



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.019.03.2015
P/15/066

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@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 Łodzi
Kontroler	Marianna Rejnuś- Salek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97961 z dnia 22 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Słupi, powiat skierniewicki, kod pocztowy 96-128 Słupia, REGON 000549281, zwany dalej „Urzędem” lub „Gminą”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Matulski, Wójt Gminy Słupia od 5 grudnia 2006 r. (dowód: akta kontroli str. 3-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Gmina Słupia - w kontrolowanym okresie - spełniała warunki do prawidłowego i na ogół skutecznego wykonywania zadań dotyczących zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Gminy w zakresie zabezpieczenia mieszkańców w dostęp do wody bieżącej. Podkreślić należy, że działania te przelożyły się na wyższy odsetek ludności korzystającej z instalacji wodociągowej w Gminie niż w powiecie skierniewickim oraz w województwie łódzkim. Powierzyła wykonywanie zadań z zakresu podatków lokalnych, inwestycji, ochrony środowiska i zagospodarowanie przestrzennego pracownikom posiadającym wymagane kwalifikacje, którzy terminowo i rzetelnie wykonywali powierzone im zadania. Uzyskiwane przez Gminę dochody zapewniały wykonywanie zadań w okresie objętym kontrolą, nie mniej jednak sytuacja ekonomiczno – finansowa Gminy, a w szczególności wysoki wskaźnik zadłużenia wynikający z art. 243 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹, ograniczający maksymalną wysokość rocznej kwoty rozchodów, świadczyć może o ograniczonych możliwościach Gminy w najbliższych latach do podejmowania działań inwestycyjnych. Gmina zdiagnozowała niekorzystne czynniki rozwoju i podejmowała działania w celu ich ograniczenia, a także współpracowała z innymi jednostkami samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań publicznych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- zatrudnianiu przez Gminę jednego pracownika socjalnego, tj. niezgodnie przepisem art. 110 ust. 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²;

¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych”

² Dz.U. z 2015 r., poz. 163 ze zm., zwana dalej „ustawą o pomocy społecznej”

- nie wyodrębnieniu w budżecie Urzędu na 2015 r. środków na doskonalenie nauczycieli, do czego zobowiązywało postanowienie art. 70 a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela³.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1 Ogólna charakterystyka Gminy

Opis stanu faktycznego

W latach 2011- 2014, liczba ludności (wg danych Urzędu) zamieszkałej na terenie Gminy kształtowała się na tym samym poziomie i wynosiła od 2.687 osób w 2011 r. do 2.702 w 2013 r. i 2.689 w 2014 r. Dane te w niewielkim stopniu (od 0,2 do 0,7%) różniły się od danych Głównego Urzędu Statystycznego⁴, które w każdym roku były wyższe, w tym o sześć osób w 2014 r. i siedem w 2011 r. oraz o dziesięć w 2013 i 18 w 2012 r. W porównaniu do 2000 r. nastąpił spadek ludności w 2014 r. o 3% wg danych GUS (2.776) i o 4,8% wg danych Urzędu (2.817). Faktyczna liczba ludności zamieszkałej na terenie Gminy⁵ była niższa o około 7% od podawanej przez GUS i przez Gminę według danych meldunkowych (wynosiła wg stanu na 20 stycznia 2016 r.) 2.514 osób – dane pozyskane od sołtysów, a biorąc za podstawę obliczeń – złożone deklaracje dot. gospodarowania odpadami komunalnymi – 2.415 osób. Spowodowane to było – zdaniem Wójta - emigracją zarobkową i migracją do innych miejscowości, gdzie mieszkańcy nie mają możliwości dokonania obowiązku meldunkowego. Saldo migracji w latach 2011-2013 było dodatnie i wynosiło odpowiednio: 2, 6, 2 osoby, natomiast w roku 2014 - (minus) 24 osoby. Ludność w wieku przedprodukcyjnym utrzymywała się w latach 2011- 2014 na tym samym poziomie i wynosiła odpowiednio: 559 osób, 568 osób, 553 osoby, 556 osób. Podobnie kształtowały się wielkości dotyczące liczby ludności w wieku poprodukcyjnym: 510 osób, 518 osób, 533 i 534 osoby. W porównaniu do 2000 r. odnotowano spadek liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym o około 24% (733 osoby) oraz wzrost o około 4% w wieku poprodukcyjnym (488 osób). Ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym w kontrolowanym okresie wynosiła średnio 67 osób (od 66 w 2011 r. do 68 w 2014 r.) i była niższa o 15% w stosunku do 2000 roku (79 osób). Wzrastała liczba pracujących na 1.000 mieszkańców z 38 osób w 2000 roku do 54 osób w 2011 r. (wzrost o 42%), 57 w 2012 r., do 69 w 2013 r. i 70 w 2014 r. (wzrost o 29,6% w stosunku do 2011 r.). Nastąpił spadek udziału bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym z 6,4% w 2000 r. i 6,1 % w 2011 r. do 4,9% w 2014 r. Natomiast w 2012 r. wynosił on 7,6% i 6,5% w 2013 r. Dane te były zbliżone do danych w powiecie skierniewickim (w latach 2011-2014 – 5,4%; 6,1%, 6,0% i 4,9%), ale niższe od wojewódzkich (8,6%, 9,5%, 9,7% i 8,1%).

W 2014 r. w porównaniu do 2011 r. wzrosła o 5% liczba przedsiębiorców na 10 tys. mieszkańców (z 605 do 635), a w porównaniu do 2000 roku nastąpił wzrost o 70% (z 374). W latach 2012 – 2103 dane te przedstawiały się następująco: 618 i 638.

³ Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm., zwana dalej „Karta Nauczyciela”

⁴ Zwanym dalej „GUS”

⁵ Na podstawie zebranych danych przez sołtysów poszczególnych miejscowości. Liczba ludności w deklaracjach o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, pomniejszana była m.in. o liczbę studentów/uczniów zamieszkałych poza zameldowaniem lub osób pracujących za granicą;

Wielkości te były wyższe w każdym roku od danych z powiatu skierniewickiego (586, 602, 620 i 624), ale niższe od województwa łódzkiego (902, 927, 947 i 957).

Liczba mieszkań w latach 2011-2014 utrzymywała się na zbliżonym poziomie i wynosiła: 732, 735, 738 i 740 przy 715 w 2000 r. W odniesieniu do 2000 r. odnotowano o 21% wzrost średniej powierzchni mieszkania (z 74,4 m² do 90,1 m² w 2014 r.). W pozostałych latach wynosiła ona: 89,5 i 89,9 w 2013 r.

Gmina nie posiadała lokali socjalnych i nie wypłacała dodatków mieszkaniowych, gdyż takie nie były składane. Nie wpłynęły również podania o przydział mieszkań socjalnych. Wójt wyjaśnił, że z rodzinami, które mają problemy lokalowe podpisywane są umowy najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobie mieszkaniowym Gminy. Gmina nie planuje budowy lokali socjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 112, 799-813)

Dane dotyczące finansów Gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca⁶ w latach 2011- 2014 w odniesieniu do 2000 roku przedstawiały się następująco:

- dochody ogółem w 2011 r. w stosunku do 2000 roku wzrosły o 112 % (z 1.046 zł do 2.215 zł), a w 2012 r. wzrosły o 63% (do 3.609 zł). Począwszy od 2013 r. dochody ogółem ulegały zmniejszeniu w stosunku do 2012 r., tj. o 6% w 2013 r. (3.392 zł) i o 24% w 2014 r. (2.752 zł), ale były wyższe od uzyskanych w 2011 r.;
- dochody własne systematycznie wzrastały, w tym w 2011 r. (630 zł) o 218% w odniesieniu do 2000 r. (289 zł), do 691 w 2012 r. i do 753 w 2013 r. oraz w 2014 r. o 33,5% (841 zł);
- wydatki ogółem w 2011 r. (3.202 zł) były wyższe o 298,1% od wydatkowanych w 2000 r. (1.074 zł) i w kolejnych latach stopniowo ulegały zmniejszeniu osiągając w latach 2012 - 2014 r. wysokości odpowiednio: 2970 zł, 2.807 zł i 2.808 zł;
- wydatki majątkowe osiągnęły najwyższe wartości w 2011 r. (1.017 zł), które wzrosły prawie siedmiokrotnie w stosunku do 2000 r. (147 zł), a następnie ulegały zmniejszeniu do 321 zł w 2013 r. i 263 zł w 2014 r.;
- wielkość otrzymywanej subwencji wzrastała w każdym roku, w tym w 2011 r. (1.143 zł) o 97,8% w odniesieniu do 2000 r. (578 zł), a następnie w 2014 r. wzrosła o 11,9% (1.279 zł) w stosunku do 2011 r. W latach 2012 -2013 wynosiła: 1.216 zł i 1.247 zł;
- najwyższą kwotę dotacji Gmina otrzymała w 2012 r. (1.698 zł na 1 mieszkańca), która w kolejnych latach ulegała zmniejszeniu do kwoty 608 zł w 2014 r. Kwota ta była jednak wyższa o 27,3% od otrzymanej w 2011 r. (442 zł) i o 70,6% od otrzymanej w 2000 r.(179 zł). W 2013 r. wynosiła 1.182 zł;
- zadłużenie Gminy było najwyższe w 2011 r. i wynosiło 2.453 zł, które w latach 2012 – 2013 ulegało stopniowemu zmniejszeniu do kwoty odpowiednio: 1.774 zł oraz 1.194 zł w 2013 r., a następnie wzrosło o 75 zł w 2014 r. (1.269 zł). W 2000 r. nie występowało zadłużenie.

(dowód: akta kontroli str. 11-12)

W latach 2011-2015 nie uległa zmianie długość dróg gminnych i wynosiła 19,27 km, w tym drogi o nawierzchni bitumicznej stanowiły 73,2%, o nawierzchni żuźlowej/żwirowej – 17,9%, o nawierzchni tłuczniowej – 6,4% oraz 2,5% o nawierzchni brukowej. Długość dróg gminnych w przeliczeniu na powierzchnię Gminy wynosiła 0,46 km/km². W odniesieniu do 2000 r. nie zmieniła się długość tych dróg, w tym również dróg o nawierzchni brukowej, ale długość dróg o nawierzchni

⁶ Odnoszono do danych ogłoszonych przez Prezesa GUS w latach 2011- 2014, a w 2015 r. do danych według Gminy.

bitumicznej w 2000 r. była o 0,85 km/km² mniejsza, nie występowały drogi o nawierzchni tłuczniowej, a długość dróg o nawierzchni żuźlowej/żwirowej była wyższa o 1,57 km/km². Ponadto, występowały drogi o nawierzchni gruntowej o długości 0,52 km/km².

W stosunku do 2000 r. nie uległa zmianie długość i nawierzchnia dróg powiatowych (bitumiczna), która wynosiła 18,74 km/km² oraz 0,46 km/km² w przeliczeniu na powierzchnię Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 13-15, 150-151)

W latach 2011-2014 liczba spraw z zakresu akt stanu cywilnego, wydanych dowodów osobistych, decyzji meldunkowych oraz zarejestrowanych działalności gospodarczych utrzymywała się na zbliżonym poziomie i wносиła odpowiednio: 257, 302, 373, 360, przy 281 sprawach w 2000 roku.

(dowód: akta kontroli str. 16)

2 Kadry do realizacji wybranych zadań

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2013 w Urzędzie zatrudnionych było 20 pracowników. Zatrudnienie w 2014 r. wzrosło do 22, a następnie zmalało do 21 w 2015 r. Kontroli poddano kwalifikacje pracowników zatrudnionych w Urzędzie na samodzielnych stanowiskach (jednoosobowych) do spraw:

- planowania przestrzennego i inwestycji,
- ochrony środowiska,
- wymiaru i poboru podatków lokalnych.

Pracownicy zajmujący się sprawami w zakresie planowania przestrzennego i inwestycji oraz ochroną środowiska legitymują się m.in. dyplomami ukończenia studiów wyższych z tytułem magistra oraz studiami podyplomowymi w zakresie administracji samorządu terytorialnego. Pracownik zajmujący się podatkami lokalnymi legitymuje się tytułem technika ekonomisty o specjalności finanse i rachunkowość. Ponadto, pracownicy ci uczestniczyli w różnych formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych. Kwalifikacje tych pracowników odpowiadają wymaganiom określonym w ustawie z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁷ i w rozporządzeniu Rady Ministrów z 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁸.

(dowód: akta kontroli str. 17-25, 113-123, 819)

Prawidłowość realizacji powierzonych zadań sprawdzono na podstawie:

- uchylonych decyzji w postępowaniach podatkowych oraz w postępowaniach o wydanie warunków zabudowy,
- terminowości załatwiania spraw na podstawie prowadzonych postępowań podatkowych na wniosek obywateli oraz postępowań o wydanie warunków zabudowy;
- składanych odwołań w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych.
- stwierdzonych przez organy nadzorcze (Regionalną Izbę Obrachunkową⁸ i wojewodę) nieważność uchwał lub zarządzeń;
- zgłaszanych przez obywateli skarg i wniosków dotyczących pracy Urzędu.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Urząd w kontrolowanym okresie prawidłowo realizował następujące zadania, bowiem:

⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1202

⁸ Zwana dalej „RIO”

- w ramach przeprowadzonych 37 postępowań o udzielenie zamówień publicznych, nie złożono żadnych odwołań w trybie art. 180 i 181 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹;
- nie wystąpiły przypadki odwołań od sześciu wydanych decyzji o warunkach zabudowy;
- terminowo wydawał decyzje o warunkach zabudowy oraz decyzje w postępowaniach podatkowych wydane na podstawie wniosków obywateli w sprawie umorzenia podatku¹⁰;
- organy nadzorcze (RIO i wojewoda) nie stwierdzili nieważności uchwał i zarządzeń przygotowywanych w Urzędzie¹¹. Wojewoda w 2013 r. powiadomił Urząd o wszczęciu postępowania (dotyczyło uchwał z 2012 r.) w sprawie kontroli legalności dwóch uchwał. Urząd dokonał zmian zapisów tych uchwał, o czym niezwłocznie poinformował wojewodę;
- Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Skierniewicach¹² uchyliło trzy decyzje Wójta dotyczące postępowań podatkowych na 6.437 wydanych, co stanowiło 0,05%. Uchylone decyzje dotyczyły tego samego podmiotu, a postępowania podatkowe dotyczące podatku od nieruchomości za 2009 i 2010 r. zostały wszczęte w maju 2014 r., po otrzymaniu wyników kontroli przeprowadzonej w Orange Polska przez Urząd Kontroli Skarbowej w Warszawie. Urząd podjął niezwłoczne działania zakończone wydaniem 21 października 2014 r. dwóch decyzji określających zobowiązania w podatku od nieruchomości za 2009 oraz 2010 rok. W dniu 10 listopada 2015 r. podatnik wniósł od tych decyzji odwołania, które zostały przekazane przez Wójta 14 listopada 2014 r. do SKO. Organ odwoławczy decyzją z 30 stycznia 2015 r. uchylił w całości decyzje organu podatkowego i umorzył postępowanie w sprawie określenia zobowiązania podatkowego podatnika za 2009 r. z powodu przedawnienia w dniu 31 grudnia 2014 r. Natomiast decyzję dotyczącą ustalenia zobowiązania podatkowego za 2010 r. uchylił w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ. Wskazał m.in., że należy przeprowadzić ponowne postępowanie dowodowe w zakresie ustalenia faktycznej wartości budowli na dzień 1 stycznia 2010 r. i ponowne zbadanie zakwestionowanych przez podatnika gruntów oraz budynków wykazanych do opodatkowania w deklaracji podatkowej na 2010 rok. Ostatecznie podatnik dokonał 30 grudnia 2015 r. wpłaty 2.526 zł z tytułu dopłaty do podatku za 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 26-98, 798).

W okresie kontrolowanym wpłynęło 12 skarg¹³, w tym dziewięć anonimowych. Jedna skarga uznana została za bezzasadną, jedna, jako zasadna i jedna pozostawiona bez rozpatrzenia, bowiem skarżący złożył ponowną skargę w tej samej sprawie bez podania nowych okoliczności, a poprzednia skarga uznana została, jako bezzasadna. Skarga zasadna dotyczyła nienależytego i przewlekłego wykonania zadań przez Wójta i dotyczyła nie udzielenia odpowiedzi na interwencję poselską w zakresie wysokości kosztów nauczania religii we wszystkich szkołach na terenie Gminy. Rada Gminy zobowiązała Wójta do podjęcia działań związanych

⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164

¹⁰ Sprawdzono na podstawie wszystkich decyzji wydanych w kontrolowanym okresie – 63 szt.

¹¹ W latach 2011-2015 wydano łącznie 255 uchwał Rady Gminy, które przekazano do Wojewody, w tym: 63 w 2011 r., 46 w 2012 r., 47 w 2013 r., 42 w 2014 r. i 57 w 2015 r. Ponadto wydano 107 zarządzeń, które przekazano do RIO, w tym: 18 w 2011 r., 21 w 2012 r., 20 w 2013 oraz po 24 w latach 2014 -2015

¹² Zwane dalej „SKO”

¹³ 11 w 2011 r. i jedna w 2012 r., w latach 2013-2015 nie wpłynęła żadna skarga

z usprawieniem i większym nadzorem nad wykonywaniem zadań przez pracowników Urzędu i jednostek organizacyjnych Gminy. Pracownik odpowiedzialny za nieudzielenie odpowiedzi w terminie został ukarany ustną karą upomnienia. Na spotkaniu z pracownikami Urzędu i jednostek organizacyjnych omówiono terminowość załatwiania wszystkich spraw wpływających do Urzędu ze szczególnym uwzględnieniem wniosków o udzielenie informacji publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 99–111)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Gmina powierzyła wykonywanie zadań z zakresu podatków lokalnych, inwestycji, ochrony środowiska i zagospodarowanie przestrzenne pracownikom posiadającym wymagane kwalifikacje, którzy uczestniczyli w różnych formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych. Ponadto, prawidłowo, terminowo i rzetelnie wykonywali powierzone im zadania.

3 Prawidłowość i skuteczność wykonywania zadań dotyczących zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty na przykładzie wybranych sfer życia publicznego

3.1 Stopień zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy w zakresie infrastruktury

3.1.1 Infrastruktura wodno-kanalizacyjna

Opis stanu
faktycznego

Gmina zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹⁴, realizowała dostawy wody dla mieszkańców Gminy siecią wodociągową i podejmowała działania w celu zapewnienia zbiorowego odprowadzania ścieków.

Długość sieci wodociągowej budowanej w latach 1992 - 1995 wynosiła 46,20 km (dwa wodociągi). W badanym okresie Gmina nie ponosiła wydatków związanych z rozbudową sieci wodociągowej. W 2011 r. do sieci wodociągowej przyłączone były 703 gospodarstwa domowe, a na koniec 2015 r. liczba ta wzrosła o 2,7% i wynosiła 722. Odsetek ludności Gminy korzystającej z instalacji wodociągowej wynosił 89,5% w 2000 r., który wzrósł do 90,6% w 2013 roku i do 91% w 2014 r. W latach 2000 – 2013 był to poziom wyższy o 10% od średniego poziomu w powiecie skierniewickim (od 75,9 do 80,3%) oraz o około 1% w województwie łódzkim (od 88% do 89,9%). Natomiast w 2014 r. odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej był na takim samym poziomie w Gminie i powiecie, a w województwie był nieco wyższy, tj. o 3,1%.

Gmina jest zwodociągowana w 100% (tj. do każdej miejscowości została doprowadzona sieć wodociągowa) i posiada dwie studnie uzdatniania wody wraz z siecią wodociągową. W następnych latach planowane jest połączenie obydwu wodociągów. Koszt jednostkowy poboru i uzdatniania wody (wydajność) w latach objętych kontrolą utrzymywał się na tym samym poziomie i wynosił około 1,5 zł/m³. Odpłatność za 1 m³ wody dla odbiorców wynosiła w 2011 r. 1,4 zł netto, która wzrosła od 2012 r. do 1,7zł.

¹⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 139

Gmina nie prowadzi ewidencji godzin, kiedy przerwana była dostawa wody, a awarie usuwane były na bieżąco. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Skierniewicach po przeprowadzonych kontrolach nie stwierdził przypadków skutkujących zakazem wykorzystywania wody w celach spożywczych.

W latach 2011-2015, wskaźnik możliwości dostarczania wody w stosunku do potrzeb był na tym samym poziomie i wynosił 0,4.

Wójt wyjaśnił, że awarie usuwane są na bieżąco i nigdy nie trwają dłużej niż cztery godziny i dotyczyły małych odcinków sieci, a woda praktycznie ciągle była w rurociągu i mieszkańcy mieli do niej dostęp.

(dowód: akta kontroli str.124-130, 154-163, 807-813)

W 2007 r. opracowano dwie koncepcje: oczyszczalni ścieków dla miejscowości Słupia (szacunkowy koszt realizacja przedsięwzięcia określono na kwotę 2,3 mln zł) oraz sieci kanalizacji sanitarnej dla Gminy Słupia (szacunkowy koszt realizacji określony w tym opracowaniu wynosił 16,3 mln zł). Przedmiotem opracowania koncepcji sieci kanalizacji sanitarnej był program kanalizacji sanitarnej dla wszystkich miejscowości znajdujących się na terenie Gminy wraz z oczyszczalnią ścieków zlokalizowaną w miejscowości Słupia. Założono, że zostanie wykonana sieć kanalizacji sanitarnej o łącznej długości 34,1 km, która odprowadzi ścieki z 11 wsi i 750 gospodarstw rolnych oraz 30 pozostałych budynków użyteczności publicznej (np. sklepy, szkoły, remizy strażackie). W latach 2010 – 2012 wybudowano mechaniczno-biologiczną oczyszczalnię ścieków w miejscowości Słupia oraz ok. 5,5 km sieci kanalizacji sanitarnej, co stanowiło 16,1% planowanej do wykonania sieci kanalizacyjnej ogółem. Ponadto, wykonano łącznie 65 przyłączy kanalizacyjnych. W ww. okresie na realizację inwestycji wydatkowano łącznie 8.304,8 tys. zł. W 2015 r. wykonano projekt sieci kanalizacji sanitarnej dla trzech miejscowości o łącznej długości 12,3 km obejmującej 43% pozostałej do wykonania sieci kanalizacyjnej oraz 198 przyłączy kanalizacyjnych. Łączny koszt (wg kosztorysów inwestorskich) określono na kwotę 7,831,9 tys. zł. W latach objętych kontrolą wydatkowano łącznie 3.410,0 tys. zł wraz z dokumentacją przydomowych oczyszczalni ścieków.

Ww. zadania – wg wyjaśnień Wójta – będą realizowane, w przypadku uruchomienia środków zewnętrznych i uzyskania w ramach programów Unii Europejskiej dofinansowania na lata 2014 – 2020. Ponadto, poinformował, że w latach następnych Gmina będzie dalej realizowała budowę sieci kanalizacyjnej, zgodnie z przyjętą koncepcją sieci kanalizacji sanitarnej. Natomiast projekty przydomowych oczyszczalni ścieków wykonano dla dwóch najbardziej oddalonych wsi z bardzo rozproszonymi zabudową. Budowa kanalizacji uzależniona jest od środków finansowych i szacuje się, że mieszkańcy na jej budowę muszą czekać ok 10 – 15 lat. Przyjęto takie rozwiązanie, jako przejściowe i korzystne dla mieszkańców. Gmina złoży wniosek o dofinansowanie tych inwestycji ze środków Unii Europejskiej, jako beneficjent, a wkład finansowy własny w projekcie zadeklarowali mieszkańcy.

Od 2012 r. odsetek ludności Gminy korzystającej z sieci kanalizacyjnej utrzymywał się na tym samym poziomie i wynosił ok. 13% i był wyższy o ok. 2% od średniej powiatowej, ale niższy o 48% w latach 2012 – 2013 i o 40% w 2014 r. od średniej wojewódzkiej.

Rada Gminy nie ustalała dopłat do cen ścieków. W latach 2012 – 2014 koszt odprowadzenia 1m³ ścieków wynosił około 7 zł i był ponad dwukrotnie wyższy (o 233%) od ustalonej odpłatności przez mieszkańców – 3 zł netto. W 2015 r. był on wyższy ponad trzykrotnie (356,7%) od ustalonej odpłatności i wynosił 10,7 zł, a na jego wysokość wpływ miał przede wszystkim niższy o 38% roczny dopływ ścieków

w odniesieniu do poprzedniego roku. Natomiast koszt odprowadzenia ścieków był na poziomie kosztów poniesionych w 2013 r., a roczny dopływ ścieków był wyższy o 49,4% w stosunku do 2015 r.

W latach 2011-2014 na terenie Gminy były 404 zbiorniki bezodpływowe na ścieki bytowe oraz pięć przydomowych oczyszczalni ścieków. W 2015 r. liczba zbiorników bezodpływowych wzrosła o dwa oraz o jedną przydomową oczyszczalnię ścieków.

Wójt, jako przyczynę wysokich kosztów odprowadzania ścieków 2015 r. wskazał długotrwałą suszę, która szczególnie nasiliła się w miesiącach lipiec – wrzesień. W tym okresie w porównaniu z latami 2012-2014 ilość ścieków dopływających do oczyszczalni była niższa. W związku z tym, by nie zakłócić pracy oczyszczalni zmniejszono ilość ścieków dowożonych przez firmy obsługujące mieszkańców w tym zakresie, ponieważ stosunek ścieków dowożonych do dopływających wynosi ok. 30%. Stawki opłat za ścieki ustalono w kwotach niższych od kosztów ich oczyszczenia, ponieważ ma to stanowić zachętę dla mieszkańców, by w sposób zgodny z prawem pozbywali się nieczystości ciekłych ze swoich posesji.

(dowód: akta kontroli str. 124-148, 807-813)

3.1.2 Infrastruktura drogowa

Opis stanu
faktycznego

Wójt Gminy, stosownie do art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁵ zarządził 19,27 km dróg publicznych gminnych.

Nie wszystkie miejscowości na terenie Gminy były skomunikowane drogami gminnymi. Komunikacja odbywała się również drogami powiatowymi lub wewnętrznymi. Gmina posiadała na swoim terenie oprócz dróg gminnych - 24,8 km dróg wewnętrznych oraz 18,7 km dróg powiatowych.

W latach objętych kontrolą nie wybudowano nowych dróg, a w 2000 r. wybudowano nową drogę gminną o długości 0,25 km (o nawierzchni bitumicznej) i wyremontowano w całości odcinek drogi o długości 1 km, ale nie dokonywano przebudowy dróg gminnych i wewnętrznych. W 2011 oraz w latach 2014 - 2015 r. poniesiono na przebudowę 2,5 km dróg (co stanowiło 5,7% wszystkich dróg gminnych i wewnętrznych) łączne wydatki w wysokości 831,1 tys. zł¹⁶. W 2014 r. wydatki na przebudowę dróg były wyższe o 30% w odniesieniu do 2011 r., ale niższe o 27% w stosunku do wydatkowanych w 2015 r.

W latach objętych kontrolą, średni koszty utrzymania dróg gminnych i wewnętrznych w przeliczeniu na 1 km ich długości wynosił 4.427 zł i był ponad czterokrotnie wyższy (o 460%) od kosztów utrzymania w 2000 r. Najniższe koszty utrzymania 1 km dróg poniesiono w 2014 r. - 3.761 zł, które były niższe o 29% w odniesieniu do 2013 (4.858 zł) i 2015 r. (4.845 zł) oraz o około 13% w latach 2011 (4.272 zł) -2012 (4.399 zł).

Długość dróg gminnych w stanie dobrym stanowiła w całym okresie poddanym kontroli 38%, w stanie zadawalającym – 28%. Stan niezadawalający występował na całej długości dróg o nawierzchni żuźlowej i brukowej (łącznie 3,9 km) oraz na odcinku 2,7 km o nawierzchni bitumicznej. W latach 2011-2013 stan dróg wewnętrznych w 84% (20,8 km) był dobry lub zadawalający i w odniesieniu do 2000 r. wzrósł o 16% (tj. o 4 km). W latach 2014 i 2015 stan dróg wewnętrznych uległ pogorszeniu, bowiem o 6% zmalała długość dróg w stanie dobrym i zadawalającym, a zwiększyła się o tą samą wartość długość dróg w stanie niezadawalającym. Nie występowały drogi w stanie złym, których w 2000 r. było 6% (1,5 km).

¹⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.)

¹⁶ W 2011 r. – 209,9 tys. zł (na przebudowę 0,72 km dróg), w 2014 r. – 274,4 tys. zł na przebudowę 0,78 km dróg, w 2015 r. – 346,8 tys. zł na przebudowę 0,995 km dróg

W przypadku dróg powiatowych, w latach 2011-2013 ich stan określany był na dobry w 10% ich długości, w 54% - zadawalający, niezadawalający w 25% oraz w 11% - jako zły. W latach 2014-2015 wskaźnik ten uległ niewielkiej zmianie i kształtował się następująco: stan dobry – 11% i 12%, stan zadawalający – 54% i 55%, stan niezadawalający – 24%, stan zły – 10%.

Starostwo Powiatowe, w kontrolowanym okresie (w 2013 i 2015 r.) wydatkowało łącznie kwotę 914,7 tys. zł na przebudowę dwóch odcinków dróg na terenie Gminy. Nie przeprowadzało w tym okresie budowy i remontów dróg. W 2013 r. Gmina partycypowała w kosztach przebudowy drogi powiatowej na odcinku Gzów - Janisławice, na którą przekazała dotację w wysokości 50 tys. zł, co stanowiło 9 % poniesionych kosztów przez Powiat w 2013 r.

Wójt podpisał 29 października 2015 r. z Powiatem Skierniewickim umowę o partnerstwie, w której strony zobowiązały się do wspólnej realizacji przebudowy drogi powiatowej w miejscowości Winna Góra na obszarze Gminy. Gmina zobowiązała się do partycypowania w kosztach realizacji tej inwestycji w wysokości 315,3 tys. zł, nie więcej jednak niż 41% wkładu własnego poniesionych kosztów realizacji inwestycji. Inwestycja ta będzie realizowana w ramach Programu Wieloletniego: „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 – 2019”.

W uchwale Rady Gminy w sprawie uchwalenia budżetu na 2016 r. zabezpieczono środki finansowe na powyższą inwestycję. Ponadto, zaplanowano w rozdziale 60016 (Drogi gminne) kwotę 57,7 tys. zł na przedsięwzięcia realizowane w ramach Funduszu Soleckiego. Nie zaplanowano zadań inwestycyjnych na drogach gminnych i wewnętrznych w celu polepszenia stanu tych dróg.

Wójt wyjaśnił m.in., że obecnie razem z inwestorem farmy wiatrowej trwają przeglądy stanu dróg, który zobowiązał się do naprawy uszkodzonych odcinków dróg podczas budowy ww. inwestycji. Gmina w tym roku planuje złożyć na konkursy ogłoszone przez Urząd Marszałkowski wnioski na przebudowę dróg gminnych i wewnętrznych o nawierzchni żużlowej i brukowej, a także bitumicznej w celu poprawy ich stanu oraz podwyższenia parametrów technicznych tych dróg. Droga powiatowa w miejscowości Winna Góra jest w dużo gorszym stanie niż drogi gminne i wewnętrzne, a z drogi tej korzysta około 700 mieszkańców Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 13-15, 150-153, 164-165, 173-176, 807-813)

Gmina podejmowała działania zapobiegające niszczeniu dróg gminnych poprzez m.in.:

- wprowadzenie ograniczenia dopuszczalnej masy całkowitej pojazdów;
- informacje dla mieszkańców zapobiegające niszczenia pasa drogowego przy pracach polowych, a w przypadkach stwierdzenia jego uszkodzenia zobowiązywano mieszkańców do ich usunięcia;
- przesłanie pisma do policji o podjęcie interwencji w sprawie zniszczenia poboczy przez mieszkańca gminy i nie usunięcia go w wyznaczonym terminie.

Gmina zgodnie z art.18 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne¹⁷ finansowała oświetlenie znajdujących się na jej terenie ulic, placów, dróg gminnych, dróg powiatowych i dróg wojewódzkich. W latach 2011 – 2015 koszty poniesione na oświetlenie dróg wyniosły odpowiednio: 46 tys zł, 41 tys. zł, 47 tys. zł, 40 tys. zł, 40 tys. zł. W okresie tym Gmina nie ponosiła kosztów oświetlenia dróg powiatowych poza terenami zabudowanymi.

(dowód: akta kontroli str. 150-151, 166-172)

¹⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.

Opis stanu faktycznego

3.1.3 Gospodarka odpadami

Wpływy z opłat pozyskane przez Gminę z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2013-2015 kształtowały się następująco: 71,5 tys. zł (II półrocze), 158,6 tys. zł, 192,2 tys. zł. Ogółem w okresie tym wpływy wyniosły 422,3 tys. zł i były niższe o 19,5 tys. zł od poniesionych wydatków Gminy (ogółem 441,8 tys. zł) na funkcjonowanie całego systemu.

Stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynosiły 10 zł od osoby zamieszkującej daną nieruchomość, a przy zbiórce selektywnej – 5 zł od osoby. Z dniem 1 marca 2015 r. stawki te podwyższono odpowiednio do kwoty 13 zł i 6,50 zł od osoby. Na nieruchomościach niezamieszkałych ustalono stawki opłat za pojemnik, w tym o pojemności 0,12 m³ - 25 zł, za 0,24 m³ - 50 zł oraz przy każdej większej pojemności pojemnika – 200 zł za 1 m³. Z dniem 1 marca 2015 r. stawki te wynosiły odpowiednio za pojemnik: 30 zł, 60zł i 240 zł za 1 m³. Za odpady zbierane selektywnie stawki te były niższe o 50 %

Urząd nie stwierdził nieprawidłowego funkcjonowania systemu gospodarki odpadami oraz nie wystąpiły problemy z jego funkcjonowaniem.

(dowód: akta kontroli str. 177-190)

3.2. Zapewnienie edukacji publicznej na terenie gminy

3.2.1 Opieka przedszkolna

Opis stanu faktycznego

Gmina prowadziła, zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁸ dwa Zespoły Szkół Ogólnokształcących, w których funkcjonowały: dwie publiczne placówki wychowania przedszkolnego, w których utworzono oddział „0” – sześciolatki i oddział przedszkolny – 3-5 latki, dwie szkoły podstawowe, dwa gimnazja. Oddziały przedszkolne w latach 2012 – 2015 dysponowały 50 miejscami i w każdym roku liczba dzieci w tych placówkach była mniejsza od liczby miejsc i kształtowała się od 36 do 44 dzieci. Zapewniono w tych placówkach również po 50 miejsc dla sześciolatków, a liczba dzieci uczęszczających w każdym roku w latach 2011- 2015 była niższa i wynosiła od 24 do 43. Na terenie Gminy funkcjonowała jedna placówka przedszkolna niepubliczna dysponująca 50 miejscami, tj. po 25 dla sześciolatków oraz 3-5 latków (w 2011 r. – 50 miejsc) i w każdym roku liczba dzieci w tej placówce była niższa od liczby miejsc. Na koniec 2015 r. dwoje dzieci przebywało poza Gminą i uczęszczało do placówek poza Gminą, a w poprzednich latach jedno dziecko.

Na rok szkolny 2014/2015 i 2015/2016 przyjęto do placówek przedszkolnych wszystkie dzieci, których rodzice o to się ubiegali. W latach tych na 75 miejsc w przedszkolach, liczba dzieci do nich uczęszczająca była niższa i wynosiła odpowiednio: 58 i 49 dzieci. Liczba dzieci w wieku 3-5 lat zamieszkałych na terenie Gminy na koniec 2015 r. wynosiła 96 oraz 27 sześciolatków, co stanowiło ogólną liczbę 123.

Wójt Gminy wyjaśnił, liczba miejsc przedszkolnych jest wystarczająca, gdyż Gmina posiada łącznie 150 miejsc dla dzieci w wieku przedszkolnym i sześciolatków. W sytuacji, gdy będzie więcej dzieci chętnych do przedszkola będziemy regulować przesunięciem dzieci do klas zerowych, co zabezpieczy potrzeby.

Dzieci do przedszkoli dowożone są przez rodziców, z tym, że dzieci uczęszczające do przedszkola w Słupi mają możliwość skorzystania z dowożenia organizowanego przez Gminę. Droga dziecka pięcioletniego z domu do przedszkola w Winnej Górze nie przekracza 3 km i Gmina nie organizowała dowożenia dzieci do przedszkola, tj.

¹⁸ Dz.U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.

zgodnie z postanowieniem art. 14a ust. 3 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty

(dowód: akta kontroli str. 194-195, 807-813)

3.2.2 Opieka szkolna

Opis stanu faktycznego

Na terenie Gminy funkcjonowały dwa Zespoły Szkół Ogólnokształcących¹⁹ m.in. ze szkołami podstawowymi i gimnazjami. Ponadto, istniała jedna placówka niepubliczna z klasami I – III z zakresu szkoły podstawowej. Liczba uczniów w 2011 r. w stosunku do 2000 r. uległa zmniejszeniu z 345 do 227, tj. o 34,2%, a na koniec 2015 r. - wzrosła do 233. W kontrolowanym okresie liczba dzieci w szkołach podstawowych w poszczególnych latach zwiększyła się ze 143 w 2011 r. do 158 w 2015 r., tj. wzrosła o ok. 10%²⁰. Natomiast w gimnazjach utrzymywała się niewielka tendencja spadkowa, tj. z 84 dzieci w 2011 r. do 72 w 2012 i 2014 r. oraz do 75 uczniów w 2015 r.²¹ Średnia liczba uczniów uczęszczających do jednej klasy gimnazjum wynosiła 13, przy czym w gimnazjum w Winnej Górze w 2015 r. wynosiła ono dziewięćdziesiąt uczniów. Liczba uczniów w kl. I – III szkoły podstawowej publicznej wynosiła od 7 (kl. I w Winnej Górze - w 2014 r.) do 24 (kl. II w Słupi - w 2015 r.), a w szkole niepublicznej od jednego do siedmiu, tj. nie przekraczała liczby 25 dzieci wynikającej z art. 61 ust. 3 ustawy o oświacie.

Wójt w sprawie podejmowanych działań zmierzających do likwidacji jednego z gimnazjów wyjaśnił, m.in., że już sama dyskusja o kosztach funkcjonowania dwóch gimnazjów budzi wiele emocji. Likwidacja jednego gimnazjum nie pogorszyłaby warunków kształcenia dla przenoszonych uczniów, a możliwości lokalowe i organizacyjne w nowej szkole byłyby podobne. Problem jest złożony i wywołuje lokalne konflikty, bowiem Gmina troszczy się o pieniądze publiczne, nauczyciele o pracę, a mieszkańcy o swoją szkołę.

(dowód: akta kontroli str. 196-204, 799-806)

Wysokość otrzymywanej subwencji oświatowej wynosiła w latach 2011-2014 kolejno: 1.695,6 tys. zł, 1.780,5 tys. zł, 1.842,2 tys. zł, 1.948,6 tys. zł, 2.266,1 tys. zł. Udział subwencji oświatowej w wydatkach bieżących Gminy w dziale 801 – Oświata i wychowanie klasyfikacji budżetowej wyniósł kolejno: 60,6%, 62,2%, 63,3%, 64,5%, 76,9%.

Wydatki bieżące wg sprawozdań Rb28S wynosiły: w 2011 r. – 2.798,5 tys. zł, w 2012 r. – 2.862,6 tys. zł, w 2013 r. 2.908,4 tys. zł, w 2014 r. – 3.020,6 tys. zł, w 2015 r. – 2.945,8 tys. zł, co w przeliczeniu na jedno dziecko korzystające z opieki przedszkolnej i szkolnej dawało: 8,8 tys. zł, 8,6 tys. zł, 8,6 tys. zł, 8,9 tys. zł, 8,5 tys. zł.

Najwyższe wydatki na oświatę i wychowanie poniesiono w 2013 r. (3.181,7 tys. zł), które w porównaniu do poprzedniego roku wzrosły o 11,2%. W 2015 r. wydatki te były niższe o 9,5% w odniesieniu do roku poprzedniego. W pozostałych latach wydatki w porównaniu do poprzedniego roku utrzymywały się zbliżonym poziomie (różnica o ok. 2%). Na wysokość wydatków w 2013 i 2014 r. miało wpływ realizowane zadanie inwestycyjne dotyczące termomodernizacji ZSO w Słupi, na

¹⁹ Zwane dalej „ZSO”

²⁰ W roku szkolnym 2011/2012 – 143 uczniów, w 2012/2013 i 2013/2014 – 150 uczniów, w 2014/2015 – 149 uczniów, w 2014/2016 - 158 uczniów.

²¹ W roku szkolnym 2011/2012 – 84 uczniów, w 2012/2013 – 72, 2013/2014 – 73 uczniów, w 2014/2015 – 72 uczniów, w 2014/2016 - 75 uczniów.

które wydatkowano w 2013 r. kwotę 273,3 tys. zł i 195,3 tys. zł w 2014 r. Ponadto, w 2014 r. wydatkowano kwotę 39,3 tys. zł na utwardzenie terenu przy ZSO w Słupi.

Wójt Gminy w sprawie podejmowanych działań w celu zmniejszenia wydatków na oświatę wyjaśnił, że zabezpieczenie funkcjonowania szkół zgodnie z wytycznymi i arkuszami organizacyjnymi, Kartą Nauczyciela nie daje możliwości zmniejszenia wydatków na oświatę.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje powyższych wyjaśnień, ale zauważa, że w 2015 r. do dwóch szkół podstawowych (najwyższa liczba dzieci z lat objętych kontrolą) uczęszczało 150 dzieci, a do dwóch gimnazjów 75 uczniów, co stanowiło średnio 13 uczniów w jednej klasie.

(dowód: akta kontroli str. 196-204, 799-806)

Roczne wydatki ogółem na jednego ucznia w szkole podstawowej wynosiły: 12,7 tys. zł (2011 r.), 11,6 tys. zł (2012 r.), 11,8 tys. zł (2013 r.), 12,4 tys. zł (2014 r.) i 10,5 (2015 r.), natomiast w gimnazjum odpowiednio: 8,6 tys. zł, 10,6 tys. zł, 10,2 tys. zł, 11,4 tys. zł. Liczba nauczycieli (w przeliczeniu na etaty) w przeliczeniu na 100 uczniów w szkołach podstawowych utrzymywała się na zbliżonym poziomie od 23 (w 2011 i 2013 r.) do 24 etatów, a w gimnazjum od 19,4 (w 2011 r.) do 23,4 (w 2014 r.). Jednostkowa powierzchnia sal lekcyjnych w przeliczeniu na jednego ucznia wynosiła ok. 8 m² w szkole podstawowej i 4 m² w gimnazjum. Na jednostkową powierzchnię sal lekcyjnych w szkołach podstawowych wpływ miała powierzchnia sal w szkole niepublicznej, która wynosiła średnio 21 m² na jednego ucznia. Wszyscy uczniowie szkół podstawowych i gimnazjum ukończyli je po normalnym okresie edukacji, tj. po sześciu i trzech latach.

Gmina zgodnie z art. 17 ust. 1 i art. 19 ustawy o systemie oświaty kontrolowała spełnianie obowiązku nauki przez młodzież zamieszukującą na jej terenie. W poszczególnych latach objętych kontrolą odsetek dzieci realizujących obowiązek szkolny w szkołach podstawowych na terenie Gminy wynosił: od 61,8% (w 2011 r.), 79,4% (w 2012 r.), 74,6% (w 2013 r.), 72,3% (w 2014 r.) i 75,6% (w 2015 r.) w odniesieniu do wszystkich dzieci z terenu Gminy objętych obowiązkiem szkolnym (których liczba była następująca: 81, 150, 150, 149, 158). Dane te odnośnie gimnazjum wynosiły: 73,7% (w 2011 r.), 75,8% (w 2012 r.), 76% (w 2013 r.) oraz 78,1% (w 2014 i 2015 r.), przy liczbie młodzieży objętej obowiązkiem nauki wynoszącej dla całej Gminy odpowiednio: 114, 95, 96, 92, 96.

Wójt wyjaśnił m.in., że część dzieci z miejscowości Gzów uczęszcza do szkoły na terenie sąsiedniej gminy w formie protestu z powodu likwidacji szkoły w tej miejscowości. Dzieci z innej miejscowości również uczęszczą do szkoły w sąsiedniej gminie, bo ich rodzice kończyli tą szkołę.

Gmina w 2011 r. organizowała własnym transportem dowożenie dzieci do szkół i koszt dowozu w przeliczeniu na jednego ucznia wynosił 953 zł. Od 2012 r. zlecono dowóz dzieci do szkół firmie zewnętrznej (po przeprowadzonych przetargach). Przyczyniło się to do obniżki kosztu dowozu dzieci w przeliczeniu na jednego ucznia, który w 2012 r. wynosił 707 zł, a w kolejnych latach zmalał do odpowiednio 525 i 572 zł w 2014 r. W 2015 r. wynosił on 701 zł, a zwiększony koszt wynikał ze złożenia i wyboru oferty przewoźnika z wyższymi cenami w porównaniu do lat ubiegłych.

Liczba dzieci objętych dowozem do szkół przewyższała liczbę dzieci, którym zgodnie z postanowieniem art. 17 ustawy o oświacie, przysługiwało prawo do

dowożenia do szkół²². Najdłuższy czas dowożenia dzieci do szkół wynosił ½ godziny.

Wynagrodzenia nauczycieli w 2012 r. wynosiły ogółem 1.793,3 tys. zł i wzrosły o 14% w odniesieniu do roku poprzedniego (1.572,9 tys. zł), co spowodowane było m.in. zwiększeniem zatrudnienia o 1 etat. W pozostałych latach wynagrodzenia utrzymywały się na zbliżonym poziomie i w 2015 r. wynosiły one 1.826,9 tys. zł, tj. wzrost o ok. 2% w porównaniu do 2012 r. Udział wynagrodzeń z pochodnymi w wydatkach ogółem ponoszonych przez Gminę na oświatę wynosił w latach 2011-2014 odpowiednio: 72,1%, 75,4%, 69%, 68,1%.

Średnie wynagrodzeni nauczycieli mianowanych²³ i dyplomowanych²⁴ w latach 2011 – 2015 oraz nauczycieli kontraktowych w 2015 r. (o 5,5%) było wyższe od średniej krajowej. Natomiast średnie wynagrodzenie nauczycieli stażystów było niższe o 35% od średniej krajowej w 2011 r. i w latach 2013 (o 2,4%) – 2014 (o 8,3%). Nie zatrudniano nauczycieli stażystów w 2012 i 2015 r.

Średnie wyniki nauczania uzyskane z egzaminów zewnętrznych na koniec nauki w szkole podstawowej w latach 2011-2015 były następujące (dane w punktach):

- Szkoła Podstawowa w Słupi: 23,21; 22,13; 19,71; 54,2; 65,9;
- Szkoła Podstawowa w Winnej Górze: 22,70; 24; 20; 28,58;

przy średnich wynikach w powiecie wynoszących odpowiednio: 25,97; 22,55; 24,3; 25,24;

oraz w województwie łódzkim: 25,36; 22,90; 23,99; 25,80.

Jak wynika z ww. danych, średnie wyniki nauczania uzyskanych z egzaminów zewnętrznych na koniec nauki w szkole podstawowej – w Winnej Górze były w 2012 r. i 2014 r. wyższe od średnich wyników w powiecie (odpowiednio o 1,5 pkt i 3,6 pkt) i województwie (o 1,1 pkt i 2,8 pkt). W szkole w Słupi i w pozostałych latach w Winnej Górze średnie wyniki nauczania były niższe od średnich wyników w powiecie i województwie.

Uśrednione wyniki nauczania uzyskane z egzaminów zewnętrznych na koniec nauki w gimnazjum w latach 2011-2015 były następujące (dane w punktach):

- Gimnazjum w Słupi: 27,3; 45,9; 49,18; 55,8; 59,2;
- Gimnazjum w Winnej Górze: 24,5; 39,73; 53,43; 55,45; 57,65;

przy uśrednionych wynikach w powiecie wynoszących odpowiednio: 24,5; 31,61; 53,65; 55,36; 54,55;

oraz w województwie łódzkim: 25,84; 55,63; 56,23; 56,66; 56,33.

Średnie wyniki nauczania uzyskanych z egzaminów zewnętrznych na koniec nauki w gimnazjum były wyższe od średniej powiatowej lub wojewódzkiej z następujących części:

- część humanistyczna (GH) - w SP w Słupi wyższe od średniej w powiecie i województwie w 2011 r.;
- część matematyczno- przyrodnicza, arkusz z zakresu przedmiotów przyrodniczych (GMP) – uzyskano wyniki wyższe od średniej powiatowej i wojewódzkiej w 2011 r. (w obydwu szkołach), w SP Winna Góra wyższe od średniej w powiecie i województwie w latach 2013 r. - 2015 r.;
- część humanistyczna, arkusz z zakresu historii i wiedzy o społeczeństwie (GHH) – w SP Winna Góra wyższe od średniej powiatowej w 2013 r. i 2015 r. oraz od wojewódzkiej w 2015 r.;

²² Liczba dzieci objętych dowozem do szkół i liczba dzieci, którym przysługiwało prawo do dowożenia do szkół w danym roku przedstawiły się następująco: 76 (faktycznie dowożonych) i 41 w 2011 r.; 86 i 35 w 2012 r.; 89 i 34 w 2013 r., 84 i 23 w 2014 r. oraz 67 i 23 w 2015 r.

²³ Były wyższe o 6,1% w 2011 r. i w 2012 r.; o 7% w 2013 r.; o 2,9% w 2014 r. i o 5,7% w 2015 r.

²⁴ Były wyższe o: 0,1% w 2011 r.; 4,7% w 2012 r., 3,8% 2013 r.; 4,0% w 2014 r.; 6,9% w 2015 r..

- część humanistyczna, arkusz z zakresu języka polskiego (GHP) - wyższe w obydwu szkołach od średniej powiatowej i wojewódzkiej w 2015 r.
- część matematyczno – przyrodnicza, arkusz z zakresu matematyki (GMM) – wyższe w obydwu szkołach od średniej powiatowej i wojewódzkiej w 2015 r.;
- część z języka obcego nowożytnego, arkusz na poziomie podstawowym (GJP) – w SP Winna Góra wyższe od średniej w powiecie w 2013 r. - 2015 r. oraz od średniej wojewódzkiej w 2015 r.;
- część z języka obcego nowożytnego, arkusz na poziomie rozszerzonym (GJR) - w SP Winna Góra wyższe od średniej w powiecie w 2013 r. - 2015 r.

W latach 2011-2014 wydatkowano na dokształcanie nauczycieli łączną kwotę w wysokości 10,4 tys. zł, w tym 5,2 tys. w 2011 r., 2,9 tys. zł w 2012, 2,1 tys. w 2013 i 0,2 tys. zł w 2014 r. Wykorzystanie planowanych w budżetach (plan pierwotny- w każdym roku po 10 tys. zł) środków na dokształcanie nauczycieli wynosiło od 52% w 2011 r. do 2% w 2014 r. W 2015 r. nie zaplanowano w budżecie środków finansowych na ten cel, ale były one przewidziane w projekcie budżetu. W 2011 r. i 2012 r. przeprowadzono szkolenia z zakresu pomocy i organizacji systemu pierwszej pomocy przedmedycznej, w których uczestniczyli wszyscy nauczyciele.

Wójt wyjaśnił, że niska kwota wydatkowana na dokształcanie nauczycieli w 2014 wynikała z zapotrzebowania nauczycieli.

Wójt wyjaśnił m.in., że obrazy nauczania szkolnego widziane tylko przez pryzmat wyników końcowych nauczania są niepełne, bowiem wystarczy w małej klasie, że jeden uczeń uzyska słabe wyniki i zaniża wynik całej klasy. Po analizie egzaminów i sprawdzianów podejmowane są działania, w tym m.in.: prowadzenie zajęć dodatkowych, stypendia za naukę na koniec I i II półrocza, nagrody rzeczowe na koniec roku szkolnego, konsultacje indywidualne uczniów z nauczycielami, zwiększona liczba testów w klasie VI i III gimnazjum i testy próbne w V klasie szkoły podstawowej i II w gimnazjum.

(dowód: akta kontroli str. 196-212, 547-647, 799-806, 814-828)

3.2 Realizacja zadań w zakresie pomocy społecznej

Opis stanu faktycznego

Na terenie Gminy realizowano zadania określone w ustawie o pomocy społecznej. Liczba osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w 2011 r. i 2014 r. w porównaniu do 2000 r. utrzymywała się praktycznie na tym samym poziomie i wynosiła odpowiednio 171 i 179 osób przy 172 osobach w 2000 r. W 2012 r. w stosunku do 2011 r. i 2000 r. nastąpił wzrost liczby świadczeniobiorców o 8,8% (do 186 osób) i w 2013 r. o 12,9% (do 193 osób). Na koniec 2015 r. odnotowano spadek liczby świadczeniobiorców o 18,3% (do 140 osób oraz 110 osób na dzień 30 września 2015 r.), co wynikało m.in. ze zmniejszenia liczby dzieci korzystających z pomocy w formie dożywiania w szkole. Procentowy odsetek osób w Gminie korzystających z pomocy społecznej w latach 2011-2015 (do 30 września) kształtował się następująco: 6,3%, 6,8%, 7,1%, 6,6% i 4,7%. Wskaźnik ten był wyższy o ponad 3 punkty procentowe od danych dotyczących powiatu skierniewickiego²⁵ i województwa łódzkiego²⁶.

Wynikało to – zdaniem Wójta – ze specyfiki Gminy, typowa gmina rolnicza, brak jest przemysłu i zakładów pracy. Znaczna liczba mieszkańców utrzymuje się tylko z pracy w gospodarstwie rolnym, a trudna sytuacja finansowa zmusza ich do korzystania ze świadczeń z pomocy społecznej.

W 2011 r. wydatki gminy na pomoc społeczną wynosiły 1.062,2 tys. zł, które w następnym roku wzrosły o 27,3% (1.351,9 tys. zł). Wzrost wydatków wynikał

²⁵ Wskaźnik ten wynosił 2,7% w latach 2011-2012 i 2014 r. do 3,2% w 2013 r.

²⁶ Wskaźnik ten wynosił 3,3% w latach 2011-2012 i 2014 r. oraz 3,5% w 2013 r.

z realizacji projektu „Twoje życie to Twoja Kompozycja” realizowanego przy współudziale środków z UE, na który wydatkowano 122,3 tys. zł. W kolejnych latach wydatki te były wyższe od poniesionych w 2011 r., ale niższe od wydatkowanych w 2012 r. i ulegały one stopniowemu zmniejszeniu, w tym w 2013 r. o 4,4% (1.294,7 tys. zł), w 2014 r. o 7,9% (1.252,5 tys. zł) i na koniec 2015 r. o 14,8% (1.177,7 tys. zł) w stosunku do 2012 r. Wydatki na pomoc społeczną na koniec września 2015 r. wynosiły 855,4 tys. zł. Podobnie wydatki te kształtowały się w przeliczeniu na jednego mieszkańca, które w 2011 r. wynosiły 394 zł, w 2012 r. wzrosły o 26,4% (498 zł), a następnie ulegały zmniejszeniu do 477 zł (4,4%) w 2013 r., 465 zł (7,1%) w 2014 r. i 438 zł (13,7%) w stosunku do 2012 r.

Udział środków własnych Gminy w wydatkach na pomoc społeczną wynosił od 19% w 2014 r. do ok. 21% w latach 2011; 2013 i 2015 r. oraz do 25% w 2012 r. Gmina dofinansowywała własnymi środkami finansowymi zadania z zakresu opieki społecznej w latach 2011 - 2015 w łącznej kwocie w wysokości 1.320,5 tys. zł, a dofinansowanie to wynosiło od 219,3 tys. zł w 2011 r. do 267 w 2013 r. i 341,2 tys. zł w 2012 r.

Przyczyną dofinansowania środkami własnymi zadań z zakresu pomocy społecznej - wg wyjaśnień Wójta – było m.in. zmniejszenie dofinansowania zadań z budżetu państwa. Gmina w celu pozyskania większych środków finansowych otrzymała dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego na realizację projektu w 2012 r., w którym Gmina miała udział środków własnych (13,6 tys. zł) przeznaczonych na wypłatę zasiłków celowych oraz usługę cateringowa dla beneficjentów projektu.

Wydatki na zatrudnienie w ośrodku pomocy społecznej w 2012 r. (220,8 tys. zł) wzrosły o 39,8% w porównaniu do 2011 r. (158,0 tys. zł), co wynikało m.in. z zatrudnienia sześciu pracowników do realizacji projektu „Twoje życie to Twoja Kompozycja” realizowanego przy współudziale środków z UE.

W kolejnych latach wydatki na wynagrodzenia utrzymywały się na zbliżonym poziomie i wynosiły od 180,5 tys. zł w 2014 r. do 185,7 tys. zł w 2013 r. Taka sama tendencja utrzymywała się w wydatkach na zatrudnienie pracowników socjalnych. I tak w 2012 r. (86,6 tys. zł) wydatki te wzrosły o 28,5% w odniesieniu do roku poprzedniego (67,4 tys. zł), a w pozostałych latach utrzymywały się na zbliżonym poziomie i wynosiły od 59,8 tys. zł w 2013 r. do 62,2 tys. zł w 2014 r. i do 64,1 tys. zł w 2015 r. Pracownikowi socjalnemu, stosownie do postanowień art. 121 ust. 3a ustawy o pomocy społecznej, wypłacano co miesiąc dodatek do wynagrodzenia w wysokości 250 zł.

W okresie objętym kontrolą, ośrodek pomocy społecznej zatrudniał jednego pracownika socjalnego w pełnym wymiarze czasu pracy. W 2012 r. zatrudniono na okres dziesięciu miesięcy dwóch pracowników socjalnych w niepełnym wymiarze czasu pracy – po ½ etatu.

(dowód: akta kontroli str. 205, 213-223, 547-647, 814-818)

Wydatki na świadczenie usług opiekuńczych stanowiły około 1% (w kontrowanych latach wynosiły w 2011 r. 9,9 tys. zł i po 10,1 tys. zł w kolejnych latach) wydatków na pomoc społeczną i utrzymywały się na tym samym poziomie w poszczególnych latach 2011- 2015.

Najniższe wydatki na zasiłki okresowe i celowe poniesiono w 2011 r. (43,1 tys. zł), które w 2012 r. wzrosły o 57,5 % (67,9 tys. zł) i utrzymywały się na zbliżonym poziomie w 2013 r. (66,1 tys. zł), a następnie zmalały w 2014 r. o 16,2 % (56,9 tys. zł). W 2015 r. wzrosły do kwoty 74,8 tys. zł, tj. o 31,4%. Wydatki te były ściśle uzależnione od liczby wypłacanych świadczeń z pomocy społecznej, która wynosiła od 182 w 2011 r. do 230 w 2012 r., 263 w 2013 r., 225 w 2014 r. i 242 w 2015 r.

Rada Gminy uchwałami z 31 stycznia 2014 r. (z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2014 r.) podwyższyła do 150% kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej, dla celów przyznawania pomocy w formie rzeczowej w postaci posiłków dla dzieci i świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim programem wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania.

W okresie objętym kontrolą, ośrodek pomocy społecznej skierował jednego mieszkańca do domu opieki społecznej. Liczba osób mieszkających w domu opieki społecznej wynosiła od dwóch (w 2015 r.) do trzech (w 2011, 2013 i 2014 r.) i do czterech w 2012 r. Najwyższe wydatki z tytułu odpłatności za pobyt mieszkańców w domach opieki społecznej poniesiono w 2013 r. (76,7 tys. zł) i 2011 r. (67,6 tys. zł), a w pozostałych latach były na zbliżonym poziomie (średnio ok. 56 tys. zł). Wydatki te stanowiły ok 6% wydatków poniesionych na pomoc społeczną.

Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej wyjaśnił, że do domu opieki społecznej kierowane były osoby samotne wymagające całodobowej opieki ze względu na choroby psychiczne oraz niezdolność do samodzielnej egzystencji. Ośrodek nie mógł zapewnić im całodobowej opieki i nie było możliwości podjęcia działań mających na celu m.in. rozwijanie usług opiekuńczych w miejscu ich zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 216-226, 648-680, 698-699, 814-818)

Przy realizacji zadań pomocy społecznej nie współpracowano z organizacjami pozarządowymi.

Według „Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2010 – 2015”²⁷, wskaźnikiem osiągnięć realizacji celów strategicznych będzie zmniejszająca się ilość świadczeniobiorców oraz zmniejszenie się ilości środków przekazywanych na pomoc społeczną. Począwszy od 2013 r. liczba osób korzystającej ze środowiskowej pomocy społecznej oraz liczba rodzin i osób samotnie gospodarujących objętych pracą socjalną wykazywała tendencję malejącą. W 2015 r. w porównaniu do 2013 r. odnotowano spadek liczby świadczeniobiorców o 37,9% i o 31,5% liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących objętych pracą socjalną. Wydatki na pomoc społeczną w powyższym okresie zmalały o ok. 10%.

Celem realizowanego w 2012 r. projektu była aktywizacja osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo, zdobycie przez nich dodatkowych kwalifikacji oraz podniesienie ich wartości na rynku pracy. W projekcie uczestniczyło osiem osób, które ukończyły szkolenia z zakresu profesjonalny sprzedawca z obsługą kasy fiskalnej, wag elektronicznych, modułem fakturowania i minimum sanitarnym. Uczestniczyli oni również w warsztatach grupowych i indywidualnych z doradcą zawodowym oraz psychologiem. Osoby biorące udział w projekcie podjęły pracę.

(dowód: akta kontroli str. 213-219, 227-240)

3.3 Realizacja zadań w zakresie opieki zdrowotnej

Opis stanu faktycznego

W Gminie nie podejmowano działań mających na celu opracowania programów w zakresie opieki zdrowotnej, gdyż – zdaniem Wójta – nie było takiej potrzeby. Problematyką zdrowotną zajmuje się Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Słupi, która świadczy usługi dla około 80 % mieszkańców Gminy, a pozostali mieszkańcy korzystają z takiej opieki w sąsiednich miejscowościach. Nie realizowano również zadania własnego dotyczącego polityki prorodzinnej zawartej w art. 7 ust. 1 pkt. 16 ustawy o samorządzie gminnym. Ograniczano się tylko do udzielania informacji kobietom w ciąży o zgłoszeniu się do lekarza ginekologa przed

²⁷ Przyjęta uchwałą Rady Gminy z 30 czerwca 2010 r.

dziesiątym tygodniem ciąży w celu objęcia opieką lekarską, co stanowi jeden z warunków uprawniających do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka. *Wójt wyjaśnił, że realizację zadań w ochronie zdrowia przydzielono pracownikowi Urzędu bez wymienienia tego zadania w zakresie czynności, co zostanie ujęte w aneksie do jego zakresu czynności.*

(dowód: akta kontroli str. 213-215, 241, 799-806)

Na każdy rok opracowano gminny program:

- przeciwdziałania narkomanii wynikający z art. 10 ust 2 i 3 ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii²⁸;
- profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, przewidziany w art. 4¹ ust. 2 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 242-326)

Gmina realizowała program przeciwdziałania narkomanii m.in. poprzez prowadzenie działań informacyjno – edukacyjnych skierowanych dla dzieci i młodzieży w postaci programów i zajęć organizowanych przez szkoły, konkursów oraz lokalnych imprez propagujących zdrowy, aktywny tryb życia, wolny od uzależnień. W szkołach prowadzone były dyżury pedagoga szkolnego. W Urzędzie utworzono punkt konsultacyjno-informacyjny dla osób uzależnionych i członków ich rodzin, w którym udzielano pomocy psychologicznej osobom uzależnionym i współuzależnionych, prowadzenie indywidualnych zajęć terapeutycznych oraz udzielanie pomocy konsultacyjnej i porad.

Gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych realizowane były m.in. poprzez:

- udzielanie porad, rozmowy motywacyjno – interwencyjne prowadzone w punkcie konsultacyjno-informacyjnym dla osób uzależnionych i członków ich rodzin;
- udzielanie pomocy psychologicznej osobom uzależnionym i ich rodzinom;
- przesyłanie wniosków do biegłych sądowych: psychologa i psychiatry w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu – siedem wniosków;
- odbyły się dwie sprawy sądowe o zastosowanie obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu;
- utworzenie zespołu interwencyjnego, w skład, którego wchodził: pracownik socjalny, lekarz i policjant, którego celem było przeprowadzanie rozmów motywacyjno – informacyjnych;
- współfinansowanie wyjazdów dzieci na kolonie letnie integracyjne dla dzieci z rodzin patologicznych oraz dla dzieci z rodzin gdzie problem alkoholu nie występuje. Na koloniach tych realizowano programy interwencyjno – profilaktyczne promujące zdrowy styl życia;
- prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym dyżury pedagoga w szkołach, organizowanie zajęć sportowych pozalekcyjnych, różnych konkursów, imprez promujących zdrowy, bezpieczny styl życia;
- włączenie się w Ogólnopolską Akcję Społeczno – Dobroczynną na rzecz dzieci niepełnosprawnych oraz dzieci z rodzin dotkniętych alkoholizmem;
- współpraca z poradniami odwykowymi, w których podejmują leczenie osoby uzależnione od alkoholu i członkowie ich rodzin.

(dowód: akta kontroli str. 327-347)

²⁸ Dz. U. z 2012 roku, poz. 124 ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2015 roku, poz. 1286

3.4 Realizacja zadań w zakresie kultury i dziedzictwa narodowego

Opis stanu faktycznego

Gmina zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach³⁰ zorganizowała i prowadziła Bibliotekę. W związku z tym, że Biblioteka mieściła się w budynku Urzędu Gminy, w latach 2011- 2015 była czynna w godzinach urzędowania Urzędu Gminy, tj. od poniedziałku do piątku w godz. 7.30-15.30.

Dyrektor Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu wyjaśniła, że w nowym regulaminie Instytucji Kultury (po zmianach wprowadzonych z dniem 1 stycznia 2016 r.) założono, że biblioteka będzie czynna w piątek w godz. 11.00 -19,00, a w pozostałych dniach bez zmian, co umożliwi korzystanie z oferty biblioteki osobom pracującym i studentom, a jednocześnie przyczyni się do pozyskania nowych czytelników.

Najniższą liczbę czytelników odnotowano w 2012 r. (195), która w kolejnych latach wzrastała i w 2015 r. wynosiła 245, tj. wzrost o 25,6%. Miało to również wpływ na odsetek liczby czytelników w odniesieniu do liczby mieszkańców, który w 2015 r. wzrósł o 2% w stosunku do 2012 r. Liczba czytelników na 1 tys. mieszkańców- wg GUS – wynosiła w latach 2011-2014 odpowiednio: 75, 72, 86 i 83. Dane te były niższe od średniej dla powiatu skierniewickiego (130; 129; 131, 127) i od średniej województwa łódzkiego (162; 160; 158 i 156). Liczba woluminów w 2011 r. wynosiła 13.022, zaś w 2014 r. uległa zmniejszeniu o 11 % (do 11.585). Spadek wynikał z przeprowadzonego skontrum, w wyniku, którego wycofano z biblioteki 1.599 szt. Na koniec 2015 r. liczba książek wzrosła o 225 woluminów i wynosiła 11.810.

Należy wskazać, że wydatki Gminy na bibliotekę (zaewidencjonowane w rozdziale 92116) wynosiły w latach 2011-2015 następująco: 20,3 tys. zł, 24,5 tys. zł, 27,9 tys. zł, 27,8 tys. zł, 29,2 tys. zł, co w przeliczeniu na jednego mieszkańca wносиło od 7,54 zł do 10,87 zł

Ogółem w latach 2011-2015 wydatkowano na zakup materiałów i wyposażenia kwotę 432,95 zł, na wynagrodzenia z pochodnymi – 109.237 zł, na zakup nowych książek – 443,59 zł. W bibliotece utworzono ponadto czytelnię internetową, w której znajdowało się pięć komputerów.

W kontrolowanym okresie biblioteka nie była instytucją kultury³¹ i nie mogła korzystać ze środków pochodzących z Programu Rozwoju Bibliotek i Biblioteka +. Od 1 stycznia 2016 r. biblioteka wchodzi w skład Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu, który otrzymał statut Instytucji Kultury, co umożliwi bibliotece korzystanie i udział w ww. programach

(dowód: akta kontroli str. 348-363)

³⁰ Dz.U. z 2012 r. poz. 642 ze zm.

³¹ Wchodziła w skład Gminnego Ośrodka Oświaty, Kultury i Sportu, jako jednostka organizacyjna Gminy

3.5 Realizacja wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (na przykładzie wydawania dowodów osobistych i rejestracji działalności gospodarczej)

Opis stanu faktycznego

Mieszkańcy Gminy mieli możliwość załatwienia spraw związanych z wydawaniem dowodów osobistych i rejestracją działalności gospodarczej w godzinach pracy Urzędu.

W latach 2011-2015 wydano odpowiednio: 116, 33, 201, 222 i 231 dowody osobiste oraz zarejestrowano działalności gospodarcze: 6, 16, 10, 9 i 9.

Wysokość wydatków na realizację wydawania dowodów osobistych w przeliczeniu na jednego mieszkańca wykazywała tendencję wzrostową i wynosiła od 5,10 zł w 2011 r. do 6,3 zł w 2014 r. oraz do 7,10 zł w 2015 r., tj. wzrost o 39%, przy czym w 2013 r. (5,7 zł) odnotowano spadek o 5% w odniesieniu do 2012 r. (6,0 zł). Wynikało to ze wzrostu wynagrodzeń o 36% oraz o dwukrotnego wzrostu wydatków rzeczowych. Pracownik zajmujący się wydawaniem dowodów osobistych realizował także czynności z zakresu ewidencji ludności i urzędu stanu cywilnego, a w 2011 r. przebywał na urlopie macierzyńskim (posiłkowany się osobą skierowaną do odbycia stażu przez Urząd Pracy). Dokładne rozliczanie kosztów ponoszonych na ewidencję ludności, USC i wydawanie dowodów osobistych łącznie dokonywane jest od 2014 r., Dlatego też w latach 2011 – 2103 wykazano jedynie koszty przywozu dowodów osobistych. W 2014 r. ujęto niewielkie zakupy materiałów biurowych i druków. Dopiero w 2015 r. szczegółowo rozliczono koszty rzeczowe na powyższe zadanie, które szacunkowo w 2014 r. wykazano w 1/3.

Wydatki na realizację zadania z zakresu rejestracji działalności gospodarczej w przeliczeniu na jednego mieszkańca utrzymywały się na podobnym poziomie i wynosiły od 0,2 zł w latach 2013 - 2014 r. do 0,3 zł w 2012 i 2015 r.

W latach 2011- 2015 nie wpłynęła żadna skarga/zażalenie zgłoszone w związku z wydawaniem dowodów osobistych i rejestracji działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 364-366)

3.6 Koszty funkcjonowania Urzędu

Opis stanu faktycznego

Koszty bieżące³² utrzymania Urzędu łącznie z kosztami obsługi Rady Gminy (bez diet)³³ utrzymywały się na tym samym poziomie i wynosiły średnio 872,3 tys. zł, a ich wielkość wynosiła od 854,0 tys. zł w 2015 r. do 883,7 tys. zł w 2013 r. W przeliczeniu na jednego mieszkańca koszty te wynosiły średnio 322,9 zł, przy czym najniższe koszty poniesiono w 2015 r. – 317,4 zł, a najwyższe w 2014 r. – 329,0 zł. Największy udział w kosztach utrzymania Urzędu stanowiły wynagrodzenia pracowników Urzędu wraz z pochodnymi, które wynosiły średnio 75% tych kosztów. W 2014 r. koszty wynagrodzeń wzrosły o 6,7% w odniesieniu do 2013 r. tj. z kwoty 634,2 tys. zł do 676,4 tys. zł. W latach 2011- 2013 koszty te utrzymywały się na tym samym poziomie i wynosiły od 631,5 tys. zł w 2011 r. do 634,2 tys. zł w kolejnych latach. Wzrost wynagrodzeń w 2014 r. spowodowany był powrotem trzech pracowników z urlopów macierzyńskich i ze świadczenia rehabilitacyjnego, zatrudnieniem od 1 czerwca 2014 r. pracownika gospodarczego na cały etat oraz

³² Wynosiły odpowiednio: 860,7 tys. zł; 872,9 tys. zł; 880,2 tys. zł; 880,5 tys. zł i 850,6 tys. zł, co w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosiło: 319,5 zł; 321,3 zł; 324,6 zł; 326,7 zł i 316,1 zł;

³³ Koszty obsługi Rady Gminy wynosiły odpowiednio: 1,6 tys. zł; 2,0 tys. zł; 3,5 tys. zł; 6,2 tys. zł i 3,4 tys. zł, co w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosiło: 0,6 zł; 0,7 zł; 1,3 zł; 2,3 zł i 1,3 zł w 2015 r.

podwyżką wynagrodzeń pracowników (od września) w wysokości 100 zł brutto. W latach 2011 – 2013 koszty utrzymania urzędników w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosiły ok 234 zł, które w kolejnych latach wzrosły odpowiednio do 251 zł i 257 zł w 2015 r.

W kontrolowanym okresie Gmina ponosiła wydatki majątkowe w łącznej wysokości 131,1 tys. zł, w tym 75,5 tys. zł w 2011 r., 2,9 tys. zł w 2013 r. i 52,7 tys. zł w 2014 r.
(dowód: akta kontroli str. 367-369)

3.7 Infrastruktura sportowa i turystyczna

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie³⁴ oraz art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁵, Gmina realizowała zadania na rzecz stworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu i uprawiania turystyki.

Na terenie Gminy funkcjonowały dwa obiekty sportowe, tj. kompleks sportowo – rekreacyjny w miejscowości Winna Góra oraz boisko sportowe w miejscowości Słupia. Obiekty te były ogólnodostępne dla wszystkich mieszkańców Gminy bez ograniczeń. W 2012 r. wybudowano kompleks sportowo – rekreacyjny w Winnej Górze, na który wydatkowano kwotę 757,2 tys. zł. W 2015 r. wydatkowano kwotę 30,5 tys. zł na budowę dwóch wiat stadionowych i rozbudowę trybuny stadionowej na boisku sportowym w Słupi. Obydwie inwestycje zrealizowano przy udziale środków finansowych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach PROW na lata 2007 – 2013. Wszystkie zaplanowane inwestycje w tym obszarze zrealizowano.

(dowód: akta kontroli str. 370-387)

3.8 Cmentarze gminne

Opis stanu faktycznego

Na terenie Gminy brak było cmentarza komunalnego, funkcjonował natomiast jeden cmentarz parafialny. W kontrolowanym okresie gmina poniosła łączne wydatki (w rozdziale 710035 – Cmentarze) w wysokości 3,6 tys. zł, które przeznaczono na głównie na zakup wiązanek i zniczy na groby żołnierskie.

(dowód: akta kontroli str. 388-392)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Ośrodek pomocy społecznej w okresie objętym kontrolą zatrudniał jednego pracownika socjalnego w pełnym wymiarze czasu pracy oraz w 2012 r. dwóch pracowników socjalnych w niepełnym wymiarze czasu pracy (każdy po ½ etatu). Działanie to było niezgodne z postanowieniem art. 110 ust 12 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że ośrodek pomocy społecznej zatrudnia w pełnym wymiarze czasu pracy nie mniej niż trzech pracowników socjalnych. Ponadto zgodnie z art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, ośrodek pomocy społecznej zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2.000 mieszkańców lub na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących objętych pracą socjalną. Liczba rodzin i osób samotnie gospodarujących objętych pracą socjalną wynosiła w latach objętych kontrolą odpowiednio: 110, 115, 127, 101 i 94.

³⁴ Dz.U. z 2014 r., poz. 715 ze zm.

³⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.

Kierownik GOPS wyjaśniła, że liczba zatrudnionych pracowników socjalnych jest niewystarczająca do realizacji zadań w zakresie pomocy społecznej. W 2016 r. podjęte zostaną działania zmierzające do zatrudnienia jeszcze dwóch pracowników socjalnych.

Zatrudnienie jednego pracownika socjalnego- według wyjaśnień Wójta – wynikało z ograniczonych środków finansowych przyznanych na ten cel. Część zadań należących do pracownika socjalnego, m.in. wprowadzanie danych do systemu informatycznego oraz sprawozdawczości wykonywana jest przez kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej. Zostaną podjęte działania w celu zatrudnienia dodatkowo dwóch pracowników socjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 213-223, 807-813)

2. W budżecie Urzędu na 2015 r. nie zaplanowano środków na doksztalcenie nauczycieli, co było niezgodne z postanowieniem art. 70 a ust. 1 Karty Nauczyciela, który stanowi, że w budżetach organów prowadzących szkoły wyodrębnia się środki na dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli.

Wójt wyjaśnił m.in., że wynikało to ze zmniejszenia wydatków przez radnych na oświatę i wykreślenie tej pozycji z planu budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 206,799-806, 820-828)

Ocena cząstkowa

Gmina prawidłowo i na ogół na poziomie wyższym od średniej w powiecie skierniewickim realizowała poddane analizie zadania dotyczące zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęcie przez Gminę realizacji zadania polegającego na budowie sieci kanalizacyjnej, ale zauważa, że dotychczas zrealizowano tylko 16,1% planowanej do wykonania sieci kanalizacyjnej i zadanie to potrwa ponad dziesięć lat, a jego realizacja uzależniona jest od środków finansowych, podczas, gdy Gmina na koniec 2015 r. posiadała zadłużenie w wysokości ponad 3 mln zł. Ponadto, Gmina nie zatrudniała wymaganej liczby pracowników socjalnych i nie zaplanowała na 2015 r. środków finansowych z przeznaczeniem na doksztalcenie nauczycieli.

4 Pozyskiwane przez gminę środki (w tym subwencje, dotacje) zapewniające wykonywanie zadań oraz sytuacja ekonomiczno-finansowa Gminy umożliwiająca realizację inwestycji infrastrukturalnych

4.1 Uzyskiwane przez Gminę dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2015 dochody ogółem Gminy wynosiły: 5.967,9 tys. zł, 9.804,5 tys. zł, 9.197,9 tys. zł, 7.417,5 tys. zł, 7.611,7 tys. zł. Dochody te od roku 2013 systematycznie spadały, jednak osiągnięte w 2015 roku są już wyższe od roku poprzedniego o 194,2 tys. zł. Wpływ na spadek dochodów ogółem miała wysokość otrzymywanych dotacji. Dochody własne budżetu Gminy systematycznie rosły i wynosiły w badany okresie: 1.697,4 tys. zł, 1.878,4 tys. zł, 2.043 tys. zł, 2.266 tys. zł, 2.280,2 tys. zł.

Znaczącą pozycją w dochodach własnych Gminy są wpływy z tytułu podatków pobieranych bezpośrednio przez Gminę, jak i realizowanych za pośrednictwem urzędów skarbowych. W latach 2011-2014 wpływy z tytułu podatków wyniosły:

1.369,4 tys. zł (80% dochodów własnych), 1.539,7 tys. zł (82%), 1.587,8 tys. zł (70%).

Obniżenie przez Radę Gminy stawek podatków oraz zwolnienie niektórych podatników z opodatkowania spowodowało „ubytek” dochodów własnych w wysokości: 237,3 tys. zł (w 2011 r.), 353,4 tys. zł (w 2012 r.), 587,5 tys. zł (w 2013 r.) i 536,1 tys. zł (w 2014 r.).

Gmina w latach 2012 – 2013 uzyskała najwyższe dochody majątkowe, które wynosiły odpowiednio 3.124,0 tys. zł i 2.250,3 tys. zł i następnie uległy one zmniejszeniu do 211,2 tys. zł i 180,2 tys. zł w 2015 r. W 2011 r. nie uzyskiwano dochodów majątkowych.

Wysokie dochody majątkowe uzyskane w latach 2012- 2013 wynikały przede wszystkim z otrzymania dofinansowania inwestycji realizowanych ze środków Unii Europejskiej: „Budowa oczyszczalni ścieków i kanalizacji w Słupii” w wysokości 3.989,8 tys. zł, (2.432,7 tys. zł w 2012 r.³⁶ i 1.557,1 tys. zł w 2013 r.) oraz w kwocie 255,1 tys. zł za zrealizowane zadanie w 2010 r. (środki wpłynęły w 2012 r.) „Zagospodarowanie terenu wokół świetlicy wiejskiej wraz remontem chodników i miejsc postojowych w centrum wsi Słupia”. Ponadto, Gmina w 2012 r. otrzymała kwotę 68,9 tys. zł na budowę podłączeń kanalizacyjnych z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej³⁷ oraz 43,3 tys. zł z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej³⁸ na zbiórkę i utylizację wyrobów zawierających azbest z terenu gminy. W 2013 r. otrzymała m.in. ze środków UE kwotę 208,5 tys. zł na ukończoną w 2012 r. budowę kompleksu sportowo – rekreacyjnego w Winnej Górze oraz 127,8 tys. zł na budowę placu zabaw z utwardzeniem terenu w miejscowościach: Słupia i Gzów. Wysoki udział dochodów majątkowych w dochodach ogółem w 2012 r. i 2013 r. wpłynął m.in. na wskaźnik udziału dochodów bieżących w dochodach ogółem, który wynosił w tych latach odpowiednio: 68,1% i 75,5%, przy 100% w 2011 r. oraz ok. 97% w latach 2014 - 2015 r. Podobnie, udział dochodów własnych w dochodach ogółem był najniższych w latach z wysokimi dochodami majątkowymi i wynosił odpowiednio 19,1% i 22,2%, przy 28,4% w 2011 r. i ok. 30 % w latach 2014-2015.

Transfery bieżące w latach objętych kontrolą wykazywały tendencję wzrostową i w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2014 r. wzrosły o 14,3% w porównaniu do 2011 r. Dane te w badanych latach przedstawiały się następująco: 1.585 zł; 1.693 zł; 1.741,17 zł; 1.812 zł i 1.912 zł. Wielkość otrzymanej subwencji ogólnej, w tym oświatowej w każdym roku wzrastała, przy czym najwyższy wzrost w odniesieniu do roku poprzedniego nastąpił w 2015 r., tj. o 7,3% w części ogólnej i o 16,3% w części oświatowej. Wysokość subwencji oraz wielkość w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2011-2015, była następująca:

- subwencja ogółem 3.078,8 tys. zł (1.224,16 zł na jednego mieszkańca), 3.078,8 tys. zł (1.145,81 zł), 3.304 tys. zł (1.224,16 zł), 3.381,2 tys. zł (1.251,39 zł), 3.446,8 tys. zł (1.281,83 zł), 3.698,1 tys. zł (1.374,24 zł);
 - subwencja oświatowa: 1.695,6 tys. zł, 1.780,5 tys. zł, 1.842,2 tys. zł, 1.948,6 tys. zł, 2.266,1 tys. zł;
 - subwencja wyrównawcza: 1.363,9 tys. zł, 1.475,5 tys. zł, 1.528,6 tys. zł, 1.498,2 tys. zł, 1.419,9 tys. zł;
 - subwencja równoważąca: 19,3 tys. zł, 48 tys. zł, 10,4 tys. zł, 0 zł, 12,1 tys. zł;
- Dotacje kształtowały się następująco: 1.191,7 tys. zł (443,51 zł na jednego mieszkańca), 4.614,1 tys. zł (1.709,58 zł na jednego mieszkańca), 3.204,5 tys. zł

³⁶ Otrzymano dofinansowanie za 2011 i 2012 r. Wartość całej inwestycji w latach 2010 – 2012 wynosiła 8.304,8 tys. zł

³⁷ Zwanego dalej „NFOŚiGW”

³⁸ Zwanego dalej „WFOŚiGW”

(1.185,97 zł na jednego mieszkańca), 1.638,5 tys. zł (609,34 zł na jednego mieszkańca), 1.628 tys. zł (605 zł na jednego mieszkańca).

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 393-398, 408-465)

Gmina we wszystkich latach objętych kontrolą pokrywała wydatki bieżące dochodami bieżącymi i osiągnęła najwyższą nadwyżkę operacyjną w 2015 r. – w kwocie 656,5 tys. zł, która stanowiła 8,8% dochodów bieżących. Najniższy wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem występował w 2011 r. – 1,3% i w 2013 – 2,25%, przy 3,8% w 2012 r. i 4,7% w 2014 r. oraz 8,6% w 2015 r. W 2013 r. w porównaniu do roku poprzedniego wykonanie wydatków bieżących wzrosło o 6,9%, a dochody ogółem zmalały o tą samą wartość. Takie same wartości posiadał wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem za wyjątkiem 2014 r., w którym osiągnął wartość wyższą o 0,8% ze względu na sprzedaż majątku o wartości 56,1 tys. zł. Podobnie kształtowała się nadwyżka operacyjna na jednego mieszkańca i wynosiła od 29,8 zł w 2011 r. i 76,3 zł w 2013 r. do 129,2 zł w 2014 r. i 138 zł w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 393-395, 400)

Dochody własne³⁹ systematycznie wzrastały każdego roku w porównaniu do poprzedniego, w tym w 2012 i 2014 r. o ok. 11%, w 2013 – o 9% i najniższy wzrost odnotowano w 2015 r. o ok. 1%. Najwyższe zmiany w porównaniu rok do roku w kategoriach dochodów własnych występowały w opłatach z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi⁴⁰, gdzie w 2014 r. odnotowano wzrost ponad dwukrotny (wprowadzenie nowych zasad gospodarki odpadami od 1 lipca 2013 r.) i w 2015 r. o 21,2%, co wynikało m.in. ze zmian stawek opłat wprowadzonych z dniem 1 marca 2015 r. Opłaty eksploatacyjne⁴¹ począwszy od 2012 r. wzrastały, w tym w 2013 r. o 57,2 %, w 2014 r. o 86,6 % oraz ponad trzykrotnie w 2015 r. w porównaniu do roku poprzedniego. Opłaty te uzależnione były od ilości wydobytych kopalin. W II połowie 2014 r. kolejny podmiot otrzymał koncesję na wydobycie kopalin i rozpoczął eksploatację złoża. W 2014 r. podatek z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (896,2 tys. zł) wzrósł o 19,2% w odniesieniu do poprzedniego roku (752,0 tys. zł) i stanowił 40,6% dochodów własnych i 12,5% dochodów bieżących uzyskanych w 2014 r., a w 2015 r. wynosił on 926,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 177-180, 393,399, 408-465, 648-680)

Z informacji Wójta wynikało m.in., że najważniejszym podejmowanym działaniem w celu zwiększenia wpływów z dochodów własnych jest stworzenie warunków zaspokojenia potrzeb mieszkańców, aby to zamieszkiwanie było atrakcyjne, a tym samym wpływałoby na liczbę mieszkańców zamieszkujących na terenie Gminy, która byłaby coraz większa, a przynajmniej by nie malała. Realizowane są zadania mające na celu uzbrajanie terenów inwestycyjnych w sieć wodociagową, kanalizacyjną, drogową. Rada Gminy podejmowała wiele uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego mających na celu zwiększenie terenów pod rozwój mieszkalnictwa jednorodzinnego, a także tworzenia miejsc pracy, w których mogą tworzyć i rozwijać się podmioty gospodarcze – tereny pod wykopaliska – żwirownie, odnawialne źródła energii, w tym energii wiatrowej. W latach 2011- 2015 podjęto dziesięć uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub wprowadzenie zmian tych planów.

³⁹ Dochody własne wynosiły: 1.697,4 tys. zł w 2011 r., 1.878,4 tys. zł w 2012 r., 2.043 tys. zł w 2013 r., 2.266 tys. zł w 2014 r. i 2.280,2 tys. zł w 2015 r.

⁴⁰ Dochody z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi wynosiły: 71,5 tys. zł w 2013 r., 158,6 tys. zł w 2014 r. i 192,2 tys. zł w 2015 r.

⁴¹ Dochody z tytułu opłat eksploatacyjnych w latach 2011-2015 wynosiły odpowiednio: 5,8 tys. zł; 5,2 tys. zł; 8,1 tys. zł, 15,2 tys. zł i 48,7 tys. zł w 2015 r.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym 21 czerwca 2011 r. wyznaczono obszary przeznaczone pod lokalizację elektrowni wiatrowych.

(dowód: akta kontroli str. 401-407, 741-742)

W 2011 r. obowiązywały ceny skupu żyta do celów podatku rolnego na poziomie ogłoszonym przez Prezesa GUS, czyli w kwocie 37,64 zł za 1q. Rada Gminy na następne lata obniżała ceny skupu żyta ogłoszone przez Prezesa GUS do celów podatku rolnego do kwoty 55 zł za 1q.

Rada Gminy ustalała stawki podatku od nieruchomości na działalność gospodarczą i od środków transportowych w kwotach niższych od górnych stawek kwotowych w podatkach i opłatach lokalnych określonych przez Ministra Finansów⁴². I tak stawki podatku od nieruchomości na działalność gospodarczą wynosiły:

- od gruntów w wysokości 0,60 zł za 1 m² w 2011 r., a w kolejnych latach w wysokości 0,75 zł od 1 m² pow.;
- od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w wysokości 17 zł od 1 m² p.u. w 2011 r., a w kolejnych latach w wysokości 18,50 zł;
- od budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym – 9,24 od 1 m² p.u., a w kolejnych latach w wysokości 10,24 zł;
- od budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń- 3,75 od 1 m² p.u., a w kolejnych latach 4,0 zł.

W 2011 r. obowiązywały stawki podatku od środków transportowych, takie jak w 2010 r., które zmieniono z dniem 1 stycznia 2012 r. Stawki te obowiązywały do końca 2015 r., z wyjątkiem stawki podatku zmienionej od 2014 r. od ciągnika siodłowego lub balastowego przystosowanego do używania łącznie z naczepą lub przyczepą o dopuszczalnej masie całkowitej nie mniejszej niż 31 ton – dwie osie.

(dowód: akta kontroli str. 466-495)

Kwota zaległości w podatku od nieruchomości na działalność gospodarczą w latach 2011- 2014 wzrastała w każdym roku, tj. z kwoty 74,9 tys. zł do 194,1 tys. zł w 2014 r., a następnie na koniec 2015 r. zmalała do kwoty 181,7 tys. zł. Najwyższa kwota zaległości w podatku rolnym była na koniec 2013 r. i wynosiła 11,9 tys. zł, a najniższa na koniec 2011 r. - 7,7 tys. zł. Na koniec 2015 r. kwota zaległości wynosiła 8,7 tys. zł, a na koniec III kw. 2015 r. - 13,7 tys. zł. W podatku od środków transportowych kwota zaległości wzrastała w każdym roku i wynosiła na koniec 2011 r. - 13,0 tys. zł, która wzrosła do 25,4 tys. zł na koniec III kw. 2015 r. i do 30,3 tys. zł na koniec 2015 r. Gmina podejmował działania windykacyjne wysyłając do dłużników upomnienia i tytuły wykonawcze. W wyniku podjętych działań windykacyjnych kwota zaległości w podatku rolnym wykazana na koniec 2015 r. zmniejszyła się o 6,7 tys. zł na dzień 3 lutego 2016 r., a w pozostałych podatkach nie uległa zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 496-500)

Gmina podejmowała działania zmierzające do pozyskania środków finansowych z innych - zewnętrznych źródeł, w głównie z Unii Europejskiej. W latach 2011-2015 pozyskała łączną kwotę w wysokości 6.217,8 tys. zł ze środków: Unii Europejskiej, Narodowego i Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki

⁴² Obwieszczenie Ministra Finansów z 30 lipca 2010 r. w sprawie górnych stawek kwotowych i opłat lokalnych w 2011 r. (MP. Nr 55, poz. 755); Obwieszczenie Ministra Finansów z 19 października 2011 r. w sprawie górnych stawek kwotowych i opłat lokalnych w 2012 r. (MP. Nr 95, poz. 961); Obwieszczenie Ministra Finansów z 7 sierpnia 2013 r. r. w sprawie górnych stawek kwotowych i opłat lokalnych w 2014 r. (MP. Z 2013 r., poz. 724)

Wodnej, Urzędu Marszałkowskiego oraz Ministerstwa Gospodarki. Środki otrzymane w latach 2011-2012 na budowę oczyszczalni ścieków i kanalizacji, stanowiły 64% (3.989,8 tys. zł) otrzymanych środków finansowych ogółem. W latach 2012- 2013, poza ww. inwestycją, pozyskano z ww. źródeł łącznie kwotę 2.228 tys. zł⁴³.

Rada Gminy nie podejmowała w latach 2011- 2015 uchwał w sprawie ustanowienia lub likwidacji dróg publicznych, a długość tych dróg w ww. okresie nie uległa zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 13-14, 408-465, 501-522)

Urząd Kontroli Skarbowej przeprowadził w Urzędzie kontrolę w zakresie celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi w 2013 r. W wynikach kontroli przekazanych 22 czerwca 2015 r. stwierdzono, że Gmina zaniżyła kwotę dochodów podatkowych za 2011 r., które stanowiły podstawę do ustalenia wysokości części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymanej w 2013 r. Kwota niezadeklarowanego i niezapłaconego podatku za własne nieruchomości w 2011 r. wynosiła 95,7 tys. zł. W latach 2011- 2015 Gmina nie składała deklaracji od podatku za własne nieruchomości i nie ujmowała ich w planie finansowym dochodów i wydatków. Kwota podatku za własne nieruchomości Gminy za lata 2012 – 2015 wynosiła 526,4 tys. zł. Gmina złożyła w maju 2015 r. deklaracje na podatek od nieruchomości za lata 2011- 2015 oraz ujęła ich skutki w sprawozdaniu Rb- 27 S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za II kwartał 2015 r. Jak poinformował skarbnik Gminy, kwoty te będą miały wpływ na ustalenie części wyrównawczej subwencji ogólnej na 2017 rok.

Urząd Kontroli Skarbowej o wynikach przeprowadzonej kontroli poinformował Ministerstwo Finansów. Gmina poinformowała Ministerstwo Finansów o usunięciu nieprawidłowości poprzez złożenie deklaracji podatkowej za lata 2011- 2015 i o uwzględnieniu skutków wynikających z ich złożenia w sprawozdawczości budżetowej za II kwartał 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 523-546)

4.2. Poniesione przez gminę wydatki budżetowe

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2015 wydatki ogółem Gminy wyniosły kolejno: 8.626,7 tys. zł, 8.015,3 tys. zł, 7.611,3 tys. zł, 7.567,8 tys. zł, 7.350,6 tys. zł.

Najwyższe wydatki ogółem poniesiono w 2011 r., które z każdym rokiem były niższe o od 0,6% (w 2014 r.) do 7,6% (w 2012 r.) w stosunku do roku poprzedniego. Kształtowanie się wydatków bieżących w tym okresie było następujące: 5.887,7 tys. zł, 6.305,6 tys. zł, 6.740,7 tys. zł, 6.858,1 tys. zł, 6.775,1 tys. zł. Jak widać, wydatki bieżące przejawiają tendencję rosnącą. Na wysokość wydatków bieżących wpływ znaczący m.in. miała wysokość wydatków ponoszonych na wypłaty wynagrodzeń wraz z pochodnymi, które stanowiły w wydatkach bieżących odpowiednio: 51,8%, 51,9%, 50,1%, 50,1% i 52,4%. Natomiast wydatki majątkowe miały tendencje malejącą. I tak w 2011 r. wynosiły one 2.739,0 tys. zł, w kolejnym roku zmalały o 60,2% (1.709,8 tys. zł), a w 2013 r. zmniejszyły się o 96,4% (870,7 tys. zł) w porównaniu do roku poprzedniego. W 2014 r. i 2015 r. wydatki te zmniejszyły się o ok. 23% w stosunku do roku poprzedniego, osiągając w 2015 r. wydatki w wysokości 575,5 tys. zł (a w 2014 r. – 709,7 tys. zł). Na wysokość wydatków majątkowych w latach 2011 – 2012 wpływ miała realizacja zadania w zakresie budowy oczyszczalni ścieków i kanalizacji. Gmina w 2011 r. wydatkowała na ten cel kwotę 2.391,7 tys. zł, co stanowiło 87,3% wydatków majątkowych, a w 2012 r.

⁴³ Lata 2010-2012 ogółem na osiem projektów otrzymano kwotę 967,5 tys. zł, 2013 r. – siedem projektów – kwota – 859,9 tys. zł, 2014 r. – pięć projektów – kwota otrzymana – 177,9 tys. zł, 2015 r. – cztery projekty – kwota otrzymana – 222,7 tys. zł.

poniesiono wydatki na ww. cel oraz budowę połączeń kanalizacyjnych w wysokości 894,5 tys. zł, tj. 52,3% wydatków majątkowych. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem wykazywał tendencję malejącą i wynosił od 31,7% w 2011 r. do 9,4 % w 2014 r. i do 7,8% w 2015 r. We wszystkich latach obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia wraz z pochodnymi było na zbliżonym poziomie i wynosiło od 50,1% w latach 2013-2014 do 52% w pozostałych latach.

(dowód: akta kontroli str.393-396, 547-680)

Zaplanowane zadania inwestycyjne w Wieloletniej Prognozie Finansowej⁴⁴ zostały zrealizowane z wyjątkiem wymiany złoża filtracyjnego na hydrofornie w Winnej Górze, gdyż złożona oferta znacznie przewyższała środki zaplanowane na ten cel w budżecie. Analizę wydatków majątkowych w kontekście realizacji celów przyjętych w Planach odnowy trzech miejscowości opisano w pkt. 5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 681-694)

Analiza wydatków w wybranych działach przedstawiała się następująco:

- transport i łączność – wysokość wydatków uzależniona była ściśle od realizowanych zadań inwestycyjnych. Najniższe wydatki poniesiono w 2012 r. (193,8 tys. zł), w którym nie ponoszono wydatków majątkowych, a najwyższe w 2015 r. (563,1 tys. zł) – wydatkowano kwotę 346,8 tys. zł na przebudowę drogi i zakup działek. Ponadto, w 2015 r. poniesiono o 88,9% większe wydatki na wynagrodzenia (83,2 tys. zł) w odniesieniu do poprzedniego roku (44,1 tys. zł) z uwagi na zatrudnienie dwóch pracowników w celu bieżącego utrzymania dróg. W 2014 r. wydatki bieżące (poza wynagrodzeniami z pochodnymi) były niższe o 43% (tj. o 52,1 tys. zł) w odniesieniu do 2013 r., co spowodowane było głównie większymi o ok. 36 tys. zł wydatkami na zimowe utrzymanie dróg w 2013 r. oraz większymi o ok. 16 tys. zł kosztów remontów dróg, tzw. przełomów po zimie;
- oświata i wychowanie oraz pomoc społeczna – opisano w pkt. 3 niniejszego wystąpienia;
- ochrona zdrowia – wydatki w latach 2012, 2014 i 2015 utrzymywały się na zbliżonym poziomie i wynosiły w granicach 23 - 24 tys. zł. W 2013 r. poniesiono wydatki w wysokości 29,7 tys. zł, w których mieściły się niewykorzystane środki z 2012 r. Wydatki przeznaczono na szersze działania w przeciwdziałaniu alkoholizmowi – zajęcia logopedyczne i psychologiczne dla dzieci z rodzin dotkniętych alkoholizmem;
- gospodarka komunalna i ochrona środowiska – w zakresie gospodarki ściekowej i ochrony wód najwyższe wydatki poniesiono w latach 2011- 2012, odpowiednio: 2.391,8 tys. zł i 911,2 tys. zł, które związane były z budową oczyszczalni ścieków i kanalizacji wraz z przyłączami kanalizacyjnymi. W latach 2013 – 2014 wynosiły one 122,5 tys. zł i 105,8 tys. zł. W 2015 r. wzrosły do 206,7 tys. zł, z których kwotę 123,8 tys. zł przeznaczono na dokumentację kanalizacyjną w dwóch miejscowościach oraz dokumentację przydomowych oczyszczalni ścieków (finansowane z tzw. funduszu sołeckiego). W rozdziale dotyczącym oczyszczania wsi, w latach 2011 – 2012 przeprowadzono zbiórkę odpadów wielkogabarytowych i selektywnych, na które wydatkowano po 17,4 tys. zł, a w 2013 r. – 4,3 tys. zł. Tylko w 2013 r. poniesiono wydatki w zakresie utrzymania zieleni w wysokości 221,7 tys. zł, które przeznaczono na budowę placów zabaw z utwardzeniem terenu w Słupi i w Gzowie;

⁴⁴ Sprawdzono na podstawie roku, od którego dana Wieloletnia Prognoza Finansowa obowiązywała, np. Wieloletnia Prognoza Finansowa na lata 2011-2015, sprawdzono zadania majątkowe zaplanowane na 2011 r.

- kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – wydatki wynosiły od 61,1 tys. zł w 2012 r. do 74 tys. zł w 2013 i 77,6 tys. zł w 2015 r. oraz 78 tys. zł w 2011 r. Najwyższe wydatki poniesiono w 2014 r. – w wysokości 153,6 tys. zł, w tym kwotę 85,4 tys. zł przeznaczono na realizację dwóch zadań dofinansowanych środkami z Unii Europejskiej, tj. na utworzenie młodzieżowego zespołu ludowego oraz poznanie rzemiosła ludowego i na cykl imprez społeczno – kulturalnych, jako szansa na integrację i aktywizację mieszkańców w zakresie sportu, kultury i rekreacji. W 2012 r. wydatki na wynagrodzenia (38,8 tys. zł) były niższe o 40,8% w porównaniu do poprzedniego roku (54,6 tys. zł) w związku z przebywaniem pracownika na zasiłku chorobowym i urlopie macierzyńskim

(dowód: akta kontroli str. 648-680, 695-700)

Gmina podejmowała działania w celu racjonalizacji wydatków poprzez m.in. dokonywanie bieżących zakupów po rozpoznaniu rynku i po uprzednim zebraniu ofert, dokonano zmiany operatora w celu obniżenia rachunków za opłaty telefoniczne i internetowe, podpisano umowę z operatorem, aby obniżyć koszty usług pocztowych. Przesyłki na terenie Gminy dokonywane są przez pracownika Urzędu, aby zmniejszyć koszty usługi listów poleconych za potwierdzeniem odbioru. Bieżące naprawy i remonty w Urzędzie i szkołach dokonywane są przez własnych pracowników, zlecono dowóz dzieci do szkoły firmie zewnętrznej, co pozwoliło obniżyć koszty o około 25 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 799-806)

4.3. Sytuacja ekonomiczna gminy

Opis stanu faktycznego

Zobowiązania ogółem⁴⁵ w przeliczeniu na jednego mieszkańca wykazywały tendencję spadkową, z wyjątkiem 2014 r. (1.269 zł), w którym wzrosły one o 6,3% w odniesieniu do roku poprzedniego (1.194 zł). W porównaniu do 2011 r. (2.453 zł) zmalały one o 93,3% na koniec 2014 r. i o 112,4% na koniec 2015 r. (do kwoty 1.155 zł). Zobowiązania ogółem bez zobowiązań na projekty unijne w przeliczeniu na jednego mieszkańca były najniższe w 2012 r. i wynosiły 394 zł, a następnie wykazywały tendencję wzrostową do 2014 r. (wzrost do kwoty 602 zł) i na koniec 2015 r. uległy zmniejszeniu o 10,9% (543 zł). Wartości te były na koniec 2011 r. (1.109 zł) ponad dwukrotnie wyższe w stosunku do 2015 r.

W 2011 r. zobowiązania ogółem przewyższały o 10,7% uzyskane przez Gminę dochody ogółem, a w kolejnych latach udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem wynosił od 35,2% w 2013 r. do 49,1% w 2012 r. Na koniec 2014 r. i 2015 r. wynosił on 46,1% i 40,8%.

Zobowiązania ogółem bez zobowiązań na projekty unijne na koniec roku budżetowego w latach 2011-2013 nie przekraczały 60% wykonanych dochodów ogółem, tj. zgodnie z postanowieniem art. 170 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (obowiązującym do końca 2013 r.). Wynosiły od 50% w 2011 r. do 21,9% w 2014 r., a na koniec 2015 r. – 19,2%, przy czym najniższe wartości uzyskano w 2012 i 2013 r., odpowiednio 10,9% i 14,9%.

Gmina zaciągnęła kredyty w Banku Spółdzielczym Ziemi Łowickiej⁴⁶ oraz pożyczki w WFOŚiGW⁴⁷. Oprocentowanie kredytów na dzień zawarcia umowy wynosiło od 3,6% (umowa z 18 grudnia 2013 r.) do 4,36% (22 lipca 2013 r.). Gmina poza sprzedażą w 2014 r. autobusu nie uzyskiwała dochodów majątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 393-396, 400, 547-647, 701)

⁴⁵ Zobowiązania ogółem w poszczególnych latach wynosiły odpowiednio: 6.609,1 tys. zł; 4.818,8 tys. zł; 3.237,9 tys. zł; 3.420,5 tys. zł i 3.109,0 tys. zł w 2015 roku

⁴⁶ Daty zaciągnięcia i kwoty kredytów przedstawiały się następująco: 22 lipiec 2013 r. – 650 tys. zł, 18 grudnia 2013 r. – 733,6 tys. zł i 30 wrzesień 2014 r. – 200 tys. zł

⁴⁷ Zaciągnięty w dniu 16 grudnia 2010 r. w kwocie 2.210,2 tys. zł i 12 grudnia 2013 r. – 120,0 tys. zł

Najwyższe obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia występowało w latach 2012-2013 i wynosiło 31,6% i 33,6%, a najniższe w 2014 r. – 1,9%. W latach 2011 i 2015 wynosiło 4,8%.

Natomiast obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia bez rat kapitałowych na projekty unijne osiągnęło najwyższą wartość w 2013 r. i wynosiło 13,2%, a najniższą w 2014 r. – 1,9%. Wskaźnik ten w 2011 r. wynosił 4,8% i 2,9% w 2015 r. oraz 3,1% w 2012 r. Wskaźniki te mieściły się w 15% limicie, ustalonym w art. 169 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia było bardzo wysokie w latach 2012 i 2013 osiągając wartości odpowiednio 164,9% i 151,4%. W 2011 i 2015 r. wynosił ono ok. 16% oraz 6,2% w 2014 r. W latach 2011-2013, obciążenie dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia przekraczało 100% i wynosiło 103,4% w 2011 r. i ok 141 w kolejnych latach. Wskaźnik ten w 2014 r. zmalał do 97,1% i w 2015 r. do 94,4%.

Najwyższy wskaźnik samofinansowania Gmina osiągnęła w latach 2012-2013 i wynosił odpowiednio 204,6% i 282,3%, który w 2014 r. zmalał do 78,8%, a w 2015 r. wzrósł do 145,4%. W 2011 r. wynosił 2,9%.

RIO pozytywnie zaopiniowała planowaną kwotę długu wynikającą z wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015-2019 (WPF) oraz uchwały budżetowej na 2015 r. Zadłużenie Gminy na koniec 2015 r. wynosiło 3.109 tys. zł, które zostanie spłacone do końca 2027 r., a w uzasadnieniu RIO stwierdziło m.in., że zadłużenie to zgodnie z WPF będzie spłacane środkami pochodzącymi z nadwyżki budżetowej.

Uzyskiwane przez Gminę dochody zapewniały wykonywanie zadań i pomimo wysokiego zadłużenia, Gmina prognozuje, że począwszy do 2017 roku w związku z oddaniem w 2016 r. do użytkowania farmy wiatrowej składającej się z 13 wiatraków nastąpi wzrost dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, co spowoduje kolejne możliwości finansowe w zakresie gminnych działań inwestycyjnych.

Na koniec 2014 roku wskaźnik spłat kredytów (z odsetkami) do dochodów wyniósł 1,88% i był niższy od maksymalnego – 2,47%, wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wprowadzenie nowego wskaźnika zadłużania ograniczyło maksymalną wysokość rocznej kwoty rozchodów⁴⁸ z 15% do 2,47% planowanych dochodów budżetowych.

Przed przygotowaniem projektu budżetu na rok 2014 w oparciu o nowo obowiązujące zapisy art. 243 ustawy o finansach publicznych, stwierdzono, że mimo możliwości finansowych Gminy zaplanowane spłaty kredytów wg harmonogramów na rok 2014 nie spełniłyby omawianego wskaźnika. Podjęto decyzję o konsolidacji kredytów w 2013 roku i dokonaniu możliwie największej spłaty rat w grudniu 2013 roku, aby w roku 2014 spłacić 74 924,00 zł, stanowiące spłatę 2 rat pożyczki w WFOŚiGW w Łodzi. W listopadzie 2013 roku zwiększono przychody budżetu Gminy o kwotę 733,6 tys. zł z tytułu zaciągnięcia kredytu długoterminowego w banku komercyjnym z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek w ww. kwocie. Kredyt zaplanowano z roczną karencją w spłacie kapitału i rozłożono do spłaty na lata 2015-2027. Planowany kredyt długoterminowy przeznaczony został na: całkowitą spłatę kredytu zaciągniętego w 2010 roku w kwocie 577,4 tys. zł oraz na roczną spłatę kredytu zaciągniętego w 2013 roku w kwocie 81,2 tys. zł oraz dwie raty pożyczki w WFOŚiGW w kwocie 74, 9 tys. zł.

Skarbnik Gminy poinformował, że przed takim dylematem znalazła się nie tylko nasza Gmina. Wejście w życie art. 243 ustawy o finansach publicznych spowodowało w większości przypadków jedynie wydłużenie spłaty zobowiązań,

⁴⁸ Dotyczy stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.

a w konsekwencji wzrost kosztów obsługi długu. Co więcej, analiza wskaźnika określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych nie oddaje w pełni skali zagrożeń związanych w zadłużeniem poszczególnych samorządów.

Z założenia wprowadzenie opisanych powyżej rozwiązań służyć miało dostosowaniu poziomu spłat zobowiązań do zasobności budżetu jednostek samorządu terytorialnego i miało zapobiegać ich nadmiernemu zadłużaniu się. Wprowadzenie ich w życie zwiększyło zależność pomiędzy możliwościami finansowymi gmin, a wielkością spłat ich zobowiązań i poziomem zadłużenia. Potencjał finansowy gmin ustalany jest na podstawie danych z trzech lat poprzedzających rok „n”.

Gmina nie posiadała zobowiązań wymagalnych na koniec lat 2011-2015.

(dowód: akta kontroli str. 393-396, 702-728)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Uzyskiwane przez Gminę dochody zapewniały w okresie kontrolowanym wykonywanie zadań, nie mniej jednak sytuacja ekonomiczno – finansowa Gminy, a w szczególności wysoki wskaźnik zadłużenia, zbliżony do wskaźnika wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych, ograniczającego maksymalną wysokość rocznej kwoty rozchodów, świadczyć może o ograniczonych możliwościach Gminy w najbliższych latach do podejmowania działań inwestycyjnych.

5 Oddziaływanie gminy na niekorzystne czynniki rozwojowe

Opis stanu
faktycznego

Gmina opracowała strategię rozwiązywania problemów społecznych na lata 2010-2015 oraz wieloletnie prognozy finansowe ze wskazaniem planowanych do realizacji przedsięwzięć i ich szacunkowych kosztów. Posiadała dla całego obszaru Gminy „Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Słupia”⁴⁹. Ponadto, Gmina posiadała aktualne plany zagospodarowania przestrzennego obejmujące około 66% (2.700 ha) powierzchni Gminy (4.116 ha). Plany te obejmowały głównie tereny pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i zagrodową (przy drogach gminnych i wewnętrznych oraz powiatowych), zabudowę usługową i infrastrukturę techniczną (urządzenia i obiekty elektroenergetyczne). Obecnie przystąpiono do opracowania miejscowego planu przestrzennego dla miejscowości Krosnowa (tereny rolne) obejmującego ok. 210 ha.

W latach 2009 – 2010 opracowano Plany odnowy dla trzech miejscowości z terenu Gminy⁵⁰, w których zamieszkiwało ok. 50% mieszkańców gminy. Plany odnowy opracowano na lata 2009 – 2015 dla miejscowości Słupia i Winna Góra oraz dla wsi Gzów na lata 2010 - 2016. W planach odnowy opracowano m.in. korzystne i niekorzystne cechy wewnętrzne tych miejscowości, jak i potencjalne szanse, zagrożenia występujące w otoczeniu, które mogą mieć wpływ na przyszłość wsi i mieszkańców. Jako słabe strony wymieniono m.in.: brak zbiorników wodnych i kanalizacji sanitarnej, słabe połączenia komunikacją publiczną, brak miejsca do czynnego uprawiania sportu, brak małej architektury, zły stan nawierzchni dróg. Zagrożenia to m.in.: zła sytuacja rolnictwa, rosnące bezrobocie, narastająca

⁴⁹ Zatwierdzone uchwałą Rady Gminy z 31 stycznia 2014 r., poprzednio obowiązywało Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uchwalone przez Radę Gminy w dniu 26 czerwca 2009 r.

⁵⁰ Na terenie Gminy znajduje się 11 miejscowości

konkurencja w pozyskiwaniu inwestorów z zewnątrz, odpływ wysokokwalifikowanej siły roboczej (młodzieży) do rejonów o bardziej korzystnych warunkach pracy i kształcenia.

W dokumentach tych, jako najważniejsze cele do zrealizowania w latach objętych tymi planami, po konsultacjach społecznych zaplanowano realizację dziewięciu zadań inwestycyjnych, które przyczynią się m.in. do rozwoju społeczno – ekonomicznego, aktywizacji mieszkańców, rozwoju sportu, który zniweluje problemy społeczne i zmniejszy problemy w sferze patologii społecznej, integracji społeczności wiejskiej, podniesienie atrakcyjności turystycznej wsi, wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej w tych miejscowościach. Z zaplanowanych inwestycji nie zrealizowano jednej, tj. zagospodarowanie terenu wokół świetlicy sołeckiej w Winnej Górze. Na 2010 r. zaplanowano realizację tego zadania w dwóch miejscowościach, a otrzymano dofinansowanie w kwocie umożliwiającej realizację inwestycji w jednej miejscowości, którą zrealizowano w Słupi.

Obecnie – jak wyjaśnił Wójt - opracowywana jest Strategia Rozwoju Gminy Słupia na lata 2016 – 2022. Podejmowano działania w celu ustalenia problemów mieszkańców i ich potrzeb poprzez m.in.

- organizowanie spotkań z mieszkańcami (organizowane zebrania wiejskiej, co najmniej raz w roku), na których omawiano bieżące problemy i potrzeby mieszkańców;
- od 2015 r. w budżecie Gminy wyodrębniono fundusz sołecki, co przyczynia do aktywności mieszkańców w celu jego opracowania oraz realizacji swych oczekiwań i potrzeb. W uchwalonym budżecie na 2015 r., wyszczególniono plan wydatków na przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszu sołeckiego;
- organizowanie spotkań ze stowarzyszeniami jak np. OSP, Klub Sportowy, Związek Emerytów, Rady Rodziców, które pozwalały na zdiagnozowanie ich potrzeb;
- przeprowadzono ankiety dotyczące: budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, budowy paneli fotowoltaicznych oraz zbiórki azbestu zalegających na terenie posesji mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 227-239, 681-693, 729-786, 799-806)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Gmina poprzez m.in. budowę sieci kanalizacyjnej i realizację innych zadań inwestycyjnych (budowę kompleksu sportowego i remont boiska sportowego, zagospodarowanie terenów wokół świetlic sołeckich, budowę placu zabaw itp.) oddziaływała na niekorzystne czynniki rozwojowe, w tym m.in. na rozwój społeczno – ekonomiczny, aktywizację mieszkańców, rozwój sportu, który zniweluje problemy społeczne i zmniejszy problemy w patologii społecznej oraz podniesie atrakcyjność miejscowości z terenu Gminy.

6 Współdziałanie w wykonywaniu zadań z innymi jednostkami samorządu terytorialnego

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie Gmina współpracowała ze Starostwem Powiatowym w Skierniewicach przy realizacji następujących zadań:

- zorganizowanie i koordynowanie przez powiat skierniewicki porad lekarza psychiatry dla dzieci zamieszkałych na terenie Gminy. Gmina każdego roku przekazywała powiatowi na ten cel kwotę 1.440 zł w formie dotacji celowej;
- przebudowa drogi powiatowej we wsi Gzów w 2013 r. Gmina przekazała na ten cel kwotę 50 tys. zł;
- przebudowa drogi powiatowej we wsi Winna Góra. Inwestycja ta będzie realizowana w 2016 r., a umowa o partnerstwie została podpisana

w październiku 2015 r. Gmina zobowiązała się do partycypowania w kosztach realizacji tego zdania w wysokości 313,4 tys. zł.

Przy przebudowie trzech dróg dojazdowych do gruntów rolnych (w 2011 r, 2014 i 2015) współpracowano z Samorządem Województwa Łódzkiego, który dofinansowywał te zadania w łącznej kwocie 326,7 tys. zł.

W 2008 r. Gmina przystąpiła do Lokalnej Grupy Działania „GNIAZDO” wraz z dziewięcioma innymi jednostkami samorządu terytorialnego (osiem gmin z powiatu skierniewickiego i jedna z łowickiego). W latach 2011 – 2015 Gmina otrzymała dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 dla dziesięciu zdań w łącznej kwocie 299,3 tys. zł. Wnioski składane były do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego za pośrednictwem LGD Gniazdo.

Zarząd LGD Gniazdo w dniu 22 grudnia 2015 r. podjął uchwałę w sprawie Lokalnej Strategii Rozwoju Stowarzyszenia w okresie programowania 2014 – 2020.

Wójt wyjaśnił, że Gmina będzie dążyła do współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej, gdyż w programach tych stawiane są wymagania partnerstwa na rzecz realizacji zadań publicznych. Zadaniem takim jest przebudowa i remont dróg gminnych, a partnerem mógł być powiat i gmina Lipce Reymontowskie. Ponadto, Wójt wyjaśnił, że możliwość współpracy z innymi jednostkami byłaby korzystna na gruncie wspólnych zamówień publicznych np. zakup energii elektrycznej, opału, co mogłoby skutkować korzyściami finansowymi dla współpracujących. Jako zagrożenia tej współpracy, Wójt wskazał na ograniczony czas i zakres podejmowanych decyzji, mniejsza kontrola merytoryczna i finansowa oraz ograniczony dostęp do dokumentów. Natomiast po stronie mieszkańców/petentów - wydłużony czas dojazdu do danej jst oraz dłuższy czas oczekiwania na załatwienie sprawy, więcej petentów..

Organy Gminy nie podejmowały działań w zakresie możliwości połączenia z inną gminą, gdyż zarówno Organy Gminy, jak i mieszkańcy są nastawieni sceptycznie do tego zagadnienia i stoją na stanowisku, że mała gmina „jest bardziej ludzka i przyjazna dla petenta”. Sprawy załatwiane są w większości od ręki – w kilka minut i tego mieszkańcy oczekują. Ponadto, Wójt wyjaśnił, że w małej Gminie, taka jak Słupia prowadzone jest dużo inwestycji przy udziale środków z Unii Europejskiej i „*jestemy w stanie zaspokoić potrzeby mieszkańców w tej dziedzinie*”.

(dowód: akta kontroli str. 501-505, 648-680, 787-806)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵¹, wnosi o:

1. zatrudnienie wymaganej liczby pracowników socjalnych w pełnym wymiarze czasu pracy, określonej w art. 110 ust. 11 i ust. 12 ustawy o pomocy społecznej,
2. zaplanowanie w budżecie gminy środków na dokształcanie nauczycieli, zgodnie z postanowieniami art. 70a ust. 1 Karty Nauczyciela.

⁵¹ Dz.U. z 2015 r., poz.1096

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Łodzi.

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 wniosków pokontrolnych 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.

Łódź, dnia 2 marca 2016 r.

Kontroler
Marianna Rejnuś- Sałek
gł. specjalista k.p.


Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


Podpis

