



00250616

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.025.01.2015

P/15/066

UWK 9270/16

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok

T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33

lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/066 – Wykonywanie wybranych zadań publicznych przez małe gminy	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontrolerzy	Marcin Kiersnowski – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98165 z dnia 1 grudnia 2015 r. Marcin Bielawski – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98171 z dnia 7 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Mielnik (dalej: „Urząd”), ul. Piaskowa 38, 17-307 Mielnik	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Eugeniusz Wichowski – Wójt Gminy Mielnik ¹	(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W latach 2011–2015 (III kwartały) Gmina Mielnik (dalej: „Gmina”) prawidłowo i na ogół skutecznie realizowała poddane analizie zadania dotyczące zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Analiza przeprowadzona na wybranej próbie zadań, wykazała że do ich wykonywania zatrudniono pracowników o doświadczeniu i kwalifikacjach ustalonych w przepisach o pracownikach samorządowych i w regulaminie wynagradzania pracowników Urzędu. Uzyskiwane przez Gminę środki, w tym wysoki poziom dochodów własnych pozwoliły na realizację analizowanych zadań oraz podnoszenie jakości życia mieszkańców, a jej sytuacja ekonomiczno-finansowa, w tym bezpieczny poziom zadłużenia, stwarza możliwości podejmowania w kolejnych latach inwestycji infrastrukturalnych na poziomie nie niższym niż w okresie objętym kontrolą. Gmina zdiagnozowała niekorzystne czynniki rozwojowe i podejmowała działania w celu ich ograniczenia, a także współpracowała z innymi jednostkami samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań publicznych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- zbędnym wydatkowaniu 1.457 tys. zł na trzy przedsięwzięcia, których realizacja została zaniechana przez Gminę (str. 20),
- zatrudnianiu do 18 stycznia 2016 r. w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Mielniku (dalej: „GOPS”) dwóch pracowników socjalnych, tj. o jednego mniej od liczby wymaganej art. 110 ust. 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³ (str. 14).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę, że:

- ponad 3 km publicznych dróg gminnych (5,7% ogółu) o nawierzchni twardej ulepszonej i brukowej jest w złym stanie technicznym i wymaga natychmiastowych remontów,
- zły stan techniczny sieci wodociągowej oraz zwiększająca się jej awaryjność podwyższała koszty pozyskania i dostarczenia 1 m³ wody mieszkańcom.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ogólna charakterystyka Gminy

Opis stanu faktycznego

W latach 2011–2015 liczba osób zameldowanych w Gminie systematycznie spadała i wynosiła kolejno: 2.693, 2.669, 2.654, 2.636 i 2.573 (w tym 91, 99, 94, 92 i 65 osób

¹ Eugeniusz Wichowski był Wójtem Gminy od 29 lipca 1990 r. do 10 grudnia 2010 r. i jest nim od 5 grudnia 2014 r. Od 10 grudnia 2010 r. do 5 grudnia 2014 r. Wójtem Gminy był Adam Toboła.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej wg proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

zameldowanych na pobyt czasowy). Według danych GUS liczba osób zamieszkujących Gminę w latach 2011–2014⁴ była jeszcze niższa. Wynosiła bowiem kolejno 2.586, 2.579, 2.563, 2.543 i w porównaniu do 2000 roku zmniejszyła się o 263 osoby (o 9%). Z deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanych przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy wynika zaś, że liczba mieszkańców w 2014 i 2015 roku wynosiła odpowiednio 1.922 i 1.941, czyli była o 27% i 25% niższa od liczby osób zameldowanych. Wpływ na zmniejszającą się liczbę mieszkańców miał m.in. ujemny przyrost naturalny, wynoszący w latach 2011–2014 kolejno: -32, -24, -18 i -19.

Na podstawie danych GUS stwierdzono, że w latach 2011–2014 wskaźnik ludności w wieku nieprodukcyjnym w przeliczeniu na 100 osób w wieku produkcyjnym w Gminie utrzymywał się na zbliżonym poziomie (73–77 osób) i był wyższy niż na terenie powiatu siemiatyckiego (62–65 osób) oraz województwa podlaskiego (57–58 osób). Udział mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym zmniejszył się z 15% w 2011 roku do 13% w 2014 roku. W konsekwencji liczba ludności w wieku poprodukcyjnym (kolejno 750, 743, 737 i 735 osób) była dwukrotnie wyższa od liczby osób w wieku przedprodukcyjnym. Świadczy to o procesie starzenia się mieszkańców Gminy (relacja liczby mieszkańców w wieku poprodukcyjnym do liczby mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym była mniej korzystna w stosunku do danych w powiecie siemiatyckim i w województwie podlaskim).

W analizowanym okresie udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie osób w wieku produkcyjnym wynosił 6%. Był on zbliżony do wskaźnika dla powiatu siemiatyckiego (od 6% do 7%), a korzystniejszy niż w przypadku województwa podlaskiego (od 8% do 9%).

Liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców Gminy na koniec 2014 roku wynosiła 531 i była niższa od średniej dla powiatu siemiatyckiego i województwa podlaskiego, wynoszącej odpowiednio 576 i 825.

W latach 2011–2014 na terenie Gminy długość dróg publicznych utrzymywała się na tym samym poziomie i wynosiła 134,5 km (0,69 km/km² powierzchni Gminy). Zapewniały one połączenia wszystkim miejscowościom występującym na terenie Gminy. Dróg wojewódzkich było 25,7 km (0,13 km/km²), a powiatowych 55,8 km (0,28 km/km²), z tego 53 km dróg powiatowych o nawierzchni twardej ulepszonej. Publicznych dróg gminnych było 53,1 km (0,27 km/km²), w tym 1,5 km o nawierzchni brukowej i 33,6 km o nawierzchni gruntowej (z tego 13,5 km wzmocnionej żwirem) oraz 17,9 km o nawierzchni twardej ulepszonej (ich długość w stosunku do 2006 roku wzrosła o 9,8 km, tj. o 126%).

W latach 2011–2014 liczba spraw z zakresu akt stanu cywilnego, wydanych dowodów osobistych, decyzji meldunkowych oraz zarejestrowanych w Urzędzie działalności gospodarczych wzrosła z 387 w 2011 roku do 448 w 2014 roku

(dowód: akta kontroli str. 6-12, 37-41, 329)

2. Zapewnienie odpowiedniej kadry w Urzędzie

Opis stanu faktycznego

W latach 2011–2014 zatrudnienie w Urzędzie wzrosło z 33 do 39 osób (głównie na stanowiskach urzędniczych i pomocniczych⁵ – z 21 do 27 osób), po czym na koniec III kwartału 2015 roku spadło do 36 osób (23 na stanowiskach urzędniczych i pomocniczych). Od 12 do 13 osób zatrudniano zaś na stanowiskach obsługi⁶ (kierowca, sprzątaczkę, kierowca Ochotniczej Straży Pożarnej, konserwator), a na podstawie umów cywilnoprawnych zapewniono Urzędowi stałą obsługę prawną.

Analiza przeprowadzona na próbie pracowników realizujących zadania w zakresie wymiaru podatków i opłat lokalnych, realizacji inwestycji, ochrony środowiska, gospodarki odpadami i nieruchomościami, a także zagospodarowania przestrzennego i budownictwa (czterech z 23 zatrudnionych na koniec III kwartału 2015 r.) wykazała, że spełniali oni wymagania określone w art. 6 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁷, załączniku nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁸ oraz

⁴ Do zakończenia kontroli GUS nie opublikował danych dotyczących 2015 roku.

⁵ W przeliczeniu na pełne etaty zatrudnienie wynosiło 21, 25, 25, 26 i 23 osoby.

⁶ W przeliczeniu na pełne etaty zatrudnienie wynosiło osiem osób.

⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 1786.

w załączniku nr 1 do regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu⁹. Podnosili także umiejętności i kwalifikacje zawodowe poprzez udział w szkoleniach.

(dowód: akta kontroli str. 13-15)

W latach 2011–2015 (III kwartały) w Urzędzie wydano 11.939 decyzji podatkowych, 150 decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz przeprowadzono 50 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰. Wójt Gminy wydał 422 zarządzenia, a Rada Gminy podjęła 286 uchwał. W Urzędzie wzrastała ilość załatwianych spaw. Nieznacznie, lecz systematycznie wzrastała liczba wydanych decyzji podatkowych (z 2.329 w 2011 roku do 2.431 w 2014 roku), decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu (z 20 do 40), udzielonych zamówień publicznych (z siedmiu do 16) i zarządzeń Wójta Gminy (z 68 do 92). Rocznie Rada Gminy podejmowała od 60 do 66 uchwał.

Pracownicy Urzędu terminowo załatwili wszystkie 10 poddanych analizie decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz 17 decyzji ustalających wysokość podatku rolnego, leśnego lub podatku od nieruchomości.

Do Urzędu nie wpływały skargi na jego pracę. Niewielka też była skala składanych odwołań w wybranych obszarach działania Urzędu (0,1% wydanych decyzji podatkowych, 2,7% decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, jedno z 50 postępowań o udzielenie zamówień publicznych) i negatywnych rozstrzygnięć organów nadzorczych (SKO nie uwzględniło żadnego odwołania od decyzji podatkowych, a Krajowa Izba Odwoławcza¹¹ odwołań w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego).

Wojewoda Podlaski lub Regionalna Izba Obrachunkowa w ramach sprawowanego nadzoru stwierdziły nieważność (w całości lub w części) sześciu uchwał Rady Gminy¹² (2,1% przekazanych organom nadzoru) (dowód: akta kontroli str. 16-22)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W Gminie realizację zadań dotyczących wymiaru podatków i opłat lokalnych, realizacji inwestycji, ochrony środowiska, gospodarki odpadami i nieruchomościami, a także zagospodarowania przestrzennego i budownictwa powierzono pracownikom posiadającym wymagane doświadczenie, którzy podnosili swoje kwalifikacje zawodowe. Analiza przeprowadzona na próbie decyzji ustalających wysokości podatku oraz dotyczących warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, a także udzielenia zamówień publicznych w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych wykazała, że pracownicy prowadzący te sprawy właściwie wykonywali swoje obowiązki, a ich liczba zapewniała terminową realizację zadań.

3. Wykonywanie przez Gminę wybranych zadań dotyczących zbiorowych potrzeb wspólnoty

3.1. Infrastruktura wodno-kanalizacyjna i drogowa, oświetlenie oraz gospodarka odpadami

1. Gmina, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹³, realizowała dostawy wody dla mieszkańców Gminy siecią wodociagową. W 2015 roku długość tej sieci na terenie Gminy wynosiła 83 km i w porównaniu do 2011 roku zwiększyła się o 0,2 km. W tym okresie zwiększyła się też do 1.136 (o 169) liczba domów przyłączonych do sieci wodociagowej, co stanowiło 91% budynków mieszkalnych na terenie Gminy w 2014 roku. Wg danych GUS z sieci wodociagowej korzystało na koniec 2014 roku 93,3% mieszkańców Gminy, tj. więcej niż wynosiła średnia dla powiatu siemiatyckiego (87,1%) i województwa podlaskiego (90,3%).

(dowód: akta kontroli str. 6-11, 23)

⁹ Regulamin wynagradzania pracowników Urzędu został wprowadzony zarządzeniem Wójta Gminy Mielnik nr 4/09 z 10 czerwca 2009 r. w sprawie regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Gminy Mielnik.

¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164.

¹¹ Sygn. akt: KIO 2774/14, KIO 2781/14.

¹² Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2013 r., poz. 3780; z 2014 r., poz. 2031, 2111 i 2628; z 2015 r., poz. 261 i 456.

¹³ Dz. U. z 2015 r., poz. 139.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

Koszty utrzymania systemów wodociagowych ponosił głównie Zakład Gospodarki Komunalnej w Mielniku¹⁴ (dalej: „ZGK”), do którego należało m.in. utrzymanie w należytym stanie technicznym i sanitarnym ujęć wody, hydroforni i wodociągu komunalnego. Z informacji uzyskanych z ZGK wynika, że roczne koszty operacyjne związane z pozyskiwaniem i uzdatnianiem wody wraz z amortyzacją inwestycji wynosiły od 361,2 tys. zł w 2012 roku do 391,1 tys. zł w 2011 roku (w tym 137,8 tys. zł amortyzacji inwestycji). Koszt przypadający na 1 m³ wody dostarczonej w ciągu roku wynosił zaś od 5,42 zł w 2011 roku do 5,04 zł w 2014 roku¹⁵. Był on zatem wyższy od ustalanych w Gminie cen za zbiorowe zaopatrzenie w wodę¹⁶ (odpowiednio 2,15 zł/m³ i 2,49 zł/m³). Wójt Gminy wyjaśnił, że „wysoka różnica pomiędzy kosztem wyprodukowania 1 m³ wody, a ceną sprzedaży wynika głównie z wysokich kosztów usuwania awarii na sieci wodociągowej, gdyż jest to sieć w dużej mierze wyeksploatowana (...) wodociąg został zbudowany w 1974 roku. Również charakter terenu powoduje zwiększenie nakładów na utrzymanie sieci (...)”.

W latach 2011–2015 Gmina zaspokajała zapotrzebowanie swoich mieszkańców na wodę oraz utrzymywała ciągłość jej dostaw, pomimo rosnącej awaryjności sieci wodociągowej (przerwy w dostawach wody do sieci wodociągowej wzrosły z 49 godzin w 2011 roku do 92 w 2014 roku). Dobowa możliwość dostaw wody wynosiła bowiem 250 m³ przy 208 m³ zapotrzebowania na koniec 2014 roku. (dowód: akta kontroli str. 23-25, 443-448)

2. Urząd, zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁷, prowadził ewidencje zbiorników bezodpływowych do gromadzenia nieczystości ciekłych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, zlokalizowanych na terenie Gminy. Aktualizowano je co dwa lata, w oparciu o badanie ankietowe. Wg tych ewidencji w 2015 roku na terenie Gminy było 930 zbiorników bezodpływowych i 20 przydomowych oczyszczalni ścieków.

Rada Gminy – stosownie do art. 403 ust. 3 – 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁸ – uchwałami z 27 maja 2011 r.¹⁹ i z 18 marca 2015 r.²⁰ ustaliła wysokość dofinansowania z budżetu Gminy zakupu przydomowych oczyszczalni ścieków na 50% ich wartości (nie więcej niż 4 tys. zł). W oparciu o te uchwały, w latach 2011–2015 dofinansowania w łącznej kwocie 36,2 tys. zł udzielono wszystkim 12 ubiegającym się o nie wnioskodawcom. (dowód: akta kontroli str. 23)

3. Na terenie Gminy – stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – podejmowano działania w celu zapewnienia zbiorowego odprowadzania ścieków. Liczba przydomowych oczyszczalni ścieków w latach 2011–2015 wzrosła z sześciu do 20. W 2015 roku zakończono też budowę sieci kanalizacyjnej o długości 16,3 km, obejmującej Mielnik (14 km) i Ostów (2,3 km), przy czym do zakończenia kontroli NIK (18 stycznia 2016 r.) do użytkowania oddana została jedynie sieć kanalizacyjna w Ostowie. W wyniku tej inwestycji wybudowano przyłącza do 377 gospodarstw (w tym 357 w Mielniku i 20 w Ostowie) – przy 1.254 budynkach mieszkalnych na terenie Gminy w 2014 roku. W projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Mielnik na lata 2016–2025²¹ oraz w projekcie budżetu Gminy Mielnik na 2016 rok²²

¹⁴ Statut ZGK został nadany uchwałą Nr XVIII/101/05 Rady Gminy Mielnik z dnia 24 maja 2005 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Mielniku (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 147, poz. 1723).

¹⁵ Bez odpisów amortyzacyjnych od inwestycji, koszt pozyskania 1 m³ wody w ciągu roku wynosił od 3,24 zł do 3,51 zł.

¹⁶ Uchwała Nr VI/36/15 Rady Gminy Mielnik z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie zatwierdzenia taryfy cenowej za zbiorowe zaopatrzenie w wodę na terenie Gminy Mielnik.

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o utrzymaniu czystości”.

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

¹⁹ Uchwała Nr VII/34/11 Rady Gminy Mielnik z dnia 27 maja 2011 r. w sprawie przyjęcia Programu budowy i finansowania przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Mielnik na lata 2011–2014 (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2011 r., poz. 2434 ze zm.).

²⁰ Uchwała Nr VI/27/15 Rady Gminy Mielnik z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie przyjęcia Programu budowy i finansowania przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Mielnik na lata 2015–2020 (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2015 r., poz. 1264).

²¹ Zarządzenie Nr 70/15 Wójta Gminy Mielnik z dnia 16 listopada 2015 r. w sprawie przyjęcia projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Mielnik na lata 2016–2025.

²² Zarządzenie Nr 71/15 Wójta Gminy Mielnik z dnia 16 listopada 2015 r. w sprawie projektu budżetu Gminy Mielnik na 2016 rok.

zaplanowano 516 tys. zł na budowę kanalizacji w Mielniku (III etap) wraz z modernizacją linii wodociagowych. (dowód: akta kontroli str. 6-11, 23-25, 35-36, 443-448)

Z wniosku ZGK o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego odprowadzania ścieków wynika, że po wybudowaniu sieci kanalizacyjnej, koszty operacyjne (bez amortyzacji inwestycji) związane z odprowadzaniem ścieków tą siecią wyniosą rocznie 166,2 tys. zł i zostaną pokryte w całości z opłat odbiorców usług kanalizacyjnych, wynoszących 5,61 zł za metr sześcienny ścieków²³. (dowód: akta kontroli str. 26-34)

4. Na koniec III kwartału 2015 roku Wójt – stosownie do art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁴ – zarządził 53,1 km publicznych dróg gminnych. Większość z nich stanowiły drogi gruntowe z gruntu rodzimego (20,1 km, tj. 38% ogółu) oraz o nawierzchni gruntowej wzmocnionej żwirem (13,5 km, tj. 25%). Dróg o nawierzchni twardej ulepszonej było 17,9 km (34%), a 1,5 km (3%) stanowiły drogi o nawierzchni brukowej. Oznacza to, że w porównaniu do 2006 roku długość dróg o nawierzchni bitumicznej i gruntowej wzmocnionych żwirem wzrosła odpowiednio o 9,8 km (o 126%) i 7,6 km (o 128%).

W latach 2011–2015 (III kwartały) wyremontowano 5,3 km dróg gminnych o nawierzchni bitumicznej (30% tej kategorii dróg), wzmocniono żwirem 4 km dróg gruntowych oraz corocznie dokonywano ich remontów. Pomimo tych działań, w latach 2011–2014 pogorszeniu uległ stan techniczny dróg o nawierzchni twardej ulepszonej. Z danych Gminy wynika, że na koniec 2011 roku wszystkie te drogi były bowiem w stanie zadowalającym, zaś na koniec 2014 roku 26% (4,72 z 17,89 km) z nich była w stanie niezadawalającym (3,17 km) lub złym (1,55 km). W stanie złym były też wszystkie drogi gminne o nawierzchni brukowej (1,54 km). Powodem pogorszenia stanu dróg była – wg Wójta – budowa kanalizacji sanitarnej w tym okresie.

Wydatki Gminy na publiczne drogi gminne (rozdział 60016) w latach 2011–2015 (III kwartały) malały i wyniosły kolejno 1.956,2 tys. zł, 502,5 tys. zł, 878,4 tys. zł, 706,7 tys. zł i 424,2 tys. zł. Wydatki majątkowe w latach 2011–2014²⁵ wyniosły odpowiednio 1.559,2 tys. zł (80% wydatków na drogi gminne), 18,5 tys. zł (4%), 80,3 tys. zł (9%), 39,9 tys. zł (6%). Dotyczyły one głównie wykonania w 2011 roku nawierzchni bitumicznej na drodze gminnej Radziwiłłówka – Grabarka.

Wydatki bieżące w przeliczeniu na jeden km dróg gminnych wyniosły w latach 2011–2015 (III kwartały) kolejno: 7,5 tys. zł, 9,1 tys. zł, 15 tys. zł, 12,6 tys. zł i 8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 37-41, 443-448)

Na koniec III kwartału 2015 roku na terenie Gminy znajdowało się też 55,8 km publicznych dróg powiatowych, w tym 53 km (95%) dróg o nawierzchni twardej ulepszonej oraz 2,8 km (5%) o nawierzchni z gruntu rodzimego. Z informacji uzyskanych od zarządcy tych dróg, tj. od Starosty Siemiatyckiego wynika, że:

- stan techniczny dróg powiatowych o nawierzchni twardej ulepszonej w latach 2011–2014 uległ polepszeniu – liczba dróg w stanie dobrym i zadowalającym zwiększyła się bowiem z 68% do 88%, a dróg w stanie niezadawalającym i złym zmniejszyła się z 32% do 12%,
- w latach 2011–2014 wydatki powiatu siemiatyckiego na budowę, przebudowę, rozbudowę oraz remonty dróg powiatowych na terenie Gminy wyniosły 5.040,2 tys. zł, z czego 3.292,3 tys. zł (65%) powiat uzyskał z budżetu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 37-40, 42-45)

5. Gmina, zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne²⁶, finansowała oświetlenie znajdujących się na jej terenie ulic, placów, dróg gminnych, dróg powiatowych i dróg wojewódzkich. W latach 2011–2015 (III kwartały) wydatki Gminy z tym związane rosły i wyniosły kolejno: 165,4 tys. zł, 158,3 tys. zł, 197,8 tys.

²³ Uchwała Nr IX/49/15 Rady Gminy Mielnik z dnia 29 września 2015 r. w sprawie zatwierdzenia taryfy cenowej za zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie Gminy Mielnik.

²⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

²⁵ W 2015 roku (do końca III kwartału) Urząd nie ponosił wydatków majątkowych na publiczne drogi Gminne.

²⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.

zł, 210 tys. zł i 137,3 tys. zł. Środki te przeznaczone na pokrycie kosztów oświetlenia wyłącznie terenów zabudowanych, położonych przy drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 37-40)

6. W związku z wprowadzeniem od 1 lipca 2013 r. nowych zasad gospodarki odpadami, na terenie Gminy zorganizowano system ich odbioru od mieszkańców, zgodnie z wymogami ustawy o utrzymaniu czystości.

Rada Gminy 7 grudnia 2012 r. przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy²⁷. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1-3 ustawy o utrzymaniu czystości ustalono w nim wymagania w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych z gospodarstw domowych, zasady dotyczące rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do ich zbierania oraz częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów.

Zgodnie z art. 6l oraz art. 6n ust. 1 powołanej ustawy, Rada Gminy uchwałami z 28 grudnia 2012 r. i 24 listopada 2015 r. określiła terminy i tryb uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi²⁸ oraz wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości²⁹.

Zarządzeniem Wójta Gminy z 4 lipca 2013 r.³⁰ usługi odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Gminy od 1 lipca do 28 października 2013 r. powierzono ZGK, a od 28 października 2013 r. realizuje je Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych w Hajnówce, wylonione w wyniku przetargów nieograniczonych.

(dowód: akta kontroli str. 46-82, 443-448)

Stosownie do art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości, Rada Gminy uchwałami z 28 grudnia 2012 r., 28 listopada 2013 r. i 24 listopada 2015 r.³¹ ustaliła metodę ustalania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także ich miesięczną wysokość, która systematycznie wzrastała. Od 1 lipca do 31 grudnia 2013 r. stawka ta wynosiła bowiem 10 zł za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które są zbierane i odbierane jako odpady zmieszane od każdej osoby zamieszkującej nieruchomość i 5 zł za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które są zbierane i odbierane w sposób selektywny od każdej osoby zamieszkującej nieruchomość, od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2015 r. – odpowiednio 12 zł i 6 zł, a od 1 stycznia 2016 r. – 18 zł i 8 zł. Wzrost stawek od 2016 roku wynikał ze wzrostu od 1 listopada 2015 r. kosztów ponoszonych przez Gminę na opłaty za usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych (z 14,1 tys. zł miesięcznie do 20,7 tys. zł). Od 1 lipca 2013 r. do 3 września 2015 r. wpływy z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami wyniosły 312,7 tys. zł. Były one o 15,7 tys. zł niższe od poniesionych przez Urząd bezpośrednich kosztów związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami (328,4 tys. zł), z powodu wystąpienia 37,7 tys. zł zaległości w uiszczaniu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Pozyskane środki przeznaczano na funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami, starając się zbilansować ponoszone koszty. (dowód: akta kontroli str. 83)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że 1,6 km dróg o nawierzchni twardej ulepszonej i 1,5 km dróg o nawierzchni brukowej oraz sieć wodociągowa są w złym stanie technicznym i wymagają natychmiastowych remontów.

²⁷ Uchwała Nr XVIII/121/12 Rady Gminy Mielnik z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Mielnik (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2012 r., poz. 4160 ze zm.).

²⁸ Uchwała Nr XIX/125/12 Rady Gminy Mielnik z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2013 r., poz. 276 ze zm.), zastąpiona uchwałą Nr X/60/15 Rady Gminy Mielnik z dnia 24 listopada 2015 r. w tej samej sprawie (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2015 r., poz. 3847).

²⁹ Uchwała Nr XIX/127/12 Rady Gminy Mielnik z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz określenia terminu i miejsca składania deklaracji (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2013 r., poz. 278 ze zm.).

³⁰ Zarządzenie Nr 232/13 Wójta Gminy Mielnik z dnia 4 lipca 2013 r. w sprawie powierzenia Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Mielniku zadań w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Mielnik.

³¹ Uchwały Rady Gminy Mielnik: Nr XIX/124/12 z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawki tej opłaty (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2013 r., poz. 275), Nr XXVI/190/13 z dnia 28 listopada 2013 r. w tej samej sprawie (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2013 r., poz. 4353) i Nr X/59/15 z dnia 24 listopada 2015 r. w tej sprawie (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2015 r., poz. 3846).

Opis stanu
faktycznego

3.2. Edukacja publiczna na terenie Gminy

W latach szkolnych 2011/2012–2015/2016 na terenie Gminy, zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³², prowadzono szkołę podstawową, gimnazjum i przedszkole, które wchodziły w skład Zespołu Szkół im. Unii Mielnickiej w Mielniku.

1. Na terenie Gminy zapewniono dzieciom możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego i realizację rocznego przygotowania przedszkolnego. Do przedszkola przyjęto wszystkie zgłoszone dzieci. W kolejnych z analizowanych lat było 46, 47, 53, 45 i 45 dzieci, w tym 41, 41, 45, 38 i 37 zamieszkiwało na terenie Gminy.

Gmina, zgodnie z art. 1 pkt. 4 lit. f. ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw³³, w oparciu istniejącą bazę oświatową będzie też w stanie zapewnić od 1 września 2017 r. opiekę przedszkolną wszystkim zamieszkałym na jej terenie dzieciom w wieku 3–6 lat. Wg stanu na 7 grudnia 2015 r. na terenie Gminy zamieszkiwało bowiem 45 dzieci, które w 2017 roku ukończą 3, 4, 5 oraz 6 lat, przy 50 miejscach w przedszkolu w bieżącym roku szkolnym.

(dowód: akta kontroli str. 6-11, 84-85)

2. Urząd, stosownie do art. 19 ustawy o systemie oświaty, kontrolował spełnianie obowiązku nauki przez młodzież zamieszkałą na terenie Gminy, a prowadzone przez Gminę szkoła podstawowa i gimnazjum – zgodnie z 17 ust. 1 cyt. ustawy – umożliwiały wszystkim dzieciom zamieszkałym na jej terenie spełnianie obowiązku szkolnego. W latach szkolnych 2011/2012–2015/2016 obowiązkiem szkolnym objętych było – wg danych GUS – odpowiednio 233, 226, 222, 205 i 202 dzieci z terenu Gminy i wszystkie go wypełniały, w tym większość (od 86% do 91%) w Zespole Szkół im. Unii Mielnickiej w Mielniku.

Liczba uczniów szkoły podstawowej i gimnazjum zmniejszyła się. W Szkole Podstawowej w Mielniku w kolejnych latach wynosiła ona 111, 107, 103, 109 i 95, a w Publicznym Gimnazjum w Mielniku 61, 55, 45, 44 i 58. Liczba dzieci w poszczególnych oddziałach szkolnych wynosiła od 11 do 21, co w przypadku klas 1–3 szkoły podstawowej było zgodne z wymogami ustalonymi w art. 61 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Liczba pełnozatrudnionych nauczycieli w przeliczeniu na 100 uczniów szkoły podstawowej i gimnazjum wynosiła 14 i utrzymywała się w okresie objętym kontrolą na tym samym poziomie. Powierzchnia pomieszczeń lekcyjnych przypadająca na jednego ucznia wynosiła od 2,9 m² do 3,5 m².

(dowód: akta kontroli str. 6-11, 86-87)

W latach 2011–2015 absolwenci Szkoły Podstawowej w Mielniku i Publicznego Gimnazjum w Mielniku ukończyli te etapy edukacji w czasie na to przeznaczonym. Z egzaminów zewnętrznych (sprawdzian szóstoklasistów i egzamin gimnazjalny) absolwenci tych szkół uzyskiwali na ogół wyższe wyniki niż średnia w szkołach w powiecie siemiatyckim oraz niższe niż średnia w szkołach w województwie podlaskim.

Wyniki sprawdzianów szóstoklasistów w latach 2011–2014 wyniosły 61%, 72%, 57%, 62%, a w 2015 roku 65% (część pierwsza sprawdzianu) i 72% (część druga), przy średniej dla powiatu siemiatyckiego wynoszącej 61%, 53%, 54%, 58%, zaś w 2015 roku 63% (część pierwsza sprawdzianu) i 73% (część druga), a dla województwa podlaskiego: 64%, 58%, 60%, 65%, a w 2015 roku 67% (część pierwsza sprawdzianu) i 77% (część druga). Natomiast średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego w latach 2011–2015 (łącznie z części humanistycznej, matematyczno-przyrodniczej, języka angielskiego i języka rosyjskiego) wyniosły kolejno 60%, 54%, 58%, 61% i 58%, podczas gdy przeciętne wyniki w szkołach powiatu siemiatyckiego wynosiły 52%, 57%, 57%, 56% i 55%, zaś w województwie podlaskim – 52%, 64%, 65%, 66% i 59%.

(dowód: akta kontroli str. 86-87, 94)

Na uzyskiwane wyniki z egzaminów zewnętrznych wpływ miały m.in. podejmowane w Gminie działania mające na celu poprawę efektów kształcenia, tj. organizacja zajęć wyrównawczych, przyznawanie ze środków własnych stypendiów i nagród za wyniki w nauce, a nauczycielom dodatków motywacyjnych, na które przeznaczono w latach szkolnych 2011/2012–2015/2016 kolejno 105 tys. zł, 95,9 tys. zł, 90,3 tys. zł, 98,4 tys. zł i 31,3 tys. zł. Z budżetu Gminy wydatkowano także w latach 2011–2014 kolejno 10,7 tys. zł,

³² Dz. U. z 2004 r. Nr. 256, poz. 2572 ze zm.

³³ Dz. U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.

7,4 tys. zł, 12,4 tys. zł i 10,4 tys. zł na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli, co stanowiło 92%, 58%, 100% i 87% prawidłowo zaplanowanych wydatków na ten cel. Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że przyczyną niewykorzystania zaplanowanych wydatków na doskonalenie nauczycieli był brak oczekiwanych form doskonalenia w ośrodkach doskonalenia zawodowego położonych blisko Mielnika i rezygnacja z niektórych planowanych szkoleń.
(dowód: akta kontroli str. 86-89, 443-448)

3. W latach szkolnych 2011/2012–2015/2016 prawidłowo wywiązano się z obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu z miejsca zamieszkania do Zespołu Szkół im. Unii Mielnickiej w Mielniku wszystkim uprawnionym do tego dzieciom. Liczba dzieci korzystających z dowożenia utrzymywała się w okresie objętym kontrolą na zbliżonym poziomie (90, 101, 86, 101 i 91). Zmianie nie uległ też najdłuższy czas dojazdu do szkoły, wynoszący 25 minut.
(dowód: akta kontroli str. 84-87)

4. Z powodu m.in. zmniejszającej się liczby uczniów w szkole podstawowej i w gimnazjum, Gmina otrzymywała coraz niższą część oświatową subwencji ogólnej³⁴, która w konsekwencji w coraz mniejszym stopniu pokrywała wydatki Gminy na oświatę i wychowanie. Udział subwencji oświatowej w wydatkach Gminy w dziele 801 klasyfikacji budżetowej (Oświata i wychowanie) wynosił kolejno 50%, 49%, 48% i 42%, a bez uwzględnienia wydatków na zadania niedofinansowane subwencją oświatową (dowożenie dzieci do szkół i prowadzenie przedszkola) odpowiednio 60%, 58%, 59% i 54%.

Wydatki Gminy w dziale 801 w latach 2011–2014 wyniosły kolejno: 2.918,3 tys. zł, 3.109,1 tys. zł, 3.062,3 tys. zł i 3.292,1 tys. zł³⁵, co w przeliczeniu na dziecko korzystające z opieki przedszkolnej i szkolnej dawało 13,4 tys. zł, 14,9 tys. zł, 15,2 tys. zł i 16,6 tys. zł.

Większość wydatków w dziale 801 przeznaczono na wynagrodzenia osobowe pracowników z pochodnymi, w tym na wynagrodzenia nauczycieli³⁶ odpowiednio: 1.574,1 tys. zł, 1.784,5 tys. zł, 1.589,3 tys. zł i 1.575,2 tys. zł, co stanowiło 54%, 57%, 52% i 48% wydatków Gminy w ww. dziale klasyfikacji budżetowej. Wynagrodzenia nauczycieli były zbliżone do średnich wynagrodzeń nauczycieli określonych w art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela³⁷ i stanowiły kolejno 98%, 105%, 101% i 99% tej średniej. Na pozostałe wynagrodzenia przeznaczono 711,3 tys. zł, 736,6 tys. zł, 812,3 tys. zł i 77,1 tys. zł, tj. 24%, 24%, 27% i 24% wydatków Gminy w dziale 801. W latach 2011–2014 na stanowiskach administracyjnych i obsługi w Zespole Szkół w Mielniku zatrudnionych było w przeliczeniu na pełne etaty od 21 osób w 2011 roku do 19 w 2014 roku, w tym od 3,5 do 2,5 na stanowiskach administracyjnych, po dwie kucharki, pomoce kuchenne i intendenci oraz osiem sprzątarek, jeden pracownik obsługi hali sportowej i jeden woźny, a także kierowcy zatrudnieni na dwóch etatach w 2011 roku i 0,5 w 2014 roku.

Ponoszone przez Gminę wydatki na dowożenie dzieci do przedszkola i szkół w latach 2011–2014 wzrastały i wynosiły kolejno 111,2 tys. zł, 130,3 tys. zł, 166 tys. zł i 301,4 tys. zł, co w przeliczeniu na jedno dowożone dziecko dawało – 1,2 tys. zł, 1,3 tys. zł, 1,9 tys. zł i 3 tys. zł. Powodem wzrostu kosztów dowożenia dzieci była zmiana jego organizacji. Do końca roku szkolnego 2012/2013 Gmina organizowała bowiem dowożenie własnymi środkami transportu, a od kolejnego roku szkolnego wykonywało je PKS Siemiatycze, które dodatkowo zobowiązywało się do stworzenia sieci komunikacyjnej na terenie Gminy i jej utrzymania od 1 sierpnia 2013 r. do 1 września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 84-93, 95-104, 443-448, 451-458)

3.3. Wybrane zadania w zakresie pomocy społecznej

Na terenie Gminy realizowano zadania o charakterze obowiązkowym wynikające z ustawy o pomocy społecznej, w tym dożywianie dzieci, organizacja i świadczenie usług opiekuńczych, ponoszenie kosztów pobytu mieszkańców Gminy w domu pomocy społecznej, przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych i celowych oraz o charakterze

³⁴ W latach 2011–2014 część oświatowa subwencji ogólnej otrzymana przez Gminę wynosiła kolejno: 1.470,6 tys. zł, 1.528,3 tys. zł, 1.464,8 tys. zł i 1.367,7 tys. zł, a pozostałe dochody w dziale 801 (oświata i wychowanie) wyniosły odpowiednio: 17,1 tys. zł, 13,5 tys. zł, 42,9 tys. zł i 209,9 tys. zł, w tym odszkodowanie za zniszczony wskutek pożaru budynek przedszkola – 128,9 tys. zł.

³⁵ Całość wydatków stanowiły wydatki bieżące.

³⁶ W latach 2011–2014 w przeliczeniu na pełne etaty w Gminie zatrudnionych było kolejno 27,6, 26,5, 24,8 i 23,8 nauczycieli.

³⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.

nieobowiązkowym, tj. program osłonowy w zakresie pomocy lekowej mieszkańcom³⁸. Z informacji uzyskanych z GOPS, wynika, że w latach 2011–2015 przy realizacji zadań współpracował on ze stowarzyszeniami, fundacjami i organizacjami wyznaniowymi. Współpraca ta polegała na zapewnieniu wypoczynku letniego dzieciom z rodzin ubogich i patologicznych w okresie wakacji. (dowód: akta kontroli str. 6-11, 105-108)

W latach 2011–2014, wg danych GUS, udział osób w gospodarstwach domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w ludności ogółem zmniejszył się z 26% w 2011 roku do 18% w 2014 roku. Był on jednak wyższy od średniej dla powiatu siemiatyckiego (11%) i województwa podlaskiego (10%), m.in. z powodu podwyższonego na terenie Gminy kryterium dochodowego, uprawniającego do przyznania pomocy w zakresie dożywiania. Najczęstszymi przyczynami udzielania pomocy społecznej były ubóstwo, potrzeba ochrony macierzyństwa, bezrobocie, niepełnosprawność, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, długotrwała lub ciężka choroba, alkoholizm. (dowód: akta kontroli str. 6-11, 105-108)

1. W ramach dożywiania w latach 2011–2014 pomocą objęto kolejno 259, 275, 194 i 155 dzieci. W ramach tego zadania wydatkowano odpowiednio 157,5 tys. zł (13% wydatków na pomoc społeczną³⁹), 147,2 tys. zł (12%), 172,3 tys. zł (14%) i 154,5 tys. zł (11%), z czego 94,5 tys. zł, 87,2 tys. zł, 102,3 tys. zł i 119,4 tys. zł sfinansowano dotacją z budżetu państwa, a 63 tys. zł, 60 tys. zł, 70 tys. zł i 35 tys. zł środkami własnymi.

Na terenie Gminy do końca 2013 roku obowiązywało podwyższone kryterium dochodowe uprawniające do przyznania pomocy w ww. zakresie. Od 5 maja 2006 r. do 31 sierpnia 2013 r. wynosiło ono 300% kryterium dochodowego wskazanego w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, a od 1 września 2012 r. do 31 grudnia 2013 r. – 200%. Od 1 stycznia 2014 r. obowiązuje zaś kryterium dochodowe wynoszące 150%⁴⁰, wskazanego w art. 8 ust. 1 powołanej ustawy, co było zgodne z uchwałą Nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014–2020⁴¹. (dowód akta kontroli str. 105-108, 450)

2. W latach 2011–2014 usługi opiekuńcze (wypłacanie świadczeń pielęgnacyjnych, specjalnych zasiłków opiekuńczych i zasiłków dla opiekuna) Gmina świadczyła odpowiednio 12, 14, 13 i 10 osobom. Wydatki na te usługi stanowiły 4%–5% wydatków poniesionych na pomoc społeczną i utrzymywały się na podobnym poziomie, wynoszącym kolejno 55,1 tys. zł, 63,9 tys. zł, 48,1 tys. zł i 57,8 tys. zł.

Czterem osobom w latach 2011–2012 i siedmiu w latach 2013–2014 dofinansowywano odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej. Na ten cel przeznaczano coraz więcej środków, tj. kolejno 43 tys. zł (4% wydatków na pomoc społeczną), 60,4 tys. zł (5%), 88,1 tys. zł (7%) i 130,9 tys. zł (9%). (dowód akta kontroli str. 105-108)

3. Zasiłki okresowe i celowe wypłacono kolejno 94, 86, 70 i 73 osobom, a wydatki na to zadanie wyniosły odpowiednio 109 tys. zł (9% wydatków na pomoc społeczną), 108,9 tys. zł (9%), 93,2 tys. zł (7%) i 114,9 tys. zł (8%). (dowód akta kontroli str. 105-108)

4. Na realizację nieobowiązkowego programu osłonowego w zakresie pomocy lekowej mieszkańcom ze środków własnych Gminy przeznaczono od 4% do 6% wydatków na pomoc społeczną, tj. kolejno 52,2 tys. zł, 53 tys. zł, 70,9 tys. zł i 75 tys. zł. Na terenie Gminy obowiązywało podwyższone kryterium dochodowe uprawniające do przyznania pomocy w ww. zakresie, wynoszące 250% kryterium dochodowego wskazanego w art. 8

³⁸ Uchwała Nr XXXII/146/10 Rady Gminy Mielnik z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie programu osłonowego dla Gminy Mielnik w zakresie pomocy lekowej jej mieszkańcom.

³⁹ Wydatki Gminy na pomoc społeczną (dział 852) w przeliczeniu na mieszkańca Gminy w latach 2011–2014 wynosiły kolejno 453,50 zł, 466 zł, 495,60 zł i 545,40 zł.

⁴⁰ Uchwały Rady Gminy Mielnik: Nr XXI/11/139/06 z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego do przyznania pomocy w zakresie dożywiania osób i rodzin oraz ustalenia zasad odpłatności za pomoc w zakresie dożywiania osób i rodzin (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 110, poz. 1064), Nr XV/100/12 z dnia 20 czerwca 2012 r. w tej samej sprawie (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2012 r., poz. 1994) i Nr XXVII/202/14 z dnia 26 lutego 2014 r. w tej sprawie (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2014 r., poz. 975).

⁴¹ M. P. z 2015 r., poz. 821.

ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Pozwoliło to objąć większą liczbę osób oczekujących takiej pomocy, tj. 123, 113, 196 i 204 rodzin. (dowód akta kontroli str. 105-108)

5. Wydatki Gminy na utrzymanie GOPS corocznie wzrastały i wyniosły w latach 2011–2014 kolejno 233,6 tys. zł, 269,4 tys. zł, 270,7 tys. zł i 300,2 tys. zł, w tym na wynagrodzenia jego pracowników 206,2 tys. zł (18% wydatków na pomoc społeczną), 240 tys. zł (20%), 241,3 tys. zł (19%) i 250,1 tys. zł (18%). Otrzymana przez Gminę dotacja z budżetu państwa pokrywała wydatki Gminy na utrzymanie GOPS na poziomie od 17% do 22%. W latach 2011–2013 dotacja z budżetu państwa pokryła 64%, 97% i 75% wydatków Gminy na dodatki dla pracowników socjalnych, zaś w 2014 roku Gmina nie otrzymała środków na ten cel (wyplacono 3 tys. zł tytułem dodatków).

W dniu zakończenia kontroli (18 stycznia 2016 r.) w GOPS zatrudnionych było w pełnym wymiarze czasu pracy pięciu pracowników, w tym dwóch pracowników socjalnych⁴², tj. o jednego mniej niż wynikało to z art. 110 ust. 12 ustawy o pomocy społecznej. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku, Wojewoda Podlaski 9 czerwca 2015 r. zobowiązał kierownika GOPS do dostosowania stanu zatrudnienia pracowników socjalnych do ww. przepisu. W związku z tym kierownik GOPS wystąpił do Wójta Gminy o zapewnienie w 2016 roku środków na zatrudnienie trzeciego pracownika socjalnego. Wójt 27 lipca 2015 r. poinformował Podlaski Urząd Wojewódzki, że: „w zakresie dostosowania obsady kadrowej GOPS do wymogów art. 110 ust. 11 i 12 ustawy o pomocy społecznej uczynię to, tak szybko jak to będzie możliwe, jednak nie wcześniej jak po 100% zabezpieczeniu środków budżetu państwa na realizację wszystkich zadań zleconych realizowanych przez Gminę”, a 19 sierpnia 2015 r. wskazał, że: „Kierownik GOPS wystąpi do Powiatowego Urzędu Pracy z wnioskiem o zorganizowanie stażu w GOPS z myślą o pozyskaniu osoby posiadającej uprawnienia do zajmowania stanowiska pracownika socjalnego (...)”. (dowód: akta kontroli str. 105-108, 443-448, 450)

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt. 1 ustawy o pomocy społecznej Rada Gminy przyjęła Gminną Strategię Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2012–2020⁴³, co szerzej omówiono w pkt. 5 wystąpienia pokontrolnego.

3.4. Opieka zdrowotna

1. W celu zapewnienia szerokiego i łatwego dostępu do ponadstandardowych świadczeń zdrowotnych, Gmina realizowała sześć nieobowiązkowych profilaktycznych programów zdrowotnych dla mieszkańców Gminy finansowanych ze środków własnych, tj. szczepienia ochronne przeciwko rakowi szyjki macicy, szczepienia niemowląt nowoczesnymi szczepionkami uodparniającymi, szczepienia profilaktyczne przeciwko grypie osób po 65. roku życia, szczepienia ochronne przeciwko pneumokokom oraz specjalistyczne porady ortopedyczne⁴⁴. W latach 2011–2015 realizatorem profilaktycznych programów zdrowotnych był Gminny Ośrodek Zdrowia w Mielniku. Programami objęto 671 osób, z których 313 zaszczepiono przeciw grypie, 205 skorzystało ze specjalistycznych porad ortopedycznych, 41 dziewcząt zostało zaszczepionych przeciw wirusowi HPV, 48 niemowląt zaszczepiono nowoczesnymi szczepionkami uodparniającymi, a 64 osoby – przeciw pneumokokom.

(dowód: akta kontroli str. 122-156)

2. Zgodnie z art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁴⁵ oraz art. 4¹ ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁴⁶, corocznie opracowywano projekty gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, które

⁴² Do końca 2012 roku w GOPS zatrudniony był jeden pracownik socjalny.

⁴³ Strategia została przyjęta uchwałą Nr XVIII/122/12 Rady Gminy Mielnik z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie przyjęcia Gminnej Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Mielnik na lata 2012–2020.

⁴⁴ Profilaktyczne programy zdrowotne zostały przyjęte uchwałą Nr XXII/106/09 Rady Gminy Mielnik z dnia 24 kwietnia 2009 r. w sprawie przyjęcia profilaktycznych programów zdrowotnych dla mieszkańców Gminy Mielnik na lata 2009–2014, (zmieniona uchwałami Rady Gminy Mielnik Nr XXXIII/147/10 z 25 czerwca 2010 r., Nr IX/49/11 z 28 września 2011 r., Nr XIII/83/12 z 24 lutego 2012 r.) oraz uchwałą Nr VI/24/15 Rady Gminy Mielnik z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie przyjęcia programu polityki zdrowotnej na rok 2015 pn. „Program szczepienia profilaktycznego przeciwko grypie osób po 65 roku życia w gminie Mielnik” (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2015 r., poz. 888).

⁴⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.

⁴⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1286 ze zm.

zostały uchwalone przez Radę Gminy⁴⁷. W ramach realizacji tych programów działaniami w zakresie profilaktyki objęto kolejno 160, 104, 58 i 109 dzieci i młodzieży, którym zorganizowano m.in. obozy sportowo-zimowe, kolonie letnie z programem profilaktycznym oraz obozy narciarskie. (dowód: akta kontroli str. 118-121)

3. Z informacji uzyskanych z GOPS wynika, że w ramach prowadzonej w Gminie polityki prorodzinnej, kobietom w ciąży zapewniano opiekę socjalną i prawną, na zasadach wynikających z ustawy o pomocy społecznej. Pomoc prawna była im udzielana bezpłatnie, w ramach obsługi prawnej Urzędu, a pracownicy socjalni w ramach stosowania pracy socjalnej udzielali informacji o przysługujących prawach i uprawnieniach. Ponadto wypłacono 66 osobom jednorazową zapomogę w wysokości 1 tys. zł z tytułu urodzenia się dziecka. (dowód: akta kontroli str. 105-108)

3.5. Biblioteki gminne

Gmina, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach⁴⁸, zorganizowała i prowadziła bibliotekę, a także zapewniła warunki jej działalności i rozwoju. Na jej terenie funkcjonowała Gminna Biblioteka Publiczna w Mielniku (dalej: „Biblioteka”), która prowadziła od trzech w 2011 roku do czterech w 2015 roku punktów bibliotecznych.

Znajdujący się w Bibliotece księgozbiór zwiększył się z 19.802 w 2011 roku do 21.850 woluminów w 2014 roku (o 10%), z ośmiu do 16 wzrosła liczba komputerów podłączonych do Internetu dostępnych dla czytelników, a liczba aktywnych czytelników korzystających z Biblioteki z 526 do 580 (o 10%). W przeliczeniu na pełne etaty w Bibliotece zatrudnionych było 2,8 pracowników. Wg danych GUS, na koniec 2014 roku liczba czytelników Biblioteki oraz jej księgozbiór w przeliczeniu na 1.000 mieszkańców wynosił 227 osób i 8.592 woluminów. Było to zdecydowanie więcej niż średnia dla powiatu siemiatyckiego (130 osób i 5.453 woluminów) i województwa podlaskiego (122 osoby i 4.020 woluminów).

Biblioteka otwarta była przez sześć dni w tygodniu, co umożliwiało dostęp do jej oferty różnym grupom mieszkańców. Pracowała też w systemie informatycznym, który pozwalał na zamawianie książek z dowolnego komputera podłączonego do Internetu. Osobom starszym i niepełnosprawnym umożliwiono zaś zamawianie książek telefonicznie. W celu rozszerzenia oferty dla czytelników, Biblioteka pożyczała audiobooki w Książnicy Podlaskiej oraz korzystała z tzw. wypożyczalni międzybibliotecznych. (dowód: akta kontroli str. 159-218)

Wydatki Gminy w formie dotacji na Bibliotekę w latach 2011–2014 wzrosły z 210 tys. zł w 2011 roku do 235 tys. zł w 2014 roku i w przeliczeniu na jednego mieszkańca w kolejnych z tych lat wyniosły 81,20 zł, 87,90 zł, 88,40 zł i 92,40 zł. Poniesione wydatki na ten cel były od 1% do 5% niższe od łącznych dochodów Biblioteki, która oprócz dotacji z budżetu Gminy uzyskiwała w poszczególnych latach odpowiednio 4,5 tys. zł, 12,8 tys. zł, 3 tys. zł i 6 tys. zł w formie m.in. darowizn oraz dotacji z Biblioteki Narodowej i Instytutu Książki.

(dowód: akta kontroli str. 219-221)

Wydatki Biblioteki w latach 2011–2014 także wzrastały i wyniosły kolejno 216,3 tys. zł, 239,5 tys. zł, 229,5 tys. zł, 241,1 tys. zł, z czego na zakup książek przeznaczono 26,3 tys. zł (12% wydatków Biblioteki), 22,1 tys. zł (9%), 21,9 tys. zł (10%) i 23,9 tys. zł (10%), na prenumeratę czasopism, opłaty za dostęp do licencjonowanych zbiorów elektronicznych i zakup wyposażenia wydatkowano 9,7 tys. zł (5%), 24,1 tys. zł (10%), 10,1 tys. zł (4%) i 13,9 tys. zł (6%). (dowód: akta kontroli str. 219-220)

3.6. Wybrane zadania zlecone z zakresu administracji rządowej

Analizie poddano wykonanie przez Gminę następujących zadań zleconych z zakresu administracji rządowej: wydawanie, wymiana i unieważnianie dowodów osobistych oraz przyjmowanie, przesyłanie i niszczenie przez gminy wniosków o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Realizacja tych zadań odbywała się we wszystkie dni robocze, w godzinach pracy Urzędu, przez pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy. W latach 2011–2014 wydano 200, 252, 262 i 241 dowodów osobistych oraz dokonano 39, 34, 47 i 49 wpisów w ewidencji działalności

⁴⁷ Uchwały Rady Gminy Mielnik Nr IV/11/11 z dnia 21 stycznia 2011 r., Nr XII/7/11 z dnia 28 grudnia 2011 r., Nr XIX/132/12 z dnia 28 grudnia 2012 r., Nr XXVII/198/13 z dnia 30 grudnia 2013 r., Nr XXXIII/247/14 z dnia 7 listopada 2014 r.

⁴⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 642 ze zm.

gospodarczej. Koszt realizacji zadania zleconego dotyczącego wydawania dowodów osobistych w przeliczeniu na mieszkańca Gminy wyniósł od 6,60 zł do 9,50 zł, a – rejestracji działalności gospodarczej od 0,60 zł do 0,70 zł. Koszt jednostkowy wydania dowodu osobistego wyniósł zaś od 52,90 zł do 54,80 zł, a wpisu do ewidencji działalności gospodarczej od 34,30 zł do 42,40 zł. (dowód: akta kontroli str. 6-11, 261)

3.7. Koszty funkcjonowania Urzędu

Wydatki na utrzymanie Urzędu w latach 2011–2014 wzrastały i wyniosły kolejno 1.958 tys. zł, 2.338,9 tys. zł, 2.220,9 tys. zł i 2.303,4 tys. zł. Poniesiono je głównie na wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 1.560,5 tys. zł (80% kosztów utrzymania Urzędu), 1.728 tys. zł (74%), 1.762,8 tys. zł (79%) i 1.847,5 tys. zł (80%). Wydatki majątkowe Urzędu wystąpiły w 2012 roku i w 2014 roku – odpowiednio 148,1 tys. zł i 4,8 tys. zł. W przeliczeniu na mieszkańca Gminy, koszty utrzymania Urzędu wyniosły w kolejnych z analizowanych lat 757,20 zł, 906,90 zł, 866,50 zł i 905,80 zł, w tym koszty zatrudnienia pracowników – 603,50 zł, 670 zł, 687,80 zł i 726,50 zł. Wzrost kosztów utrzymania Urzędu w 2012 roku wynikał z dokonanych w tym roku zakupów majątkowych, wzrostu zatrudnienia o cztery etaty i podwyżki wynagrodzeń o 8,5%. Wzrostowi kosztów utrzymania Urzędu towarzyszył jednocześnie wzrost spraw załatwianych w Urzędzie, co omówiono w pkt. 1 i 2 wystąpienia pokontrolnego. (dowód: akta kontroli str. 6-11, 13, 262, 349)

Koszty obsługi Rady Gminy (bez wypłaconych diet) utrzymywały się na tym samym poziomie, wynoszącym w latach 2011–2014: 10,2 tys. zł, 9,7 tys. zł, 9,2 tys. zł i 9,3 tys. zł (3,90 zł, 3,80 zł, 3,60 zł i 3,70 zł w przeliczeniu na mieszkańca Gminy).

(dowód: akta kontroli str. 6-11, 263)

3.8. Infrastruktura sportowa i turystyczna

1. Na terenie Gminy, zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie⁴⁹ oraz art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁰, realizowano zadania na rzecz stworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu i uprawiania turystyki.

W latach 2011–2015 (III kwartały) na terenie Gminy m.in. wybudowano kompleks boisk sportowych w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012”, wykonano przeprawę promową i mariny w Niemirowie oraz w Mielniku, wybudowano dwie ścieżki rowerowe, zakupiono dwa promy i infokioski. Podjęto także przygotowania do realizacji kładki nad rzeką Bug oraz Wodnego Ośrodka Rekreacji i Lecznictwa w Mielniku, których realizacji zaniechano, co omówiono w pkt. 4.2. i 5 wystąpienia. W rezultacie na koniec 2015 roku na terenie Gminy znajdowało się m.in. 11 boisk sportowych (pięć do piłki nożnej, pięć do piłki siatkowej i jedno do piłki ręcznej), kompleks boisk wybudowanych w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012”, hala sportowa, park linowy, trzy ścieżki rowerowe (w tym dwie wybudowane w latach 2012–2015), biegowa trasa narciarska, dwie siłownie zewnętrzne powstałe w 2013 roku oraz 23 obiekty noclegowe. (dowód: akta kontroli str. 264, 266 i 326)

Gminne obiekty sportowe i turystyczne były ogólnodostępne dla jej mieszkańców. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁵¹, Wójt Gminy 28 maja 2010 r. i 10 lipca 2015 r.⁵² ustalił wysokość cen za korzystanie m.in. z usług turystycznych w Samorządowym Ośrodku Wypoczynkowym, boiska piłki nożnej, hali sportowej oraz z miejsc w Ośrodku Wypoczynkowym „U Floriana”. Zarządzeniami tymi zwolniono z odpłatności m.in. Mielnicki Klub Sportowy „Mielnik” za korzystanie z boiska piłki nożnej i hali sportowej, a uczniów Zespołu Szkół im. Unii Mielnickiej w Mielniku za korzystanie z boiska piłki nożnej. Natomiast Dyrektor Gminnego Ośrodka Kultury Sportu i Rekreacji w Mielniku (dalej: „GOKSiR”) ustalił regulamin bezpłatnego korzystania z kompleksu boisk sportowych „Orlik”, w którym określono godziny otwarcia kompleksu boisk, zasady ich rezerwacji i korzystania. (dowód: akta kontroli str. 265, 443-448)

⁴⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 715 ze zm.

⁵⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.

⁵¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.

⁵² Zarządzenia Wójta Gminy Mielnik: Nr 90/10 z 28 maja 2010 r. w sprawie ustalenia wysokości cen za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego i Nr 45/15 z 10 lipca 2015 r. w tej samej sprawie.

3.9. Cmentarze

Na terenie Gminy w latach 2011–2015 (III kwartały) nie funkcjonowały cmentarze komunalne o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁵³. Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że nie ma takiej potrzeby, ponieważ na terenie Gminy jest pięć cmentarzy parafialnych.

(dowód: akta kontroli str. 12, 327, 443-448)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na zatrudnieniu w GOPS – do 18 stycznia 2016 r. – dwóch pracowników socjalnych, mimo że zgodnie z art. 110 ust. 12 ustawy o pomocy społecznej w pełnym wymiarze czasu pracy powinno być zatrudnionych nie mniej niż trzech takich pracowników (problematykę tę szerzej przedstawiono w pkt 3.3. niniejszego wystąpienia).

Wójt Gminy wyjaśnił, że: „*przepis nakazujący dostosowanie ilości pracowników socjalnych do ilości zamieszkałych mieszkańców uważam za nieracjonalny w odniesieniu do gmin o niskim stopniu zaludnienia. (...) Dotychczasowa obsada kadrowa w pełni zapewnia realizację zadań w zakresie pomocy społecznej*” (w latach 2011–2014 pracą socjalną objęto kolejno 99, 93, 95 i 83 rodziny z terenu Gminy).

(dowód: akta kontroli str. 105-108, 443-448, 450)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą Gmina prawidłowo i na ogół na poziomie wyższym od średniej w powiecie siemiatyckim realizowała poddane analizie zadania dotyczące zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że:

- ponad 3 km publicznych dróg gminnych o nawierzchni twardej ulepszonej i brukowej jest w złym stanie technicznym, wymagającym natychmiastowych remontów,
- zły stan techniczny sieci wodociągowej oraz zwiększająca się jej awaryjność podwyższała koszty pozyskania i dostarczenia 1 m³ wody mieszkańcom.

4. Pozyskiwanie przez Gminę środków na wykonywanie zadań oraz sytuacja ekonomiczno-finansowa Gminy

4.1. Dochody Gminy

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011–2014 dochody Gminy wyniosły: 19.086,1 tys. zł, 19.610,6 tys. zł, 19.301,7 tys. zł i 18.055,7 tys. zł.⁵⁴ W 2012 roku były one o 2,7% wyższe od osiągniętych w roku poprzednim, a w kolejnych latach systematycznie spadały.

Głównym źródłem dochodów Gminy były dochody bieżące, które w latach 2011–2014 wynosiły 13.994 tys. zł, 16.077,1 tys. zł, 17.166,4 tys. zł i 17.963,8 tys. zł. Udział tej kategorii dochodów w dochodach ogółem w okresie objętym kontrolą wzrastał z 73,3% do 82%, 88,9% i 99,5%, głównie z powodu wzrostu wpływów z tytułu podatku od nieruchomości oraz zmniejszenia dochodów majątkowych, wynikającego z zakończenia realizacji projektów finansowanych ze środków UE⁵⁵.

(dowód: akta kontroli str. 328-329, 338)

1. Gmina w okresie objętym badaniem realizowała coraz wyższe dochody własne, które w kolejnych z lat wyniosły 11.361,3 tys. zł, 13.157 tys. zł, 13.598,6 tys. zł i 14.899,7 tys. zł. W konsekwencji systematycznie rósł udział dochodów własnych w dochodach ogółem (z 59,5% do 67,1%, 70,5% i 82,5%), osiągając w latach 2011–2013 najwyższą wartość tego wskaźnika wśród gmin wiejskich powiatu siemiatyckiego, a w latach 2012–2013 także w województwie podlaskim⁵⁶.

(dowód: akta kontroli str. 328-329)

Podstawowym źródłem dochodów własnych były dochody podatkowe, wynoszące w latach 2011–2014: 11.030,5 zł, 12.823,3 tys. zł, 12.987,6 tys. zł i 14.036,2 tys. zł, tj. odpowiednio 57,8%, 65,4%, 67,3% i 77,7% dochodów ogółem.

Wzrost wpływów podatkowych spowodowany był przede wszystkim zwiększeniem dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, które w analizowanym okresie wyniosły

⁵³ Dz. U. z 2015 r., poz. 2126 ze zm.

⁵⁴ Sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za lata 2011–2014 zostały opublikowane w Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2012 r., poz. 1067; z 2013 r., poz. 2103; z 2014 r., poz. 2897; z 2015 r., poz. 1790.

⁵⁵ Dochody majątkowe w latach 2011–2014 malały i wyniosły 5.092 tys. zł, 3.533,6 tys. zł, 2.135,2 tys. zł, 91,9 tys. zł.

⁵⁶ Źródło: Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011–2013 – Departament Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów.

kolejno 9.373,3 zł, 11.140,4 tys. zł, 11.237,8 tys. zł i 12.209,8 tys. zł, tj. 49,1%, 56,8%, 58,2% i 67,6% dochodów budżetu. Większość dochodów z tego tytułu uzyskiwana była od jednego podatnika, a ich wzrost w 2012 roku spowodowany był zwiększeniem podstawy opodatkowania tego płatnika. Natomiast zwiększenie dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w 2014 roku w stosunku do roku poprzedniego było głównie skutkiem rezygnacji ze zwolnienia z opodatkowania tym podatkiem budynków, gruntów i budowli stanowiących własność Gminy⁵⁷.

Drugą co do wielkości grupę dochodów podatkowych Gminy były udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych. Wpływy z tego tytułu w latach 2011–2014 wzrosły z 1.277,4 tys. zł do 1.392,3 tys. zł⁵⁸, a ich udział w dochodach z 6,7% do 7,7%.

W latach 2011–2014 wpływy z podatku rolnego, leśnego i od środków transportowych wyniosły odpowiednio 338,2 tys. zł, 405,1 tys. zł, 412,3 tys. zł, 380,4 tys. zł (kolejno 1,8%, 2,1%, 2,1%, 2,1% dochodów ogółem). (dowód: akta kontroli str. 328-333)

Na dochody własne składały się również opłaty i dochody z majątku, stanowiące w latach 2011–2014 kolejno 1,7%, 1,7%, 3,2%, 4,8%⁵⁹ dochodów Gminy, oraz pozostałe dochody, wynoszące 0,6%, 0,2%, 0,9%, 2,3% ogółu dochodów⁶⁰. (dowód: akta kontroli str. 328)

Wpływ na wysokość zrealizowanych dochodów podatkowych miały stosowane w Gminie stawki podatków lokalnych, zwolnienia oraz umorzenia zaległości podatkowych. W skutek ich stosowania potencjalne dochody Gminy zostały zmniejszone w latach 2011–2014 odpowiednio o 1.811,7 tys. zł, 1.400,2 tys. zł, 2.016,2 tys. zł, 930,2 tys. zł, co stanowiło kolejno 9,5%, 7,3%, 10,6% i 5,5% dochodów zrealizowanych w tych latach:

1. Rada Gminy w okresie objętym kontrolą systematycznie obniżała stawki podatków od nieruchomości i od środków transportowych oraz średnie ceny skupu żyta, stanowiące podstawę opodatkowania podatkiem rolnym (nie obniżano natomiast górnych stawek podatku leśnego). W związku z tym dochody Gminy w latach 2011–2014 były potencjalnie mniejsze odpowiednio o 695,5 tys. zł, 421,1 tys. zł, 695,6 tys. zł i 735 tys. zł (3,6%, 2,1%, 3,6% i 4,1% dochodów zrealizowanych w tych latach):
 - średnia cena skupu żyta, stanowiąca podstawę opodatkowania podatkiem rolnym, w latach 2011–2015 ustalona została na 15 zł (kwota ta odpowiadała w kolejnych z tych lat 39,9%, 20,2%, 19,8%, 21,7% 24,4% ceny maksymalnej); dochody w latach 2011–2014 były potencjalnie mniejsze odpowiednio o 55,8 tys. zł, 108,5 tys. zł, 147,3 tys. zł, 131,9 tys. zł,
 - w przypadku podatku od nieruchomości obniżenie stawek podatkowych (np. stawka podatku od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków w latach 2011–2015 wynosiła odpowiednio 81,3%, 95,2%, 90,9%, 89,9%, 88,9% stawki maksymalnej) zmniejszyło potencjalne dochody w analizowanym okresie odpowiednio o 623,5 tys. zł, 292,4 tys. zł, 523,9 tys. zł i 575 tys. zł,
 - obniżenie stawek podatku od środków transportowych uszczupliło potencjalne dochody w tych latach o kolejno 16,2 tys. zł, 20,2 tys. zł, 24,4 tys. zł i 28,1 tys. zł.
2. Na skutek zwolnień w podatkach lokalnych potencjalne dochody zostały zmniejszone o 1.102,1 tys. zł, 1.006,4 tys. zł, 1.346,9 tys. zł i 291,7 tys. zł⁶¹, co stanowiło 5,8%, 5,1%, 7% i 1,6% dochodów uzyskanych w latach 2011–2014.
3. W nieznacznym zakresie na zrealizowane dochody wpływ miały umorzenia zaległości podatkowych. W latach 2011–2014 wyniosły one bowiem 14 tys. zł, 8,2 tys. zł, 9,1 tys. zł i 30,5 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 334-339)

⁵⁷ Uchwała Nr XXIV/188/13 Rady Gminy Mielnik z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2013 r., poz. 4351).

⁵⁸ Dochody Gminy z tytułu udziałów w podatkach od osób fizycznych i prawnych w latach 2011–2014 wyniosły odpowiednio 1.277,4 tys. zł, 1.220,1 tys. zł, 1.285,6 tys. zł, 1.392,3 tys. zł.

⁵⁹ Z tytułu opłat i dochodów majątkowych Gmina uzyskała w latach 2011–2014 odpowiednio 330,8 tys. zł, 333,7 tys. zł, 611 tys. zł, 863,6 tys. zł.

⁶⁰ Z tytułu innych dochodów Gmina w latach 2011–2014 uzyskała 105,2 tys. zł, 47,2 tys. zł, 178,7 tys. zł, 422,7 tys. zł.

⁶¹ Zmniejszenie w 2014 roku kwoty zwolnionej od podatku od nieruchomości było skutkiem opodatkowania nieruchomości gminnych.

Wskaźnik realizacji należnych dochodów z tytułu podatków lokalnych w latach 2011–2014 od osób prawnych wynosił od 99,7% do 99,9%, a od osób fizycznych od 82,24% do 86,96%. Zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych na koniec poszczególnych lat okresu objętego kontrolą wzrastały i wynosiły odpowiednio: 65 tys. zł, 85,6 tys. zł, 81,3 tys. zł, 107,4 tys. zł. Wójt Gminy wyjaśnił, że wzrost ten spowodowany był przede wszystkim zaległościami jednego podatnika, który posiada dużą powierzchnię gruntów i budynków. Prowadzone działania windykacyjne przyczyniły się do spłaty części zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 347, 443-448)

2. Dotacje stanowiły drugą co do wielkości grupę dochodów Gminy w latach 2011–2013 oraz trzecią w 2014 roku. Ich wysokość w latach 2011–2014 istotnie obniżała się i wynosiła odpowiednio 6.254,3 tys. zł, 4.742,1 tys. zł, 3.941,9 tys. zł i 1.534,1 tys. zł, co spowodowało spadek udziału dotacji w dochodach ogółem (odpowiednio 32,8%, 24,2%, 20,4% i 8,5%).

W latach 2011–2013 największym źródłem dotacji były dotacje rozwojowe, które stanowiły 23,6%, 15,8% i 14,3% dochodów ogółem, zaś w roku 2014 ich udział wynosił zaledwie 1,8%⁶² tych dochodów. Drugim istotnym rodzajem dotacji były dotacje celowe z budżetu państwa, których udział w dochodach gminy w okresie objętym kontrolą wynosił 9,1%, 7,2%, 5,3%, 6,6%⁶³. Gmina otrzymywała również dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, których udział wynosił jedynie 0,1%, 1,1%, 0,8% i 0,1%⁶⁴.

W latach 2011–2013 Gmina pozyskiwała głównie dotacje na realizację inwestycji (81,5%, 74%, 53,1%⁶⁵ dotacji ogółem), zaś w 2014 roku otrzymane środki przeznaczone były przede wszystkim na dofinansowanie zadań bieżących (94,8%⁶⁶ uzyskanych dotacji). W latach 2011–2015 z udziałem środków zewnętrznych zrealizowano 25 projektów dofinansowanych kwotą 22.028,9 tys. zł, stanowiącą 66% ich wartości (33.410,2 tys. zł). Oprócz realizacji projektów opisanych w pkt. 3, 4.2, 5 i 6 wystąpienia pokontrolnego, w ramach projektu „Budowa nadbużańskiego systemu ratowniczego” (wartość projektu 1.048,8 tys. zł) zakupiono m.in. dwa samochody pożarnicze, natomiast w ramach projektu „Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu w Gminie Mielnik” (1.053,5 tys. zł) – 85 zestawów komputerowych dla gospodarstw domowych i 78 notebooków do jednostek organizacyjnych Gminy. Z kolei w ramach projektu „Budowa nadbużańskiej szerokopasmowej sieci dystrybucyjnej” (o wartości 4.484,5 tys. zł) na terenie Gminy wybudowano sieć Internetu szerokopasmowego o długości 44,9 km, z siedmioma punktami aktywnymi, stacją bazową oraz 29 publicznymi punktami dostępu do Internetu, a w ramach projektu „Słoneczne Dachy Mielnika” (o wartości 4.040,1 tys. zł) 354 budynki mieszkalne (z 1.254 na koniec 2014 roku) oraz jeden budynek użyteczności publicznej wyposażono w zestawy instalacji solarnych płaskich kolektorów słonecznych.

(dowód: akta kontroli str. 328-329, 338, 449)

3. Udział otrzymywanej subwencji oświatowej w dochodach Gminy w analizowanym okresie pozostawał praktycznie na stałym poziomie (od 7,6% do 7,8%). W latach 2012–2014 Gmina otrzymała też środki z rezerwy subwencji ogólnej, w wysokości odpowiednio 183,3 tys. zł, 296,4 tys. zł, 254,1 tys. zł. Gmina w związku z wysokim wskaźnikiem dochodów podatkowych na jednego mieszkańca nie otrzymywała natomiast części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej.

(dowód: akta kontroli str. 328-329)

Otrzymane w latach 2011–2014 subwencje i dotacje na zadania bieżące w przeliczeniu na mieszkańca Gminy wyniosły kolejno 1.018 zł, 1.142 zł, 1.436 zł, 1.210 zł, co w latach 2011–2013 stanowiło najniższą wartość tego wskaźnika w powiecie siemiatyckim wśród gmin wiejskich.

(dowód: akta kontroli str. 6-11, 328)

4. W latach 2011–2014 Gmina wypracowywała nadwyżkę operacyjną (dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi) w wysokości odpowiednio

⁶² Gmina otrzymała w latach 2011–2014 dotacje rozwojowe w kwotach 4.511,6 tys. zł, 3.101,2 tys. zł, 2.767,4 tys. zł, 327,2 tys. zł.

⁶³ Gmina w latach 2011–2014 otrzymała dotacje celowe z budżetu państwa w wysokości 1.728,2 tys. zł, 1.420,9 tys. zł, 1.026,8 tys. zł, 1.189,3 tys. zł.

⁶⁴ Gmina w latach 2011–2014 otrzymała dotacje celowe z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego w kwotach 14,4 tys. zł, 219,9 tys. zł, 147,7 tys. zł, 17,5 tys. zł.

⁶⁵ Kwota dotacji na realizację zadań inwestycyjnych w latach 2011–2014 spadała i wynosiła odpowiednio 5.092,1 tys. zł, 3.507,7 tys. zł, 2.023,5 tys. zł, 79,8 tys. zł.

⁶⁶ Dotacje na realizację zadań bieżących w latach 2011–2014 wynosiły kolejno 1.162,2 tys. zł, 1.234,4 tys. zł, 1.918,4 tys. zł, 1.454,3 tys. zł.

1.685,8 tys. zł, 1.396 tys. zł, 2.0615 tys. zł, 1.776,7 tys. zł, której udział w dochodach Gminy w kolejnych latach wynosił 8,8%, 7,1%, 10,7%, 9,8%. Kwota nadwyżki przypadająca na jednego mieszkańca wynosiła kolejno 652 zł, 541 zł, 804 zł, 699 zł. Była ona w 2011 i w 2013 roku najwyższa w powiecie siemiatyckim wśród gmin wiejskich i trzecia co do wysokości w województwie podlaskim. (dowód: akta kontroli str. 328-329)

4.2. Wydatki budżetowe Gminy

W latach 2011–2014 wydatki Gminy wyniosły kolejno 21.846,5 tys. zł, 19.173,2 tys. zł, 19.458,9 tys. zł i 19.874 tys. zł. W 2012 roku wydatki zmniejszyły się w stosunku do roku poprzedniego o 12,2%, zaś w kolejnych latach nieznacznie wzrastały (o 1,5% i o 2,1%).

(dowód: akta kontroli str. 328)

1. Wydatki bieżące Gminy w analizowanym okresie rosły i wynosiły kolejno 12.308,3 tys. zł, 14.681,1 tys. zł, 15.105 tys. zł i 16.187,2 tys. zł. Ich udział w wydatkach Gminy uległ zwiększeniu i wynosił odpowiednio 56,3%, 76,6%, 77,6% i 81,4%. Wzrost ten wynikał ze zwiększenia ich wysokości, w szczególności w 2012 roku, co było skutkiem wzrostu wydatków m.in. na wynagrodzenia, dotacje oraz miękkie projekty finansowane ze środków UE. Z kolei w 2014 roku wzrost udziału wydatków bieżących w wydatkach ogółem wynikał z opodatkowania nieruchomości gminnym podatkiem od nieruchomości, a także systematycznego spadku wydatków majątkowych, spowodowanego zakończeniem realizacji większości projektów finansowanych z UE.

Wydatki bieżące przeznaczano m.in. na wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin (tzw. janosikowe), wynoszące 1.738,4 tys. zł (14% wydatków bieżących), 2.089,6 tys. zł (14%), 2.046,3 tys. zł (14%) i 2.357,4 tys. zł (15%). Pozostałe dotacje z budżetu Gminy wyniosły zaś 1.788,4 tys. zł (15%), 2.748,6 tys. zł (19%), 2.326,3 tys. zł (15%) i 2.325,1 tys. zł (14%). Na wynagrodzenia przeznaczono kolejno 4.415,4 tys. zł, 4.721,9 tys. zł, 4.862,6 tys. zł i 4.811,8 tys. zł, a wskaźnik obciążenia wydatków bieżących wynagrodzeniami wynosił odpowiednio 36,1%, 33,4%, 32,2%, 29,7%. (dowód: akta kontroli str. 329, 348-349, 443-448)

2. Wydatki majątkowe zmniejszyły się z 9.538,2 tys. zł w 2011 roku do 3.686,8 tys. zł w 2014 roku (o 61,3%), z powodu zakończenia realizacji większości zadań finansowanych z UE. Na zadania przewidziane w dokumentach strategicznych opisanych w pkt. 5 wystąpienia pokontrolnego przeznaczono 11.149,6 tys. zł, tj. 51% wydatków majątkowych. W rezultacie obniżenia wydatków majątkowych, ich udział w wydatkach ogółem w latach objętych kontrolą spadł ponad dwukrotnie i wynosił kolejno 43,7%, 23,4%, 22,4%, 18,5%.

Wydatki majątkowe finansowane ze środków UE w okresie objętym kontrolą zmalały z 4.049,5 tys. zł w 2011 roku do 666,2 tys. zł w 2014 roku, co – w związku z brakiem konieczności wnoszenia wkładu własnego – spowodowało również zmniejszenie wydatków majątkowych finansowanych ze środków własnych z 5.313,8 tys. zł w 2011 roku do 3.020,6 tys. zł w 2014 roku. Zakończenie zadań finansowanych ze środków UE w największym stopniu wpłynęło na spadek wydatków inwestycyjnych w Gminie z 7.766,4 tys. zł do 2.523,2 tys. zł, tj. o 5.243,2 tys. zł (67,5%).

(dowód: akta kontroli str. 35-40, 221, 266, 329, 348-349, 437)

3. Wydatki Gminy na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (dział 900) wyniosły w latach 2011–2014 kolejno 3.662,7 tys. zł, 2.206 tys. zł, 3.834,7 tys. zł i 1.899,3 tys. zł, z tego 84%, 68%, 86% i 66% przeznaczono na gospodarkę ściekową (rozdział 90001), 7%, 12%, 5% i 11% na gospodarkę odpadami (rozdział 90002), a 5%, 7%, 5% i 11% na oświetlenie ulic, placów i dróg (rozdział 90015).

W latach 2011–2014 na wykonywanie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (rozdziały 1010 i 90001) wykorzystano odpowiednio 3.070,9 tys. zł, 1.500,2 tys. zł, 3.282,6 tys. zł i 1.262,4 tys. zł. Wydatki te przeznaczono przede wszystkim na budowę oczyszczalni ścieków wraz z siecią kanalizacyjną w Mielniku i Osłowie (8.741,2 tys. zł, tj. 96% wydatków na infrastrukturę wodno-kanalizacyjną). (dowód: akta kontroli str. 35-40, 83)

Wydatki na infrastrukturę drogową (rozdziały 60013, 60014, 60016) w kolejnych z analizowanych lat wyniosły odpowiednio 3.657,1 tys. zł, 1.094,8 tys. zł, 1.219,8 tys. zł i 1.918 tys. zł. Zwiększyły się one w latach 2011 i 2014, na skutek wyższych dotacji

przekazanych powiatowi siemiatyckiemu na remonty i modernizacje dróg powiatowych na terenie Gminy oraz przebudowy drogi gminnej Radziwiłłówka – Grabarka. Wydatki na drogi wojewódzkie wyniosły 422,5 tys. zł (5% wydatków na infrastrukturę drogową w latach 2011–2014). Przeznaczono je na remont drogi i zatoki postojowej w ciągu drogi wojewódzkiej nr 640. Wydatki na drogi powiatowe wyniosły 3.424,5 tys. zł (43% wydatków na infrastrukturę drogową), z czego 3.292,3 tys. zł przekazano powiatowi siemiatyckiemu w formie dotacji na remonty i modernizacje dróg powiatowych na terenie Gminy. Wydatki na drogi gminne wyniosły 4.043,8 tys. zł (51% wydatków na infrastrukturę drogową), w tym 1.697,8 tys. zł wykorzystano m.in. na przebudowę drogi gminnej Radziwiłłówka – Grabarka oraz wykonanie dokumentacji technicznej modernizacji drogi w Tokarach, ul. Zaszkolnej i ul. Białej w Mielniku, a 2.346 tys. zł przeznaczono m.in. na opłaty za zajęcie pasa drogowego, remonty dróg oraz utrzymanie nawierzchni dróg, chodników i drogowych obiektów inżynierskich. (dowód: akta kontroli str. 37-40)

Na oświatę (dział 801) w latach 2011–2014 wydatkowano odpowiednio 2.918,3 tys. zł, 3.109,1 tys. zł, 3.062,2 tys. zł, 3.292,1 tys. zł (wzrost o 11,4%). Ich zwiększenie w 2014 roku spowodowane było m. in. wzrostem kosztów dowozu dzieci do szkół, co omówiono w pkt. 3.2 wystąpienia pokontrolnego. (dowód: akta kontroli str. 88-89)

Koszty opieki społecznej w Gminie (dział 852) wzrosły w okresie objętym kontrolą o 15% i w kolejnych latach wynosiły 1.172,7 tys. zł, 1.201,8 tys. zł, 1.270,1 tys. zł, 1.386,9 tys. zł, co omówiono w pkt. 3.3. wystąpienia. (dowód: akta kontroli str. 105-108)

Na ochronę zdrowia (dział 851) w kolejnych latach Gmina przeznaczyła 83,6 tys. zł, 411,2 tys. zł, 103,1 tys. zł i 113 tys. zł, z czego 42 tys. zł, 61,1 tys. zł, 65 tys. zł i 73,1 tys. zł na realizację programów zdrowotnych i programów polityki zdrowotnej, a 41,6 tys. zł, 38,6 tys. zł, 35,1 tys. zł i 39 tys. zł na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Wyższe wykonanie wydatków w 2012 roku wynikało z udzielenia dotacji celowej na zakup aparatury i sprzętu medycznego na potrzeby Oddziałów i Bloku Operacyjnego Szpitala Powiatowego SPZOZ w Siemiatyczach (250 tys. zł) oraz wykonanie projektu badań geologicznych na wykonanie otworu w celu wykonania ujęcia wody do celów leczniczych oraz opracowanie koncepcji zagospodarowania działki pod budowę zakładu lecznictwa uzdrowiskowego wraz z infrastrukturą towarzyszącą (64,5 tys. zł). (dowód: akta kontroli str. 157-158)

Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (dział 921) w latach 2011–2014 wzrosły o 25,5% i wynosiły w kolejnych latach 2.494,7 tys. zł, 2.943,5 tys. zł, 3.111,7 tys. zł i 3.339,3 tys. zł. Wydatki bieżące wyniosły 1.767,5 tys. zł, 2.371,2 tys. zł 2.188,7 tys. zł i 2.195,8 tys. zł, z czego 5.687,6 tys. zł (48% ogółu wydatków w latach 2011–2014 w dziale 921) przekazano w formie dotacji dla GOKSiR, 898,1 tys. zł (8%) dla Gminnej Biblioteki Publicznej w Mielniku, a 775 tys. zł (7%) przekazano na prowadzenie prac konserwatorsko-remontowych w zabytkowych świątyniach na terenie Gminy.

Wydatki majątkowe w dziale 921 wyniosły w latach 2011–2014 kolejno 727,2 tys. zł, 572,3 tys. zł, 923 tys. zł i 1.143,5 tys. zł, co stanowiło 29%, 19%, 30% i 34% wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego. Dotyczyły one m.in. adaptacji budynku kina w Mielniku na muzeum (595,7 tys. zł), wykonania dokumentacji projektowej i rozpoczęcia budowy Chaty Edukacji Przyrodniczej sołectwa Maćkowicze (592,8 tys. zł), przebudowy świetlicy w Niemirowie wraz z zagospodarowaniem przyległego terenu (315,3 tys. zł), modernizacji Wiejskiego Domu Kultury w Wilanowie (234,2 tys. zł), rozbudowy świetlicy wiejskiej w Oksiatyczach (217 tys. zł), budowy świetlicy we wsi Osłowo (111,1 tys. zł) oraz rewitalizacji centrum miejscowości Mielnik (110,9 tys. zł).

W związku z przygotowywaną inwestycją pn. „Trylogia – Park Historyczny w Mielniku”, która nie była przewidziana w obowiązujących na terenie Gminy strategicznych dokumentach opisanych w pkt. 5 wystąpienia pokontrolnego, 11 marca 2013 r. Gmina podpisała z Województwem Podlaskim umowę o dofinansowanie pierwszego etapu tej inwestycji. Ustalono w niej m.in., że rozpoczęcie rzeczowe realizacji inwestycji nastąpi do 1 kwietnia 2013 r., jednak nie później niż sześć miesięcy od podpisania umowy o dofinansowanie. W związku z niedotrzymaniem przez Gminę terminu rozpoczęcia inwestycji, Województwo Podlaskie 30 października 2013 r. rozwiązało umowę. W latach 2013–2014 Urząd

w związku z przygotowaniem do realizacji inwestycji wydatkował 906,7 tys. zł, a wartość I etapu inwestycji oszacowano na 37.040 tys. zł. Wyjaśnienia Wójta dotyczące zamierzeń dotyczących kontynuacji tej inwestycji przytoczono w pkt. 3.8 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 221-260, 437, 443-448)

Wydatki Gminy w latach 2011–2014 na kulturę fizyczną i turystykę (dział 926 i 630) wyniosły 1.560,3 tys. zł, 1.944,5 tys. zł, 353,9 tys. zł i 393,7 tys. zł, a w 2015 r. (III kwartały) 640,6 tys. zł., w tym:

- 1.472,2 tys. zł wydatkowano na budowę kompleksu boisk sportowych w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012”,
- 1.459,8 tys. zł wykorzystano w ramach projektu „Bug – rajem dla turysty”, którego przedmiotem było m.in. wykonanie na terenie Gminy przeprawy promowej i mariny w Niemirowie oraz w Mielniku, budowa ścieżki rowerowej na terenie Gminy, zakup dwóch promów i infokiosków,
- 907 tys. zł przekazano Mielnickiemu Klubowi Sportowemu „Mielnik” w formie dotacji celowej,
- 227,6 tys. zł wydatkowano na budowę ścieżki rowerowej w ramach projektu „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – województwo podlaskie”,
- 154,7 tys. zł stanowiły wydatki związane z utrzymaniem i eksploatacją promów linowych przez rzekę Bug w Mielniku i Niemirowie. (dowód: akta kontroli str. 266, 326)

W związku z planowaną w ramach Projektu „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej województwo podlaskie” budową kładki pieszo-rowerowej nad rzeką Bug w miejscowości Niemirow, 10 września 2012 r. podpisane zostało porozumienie partnerskie między Gminą a Województwem Podlaskim, w którym określono sposób przygotowania i realizacji przedsięwzięcia. Aneks nr 3 do porozumienia ustalono: szacunkową wartość zadania (3.505,5 tys. zł), termin zakończenia realizacji i rozliczenia zadania (odpowiednio do 30 czerwca i do 31 grudnia 2015 r.), obowiązek złożenia przez Gminę do 6 czerwca 2014 r. wniosku o wydanie pozwolenia na budowę kładki oraz uzyskania do 18 sierpnia 2014 r. pozwolenia na budowę, a także zawarcia przez Gminę do 22 września 2014 r. umowy z wykonawcą robót budowlanych.

Zgodnie z kosztorysem inwestorskim wartość inwestycji określono na 20.056,9 tys. zł, tj. o 16.551,4 tys. zł wyższą od szacunkowej wartości zadania, określonej w aneksie nr 3 do porozumienia zawartego z Województwem Podlaskim. Z kontroli NIK przeprowadzonej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w Białymstoku⁶⁷ wynika, że nie otrzymano zgody Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju na zwiększenie środków finansowych do poziomu ceny kosztorysowej kładki. W związku z tym oraz niedotrzymaniem przez Gminę terminu zawarcia umowy z wykonawcą robót budowlanych, Województwo 30 września 2014 r. rozwiązało porozumienie z Gminą.

W latach 2013–2015 Urząd w związku z przygotowaniem do realizacji kładki pieszo-rowerowej nad rzeką Bug wydatkował 440,6 tys. zł (w tym 166,5 tys. zł na opracowanie projektu budowlanego), a pozwolenie na jej budowę uzyskał 24 marca 2015 r., tj. siedem miesięcy po upływie terminu wskazanego w porozumieniu z Województwem Podlaskim i już po jego rozwiązaniu. (dowód: akta kontroli str. 267-326)

W 2012 roku Urząd poniósł też wydatki w wysokości 109,6 tys. zł na wykonanie projektu budowlano-wykonawczego zadania inwestycyjnego pn. „Wodny Ośrodek Rekreacji i Lecznictwa w Mielniku”, którego koszt ustalono na 23.235,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 266)

Wójt Gminy odnosząc się planowanych działań w celu realizacji obu ww. inwestycji, a także inwestycji „Trylogia – Park Historyczny w Mielniku” wyjaśnił, że: „wiele wprowadzonych zadań inwestycyjnych w kontrolowanym okresie wynikało często z radosnej twórczości mojego poprzednika. (...) W przypadku pozyskania funduszy z zewnątrz mogę ewentualnie rozważyć budowę kładki pieszo-rowerowej. Natomiast z praktyki wiadomo, że w każdej

⁶⁷ Kontrola P/15/090.

gminie, która posiada własny basen, koszty jego utrzymania prawie w 100% obciążają samorząd. W związku z tym inwestycja nie będzie realizowana".

(dowód: akta kontroli str. 437, 443-448)

Z wyjaśnień Wójta Gminy Mielnik wynika, że w celu zmniejszenia wydatków bieżących z budżetu Gminy planuje dokonać racjonalizacji zatrudnienia w gminnych jednostkach, czego efekty mają być widoczne w 2016 roku. (dowód: akta kontroli str. 443-448)

4.3. Sytuacja ekonomiczno-finansowa Gminy

Zadłużenie Gminy w latach 2011–2014 wynosiło 3.947,7 tys. zł, 3.909,2 tys. zł, 4.437,2 tys. zł, 5.185,2 tys. zł. Stanowiły je pożyczki zaciągnięte w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska lub kredyty w banku.

Wskaźnik zadłużenia Gminy w stosunku do uzyskiwanych w latach 2011–2014 dochodów wzrastał i wyniósł odpowiednio 20,7%, 19,9%, 23% i 28,7%. Zachowano tym samym 60% limit zadłużenia, określony w art. 170 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁶⁸.

Koszty obsługi zadłużenia w okresie objętym kontrolą wynosiły w analizowanych latach 198,5 tys. zł, 2.501,3 tys. zł, 908,2 tys. zł i 1.014,9 tys. zł, co stanowiło 1%, 12,8%, 4,7%, 5,6% dochodów na koniec każdego roku i mieściło się w 15% limicie, ustalonym w art. 169 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Wskaźnik samofinansowania (przedstawiający stopień finansowania inwestycji środkami własnymi) kształtował się w kolejnych z lat na poziomie 71,1%, 109,7%, 96,4% i 109,6%.

Na koniec 2014 roku wskaźnik spłat kredytów (z odsetkami) do dochodów wyniósł 5,1% i był niższy od maksymalnego (9,1%), wynikającego z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁹. Wprowadzenie nowego wskaźnika zadłużania ograniczyło maksymalną wysokość rocznej kwoty rozchodów⁷⁰ z 15% do 9,1% planowanych dochodów budżetowych. (dowód: akta kontroli str. 329, 348, 350-359)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na wydatkowaniu 1.457 tys. zł na przygotowanie trzech inwestycji (kładka nad rzeką Bug, Wodny Ośrodek Rekreacji i Lecznictwa w Mielniku oraz Trylogia – Park Historyczny w Mielniku), które wg wyjaśnień Wójta nie będą realizowane.

Ocena cząstkowa

Uzyskiwane przez Gminę dochody pozwoliły na realizację zadań, a jej sytuacja ekonomiczno-finansowa umożliwiła dalsze inwestycje infrastrukturalne na poziomie nie niższym niż w latach objętych kontrolą. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że wydatkowano 1.457 tys. z na przygotowanie realizacji trzech przedsięwzięć, które mają nie być realizowane. Dokonanie zbędnych wydatków NIK ocenia jako niegospodarne.

5. Oddziaływanie przez Gminę na niekorzystne czynniki rozwojowe.

Opis stanu
faktycznego

1. Z Planu Odnowy Miejscowości Mielnik na lata 2009–2015⁷¹ oraz Gminnej Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Mielnik na lata 2012–2020 wynika, że głównymi problemami Gminy są m.in.: stopniowe wyludnianie się terenów; starzenie się społeczeństwa; zmniejszająca się liczba mieszkańców, spowodowana m.in. ujemnym przyrostem naturalnym i emigracją ludzi na zewnątrz; bezrobocie, w tym ukryte; alkoholizm; brak kanalizacji i oczyszczalni ścieków; niezadawalający stan dróg; słabe skomunikowanie Gminy z terenami i gminami położonymi na południowym brzegu rzeki Bug (brak mostu na rzece Bug).

Natomiast z wyników ankiety przeprowadzonej w 2011 roku wśród 151 mieszkańców Gminy wynika m.in. że: 23% respondentów oceniło jako niedostateczny stan dróg na terenie Gminy; zdecydowana większość (71%) nie była zadowolona z dostępu do lekarza pierwszego kontaktu; 42% dobrze, a 27% dostatecznie oceniło jakość wody w wodociągach; bezrobocie dotyka prawie co piąte (18%) gospodarstwo domowe w Gminie; zdecydowana większość ankietowanych dobrze albo bardzo dobrze oceniło funkcjonowanie

⁶⁸ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. Wskaźnik ten obowiązywał do końca 2013 roku.

⁶⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. Wskaźnik ten obowiązuje od 2014 roku.

⁷⁰ Dotyczy stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.

⁷¹ Plan został zatwierdzony uchwałą Nr XXIII/108/09 Rady Gminy Mielnik z dnia 19 maja 2009 roku w sprawie zatwierdzenia Planu Odnowy Miejscowości Mielnik na lata 2009–2015.

przedszkola (78%), szkoły podstawowej (86%) i gimnazjum (68%); większość uznała za wystarczającą liczbę boisk i sal gimnastycznych na terenie Gminy; 65% ankietowanych jako najbardziej korzystny kierunek rozwoju Gminy uznała sanatoryjno-uzdrowiskowy, a 64% – wypoczynkowo-turystyczny; za najważniejsze do rozwiązania problemu uznano bezrobocie i służbę zdrowia (po 68%), komunikację publiczną (35,8%), drogi (29,8%), brak dostępu do Internetu (24,5%); zdecydowana większość ankietowanych (93%) zadowolonych jest z tego, że mieszka na terenie Gminy, a 56% pozytywnie oceniła działalność Urzędu. (dowód: akta kontroli str. 360-413)

2. W celu przeciwdziałania zdiagnozowanym czynnikom wpływającym negatywnie na rozwój Gminy, w Gminnej Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy, dla czterech obszarów problemowych⁷² określono następujące cele strategiczne:

- Rozwój integracji środowiska i kompleksowa opieka nad rodziną, osobami starszymi i niepełnosprawnymi;
- Zapewnienie wysokiego poziomu edukacji i bogatej oferty kulturalnej;
- Przeciwdziałanie patologiom społecznym i wspieranie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości;
- Zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom gminy, poprawa dostępności i jakości infrastruktury.

Miały one zostać osiągnięte poprzez m.in.: dążenie do utworzenia miejsc do spędzania czasu wolnego; zwiększenie dostępności do obiektów sportowych i kulturalnych; integrację osób starszych i niepełnosprawnych ze środowiskiem lokalnym; wzmocnienie trwałości rodziny i przeciwdziałanie niekorzystnym zjawiskom dezorganizującym życie rodziny; ochronę zdrowia poprzez profilaktykę; podnoszenie jakości edukacji i zapewnienie równego startu edukacyjnego; tworzenie warunków do opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym; podejmowanie działań służących podtrzymywaniu miejscowej tradycji; rozwijanie aktywnych form przeciwdziałających bezrobociu mieszkańców; zapobieganie problemom uzależnień od alkoholu i narkomanii; przeciwdziałanie ubóstwu mieszkańców i przemocy w rodzinie; zwiększenie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców gminy; poprawa stanu infrastruktury.

Z raportów z realizacji ww. strategii za lata 2013 i 2014 wynika, że na terenie Gminy prowadzono takie działania jak: warsztaty w świetlicach wiejskich; zajęcia sportowe w ramach Uczniowskiego Klubu Sportowego i Mielnickiego Klubu Sportowego; turnieje i zawody sportowe; organizacja wypoczynku letniego dla dzieci, dnia seniora i festynów rodzinnych; profilaktyczne programy zdrowotne dla mieszkańców Gminy; zajęcia korekcyjno-wyrównawcze; zakup wyposażenia do szkół i przedszkoli; przedmiotowe koła zainteresowań; realizacja projektów dla osób bezrobotnych; organizacja prac społecznie użytecznych dla bezrobotnych; udzielanie świadczeń w ramach pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 414-436)

Natomiast w Planie Odnowy Miejscowości Mielnik na lata 2009–2015 określono pięć projektów inwestycyjnych, które należało zrealizować do 2015 roku, tj. budowę: oczyszczalni ścieków wraz z kanalizacją w Mielniku, zespołu obiektów sportowo-rekreacyjnych w Mielniku, ulic w Mielniku (Białej, Tarasowej, Górnej, Zaszkolnej i Popław), a także adaptację budynku kina na muzeum i zagospodarowanie skweru przy Placu Kościuszki w Mielniku. Do końca 2015 roku zrealizowano cztery z pięciu zakładanych projektów, w tym dwa częściowo, tj. zakończono budowę oczyszczalni ścieków z kanalizacją w Mielniku i kompleksu boisk w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012”, zaadaptowano budynek kina na muzeum oraz częściowo zagospodarowano skwer przy Placu Kościuszki w Mielniku. Nie rozpoczęto natomiast modernizacji dróg gminnych w Mielniku. Dla dwóch z pięciu ulic opracowano jednak dokumentację projektową i uzyskano pozwolenia na budowę. Wójt Gminy wyjaśnił, że: „modernizacja dróg gminnych, ujętych w Planie Odnowy Miejscowości Mielnik, będzie możliwa i sensowna po wybudowaniu i oddaniu do użytkowania kanalizacji sanitarnej. Jako załączek przebudowy

⁷² Integracja społeczna, problemy osób starszych i niepełnosprawnych; Edukacja i kultura; Bezrobocie i patologie społeczne; Bezpieczeństwo i infrastruktura.

ulic Białej i Zaszkolnej należy uznać fakt wykonania już dokumentacji projektowej i uzyskania pozwolenia na budowę dla tych dróg". (dowód: akta kontroli str. 437, 443-448)

Wójt Gminy odnosząc się natomiast do działań, mających na celu zatrzymanie negatywnych tendencji demograficznych występujących na terenie Gminy, takich jak na przykład starzenie się społeczeństwa, zmniejszająca się ilość mieszkańców Gminy, bezrobocie wyjaśnił, 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”. (dowód: akta kontroli str. 443-448)

3. W latach 2011–2015 (III kwartały) na terenie Gminy obowiązywały cztery miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego⁷³, które obejmowały 4% jej powierzchni. Dotyczyły one m.in. przeznaczenia terenów w sąsiedztwie klasztoru na Św. Górze Grabarka pod obiekty sakralne, zakwaterowania, kultury i wypoczynku związane z obsługą pielgrzymów oraz systemu rurociągów naftowych składającego się z istniejących nitek oraz projektowanej trzeciej nitki rurociągu naftowego z infrastrukturą towarzyszącą.

W związku z planowanym przedsięwzięciem celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, polegającym na budowie m.in. na terenie Gminy dalekosiężnego ropociągu przesyłowego Odessa – Brody – Płock, na podstawie uchwał Rady Gminy z 29 września 2015 r., przystąpiono do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mielnik z 29 sierpnia 2000 r.⁷⁴ oraz do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy w korytarzu lokalizacji ropociągu⁷⁵. (dowód: akta kontroli str. 438)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

W Gminie zdiagnozowano główne czynniki wpływające niekorzystnie na jej rozwój, tj. starzenie się społeczeństwa, zmniejszająca się liczbę mieszkańców i bezrobocie. Podejmowano też przewidziane w strategicznych dokumentach Gminy działania przeciwdziałające tym czynnikom, jak rozwijanie aktywnych form przeciwdziałających bezrobociu, czy też działań ukierunkowanych na wzmocnienie trwałości rodziny i przeciwdziałanie niekorzystnym zjawiskom dezorganizującym jej życie. Prowadzono również szereg działań wpływających na poprawę warunków życia mieszkańców, w tym polegających m.in. na integracji społeczeństwa i zagospodarowaniu wolnego czasu mieszkańców. W wyniku realizacji oczekiwanych przez mieszkańców projektów inwestycyjnych gospodarka ściekowa w Gminie uległa poprawie. Poprawiono też gospodarkę ściekową w Gminie.

6. Współdziałanie Gminy w wykonywaniu zadań z innymi jednostkami samorządu terytorialnego

Opis stanu
faktycznego

Gmina jest członkiem Lokalnej Grupy Działania „Tygiel Doliny Bugu”, Związku Gmin Regionu Puszczy Białowieskiej, Związku Gmin Wiejskich Województwa Podlaskiego oraz Podlaskiej Regionalnej Organizacji Turystycznej. W ramach działań podjętych w tych grupach prowadzono m.in. działania promocyjne Gminy w kraju i za granicą. Natomiast w ramach Lokalnej Grupy Działania „Tygiel Doliny Bugu” zrealizowano dziewięć projektów dofinansowanych środkami UE, m.in. ustawiano tablice informacyjne w atrakcyjnych turystycznie punktach na terenie Gminy, dokonano rewitalizacji centrum miejscowości Mielnik i Radziwiłłówka, zagospodarowano teren przy świetlicy wiejskiej w Niemirowie, wybudowano ścieżkę edukacji przyrodniczej w Maćkowiczach, zakupiono stroje ludowe dla zespołu Wrzosey z Wilanowa, zagospodarowano turystycznie rezerwat przyrody Góra Uszeście oraz utworzono Centrum Informacji Turystycznej w Mielniku.

⁷³ Obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zostały opublikowane w Dz. Urz. Woj. Białostockiego z 1998 r., Nr 9, poz. 44 i 45; Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2001 r., Nr 39, poz. 701 i z 2004 r., Nr 87, poz. 1301.

⁷⁴ Uchwała Nr IX/50/15 Rady Gminy Mielnik z dnia 29 września 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mielnik pod lokalizację ropociągu przesyłowego.

⁷⁵ Uchwała Nr IX/51/15 Rady Gminy Mielnik z dnia 29 września 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Mielnik w korytarzu lokalizacji ropociągu.

Gmina w latach 2011–2015 podpisała też z innymi jednostkami samorządu terytorialnego 20 porozumień bilateralnych, w wyniku których m.in. zorganizowano prace społecznie użyteczne dla osób bezrobotnych, ustalono zasady partycypacji w kosztach utrzymania i eksploatacji promów linowych na przeprawach rzecznych Mielnik – Zabuże oraz Niemirów – Gnojno, wybudowano na terenie Gminy ścieżki rowerowe w ramach projektu „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – województwo podlaskie”.

Wskutek współpracy Gminy z grupami sąsiednich gmin w ramach projektu pn. „Budowa nadbużańskiej szerokopasmowej sieci dystrybucyjnej” wybudowano na terenie Gminy sieć Internetu szerokopasmowego, a w ramach projektu „Budowa nadbużańskiego systemu ratowniczego” zakupiono dwa samochody pożarnicze. (dowód: akta kontroli str. 439-442)

Wójt Gminy odnosząc się do korzyści i ewentualnych zagrożeń wynikających z możliwości udziału Gminy w związkach jednostek samorządu terytorialnego wyjaśnił, że korzyści to „wspieranie Gminy w zakresie realizacji zadań własnych. W naszym przypadku jest to głównie promocja turystyczna oraz wymiana doświadczeń pomiędzy gminami. Udział w stowarzyszeniu Lokalnej Grupy Działania „Tygiel Doliny Bugu” to również możliwość pozyskiwania środków z UE.” W zakresie możliwości łączenie się gmin Wójt Gminy wyjaśnił, że: „dla Gminy Mielnik to zagrożenie. Gmina Mielnik ma duże dochody w związku z tym połączenie się z gminą biedniejszą, a liczniejszą, a tylko takie mamy w sąsiedztwie, spowoduje zastój w Naszej Gminie”. Z wyjaśnień Wójta wynika także, że możliwość tworzenia od 1 stycznia 2016 r. wspólnych jednostek obsługi może sprzyjać racjonalizacji zatrudnienia i wyspecjalizowaniu pracowników pracujących w tych jednostkach, co wpłynie na jakość obsługi. (dowód: akta kontroli str. 443-448)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Gmina współpracowała z innymi jednostkami samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań publicznych, co skutkowało promocją Gminy oraz poprawą jej infrastruktury turystycznej.

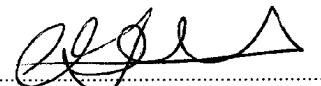
IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷⁶ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

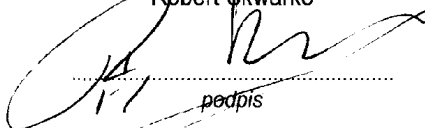
Białystok, dnia 19 lutego 2016 r.

Kontroler:
Marcin Bielawski
starszy inspektor kontroli państwowej



.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko



.....
podpis

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

⁷⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.