



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.032.03.2015

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

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 ¹
Kontroler	Paweł Szafran, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98472 z dnia 3.12.2015 r. (dowód: akta kontroli, tom I str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Batorzu (dalej: „UG” lub „Urząd”), Batorz Pierwszy 52a, 23-320 Batorz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Michałek, Wójt Gminy Batorz - od dnia 10 lipca 1994 r. (dalej „Wójt Gminy”) (dowód: akta kontroli, tom I str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W latach 2011–2014 Gmina Batorz (Gmina) prawidłowo realizowała poddane badaniu zadania. W oparciu o posiadane zasoby zaspokajała większość podstawowych zbiorowych potrzeb wspólnoty. Na poziomie wyższym niż w powiecie janowskim oraz województwie lubelskim zaspokojone zostały potrzeby w zakresie opieki społecznej oraz dostępu do sieci wodociągowej. Skuteczność kształcenia w szkołach publicznych, mierzona wynikami z egzaminów końcowych w szkołach podstawowych i gimnazjach, była z reguły niższa od średniej w powiecie i województwie, a podejmowane działania w zakresie poprawy tych wyników nie przyniosły dotychczas znaczących efektów. Poziom uzyskanych dochodów własnych ograniczał możliwości inwestycyjne Gminy, a większość zadań, zwłaszcza w zakresie infrastruktury drogowej i wodociągowej polegała na odtwarzaniu bądź zabezpieczaniu dotychczasowej infrastruktury i realizowana była z udziałem środków zewnętrznych, w tym pożyczek i kredytów, jednak poziom zadłużenia oraz koszty jego obsługi zbliżały się do maksymalnego poziomu uznawanego za bezpieczny. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Gmina w ograniczonym zakresie podejmowała działania na rzecz przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom występującym na jej terenie, takim jak migracja, czy poziom bezrobocia.

Stwierdzone nieprawidłowości przy realizacji zadań polegały na:

- nieuwzględnieniu w kwotach wykazanych w sprawozdaniach budżetowych Rb-27 oraz Rb-PDP za lata 2011–2014 skutków: obniżenia górnej stawki podatku od nieruchomości oraz zwolnienia z tego podatku gruntów stanowiących własność Gminy, zajętych pod drogi wewnętrzne i zaniżeniu w związku z tym potencjalnych dochodów podatkowych, przyjętych do ustalenia części wyrównawczej subwencji ogólnej dla Gminy o 577,5 tys. zł, co skutkowało jej zawyżeniem na lata 2013-2014 łącznie o 363,3 tys. zł,
- niewykorzystaniu i nieprzeznaczeniu części dochodów Gminy z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnych programów przeciwdziałania narkomanii,
- nieprowadzeniu 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 gminach³.

¹ Dane z roku 2000, jako wyjściowe do analizy porównawczej.

² 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.

³ Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm. Dalej: „ustawa o utrzymaniu czystości”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ogólna charakterystyka gminy

Opis stanu
faktycznego

Gmina Batorz obejmuje obszar 71 km², z czego zdecydowaną większość stanowią grunty rolne (77,8%). W latach 2011–2014 liczba osób zameldowanych na terenie Gminy Batorz (dalej: „Gmina”) zmniejszyła się o 97 osób (o 2,8%) i wynosiła w kolejnych latach: 3.567, 3.537, 3.507, 3.470. W porównaniu do 2000 r. (3.857) liczba mieszkańców zmniejszyła się o 10,0%. Według danych GUS w latach 2011–2014 liczba osób zamieszkujących na terenie Gminy była mniejsza od liczby osób zameldowanych i wynosiła 3.479, 3.453, 3.442, 3.414. W porównaniu do 2010 r. (3.616 osób) liczba ta uległa zmniejszeniu o 202 osoby (o 5,9%). Na zmniejszenie się liczby mieszkańców wpływ miało m.in. ujemne saldo migracji, które wyniosło odpowiednio: (-20), (-27), (-5), (-15).

Z kolei z deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanych przez właścicieli nieruchomości na terenie Gminy wynika, że liczba zamieszkałych wg stanu na koniec lat 2013–2014 wynosiła: 2.842, 2.809, tj. o 19,0% mniej niż osób zameldowanych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 12,16, 62-65, 75-99,102-109)

Według danych GUS w latach 2011–2014 liczba osób w wieku przedprodukcyjnym (zameldowanych na terenie Gminy) zmniejszyła się z 722 do 634 (o 12,2%), w wieku produkcyjnym wzrosła z 1.991 do 2.038 (2,4%), a w wieku poprodukcyjnym zmniejszyła się z 766 do 742 (3,1%). Odsetek ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym uległ w analizowanym okresie zmniejszeniu z 74,7% do 67,5%, ale był wyższy niż na terenie powiatu janowskiego (odpowiednio: 63,0% i 61,7%) oraz województwa lubelskiego (58,3% i 60,2%).

Według danych GUS, liczba zarejestrowanych bezrobotnych z terenu Gminy wynosiła w latach 2011–2014 odpowiednio: 214, 221, 233, 205 osób. Udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie osób w wieku produkcyjnym nieznacznie się zmniejszył (z 10,7% do 10,1%) i był korzystniejszy niż w powiecie janowskim (wynosił od 11,1% do 13,0%), ale wyższy niż w województwie (od 8,7% do 9,9%). Wzrósł odsetek pracujących na 1000 mieszkańców⁴ z 5,9% w 2011 r. do 6,4% w 2014 r.⁵, przy czym był on znacznie niższy niż w powiecie janowskim oraz województwie lubelskim⁶.

Liczba podmiotów gospodarczych z terenu Gminy wpisanych do Rejestru Gospodarki Narodowej (REGON) - według danych GUS – wzrosła z 169 w 2011 roku do 196 (o 16%) w 2014 roku, w tym osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą – z 125 do 150 (o 20%). Liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców na koniec 2014 r. wynosiła 574⁷ i była niższa od średniej w powiecie (721) oraz w województwie (799).

Na koniec 2014 roku na terenie Gminy znajdowało się 961 mieszkań o średniej powierzchni użytkowej 99,6 m². Gmina nie dysponowała lokalami socjalnymi. Z budżetu Gminy nie wypłacano także dodatków mieszkaniowych. Stan ten, w porównaniu do 2011 r., nie uległ istotnym zmianom (960 mieszkań o takiej samej średniej powierzchni użytkowej).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 18,74-99)

Na koniec 2014 roku na terenie Gminy znajdowało się 110,9 km dróg publicznych (1,57 km/km² powierzchni Gminy), w tym dróg gminnych - 67,9 km (0,96km/km²), dróg powiatowych (odgrywających główną rolę w komunikacji drogowej w Gminie) - 43,0 km (0,61 km/km²). Z analizy układu dróg publicznych wynika, że zapewnia on połączenia ze wszystkimi miejscowościami. W latach 2011–2014 długość dróg gminnych o nawierzchni bitumicznej zwiększyła się z 34,0 km do 42,8 km. Na koniec 2014 roku publicznych dróg gminnych o nawierzchni gruntowej było 23,1 km, a odcinki o łącznej dł. 2,0 km wzmocniono żwirem.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 108-109, 270-281, 285)

⁴ Dane GUS nie obejmują m.in. pracujących w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie.

⁵ W roku 2012 wyniósł on 5,8%, a w 2013 r. 5,7%.

⁶ Wskaźnik ten dla powiatu wyniósł: 12,1%, 11,9%, 11,7% i 12,3%, a dla województwa: 17,0%, 16,9%, 17,2%, 17,4%.

⁷ W poprzednich latach wynosiła: 526 (2013 r.), 515 (2012 r.), 486 (2011 r.).

W latach 2011–2014 liczba załatwionych spraw z zakresu akt stanu cywilnego, wydanych dowodów osobistych oraz zarejestrowanych działalności gospodarczych wzrosła o 53,2% (z 773 do 1.184).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 19,176-188)

2. Zapewnienie odpowiedniej kadry w Urzędzie

Opis stanu faktycznego

Na koniec 2014 r., w porównaniu do 2011 r., zatrudnienie w Urzędzie zwiększyło się z 25 do 30 osób (o 16,6%)⁸, przy czym liczba etatów nie uległa istotnym zmianom, i zwiększyła się z 22,35 do 23,1 (o 3,2%). Wzrost zatrudnienia wynikał z konieczności zatrudnienia osób, odbywających wcześniej staż w Urzędzie, zgodnie z umowami zawartymi z Urzędem Pracy. Pracownicy realizujący zadania w zakresie podatków lokalnych, zagospodarowania przestrzennego, inwestycji (łącznie sześć osób) mieli odpowiedni poziom wykształcenia (średnie bądź wyższe), zgodny z wymaganiami określonymi w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁹ i rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych¹⁰. Uczestniczyli w szkoleniach i kursach z dziedzin ich pracy oraz posiadali staż pracy wynoszący w przypadku jednego pracownika pięć lat, a u pozostałych od 33 do 40 lat.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 4-11,19)

W latach 2011–2014 w Urzędzie wydano 11.054 decyzji podatkowych. Odwołania złożono w dwóch przypadkach, a organ odwoławczy decyzje utrzymał w mocy. Nie wydawano decyzji o warunkach zabudowy - większość (99%) terenu Gminy była objęta Miejscowym Planem Zagospodarowania Przestrzennego (dalej: MPZP). Nie wniesiono odwołań od czynności podjętych przez zamawiającego w przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego¹¹. Terminowo prowadzono postępowania podatkowe¹². Złożone do Urzędu wnioski (10), dotyczyły przebiegu prac związanych z opracowywaniem zmian MPZP i były przedstawiane wykonawcy sporządzającemu te zmiany. Spośród dwóch skarg, związanych z działalnością Urzędu (złożonych w 2015 r.), jedna została uznana za bezzasadną, w drugiej, dotyczącej opieszałości organu przy postępowaniu o rozgraniczenie nieruchomości, do czasu zakończenia kontroli NIK, nie zapadło ostateczne rozstrzygnięcie¹³. Z 225 uchwał podjętych przez Radę Gminy Batorz (od 1.01.2011 r. do 30.09.2015 r.) pięć (2,2%) zostało unieważnionych decyzją organów nadzorczych. Wszystkie rozstrzygnięcia wydał Wojewoda Lubelski.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 13-14,17-22, 27-29,189-193, 310)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Zadania dotyczące wymiaru podatków i opłat lokalnych, realizacji inwestycji, spraw z zakresu ochrony środowiska, gospodarki odpadami i nieruchomościami oraz zagospodarowania przestrzennego i budownictwa powierzono pracownikom posiadającym niezbędne doświadczenie, którzy podnosili swoje kwalifikacje zawodowe. Analiza przeprowadzona na wybranej próbie spraw wykazała, że pracownicy prowadzący te sprawy rzetelnie i terminowo wykonywali swoje obowiązki.

3. Infrastruktura wodno – kanalizacyjna i drogowa, oświetlenie oraz gospodarka odpadami

Opis stanu faktycznego

1. Gmina, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹⁴, realizowała dostawy wody dla mieszkańców Gminy siecią wodociągową. W latach 2011–2014 liczba gospodarstw domowych,

⁸ Na koniec 2015 r. w Urzędzie zatrudnionych było 26 osób.

⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1786.

¹¹ Na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2164) przeprowadzono łącznie 46 postępowań (w rybie przetargu).

¹² Analizą objęto 16 postępowań, tj. 10% (158) wszczętych na wniosek podatników z lat 2013-2014.

¹³ Trwało postępowanie przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Zamościu.

¹⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 139.

podłączonych do sieci wodociągowej zmalała z 810 (w latach 2011-2012) do 790 (w latach 2013-2014)¹⁵. Istotnym zmianom nie uległ także odsetek tych gospodarstw w odniesieniu do ogółu gospodarstw zlokalizowanych na terenie Gminy, i wyniósł on: 98,2% w 2011 r. oraz 94,8% w 2014 r. Według stanu na 30.09.2015 r. liczba podłączonych gospodarstw domowych do sieci wzrosła do 810, co stanowiło 97,2% ogółu gospodarstw domowych w Gminie (830). Według danych GUS odsetek mieszkańców korzystających z sieci wodociągowej zwiększył się nieznacznie (z 87,6% w 2011 r. do 89% w 2014 roku) i był wyższy od średniej powiatowej (od 74,2% do 80,6%) oraz wojewódzkiej (81,5%- 86,7%). W latach 2011-2014 długość sieci wodociągowej na terenie Gminy wynosiła 59,5 km, i nie uległa zmianie od 2000 r. W Gminie nie było sieci kanalizacyjnej. Nie szacowano również kosztów jej budowy. Wójt Gminy podał, iż budowa kanalizacji przekraczała możliwości finansowe Gminy, przy czym wskazał, że Gmina, jak większość samorządów, liczy na możliwość sfinansowania tego zadania przy udziale środków unijnych jak i krajowych. Dobowa możliwość dostaw wody wynosiła 762 m³ przy zapotrzebowaniu wynoszącym na koniec 2014 roku¹⁶ - 240 m³. Ilość awarii w poszczególnych latach nie ulegała zasadniczym zmianom, i wynosiła od 36 w 2011 r. do 44 w 2014 r., co pozwoliło na uzyskanie wskaźnika dostępności wody¹⁷ na poziomie: 98,6% (w 2012), 98,5% (w 2013 r.), 98,7% (w latach 2011-2014).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 69-70,74,289-290)

Koszt jednostkowy dostarczenia 1 m³ wody w latach 2011–2014 wzrósł z 1,95 zł do 3,19 zł w 2014 r. (w 2015 r. wyniósł 5,72 zł) i od 2012 roku był wyższy od stawek opłat¹⁸ ustalonych przez Radę Gminy (2,0 zł w 2011 r., 2,20 zł w 2012 r., 2,40 zł w latach 2013-2015). Znaczny wzrost kosztów dostarczania wody w latach 2013-2015 w porównaniu do lat 2011-2012 wynikał m.in. z kosztów remontów i modernizacji, przy jednoczesnym zmniejszeniu zapotrzebowaniu na wodę¹⁹ (ze 150 tys. m³ w 2012 r. do 77 tys. m³ w 2013 r., 87 tys. m³ w 2014 r. i 47 tys. m³ w 2015 r.). Wójt Gminy wyjaśnił, że na znaczny koszt dostarczania wody wpływ ma również specyfika regionu – teren pagórkowaty, konieczność utrzymywania pięciu ujęć wody i ponoszenia w związku z tym znacznych wydatków na niezbędne badania i remonty, a także trudności w szybkim ustaleniu miejsc awarii (duża przepustowość gruntu i wchłanianie wody). W celu zmniejszenia niekorzystnych relacji między kosztami a przychodami z opłat za dostarczoną wodę wprowadzono od 2016 r. opłatę abonamentową oraz podniesiono stawkę, do 2,81 zł/m³ brutto (2,6 zł netto).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 66-68,71,291-292,304,312)

2. W Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Batorz²⁰ wskazano, że funkcjonująca na tym terenie sieć dróg powiatowych zapewnia najważniejsze powiązania tranzytowe pomiędzy miejscowościami oraz powiązania z gminami sąsiednimi. Na terenie Gminy Batorz nie występowały drogi krajowe i wojewódzkie. Drogi gminne pełnią funkcje dróg lokalnych i dojazdowych i stanowią dojazdy do poszczególnych posesji oraz do terenów rolnych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 101-109)

Na koniec 2014 r. Wójt – stosownie do art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²¹ zarządził 67,9 km publicznych dróg gminnych, w tym 42,8 km o nawierzchni bitumicznej²², 2,0 km o nawierzchni żwirowej i 23,1 km o nawierzchni

¹⁵ W 2010 r. do sieci wodociągowej podłączonych było 760 z 780 gospodarstw domowych (97,4%), w latach 2011–2012: 810 z odpowiednio 825 i 830 gospodarstw, a w latach 2013–2014 – 790 z odpowiednio 830 i 833 gospodarstw. Spadek liczby podłączonych gospodarstw wynikał z rezygnacji mieszkańców, którzy wybudowali własne ujęcia wody.

¹⁶ Zapotrzebowanie dobowe na wodę w poszczególnych latach wyniosło: 378 m³ (2010 r.), 385 m³ (2011 r.), 392 m³ (2012 r.), 194 m³ (2013 r.), 240 m³ (2014 r.). Spadek zapotrzebowania na wodę od roku 2013 wynikał z rezygnacji sąsiedniej gminy, do której wcześniej przesyłano wodę.

¹⁷ Procent czasu w trakcie roku, w którym mieszkańcy mieli zapewniony dostęp do wody. W latach 2011-2014 przerwy w dostarczaniu wody wyniosły kolejno: 115, 125, 130, 115 godzin.

¹⁸ Stawki netto.

¹⁹ Zmniejszenie wynikało z rezygnacji sąsiedniej gminy z dostarczania na jej teren wody przez Gminę Batorz.

²⁰ Studium przyjęte uchwałą Rady Gminy Batorz nr XX/129/2013 z dnia 20.06.2013 r., poprzednio obowiązywało Studium uchwalone przez Radę Gminy w dniu 28.12.2002 r. (uchwała Nr III/26/02).

²¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

²² W porównaniu do 2000 i 2011 roku długość dróg gminnych zwiększyła się o 31,9 km (z 36,0 km do 67,9 km), w tym o nawierzchni bitumicznej z 34 km do 46,7 km.

gruntowej. Gmina nie gromadziła danych na temat liczby i długości dróg gminnych innych niż publiczne (lokalne, dojazdowe, wewnętrzne). W latach 2000–2011 długość dróg gminnych nie uległa zmianie (36 km, w tym o nawierzchni: bitumicznej 34 km, gruntowej 2 km). W latach 2011–2014 długość dróg gminnych uległa zwiększeniu do 67,9 km, w tym przybyło dróg o nawierzchni: bitumicznej z 34 km do 42,8 km (to jest o 0,03 km/km² powierzchni Gminy), żwirowej o 2 km (0,01 km/km², w 2011 r. nie posiadano dróg o tej nawierzchni), gruntowej z 2 km do 23,1 km. Zwiększenie długości dróg, w tym o nawierzchni bitumicznej wynikało z włączenia w 2012 r. do sieci dróg gminnych 29 odcinków dróg wewnętrznych o nawierzchni gruntowej (31,9 km), a także prac związanych z modernizacją, remontami oraz odbudową dróg zniszczonych w wyniku powodzi.

Według informacji uzyskanej z Zarządu Dróg Powiatowych w Janowie Lubelskim, długość dróg powiatowych przebiegających przez Gminę Batorz nie zmieniła się (43 km/0,234km², w tym o nawierzchni bitumicznej 41,2 km/0,225 km²). Najwięcej było odcinków, których stan oceniono jako zadowalający (27,0 km, tj. 62,8% łącznej długości dróg powiatowych w latach 2011-2013 oraz 20,2 km, tj. 47% w 2014 r.). W porównaniu do 2011 r. długość dróg w stanie złym zmniejszyła się z 8,9 km (20,5%) do 6,3 km (14,6%), wzrosła natomiast długość dróg, których stan oceniono jako dobry (z 5,6 km do 6,3 km, tj. z 13% do 14,7%) oraz niezadowalający (z 1,6 km do 10,2 km, tj. z 3,7% do 23,7%).

Według informacji, sporządzonych przez Zastępcę Wójta, stan dróg gminnych nie uległ zmianie (stan techniczny wszystkich dróg o nawierzchni bitumicznej oceniano, jako dobry, a o nawierzchni gruntowej i żwirowej, jako niezadowalający). Po zwiększeniu, w wyniku włączenia do publicznych dróg gminnych w 2012 r. 29 odcinków dróg wewnętrznych, ilość dróg w stanie dobrym zwiększyła się z 56% (w 2012 r.) do 66%, a ilość dróg w stanie niezadowalającym zmniejszyła się z 44% do 34%²³. Zwiększenie udziału dróg w stanie dobrym wynikało z modernizacji odcinków, na których położono nawierzchnię bitumiczną (8,8 km) oraz żwirową (2 km). Dotyczyło to głównie prac, związanych z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych (powodzi), w ramach których na drogach nieutwardzonych położono nową nawierzchnię bitumiczną (łącznie 8,2 km) oraz żwirową (2 km). Pozostałą nawierzchnię (0,6 km) położono w ramach prac remontowo-modernizacyjnych, współfinansowanych ze środków Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 248,270-281-285,347-349)

Wydatki na drogi gminne (rozdział 60016) kształtowały się w kontrolowanym okresie na zbliżonym poziomie i wyniosły: 269,7 tys. zł (2011 r.), 233,9 tys. zł (2012 r.), 219,1 tys. zł (2013 r.) i 253,5 tys. zł w 2014 r. Wydatki te w 2015 r. (III kwartały) wyniosły 70,5 tys. zł. Wydatki na bieżące utrzymanie dróg gminnych systematycznie malały i w kolejnych latach wyniosły: 56,1 tys. zł, 44,9 tys. zł, 33,3 tys. zł, 22,1 tys. zł, a za trzy kwartały 2015 r. 28,8 tys. zł. Koszt bieżącego utrzymania jednego kilometra dróg gminnych w latach 2011-2014 wyniósł kolejno: 1.558,7 zł, 661,4 zł, 490,4 zł, 325,6 zł, a do 30 września 2015 r. 424,1 zł. Gmina w latach 2012–2014 ponosiła wydatki inwestycyjne z tytułu partycypacji w kosztach przebudowy i modernizacji dróg powiatowych. Z budżetu Gminy na ten cel wydatkowano: 138,3 tys. zł w 2012 r., 232,1 tys. zł w 2013 r., 488,5 tys. w 2014 r., przy wydatkach Starostwa Powiatowego wynoszących odpowiednio: 208,8 tys. zł (w 2012 r.), 266,6 tys. zł (w 2013 r.) i 990,2 tys. zł (w 2014 r.).

Gmina, zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne²⁴, ponosiła koszty oświetlenia znajdujących się na jej terenie ulic, placów, dróg gminnych, dróg powiatowych. Wydatki Gminy na oświetlenie dróg na obszarach zabudowanych wyniosły w latach 2011-2014 łącznie 300,2 tys. zł (76,7 tys. zł, 78,5 tys. zł, 76,3 tys. zł i 68,7 tys. zł). Żadna z dróg na terenie Gminy, położonych poza obszarami zabudowanymi nie posiadała oświetlenia.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 318; tom II str. 6-7,41-101, 283-285)

²³ W 2000 r. i 2011 r., w sieci dróg gminnych, dróg o kategorii A (stan dobry) było 94%, a o kategorii C (stan niezadowalający) 6%. W 2012 r. udział tych dróg wynosił: 56% (kat. A) do 44% (kat. C). Spadek udziału dróg w stanie dobrym w porównaniu do 2011 r. wynikał z włączenia do sieci dróg gminnych 29,1 km dróg o nawierzchni gruntowej lub żwirowej, których stan oceniono, jako niezadowalający.

²⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.

Znaczne wydatki poniesiono na naprawę dróg gminnych zniszczonych w trakcie klęsk żywiołowych (rozdział 60078). Wydatki te wyniosły: 784,7 tys. (w 2011 r.), 915,1 tys. zł (w 2012 r.), 908,9 tys. (w 2013 r.), 1.035,0 tys. zł w 2014 r. Łącznie na te zadania wydatkowano 3.643,7 tys. zł, w tym 2.921,7 tys. zł (80%) ze środków dotacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (w tym w kolejnych latach: 700,0 tys. zł, 733,9 tys. zł, 685,3 tys. zł, 802,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 194-203)

Do Urzędu nie wpływały skargi dotyczące zimowego utrzymania dróg, na bieżąco realizowano sporadyczne uwagi zgłaszane telefonicznie. Wójt Gminy podał, że wydatki na bieżące utrzymanie dróg nie są wielkie, ze względu na to, że stan większości dróg gminnych nie budzi większych zastrzeżeń, co roku odbudowywanych i remontowanych lub modernizowanych jest kilka kilometrów dróg, a bieżące remonty często realizowane są własnymi siłami i środkami.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 20,318)

3. 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. Zagospodarowaniem odpadów wytwarzanych w Gminie Batorz od 1 lipca 2013 r. zajmowała się firma, wyłoniona w drodze przetargu nieograniczonego. Wywóz odpadów odbywał się raz w miesiącu, natomiast dwa razy w roku odbierano odpady wielkogabarytowe. Koszty zagospodarowania odpadów w latach 2013–2014 były niższe od dochodów uzyskiwanych z tego tytułu przez Gminę i wyniosły odpowiednio: 68,3 tys. zł (w 2013 r.), 157,4 tys. zł (w 2014 r.), co stanowiło 90,0% i 95,0% uzyskanych dochodów (75,9 tys. zł i 165,7 tys. zł). Do 30.09.2015 r. koszty realizacji tego zadania wyniosły 176,2 tys. zł i były wyższe o 12,5% od uzyskanych dochodów (140,7 tys. zł)²⁵.

Stosownie do art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości, Rada Gminy ustaliła metodę określania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także ich miesięczną wysokość, która systematycznie wzrastała. Stawki tych opłat zostały wprowadzone uchwałą nr XVIII/115/2013 z 19 marca 2013 r. Rady Gminy Batorz, i obowiązywały od 1 lipca 2013 r. do 31 lipca 2015 r. Stawki te zostały następnie zmienione uchwałami nr XXX/17/2015 z 29 stycznia 2015 r. (obowiązywała do dnia 31.10.2015 r.) i nr VI/46/2015 z 18 września 2015 r. (obowiązuje od dnia 1 listopada 2015 r.). Opłaty te uzależnione były od liczby osób w gospodarstwie domowym i kształtowały się następująco:

- 6 zł/os., (1–3 osoby). Po zmianach zwiększono do 6,60 zł, a następnie do 8,10 zł,
- 5 zł/os., (4–6 osób). Po zmianach zwiększono do 5,50 zł, a następnie do 7 zł,
- 4,50 zł/os (7–8 osób), a następnie 5 zł i 6,50 zł,
- 4,50 zł od pierwszych 8 osób a od 9 osoby po 2 zł. Stawkę dla tej grupy zwiększano – dla pierwszych 8 osób do 5 zł a następnie 6,50 zł, przy pozostawieniu opłaty za dziewiątą i kolejne osoby na poziomie 2 zł.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 64-64,295-298, tom II str. 93-101)

Wójt Gminy podał, że nie zidentyfikowano szczególnych problemów w związku z funkcjonowaniem nowego systemu odpadami. Wskazał na konieczność podniesienia opłat w 2015 r., ze względu na brak lub częściową segregację tych odpadów przez mieszkańców, co spowodowało, że firma wywozowa zaczęła stosować stawki opłat za odpady niesegregowane.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 320)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nie prowadzono ewidencji zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowe i przydomowe oczyszczalnie ścieków, w celu kontroli sposobu i częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej, co stanowiło naruszenie obowiązku

²⁵ W latach 2013-2015 (do 30.09) poniesione przez Gminę łączne koszty zagospodarowania odpadów wyniosły 401,9 tys. zł i były o 5% wyższe od uzyskanych dochodów (382,3 tys. zł).

wynikającego z art. 3 ust. 3 pkt 1–2 ustawy o utrzymaniu czystości. Uniemożliwiało to systematyczne egzekwowanie obowiązków od właścicieli nieruchomości w omawianym zakresie i tym samym monitorowanie stanu gospodarki ściekowej w Gminie, co jest istotne, szczególnie w sytuacji, gdy Gmina nie miała kanalizacji sanitarnej.

Wójt Gminy potwierdził, że: „Urząd Gminy nie prowadził ewidencji zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowe i nie przeprowadził kontroli sposobu i częstotliwości ich opróżniania. Z wyjaśnień uzyskanych przez rolników ścieki poprodukcyjne są przechowywane w zbiornikach zamkniętych i wywożone w okresie zimowym na pola uprawne po wcześniejszym rozcieńczeniu. Ścieki przydomowe z mieszkań większość rolników dostarcza we własnym zakresie do oczyszczalni ścieków w Janowie Lubelskim lub w Kraśniku. Na terenie gminy występują również takie gospodarstwa, które nie mają instalacji sanitarnych, a odchody zagospodarowują tradycyjnie - zlewki kuchenne są skarmiane przez zwierzęta. Obecnie na terenie naszej gminy tylko jedno gospodarstwo posiada przydomową oczyszczalnię ścieków. Pewną przeszkodą są bardzo płytkie pokłady wód gruntowych, co uniemożliwia rozsączkowanie ścieków. Gmina posiada lokalizację oczyszczalni ścieków w planie zagospodarowania przestrzennego. Biorąc pod uwagę ukształtowanie terenu rozważamy możliwość budowy oczyszczalni wspólnie z Gminą Godziszów. Zdajemy sobie sprawę, że gmina musi skanalizowana, jednak w chwili obecnej nie stać nas finansowo na ten projekt. Liczyliśmy na środki unijne na lata 2015-2020, jednak jak na razie nie mamy takiego wsparcia. Mamy jednak nadzieję, jak większość samorządów, że problem ten będzie rozwiązywany przy pomocy środków krajowych i unijnych. Gmina nie wspierała budowy przydomowych oczyszczalni, gdyż nie było takiego zapotrzebowania, w części Gminy, ze względu na niski poziom wód gruntowych nie ma takiej możliwości. Gmina wychodziła z takimi propozycjami, m.in. na sesjach Rady Gminy, na zebraniach, były prowadzone spotkania z firmami, niestety nie było większego zainteresowania ze strony mieszkańców.”

(dowód: akta kontroli, tom I str. 289,319)

Ocena cząstkowa

Stan techniczny dróg gminnych i powiatowych na terenie Gminy pozostawał na zbliżonym poziomie, a liczba osób korzystających z sieci wodociągowej utrzymywała się na poziomie wyższym niż w powiecie janowskim i województwie lubelskim. Gmina nie zorganizowała zbiorowego odprowadzania ścieków, nie prowadziła też ewidencji zbiorników bezodpływowych, będących na wyposażeniu nieruchomości oraz nie monitorowała częstotliwości ich opróżniania. Wskazuje to na niespełnienie wymagań środowiskowych w tym zakresie.

4. Realizacja zadań w zakresie oświaty i wychowania, pomocy społecznej, opieki zdrowotnej, kultury oraz wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej

4.1. Edukacja publiczna na terenie Gminy

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2011–2015 na terenie Gminy funkcjonowały trzy placówki wychowania przedszkolnego (oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych), do których uczęszczało od 24 do 45 dzieci w wieku 3-5 lat, zamieszkałych w Gminie, co stanowiło: 30,2% (w 2011 r.), 24,5% (w 2012 r.), 34,3% (w 2013 r.), 28,0% (w 2014 r.) dzieci w tym wieku zameldowanych na tym terenie. Ponadto, do placówek przedszkolnych usytuowanych poza terenem Gminy uczęszczało: jedno dziecko w latach 2013-2014 i dwoje dzieci w 2015 r., zamieszkałych w Gminie Batorz. W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 do oddziałów przedszkolnych przyjęto wszystkie dzieci (odpowiednio: 31 i 45), których rodzice się o to ubiegali.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 30-33,43)

Według stanu na dzień 9.02.2016 r. Gmina posiadała 100 miejsc w oddziałach przedszkolnych na 132 dzieci w wieku przedszkolnym (w tym 30 dzieci w wieku 6 lat). Według wyjaśnień Wójta Gminy, po wykonaniu drobnych remontów Gmina jest w stanie zapewnić opiekę dla wszystkich dzieci sześciolletnich już od 1 września 2016 r., a w celu zapewnienia od 1 września 2017 r. opieki przedszkolnej wszystkim dzieciom w wieku od

3 do 6 lat, planuje się utworzenie oddziału przedszkolnego dla trzylatków w jednej ze szkół, przy możliwości funkcjonowania oddziałów „0” przy pozostałych szkołach.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 44,307)

2. W latach 2011–2014 Gmina prowadziła, w oparciu o art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²⁶, trzy szkoły podstawowe i dwa gimnazja²⁷, w tym: dwa Zespoły Szkół: w Batorzu (szkoła podstawowa i gimnazjum) i Błażku (szkoła podstawowa i gimnazjum) oraz szkoła podstawowa w Aleksandrówce. Liczba uczniów w szkołach podstawowych w ww. okresie nie ulegała zasadniczym zmianom, i wahała się: od 230 uczniów w 2011 r. do 236 w 2014 r. (w 2015 r. - 229), w tym:

- w szkole podstawowej w Aleksandrówce: od 33 do 39 uczniów (w 2015 r. 38 uczniów). Naukę prowadzono w trzech (lata 2011, 2014-2015) i czterech (2012-2013) oddziałach,
- w szkole podstawowej w Batorzu: od 134 do 143 uczniów (sześć oddziałów w latach 2011-2013 oraz siedem w latach 2014 -2015),
- w sześciu oddziałach w szkole podstawowej w Błażku: od 63 do 54 uczniów (w 2015 r. 48 uczniów).

Zmniejszała się liczba uczniów uczęszczających do dwóch gimnazjów: z 144 w 2011 r. do 119 w 2014 r., to jest o 17,4%, w tym przede wszystkim w gimnazjum w Batorzu²⁸ (z 109 w 2011 r. do 84 uczniów w 2014 r.). Liczba uczniów w trzech oddziałach gimnazjum w Błażku ulegała nieznacznym zmianom, i wahała się od 35 (w latach 2011-2012 i w 2014 r.) do 32 uczniów w 2013 r. (w 2015 r. 34 uczniów).

W jednym oddziale klas I-III szkół podstawowych kształciło się od pięciorga do 26 uczniów,. Wielkości te były zgodne ze statutami szkół oraz zapisami art. 61 ust. 3 i 3c ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, a w oddziałach klas IV-VI od sześciorga do 25 uczniów²⁹. W jednym oddziale gimnazjum kształciło się od dziewięciorga do 28 uczniów

(dowód: akta kontroli, tom I str. 30-33,40)

Łączna liczba nauczycieli w przeliczeniu na 100 uczniów w szkołach podstawowych wynosiła od 11,0 (w 2012 r.) do 14,0 (w 2014 r.)³⁰. Wskaźnik ten dla gimnazjów wahał się w przedziale od 10,7 (w 2012 r.) do 11,8 (w 2014 r.)³¹. Średnia powierzchnia pomieszczeń lekcyjnych (bez sal gimnastycznych) przypadająca na jednego ucznia w szkołach podstawowych wynosiła od 3,4 m² do 3,9 m², a w gimnazjum od 2,7 m² do 3,2 m².

Współczynnik ukończenia szkoły przez uczniów w czasie przewidzianym utrzymywał się na wysokim poziomie (100%). Jedyne w dwóch przypadkach, wskaźnik ten wyniósł odpowiednio 95% i 97%. Dotyczyło to szkoły podstawowej w Batorzu (w 2013 r.) i gimnazjum w Batorzu (w 2012 r.), w których po jednym uczniu nie ukończyło nauki w wymaganym terminie.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 34-38)

W latach 2011–2014 obowiązkiem szkolnym objętych było odpowiednio 414, 385, 382 i 391 dzieci z terenu Gminy i wszystkie go wypełniały, przy czym zmalał z 93,4% w 2011 r. do 89,7% odsetek dzieci realizujących ten obowiązek w ww. szkołach gminnych. Gmina zapewniała dowóz uczniów do szkół. Działaniami tym objęto (poza uczniami niepełnosprawnymi³²) odpowiednio: 201, 171, 181, 192 uczniów. Na realizację tego zadania w badanym okresie wydatkowano odpowiednio: 81,2 tys. zł, 87,1 tys. zł, 72,1 tys. zł, 62,4 tys. zł, co w przeliczeniu na jednego ucznia wyniosło: 411 zł, 475 zł, 481 zł i 376 zł. Na zmianę kosztów dowożenia wpływ miała m.in. zmieniająca się co roku liczba dowożonych uczniów oraz wyniki rozstrzygniętych przetargów. Najdłuższy czas dowozu ucznia do szkoły wynosił 35 minut i w latach 2011-2015 nie uległ zmianie.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 33-36)

²⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.

²⁷ Na terenie Gminy nie było placówek niepublicznych.

²⁸ Naukę prowadzono: w sześciu oddziałach w latach 2011-2012, pięciu w 2013 r., czterech w 2014 r. i trzech w 2015 r.

²⁹ W Szkole Podstawowej w Aleksandrówce łączono oddziały: II z III i IV z V w 2011 r., IV z V w 2012 r. i 2013 r., II z III i V z VI w 2014 r., II z III i częściowo (za wyjątkiem przedmiotów ścisłych i z j. polskiego) IV z VI w 2015 r.

³⁰ W 2011 r. - 11,7, w 2013 r. - 11,1.

³¹ W 2011 r. - 11,1, w 2013 r. - 11,7.

³² Koszty dowozu osób niepełnosprawnych (pięć osób w 2011 r., sześć osób w latach 2012, 2014, siedem w 2013 r.), wyniosły w latach 2011–2014 odpowiednio: 13,7 tys. zł, 14,2 tys. zł, 19,3 tys. zł, 24,4 tys. zł (w tym koszty za dojazd zwracane przez Gminę opiekunom dziecka niepełnosprawnego).

Wyniki egzaminów zewnętrznych w szkołach podstawowych w latach 2011-2015 (sprawdzian szóstoklasistów) były zróżnicowane, i tak:

- w szkole podstawowej w Aleksandrówce we wszystkich latach były wyższe (od 4% do 17%) od średnich w powiecie i województwie (z wyjątkiem roku 2012, gdy wyniki w tej szkole były takie jak dla województwa lubelskiego),
- w szkole podstawowej w Błażku, lepsze od wyników w powiecie i województwie uzyskano tylko z części językowej (egzamin od 2015 r.). W pozostałym zakresie wyniki te były niższe o odpowiednio: 4%, 9%, 5%, 3,5% w latach 2011–2014 od rezultatów powiatowych (w 2015 r. wyniki te były lepsze o 2%) oraz o 6%, 13%, 8%, 3,7% i 1,0% w latach 2011–2015 od wyników w województwie,
- w szkole podstawowej w Batorzu wyższe od wyników powiatowych uzyskano: w latach 2011–2012 i 2014–2015 (odpowiednio o: 3%, 2%, 2% i 3%), a niższe o 1% w 2013 r. W porównaniu do wyników w województwie lubelskim, osiągnięcia uczniów tej szkoły były wyższe w latach 2011 i 2014 (o 1% i 1,8%), niższe w latach 2012 i 2013 (o 2% i 4%), a na takim samym poziomie w 2015 r.

Średnie wyniki egzaminów gimnazjalnych w tych latach były na ogół niższe od wyników powiatowych i wojewódzkich, i tak:

- w gimnazjum w Błażku lepsze wyniki od uzyskanych w powiecie osiągnięto w 2011 r. z przedmiotów matematyczno-przyrodniczych i języków obcych, pozostałe wyniki były gorsze od powiatowych. Lepsze od wyników wojewódzkich osiągnięto tylko w 2011 r. z języków obcych, takie same w 2012 r. z języka polskiego. Pozostałe wyniki natomiast były niższe od wyników wojewódzkich,
- w gimnazjum w Batorzu lepsze od wyników powiatowych osiągnięto: w 2011 r. z części matematyczno-przyrodniczej, oraz języków obcych; w 2012 r. z j. polskiego, wiedzy o społeczeństwie (wos), matematyki, a takie same z przedmiotów przyrodniczych; w 2014 r. z j. polskiego, vos, matematyki. Pozostałe wyniki, w tym z wszystkich przedmiotów w latach 2013, 2015 były niższe od powiatowych. W porównaniu do wyników wojewódzkich lepsze wyniki osiągnięto: w 2011 r. z przedmiotów matematyczno-przyrodniczych i części językowej; w 2012 r. z j. polskiego, WOS i matematyki; w 2014 r. z j. polskiego, matematyki i j. niemieckiego. W latach 2013 i 2015 wszystkie wyniki były gorsze od średnich dla województwa.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 45-61)

Do wskazanych przez Wójta Gminy działań, podjętych w celu poprawy wyników egzaminów końcowych zaliczono m.in. ćwiczenia (w tym na zajęciach dodatkowych) w zakresie rozwiązywania zadań egzaminacyjnych oraz doskonalenia umiejętności czytania ze zrozumieniem, przeprowadzanie próbnych egzaminów i analizowanie ich wyników oraz testów diagnostycznych na początku każdego roku.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 294-295)

Wyniki egzaminów końcowych z 2015 r. wskazują, że wymienione przez Wójta Gminy działania przyczyniły się do osiągnięcia przez uczniów szkół podstawowych poziomu równego lub lepszego niż w powiecie i województwie. W gimnazjach wskaźniki te nie uległy poprawie i nadal kształtowały się poniżej średnich uzyskanych na poziomie powiatu i województwa.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 45-54,61)

W latach 2011–2014 Gmina wypłaciła nauczycielom dodatki motywacyjne, na łączną kwotę 105,6 tys. zł (26,8 tys. zł, 26,5 tys. zł, 26,2 tys. zł, 26,1 tys. zł). Na doksztalcanie nauczycieli zaplanowano kolejno: 0,95%; 0,55% (w latach 2012-2013); 0,48% planowanych wydatków na wynagrodzenia nauczycieli³³, a wydatkowano w kolejnych latach: 6,7 tys. zł, 4,8 tys. zł, 5,9 tys. zł oraz 5,7 tys. zł, to jest odpowiednio 36,2%, 42,1%, 53,1%, 60,1% zaplanowanych na to zadanie wydatków³⁴.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 55,324-325)

³³ W latach 2011–2014 na wynagrodzenia nauczycieli zaplanowano: 1.950 tys. zł, 2.100 tys. zł, 2.060 tys. zł oraz 1.997 tys. zł.

³⁴ Odpowiednio: 18,5 tys. zł, 11,5 tys. zł, 11,1 tys. zł oraz 9,5 tys. zł.

Otrzymana przez Gminę część oświatowa subwencji ogólnej pozostawała na podobnym poziomie i w 2011 r. wyniosła 3.120,6 tys. zł, a w 2014 r. 3.179,6 tys. zł³⁵. Wydatki na oświatę i wychowanie (dział 801) także nie ulegały znacznym zmianom, ale były wyższe od tej subwencji odpowiednio o: 18,1% i 17,6% i wyniosły w 2011 r. 3.810,5 tys. zł, a w 2014 r. 3.858,7 tys. zł i Na wydatki bieżące w ww. latach przeznaczono odpowiednio: 3.715,0 tys. zł i 3.858,7 tys. zł³⁶.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 35; tom II str. 6-10)

Wydatki na funkcjonowanie szkół podstawowych i gimnazjów (rozdziały 80101 i 80110), w 2014 r. nieznacznie wzrosły w porównaniu do roku 2011 (z 3.071,8 tys. zł do 3.136,4 tys. zł). Wydatki te w latach 2011, 2013-2014 były niższe, a w 2012 r. wyższe od subwencji oświatowej³⁷. Wydatki na wynagrodzenia nauczycieli w tych szkołach nie ulegały zasadniczym zmianom. W 2011 r. wyniosły 2.509,8 tys. zł (81,7% wydatków na oświatę i wychowanie), a w 2014 r. 2.628 tys. zł (83,8%), w tym dla nauczycieli szkół podstawowych odpowiednio: 1.567,6 tys. zł, i 1.641,8 tys. zł, a w gimnazjach 942,2 tys. do 921,1 tys. zł³⁸. Średnie wynagrodzenia nauczycieli były niższe od średnich wynagrodzeń, określonych w art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela³⁹.

Roczny koszt kształcenia ucznia w szkole podstawowej wahał się od 8,1 tys. zł w 2011 r. do, 8,9 tys. zł w 2014 r., a w gimnazjum od 7,7 tys. zł, do 10,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 35,55-60, tom II str. 41-101)

Wójt Gminy podał, że w celu racjonalizacji kosztów zadań oświatowych: „zastosowano łączenie klas w Szkole Podstawowej w Aleksandrówce i częściowe w Zespole Szkół w Błażku, zastępstwa realizowane są częściowo bezpłatnie, zatrudniano pracowników obsługi skierowanych przez Powiatowy Urząd Pracy (...). Minimalizowano wydatki na utrzymanie szkół i wyposażenie oraz pozyskiwano środki pozabudżetowe na ten cel”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 295)

Analiza wydatków poniesionych przez Gminę na zadania oświatowe (rozdział 801) wykazała, że pozyskane przez Gminę środki zewnętrzne związane były z realizacją w latach 2012–2013 Projektu Systemowego Kapitał Ludzki „Nauka z indywidualizacją” skierowanego do uczniów klas I-III w zakresie rozwijania talentów i zainteresowań poprzez realizację dodatkowych zajęć oraz do uczniów mających trudności z czytaniem i pisanem (90 tys. zł). Ponadto w 2011 r. ze środków własnych Gminy wydatkowano 95,5 tys. zł na wykup gruntów pod boiska wielofunkcyjne, wybudowane z dofinansowaniem UE oraz Ministerstwa Sportu i Turystyki w kolejnych latach.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 25, tom II str. 152,161,197-206,234-236, 240-245)

4.2. Wybrane zagadnienia w zakresie pomocy społecznej

Opis stanu faktycznego

Na terenie Gminy realizowano zadania o charakterze obowiązkowym, wynikające z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴⁰. W latach 2011–2014 liczba osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej zmalała z 414 osób do 330 osób (o 20,3%)⁴¹. Odsetek tych osób w stosunku do liczby ludności ogółem zmniejszył się z 11,6% do 9,5%, i w całym okresie był niższy niż w województwie, a w 2013 r. również niższy niż w powiecie janowskim⁴².

(dowód: akta kontroli, tom I str. 72-73, tom II str. 41-101,125-300)

³⁵ W latach 2012-2013 część oświatowa subwencji ogólnej wyniosła 3.184 tys. zł i 3.343,1 tys. zł.

³⁶ W latach 2012-2013 wydatki na oświatę i wychowanie wyniosły kolejno: 4.022,6 tys. zł, i 4.000,8 tys. zł i były wyższe od subwencji oświatowej odpowiednio o 20,8% i 16,4%. Na wydatki bieżące przeznaczono 3.949,1 tys. zł i 3.930 tys. zł.

³⁷ Wydatki na funkcjonowanie szkół podstawowych i gimnazjów (rozdziały 80101 i 80110), w kolejnych latach objętych kontrolą, wyniosły: 3.071,8 tys. zł, 3.249,7 tys. zł, 3.207,9 tys. zł, 3.136,4 tys. zł.

³⁸ W latach 2012-2013 na wynagrodzenia dla nauczycieli wydatkowano odpowiednio: 2.671,3 tys. zł oraz 2.573,3 tys. zł, z tego w szkołach podstawowych 1.668,8 tys. zł i 1.568,4 tys. zł, a dla nauczycieli gimnazjów: 1.002,5 tys. zł i 1.004,9 tys. zł.

³⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm. Gmina uzupełniała wynagrodzenia (do poziomu średniego określonego w ustawie) poprzez wypłatę jednorazowych dodatków uzupełniających (za lata 2011–2014 łącznie 209,4 tys. zł).

⁴⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

⁴¹ W 2012 r. z tej formy pomocy korzystało 375 osób (10,9% ogółu ludności Gminy), w 2013 r. 314 (9,1%), a w 2000 r. 522 (13,6%), w 2009 r. 517 (15,3%).

⁴² Wskaźnik ten dla województwa lubelskiego wyniósł: 12,6%, 11,9%, 12,2%, 11,2%, a dla powiatu: 9,6%, 9,7%, 9,8%, 9,2%.

Wydatki na pomoc społeczną (dział 852) w 2014 r. były wyższe o 7,7% od wydatków poniesionych w 2011 r. W poszczególnych latach objętych badaniem (2011–2014) wydatki te wyniosły: 1.713,8 tys. zł, 1.941,1 tys. zł, 1.737,5 tys. zł, oraz 1.846,2 tys. zł. Największe wydatki poniesiono na wypłatę świadczeń rodzinnych, z funduszu alimentacyjnego oraz składek emerytalno-rentowych i z ubezpieczenia społecznego (rozdział 85212): 1.252,3 tys. zł (73,1% ogółu wydatków w tym dziale), 1.411,7 tys. zł (72,7%), 1.260,7 tys. zł (72,6%), 1.292,2 tys. zł (70,0%). Na funkcjonowanie Ośrodka Pomocy Społecznej (rozdział 85219) wydatkowano: 115,4 tys. zł (6,7% wydatków ogółem), 178,6 tys. zł (9,2%), 153,6 tys. zł (8,8%), 120,4 tys. zł (6,5%). Liczba pracowników zatrudnionych w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej (OPS), w latach 2011–2015 oraz w porównaniu do roku 2000 nie zmieniła się, i wynosiła pięć osób, w tym trzech pracowników socjalnych, co było zgodne z wymaganiami określonymi w art. 110 ust. 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 41-101,125-300)

W latach 2011–2014 wydatki na zasiłki okresowe i celowe wzrastały (o 8% w 2014 r., w porównaniu do 2011 r.), i wyniosły: 39,3 tys. zł, 37,9 tys. zł, 39,8 tys. zł i 42,7 tys. zł. Wzrosły również wydatki poniesione na dofinansowanie odpłatności za pobyt mieszkańców Gminy w domach pomocy społecznej - z 22,8 tys. zł w 2011 r. do 62,5 tys. zł w 2014 r (o 174,1%). W 2011 roku z tej formy pomocy korzystała jedna osoba, a do 2012 roku – trzy osoby. Gmina nie korzystała z możliwości podwyższania kwot zasiłków okresowych i celowych, ze względu na ograniczone możliwości finansowe. Jako przykłady współpracy OPS z organizacjami pozarządowymi, Wójt Gminy wskazał na realizację „Programu aktywnej integracji Gminy Batorz – Twoja szansa”, przy współpracy ze Stowarzyszeniem Niesienia Pomocy „Humanus”, a także wieloletnią współpracą z Ochotniczą Strażą Pożarną przy wieloletnich programach, dotyczących rozdzielania żywności osobom potrzebującym.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 72-73, 304-305)

4.3. Opieka zdrowotna

Opis stanu faktycznego

W latach 2011–2014 Gmina przeznaczała niewielkie środki na opiekę zdrowotną mieszkańców, wynoszące w kolejnych z tych lat: 11,1 tys. zł, 14,8 tys. zł, 17,6 tys. zł oraz 13,7 tys. zł⁴³. Wykorzystano je na działania związane z przeciwdziałaniem zjawiskom alkoholizmu i narkomanii, wynikające z Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych⁴⁴. Ponadto, ze środków Gminy w 2012 r. sfinansowano remont budynku ośrodka zdrowia. Całkowity koszt remontu wyniósł 188,9 tys. zł. Wójt Gminy podał, że na terenie Gminy funkcjonuje NZOZ „Zdrowie” zatrudniający dwóch lekarzy rodzinnych i cztery pielęgniarki, w związku z czym każdy mieszkaniec może skorzystać z opieki medycznej. Pracownicy OPS pracujący w terenie nie zidentyfikowali sytuacji problemowych wskazujących na konieczność realizacji programów z zakresu opieki zdrowotnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 16 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁵, w tym dotyczących zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej. W 2015 r. wspólnie ze Starostwem Powiatowym w Janowie Lubelskim realizowano projekt dla 200 osób z terenu gminy Batorz w przedziale wiekowym 35-64 lata pt. „weź sobie zdrowie do serca”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 290,308; tom II str. 13-15)

4.4. Biblioteki gminne

Opis stanu faktycznego

Gmina, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach⁴⁶, zorganizowała i prowadziła bibliotekę (Gminna Biblioteka Publiczna w Batorzu oraz Punkt Biblioteczny w Błazku), a także zapewniła warunki jej działalności i rozwoju. Mieszkańcom umożliwiono dostęp do jej oferty - Biblioteka w Batorzu była czynna przez pięć dni w tygodniu od godziny 9.00 do 17.00, a Punkt Biblioteczny w Błazku – w piątki w godzinach 9.00–16.00. Ponadto, zadania z zakresu kultury na terenie Gminy Batorz realizował

⁴³ Wydatki na ochronę zdrowia stanowiły ok. 0,1%–0,2% wydatków ogółem Gminy.

⁴⁴ Uchwalanego co roku przez Radę Gminy.

⁴⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.

⁴⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 642 ze zm.

Gminny Ośrodek Kultury (GOK), a także cztery świetlice (w tym jedna funkcjonująca przy szkole). Funkcjonowało również Muzeum Wiejskie w Batorzu, otwarte w 2008 r., przybliżające historię kulturę, tradycję i obyczaje społeczności Batorza i okolic⁴⁷.

Wydatki Gminy (w formie dotacji podmiotowej) na funkcjonowanie Gminnej Biblioteki Publicznej w Batorzu oraz Punktu Bibliotecznego w Błażku (dalej: „GBP”) w poszczególnych latach objętych kontrolą zmalały z 80,4 tys. zł do 67 tys. zł, i stanowiły od 98,6% do 93,1% przychodów GBP. Ze źródeł zewnętrznych pozyskano: w 2012 roku - 10,0 tys. zł, z przeznaczeniem na zakup komputerów w ramach Programu „Kraszewski Komputery dla bibliotek”⁴⁸ oraz 1,0 tys. zł w 2011 r. i po 1,5 tys. zł w latach 2012-2014 - na zakup książek⁴⁹.

Koszty funkcjonowania GBP wyniosły: 81,2 tys. zł w 2011 r., 76,6 tys. zł w 2012 r., 74,4 tys. zł w 2013 r. i 73,0 tys. zł w 2014 r., z tego m.in.:

- wynagrodzenia wraz z pochodnymi: 60,7 tys. zł, (74,8% kosztów ogółem) 45,4 tys. zł (59,3%), 50,1 tys. zł (67,4), 50,9 tys. zł (69,7%),
- koszty związane z utrzymaniem obiektów (czynsz, opłaty za media): 10,8 tys. zł (13,3%), 11,2 tys. zł (14,7%), 11,8 tys. zł (15,9%), 12,7 tys. zł (17,4%),
- zakup materiałów i wyposażenia: 1,4 tys. (1,7%), 12,7 tys. zł (16,5%), 5,1 tys. zł (6,8%), 1,3 tys. zł (1,8%).

Na zakup nowych książek w latach 2011–2014 przeznaczono 25,6 tys. zł⁵⁰, z czego 20,1 tys. zł (78,5%) stanowiły środki własne, a 5,5 tys. zł (21,5%) dotacje MKiDN. Kwota przeznaczona na zakup nowych woluminów stanowiła od 7,4% do 8,9% kosztów GBP. Liczba książek, pomimo systematycznego uzupełniania księgozbioru (w latach 2011-2014 zakupiono 1.372 książki), zmniejszyła się w okresie objętym kontrolą z 12.903 do 12.173 w 2014 r., tj. o 5,7%⁵¹.

W latach 2011–2014 liczba zarejestrowanych czytelników wzrosła z 445 do 514 (o 13,4%), a odsetek tych czytelników w odniesieniu do liczby mieszkańców ogółem z 12,8% do 15,1%. Liczba aktywnych użytkowników GBP (wypożyczających książki i korzystających z czytelni) nieznacznie wzrosła z 449 w 2011 r. (12,9% ogółu mieszkańców Gminy) do 459 czytelników na koniec 2014 r. (13,4%), podobnie jak liczba wypożyczających książki (czytelnicy aktywni), których w 2011 r. było 365 (10,3% mieszkańców Gminy), a w 2014 r. 369 (10,8%). Według danych GUS, nieznacznie wzrósł wskaźnik czytelników na 1 tys. mieszkańców (z 104 w 2011 r. do 108 w 2014 r., a w latach 2012–2013 wyniósł on 104 i 109), przy czym był on niższy niż w powiecie (w latach 2011–2014 wyniósł on: 173, 175, 185, 186) i województwie (175, 177, 177 i 176).

W latach 2011–2013 zwiększała się liczba wypożyczonych książek: 4.533 w 2011 roku, 4.663 w 2012 roku, 4.907 w 2013 roku, a w 2014 r. spadła, w porównaniu do roku 2013 do 4.787, przy czym była wyższa o 5,6% niż w 2011 r. Na wyposażeniu GBP, od 2011 r. do 2014 r. były trzy komputery (wszystkie podłączone do Internetu), z tego dwa udostępniano użytkownikom. Od 2015 r. GBP dysponowała sześcioma stanowiskami komputerowymi podłączonymi do Internetu, (wszystkie w Batorzu), w tym trzy były dostępne dla osób korzystających z biblioteki. W GBP funkcjonowała kawiarenka internetowa, organizowano wystawy, ogólnopolskie i lokalne akcje skierowane zarówno do dzieci i młodzieży jak i seniorów.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 75-79, 105-171)

4.5. Wybrane zadania zlecone z zakresu administracji rządowej

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu zadania w zakresie wydawania dokumentów stwierdzających tożsamość wykonywał pracownik Urząd Stanu Cywilnego, a zadania w zakresie prowadzenia ewidencji działalności gospodarczej pracownik Referatu Inwestycji i Gospodarki Komunalnej. Realizacja tych zadań odbywała się we wszystkie dni

Opis stanu
faktycznego

⁴⁷ Koszty funkcjonowania Muzeum obejmowały tylko wydatki związane z ubezpieczeniem budynku i energią elektryczną, (funkcję opiekuna Muzeum oraz przewodnika powierzono Dyrektorowi GOK) i w 2011 r. wyniosły 1,9 tys. zł, a w 2014 r. 2,4 tys. zł.

⁴⁸ Program Instytutu Książki realizowany w ramach Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa.

⁴⁹ Program Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN): „Zakup nowości wydawniczych dla bibliotek”.

⁵⁰ Na zakup książek do GBP przeznaczono 6,0 tys. zł w 2011 r., 6,5 tys. zł w 2012 r., 6,6 tys. zł w 2013 r. i 6,5 tys. zł w 2014 r.

⁵¹ Ubytki związane były z likwidacją książek zdezaktualizowanych, zniszczonych bądź zagubionych i wyniosły: 186 w 2011 r., 499 w 2012 r., 604 w 2013 r., 813 w 2014 r.

robotnicze w godzinach pracy Urzędu. W latach 2011–2014 wydano: 199, 203, 208, 384 dowodów osobistych oraz dokonano 14, 21, 15 i 21 wpisów w ewidencji działalności gospodarczej. Koszt realizacji zadania zleconego dotyczącego wydawania dowodów osobistych w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrósł w porównaniu do roku 2011 z 3,19 zł do 5,79 zł, a w zakresie rejestracji działalności gospodarczej zmniejszył się: z 0,27 zł do 0,20 zł⁵². (dowód: akta kontroli, tom I str. 4,172-188, 308)

4.6. Koszty funkcjonowania Urzędu

Opis stanu
faktycznego

Koszty utrzymania Urzędu, w latach 2011–2013 kształtowały się na podobnym poziomie, a w 2014 r. zmniejszyły się o 14,3% w porównaniu do roku poprzedniego. Koszty te wyniosły kolejno: 1.463,5 tys. zł, 1.417,0 tys. zł, 1.479,5 tys. zł i 1.267,7 tys. zł, w tym 916,1 tys. zł (62,6% kosztów ogółem), 928,5 tys. zł (65,5%), 985,3 tys. zł (66,6%) i 885,7 tys. zł (69,9%) stanowiły wynagrodzenia z pochodnymi. W przeliczeniu na osobę zameldowaną w Gminie koszt ten wyniósł 420,7 zł, 410,4 zł, 429,8 zł i 371,3 zł, w tym koszt zatrudnienia pracowników 263,3 zł, 268,9 zł, 286,3 zł i 259,4 zł. Obniżenie kosztów utrzymania Urzędu w 2014 roku, w porównaniu do roku poprzedniego, wynikało przede wszystkim ze zmniejszenia wydatków na wynagrodzenia z pochodnymi z 973,0 tys. zł w 2013 r. do 874,0 tys. zł⁵³ (o 11,3%) oraz na zakup materiałów i wyposażenia z 276,1 tys. zł w 2013 r. do 205,0 tys. w 2014 r. (o 25,7%).

W Urzędzie nie wyodrębniano kosztów utrzymania Rady Gminy innych, niż diety radnych. Wydatki te⁵⁴ wyniosły w latach objętych kontrolą kolejno: 51,7 tys. zł, 50,3 tys. zł, 58,9 tys. zł i 67,9 tys. zł. W przeliczeniu na osobę zameldowaną w Gminie koszt ten wyniósł 14,9 zł, 14,6 zł, 17,1 zł i 19,9 zł. (dowód: akta kontroli, tom II str. 41-115)

4.7. Infrastruktura sportowa i turystyczna

Opis stanu
faktycznego

Na terenie Gminy, zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie⁵⁵ oraz z 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 uprawiania turystyki. Zarejestrowano dziewięć gospodarstw agroturystycznych, z tego dwa aktywne, dysponujące ok. 18 miejscami noclegowymi. Infrastrukturę sportową Gminy stanowiło 12 obiektów, w tym: pięć boisk piłkarskich (jedno wybudowane w 2014 r.), kompleks boisk wielofunkcyjnych z zapleczem (korty tenisowe, boisko do siatkówki i koszykówki, oddane do użytkowania w 2014 r.), hala sportowa w Batorzu, sala gimnastyczna w Błażku, boisko do siatkówki (w miejscowości Aleksandrówka). Ponadto, w Batorzu funkcjonował stok narciarski, będący własnością osoby prywatnej. Na budowę kompleksu boisk wielofunkcyjnych oraz boiska piłkarskiego wydatkowano łącznie 1.420,4 tys. zł, w tym na kompleks boisk wielofunkcyjnych z zapleczem: w 2011 r. 95,5 tys. zł, w 2012 r. 27,2 tys. zł, w 2013 r. 242,2 tys. zł, w 2014 r. 742,2 tys. zł; na boisko sportowe: 12,3 tys. zł w 2011 r. i 400,0 tys. w 2014 r. Innych wydatków na infrastrukturę sportową nie ponoszono. Kompleks boisk wielofunkcyjnych oraz boisko piłkarskie usytuowane w Batorzu, a także dwa boiska (w m. Stawce i Wólka Batorska) były ogólnodostępne, pozostałe obiekty (cztery) były udostępnione na potrzeby szkół (obiekty przyszkolne).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 23-26, tom II str. 41-115)

4.8. Cmentarze

Opis stanu
faktycznego

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 zmarłych⁵⁶. Na terenie Gminy znajdowały się cztery cmentarze parafialne.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 100)

⁵² Wskaźnik dla dowodów osobistych w latach 2012 -2013 wyniósł odpowiednio: 2,74 zł i 2,20 zł, a dla rejestracji działalności gospodarczej: 0,32 zł i 0,17 zł.

⁵³ W związku m.in. ze spełnieniem warunków uprawniających do zwolnienia z wpłat na PFRON, które w 2013 r. wyniosły 38,6 tys. zł.

⁵⁴ Dział 750, rozdział 75022 § 3030 Klasyfikacji budżetowej

⁵⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 715 ze zm.

⁵⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 2126 ze zm.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Działania Gminy na rzecz realizacji zadania własnego z zakresu ochrony zdrowia, wynikającego z art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁵⁷, ograniczały się głównie do działań w obszarach wychowywania w trzeźwości i zapobiegania alkoholizmowi oraz w mniejszym zakresie przeciwdziałania narkomanii.

2. W budżecie Gminy na lata 2011-2012 i 2014 na doszkadzanie zawodowe nauczycieli zaplanowano wydatki w wysokości niższej (łącznie o 11 tys. zł) od wynikającej z obowiązujących przepisów, to jest poniżej 1% wydatków na wynagrodzenia dla nauczycieli w latach 2011-2012 i 0,5% w 2014 r.⁵⁸ Według wyjaśnień Skarbnika Gminy, zaniżenie planowanych kwot wynikało z błędnych zaokrągleń do pełnych wartości procentowego udziału tych wydatków (lata 2011, 2014) oraz pomyłki przy naliczeniu odpisu w 2012 r., a niewykorzystanie zaplanowanych środków spowodowane było brakiem zainteresowania ze strony nauczycieli.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 324-325)

Ocena cząstkowa

Gmina prawidłowo realizowała zadania z zakresu pomocy społecznej, kultury oraz wybrane zadania zlecone. Na poziomie wyższym niż w powiecie oraz województwie zaspokojone zostały potrzeby w zakresie opieki społecznej. Natomiast skuteczność kształcenia w szkołach publicznych, mierzona wynikami z egzaminów końcowych w szkołach podstawowych i gimnazjach, była z reguły niższa od średniej w powiecie i województwie, a podejmowane działania w zakresie poprawy tych wyników nie przyniosły dotychczas znaczących efektów. Również liczba czytelników Gminnej Biblioteki Publicznej przypadająca na 1 tys. mieszkańców była niższa od średniej w powiecie i województwie.

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

5.1. Dochody Gminy

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011–2014 dochody Gminy wzrosły z 9.886,7 tys. zł do 11.594,2 tys. zł (o 17,3%). Głównym źródłem dochodów Gminy były dochody bieżące, przy czym ich udział w dochodach ogółem zmniejszył się z 90,1% (8.910,5 tys. zł) w 2011 r. do 82,9% (9.611,8 tys. zł) w 2014 r.

Podstawowym źródłem dochodów Gminy była subwencja ogólna, która w 2011 roku wyniosła 5.012,2 tys. zł, a w 2014 r. 5.072,3 tys. zł i stanowiła odpowiednio: 50,7% i 43,7% dochodów ogółem. Otrzymana przez Gminę część oświatowa subwencji ogólnej nie ulegała istotnym zmianom i wyniosła w latach 2011–2014 kolejno: 3.120,6 tys. zł, 3.184,0 tys. zł, 3.343,1 tys. zł i 3.179,6 tys. zł. Drugą, co do wielkości, grupą dochodów były dotacje celowe, które w 2011 roku wynosiły 2.907,8 tys. zł, a w 2014 r. 3.855,9 tys. zł i stanowiły: 29,4% i 33,3% dochodów ogółem⁵⁹. Transfery bieżące (subwencje oraz dotacje bieżące) na jednego mieszkańca Gminy wyniosły w kolejnych latach odpowiednio: 2.032,85 zł, 2.219,33 zł, 2.249,55 zł, 2.141,71 zł. Systematycznie wzrastały dotacje majątkowe dla Gminy (z 847,7 tys. zł w 2011 r. do 1.616,4 tys. zł, to jest o 90,7%). Z Unii Europejskiej pozyskano: 198,2 tys. zł (w 2011 r.), 471,8 tys. zł (w 2012 r.), 749,4 tys. zł (w 2013 r.), 763,1 tys. zł (w 2014 r.).

⁵⁷ Dz. U. z 2015, poz. 581 ze zm.

⁵⁸ Art. 70 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. z 2012 r., poz. 1456 ze zm.), art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. z 2013 r., poz. 1645).

⁵⁹ Dochody Gminy w latach 2011–2014 wyniosły kolejno: 9.886,7 tys. zł, 10.863,5 tys. zł, 11.825,1 tys. zł i 11.594,2 tys. zł, w tym: dochody bieżące: 8.910,5 tys. zł (90,1% dochodów ogółem), 9.776,4 tys. zł (90,0%), 9.958,9 tys. zł (84,2%), 9.611,8 tys. zł (82,9%); dochody własne: 1.966,7 tys. zł (19,9% dochodów ogółem), 2.147,9 tys. zł (19,8%), 2.272,6 tys. zł (19,2%) i 2.661,9 tys. zł (23,0%). Subwencje w tych latach wyniosły kolejno: 5.012,2 tys. zł (50,7% dochodów ogółem), 5.287,3 tys. zł (48,7%), 5.683,8 tys. zł (48,1%), 5.072,3 tys. zł (43,8%), w tym część wyrównawcza: 1.729,5 tys. zł, 2.087,3 tys. zł, 2.321,4 tys. zł. Dotacje celowe: 2.907,8 tys. zł, 3.428,3 tys. zł, 3.868,7 tys. zł i 3.855,9 tys. zł.

W latach 2011–2014 różnica między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi (nadwyżka operacyjna) wyniosła: 256,3 tys. zł (2011 r.), 614,3 tys. zł (2012 r.), 943,2 tys. zł (2013 r.) i 828,3 tys. zł (2014 r.), i stanowiła odpowiednio: 2,6%, 5,7%, 8,0% i 7,1% dochodów ogółem Gminy⁶⁰. Wartość tej nadwyżki, przypadająca na jednego mieszkańca wyniosła odpowiednio: 73,68 zł, 177,91 zł, 274,01 zł i 242,63 zł.

Dochody własne Gminy wzrosły z 1.966,7 tys. zł (w 2011 r.) do 2.666,0 tys. zł (w 2014 r.), a ich udział w dochodach ogółem, mimo wzrostu z 19,9% do 23,0%, nadal pozostawał na niskim poziomie⁶¹. Podstawowym źródłem dochodów własnych były dochody podatkowe, które w 2014 r. wynosiły 1.654,2 tys. zł i w porównaniu do roku 2011 (1.309,3 tys. zł), wzrosły o 26,3%, ale ich udział w dochodach własnych zmniejszył się z 66,6% do 62,0%. Podatki lokalne w 2011 roku stanowiły 37,1%, a w 2014 r. 32,2% dochodów własnych Gminy i wynosiły odpowiednio: 729,4 tys. zł oraz 857,7 tys. zł (wzrosły o 17,6%). Głównym ich źródłem były dochody z podatku rolnego, które w 2011 r. wynosiły: 382,0 tys. zł i stanowiły 52,4% dochodów z podatków lokalnych, a w 2014 r. - 459,3 tys. zł i stanowiły 53,6% tych dochodów. Dochody z podatku od nieruchomości systematycznie wzrastały – z 207,5 tys. zł w 2011 r. do 253,6 tys. zł w 2014 r. (22,2%) i stanowiły odpowiednio: 28,4% oraz 29,6% wpływów z podatków lokalnych. Udział podatku od środków transportowych w podatkach lokalnych zmniejszył się z 11,7% w 2011 r. do 9,6% w 2014 roku.

Z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych w roku 2011 uzyskano 579,9 tys. zł, a w 2014 roku - 796,5 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 29,5% i 29,9% dochodów własnych Gminy.

Wpływ na wysokość zrealizowanych dochodów podatkowych miały stosowane w Gminie stawki podatków lokalnych. W latach 2011-2014 obniżone stawki dotyczyły podatków: rolnego, od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych. Na skutek obniżenia górnych stawek podatkowych potencjalne dochody Gminy zostały zmniejszone w latach 2011-2014⁶² odpowiednio o: 343,6 tys. zł, 876,1 tys. zł, 908,9 tys. zł i 818,5 tys. zł, co stanowiło 17,5%, 40,8%, 40,0% i 30,7% dochodów własnych. Skutki obniżenia średniej ceny skupu żyta w kolejnych latach (o odpowiednio: 33,6%, 59,6%, 62% i 57,7% w stosunku do cen maksymalnych), stanowiącej podstawę opodatkowania podatkiem rolnym, w kolejnych latach wyniosły: 204,5 tys. zł, 716,1 tys. zł, 740,8 tys. zł i 633,4 tys. zł. Potencjalne dochody z podatku od nieruchomości wskutek obniżenia stawek podatkowych zostały zmniejszone o: 74,8 tys. zł, 89,3 tys. zł, 99, 8 tys. zł i 74,8 tys. zł⁶³. Obniżenie stawek podatku od środków transportowych uszczupliło potencjalne dochody o: 64,3 tys. zł, 70,7 tys. zł, 68,4 tys. zł, 74,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 244-247; tom II str. 1-5,37-92,123-273)

Na skutek zwolnień i ulg w podatkach lokalnych potencjalne dochody w latach 2011-2014 zostały zmniejszone o: 81,6 tys. zł, 83,0 tys. zł, 88,3 tys. zł i 89,1 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 4,1%, 3,9%, 3,9% i 3,3% dochodów własnych. Dotyczyły one przede wszystkim zwolnień w podatku rolnym oraz w podatku od nieruchomości, z którego zwolnione zostały m.in. budynki, grunty i budowle stanowiące własność Gminy, w tym będące w posiadaniu gminnych jednostek organizacyjnych.

Zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budynków oraz budowli gminnych, wykazane w sprawozdaniach Rb-PDP⁶⁴ w latach 2011-2014 wyniosły odpowiednio: 56,8 tys. zł, 57,9 tys. zł, 60,1 tys. zł oraz 60,3 tys. zł. Kwoty te nie uwzględniały zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów stanowiących własność Gminy, zajętych pod drogi wewnętrzne.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 244-247, tom II str. 1-5)

⁶⁰ W latach 2011–2014 nadwyżka operacyjna łącznie z dochodami ze sprzedaży majątku (które wynosiły: 128,5 tys. zł, 34,8 tys. zł, 56,6 tys. zł, 0 zł) stanowiła odpowiednio: 3,9%, 6,0%, 8,5%, 7,1% dochodów ogółem.

⁶¹ Stosunkowo niski udział dochodów własnych w dochodach ogółem (od 12,9% do 22,3%) odnotowano w latach 2011–2013 we wszystkich gminach wiejskich powiatu janowskiego (Źródło: Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011–2013 – Departament Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów).

⁶² Według sprawozdań Rb-PDP.

⁶³ Np. gminna stawka podatku od budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej wyniosła w latach 2011–2014 - 14 zł, tj. od 33,5% do 39,2% maksymalnej stawki ustawowej, a od gruntów pozostałych – 0,25 gr., tj. od 39% do 47,5% maksymalnej stawki.

⁶⁴ Na podstawie deklaracji na podatek od nieruchomości składanych przez Urząd i inne jednostki samorządowe i ochotnicze straże pożarne.

Zaległości z tytułu podatków lokalnych na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą wzrosły w przypadku podatku od nieruchomości dla osób prawnych z 75,5 tys. zł do 170,3 tys. zł, podatku rolnego z 34,8 tys. zł do 43,2 tys. zł, podatku leśnego: z 2,9 tys. zł do 4,0 tys. zł, a zmalały w odniesieniu do podatku od nieruchomości dla osób fizycznych: z 11,7 tys. zł do 3,8 tys. zł. Wzrost zaległości w podatku od nieruchomości wynikał m.in. z przypisów dokonanych w wyniku kontroli deklaracji złożonej przez podatnika i dotyczących lat 2008-2011. Monitorowano i prowadzono działania windykacyjne wobec osób zalegających z zapłatą podatków⁶⁵.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 242; tom II str. 128-130,176-178, 223-225, 261-263)

Odnosząc się do polityki Gminy, w zakresie zwiększenia dochodów budżetowych Wójt Gminy wskazał na skuteczność działań windykacyjnych, pozyskanie środków zewnętrznych. Odnośnie polityki podatkowej oraz ustalania opłat za wodę i zagospodarowanie odpadów podał, że „*jest ona związana z działaniami podejmowanymi przez sąsiednie gminy i nie może znacząco od nich odbiegać z uwagi na możliwość przeniesienia się części podatników prowadzących działalność gospodarczą na teren sąsiedniej gminy. Aktualnie rozważamy możliwość wprowadzenia obowiązkowego opomiarowania wodomierzem cyfrowym każdego z odbiorców wody pitnej, celem wyeliminowania ryczałtowego sposobu rozliczeń i związanego z nim ryzyka zaniżania ilości faktycznie pobrane wody*”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 304)

W latach 2011-2014 Gmina wypracowała nadwyżkę operacyjną (dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi), a jej wysokość wzrosła z 256,3 tys. zł w 2011 r. do 828,3 tys. zł w 2014 r. (o 309,4%), a jej udział w dochodach ogółem Gminy wynosił odpowiednio: 2,3% i 7,1%. Kwota nadwyżki przypadająca na jednego mieszkańca wzrosła z 73,68 zł do 242,63 zł).

(dowód: akta kontroli, tom II str.1-5)

5.2. Wydatki budżetowe Gminy

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011–2014 wydatki Gminy systematycznie wzrastały: z 10.321,2 tys. zł do 12.608,1 tys. zł (o 18,1%). Wydatki bieżące wrosły z 8.654,2 tys. zł do 8.783,4 tys. zł (o 1,5%), a ich udział w wydatkach ogółem zmniejszył się z 83,8% w 2011 r. do 69,7% w 2014 r. Na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w 2011 r. przeznaczono 4.347,8 tys. zł, a roku 2014: 4.530,2 tys. zł, tj. odpowiednio 50,2% i 51,6% wydatków bieżących⁶⁶.

Wydatki majątkowe w latach 2011-2014 wzrosły o 129,4%, w poszczególnych latach wyniosły: 1.667,0 tys. zł (16,2% wydatków ogółem), 1.870,2 tys. zł (17%), 2.734,9 tys. zł (23,3%) i 3.824,7 tys. zł (30,3%). Przeznaczono je m.in. na remonty i modernizację dróg, budowę chodników, budowę boiska sportowego oraz kompleksu boisk wielofunkcyjnych, termomodernizację hydroforni i ośrodka zdrowia, modernizację remiz ochotniczej straży pożarnej (OSP) i łazienek w Zespole Szkół w Batorzu, dofinansowanie zakupu pojazdów specjalnych dla OSP oraz modernizację ujęcia wody.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 2-12,41- 115,140-305)

Wydatki sfinansowane z budżetu Unii Europejskiej w latach 2011-2014 wyniosły ogółem 2.032,6 tys. zł, w tym:

- w 2011 r. łącznie 419,2 tys. zł, w tym 272,3 tys. zł na zadania inwestycyjne (budowa chodnika, adaptacja i modernizacja dwóch remiz OSP), 146,9 tys. zł na sfinansowanie wydatków bieżących,
- w 2012 r. łącznie 385,9 tys. zł, w tym 210,1 tys. zł na zadanie inwestycyjne (adaptacja remizy na świetlicę wiejską), 175,8 tys. zł na sfinansowanie wydatków bieżących,
- w 2013 r. 709,8 tys. zł, w tym 620,6 tys. zł na zadania inwestycyjne (zakup samochodu

⁶⁵ Np. zaległości z tytułu podatku od nieruchomości były zabezpieczone hipoteką i wyniosły w 2011 r. 75,5 tys. zł, w 2012 r. 79,5 tys. zł, w 2013 r. wzrosły do 139,3 tys. zł a w 2014 r., do 170,3 tys. zł (wzrost wynikający z przypisu na skutek weryfikacji deklaracji podatkowej), zostały niemal w całości wyegzekwowane (na koniec 2015 r. wyniosły 3,7 zł).

⁶⁶ W latach 2012-2013 wydatki Gminy wyniosły odpowiednio: 11.032,3 tys. zł oraz 11.750,7 tys. zł, w tym wydatki bieżące 9.162,1 tys. zł (83,0%) i 9.015,8 tys. zł (76,7%), z tego 4.579,8 tys. zł (50,0% wydatków ogółem) i 4.688,0 tys. zł (52,0%) wynagrodzenia z pochodnymi.

- ratowniczo-gaśniczego, budowa kompleksu boisk wielofunkcyjnych), 89,2 tys. zł na sfinansowanie wydatków bieżących,
- w 2014 r. 517,7 tys. zł, w tym 412,2 tys. zł na zadania inwestycyjne (zagospodarowanie centrum miejscowości Aleksandrówka, budowa boisk wielofunkcyjnych), 105,5 tys. zł na sfinansowanie wydatków bieżących.
- (dowód: akta kontroli, tom I str. 196-202; tom II str. 41- 115,140-305)

Wydatki Gminy na infrastrukturę wodną i dostarczanie wody wyniosły w latach 2011–2014 kolejno: 296,9 tys. zł, 335,5 tys. zł, 337,1 tys. zł i 278,2 tys. zł. Wyższe wydatki w latach 2012–2013 spowodowane były m.in. wzrostem nakładów na prace remontowo-konserwacyjne (w tym termomodernizację hydroforni) oraz kosztów badania wody, przy jednoczesnym zmniejszeniu zapotrzebowania.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 66-67; tom II str. 41- 115,140-305)

Na publiczne drogi powiatowe (na podstawie zawieranych porozumień) i gminne (dział 600 rozdział 60014 i 60016) wydatkowano łącznie 1.835, 2 tys. zł, z tego w kolejnych latach: 269,7 tys. zł, 372,2 tys. zł, 451,2 tys. zł i 742,0 tys. zł, w tym:

- 561,3 tys. (30,6%) zł dotacje dla powiatu janowskiego na remonty, modernizacje i przebudowę,
- 297,6 tys. zł (16,2%) na przeprowadzone przez Gminę remonty i modernizację dróg powiatowych (w tym 20 tys. zł środki z Powiatu),
- 819,8 tys. zł (44,7%) koszty remontów, odbudowy i modernizacji dróg gminnych,
- 156,4 tys. zł (8,5%) wydatki związane z utrzymaniem dróg gminnych (zakup kruszywa, masy asfaltowej, odśnieżanie, naprawa ubytków),

Ponadto, na naprawę zniszczonych dróg w wyniku klęsk żywiołowych (rozdział 60078) wydatkowano łącznie 3.643,7 tys. zł, w tym ze środków zewnętrznych (dotacje z MSWiA): 3.341,5 tys. zł

(dowód: akta kontroli, tom I str.196-206; tom II str. 6-7,41- 115,140-305)

Wydatki na oświatę i wychowanie (dział 801) utrzymywały się na podobnym poziomie i wynosiły w latach 2011–2014 kolejno: 3.810,5 tys. zł, 4.022,6 tys. zł, 4.000,8 tys. zł, i 3.858,7 tys. zł. Wydatki na wynagrodzenia z pochodnymi w tym dziale wyniosły 12.610,9 tys. zł (80,4% wydatków poniesionych na oświatę i wychowanie), zaś na dowożenie uczniów do szkół 394,7 tys. zł (2,5%). Na zakupy materiałów i wyposażenia wydatkowano 695,9 tys. zł (4,4%), a na bieżące remonty szkół⁶⁷ 171,8 tys. zł (1,1%). Wydatki inwestycyjne wyniosły 157,3 tys. zł (1,0%) i dotyczyły wykupu w 2011 r. gruntu pod budowę boiska i modernizacji w 2013 r. łazienek w Zespole Szkół w Batorzu. W latach 2011–2014 nie ponoszono wydatków na stypendia motywacyjne dla uczniów.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 35,39; tom II str. 6-10,41- 115,140-305)

Na pomoc społeczną (dział 852)⁶⁸ wydatkowano łącznie 7.238,6 tys. zł, w tym w kolejnych latach: 1.713,8 tys. zł, 1.941,1 tys. zł, 1.737,5 tys. zł i 1.846,2 tys. zł. W latach 2011–2014 wydatki na świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego wyniosły łącznie 5.216, 9 tys. zł, (1.252,3 tys. zł, 1.411,7 tys. zł, 1.260,7 tys. zł, 1.292,2 tys. zł), co stanowiło 72,1% wydatków ogółem, a na zasiłki (okresowe, stałe, celowe) 159, 8 tys. zł (2,2%), w tym w kolejnych latach 39,3 tys. zł, 38,0 tys. zł, 39,8 tys. zł i 42,7 tys. zł. Wydatki na utrzymanie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej wyniosły 79,3 tys. zł, 85,3 tys. zł, 121,5 tys. zł i 134,2 tys. zł, łącznie 568,0 tys. zł (7,8%).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 41- 115,140-305)

Wydatki na ochronę zdrowia (dział 851) wyniosły kolejno: 11,1 tys. zł, 14,8 tys. zł, 17,6 tys. zł i 13,6 tys. zł i w całości dotyczyły one realizacji gminnych programów profilaktycznych z zakresy alkoholizmu i narkomanii, z tego na działania związane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi wydatkowano 54,0 tys. zł (94,6% wydatków poniesionych w tym dziale), a na zwalczanie narkomanii 3,1 tys. zł (5,4%).

(dowód: akta kontroli, tom II str.13-15,41- 115,140-305)

⁶⁷ M.in. malowanie, odnowienie placu zabaw, remonty łazienek, montaż drzwi, remonty klas lekcyjnych, korytarzy.

⁶⁸ W latach 2011-2014 nie realizowano wydatków w dziale 853 – Pozostałe zadania w zakresie pomocy społecznej.

Na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (dział 921) wydatkowano w kolejnych latach: 352,4 tys. zł, 318,8 tys. zł, 375,7 tys. zł i 281,3 tys. zł. Dotacje dla Gminnego Ośrodka Kultury wyniosły łącznie 957,0 tys. zł (72,1% wydatków w dziale), a dla GBP 288,4 tys. zł (21,7%).

(dowód: akta kontroli, tom II str.,41- 115,140-309)

5.3. Sytuacja ekonomiczno-finansowa Gminy

Opis stanu
faktycznego

Zadłużenie Gminy na koniec 2014 r. wynosiło 4.635,0 tys. zł i w porównaniu do roku 2011 wzrosło o 23,4% (z 3.522,3 tys. zł). Zadłużenie dotyczyło pożyczek, w tym również na wyprzedzające finansowanie z udziałem środków europejskich oraz kredytów zaciągniętych w instytucjach bankowych, na warunkach nieodbiegających od stosowanych na rynku. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

Wskaźnik zadłużenia Gminy (po pomniejszeniu o raty kapitałowe na projekty unijne) w stosunku do dochodów ogółem uzyskanych w latach 2011–2013 wynosił odpowiednio: 33,7%, 32,8% i 29,8% i tym samym nie przekraczał dopuszczalnego limitu zadłużenia (60%), określonego w art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁶⁹.

Wydatki Gminy związane z obsługą zadłużenia w kolejnych latach wyniosły: 773,6 tys. zł, 1.133,1 tys. zł, 1.613,9 tys. zł i 626,2 tys. zł, co stanowiło: 7,8%, 10,4%, 13,6% i 5,4% dochodów ogółem, a po wyłączeniu obciążenia związanego z realizacją projektów unijnych: 7,8%, 8,6%, 11,9% i 4,6%. Obciążenie dochodów Gminy kosztami obsługi zadłużenia nie przekraczało zatem, obowiązującego do końca 2013 r. dopuszczalnego poziomu 15%, określonego w art. 169 ust. 1 powołanej ustawy. Na koniec 2014 roku wskaźnik spłat kredytów wraz z należnymi odsetkami (po wyłączeniu obciążenia związanego z realizacją projektów unijnych) w stosunku do uzyskanych dochodów ogółem wyniósł 4,6% i był niższy od wynoszącego 6,1% maksymalnego wskaźnika wyliczonego zgodnie z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁰, a w 2015 r. wyniósł on 6,7% i był tylko o 0,5% niższy od dopuszczalnego (7,2%).

Wskaźnik samofinansowania przedstawiający stopień finansowania inwestycji środkami własnymi kształtował się w latach 2011-2014 na poziomie: 73,9%, 91,0%, 102,7% i 73,5%. W latach 2011, 2012, 2014 budżet gminy wykonano z deficytem w wysokości odpowiednio 434,5 tys. zł, 170,3 tys. zł i 1.014,0 tys. zł, który pokryty został kredytami. W 2013 uzyskano nadwyżkę w wysokości 74,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 2-5,16-101,116-118,126-322)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2011–2014 nie przeznaczono 135.618,44 zł (70,4% dochodów Gminy Batorz uzyskanych z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych) na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnych programów przeciwdziałania narkomanii. Było to niezgodne z art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

(dowód: akta kontroli, tom II str.14-15)

Wójt Gminy wyjaśnił, że: „wydatki na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych realizowane są zgodnie z zapotrzebowaniem zwłaszcza ze strony placówek oświatowych. Kwoty 135.618,44 zł za lata 2011-2014 nie zostały wydatkowane zgodnie z planem, zbilansowały wydatki bieżące gminy i jednocześnie pomniejszyły deficyt finansowy budżetu gminy. Zjawiska narkomanii na terenie Gminy Batorz dotychczas nie stwierdzono, natomiast w spektaklach teatralnych i innych zajęciach realizowanych z młodzieżą szkolną oprócz problemu alkoholizmu poruszany był problem zażywania narkotyków i środków psychotropowych. W ramach tych wydatków młodzież szkolna ze wszystkich placówek oświatowych działających na terenie gminy Batorz uczestniczyła w spektaklach teatralnych, brała udział w zajęciach sportowych na stoku narciarskim w Batorzu oraz dofinansowanie do wycieczki dla uczniów z rodzin

⁶⁹ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁷⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

dotkniętych problemem alkoholowym. Uczniowie mieli zapewniony transport do kina oraz opiekę ze strony nauczycieli (...). Programy spektakli i zajęć profilaktycznych zawierały zarówno elementy przeciwdziałania alkoholizmowi jak i narkomanii. W roku 2014 zatrudniliśmy psychologa celem udzielania wsparcia psychologicznego dla rodzin dotkniętych problemem uzależnień. Porady udzielane są bezpłatnie 2 razy w miesiącu w siedzibie Urzędu.”

(dowód: akta kontroli, tom I str. 290-291)

2. W latach 2011-2014 w Urzędzie nierzetelnie ustalono skutki obniżenia górnych stawek podatku od nieruchomości oraz skutki zwolnień w tym podatku. W złożonych deklaracjach podatkowych⁷¹, dotyczących nieruchomości stanowiących własność Gminy, nie wykazano gruntów zajętych pod drogi wewnętrzne, nieposiadające statusu dróg publicznych i niepodlegające wyłączeniu od tego podatku na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁷², zwolnionych z tego podatku uchwałą Rady Gminy⁷³. Konsekwencją powyższego było zaniżenie skutków obniżenia górnych stawek oraz zwolnień od tego podatku wykazanych w sprawozdaniach budżetowych (Rb-27S oraz Rb-PDP), a tym samym potencjalnych dochodów podatkowych, stanowiących podstawę ustalenia kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej w poszczególnych latach odpowiednio o: 168,0 tys. zł, 131,4 tys. zł, 137,5 tys. zł oraz 140,6 tys. zł. Skutkiem tych nieprawidłowości było zawyżenie części wyrównawczej subwencji ogólnej na lata 2013-2015 (ustalonej przez Ministra Finansów, na podstawie sprawozdań Gminy za lata 2011-2013) o 363,3 tys. zł⁷⁴ (odpowiednio o: 140 tys. zł, 109,1 tys. zł i 114,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 207-241, 244-269, 323)

Wójt Gminy wyjaśnił m.in., że: „w deklaracjach podatkowych dotyczących podatku od nieruchomości nie wykazywano wszystkich nieruchomości gminnych podlegających temu obowiązkowi, albowiem w myśl § 1 pkt 1) uchwały Rady Gminy Batorz nr XII/61/07 z dnia 25-10-2007 roku w sprawie wprowadzenia zwolnień od podatku od nieruchomości na terenie gminy Batorz, zwolnione zostały od tego podatku grunty stanowiące własność gminy Batorz lub będące w posiadaniu gminnych jednostek organizacyjnych. Uchwała ta została wydana na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych i nie została zakwestionowana w drodze czynności kontrolno-nadzorczych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Lublinie, pomimo iż została jej przedstawiona do kontroli w ustawowym terminie.” W dalszej części wyjaśnień wskazał na okoliczności związane ze zmianami od końca 2006 r. sposobu opodatkowania dróg (zwięźlenie możliwości zwolnienia tylko do dróg publicznych) oraz praktyczne aspekty rozwiązań podatkowych, polegające na faktycznym powrocie zapłaconych podatków przez Urząd do budżetu Gminy, w przypadku konieczności wykazywania tych dochodów w planach finansowych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 302-304)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W latach 2011-2015 w podatku od nieruchomości obowiązywały zwolnienia wprowadzone uchwałą Rady Gminy nr XII/61/07 z dnia 25 października 2007 r., 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. Rada wskazała m.in., że zwolnione z tego podatku są m.in. grunty, budynki, linie przesyłowe i rozdzielcze rurociągów i przewodów sieci rozdzielczej wody stanowiące własność Gminy Batorz. W dniu 20 listopada 2015 r. Rada Gminy Batorz podjęła uchwałę (nr VII/53/2015) w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości na terenie Gminy Batorz, w której odstąpiono od kryterium podmiotowego przy udzielaniu zwolnień.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 236-238)

Według Wójta Gminy, zwolnienia wprowadzone uchwałą nr XII/61/07 miały charakter zwolnień przedmiotowych, a zatem dopuszczalnych w oparciu o przepisy ustawy

⁷¹ W części „Dane o zwolnieniach podatkowych w podatku od nieruchomości”.

⁷² Dz.U. z 2014 r., poz. 849 ze zm.

⁷³ Uchwała nr XII/1/07 Rady Gminy Batorz z dnia 25 października 2007 r.

⁷⁴ Kwota wyliczona przez NIK

o podatkach i opłatach lokalnych. Zwrócił również uwagę, że podstawę do zwolnienia z podatku od nieruchomości ochotniczych straży pożarnych stanowiła ich działalność statutowa skierowana m.in. na wychowanie wśród dzieci i młodzieży, co daje podstawę do takiego zwolnienia, zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 pkt 5 powołanej ustawy.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 302-304)

Ocena cząstkowa

Prowadzona polityka finansowa umożliwiła realizację zadań publicznych, przy czym stosunkowo niski poziom dochodów własnych oraz wzrost zadłużenia Gminy może w przyszłości przyczynić się do ograniczenia możliwości inwestycyjnych.

6. Oddziaływanie przez Gminę na niekorzystne czynniki rozwojowe

Opis stanu
faktycznego

Obowiązującymi opracowaniami, zawierającymi dane dotyczące czynników rozwoju gminy, w tym zjawisk niekorzystnych były: Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Batorz (dalej: Studium), przyjęte w dniu 20.06.2013 r. uchwałą nr XX/129/2013 Rady Gminy⁷⁵ oraz Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2011-2016⁷⁶. Gmina nie posiadała aktualnej Strategii Rozwoju Gminy. Około 99% obszaru Gminy było objęte Miejscowym Planem Zagospodarowania Przestrzennego. W Studium odniesiono się do celów i zadań oraz ich realizacji, ujętych w Strategii Rozwoju Gminy Batorz opracowanej w 2000 r. (Strategia) i obejmującej lata 2000–2010⁷⁷. Wskazano w nim m.in., że wiele z celów Strategii zostało zrealizowanych w całości lub w części, w szczególności w zakresie: modernizacji układu drogowego, zawodociągowania i strefonizowania gminy w całości, wprowadzenia oświetlenia ulicznego, modernizacji sieci ciepłowniczej w Batorzu, wdrożenia systemu segregacji odpadów, modernizacji szkół oraz tworzenia bazy agroturystycznej. Jako nadal aktualne problemy Gminy wymieniono: brak systemu kanalizacyjnego, sieci gazowej, inwestora na terenach komunalnych po byłej bazie „Iglopolu” w Batorzu; dużą ilość niezalesionych odłogów; brak układu zbiorników małej retencji lub ewentualnie dużego zbiornika na rzece Por. W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych m.in. wskazano, że w wyniku przeprowadzonej diagnozy i konsultacji społecznych stwierdzono następujące obszary, wokół których skupiać się będzie Strategia: problem bezrobocia i związany z nim niski status materialny i społeczny, problem uzależnień i współuzależnień, niewystarczający dostęp do zajęć pozalekcyjnych czy sportowych, pomoc w różnych dziedzinach życia osobom starszym, niepełnosprawnym, problem organizacji czasu wolnego dla dzieci i młodzieży, osób samotnych i starszych, bierność i brak integracji społecznej. W dokumencie tym określono pięć głównych celów⁷⁸, którym przyporządkowano cele operacyjne oraz wyznaczono kierunki działań.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 101-110, 299,310, 326-346)

W kwestii działań podejmowanych w celu ograniczenia niekorzystnych czynników rozwoju Wójt Gminy wyjaśnił, że: „Gmina Batorz posiadała opracowaną strategię rozwoju do roku 2010. Następnie przy opracowaniu wniosków inwestycyjnych w latach 2010 – 2014 jednym z potrzebnych załączników był „Plan odnowy miejscowości”, której dany wniosek dotyczył. I takie plany były sporządzane (...). Ze względu na wielkość gminy problemy jakie występują są dobrze znane władzom gminy. Potrzeby obywateli zgłaszane są na sesjach Rady Gminy przez radnych, sołtysów i mieszkańców gminy oraz na zebraniach wiejskich organizowanych co najmniej raz w roku w każdym sołectwie. W roku 2016 ma być opracowywana strategia rozwoju Powiatu Janowskiego, która obejmie wszystkie gminy. W niej z pewnością zostaną opracowane kierunki rozwoju gminy Batorz. Na niekorzystne warunki demograficzne Gmina nie ma większego wpływu. Spadek liczby urodzeń

⁷⁵ Wcześniej obowiązywało Studium przyjęte uchwałą nr III/26/02 Rady Gminy Batorz z dnia 28.12.2002 r.

⁷⁶ Przyjęta uchwałą nr VII/25/11 Rady Gminy Batorz w dniu 14.06.2011 r. Diagnoza opierała się na danych za lata 2008-2010, zebranych m.in. z OPS, GOK, PCPR w Janowie Lub. Policji a także podczas zebrań z mieszkańcami i z danych GUS.

⁷⁷ W 2012 r. uchwałą nr XII/63/2012 do Strategii wpisano cel: „Energia odnawialna - odnawialne źródła energii” oraz zadania: „elektrownie wiatrowe”, „kolektory do produkcji ciepła”, „Biomasa”.

⁷⁸ Cele główne to: 1) poprawa warunków funkcjonowania rodzin w wychowaniu i edukacji dzieci, 2) wyrównanie szans edukacyjno-rozwojowych dzieci i młodzieży, 3) przeciwdziałanie bezrobociu oraz ograniczenie jego negatywnych skutków, 4) aktywizacja społeczna, integracja, wsparcie osób starszych i niepełnosprawnych, 5) aktywizacja i mobilizacja partnerów lokalnych do współpracy na rzecz rozwoju usług społecznych.

obserwowany jest w całym kraju, brak miejsc pracy powoduje to, że młodzi ludzie wyjeżdżają za granicę w poszukiwaniu pracy. W celu ograniczenia bezrobocia organizowane były łącznie z Powiatowym Urzędem Pracy w Janowie Lubelskim (PUP) różne formy pracy zarówno w Urzędzie jak i jednostkach organizacyjnych typu: staże roboty publiczne i prace interwencyjne. PUP przyznaje również dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej przez osoby bezrobotne. Taka pomoc (...) obliguje osoby do prowadzenie działalności przez okres co najmniej 2 lata. Z naszego rozeznania wynika, że nie każdemu uda się utrzymać na rynku pracy. W znacznym stopniu poprawiony został stan dróg zwłaszcza gminnych. Również drogi powiatowe są budowane przy udziale środków gminnych⁷⁹. W kolejnych wyjaśnieniach wskazał, że „identyfikacja niekorzystnych tendencji demograficznych prowadzona jest na podstawie ogólnodostępnych danych statystycznych. Nie było potrzeby szczegółowych analiz w tym zakresie. Problem demografii dotyczy całego kraju, jak również Gminy Batorz. Ogólnie znane są problemy związane m.in. z bezrobociem, starzeniem się społeczeństwa, migracją zarobkową. Ograniczone są możliwości Gminy w zakresie przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom demograficznym ze względu na m.in. położenie gminy, które nie sprzyja rozwojowi dużych zakładów przemysłowych. Przez teren gminy Batorz nie przebiegają żadne główne szlaki komunikacyjne. Ogólny stan infrastruktury drogowej jest słaby; komunikacja odbywa się wyłącznie w oparciu o drogi gminne i powiatowe, brak jest sieci kolejowej, co w znacznym stopniu nie wpływa na atrakcyjność inwestycyjną terenu”. Odnosząc się do realizacji i monitoringu Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Wójt Gminy wskazał m.in., że działania w niej ujęte realizowane są przez instytucje (OPS, szkoły, ochotniczą straż pożarną), z wykorzystaniem dostępnych źródeł finansowych (środki własne gminy, zewnętrzne, w tym z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki), a informacje o tych działaniach przekazywane były przez OPS na bieżąco Wójtowi, a także Radzie Gminy. Nie prowadzono analiz efektów jej realizacji, natomiast zaplanowano analizę realizacji celów i działań zawartych w Strategii na koniec 2016 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 292-293,305-308, 342-346)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W Gminie, w latach 2011–2014 rozpoznawano niekorzystne czynniki rozwoju głównie na podstawie zebrań i indywidualnych kontaktów z mieszkańcami oraz ogólnodostępnych danych statystycznych. Po opracowaniu Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych nie prowadzono systematycznych analiz i diagnoz, w tym nie zdefiniowano działań (poza wymienionymi w tym dokumencie) mających na celu przeciwdziałanie niekorzystnym tendencjom. Zaniechano m.in. opracowania planów rozwoju Gminy. Obowiązek opracowania tego rodzaju planów (art. 30 ust. 2 pkt 1a) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym został nałożony na wójtów z dniem 4 kwietnia 2014 r., na mocy art. 4 ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. w sprawie zmiany ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw⁷⁹.

Ocena cząstkowa

Gmina w ograniczonym zakresie podejmowała działania na rzecz przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom występujących na jej terenie. Zaniechano m.in. opracowania Strategii Rozwoju Gminy. Ograniczono się do diagnoz, prowadzonych na potrzeby opracowania w 2011 r. Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych, a następnie doraźnych działań takich jak spotkania z mieszkańcami oraz analiz danych statystycznych. Nie zdołano zapobiec niekorzystnym tendencjom demograficznym (migracja ludności, starzenie się społeczeństwa). Nie uległa również istotnej poprawie stopa bezrobocia.

⁷⁹ Dz.U. z 2014 r., poz. 379.

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

Opis stanu faktycznego

W zakresie współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego Wójt Gminy wskazał, że: *działaniem wspólnym (...) było wykonanie instalacji solarnej w Gminach: Godziszów, Batorz i Chrzanów. Została sporządzona trójstronna umowa - wykonano ok. 900 instalacji, z czego 306 na terenie gm. Batorz. Liderem tego działania była Gmina Godziszów. Ogólny koszt wykonania instalacji wyniósł 3.007,1 tys. zł z czego dotacja wyniosła 2.267,1 tys. zł, udział mieszkańców 563,1 tys. zł, udział Gminy 176,9 tys. zł. Inwestycja realizowana była w latach 2014-2015. Współpraca przy realizacji zadania układała się dobrze. Ponadto Gmina Batorz zawarła porozumienia z Powiatem Janowskim na budowę dróg i chodników, odśnieżanie, zakup (w 2015 r.) samochodów dla Policji, Służby Zdrowia i Ośrodka Rewalidacyjno-Wychowawczego w Janowie Lubelskim. Zarówno Rada Gminy Batorz jak i pracownicy Urzędu Gminy w Batorzu nie rozważali możliwości tworzenia wspólnych jednostek obsługi zarówno na poziomie międzygminnym jak i z powiatem. Gmina obecnie nie jest zainteresowana tworzeniem wspólnych jednostek obsługi z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Chce zachować suwerenność i działać w dotychczasowym zakresie. Połączenie się z innymi jednostkami spowodowałoby zmniejszenie zatrudnienia pracowników, wzrost bezrobocia i ogólne niezadowolenie społeczne. Dla mieszkańców naszej gminy ważne jest, aby funkcjonować jako odrębna jednostka samorządu gminnego. W zakresie połączenia się z inną gminą nie podejmowano żadnych działań. Nie otrzymywano również takich propozycji od innych jednostek. Zarówno Rada Gminy jak i wójt stoją na stanowisku, że obecna sytuacja finansowa gminy pozwala na samodzielną działalność i funkcjonowanie samorządu. Realizowane są zadania oświatowe, drogowe, ochrony p.poż i szereg różnych działań służących rozwojowi gminy.* W ocenie Wójta nie zidentyfikowano żadnych zagrożeń przy współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 293-294,308-309,313-319)

W 2015 r. wspólnie ze Starostwem Powiatowym w Janowie Lubelskim realizowano projekt dla 200 osób z terenu gminy Batorz w przedziale wiekowym 35-64 lata pt. „weź sobie zdrowie do serca”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 290)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Gmina, w celu poprawy sytuacji mieszkańców, w tym poprawy warunków życia na jej terenie podejmowała współpracę z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Zakres współpracy obejmował zarówno kwestie związane z poprawą infrastruktury drogowej (remonty i modernizacje oraz budowa dróg) jak i poprawę życia mieszkańców (program zdrowotny, montaż instalacji solarnych).

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁰, wnosi o:

1. Założenie i prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowe i przydomowych oczyszczalni ścieków oraz prowadzenie kontroli sposobu i częstotliwości ich opróżniania.
2. 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.

⁸⁰ Dz.U. z 2015 r., poz.1096.

3. Skorygowanie deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2011–2014, w związku z zaniżeniem skutków zwolnień i obniżenia górnych stawek podatkowych, uwzględnianych przez Ministra Finansów przy określaniu kwoty możliwych do uzyskania dochodów podatkowych i ustalaniu wysokości subwencji wyrównawczej dla Gminy. Wykazanie tych skutków w sprawozdaniach budżetowych Rb-27S oraz Rb-PDP za okres sprawozdawczy, w którym sporządzono korektę deklaracji.

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
Paweł Szafran
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis