



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.032.01.2015

P/15/066

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

[llu@nik.gov.pl](mailto:llu@nik.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/066 – Wykonywanie wybranych zadań publicznych przez małe gminy.
Okres objęty kontrolą	Lata 2011–2015 do 30 września. W zakresie pozyskiwania środków unijnych - lata perspektywy finansowej 2007–2013 <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Wojciech Niemyski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98480 z dnia 14 grudnia 2015 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Komarówce Podlaskiej (dalej: „Urząd”), ul. Krótka 7, 21-311 Komarówka Podlaska
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ireneusz Demianiuk, Wójt Gminy Komarówka Podlaska (dalej: Wójt Gminy) od dnia 6 grudnia 2006 r.  (dowód: akta kontroli str. 10)

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

### Ocena ogólna

W latach 2011–2015 (III kwartały) Gmina Komarówka Podlaska (dalej: *Gmina*) zaspokajała większość podstawowych potrzeb wspólnoty. Możliwości Gminy w zakresie skutecznego wpływu na podniesienie jakości życia jej mieszkańców ograniczał jednak poziom uzyskiwanych dochodów, w szczególności dochodów własnych. Gmina prawidłowo realizowała zadania z zakresu gospodarowania odpadami, edukacji oraz kultury, w tym prowadzenia biblioteki samorządowej. Z uwagi na rozwiniętą sieć dróg działania Gminy polegały głównie na odtwarzaniu bądź zabezpieczeniu dotychczasowej infrastruktury i realizowane były z udziałem środków zewnętrznych, w tym pożyczek i kredytów. Poziom zadłużenia Gminy oraz koszty jego obsługi zbliżały się do maksymalnego poziomu określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Analiza przeprowadzona na wybranej próbie zadań wykazała, że do ich wykonywania zatrudniono pracowników posiadających wystarczające doświadczenie i kwalifikacje. W imieniu Gminy zadania z zakresu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków realizował związek międzygminny, który wykonywał je na poziomie niższym od średniej w powiecie i województwie<sup>3</sup>. W przyjętej strategii Gmina zdiagnozowała niekorzystne czynniki rozwojowe oraz podejmowała działania zmierzające do ich ograniczenia, również w porozumieniu z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Nie wszystkie zaplanowane przedsięwzięcia zrealizowano (np. pomimo założeń nie rozbudowano sieci kanalizacji sanitarnej).

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- niewykazaniu w deklaracji na podatek od nieruchomości za 2011 rok gruntów, stanowiących własność Gminy, zajętych m.in. pod drogi wewnętrzne i zaniżeniu

<sup>1</sup> Dane z roku 2000 jako wyjściowe do analizy porównawczej.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>3</sup> Porównania dotyczą powiatu radzyńskiego oraz województwa lubelskiego.

w związku z tym potencjalnych dochodów podatkowych, stanowiących podstawę ustalenia części wyrównawczej subwencji ogólnej dla Gminy o 574,1 tys. zł, co skutkowało jej zawyżeniem na 2013 rok o 494,4 tys. zł,

- niewykazaniu w sprawozdaniu Rb-27S za rok 2012 oraz w sprawozdaniu Rb-PDP na koniec 2012 roku, skutków złożonej korekty deklaracji na podatek od nieruchomości za 2012 r. oraz zaniżeniu potencjalnych dochodów podatkowych, stanowiących podstawę ustalenia części wyrównawczej subwencji ogólnej dla Gminy o 573,8 tys. zł, co skutkowało jej zawyżeniem na 2014 rok o 487,9 tys. zł,
- niewykazaniu w sprawozdaniach budżetowych Rb-Z za lata 2011-2014 zobowiązań, wynikających z kredytów zaciągniętych na realizację zadań inwestycyjnych finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz niewykazaniu w sprawozdaniach Rb-NDS za lata 2011-2014 rozchodów na spłatę tych kredytów,
- nieaktualizowaniu ewidencji zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowe i przydomowych oczyszczalni ścieków, w celu kontroli sposobu i częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej, co stanowiło naruszenie obowiązku wynikającego z art. 3 ust. 3 pkt 1-2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>4</sup>,
- nieprowadzeniu ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli i przepustów, wymaganej przepisami art. 10 ust. 11 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>5</sup> oraz nieprzeprowadzaniu okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 20 pkt 10 powołanej ustawy.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Ogólna charakterystyka Gminy<sup>6</sup>

Opis stanu  
faktycznego

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: *GUS*) liczba ludności zamieszkałej w Gminie zmniejszyła się w latach 2011–2014 z 4.557 do 4.446 (4.936 w 2000 r.), natomiast wg ewidencji ludności prowadzonej w Urzędzie, liczba ludności<sup>7</sup> zmniejszyła się z 4.819 do 4.677 osób (5.159 w 2000 r.). Natomiast zorganizowanym przez Gminę systemem odbioru od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych objęte były 3.424 osoby<sup>8</sup>. Na zmniejszenie liczby mieszkańców wpływ miało m.in. ujemne - we wszystkich zbadanych latach - saldo migracji<sup>9</sup>.

W latach 2011–2014 zmniejszyła się liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym<sup>10</sup>, produkcyjnym<sup>11</sup> oraz poprodukcyjnym<sup>12</sup>. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych w stosunku do liczby mieszkańców w wieku produkcyjnym nieznacznie wzrosła (z 8,4% do 8,6%), ale była niższa niż w powiecie i województwie<sup>13</sup>. W badanym okresie wystąpił niewielki wzrost liczby ludności pracującej na 1.000 mieszkańców (z 50 do 56 osób<sup>14</sup>), a udział ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób

<sup>4</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm. Dalej: „ustawa o utrzymaniu czystości”.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 460 ze zm. Dalej: „ustawa o drogach publicznych”.

<sup>6</sup> Dane statystyczne pozyskano z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego – [stat.gov.pl](http://stat.gov.pl).

<sup>7</sup> Według miejsca zameldowania.

<sup>8</sup> Liczbę mieszkańców wytwarzających odpady komunalne ustalono poprzez wywiady środowiskowe przeprowadzone w okresie grudzień 2015 r. – styczeń 2016 r., przez sołtysów poszczególnych sołectw. Ustalenie tej liczby na podstawie złożonych deklaracji w sprawie zagospodarowania odpadów komunalnych było niemożliwe, gdyż w Gminie obowiązują stawki od gospodarstw domowych zamieszkiwanych przez: 1 osobę, 2 osoby, 3-4 osoby, 5 i więcej osób.

<sup>9</sup> Saldo migracji w latach 2011-2014 wyniosło odpowiednio: -5, -25, -29 i -20, natomiast w 2000 roku wyniosło - 29 osób.

<sup>10</sup> 870 osób w 2011 r., 862 osoby w 2012 r., 831 osób w 2013 r. oraz 807 osób w 2014 r. (1.257 osób w 2000 r.).

<sup>11</sup> 2.680 osób w 2011 r., 2.674 osoby w 2012 r., 2.666 osób w 2013 r. oraz 2.645 osób w 2014 r. (2.553 osoby w 2000 r.).

<sup>12</sup> 1.007 osób w 2011 r., 999 osób w 2012 r., 996 osób w 2013 r. oraz 994 osoby w 2014 r. (1.126 osób w 2000 r.).

<sup>13</sup> W powiecie wskaźnik ten wzrósł z 9,5% do 9,7%, natomiast w województwie udział ten zmniejszył się z 8,9% do 8,7%.

<sup>14</sup> Dane GUS nie obejmują m.in. pracujących w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie.

w wieku produkcyjnym zmalał z 70 do 68 osób. Dla porównania, w 2014 r. na 100 osób w wieku produkcyjnym w powiecie przypadają 62 osoby w wieku nieprodukcyjnym, natomiast w województwie było to 60 osób.

Liczba podmiotów z terenu Gminy ujętych w rejestrze REGON<sup>15</sup> na 10 tys. mieszkańców wzrosła z 419 w 2011 r. do 472 w 2014 r., ale była niższa niż powiecie i województwie (w powiecie liczba ta wzrosła z 597 do 634, natomiast w województwie z 746 do 799).

W latach 2011–2014 nie wystąpiły istotne zmiany warunków mieszkaniowych. Liczba mieszkań na terenie Gminy wzrosła z 1.595 w 2011 r. do 1.612 w 2014 r. (1.581 w 2000 r.), natomiast średnia powierzchnia mieszkań wynosiła ok. 86 m<sup>2</sup> (72m<sup>2</sup> w 2000 r.). Gmina nie posiadała lokali socjalnych. W latach 2011–2014 wzrosła liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych (z 392 do 408) oraz łączna kwota tych dodatków (z 49,9 tys. zł do 54,5 tys. zł).

W latach 2011–2014 długość dróg gminnych wynosiła 68 km (wzrost o 4 km wobec 2000 roku), natomiast dróg powiatowych na terenie Gminy – 61,1 km (spadek o 4 km wobec 2000 roku). Drogowy układ komunikacyjny wzmocniła przebiegająca przez Gminę droga krajowa nr 63 o długości 5,357 km oraz droga wojewódzka nr 813 o długości 11,277 km. W stosunku do powierzchni Gminy (138 km<sup>2</sup>) drogi gminne stanowiły 0,49 km/km<sup>2</sup>, drogi powiatowe 0,44 km/km<sup>2</sup>, drogi wojewódzkie 0,08 km/km<sup>2</sup>, natomiast drogi krajowe 0,04 km/km<sup>2</sup>. W kontrolowanym okresie zwiększyła się długość gminnych dróg utwardzonych z 28,8 km w 2011 r. do 34,2 km w 2014 r. a stan tych dróg uległ poprawie<sup>16</sup>. Rodzaj nawierzchni oraz stan techniczny dróg powiatowych w latach 2011-2014 nie uległ zmianie<sup>17</sup>.

Liczba załatwionych spraw z zakresu akt stanu cywilnego była zbliżona w latach 2011 i 2014 (301 i 337 spraw) oraz w latach 2012 i 2013 (667 i 606 spraw). W kontrolowanym okresie wydano cztery decyzje meldunkowe (jedną w 2011 r. oraz trzy w 2014 r.), zarejestrowano 67 nowych podmiotów gospodarki narodowej.

(dowód: akta kontroli str. 3-7)

## 1. Zapewnienie odpowiedniej kadry w Urzędzie

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2011-2012 w Urzędzie zatrudnionych było 25 osób, natomiast od 2013 r. 27 osób. Analiza kwalifikacji trzech pracowników Urzędu, którym powierzono zadania w zakresie: wymiaru podatków lokalnych, inwestycji, ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego wykazała, że kwalifikacje dwóch pracowników odpowiadały wymaganiom określonym w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>18</sup> oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych<sup>19</sup>, natomiast w jednym przypadku wymagania te nie zostały spełnione<sup>20</sup>, co nie wpłynęło jednak negatywnie na jakość realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 9-19)

1.2. W latach 2011-2014 w Gminie wydano łącznie 8.918 decyzji w sprawach dotyczących podatków lokalnych<sup>21</sup>, z których 72 decyzje wydano na wniosek podatnika. W okresie tym nie składano odwołań od decyzji wydanych w sprawach

<sup>15</sup> Rejestr Gospodarki Narodowej.

<sup>16</sup> W latach 2011-2014 udział dróg w dobrym stanie technicznym wzrósł do 38,3% (w 2011 r. nie wystąpiły), natomiast zmniejszeniu uległ udział dróg w stanie zadowalającym (z 97,1% do 59,3%) oraz złym (z 2,9% do 2,4%).

<sup>17</sup> W okresie tym drogi utwardzone (bitumiczne) stanowiły 57,19 km (stan niezadowalający), natomiast drogi gruntowe stanowiły 3,888 km (stan niezadowalający).

<sup>18</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1786.

<sup>20</sup> Osoba zatrudniona na stanowisku inspektora ds. wymiaru podatków i opłat lokalnych nie posiadała wyższego wykształcenia.

<sup>21</sup> Decyzje dotyczące podatków: rolnego, leśnego, od nieruchomości oraz decyzje łączne dla tych podatków. Liczba ta obejmuje również decyzje zmieniające wymiar podatku, związane z obrotem nieruchomościami.

podatków lokalnych. Badanie próby pięciu decyzji<sup>22</sup> wykazało, iż decyzje wydano w terminie nie dłuższym niż 24 dni od daty złożenia wniosku przez podatnika.

(dowód: akta kontroli str. 20-21)

Gmina w całości objęta była miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego<sup>23</sup>. W okresie objętym kontrolą nie wydawano decyzji o warunkach zabudowy, gdyż określenie tych warunków odbywało się poprzez wydanie wypisu i wyrys z planu. W zbadanych sześciu sprawach, wydanie wypisu oraz wyrys trwał nie dłużej niż siedem dni.

(dowód: akta kontroli str. 22-23)

W kontrolowanym okresie przeprowadzono 38 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w trakcie których nie składano protestów oraz odwołań.

(dowód: akta kontroli str. 24-26)

W latach 2011–2015 Rada Gminy Komarówka Podlaska (dalej: *Rada Gminy*) podjęła 303 uchwały. Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczyły całości lub części pięciu uchwał (1,6%)<sup>24</sup>. Wójt Gminy wyjaśnił, że (...) *Rada Gminy Komarówka Podlaska, pomimo otrzymania zawiadomień o wszczęciu postępowania nadzorczego nie dokonała korekt uchwał z uwagi na wcześniej zaplanowane terminy posiedzeń Rady Gminy wykraczające poza terminy ustalone przez organy nadzoru. Pomimo świadomości o konieczności zmiany kwestionowanych uchwał, Urząd nie podejmował działań w kierunku zwołania dodatkowych posiedzeń Rady Gminy, gdyż z ich posiedzeniem związany jest koszt wypłaty diet radnym.*

W analogicznym okresie Wójt Gminy wydał 304 zarządzenia, w odniesieniu do których nie wszczynano postępowań w sprawie stwierdzenia naruszenia prawa oraz nie wydano rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających ich nieważność.

W latach 2011–2015 do Urzędu złożono siedem skarg. Jedna skarga dotyczyła pracy Wójta Gminy, natomiast pozostałe nie dotyczyły pracy urzędników. Po rozpoznaniu w dniu 30 września 2013 r. Rada Gminy uznała skargę dotyczącą zachowania Wójta Gminy za niezasadną (uchwała Nr XXVI/152/2013).

W badanym okresie do Urzędu złożono 46 wniosków. Wnioski dotyczyły głównie bieżących remontów dróg oraz wjazdów do posesji (24 wnioski), sposobu zagospodarowania nieruchomości w miejscowym planie oraz zmiany przeznaczenia (osiem wniosków), czy też propozycji poprawy bezpieczeństwa na drogach (np.: doświetlenia ulicy, montażu lustra drogowego). Po weryfikacji, 30 wniosków załatwiono pozytywnie, dwa rozpatrzono negatywnie<sup>25</sup>, natomiast 14 przekazano do rozpatrzenia właściwym organom.

(dowód: akta kontroli str. 27-56, 956-987)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W Gminie realizację wybranych do badania zadań powierzono pracownikom posiadającym stosowne doświadczenie, którzy podnosili swoje kwalifikacje zawodowe. Analiza przeprowadzona na wybranej próbie spraw wykazała, że pracownicy prowadzący te sprawy rzetelnie i terminowo wykonywali swoje obowiązki.

<sup>22</sup> Próba badawcza stanowiła 10% postępowań wszczętych na wniosek obywateli z wybranych dwóch lat objętych kontrolą.

<sup>23</sup> Plan przyjęty uchwałą Rady Gminy Nr IX/51/2003 z dnia 30 września 2003 r., zmieniony uchwałami Rady Gminy: Nr VIII/114/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. oraz Nr III/13/2014 z dnia 19 grudnia 2014 r.

<sup>24</sup> Rozstrzygnięcia nadzorcze Kolegium RIO w Lublinie dotyczyły uchwał Rady Gminy Nr: V/33/2011 z 31 marca 2011 r., XI/71/2015 z 27 listopada 2015 r. oraz XI/78/2015 z 27 listopada 2015 r., natomiast rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Lubelskiego dotyczyły uchwał Rady Gminy Nr: XXIX/181/2014 z 21 stycznia 2014 r. oraz X/56/2015 z 29 października 2015 r.

<sup>25</sup> Jeden wniosek dotyczył zwiększenia limitu punktów sprzedaży napojów alkoholowych powyżej 4,5%, a drugi - odebrania psa z prywatnej posesji.

## 2. Wykonywanie przez Gminę wybranych zadań dotyczących zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej

Opis stanu faktycznego

2.1.1. Zadania dotyczące wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz kanalizacji, w tym usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych.

W celu realizacji zadań z zakresu wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, wynikających z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>26</sup>, Rada Gminy, wraz z trzynastoma innymi gminami, utworzyła Międzygminny Związek Komunalny z siedzibą w Parczewie (dalej: *MZK Parczew*)<sup>27</sup>.

W latach 2011–2014 długość gminnej sieci wodociągowej wzrosła z 40,3 do 40,5 km (0,5%). Sieć wodociagową doprowadzono m.in. do miejscowości: Komarówka Podlaska, Derewiczna, Brzozowy Kąt, Walinna, natomiast nie wykonano tej sieci w trzech większych skupiskach mieszkańców, zlokalizowanych wokół miejscowości: Kolembrody, Żelazna oraz Przegaliny Duże. Dynamika rozbudowy sieci wodociągowej w badanej Gminie była niższa od przyrostu tej sieci w powiecie (wzrost o 2% z 852,8 do 870 km) oraz w województwie (wzrost o 5% z 19.856,4 do 20.863,8 km). Od 2011 do 2014 roku liczba obiektów przyłączonych do gminnej sieci wodociągowej zmniejszyła się z 780 do 754. W tym samym czasie w powiecie oraz województwie liczba obiektów przyłączonych do sieci wodociągowej wykazywała tendencję wzrostową<sup>28</sup>. Zdaniem Wójta Gminy spadek ten wynika z migracji do większych miast, a przyłącza doprowadzone wcześniej do opuszczonych gospodarstw domowych są wyłączane z eksploatacji.

W zbadanym okresie liczba osób korzystających z gminnej sieci wodociągowej wzrosła z 2.246 do 2.381 osób (wzrost o 6%). Przyrost ten był wyższy w stosunku do osiągniętego w województwie<sup>29</sup>, jednak niższy w stosunku do przyrostu w powiecie<sup>30</sup>. Na koniec 2014 r. z sieci wodociągowej korzystało 53,6% ogółu ludności, co dalece odbiega od tego udziału w powiecie (85,6%) oraz w województwie (86,7%).

W złożonych wyjaśnieniach Wójt Gminy podał, iż (...) *Gmina Komarówka Podlaska w ramach własnego budżetu nie jest w stanie samodzielnie podjąć się tak kosztownego przedsięwzięcia jak budowa sieci wodociągowej. W latach 2010–2011 wybudowane zostało łącznie 14,154 km sieci oraz 123 szt. przyłączy wodociagowych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013. W kolejnych latach planowano rozbudować sieć wodociagową, tak aby objęła ona miejscowości Przegaliny Duże i Żulinki, jednak ze względu na niskie możliwości budżetowe inwestycji nie zrealizowano.*

Koszt jednostkowy pobrania i uzdatnienia 1 m<sup>3</sup> wody wyniósł: 2,13 zł w 2011 r., 2,33 zł w 2012 r., 3,06 zł w 2013 r. oraz 2,72 zł w 2014 r., natomiast opłata za zaopatrzenie w wodę w kontrolowanym okresie nie uległa zmianie i wynosiła 2,30 zł netto (2,48 zł brutto). W złożonych wyjaśnieniach Wójt Gminy poinformował, że dla utrzymania płynności finansowej Zakład Usług Wodnych (dalej: *ZUW*) *MZK Parczew* posiada fundusz obrotowy, z którego pokrył powstałą stratę.

W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przerwy w dostawie wody, a realizowane dostawy wody (68-72 tys. m<sup>3</sup> rocznie) stanowiły 25-26% możliwości Gminy<sup>31</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 57-125, 833-849)

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

<sup>27</sup> Uchwała Rady Gminy Nr III/18/98 z dnia 28 listopada 1998 r. w sprawie utworzenia oraz przyjęcia statutu *MZK Parczew*.

<sup>28</sup> W latach 2011-2014 liczba przyłączy wodociagowych w powiecie wzrosła z 12.618 do 12.635, natomiast w województwie wzrosła z 350.498 do 365.365.

<sup>29</sup> Wzrost liczby użytkowników z 1769255 do 1862047 (przyrost o 5,2%).

<sup>30</sup> Wzrost liczby użytkowników z 46.187 do 51.870 osób (przyrost o 12%).

<sup>31</sup> W pozwoleniu wodno-prawnych wydajność ujęcia określono na 750m<sup>3</sup> wody na dobę.

Urząd, zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, prowadził ewidencje zbiorników bezodpływowych do gromadzenia nieczystości ciekłych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, zlokalizowanych na terenie Gminy. Według tej ewidencji na terenie Gminy zlokalizowanych było 1.057 zbiorników bezodpływowych oraz 37 przydomowych oczyszczalni ścieków. Pracownik Urzędu zajmujący się prowadzeniem rejestru poinformował, że ostatnia aktualizacja tej ewidencji przeprowadzona została w 2013 roku oraz że nie monitorowano częstotliwości opróżniania zaewidencjonowanych zbiorników.

Od 1 czerwca 2015 r. zadanie dotyczące odprowadzania ścieków komunalnych realizowane było przez ZUW MZK Parczew. Wcześniej, zadanie to Gmina realizowała samodzielnie.

Na obszarze Gminy zbiorcza sieć kanalizacyjna zlokalizowana była w obrębie miejscowości Komarówka Podlaska. W latach 2011–2014 długość tej sieci nie uległa zmianie i wynosiła 10,2 km. W analogicznym okresie w powiecie długość sieci wzrosła z 124,4 do 150 km (o 20,6%), natomiast w województwie z 4.853,6 do 5.918 km (o 21,9%). W zbadanym okresie liczba obiektów przyłączonych do gminnej sieci kanalizacyjnej wzrosła o 9% (z 286 do 312), jednak przyrost liczby przyłączy był niższy od osiągniętego w powiecie (10,1%) oraz znacząco odbiegał od dynamiki w województwie (17%). Liczba użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej wzrosła o 2,7% (z 1.199 do 1.232 osób). Również przyrost tego wskaźnika był wyższy w powiecie (9,3%) oraz województwie (5,1%). Na 31 grudnia 2014 r. z gminnej sieci kanalizacji sanitarnej korzystało 27,7% ogółu ludności. Wskaźnik ten w powiecie wyniósł 36,9%, natomiast w województwie - 51,5%. W wyjaśnieniach Wójt Gminy zawarł, iż *Gmina Komarówka Podlaska zrealizowała projekt dotyczący budowy sieci kanalizacyjnej w 2004 roku przy współfinansowaniu ze środków przedakcesyjnych (...) W kolejnych latach mimo planów związanych z rozbudową sieci kanalizacyjnej nie udało się ich zrealizować. Głównym powodem była realizacja innych projektów i priorytetów ustalonych do realizacji przez Radę Gminy Komarówka Podlaska.*

W poszczególnych latach okresu 2011-2014 koszt oczyszczania ścieków komunalnych wyniósł odpowiednio: 9,95 zł, 3,72 zł, 3,23 zł oraz 3,61 zł. W okresie tym obowiązywała stawka, ustalona jeszcze w 2001 r., 3,20 zł od 1m<sup>3</sup> ścieków komunalnych spławianych kanalizacją, 4 zł za 1m<sup>3</sup> ścieków dostarczonych przez mieszkańców Gminy do punktu zlewnego oraz 5,60 zł za 1m<sup>3</sup> ścieków komunalnych dostarczonych spoza terenu Gminy. Według Wójta Gminy *Brak waloryzacji stawki opłaty za oczyszczanie ścieków komunalnych wynikał z faktu, iż istniejąca stawka stanowiła znaczne obciążenie budżetu mieszkańca Gminy Komarówka Podlaska a zwiększenie jej spowodowałoby nagminne odprowadzanie ścieków przez mieszkańców do nielegalnych źródeł (...).*

Gmina wspierała budowę przydomowych oczyszczalni ścieków w formie udzielanych ulg inwestycyjnych w podatku rolnym, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym<sup>32</sup> Z ulg skorzystały odpowiednio: 4 osoby w 2013 r. oraz 2 osoby w 2014 r., a łączna kwota udzielonych ulg wyniosła 6.470 zł. Gmina nie wspierała budowy przydomowych oczyszczalni ścieków w innej formie.

(dowód: akta kontroli str. 126-140, 833-849, 1044-1045)

### 2.1.2. Zapewnienie infrastruktury drogowej.

Na koniec 2014 r. Wójt – stosownie do art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych – zarządzał 68 km publicznych dróg gminnych. Na terenie badanej

<sup>32</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1381 ze zm.

Gminy wszystkie sołectwa skomunikowane były drogami utwardzonymi o kategorii gminnej lub powiatowej. W latach 2011-2014 długość oraz stan techniczny dróg powiatowych na obszarze Gminy nie uległ zmianie. 57,2 km tych dróg posiadało nawierzchnię bitumiczną, natomiast 3,9 km nawierzchnię gruntową, wszystkie w stanie niezadowolającym. W analogicznym okresie wybudowano lub zmodernizowano 5,41 km dróg gminnych (8%) oraz 2,43 km dróg wewnętrznych (1,3%). Długość dróg gminnych o nawierzchni gruntowej zmniejszyła się o 5,47 km, betonowej o 0,35 km, natomiast wzrosła długość dróg gminnych o nawierzchni tłuczniowej (o 2,08 km), bitumicznej (o 3,63 km) oraz żuźlowej (o 0,11 km). Kontrola NIK wykazała brak ewidencji dróg gminnych oraz nieprzeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg gminnych.

W poszczególnych latach objętych kontrolą Gmina na bieżące utrzymanie dróg gminnych wydatkowała: 643,9 tys. zł w 2011 r. (2,6 tys. zł/km), 156,3 tys. zł w 2012 r. (0,6 tys. zł/km), 101,9 tys. zł w 2013 r. (0,4 tys. zł/km), 224,5 tys. zł w 2014 r. (0,9 tys. zł/km) oraz 139,2 tys. zł w 2015 r. (0,6 tys. zł/km). Ponadto, od 2012 r. Gmina ponosi opłaty roczne za wodociąg w pasie drogowym drogi wojewódzkiej (67,50 zł) oraz w pasie dróg powiatowych (4.712,50 zł).

Wydatki majątkowe na drogi gminne w kontrolowanym okresie wyniosły odpowiednio: 218 tys. zł w 2013 r., 515 tys. zł w 2014 r. oraz 591,7 tys. zł w 2015 r. Na podstawie zawartych porozumień, Gmina wydatkowała: na modernizację drogi wojewódzkiej nr 813 kwotę 193,2 tys. zł<sup>33</sup>, modernizację dróg powiatowych kwotę 1.205 tys. zł<sup>34</sup> (co stanowiło 35,6% wydatków dotyczących dróg powiatowych na terenie badanej Gminy<sup>35</sup>) oraz przebudowę i modernizację dróg gminnych kwotę 393,5 tys. zł<sup>36</sup>. Na oświetlenie gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich dróg Gmina wydatkowała: 146,7 tys. zł w 2011 r., 133,3 tys. zł w 2012 r., 120,3 tys. zł w 2013 r., 112,1 tys. zł w 2014 r. oraz 105,6 tys. zł w 2015 r. Wydatki Gminy na oświetlenie dróg publicznych poza obszarem zabudowy zmniejszyły się z 21,6 tys. zł w 2011 r. do 16,9 tys. zł w 2015 r. Wydatki na oświetlenie dróg poza obszarem zabudowy dotyczyły: dróg gminnych – 46%, dróg powiatowych – 52% oraz dróg wojewódzkich – ok. 2%. W złożonych wyjaśnieniach Wójt Gminy podał, iż oświetlenie dróg poza obszarem zabudowy *oświetla drogi przy których znajduje się zabudowa rozproszona, która zgodnie z prawem o ruchu drogowym nie kwalifikuje się pod obszar zabudowany. W związku z powyższym Gmina Komarówka Podlaska, ze względu na bezpieczeństwo użytkowników tych dróg, do których głównie należą osoby przy nich mieszkające, oświetla przedmiotowe odcinki dróg.*

(dowód: akta kontroli str. 141-145, 833-849)

### 2.1.3. Zadanie unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

W związku z wprowadzeniem od 1 lipca 2013 r. nowych zasad gospodarki odpadami, na terenie Gminy zorganizowano system ich odbioru od mieszkańców, zgodnie z wymogami ustawy o utrzymaniu czystości. Uchwałą Rady Gminy Nr XXI/127/2013 z dnia 7 marca 2013 r. określono metodę ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość tej opłaty. Ustalono opłatę miesięczną za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, w którego skład wchodzi (w nawiasach stawki za odpady segregowane

<sup>33</sup> Dotacje celowe w kwotach: 21,5 tys. zł w 2011 r. na wykonanie dokumentacji odwodnienia oraz 171,7 tys. zł na modernizację drogi wraz z budową chodnika na ul. Lubelskiej w Komarówce Podlaskiej.

<sup>34</sup> Dotacja celowa w kwocie 722 tys. zł w 2011 r. na modernizację drogi powiatowej Nr 1235L, natomiast na inwestycje polegające na modernizacji ul. Batki w Komarówce Podlaskiej, będącej w ciągu drogi powiatowej Nr 1236L, wydatkowano w 2014 r. kwotę 287,3 tys. zł oraz na budowę chodnika i parkingu przy tej ulicy kwotę 195,7 tys. zł (w tym 115,1 tys. zł ze środków pochodzących z budżetu UE).

<sup>35</sup> W toku kontroli NIK Starosta Radzyński poinformował, że na drogi powiatowe na obszarze Gminy wydatkowano w latach 2011-2015 łączną kwotę 3.415.920,79 zł.

<sup>36</sup> Kwotą 109,3 tys. zł dofinansowano przebudowę i modernizację drogi gminnej Nr 101788L, na budowę drogi gminnej Nr 102239L wydatkowano 170,6 tys. zł w 2013 r. (w tym 80 tys. zł z dotacji samorządu województwa) oraz 113,6 tys. zł w 2014 r.



i niesegregowane): jedna osoba (6 i 12 zł), dwie osoby (11 i 22 zł), trzy i cztery osoby (16 i 30 zł), pięć i więcej osób (22 i 40 zł). W okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 czerwca 2015 r. dochody z tytułu gospodarowania odpadami przewyższyły wydatki Gminy na funkcjonowanie tego systemu o 105,5 tys. zł<sup>37</sup>.

Gmina partycypowała w kosztach utrzymania Związku Komunalnego Gmin Powiatu Radzyńskiego oraz budowy zakładu zagospodarowania odpadów komunalnych w kwotach: 15,3 tys. zł w 2011 r., 41,9 tys. zł w 2012 r.<sup>38</sup>, 14,8 tys. zł w 2013 r., 2,5 tys. zł w 2014 r. oraz 2,3 tys. zł w 2015 r.

W badanym okresie Inspekcja Ochrony Środowiska nie nakładała na Gminę kar z tytułu nieprawidłowego funkcjonowania systemu gospodarki odpadami. W złożonych wyjaśnieniach Wójt Gminy zawarł, iż nie wystąpiły problemy przy wdrażaniu systemu gospodarowania odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 146-149, 833-849)

## 2.2. Edukacja publiczna na terenie Gminy.

W latach 2011-2014 na terenie Gminy, zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>39</sup>, prowadzono sześć szkół podstawowych, gimnazjum i przedszkole samorządowe.

Na terenie Gminy zapewniono dzieciom możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego i realizację rocznego przygotowania przedszkolnego. Z wyjątkiem jednego 2,5-letniego dziecka, do przedszkola przyjęto wszystkie zgłoszone dzieci. Na dzień 30 września poszczególnych lat objętych kontrolą do tego przedszkola uczęszczało: 65, 68, 72, 77 i 81 dzieci. Dodatkowo, w latach objętych kontrolą odpowiednio: 61, 57, 58, 51 i 42 dzieci uczęszczało do klas zerowych, zlokalizowanych w szkołach podstawowych na terenie Gminy.

Gmina, zgodnie z art. 1 pkt. 4 lit. f. ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw<sup>40</sup>, w oparciu istniejącą bazę oświatową będzie też w stanie zapewnić od 1 września 2017 r. opiekę przedszkolną wszystkim zamieszkałym na jej terenie dzieciom w wieku 3–6 lat. Według danych GUS na terenie Gminy zamieszkuje bowiem 184 dzieci, które w 2017 roku ukończą 3, 4, 5 oraz 6 lat, przy 205 miejscach w przedszkolu i zerówkach przyszkolnych, w bieżącym roku szkolnym.

(dowód: akta kontroli str. 150-209, 833-849)

W latach 2011–2015 w szkołach podstawowych na terenie Gminy uczyło się łącznie od 287 do 293 uczniów. Zgodnie z art. 61 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświat, liczebność oddziału w klasach I-III nie przekroczyła 25 uczniów. W analogicznym okresie w Gminie funkcjonowało jedno gimnazjum, do którego w latach 2011–2015 (dane na 30 września) uczęszczało odpowiednio: 174 uczniów, 154 uczniów, 140 uczniów, 133 uczniów oraz 145 uczniów.

W ramach części oświatowej subwencji ogólnej Gmina uzyskała dochód w wysokości: 4.351,3 tys. zł w 2011 r., 4.570,6 tys. zł w 2012 r., 4.403,2 tys. zł w 2013 r. oraz 4.347,8 tys. zł w 2014 r. Uzyskany dochód był wyższy od wydatków Gminy przeznaczonych na funkcjonowanie szkół podstawowych i gimnazjum<sup>41</sup>, gdyż subwencja ustalona została z uwzględnieniem uczniów szkół średnich, prowadzonych przez Gminę na podstawie porozumienia z Powiatem Radzyńskim,

<sup>37</sup> Dochody gminy wyniosły: 103,5 tys. zł w II półroczu 2013 r., 218,5 tys. zł w 2014 r. oraz 116,9 tys. zł w I półroczu 2015 r., natomiast wydatki w tych okresach wyniosły odpowiednio: 85,3 tys. zł, 166,7 tys. zł oraz 81,4 tys. zł.

<sup>38</sup> W tym: § 2900 – 17,2 tys. zł oraz § 6659 – 24,6 tys. zł.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.

<sup>41</sup> Wydatki w latach 2011–2015 w rozdziale 80101 Szkoły podstawowe wyniosły: 2.122,5 tys. zł, 2.198,7 tys. zł, 2.165,9 tys. zł, 2.421,8 tys. zł i 2.038,8 tys. zł, natomiast w rozdziale 80110 Gimnazja wyniosły: 1.075,7 tys. zł, 1.377 tys. zł, 1.298,8 tys. zł, 1.315,7 tys. zł i 1.330,3 tys. zł.

zawartego 22 lutego 2006 r.<sup>42</sup> Dochód pochodzący z części oświatowej subwencji ogólnej był niższy od ogólnej kwoty wydatków w dziale 801, a ujemna różnica w kolejnych latach narastała i wynosiła: 1.348,8 tys. zł, 1.449,2 tys. zł, 1.530,2 tys. zł oraz 1.769,5 tys. zł. Wydatki bieżące na kształcenie jednego ucznia szkół podstawowych oraz gimnazjum wzrosły z 6,9 tys. zł w 2011 r. do 8 tys. zł w 2014 r. W latach 2011–2015 zmniejszono zatrudnienie nauczycieli z 86 osób (70,89 etatu) do 77 osób (67,65 etatu), natomiast w związku ze spadkiem liczby uczniów z 733 do 646 osób, wymiar etatów nauczycielskich w przeliczeniu na 100 uczniów wzrósł z 9,7 do 10,5 etatu<sup>43</sup>. Wydatki Gminy na wynagrodzenia nauczycieli szkół podstawowych i gimnazjum<sup>44</sup> wzrosły z 2.017,8 tys. zł w 2011 r. do 2.272,5 tys. zł w 2014 r. W latach 2011–2014 wynagrodzenie nauczycieli na terenie Gminy w poszczególnych grupach awansu zawodowego kształtowało się na poziomie średnich określonych w art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela<sup>45</sup>.

W analizowanym okresie Gmina zrealizowała wydatki inwestycyjne na łączną kwotę 318,5 tys. zł oraz wydatki na zakupy inwestycyjne za łączną kwotę 39 tys. zł<sup>46</sup>. W złożonych wyjaśnieniach Wójt Gminy poinformował, że rosnący koszt utrzymania szkół, pomimo spadku liczby dzieci w tych szkołach, wynika z uzyskiwania przez poszczególnych nauczycieli stopni awansu zawodowego. W szkołach na terenie Gminy najwięcej jest nauczycieli dyplomowanych, a nieosiągnięcie przez nauczyciela średniego wynagrodzenia w ciągu roku skutkuje obowiązkiem wypłacenia przez Gminę dodatku uzupełniającego.

W latach 2011–2015 współczynnik ukończenia<sup>47</sup> przez uczniów szkół podstawowych oraz gimnazjum zawierał się w przedziale 98,7-100%.

Jakość kształcenia uczniów<sup>48</sup> szkół podstawowych oraz gimnazjalnych na terenie Gminy, zbliżona była do poziomu kształcenia w powiecie oraz województwie. W badanej Gminie wyniki egzaminu szóstoklasisty były wyższe od średnich w powiecie i województwie w latach 2011 i 2013, natomiast niższe w latach 2012 i 2014, jednak różnice w średnich wynikach nie przekroczyły dwóch punktów. W 2015 roku wystąpiła znacząca, korzystna dla badanej Gminy, różnica w wynikach egzaminu szóstoklasisty. Średni wynik z matematyki w Gminie wyniósł 68% (61% - powiat, 60,4% - województwo), z języka polskiego 79% (71% - powiat, 73,1% - województwo), natomiast z języka angielskiego 78% (74% - powiat, 76,5% - województwo).

Średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego, z części humanistycznej oraz matematyczno-przyrodniczej, we wszystkich kontrolowanych latach zbliżone były do średnich w powiecie i województwie, a różnice nie przekraczały dwóch punktów. W przypadku egzaminów gimnazjalnych z języka angielskiego, w całym okresie objętym badaniem, średnie wyniki w Gminie były gorsze od wyników w powiecie i województwie, a różnice wynosiły od dwóch do pięciu punktów. Wójt Gminy poinformował, iż *W celu podniesienia wiedzy i umiejętności językowych uczniów, szczególnie klas drugich i trzecich są prowadzone zajęcia dodatkowe (godziny z KN art. 42)*. W kwestii słabszych wyników Wójt Gminy poinformował, że uczniowie

<sup>42</sup> Zawarte porozumienie przewidywało prowadzenie Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych, w którego skład wchodziło pięć szkół średnich: Liceum Ogólnokształcącego, Liceum Profilowanego, Zasadniczej Szkoły Zawodowej, Uzupełniającego Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych oraz Szkoły Policealnej (dla młodzieży).

<sup>43</sup> Z uwagi, iż zatrudnienie nauczycieli dotyczy wszystkich szkół gminnych (włącznie ze szkołami średnimi), zatrudnienie odniesiono do uczniów wszystkich tych szkół.

<sup>44</sup> Wynagrodzenia wraz z pochodnymi ujęte w §§ 4010, 4040, 4110 oraz 4120 klasyfikacji budżetowej.

<sup>45</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.

<sup>46</sup> Wydatki inwestycyjne dotyczyły modernizacji kotłowni w Szkole Podstawowej w Komarówce Podlaskiej (w tym środki UE w kwocie 159,3 tys. zł), natomiast w ramach zakupów inwestycyjnych nabyto piec centralnego ogrzewania do Szkoły Podstawowej w Kolembrodach (29 tys. zł), tablicy interaktywnej (5 tys. zł) oraz patelni elektrycznej (5 tys. zł).

<sup>47</sup> Współczynnik ukończenia szkoły mierzony stosunkiem liczby absolwentów kończących szkołę w normalnym terminie do liczby uczniów ostatnich klas uczęszczających do szkoły w danym roku.

<sup>48</sup> Mierzona wynikami egzaminów: szóstoklasisty oraz gimnazjalnego.

słabsi niechętnie uczestniczyli w dodatkowych zajęciach oraz wskazał na dużą absencję na zajęciach.

W badanym okresie liczba dzieci objętych obowiązkiem szkolnym zmalała z 447 w 2011 r. do 431 w 2015 r. Malala również liczba dzieci realizujących ten obowiązek w szkołach na terenie kontrolowanej Gminy. W 2011 r. było to 408 uczniów, natomiast w 2015 r. - 366 uczniów. Tym samym rosła liczba uczniów z terenu Gminy realizujących obowiązek szkolny poza jej obszarem, w tym poza granicami kraju (wzrost z 4 do 9 osób).

W latach 2011–2015 dowóz do szkół podstawowych i gimnazjum zapewniono wszystkim potrzebującym uczniom z terenu Gminy. Średnia liczba uczniów korzystających z dowozu wzrosła z 222 w 2011 r. do 247 uczniów w 2015 r. W okresie tym zwiększył się również roczny jednostkowy koszt dowozu ucznia z 678 zł w 2011 r. do 836 zł w 2015 r. Najdłuższy czas dojazdu ucznia do szkoły wyniósł ok. 30 minut i po likwidacji szkoły w Przegalinach Dużych nie uległ wydłużeniu.

Redukcja kosztów funkcjonowania oświaty polegała głównie na optymalizacji zatrudnienia, czy też, w przypadku malejącej liczby uczniów, likwidacji Szkoły Podstawowej w Przegalinach Dużych.

(dowód: akta kontroli str. 150-209, 287-466, 833-849)

### 2.3. Realizacja zadań w zakresie pomocy społecznej.

Gmina realizowała zadania o charakterze obowiązkowym wynikające z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>49</sup>, w tym dożywianie dzieci, organizacja i świadczenie usług opiekuńczych, ponoszenie kosztów pobytu mieszkańców Gminy w domu pomocy społecznej, przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych i celowych.

W latach 2011–2014 wydatki Gminy<sup>50</sup> w dziale 852 – Pomoc społeczna wzrosły z 2.318,5 tys. zł do 2.777 tys. zł, co w przeliczeniu na jednego mieszkańca stanowiło wzrost z kwoty 508,77 zł do kwoty 624,61 zł. W okresie tym udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w liczbie mieszkańców Gminy zawierał się w przedziale 15,6-15,8%<sup>51</sup> i był wyższy od tego wskaźnika w powiecie (12,2–13,3%) oraz województwie (9,2–9,8%). Zatrudnienie w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Komarówce Podlaskiej (dalej: *Ośrodek* lub *GOPS*) spełniało wymagania określone w art. 110 ust. 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. W Ośrodku zatrudnionych były trzech pracowników socjalnych w wymiarze pełnego etatu. Wydatki na wynagrodzenia<sup>52</sup> pracowników Ośrodka wzrosły z 256,1 tys. zł w 2011 r. do 302,7 tys. zł w 2014 r.

Wydatki na zasiłki okresowe wzrosły z 96,7 tys. zł w 2011 r. do 122 tys. zł w 2015 r., natomiast wydatki na zasiłki celowe zmniejszyły się z 25,9 tys. zł w 2011 r. do 24,7 tys. zł w 2015 r. W kontrolowanym okresie Rada Gminy nie korzystała z możliwości podwyższenia kwot uprawniających do uzyskania zasiłku okresowego i celowego.

Wydatki Gminy na realizację zadania własnego w zakresie organizacji i świadczenia usług opiekuńczych zmalały w latach 2011-2013, natomiast wzrosły w 2014 r.<sup>53</sup> Natomiast wydatki na organizację i świadczenie usług opiekuńczych w ramach zadania zleconego z zakresu administracji rządowej wzrosły z 11,6 tys. zł w 2011 r. do 47,1 tys. zł w 2014 r. W okresie tym znacząco wzrosły również wydatki za pobyt mieszkańców w domach pomocy społecznej. W 2011 r. wyniosły one 133,2 tys. zł,

<sup>49</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

<sup>50</sup> Zarówno w ramach zadań własnych gminy, jak również zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

<sup>51</sup> Według danych GUS wskaźnik ten wykazywany jest od 2009 r. i wyniósł 16,4% w 2009 r. i 16,6% w 2010 r.

<sup>52</sup> Do obliczenia przyjęto wydatki w §§ 4010, 4040, 4110, 4120 oraz 4440. Nie uwzględniono wydatków finansowanych lub dofinansowanych ze środków UE.

<sup>53</sup> Na zadanie to wydatkowano: 40,6 tys. zł w 2011 r., 36,9 tys. zł w 2012 r., 26 tys. zł w 2013 r. oraz 35,9 tys. zł w 2014 r.

natomiast w 2014 r. już 184,1 tys. zł. W okresie tym Gmina podjęła działania w celu adaptacji budynku na potrzeby placówki opiekuńczo-wychowawczej. Wydatki Gminy na ten cel wyniosły 517,4 tys. zł, w tym 450,5 tys. zł stanowiły wydatki majątkowe. Najważniejsze problemy społeczne zdiagnozowane w Gminie to: długotrwałe i ciężkie choroby, znaczny odsetek osób niepełnosprawnych, bezrobocie, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego oraz ubóstwo. W ramach przeciwdziałania tym zjawiskom podjęto współpracę z miejscowymi lekarzami oraz Gminną Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, uruchomiono prace socjalne, pomoc instytucjonalną oraz finansową. Przy realizacji tych zadań Gmina współpracuje ze Stowarzyszeniem „Nadzieja i Przyszłość”, Polskim Komitetem Pomocy Społecznej, a także z Fundacją Rozwoju Lubelszczyzny.

W złożonych wyjaśnieniach Wójt Gminy oraz Kierownik GOPS poinformowali, że wsparcie kobiet w ciąży odbywało się na zasadach ogólnych ustawy o pomocy społecznej. Dodatkowo Wójt Gminy poinformował o funkcjonującej w Urzędzie bezpłatnej pomocy prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 884-952)

#### 2.4. Realizacja zadań w zakresie ochrony zdrowia.

W latach 2011–2015 Rada Gminy nie podejmowała uchwały w sprawie przyjęcia programu polityki zdrowotnej.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>54</sup> oraz art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>55</sup>, corocznie opracowywano projekty gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, które zostały uchwalone przez Radę Gminy<sup>56</sup>. Rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, GOPS udzielał pomocy materialnej. W poszczególnych latach okresu 2011–2015 z pomocy tej skorzystało odpowiednio: 203, 206, 201, 109 i 200 rodzin. Podejmowano również działania w celu orzeczenia wobec osoby uzależnionej obowiązku poddania się leczeniu. Przeciwdziałanie narkomani polegało głównie na realizacji zajęć profilaktycznych, adresowanych do uczniów i rodziców, a także pozaszkolnych zajęć organizowanych dla dzieci i młodzieży.

W latach 2011–2014 Gmina uzyskała dochody z opłat za zezwolenia wydane na sprzedaż napojów alkoholowych w kwocie 138,2 tys. zł<sup>57</sup>. Jednak nie w pełnej wysokości przeznaczono je na cele określone w art. 18<sup>2</sup> ustawy 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W ww. okresie na realizację gminnych programów: profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii przeznaczono 133,6 tys. zł<sup>58</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 210-215, 287-466)

#### 2.5. Realizacja zadań w zakresie kultury.

W okresie objętym kontrolą wydatki Gminy w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego wyniosły: 1.014,6 tys. zł w 2011 r., 551,1 tys. zł w 2012 r., 240,8 tys. zł w 2013 r. oraz 338,1 tys. zł w 2014 r. Zróżnicowanie wydatków w poszczególnych latach w znacznej mierze wynikało z realizacji inwestycji, na które wydatkowano: 679 tys. zł w 2011 r. oraz 231,2 tys. zł w 2012 r. W 2011 r. w ramach inwestycji dokonano adaptacji budynku na potrzeby domu kultury oraz rozbudowy

<sup>54</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.

<sup>55</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1286 ze zm.

<sup>56</sup> Uchwały Rady Gminy Nr IV/23/2011 i IV/24/2011 z dnia 16 lutego 2011 r., Nr XI/77/2011 i XI/78/2011 z dnia 29 grudnia 2011 r., Nr XVII/110/2012 i XVII/111/2012 z dnia 26 listopada 2012 r., XXVIII/175/2013 i XXVIII/176/2013 z dnia 20 grudnia 2013 r., Nr IV/19/2014 i IV/20/2014 z dnia 30 grudnia 2014 r.

<sup>57</sup> Z tego w: 2011 r. – 34.566,68 zł, 2012 r. – 34.837,95 zł, 2013 r. – 34.300,70 zł, 2014 r. – 34.536,35 zł.

<sup>58</sup> Z tego w: 2011 r. – 34.218,80 zł, 2012 r. – 33.666,46 zł, 2013 r. – 32.958,63 zł, 2014 r. – 32.805,91 zł.

świetlicy w Wólce Komarowskiej. W 2012 r. inwestycje dotyczyły adaptacji budynków na świetlice w trzech miejscowościach<sup>59</sup>.

W Gminie funkcjonowała Gminna Biblioteka Publiczna (dalej: *Biblioteka*). W latach 2011–2014 do Biblioteki zakupiono 1.344 książki, natomiast 524 przejęto z innych bibliotek. Pomimo tego, zbiory biblioteczne zmalały z 11.720 książek (stan na 31.12.2010 r.) do 11.278 książek (stan na 31.12.2014 r.), gdyż ubytki książek wyniosły 2.310. Kierownik Biblioteki poinformowała, że w 2011 r. Biblioteka zmieniła swoją siedzibę. W tym czasie dokonano dużej selekcji książek, głównie zdezaktualizowanych treściowo lub zniszczonych. Od 2011 do 2014 r. liczba woluminów przypadających na 1.000 mieszkańców Gminy zmniejszyła się z 2.572 do 2.537. W powiecie wskaźnik ten wzrósł z 2.775 do 3.639, natomiast w województwie z 2.890 do 2.906. W latach 2011-2014 liczba aktywnych użytkowników Biblioteki zmniejszyła się z 667 osób (146 osób na 1.000 mieszkańców Gminy) do 641 osób (144)<sup>60</sup>, natomiast wzrosła liczba odwiedzin z 7.520 do 8.337. Biblioteka<sup>61</sup> otwarta była od poniedziałku do czwartku w godzinach od 11 do 19 oraz w piątek od 9 do 17, co umożliwiało korzystanie z jej zasobów również osobom pracującym. Budżet Biblioteki w poszczególnych latach objętych kontrolą zawierał się w przedziale od 82 tys. zł do 108 tys. zł i w przeważającej większości (85–94%) sfinansowany był z budżetu Gminy, w formie udzielonej dotacji. Utrzymanie Biblioteki z budżetu Gminy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2011-2014 wyniosło od 17 do 22 zł. Ponadto, Biblioteka otrzymała zestawy edukacyjne o łącznej wartości 5,1 tys. zł, a także środki na zakup nowości wydawniczych z Biblioteki Narodowej (łącznie 8,1 tys. zł) oraz na pokrycie kosztów dostępu do Internetu z fundacji Orange (łącznie 3,5 tys. zł). W okresie tym Biblioteka nie realizowała wydatków inwestycyjnych. W poszczególnych latach na zakup książek do księgozbioru oraz prenumeratę czasopism Biblioteka wydatkowała: 4,2 tys. zł, 7,7 tys. zł, 7,3 tys. zł oraz 8,1 tys. zł. Łącznie wydatki te wyniosły 27,3 tys. zł, co stanowiło 7% środków będących w dyspozycji Biblioteki.

W wyniku działań zmierzających do pozyskania środków ze źródeł zewnętrznych w 2011 r. Biblioteka uzyskała dofinansowania w kwocie 3,2 tys. zł w ramach konkursu „Aktywna Biblioteka” prowadzonego przez Akademię Rozwoju Filantropii w Polsce. W 2012 r. Biblioteka złożyła wniosek do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego na zakup wyposażenia w ramach programu Rozwój infrastruktury kultury. Uzyskana punktacja uniemożliwiła otrzymanie dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 216-251, 287-466, 875)

## 2.6. Realizacja wybranych zadań zleconych.

Analizie poddano wykonanie przez Gminę następujących zadań zleconych z zakresu administracji rządowej: wydawanie, wymiana i unieważnianie dowodów osobistych oraz przyjmowanie, przesyłanie i niszczenie przez gminy wniosków o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Realizacja tych zadań odbywała się w godzinach pracy Urzędu. W latach 2011–2014 roczne wydatki na wydawanie dowodów osobistych<sup>62</sup> zawierały się w przedziale od 11,9 tys. zł do 12,3 tys. zł (2,62-2,77 zł na jednego mieszkańca), natomiast roczne wydatki na rejestrację działalności gospodarczej wyniosły od 10,5 tys. zł do 10,8 tys. zł (2,30 – 2,38 zł na jednego mieszkańca). W całym kontrolowanym okresie stwierdzono malejącą tendencję jednostkowego kosztu wydania dowodu

<sup>59</sup> Tj. w Brzezinach, Wólce Komarowskiej oraz Żulinkach.

<sup>60</sup> W powiecie liczba czytelników wzrosła z 9.469 (154 osoby na 1.000 mieszkańców) w 2011 r. do 10.556 w 2014 r. (174), natomiast w województwie liczba czytelników zmniejszyła się z 380.207 osób w 2011 r. (175) do 378.868 osób w 2014 r. (176).

<sup>61</sup> Dane ze strony internetowej Urzędu – [www.komarowkapodlaska.pl](http://www.komarowkapodlaska.pl).

<sup>62</sup> Do obliczeń przyjęto ½ etatu skalkulowanego na realizację zadań zleconych w zakresie prowadzenia ewidencji ludności i wydawania dowodów osobistych.

osobistego<sup>63</sup>, natomiast jednostkowy koszt rejestracji działalności gospodarczej zmalał z 617 zł w 2011 r. do 502 zł w 2014 r.<sup>64</sup>

(dowód: akta kontroli str. 252-281)

## 2.7. Koszty funkcjonowania Urzędu.

W latach 2011–2013 wydatki na funkcjonowanie Urzędu zmalały z 1.247,8 tys. zł do 1.191,1 tys. zł, natomiast w roku 2014 wzrosły do kwoty 1.335,5 tys. zł<sup>65</sup>. Ponocono je głównie na wynagrodzenia, których wysokość wraz z pochodnymi wahała się od 987,4 tys. zł do 1.105,1 tys. zł. Pozostałe wydatki zawierały się w przedziale od 203,7 tys. zł do 236,8 tys. zł. Koszt funkcjonowania Urzędu w przeliczeniu na mieszkańca Gminy w latach 2011–2012 wyniósł 274 zł, w 2013 r spadł do 265 zł, natomiast w 2014 r. koszt ten wzrósł do 300 zł. Wydatki na obsługę Rady Gminy wyniosły odpowiednio: 71,1 tys. zł, 70,8 tys. zł, 78,5 tys. zł oraz 78,8 tys. zł, natomiast wydatki na wypłaty diet: 68,2 tys. zł, 69,2 tys. zł, 77,4 tys. zł oraz 76,9 tys. zł. Wzrost wydatków na obsługę Rady Gminy wystąpił w 2013 roku, natomiast w latach 2012 i 2014 wydatki te kształtowały się na poziomie roku poprzedniego.

(dowód: akta kontroli str. 287-466)

## 2.8. Zadania kultury fizycznej i turystyki, w zakresie zapewnienia infrastruktury.

Na terenie Gminy, zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie<sup>66</sup> oraz art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, realizowano zadania na rzecz stworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu i uprawianiu turystyki. W latach 2011–2015 na terenie Gminy za kwotę 880,1 tys. zł wykonano boisko „ORLIK”, za kwotę 279,4 tys. zł wykonano skate-park oraz za łączną kwotę 30 tys. zł wykonano dwa place zabaw: w Woroncu i w Walinnie. Ponadto, na terenie Gminy zlokalizowanych było sześć innych obiektów sportowych: stadion sportowy, strzelnica, plac zabaw w Komarówce Podlaskiej oraz trzy przyszkolne sale gimnastyczne. Na prace remontowe oraz bieżącą konserwację Gmina wydatkowała 35,1 tys. zł<sup>67</sup>. Dwie przyszkolne sale gimnastyczne oraz plac zabaw w Komarówce Podlaskiej dostępne były wyłącznie dla uczniów szkół oraz przedszkola. Obiekty: skate-park oraz dwa pozostałe place zabaw były ogólnodostępne. Dostępność pozostałych obiektów wymagała uzgodnienia, z zastrzeżeniem, iż boisko „ORLIK” oraz salę gimnastyczną, z uwagi na zajęcia z wychowania fizycznego, udostępniano po godzinach nauki.

Na terenie Gminy zlokalizowanych było siedem obiektów turystycznych: Zespół Pałacowo-Ogrodowy w Przegalinach Dużych i Żeliźnie, Gminna Izba Regionalna w Kolembrodach, Pomnik Poległych, Popiersie ks. Jana Rudnickiego oraz Pomnik św. Wawrzyńca wraz z tablicą pamiątkową. W okresie objętym kontrolą wykonano ww. tablicę pamiątkową (4,3 tys. zł), natomiast Gmina nie ponosiła kosztów remontów i modernizacji tych obiektów.

Oprócz zrealizowanych przedsięwzięć w 2012 r. Gmina planowała realizację „Budowy bieżni służącej do rekreacji”. Złożony wniosek o dofinansowanie zadania

<sup>63</sup> Liczony jako stosunek sumy kosztów związanych z zadaniem zleconym – wydawaniem dowodów osobistych (w sprawozdaniach Urząd wykazał, iż wydawanie dowodów osobistych zajmowało ½ etatu) do liczby wydanych w danym roku dowodów osobistych. Koszt ten w poszczególnych latach wyniósł: 61,55 zł w 2011 r., 54,75 zł w 2012 r., 38,45 zł w 2013 r. oraz 36,26 zł w 2014 r.

<sup>64</sup> Jednostkowy koszt rejestracji działalności gospodarczej to stosunek wydatków poniesionych na to zadanie do liczby nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej (wg danych GUS).

<sup>65</sup> Wydatki Urzędu ujęte w rozdziale 75023 wyniosły odpowiednio (w nawiasach wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi §§ 401-417 oraz pozostałe wydatki): w 2011 r. 1.247,8 tys. zł (1.016,7 tys. zł i 231,1 tys. zł), w 2012 r. 1.244,8 tys. zł (1.008 tys. zł i 236,8 tys. zł), w 2013 r. 1.191,1 tys. zł (987,4 tys. zł i 203,7 tys. zł) oraz w 2014 r. 1.335,5 tys. zł (1.105,1 tys. zł i 230,4 tys. zł). W analizowanym okresie w rozdziale 75023 nie wystąpiły wydatki majątkowe.

<sup>66</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 715 ze zm.

<sup>67</sup> Wydatki poniesiono m.in. na ogrodzenie i profilowanie stadionu oraz przebudowę jego zasilania (10,6 tys. zł), konserwację nawierzchni boiska „ORLIK” (11,7 tys. zł), remont tablicy wyników w hali sportowej (2,2 tys. zł), malowanie sali gimnastycznej L.O. w Komarówce Podlaskiej (5,4 tys. zł).

w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 nie uzyskał dofinansowania, w związku z czym przedsięwzięcie nie zostało zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 283-466, 833-849)

2.9. Zaspokojenie potrzeb w zakresie dostępności cmentarzy gminnych.

W okresie objętym kontrolą, na terenie Gminy nie funkcjonowały cmentarze komunalne, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>68</sup>. Na terenie Gminy funkcjonował cmentarz parafialny.

(dowód: akta kontroli str. 286)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie aktualizował ewidencji zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowe i przydomowych oczyszczalni ścieków, prowadzonych w celu kontroli sposobu i częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej. Nie monitorował też częstotliwości ich opróżniania. Stanowiło to naruszenie obowiązku wynikającego z art. 3 ust. 3 pkt 1-2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W toku kontroli ustalono, że w 2013 r. inspektor ds. rolnictwa, gospodarki gruntami i ochrony środowiska zaktualizował rejestr zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków. Pracownik ten w późniejszym okresie nie aktualizował zapisów rejestru oraz nie monitorował częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków. W złożonych wyjaśnieniach Wójt Gminy podał, że *Firmy, które świadczyły usługi na terenie gminy Komarówka Podlaska, nie przedstawiały Wójtowi Gminy Komarówka Podlaska wykazu zawartych umów ani częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych przez osoby posiadające takie umowy. (...). Rejestr przydomowych oczyszczalni ścieków założony przez mojego poprzednika był przeze mnie zaktualizowany i założony w wersji elektronicznej do aktualizacji w 2013 r. Ankietyzacja była przeprowadzona przy okazji wdrażania nowego systemu gospodarki odpadami. Nie mam możliwości corocznego zaangażowania sołtysów w celu zaktualizowania rejestru przydomowych oczyszczalni ścieków ale zostaną zastosowane środki przymuszające podmioty świadczące usługi na terenie Gminy Komarówka Podlaska w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych na terenie Gminy Komarówka Podlaska.*

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zgodnie z art. 5 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości, nadzór nad realizacją przez właścicieli nieruchomości obowiązków, wynikających z art. 5 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy, sprawuje Wójt Gminy.

2. Wójt Gminy nie wypełnił obowiązków nałożonych na zarządców dróg przez art. 20 pkt 9 oraz pkt 10 ustawy o drogach publicznych. Urząd nie prowadził ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli i przepustów, o której mowa w art. 10 ust. 11 ustawy o drogach publicznych oraz nie przeprowadzał okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 20 pkt 10 powołanej ustawy.

W złożonych wyjaśnieniach Wójt Gminy zawarł, że *Wykonanie kontroli okresowych stanu technicznego dróg gminnych oraz założenie księzek dróg gminnych wiąże się z poniesieniem na ten cel nakładów finansowych. Podczas corocznego planowania budżetu gminy w miesiącach wrzesień-listopad potrzeba ta była zgłaszana Pani Skarbnik przez referat inwestycji. Kwota na ten cel została zaplanowana w budżecie*

<sup>68</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 2126 ze zm.

*Gminy Komarówka Podlaska na rok 2016. W związku z tym dokumentacja zostanie wykonana w roku 2016.*

3. Na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnych programów przeciwdziałania narkomanii, o których mowa w art. 18<sup>2</sup> ustawy 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, przeznaczono 133,6 tys. zł, podczas gdy z tytułu opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2011–2014 uzyskano dochody w kwocie 138,2 tys. zł.

Jako przyczynę Wójt Gminy wskazał *charakter realizowanych zadań oraz obowiązki gminy związane z realizacją budżetu (...) Przeniesienie środków w ramach klasyfikacji budżetowej wymaga sesji Rady Gminy, co niejednokrotnie utrudnia wydatkowanie środków na koniec roku budżetowego. Z tego powodu na poszczególnych paragrafach pozostają niewykorzystane drobne kwoty.*

4. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 16 ustawy o samorządzie gminnym zadaniem własnym gmin jest prowadzenie polityki prorodzinnej, w tym zapewnienie kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej. W kontrolowanej Gminie zadanie to nie było realizowane. Według wyjaśnień Wójta Gminy zadania nie realizowano z powodu niezgłaszania potrzeb w tym zakresie przez lokalną społeczność.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Uchwałą Nr III/18/98 z dnia 28 listopada 1998 r. Rada Gminy utworzyła MZK Parczew oraz przyjęła jego statut. Według statutu celem MZK Parczew było wykonywanie w imieniu uczestniczących gmin zadań z zakresu gospodarki komunalnej w dziedzinie zaopatrzenia w wodę, odprowadzenia ścieków oraz usuwania i unieszkodliwiania odpadów. Przyjmując statut związku Rada Gminy nie podjęła odrębnej uchwały, którą ograniczyłaby katalog zadań własnych gminy, innych niż określone, jako cele MZK Parczew, przekazanych do realizacji temu związkowi. Do końca maja 2015 r. MZK Parczew realizował jedynie zadania dotyczące zaopatrzenia w wodę. Przekazanie do realizacji zadania polegającego na odbieraniu i oczyszczaniu ścieków komunalnych zbiorczą kanalizacją nastąpiło dopiero z dniem 1 czerwca 2015 r. W tej sprawie Rada Gminy podjęła uchwałę Nr VII/35/2015 z dnia 20 maja 2015 r., w której wyraziła zgodę na przekazanie w użytkowanie oczyszczalni ścieków oraz zbiorczego systemu kanalizacji sanitarnej, celem realizacji zadania własnego Gminy, dotyczącego zbiorowego odprowadzania ścieków. Odbiór ścieków komunalnych wykonywany przez tabor asenizacyjny w dalszym ciągu realizowany był przez Gminę.

Ponadto, od 25 sierpnia 2000 r. Gmina jest członkiem Związku Komunalnego Gmin Powiatu Radzyńskiego (ZKG), którego statutowym zadaniem w kontrolowanym okresie było wspólne planowanie i wykonywanie zadań z zakresu ochrony środowiska, przyrody i gospodarki wodnej, w szczególności kompleksowa gospodarka odpadami oraz wybudowanie zakładu utylizacji odpadów i obiektów towarzyszących gospodarce odpadami<sup>69</sup>. Pomimo przekazania zadania z zakresu gospodarki odpadami do MZK Parczew, a następnie do ZGK, w kontrolowanym okresie Gmina realizowała to zadanie samodzielnie.

Wójt Gminy wyjaśnił, że *(...) Statut Związku określał wśród swoich celów zadania, które może realizować. Natomiast decyzja o przekazaniu konkretnego zadania do realizacji leży w kompetencji Rady Gminy. Rada Gminy Komarówka Podlaska do roku 2015 nie przekazywała zadania z zakresu oczyszczania ścieków komunalnych do MZK, wobec tego Gmina Komarówka Podlaska wykonywała je samodzielnie.*

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z art. 64 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku

<sup>69</sup> Dz. Urz. Woj. Lubel. Nr 40, poz. 628 ze zm.



międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. Statut MZK Parczew został ogłoszony w dniu 28 grudnia 1998 r.<sup>70</sup>

#### Ocena cząstkowa

Gmina prawidłowo realizowała zadania z zakresu edukacji publicznej, pomocy społecznej, kultury, zapewnienia infrastruktury drogowej i sportowej oraz wybrane zadania zlecone. Udział osób korzystających z sieci wodociągowej i kanalizacyjnej był jednak znacząco niższy niż w powiecie i województwie. Urząd nie dysponował rzetelną wiedzą na temat liczby zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, gdyż prowadzona w tym zakresie ewidencja nie była aktualizowana od 2013 r. Nie prowadzono również ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli i przepustów oraz nie przeprowadzono kontroli okresowych w tym zakresie. Liczba korzystających z Biblioteki oraz liczba woluminów przypadająca na 1 tys. mieszkańców Gminy była niższa od średniej w powiecie i województwie.

### 3. Pozyskiwanie przez Gminę środków finansowych na wykonywanie zadań publicznych oraz sytuacja ekonomiczno-finansowa Gminy

Opis stanu faktycznego

3.1. W badanym okresie dochody Gminy wyniosły: 13.631,2 tys. zł w 2011 r., 13.416,1 tys. zł w 2012 r., 13.377,5 tys. zł w 2013 r. oraz 14.702,8 tys. zł w 2014 r. Udział dochodów bieżących w dochodach Gminy (wskaźnik  $W_{B1}$ ) w kontrolowanych latach wyniósł: 89,9%, 95,7%, 97,7% oraz 91,7%, natomiast udział dochodów własnych w dochodach ogółem (wskaźnik  $W_{B2}$ ) wzrósł z 17,5% w 2011 r. do 23,5% w 2014 r.

Głównym źródłem dochodów Gminy były subwencje oraz dotacje. Z tego tytułu Gmina uzyskała roczne dochody w przedziale 10.656,5 tys. zł – 11.240,7 tys. zł, natomiast wskaźnik transferów bieżących<sup>71</sup> na mieszkańca (wskaźnik  $W_{L1}$ ) wyniósł w poszczególnych latach: 2.189,69 zł, 2.304,15 zł, 2.324 zł oraz 2.307,09 zł.

Roczne dochody Gminy pochodzące z subwencji ogólnej wyniosły od 7.195,8 tys. zł do 7.834 tys. zł i stanowiły 50-58% dochodów ogółem Gminy. W subwencji ogólnej, część oświatowa stanowiła 56-62%, część wyrównawcza 38-42%, natomiast część równoważąca (wystąpiła w latach 2011-2013) mniej niż 1% subwencji ogólnej. Zmiany w kwotach subwencji nie przekroczyły 15% w stosunku do roku poprzedzającego.

(dowód: akta kontroli str. 287-642)

Najwyższą sumę dotacji Gmina otrzymała w latach: 2011 (4.044,4 tys. zł) oraz 2014 (3.884,9 tys. zł). W pozostałych latach objętych kontrolą roczne dochody z dotacji kształtowały się na poziomie 2,9-3,1 mln zł, natomiast udział dotacji w dochodach Gminy wynosił 22-29%. Zadania realizowane przez Gminę zostały dofinansowane z budżetu Unii Europejskiej w kwotach: 1.614,4 tys. zł w 2011 r., 672,6 tys. zł w 2012 r., 151,7 tys. zł w 2013 r. oraz 854,7 tys. zł w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 287-642)

W analizowanym okresie wystąpiły znaczące wahania uzyskiwanych dochodów majątkowych. Dochody te w 2011 r. wyniosły 1.379,1 tys. zł i znacząco zmniejszyły się w kolejnych dwóch latach: do poziomu 577,5 tys. zł w 2012 r. oraz 309,5 tys. zł w 2013 r. W 2014 r. dochody te wzrosły do kwoty 1.214,3 tys. zł. Jako przyczynę

<sup>70</sup> Dz. Urz. Woj. Białkopodlaskiego Nr 14, poz. 215.

<sup>71</sup> Transfery bieżące to suma subwencji ogólnej i dotacji bieżących otrzymanych przez gminę w roku budżetowym.

wahań Skarbnik Gminy wskazała malejący udział środków zewnętrznych, głównie dotacji pochodzących z budżetu UE.

We wszystkich latach kontrolowanego okresu rosły dochody podatkowe Gminy<sup>72</sup>, które stanowiły 13-15% dochodów ogółem. W stosunku rok do roku dochody podatkowe wzrastały o 6%, z wyjątkiem roku 2014, w którym wzrosły o 10,8%. Do większego wzrostu dochodów podatkowych w 2014 r. przyczynił się istotny wzrost dochodów z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (wzrost o 20,8%) i prawnych (wzrost o 12,1%). Dochody podatkowe Gminy w największym stopniu pochodziły z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (44-48%), podatku rolnego (26–30%) oraz podatku od nieruchomości (15–16%).

W badanym okresie ustalone przez Radę Gminy stawki podatków i opłat lokalnych w większości przypadków były niższe od górnych stawek określanych corocznie przez Ministra Finansów. Tylko w przypadku powierzchni użytkowej budynków zajętych na prowadzenie działalności w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych ustalone przez Radę stawki odpowiadały maksymalnie dopuszczalnej wysokości. Największe obniżki w podatku od nieruchomości dotyczyły stawek podatku od pozostałych budynków (ustalone stawki stanowiły 48% ich maksymalnej wysokości) oraz pozostałych gruntów (ustalone stawki stanowiły 55% stawki maksymalnej). Obniżki lokalnych stawek podatkowych Rada Gminy wprowadziła we wszystkich grupach środków transportowych. Rada Gminy obniżyła również średnie ceny żyta, stanowiące w latach 2011–2015 podstawę opodatkowania podatkiem rolnym, a obniżka ta - w stosunku do cen określonych w komunikatach Prezesa GUS - wynosiła od 20,3% do 56,9%. W latach 2011–2013 skutki obniżenia górnych stawek podatkowych wzrosły z 265,1 tys. zł do 999,9 tys. zł, a następnie zmniejszyły się odpowiednio do 897,4 tys. zł w 2014 r. Skutki obniżenia górnych stawek podatkowych stanowiły w poszczególnych latach 14,9%, 41,4%, 49,7%, 40,2% oraz 34,8% wykonanych dochodów podatkowych. Z kolei skutki zastosowanych przez Radę Gminy ulg i zwolnień podatkowych wyniosły: 162,6 tys. zł, 200,1 tys. zł, 552,3 tys. zł oraz 554,7 tys. zł, co stanowiło od 9,2% do 27,4% wykonanych dochodów podatkowych. W złożonych wyjaśnieniach Skarbnik Gminy poinformowała, że działania zmierzające do zwiększenia dochodów własnych Gminy polegały głównie na poprawie efektywności windykacji zaległości podatkowych. Zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych zmniejszyły się z 90,1 tys. zł w 2011 r. do 79,1 tys. zł na koniec 2014 r.

Na skutek kontroli przeprowadzonej w 2013 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Lublinie (dalej: RIO) Gmina złożyła za rok 2012 korektę deklaracji na podatek od nieruchomości. RIO zakwestionowała niewykazanie przez Gminę do opodatkowania gruntów, nieobjętych zwolnieniem wynikającym z ówczesnie obowiązującej ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a zwolnionych z opodatkowania uchwałą Rady Gminy. W kolejnych latach Gmina składała deklaracje na podatek od nieruchomości zgodnie z zaleceniami RIO. Konsekwencją wadliwie wypełnionej deklaracji było błędnie wypełnione sprawozdanie Rb-PDP – na koniec 2012 r. Gmina nie skorygowała sprawozdań: Rb-27S – za rok 2012 oraz Rb-PDP – na koniec 2012 r. Po przeprowadzonej kontroli RIO wnioskuje aby *kwotę niewłaściwie wykazanych skutków obniżenia górnych stawek podatków oraz udzielonych ulg i zwolnień wykazać w prawidłowo sporządzonym sprawozdaniu Rb-PDP za 2013 r.* W wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzono, że sprawozdanie Rb-PDP za 2013 i 2014 r. nie uwzględniało ustaleń kontroli RIO.

W deklaracji na podatek od nieruchomości za rok 2011 Urząd nie wykazał do opodatkowania 1.391.738 m<sup>2</sup> gruntów stanowiących własność Gminy, nieobjętych zwolnieniem ustawowym, zwolnionych z opodatkowania uchwałą Rady Gminy.

<sup>72</sup> Ujęte w sprawozdaniach rocznych Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy.

Skutkowało to niewykazaniem przez Gminę w sprawozdaniach Rb-27S za rok 2011 oraz RP-PDS – na koniec 2011 r. skutków obniżenia górnych stawek podatkowych w kwocie 238.108,46 oraz skutków udzielonych ulg i zwolnień w kwocie 335.975,12 zł.

W kontrolowanym okresie obowiązywały zwolnienia w podatku od nieruchomości wprowadzone uchwałą Rady Gminy Nr XXII/117/2008 z dnia 10 listopada 2008 r. Zapisy tej uchwały pozwalały na identyfikację podmiotów zwolnionych z opodatkowania. Naruszono tym samym przepisy art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>73</sup>, zawierającego delegację dla rad gmin do wprowadzania przedmiotowych zwolnień z podatku od nieruchomości. Organy nadzoru nie stwierdziły nieważności powyższej uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 287-642, 747-827, 853-874)

Nadwyżka operacyjna<sup>74</sup> w poszczególnych latach okresu 2011–2015 w Gminie wyniosła: 157,7 tys. zł, 725,2 tys. zł, 1.241,8 tys. zł oraz 1.072,7 tys. zł i w przeliczeniu na jednego mieszkańca Gminy (wskaźnik  $W_{L2}$ ) stanowiła odpowiednio: 34,61 zł, 159,92 zł, 276,40 zł oraz 241,27 zł.

Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach Gminy (wskaźnik  $W_{B3}$ ) osiągniętych w poszczególnych latach wyniósł odpowiednio: 1,1%, 5,4%, 9,3% oraz 7,3%.

W latach 2011–2014 dochody Gminy ze sprzedaży majątku wyniosły od 0,5 do 4,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 287-642)

3.2. W 2011 r. wydatki Gminy wyniosły 16.365,7 tys. zł. W latach 2012–2013 wydatki te kształtowały się na poziomie od 12.571,1 tys. zł do 12.716,9 tys. zł, natomiast w 2014 roku wydatki Gminy ponownie wzrosły do kwoty 14.495,9 tys. zł. Najwyższy udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (wskaźnik  $W_{B4}$ ) wystąpił w 2011 r. – 26,1%. W kolejnych latach udział ten wynosił 3,6%, 7% oraz 14,3%. Najniższe wydatki bieżące poniesiono w 2013 r. (11.826,2 tys. zł), natomiast najwyższe w 2014 r. (12.415,8 tys. zł). Udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem wyniósł 74% w 2011 r., w latach 2012–2013 kształtował się na poziomie od 93% do 96%, natomiast w 2014 r. udział ten spadł do 88%. W analizowanym okresie obciążenie wydatków bieżących Gminy wydatkami na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (wskaźnik  $W_{B5}$ ) wzrosło z 42,5% w 2011 r. do 47,4% w 2014 r.

W latach 2011–2014 wydatki w wybranych działach klasyfikacji budżetowej kształtowały się następująco:

- dział 600 – Transport i łączność. Wykonanie wydatków wyniosło: 1.496,8 tys. zł, 202,6 tys. zł, 498,8 tys. zł oraz 1.512,7 tys. zł. Wysokość poniesionych wydatków w poszczególnych latach związana była z zdaniami inwestycyjnymi realizowanymi przez Gminę: samodzielnie oraz w porozumieniu z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Łączne wydatki majątkowe Gminy w dziale 600 wyniosły 3.116,5 tys. zł, co stanowiło 70,1% wydatków zrealizowanych w tym dziale. Wśród wydatków majątkowych Gminy zrealizowanych w dziale 600, wydatki dotyczące dróg powiatowych stanowiły 38,7%, a dotyczące dróg wojewódzkich 6,2%<sup>75</sup>;

- dział 801 – Oświata i wychowanie. Wydatki w tym dziale zawierały się w przedziale 5.700,1 tys. zł – 6.117,3 tys. zł<sup>76</sup>. Zasadniczą część stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi<sup>77</sup>, których udział wzrósł z 62,7% w 2011 r. do 69% w 2015 r. Wśród wydatków majątkowych najistotniejsze dotyczyły modernizacji kotłowni w Szkole

<sup>73</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 849 ze zm.

<sup>74</sup> Nadwyżka operacyjna to różnica dochodów bieżących oraz wydatków bieżących.

<sup>75</sup> Wydatki majątkowe poniesione w dziale 600 oraz zrealizowane zadania opisano w pkt 2.1.2 wystąpienia pokontrolnego.

<sup>76</sup> Natomiast po wyłączeniu szkół średnich wydatki te kształtowały się w przedziale: 4.516,7 tys. zł – 5.067,5 tys. zł.

<sup>77</sup> Ujęta w paragrafach klasyfikacji budżetowej: 4010, 4040, 4110, 4120, 4170.

Podstawowej w Komarówce Podlaskiej (315 tys. zł), zakupu pieca C.O. do Szkoły Podstawowej w Kolembrodach (29 tys. zł), czy też zakupu dwóch tablic interaktywnych (za łączną kwotę 10 tys. zł). Ponadto, w 2011 r. wykonano kompleks boisk ORLIK, zlokalizowany w bezpośrednim sąsiedztwie Szkoły Podstawowej oraz Gimnazjum w Komarówce Podlaskiej, za łączną kwotę 880,1 tys. zł<sup>78</sup>;

- dział 851 – Ochrona zdrowia. W całym okresie roczne wydatki zawierały się w przedziale 32,8–42,5 tys. zł i zostały wykonane na realizację programów: zwalczania narkomanii i przeciwdziałania alkoholizmowi. Wydatki przeznaczono na: dotacje dla stowarzyszenia „Nadzieja i Przyszłość”, koszty posiedzeń komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, opinie biegłych, zajęcia terapeutyczne oraz nagrody za udział w konkursach;

- dział 852 – Pomoc społeczna. Wydatki w poszczególnych latach wyniosły: 2.318,5 tys. zł, 2.402,1 tys. zł, 2.668 tys. zł oraz 2.777 tys. zł. Nieznaczny wzrost wydatków w 2013 i 2014 roku związany był z poniesieniem wydatków majątkowych na adaptację pomieszczeń na placówkę opiekuńczo-wychowawczą (223,2 tys. zł w 2013 r. oraz 142,3 tys. zł w 2014 r.);

- dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska. Wykonanie wydatków wzrosło z 424,8 tys. zł (w 2011 r.) do 514,5 tys. zł (w 2014 r.) Ponadto przeanalizowano wydatki Gminy w rozdziale 01010 – Infrastruktura wodociągowa i sanitacyjna wsi. Wydatki inwestycyjne w tym rozdziale wyniosły: 1.421,2 tys. zł w 2011 r. (w tym 538,9 tys. zł stanowiło dofinansowanie środkami z budżetu UE), 46,3 tys. zł w 2012 r., 37,9 tys. zł w 2013 r. oraz 10,9 tys. zł w 2014 r.;

- dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego. Wydatki zrealizowane w dziale 921, w tym: wydatki remontowe oraz majątkowe związane z dostosowaniem pomieszczeń na potrzeby świetlic a także wydatki związane z funkcjonowaniem Biblioteki, opisano w pkt 2.5 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 287-642)

3.3.1. Na 31 grudnia poszczególnych lat okresu 2011–2014 zadłużenie Gminy wyniosło: 6.020,8 tys. zł, 5.407,1 tys. zł, 4.241,6 tys. zł oraz 4.658,5 tys. zł. Udział zobowiązań Gminy w dochodach (wskaźnik  $W_{Z1}$ ) zmalał z 44% w 2011 r. do 31,7% w 2014 r. Z kolei udział zobowiązań Gminy pomniejszych o zobowiązania na projekty unijne w dochodach Gminy (wskaźnik  $W_{Z2}$ ) malał w latach 2011–2013 (34,3%, 32,1%, 25,4%), natomiast wzrósł w 2014 roku (27,6%).

Kredyty i pożyczki zaciągnięte przez Gminę w latach 2011–2015, a także zaciągnięte w poprzednich latach, których spłata przypadała w kontrolowanym okresie, zaciągnięte były w Bankach Spółdzielczych: w Radzynie Podlaskim i w Międzyrzeczu Podlaskim oraz w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska. W stosunku do dwóch kredytów w dniu 30 września 2013 r. zawarto aneksy, którymi dokonano prolongaty na lata 2015–2016 rat kapitałowych w łącznej wysokości 285.492 zł, przypadających na 2014 r. Harmonogram spłaty kredytów zaciągniętych przez Gminę w skrajnym przypadku rozłożony był do grudnia 2022 roku.

W wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzono, że zobowiązania wynikające z dwóch kredytów, którymi sfinansowano budowę sieci wodociągowej w Gminie, nie zostały ujęte w części C sprawozdania Rb-Z oraz w wierszu D211 sprawozdań Rb-DS.

(dowód: akta kontroli str. 287-679)

3.3.2. W kontrolowanym okresie relacja kosztów obsługi zadłużenia do dochodów Gminy (wskaźnik  $W_{Z3}$ ) zawierała się w przedziale 5,1%–11,8%, natomiast relacja kosztów obsługi zadłużenia Gminy pomniejszych o wysokość rat kapitałowych na projekty unijne do dochodów Gminy (wskaźnik  $W_{Z4}$ ) wahała się od 3,4% do 9,9%.

<sup>78</sup> Inwestycja ujęta w rozdziale 92601 – Obiekty sportowe, dofinansowana kwotą 405 tys. zł w formie dotacji celowej z budżetu państwa oraz kwotą 272,2 tys. zł z budżetu Województwa Lubelskiego.

W latach 2011–2014 najwyższy udział kosztów obsługi zadłużenia w dochodach własnych Gminy (wskaźnik  $W_{z5}$ ) wystąpił w 2012 r. (64,5%), natomiast najniższy w 2014 r. (22,5%).

Na dzień 31 grudnia 2014 r. wskaźnik obciążenia dochodów Gminy spłatą kredytów i pożyczek (wraz odsetkami)<sup>79</sup> wynosił 5,08% i tylko nieznacznie był niższy od wynoszącego 5,30% maksymalnego wskaźnika wyliczonego zgodnie art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>80</sup>. W 2015 r. wskaźnik ten wyniósł 7,22%, przy maksymalnej jego wartości na poziomie 7,34%. W sprawozdaniu Rb-NDS na koniec 2014 r. Gmina nie wykazała informacji uzupełniającej o rozchodach na spłatę kredytów zaciągniętych na realizację programów i projektów dofinansowanych środkami pochodzącymi z budżetu UE.

(dowód: akta kontroli str. 287-642)

3.3.3. Na dzień 31 grudnia 2011 r. zobowiązania wymagalne Gminy wyniosły 10 tys. zł, co stanowiło 0,16% zobowiązań Gminy (wskaźnik  $W_{z7}$ ). Skarbnik Gminy nie potrafiła wyjaśnić przyczyn przekroczenia terminu płatności informując jednocześnie, że wykonawca nie dochodził wypłaty odsetek. W latach 2012–2014 nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

W poszczególnych latach objętych badaniem wskaźnik samofinansowania<sup>81</sup> ( $W_{B7}$ ) Gminy wyniósł: 36% w 2011 r., 284% w 2012 r., 174% w 2013 r. oraz 110% w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 467-642)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W deklaracji na podatek od nieruchomości za 2011 rok nie wykazano gruntów, stanowiących własność Gminy (zajętych m.in. pod drogi wewnętrzne), nieobjętych zwolnieniem wynikającym z ówczesnie obowiązującej ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a zwolnionych z opodatkowania uchwałą Rady Gminy. Następstwem wadliwie wypełnionej deklaracji było zaniżenie w sprawozdaniu Rb-PDP za 2011 rok skutków obniżenia górnych stawek podatkowych o kwotę 238,1 tys. zł oraz zaniżenie skutków udzielonych ulg i zwolnień o kwotę 336,0 tys. zł. Konsekwencją powyższego było zaniżenie potencjalnych dochodów podatkowych, stanowiących podstawę ustalenia części wyrównawczej subwencji ogólnej dla Gminy na 2013 rok o 574,1 tys. zł, co skutkowało, wg szacunku NIK, jej zawyżeniem o 494,4 tys. zł.

Po złożeniu w 2013 roku skorygowanej deklaracji na podatek od nieruchomości za 2012 rok (w związku z nieprawidłowością stwierdzoną przez RIO) Gmina nie skorygowała sprawozdania Rb-PDP za rok 2012, a także nie ujęła skutków złożonej korekty deklaracji w sprawozdaniach Rb-PDP za lata 2013 i 2014. Nie wykazano skutków obniżenia górnych stawek podatkowych w kwocie 240,1 tys. zł oraz zaniżono skutki udzielonych ulg i zwolnień o kwotę 333,7 tys. zł. Konsekwencją powyższego było zaniżenie potencjalnych dochodów podatkowych, stanowiących podstawę ustalenia części wyrównawczej subwencji ogólnej dla Gminy na 2014 rok o 573,8 zł, co skutkowało, wg szacunku NIK, jej zawyżeniem o 487,9 tys. zł.

2. W sprawozdaniach Rb-Z sporządzonych na koniec IV kwartału lat 2011–2014 nie wykazano zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów, wykorzystanych na realizację zadań finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE, a w sprawozdaniach Rb-NDS za lata 2011-2014 nie wykazano rozchodów Gminy na spłatę tych kredytów.

<sup>79</sup> Kwota spłat zobowiązań przyjęta do wyliczenia wskaźnika obejmuje wszystkie zobowiązania (łącznie ze spłatą rat kapitałowych kredytów i pożyczek zaciągniętych na projekty unijne).

<sup>80</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

<sup>81</sup> Wskaźnik samofinansowania to stosunek sumy dochodów majątkowych i nadwyżki operacyjnej do wydatków majątkowych.

Na 1 stycznia 2011 r. zadłużenie Gminy wyniosło 3.601,4 tys. zł, z czego 810,4 tys. zł wynikało z umowy kredytowej, zawartej 28 czerwca 2010 r. z Bankiem Spółdzielczym w Radzynie Podlaskim. Kolejna umowa kredytowa zawarta została 27 maja 2011 r., a otrzymany kredyt Gmina zobowiązała się przeznaczyć (700 tys. zł) na sfinansowanie kolejnego etapu budowy wodociągu, również finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu UE. Pomimo, iż umowy w tytule zawierały zapis „na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu gminy”, to w § 1 pkt 2 tych umów kredytobiorca zobowiązał się do wykorzystania środków z kredytu na sfinansowanie budowy wodociągu wraz z przyłączeniami, tj. inwestycji finansowanej z udziałem środków pochodzących z budżetu UE. Zobowiązania wynikające z tych umów wyniosły odpowiednio: 1.348,3 tys. zł na dzień 31.12.2011 r., 1.098,7 tys. zł na dzień 31.12.2012 r., 849,1 tys. zł na dzień 31.12.2013 r. oraz 599,5 tys. zł na dzień 31.12.2014 r. i nie zostały przez Gminę wykazane w części C sprawozdań Rb-Z, przeznaczonej do wykazania przez jednostki samorządu terytorialnego zobowiązań kredytowych na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Gmina nie wykazała również w wierszu D211 sprawozdań Rb-NDS rozchodów na spłatę kredytów na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Powyższe zobowiązania i rozchody nie zostały wykazane w sprawozdaniach za wszystkie kontrolowane lata. W złożonych wyjaśnieniach Skarbnik Gminy poinformowała, że (...) prawdopodobnie zostały mylnie nie ujęte w sprawozdaniu Rb-Z w części C oraz w wierszu D211 sprawozdań Rb-NDS. Sprawozdania zostały przyjęte przez Regionalną Izbę Obrachunkową, a wszystkie kredyty i ich przeznaczenie są przez RIO opiniowane.

Uwagi dotyczące badanej działalności

W kontrolowanym okresie w podatku od nieruchomości obowiązywały zwolnienia wprowadzone uchwałą Rady Gminy<sup>82</sup>, w której Rada wskazała podmioty uprawnione do zwolnień (zwolnienia podmiotowe), co było niezgodne z art. 7 ust. 3 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Skutki tych zwolnień zostały wykazane w sprawozdaniach budżetowych, z wyjątkiem roku 2011, w którym Gmina nie wykazała w deklaracji na podatek od nieruchomości gruntów stanowiących jej własność, nieobjętych zwolnieniem ustawowym.

Ocena cząstkowa

Poziom uzyskiwanych przez Gminę dochodów, w tym dochodów własnych ograniczał jej możliwości inwestycyjne. Większość zadań realizowana była z udziałem środków zewnętrznych, w tym pożyczek i kredytów. Poziom zadłużenia Gminy, mimo spadku w porównaniu do 2011 roku, nadal był wysoki. Obciążenie dochodów Gminy kosztami obsługi zadłużenia zbliżało się do poziomu dopuszczalnego przez ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

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

Opis stanu faktycznego

4.1. Uchwałą Nr XXIII/129/2008 z dnia 1 grudnia 2008 r. Rada Gminy przyjęła Strategię Rozwoju Gminy Komarówka Podlaska w latach 2008-2015 (dalej: Strategia). W przyjętej Strategii przeprowadzono diagnozę Gminy w sferze społecznej, gospodarczej oraz stanu infrastruktury techniczno-ekonomicznej. Według Strategii mocne strony Gminy stanowiły: dobrze rozwinięta infrastruktura oświatowa i sportowa, dostępność gruntów pod inwestycje i mieszkalnictwo, dobry stan usług i duży potencjał ludzki. Jako słabe strony Gminy wskazano m.in. zły stan

<sup>82</sup> Nr XXII/117/2008 z dnia 10 listopada 2008 r. Organy nadzoru nie stwierdziły nieważności tej uchwały.

dróg, słaby dostęp do opieki zdrowotnej, mały budżet inwestycyjny Gminy, słabo rozbudowaną sieć wodociagową i kanalizacyjną, dzikie wysypiska śmieci czy małą ofertę kulturalną. Jako szanse przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom Gmina wskazała: pozyskiwanie środków z Unii Europejskiej, rosnące możliwości zdobycia nowego zawodu w ramach bezpłatnych szkoleń przekwalifikowania, rozwój turystyki i rekreacji, również poprzez rozwój rolnictwa ekologicznego. Wśród zdiagnozowanych zagrożeń wskazano: spadek liczby ludności oraz migracje młodych i wykształconych mieszkańców, słabo rozwinięty rynek pracy, nieopłacalność produkcji rolnej, brak inwestycji gospodarczych i turystycznych, wzrost patologii społecznych, brak długoterminowych inicjatyw społecznych oraz położenie Gminy na uboczu tras komunikacyjnych i dużych ośrodków miejskich. Urząd dokonał diagnozy problemów społecznych i gospodarczych po przeprowadzeniu konsultacji społecznych, zrealizowanych w czerwcu i lipcu 2008 r., w formie badania ankietowego.

(dowód: akta kontroli str. 680-736)

4.2. W celu przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom w Strategii sformułowane zostały cztery cele strategiczne<sup>83</sup>, którym przyporządkowano zadania cząstkowe (cele operacyjne). W Strategii zaplanowano poprawę stanu dróg lokalnych wraz z infrastrukturą towarzyszącą (chodniki, oświetlenie uliczne, parkingi, zatoki i wiaty przystankowe), kontynuację budowy sieci kanalizacji sanitarnej i oczyszczalni ścieków oraz rozbudowę i modernizację sieci wodociagowej. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: *mpzp*) obowiązujący w okresie wdrażania Strategii dopuszczał lokalizację urządzeń infrastruktury technicznej w bezpośrednim sąsiedztwie tras komunikacyjnych. W zakresie sieci dróg w *mpzp* przewidziano budowę obwodnicy Komarówki Podlaskiej, natomiast w zakresie rozwoju turystyki zaplanowano stworzenie akwenu wodnego zasilanego wodą z kanału Wieprz-Krzna.

(dowód: akta kontroli str. 680-736)

Uchwałą Nr XII/79/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. Rada Gminy przyjęła Strategię Rozwoju Gminy Komarówka Podlaska na lata 2016-2010 (z perspektywą do roku 2023). W dokumencie tym podsumowano efekty wdrażania Strategii obowiązującej w latach 2008-2015. Wśród najistotniejszych zadań wymieniono realizację budowy wodociagu w miejscowościach: Wólka Komarowska, Wiski, Walinna, Komarówka Podlaska wraz z modernizacją ujęcia wody w Komarówce Podlaskiej, przebudowę drogi powiatowej nr 1235L, przebudowę chodników i parkingów w ciągu drogi 1237L oraz budowę chodnika na ul. Lubelskiej w Komarówce Podlaskiej, wykonanie boiska „ORLIK” czy też przebudowę i modernizację budynków użyteczności publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 737-746)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Gmina zdiagnozowała niekorzystne czynniki rozwojowe i zainicjowała działania w celu ich ograniczenia. Dokonano rozbudowy sieci wodociagowej oraz infrastruktury sportowej i kulturalnej. Pomimo założeń nie rozbudowano sieci kanalizacji sanitarnej, nie wybudowano planowanej obwodnicy Komarówki Podlaskiej oraz zbiornika wodnego, który według planów, stanowić miał bazę rekreacyjno-turystyczną.

<sup>83</sup> Cel 1. Wzrost konkurencyjności i poprawę warunków życia mieszkańców gminy poprzez rozbudowę infrastruktury drogowej, wodociagowej i kanalizacyjnej. Cel 2. Rozwój rolnictwa jako element funkcjonowania lokalnej gospodarki. Cel 3. Rozwój turystyki na terenie Gminy poprzez wykorzystanie walorów środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego. Cel 4. Wsparcie infrastruktury społecznej i kapitału społecznego w gminie Komarówka Podlaska.

## 5. Współdziałanie Gminy z innymi jednostkami w wykonywaniu zadań publicznych

Opis stanu faktycznego

Gmina realizowała zadania publiczne, również wspólnie z innymi jednostkami. Współpraca taka miała charakter stały, jak w przypadku realizacji zadań: zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków (od 1.06.2015 r.), czy też utylizacji odpadów komunalnych. Gmina współpracowała z innymi jednostkami samorządu terytorialnego również w ramach porozumień dotyczących pojedynczych projektów. W szczególności Gmina współpracowała z samorządem województwa oraz powiatu, a realizowane zadania dotyczyły głównie projektów infrastrukturalnych takich jak: budowa, przebudowa lub modernizacja dróg, modernizacja i adaptacja pomieszczeń na zadania własne Gminy, czy też montaż 90 instalacji solarnych realizowany w oparciu o porozumienie zawarte z innymi ośmioma lokalnymi samorządami. Organy Gminy nie podejmowały działań w zakresie połączenia z inną gminą.

(dowód: akta kontroli str. 1036-1042, 1061-1069)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 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 Kontroli<sup>84</sup>, wnosi o:

1. Złożenie korekty deklaracji na podatek od nieruchomości za rok 2011 uwzględniającej grunty stanowiące własność Gminy, nieobjęte zwolnieniem ustawowym, ale zwolnione z opodatkowania uchwałą Rady Gminy oraz ujęcie skutków złożonej korekty deklaracji w sprawozdaniach budżetowych: Rb-27S oraz Rb-NDS za okres, w którym korekta zostanie złożona.
2. Ujmowanie w sprawozdaniach Rb-NDS przychodów wynikających z kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację programów i projektów dofinansowanych środkami pochodzącymi z budżetu UE oraz rozchodów wynikających ze spłaty tych zobowiązań.
3. Aktualizowanie rejestru zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków oraz prowadzenie kontroli sposobu i częstotliwości ich opróżniania.
4. Przeznaczanie i wykorzystywanie dochodów Gminy z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnych programów przeciwdziałania narkomanii.
5. Opracowanie ewidencji dróg zgodnie z art. 10 ust. 11 ustawy o drogach publicznych oraz przeprowadzanie okresowych kontroli ich stanu.

<sup>84</sup> 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 Lublinie.

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.

Lublin, dnia 2 marca 2016 r.

Kontroler:

Dyrektor

Wojciech Niemyski  
Specjalista kontroli państwowej

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*