



00255716

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.025.03.2015  
P/15/066

# 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](mailto: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	Beata Palinowska – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98172 z dnia 7 grudnia 2015 r. Adrian Gosk – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98198 z dnia 27 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Zbójna (dalej: „Urząd”), ul. Łomżyńska 84, 18-416 Zbójna	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zenon Henryk Białobrzski, Wójt Gminy Zbójna <sup>1</sup>	(dowód: akta kontroli str. 5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>2</sup>

### Ocena ogólna

W latach 2011–2014 Gmina Zbójna prawidłowo i na ogół skutecznie realizowała poddane analizie zadania dotyczące zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Analiza przeprowadzona na wybranej próbie zadań wykazała, że w Urzędzie zatrudniano pracowników posiadających doświadczenie i kwalifikacje wymagane przepisami o pracownikach samorządowych. Gmina zaspokajała podstawowe, wybrane do kontroli potrzeby mieszkańców oraz poprawiła swoją sytuację ekonomiczno-finansową. Pozyskiwane przez Gminę dochody pozwoliły na realizację zadań publicznych, jednak jej możliwości inwestycyjne bez pozyskania środków zewnętrznych będą ograniczone. Gmina zdiagnozowała niekorzystne czynniki rozwojowe i podejmowała działania w celu ich ograniczenia oraz współpracowała z innymi jednostkami samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że:

- odsetek mieszkańców korzystających z sieci wodociągowej pozostawał na poziomie znacznie odbiegającym od średniej dla powiatu łomżyńskiego i województwa podlaskiego (odpowiednio o ponad 20 i 30 punktów procentowych),
- w Gminie nie było kanalizacji sanitarnej,
- skuteczność kształcenia, mierzona średnią punktów z egzaminów zewnętrznych, w latach 2011/2012–2014/2015 była niższa od przeciętnej w województwie podlaskim,
- Gmina nie rozpoznawała potrzeb zdrowotnych mieszkańców, mimo wymogu ustalonego w art. 7 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>3</sup>.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na wydaniu:

- trzech decyzji podatkowych z naruszeniem ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>4</sup> (37,5% zbadanych spraw),
- dwóch decyzji o warunkach zabudowy z przekroczeniem dwumiesięcznego terminu, wskazanego w art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>5</sup> (28,6% zbadanych spraw).

<sup>1</sup> Zenon Henryk Białobrzski Wójtem Gminy Zbójna jest od 11 czerwca 1990 r.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 581 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej”.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm. Ustawa zwana dalej „Ordynacją podatkową”.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm. Ustawa zwana dalej „Kpa”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Ogólna charakterystyka Gminy

Powierzchnia Gminy Zbójna wynosiła 185,8 km<sup>2</sup> i nie zmieniała się w okresie objętym kontrolą. Liczba mieszkańców, według ewidencji ludności Urzędu, systematycznie spadała i wynosiła w latach 2011–2014 kolejno 4.497, 4.458, 4.420 i 4.378 (w stosunku do 2000 roku zmniejszyła się o 6,09%). Według danych GUS, ludność Gminy w okresie objętym kontrolą wynosiła odpowiednio: 4.424, 4.388, 4.360 i 4.300 osób (od 2,22% do 8,14% mniej). Przybliżona faktyczna liczba mieszkańców Gminy (ustalona na podstawie deklaracji złożonych w ramach systemu gospodarki odpadami) wynosiła z kolei 3.295 w 2013 roku, 3.153 w 2014 roku i 2.989 w 2015 roku, tj. odpowiednio 25,5%, 28% i 31% mniej od danych z ewidencji ludności. Spadek liczby ludności odnotowany w Gminie w latach 2011–2015 spowodowany był przede wszystkim ujemnym saldem migracji<sup>6</sup>, które wynosiło od (-66) do (-58) osób.

Wskaźnik ludności w wieku nieprodukcyjnym w przeliczeniu na 100 osób w wieku produkcyjnym, według danych GUS, wynosił w latach 2011–2014 od 64 do 59 osób. Na podobnym poziomie kształtował się on w powiecie łomżyńskim (od 62,1 do 58,6), natomiast w województwie podlaskim był niższy i wynosił od 57 do 58. Liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym w okresie objętym analizą wynosiła: 919, 876, 839 i 811 osób, tj. 21%–19% ludności, a w wieku poprodukcyjnym kolejno 800, 795, 801 i 792, tj. 18% ludności Gminy.

Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym znacząco zmniejszył się w stosunku do 2000 roku (wynosił wówczas 17%), jednak nadal stanowił 10%–11% i przewyższał poziom bezrobocia w powiecie łomżyńskim (7%–8%) i województwie podlaskim (8%-9%).

Liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców wzrosła z 411 w 2011 roku do 488 w 2014 roku, nadal pozostając znacznie poniżej średniej dla powiatu łomżyńskiego (592 podmioty na 10 tys. mieszkańców).

Długość dróg publicznych na terenie Gminy wynosiła 348,5 km (1,87 km/km<sup>2</sup> powierzchni Gminy), z czego: dróg wojewódzkich było 16,7 km (0,09 km/km<sup>2</sup>), powiatowych 50,8 km (0,27 km/km<sup>2</sup>), zaś gminnych 281 km (1,51 km/km<sup>2</sup>). Zapewniały one połączenia wszystkim miejscowościom na terenie Gminy. Spośród dróg gminnych nawierzchnię gruntową posiadało aż 205,4 km (73,1%), kolejne 55 km (19,6%) nawierzchnię żwirową, a jedynie 20,6 km (7,3%) odcinków było drogami o nawierzchni bitumicznej.

Dochody budżetowe Gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca stopniowo zwiększały się – z 3.344 zł w 2011 roku do 4.094 zł w 2014 roku, co związane było z nominalnym ich wzrostem i spadkiem liczby mieszkańców Gminy. Wzrosły też wydatki budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca z 3.635 zł w 2011 roku do 3.724 zł w 2014 roku, co wynikało ze zmniejszenia się liczby mieszkańców (nominalnie wydatki zmniejszyły się). Z kolei w związku ze zwiększeniem w okresie objętym kontrolą zadłużenia Gminy o ponad 1.000 tys. zł, wzrosło ono także z 1.765 zł do 2.073 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Liczba spraw z zakresu wydawania aktów stanu cywilnego, dowodów osobistych, decyzji meldunkowych oraz zarejestrowanych działalności gospodarczych wzrosła z 578 w 2011 roku do 897 w 2014 roku. (dowód: akta kontroli str. 7, 24, 46, 279-281)

#### 2. Zapewnienie odpowiedniej kadry w Urzędzie

W latach 2011–2014 Urząd zatrudniał 22–23 osoby, z czego dwie na stanowiskach pomocniczych (konserwator i personel sprzątający). Sprawy z zakresu podatków lokalnych, inwestycji, ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego obsługiwało czterech pracowników, którzy posiadali kwalifikacje odpowiadające wymaganiom określonym w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>7</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 36-44)

<sup>6</sup> Różnica między liczbą osób meldujących się i liczbą wymeldowanych. Dodatnie saldo migracji zanotowano w 2014 roku.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 – art. 6 ust. 1 pkt 3, art. 24, art. 29, art. 36 ust. 1 i art. 39 ust. 1 pkt 1.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie wydano m.in.: 12.774 decyzji podatkowych (ich liczba systematycznie rosła – z 2.466 w 2011 roku do 2.624 w 2014 roku), 182 decyzje ustalające warunki zabudowy i zagospodarowania terenu (ich liczba zmniejszyła się z 48 w 2011 roku do 31 w 2014 roku) oraz przeprowadzono 50 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (14 postępowań w 2014 roku wobec 11 w 2011 roku). Ponadto Wójt Gminy wydał 456 zarządzeń, a Rada Gminy 225 uchwał.

Uczestnicy żadnego z 50 postępowań o udzielenie zamówień publicznych nie składali odwołań bądź protestów. Żaden też wnioskodawca nie odwołał się od decyzji o warunkach zabudowy wydanej przez Urząd. Jedynie dwóch wnioskodawców odwołało się od decyzji podatkowych, w wyniku, czego organ II instancji skierował sprawy do ponownego rozpatrzenia, a Urząd wydał decyzje niezakwestionowane przez tych wnioskodawców. Terminowo przeprowadzano również wszystkie sześć poddanych analizie postępowań podatkowych oraz pięć z siedmiu zbadanych postępowań o wydanie decyzji o warunkach zabudowy (szerzej problem przedstawiono poniżej, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”).

Spośród trzynastu skarg, które wpłynęły do Urzędu w latach 2011–2014, jedna była zasadna (nieterminowe udzielenie odpowiedzi na wniosek mieszkańca), a kolejna częściowo zasadna (uchylenia w informacji o sprzedaży nieruchomości). Wojewoda Podlaski stwierdził nieważność w części pięciu ze 138 przekazanych uchwał (3,6% przekazanych), a Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku (dalej: „RIO”) dwóch (spośród 199 przekazanych) uchwał, co stanowiło jeden procent tych aktów. Ponadto RIO w latach 2012–2013 kilkakrotnie zgłaszała uwagi do uchwał w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej oraz budżetu Gminy, które dotyczyły potencjalnego zagrożenia właściwej obsługi zadłużenia. (dowód: akta kontroli str. 19-20, 26-28, 620-626)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dwie (spośród siedmiu analizowanych) decyzje o warunkach zabudowy zostały wydane z przekroczeniem dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, tj. odpowiednio 36 i 53 dni po terminie wskazanym w art. 35 § 1 i 3 Kpa, zaś Urząd nie poinformował stron postępowań o przyczynach zwłoki oraz o nowym terminie załatwienia spraw, co było niezgodne z art. 36 § 1 Kpa. Wójt Gminy wyjaśnił, że ww. nieprawidłowość wynikała z przeoczenia pracownika odpowiedzialnego za to zadanie oraz opóźnienia uzgodnień ze strony projektanta, a brak poinformowania stron o przyczynach zwłoki oraz nowym terminie załatwienia sprawy – z niewiedzy pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 49-50, 333-338)

2. Trzy (spośród ośmiu zbadanych) decyzje dotyczące umorzenia i wymiaru łącznego zobowiązania pieniężnego w odniesieniu do jednej z nieruchomości (objętej badaniem), były wydane z naruszeniem art. 133 Ordynacji podatkowej:

- decyzja o umorzeniu podatku za 2011 rok w kwocie 160 zł wydana była dla osoby niebędącej stroną, gdyż nie była ona właścicielem nieruchomości,
- dwie decyzje ustalające wymiar zobowiązania za lata 2011–2012 wydano wobec osób zmarłych.

Zgodnie z art. 133 Ordynacji podatkowej decyzja podatkowa może być wydana jedynie w wyniku postępowania, w którym istnieje strona – podmiot dysponujący interesem prawnym. Zgodnie zaś z art. 201 Ordynacji, organ podatkowy zawiesza postępowanie m.in. w razie śmierci strony. Wójt Gminy wyjaśnił, że wynikało to z niewiedzy pracowników zajmujących się przygotowaniem projektów ww. decyzji, a także z przeoczenia Wójta. (dowód: akta kontroli str. 51-58, 333-338)

Ocena cząstkowa

W Gminie realizację zadań dotyczących wymiaru podatków i opłat lokalnych, obsługi inwestycji, ochrony środowiska, a także zagospodarowania przestrzennego powierzono pracownikom posiadającym wymagane przygotowanie zawodowe. Analiza przeprowadzona na próbie decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu wykazała, że pracownicy nie zawsze terminowo wykonywali swoje obowiązki, a spraw z zakresu podatków lokalnych, że decyzje podatkowe były wydane z naruszeniem art. 133 Ordynacji podatkowej. Ponadto organy nadzoru zakwestionowały treść 4,6% przekazanych im uchwał.

### 3. Wykonywanie wybranych zadań dotyczących zbiorowych potrzeb wspólnoty

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

Opis stanu faktycznego

1. Gmina, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>8</sup>, realizowała dostawy wody siecią dla większości mieszkańców Gminy. Długość sieci wodociągowej, w okresie objętym kontrolą, systematycznie przyrastała – z 62,9 km w 2011 roku do 113,6 km w 2015 roku. Zwiększyła się liczba podłączonych gospodarstw domowych – z 522 w 2011 roku do 724 w 2015 roku<sup>9</sup> oraz odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej z 43% w 2011 roku do 59% w 2014 roku.

Nie odnotowano przerw w dostawach wody, ani przypadków jej nieprzydatności do spożycia. Koszty poboru i uzdatniania wody ustalone były w oparciu o przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, a ceny dla mieszkańców w latach 2011–2013 wzrosły o 30,5% (z 2,62 zł za m<sup>3</sup> do 3,42 zł za m<sup>3</sup>), zaś po przejęciu obsługi tej sieci przez Gminę zostały obniżone do 3 zł za m<sup>3</sup> (mieszkańcy ponosili pełną odpłatność)<sup>10</sup>. Wójt Gminy, odnosząc się do rezygnacji od 1 października 2013 r. z usług Międzygminnego Związku Wodociągów i Kanalizacji w Łomży w zakresie obsługi sieci wodociągowej wyjaśnił, że przede wszystkim była to jedyna możliwość odzyskania VAT ze zrealizowanych inwestycji, a dodatkowo zmniejszyły się straty wody, co przełożyło się na możliwość obniżenia cen mieszkańcom. Dodał, że Gmina w najbliższych latach planuje samodzielną obsługę sieci wodociągowej. (dowód: akta kontroli str. 12, 14-18, 333-338, 618)

2. Urząd, zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt. 1-2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>11</sup>, prowadził ewidencję zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków. Obie ewidencje były na bieżąco aktualizowane i według najnowszych danych (z 2015 roku) na terenie Gminy znajdowało się 60 przydomowych oczyszczalni ścieków i 971 zbiorników bezodpływowych. Gmina nie dofinansowywała mieszkańcom budowy oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 13, 16-17)

W okresie objętym kontrolą w Gminie nie było kanalizacji sanitarnej, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”. (dowód: akta kontroli str. 13, 16-17)

3. Wójt Gminy, stosownie do art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>12</sup>, zarządzał 281 km głównie gruntowych i żwirowych dróg gminnych. W latach 2011–2014 Gmina przebudowała 21,9 km dróg gminnych, (co szerzej opisano w pkt. 4.2 wystąpienia), jednak działania te nie wpłynęły znacząco na poprawę ich stanu (w stanie dobrym bądź zadawalającym na koniec 2014 roku pozostawało 27% dróg, podczas gdy w 2011 roku było to 21%, a stan pozostałych odcinków w okresie objętym kontrolą był niezadawalający). Istotnym czynnikiem utrudniającym poprawę stanu nawierzchni dróg gminnych był lokalny ruch ciężkich pojazdów, a podejmowane przez Gminę działania zapobiegawcze (na czterech odcinkach wprowadzono ograniczenia dla pojazdów o wadze powyżej 10 ton) okazały się nieskuteczne. Zdaniem Wójta, do niszczenia dróg przyczyniali się przede wszystkim firmy obsługujące lasy. Na bieżące utrzymanie oraz remonty dróg gminnych wydatki w latach 2011–2014 wynosiły: 304,3 tys. zł, 451,2 tys. zł, 186 tys. zł i 178,1 tys. zł, co oznaczało ich finansowanie na poziomie od 0,6 tys. zł do 1,6 tys. zł na km długości. (dowód: akta kontroli str. 46, 88-89, 333-338)

W latach 2011–2014 na terenie Gminy znajdowało się także 50,8 km dróg powiatowych zarządzanych przez Zarząd Dróg Powiatowych w Łomży. Zdecydowana większość z nich (48,4 km) posiadała nawierzchnię bitumiczną (w stanie dobrym bądź zadawalającym),

<sup>8</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 139.

<sup>9</sup> Dla porównania w 2000 roku liczba gospodarstw domowych przyłączonych do sieci kanalizacyjnej wynosiła 355, zaś długość sieci wodociągowej 25,7 km.

<sup>10</sup> Realizacją usług w zakresie dostawy wody na terenie Gminy do 30 września 2013 r. zajmował się operator zewnętrzny – Gminny Związek Wodociągów i Kanalizacji w Łomży. Uchwałą nr XXIII/126/13 Rady Gminy Zbójna z dnia 17 czerwca 2013 r. Gmina z dniem 30 września 2013 r. wystąpiła ze związku.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

a 2,4 km było drogami gruntowymi (w stanie zadawalającym). W 2014 roku za kwotę 49,8 tys. zł powiat wyremontował ok. 1,6 km odcinek drogi powiatowej Kuzie – Wyk. Gmina dofinansowała zaś wykonanie dokumentacji przebudowy drogi powiatowej w miejscowości Poredy, przekazując powiatowi łomżyńskiemu 10 tys. zł, co według informacji Starosty Łomżyńskiego stanowiło 50% kosztów zadania. (dowód: akta kontroli str. 279-281)

4. Gmina, zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne<sup>13</sup>, finansowała oświetlenie położonych w terenach zabudowanych ulic, placów i dróg. Wydatki związane z oświetleniem wynosiły w latach 2011–2014 kolejno: 93,7 tys. zł, 87,2 tys. zł, 108,7 tys. zł i 80,2 tys. zł. (dowód: akta kontroli str.45-46, 333-338)

5. W związku z wprowadzeniem od 1 lipca 2013 r. nowych zasad gospodarki odpadami, Gmina zorganizowała system odbioru od mieszkańców, a Rada Gminy, stosownie do art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości, ustaliła metodę ustalania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ich miesięczną wysokość. W okresie objętym kontrolą stawki opłat nie zmieniły się i wynosiły 14 zł od osoby za odpady niesegregowane oraz osiem złotych za odpady zbierane selektywnie. W latach 2013–2015 dochody Gminy z tytułu funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami wynosiły kolejno 152,8 tys. zł, 318,9 tys. zł i 321,8 tys. zł, a wydatki 141,8 tys. zł, 302,3 tys. zł i 310 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 128-129)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. Odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej w 2014 roku wynosił 59% i był znacznie niższy niż w powiecie łomżyńskim (81%) oraz w województwie podlaskim (90%). Głównym tego powodem był brak zwodociągowania czterech wsi (posiadających 226 mieszkańców), co Wójt Gminy tłumaczył niskim poziomem zamożności tych społeczności w stosunku do jednostkowych kosztów podłączenia, oscylujących w granicach 2 tys. zł oraz wynikającym z tego niewielkim zainteresowaniem. Zwodociągowanie tych wsi zostało przewidziane w Strategii Rozwoju Gminy Zbójna do 2020 roku – omówionej szerzej w pkt. 5 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 333-338)

2. W okresie objętym kontrolą w Gminie nie było kanalizacji sanitarnej, której wykonanie zaplanowano do 31 grudnia 2010 r. w „Planie Rozwoju Lokalnego Gminy Zbójna do 2013 roku”. Ponadto Gminie nie udało osiągnąć zakładanego w planie poziomu liczby przydomowych oczyszczalni ścieków (100). Wójt Gminy wyjaśnił, że „teren Gminy jest terenem kolonijnym i nie ma możliwości wykonania kanalizacji dla wszystkich mieszkańców. Jedynie dwie miejscowości mają zwartą zabudowę – Zbójna i Dobry Las. Gmina pomaga mieszkańcom w zakresie organizacyjnym przy wykonaniu przydomowych oczyszczalni (udostępnia kopię dokumentacji projektowej). Pośredniczymy w kontaktach pomiędzy instytutem zajmującym się zaopatrzeniem w roślinność niezbędną do oczyszczalni, a mieszkańcami oraz pomagamy przy składaniu zgłoszeń do Starostwa. W przyszłości planujemy wybudowanie na terenie Gminy zbiornika, w którym będą składowane nieczystości odebrane od mieszkańców”.

(dowód: akta kontroli str. 13, 16-17, 306-338)

### 3.2. Edukacja publiczna na terenie Gminy

Opis stanu faktycznego

W latach szkolnych 2011/2012–2015/2016 Gmina, zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>14</sup>, prowadziła trzy szkoły podstawowe w Zbójnej, Kuziach i Dobrym Lesie (w każdej z nich utworzono oddziały przedszkolne) oraz Gimnazjum w Zbójnej.

1. Gmina zapewniła opiekę przedszkolną wszystkim dzieciom, których rodzice o to wystąpili. W kolejnych latach było to 107, 103, 98 i 100 dzieci. Liczba miejsc posiadanych w tych placówkach (134) nie gwarantuje jednak przyjęcia do przedszkola wszystkich 163 zameldowanych dzieci, które uzyskują prawo do tej opieki w 2017 roku. Wójt Gminy wskazał jednak, że „w sytuacji zwiększonego zapotrzebowania na miejsca w przedszkolach

<sup>13</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.

zostaną utworzone kolejne oddziały w Szkołach Podstawowych. Dysponujemy odpowiednimi warunkami lokalowymi, aby w razie potrzeby zwiększać liczbę oddziałów przedszkolnych".  
(dowód: akta kontroli str. 63, 333-338, 619)

2. Zgodnie z art. 19 ustawy o systemie oświaty, Gmina kontrolowała spełnianie obowiązku nauki przez młodzież zamieszkałą na jej terenie, a prowadzone szkoły – zgodnie z 17 ust. 1 cyt. ustawy – umożliwiały wszystkim zamieszkałym dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego. W latach szkolnych 2011/2012–2015/2016 obowiązkiem szkolnym objętych było odpowiednio: 233, 226, 222, 205 i 202 dzieci z terenu Gminy i wszystkie go wypełniały (od 86% do 91% z nich w szkołach zlokalizowanych w Gminie).

Liczba uczniów w szkołach podstawowych w latach szkolnych 2011/2012–2015/2016 zmniejszyła się z 284 do 268, a w Gimnazjum w Zbójnej z 168 do 150. Od 1 września 2014 r. liczba uczniów we wszystkich oddziałach I-III wynosiła od, 11 do 25, co było zgodne z art. 61 ust. 3 ustawy o systemie oświaty<sup>15</sup>. Powierzchnia zaś sal lekcyjnych przypadająca na jednego ucznia wynosiła od 2,75 m<sup>2</sup> do 2,95 m<sup>2</sup>. Na 100 uczniów w okresie objętym kontrolą przypadało od 15 do 17 nauczycieli. Koszt kształcenia jednego ucznia wzrósł z 10,1 tys. zł w 2011 roku do 10,9 tys. zł w 2014 roku.

(dowód: akta kontroli str. 29-30, 60-63)

W latach 2011/2012–2014/2015 tylko jeden uczeń nie ukończył szkoły w wyznaczonym terminie, a skuteczność kształcenia (mierzona średnią punktów z egzaminów zewnętrznych) utrzymywała się na poziomach zbliżonych do średniej w powiecie łomżyńskim. Była ona jednak niższa od przeciętnej w województwie podlaskim, (co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”). Wyniki sprawdzianów szóstoklasistów w miejscowych szkołach w latach 2011–2015 wynosiły, bowiem kolejno: 57%, 49%, 53%, 61%, 64%, przy średniej dla powiatu łomżyńskiego wynoszącej 61%, 53%, 56%, 61%, 64%, a dla województwa podlaskiego: 64%, 58%, 60%, 65%, 67%. Z kolei przeciętne wyniki egzaminu gimnazjalnego w latach 2011–2015 (łącznie z części humanistycznej, matematyczno-przyrodniczej, języka angielskiego i niemieckiego) wyniosły kolejno 46%, 54%, 51%, 53% i 53%, podczas gdy przeciętne wyniki w szkołach powiatu łomżyńskiego wynosiły 46%, 54%, 52%, 53% i 55%, a w województwie podlaskim – 52%, 58%, 58%, 57% i 59%.

(dowód: akta kontroli str. 270-271)

3. Gmina w latach 2011–2014 prawidłowo wywiązywała się z obowiązku zapewnienia bezpłatnego dowozu do szkół wszystkim uprawnionym. Wydatki z tego tytułu systematycznie rosły i wynosiły: 382,1 tys. zł w 2011 roku, 415,6 tys. zł w 2012 roku, 423,4 tys. zł w 2013 roku i 446,4 tys. zł w 2014 roku. Zmniejszyła się zaś liczba dowożonych dzieci z 318 do 261. Konsekwencją był wzrost kosztu transportu jednego ucznia z 1,2 tys. zł w 2011 roku do 1,7 tys. zł w 2014 roku. Najdłuższy czas dojazdu uczniów wynosił 40 minut.

(dowód: akta kontroli str. 60-63, 80-83, 153-157, 189-194, 223-226)

4. W latach 2011–2014 wydatki Gminy na oświatę (dział 801) wynosiły kolejno: 5.656,2 tys. zł, 5.552,4 tys. zł, 5.296,8 tys. zł i 5.722,2 tys. zł, co w przeliczeniu na dziecko korzystające z opieki przedszkolnej i szkolnej dawało 10,1 tys. zł, 10,4 tys. zł, 10,2 tys. zł i 10,9 tys. zł. Środki własne Gminy przeznaczane na oświatę, w związku ze wzrostem otrzymanej subwencji oświatowej, zmniejszyły się z 1.950,5 tys. zł w 2011 roku do 1.866,5 tys. zł w 2014 roku<sup>16</sup>. Większość wydatków w ww. dziale przeznaczono na wynagrodzenia osobowe pracowników wraz z pochodnymi, w tym wynagrodzenia nauczycieli wynosiły odpowiednio: 3.145,5 tys. zł, 3.303,1 tys. zł, 3.146,7 tys. zł i 3.055,2 tys. zł, co stanowiło 56%, 60%, 59% i 54% 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 Nauczyciela<sup>17</sup> i stanowiły kolejno 104%, 101%, 100% i 100% tej średniej. Na pozostałe

<sup>15</sup> Art. 61 ust. 3 dodany przez art. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 1265). Wszedł w życie z dniem 1 września 2014 r.

<sup>16</sup> Otrzymywana przez Gminę subwencja oświatowa wynosiła w latach 2011–2014 kolejno: 3.705,7 tys. zł, 4.001,5 tys. zł, 3.990,5 tys. zł i 3.855,7 tys. zł. Pokrywała ona odpowiednio: 65,5%, 72,1%, 75,3% i 67,4% wydatków oświatowych.

<sup>17</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.



wynagrodzenia przeznaczono 497,9 tys. zł, 487 tys. zł, tys. zł i 490,6 tys. zł i 502,5 tys. zł, tj. 9%, wydatków Gminy w dziale 801<sup>18</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 60-63, 80-83, 153-157, 189-194, 223-226, 258-260)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że skuteczność kształcenia, mierzona średnią punktów z egzaminów zewnętrznych, w latach 2011/2012–2014/2015 była niższa od przeciętnej w województwie podlaskim. Wyniki sprawdzianów szóstoklasistów w miejscowych szkołach w latach 2011–2015 wynosiły kolejno: 57%, 49%, 53%, 61%, 64% przy średniej dla województwa podlaskiego: 64%, 58%, 60%, 65%, 67%, a przeciętne wyniki egzaminu gimnazjalnego (łącznie z części humanistycznej, matematyczno-przyrodniczej, języka angielskiego i niemieckiego) wyniosły kolejno 46%, 54%, 51%, 53% i 53%, podczas gdy przeciętne wyniki w szkołach województwie podlaskim – 52%, 58%, 58%, 57% i 59%.

(dowód: akta kontroli str. 270-271, 333-338)

### 3.3. Wybrane zadania w zakresie pomocy społecznej

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2011–2014 Gmina realizowała zadania o charakterze obowiązkowym wynikające z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>19</sup>, w ramach gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Z informacji uzyskanej z Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zbójnej (dalej: „GOPS”) wynika, iż liczba rodzin objętych pomocą społeczną wynosiła kolejno: 311, 304, 312 i 317, a odsetek ludności korzystającej z pomocy (według danych GUS) wynosił od 27% w 2011 roku do 25% w 2014 roku, tj. znacznie więcej niż w powiecie łomżyńskim (11%–12%) i w województwie podlaskim (9,6%–10,3%).

1. Wydatki Gminy na politykę społeczną wynosiły 3.365,3 tys. zł w 2011 roku, 3.246,3 tys. zł w 2012 roku, 3.381 tys. zł w 2013 roku i 3.637,8 tys. zł w 2014 roku, co w przeliczeniu na mieszkańca wynosiło od 740 zł do 846 zł. Wydatki związane z utrzymaniem GOPS wynosiły od 325,6 tys. zł do 454,6 tys. zł, w tym wydatki na wynagrodzenia pracowników od 241,1 tys. zł do 341,4 tys. zł (zatrudniano 6–7 pracowników, w tym trzech socjalnych).

(dowód: akta kontroli str. 58-59)

2. Zasiłki okresowe i celowe w latach 2011–2014 były wypłacane odpowiednio 278, 228, 266 i 251 osobom, a wydatki z tym związane wynosiły 581,9 tys. zł (w tym 94 tys. zł dla 35 osób z tytułu klęski żywiołowej), 515,8 tys. zł, 576,7 tys. zł i 660,2 tys. zł, tj. stanowiły odpowiednio 17%, 16%, 17% i 18% wydatków na pomoc społeczną (w ww. okresie nie podejmowano uchwał w sprawie podwyższenia kwot wypłacanych zasiłków okresowych i celowych, gdyż – według Wójta Gminy – dochody budżetowe nie umożliwiały podnoszenia zasiłków dla wszystkich mieszkańców, a jeżeli zachodziła taka potrzeba wypłacane były osobom potrzebującym).

(dowód: akta kontroli str. 58-59)

3. Wydatki na utrzymanie mieszkańców Gminy w Domu Pomocy Społecznej w Łomży i w Rodzinnym Domu Pomocy w Dobrym Lesie (od jednej do czterech osób) wyniosły kolejno 11,3 tys. zł, 51,4 tys. zł, tys. zł, 66,9 tys. zł i 75,2 tys. zł. Wydatki na świadczenie usług opiekuńczych wzrosły z 18,4 tys. zł w 2011 roku do 29,9 tys. zł w 2014 roku, a liczba osób korzystających z tych świadczeń z trzech do sześciu.

(dowód: akta kontroli str. 58-59, 65-66, 333-338)

4. Na terenie Gminy nie działały organizacje pozarządowe. W latach 2011–2013 Gmina otrzymywała z Polskiej Fundacji Pomocy Dzieciom „Maciuś” z Gdyni 29,3 tys. zł na dożywianie dzieci w Szkole Podstawowej w Kuziach.

(dowód: akta kontroli str. 58-59, 87, 115-117)

### 3.4. Opieka zdrowotna

1. W latach 2011–2014 Gmina nie realizowała zadań przewidzianych w art. 7 ust. 1 pkt. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej oraz w art. 7 ust. 1 pkt. 16 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>20</sup>, w tym nie rozpoznawała potrzeb zdrowotnych i nie opracowywała programów polityki zdrowotnej, nie realizowała zadań dotyczących polityki prorodzinnej, w tym odnoszących się do zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej,

<sup>18</sup> Dotyczyły pracowników zatrudnionych na stanowiskach obsługi i administracyjnych. Bez wydatków ponoszonych w rozdziałach 80113 i 80148.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.

medycznej bądź prawnej oraz nie zapewniała mieszkańcom ponadstandardowych świadczeń zdrowotnych. W budżecie Gminy na rok 2016 zaplanowano 40 tys. zł na opracowanie dokumentacji projektowej dotyczącej Centrum Zdrowia w Zbójnej. Wójt wyjaśnił, że „*plan dotyczy rozbudowy istniejącego ośrodka zdrowia i jego modernizacji. Budynek ten wraz z gruntem jest własnością Gminy. Planujemy poszerzyć ofertę dla mieszkańców m.in. o usługi rehabilitacji. W tym celu przeprowadzaliśmy wstępne rozeznanie potrzeb wśród mieszkańców oraz u miejscowego lekarza. Obecnie 6–8 mieszkańców dojeżdża do Łomży na rehabilitację, natomiast zapotrzebowanie jest dużo większe*”.

(dowód: akta kontroli str. 333-338, 399-402)

2. Gmina corocznie opracowywała Gminne Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii<sup>21</sup>, co było zgodne z art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>22</sup> oraz art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>23</sup>. Podejmowane w ramach ww. programów działania profilaktyczne obejmowały m.in. warsztaty dla uczniów szkół gminnych oraz szkolenia dla rodziców, dofinansowywanie wyjazdów na spektakle, obozy sportowe i kolonie dla dzieci z rodzin dysfunkcyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 459-461)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Gmina nie rozpoznawała potrzeb zdrowotnych mieszkańców, mimo wymogu ustalonego w art. 7 ust. 1 pkt. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej. Wójt Gminy wyjaśnił, że „*Gmina nie opracowywała programów polityki zdrowotnej, natomiast uczestniczymy w akcjach organizowanych przez podmioty zewnętrzne. Np. akcje dotyczące badań mammograficznych. Ponadto w budynku Urzędu organizowano akcje zdawania krwi. W ramach współpracy Gmina udostępnia budynek Ośrodka, a Pani Doktor kilka razy w roku organizuje spotkania z kardiologami, gastrologiem, okulistą lub laryngologiem*”.

(dowód: akta kontroli str. 333-338)

### 3.5. Biblioteki gminne

Opis stanu  
faktycznego

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach<sup>24</sup>, Gmina zorganizowała i prowadziła Gminną Bibliotekę Publiczną w Zbójnej, posiadającą filie w Kuziach i Dobrym Lesie. Biblioteka oraz jej filie otwarte były przez cztery dni w tygodniu w godzinach od 10.00 do 18.00, zaś w środy od 8.00 do 16.00 i wyposażone były w osiem zestawów komputerowych z bezpłatnym dostępem do Internetu. Pomimo umożliwienia zamawiania książek drogą telefoniczną oraz zwiększenia księgozbioru z 31.671 w 2011 roku do 32.610 woluminów w 2014 roku zmniejszyła się liczba czytelników aktywnie wypożyczających z 848 do 795 (według danych GUS na koniec 2014 roku liczba miejscowych czytelników w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców wynosiła 183; dla porównania w powiecie łomżyńskim było to 119, a w województwie podlaskim 122).

W okresie objętym kontrolą dotacje z budżetu Gminy dla biblioteki wynosiły corocznie od 245 tys. zł do 277,1 tys. zł (od 55 zł do 64 zł na mieszkańca Gminy), a dodatkowe środki: 2,7 tys. zł w 2011 roku i po 3,7 tys. zł w latach 2012–2014 placówka pozyskała z Biblioteki Narodowej i z usług kserograficznych. Biblioteka pozyskała też w latach 2011–2014 kolejno: 48,8 tys. zł, 3,4 tys. zł, 4,3 tys. zł i 3,7 tys. zł z fundacji oraz 4,1 tys. zł, 1,3 tys. zł, 1,6 tys. zł i 1,7 tys. zł od osób fizycznych. Wydatki biblioteki systematycznie rosły, wynosząc kolejno: 245,2 tys. zł, 246 tys. zł, 262 tys. zł i 278,7 tys. zł, z czego zdecydowaną większość (od 184,8 tys. zł do 220,8 tys. zł) przeznaczano na wynagrodzenia wraz z pochodnymi czterech zatrudnionych pracowników. Z kolei na doposażenie placówki wydatkowano corocznie od 2,4 tys. zł do 14,5 tys. zł, a na powiększenie zasobów bibliotecznych od 12,2 tys. zł do 16,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 462-566)

### 3.6. Wybrane zadania zlecone z zakresu administracji rządowej

Analizie poddano wykonanie przez Gminę zadań zleconych z zakresu administracji rządowej dotyczących wydawania, wymiany i unieważniania dowodów osobistych oraz

<sup>21</sup> Przyjęte uchwałami Rady Gminy Zbójna Nr IV/20/11 z 25 lutego 2011 r., Nr XII/60/12 z 28 marca 2012 r., Nr XX/109/13 z 12 lutego 2013 r. i XXVIII/5/14 z 25 lutego 2014 r.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1286 ze zm.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 642 ze zm.

przyjmowania i przesyłania wniosków o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Zadania te były załatwiane na bieżąco, w pełnym wymiarze czasu pracy Urzędu. W latach 2011–2014 wydano kolejno: 231, 278, 336 i 459 dowodów osobistych, a wydatki z tym związane wynosiły od 12,9 tys. zł do 25,8 tys. zł (w przeliczeniu na mieszkańca od 2,92 zł do 5,99 zł). Koszt jednostkowy wydania dowodu osobistego wynosił zaś od 54 zł do 56,2 zł. W tym samym okresie Urząd zarejestrował odpowiednio: 24, 25, 31 i 23 działalności gospodarczych. Wydatki z tym związane wynosiły od 3,2 tys. zł do 3,4 tys. zł (w przeliczeniu na mieszkańca od 0,72 zł do 0,78 zł), a koszt jednostkowy tej usługi od 121,7 zł do 146,6 zł. (dowód: akta kontroli str. 24, 48)

### 3.7. Koszty funkcjonowania Urzędu

Wydatki związane z funkcjonowaniem Urzędu wynosiły w latach 2011– 2014 kolejno: 1.584,2 tys. zł, 1.578,5 tys. zł, 1.638,7 tys. zł, 1.716,9 tys. zł i 1.712,8 tys. zł, co w przeliczeniu na mieszkańca oznaczało wydatki na poziomie 358 zł – 399 zł. Na wydatki osobowe pracowników Urzędu przeznaczano odpowiednio: 1.307,4 tys. zł (83% ogółu wydatków), 1.331,8 tys. zł (84%), 1.390,9 tys. zł (85%), 1.275,6 tys. zł (74%) i 1.406,6 tys. zł (82%). Wzrost wydatków na ten cel w 2015 roku wynikał z podwyżek wynagrodzeń (od 3% do 10%) oraz skumulowania się wypłat nagród jubileuszowych. Na wydatki inwestycyjne wydano w 2013 roku 5,5 tys. zł, a w 2015 roku – 5,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 126-127)

Koszty obsługi Rady Gminy (bez diet radnych) wynosiły w kolejnych z analizowanych lat: 2,2 tys. zł, 1,4 tys. zł, 1,7 tys. zł, 2,7 tys. zł i 3,6 tys. zł, tj. od 0,49 zł do 0,63 zł na mieszkańca Gminy. (dowód: akta kontroli str. 126-127)

### 3.8. Infrastruktura sportowa i turystyczna

Na terenie Gminy, zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie<sup>25</sup> oraz art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>26</sup>, realizowano zadania na rzecz stworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu i turystyki.

Gmina dysponowała ogólnodostępnymi obiektami: wielofunkcyjnym boiskiem sportowym „Orlik 2012” z zapleczem, stadionem, trzema salami gimnastycznymi oraz placami zabaw przy szkołach podstawowych, siłownią wewnętrzną i zjazdem linowym przy Szkole Podstawowej w Kuziach. Gmina rozwijała infrastrukturę sportowo-rekreacyjną: w 2012 roku zagospodarowano teren rekreacyjno-sportowy przy boisku Orlik 2012, wykonano projekt na dokumentację modernizacji stadionu w Zbójnej, a w 2013 roku wykonane zostały dwie siłownie plenerowe z elementami małej architektury w miejscowościach Zbójna i Dobry Las.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 85)

### 3.9. Cmentarze

W okresie objętym kontrolą Gmina nie prowadziła cmentarzy komunalnych, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>27</sup>. Na terenie Gminy funkcjonowały trzy cmentarze parafialne (w Zbójnej, Kuziach i Dobrym Lesie), co – według Wójta Gminy – w pełni zaspokajało potrzeby mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 333-338)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą Gmina prawidłowo i na ogół skutecznie realizowała poddane analizie zadania dotyczące zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

- odsetek mieszkańców korzystających z sieci wodociągowej pozostawał na poziomie znacznie odbiegającym od średniej dla powiatu łomżyńskiego i województwa podlaskiego (odpowiednio o ponad 20 i 30 punktów procentowych),
- w Gminie nie było kanalizacji sanitarnej,

<sup>25</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 715 ze zm.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 2126 ze zm.

- skuteczność kształcenia, mierzona średnią punktów z egzaminów zewnętrznych, w latach 2011/2012–2014/2015 była niższa od przeciętnej w województwie podlaskim,
- Gmina nie rozpoznała potrzeb zdrowotnych mieszkańców, czym naruszono art. 7 ust. 1 pkt. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

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

##### **4.1. Dochody Gminy**

Opis stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe Gminy w latach 2011–2014<sup>28</sup> systematycznie rosły. W 2014 roku były wyższe o 19% w stosunku do 2011 roku i wynosiły kolejno 14.792 tys. zł, 16.466,8 tys. zł, 16.732,8 tys. zł, 17.605,9 tys. zł.

Głównym źródłem dochodów w latach 2011–2014 były dochody bieżące, które wynosiły kolejno 14.604,9 tys. zł, 13.760,1 tys. zł, 14.577,7 tys. zł i 16.415 tys. zł. Ich udział w dochodach budżetowych wynosił 98,7%, 83,6%, 87,1% i 93,2%.

(dowód: akta kontroli str. 339-350)

2. Dochody własne Gminy wzrosły z 2.544 tys. zł w 2011 roku do 3.881,4 tys. zł w 2014 roku, a ich udział w dochodach ogółem wzrósł w tym okresie z 17,2% do 22%. Zasadniczy wpływ na wzrost miały dochody Gminy związane z przejęciem obsługi sieci wodociągowej, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz odzyskany podatek VAT z tytułu zrealizowanej rozbudowy sieci wodociągowej. Pomimo zwolnień w podatku od nieruchomości<sup>29</sup> oraz udzielanych z tego tytułu ulg<sup>30</sup>, systematycznie zwiększały się dochody podatkowe<sup>31</sup>. Było to spowodowane przede wszystkim zwiększeniem stawek podatku od nieruchomości, a także wzrostu wpływów z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (z 626,1 tys. zł w 2011 roku do 810,2 tys. zł w 2014 roku). Pozostałe dochody własne, w tym z podatku rolnego i leśnego utrzymały się na zbliżonym poziomie<sup>32</sup>.

W celu zwiększenia dochodów Gmina w latach 2011–2014 zbywała także zbędne składniki majątkowe, w tym nieruchomości komunalne, a dochody z tego tytułu wynosiły kolejno: 4 tys. zł, 462,2 tys. zł, 400,1 tys. zł i 155,2 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 339-350)

3. Największe dochody Gmina uzyskiwała ze źródeł zewnętrznych. Ich wysokość wynosiła od 12.248 tys. zł w 2011 roku do 13.724,5 tys. zł w 2014 roku (zmniejszył się jednak ich udział w dochodach ogółem z 82,8% do 78%). Wzrosły wpływy z subwencji (z 7.111,4 tys. zł w 2011 roku do 7.276,7 tys. zł w 2012 roku, 7.995,6 tys. zł w 2013 roku i 8.023,5 tys. zł w 2014 roku)<sup>33</sup>. Dotacje z budżetu państwa utrzymały się na zbliżonym poziomie, z czego na realizację zadań zleconych otrzymano kolejno: 2.662,9 tys. zł, 2.475,2 tys. zł, 2.476,2 tys. zł, 2.676,8 tys. zł, a dotacje do zadań własnych wyniosły odpowiednio: 1.462,3 tys. zł, 1.180,8 tys. zł, 1.354,9 tys. zł, 1.448,5 tys. zł (ich zwiększony poziom w 2011 roku wynikał głównie ze zwiększonej pomocy materialnej uczniom dotkniętym miejscowym kataklizmem, tj. zasiłków losowych na kwotę 245 tys. zł). Transfery bieżące (subwencja ogólna i dotacje bieżące) na mieszkańca Gminy wzrosły z 2.557,50 zł – 2.536,50 zł w latach 2011–2012 do 2.753 zł w 2013 roku i 2.950,90 zł w 2014 roku. Nastąpił też wzrost pozostałych dochodów (głównie środków unijnych) z 1.011,4 tys. zł w 2011 roku do kolejno: 2.957,7 tys. zł, 2.086,9 tys. zł i 1.575,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 339-350)

<sup>28</sup> W 2015 roku wynosiły 20.086 tys. zł.

<sup>29</sup> Uchwała Nr XX/116/05 Rady Gminy Zbójna z dnia 8 grudnia 2005 r. w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości.

<sup>30</sup> Skutkiem zwolnienia z podatku od nieruchomości (m.in. budynków mieszkalnych osób prowadzących gospodarstwo rolne oraz większości nieruchomości komunalnych i w posiadaniu OSP) oraz ulg w podatkach było obniżenie potencjalnych wpływów Gminy o 90,9 tys. zł w 2011 roku, 94,3 tys. zł w 2012 roku, 99,9 tys. zł w 2013 roku i 101,9 tys. zł w 2014 roku.

<sup>31</sup> Dochody podatkowe Gminy w latach 2011–2014 wynosiły kolejno: 1.878,7 tys. zł, 2.453,7 tys. zł, 2.638,9 tys. zł i 2.828,5 tys. zł.

<sup>32</sup> Gmina w latach 2011–2014 posiadała obniżone – w stosunku do maksymalnych – stawki podatku od środków transportowych (co skutkowało obniżeniem potencjalnych wpływów Gminy o 24 tys. zł, 18 tys. zł, 14,2 tys. zł i 10,2 tys. zł) oraz podatku od nieruchomości (skutki wyniosły 116,3 tys. zł, 123 tys. zł, 115,6 tys. zł i 129,2 tys. zł).

<sup>33</sup> Otrzymywane przez Gminę w latach 2011–2014 subwencje składały się z części oświatowej wraz z uzupełnieniem (w poszczególnych latach: 3.738,6 tys. zł, 4.009,9 tys. zł, 3.990,5 tys. zł i 3.855,7 tys. zł), części wyrównawczej (3.077,4 tys. zł, 3.016,7 tys. zł, 3.749,6 tys. zł i 3.864 tys. zł), a także z części równoważącej (295,4 tys. zł, 250,1 tys. zł, 255,5 tys. zł i 303,8 tys. zł).

4. Gmina w latach 2011–2014 corocznie odnotowywała nadwyżki operacyjne, wynoszące kolejno: 1.095,5 tys. zł, 83,9 tys. zł, 914,5 tys. zł i 1.665,5 tys. zł. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem<sup>34</sup> wynosił: 7,4% w 2011 roku, 0,5% w 2012 roku, 5,5% w 2013 roku i 9,5% w 2014 roku. Udział nadwyżki operacyjnej oraz dochodów ze sprzedaży w dochodach ogółem wynosił odpowiednio 7,4%, 3,3%, 7,9% i 10,3%, zaś wskaźnik nadwyżki operacyjnej na mieszkańca Gminy wynosił kolejno: 247,60 zł, 19,10 zł, 209,70 zł i 387,30 zł. (dowód: akta kontroli str. 339-350)

#### 4.2. Wydatki budżetowe Gminy

1. Wydatki budżetowe Gminy wynosiły w latach 2011–2014<sup>35</sup> kolejno 16.080,6 tys. zł, 17.434 tys. zł, 17.014,6 tys. zł, 16.012,2 tys. zł. Powodem wzrostu o 8,4% wydatków w 2012 roku w stosunku do roku poprzedniego było głównie zwiększenie inwestycji drogowych. (dowód: akta kontroli str. 339-341, 457-458)

Wójt Gminy wyjaśnił, iż w celu racjonalizacji wydatków poza zbywaniem zbędnych składników majątkowych, Gmina m.in.: organizowała bądź korzystała z robót publicznych i prac interwencyjnych, a także starała się nie zatrudniać dodatkowych pracowników samorządowych (m.in. nie powołano Zastępcy Wójta, a obowiązki Zastępcy Kierownika USC, który odszedł z Urzędu pod koniec 2014 roku powierzono innym pracownikom). Ponadto zmodernizowano oświetlenie uliczne, wykonano termomodernizację budynków oświatowych, a od 2013 roku przystąpiono do grupy przetargowej na wspólny zakup energii. Gmina szacowała także na kilkanaście tysięcy złotych rocznie oszczędności z tytułu bezpośrednich zakupów oleju napędowego do posiadanej floty pojazdów komunalnych, jego magazynowania i dystrybuowania w oparciu o posiadaną infrastrukturę. (dowód: akta kontroli str. 339-341, 457-458)

2. Wydatki bieżące Gminy wynosiły 13.509,4 tys. zł w 2011 roku, 13.676,2 tys. zł w 2012 roku, 13.663,2 tys. zł w 2013 roku i 14.749,5 tys. zł w 2014 roku. Stanowiły one od 78,5% do 92,1% wydatków budżetowych. Obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wynosiło w kolejnych latach: 44,1%, 44,8%, 44,9% i 41,6%. (dowód: akta kontroli str. 339-341, 457-458)

3. Wydatki majątkowe w analizowanym okresie wynosiły kolejno 2.571,2 tys. zł, 3.757,8 tys. zł, 3.351,4 tys. zł i 1.262,7 tys. zł. Ich udział w wydatkach ogółem zmniejszył się z 21,6% w 2012 roku do 7,9% w 2014 roku – w związku z zakończeniem realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych. Wydatki inwestycyjne w latach 2011–2014 związane były w szczególności z przebudową dróg gminnych (5.883,7 tys. zł), rozbudową sieci wodociągowej (3.546,7 tys. zł), wybudowaniem trzech placów zabaw przy szkołach podstawowych (372,8 tys. zł), realizacji z Miastem Łomża wspólnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi (207,4 tys. zł) oraz rozbudową infrastruktury sportowej (105 tys. zł). (dowód: akta kontroli str. 339-341, 457-458)

4. Wydatki na infrastrukturę drogową (rozdział 60016) w kolejnych z analizowanych lat wynosiły odpowiednio 2.151,1 tys. zł, 1.011,8 tys. zł, 305,5 tys. zł i 215,3 tys. zł. Zwiększone wydatki w 2011 roku wynikały z przebudowy dróg gminnych w miejscowościach Dobry Las i Osowiec – Laski oraz wydatków na opracowanie dokumentacji projektowej na przebudowę ulic w miejscowościach Dębniki, Gawrychy, Popiołki. Natomiast w 2012 roku przebudowy drogi w miejscowości Dębniki oraz Zbójna – Parzuchy – Pianki oraz opracowanie dokumentacji projektowej na przebudowę dróg Kuzie. Ponadto w 2012 i 2014 roku Gmina poniosła wydatki w wysokości odpowiednio 2.844,8 tys. zł i 570 tys. zł związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych (rozdział 60078)<sup>36</sup>. (dowód: akta kontroli str. 88-89, 147, 182-183, 221, 245, 252)

Wydatki na wykonywanie infrastruktury wodociągowej (rozdział 1010) ponoszone były w latach 2011–2013 i wynosiły kolejno 121,7 tys. zł, 224,3 tys. zł i 3.200,7 tys. zł. Wydatki

<sup>34</sup> Zgodnie z metodologią wskaźników Ministerstwa Finansów służących do oceny sytuacji finansowej JST w latach 2011–2013.

<sup>35</sup> W 2015 roku wysokość wydatków budżetowych wynosiła 21.638,1 tys. zł. Wydatki wzrosły w stosunku do 2014 roku z powodu zwiększenia inwestycji komunalnych (na drogach gminnych i dotyczących montażu instalacji solarnych).

<sup>36</sup> W 2012 roku Gmina otrzymała dotację celową z budżetu państwa na ten cel w wysokości 2.244,5 tys. zł, a w 2014 roku w wysokości 451,5 tys. zł.

te przeznaczono na budowę sieci wodociągowej oraz oczyszczalni ścieków przy budynkach gminnych. (dowód: akta kontroli str. 12, 146, 182, 220)

Na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (dział 921) w latach 2011–2014 przeznaczono 578,4 tys. zł, 672,1 tys. zł, 615,4 tys. zł i 894 tys. zł. Wydatki bieżące wyniosły 578,4 tys. zł, 616,6 tys. zł, 600,7 tys. zł i 703,6 tys. zł, z czego 1.043,3 tys. zł (42% ogółu wydatków w latach 2011–2014 w dziale 921) przekazano w formie dotacji dla GOK, a 1.029 tys. zł (41%) dla Gminnej Biblioteki Publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 164, 201-202, 230-231, 267)

Wydatki Gminy na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (dział 900) wyniosły w latach 2011–2014 kolejno 426,6 tys. zł, 263,5 tys. zł, 457,7 tys. zł, 638,1 tys. zł, z tego 49%, 0,7%, 31%, 47% przeznaczono na gospodarkę odpadami (rozdział 90002), 22%, 33%, 24%, 13% na oświetlenie ulic, placów i dróg (90015), a 7%, 13%, 4% i 4% na oczyszczanie miast i wsi (90003). (dowód: akta kontroli str. 162-163, 200-201, 229-230)

Wydatki Gminy ponoszone na kulturę fizyczną i sport (dział 926) wyniosły 63,1 tys. zł, 42,6 tys. zł, 24,9 tys. zł i 228,9 tys. zł, a ich znaczny wzrost w 2014 roku spowodowany był wydatkami na stworzenie siłowni plenerowych z elementami małej architektury w miejscowościach Zbójna i Dobry Las. (dowód: akta kontroli str. 147, 164, 268)

### **4.3. Sytuacja ekonomiczno-finansowa Gminy**

Zadłużenie Gminy w latach 2011–2014<sup>37</sup> wynosiło 7.806,9 tys. zł, 8.819,7 tys. zł, 9.391,5 tys. zł, 8.914,5 tys. zł. Stanowiły je pożyczki zaciągnięte w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i kredyty w banku. Zobowiązania Gminy w przeliczeniu na mieszkańca wynosiły 1.764,70 zł w 2011 roku, 2.010 zł w 2012 roku, 2.154 zł w 2013 roku, 2.073,10 zł w 2014 roku.

Wskaźnik zadłużenia w stosunku do dochodów budżetowych w Gminie wynosił: 52,8% w 2011 roku, 53,6% w 2012 roku i 56,1% w 2013 roku<sup>38</sup>, a zatem nie przekraczał dopuszczalnego 60% limitu zadłużenia w stosunku do dochodów Gminy, określonego w art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>39</sup>. W 2014 roku wskaźnik ten przedstawiał się korzystniej i wynosił 46%. Gmina dokonywała terminowej spłaty rat, przy czym harmonogramy spłat ulegały wydłużeniu (termin spłaty ostatniego kredytu sięga 31 grudnia 2025 r.)<sup>40</sup>, a zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów bankowych oraz pożyczki w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku zwiększyło się z 6.795,1 tys. zł na koniec 2010 roku do 8.914,5 tys. zł na koniec 2014 roku.

W latach 2011–2014 stosunek kosztów obsługi zadłużenia Gminy, tj. spłat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami do dochodów ogółem stanowił: 12%, 10,2%, 5,1% i 4,96%. Był on zatem niższy od maksymalnego (6,20%), wynikającego z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>41</sup>.

Obciążenie dochodów Gminy obsługą zadłużenia bez rat kredytów zaciągniętych na realizację projektów unijnych wynosiło 12%, 10,2%, 5,1% i 4,96%. Tym samym nie przekraczało dopuszczalnego 15% poziomu określonego w art. 169 ust. 1 upf. Obciążenie zaś dochodów własnych obsługą zadłużenia wynosiło 69,8% w 2011 roku, 65,3% w 2012 roku, 30% w 2013 roku, 22,5% w 2014 roku, a obciążenie dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia kolejno: 102%, 108%, 96,2%, 92,8%.

Gmina w okresie objętym kontrolą nie posiadała zobowiązań wymagalnych oraz nie dokonywała tzw. transakcji zwrotnych, tj. dzierżawy sprzedanego mienia z przewidzianą możliwością jego wykupu. (dowód: akta kontroli str. 339-342)

<sup>37</sup> W 2015 roku zadłużenie Gminy wynosiło 9.244,5 tys. zł, zaś jego wzrost w stosunku do 2014 roku wynikał z zaciągnięcia kredytu w kwocie 900 tys. zł na sfinansowanie deficytu i spłatę wcześniejszych zobowiązań.

<sup>38</sup> W 2014 roku poziom zadłużenia Gminy w stosunku do dochodów budżetowych wynosił 50,6%. Wysokość zobowiązań Gminy bez zobowiązań na projekty unijne w latach 2011–2014 była identyczna.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2014 ze zm. Ustawa zwana dalej „upf”.

<sup>40</sup> Na spłatę kredytów i pożyczek Gmina wydatkowała: 1.383 tys. zł w 2011 roku, 1.187,1 tys. zł w 2012 roku, 358,2 tys. zł w 2013 roku i 477 tys. zł w 2014 roku. Koszty obsługi zadłużenia Gminy wzrosły z 393 tys. zł w 2011 roku do 499,4 tys. zł w 2012 roku, a następnie zmniejszyły się do 488,3 tys. zł w 2013 roku i 396,8 tys. zł w 2014 roku.

<sup>41</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

Wysoki poziom zadłużenia Gminy doprowadził w latach 2011–2012 do okresowej utraty płynności finansowej, co potwierdziły wyniki kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że sytuacja finansowa Gminy w badanym okresie byłaby jeszcze trudniejsza gdyby nie umorzenie przez Wojewodę Podlaskiego w lipcu 2012 roku nienależnie pobranej z budżetu państwa należności pieniężnej w kwocie 1.761,6 tys. zł z tytułu rekompensaty utraconych dochodów z podatku od nieruchomości w rezerwach przyrody za lata 2008–2010. Ponadto w 2012 roku Gmina otrzymała w spadku gospodarstwo rolne w Popiołkach, które sprzedała w grudniu 2012 roku za 445,1 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 167-169, 351-363, 422-433)

Wójt Gminy wyjaśnił, że trudna sytuacja finansowa Gminy wynika przede wszystkim z niskich dochodów budżetowych oraz znacznych potrzeb wydatkowych. Dodał, że nie zamierza rezygnować z uczestnictwa w projektach z dofinansowaniem zewnętrznym, bowiem uczestnictwo w tych projektach pozwala na realizację ważnych dla społeczności lokalnej przedsięwzięć, a kredyty zapewniają wkład własny do projektów. Duże nadzieje wiąże on z planowaną na terenie Gminy inwestycją, zakładającą wybudowanie ok. 18 km odcinka rurociągu gazowego, który według zapewnień inwestora ma powstać w ciągu najbliższych trzech lat i szacunkowo zwiększy roczne dochody Gminy o kilkaset tysięcy złotych (obecnie trwają badania geologiczne gruntów). Ponadto, w celu zwiększenia spłat zaciągniętych kredytów oraz zmniejszenia zadłużenia Gminy, w budżecie na 2016 rok do 14.717,9 tys. zł zmniejszono wydatki budżetowe. (dowód: akta kontroli str. 457-458)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Uzyskiwane przez Gminę dochody pozwoliły na realizację zadań publicznych, a sytuacja ekonomiczno-finansowa Gminy uległa poprawie. Jednak bez uzyskania środków zewnętrznych ograniczone będą możliwości inwestycyjne Gminy.

Opis stanu  
faktycznego

##### **5. Oddziaływanie przez Gminę na niekorzystne czynniki rozwojowe.**

1. W opracowaniach pn. „Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Zbójna do 2013 roku”, „Strategia Rozwoju Gminy Zbójna do 2020 roku”<sup>42</sup>, „Plany Odnowy Miejscowości Zbójna, Dobry Las i Kuzie”<sup>43</sup> oraz w Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych zidentyfikowano kluczowe bariery rozwoju Gminy, tj. niedostatecznie rozwiniętą infrastrukturą turystyczną i techniczną oraz niekorzystne uwarunkowania społeczne (niekorzystne zmiany demograficzne i niską przedsiębiorczość).

(dowód: akta kontroli str. 65-79, 306-332)

2. Do realizacji ww. celów służyły przyjęte zadania, dotyczące m.in.: poprawy infrastruktury drogowej, wodociągowej oraz kanalizacyjnej (budowa sieci kanalizacji sanitarnej oraz 100 przydomowych oczyszczalni ścieków), rozwoju bazy sportowej i turystycznej, a także wprowadzania rozwiązań energooszczędnych i ekologicznych. Z zaplanowanych działań nie wykonano sieci kanalizacji sanitarnej, a przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy było 60, (co opisano też w pkt. 3.1. wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”).

Ponadto założono: ograniczanie patologii społecznych, rozszerzanie oferty edukacyjnej i rekreacyjnej dla dzieci i młodzieży oraz poprawę aktywności społecznej mieszkańców, dzięki aktywizacji bezrobotnych i imprezom integracyjno-kulturalnym.

(dowód: akta kontroli str. 65-79, 306-332)

W okresie objętym kontrolą Gmina poprawiła stan infrastruktury technicznej, (co szerzej omówiono w pkt 3 wystąpienia pokontrolnego) oraz podejmowano działania prospołeczne, w tym aktywizowano część osób bezrobotnych i organizowano dodatkowe zajęcia w szkołach. (dowód: akta kontroli str. 65-79, 295-305)

<sup>42</sup> Przyjęta przez Radę Gminy Zbójna uchwałą Nr XIX/98/01 z dnia 22 października 2001 r., zastąpiona uchwałą Nr XXIX/18/14 z dnia 30 maja 2014 r.

<sup>43</sup> Przyjęta uchwałą Rady Gminy Zbójna Nr IV/21/2011 z dnia 25 lutego 2011 r. Plany zostały opracowane w celu uzyskania wsparcia ze środków unijnych, a konieczność ich opracowania wynikała z wytycznych Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, a w szczególności wytycznych Osi 3 PROW – Działanie Odnowa i Rozwój Wsi. Były one zgodne z Planem Rozwoju Lokalnego Gminy Zbójna.

Wójt Gminy wyjaśnił, że „planuje wykupienie budynków po byłej Gminnej Spółdzielni w Zbójnej (...). Zostanie tam utworzone centrum usługowe. Ponadto chcemy nabyć ziemię w celu utworzenia centrum przemysłowo-usługowego dla inwestorów zewnętrznych. W ten sposób zamierzamy zatrzymać część młodych ludzi. Chcielibyśmy rozwinąć gminę również pod kątem przyrodniczym (temu służy projekt Pisa-Narew). W ramach tego projektu planujemy udrożnić rzekę Pisę (...), wybudować przystań z polem kempingowym (posiadamy już opracowaną dokumentację) i drobną infrastrukturą na Pisie. Obecnie poszukujemy środków na realizację tego projektu (w 2013 roku złożyliśmy dokumenty o dofinansowanie zadania z Programu Infrastruktura i Środowisko, jednak ze względu na brak odpowiedniej puli środków nasz wniosek został wówczas odrzucony)”.  
(dowód: akta kontroli str. 333-338)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

#### Ocena cząstkowa

W Gminie zidentyfikowano podstawowe bariery wpływające niekorzystnie na jej rozwój, w szczególności niedostatecznie rozwiniętą infrastrukturę techniczną, niekorzystne uwarunkowania społeczne oraz podejmowano działania w celu ich wyeliminowania. Realizowano szereg inwestycji służących ludności, które przyczyniły się m.in. do wzrostu poziomu zwodociągowania, większej dostępności do bazy sportowej, wykorzystania ekologicznych źródeł energii. Nie wykonano jednak planowanej kanalizacji sanitarnej.

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

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2011–2014 Gmina współpracowała przede wszystkim z Fundacją „Kraina Mlekiem Płynąca” w Małym Płocku, która pomagała przy opracowywaniu dokumentacji dotyczącej projektów kulturalno-społecznych (m.in.: zagospodarowania terenu rekreacyjnego przy boisku „Orlik”, utworzenia kawiarenki internetowej w Gminnym Ośrodku Kultury w Zbójnej, rozbudowy placu zabaw przy Szkole Podstawowej w Kuziach, iluminacji obiektów zabytkowych, utworzenia siłowni plenerowych w Zbójnej i Dobrym Lesie, miejsc spotkań integracyjnych we wsiach Wyk i Laski. Ponadto w ramach tej współpracy współorganizowane były przedsięwzięcia kulturalne i promocyjne dotyczące kultury kurpiowskiej.

W okresie objętym kontrolą Gmina współpracowała z Miastem Łomża przy utworzeniu wspólnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, której efektem była w szczególności budowa Zakładu Przetwarzania i Unieszkodliwiania Odpadów. Podejmowała również współpracę z sąsiednimi gminami w ramach rekultywacji gminnych składowisk odpadów komunalnych, Nadleśnictwem Nowogród w celu modernizacji drogi gminnej (uzyskano od tego podmiotu 181,6 tys. zł), a także sześcioma gminami (Grabowo, Mały Płock, Turośl, Stawiski, Nowogród i Kolno) w ramach Związku Gmin Pisa-Narew w zakresie działań promocyjnych (m.in.: podczas realizacji projektu „Rzeki Łączą Narody”) oraz w realizacji Lokalnej Strategii Rozwoju (m.in.: zagospodarowania terenu rekreacyjno-sportowego przy boisku „ORLIK”, warsztatów kulturalnych, stworzenia miejsc spotkań integracyjnych mieszkańców wsi Laski i Wyk).

(dowód: akta kontroli str. 87, 91-125, 132, 272-276, 333-338)

Ponadto w 2015 roku Gmina przekazała powiatowi łomżyńskiemu 10 tys. zł, tj. 50% kosztów opracowania dokumentacji projektowej drogi powiatowej w miejscowości Poredy. Wójt Gminy wyjaśnił, że niewielki zakres współpracy z powiatem wynika z faktu, iż „Gmina w porozumieniu z Zarządem Dróg Powiatowych zrealizowała drogi powiatowe w latach 2000–2005, zaś w kontrolowanym okresie nie było pilnych potrzeb (prawie wszystkie drogi powiatowe na terenie gminy zostały utwardzone). Ponadto jest wstępne (ustne) porozumienie pomiędzy Gminą Zbójna a Starostwem Powiatowym w Łomży dotyczące pomocy przy budowie mostu na rzece Szkwie. W tym roku przy wsparciu Starostw w Łomży i w Ostrołęce będziemy ubiegali się o wsparcie”.  
(dowód: akta kontroli str.333-338)



Ustalono  
nieprawidłowości

**Ocena cząstkowa**

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

Gmina współpracowała z innymi jednostkami samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań publicznych, co skutkowało rozwojem infrastruktury turystyczno-rekreacyjnej i promocją Gminy.

**IV. Wnioski**

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>44</sup>, wnosi o terminowe przeprowadzanie postępowań dotyczących wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

**V. Pozostałe informacje i pouczenia**

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK 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.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 2 marca 2016 r.

Kontroler:  
Beata Palinowska  
inspektor kontroli państwowej

*Palinowska Beata*  
.....  
podpis

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

*Robert Skwarko*  
.....  
podpis

Kontroler  
Adrian Gósk  
specjalista kontroli państwowej

*Adrian Gósk*  
.....  
podpis

<sup>44</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

