



LBI.430.002.2016  
Nr ewid. 8/2016/P/15/066/LBI

Informacja o wynikach kontroli

**WYKONYWANIE  
WYBRANYCH ZADAŃ PUBLICZNYCH  
PRZEZ MAŁE GMINY**

DELEGATURA W BIAŁYMSTOKU

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Białymstoku:

Barbara Chilińska

**Akceptuję:**

Ewa Polkowska

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

**Zatwierdzam:**

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 08.09.2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

|  |    |
|--|----|
| 1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....  | 6  |
| 2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....  | 8  |
| 2.1. Ocena i synteza kontrolowanej działalności .....  | 8  |
| 2.2. Uwagi i wnioski.....  | 11 |
| 3. SZCZEGÓŁOWE USTALENIA KONTROLI .....  | 12 |
| 3.1. Istotne ustalenia kontroli .....  | 12 |
| 3.1.1. Uwarunkowania ekonomiczne .....   | 12 |
| 3.1.2. Zapewnienie odpowiedniej kadry w urzędach gmin.....   | 14 |
| 3.1.2.1. Kwalifikacje pracowników .....  | 14 |
| 3.1.2.2. Załatwianie spraw .....   | 14 |
| 3.1.3. Wykonywanie przez gminy wybranych zadań dotyczących<br>zbiorowych potrzeb wspólnoty.....                | 15 |
| 3.1.3.1. Infrastruktura wodno-kanalizacyjna.....   | 15 |
| 3.1.3.2. Infrastruktura drogowa .....  | 18 |
| 3.1.3.3. Gospodarka odpadami.....  | 21 |
| 3.1.3.4. Edukacja.....   | 21 |
| 3.1.3.5. Wybrane zadania w zakresie pomocy społecznej .....  | 25 |
| 3.1.3.6. Opieka zdrowotna .....  | 26 |
| 3.1.3.7. Biblioteki gminne .....   | 27 |
| 3.1.3.8. Infrastruktura sportowa i turystyczna .....   | 28 |
| 3.1.3.9. Cmentarze .....   | 28 |
| 3.1.3.10. Wybrane zadania zleczone z zakresu administracji rządowej .....                                      | 28 |
| 3.1.4. Pozyskiwanie przez gminy środków na wykonywanie zadań<br>oraz sytuacja ekonomiczno-finansowa gmin ..... | 29 |
| 3.1.5. Oddziaływanie przez gminy na niekorzystne czynniki rozwojowe.....                                       | 36 |
| 3.1.6. Współdziałanie gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego<br>przy wykonywaniu zadań .....       | 37 |
| 4. INFORMACJE DODATKOWE .....  | 39 |
| 4.1. Przygotowanie kontroli .....  | 39 |
| 4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....                                  | 39 |
| 5. ZAŁĄCZNIKI.....   | 41 |

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

|                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| <b>GUS</b>                            | Główny Urząd Statystyczny   |
| <b>jst</b>                            | jednostka(i) samorządu terytorialnego   |
| <b>k.p.a.</b>                         | ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23)   |
| <b>mała gmina lub gmina</b>           | gmina poniżej 5 tys. mieszkańców  |
| <b>p.o.ś.</b>                         | przydomowa oczyszczalnia ścieków  |
| <b>subwencja ogólna</b>               | nieodpłatna i bezzwrotna pomoc udzielana przez państwo jednostkom samorządu terytorialnego; w przypadku gmin subwencja składa się z części: wyrównawczej, równoważącej i oświatowej – art. 7 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198)  |
| <b>subwencja oświatowa</b>            | część subwencji ogólnej, której wielkość dla wszystkich jst ustalana jest corocznie w ustawie budżetowej. Podział subwencji następuje wg zasad określanych corocznie przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, uwzględniających skalę i strukturę realizowanych zadań, mierzonych liczbą uczniów i wychowanków z uwzględnieniem stopni awansu zawodowego nauczycieli (z wyłączeniem dowozu uczniów i prowadzenia ogólnodostępnych przedszkoli) – art. 28 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego |
| <b>subwencja równoważąca</b>          | część subwencji ogólnej tworzonej z wpłat gmin o największych wpływach podatkowych i dzielonej wśród gmin wg kryterium wypłat dodatków mieszkaniowych oraz najniższych wpływów z PIT, podatku rolnego i leśnego w przypadku gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, w przeliczeniu na mieszkańca – art. 21 ustawy o dochodach samorządu   |
| <b>subwencja wyrównawcza</b>          | część subwencji ogólnej składająca się z kwoty podstawowej i uzupełniającej, wyliczanych wg zasad określonych w art. 20 ust. 2 i 7 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Parametrami do wyliczania kwoty podstawowej są dochody podatkowe oraz liczba mieszkańców (w skali gminy jak i całego kraju), a w przypadku kwoty uzupełniającej również gęstość zaludnienia – art. 20 powołanej ustawy  |
| <b>urząd</b>                          | urząd gminy (w gminie wiejskiej) lub urząd miasta (w gminie miejsko-wiejskiej)  |
| <b>ustawa o dochodach samorządu</b>   | ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198)   |
| <b>ustawa o finansach publicznych</b> | ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.)   |
| <b>ustawa o NIK</b>                   | ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.)   |

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
| <b>ustawa o samorządzie</b>      | ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)  |
| <b>ustawa o systemie oświaty</b> | ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.)   |
| <b>Wójt</b>                      | przez wójta należy także rozumieć burmistrza   |
| <b>zadanie publiczne</b>         | działanie samorządu terytorialnego realizowane na podstawie ustaw, służące zaspokojeniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych (zadania własne) lub zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa (zadania zlecone) – internetowa Encyklopedia zarządzania |
| <b>zadania własne</b>            | zadania mające na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty; katalog otwarty takich zadań został zdefiniowany w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie  |
| <b>zadania zlecone</b>           | zadania z zakresu: administracji rządowej, organizacji przygotowań i przeprowadzania wyborów powszechnych i referendum – art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie  |

### Temat kontroli

Kontrola „Wykonywanie wybranych zadań publicznych przez małe gminy” (P/15/066) była kontrolą koordynowaną, ujętą w planie pracy Najwyższej Izby Kontroli. Podjęta została z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Mieściła się w priorytetowych kierunkach kontroli na 2015 rok, w kategorii jakości usług publicznych.

### Cele szczegółowe kontroli

Kontrola dotyczyła lat 2011–2015 (do 30 września)<sup>1</sup>. Jej celem była ocena zdolności małych gmin do prawidłowego i skutecznego wykonywania zadań publicznych, w tym do tworzenia warunków rozwoju społeczności lokalnych, a w szczególności uzyskanie odpowiedzi na pytania:

- czy gminy spełniają warunki do prawidłowego i skutecznego wykonywania wybranych zadań, dotyczących zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty (infrastruktury drogowej, wodociągowej i kanalizacyjnej oraz oświaty i wychowania, pomocy społecznej, ochrony zdrowia, kultury i dziedzictwa narodowego oraz zadań zleconych) i jakie są koszty wykonywania wybranych zadań, w tym zadań zleconych (w przeliczeniu na mieszkańca);
- czy pozyskiwane przez gminy środki (w tym m.in. subwencje, dotacje) zapewniają wykonywanie zadań oraz czy sytuacja ekonomiczno-finansowa gminy umożliwia realizację inwestycji infrastrukturalnych;
- czy gmina oddziałuje na niekorzystne czynniki rozwojowe takie, jak bezrobocie, migracja, starzenie się populacji mieszkańców oraz spadek liczby ludności gminy (czy zagadnienia te są uwzględniane w strategiach rozwoju i w planowaniu przestrzennym);
- czy gmina współdziała w wykonywaniu zadań z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (związki, porozumienia komunalne);
- czy gminy dysponują kadrami do realizacji zadań.

### Okres objęty kontrolą

W kontroli uczestniczyło siedem delegatur NIK<sup>2</sup>, które od 2 grudnia 2015 r. do 17 marca 2016 r. skontrolowały 21 urzędów gmin. Kontrole przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, według kryteriów określonych w jej art. 5 ust. 2, tj. pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Wyboru jednostek do kontroli dokonano metodą doboru celowego. Kryteriami doboru była liczba ludności (gminy poniżej pięciu tysięcy mieszkańców) oraz sytuacja finansowa gmin wg udziału dochodów własnych w dochodach ogółem i udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem. W poszczególnych województwach wytypowano po dwie gminy, których dochody własne w dochodach ogółem były jednymi z najniższych, przy jednocześnie wysokim poziomie zobowiązań ogółem w dochodach ogółem oraz po jednej gminie, której dochody własne w dochodach ogółem były jednymi z najwyższych w województwie, przy jednocześnie niskim

<sup>1</sup> Z możliwością oceny perspektywy finansowej 2007–2013 w zakresie pozyskiwania środków unijnych. Zakres danych statystycznych, finansowych i dotyczących infrastruktury objął lata 2011–2014, z możliwością porównania do lat wcześniejszych.

<sup>2</sup> W Białymstoku, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze.

poziomie zobowiązań ogółem w dochodach ogółem<sup>3</sup>. Szczegółowy wykaz jednostek objętych kontrolą został zamieszczony w załączniku nr 4 do niniejszej Informacji. Przygotowując kontrolę, NIK przeprowadziła kontrolę rozpoznawczą w czterech gminach z terenu województwa podlaskiego<sup>4</sup>.

W ramach kontroli pozyskano – na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK – informacje z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, 15 regionalnych izb obrachunkowych oraz siedmiu urzędów marszałkowskich (województw, na terenie których były zlokalizowane objęte kontrolą gminy) na temat łączenia lub podziałów gmin, skali realizacji przez małe gminy programów naprawczych, jakości wieloletnich prognoz finansowych, przekroczeń indywidualnego wskaźnika zadłużenia oraz aplikacji małych gmin o środki unijne w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych.

Podczas kontroli rozesłano do wszystkich 622 małych gmin w Polsce zapytanie w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK w formie kwestionariusza, zwrótnie otrzymując 453 wypełnione formularze. Skorzystano również z danych GUS<sup>5</sup> i Ministerstwa Finansów<sup>6</sup>. Wyniki analizy tych danych zaprezentowane zostały przy omawianiu poszczególnych zagadnień objętych kontrolą NIK.

---

<sup>3</sup> Typowania dokonano na podstawie danych z *Analizy wskaźników do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011–2013*, przeprowadzonej przez Ministerstwo Finansów dla gmin wiejskich.

<sup>4</sup> Gminy: Czyże, Przytuły, Szumowo, Wyszki.

<sup>5</sup> Głównie z Banku danych lokalnych.

<sup>6</sup> W zakresie danych ze sprawozdań budżetowych.

### 2.1 Ocena i synteza kontrolowanej działalności

**Skontrolowane małe gminy realizowały zadania publiczne na poziomie niższym niż średni w danym rejonie, głównie z powodu ograniczeń finansowych, rozproszenia zabudowy osadniczej i ukształtowania terenu. Z realizacją tych zadań nie radziły sobie przede wszystkim gminy charakteryzujące się niskim udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem<sup>7</sup> i wysokim poziomem zadłużenia (wynoszącym w 20 z 21 skontrolowanych gmin na koniec 2014 r. od 616,7 tys. zł do 9.853,6 tys. zł), utrudniającym większości z nich (17 z 21) zaciąganie nowych zobowiązań, co będzie miało wpływ na realizację inwestycji i skuteczność wykonywania zadań w przyszłości.**

1. Skontrolowane gminy nie były w stanie zapewnić prawidłowej gospodarki ściekowej, głównie z powodu wysokich, w stosunku do możliwości finansowych, kosztów budowy infrastruktury kanalizacyjnej, rozproszenia sieci osadniczej lub niekorzystnego ukształtowania terenu, podrażającego budowę infrastruktury i jej eksploatację. Na koniec 2014 r. na terenie trzech skontrolowanych gmin nie było sieci kanalizacyjnej, a w 16 poziom dostępu do niej wyniósł od 4% do 69% i był niższy niż w powiecie i w województwie. Pomimo braku dostatecznie rozwiniętej sieci kanalizacyjnej, 66% objętych kontrolą gmin nie miało rozeznania o sposobie i stanie zagospodarowania pozostałych ścieków komunalnych lub nie wspierało mieszkańców w budowie przydomowych oczyszczalni, pozwalających na ekologiczne zagospodarowanie tych ścieków. [str. 16–18]
2. Tylko trzy z 21 objętych kontrolą gmin (14%), zgodnie z art. 7 ust.1 pkt 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, rozpoznały potrzeby zdrowotne swoich mieszkańców oraz na tej podstawie opracowały i realizowały programy polityki zdrowotnej, obejmując nimi od 283 do 1011 mieszkańców. Pozostałe gminy ograniczały się w zasadzie do realizacji zadań wynikających z programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii<sup>8</sup>. [str. 26–27]
3. Jedynie w sześciu gminach (30%) funkcjonowały cmentarze komunalne. Pozostałe nie skorzystały z możliwości zawarcia porozumienia z innymi jst w sprawie wspólnej realizacji tego zadania, chociaż – stosownie do art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>9</sup> – taki cmentarz powinien być zakładany dla każdej gminy, a jedynie w uzasadnionych przypadkach dla kilku. Funkcjonowanie w gminach jedynie cmentarzy wyznaniowych może stwarzać problemy z zapewnieniem miejsca pochówku dla osób niewierzących lub innego wyznania. [str. 28]
4. W okresie objętym kontrolą pogorszył się stan dróg gminnych. Z 32% w 2011 roku do 35% w 2014 roku wzrósł bowiem odsetek dróg gminnych w stanie niezadawalającym lub złym, a tylko 30% posiadało nawierzchnię utwardzoną. Jednym z powodów takiego stanu było przeznaczanie środków, przez prawie wszystkie skontrolowane gminy (19 z 21), na pokrycie 50% kosztów remontów, modernizacji lub budowy dróg powiatowych, łączących różne miejscowości w gminie. W ośmiu gminach nie wykonywano wymaganych przeglądów stanu technicznego dróg lub nie prowadzono ich ewidencji. [str. 18–20]

<sup>7</sup> Małe gminy na tle wszystkich gmin w kraju charakteryzują się niższymi dochodami własnymi, które w przeliczeniu na mieszkańca były niższe o 19,1% w 2011 roku i o 20,9% w 2014 roku.

<sup>8</sup> Wynikających z ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii oraz z art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi

<sup>9</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2126.



5. Gminy prowadziły biblioteki publiczne i tworzyły warunki do ich rozwoju. Wydatki na biblioteki w 2014 roku wyniosły od 10 do 92 zł w przeliczeniu na mieszkańca i wzrosły w 18 z 21 gmin. Pomimo to, w 13 gminach nastąpił spadek czytelnictwa i w niektórych był nawet niższy 3–4-krotnie w stosunku do średniego w powiecie. Warto jednak podkreślić, że w pięciu gminach o najwyższych wydatkach na biblioteki, poziom czytelnictwa był wyższy niż średni w powiecie i nawet w kraju. [str. 27–28]
6. Skontrolowane urzędy gmin zatrudniały do obsługi obywateli pracowników o kwalifikacjach niezbędnych do wykonywania przypisanych im zadań<sup>10</sup> oraz umożliwiły załatwianie w godzinach pracy urzędów spraw poddanych analizie NIK<sup>11</sup>. W ośmiu z 21 skontrolowanych urzędów wystąpiły jednak przypadki nieprawidłowego prowadzenia postępowań administracyjnych lub podatkowych bądź nieterminowego załatwiania spraw. Warto jednak podkreślić, że jakość wniosków aplikacyjnych o środki unijne z regionalnych programów operacyjnych składanych przez małe gminy – w opinii marszałków województw, na terenie których zlokalizowane były skontrolowane jst – nie odbiegała od składanych przez większe gminy. [str. 14–15 i 28]
7. NIK nie wnosi uwag do poziomu realizacji przez gminy pozostałych zadań objętych kontrolą. I tak:
- a) gminy prawidłowo realizowały zadania z zakresu pomocy społecznej (w większości gmin – od 14 do 18 w poszczególnych latach – z pomocy tej korzystało więcej osób niż średnio w powiatach, w których zlokalizowane były te gminy). Wydatki na pomoc społeczną (w tym na utrzymanie ośrodków pomocy społecznej) w okresie objętym kontrolą wzrosły w 18 z 21 skontrolowanych gmin (od 1,3% do 42%). W siedmiu gminach – podobnie jak w prawie 38% ankietowanych przez NIK małych gmin w Polsce – nie zapewniono wymaganej liczby co najmniej trzech pracowników socjalnych. Podawanym w kontrolowanych jednostkach powodem takiej sytuacji była wystarczająca ich liczba w stosunku do potrzeb wynikających z realizowanych zadań, konieczność dofinansowania środkami własnymi rosnących kosztów funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej oraz trudności w pozyskaniu takich pracowników; [str. 25–26]
  - b) gminy wprowadziły nowe (obowiązujące od 1 lipca 2013 r.) zasady gospodarowania odpadami. Wyłoniły odbiorców odpadów oraz ustaliły odpłatność za ich wywóz. W 11 gminach (52%) dochody pozyskane od mieszkańców w związku z realizacją tego zadania przewyższyły wydatki na funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami; [str. 21]
  - c) gminy tworzyły warunki do uprawiania sportu i turystyki. Poprawie uległa infrastruktura sportowo-turystyczna, głównie w wyniku realizacji programu „Moje Boisko – Orlik 2012” i pozyskania środków z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, a mieszkańcom zapewniono do niej właściwy dostęp; [str. 28]
  - d) większość gmin zapewniła mieszkańcom zbiorowe zaopatrzenie w wodę. Na koniec 2014 roku w 15 gminach (71%) odsetek mieszkańców korzystających z sieci wodociągowej wynosił od 89% do 99,9% i przewyższał średnią w danym powiecie i województwie, a w kolejnych dwóch był zbliżony do średniego poziomu w powiecie. Tylko w czterech gminach wskaźnik ten był niższy od przeciętnego w powiecie lub w województwie; [str. 15–16]

<sup>10</sup> Analizie poddano przygotowanie zawodowe pracowników zajmujących się podatkami lokalnymi, inwestycjami, ochroną środowiska i zagospodarowaniem przestrzennym.

<sup>11</sup> Z zakresu zadań zleconych, dotyczących wydawania, wymiany i unieważniania dowodów osobistych oraz obsługi wniosków o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.

- e) w większości skontrolowanych gmin (17 z 21) zapewniono w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 opiekę przedszkolną wszystkim dzieciom, których rodzice się o to ubiegali. Również w większości z nich nie powinno być problemu z objęciem od 1 września 2017 r. taką opieką dzieci w wieku od 3 do 6 lat; [str. 21]
- f) gminy zapewniały możliwość realizacji obowiązku szkolnego w szkołach podstawowych i gimnazjach. W latach 2011–2014 w 18 z 21 skontrolowanych gmin wydatki na oświatę wzrosły od 1,2% do 35% i były wyższe od otrzymanej subwencji oświatowej, która w 2014 roku pokrywała przeciętnie 72% tych wydatków (w 2014 roku średni poziom pokrycia wydatków subwencją oświatową we wszystkich małych gminach w kraju wyniósł 70%). Głównym tego powodem było utrzymywanie większości jednostek oświatowych przy spadku liczby dzieci. Wyższym wydatkom na oświatę nie towarzyszył wzrost poziomu kształcenia. W dziewięciu gminach pogarszały się stale wyniki egzaminów zewnętrznych na koniec szkoły podstawowej. Wyniki 68% egzaminów na koniec szkoły podstawowej w tych latach były niższe niż średnie dla powiatu i 85% niższe niż średnie dla województwa, zaś wyniki prawie 40% egzaminów gimnazjalnych były niższe niż średnie w powiatach i w ponad 80% z nich niższe niż średnie w województwach; [str. 21–24]
- g) gminy realizowały wytypowane do analizy zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, dotyczące wydawania, wymiany i unieważniania dowodów osobistych oraz przyjmowania, przesyłania i niszczenia przez gminy wniosków o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Koszty realizacji tych zadań były jednak bardzo zróżnicowane. Na wydanie jednego dowodu osobistego wynosiły od 17,09 zł do 110,40 zł, a na wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej od 20,94 zł do 296,84 zł. [str. 28]
8. Kontrolowane gminy zdiagnozowały główne bariery wpływające negatywnie na ich rozwój. Należały do nich m.in. niezadowolający stan infrastruktury technicznej, negatywne czynniki demograficzne i społeczne. Podejmowały też działania w celu zniwelowania tych barier, realizując przedsięwzięcia infrastrukturalne i projekty na rzecz integracji społecznej i zwiększenia aktywności zawodowej osób bezrobotnych. Działania te wpłynęły na poprawę jakości życia mieszkańców, jednak nie były w stanie oddziaływać na takie procesy jak ujemny przyrost naturalny, migracja, czy bezrobocie, które w kolejnych latach mogą się jeszcze pogłębiać. [str. 36–37]
9. Żadna z kontrolowanych gmin nie była zainteresowana połączeniem z innymi gminami. Niewielkie było także zainteresowanie tworzeniem jednostek do wspólnej realizacji zadań. Jedynie cztery z 21 gmin podjęły się realizacji zadań wspólnych w ramach związków międzygminnych (przede wszystkim dotyczących gospodarki odpadami). W pozostałych współpraca z innymi jst ograniczała się do realizacji pojedynczych wspólnych przedsięwzięć lub projektów (na przykład przebudowy lub modernizacji dróg, wspólnych zakupów energii elektrycznej). [str. 37–38]
10. Głównymi źródłami dochodów objętych kontrolą gmin były subwencje i dotacje, które w 17 z 21 z nich stanowiły ponad 50% dochodów ogółem. W 11 gminach same dotacje stanowiły od 30% do 47% dochodów ogółem. Niski poziom dochodów własnych, przy wysokim dofinansowaniu środkami mającymi określone przeznaczenie, zmuszał gminy do zaciągania kredytów i pożyczek

na realizację pozostałych zadań, szczególnie kapitałochłonnych. W wyniku tego, w okresie objętym kontrolą, zadłużenie 12 z 21 gmin wzrosło. W 17 z 21 gmin osiągnięty poziom zadłużenia oraz koszty jego obsługi znacznie ograniczyły możliwości dalszego zaciągania zobowiązań.

[str. 29–36]

## 2.2 Uwagi i wnioski

W ocenie NIK, przyszłość małych gmin będzie coraz bardziej determinowana ich sytuacją demograficzną. Dotychczasowe kryteria przyznawania subwencji lub wpłat do budżetu państwa, oparte na liczbie mieszkańców, mogą istotnie ograniczyć źródła dochodów gmin.

Wysoki poziom zadłużenia, będący w znacznym stopniu wynikiem realizowanych zadań inwestycyjnych z zakresu infrastruktury, w sposób znaczący ograniczył możliwość dalszego pozyskiwania przez gminy środków. Zdaniem NIK, głębokiej analizie należy poddać zatem zasady finansowania szczególnie jednostek o najniższym poziomie dochodów własnych.

Zdaniem NIK, na rozwój infrastruktury małych gmin może wpłynąć wprowadzenie zachęt finansowych do wspólnej realizacji zadań szczególnie kapitałochłonnych (z funduszy ochrony środowiska, środków unijnych lub z budżetu państwa), co powinno przyczynić się do większej racjonalizacji wydatkowania tych środków.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dofinansowywanie przez gminy budowy i utrzymania dróg powiatowych odbywa się kosztem zmniejszenia nakładów na drogi własne, co powoduje pogorszenie stanu tych dróg.

Ze względu na skalę i wagę ustaleń niniejszej kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do **ministra właściwego do spraw finansów publicznych** o rozważenie:

- analizy zasad finansowania jednostek o najniższym poziomie dochodów własnych z uwzględnieniem specyfiki małych jednostek samorządowych, w tym zachodzących na ich terenach zmian demograficznych;
- wprowadzenia, przy udziale ministrów właściwych do spraw transportu, budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, rolnictwa i rozwoju wsi, zachęt finansowych preferujących wspólną realizację przez gminy zadań własnych, w szczególności wymagających budowy infrastruktury, co pozwoliłoby wykorzystać efekt skali i zapewnić bardziej racjonalne ich zaplanowanie.

Prawie 38% małych gmin w Polsce realizuje zadania z pomocy społecznej przy niższej niż wymagana liczbie pracowników socjalnych. **Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego** powinien zatem przeanalizować zasadność obowiązku zatrudniania co najmniej trzech pracowników socjalnych, niezależnie od wielkości gminy i zakresu realizowanych zadań.

**Rady gmin i wójtowie** powinni dokonać analiz i podjąć działania w celu poszerzenia skali i zakresu wspólnej realizacji przez gminy zadań własnych.

### 3.1 Istotne ustalenia kontroli

#### 3.1.1. Uwarunkowania ekonomiczne

Małe gminy stanowią w Polsce ponad ¼ ogółu gmin, a na ich terenie zamieszkuje tylko ok. 2.364 tys. mieszkańców (6% mieszkańców kraju). Zaludnienie na terenach tych jest zatem niewielkie.

O produktywności potencjału ludzkiego gmin decyduje liczba osób w wieku nieprodukcyjnym w przeliczeniu na 100 osób w wieku produkcyjnym<sup>12</sup>.

Wg danych GUS za 2014 rok, średnia krajowa liczba osób w wieku nieprodukcyjnym w przeliczeniu na 100 osób w wieku produkcyjnym wynosiła 59%. W przypadku małych gmin było to 60%.

Gorsze od średniej krajowej wartości tego wskaźnika wystąpiły w 56% małych gmin.

Z danych dotyczących 21 gmin objętych kontrolą wynika, że relacje te były różne w zależności od regionu kraju. Na wschodzie i w województwach centralnych<sup>13</sup> wskaźnik ten wynosił od 59% (gmina Potworów – województwo mazowieckie) do 73% (gmina Mielnik – województwo podlaskie). Z kolei w województwach lubuskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim wskaźnik ten w ośmiu z dziewięciu objętych kontrolą jest był korzystniejszy niż średnia krajowa i wynosił od 52% (gmina Słońsk – województwo lubuskie) do 57% (gmina Stare Kurowo – województwo lubuskie).

Wg danych GUS za 2014 rok, w 37% ogółu gmin w Polsce (w 921 z 2479) liczba osób w wieku poprodukcyjnym była wyższa od liczby osób w wieku przedprodukcyjnym. W przypadku małych gmin dotyczyło to aż 45% z nich (281 z 622).

W małych gminach proces starzenia się społeczeństwa przebiega szybciej niż przeciętnie w kraju.

Wg danych GUS, w latach 2011–2014 liczba ludności zmniejszyła się aż w 18 z 21 objętych kontrolą gmin (od 0,02% do 4%), zaś jedynie w trzech z nich wzrosła (od 0,04% w gminie Słupia do 0,12% w gminie Parysów).

Faktyczna liczba mieszkańców gmin objętych kontrolą<sup>14</sup> była jednak niższa od danych GUS (od 6% w gminie Parysów – różnica 252 osób – do 27% w gminie Wilczęta – różnica 847 osób), przy czym w gminach województwa podlaskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego, różnica ta ukształtowała się na poziomie ponad 20%. Spowodowane to było głównie migracją ludności z najmniejszych miejscowości<sup>15</sup>, czemu towarzyszyło zmniejszenie liczby dzieci realizujących obowiązki szkolny. Coraz więcej dzieci zameldowanych w małych gminach obowiązek ten realizowała w szkołach na terenie innych, większych jest lub za granicą (szerzej problematykę tę przedstawiono w pkt. 3.1.3.4. niniejszej Informacji). Proces migracji dotyczy całych rodzin, młodzieży, osób w wieku produkcyjnym i może być nieodwracalny.

<sup>12</sup> Wiek produkcyjny – wiek zdolności do pracy dla mężczyzn wynosi od 18 do 64 lat, a dla kobiet od 18 do 59 lat. Wiek nieprodukcyjny dotyczy zaś osób poniżej i powyżej tych wartości.

<sup>13</sup> We wszystkich 12 skontrolowanych gminach z województw lubelskiego, łódzkiego, mazowieckiego i podlaskiego.

<sup>14</sup> Wynikająca z oświadczeń mieszkańców składanych w urzędach gmin na potrzeby gospodarki odpadami lub ustalona przez gminy w trakcie kontroli NIK.

<sup>15</sup> Są to osoby, które wyjechały z gminy do innych miejscowości lub za granicę i nie wymeldowały się z pobytu stałego w swojej gminie oraz nie zameldowały się na pobyt czasowy w nowym miejscu.

Różnice pomiędzy faktycznymi a statystycznymi danymi o migracji ludności wymiennie skutkują na funkcjonowanie gmin. Obecnie „biedniejsze” gminy, z uwagi na wyższą liczbę mieszkańców wg statystyki publicznej niż wynika to ze stanu faktycznego, otrzymują wyższą subwencję wyrównawczą, a „bogatsze” wpłacają do budżetu niższe tzw. „janosikowe”<sup>16</sup> (znana ze statystyki liczba ludności jest bowiem podstawą do ustalenia wskaźnika G<sup>17</sup>).

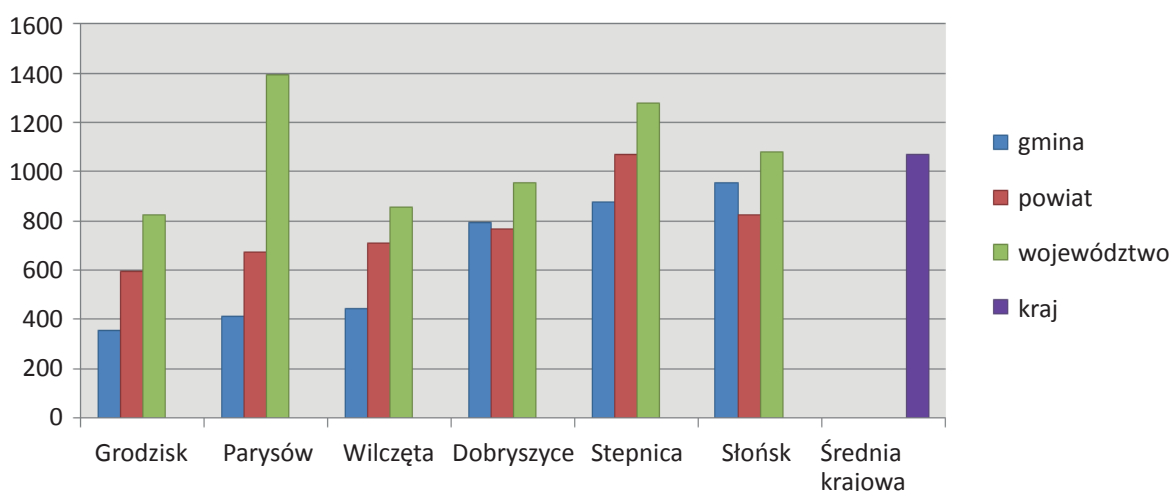
- W gminie Grodzisk, w której faktyczna liczba mieszkańców była o 26% niższa niż wg danych GUS (różnica 1.159 osób), szacunkowo, subwencja wyrównawcza na 2016 rok (wyliczona wg faktycznej liczby mieszkańców) wyniosłaby 1.284,5 tys. zł, wobec 2.216,9 tys. zł subwencji otrzymanej na ten rok (różnica 932,4 tys. zł).

Dalsze niekorzystne zmiany demograficzne, w tym szczególnie migracja, mogą spowodować obniżenie wpływów z subwencji wyrównawczej bądź podnieść wpłaty „janosikowego”, co ograniczy możliwości finansowe gmin, a zatem będzie miało wpływ na poziom realizacji zadań.

Charakterystyczna dla terenów małych gmin jest również niższa przedsiębiorczość (mierzona liczbą podmiotów wpisanych do rejestru REGON) niż przeciętnie występująca w powiecie, województwie i kraju. Sytuacja taka miała miejsce we wszystkich skontrolowanych gminach, przy czym w 19 w 2011 roku i w 18 w 2014 roku liczba podmiotów gospodarczych była znacznie niższa niż w powiatach, a we wszystkich odbiegała od średniej w województwie i kraju.

Wykres nr 1

Porównanie liczby podmiotów wpisanych w 2014 roku do rejestru REGON w wybranych gminach (trzech o najniższej i trzech o najwyższej liczbie podmiotów) w odniesieniu liczby podmiotów w powiatach, województwach i w kraju, w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców



Źródło: Dane GUS.

W większości objętych kontrolą gmin (14 z 21) bezrobocie (wg odsetka osób zarejestrowanych jako bezrobotne do liczby osób w wieku produkcyjnym) w 2014 roku zmniejszyło się w porównaniu do 2011 roku. Była to tendencja ogólnokrajowa (w latach 2012 i 2013 odsetek osób zarejestrowanych jako bezrobotne był wyższy niż w 2011 roku). Poziom bezrobocia był jednak bardzo zróżnicowany. Wynosił od 3% (gmina Grodzisk w województwie podlaskim) do 19% (gmina Wilczęta w województwie warmińsko-mazurskim) w 2011 roku i od 4% (gmina Grodzisk) do 20% (gmina Wilczęta) w 2014 roku. Charakterystyczne jest, że mniej zarejestrowanych

<sup>16</sup> Wpłaty do budżetu państwa w ramach mechanizmu wyrównawczego.

<sup>17</sup> Wskaźnik G – podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca, przyjęty do wyliczenia subwencji wyrównawczej i równoważącej.

bezrobotnych było w gminach typowo wiejskich z dominującym rolnictwem indywidualnym (podlaskie, łódzkie)<sup>18</sup> niż w gminach, w których dominowały wcześniej PGRy (warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie). Tylko w siedmiu z 21 skontrolowanych gmin wskaźnik bezrobocia był wyższy niż w powiecie, w którym położona była gmina, a w pozostałych był niższy lub zbliżony do występującego w powiecie. Wynikało to z rolniczego charakteru tych gmin, migracji mieszkańców i znalezienia przez nich pracy poza terenem gminy. Na przykład:

- *Gmina Grodzisk, o najniższym wskaźniku bezrobocia wśród gmin objętych kontrolą, charakteryzowała się jednocześnie jednym z najwyższych odsetkiem (26%) osób przebywających poza gminą (głównie za granicą).*
- *Gmina Potworów, w której wystąpił w 2014 najwyższy wskaźnik bezrobocia wśród gmin objętych kontrolą (18%), charakteryzowała się jednocześnie jednym z najniższych odsetkiem (10%) osób przebywających poza gminą.*

### 3.1.2. Zapewnienie odpowiedniej kadry w urzędach gmin

Na przestrzeni lat 2011–2014 zatrudnienie (w przeliczeniu na etaty) w dziewięciu objętych kontrolą urzędach gmin utrzymywało się na zbliżonym poziomie, w siedmiu wzrosło, zaś w pięciu zmniejszyło się. W poszczególnych urzędach gmin wynosiło od 19–20 etatów w gminach Grodzisk i Słupia do 38–40 etatów w gminach Stepnica, Potworów, Brojce.

#### 3.1.2.1. Kwalifikacje pracowników

W skontrolowanych urzędach do obsługi zadań wytypowanych przez NIK do zbadania – dotyczących wymiaru podatków i opłat lokalnych, realizacji inwestycji, ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego – zatrudniono pracowników spełniających wymagania co do wykształcenia, określone w art. 6 ust. 1 pkt 3 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>19</sup>, w załączniku nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych<sup>20</sup> oraz w uregulowaniach wewnętrznych. Wyjątkiem był:

- *Urząd Gminy w Brojczach, w którym od 1 lipca 2013 r. na stanowisku inspektora m.in. do spraw ochrony środowiska zatrudniano osobę z wykształceniem średnim (technik ekonomista). Zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 2 wymienionego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów, na tym stanowisku powinna być osoba z wykształceniem wyższym.*

#### 3.1.2.2. Załatwianie spraw

W większości objętych kontrolą urzędów gmin (13 z 21) pracownicy właściwie wykonywali wybrane do analizy obowiązki, dotyczące prowadzenia postępowań podatkowych oraz w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także udzielania zamówień publicznych<sup>21</sup>. Stwierdzone w ośmiu jednostkach (29%) nieprawidłowości polegały przede wszystkim na nieterminowym załatwianiu spraw i niepowiadomianiu o tym stron postępowania. W żadnym z urzędów gmin nie stwierdzono istotnej skali uchyleń przez organy nadzoru uchwał organów gmin, co świadczy o dobrej jakości stanowienia prawa miejscowego.

- *W Urzędzie Gminy Brojce w pięciu (z sześciu analizowanych) postępowaniach w sprawie ustalenia warunków zabudowy przekroczono 2-miesięczny termin załatwienia spraw, przewidziany w art. 35 § 3 k.p.a. W żadnym z tych postępowań nie zawiadomiono stron o niezakończonym w terminie i nie wskazano nowego*

<sup>18</sup> Ubezpieczenie rolników i członków ich rodzin w KRUS.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1202, ze zm.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1786.

<sup>21</sup> Analizie poddano terminowości prowadzenia postępowań podatkowych oraz postępowań o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, przyczyny zasadności odwołań w tych sprawach i w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych.

terminu ich załatwienia, czym naruszono przepisy art. 36 k.p.a. Również w tym urzędzie, w czterech z pięciu analizowanych postępowań podatkowych, udzielono ulg podatkowych (umorzenie 6,5 tys. zł podatków lub odroczeniu terminu zapłaty łącznego zobowiązania pieniężnego w kwocie 15,3 tys. zł) nie wskazując przesłanek do ich udzielenia, o których mowa w art. 67a § 1 k.p.a., tj. bez wskazania jaki ważny interes podatnika uzasadnia udzielenie ulg. W sprawach tych nie ustalono również należycie kondycji finansowej i majątkowej podatników.

- W Urzędzie Gminy Janowiec Kościelny, spośród 14 analizowanych postępowań o ustalenie warunków zabudowy, w siedmiu skomplikowanych sprawach nie poinformowano wnioskodawców o przyczynach zwłoki w załatwieniu tych spraw oraz nie wskazano nowych terminów, co było niezgodne z art. 36 k.p.a.

W opinii marszałków województw, na terenie których zlokalizowane były skontrolowane jst, wnioski aplikacyjne o środki unijne z regionalnych programów operacyjnych składanych przez małe gminy, jakością nie odbiegały na ogół od wniosków składanych przez większe jst.

### 3.1.3. Wykonywanie przez gminy wybranych zadań dotyczących zbiorowych potrzeb wspólnoty

Gminy z różnym skutkiem realizowały poddane analizie NIK zadania, mające na celu poprawę standardów życia mieszkańców. Niektórych zadań większość objętych kontrolą gmin nie realizowała (np. tworzenia cmentarzy komunalnych, części zadań w obszarze ochrony zdrowia). Zdolność do realizacji analizowanych zadań i ich skuteczność była uzależniona głównie od możliwości finansowych poszczególnych jst, położenia gminy, ukształtowania terenu i rozproszenia sieci osadniczej.

#### 3.1.3.1. Infrastruktura wodno-kanalizacyjna

Gminy, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>22</sup>, realizowały dostawy wody dla mieszkańców przy użyciu infrastruktury wodociągowej. W okresie objętym kontrolą z 12 do 15 wzrosła liczba gmin, w których odsetek mieszkańców korzystających z sieci wodociągowej był wyższy niż w powiatach i województwach<sup>23</sup>, w których te gminy były zlokalizowane i kształtował się na poziomie od 89% w gminie Batorz do 100% w gminie Słupia. Największy wzrost dostępu do sieci wodociągowej nastąpił w gminach: Bobrowice, Mielnik, Parysów, Potworów, Słupia, Stare Kurowo, Wilczęta (z 66% do 97% w gminie Bobrowice i z 90% do 100% w gminie Słupia), co osiągnięto w wyniku prowadzonych inwestycji.

W pięciu gminach<sup>24</sup> odsetek mieszkańców korzystających z sieci wodociągowej był niższy od średniego w powiecie i w województwie. Wynosił od 54% w gminie Komarówka Podlaska (wobec 86% w powiecie) do 89% w gminie Wilczęta (wobec 92% w powiecie).

- W Gminie Komarówka Podlaska w latach 2010–2011 wybudowano sieć wodociągową przy wsparciu środków z PROW 2007–2013. W kolejnych latach planowano rozbudować tę sieć, jednak ze względu na ograniczenia budżetowe inwestycji nie zrealizowano.
- W Gminie Zbójna w okresie objętym kontrolą budowano sieć wodociągową, osiągając zwodociągowanie na poziomie od 43% w 2011 roku do 59% w 2014 roku. Niska zamożność mieszkańców była przyczyną braku ich zainteresowania finansowaniem kosztów budowy przyłączy (wynoszących 2 tys. zł).

We wszystkich objętych kontrolą gminach mieszkańcom zapewniono ciągłość dostaw wody. Tylko w gminie Mielnik wzrosła awaryjność wyeksploatowanej, ponad 30-letniej sieci wodociągowej,

<sup>22</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 139, ze zm.

<sup>23</sup> W gminie Stare Kurowo sieć wodociągowa obejmowała 93,9% mieszkańców, co było wyższe od średniej w powiecie (92,6%), lecz niższe od średniej w województwie (94,3%).

<sup>24</sup> Gminy: Dębowa Kłoda, Komarówka Podlaska, Potworów, Wilczęta, Zbójna. W gminie Wieczfnia Kościelna odsetek mieszkańców korzystających z sieci wodociągowej zbliżony był do średniej w powiecie i w województwie.

co wynikało również z ukształtowania terenu gminy. W gminie tej koszty dostarczenia odbiorcom 1 m<sup>3</sup> wody (od 5,24 zł w 2011 roku do 5,04 zł w 2014 roku) znacznie przewyższały opłaty z tego tytułu (odpowiednio 2,15 zł i 2,49 zł).

Wg danych GUS za 2014 rok, poniżej 50% mieszkańców miało dostęp do sieci wodociągowej w 26 małych gminach (4% z 622 takich gmin), podczas gdy tak niska dostępność do sieci wystąpiła w 150 (6%) z 2479 gmin w kraju.

Z odpowiedzi ankietowanych małych gmin<sup>25</sup> wynika, że mniej niż 50% mieszkańców miało dostęp do sieci wodociągowej w 6% z nich (25 z 453), zaś w siedmiu sieci wodociągowej nie było lub korzystało z niej mniej niż 20% mieszkańców. Gminy wskazywały, że przyczyną takiego stanu był brak środków finansowych i wysokie koszty budowy sieci oraz jej eksploatacji.

W gminach objętych kontrolą – stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków – podejmowano działania w celu zapewnienia mieszkańcom możliwości zbiorowego odprowadzenia ścieków. Działania te nie były jednak skuteczne. W latach 2011–2014 liczba gmin, w których nie było sieci kanalizacyjnej zmniejszyła się o jedną (gmina Słupia) i na koniec 2014 r. nadal trzy gminy nie były skanalizowane (Batorz, Mielnik i Zbójna)<sup>26</sup>, zaś w kolejnych 16 poziom dostępu do sieci kanalizacyjnej wynosił od 4% w gminie Markusy do 69% w gminie Słońsk i był niższy w porównaniu do średniej w powiatach i w województwach właściwych dla tych gmin. Tylko w dwóch gminach poziom dostępu do kanalizacji przewyższał średnią dla powiatu i województwa (gmina Świerżno 79% i gmina Stepnica 96%). Główne przyczyny niezadowalającego poziomu zbiorowego odprowadzania ścieków, to wysoka kapitałochłonność budowy infrastruktury kanalizacyjnej (oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacyjnych) przekraczająca możliwości finansowe gmin, nieskuteczne pozyskiwanie środków ze źródeł zewnętrznych, rozproszona sieć osadnicza oraz niekorzystne ukształtowanie terenu, generujące dodatkowe koszty budowy i eksploatacji tej infrastruktury.

- Według wyjaśnień wójtów: powodem braku kanalizacji sanitarnej w gminie Batorz były koszty budowy sieci kanalizacyjnej przekraczające możliwości finansowe tej gminy, zaś w gminie Zbójna – zabudowa kolonijna (zwarta zabudowa występowała jedynie w dwóch miejscowościach). Rozproszenie zabudowy gospodarstw było też przyczyną niskiego stopnia skanalizowania gminy Janowiec Kościelny.
- Wójt gminy Mielnik – w której kanalizacja sanitarna była dopiero w trakcie budowy – podał, że: „programy przedakcesyjne ISPA oraz SAPARD dawały możliwość aplikowania o środki jednostkom samorządu terytorialnego o niskim stopniu wskaźnika „G” (stopień zamożności samorządu). Z uwagi na bardzo wysoki stopień tego wskaźnika w gminie Mielnik, niemożliwe było uzyskanie wsparcia finansowego na budowę sieci kanalizacyjnej i oczyszczalni ścieków. Po uruchomieniu środków akcesyjnych problemem okazały się sprawy lokalizacyjne budynku oczyszczalni, kwestionowane przez radnych gminy i część społeczności lokalnej”.
- Z wyjaśnień wójta gminy Markusy wynika, że powodem braku rozwiniętej infrastruktury kanalizacyjnej były bezskuteczne próby pozyskiwania środków ze źródeł zewnętrznych, mimo posiadania pozwolenia na budowę przedsięwzięcia realizowanego w ramach Związku Gmin Zlewni Jeziora Drużno i Zalewu Wiślanego. Koszty tylko I etapu inwestycji dla gminy Markusy zostały oszacowane na 14 mln zł, co odpowiadało poziomowi rocznych dochodów tej gminy.

<sup>25</sup> NIK skierowała ankiety do 622 małych gmin, z których 453 (73%) udzieliły odpowiedzi.

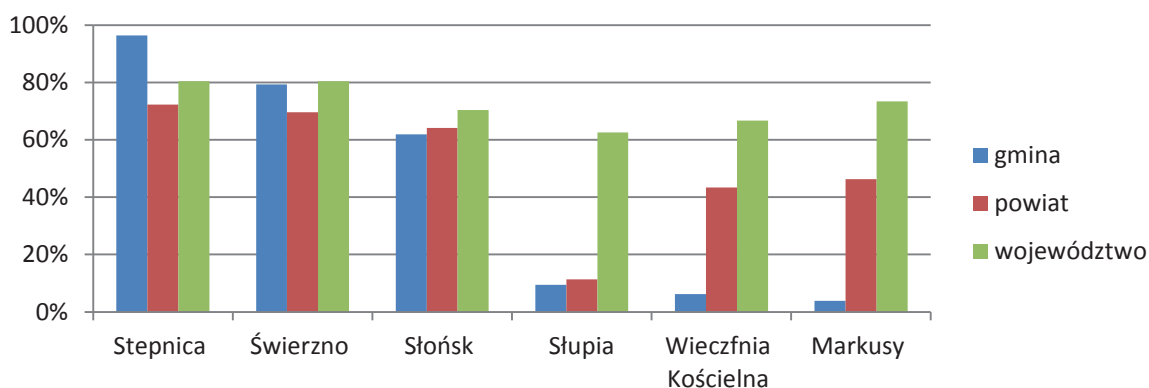
<sup>26</sup> W gminach Mielnik i Słupia w okresie objętym kontrolą prowadzono budowę oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacyjnych. W gminie Batorz lokalizację oczyszczalni ścieków ujęto w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i jest rozważana jej budowa wspólnie z jedną z sąsiednich gmin. W gminie Zbójna rozważana jest zaś koncepcja budowy zbiornika na nieczystości odbierane od mieszkańców.



- Działania gminy Słupia, zmierzające do objęcia siecią kanalizacyjną większości miejscowości gminy, skutkowały poniesieniem w latach 2010–2012 kosztów inwestycji (budowa oczyszczalni ścieków i odcinka sieci kanalizacyjnej) w kwocie 8,3 mln zł i dały skanalizowanie na poziomie 9%. Koszty rozpoczętego w 2015 roku II etapu inwestycji szacowane są na kolejne 7,8 mln zł, co pozwoli na uruchomienie niecałych 60% planowanej sieci kanalizacyjnej. Koszty te zatem pochłaniają większość dochodów gminy, wynoszących w latach 2011–2014 od 6 mln do 9,8 mln zł rocznie. W konsekwencji, w opinii wójta gminy, mieszkańcy będą musieli czekać na skanalizowanie gminy około 10–15 lat.

Wykres nr 2

Odsetek mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnej w trzech gminach o najwyższym i trzech o najniższym poziomie kanalizacji na koniec 2014 r, w odniesieniu do średnich w powiatach i województwach



Źródło: kontrola NIK i dane GUS.

Wg danych GUS za 2014 rok, spośród 622 małych gmin w 94 (15%) nie było sieci kanalizacyjnej, zaś w kolejnych 372 (60%) dostęp do niej miało mniej niż 50% mieszkańców. Spośród wszystkich 2479 gmin w kraju, sytuacja tak wystąpiła – odpowiednio – w 143 (ok. 6%) i 1236 (50%) gminach.

Z odpowiedzi ankietowanych małych gmin wynika, że mniej niż 50% mieszkańców miało dostęp do sieci kanalizacyjnej aż w 71% z nich (w 324 z 453), przy czym w 183 nie było sieci kanalizacyjnej lub korzystało z niej mniej niż 20% mieszkańców. Jako przyczyny takiego stanu gminy wskazywały: brak środków finansowych (123 respondentów), zbyt wysokie koszty budowy (122), wysokie koszty eksploatacji (52), niezyskanie dofinansowania (13), rozproszona zabudowa lub niekorzystne ukształtowanie terenu, brak zainteresowania mieszkańców, nieopłacalność przedsięwzięcia (łącznie 35 respondentów).

Objęte kontrolą gminy, nie zawsze były zainteresowane wspieraniem prowadzenia przez mieszkańców właściwej gospodarki ściekowej, w tym stosowaniem rozwiązań alternatywnych do kanalizacji, takich jak budowa p.o.ś., szczególnie na terenach o rozproszonej zabudowie. W ośmiu z 21 gmin<sup>27</sup> nie zapewniono mieszkańcom wsparcia budowy p.o.ś., a w kolejnej<sup>28</sup> przewidziano je dopiero pod koniec 2015 r. W pięciu gminach<sup>29</sup> wsparcie budowy p.o.ś. polegało jedynie na udostępnieniu mieszkańcom dokumentacji technicznej lub zagwarantowaniu ulg w podatku rolnym. Nie przyniosło to żadnych efektów lub odbiegały one od zakładanych w dwóch z nich.

<sup>27</sup> Gminy: Batorz, Bobrowice, Dębowa Kłoda, Janowiec Kościelny, Parysów, Słupia, Stare Kurowo, Wielgomłyny.

<sup>28</sup> Gmina Wieczfnia Kościelna.

<sup>29</sup> Gminy: Grodzisk, Komarówka Podlaska, Markusy, Wilczęta, Zbójna.

- W gminie Markusy w 2012 roku opracowano dokumentację budowy p.o.ś., lecz dopiero w 2015 roku z rozpoczęto z mieszkańcami konsultacje w celu wypracowania zasad wspierania budowy tych urządzeń.
- W gminie Zbójna mieszkańcom udostępniono dokumentację projektową zakładającą budowę 100 p.o.ś. Do końca 2015 r. powstało ich jedynie 60.

W czterech gminach<sup>30</sup> nie prowadzono ewidencji p.o.ś. oraz zbiorników bezodpływowych, w kolejnych dwóch<sup>31</sup> jej nie aktualizowano, a jedna gmina<sup>32</sup> ewidencjonowała jedynie p.o.ś. Było to niezgodne przepisami art. 3 ust. 3 pkt 1–2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>33</sup>. W konsekwencji gminy te nie miały rozeznania o ilości i stanie tej infrastruktury, a także nie mogły rzetelnie kontrolować sposobu oraz częstotliwości pozbywania się przez mieszkańców komunalnych osadów ściekowych i nieczystości ciekłych, a także racjonalnie planować rozbudowę sieci kanalizacyjnej.

W świetle 453 odpowiedzi ankietowanych gmin, 172 w latach 2011–2014 wspierały budowę p.o.ś. (38%). Za 129 mln zł powstało na ich terenie 18.722 p.o.ś. Nie wspierano budowy p.o.ś. w 102 (56%) ze 183 gmin, w których nie było kanalizacji lub korzystało z niej poniżej 20% mieszkańców. W pozostałych 81 gminach wybudowano 11.668 p.o.ś., przy udziale środków UE lub Funduszy Ochrony Środowiska.

### 3.1.3.2. Infrastruktura drogowa

Wójtowie – stosownie do art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. drogach publicznych<sup>34</sup> – zarządzali publicznymi drogami gminnymi. Długość tych dróg w objętych kontrolą gminach wzrosła z 1.303 km w 2011 roku do 1.504 km w 2014 roku, głównie z powodu przekwalifikowania w trzech gminach dróg wewnętrznych na drogi publiczne (z tego tytułu w gminie Słońsk długość dróg gminnych wzrosła z 30,1 km do 162,8 km, w gminie Stare Kurowo z 55,3 km do 89 km, a w gminie Batorz z 36 km do 67,9 km). Na przykład w gminie Słońsk powodem przekwalifikowania dróg była chęć uniknięcia opodatkowania dróg wewnętrznych (co przedstawiono w pkt 3.1.4. niniejszej Informacji), a w gminie Stare Kurowo – faktyczna funkcja tych dróg i ich standard.

Nasylenie siecią/gęstość publicznych dróg gminnych (długość dróg w km do powierzchni gminy w km<sup>2</sup>) wynosiła od 0,1 w gminach Stepnica i Świerzno (głównie z powodu położenia i warunków naturalnych tych gmin<sup>35</sup>) do 1,51 w gminie Zbójna, która w 2009 roku przekwalifikowała 187 km dróg wewnętrznych na drogi publiczne.

<sup>30</sup> Gminy: Batorz, Dębowa Kłoda, Janowiec Kościelny, Potworów.

<sup>31</sup> Gminy: Komarówka Podlaska, Parysów.

<sup>32</sup> Gmina Grodzisk.

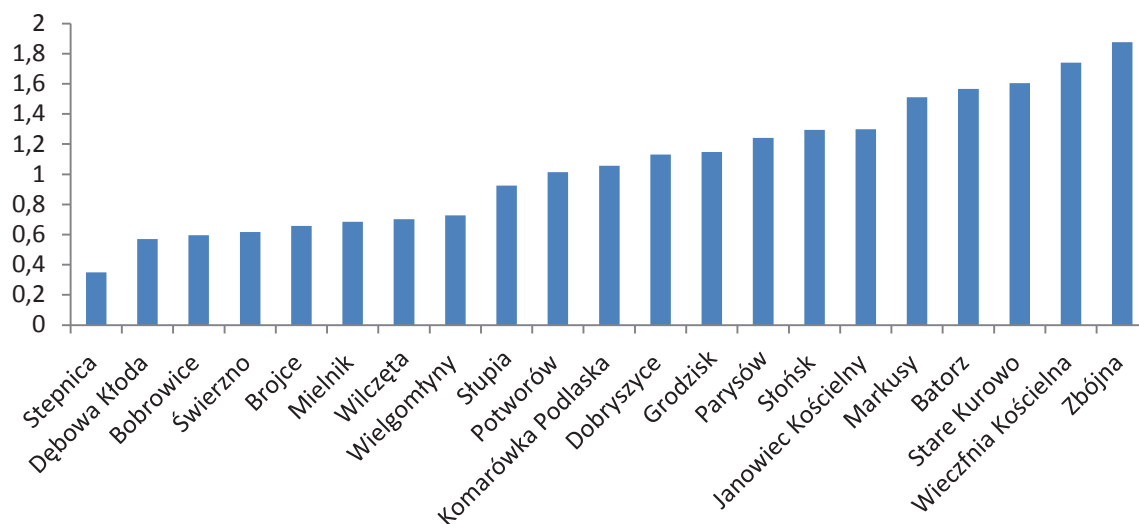
<sup>33</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 250.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 460, ze zm.

<sup>35</sup> Gmina Stepnica jest położona nad Zalewem Szczecińskim, a na terenie gminy Świerzno są duże powierzchnie terenów leśnych.

Wykres nr 3

Gęstość wszystkich dróg publicznych na koniec 2014 r. na terenie objętych kontrolą gmin



Źródło: Kontrola NIK.

W większości objętych kontrolą jst, publiczne drogi gminne to drogi gruntowe, których w 2011 roku było 44% (575,6 km), a w 2014 roku – 48% (716 km), przeważnie przekwalifikowane z dróg wewnętrznych. Drogi o nawierzchni bitumicznej stanowiły od 31% w 2011 roku (406,2 km) do 30% w 2014 roku (447,2 km).

Z odpowiedzi ankietowanych małych gmin wynika, że z 33.623 km dróg gminnych, jedynie 12.558 km (37%) miało nawierzchnię utwardzoną.

Tylko w ośmiu skontrolowanych gminach stan publicznych dróg gminnych uległ poprawie, a w ośmiu nie uległ zmianie<sup>36</sup>. W pięciu zaś pogorszył się<sup>37</sup>. Udział dróg w stanie dobrym i zadowalającym<sup>38</sup> zmniejszył się z 68% w 2011 roku do 65% w 2014 roku. Wzrósł natomiast odsetek dróg w stanie niezadowalającym i złym z 32% w 2011 roku do 35% w 2014 roku (wykresy nr 4 i 5). W ośmiu gminach<sup>39</sup> nie prowadzono nawet ewidencji tych dróg w postaci książki dróg, wymaganej art. 10 ust. 11 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych lub nie wykonywano przeglądów ich stanu technicznego, na zasadach określonych w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> Na podstawie danych przedstawionych przez skontrolowane gminy.

<sup>37</sup> Gminy: Batorz, Słońsk, Stare Kurowo, Wieczfnia Kościelna, Zbójna.

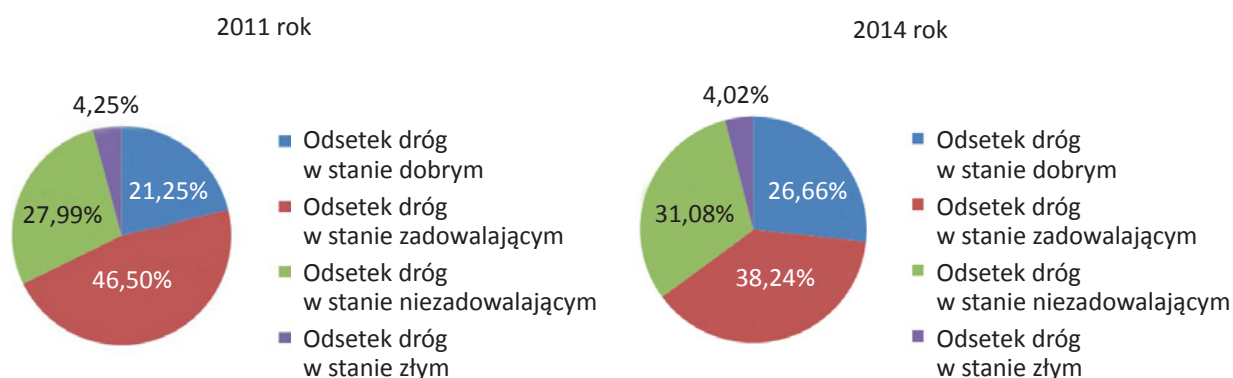
<sup>38</sup> Pojęcia określone w „Wytycznych w zakresie kategoryzacji jakości dróg”, wprowadzonych przez GDDKiA w lutym 2002 roku: [https://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/z/zarzadzeni\\_4421//documents/zal.1](https://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/z/zarzadzeni_4421//documents/zal.1) i zmodyfikowanych w 2010 roku: [http://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/s/system-oceny-stanu-nawierzchni\\_6165//documents/aktualizacja-wytycznych-sosno-pomugiec.pdf](http://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/s/system-oceny-stanu-nawierzchni_6165//documents/aktualizacja-wytycznych-sosno-pomugiec.pdf).

<sup>39</sup> Gminy: Bobrowice, Brojce, Dębowa Kłoda, Komarówka Podlaska, Markusy, Parysów, Słońsk, Wilczęta.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 290.

Wykres nr 4 i 5

Stan dróg gminnych w 2011 i w 2014 roku, według danych przedstawionych przez skontrolowane jednostki



Źródło: Kontrola NIK.

Główne powody niezadowalającego stanu publicznych dróg gminnych to:

- ograniczenia w wydatkach na drogi gminne, które w objętych kontrolą jst (w przeliczeniu na jeden km drogi) wynosiły w latach 2011–2014 od 1,9 tys. zł w gminie Markusy do 50,9 tys. zł w gminie Stepnica (w tych gminach budowano głównie wodociągi lub kanalizację);
- ograniczone, w odniesieniu do innych przedsięwzięć, możliwości pozyskania środków zewnętrznych (jedynymi zewnętrznymi źródłami finansowania budowy i modernizacji publicznych dróg gminnych były dotacje z budżetu państwa w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych i Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych);
- partycypowanie przez 19 z 21 gmin<sup>41</sup> w kosztach realizacji nie swoich zadań, tj. budowy, modernizacji lub remontów dróg powiatowych<sup>42</sup>, stanowiących w 10 gminach największą sieć dróg. Gminy są niejako zmuszone do ponoszenia kosztów remontów lub modernizacji najważniejszych dla mieszkańców dróg powiatowych, komunikujących większość miejscowości w gminach. Wydatki kontrolowanych gmin na ten cel wyniosły 11.196,5 tys. zł, co stanowiło 50% kosztów budowy lub modernizacji dróg powiatowych (22.311,1 tys. zł), przy czym w siedmiu z nich wydatki na drogi powiatowe przewyższały wydatki powiatów na drogi własne. W poszczególnych jst wydatki na remonty lub modernizację dróg powiatowych wynosiły od 5 tys. zł w gminie Świerzno do 3.424,5 tys. zł w gminie Mielnik.

Z odpowiedzi ankietowanych małych gmin<sup>43</sup> wynika, że na ich terenach znajdowało się 19.223 km dróg powiatowych, z których większość miała nawierzchnię utwardzoną – 89% (17.029 km). W 121 z 442 gmin (27%) długość tej kategorii dróg była większa niż dróg gminnych. 74% ankietowanych gmin w latach 2011–2014 partycypowało w dofinansowaniu inwestycji na drogach powiatowych. Ich wydatki na ten cel wyniosły 237.865 tys. zł, a na drogi gminne 766.921 tys. zł. W 56 z 329 gmin (17%) wydatki na drogi powiatowe przewyższały wydatki na drogi gminne.

<sup>41</sup> Z wyjątkiem gmin Słońsk i Stare Kurowo, na terenie których w okresie objętym kontrolą nie wykonywano remontów i modernizacji dróg powiatowych.

<sup>42</sup> Na podstawie porozumień pomiędzy gminami i powiatami, zawieranych w trybie art. 19 ust. 4 ustawy o drogach publicznych.

<sup>43</sup> W ankietach 11 z 453 gmin, nie było odpowiedzi o długości dróg powiatowych na terenie gmin.

### 3.1.3.3. Gospodarka odpadami

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, realizacja tego zadania należy do zadań własnych gmin. Wszystkie objęte kontrolą gminy uregulowały gospodarkę odpadami według nowych, obowiązujących od 1 lipca 2013 r. zasad. Wyłoniły podmioty odbierające odpady i ustaliły odpłatność za ich wywóz. W 10 gminach wydatki poniesione od 1 lipca 2013 r. do 30 czerwca 2015 r. na funkcjonowanie systemu odbioru odpadów przewyższyły dochody uzyskane z opłat, zaś w 11 było odwrotnie. Podawanym przez gminy powodem tego stanu był głównie brak zgody rad gmin na podwyższanie opłat od mieszkańców, szczególnie przy rosnących kosztach usług proponowanych przez podmioty odbierające odpady.

### 3.1.3.4. Edukacja

Do zadań własnych gmin, zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>44</sup>, należy prowadzenie przedszkoli publicznych lub oddziałów przedszkolnych, szkół podstawowych i gimnazjów.

#### Opieka przedszkolna

W większości gmin objętych kontrolą (17 z 21) opiekę przedszkolną w publicznych placówkach w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 zapewniono wszystkim dzieciom, których rodzice o to się ubiegali, w dwóch gminach<sup>45</sup> problem z przyjęciem dzieci wystąpił tylko w roku szkolnym 2014/2015, natomiast w dwóch kolejnych<sup>46</sup> w obu latach szkolnych. Odmowa przyjęcia dotyczyła coraz mniejszej liczby dzieci, głównie trzylatków, których przyjęcie do przedszkola nie było wówczas obowiązkowe. Skuteczność realizacji tego zadania wynikała przede wszystkim z sytuacji demograficznej. Aż w 67% skontrolowanych jednostek w latach 2011–2014 zmniejszyła się liczba dzieci podlegających opiece przedszkolnej, a w 12% pozostała bez zmian.

W większości gmin nie powinno być również problemów z zapewnieniem od 1 września 2017 r.<sup>47</sup> miejsc wszystkim dzieciom w wieku 3–6 lat. W trzech gminach<sup>48</sup> liczba miejsc w przedszkolach lub oddziałach przedszkolnych przewyższała liczbę dzieci, które w 2017 roku będą w tym wieku, a w pozostałych planowane jest uruchomienie oddziałów przedszkolnych w szkołach, punktów przedszkolnych lub budowa przedszkoli. Na dostępność miejsc w przedszkolach wpływa również migracja mieszkańców tych gmin. Na przykład w gminie Grodzisk 35 ze 111 dzieci (31%), które osiągną w 2017 roku wiek 3–6 lat przebywa poza tą gminą.

#### Szkoły publiczne

Wszystkie skontrolowane gminy zapewniały możliwości realizacji obowiązku szkolnego w szkołach podstawowych i gimnazjach. Pomimo rosnących wydatków na utrzymanie szkół, niska była – głównie w szkołach podstawowych – skuteczność nauczania, mierzona wynikami z egzaminów zewnętrznych na koniec nauki w tych szkołach.

<sup>44</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.

<sup>45</sup> Gminy: Stare Kurowo, Bobrowice.

<sup>46</sup> Gminy: Słońsk, Dobryczyce.

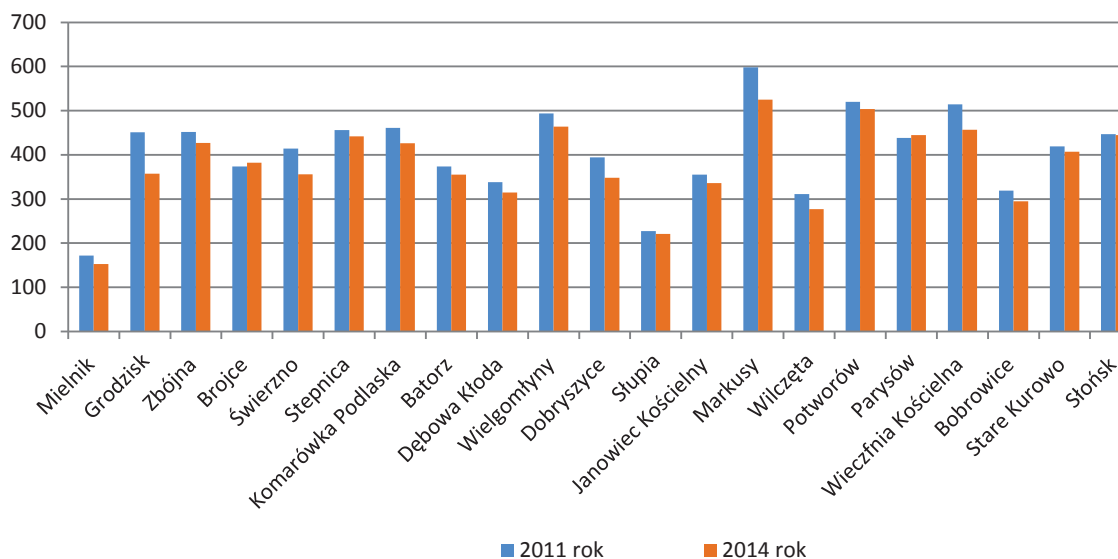
<sup>47</sup> Zgodnie z art. 1 pkt 4 lit. f. ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 827, ze zm.).

<sup>48</sup> Gminy: Komarówka Podlaska, Mielnik, Świerzno.

W roku szkolnym 2014/2015 część sześciolatków podjęła naukę w szkole, mimo to liczba uczniów w szkołach podstawowych i gimnazjach gmin objętych kontrolą w latach 2011–2014 zmniejszyła się o 7% (z 8.528 do 7.937 uczniów). W 19 z 21 gmin spadła od 0,4% w gminie Słońsk do 21% w gminie Grodzisk, zaś w dwóch (gminy Parysów i Brojce) wzrosła o około 2%. Tendencja ta w kolejnych latach ulegnie zapewne pogłębieniu ze względu na zniesienie obowiązku szkolnego dla sześciolatków (wykres nr 6).

Wykres nr 6

Zmiany liczby uczniów realizujących obowiązek szkolny w latach 2011 i 2014 na terenie gmin

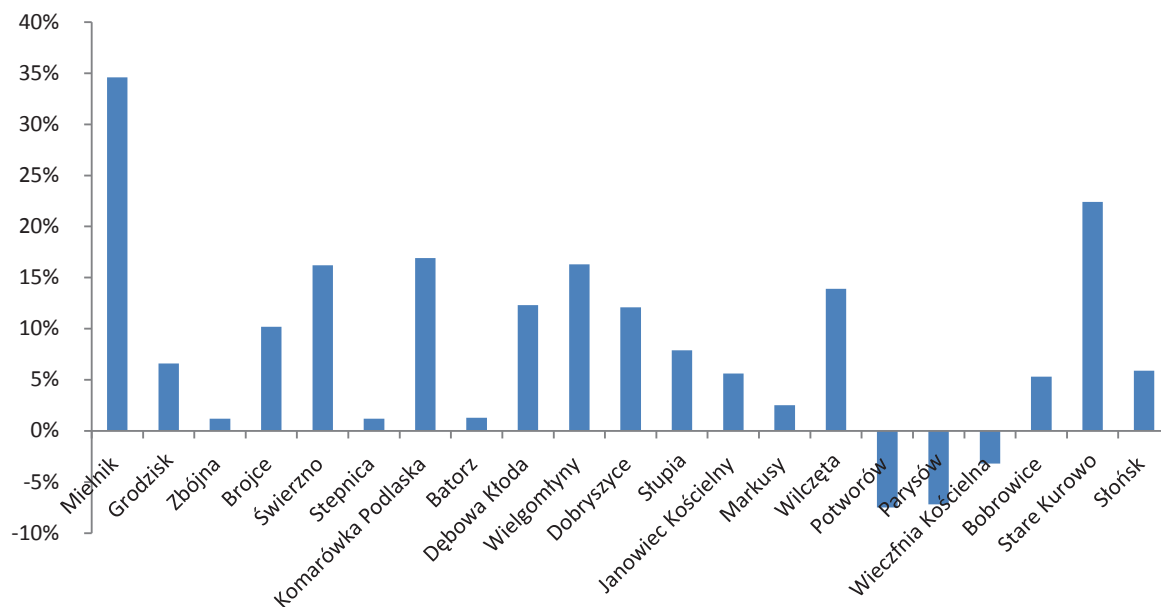


Źródło: Kontrola NIK.

W latach 2011–2014 tylko w gminie Janowiec Kościelny wzrosła liczba uczniów realizujących obowiązek szkolny na terenie własnej gminy (z 83% do 84%). W pozostałych nastąpił spadek (z 91% do 90% w gminie Mielnik i z 82% do 71% w gminie Grodzisk).

Wykres nr 7

Wydatki gmin na oświatę w 2014 roku w odniesieniu do 2011 roku (w %)



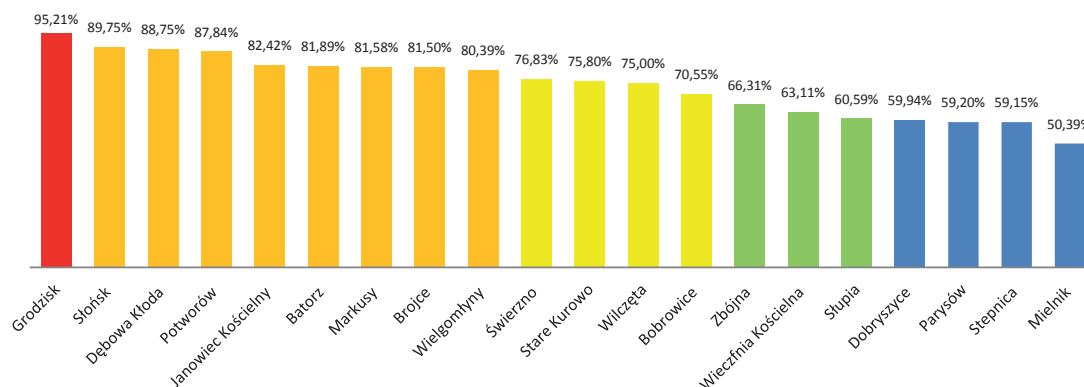
Źródło: Kontrola NIK.

W latach 2011–2014 w 18 z 21 gmin wydatki na oświatę wzrosły, od 1% w gminie Zbójna do 35% w gminie Mielnik, a w trzech<sup>49</sup> zmniejszyły się, od 3% w gminie Wieczfnia Kościelna do 8% w gminie Potworów (wykres nr 7).

Najwięcej środków przeznaczano na wynagrodzenia nauczycieli (od 49% do 71% w 2011 roku i od 40% do 78% w 2014 roku wydatków oświatowych gmin). Wydatki na wynagrodzenia nauczycieli wzrosły w tych latach w 20 z 21 gmin (od 0,1% w gminie Mielnik do 20% w gminie Świerzno), a zmniejszyły się jedynie w gminie Zbójna (o 3%). W siedmiu gminach w 2011 roku i ośmiu w 2014 roku wynagrodzenia nauczycieli były wyższe od średnich w kraju, a w czterech niższe.

Z powodu zmniejszania się liczby uczniów realizujących obowiązek szkolny w szkołach zlokalizowanych na terenie miejsca ich zamieszkania (co ilustruje wykres nr 6), subwencja oświatowa pokrywała w coraz niższym stopniu wydatki oświatowe. W 2011 roku poziom sfinansowania subwencją oświatową tych wydatków wynosił od 50% w gminie Mielnik do 95% w gminie Grodzisk, a w 60% gmin objętych kontrolą od 70% do 89% (wykres nr 8).

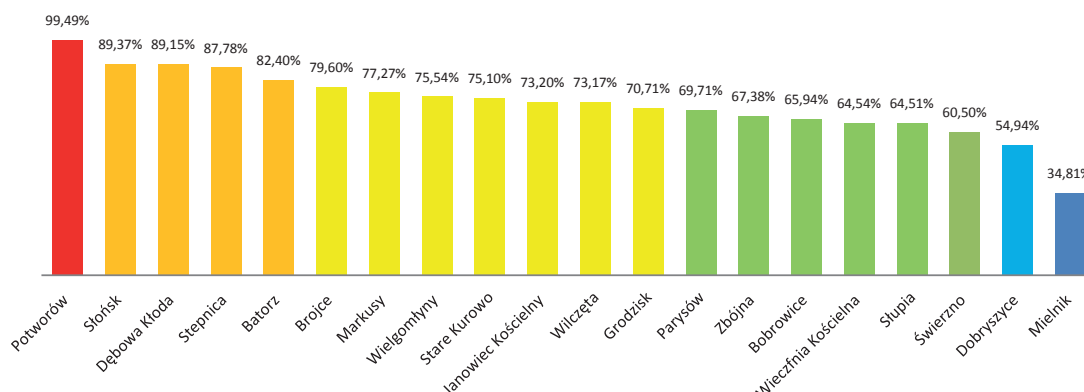
Wykres nr 8

Relacja subwencji oświatowej do wydatków skontrolowanych gmin na oświatę w 2011 roku<sup>50</sup>

Źródło: Kontrola NIK.

W 2014 roku udział subwencji w finansowaniu wydatków na oświatę stanowił od 35% w gminie Mielnik do 99% w gminie Potworów, zaś w 65% jst mieścił się w przedziale od 60% do 79% (wykres nr 9).

Wykres nr 9

Relacja subwencji oświatowej do wydatków skontrolowanych gmin na oświatę w 2014 roku<sup>51</sup>

Źródło: Kontrola NIK.

<sup>49</sup> Gminy: Parysów, Potworów i Wieczfnia Kościelna.

<sup>50</sup> Bez gminy Komarówka Podlaska z uwagi na prowadzenie przez gminę również Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych.

<sup>51</sup> Bez gminy Komarówka Podlaska z uwagi na prowadzenie przez gminę również Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych.

W 2011 roku w gminach Parysów i Mielnik, a w 2014 roku także w gminie Świerzno, subwencja oświatowa nie pokrywała nawet wydatków na wynagrodzenia nauczycieli.

Ze sprawozdań budżetowych wynika, że średnie pokrycie subwencją oświatową wydatków na oświatę, we wszystkich gminach w kraju zmniejszyło się z 69% w 2011 roku do 67% w 2014 rok, a w małych gminach z 73% do 70%.

Mimo spadku liczby uczniów w szkołach, kontrolowane gminy nie zmniejszały wydatków na oświatę, co przełożyło się na wzrost kosztów kształcenia jednego ucznia. W 2011 roku wydatki na oświatę i wychowanie w przeliczeniu na ucznia wynosiły od 6,9 tys. zł w gminie Komarówka Podlaska do 13,4 tys. zł w gminie Mielnik, a w 2014 roku wzrosły w 19 z 21 skontrolowanych jst, od 0,2 tys. zł (gmina Potworów) do 5,9 tys. zł (gmina Grodzisk) i wynosiły od 7,7 tys. zł w gminie Brojce do 16,6 tys. zł w gminie Mielnik. Charakterystyczne było, że najwyższe wydatki na jednego ucznia ponosiły gminy o bardzo dobrej sytuacji ekonomiczno-finansowej. Wydatki na jednego ucznia zmniejszyły się jedynie w gminach Brojce i Stepnica, z uwagi na wzrost liczby uczniów.

Poprawie warunków nauczania, wynikającej z coraz mniejszej liczby uczniów w klasie, oraz wzrostowi wydatków gmin na oświatę i wychowanie nie towarzyszyła jednak poprawa wyników nauczania. W przypadku 85% egzaminów zewnętrznych na koniec szkoły podstawowej w latach 2011–2015 ich wyniki były niższe niż średnie w województwach, a w 68% również niższe niż średnie w powiatach. W latach 2011–2015 systematycznie pogarszały się wyniki nauczania w dziewięciu gminach<sup>52</sup>. Wyniki lepsze od średniej w województwie osiągnięto w przypadku 14% egzaminów, a od średniej w powiecie w przypadku 24% egzaminów).

- *Lepsze wyniki egzaminów zewnętrznych niż w powiecie lub województwie osiągnięto m.in. w gminach Mielnik i Wilczęta. Należały one do gmin o wysokim wskaźniku dochodów własnych, dobrej sytuacji ekonomicznej i jednocześnie jednych z najwyższych wydatków w przeliczeniu na ucznia. W gminie Mielnik pozwoliło to na zorganizowanie zajęć wyrównawczych dla dzieci, przyznawanie ze środków własnych stypendiów i nagród za wyniki w nauce oraz dodatków motywacyjnych dla nauczycieli, na poziomie od 6% do 7% ich wynagrodzeń.*

W przypadku niemal 80% egzaminów gimnazjalnych w latach 2011–2015 ich wyniki były niższe od średnich w województwie, a w 39% z nich także w powiecie. W sześciu objętych kontrolą gminach<sup>53</sup> wyniki z egzaminów gimnazjalnych pogorszyły się w tym okresie.

Skontrolowane gminy wywiązywały się z obowiązku zapewnienia uczniom transportu z domu do szkoły. Czas dowozu w większości gmin wynosił od 20 do 40 minut (16 gmin). Najdłuższy wyniósł 55 minut. Roczne koszty dowozu dzieci w przeliczeniu na jednego dowożonego ucznia wynosiły od 68 zł w gminie Bobrowice do 3 tys. zł w gminie Mielnik i w okresie objętym kontrolą w 17 gminach wzrosły od 5% do 150%. Największy wzrost wystąpił w gminie Mielnik (z 1,2 tys. zł do 3 tys. zł, tj. o 150%), z powodu zmiany przewoźnika. Do końca roku szkolnego 2012/2013 uczniowie dowożeni byli bowiem transportem tej gminy, a w latach następnych przez przewoźnika zewnętrznego, któremu dofinansowywano koszty utworzenia dodatkowych połączeń autobusowych.

<sup>52</sup> Gminy: Bobrowice, Brojce, Dębowa Kłoda, Dobryszycy, Parysów, Słońsk, Stepnica, Świerzno, Wiecznia Kościelna.

<sup>53</sup> Gminy: Batorz, Brojce, Grodzisk, Parysów, Świerzno, Wiecznia Kościelna.



### 3.1.3.5. Wybrane zadania w zakresie pomocy społecznej

Gminy realizowały wytypowane do kontroli zadania wynikające z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>54</sup>: dożywianie dzieci, organizację i świadczenie usług opiekuńczych, pokrywanie kosztów pobytu mieszkańców gminy w domach pomocy społecznej, przyznawanie oraz wypłacanie zasiłków okresowych i celowych.

Ze świadczeń tych w gminach korzystało w 2011 roku od 8% (gmina Grodzisk) do 36% (gmina Dębowa Kłoda) mieszkańców, a w 2014 roku nieco mniej, tj. od 7% w gminie Bobrowice do 35% w gminie Dębowa Kłoda. W większości gmin (19 z 21) w okresie objętym kontrolą odsetek osób korzystających z pomocy społecznej zmniejszył się (najmniejsze zmiany wystąpiły w gminie Słupia – z 11,1% do 10,9% i w gminie Komarówka Podlaska – z 15,8% do 15,6%, a największe w gminie Mielnik – z 25% do 18%), a w dwóch wzrósł: w gminie Wilczęta z 22,3% do 22,5%, a w gminie Grodzisk z 8% do 9%.

Pomimo zmniejszania się korzystających z pomocy społecznej w odniesieniu do liczby mieszkańców, w większości małych gmin korzystało z niej nadal więcej osób niż średnio w powiatach właściwych tym gminom i województwach. W 2011 roku w 18 z 21 gmin odsetek korzystających z pomocy społecznej był wyższy niż średnia dla powiatów (najmniejsza różnica wystąpiła w gminie Wieczfnia Kościelna – 11,3%, wobec 10,5% w powiecie, zaś największa w gminie Dębowa Kłoda – 36%, w porównaniu do 16% w powiecie), a w 2014 roku w 14 z 21 gmin (najmniejsza różnica wystąpiła w gminie Potworów – 11,3%, wobec 10,6% w powiecie, a największa w gminie Dębowa Kłoda – 34,6%, w stosunku do 16,6% w powiecie). Odsetek korzystających z pomocy społecznej niższy od średniej w powiatach wystąpił w 2011 roku w gminach Batorz, Bobrowice i Grodzisk, a w 2014 roku dodatkowo w gminach Wieczfnia Kościelna, Dobryczyce, Stare Kurowo, Słońsk. W porównaniu do średniego w województwach odsetek ten był niższy w dwóch gminach (Grodzisk i Bobrowice).

W sześciu skontrolowanych gminach<sup>55</sup> stosunkowo wysoki odsetek osób korzystających z pomocy społecznej w porównaniu do średniej w powiecie i województwie, wynikał z podwyższenia w nich progu dochodu uprawniającego do przyznania świadczeń (dożywiania dzieci), a w jednej także z wdrożenia programu osłonowego dla mieszkańców.

- W gminie Mielnik od 2010 roku mieszkańców obejmowano nieobowiązkowym programem osłonowym dotyczącym pomocy lekowej. W latach 2011–2014 skorzystało z niego kolejno 123, 113, 196 i 201 rodzin. Wydatki na ten cel wyniosły – odpowiednio w latach – 52,2 tys. zł, 53 tys. zł, 70,9 tys. zł i 75 tys. zł.

W 18 z 21 gmin wydatki na wypłatę i obsługę świadczeń socjalnych (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) wzrosły od 1% w gminie Markusy do 42% w gminie Wilczęta (w gminach Stepnica i Bojce wydatki na ten cel obniżyły się o 4% i o 5%). Znaczny ich spadek (o 29%) nastąpił w gminie Potworów, jednak wynikało to z wyższych wydatków w 2011 roku, związanych z klęską żywiołową i wypłatą zasiłków celowych dla poszkodowanych (1.244,9 tys. zł). Wydatki roczne na wypłatę i obsługę świadczeń socjalnych (przeliczeniu na mieszkańca korzystającego z pomocy społecznej) wynosiły w 2011 roku od 580 zł w gminie Janowiec Kościelny do 6 tys. zł w gminie Potworów, a w 2014 roku – od 829 zł w gminie Janowiec Kościelny do 9 tys. zł w gminie Bobrowice.

<sup>54</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.

<sup>55</sup> Gminy: Brojce, Mielnik, Parysów, Potworów, Słupia, Wieczfnia Kościelna.

W siedmiu z 21 objętych kontrolą gmin<sup>56</sup> liczba pracowników socjalnych wynosiła od jednego do dwóch. Była zatem niższa od wymaganej art. 110 ust. 11 i 12 ustawy o pomocy społecznej (trzech pracowników). Wskazywanym przez wójtów powodem zatrudnienia mniejszej liczby pracowników socjalnych były ograniczone środki finansowe, trudności w pozyskaniu takich pracowników oraz wystarczająca ich liczba w stosunku do realizowanych zadań. W gminach tych występowało niskie pokrycie dotacją wydatków na utrzymanie ośrodków pomocy społecznej. W latach 2011–2014 nie otrzymywały one należnej dotacji nawet na pełne pokrycie wydatków na dodatki terenowe dla pracowników socjalnych.

- *Wójt gminy Mielnik wyjaśnił: „przepis nakazujący dostosowanie ilości pracowników socjalnych do ilości zamieszkałych mieszkańców uważam za nieracjonalny w odniesieniu do gmin o niskim poziomie zaludnienia. (...) Dotychczasowa obsada kadrowa w pełni zapewnia realizację zadań w zakresie pomocy społecznej”. Dotacja otrzymana na utrzymanie GOPS pokrywała od 17% do 22% wydatków poniesionych na ten cel.*
- *Wg wójta gminy Słupia, zatrudnienie jednego pracownika socjalnego wynikało z ograniczonych środków finansowych na ten cel.*
- *Wójt gminy Dobryczyce podał, że: „w najbliższym czasie analizowane będą środki finansowe w celu określenia możliwości zatrudnienia pracowników socjalnych”. Udział dotacji na utrzymanie GOPS w tej gminie w wydatkach na ten cel wynosił od 38% w 2011 roku do 25% w 2014 roku.*
- *Wójt gminy Parysów wskazał na występowanie problemów z zatrudnieniem pracowników socjalnych z odpowiednim wykształceniem oraz skłonnych przyjąć propozycję pracy wiążącą się z narażeniem na stres i bezpośredni kontakt z klientem. Otrzymane środki dotacji pokrywały od 24% do 30% wydatków na utrzymanie GOPS.*

Z odpowiedzi ankietowanych małych gmin wynika, że mniej niż trzech pracowników socjalnych wg stanu na koniec 2011 r. i 2014 r. zatrudniano w odpowiednio 197 i 169 z 453 gmin (kolejno 44% i 37,3%).

### 3.1.3.6. Opieka zdrowotna

Wszystkie objęte kontrolą gminy – zgodnie z art. 10 ust. 2 i 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz art. 4 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – uchwałyły oraz realizowały programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, a także przeciwdziałania narkomanii. Tylko gminy Bobrowice, Mielnik, Stepnica – posiadające wysokie dochody własne i charakteryzujące się stosunkowo niskim zadłużeniem – realizowały za zadania określone w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, dotyczące rozpoznania potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy oraz opracowania na tej podstawie i realizacji programów polityki zdrowotnej.

- *Gmina Mielnik w latach 2011–2015 ze środków własnych finansowała sześć profilaktycznych programów zdrowotnych dla mieszkańców gminy: szczepienia ochronne przeciwko rakowi szyjki macicy, szczepienia niemowląt nowoczesnymi szczepionkami uodparniającymi, szczepienia ochronne przeciwko grypie osób po 65. roku życia, szczepienia ochronne przeciwko pneumokokom oraz specjalistyczne porady ortopedyczne. Programami tymi objęto 671 osób.*
- *Gmina Bobrowice w latach 2011–2014 realizowała dwa profilaktyczne programy zdrowotne, finansowane ze środków własnych: szczepienia ochronne przeciwko rakowi szyjki macicy i badania mammograficzne kobiet w wieku 50–69 lat, którymi objęto 283 osoby.*
- *Gmina Stepnica w latach 2012–2015 sfinansowała środkami własnymi realizację czterech profilaktycznych programów zdrowotnych dla swoich mieszkańców. Dotyczyły one profilaktyki chorób układu krążenia dla osób po 50. roku życia (obejmując w każdym roku całą populację takich osób), badań mammograficznych dla kobiet po 50. roku życia (objęto nimi 637 osób), profilaktycznych szczepień przeciw grypie osób powyżej 60. roku życia (którymi objęto 645 osób), profilaktyki raka szyjki macicy (badania cytologiczne w 2012 roku i badania z wykorzystaniem zakupionego przez gminę aparatu USG w latach 2013–2014), z których skorzystało 1011 osób.*

<sup>56</sup> Gminy: Bobrowice, Dobryczyce, Grodzisk, Mielnik, Parysów, Słupia, Świerzno (w gminie Bobrowice wymagane zatrudnienie osiągnięto w 2013 roku).

Jako powody nierozpoznawania potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców oraz nierealizowania programów polityki zdrowotnej wójtowie wskazywali: niezgłaszanie przez mieszkańców potrzeb w tym zakresie, brak „tradycji” w ich prowadzeniu, funkcjonowanie na terenie gminy niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej, zajmującego się problematyką zdrowotną i leczeniem pacjentów.

### 3.1.3.7. Biblioteki gminne

Gminy, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 o bibliotekach<sup>57</sup>, zorganizowały i prowadziły biblioteki, a także zapewniały im warunki działania.

Pomiędzy jst objętymi kontrolą występowały istotne różnice w liczbie woluminów dostępnych w bibliotekach (w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, wg stanu na koniec 2014 r.). W gminie Grodzisk w bibliotece posiadano ich bowiem 2.357, a w gminie Świerzno – 12.445. W latach 2011–2014 w 10 z 21 gmin liczba woluminów w przeliczeniu na 1000 mieszkańców wzrosła od 1% w gminie Świerzno do 12% w gminie Mielnik. W kolejnych 10 jednostkach liczba ich zmniejszyła się (od 1% w gminie Markusy do 25% w gminie Wielgomłyny), głównie z powodu ponownej inwentaryzacji, usunięcia pozycji nieaktualnych lub zniszczonych, likwidacji filii bibliotek oraz zmniejszenia wydatków na zakupy nowych woluminów.

Na koniec 2014 r. w 11 gminach<sup>58</sup> liczba woluminów w przeliczeniu na 1000 mieszkańców była wyższa niż średnia we właściwych dla nich powiatach, w 14<sup>59</sup> wyższa niż przeciętna w województwach, zaś w 14<sup>60</sup> wyższa nawet niż średnia w kraju.

Znaczne różnice występowały również w liczbie czytelników korzystających z bibliotek (w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, wg stanu na koniec 2014 r.). Wynosiły one od 44 w gminie Grodzisk do 206 w gminie Markusy. W latach 2011–2014 w 13 gminach nastąpił spadek czytelnictwa (liczony liczbą czytelników na 1000 mieszkańców), od 1% w gminach Wilczęta i Komarówka Podlaska do 43% w gminie Wielgomłyny. W siedmiu gminach czytelnictwo zaś wzrosło, od 1% w gminie Stare Kurowo do 18% w gminie Markusy.

Wg stanu na koniec 2014 r. tylko w pięciu skontrolowanych gminach<sup>61</sup> liczba czytelników (w przeliczeniu na 1000 mieszkańców) była wyższa niż średnia w powiatach, zaś w pięciu<sup>62</sup> wyższa nawet od średniej krajowej. W pozostałych gminach liczba czytelników była niższa niż średnia w powiatach, w tym nawet 3–4-krotnie.

W 18 z 21 gmin wydatki na biblioteki w przeliczeniu na mieszkańca wzrosły od 1% w gminie Słońsk do 231% w gminie Wilczęta, zaś w trzech zmniejszyły się<sup>63</sup>, od 8% w gminie Bobrowice do 32% w gminie Brojce. W 2014 roku wynosiły one od 10 zł w gminie Brojce do 92 zł w gminie Mielnik. Efektem wyższych wydatków był wzrost liczby woluminów, poprawa czytelnictwa oraz jakości obsługi mieszkańców.

<sup>57</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 642, ze zm.

<sup>58</sup> Gminy: Batorz, Bobrowice, Brojce, Dębowa Kłoda, Markusy, Mielnik, Stare Kurowo, Stepnica, Świerzno, Zbójna.

<sup>59</sup> Gminy: Batorz, Bobrowice, Dębowa Kłoda, Janowiec Kościelny, Markusy, Mielnik, Stare Kurowo, Słońsk, Słupia, Stepnica, Świerzno, Wieczfnia Kościelna, Wilczęta, Zbójna.

<sup>60</sup> Gminy: Batorz, Bobrowice, Brojce, Dębowa Kłoda, Janowiec Kościelny, Markusy, Mielnik, Stare Kurowo, Słońsk, Słupia, Stepnica, Świerzno, Wieczfnia Kościelna, Zbójna.

<sup>61</sup> Gminy Bobrowice, Markusy, Mielnik, Wilczęta, Zbójna.

<sup>62</sup> Gminy Bobrowice, Markusy, Mielnik, Świerzno, Zbójna.

<sup>63</sup> Gminy Batorz, Bobrowice, Brojce.

- *Biblioteka w Mielniku (o najwyższych wydatkach w przeliczeniu na mieszkańca) otwarta była przez sześć dni w tygodniu i umożliwiała mieszkańcom zamawianie książek przez Internet, a osobom starszym i niepełnosprawnym także telefonicznie. Biblioteka udostępniała również audiobooki oraz korzystała z wypożyczeń międzybibliotecznych.*
- *Biblioteka w Markusach (w której wydatki w przeliczeniu na mieszkańca utrzymywały się na poziomie 49–56 zł) zorganizowała w okresie objętym kontrolą 806 imprez i spotkań, w tym 345 dla seniorów, 246 dla wszystkich mieszkańców i 215 dla dzieci. Pozyskała również ze źródeł zewnętrznych 94,8 tys. zł.*

### 3.1.3.8. Infrastruktura sportowa i turystyczna

Na terenie objętych kontrolą gmin, zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie<sup>64</sup> oraz art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie, realizowano zadania na rzecz stworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu i uprawiania turystyki. W okresie objętym kontrolą we wszystkich kontrolowanych gminach nastąpiła poprawa tej infrastruktury, głównie w wyniku realizacji programu „Moje Boisko – Orlik 2012” oraz pozyskania środków z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, w tym poprzez Lokalne Grupy Działania. Obiekty sportowe i turystyczne na obszarach tych gmin były ogólnodostępne.

### 3.1.3.9. Cmentarze

Tylko sześć z 21 gmin prowadziło cmentarze komunalne<sup>65</sup>. Pozostałe 15 skontrolowanych gmin nie posiadało takich cmentarzy, ani nie zawarło porozumienia z inną gminą w celu wspólnej realizacji tego zadania, mimo że w świetle art. 4 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, cmentarze komunalne powinny być założone na terenie każdej gminy lub miasta, a jedynie w uzasadnionych przypadkach można założyć cmentarz dla kilku gmin. Za wystarczające uznawano bowiem funkcjonowanie na terenie tych gmin cmentarzy wyznaniowych (od jednego do pięciu). Taka sytuacja może utrudnić dokonanie pochówku osób niewierzących lub o wyznaniu innym niż to, dla którego prowadzone są cmentarze wyznaniowe.

### 3.1.3.10. Wybrane zadania zleczone z zakresu administracji rządowej

Gminy realizowały wytypowane do kontroli zadania zleczone z zakresu administracji rządowej, dotyczące wydawania, wymiany i unieważniania dowodów osobistych oraz przyjmowania, przesyłania i niszczenia wniosków o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Wykonywanie tych zadań odbywało się we wszystkie dni robocze, w godzinach pracy urzędów gmin oraz przez pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy.

Koszty realizacji tych zadań były bardzo zróżnicowane<sup>66</sup>. Koszt wydania dowodu osobistego wynosił od 17,09 zł w gminie Świerzno do 110,40 zł w gminie Słońsk, a w przeliczeniu na mieszkańca – od 1,24 zł w gminie Dębowa Kłoda do 9,50 zł w gminie Mielnik. Koszty wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej wynosiły zaś od 20,94 zł w gminie Wieczfnia Kościelna do 296,84 zł w gminie Świerzno, a w przeliczeniu na mieszkańca – od 0,41 zł w gminie Dębowa Kłoda do 6,77 zł w gminie Parysów.

Z odpowiedzi ankietowanych małych gmin wynika, że średnio rocznie w latach 2011–2014 wydawały one od 60 do 875 dowodów osobistych. W przypadku wniosków o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej realizowały zaś od jednego do 365 wniosków.

<sup>64</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 176.

<sup>65</sup> Były to wszystkie objęte kontrolą gminy z województwa lubuskiego i zachodniopomorskiego.

<sup>66</sup> Koszty wyliczone przez kontrolowane jednostki na potrzeby kontroli NIK.

### 3.1.4. Pozyskiwanie przez gminy środków na wykonywanie zadań oraz sytuacja ekonomiczno-finansowa gmin

#### Dochody gmin

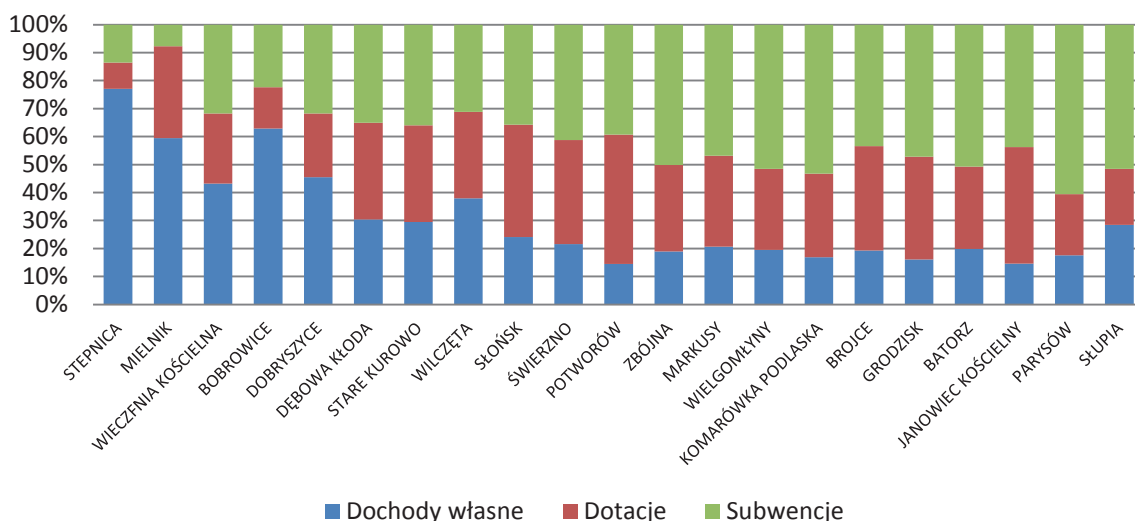
W objętych kontrolą gminach dochody w 2011 roku wynosiły od 5.968 tys. zł w gminie Słupia do 44.411 tys. zł w gminie Stepnica, a w 2014 roku od 7.417 tys. zł w gminie Słupia do 18.450,4 tys. zł w gminie Słońsk. W 14 z 21 gmin dochody w 2014 roku w porównaniu do 2011 roku wzrosły. Obniżenie w siedmiu gminach<sup>67</sup> dochodów wynikało z niższych dochodów majątkowych (głównie dofinansowania na realizację inwestycji współfinansowanych ze środków UE) oraz zmniejszenia dochodów własnych (w gminach: Stepnica<sup>68</sup> i Wieczfnia Kościelna<sup>69</sup>) i niższych subwencji (w gminach: grodzisk i Wieczfnia Kościelna). Poza gminami Stepnica i Wieczfnia Kościelna dochody własne gmin na przestrzeni tych lat wzrosły.

Przeciętne dochody gmin w Polsce (bez miast na prawach powiatu) w przeliczeniu na mieszkańca, w 2011 roku wynosiły 3.055 zł i w 2014 roku wzrosły do 3.371 zł (o 10%), a w małych gminach 3.378 zł i wzrosły do 3.582 zł (o 6%). W skontrolowanych gminach w 2011 roku ukształtowały się na poziomie od 2.215 zł w gminie Słupia do 9.060 zł w gminie Stepnica, a w 2014 roku – od 2.554 zł w gminie Grodzisk do 7.100 zł w gminie Mielnik. W 2011 roku wyższy poziom dochodów w przeliczeniu na mieszkańca od średniego w kraju osiągnęło 12 gmin objętych kontrolą, zaś w 2014 roku – 13.

Poziom dochodów gmin objętych kontrolą wynikał z otrzymywanych subwencji i dotacji, które dominowały w 18 gminach w 2011 roku i w 2014 roku. Tylko w trzech gminach dochody własne przewyższały dochody z subwencji i dotacji, co ilustrują wykresy nr 10 i 11.

Wykres nr 10

#### Struktura dochodów gmin objętych kontrolą w 2011 roku



Źródło: Kontrola NIK.

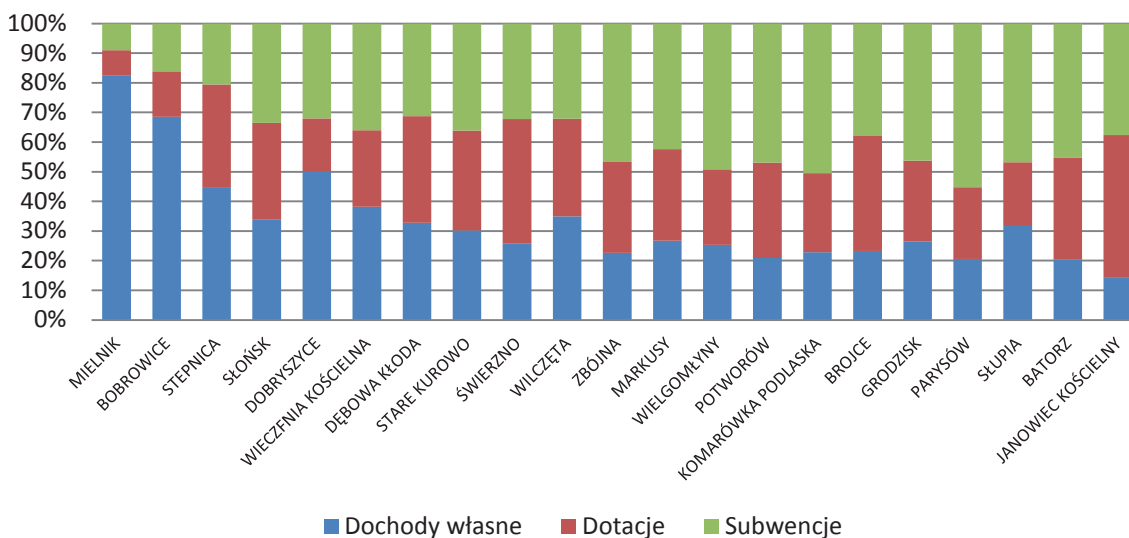
<sup>67</sup> Gminy: Dębowa Kłoda, Grodzisk, Mielnik, Potworów, Stepnica, Wieczfnia Kościelna, Wilczęta.

<sup>68</sup> W przypadku gminy Stepnica wynikało to z zakończenia płatności przez Urząd Morski zaległości podatkowych. Dochody własne tej gminy zmniejszyły się z 29.434 tys. zł w 2011 roku do 7.682 tys. zł w 2014 roku.

<sup>69</sup> W przypadku gminy Wieczfnia Kościelna powodem była likwidacja składowiska odpadów i związana z tym utrata dochodów z tego tytułu.

Wykres nr 11

## Struktura dochodów gmin objętych kontrolą w 2014 roku



Źródło: Kontrola NIK.

W okresie objętym kontrolą najniższy udział subwencji w dochodach ogółem wystąpił w gminie Mielnik, zaś najwyższy w gminie Parysów – w 2011 roku (stanowił od 8% do 60%, a w 2014 roku od 9% do 55%). W odpowiednio 14 i 18 gminach subwencja stanowiła ponad 30% dochodów gmin. W przeliczeniu na mieszkańca w 2011 roku wynosiła od 569 zł w gminie Mielnik do 1.713 zł w gminie Potworów, a w 2014 roku od 638 zł w gminie Mielnik do 1.866 zł w gminie Zbójna. W 18 objętych kontrolą gminach w 2011 roku i w 17 w 2014 roku subwencja w przeliczeniu na jednego mieszkańca przewyższała średnią krajową dla gmin (bez miast na prawach powiatu), wynoszącą – odpowiednio w tych latach – 924 zł i 969 zł, a w kolejno 11 i dziewięciu gminach była wyższa od przeciętnej w małych gminach (1.230 zł w 2011 roku i 1.259 zł w 2014 roku).

W 2011 roku udział dotacji w dochodach gmin wynosił od 8% w gminie Stepnica do 46% w gminie Potworów, a w 2014 roku od 8% w gminie Mielnik do 47% w gminie Janowiec Kościelny. W 11 gminach dotacje stanowiły ponad 30% dochodów gmin. W przeliczeniu na mieszkańca w 2011 roku wynosiły od 442 zł w gminie Słupia do 2.413 zł w gminie Mielnik, a w 2014 roku od 496 zł w gminie Dobryszycy do 2.072 zł w gminie Janowiec Kościelny. W 17 skontrolowanych jednostkach w 2011 roku i w 16 w 2014 roku dotacje w przeliczeniu na mieszkańca były wyższe od średniej krajowej dla wszystkich gmin (bez miast na prawach powiatu), wynoszącej 689 zł w 2011 roku i 709 zł w 2014 roku, a w kolejno 13 i 12 jst przewyższały przeciętną w małych gminach (932 zł w 2011 roku i 964 zł w 2014 roku).

Najważniejszym problemem w małych gminach był niski poziom dochodów własnych. W przeliczeniu na mieszkańca w 2011 roku wynosiły one średnio 1.067 zł, a w 2014 roku wzrosły do 1.279 zł, podczas gdy we wszystkich gminach w kraju (bez miast na prawach powiatu) było to 1.319 zł i 1.617 zł, czyli o 19% i o 21% więcej. W gminach objętych kontrolą dochody własne w przeliczeniu na mieszkańca w 2011 roku wynosiły od 418 zł w gminie Parysów do 6.005 zł w gminie Stepnica, zaś w 2014 roku – od 595 zł w gminie Parysów do 5.856 zł w gminie Mielnik.

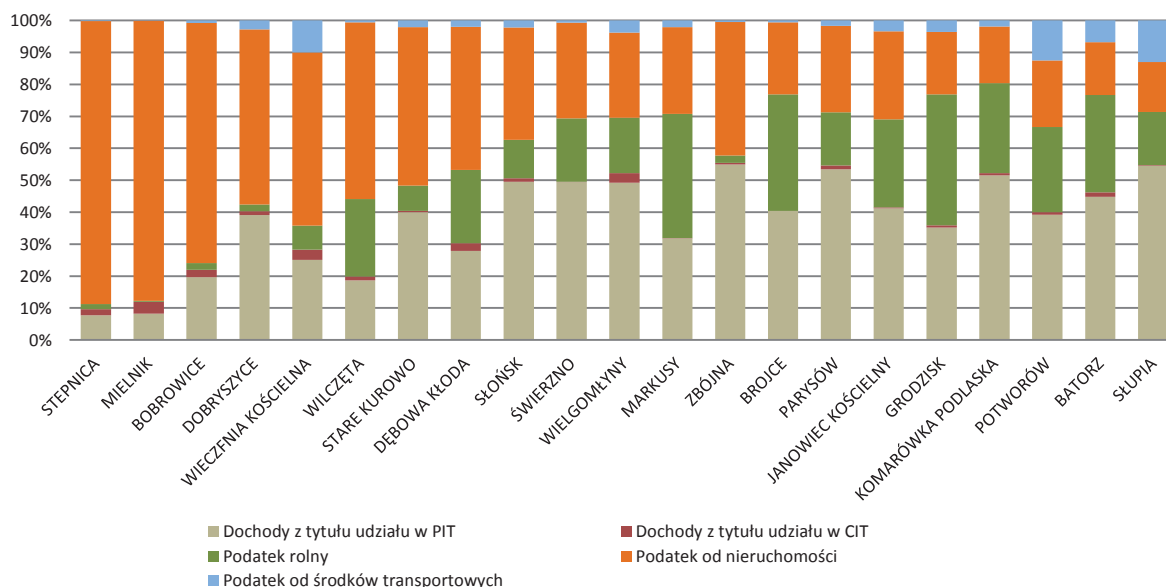
Głównym źródłem dochodów własnych były podatki, z których wpływy w 2011 roku stanowiły od 44% dochodów własnych w gminie Wiecfnia Kościelna do 97% w gminie Mielnik,

a w 2014 roku od 38% w gminie Zbójna do 92% w gminie Mielnik. W stosunku zaś do dochodów ogółem, wpływy podatkowe stanowiły w 2011 roku od 7% w gminie Potworów do 58% w gminie Mielnik, zaś w 2014 roku – od 8% w gminie Zbójna do 76% w gminie Mielnik.

Zróżnicowana była również struktura dochodów podatkowych (wykresy nr 12 i 13). W gminach Mielnik, Bobrowice, Stepnica, Dobryszycy, Wieczfnia Kościelna i Dębowa Kłoda dominował podatek od nieruchomości. We wszystkich gminach marginalną rolę odgrywały dochody z udziału w podatku CIT, co wynikało z braku na ich terenie siedzib znaczących podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Względnie wysoki był udział podatku z PIT.

Wykres nr 12

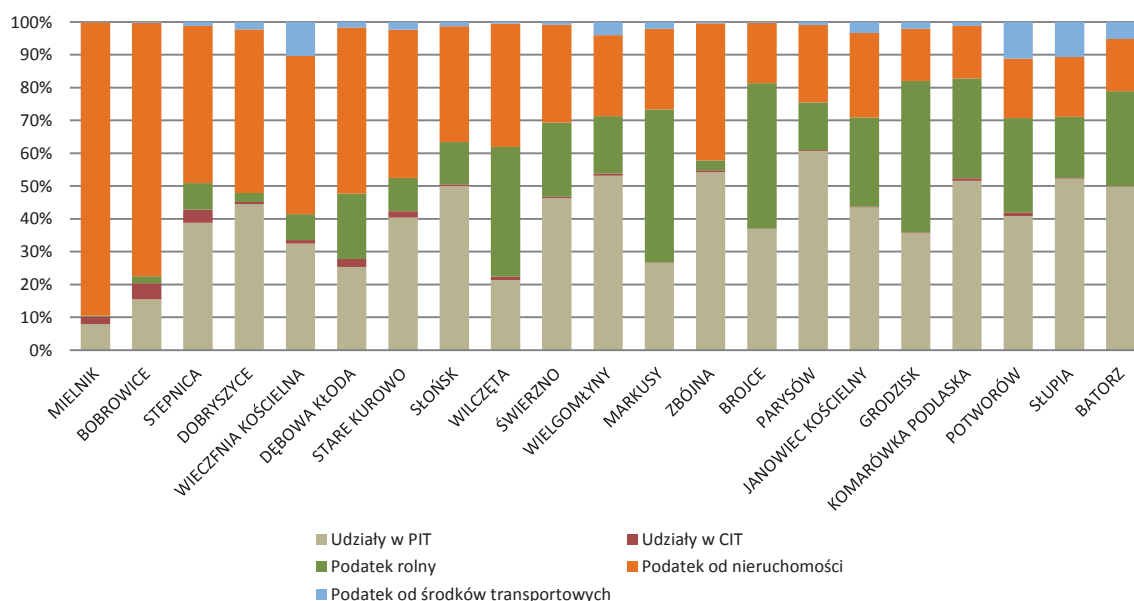
Struktura dochodów podatkowych gmin objętych kontrolą w 2011 roku



Źródło: Kontrola NIK.

Wykres nr 13

Struktura dochodów podatkowych gmin objętych kontrolą w 2014 roku



Źródło: Kontrola NIK.

W ośmiu z 21 objętych kontrolą gmin<sup>70</sup>, głównie w latach 2011–2012, wystąpiły przypadki nieopodatkowania nieruchomości własnych, przeważnie dróg wewnętrznych. Skutkowało to zaniżeniem dochodów w tych latach i otrzymaniem w kolejnych latach subwencji wyrównawczej wyższej od należnej łącznie o 3.318,5 tys. zł lub niższymi o 273,7 tys. zł wpłatami do budżetu państwa w ramach mechanizmu wyrównawczego (tzw. „janosikowego”).

- W gminie Dębowa Kłoda w latach 2011–2012 nie zgłoszono do opodatkowania gruntów gminy zajętych pod drogi wewnętrzne. W konsekwencji zaniżono dochody podatkowe gminy (wykazywane w sprawozdaniu Rb-PDP) będące podstawą naliczenia otrzymanej przez gminę subwencji wyrównawczej, która w latach 2013–2014 była wyższa od należnej o 1.554,1 tys. zł.
- W gminie Stepnica w latach 2011–2012 nie zgłoszono do opodatkowania – niepodlegających wyłączeniu lub zwolnieniu podatkowemu – gruntów gminy nieprzekazanych w posiadanie innym podmiotom. Skutkowało to zaniżeniem dochodów podatkowych (wykazywanych w sprawozdaniu Rb-PDP), służących w latach 2013–2014 do wyliczenia wpłat do budżetu państwa w ramach mechanizmu wyrównawczego. Nieuiszczone przez gminę za te lata wpłaty wyniosły 125,5 tys. zł.

### Wydatki gmin

W 2011 roku w objętych kontrolą gminach wydatki wynosiły od 8.626,7 tys. zł w gminie Słupia do 33.931,7 tys. zł w gminie Stepnica, zaś w 2014 roku od 7.551 tys. zł w gminie Słupia do 26.126,3 tys. zł w gminie Stepnica. W odniesieniu do 2011 roku w 13 z 21 gmin wydatki zmniejszyły się, z powodu niższych wydatków majątkowych (ich udział w wydatkach ogółem zmalał z 27% do 17%), głównie ze względu na kończącą się perspektywę finansową (2007–2013). Wzrosły w tych latach wydatki bieżące – z 236.804,1 tys. zł do 261.553,4 tys. zł, tj. o 10%.

Głównymi kierunkami wydatków objętych kontrolą gmin były: oświata i wychowanie (od 13% do 43% wydatków ogółem w 2011 roku i od 17% do 45% w 2014 roku), pomoc społeczna (odpowiednio w latach od 5% do 31% i od 7% do 35%), gospodarka komunalna i ochrona środowiska (od 2% do 29% i od 1% do 19%) oraz transport i łączność od 2% do 14% i od 1% do 33%).

Przeciętne wydatki gmin w Polsce (bez miast na prawach powiatu) w przeliczeniu na mieszkańca w 2011 roku wynosiły 3.214 zł i w 2014 roku wzrosły do 3.391 zł, natomiast małych gmin wzrosły – odpowiednio – z 3.532 zł do 3.638 zł. W skontrolowanych jst w 2011 roku kształtowały się one na poziomie od 2.848 zł w gminie Słońsk do 8.448 zł w gminie Stepnica, a w 2014 roku od 2.472 zł w gminie Grodzisk do 7.815 zł w gminie Mielnik. Wyższy poziom wydatków na mieszkańca od średniego w kraju, w 2011 roku miało 15 gmin objętych kontrolą, zaś w 2014 roku – 13.

Na wydatki majątkowe skontrolowane gminy w przeliczeniu na mieszkańca przeznaczyły w 2011 roku od 164 zł (gmina Świerżno) do 4.029 zł (gmina Stepnica), a w 2014 roku od 30 zł (gmina Grodzisk) do 1.664 zł (gmina Stepnica), przy średniej w kraju w tych latach 725 zł i 606 zł<sup>71</sup>. W latach tych odpowiednio 13 i osiem gmin na ten cel wydatkowało więcej niż średnio we wszystkich gminach w kraju (bez miast na prawach powiatu), zaś osiem i siedem więcej niż przeciętnie w małych gminach<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> Gminy: Batorz, Bobrowice, Dębowa Kłoda, Komarówka Podlaska, Potworów, Słupia, Stepnica i Świerżno. W przypadku Gminy Słupia nieprawidłowości w tym zakresie zostały stwierdzone przez kontrolę UKS.

<sup>71</sup> W przeliczeniu na mieszkańca gminy w kraju na wydatki majątkowe przeznaczyły w 2011 roku przeciętnie 725 zł, a w 2014 roku – 606 zł.

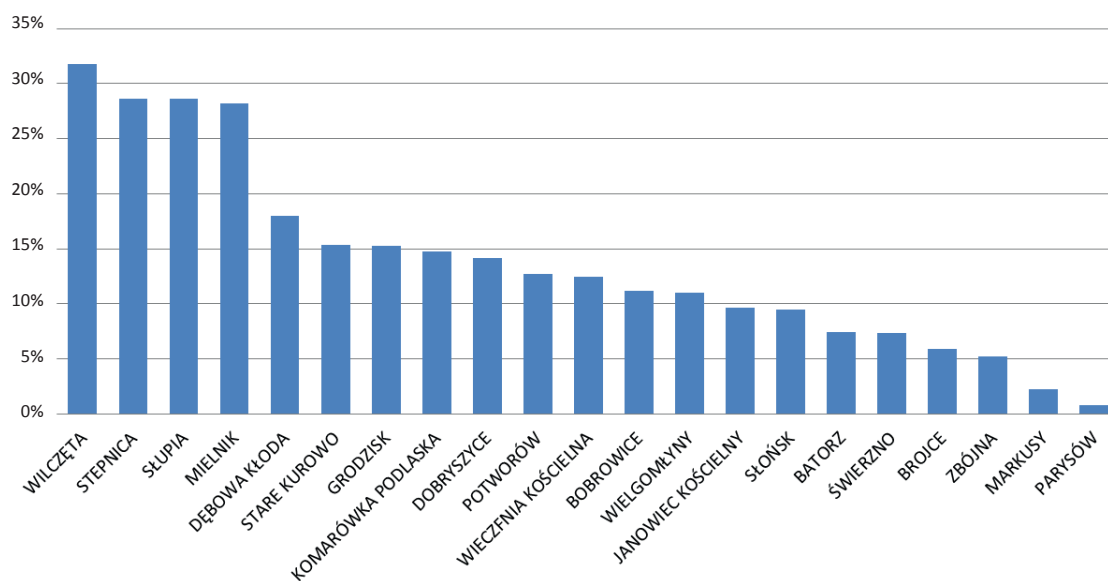
<sup>72</sup> W przeliczeniu na mieszkańca małe gminy na wydatki majątkowe przeznaczyły w 2011 roku średnio 889 zł, a w 2014 roku – 701 zł.



Udziały wydatków na realizację projektów, programów lub zadań ze środków europejskich lub innych źródeł zagranicznych w wydatkach ogółem objętych kontrolą gmin obrazują wykresy nr 14 i 15.

Wykres nr 14

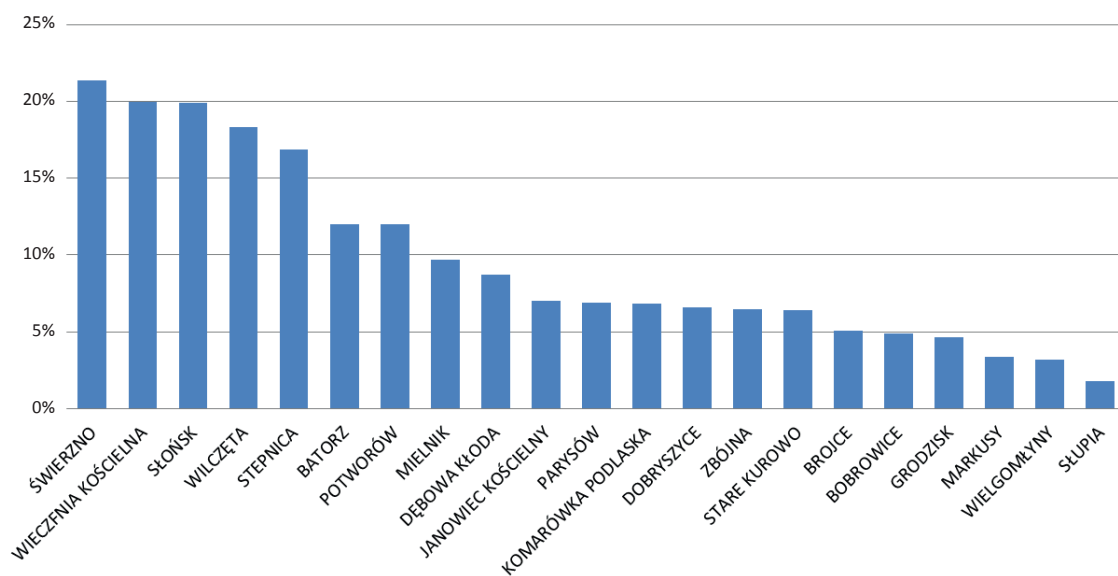
Udział wydatków na projekty, programy lub zadania ze środków europejskich lub innych źródeł zagranicznych w wydatkach ogółem gmin w 2011 roku



Źródło: Kontrola NIK.

Wykres nr 15

Udział wydatków na projekty, programy lub zadania ze środków europejskich lub innych źródeł zagranicznych w wydatkach ogółem gmin w 2014 roku



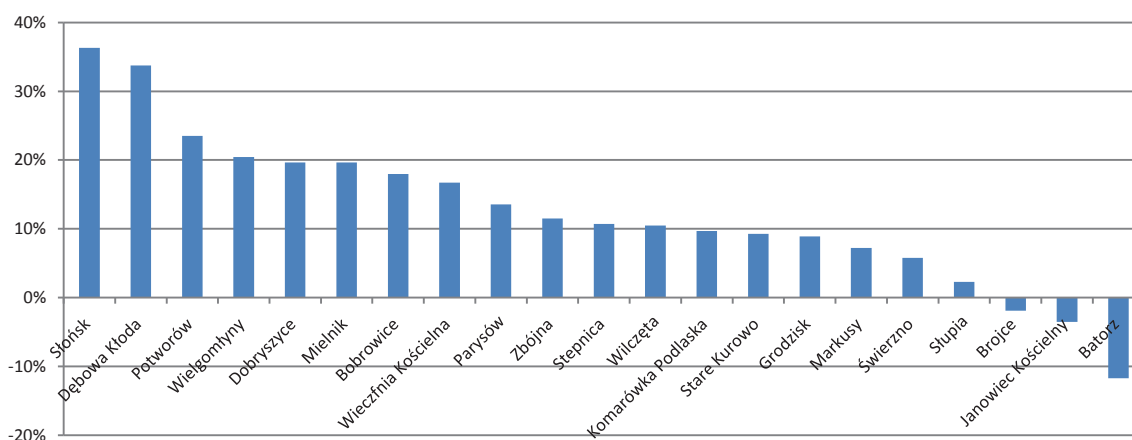
Źródło: Kontrola NIK.

Na utrzymanie urzędów gmin w 2011 roku wydatkowano od 860,7 tys. zł w gminie Słupia do 2.031,7 tys. zł w gminie Potworów, zaś w 2014 roku od 880,5 tys. zł w gminie Słupia do 2.494,4 tys. zł w gminie Potworów. Wydatki te w 2011 roku stanowiły od 5% (gmina Stepnica) do 14% (gmina Batorz) wydatków ogółem, a w 2014 roku od 7% (gmina Świerzno) do 17% (gmina Potworów).

Koszty utrzymania urzędów w przeliczeniu na mieszkańca w 2014 roku wnosily od 218 zł w gminie Grodzisk do 905 zł w gminie Mielnik. W 2014 roku w trzech gminach były one niższe niż w 2011 roku, zaś w pozostałych wzrosły od 2% do 36%, co przedstawia wykres nr 16.

Wykres nr 16

Porównanie wydatków na utrzymanie urzędów gmin (w przeliczeniu na mieszkańca) w 2014 roku w odniesieniu do 2011 roku



Źródło: Kontrola NIK.

Wydatki na wynagrodzenia pracowników urzędów gmin, w przeliczeniu na mieszkańca, w 2011 roku wynosiły od 171 zł w gminie Grodzisk do 603 zł w gminie Mielnik i w 2014 roku wzrosły w tych gminach od 183 zł do 726 zł. W przeliczeniu na mieszkańca wynagrodzenie w latach 2011–2014 zmniejszyło się w dwóch gminach (o 2% w gminie Batorz i o 6% w gminie Brojce), a w pozostałych kontrolowanych wzrosło, od 0,4% w gminie Zbójna do 31% w gminie Dębowa Kłoda.

### Sytuacja ekonomiczno-finansowa

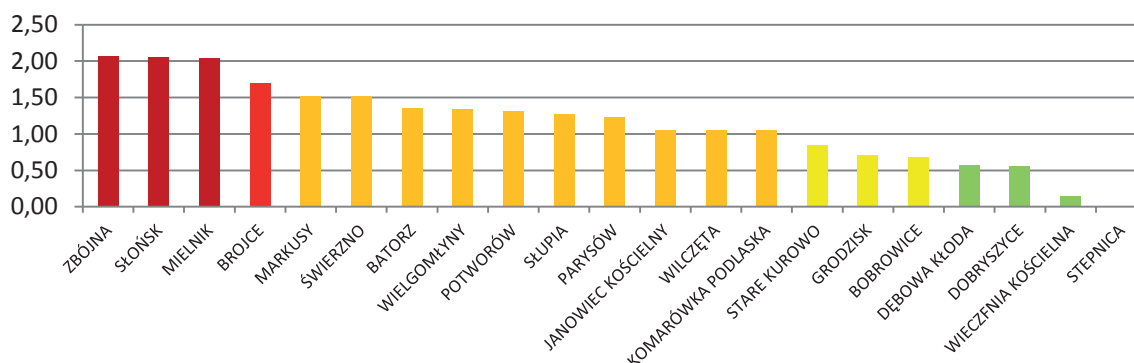
Zadłużenie objętych kontrolą gmin było porównywalne – wynosiło łącznie 93.923,8 tys. zł na koniec 2011 r. i 94.127 tys. zł na koniec w 2014 r. Zadłużonych było 20 z 21 skontrolowanych gmin<sup>73</sup>, w tym na koniec 2011 r. od 929,8 tys. zł gmina Dębowa Kłoda do 7.957,2 tys. zł gmina Wielgomłyn, zaś na koniec w 2014 r. w 12 gminach zadłużenie wzrosło, a w ośmiu zmniejszyło się i wynosiło od 616,7 tys. zł w gminie Wieczfnia Kościelna do 9.853,6 tys. zł w gminie Słońsk.

W przeliczeniu na mieszkańca zadłużenie 12 z 21 objętych kontrolą gmin wzrosło w okresie objętym kontrolą od 48 zł w gminie Dobryszce do 888 zł w gminie Świerzno. Było to głównie skutkiem pozyskiwania środków ze źródeł zewnętrznych na realizację zadań. Na koniec 2014 r. w 14 z 21 kontrolowanych gmin zadłużenie na mieszkańca było wyższe niż średnie zadłużenie w małych gminach w Polsce, wynoszące 1.017 zł (wykres nr 17).

<sup>73</sup> W okresie objętym kontrolą zadłużona nie była gmina Stepnica, zaś w 2011 roku również Gmina Wieczfnia Kościelna.

Wykres nr 17

Wysokość zadłużenia gminy w przeliczeniu na mieszkańca na koniec 2014 r. (w tys. zł)



Źródło: Kontrola NIK.

W objętych kontrolą gminach indywidualny wskaźnik zadłużenia (liczony wg wzoru obowiązującego od 2014 roku – spłata kredytów i pożyczek z odsetkami do planowanych dochodów budżetowych ogółem w odniesieniu do średniej arytmetycznej z obliczonej dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu<sup>74</sup>), wynosił od 1,1% w gminie Brojce do 15,3% w gminie Bobrowice<sup>75</sup>. Tylko w gminie Bobrowice nowy wskaźnik był wyższy od obowiązującego do końca 2013 r. wszystkie gminy (maksymalnie do 15%) wskaźnika spłaty kredytów i pożyczek wraz z odsetkami, wykupu papierów wartościowych, potencjalnych spłat poręczeń i gwarancji do planowanych na dany rok budżetowy dochodów jst<sup>76</sup>.

W trzech gminach osiągnięty wskaźnik zadłużenia na koniec 2014 r. był wyższy od planowanego – w gminie Brojce wynosił 10% wobec 1,1%, w gminie Janowiec Kościelny 4,3% wobec 3,6%, a w gminie Parysów 7,7% przy planowanych 7,4%. W 12 kolejnych gminach wskaźnik osiągnięty był zbliżony do planowanego (w tym w gminie Dobryszycy wynosił 4,4% wobec 4,5%, w gminie Potworów 6,3% w porównaniu do planowanych 9,2%). W gminie Brojce wzrosły również zobowiązania wymagalne z 255,6 tys. zł na koniec 2014 r. do 742,7 tys. zł na koniec 2015 r., co świadczy o utracie płynności. Gmina ta, jako jedyna spośród objętych kontrolą, zaciągnęła zobowiązania również w parabanku (695,3 tys. zł wg stanu na koniec 2015 r. – zadłużenie gminy wówczas wynosiło 8.671,5 tys. zł). W styczniu 2016 roku Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie wezwała gminę do opracowania i uchwalenia programu naprawczego.

We wszystkich skontrolowanych gminach obciążenie dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia przekraczało na koniec w 2014 r. 80%, w tym w 18 z nich 95% (wykres nr 18). W konsekwencji 17 gmin straciło możliwość zaciągania dalszych zobowiązań lub te możliwości zostały znacznie ograniczone.

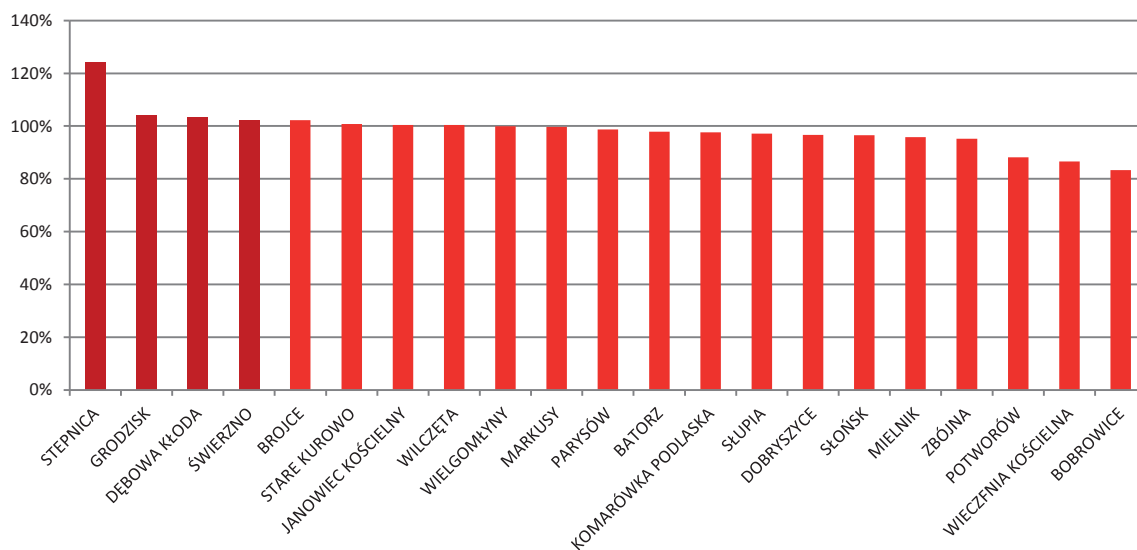
<sup>74</sup> Określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

<sup>75</sup> Nie dotyczy gminy Stepnica, która nie posiadała zadłużenia.

<sup>76</sup> Zgodnie z obowiązującym do końca 2013 r. art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr. 249 poz. 2104, ze zm.).

Wykres nr 18

Wskaźnik obciążenia dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia w 2014 roku



Źródło: Kontrola NIK.

Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z 15 Regionalnych Izb Obrachunkowych wynika, że małe gminy mają większe problemy z utrzymaniem właściwych poziomów zadłużenia, bowiem:

- do realizacji programów naprawczych zobowiązano 27 gmin w kraju, w tym 16 małych, głównie w województwach kujawsko-pomorskim i podlaskim (po cztery), zachodniopomorskim (trzy), dolnośląskim i podkarpackim (po dwie);
- w latach 2014–2015 w trakcie roku budżetowego relacji zadłużenia określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych nie zachowało 68 gmin w Polsce, w tym 38 małych, przede wszystkim w województwach: zachodniopomorskim (18), podlaskim (siedem), dolnośląskim (pięć), opolskim, kujawsko-pomorski i lubuskim (po dwie).

### 3.1.5. Oddziaływanie przez gminy na niekorzystne czynniki rozwojowe

We wszystkich gminach objętych kontrolą zdiagnozowano główne czynniki negatywnie wpływające na ich rozwój. Diagnozy te zostały sformułowane w różnych dokumentach, m.in. w strategiach rozwoju gmin, planach odnowy poszczególnych miejscowości, gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych, studiach uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego. Wskazywano zarówno na niezadowalający stan infrastruktury technicznej (zły stan dróg, brak lub niskie pokrycie terenu gminy siecią kanalizacyjną i wodociągową, słabą bazę turystyczną, brak miejsc do spędzania wolnego czasu, niewystarczające połączenia komunikacyjne, brak miejsc do uprawiania sportu), jak również na negatywne czynniki demograficzne i społeczne (wyludnianie się terenów gminy spowodowane ujemnym przyrostem naturalnym i migracją ludności oraz starzeniem się społeczeństwa, wysoki poziom bezrobocia, słabą skuteczność nauczania, niski poziom przedsiębiorczości, ubóstwo, niski poziom dochodów mieszkańców, uzależnienie od pomocy społecznej i apatii).

Gminy podejmowały działania mające na celu przeciwdziałanie tym zjawiskom, realizując przedsięwzięcia infrastrukturalne i projekty społeczne na rzecz: integracji społecznej (także osób starszych), zwiększenia aktywności zawodowej osób bezrobotnych oraz zapewnienia pomocy osobom starszym (w tym dostępu do usług medycznych, rehabilitacyjnych i opiekuńczych).

Działania te wpływały na poprawę standardu życia mieszkańców, jednak poziom realizacji części zadań publicznych w większości gmin oraz ich sytuacja ekonomiczna (problematykę tę przedstawiono w pkt. 3.1.2. i 3.1.3. niniejszej Informacji) nie dają możliwości istotnej poprawy warunków życia w najbliższej przyszłości, a zidentyfikowane negatywne zjawiska mogą się pogłębiać.

Z problemem migracji i szybkiego starzenia się społeczeństwa oraz bezrobociem nie potrafiły sobie poradzić nawet najbogatsze z objętych kontrolą gmin.

- *Gmina Mielnik o najwyższym poziomie dochodów własnych i ich udziale w dochodach ogółem, która w latach 2011–2015 prowadziła szereg działań inwestycyjnych i realizowała projekty społeczne, jest gminą charakteryzującą się jednymi z najbardziej niekorzystnych relacji demograficznych wśród gmin objętych kontrolą, co omówiono w pkt 3.1. niniejszej Informacji. Wójt tej gminy w wyjaśnieniu podał, że: „większość gmin i małych miast w Polsce boryka się z podobnymi problemami. Działania jednego czy kilku wójtów problemu nie rozwiąże. Muszą być podjęte działania systemowe”.*

### 3.1.6. Współdziałanie gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań

Objęte kontrolą gminy na ogół nie podejmowały z sąsiednimi gminami współpracy na rzecz wspólnej realizacji zadań. Ograniczano ją do realizacji poszczególnych przedsięwzięć lub projektów (dotyczących na przykład wspólnych zakupów energii elektrycznej, remontu lub modernizacji poszczególnych dróg, dożywiania dzieci w szkołach, objęcia mieszkańców usługami opiekuńczymi czy też wspólnego występowania o środki unijne na budowę sieci szerokopasmowego Internetu, zakładania na budynkach kolektorów słonecznych). Tylko cztery gminy podjęły wspólną realizację zadań w ramach związków międzygminnych.

- *Gminy Bobrowice, Stare Kurowo i Janowiec Kościelny przekazały związkowi międzygminnemu, wykonywanie zadań dotyczących gospodarki odpadami, a gmina Komarówka Podlaska prowadzenie zaopatrzenia w wodę i odprowadzanie ścieków.*
- *Gmina Bobrowice zadanie dotyczące prowadzenia akt stanu cywilnego przekazała gminie w Krośnie Odrzańskim, na podstawie rozporządzenia wojewody lubuskiego z 2004 roku.*

Z odpowiedzi ankietowanych małych gmin na temat współpracy z innymi jst<sup>77</sup> wynika, że szerzej współpracowały one z powiatami (423 z 453 z nich – 93%), niż z innymi, sąsiednimi gminami (332 z nich – 73%). Najczęściej obszary współpracy z powiatem to: drogi (92%), przeciwdziałanie bezrobociu (66%), bezpieczeństwo publiczne (43%), promocja (37%), pomoc społeczna (33%), edukacja (25%). Współpraca z innymi gminami dotyczyła zaś: dróg (43%), edukacji (30%), turystyki (29%), sportu i rekreacji (27%), gospodarki odpadami i wodno-kanalizacyjnej, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (po 23%).

Z wyjaśnień wójtów skontrolowanych gmin wynika, że są oni negatywnie nastawieni do łączenia się z gminami sąsiednimi. W ich opinii takie połączenie spowodowałoby pogorszenie warunków życia lub wpłynęłoby niekorzystnie na jakość i terminowość obsługi mieszkańców.

<sup>77</sup> Pytania dotyczyły współpracy bezpośredniej poszczególnych gmin a nie ich udziału w związkach międzygminnych.

Wójtowie wskazywali również, że nie są zainteresowani tworzeniem z powiatem i innymi gminami jednostek do wspólnej obsługi zadań. Uważają, że nie przyniosłoby to oszczędności. Wskazują też na różną organizację wykonywania zadań w poszczególnych gminach. Jedynie nieliczni uważają, że z sąsiednimi gminami mogą realizować wspólne projekty. Wskazywali także na możliwość wspólnego prowadzenia transportu publicznego i opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

Większość ankietowanych małych gmin (98%) wskazała, że nie prowadziła analiz mających na celu łączenie się z sąsiednimi gminami. Przeprowadziło je jedynie 11 z 453 gmin.

Brak zainteresowania łączeniem lub podziałem gmin potwierdzają dane pozyskane z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. W latach 2011–2015 do ministra właściwego do spraw administracji wpłynęły bowiem tylko cztery wnioski w sprawie połączenia gmin (żaden z nich nie dotyczył gmin małych). Rada Ministrów pozytywnie rozpatrzyła jeden z tych wniosków – dotyczący połączenia miasta Zielona Góra z gminą Zielona Góra. Nie wpłynął natomiast żaden wniosek o podział gminy. W latach 2005–2014 wpłynęły natomiast nieformalne wnioski (obywateli, komitetów i grup inicjatywnych) w sprawie utworzenia sześciu gmin. W 2015 roku w przypadku dwóch z nich minister właściwy do spraw administracji publicznej wszczął postępowanie w celu ich utworzenia, a 28 lipca 2015 r. Rada Ministrów podjęła decyzję o utworzeniu z dniem 1 stycznia 2016 r. gminy Grabówka o liczbie 7,6 tys. mieszkańców i gminy Szczawa o liczbie 2019 mieszkańców. W dniu 28 grudnia 2015 r. Rada Ministrów zmieniła jednak swoją decyzję. W jednym przypadku referendum w sprawie utworzenia gminy było nieważne, a w drugim, w trakcie referendum większość mieszkańców opowiedziała się przeciw podziałowi istniejącej gminy.

### 4.1 Przygotowanie kontroli

Na etapie przygotowywania kontroli, w czterech gminach z obszaru województwa podlaskiego przeprowadzono kontrole rozpoznawcze<sup>78</sup>, które pozwoliły na opracowanie tematyki i metodyki kontroli planowej koordynowanej oraz wskaźników i mierników oceny na jej potrzeby. Korzystano też z materiałów publikowanych przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwo Finansów, danych Głównego Urzędu Statystycznego i Kuratorium Oświaty w Białymstoku, literatury specjalistycznej oraz informacji z portali samorządowych. Wykorzystano również wyniki wcześniejszych kontroli NIK, w szczególności:

- „Gospodarka ściekowa gmin na obszarach nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej w latach 2009–2011 (I półrocze)” (P/11/133),
- „Wpływ likwidacji szkół na organizację gminnej sieci szkół i warunki kształcenia uczniów” (P/13/069),
- „Wdrożenie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi” (P/14/007),
- „Realizacja zadań z zakresu gospodarki przestrzennej przez samorzady województwa podkarpackiego w latach 2009–2012” (P/13/137),
- „Realizacja przez wybrane gminy województwa opolskiego zadań własnych w zakresie ochrony zdrowia” (P/14/099).

Wyboru jednostek do kontroli dokonano metodą doboru celowego. Kryteriami doboru była liczba ludności (gminy poniżej pięciu tysięcy mieszkańców) oraz sytuacja finansowa gmin wg udziału dochodów własnych w dochodach ogółem i udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem. W poszczególnych województwach wytypowano po dwie gminy, których dochody własne w dochodach ogółem były jednymi z najniższych w województwie, przy jednoczesnym wysokim poziomie zobowiązań ogółem w dochodach ogółem oraz po jednej gminie, której dochody własne w dochodach ogółem były jednymi z najwyższych w województwie, przy jednoczesnym niskim poziomie zobowiązań ogółem w dochodach ogółem<sup>79</sup>.

W trakcie kontroli zalecano stosowanie opisowych ocen działalności kontrolowanych gmin. Wynikało to głównie z zakresu zadań objętych badaniami w kontrolowanych jednostkach oraz oceną prawidłowości i skuteczności ich realizacji.

### 4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Podczas postępowania kontrolnego w każdej z jednostek realizację zadań badano na podstawie analizy spraw dotyczących uchylonych decyzji w postępowaniach podatkowych oraz w postępowaniach o wydanie warunków zabudowy, uwzględnionych odwołań w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, terminowości załatwiania spraw na przykładzie postępowań podatkowych prowadzonych na wnioski obywateli oraz postępowań o wydanie warunków zabudowy, negatywnych (stwierdzających nieważność) rozstrzygnięć nadzorczych (RIO, wojewody) w odniesieniu do uchwał i zarządzeń przygotowywanych w urzędzie, zaś do oceny posiadania kadr odpowiednich do realizacji zadań – wytypowano zadania dotyczące podatków lokalnych, inwestycji, ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego.

<sup>78</sup> Gminy Czyże, Przytuły, Szumowo, Wyszki.

<sup>79</sup> Typowania dokonano na podstawie danych z *Analizy wskaźników do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011–2013*, przeprowadzonej przez Ministerstwo Finansów dla gmin wiejskich.

Od wójtów skontrolowanych gmin pobrano wyjaśnienia na temat możliwości współpracy z innymi jst, zmian wprowadzonych nowelizacją ustawy o samorządzie, umożliwiających tworzenie wspólnych jednostek obsługi, zainteresowaniu taką formą obsługi i barierach z tym związanych.

Do wójtów gmin objętych kontrolą (także w ramach kontroli rozpoznawczej) skierowano 25 wystąpień pokontrolnych, zawierających 68 wniosków, dotyczących głównie:

- zatrudnienia w ośrodkach pomocy społecznej wymaganej liczby pracowników socjalnych,
- prowadzenia ewidencji dróg gminnych i okresowych kontroli ich stanu,
- prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków oraz prowadzenia kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych,
- opracowania i przedłożenia radom gmin planów rozwoju sieci drogowej,
- przeznaczenie i wykorzystania dochodów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wyłącznie na realizację gminnych programów profilaktyki oraz rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii,
- skorygowania lub złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości,
- informowania wnioskodawców o wydłużonym terminie załatwiania spraw.

Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że na 22 sierpnia 2016 roku 46 wniosków zostało zrealizowanych, 16 było w trakcie realizacji, zaś sześciu nie zrealizowano.

Dwa zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego zgłosił wójt Gminy Batorz. Zostały one oddalone w całości.

Do wszystkich 622 małych gmin skierowano ankietę, w wyniku której otrzymano 453 odpowiedzi. Zasięgnięto też informacje<sup>80</sup> w:

- Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji na temat otrzymanych w okresie objętym kontrolą wniosków dotyczących łączenia lub podziału małych gmin albo podziałów, które spowodują powstanie małych gmin, jak również na temat analiz będących podstawą decyzji o ewentualnym połączeniu jst z inicjatywy Rady Ministrów;
- regionalnych izbach obrachunkowych na temat programów naprawczych realizowanych przez małe gminy oraz uwag na temat wiarygodności wieloletnich prognoz finansowych i poziomu wskaźnika zadłużenia;
- urzędach marszałkowskich województw, w których zlokalizowane były gminy objęte kontrolą, na temat jakości wniosków aplikacyjnych małych gmin i najczęstszych przyczyn niezakwalifikowania ich do dofinansowania z budżetu UE.

Oprócz tego kontrolerzy wystąpili o informacje do 49 jednostek gminnych lub powiatów.

W związku ze stwierdzonymi przypadkami niewykonywania przeglądów stanu dróg gminnych, jak również nieprowadzenia ich ewidencji (co przedstawiono w pkt 3.1.3.2. Informacji) do 22 sierpnia 2016 r. w sześciu przypadkach skierowano do właściwych powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego zawiadomienia o popełnieniu wykroczeń przez zarządców tych dróg.

W wyniku kontroli ujawniono nieprawidłowości finansowe na łączną kwotę 16.079,8 tys. zł, z tego między innymi: uszczuplenie środków lub aktywów – 2.306,8 tys. zł, wydatkowanie środków z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 1.457 tys. zł, kwoty nienależnie uzyskane – 3.592,2 tys. zł, sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 8.221,9 tys. zł oraz pozyskane pożyczki finansowe 501,9 tys. zł.

<sup>80</sup> W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.



## Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446).
2. Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gmin a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34 poz. 198, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198).
4. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 716).
8. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 617).
9. Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 374).
10. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 121, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 581, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 25 października 1991 o organizacji i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r. poz. 406, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1786).
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 92).

## Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>81</sup>, ogół mieszkańców zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Wspólnota ta uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16 ust. 2 Konstytucji), mającej na celu umożliwienie społecznościom lokalnym bezpośredniego wpływu na funkcjonowanie wspólnoty, poprzez przejęcie zadań lokalnych niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów. Zadania te samorząd wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Mieszkańcy gminy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową (art. 1 ustawy o samorządzie). Gminą jest wspólnota mieszkańców na określonym terytorium. Gmina dysponuje najszerszym zakresem kompetencji, bowiem art. 6 ustawy o samorządzie wprowadza domniemanie właściwości gminy dla wszystkich spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, jeżeli nie są one zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Ustawa ta określa dwa rodzaje zadań gminy: zadania własne, mające na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty oraz zadania zleczone, z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji, przygotowania i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum. Z analiz z ostatnich lat, m.in. Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji<sup>82</sup> (dalej MAC) wynika, że małe gminy mają problem z wyższymi kosztami działalności, brakiem wystarczającego zaplecza kadrowego, brakiem możliwości finansowych na realizację kosztownych przedsięwzięć w zakresie infrastruktury, niekorzystną strukturą demograficzną czy migracjami. Te uwarunkowania mogą wpływać na rozwój małych gmin i ograniczać szansę na podniesienie jakości życia ich mieszkańców.

W Polsce funkcjonuje 2478 gmin<sup>83</sup>, z tego 622<sup>84</sup> to gminy o liczbie mieszkańców poniżej 5000 (25,1%), a 86,4% gmin liczy poniżej 20,0 tys. mieszkańców. Średnia liczba mieszkańców w gminie ukształtowała się na poziomie 15,4 tys.<sup>85</sup> (to jest zbliżonym do średniej dla krajów Unii Europejskiej), ale przy dużym zróżnicowaniu powierzchni gmin. Niezależnie od liczby mieszkańców gminy (100 tys. czy 2 tys.) zakres zadań jak i struktur organizacyjnych jest taki sam, mimo że specyfika i koszty ich realizacji mogą być diametralnie różne. Przekłada się na relatywnie wysokie koszty funkcjonowania szczególnie małych jednostek, w kontekście realizacji tych samych zadań. Tendencją w Unii w ostatnich latach jest powiększanie podstawowych jednostek administracyjnych. Na przykład przeprowadzona w 2007 roku reforma w Danii (kraj o gęstości zaludnienia zbliżonej do Polski) spowodowała powstanie podstawowych jednostek terytorialnych o ponad 30,0 tys. mieszkańców – średnia liczba mieszkańców w gminie wynosi tam 56,7 tys. Odmiennym przykładem jest Francja z 36.679 gminami, w tym z około 10% z nich liczącymi poniżej 100 mieszkańców. Takie rozproszenie wymusiło wspólną realizację zadań, w tym powstawanie struktur zwanych pays (grup lub związków gmin), mających na celu wspólną realizację projektów rozwojowych. Przy tym zadania gmin dzielą się na obligatoryjne i fakultatywne, zaś część zadań nie jest realizowana na poziomie gmin (np. pomoc społeczna – poziom departamentów)

<sup>81</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>82</sup> Ocena sytuacji samorządów lokalnych, MAC, 2013 r.: <https://mac.gov.pl/files/ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych.pdf>.

<sup>83</sup> Wg stanu na 1 stycznia 2015 r. w tym 66 miast na prawach powiatu – Dane GUS rejestr Teryt. Wg stanu na 31 grudnia 2014 r. gmin było 2479.

<sup>84</sup> Na koniec 1999 roku takich gmin było 580.

<sup>85</sup> Wg danych z Oceny sytuacji samorządów lokalnych wymienionej w przypisie 2 uwzględniającej miasta na prawach powiatu.

lub realizowana w ograniczonym zakresie – gmina zarządza i utrzymuje szkoły podstawowe i przedszkola, natomiast pracownicy szkół są wynagradzani przez państwo, a personel techniczny szkół gimnazjalnych i liceów przez departamenty lub regiony.

Dotychczas w kraju nie wystąpiły przypadki łączenia małych gmin<sup>86</sup>, mimo zachęty funkcjonującej od 2003 roku w ustawie o dochodach samorządu (art. 41 ust. 1) – zwiększenia o pięć punktów procentowych w okresie pięciu lat udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Od 1 stycznia 2016 r. nastąpiła modyfikacja zachęt finansowych (zwiększenie wpływów z PIT preferujące jednostki o najmniejszych dochodach z PIT – poniżej średniej krajowej), co szerzej omówiono w załączniku nr 3 do niniejszej Informacji.

*Z Analizy wskaźników do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011–2013, przeprowadzonej przez Ministerstwo Finansów dla gmin wiejskich wynika, że gminy wiejskie poniżej 5 tys. mieszkańców (w porównaniu z gminami od 5 do 20 tys. i powyżej 20 tys. mieszkańców) charakteryzowały się w tych latach najniższą nadwyżką operacyjną, mającą wpływ na możliwości spłaty zobowiązań oraz finansowania wydatków inwestycyjnych, najniższym udziałem wydatków majątkowych w wydatkach ogółem i najwyższym spadkiem tych udziałów na przestrzeni lat 2011–2013. W gminach tych występował również wyższy udział kosztów obsługi zadłużenia w odniesieniu do dochodów. Jednocześnie charakteryzowały się one najwyższym wskaźnikiem samofinansowania, co może świadczyć o większym finansowaniu inwestycji środkami własnymi, jak również o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości.*

<sup>86</sup> W 2015 roku połączyły się miasto i gmina Zielona Góra.

## Analiza stanu prawnego

Problematykę objętą kontrolą normuje szereg regulacji, z których podstawowe to ustawy: o samorządzie, o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gmin a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, o dochodach samorządu terytorialnego i o finansach publicznych.

Jak już wspomniano, pojęcie gminy zostało zdefiniowane w art. 16 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Definicję tę zawiera również art. 1 ustawy o samorządzie, w którym jest mowa, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, a poprzez gminę należy rozmieść wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.

Zgodnie z art. 6 ustawy o samorządzie, gmina jest jednostką terytorialną o najszerszym zakresie kompetencji, bowiem jest właściwa dla wszystkich spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, jeżeli nie są one zastrzeżone ustawowo na rzecz innych podmiotów. Ustawa o samorządzie wyróżnia dwa rodzaje zadań: zadania własne, służące zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, których otwarty katalog określono w art. 7 ww. ustawy oraz zadania zlecone, w tym zlecone ustawami, o których mowa w art. 8 ust. 1 tej ustawy, tj. z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji, przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum. Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji (art. 8 ust. 2 ustawy). Zadania własne gmin mogą mieć charakter obowiązkowy (art. 7 ust. 2 powołanej ustawy). Taki charakter mają również zadania zlecone, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy.

Podział na zadania własne oraz zlecone został określony w ustawie z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gmin a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>87</sup>, a szczegółowy zakres zadań i kompetencji organów gminy został zawarty w ustawach szczególnych.

W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie). W zakresie realizacji zadań użyteczności publicznej – będących zadaniami własnymi gminy określonymi w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie, a których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych – gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej (art. 9 ust. 2 i 4 ustawy o samorządzie).

Wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jst. gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jst mogą sobie wzajemnie bądź innym jst udzielać pomocy, w tym finansowej (art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie). Możliwość finansowania zadań realizowanych przez inne jst lub na rzecz innych jst – w formie dotacji celowych – przewidują art. 46 i 47 ustawy o dochodach samorządu.

Od 1 stycznia 2016 r. nastąpiło ułatwienie realizacji wykonywania zadań publicznych przez gminy<sup>88</sup>. Gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową

<sup>87</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 34 poz. 198, ze zm.

<sup>88</sup> Art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1045).

i organizacyjną jednostek obsługiwanych (jednostek organizacyjnych gminy, gminnych instytucji kultury, innych gminnych osób prawnych z wyłączeniem m.in. przedsiębiorstw i spółek prawa handlowego). Wspólną obsługę będą mogły prowadzić urzędy gmin, inne jednostki do tego powołane, w tym jednostki związków międzygminnych lub powiatowo-gminnych (art. 10a–10d ustawy o samorządzie), co ma na celu obniżenie kosztów administracji i jej wyspecjalizowanie.

Źródła dochodów gmin, ich ustalanie i gromadzenie zostało określone w ustawie o dochodach samorządu. Składają się na nie dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa (art. 3 ust. 1 tej ustawy):

- 1) katalog dochodów własnych został wymieniony w art. 4 ust. 1–3 ustawy o dochodach samorządu. Są nimi głównie: wpływy z podatków lokalnych do których należą podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych<sup>89</sup>, podatek rolny<sup>90</sup>, podatek leśny<sup>91</sup>, podatek dochodowy opłacany w formie karty podatkowej<sup>92</sup>, podatek od spadków i darowizn<sup>93</sup>, podatek od czynności cywilnoprawnych<sup>94</sup>, wpływy z opłat (skarbowej, targowej, miejscowej, eksploatacyjnej), dochody z majątku gminy oraz udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych – PIT (39,34%) i wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych – CIT (6,71%). W przypadku podatków lokalnych gminy posiadają władztwo podatkowe. Obejmuje ono prawo organów jst do poboru określonych podatków na rzecz lokalnego budżetu oraz do kształtowania wymiaru tych podatków, głównie poprzez możliwość ustalania konkretnych stawek podatkowych (poniżej maksymalnej stawki ustawowej) oraz wprowadzania ulg i zwolnień. Udziały w PIT i CIT nie są objęte władztwem podatkowym gmin;
- 2) subwencja ogólna dla gmin składa się z części wyrównawczej, równoważącej i oświatowej (art. 7 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy o dochodach samorządu), a gminy o wysokich dochodach podatkowych zobowiązane są do wpłat do budżetu. Zasady ustalania poszczególnych części subwencji i wpłat gmin zostały uregulowane w art. 19–21a, 27–29 i 32 ustawy o dochodach samorządu. Istotne jest, że o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej (w tym jej składowych) decyduje organ stanowiący gminy;
- 3) katalog przeznaczenia dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań własnych gmin został określony w art. 42 ustawy o dochodach samorządu. Natomiast zasady otrzymywania dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, zostały określone w art. 49 tej ustawy, w którym wskazano m.in. że wysokość tych dotacji powinna zapewnić realizację zadań (ust. 1), a sposób ich przekazywania powinien zapewniać pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych (ust. 5).

Ponadto dochodami jst mogą być: niepodlegające zwrotowi środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej i inne środki określone w odrębnych przepisach (art. 3 ust. 3 ustawy o dochodach samorządu).

<sup>89</sup> Uregulowane ustawą z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 716).

<sup>90</sup> Uregulowany ustawą z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 617).

<sup>91</sup> Uregulowany ustawą z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 374).

<sup>92</sup> Uregulowany ustawą z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. Nr 144 poz. 930, ze zm.).

<sup>93</sup> Uregulowany ustawą z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2016 r. poz. 205).

<sup>94</sup> Uregulowany ustawą z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 223).

W ustawie o dochodach samorządu wprowadzono również zachętę finansową do łączenia małych gmin – zwiększenie o 5 punktów procentowych przez pięć lat udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (art. 41 ust. 1). Od 1 stycznia 2016 r. obowiązuje wskaźnik  $Z_g$  wyrażony wzorem:  $Z_g = 5 \text{ punktów procentowych} \times \frac{\text{ŚPg}}{\text{Śg}}$ , gdzie ŚPg to iloraz dochodów z tytułu udziału w PIT dla wszystkich gmin i miast na prawach powiatu w części gminnej w kraju oraz wszystkich mieszkańców w kraju, a Śg to iloraz dochodów z tytułu udziału w PIT w nowej gminie oraz liczby jej mieszkańców (art. 41 ust. 1a ustawy o dochodach gmin<sup>95</sup>). Preferuje to gminy, które po połączeniu będą miały niższy dochód z udziału w PIT w przeliczeniu na mieszkańca w odniesieniu do dochodu z udziału w PIT w kraju per capita w części dotyczącej gmin.

Zasady gospodarki finansowej obowiązujące gminy reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dotyczą one zakresu budżetu, jego uchwalania i wykonywania oraz wieloletniej prognozy finansowej (Dział V art. od 211 do 271). W okresie objętym kontrolą zaszyły istotne zmiany dotyczące progów ostrożnościowych zadłużania jst. Do budżetów z lat 2011–2013 (i wcześniejszych) miały zastosowanie regulacje określone w art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>96</sup>:

- łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, wykupu wyemitowanych przez jednostkę papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z poręczeń i gwarancji, nie mogła przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jst (art. 169 ust. 1 ww. ustawy);
- łączna kwota długu na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem w danym roku budżetowym (art. 170 ww. ustawy).

Począwszy od roku budżetowego 2014 zastosowanie ma indywidualny wskaźnik zadłużenia określony w art. 243 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. – organ stanowiący jst nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym spłata rat kredytów i pożyczek z należnymi w danym roku odsetkami, wykup wyemitowanych papierów wartościowych, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu, przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu (wg wskazanego wzoru).

W okresie objętym kontrolą gminy (poczynając od budżetu 2011 roku) mają obowiązek opracowywania wieloletniej prognozy finansowej – WPF (art. 226–232 ustawy o finansach publicznych). Najważniejszymi cechami WPF jest wymóg realistyczności oraz szeroki zakres prezentowanych danych, dotyczących m.in. planowanych i realizowanych przedsięwzięć (art. 226 ust. 1–4). WPF sporządza się co najmniej na rok budżetowy i kolejne trzy lata budżetowe (art. 227), a wartości w niej przyjęte powinny być zgodne z budżetem gminy o najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu (art. 229). Częścią WPF

<sup>95</sup> Art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1045).

<sup>96</sup> Dz. U. Nr. 249 poz. 2104, ze zm.

jest prognoza kwoty długu, sporządzana na cały okres, na który go zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania (art. 227 ust. 2 tej ustawy). Szczegółowe wymogi co do formy WPF zostały ustalone przez Ministra Finansów w rozporządzeniu z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej<sup>97</sup>.

Status pracowników samorządowych określa ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>98</sup>. Zgodnie z nią pracownikiem samorządowym może być obywatel polski, z pełną zdolnością do czynności prawnych i pełnią praw publicznych, posiadający wymagane do danego stanowiska kwalifikacje zawodowe (art. 6 ust. 1).

Wymogi stawiane pracownikom samorządowym, w tym kwalifikacje zawodowe związane z poszczególnymi stanowiskami, zostały określone w ustawie (art. 6 ust. 3 i 4, art. 37 i 39) oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. o wynagradzaniu pracowników samorządowych<sup>99</sup>. Ustawa normuje także składniki wynagrodzenia pracowników samorządowych (art. 36–38), a szczegółowe zasady jego ustalania określa powołane rozporządzenie Rady Ministrów. Ponadto dokładne kwalifikacje i wysokość wynagrodzenia pracowników normowana być powinna regulaminami wynagradzania poszczególnych pracodawców (art. 39).

Ustawa określa szczególne obowiązki, ciążące na pracowniku samorządowym (art. 24), zaliczając do podstawowych jego obowiązków dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli (art. 24 ust. 1).

Zakres i formy realizacji poszczególnych zadań przez gminy regulują ustawy branżowe. Na przykład:

- ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>100</sup>,
- ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>101</sup>,
- ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej<sup>102</sup>,
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>103</sup>.

---

<sup>97</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 92.

<sup>98</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1202.

<sup>99</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1786.

<sup>100</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.

<sup>101</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 163.

<sup>102</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 406, ze zm.

<sup>103</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 581, ze zm.

## Wykaz skontrolowanych jednostek

| L.p. | Jednostka objęta kontrolą       | Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność (wójtowie)   | Jednostka NIK przeprowadzająca kontrolę |
|------|---------------------------------|---|---|
| 1.   | Urząd Gminy Grodzisk            | Antoni Tymiąński od 22 .01.1997 r.  | Delegatura NIK w Białymstoku            |
| 2.   | Urząd Gminy Mielnik             | Eugeniusz Wichowski od 29.07.1990 r. do 10.12. 2010 r. i od 5.12.2014 r.<br>Adam Tobota od 10.12.2010 r. do 5.12.2014 r.  |   |
| 3.   | Urząd Gminy Zbójna              | Henryk Białobrzieski od 11.06.1990 r.   |   |
| 4.   | Urząd Gminy Batorz              | Henryk Michałek od 10.07.1994 r.  | Delegatura NIK w Lublinie               |
| 5.   | Urząd Gminy Dębowa Kłoda        | Radosław Kozak od 8.12.2014 r.<br>Grażyna Lamczyk od 14.02.2013 r. do 7.12.2014 r.<br>Jerzy Krępski 24.12.2012 r. do 13.02.2013 r.<br>Henryk Czech od 1.11.1998 r. do 10.11.2012 r. |   |
| 6.   | Urząd Gminy Komarówka Podlaska  | Ireneusz Demianiuk od 6.12.2006 r.  |   |
| 7.   | Urząd Gminy Dobryczyce          | Małgorzata Dzwonek od 16.11.2014 r.<br>Jan Pawlikowski od 21.11.2010 r. do 16.11.2014 r.  | Delegatura NIK w Łodzi                  |
| 8.   | Urząd Gminy Słupia              | Mirosław Matulski od 5.12.2006 r.   |   |
| 9.   | Urząd Gminy Wielgomłyny         | Bogdan Witaszczyk od 16.11.2014 r.  |   |
| 10.  | Urząd Gminy Janowiec Kościelny  | Bożena Grochała od 2.12.2010 r.   | Delegatura NIK w Olsztynie              |
| 11.  | Urząd Gminy Markusy             | Dorota Wasik od 30.11.2014 r.<br>Wacław Wielesik od 1998 r. do 30.11.2014 r.  |   |
| 12.  | Urząd Gminy Wilczęta            | Beata Jarosz od 26.11.2014 r.   |   |
| 13.  | Urząd Gminy Brojce              | Stanisław Gnosowski od 7.07.1997 r.   | Delegatura NIK w Szczecinie             |
| 14.  | Urząd Miasta i Gminy Stepnica   | Andrzej Wyganowski od 19.11.2002 r.   |   |
| 15.  | Urząd Gminy Świerżno            | Krzysztof Atras od 14.12.2010 r.  |   |
| 16.  | Urząd Gminy Parysów             | Bożena Kwiatkowska od 5.12.2010 r.  | Delegatura NIK w Warszawie              |
| 17.  | Urząd Gminy Potworów            | Marek Klimek od 16.11.2014 r.   |   |
| 18.  | Urząd Gminy Wieczfnia Kościelna | Jan Warecki od 16.11.2014 r.  |   |
| 19.  | Urząd Gminy Bobrowice           | Marek Babul od 5.12.2006 r.   | Delegatura NIK w Zielonej Górze         |
| 20.  | Urząd Gminy Słońsk              | Janusz Krzyśków od 12.11.2002 r.  |   |
| 21.  | Urząd Gminy Stare Kurowo        | Wiesław Własak od 6.12.2006 r.  |   |



## Podstawowe dane na temat poszczególnych gmin objętych kontrolą

| Lp. | Wyszczególnienie  | Gmina Rok |          | Batorz  |         | Bobrowice |         | Brojce  |          | Dębowa Kłoda |         | Dobryszycze |         |
|-----|---|-----------|----------|---------|---------|-----------|---------|---------|----------|--------------|---------|-------------|---------|
|     |   | 2011      | 2014     | 2011    | 2014    | 2011      | 2014    | 2011    | 2014     | 2011         | 2014    | 2011        | 2014    |
| 1.  | Liczba ludności wg GUS  | 3479      | 3414     | 3235    | 3190    | 3843      | 3831    | 4014    | 3968     | 4014         | 3968    | 4389        | 4392    |
| 2.  | Liczba osób zameldowanych w gminie  | 3567      | 3470     | 3221    | 3171    | 3841      | 3848    | 4153    | 4099     | 4153         | 4099    | 4316        | 4260    |
| 3.  | Szacunkowa liczba osób faktycznie zamieszkujących gminę                               | 74,7      | 67,5     | 54,4    | 55,9    | 54,5      | 57      | 64,4    | 62,8     | 64,4         | 62,8    | 60,7        | 59,8    |
| 4.  | Wskaźnik ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym            | 63        | 61,7     | 51,3    | 54,4    | 52,4      | 54,6    | 60,4    | 61,4     | 60,4         | 61,4    | 59,8        | 61,3    |
| 5.  | Wskaźnik ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym (powiat)   | 10,7      | 10,1     | 8,2     | 6,9     | 16,3      | 12,8    | 12,4    | 11,5     | 12,4         | 11,5    | 9,5         | 8,1     |
| 6.  | Udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie osób w wieku produkcyjnym w %          | 12,40     | 11,1     | 11,6    | 8,9     | 13,0      | 11,7    | 9,2     | 8,7      | 9,2          | 8,7     | 9,5         | 8,5     |
| 7.  | Udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie osób w wieku produkcyjnym w % (powiat) | 488       | 574      | 689     | 740     | 638       | 624     | 558     | 602      | 558          | 602     | 722         | 795     |
| 8.  | Liczba podmiotów wpisanych do rej. REGON na 10 tys. mieszkańców                       | 672       | 721      | 940     | 982     | 1202      | 1243    | 616     | 668      | 616          | 668     | 732         | 766     |
| 9.  | Liczba podmiotów wpisanych do rej. REGON na 10 tys. mieszkańców (powiat)              | 87,6      | 89       | 65,9    | 97,7    | 93,5      | 96,5    | 79,9    | 81,3     | 79,9         | 81,3    | 94,7        | 94,6    |
| 10. | Odsetek mieszkańców Gminy korzystających z sieci wodociągowej w %                     | 74,2      | 80,6     | 82,7    | 91,7    | 90,1      | 92,8    | 78      | 86,8     | 78           | 86,8    | 88,8        | 94      |
| 11. | Odsetek mieszkańców powiatu korzystających z sieci wodociągowej w % (powiat)          | 0         | 0        | 49,4    | 53      | 33,2      | 34      | 13,3    | 15,8     | 13,3         | 15,8    | 26,6        | 28,1    |
| 12. | Odsetek mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnej w %                         | 28,6      | 28,9     | 53,2    | 56,6    | 63,9      | 66,4    | 34,8    | 43,1     | 34,8         | 43,1    | 46,6        | 50,7    |
| 13. | Odsetek mieszkańców powiatu korzystających z sieci kanalizacyjnej w % (powiat)        | 79        | 110      | 110,25  | 110,06  | 77,49     | 77,49   | 107,3   | 107,3    | 107,3        | 107,3   | 57,8        | 57,8    |
| 14. | Długość dróg na terenie gminy ogółem (km)   | 43        | 43       | 89,1    | 89,1    | 37,9      | 37,9    | 43      | 59,3     | 43           | 59,3    | 20,2        | 20,2    |
| 15. | Długość dróg powiatowych na terenie gminy (km)  | 36        | 67,9     | 21,15   | 20,96   | 24        | 24      | 67,9    | 48       | 67,9         | 48      | 29,4        | 29,4    |
| 16. | Długość dróg gminnych na terenie gminnych (km)  | 858,9     | 976,2    | 1540,8  | 1540,8  | 607,5     | 607,5   | 598,6   | 691,3    | 598,6        | 691,3   | 764,4       | 764,4   |
| 17. | Wydatki gminy na drogi powiatowe w latach 2011-2014 (tys. zł)                         | 1465,6    | bd       | 1616,1  | bd      | 425       | 486     | 435     | 452      | 435          | 452     | 474         | 443     |
| 18. | Wydatki na drogi gmine w latach 2011-2014 (tys. zł)                                   | 414       | 391      | 333     | 270     | 88,0%     | 78,6%   | 70,8%   | 67,3%    | 70,8%        | 67,3%   | 77,6%       | 62,5%   |
| 19. | Wydatki powiatu na drogi powiatowe na terenie gminy (tys. zł)                         | 93,4%     | 89,7%    | 95,8%   | 93,3%   | 81,5%     | 79,6%   | 88,7%   | 89%      | 88,7%        | 89%     | 59,9%       | 56,9%   |
| 20. | Liczba dzieci za terenu gminy objętych obowiązkiem szkolnym *                         | 81,9%     | 82%      | 70,5%   | 65,9%   | 81,5%     | 79,6%   | 88,7%   | 89%      | 88,7%        | 89%     | 59,9%       | 56,9%   |
| 21. | Odsetek dzieci wypełniających obowiązki szkolny na terenie gminy (%) *                | 8,17,7    | 8,9/10,9 | 10,2    | 11,9    | 8,1       | 7,7     | 9,1/8,8 | 9,8/11,2 | 8,1          | 7,7     | 12,4        | 15,8    |
| 22. | Udział subwencji oświatowej w wydatkach gminy na oświatę i wychowanie (%)             | 0,41      | 0,38     | 0,07    | 0,09    | 1,26      | 1,43    | 0,6     | 0,69     | 0,6          | 0,69    | 0,78        | 1,19    |
| 23. | Wydatki na oświatę i wychowanie w przeliczeniu na jednego ucznia (tys. zł) *          | 11,8      | 9,5      | 8,2     | 6,8     | 29,5      | 25,7    | 36,2    | 34,2     | 36,2         | 34,2    | 12,9        | 9,8     |
| 24. | Wydatki na dowóz uczniów w przeliczeniu na jednego ucznia (tys. zł)                   | 12,6      | 11,2     | 10,6    | 9,4     | 12,3      | 11      | 16,4    | 16,6     | 16,4         | 16,6    | 11,2        | 10,3    |
| 25. | Udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w %                     | 3         | 3        | 1       | 3       | 3         | 5       | 3       | 3        | 3            | 3       | 2           | 2       |
| 26. | Udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w % (powiat)            | 104       | 104      | 188     | 176     | 57        | 38      | 90      | 87       | 90           | 87      | 96          | 91      |
| 27. | Liczba pracowników społecznych  | 173       | 186      | 151     | 138     | 180       | 200     | 115     | 112      | 115          | 112     | 210         | 217     |
| 28. | Liczba czytelników biblioteki w przeliczeniu na 1000 mieszkańców                      | 3730      | 3566     | 6162    | 6785    | 4874      | 3882    | 5043    | 4204     | 5043         | 4204    | 2529        | 2753    |
| 29. | Liczba czytelników biblioteki w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (powiat)             | 2415      | 2500     | 3724    | 3629    | 3873      | 3529    | 3244    | 3019     | 3244         | 3019    | 4086        | 4220    |
| 30. | Wielkość księgozbioru w przeliczeniu na 1000 mieszkańców                              | 1463,5    | 1267,7   | 1423,4  | 1655,9  | 1271,6    | 1243,8  | 1365,3  | 1793,4   | 1365,3       | 1793,4  | 1272        | 1523    |
| 31. | Wydatki na utrzymanie Urzędu (tys. zł)  | 62,6      | 69,9     | 77      | 73,7    | 77,3      | 74,5    | 75,9    | 74,3     | 75,9         | 74,3    | 86          | 82,2    |
| 32. | Udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w kosztach utrzymania urzędu (%)          | 420,7     | 371,3    | 440     | 519,1   | 330,9     | 324,7   | 338     | 452      | 338          | 452     | 249,4       | 284,9   |
| 33. | Koszty utrzymania urzędu w przeliczeniu na mieszkańca (zł)                            | 9886,7    | 11590,1  | 11421,7 | 15050,5 | 11635,6   | 13786,9 | 15643,7 | 15446,7  | 11635,6      | 15446,7 | 12260,8     | 12605,7 |
| 34. | Dochoody w (tys. zł)  | 8910,5    | 9617     | 10105,1 | 14385   | 11599     | 13628,5 | 12185,1 | 13512,4  | 11599        | 13628,5 | 10271,1     | 12254,7 |
| 35. | Dochoody własne (w tys. zł)   | 1965,4    | 2300     | 3873,9  | 10244,7 | 2190,8    | 3161,8  | 3986,7  | 4984,8   | 2190,8       | 3986,7  | 4902,4      | 6088    |
| 36. | Dotacje (w tys. zł)   | 2907,8    | 3855,9   | 3162,1  | 2286,7  | 4250      | 5266,4  | 4546,5  | 5485,8   | 4250         | 5266,4  | 2450,1      | 2177,3  |
| 37. | Subwencje (w tys. zł)   | 5012,2    | 5072     | 3189,7  | 2413,9  | 4949      | 5156    | 4612,1  | 4757,2   | 4949         | 5156    | 3417,6      | 3897,2  |
| 38. | Wydatki (w tys. zł)   | 10321,2   | 12608,1  | 12749,5 | 15788   | 13329,7   | 13947,1 | 14185,1 | 15988,9  | 13329,7      | 13947,1 | 13328,6     | 12387,9 |
| 39. | Wydatki bieżące (w tys. zł)   | 8654,1    | 8783,4   | 9986,5  | 11899,1 | 12259,7   | 12537,9 | 11786,2 | 13916,2  | 12259,7      | 12537,9 | 9879,8      | 11292,7 |
| 40. | Wydatki majątkowe (w tys. zł)   | 1667      | 3824,6   | 2763    | 3888,9  | 10700,6   | 1409,2  | 2398,8  | 2072,7   | 10700,6      | 1409,2  | 3448,7      | 1095,3  |
| 41. | Zadłużenie (w tys. zł)  | 3522,3    | 4635     | 4551,5  | 2194,9  | 4298,4    | 6496,7  | 929,8   | 2250,8   | 4298,4       | 6496,7  | 2230,2      | 2441,9  |
| 42. | Indywidualny wskaźnik zadłużenia planowany na 2014 rok                                | 6,1       | 15,43    | 1,02    | 83%     | 10,6      | 93%     | 7,2     | 103%     | 10,6         | 93%     | 4,5         | 4,39    |
| 43. | Indywidualny wskaźnik zadłużenia osiągnięty w 2014 roku                               | 4,6       | 1,02     | 10,1    | 83%     | 10,1      | 93%     | 0,3     | 103%     | 10,1         | 93%     | 4,5         | 4,39    |
| 44. | Wskaźnik obciążenia dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia       | 99%       | 93%      | 97%     | 83%     | 107%      | 93%     | 97%     | 103%     | 107%         | 93%     | 97%         | 93%     |

\* w przypadku podania dwóch wartości w kolumnie dotyczą one odrębnie szkół podstawowych i gminazjów

| Lp. | Wyszczególnienie  | Gmina |         | Grodzisk |         | Janowiec Kościelny |         | Komarówka Podlaska |         | Markusy |         | Mielnik |         |
|-----|---|-------|---------|----------|---------|--------------------|---------|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
|     |   | Rok   | 2011    | 2014     | 2011    | 2014               | 2011    | 2014               | 2011    | 2014    | 2011    | 2014    | 2011    |
| 1.  | Liczba ludności wg GUS  |       | 4607    | 4418     | 3395    | 3320               | 4557    | 4446               | 4219    | 4129    | 2586    | 2543    | 2543    |
| 2.  | Liczba osób zameldowanych w gminie  |       | 4735    | 4572     | 3516    | 3580               | 4819    | 4667               | bd      | 4197    | 2693    | 2636    | 2636    |
| 3.  | Stacjonarna liczba osób faktycznie zamieszkujących gminę                              |       | 3259    | 3259     | bd      | bd                 | 3424    | 3424               | 3266    | 3266    | 1922    | 1922    | 1922    |
| 4.  | Wskaźnik ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym            |       | 76      | 69       | 63,7    | 64,5               | 70      | 68,1               | 59,6    | 56,3    | 77      | 73      | 73      |
| 5.  | Wskaźnik ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym (powiat)   |       | 65      | 62       | 55,3    | 56,5               | 61,6    | 61,9               | 54      | 54,9    | 65      | 62      | 62      |
| 6.  | Udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie osób w wieku produkcyjnym w %          |       | 2,9     | 3,8      | 9,2     | 8,5                | 8,4     | 8,6                | 12,4    | 14,7    | 5,5     | 6,3     | 6,3     |
| 7.  | Udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie osób w wieku produkcyjnym w % (powiat) |       | 5,1     | 6,1      | 10,2    | 8,8                | 9,5     | 9,7                | 13,9    | 14,2    | 5,10    | 6,1     | 6,1     |
| 8.  | Liczba podmiotów wpisanych do rej. REGON na 10 tys. mieszkańców                       |       | 282     | 353      | 383     | 578                | 419     | 472                | 386     | 465     | 491     | 531     | 531     |
| 9.  | Liczba podmiotów wpisanych do rej. REGON na 10 tys. mieszkańców (powiat)              |       | 526     | 595      | 645     | 700                | 597     | 634                | 613     | 677     | 526     | 595     | 595     |
| 10. | Odsetek mieszkańców Gminy korzystających z sieci wodociągowej %                       |       | 96,4    | 98,2     | 96,8    | 95,3               | 49,3    | 53,6               | 94,1    | 96,9    | 81,5    | 93,3    | 93,3    |
| 11. | Odsetek mieszkańców powiatu korzystających z sieci wodociągowej w % (powiat)          |       | 83,9    | 87,1     | 83,6    | 90,6               | 75,4    | 85,6               | 87,1    | 93,7    | 83,9    | 87,1    | 87,1    |
| 12. | Odsetek mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnej w %                         |       | 18      | 18,1     | 14,5    | 18,5               | 25,3    | 23,7               | 4       | 3,9     | 0       | 0       | 0       |
| 13. | Odsetek mieszkańców powiatu korzystających z sieci kanalizacyjnej w % (powiat)        |       | 28,4    | 33       | 54,3    | 62,7               | 33,4    | 36,9               | 39      | 46,3    | 28,4    | 33      | 33      |
| 14. | Długość dróg na terenie gminy ogółem (km)   |       | 233,4   | 233,4    | 176,6   | 176,6              | 145,7   | 145,7              | 165,63  | 165,63  | 134,6   | 134,6   | 134,6   |
| 15. | Długość dróg powiatowych na terenie gminy (km)  |       | 89      | 89       | 89,5    | 89,5               | 61,1    | 61,1               | 78,4    | 78,4    | 55,8    | 55,8    | 55,8    |
| 16. | Długość dróg gminnych na terenie gminy (km)   |       | 137,9   | 137,9    | 80,9    | 80,9               | 68      | 68                 | 87,23   | 87,23   | 53,1    | 53,1    | 53,1    |
| 17. | Wydatki gminy na drogi powiatowe w latach 2011-2014 (tys. zł)                         |       | 737,9   |          | 359,6   |                    | 1205    |                    | 184,5   |         | 3424,5  |         | 3424,5  |
| 18. | Wydatki na drogi gmine w latach 2011-2014 (tys. zł)                                   |       | 5415,4  |          | 1151,2  |                    | 1859,6  |                    | 208,4   |         | 4043,8  |         | 4043,8  |
| 19. | Wydatki powiatu na drogi powiatowe na terenie gminy (tys. zł)                         |       | 1451    |          | 2117,4  |                    | 3415,9  |                    | bd      |         | 1747,9  |         | 1747,9  |
| 20. | Liczba dzieci za terenu gminy objętych obowiązkiem szkolnym *                         |       | 495     | 452      | 425     | 398                | 447     | 431                | 638     | 611     | 233     | 205     | 205     |
| 21. | Odsetek dzieci wypełniających obowiązki szkolny na terenie gminy (%) *                |       | 81,8%   | 71,2%    | 82,5%   | 84,4%              | 91,3%   | 82,4%              | 90,7%   | 91,5%   | 91,0%   | 90,2%   | 90,2%   |
| 22. | Udział subwencji oświatowej w wydatkach gminy na oświatę i wychowanie (%)             |       | 95,2%   | 70,7%    | 82,4%   | 73,2%              | bd      | bd                 | 81,6%   | 77,3%   | 50,4%   | 35%     | 35%     |
| 23. | Wydatki na oświatę i wychowanie w przeliczeniu na jednego ucznia (tys. zł) *          |       | 9,3     | 12       | 10,4    | 11,6               | 6,9     | 8                  | 7,9     | 9,2     | 13,4    | 16,6    | 16,6    |
| 24. | Wydatki na dowóz uczniów w przeliczeniu na jednego ucznia (tys. zł)                   |       | 1       | 1,3      | 1,1     | 1,2                | 0,68    | 0,84               | 0,8     | 0,58    | 1,2     | 3       | 3       |
| 25. | Udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w %                     |       | 7,9     | 8,8      | 27      | 25,8               | 15,8    | 15,6               | 22      | 19,9    | 25,5    | 18,3    | 18,3    |
| 26. | Udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w % (powiat)            |       | 11,1    | 10,7     | 14      | 13,5               | 13,2    | 12,4               | 18,2    | 17,9    | 11,1    | 10,7    | 10,7    |
| 27. | Liczba pracowników socjalnych   |       | 2       | 2        | 4       | 4                  | 3       | 3                  | 3       | 3       | 2       | 2       | 2       |
| 28. | Liczba czytelników biblioteki w przeliczeniu na 1000 mieszkańców                      |       | 44      | 48       | 66      | 60                 | 144     | 144                | 206     | 204,4   | 203     | 227     | 227     |
| 29. | Liczba czytelników biblioteki w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (powiat)             |       | 126     | 130      | 136     | 109                | 154     | 174                | 125     | 124     | 126     | 130     | 130     |
| 30. | Wielkość księgozbioru w przeliczeniu na 1000 mieszkańców                              |       | 2172    | 2357     | 3730    | 3566               | 2406    | 2537               | 9273    | 9186    | 7657    | 8592    | 8592    |
| 31. | Wielkość księgozbioru w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (powiat)                     |       | 5015    | 5454     | 3572    | 3575               | 2775    | 3639               | 4721    | 4542    | 5015    | 5454    | 5454    |
| 32. | Wydatki na utrzymanie Urzędu (tys. zł)  |       | 923,4   | 964,1    | 1152,4  | 1086,9             | 1247,8  | 1335,5             | 1638    | 1719    | 1958    | 2303,4  | 2303,4  |
| 33. | Udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w kosztach utrzymania urzędu (%)          |       | 85,2    | 84,1     | 72,8    | 75,7               | 81,5    | 82,7               | 80,5    | 79,9    | 80      | 80      | 80      |
| 34. | Koszty utrzymania urzędu w przeliczeniu na mieszkańca (zł)                            |       | 200,4   | 218,2    | 339,4   | 327,4              | 273,8   | 300,4              | 388,2   | 416,3   | 752,2   | 905,8   | 905,8   |
| 35. | Dochody w (tys. zł)   |       | 12805,6 | 11285,7  | 12415,1 | 14598,8            | 13631,2 | 14702,8            | 13607,7 | 13824,3 | 19086,1 | 18055,7 | 18055,7 |
| 36. | Dochody bieżące (w tys. zł)   |       | 10263,6 | 11156,7  | 12070   | 12675,5            | 12252   | 13488,5            | 12367,7 | 13619,8 | 13994,1 | 17963,8 | 17963,8 |
| 37. | Dochody własne (w tys. zł)  |       | 2058,4  | 2989,8   | 1807,1  | 2033,3             | 2279,8  | 3322               | 3593,3  | 3676,9  | 11318,2 | 14892,6 | 14892,6 |
| 38. | Dotacje (w tys. zł)   |       | 4681,8  | 3067,3   | 5177,2  | 6877,6             | 4034,5  | 3880,3             | 4246,2  | 4246,2  | 6239,8  | 1516,5  | 1516,5  |
| 39. | Subwencje (w tys. zł)   |       | 6037,5  | 5212,6   | 5430,8  | 5563,9             | 7195,8  | 7355,8             | 5885,2  | 5816    | 1470,6  | 1621,8  | 1621,8  |
| 40. | Wydatki (w tys. zł)   |       | 16190,1 | 10925,6  | 13489,2 | 14024,2            | 16365,7 | 14495,9            | 13776,1 | 13976,3 | 21846,5 | 19873,9 | 19873,9 |
| 41. | Wydatki bieżące (w tys. zł)   |       | 9481,6  | 10790,6  | 12035,9 | 12085              | 12094,3 | 12415,8            | 12864,8 | 13399,4 | 12308,3 | 16187,2 | 16187,2 |
| 42. | Wydatki majątkowe (w tys. zł)   |       | 6708,5  | 1329,3   | 1453,3  | 1938,8             | 4271,4  | 2080,1             | 911,3   | 576,9   | 9538,2  | 3686,8  | 3686,8  |
| 43. | Zadłużenie (w tys. zł)  |       | 6474,3  | 3144,6   | 4552    | 3494,4             | 6020,8  | 4658,5             | 5606    | 6384,8  | 3947,7  | 5185,2  | 5185,2  |
| 44. | Indywidualny wskaźnik zadłużenia planowany na 2014 rok                                |       | 8,6     |          | 3,62    |                    | 5,3     |                    | 9,1     |         | 5,1     |         | 9,1     |
| 45. | Indywidualny wskaźnik zadłużenia osiągnięty w 2014 roku                               |       | 7,2     |          | 4,26    |                    | 5,08    |                    | 1,32    |         | 5,1     |         | 5,1     |
| 46. | Wskaźnik obciążenia dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia       |       | 94%     | 98%      | 102%    | 97%                | 101%    | 93%                | 106%    | 100%    | 89%     | 96%     | 96%     |

| Lp. | Wyszczególnienie  | Gmina |  | Parysów |         |         | Potworów |         |         | Stońsk      |             |      | Słupia |  |
|-----|---|-------|--|---------|---------|---------|----------|---------|---------|-------------|-------------|------|--------|--|
|     |   | Rok   |  | 2011    | 2014    | 2011    | 2014     | 2011    | 2014    | 2011        | 2014        | 2011 | 2014   |  |
| 1.  | Liczba ludności wg GUS  |       |  | 4097    | 4102    | 4325    | 4299     | 4817    | 4804    | 2694        | 2695        |      |        |  |
| 2.  | Liczba osób zameldowanych w gminie  |       |  | 4184    | 4204    | 4393    | 4341     | 4736    | 4960    | 2867        | 2689        |      |        |  |
| 3.  | Szacunkowa liczba osób faktycznie zamieszkujących gminę                               |       |  |         | 3850    |         | 3853     |         | 3999    |             | 2415        |      |        |  |
| 4.  | Wskaźnik ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym            |       |  | 66,3    | 65,9    | 66,7    | 59,1     | 51,6    | 51,5    | 65,8        | 67,9        |      |        |  |
| 5.  | Wskaźnik ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym (powiat)   |       |  | 60,9    | 61,5    | 62,1    | 61,9     | 53,1    | 54,9    | 64          | 63,6        |      |        |  |
| 6.  | Udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie osób w wieku produkcyjnym w %          |       |  | 7,8     | 9,1     | 15,7    | 14,2     | 4,8     | 4,4     | 6,1         | 4,9         |      |        |  |
| 7.  | Udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie osób w wieku produkcyjnym w % (powiat) |       |  | 7,5     | 9       | 20,2    | 18,4     | 7,4     | 6,6     | 5,4         | 6,9         |      |        |  |
| 8.  | Liczba podmiotów wpisanych do rej. REGON na 10 tys. mieszkańców                       |       |  | 366     | 412     | 472     | 454      | 824     | 955     | 605         | 634         |      |        |  |
| 9.  | Liczba podmiotów wpisanych do rej. REGON na 10 tys. mieszkańców (powiat)              |       |  | 640     | 675     | 603     | 640      | 775     | 825     | 586         | 624         |      |        |  |
| 10. | Odszetek mieszkańców Gminy korzystających z sieci wodociągowej                        |       |  | 65,9    | 91,2    | 69,6    | 83       | 97,6    | 99,6    | 90,5        | 99,9        |      |        |  |
| 11. | Odszetek mieszkańców powiatu korzystających z sieci wodociągowej w % (powiat)         |       |  | 75,8    | 85,7    | 72,5    | 89,6     | 88,2    | 92,4    | 80,3        | 87,7        |      |        |  |
| 12. | Odszetek mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnej w %                        |       |  | 18,9    | 21,5    | 23,7    | 23,8     | 61,6    | 61,9    | 0           | 9,6         |      |        |  |
| 13. | Odszetek mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnej w % (powiat)               |       |  | 32,7    | 40,2    | 28,2    | 31,2     | 59,4    | 64,1    | 9,4         | 11,4        |      |        |  |
| 14. | Długość dróg na terenie gminy ogółem (km)   |       |  | 79,65   | 79,65   | 82,8    | 82,8     | 72,5    | 205,2   | 38          | 38          |      |        |  |
| 15. | Długość dróg powiatowych na terenie gminy (km)  |       |  | 32      | 32      | 35,3    | 35,3     | 42,4    | 42,4    | 18,7        | 18,7        |      |        |  |
| 16. | Długość dróg gminnych na terenie gminnych (km)  |       |  | 39,65   | 39,65   | 39      | 39       | 30,1    | 162,8   | 19,3        | 19,3        |      |        |  |
| 17. | Wydatki gminy na drogi powiatowe w latach 2011-2014 (tys. zł)                         |       |  | 172,4   |         | 62,6    |          | 0       |         |             | 50          |      |        |  |
| 18. | Wydatki na drogi gmine w latach 2011-2014 (tys. zł)                                   |       |  | 3408,9  |         | 1261,7  |          | 3023,1  |         |             | 1246,1      |      |        |  |
| 19. | Wydatki powiatu na drogi powiatowe na terenie gminy (tys. zł)                         |       |  | bd      |         | 2135    |          | 408,6   |         |             | 914,7       |      |        |  |
| 20. | Liczba dzieci za terenu gminy objętych obowiązkiem szkolnym *                         |       |  | 489     | 500     | 530     | 509      | 486     | 507     | 81/114      | 149/92      |      |        |  |
| 21. | Odszetek dzieci wypełniających obowiązki szkolny na terenie gminy (%) *               |       |  | 90,8%   | 89,0%   | 100,0%  | 99,0%    | 92,0%   | 88,6%   | 61,8%/73,7% | 72,3%/78,1% |      |        |  |
| 22. | Udział subwencji oświatowej w wydatkach gminy na oświatę i wychowanie (%)             |       |  | 59,2%   | 69,7%   | 87,8%   | 97,5%    | 89,7%   | 98,4%   | 60,6%       | 64,5%       |      |        |  |
| 23. | Wydatki na oświatę i wychowanie w przeliczeniu na jednego ucznia (tys. zł) *          |       |  | 9,1     | 9,8     | 8,5     | 8,7      | 8       | 8,5     | 12,7/8,6    | 12,4/11,4   |      |        |  |
| 24. | Wydatki na dowóz uczniów w przeliczeniu na jednego ucznia (tys. zł)                   |       |  | 0,93    | 0,99    | 0,3     | 0,5      | 1,25    | 1,62    | 0,95        | 0,57        |      |        |  |
| 25. | Udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w %                     |       |  | 14,2    | 11,8    | 13,7    | 11,3     | 15,4    | 11,3    | 11,1        | 10,9        |      |        |  |
| 26. | Udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w % (powiat)            |       |  | 7,5     | 7,8     | 12,7    | 10,6     | 13,9    | 12,9    | 8,4         | 8           |      |        |  |
| 27. | Liczba pracowników socjalnych   |       |  | 2       | 2       | 4       | 6        | 3       | 3       | 1           | 1           |      |        |  |
| 28. | Liczba czytelników biblioteki w przeliczeniu na 1000 mieszkańców                      |       |  | 136     | 103     | 56      | 64       | 120     | 94      | 75          | 83          |      |        |  |
| 29. | Liczba czytelników biblioteki w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (powiat)             |       |  | 138     | 141     | 130     | 146      | 123     | 115     | 130         | 127         |      |        |  |
| 30. | Wielkość księgozbioru w przeliczeniu na 1000 mieszkańców                              |       |  | 3538    | 2808    | 2662    | 2967     | 4084    | 3788    | 4752        | 4299        |      |        |  |
| 31. | Wielkość księgozbioru w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (powiat)                     |       |  | 3456    | 3485    | 3746    | 4578     | 4083    | 3898    | 4980        | 4689        |      |        |  |
| 32. | Wydatki na utrzymanie Urzędu (tys. zł)  |       |  | 1092,1  | 1241,4  | 2031,7  | 2494,4   | 1520,5  | 2066,8  | 860,7       | 880,5       |      |        |  |
| 33. | Udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w kosztach utrzymania urzędu (%)          |       |  | 88,6    | 90,5    | 82,4    | 83,1     | 77,8    | 66      | 73,4        | 76,8        |      |        |  |
| 34. | Koszty utrzymania urzędu w przeliczeniu na mieszkańca (zł)                            |       |  | 266,6   | 302,6   | 469,8   | 580,2    | 315,7   | 430,2   | 319,5       | 326,7       |      |        |  |
| 35. | Dochody w (tys. zł)   |       |  | 9768,8  | 11905,8 | 18980,6 | 16619,6  | 16208,5 | 18450,4 | 5967,9      | 7417,5      |      |        |  |
| 36. | Dochody bieżące (w tys. zł)   |       |  | 9761,8  | 11831,7 | 14526   | 14367,7  | 12281,7 | 15600,2 | 5967,9      | 7206,4      |      |        |  |
| 37. | Dochody własne (w tys. zł)  |       |  | 1711,8  | 2440,1  | 2723,8  | 3474,8   | 3820,8  | 6149,4  | 1697,4      | 2332,2      |      |        |  |
| 38. | Dotacje (w tys. zł)   |       |  | 2120,7  | 2868    | 8734    | 5353     | 6397    | 5857,9  | 1191,7      | 1577,8      |      |        |  |
| 39. | Subwencje (w tys. zł)   |       |  | 5888,9  | 6558,8  | 7408,4  | 7791,8   | 5676    | 6070,2  | 3078,8      | 3446,8      |      |        |  |
| 40. | Wydatki (w tys. zł)   |       |  | 12779,3 | 11792   | 16001,6 | 14796,7  | 13717,1 | 18150,9 | 8626,7      | 7551        |      |        |  |
| 41. | Wydatki bieżące (w tys. zł)   |       |  | 9310,1  | 10761,8 | 12706,6 | 12440,2  | 11495,3 | 13516   | 5887,7      | 6846,4      |      |        |  |
| 42. | Wydatki majątkowe (w tys. zł)   |       |  | 3469,2  | 1030,2  | 3295    | 2356,5   | 2221,9  | 4635    | 2738,9      | 704,6       |      |        |  |
| 43. | Zadłużenie (w tys. zł)  |       |  | 3739    | 5057,6  | 6110,7  | 5661,9   | 6939,1  | 9853,6  | 6609,1      | 3420,5      |      |        |  |
| 44. | Indywidualny wskaźnik zadłużenia planowany na 2014 rok                                |       |  | 7,44    |         | 9,2     |          | 10,22   |         | 2,47        |             |      |        |  |
| 45. | Indywidualny wskaźnik zadłużenia osiągnięty w 2014 roku                               |       |  | 7,69    |         | 6,3     |          | 8,35    |         | 1,88        |             |      |        |  |
| 46. | Wskaźnik obciążenia dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia       |       |  | 101%    | 99%     | 90%     | 88%      | 106%    | 97%     | 100%        | 96%         |      |        |  |

| Lp. | Wyszczególnienie  | Gmina |  | Stare Kurowo |         | Stępnica |         | Świeržno |         | Wiecznia Kościelna |          |
|-----|---|-------|--|--------------|---------|----------|---------|----------|---------|--------------------|----------|
|     |   | Rok   |  | 2011         | 2014    | 2011     | 2014    | 2011     | 2014    | 2011               | 2014     |
| 1.  | Liczba ludności wg GUS  |       |  | 4125         | 4184    | 4902     | 4965    | 4357     | 4356    | 4253               | 4182     |
| 2.  | Liczba osób zameldowanych w gminie  |       |  | 4283         | 4198    | 4784     | 4851    | 4347     | 4268    | 4212               | 4156     |
| 3.  | Szacunkowa liczba osób faktycznie zamieszkujących gminę                               |       |  |              | 3275    |          | 3891    |          | 3325    |                    | 3516     |
| 4.  | Wskaźnik ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym            |       |  | 56,4         | 57,3    | 52,1     | 51,9    | 50,6     | 51,8    | 60,9               | 60,7     |
| 5.  | Wskaźnik ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym (powiat)   |       |  | 55,2         | 57,9    | 52,9     | 55,5    | 50       | 54,1    | 59,1               | 58,9     |
| 6.  | Udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie osób w wieku produkcyjnym w %          |       |  | 13,9         | 10      | 8,3      | 7,1     | 15,4     | 14,4    | 7,9                | 7,4      |
| 7.  | Udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie osób w wieku produkcyjnym w % (powiat) |       |  | 14,2         | 11,3    | 9,1      | 6,1     | 12,3     | 10,7    | 8,4                | 8,3      |
| 8.  | Liczba podmiotów wpisanych do rej. REGON na 10 tys. mieszkańców                       |       |  | 662          | 674     | 828      | 878     | 714      | 753     | 409                | 500      |
| 9.  | Liczba podmiotów wpisanych do rej. REGON na 10 tys. mieszkańców (powiat)              |       |  | 871          | 909     | 1040     | 1068    | 1432     | 1476    | 641                | 691      |
| 10. | Odsetek mieszkańców Gminy korzystających z sieci wodociągowej %                       |       |  | 78,9         | 93,9    | 95,7     | 98      | 95,7     | 95,9    | 89,7               | 89,9     |
| 11. | Odsetek mieszkańców powiatu korzystających z sieci wodociągowej w % (powiat)          |       |  | 82           | 92,6    | 92,1     | 93,6    | 90,4     | 93,9    | 89,9               | 90,7     |
| 12. | Odsetek mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnej w %                         |       |  | 23,6         | 29,5    | 69       | 96,4    | 54,5     | 79,3    | 1,4                | 6,2      |
| 13. | Odsetek mieszkańców powiatu korzystających z sieci kanalizacyjnej w % (powiat)        |       |  | 52,2         | 54,8    | 66,9     | 72,3    | 64,6     | 69,6    | 40,1               | 43,4     |
| 14. | Długość dróg na terenie gminy ogółem (km)   |       |  | 90,8         | 124,5   | 100,37   | 102,61  | 86,45    | 86,45   | 208,3              | 208,3    |
| 15. | Długość dróg powiatowych na terenie gminy (km)  |       |  | 13           | 13      | 61,2     | 61,2    | 51,7     | 51,7    | 64,9               | 64,9     |
| 16. | Długość dróg gminnych na terenie gminnych (km)  |       |  | 55,3         | 89      | 27,6     | 29,9    | 13,5     | 13,5    | 134,1              | 134,1    |
| 17. | Wydatki gminy na drogi powiatowe w latach 2011-2014 (tys. zł)                         |       |  | 0            | 840,7   |          |         | 4,9      |         | 600                |          |
| 18. | Wydatki na drogi gmine w latach 2011-2014 (tys. zł)                                   |       |  | 1944,1       |         | 14933,7  |         | 2371,3   |         | 5006,5             |          |
| 19. | Wydatki powiatu na drogi powiatowe na terenie gminy (tys. zł)                         |       |  | 0            | 0       | 536,9    |         | 453,2    |         | bd                 |          |
| 20. | Liczba dzieci za terenu gminy objętych obowiązkiem szkolnym *                         |       |  | 510          | 564     | 559      | 576     | 420      | 385     | 514                | 457      |
| 21. | Odsetek dzieci wypełniających obowiązki szkolne na terenie gminy (%) *                |       |  | 89,2%        | 85,3%   | 81,6%    | 76,7%   | 98,5%    | 92,5%   | 100,0%             | 100,0%   |
| 22. | Udział subwencji oświatowej w wydatkach gminy na oświatę i wychowanie (%)             |       |  | 75,8%        | 75,1%   | 59,1%    | 87,8%   | 76,8%    | 60,5%   | 63,1%              | 64,5%    |
| 23. | Wydatki na oświatę i wychowanie w przeliczeniu na jednego ucznia (tys. zł) *          |       |  | 9,8          | 10,8    | 12,4     | 8,6     | 9,7      | 13,1    | 7,8/8,2            | 10,5/9,1 |
| 24. | Wydatki na dowóz uczniów w przeliczeniu na jednego ucznia (tys. zł)                   |       |  | 1,2          | 1,28    | 1        | 0,5     | 0,92     | 0,97    | 0,5                | 0,7      |
| 25. | Udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w %                     |       |  | 17,8         | 15,8    | 9,8      | 8,8     | 18       | 15,9    | 11,3               | 9,4      |
| 26. | Udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w % (powiat)            |       |  | 16,3         | 16,5    | 9,8      | 8,5     | 10,8     | 9,3     | 10,5               | 9,8      |
| 27. | Liczba pracowników socjalnych   |       |  | 3            | 3       | 3        | 3       | 2        | 2       | 3                  | 3        |
| 28. | Liczba czytelników biblioteki w przeliczeniu na 1000 mieszkańców                      |       |  | 97           | 98      | 123      | 133     | 189      | 173     | 91                 | 82       |
| 29. | Liczba czytelników biblioteki w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (powiat)             |       |  | 121          | 119     | 149      | 141     | 191      | 184     | 112                | 109      |
| 30. | Wielkość księgozbioru w przeliczeniu na 1000 mieszkańców                              |       |  | 3643         | 3856    | 5450     | 5462    | 12350    | 12345   | 4811               | 5028     |
| 31. | Wielkość księgozbioru w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (powiat)                     |       |  | 3414         | 3812    | 3997     | 3718    | 5696     | 6183    | 3597               | 3591     |
| 32. | Wydatki na utrzymanie Urzędu (tys. zł)  |       |  | 1238,8       | 1373,1  | 1816,2   | 2036,7  | 1063,5   | 1124,8  | 1567,7             | 1798,9   |
| 33. | Udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w kosztach utrzymania urzędu (%)          |       |  | 75,3         | 73,5    | 73,6     | 79,1    | 79,9     | 80,6    | 83,9               | 85,9     |
| 34. | Koszty utrzymania urzędu w przeliczeniu na mieszkańca (zł)                            |       |  | 300,3        | 328,2   | 370,5    | 410,2   | 244,1    | 258,2   | 368,6              | 430,2    |
| 35. | Dochoły w (tys. zł)   |       |  | 13436,2      | 14050,8 | 44411,2  | 17368,4 | 12912,5  | 15713,9 | 19116,1            | 15251,8  |
| 36. | Dochoły bieżące (w tys. zł)   |       |  | 11841,9      | 12812,7 | 37809    | 14379,7 | 11994    | 13276,9 | 16047,7            | 14613,5  |
| 37. | Dochoły własne (w tys. zł)  |       |  | 3945,2       | 4209,1  | 29434,4  | 7681,7  | 2785,6   | 4064,1  | 7491,5             | 5639,2   |
| 38. | Dotacje (w tys. zł)   |       |  | 4639,7       | 4694,8  | 3579,4   | 6015    | 4797     | 6588,7  | 4347,3             | 3804,5   |
| 39. | Subwencje (w tys. zł)   |       |  | 4828,5       | 5030,1  | 5169,2   | 3553,1  | 5329,9   | 5061,1  | 5516,4             | 5318,5   |
| 40. | Wydatki (w tys. zł)   |       |  | 15491,3      | 13815,8 | 33931,7  | 26126,3 | 12557,1  | 17422   | 17999,1            | 16696,8  |
| 41. | Wydatki bieżące (w tys. zł)   |       |  | 11062,8      | 11910   | 14179,3  | 17864,9 | 11842,1  | 13300,7 | 14594,7            | 12645    |
| 42. | Wydatki majątkowe (w tys. zł)   |       |  | 4428,4       | 1905,8  | 19752,3  | 8261,3  | 715      | 4121,3  | 3404,5             | 4051,8   |
| 43. | Zadłużenie (w tys. zł)  |       |  | 6994,7       | 3554,8  | 0        | 0       | 2733,9   | 6600    | 0                  | 616,7    |
| 44. | Indywidualny wskaźnik zadłużenia planowany na 2014 rok                                |       |  | 7,14         |         | nd       | nd      | 3,96     |         | 6,1                |          |
| 45. | Indywidualny wskaźnik zadłużenia osiągnięty w 2014 roku                               |       |  | 4,24         |         | nd       | nd      | 1,68     |         | 0,2                |          |
| 46. | Wskaźnik obciążenia dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia       |       |  | 104%         | 101%    | 38%      | 124%    | 106%     | 102%    | 91%                | 87%      |

| Lp. | Wyszczególnienie  | Gmina |             | Wielgomłynny |             | Wilczęta    |         | Zbójna   |  |
|-----|---|-------|-------------|--------------|-------------|-------------|---------|----------|--|
|     |   | Rok   | 2011        | 2014         | 2011        | 2014        | 2011    | 2014     |  |
| 1.  | Liczba ludności wg GUS  |       | 4826        | 4738         | 3148        | 3094        | 4424    | 4300     |  |
| 2.  | Liczba osób zameldowanych w gminie  |       | 4860        | 4762         | 3224        | 3152        | 4497    | 4378     |  |
| 3.  | Szacunkowa liczba osób faktycznie zamieszkujących gminę                               |       |             | 4037         |             | 2247        |         | 3153     |  |
| 4.  | Wskaźnik ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym            |       | 64,1        | 63,4         | 55,1        | 55          | 63,5    | 59,4     |  |
| 5.  | Wskaźnik ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym (powiat)   |       | 59,8        | 61,3         | 52          | 52,6        | 62,1    | 58,6     |  |
| 6.  | Udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie osób w wieku produkcyjnym w %          |       | 6,9         | 6,6          | 19,2        | 20          | 9,6     | 9,6      |  |
| 7.  | Udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie osób w wieku produkcyjnym w % (powiat) |       | 9,5         | 8,5          | 15,1        | 15,1        | 7,5     | 7,8      |  |
| 8.  | Liczba podmiotów wpisanych do rej. REGON na 10 tys. mieszkańców                       |       | 481         | 481          | 394         | 446         | 411     | 488      |  |
| 9.  | Liczba podmiotów wpisanych do rej. REGON na 10 tys. mieszkańców (powiat)              |       | 722         | 766          | 659         | 712         | 540     | 591      |  |
| 10. | Odsetek mieszkańców Gminy korzystających z sieci wodociągowej %                       |       | 98,4        | 98,5         | 72,4        | 88,8        | 43,1    | 58,8     |  |
| 11. | Odsetek mieszkańców powiatu korzystających z sieci wodociągowej w % (powiat)          |       | 88,8        | 94           | 83,2        | 91,6        | 74,3    | 80,8     |  |
| 12. | Odsetek mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnej w %                         |       | 7           | 17,5         | 12          | 32,6        | 0       | 0        |  |
| 13. | Odsetek mieszkańców powiatu korzystających z sieci kanalizacyjnej w % (powiat)        |       | 46,6        | 50,7         | 64,1        | 67,2        | 18,9    | 19,9     |  |
| 14. | Długość dróg na terenie gminy ogółem (km)   |       | 89,6        | 89,6         | 103,73      | 103,73      | 348,5   | 348,5    |  |
| 15. | Długość dróg powiatowych na terenie gminy (km)  |       | 42          | 42           | 53,3        | 53,3        | 50,8    | 50,8     |  |
| 16. | Długość dróg gminnych na terenie gminnych (km)  |       | 47,6        | 47,6         | 31,4        | 31,4        | 281     | 281      |  |
| 17. | Wydatki gminy na drogi powiatowe w latach 2011-2014 (tys. zł)                         |       | 694,6       |              | 235         |             | 10      |          |  |
| 18. | Wydatki na drogi gmine w latach 2011-2014 (tys. zł)                                   |       | 3566,1      |              | 1373,4      |             | 3683,3  |          |  |
| 19. | Wydatki powiatu na drogi powiatowe na terenie gminy (tys. zł)                         |       | 545,6       |              | 1927        |             | 49,8    |          |  |
| 20. | Liczba dzieci za terenu gminy objętych obowiązkiem szkolnym *                         |       | 316/177     | 332/158      | 260/160     | 245/127     | 484     | 471      |  |
| 21. | Odsetek dzieci wypełniających obowiązki szkolny na terenie gminy (%) *                |       | 94,6%/97,2% | 91,9%/100%   | 76,2%/70,7% | 76,2%/70,7% | 87,8%   | 86,8%    |  |
| 22. | Udział subwencji oświatowej w wydatkach gminy na oświatę i wychowanie (%)             |       | 80,4%       | 75,5%        | 75,0%       | 73,2%       | 66,3%   | 67,3%    |  |
| 23. | Wydatki na oświatę i wychowanie w przeliczeniu na jednego ucznia (tys. zł) *          |       | 9,4         | 11,7         | 10,8        | 12          | 10,1    | 10,9     |  |
| 24. | Wydatki na dowóz uczniów w przeliczeniu na jednego ucznia (tys. zł)                   |       | 0,77        | 1,01         | 0,92        | 0,97        | 1,2     | 1,7      |  |
| 25. | Udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w %                     |       | 15,1        | 13,9         | 22,3        | 22,5        | 27,4    | 24,9     |  |
| 26. | Udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w % (powiat)            |       | 11,2        | 10,3         | 16,2        | 15,9        | 11,2    | 10,8     |  |
| 27. | Liczba pracowników socjalnych   |       | 4           | 3            | 3           | 3           | 3       | 3        |  |
| 28. | Liczba czytelników biblioteki w przeliczeniu na 1000 mieszkańców                      |       | 104         | 59           | 148         | 146         | 192     | 183      |  |
| 29. | Liczba czytelników biblioteki w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (powiat)             |       | 210         | 217          | 138         | 122         | 129     | 119      |  |
| 30. | Wielkość księgozbioru w przeliczeniu na 1000 mieszkańców                              |       | 3722        | 2793         | 3691        | 3394        | 7159    | 7584     |  |
| 31. | Wielkość księgozbioru w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (powiat)                     |       | 4086        | 4220         | 4579        | 4106        | 5514    | 5658     |  |
| 32. | Wydatki na utrzymanie Urzędu (tys. zł)  |       | 1513,8      | 1789,8       | 1050        | 1140        | 1584,2  | 1716,9   |  |
| 33. | Udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w kosztach utrzymania urzędu (%)          |       | 61,9        | 68,4         | 78,8        | 72,9        | 82,5    | 74,3     |  |
| 34. | Koszty utrzymania urzędu w przeliczeniu na mieszkańca (zł)                            |       | 313,7       | 377,7        | 333,5       | 368,4       | 358,1   | 399,3    |  |
| 35. | Dochody w (tys. zł)   |       | 13764,2     | 15024,9      | 11421,7     | 11230,1     | 14792   | 17605,4  |  |
| 36. | Dochody bieżące (w tys. zł)   |       | 12150,9     | 14062,8      | 10105,1     | 11181,6     | 14604,9 | 16415    |  |
| 37. | Dochody własne (w tys. zł)  |       | 2579,9      | 3645,2       | 3873,9      | 3915,1      | 2676,4  | 3878,8   |  |
| 38. | Dotacje (w tys. zł)   |       | 3816,9      | 3673,6       | 3162,1      | 3691,6      | 4373,9  | 5273,6   |  |
| 39. | Subwencje (w tys. zł)   |       | 6817,8      | 7086,4       | 3189,7      | 3602,1      | 7111,4  | 8023,4   |  |
| 40. | Wydatki (w tys. zł)   |       | 15655,3     | 15123,7      | 14053,8     | 13180       | 16080,5 | 16,012,2 |  |
| 41. | Wydatki bieżące (w tys. zł)   |       | 11254,4     | 13259,2      | 9610,5      | 10952       | 13509,4 | 14749,5  |  |
| 42. | Wydatki majątkowe (w tys. zł)   |       | 4400,9      | 1864,6       | 4443,3      | 2228        | 2571,2  | 1262,7   |  |
| 43. | Zadłużenie (w tys. zł)  |       | 7957,2      | 6312,1       | 2900        | 3248,4      | 7806,9  | 8914,5   |  |
| 44. | Indywidualny wskaźnik zadłużenia planowany na 2014 rok                                |       | 7,38        |              | 5,19        |             | 6,2     |          |  |
| 45. | Indywidualny wskaźnik zadłużenia osiągnięty w 2014 roku                               |       | 5,25        |              | 2,32        |             | 4,96    |          |  |
| 46. | Wskaźnik obciążenia dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia       |       | 95%         | 96%          | 96%         | 98%         | 105%    | 95%      |  |

## Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Rozwoju i Finansów
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
9. Minister Infrastruktury i Budownictwa
10. Minister Rolnictwa Rozwoju Wsi
11. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
12. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
13. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
14. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
15. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
16. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP
17. Wójtowie i burmistrzowie małych gmin

Informację o wynikach kontroli opublikowano na stronie internetowej:

<http://bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/>



MINISTER  
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, dnia 30 września 2016 r.

**Elżbieta Rafalska**

BDG-V.0811.41.2016.RL

**Pani**  
**Ewa Polkowska**  
Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Nawiązując do Informacji Najwyższej Izby Kontroli z dnia 8 września 2016 r., znak: LBI.430.002.2016 dotyczącej wyników kontroli P/15/066 pn. *Wykonywanie wybranych zadań publicznych przez małe gminy*, przekazuję stanowisko odnoszące się do Podsumowania wyników kontroli w części dotyczącej pkt 2.2. Uwagi i wnioski (str. 11) w zakresie przeanalizowania przez Ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego zasadności obowiązku zatrudniania co najmniej trzech pracowników socjalnych, niezależnie od wielkości gminy i zakresu realizowanych zadań.

Ustawowy obowiązek zatrudniania przez ośrodki pomocy społecznej, do realizacji zadań pomocy społecznej, nie mniej niż trzech pracowników socjalnych (art. 110 ust. 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej - Dz. U. z 2016 r. poz. 930, z późn. zm.) ma na celu w szczególności umożliwienie pracownikom socjalnym realizację pracy socjalnej, która należy do zadań pracownika socjalnego - rozumianej jako działalność zawodowa mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi. Przy mniejszej liczbie pracowników socjalnych, ośrodek pomocy społecznej nie miałby możliwości realizacji pracy socjalnej.

Praca socjalna realizowana jest bez względu na posiadany dochód. Jest ona jedną z najważniejszych i najskuteczniejszych metod wspierania osób i rodzin wymagających pomocy. Praca socjalna świadczona jest na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym. Może być prowadzona w oparciu o kontrakt socjalny będący pisemną umową zawartą z osobą ubiegającą się o pomoc, określającą uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych przez tę osobę i pracownika socjalnego działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny.

Dlatego zatrudnienie w ośrodku pomocy społecznej minimalnej liczby pracowników socjalnych na poziomie nie mniej niż trzech pracowników socjalnych jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowej realizacji zadań ośrodka pomocy społecznej.

Ponadto wyjaśniam, że dodatek do wynagrodzenia w wysokości 250 zł, przysługujący pracownikowi socjalnemu na podstawie art. 121 ust. 3a ustawy o pomocy społecznej, należy do zadań własnych i zgodnie z art. 115 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej może być dofinansowywany z dotacji z budżetu państwa do wysokości 80% kosztów realizacji zadania.

W praktyce każdego roku budżet państwa przeznacza środki finansowe w wysokości do 46 mln zł na wzmocnienie samorządów lokalnych w realizacji powyższego zadania.

**MINISTER**  
*Elżbieta Rafalska*  
**Elżbieta Rafalska**





**Pani  
Ewa Polkowska  
Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli**

*Szanowna Pani Prezes*

W nawiązaniu do pisma z 19 września 2016 r.<sup>1</sup>, uprzejmie przekazuję następujące uwagi do Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli pt. *Wykonywanie zadań publicznych przez małe gminy*.

Doprecyzowania wymaga rozdział 3.1.6. *Współdziałanie gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań* (str. 36 Informacji) w brzmieniu: *W 2015 roku w przypadku dwóch z nich minister właściwy do spraw administracji wszczął postępowanie w celu ich utworzenia, a 28 lipca 2015 r. Rada Ministrów podjęła decyzję o utworzeniu z dniem 1 stycznia 2016 r. Gminy Grabówka o liczbie 7,5 tys. mieszkańców i Gminy Szczawa o liczbie 1950 mieszkańców.*

W świetle powyższego należy zauważyć, iż zgodnie z informacjami ujętymi w uzasadnieniu do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. *w sprawie utworzenia gminy Grabówka i gminy Szczawa*<sup>2</sup> gmina Grabówka liczyłaby 7612 mieszkańców, a gmina Szczawa 2019 mieszkańców. Ww. uzasadnienie do rozporządzenia zostało przekazane do NIK pismem z 20 kwietnia 2016 r.<sup>3</sup> Sugeruje się również uzupełnienie użytego kilkakrotnie sformułowania *minister właściwy do spraw administracji* przymiotnikiem *publicznej*, co wynika z ustawy z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*<sup>4</sup>.

Ponadto w załączniku nr 2 do Informacji pt. *Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne* (przypis 86 na stronie 40) podano nieprawidłowe dane o następującej treści: *W 2014 roku połączyły się Miasto i Gmina Zielona Góra, jednocześnie w tym czasie podzieliły się trzy gminy miejsko-wiejskie (Władysławowo, Stopnica, Chocz)*. Pragnę poinformować, że na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 r. *w sprawie połączenia gmin, ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadanie niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy*<sup>5</sup> z dniem 1 stycznia 2015 r.

<sup>1</sup> Znak: LBI.430.002.2016; P/15/066.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1085.

<sup>3</sup> Pismo Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej MSWiA do Wicedyrektora Delegatury NIK w Białymstoku, znak DAP-WSUST-0740-8/2016.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 543, ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1023.

nastąpiło połączenie miasta Zielona Góra z gminą Zielona Góra. W tym samym czasie nie doszło do podziału żadnej z gmin, co zostało zasugerowane przez Izbę. W przypadku gminy Władysławowo zmienił się status gminy z gminy miejskiej na gminę miejsko-wiejską. Natomiast, miejscowościom Chocz i Stopnica nadano status miasta – co spowodowało, iż dotychczasowa gmina wiejska Chocz zmieniła swój status na gminę miejsko-wiejską, a dotychczasowa gmina wiejska Stopnica zmieniła swój status na gminę miejsko-wiejską.

*z pozdrowieniami*

MINISTER SPRAW WEWNĘTRZNYCH  
I ADMINISTRACJI

*z up. Sebastian CHWAŁEK*  
Podsekretarz Stanu



Warszawa, dnia 10 października 2016 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA  
MINISTER ROZWOJU  
I FINANSÓW**

ST1.4761.27.2016

Pani  
**Ewa Polkowska**  
Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

*Szanowna Pani Prezes!*

W odpowiedzi na przekazaną przy piśmie z dnia 19 września br. znak: LBI.430.002.2016 P/15/066 informację o wynikach kontroli P/15/066 „Wykonywanie wybranych zadań publicznych przez małe gminy”, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższych wyjaśnień.

Należy zauważyć, że jednostki samorządu terytorialnego są autonomicznymi jednostkami sektora finansów publicznych, które samodzielnie prowadzą gospodarkę finansową, na podstawie swoich budżetów. Posiadają osobowość prawną, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Kwestie te regulują tzw. przepisy ustrojowe samorządu terytorialnego. W przypadku gmin, stanowi o tym art. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446).

Na poziom wydatków w największym zakresie mają wpływ same jednostki samorządu terytorialnego, zatem to od prowadzonej przez nie polityki finansowej w dużym stopniu uzależniona będzie zdolność jednostki do generowania nadwyżki oraz realizacji przedsięwzięć.

Samorzady mają możliwość wyboru formuły realizacji przedsięwzięcia, dostosowanej do lokalnych warunków i potrzeb. Mogą również wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego realizować zadania. Zgodnie bowiem z art. 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego.

Mając na uwadze suwerenność samorządu terytorialnego oraz to, iż jednostki samorządu terytorialnego działają na rzecz mieszkańców, ważne jest aby również same jednostki (bez specjalnych zachęt finansowych) wprowadzały innowacyjne sposoby realizacji zadań. Wiąże się to z uwzględnianiem nowych rozwiązań w dostarczaniu usług publicznych oraz w zarządzaniu finansami (wydatkowaniu środków publicznych).

Odnosząc się do kwestii małych jednostek samorządu terytorialnego, w których zachodzące procesy demograficzne będą wpływać na ich poziom dochodów własnych, należy zauważyć, iż jednostki te mogą reagować na takie sytuacje podejmując decyzje o łączeniu się. Już od 2004 r. w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

przewidziano mechanizm zachęt do łączenia się gmin. W celu zwiększenia efektywności działań takich jednostek samorządu terytorialnego od 2016 r. zwiększono bodźce finansowe zachęcające do scalania gmin.

Pragnę poinformować, iż w Ministerstwie Finansów przygotowywane są rozwiązania eliminujące wady obecnego systemu korekcyjno-wyrównawczego, wskazane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Zakłada się wprowadzenie nowego systemu wyrównywania potencjału dochodowego (podatkowego) pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, który będzie uwzględniał faktyczny potencjał dochodowy jednostek, a także zróżnicowanie potrzeb wydatkowych.

Propozycja wprowadzenia zachęt finansowych dla gmin, które wspólnie realizują zadania własne, w szczególności w zakresie budowy infrastruktury, zostanie przeanalizowana. W szczególności pod kątem możliwości i zasadności wprowadzenia preferencji przy udzielaniu dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie wspólnie realizowanych przedsięwzięć.

Z upoważnienia Ministra Rozwoju i Finansów  
PODSEKRETARZ STANU  
w Ministerstwie Finansów

  
*Hanna Majszczyk*



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LBI.430.002.2016  
P/15/066

Warszawa, 13 października 2016 r.

**Opinia**  
**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli**  
**do Stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie**  
**Informacji o wynikach kontroli wykonywania wybranych zadań publicznych przez małe gminy**

Dziękując za uwagi Pana Ministra do *Informacji o wynikach kontroli wykonywania wybranych zadań publicznych przez małe gminy*, zawarte w piśmie nr DKSİW-KNN-0740-34-46/16, uprzejmie informuję, że w treści Informacji dokonano następujących korekt:

- na str. 38, w szóstym wierszu od dołu, po słowach: „minister właściwy do spraw administracji” dodano wyrażenie: „publicznej”,
- na str. 38, w czwartym wierszu od dołu liczbę „7,5 tys.” zastąpiono liczbą „7,6 tys.”, a liczbę „1950” liczbą „2019”,
- przypis nr 86 na str. 43 (załącznik nr 2) o treści: „W 2014 roku połączyły się Miasto i Gmina Zielona Góra, jednocześnie w tym czasie podzieliły się trzy gminy miejsko-wiejskie (Władysławowo, Stopnica, Chocz).” otrzymał brzmienie: „W 2015 roku połączyły się Miasto i Gmina Zielona Góra.”

Wprowadzone zmiany nie mają wpływu na oceny, uwagi i wnioski zaprezentowanych w Informacji.





PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LBI.430.002.2016  
P/15/066

Warszawa, 13 października 2016 r.

**Opinia**  
**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli**  
**do Stanowiska Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie**  
**Informacji o wynikach kontroli wykonywania wybranych zadań publicznych przez małe gminy**

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> przedstawiam opinię do *Stanowiska Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej*, zawartego w piśmie z 30 września 2016 r. (znak: BDG-V.0811.41.2016.RL).

Uprzejmie dziękuję za odpowiedź i ustosunkowanie się do wniosku zawartego w *Informacji* o przeanalizowanie zasadności obowiązku zatrudniania co najmniej trzech pracowników socjalnych, niezależnie od wielkości gminy i zakresu realizowanych zadań.

W opinii NIK, w sytuacji, gdy zatrudnienie co najmniej trzech pracowników socjalnych nie wynika z faktycznych potrzeb, a jedynie stanowi wykonanie obowiązku wynikającego z art. 110 ust. 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>2</sup> wystarczającym wydaje się zastosowanie w tej sprawie wyłącznie kryterium przewidzianego w art. 110 ust. 11 powołanej ustawy. Liczba pracowników socjalnych powinna być więc proporcjonalna do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców lub do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.