



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.024.01.2015

P/15/066

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/066 – „Wykonywanie wybranych zadań publicznych przez małe gminy”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Edward Odojewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98763 z dnia 14 grudnia 2015 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Janowiec Kościelny (dalej: „Urząd” lub „Gmina”), 13-111 Janowiec Kościelny 62
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bożena Grochala, Wójt Gminy Janowiec Kościelny od 2 grudnia 2010 r. („Wójt”).  (dowód: akta kontroli str. 3-4)

### Ocena ogólna

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

W latach 2011-2015 Gmina prawidłowo i skutecznie realizowała poddane analizie zadania dotyczące zbiorowych potrzeb wspólnoty, lecz stosunkowo duży wskaźnik zadłużenia może niekorzystnie wpływać na realizację zadań inwestycyjnych w najbliższych latach i przez to negatywnie oddziaływać na rozwój Gminy.

Analiza przeprowadzona na wybranej próbie zadań, wykazała, że do ich wykonywania zatrudniono doświadczonych pracowników, których kwalifikacje były zgodne z wymogami określonymi w przepisach o pracownikach samorządowych i regulaminie wynagradzania pracowników Urzędu. Uzyskiwane przez Gminę środki, w tym wysoki poziom dochodów własnych, pozwoliły jej na realizację analizowanych zadań oraz podnoszenie jakości życia mieszkańców, lecz sytuacja ekonomiczno-finansowa Gminy uniemożliwia podejmowanie w najbliższych latach nowych inwestycji infrastrukturalnych z udziałem środków własnych na dotychczasowym poziomie. Gmina trafnie zdiagnozowała niekorzystne czynniki rozwojowe, podejmowała działania celem ich ograniczenia oraz korzystną współpracę z innymi jednostkami samorządowymi i organizacjami pozarządowymi.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieinformowaniu zainteresowanych stron o przyczynach zwłoki w załatwianiu spraw administracyjnych oraz niewskazywaniu nowych terminów ich załatwienia,
- nieopracowaniu planu rozwoju dróg gminnych.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Ogólna charakterystyka Gminy

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina leży w południowej części powiatu nidzickiego i zajmuje powierzchnię 136 km<sup>2</sup>, granicząc z 4 gminami tego powiatu (Iłowo – Osada, Kozłowo, Nidzica, Janowo) i 2 gminami woj. mazowieckiego (Wieczfnia Kościelna i Dzierzgowo). W skład Gminy wchodzi 49 miejscowości w ramach 30 sołectw, które wg GUS i zameldowania były zamieszkiwane przez 3,5 tys. osób w latach 2011-2012 i 3,4 tys. osób w latach 2012-2014, tj. odpowiednio o 2,8% i 5,6% mniej niż w 2000 r. (3,6 tys. osób), w tym średniorocznie po 76 osób przebywających czasowo. W latach 2011-2014 Gminę zamieszkiwało 2,2 tys. osób w wieku produkcyjnym (o 9,1% więcej niż w 2000 r. – 2 tys.), 0,7 tys. – nieprodukcyjnym (o 30% mniej – 1 tys.) i 0,6 tys. – poprodukcyjnym (bez zmian od 2000 r.). Odsetek ludności w wieku nieprodukcyjnym w przeliczeniu na 100 osób w wieku produkcyjnym wynosił w całym okresie 0,3% i był niższy od tego wskaźnika dla powiatu i województwa. W latach 2011-2014 utrzymywał się ujemny wskaźnik migracji ludności i wynosił kolejno 32, 10, 60 i 11 osób/rok. W okresie tym odsetek osób bezrobotnych w liczbie ludności w wieku

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna lub ocenę opisową. Z uwagi na złożoność kontrolowanych zagadnień i potrzebę zachowania rzetelności oceny funkcjonowania Starostwa w zakresie objętym kontrolą, zastosowano ocenę opisową.

produkcyjnym wynosił kolejno 11,5%, 11,4%, 10,1% i 12,5%, tj. należał do najniższych w powiecie i województwie oraz był każdorazowo około 2-krotnie większy niż w 2000 r. (5,9%). Odsetek osób pracujących na 1 tys. mieszkańców wynosił w tym okresie średnio 62,8%/rok – z tendencją wzrostową od 2000 r., w którym wynosił 46%.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

**1.2.** W zakresie sytuacji mieszkaniowej w latach 2011-2014, Gmina dysponowała kolejno 14, 11, 13 i 10 lokalami – o pow. śr. 46,60 m<sup>2</sup>, których najemcom wypłacono odpowiednio 74, 58, 28 i 35 dodatków mieszkaniowych. W porównaniu do stanu z 2000 r., na koniec 2014 r. liczba ww. lokali uległa zmniejszeniu o 56,5%, ich średnia pow. o 7,9 m<sup>2</sup>, a liczba dodatków mieszkaniowych o 51 (59,3%). Gmina nie posiadała lokali socjalnych.

Według wyjaśnień Wójta, z powodu ograniczonych możliwości finansowych i niewielkich potrzeb mieszkaniowych, Gmina nie prowadzi budowy mieszkań komunalnych, w tym socjalnych, a większość mieszkańców zaspakaja te potrzeby we własnym zakresie poprzez budowę i rozbudowę domów jednorodzinnych lub nabycie mieszkania na wolnym rynku. Obecnie 2 mieszkania komunalne (Napierki nr 52) o pow. 41,5 m<sup>2</sup> i 47,1 m<sup>2</sup> są niezasiedlone i w sytuacjach nadzwyczajnych (wypadki losowe, pożar itp.) mogą być udostępnione jako lokale socjalne. W 2013 r. Gmina adaptowała też na lokale komunalne 1 budynek, w którym prowadzone były usługi weterynaryjne, umieszczając w nich 2 rodziny mieszkające dotychczas złych warunkach (koszt 51,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 7, 224)

**1.3.** W latach 2011-2014 na terenie Gminy funkcjonowało odpowiednio 80, 100, 107 i 122 podmioty gospodarcze – średniorocznie o 50,1% więcej niż w 2000 r. (51). Wg rejestru REGON, w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców było to kolejno 383, 478, 524 i 578 podmiotów – odpowiednio o 16,7%, 33,3%, 39,1% i 44,8% % więcej niż w 2002 r. (319).

(dowód: akta kontroli str. 8)

**1.4.** W badanym okresie dochody budżetu Gminy wyniosły ogółem 54.661,9 tys. zł, w tym 7.834,1 tys. zł stanowiły dochody własne. W poszczególnych latach wyniosły one: 12.415,1 tys. zł i 1.897,1 tys. zł w 2011 r., 14.009,8 tys. zł i 2.141,3 tys. zł w 2012 r. (wzrost o 11,4% i 15,6% rok do roku), 13.638,1 tys. zł i 1.852,4 tys. zł w 2013 r. (mniej o 2,7% i 13,5%) oraz 14.598,9 tys. zł i 2.033,3 tys. zł w 2014 r. (wzrost o 6,6% i 8,9%). Względem danych z 2000 r., tj. dochodów ogółem w kwocie 4.124,4 tys. zł i dochodów własnych wynoszących 992,7 tys. zł, osiągnięte przez Gminę dochody w 2014 r. wzrosły odpowiednio o 254% i 105%, co wynikało ze wzrostu dochodów z tytułu podatków lokalnych, subwencji oraz dotacji z budżetu państwa i środków UE. W przeliczeniu na jednego mieszkańca dochody ogółem i własne wyniosły 3,5 tys. zł i 520 zł w 2011 r., 4 tys. zł i 610 zł – w 2012 r., 4 tys. zł i 538 zł w 2013 r. oraz 4,3 tys. zł i 592 zł w 2014 r. (w 2000 r. – 1,2 tys. zł i 282 zł).

W ww. okresie wydatki budżetu Gminy wyniosły ogółem 55.043,1 tys. zł, w tym 7.445,4 tys. zł stanowiły wydatki majątkowe. W poszczególnych latach wyniosły one odpowiednio 13.489,2 tys. zł i 1.453,3 tys. zł w 2011 r., 13.311 tys. zł i 1.514,3 tys. zł w 2012 r. (mniej o 1,3% i wzrost o 4% rok do roku), 14.218,7 tys. zł i 2.539 tys. zł w 2013 r. (wzrost o 6,4% i 40,4%) oraz 14.024,2 tys. zł i 1.938,8 tys. zł w 2014 r. (mniej o 1,4% i 23,6%). Względem danych z 2000 r., tj. wydatków ogółem 4.928,8 tys. zł i majątkowych 1.078,2 tys. zł, w 2014 r. wzrosły one odpowiednio o 184,5% i 79,8%. Na 1 mieszkańca w latach 2011-2012 wydatki ogółem i majątkowe wyniosły po 3,8 tys. zł i 1,5 tys. zł, a w latach 2013-2014 – po 4,1 tys. zł i 3,5 tys. zł (w 2002 r. – 1,4 tys. zł i 1,1 tys. zł).

W latach 2011-2014 Gmina otrzymywała środki zewnętrzne (subwencje i dotacje), których kwota ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca wynosiła 3 tys. zł w 2011 r., po 3,4 tys. zł w latach 2012-2013 i 3,7 tys. zł w 2014 r. (w 2000 r. – 900 zł). Subwencje i dotacje wyniosły odpowiednio po 1,5 tys. zł w 2011 r., 1,5 tys. zł i 1,8 tys. zł w 2012 r., 1,7 tys. zł i 1,8 tys. zł w 2013 r. oraz 1,6 tys. zł i 2,1 tys. zł w 2014 r. (w 2000 r. – 600 zł i 300 zł).

W latach 2011-2014 zadłużenie Gminy wykazywało tendencję malejącą i wynosiło: 4.552 tys. zł w 2011 r., 4.462,8 tys. zł w 2012 r. (mniej o 2%), 4.135,7 tys. zł w 2013 r. (o 7,3%) i 3.494,4 tys. zł (o 15,5%). W przeliczeniu na mieszkańca zadłużenie wyniosło po 1,3 tys. zł w latach 2011-2012 oraz 1,2 tys. zł w 2013 r. i 1 tys. zł w 2014 r. (w 2002 r. – 0,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 9-10)

**1.5.** W latach 2011-2014 w ramach obsługi obywateli Urząd załatwił/wydał ogółem:

- 1.006 dowodów osobistych (średnio 252/rok); wzrost o 70,3%/rok (148 szt. w 2000 r.);
- 960 spraw w zakresie akt stanu cywilnego (średnio 240/rok), w tym 768 ich odpisów (192), 63 akty małżeństwa (16), 57 aktów zgonu (14), 49 zaświadczeń o braku okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa (12), 42 decyzje o wpisaniu lub odtworzeniu dokumentów zagranicznych (11) i 21 aktów urodzenia (5); w porównaniu do średnich danych z lat poprzednich (2000-2009), ogółem średnia liczba tych akt wzrosła o 8,1% (z 222 spraw), lecz np. o 100% aktów urodzenia i decyzji w sprawach akt zagranicznych, o 23,8% aktów małżeństwa i o 36,4% aktów zgonu;
- 409 rejestracji działalności gospodarczej (średnio 102/rok) - wzrost średnio o 13%;
- 32 decyzje meldunkowe (średnio 8/rok); zmniejszenie liczby decyzji średnio o 0,2%.

(dowód: akta kontroli str. 11)

#### 1.6. Długość dróg publicznych w latach 2011-2014 kształtowała się następująco:

- łączna długość dróg gminnych wynosiła 80,9 km i zajmowała pow. 0,804 km<sup>2</sup>, tj. 0,59% ogółu pow. Gminy (bez zm. od 2000 r.), z tego 12,2 km/0,12 km<sup>2</sup> (0,08%) o nawierzchni bitumicznej (w 2014 r. 12,3 km/0,13 km<sup>2</sup> - 0,09%), 0,4 km/0,04 km<sup>2</sup> (0,02%) - brukowej (w 2014 r. 0,3 km/0,03 km<sup>2</sup> - 0,02%), 14,5 km/0,14 km<sup>2</sup> (0,1%) - żwirowej oraz 53,8 km/0,54 km<sup>2</sup> (0,39%) - gruntowej;
- łączna długość dróg powiatowych wynosiła 89,5 km i zajmowała pow. 1,03 km<sup>2</sup> (0,75% - bez zm. od 2000 r.), z tego 61,4 km/0,7 km<sup>2</sup> (0,51%) o nawierzchni bitumicznej, 0,25 km/0,02 km<sup>2</sup> (0,01%) - brukowej, 23,2 km/0,27 km<sup>2</sup> (0,19%) - żwirowej oraz 4,5 km/0,04 km<sup>2</sup> (0,02%) - gruntowej.

(dowód: akta kontroli str. 12-13)

## 2. Zasób kadrowy Urzędu i kwalifikacje pracowników

Opis stanu faktycznego

**2.1.** Zgodnie z regulaminem organizacyjnym, wg stanu na 31 grudnia 2015 r. Urząd zatrudniał łącznie 19 pracowników, spośród których badaniem w zakresie ich kwalifikacji poddano 9 osób (47,4%), w tym Wójta, Skarbnika i Sekretarza Gminy. Podatkami lokalnymi w Referacie Finansowo-Podatkowym (F-P) zajmowało się 2 inspektorów ze stażem pracy 10 i 28 lat, a sprawami dotyczącymi inwestycji, ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego – 2 inspektorów i 1 młodszy referent w Referacie Gospodarki Terenowej - GT (5, 25 i 3 lata stażu). Wszyscy ww. pracownicy posiadali kwalifikacje zgodne wymogami określonymi w ustawie o pracownikach samorządowych<sup>2</sup> i rozporządzeniu w sprawie ich wynagradzania<sup>3</sup> oraz byli wynagradzani zgodnie z zajmowanym stanowiskiem. Wójt Gminy zapewnił niezbędne szkolenia dla wszystkich urzędników, którzy zgodnie z art. 29 ww. ustawy uczestniczyli w różnych formach podnoszenia wiedzy i nabywania doświadczenia.

W latach 2011-2015 stan zatrudnienia ulegał niewielkim zmianom, tj. wynosił 18 etatów w 2011 r. (19 osób), 20 w 2012 r. (doszła osoba na zastępstwo pracownicy przebywającej na urlopie macierzyńskim i pracownik do referatu GT – razem 21) oraz po 19 w latach 2013-2014 (powrót osoby z ww. urlopu i koniec zastępstwa – stan 20 osób). W opinii Wójta, dotychczasowy stan zatrudnienia w Urzędzie (18,5 etatu – 19 osób, gdyż jedna rozwiązała umowę o pracę) jest wystarczający i adekwatny do obciążenia zadaniami i do możliwości finansowych Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 14-25, 216-217, 230-232)

**2.2.** Celem zbadania prawidłowości realizacji wybranych zadań przez pracowników Urzędu w latach 2011-2015, kontroler dokonał analizy ich działań w zakresie:

#### 1) uchylonych decyzji w postępowaniach:

- podatkowych; wydano ogółem 6.339 decyzji podatkowych na łączną kwotę 3.072,9 tys. zł, z tego 1.303 decyzje w 2011 r., 1.285 w 2012 r., 1.258 w 2013 r., 1.255 w 2014 r., 1.238 w 2015 r. - średnio 1.268 decyzji/rok i średnioroczną kwotę 614 tys. zł, w tym 52 decyzje (8,2%) na wniosek obywateli (ogółem 13,3 tys. zł) - w poszczególnych latach odpowiednio 9, 16, 10, 13 i 4, z których żadnej nie uchylono;

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202).

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1786).

- o wydanie warunków zabudowy; w okresie jw. wydano ogółem 143 decyzje, w tym 30 zmieniających, z tego 20 w 2011 r. (5 zmieniających), 27 w 2012 r. (9), 34 w 2013 r. (6), 23 w 2014 r. (3) i 39 w 2015 r. (7), spośród których 5 zostało uchylonych przez SKO<sup>4</sup> (3,5%) na podstawie art. 138 § 2 ustawy K.p.a.<sup>5</sup>, w tym po 2 w latach 2013-2014 i 1 w 2015 r. – uchylona i przekazana do ponownego rozpatrzenia;

(dowód: akta kontroli str. 26-28)

**2)** uwzględnionych odwołań w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych – w latach 2011-2015 (III kwartał) udzielono ogółem 31 zamówień o łącznej wartości 5.336,2 tys. zł, z tego 4 w 2011 r. o wartości 886,8 tys. zł, 14 w 2012 r. – 2.212,1 tys. zł, 2 w 2013 r. – 535,9 tys. zł, 7 w 2014 r. – 1.159,5 tys. zł i 4 w 2015 r. – 541,9 tys. zł (do 30 września); do żadnego z postępowań nie wniesiono odwołań, o których mowa w art. 180 ustawy P.z.p.<sup>6</sup>;

(dowód: akta kontroli str. 29-31)

**3)** terminowości załatwiania spraw na przykładzie:

- 5 postępowań podatkowych prowadzonych na wnioski obywateli - wszystkie zakończono wydaniem decyzji w terminie od 8 do 28 dni nie przekraczając terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 K.p.a. (1 miesiąc);
- 14 postępowań o wydanie warunków zabudowy, z których 5 zakończono w terminie 1 miesiąca, 7 jako skomplikowane w terminie do 2 miesięcy, jednej nie rozpatrzono, gdyż wnioskodawca nie uzupełnił brakujących dokumentów, a jedną po upływie ponad 2 miesięcy (7,1% spośród poddanych analizie);

(dowód: akta kontroli str. 27-28, 32-34)

**4)** stwierdzających nieważność rozstrzygnięć organów nadzorczych w odniesieniu do przygotowanych w Urzędzie uchwał i zarządzeń; w latach 2011-2015 Rada Gminy przyjęła ogółem 383 uchwały, a Wójt wydał 676 zarządzeń, z tego odpowiednio 90 i 104 w 2011 r., 74 i 144 w 2012 r., 66 i 116 w 2013 r., 79 i 138 w 2014 r. oraz 74 i 174 w 2015 r., z których organy nadzoru uchylły 12 uchwał (3,1% podjętych) i 1 zarządzenie (0,1%), tj. Wojewoda – 6 uchwał i ww. zarządzenie oraz RIO<sup>7</sup> – 6 uchwał. W przypadku uchylonych uchwał:

- Wojewoda stwierdził niespełnienie przez Gminę obowiązku publikacji uchwały w dzienniku urzędowym (1 przypadek), zarzucił Radzie Gminy wejście w kompetencje Wójta (2) oraz brak lub niewłaściwą podstawę prawną (3), a zarządzenie uchylił wskutek braku podstaw prawnych do jego wydania;
- RIO zarzuciła naruszenie przepisów ustawy o finansach publicznych („u.f.p.”)<sup>8</sup> w 2 przypadkach, tj. określenia zadania i wydatków na jego realizację bez ujęcia w uchwale budżetowej na 2013 r. (art. 212 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 44 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy) i zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego w 2015 r. (art. 89 ust. 1 pkt 2 – w dniu podjęcia uchwały Gmina nie posiadała deficytu) oraz brak upoważnień lub przekroczenie kompetencji Rady Gminy do podjęcia 4 uchwał, w tym dotyczących: wyrażenia zgody na sfinansowanie zobowiązań z tytułu ww. kredytu poprzez przejęcie długu, braku podstawy prawnej do przyjęcia regulaminu wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Rady Gminy (reguluje to art. 19 ust. 1 u.s.g. bez potrzeby uszczegółowienia) oraz poboru w drodze inkasa podatków lokalnych (wg art. 6 ust. 12, 6b i 6 ust. 8 odpowiednio ustaw o podatkach i opłatach lokalnych, rolnym i leśnym, organ nie był upoważniony do podjęcia tych uchwał), a także ustalenia wysokości stawek opłaty targowej i sposobu jej poboru w sposób dorozumiany oraz nieuprawnionego nałożenia na inkasenta obowiązku wydawania pokwitowania urzędowego osobom uiszczającym te opłaty;

(dowód: akta kontroli str. 35-37)

**5)** zgłaszanych przez obywateli skarg i wniosków dotyczących pracy Urzędu – w latach 2011-2015 (III kwartał) do Urzędu wniesiono 15 skarg, w tym 5 dotyczących jego funkcjonowania, tj. po 1 w latach 2011, 2013 i 2014 oraz 2 w 2012 r., z których w terminie

<sup>4</sup> Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).

<sup>7</sup> Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

nie przekraczającym 1 miesiąca (wg art. 35 § 3 K.p.a.) 4 rozpatrzyła Rada Gminy i 1 Wójt, uznając wszystkie te skargi za bezzasadne.

(dowód: akta kontroli str. 38)

Ustalone  
nieprawidłowości

Spośród 14 zbadanych postępowań w zakresie wydania warunków zabudowy, w przypadku 7 skomplikowanych spraw (4,9% ogółu decyzji) kierownik referatu GT nie informował wnioskodawców o przyczynach zwłoki w załatwieniu tych spraw oraz nie wskazywał nowych terminów w tym zakresie, naruszając tym samym wymogi art. 36 § 2 K.p.a. W przypadku natomiast jednej skomplikowanej sprawy w 2015 r., dotyczącej budowy elektrowni wiatrowej, decyzję wydano 18 dni po 2-miesięcznym terminie i nie wskazano przyczyn tej zwłoki, co stanowiło naruszenie art. 35 § 3 i art. 36 § 2 K.p.a.

Należy zaznaczyć, że załatwianie ww. spraw było przewlekłe głównie z powodu odwołań mieszkańców oraz w konsekwencji uchylania przez SKO kolejnych decyzji o warunkach zabudowy wydanych przez Wójta. Przykładem dużej przewlekłości jest wielokrotne wydanie decyzji dotyczącej budowy budynku gospodarczo-garażowego przez mieszkańca Gminy – od 18 marca 2013 r. do 29 stycznia 2016 r. SKO uchylila 5 decyzji w tej sprawie, gdyż wnioskodawca zmieniał każdorazowo przeznaczenie i parametry techniczne ww. budynku oraz nie wyrażał zgody na warunki zabudowy określane przez Urząd.

Kierownik referatu GT wyjaśnił, że powodem naruszania ww. przepisów był wysoki stopień skomplikowania prowadzonych spraw i potrzeba dokonania wielu uzgodnień z różnymi instytucjami, w tym zarządcami dróg i organami odpowiedzialnymi za ochronę środowiska, a także rozpatrywanie odwołań stron postępowań. O wydłużaniu terminów rozpatrzenia spraw i przyczynach zwłoki w tym zakresie wnioskodawcy byli informowani ustnie, a brak pisemnego ich powiadomienia wynikał z interpretacji przepisów, że należy to czynić dopiero w przypadkach spodziewania się załatwienia sprawy w terminie powyżej 2 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 27-28, 33-34, 39-51, 218-219)

Ocena cząstkowa

Pracownicy Urzędu realizujący zadania dotyczące podatków i opłat lokalnych, realizacji inwestycji, ochrony środowiska, gospodarki odpadami i nieruchomościami, a także zagospodarowania przestrzennego, posiadali wymagane kwalifikacje zawodowe. Analiza przeprowadzona na próbie decyzji ustalających wysokości podatku oraz dotyczących warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, a także udzielenia zamówień publicznych wykazała, że pracownicy prowadzący te sprawy właściwie wykonywali swoje obowiązki, a ich liczba zapewniała terminową realizację zadań. Wyjątkiem było przewlekłe prowadzenie skomplikowanych postępowań w zakresie wydawania warunków zabudowy, w przypadku których nie informowano stron o konieczności wyznaczenia dalszych terminów załatwienia sprawy.

### **3. Wykonywanie przez Gminę wybranych zadań dotyczących jej potrzeb zbiorowych**

Opis stanu  
faktycznego

**3.1. Stopień zaspokojenia zbiorowych potrzeb Gminy zbadano w następującym zakresie:**

#### **1) Infrastruktura wodociągowo-kanalizacyjna.**

W latach 2011-2014 do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej było podłączonych odpowiednio 783 i 166, 794 i 168, 839 i 242 oraz 852 i 244 domy (gospodarstw). W okresie tym liczba domów podłączonych do ww. infrastruktury wzrosła o 8,8% i 47%. W porównaniu do 2000 r. w zakresie sieci wodociągowej wzrost ten wyniósł 40% (brak danych dotyczących kanalizacji, która istnieje od 2002 r.). Odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej wynosił 96,8% w 2011 r., po 96,6% w latach 2012-2013 i 95,3% na koniec 2014 r. Mimo nieznacznej tendencji spadkowej tego wskaźnika, wskutek przyczyn demograficznych (spadająca populacja ludności Gminy), był to odsetek wyższy od poziomu z 2000 r. (77,3%). W zakresie kanalizacji odsetek ten wynosił po ok.16% w latach 2011-2012 i wzrósł do 24,5% w latach 2013-2014. W przypadku wodociągów odsetek ten na koniec 2014 r. był znacznie wyższy niż dla powiatu i województwa (90,6% i 86,4%), natomiast w przypadku kanalizacji był ponad mniejszy (od 62,7% i 73,4%). W odniesieniu do liczby podłączonych domów stopień uzbrojenia Gminy w wodociągi wynosił 97% w 2011 r. oraz po 98% w latach 2012-2014, tj. więcej niż w 2000 r. – 96%, natomiast dla kanalizacji wskaźnik ten wynosił po 14% w latach 2011-2012 i 20% w latach 2013-2014.

Ze względu na niski stopień uzbrojenia Gminy w sieć kanalizacji sanitarnej, mieszkańcy posiadali zbiorniki bezodpływowe (szamba), których liczba na koniec 2014 r. wynosiła 561 szt., tj. więcej o 7% niż w 2013 r. (522), o 10,5% niż w 2012 r. (502) i o 16,8% niż w 2011 r. (467) oraz o 5,3% niż w 2000 r. (531). Systematyczny wzrost w tym zakresie nastąpił także w relacji do liczby gospodarstw ogółem – z 51% w 2011 r. do 60,1% w 2014 r. (58,7% w 2000 r.). W 2014 r. 4 domy posiadały przydomowe oczyszczalnie ścieków (3 w 2013 r. i 1 w latach 2011-2012). Nadzór nad funkcjonowaniem szamb Urząd prowadził poprzez kontrole gospodarstw – w latach 2011-2014 ogółem przeprowadzono 22 kontrole (średnio 5-6/rok), w wyniku których stwierdzono, że średnia częstotliwość opróżniania szamb wynosiła ok. 6x/rok, a odsetek skontrolowanych gospodarstw wyniósł średnio 1,2%.

Kierownik referatu GT wyjaśnił, że niewielka liczba przeprowadzonych kontroli wynikała z obciążenia pracą w referacie i innych obowiązków. Przeprowadzone kontrole wykazywały, że mieszkańcy dostarczali swoje ścieki do oczyszczalni w Kucach, o czym świadczyły ich rachunki z tego tytułu, a część ścieków była wywożona na pola uprawne. Wójt Gminy podała natomiast, że były to sporadyczne przypadki, a rolnicy byli pouczeni na zebraniach wiejskich o szkodliwości takiego działania i deklarowali jego zaprzestanie.

W zakresie działań Urzędu dotyczących gospodarki ściekowej Wójt Gminy wyjaśniła, że działania w kierunku zwiększenia uzbrojenia w sieć kanalizacyjną zostały podjęte poprzez wybudowanie w 2013 r. oczyszczalni ścieków wraz z kanalizacją w Safronce, w wyniku czego możliwość odprowadzania ścieków uzyskało kolejnych 300 mieszkańców terenu po byłym PGR. W 2012 r. opracowano koncepcję opartą na oczyszczalniach przydomowych, lecz ta forma nie znalazła większego zainteresowania wśród mieszkańców. Rozbudowie sieci sanitarnej nie sprzyjała rozproszona zabudowa gospodarstw, lecz zaplanowano jej budowę w 4 miejscowościach (Szczepkowo Borowe, Nowa Wieś Dmochy, Polcie i Smolany) celem skierowania ścieków do istniejącej od 2001 r. oczyszczalni w Kucach, której moc przerobowa jest wykorzystana w 45%.

Do czasu niniejszej kontroli Urząd nie prowadził ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków i szamb, do czego był zobowiązany wymogami art. 3 ust. 3 pkt 1-2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>9</sup>, a tym samym nie miał pełnego rozeznania co do faktycznej częstotliwości ich opróżniania, o czym świadczy także zbyt mała liczba przeprowadzanych kontroli w tym zakresie. Wymóg ten spełniono dopiero w toku tej kontroli zakładając odpowiedni rejestr ww. urządzeń sanitarnych.

(dowód: akta kontroli str. 52-53, 216-219, 233)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności.

Opis stanu  
faktycznego

W przypadku sieci wodociągowej realizację usług w latach 2011-2014 zbadano w oparciu o następujące wskaźniki:

- wydajność produkcji wody; ilość pozyskanej i uzdatnionej wody wynosiła kolejno 219,3 tys. m<sup>3</sup>, 214 tys. m<sup>3</sup>, 216,8 tys. m<sup>3</sup> i 219,3 tys. m<sup>3</sup>, a koszty operacyjne jej produkcji wraz z inwestycjami – 276,4 tys. zł w 2011 r., 844,6 tys. zł w 2012 r. (sfinansowano remont stacji uzdatniania wody w Bielawach za 557,1 tys. zł), 324,5 tys. zł w 2013 r. i 381,2 tys. zł w 2014 r.; średni koszt jednostkowy produkcji wody wyniósł kolejno 1,26 zł/ m<sup>3</sup>, 3,95 zł/ m<sup>3</sup> (z remontem stacji uzdatniania wody), 1,50 zł/ m<sup>3</sup> i 1,74 zł/ m<sup>3</sup>, zbliżając się do poziomu z 2000 r. - 1,71 zł/ m<sup>3</sup>;
- skuteczność dostaw wody; całkowity czas dostaw wynosił 8,7 tys. godz. w 2011 r., 8,6 tys. godz. w 2012 r. i po 8,8 tys. godz. w latach 2013-2014, a łączny czas przerw w dostawach kolejno 72, 96, 63 i 18 godz. (114 godz. w 2000 r.); średni wskaźnik skuteczności dostaw wynosił odpowiednio 0,8%, 1,1%, 0,7% i 0,2% (1,3% w 2000 r.);
- dostępność wody; miarodajne dobowe zapotrzebowanie wody wynosiło kolejno 601 m<sup>3</sup>, 585 m<sup>3</sup>, 620 m<sup>3</sup> i 601 m<sup>3</sup> (231 m<sup>3</sup> w 2000 r.), a techniczne możliwości jej dostaw po 8,3 tys. m<sup>3</sup> w latach 2011-2012 i w 2000 r. oraz po 8,5 tys. m<sup>3</sup> w latach 2013-2014; wskaźnik dostępności w tych latach utrzymywał się na poziomie 7% (2,8% w 2000 r.).

(dowód: akta kontroli str. 54)

W latach 2011-2014 przychody Gminy z opłat mieszkańców za dostarczanie wody wynosiły kolejno 249,2 tys. zł, 287,5 tys. zł, 324,4 tys. zł i 328,1 tys. zł, co stanowiło odpowiednio

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.).

90,2%, 88,1 % (bez inwestycji), 100% i 86,1% kosztów operacyjnych produkcji wody bez uwzględnienia wydatków inwestycyjnych.

Realizację usług w zakresie kanalizacji w latach 2011-2014 zbadano na podstawie:

a) rzeczywistych kosztów odprowadzania ścieków – ilość odprowadzanych ścieków wynosiła 14,7 tys. m<sup>3</sup> w 2011 r., 14,6 tys. m<sup>3</sup> w 2012 r., 20,1 tys. m<sup>3</sup> w 2013 r. i 24,5 tys. m<sup>3</sup> w 2014 r. (w całym okresie wzrost o 40,8%, natomiast od 2002 r. o 66,4%); średnie koszty operacyjne bez inwestycji wyniosły kolejno: 76,3 tys. zł, 84,2 tys. zł, 90,6 tys. zł i 266,5 tys. zł, co dało koszty jednostkowe odpowiednio 5,20 zł/m<sup>3</sup>, 5,80 zł/m<sup>3</sup>, 4,50 zł/m<sup>3</sup> i 10,90 zł/m<sup>3</sup> (5,30 zł/m<sup>3</sup> w 2002 r.);

b) przychodów z opłat za odprowadzanie ścieków – wystąpił wzrost z 52,4 tys. zł w 2011 r. do 83,3 tys. zł w 2012 r. (o 59%), 89,5 tys. zł w 2013 r. (o 7,4%) i 134,7 tys. zł w 2014 r. (o 50,5%); względem przychodów z 2002 r. (12,4 tys. zł), w 2014 r. wzrosły one o 986%;

c) dopłat do cen odprowadzania ścieków – w 2011 r. Gmina pokrywała tylko koszty energii elektrycznej (brak dopłat dla odbiorców wody), natomiast w latach 2012-2014 ustalone dopłaty wynosiły 0,72 zł/m<sup>3</sup> odprowadzanych ścieków dla wszystkich odbiorców wody. Przychody z tego tytułu wyniosły kolejno 9,9 tys. zł, 14,4 tys. zł i 14,9 tys. zł.

W 2011 r. i 2014 r. wystąpiło odpowiednio 31,3% i 49,5% odchylenie między poniesionymi kosztami operacyjnymi odprowadzania ścieków (76,3 tys. zł i 266,5 tys. zł), a przychodami z opłat z tego tytułu (52,4 tys. zł i 134,7 tys. zł). Pomijając wydatki inwestycyjne, odchylenie to wynosiło tylko 1,2% w 2012 r. i 1,3% w 2013 r. (w 2002 r. był to wskaźnik aż 71,4%).

Wójt Gminy wyjaśniła, że prawie 50% różnica pomiędzy kosztami i przychodami w 2014 r. wynikała z potrzeby częstych napraw i usuwania awarii oczyszczalni ścieków w Kucach do czasu jej zmodernizowania, a także zbyt niskich stawek opłat za odprowadzanie ścieków, które wzrosły dopiero po remoncie oczyszczalni. Wskutek remontu obniżą się koszty jej eksploatacji w latach następnych, a wzrost opłat da większe przychody z tego tytułu.

Analiza stawek opłat za ścieki wykazała, że w latach 2011-2012 Gmina przyjęła stawki wyliczone przez ZGK<sup>10</sup> wg poniesionych kosztów w poprzednim roku (3,55 zł/m<sup>3</sup> i 4,72 zł/m<sup>3</sup> plus opłata abonamentowa 1,10 zł), a latach 2013-2015, mimo wyliczenia tych stawek w wysokości odpowiednio 7,02 zł/m<sup>3</sup>, 7,25 zł/m<sup>3</sup> i 13,30 zł/m<sup>3</sup>, Rada Gminy uchwaliła je w wysokości tylko 5,23 zł/m<sup>3</sup> w latach 2013-2014 i 6,91 zł/m<sup>3</sup> w 2015 r., w tym proponowany abonament 2 zł. Przyjęcie tych stawek – zaniżonych o 25,5%, 27,9% i 48,1%, miało wpływ na niezachowanie właściwych relacji kosztów operacyjnych do przychodów.

Celem właściwego diagnozowania i realizacji inwestycji w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, 31 marca 2014 r. Gmina przyjęła plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodno-kanalizacyjnych w latach 2014-2018, o którym mowa w art. 21 ust. 1-5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków<sup>11</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 55, 123, 216-217, 234, 239-242)

## 2) Infrastruktura drogowa.

W latach 2011-2015 wydatki inwestycyjno-remontowe na drogi wyniosły ogółem 1.790,9 tys. zł, z tego 1.417,3 tys. zł na przebudowę dróg (42,4 tys. zł koszt dokumentacji) i 373,6 tys. zł na ich remonty. Wydatki na przebudowę dróg (wraz z kosztami dokumentacji) wyniosły 201,5 tys. zł w 2011 r., 207,6 tys. zł w 2012 r., 357 tys. zł w 2014 r. i 637 tys. zł w 2015 r., natomiast w 2013 r. nie było żadnych nakładów z powodu braku kwalifikacji projektów unijnych i zbyt małych środków własnych. Nakłady na remonty dróg wzrosły z 43 tys. zł w 2011 r. do 91,5 tys. zł w 2012 r., spadły do 59,1 tys. zł w 2013 r., by wzrosnąć do 99,1 tys. zł w 2014 r. i 80,9 tys. zł w 2015 r. Wydatki inwestycyjno-remontowe miały tendencję wzrostową z 244,4 tys. zł w 2011 r. do 299 tys. zł w 2012 r., spadły do 71,4 tys. zł w 2013 r. (tylko remonty) oraz wzrosły do 456,1 tys. zł w 2014 r. i 719,9 tys. zł w 2015 r. Koszty jednostkowe na km drogi wyniosły kolejno 3 tys. zł, 3,7 tys. zł, 883 zł, 5,6 tys. zł i 8,9 tys. zł.

Koszty bieżącego utrzymania dróg wyniosły w latach 2011-2015 104 tys. zł ogółem, z tego 29,8 tys. zł w 2011 r., 25,3 tys. zł w 2012 r., 5,3 tys. zł w 2013 r., 32 tys. zł w 2014 r. i 11,6 tys. zł w 2015 r. Koszty jednostkowe na 1 km drogi w 2011 r. wyniosły 368 zł, 313 zł

<sup>10</sup> Zakład Gospodarki Komunalnej w Janowcu Kościelnym – jednostka organizacyjna Urzędu.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015 r., poz. 139 j.t.).



w 2012 r., 66 zł w 2013 r., 395 zł w 2014 r. i 144 zł w 2015 r. Ogółem nakłady na drogi gminne w latach 2011-2015 wyniosły 1.849,9 tys. zł, z tego 1.857 tys. zł na drogi publiczne (98%) i 37,9 tys. zł na drogi wewnętrzne (2%).

Wójt Gminy wyjaśniła, że powodem niskich nakładów na drogi w 2013 r. było negatywne rozpatrzenie wniosków Gminy na dofinansowanie inwestycji w ramach NPPDL<sup>12</sup> i FOGR<sup>13</sup>, a ograniczone środki własne nie pozwalały realizować samodzielnie żadnej inwestycji drogowej. Wzrost nakładów na bieżące utrzymanie dróg wynikał natomiast z zakupu drogiego, ale trwalszego tłucznia kamiennego do napraw nawierzchni drogowych, które w przypadku stosowania zwykłej pospółki żwirowej wymagałyby częstszych napraw. Zaoszczędzone w ten sposób środki mogą być przeznaczane na dalsze remonty dróg.

W zakresie stanu technicznego dróg gminnych (80,9 km) stwierdzono, że w latach 2011-2014 wszystkie drogi o nawierzchni bitumicznej (12,3 km) otrzymały ocenę dobrą (1,2-2 km) i zadowalającą (10,3-12,2 km), o nawierzchni brukowej – zadowalającą (0,3-0,4 km), żwirowej – dobrą (4 km) i zadowalającą (10,5-14,5 km), gruntowej – zadowalającą (51,5 km) i niezadowalającą (2,3 km). Ogółem w latach 2011-2014 odsetek dróg z oceną dobrą wzrósł z 1,5% do 7,4%, z zadowalającą – zmalał z 97,2% do 89,8%, a z niezadowalającą (drogi gruntowe) – utrzymał się na poziomie 2,8% (od 2000 r.)

Kierownik referatu GT wyjaśnił, że powodem utrzymywania się poziomu niezadowalających ocen dotyczących 2,3 km jednej drogi gruntowej o bardzo małym znaczeniu, były bariery finansowe i małe potrzeby wykorzystania tej drogi. Spadek ilości ocen zadowalających był natomiast spowodowany brakiem środków na bieżące utrzymanie dróg.

W latach 2011-2015 Gmina podejmowała działania zapobiegające niszczeniu dróg, w tym ograniczyła ruch pojazdów ciężarowych na 2 odcinkach tych dróg (2,3 km i 1,6 km) oraz wyegzekwowała pokrycie kosztów remontów i napraw o łącznej wartości 25,6 tys. zł – głównie poprzez prace mieszkańców (18,6 tys. zł w latach 2012-2014) i zwrot kosztów naprawy drogi przez podmiot winny jej uszkodzeniom (7 tys. zł w 2015 r.).

W 2015 r. Gmina do kategorii dróg gminnych zaliczyła drogę wewnętrzną o pow. 1.000 m<sup>2</sup>, lecz zmiana ta nie spowodowała znacznych skutków w wysokości podatków lokalnych od nieruchomości. We wszystkich latach objętych kontrolą Gmina składała deklaracje podatkowe dotyczące nieruchomości gminnych, w tym powierzchni zajętych przez drogi publiczne i wewnętrzne<sup>14</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 12, 56, 99, 139, 197-215, 218-219)

W latach 2011-2015 wydatki inwestycyjno-remontowe Powiatu na drogi powiatowe na terenie Gminy wyniosły ogółem 2.117,4 tys. zł, z tego 1.909 tys. zł na przebudowę dróg i 208,4 tys. zł na ich remonty. Przebudowy i remontów dróg dokonywano tylko w latach 2011 i 2013, wydając odpowiednio 1.909 tys. zł na przebudowy (2 drogi o łącznej długości 2,7 km) oraz 62,2 tys. zł i 146,1 tys. zł na remonty, co dawało wskaźnik kosztów jednostkowych na 1 km drogi w wysokości 22 tys. zł w 2011 r. i 1,6 tys. zł w 2013 r. W przypadku kosztów bieżącego utrzymania dróg, w latach 2011-2015 odnotowano nakłady ogółem w kwocie 910 tys. zł, z tego 233 tys. zł w 2011 r., 187 tys. zł w 2012 r., 173,3 tys. zł w 2013 r., 186,1 tys. zł w 2014 r. i 130,7 tys. zł w 2015 r. Koszty jednostkowe bieżącego utrzymania 1 km drogi spadały regularnie co roku, z kwoty 2,6 tys. zł w 2011 r. do 1,9 tys. zł w 2013 r. (26,9%), a następnie wzrosły nieznacznie do 2,1 tys. zł w 2014 r. oraz ponownie spadły do 1,5 tys. zł w 2015 r.

W zakresie stanu technicznego dróg powiatowych (89,5 km), na terenie Gminy stwierdzono, że wszystkie drogi otrzymały ocenę zadowalającą w latach 2011-2012, natomiast w latach 2013-2014 ocenę taką miało 96,7% (86,5 km), a tylko 3,4 % uzyskało ocenę dobrą. Ogółem w latach 2011-2014 odsetek dróg z oceną zadowalającą zmalał o 3,3% i dotyczył tylko dróg o nawierzchni bitumicznej, jednak względem danych z 2000 r. był to wzrost o 7,6%.

<sup>12</sup> Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych.

<sup>13</sup> Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych.

<sup>14</sup> Wg uchwały Nr XXII/184/12 Rady Gminy z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie zaliczenia drogi wewnętrznej do kategorii dróg gminnych. Uchwała ogłoszona w Dz. Urz. Woj. W-M w dniu 14 lutego 2013 r. Zarząd Województwa opublikował zmianę kategorii drogi w 2014 r. (uchwała Nr 13/139/14/IV z dnia 3 marca 2014 r.) – w związku z tym, Gmina przyjęła drogę do rejestru dróg gminnych z dniem 1 stycznia 2015 r.

W latach 2011-2015 Powiat podejmował działania zapobiegające niszczeniu dróg powiatowych na terenie Gminy, w tym wprowadził ograniczenia w ruchu pojazdów ciężarowych na jednym odcinku tych dróg (4 km). Nie stwierdzono egzekwowania pokrycia kosztów remontów i napraw dróg. Gmina uczestniczyła w finansowaniu przebudowy 2 dróg powiatowych w 2011 r. i remontach pozostałych dróg w 2013 r., w kwotach odpowiednio 286,4 tys. zł (15% wartości zadania) i 73,1 tys. zł (50%).

W latach 2011-2014 oprócz kategorii dróg gminnych i powiatowych na terenie Gminy istniała ponadto kategoria dróg krajowych (nie było dróg wojewódzkich), których długość wynosiła niezmiennie 6,2 km (droga Nr 7 i S-7), a pow. 0,2 km<sup>2</sup> w latach 2011-2012 oraz 1 km<sup>2</sup> w latach 2013-2014 (wzrost spowodowany wykupem przez GDDKiA<sup>15</sup> gruntów pod budowę drogi S-7), co stanowiło 0,14% i 0,73% pow. Gminy. Koszty oświetlenia dróg poniesiono tylko w przypadku dróg gminnych i powiatowych, tj. odpowiednio 45,4 tys. zł i 96,6 tys. zł, 47,3 tys. zł i 100,6 tys. zł, 44,5 tys. zł i 94,7 tys. zł oraz 35,2 tys. zł i 74,7 tys. zł.  
(dowód: akta kontroli str. 13, 57-59, 235-236)

Ustalone  
nieprawidłowości

Wójt Gminy nie opracowała i nie przedłożyła do uchwalenia Radzie Gminy planu rozwoju dróg gminnych, o którym mowa w art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych<sup>16</sup>.

Z wyjaśnień Wójta wynika, że mimo braku tego planu Gmina ma sprecyzowane zamierzenia w tym zakresie ujęte w ogólnym wieloletnim planie inwestycyjnym na lata 2015-2018 przyjętym przez Radę Gminy 25 września 2015 r., w którym wskazano planowany zakres budowy i modernizacji dróg lokalnych. W związku z tym nie opracowano odrębnego dokumentu w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 216-217)

Opis stanu  
faktycznego

### 3) Gospodarka odpadami.

W dniu 15 grudnia 2004 r. Gmina przystąpiła do EZG<sup>17</sup> i od 9 lutego 2005 r. zaczęła wdrażanie selektywnej zbiórki odpadów. W związku z wprowadzeniem od 1 lipca 2013 r. nowych zasad gospodarki odpadami<sup>18</sup>, EZG przyjęło związane z tym odpowiednie regulacje w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz dokonało rekultywacji gminnego składowiska odpadów „Majki” (0,37 ha) w ramach unijnego projektu o wartości 129,3 tys. zł. Od 1 stycznia 2015 r. zwiększono częstotliwość odbierania odpadów (głównie odpady zmieszane i popiół – 2x/miesiąc) oraz wysokość kar za ich nieterminowy odbiór. W 2013 r. zebrano i oddano 65 t, a w 2014 r. – 165 t odpadów. Wdrożony system przyjął się przez mieszkańców, którym udowodniono uiszczanie opłat i przyjmowanie deklaracji śmieciowych w kasie Urzędu. Dobrą praktyką jest bieżące rozpatrywanie uwag od mieszkańców, a w przypadku nieodebrania odpadów z danej posesji w terminie ustalonym w harmonogramie, ich odbiór po południu i wieczorem tego samego dnia. Funkcjonujący w Gminie system gospodarki odpadami nie był kontrolowany przez Inspekcję Ochrony Środowiska. Gmina nie ponosiła kar z tytułu ewentualnych nieprawidłowości oraz nie zgłaszała problemów w zakresie rozliczeń finansowych, gospodarki przestrzennej i segregacji odpadów. W okresie funkcjonowania nowego systemu mieszkańcy wnosili opłaty na konto EZG, natomiast do Urzędu wpływały tylko opłaty tytułem utylizacji odpadów zawierających azbest, które wyniosły ogółem 3.909 zł, z tego 1.757 zł w II półroczu 2013 r. i 2.152 zł w 2014 r. W I półroczu 2015 r. opłat tych nie wniesiono. Wydatki Gminy w tym okresie na rzecz EZG (składki i udział w inwestycjach) wyniosły ogółem 204,5 tys. zł, z tego 89,4 tys. zł w II półroczu 2013 r., 67,9 tys. zł w 2014 r. i 47,1 tys. zł w I półroczu 2015 r. W zakresie opłat wnoszonych przez mieszkańców, które stanowiły dochody EZG, przypisano im ogółem 488,9 tys. zł, z tego 122,2 tys. zł w II półroczu 2013 r., 240,3 tys. zł w 2014 r. i 126,4 tys. zł w I półroczu 2015 r., które w stosunku rocznym utrzymywały się na zbliżonym poziomie ok. 246 tys. zł i wynikały z przyjętych stawek opłat w wysokości 4,50-8,50 zł/m-c za śmieci segregowane i 16 zł/m-c za odpady niesegregowane. Dokonane wpłaty wyniosły natomiast ogółem 412,4 tys. zł (84,4% przypisu), w tym w kolejnych okresach odpowiednio: 99,8 tys. zł (81,7%), 212,4 tys. zł (88,4%) i 100,2 tys. zł (79,3%).

<sup>15</sup> Generalna Dyrekcja Krajowych Dróg i Autostrad.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 460).

<sup>17</sup> Ekologiczny Związek Gmin „Działdowszczyzna”, poprzez który Gmina realizowała zadania w zakresie gospodarki odpadami.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm.).

Według kierownika referatu GT, niepełna realizacja tych opłat wynikała z ich mało skutecznej ściągalności, której egzekwowanie leży w kompetencji EZG. Jedynym dochodem Gminy w zakresie gospodarki odpadami była opłata wnoszona przez EZG tytułem przyjmowania opłat mieszkańców za odbiór nieczystości – w wysokości 500 zł/m-c, tj. 6 tys. zł/rok, zgodnie z umową z dnia 5 sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 60, 100-104, 237)

Opis stanu  
faktycznego

### **3.2. Zapewnienie edukacji publicznej na terenie Gminy zbadano w następującym zakresie:**

#### **1) Opieka przedszkolna.**

W latach szkolnych 2011/2015 - 2015/2016 na terenie Gminy funkcjonowało 5 placówek wychowania przedszkolnego, z tego w latach:

- 2011/2012 - 3 punkty przedszkolne prowadzone z udziałem środków unijnych w ramach POKL<sup>19</sup> oraz 2 oddziały przedszkolne, w których opieką objęto 84 dzieci w wieku 3-5 lat, tj. 75,7% ogółu dzieci w tym wieku z terenu Gminy (111), z tego 57 w ramach punktów i 27 w oddziałach;
- 2012/2013, 2013/2014 i 2014/2015 – 5 punktów przedszkolnych w ramach POKL<sup>20</sup>, w których opieką objęto odpowiednio 96, 85 i 74 dzieci w wieku 3-5 lat, tj. 80%, 78% i 69,2% ich ogółu (120, 109 i 107);
- 2015/2016 – 4 oddziały przedszkolne (po 2 w każdej szkole), w których opieką objęto 70 dzieci w wieku 3-5 lat, tj. 65,4% ich ogółu (107).

We wszystkich ww. latach szkolnych liczba dzieci przyjętych do placówek przedszkolnych odpowiadała liczbie wniosków rodziców i nie przekraczała zapewnionej liczby miejsc w tych placówkach. W latach 2013/2014 i 2015/2016 w placówkach poza Gminą przebywało 7 dzieci w wieku 3-5 lat, a w roku 2014/2015 – 2. Przez cały ww. okres Gmina zapewniała wszystkim dzieciom dowóz do placówek autobusami szkolnymi na odcinkach o długości do 15 km, w godzinach dogodnych ze względu na czas zajęć. Celem projektów POKL (od 1 września 2009 r. do 31 sierpnia 2015 r.) było wyrównanie szans na początkowym etapie edukacji i wsparcie szkoleniowe rodziców w zakresie stymulacji rozwoju dzieci w środowisku domowym, a po zakończeniu realizacji tych projektów punkty przedszkolne zostały włączone w struktury szkół podstawowych jako oddziały.

W związku z perspektywą wychowania przedszkolnego w roku 2016/2017 stwierdzono, że liczba dzieci na terenie Gminy urodzonych w 2010 r. wynosi 34 (6-latki), które tym wychowaniem będą objęte w obydwu szkołach podstawowych (20 i 14), z tego odpowiednio 20 i 8 pozostanie w oddziałach przedszkolnych, 4 i 3 pójdzie do szkoły (wg rozeznania szkół), a w stosunku do 4 i 3 brak takiej informacji z powodu korzystania przez nich z przedszkoli poza Gminą. Liczba miejsc dostępna w placówkach przedszkolnych w 2017 r., tj. po 25 w każdym z 4 oddziałów przedszkolnych w obydwu szkołach podstawowych, umożliwia przyjęcie wszystkich dzieci w wieku 4-6 lat zamieszkałych na terenie Gminy.

Kierownik referatu OSiR podała, że zgodnie z założeniami zrealizowanych projektów w zakresie punktów przedszkolnych, punkty te zostaną włączone w strukturę organizacyjną szkół jako oddziały przedszkolne, co gwarantuje zapewnienie opieki przedszkolnej kolejnym dzieciom w wieku 3-5 i 6 lat.

(dowód: akta kontroli str. 61-70, 220)

#### **2) Opieka szkolna.**

W latach szkolnych 2011/2015 - 2015/2016 na terenie Gminy funkcjonowały 2 szkoły podstawowe i jedno gimnazjum, w których obowiązek szkolny realizowało:

- w szkole podstawowej w Waśniewie w kolejnych latach: 76, 78, 79, 87 i 83 uczniów, tj. 86,4%, 88,6%, 96,4%, 98,9% i 90,2% dzieci objętych obowiązkiem szkolnym;
- w szkole podstawowej w Janowcu: 155, 134, 126, 142 i 157 uczniów (83,3%, 84,8%, 78,3%, 79,8% i 79,3%);

<sup>19</sup> Projekt pn. „Lepsze przedszkole w szkole niż zabawa w stodole” o wartości 747,3 tys. zł (dofinansowanie UE – 509,5 tys. zł, środki krajowe z budżetu Wojewody – 237,8 tys. zł), zrealizowany w latach 2009-2011 w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL).

<sup>20</sup> Projekt pn. „Punkty w szkole czasem lepsze niż przedszkole” o wartości 1.874,5 tys. zł (dofinansowanie UE – 1.593,3 tys. zł, środki własne z budżetu Gminy – 281,2 tys. zł), zrealizowany w latach 2011-2015 w ramach POKL

– w gimnazjum: 124, 126, 113, 107 i 97 uczniów (82,1%, 85,7%, 85%, 82,3% i 80,2%).

Dzieci nierealizujące obowiązku szkolnego w Gminie realizowały go w innych gminach.

W latach 2011-2015 wydatki Gminy na oświatę (bez przedszkoli) wyniosły ogółem 18.997,2 tys. zł, w tym 14.832,3 tys. zł (78,1%) stanowiła subwencja oświatowa. Kwoty wydatków i subwencji wyniosły odpowiednio 3.707 tys. zł i 3.055,4 tys. zł (82,4%) w 2011 r., 3.825,3 tys. zł i 3.013,3 tys. zł (78,8%) w 2012 r., 3.897,1 tys. zł i 2.898,4 tys. zł (74,4%) w 2013 r., 3.913,1 tys. zł i 2.864,4 tys. zł (73,3%) w 2014 r. oraz 3.654,7 tys. zł i 3.024,7 tys. zł (82,8%) w 2015 r. Wydatki oświatowe ogółem w przeliczeniu na 1 ucznia obu szkół podstawowych wyniosły odpowiednio 14 tys. zł i 8,5 tys. zł w 2011 r., 13,8 tys. zł i 10,5 tys. zł w 2012 r., 14,1 tys. zł i 11,4 tys. zł w 2013 r., 13,2 tys. zł i 10 tys. zł w 2014 r. oraz 12,2 tys. zł i 8,4 tys. zł w 2015 r. W przypadku gimnazjum wydatki jednostkowe wynosiły po 10,7 tys. zł w latach 2011-2012, wzrosły do 12 tys. zł w 2013 r., 12,6 tys. zł w 2014 r. i 13,4 tys. zł w 2015 r.

W badanym okresie wydatki bieżące dla dwóch gminnych szkół podstawowych wynosiły odpowiednio 1.011,7 tys. zł i 1.316,7 tys. zł (tj. 132,5% i 111,3% otrzymanej subwencji oświatowej) w 2011 r., 1.074,3 tys. zł i 1.400,4 tys. zł (173,6% i 103,2%) w 2012 r., 1.099,7 tys. zł i 1.426,5 tys. zł (166,2% i 125,2%) w 2013 r., 1.134,8 tys. zł i 1.411,3 tys. zł (153,2% i 121%) w 2014 r. oraz 1.004,5 tys. zł i 1.311,1 tys. zł (129,8% i 93,8%) w 2015 r. Dla gimnazjum wydatki te wynosiły: 1.287,4 tys. zł (116,1% subwencji), 1.346,8 tys. zł (129,8%), 1.349,4 tys. zł (122,9%), 1.351,9 tys. zł (141,3%) i 1.293,5 tys. zł (151,7%).

W latach 2011-2015 Gmina pozyskała ogółem 2.393 tys. zł środków zewnętrznych (średnio 478,6 tys. zł/rok), a ze środków własnych na oświatę przeznaczyła 5.017,7 tys. zł (średnio 1.003,5 tys. zł), co stanowiło odpowiednio 10,7% i 22,5% ogółu wydatków w ww. okresie (22.266,8 tys. zł wraz z wydatkami na przedszkola). Na środki zewnętrzne składały się m.in. środki z POKL – 2.010,2 tys. zł (84%) oraz dotacje Wojewody – 254,7 tys. zł (10,6%) na realizację opieki przedszkolnej, a także środki z FIO<sup>21</sup> - 60 tys. zł (2,5%). Roczny wskaźnik wkładu własnego na pokrycie wydatków oświatowych w latach 2011-2013 wzrastał od 17,9% do 25,2% (od 762,3 tys. zł do 1.135,7 tys. zł), a w latach 2014-2015 spadł do 22,8% i 24,3% (1.085,5 tys. zł i 1.061,8 tys. zł).

W latach 2011-2015 Gmina podejmowała działania celem zmniejszenia wydatków na oświatę, w tym poprzez zatrudnianie pracowników do obsługi szkół za pośrednictwem PUP<sup>22</sup>, tj. na staże (do 6 m-cy), do prac interwencyjnych i społecznie użytecznych (40 godz./m-c), oszczędzając przez to na wynagrodzeniach (40-100%). Zaoszczędzono także środki oddelegowując 2 nauczycieli do punktów przedszkolnych finansowanych ze środków UE oraz nie zatrudniono nauczyciela na zastępstwo, przydzielając jego obowiązki innym nauczycielom w 2014 r., którzy osiągnęli bazowy poziom wynagrodzeń wg Karty Nauczyciela<sup>23</sup> (uniknięto wypłaty wynagrodzeń wyrównawczych w 2015 r.). Ponadto zmniejszono w szkołach tygodniowy czas pracy dla nauczycieli bibliotek i pedagoga do wymiaru ½ i ¼ etatu, a wygosparowane środki z wynagrodzeń przeznaczono na zajęcia rewalidacyjne, korekcyjno-kompensacyjne i świetlicowe oraz doradztwo zawodowe.

Liczba nauczycieli w przeliczeniu na 100 uczniów i etaty w latach szkolnych, w zależności od stopnia awansu zawodowego, w obydwu szkołach podstawowych i gimnazjum wynosiła odpowiednio w grupach nauczycieli:

- kontraktowych: 2011/12 - 1,3, 1,2 i 6,4, 2012/13 - 1,2, 2,2 i 5,5, 2013/14 - 1,2, 0,7 i 4,4, 2014/15 - 1,1, 0,7 i 4,6 oraz 2015/16 - brak i 2;
- mianowanych: 2011/12 - 5,2, 5,8 i 4, 2012/13 - 5,1, 8,2 i 5,5, 2013/14 - 5, 8,7 i 6,1, 2014/15 - 4,5, 7 i 6,5 oraz 2015/16 - 6, 8,2 i 10,3;
- dyplomowanych: 2011/12 - 9,2, 5,8 i 6,4, 2012/13 - 8,9, 6,6 i 8,7, 2013/14 - 10,1, 7,1 i 9,7, 2014/15 - 8, 7 i 9,3 oraz 2015/15 - 8,4, 6,3 i 9,3.

Zgodnie z art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela i w związku z ustawami budżetowymi na poszczególne lata, określającymi bazowe kwoty wynagrodzeń nauczycieli wg grup awansu zawodowego, w latach 2011-2015 kwoty tych wynagrodzeń miały wynieść ogółem

<sup>21</sup> Federacja Inicjatyw Oświaty.

<sup>22</sup> Powiatowy Urząd Pracy w Nidzicy.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.).

10.724,4 tys. zł we wszystkich szkołach, z tego 2.021,9 tys. w 2011 r., 2.187,5 tys. zł w 2012 r., 2.202,4 tys. zł w 2013 r., 2.162,6 tys. zł w 2014 r. i 2.150,1 tys. zł w 2015 r.

Ze sprawozdań z realizacji przez Gminę rozporządzenia MEN<sup>24</sup> w sprawie wynagrodzeń nauczycieli wynika, że w latach 2011-2015 Gmina wydatkowała na te wynagrodzenia ogółem 10.879,5 tys. zł (155,1 tys. zł więcej – 1,4%), z tego:

- 2.023,7 tys. zł w 2011 r. - 1,8 tys. zł więcej, przy czym stażystom i nauczycielom kontraktowym wypłacono 16,9 tys. zł więcej, a mianowanym i dyplomowanym - mniej o 10 tys. zł i 5,2 tys. zł (niedopłata 15,2 tys. zł);
- 2.164,2 tys. zł w 2012 r. - ogółem 23,3 tys. zł mniej, lecz kontraktowym więcej o 18,6 tys. zł, a mianowanym i dyplomowanym - mniej o 19 tys. zł i 22,8 tys. zł (łącznie niedopłata 41,8 tys. zł);
- 2.239,2 tys. zł w 2013 r. - ogółem 36,8 tys. zł więcej, lecz kontraktowym i dyplomowanym więcej o 34,4 tys. zł i 11,8 tys. zł, a mianowanym - mniej o 9,3 tys. zł (niedopłata);
- 2.242,6 tys. zł w 2014 r. - 80 tys. zł więcej wszystkim grupom;
- 2.209,8 tys. zł w 2015 r. - 59,7 tys. zł więcej grupom jw.

Ogółem w latach 2011-2015 niedopłaty wynagrodzeń nauczycieli w stosunku do kwot bazowych ustalonych ustawowo wyniosły 66,3 tys. zł, lecz Gmina dokonała stosownych dopłat tych wynagrodzeń.

W latach 2011-2014 Gmina planowała środki na doszkąlanie nauczycieli, z tego 19,8 tys. zł w 2011 r., 20,3 tys. zł w 2012 r. oraz po 24 tys. zł w latach 2013-2014. Wykonanie planu nastąpiło kolejno w kwotach 12 tys. zł (60,6%), 16,3 tys. zł (80,3%), 12,2 tys. zł (50,8%) i 16,4 tys. zł (68,3%), które wydatkowano na dofinansowanie studiów podyplomowych (5 osób), indywidualne formy doskonalenia zawodowego (1) oraz szkolenia (kolejno 7, 10, 10 i 19 osób).

Skarbnik Gminy podała, że na wzrost wynagrodzeń miało wpływ wypłacenie nagród jubileuszowych dla 4 pracowników, w tym 400% miesięcznego wynagrodzenia dla Wójta i kierownika referatu GT, 200% - dla Skarbnika i 150% dla pracownika tego referatu. Należy też zaznaczyć, że dotychczas wynagrodzenia pracowników referatu OSiR były księgowane w dziale 801 – „Oświata i wychowanie”, natomiast w 2015 r. przeniesiono je do rozdziału 75023 - „Urzędy gmin”. Ponadto wypłacono nagrody w kwocie 10,8 tys. zł, zwaloryzowano wynagrodzenia o 3,5%, wypłacono dodatek specjalny tytułem zwiększenia obowiązków (zastępstwo), zlecono okresowe badania lekarskie pracowników i wypłacono refundację kosztów zakupu okularów.

(dowód: akta kontroli str. 71-95, 98, 221-223, 225-228, 238, 246)

Warunki prowadzenia zajęć lekcyjnych w szkołach gminnych zbadano na podstawie:

- a)** kosztów utrzymania obiektów szkolnych – w latach 2011-2015 średnioroczne koszty w przeliczeniu na 1 ucznia kształtowały się od 10,9 tys. zł do 13,1 tys. zł w przypadku szkół podstawowych i 11,7-13,6 tys. zł – gimnazjum (wg danych za 2015 r. odpowiednio 7,1 tys. zł i 9,6 tys. zł za 3 kwartały – bez amortyzacji);
- b)** bazy materialnej – pow. sal lekcyjnych w przeliczeniu na 1 ucznia utrzymywała się na poziomie odpowiednio 3 m<sup>2</sup> w szkołach podstawowych i 6 m<sup>2</sup> - gimnazjum;
- c)** skuteczności ukończenia szkoły podstawowej – wg proporcji liczby absolwentów do liczby uczniów ostatnich klas wynosiła ona kolejno 96,9%, 97,2%, 97,1%, 98% i 97,9%;
- d)** dostępności szkoły podstawowej – wg liczby dzieci objętych obowiązkiem szkolnym i liczby uczniów wynosiła ona kolejno 84,5%, 87%, 88%, 90% i 85%;
- e)** zabezpieczenia dowozu dzieci do szkół podstawowych – roczny koszt dowozu w przeliczeniu na 1 ucznia wynosił po 1,1 tys. zł w latach 2011 i 2013, po 1,2 tys. zł w latach 2012 i 2014 oraz 1 tys. zł w 2015 r., czas dowozu corocznie 30-40 min., a jego dostępność była w pełni zabezpieczona.

(dowód: akta kontroli str. 96-97)

<sup>24</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie sposobu opracowania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 6, poz. 35 ze zm.).

Skuteczność kształcenia zbadano na podstawie średniej liczby punktów uzyskanych przez uczniów z egzaminów na koniec nauki w szkołach. Uczniowie klas 6. szkół podstawowych uzyskiwali z końcowych sprawdzianów oceny w wysokości 20-26 na 40 pkt lub 57-65%, które były zbliżone do średnich ocen w powiecie (23 pkt i 60%) i województwie (24 pkt i 70%). Wyniki egzaminów gimnazjalnych kształtowały się od 48% do 54% i były zbliżone do średnich w powiecie i województwie (55% i 56%).

Z wyjaśnień kierownika referatu OSiR wynika, że na poziom osiąganych wyników miały wpływ czynniki związane m.in. z dysfunkcjami i niepełnosprawnością wielu uczniów oraz ich naleciałości gwarowe i częsty brak motywacji do nauki wskutek ograniczonych możliwości wyboru szkół, a także brak systematycznej kontroli ze strony rodziców. Celem podniesienia wyników nauczania wprowadzono stypendia motywacyjne i nagrody dla najlepszych uczniów, organizuje się dodatkowe zajęcia wyrównawcze, konkursy przedmiotowe, dni otwarte, zajęcia biblioteczne i stosuje tablice multimedialne.

Wójt Gminy podała, że w latach 2011-2014 na stypendia i nagrody dla uczniów Gmina wydatkowała kolejno 7,8 tys. zł, 8,1 tys. zł, 6,4 tys. zł i 6,9 tys. zł, z których skorzystało 52, 49, 38 i 41 uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 98, 220, 243)

**3.3.** Badanie realizacji zadań dotyczących pomocy społecznej wykazało, że w latach 2011-2015 z pomocy społecznej w Gminie skorzystało ogółem 1.906 osób, tj. kolejno 391, 372, 404, 368 i 371 osób, co stanowiło 11,5%, 11%, 12,1%, 11,1% i 11,1% ogółu mieszkańców w tym okresie. W odniesieniu do powiatu, w latach 2011-2014 było to 4.821, 4.916, 5.073, 4.572 osób (14,1%, 14,4%, 15% i 13,5%), a dla województwa – 191.637, 196.389, 202.352 i 184.909 osób (13,2%, 13,5%, 14% i 12,8%). W przypadku danych za 2000 r. uzyskano je tylko dla województwa – 162.791 osób (11,4%).

Wydatki Gminy na pomoc społeczną w badanym okresie wyniosły ogółem 3.089,8 tys. zł, z tego 529,9 tys. zł w 2011 r. (151 zł na 1 mieszkańca), 537,5 tys. zł w 2012 r. (153 zł), 695,3 tys. zł w 2013 r. (202 zł), 710,2 tys. zł w 2014 r. (207 zł) i 616 tys. zł w 2015 r. (172 zł); w 2000 r. – 436,5 tys. zł (122 zł).

Na zasiłki wydatkowano ogółem 1.781,3 tys. zł, z tego 1.163,9 tys. zł na zasiłki okresowe (kolejno 150,6 tys. zł, 179,3 tys. zł, 293,6 tys. zł, 298,4 tys. zł i 242 tys. zł), 231,2 tys. zł – zasiłki celowe (76,5 tys. zł, 23,2 tys. zł, 40,7 tys. zł, 36,7 tys. zł i 54,1 tys. zł) oraz 386,2 tys. zł – zasiłki stałe (49,3 tys. zł, 56,8 tys. zł, 72,7 tys. zł, 112,1 tys. zł i 95,4 tys. zł); w 2000 r. – 400,5 tys. zł na zasiłki okresowe i 21,6 tys. zł – celowe. Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej<sup>25</sup> („u.p.s.”), Rada Gminy korzystała z możliwości podwyższenia zasiłków zwiększając do 150% kryterium dotyczące przyznawania świadczenia pieniężnego na zakup posiłków (w 2014 r.). Zakup posiłków stanowił wydatki ogółem 769,7 tys. zł, tj. średnio 153,9 tys. zł/rok (128-173 tys. zł).

Wydatki na usługi opiekuńcze, o których mowa w art. 17 ust. 1 ww. ustawy, wyniosły ogółem 537,8 tys. zł, w tym 290,3 tys. zł wg pkt 11 (kolejno 57,3 tys. zł, 63,5 tys. zł, 64,6 tys. zł, 57,7 tys. zł i 47,2 tys. zł) oraz 247,5 tys. zł wg pkt 16 (48,7 tys. zł, 49,8 tys. zł, 51,1 tys. zł, 49 tys. zł i 48,9 tys. zł) – za pobyt w domu pomocy społecznej, w którym przebywało co roku 2 osoby, za wyjątkiem 2013 r. - 3.

W latach 2011-2015 wydatki GOPS wyniosły ogółem 17.308,3 tys. zł, z czego 3.607,9 tys. zł w 2011 r., 3.679,6 tys. zł w 2012 r., 3.393,5 tys. zł w 2013 r., 3.358,6 tys. zł w 2014 r. i 3.268,7 tys. zł w 2015 r. (w całym okresie spadek o 11,2%), w których średnio 83% stanowiły dotacje budżetu państwa, 16% środki własne i 2,5% środki unijne.

W latach 2011-2015 zatrudnienie w GOPS<sup>26</sup> wynosiło ogółem 10 osób, za wyjątkiem lat 2013 i 2015 – 9. W świetle wymogów art. 110 ww. ustawy, GOPS zatrudniał 4 pracowników socjalnych w latach 2011-2014 i 3 w 2015 r. Wynagrodzenia w GOPS wyniosły kolejno 419,8 tys. zł, 418,7 tys. zł, 457,6 tys. zł, 492,2 tys. zł i 482,9 tys. zł, z czego 56,5%, 57,9%, 54,8%, 55,7% i 63,5% stanowiły środki własne, 33,8%, 32,4%, 32,6%, 32,1% i 36,5% dotacje budżetu państwa oraz 9,7%, 9,7%, 12,6%, 12,2% i 0% środki unijne.

(dowód: akta kontroli str. 105-112)

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.).

<sup>26</sup> Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Janowcu Kościelnym – jednostka organizacyjna Urzędu Gminy.

W myśl art. 25 u.p.s., w latach 2011-2015 GOPS współpracował z organizacjami pozarządowymi zawierając z nimi coroczne porozumienia, w tym z:

- a) Domem Odzyskanych dla Życia Monar-Markot w Marwałdzie i Elku – w ramach porozumień organizacje te zapewniały skierowanym przez GOPS osobom całodzienny pobyt wraz z noclegiem, zapewnieniem wyżywienia, odzieży, obuwia, środków higieny osobistej oraz opieki medycznej i prawnej;
- b) Fundacją „ITAJ” w Szczepkowie Borowym (środowiskowy dom samopomocy) – z ofert tej fundacji korzystało 29 osób, które w ramach organizowanych zajęć rozwijały swoje umiejętności życiowe;
- c) Polskim Stowarzyszeniem Na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym – Koło w Nidzicy – pomoc i działania na rzecz integracji tych osób ze środowiskiem;
- d) Stowarzyszeniem Ziemi Janowieckiej – przeciwdziałanie przemocy w rodzinie;
- e) Stowarzyszeniem BENEFIDE w Janowcu K. – promocja turystyki i ochrony przyrody.

W zakresie pomocy społecznej Gmina współpracowała także z sąsiednimi j.s.t.<sup>27</sup> i urzędami państwowymi, w tym zawierała porozumienia dotyczące dożywiania dzieci i młodzieży w innych szkołach oraz aktywizacji bezrobotnych, współpracy z powiatowymi centrami pomocy rodzinie, sądami, policją i prokuraturą. Działania Gminy wynikały z określonych potrzeb w zakresie pomocy społecznej ujętych w gminnych strategiach i programach oraz były przypisane do realizacji pracownikom Urzędu i GOPS. Za niekorzystne zjawisko demograficzne uznano m.in. niedożywienie dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach, a chcąc temu przeciwdziałać przyjęto wieloletni program osłonowy na lata 2014-2020.

W zakresie wspierania rodziny w latach 2012-2014, na podstawie art. 179 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny<sup>28</sup> Gmina przyjęła program, którego celem była pomoc rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, ochrona dzieci oraz profilaktyka środowiska lokalnego. Zatrudnienie asystenta rodziny w GOPS zapewniło też pomoc kobietom w ciąży raz opiekę socjalną i prawną, zgodnie z wymogami dotyczącymi polityki prorodzinnej określonymi jako zadania własne w art. 7 ust. 1 pkt 16 ustawy o samorządzie gminnym<sup>29</sup>.

W zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w latach 2011-2015, na podstawie art. 6 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>30</sup>, przyjęto program, w ramach którego zawarto szereg porozumień w tym zakresie ze szkołami, policją, poradniami psychologiczno-pedagogicznymi i parafiami, celem współpracy w ograniczaniu patologii. Ponadto Gmina pokrywa z własnych środków koszty sporządzania wywiadów środowiskowych oraz wydawania i dostarczania decyzji administracyjnych, ponosząc z tego tytułu corocznie około 9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 108-109, 113-122, 176-196, 244-245)

**3.4.** Badanie realizacji zadań w zakresie opieki zdrowotnej wykazało, że w ramach potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej<sup>31</sup>, Gmina nie posiadała dokumentu strategicznego dotyczącego polityki zdrowotnej, lecz przyjęła nw. programy wynikające z tych potrzeb:

- a) tworzenia systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną w latach 2008-2015 (na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 13 u.p.s.);
- b) ochrony zdrowia psychicznego w latach 2012-2015 (na podstawie art. 2 ust. 4 pkt 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego<sup>32</sup>) – w celu ochrony i promocji tego zdrowia oraz zapobiegania zaburzeniom psychicznym; w ramach programu opłacono pobyt stały 1 osoby w DPS<sup>33</sup> wydatkując kolejno 23,4 tys. zł, 25,3 tys. zł, 24,1 tys. zł i 24,1 tys. zł oraz pobyt

<sup>27</sup> Jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887 ze zm.).

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 513).

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r. Nr 180, poz. 1493 ze zm.).

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 581 ze zm.).

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375).

<sup>33</sup> Dom Pomocy Społecznej w Szydłaku

dzienny odpowiednio 78, 76, 87 i 77 osób w ŚDS<sup>34</sup>, których wsparcie kosztowało 720 tys. zł, 716,5 tys. zł, 829,4 tys. zł i 978 6 tys. zł.

c) profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii (corocznie) – na podstawie art. 4<sup>1</sup> ust. 1, 2 i 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>35</sup> oraz art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>36</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 113-122, 176-196, 244-245)

**3.5.** Realizację zadań w zakresie kultury i dziedzictwa narodowego zbadano na przykładzie funkcjonowania bibliotek – na terenie Gminy funkcjonowały 3 placówki, tym 1 publiczna (Janowiec) i 2 szkolne (Janowiec i Waśniewo). W latach 2011-2015 wydatki na bibliotekę publiczną wyniosły ogółem 224 tys. zł, tj. 44 tys. zł w 2011 r. i po 45 tys. zł w pozostałych latach, co dało roczne koszty na mieszkańca w wysokości 12,50 zł i 13 zł. Na płace pracownika (1 etat) wydatkowano w tych latach 166,9 tys. zł, tj. kolejno 31,5 tys. zł, 34,3 tys. zł, 32,1 tys. zł, 33,6 tys. zł i 35,4 tys. zł, na utrzymanie obiektu – 3,5 tys. zł, 3,9 tys. zł, 4 tys. zł, 3,9 tys. zł i 4,5 tys. zł oraz na powiększenie księgozbioru – po 3 tys. zł w latach 2011-2012, 2 tys. zł w 2013 r., 3,5 tys. zł w 2014 r. i 2 tys. zł w 2015 r., przy czym na zakup nowości pozyskano 9 tys. zł (1,1 tys. zł, po 2,2 tys. zł, 2 tys. zł i 1,5 tys. zł). Wydatki remontowe (w ramach działalności SOKSiR<sup>37</sup>) w latach 2011-2012 wyniosły 799 zł i 571 zł, a w latach 2014-2015 – 25 i 59 zł (brak w 2013 r.). Roczna liczba czytelników korzystających z obiektu wynosiła kolejno 226, 230, 205, 200 i 196 osób (odsetek mieszkańców – 6,4%, 6,6%, 6%, 5,8% i 5,8%), a liczba wypożyczeń – 2.267, 2.191, 2.073, 2.126 i 2.028. Obiekt był dostępny 5 dni w tygodniu (wtorek - sobota), w godz. 10-16. Stan księgozbioru wynosił odpowiednio 12.622, 12.375, 12.560, 11.841 i 11.910 woluminów (821 pozycji wycofano jako książki bezużyteczne), co w przeliczeniu na 1000 mieszkańców wynosiło odpowiednio 3.590, 3.530, 3.645, 3.447 i 3.494 dostępne książki. We współpracy z SOKSiR biblioteka organizowała m.in. wystawy książek, seminaria historyczne, spotkania dla seniorów, wypoczynek oraz zajęcia tematyczne dla dzieci.

W latach 2011-2015 (III kwartał) wydatki na działalność dwóch bibliotek szkolnych wyniosły ogółem 1.197,2 tys. zł, tj. odpowiednio 146,6 tys. zł i 94,2 tys. zł w 2011 r., 154,5 tys. zł i 102,9 tys. zł w 2012 r., 153,6 tys. zł i 107,4 tys. zł w 2013 r., 146,9 tys. zł i 110,9 tys. zł w 2014 r. oraz 108,8 tys. zł i 77,4 tys. zł w 2015 r. W kolejnych latach dało to koszty na jednego ucznia tych szkół w wysokości: 504 zł i 1.239 zł, 594 zł i 1.320 zł, 643 zł i 1.360 zł, 590 zł i 1.274 zł oraz 429 zł i 932 zł. Na płace pracowników (1 i 0,5 etatu) wydatkowano kolejno 64,2 tys. zł i 28,5 tys. zł, 74 tys. zł i 29,7 tys. zł, 73,9 tys. zł i 31,1 tys. zł, 72 tys. zł i 30,9 tys. zł oraz 57,1 tys. zł i 33,7 tys. zł. Utrzymanie obiektów wyniosło w tych latach: 4.260 zł i 754 zł, 3.826 zł i 1.164 zł, 4.414 zł i 825 zł, 3.576 zł i 871 zł oraz 2.887 zł i 398 zł, a powiększenie księgozbioru (od 2012 r.) – 749 zł i 620 zł, 1.253 zł i 0 zł, 3.322 zł i 2.455 zł oraz 1.418 zł i 0 zł. Na zakup nowości pozyskano z budżetu państwa po 1.625 zł w 2015 r. Stwierdzono także wydatki remontowe – odpowiednio 939 zł i 1.780 zł w 2011 r., 57 zł i 24 zł w 2012 r., 136 zł i 115 zł w 2013 r., 115 zł i 242 zł w 2014 r. oraz 215 zł i 1.611 zł w 2015 r. Tytułem wyposażenia placówek w sprzęt – 248 zł i 1.518 zł w 2011 r., 12 zł i 68 zł w 2012 r., 182 zł i 563 zł w 2013 r., 16 zł i 455 zł w 2014 r. oraz 87 zł i 444 zł w 2015 r. Liczba uczniów korzystających z obiektów w tych latach wynosiła odpowiednio: 279 i 76, 260 i 78, 239 i 79, 249 i 87 oraz 254 i 83, tj. 100% w każdym roku, a liczba wypożyczeń kolejno 1.170 i 527, 1.287 i 793, 1.200 i 945, 1.408 i 937 oraz 1.567 i 420. Obiekty były dostępne 5 dni w tygodniu (poniedziałek – piątek) w godz. pracy szkół. Stan księgozbioru odpowiednio wynosił 9.123 i 6.046, 8.590 i 8.164, 8.688 i 8.000, 8.723 i 8.125 oraz 8.842 i 8.113 woluminów. Z powodu bezużyteczności niektórych książek dokonano ich likwidacji, tj. 533 w 2012 r. i 174 w 2015 r. Biblioteki organizowały m.in. wystawy książek, konkursy, obchody świąt państwowych i zajęcia tematyczne dla dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 124-126)

<sup>34</sup> Środowiskowy Dom Samopomocy w Szczepkowie.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2015 r., poz. 1286).

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r., poz. 124 ze m.).

<sup>37</sup> Samorządowy Ośrodek Kultury, Sportu i Rekreacji – jednostka organizacyjna Gminy.



**3.6.** Realizację wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej zbadano na przykładach:

**a)** wydawania dowodów osobistych (zadanie realizowane przez pracownicę zatrudnioną na 1 etat) – obowiązki w tym zakresie zajmowały 30-50% z jej 8-godz. czasu pracy (poniedziałek - piątek), w związku z czym wydatki w latach 2011-2015 wyniosły ogółem 86,5 tys. zł, tj. kolejno 13,1 tys. zł, 15,3 tys. zł, 18,6 tys. zł, 19,2 tys. zł i 20,3 tys. zł, co w przeliczeniu na mieszkańca wynosiło 3,70 zł, 4,40 zł, 5,40 zł, 5,60 zł i 6 zł; w wydatkach ogółem 91% stanowiły płace (78,5 tys. zł), 7% udział w utrzymaniu budynku (6,4 tys. zł) i 2% materiały biurowe (1,5 tys. zł); koszt jednostkowy wydania dowodu osobistego zmalał z 91 zł w 2011 r. do 62 zł w 2015 r. (spadek o 32%);

**b)** rejestracji działalności gospodarczej (zadania realizowane przez pracownicę zatrudnioną na 1 etat) – obowiązki w tym zakresie zajmowały 10-30% z jej 8-godz. czasu pracy (poniedziałek - piątek), w związku z czym wydatki w latach 2011-2015 wyniosły ogółem 33,5 tys. zł, tj. kolejno 5,3 tys. zł, 10,3 tys. zł, 7,3 tys. zł, 6,1 tys. zł i 4,5 tys. zł, co w przeliczeniu na mieszkańca wyniosło 1,50 zł, 3 zł, 2,10 zł, 1,80 zł i 1,30 zł; w wydatkach ogółem 88% stanowiły płace (29,6 tys. zł), 10% udział w utrzymaniu budynku (3,2 tys. zł) i 2% materiały biurowe (723 zł); koszt jednostkowy rejestracji w 2011 r. wyniósł 76 zł, w latach 2012-2013 wzrósł do średniej kwoty 101 zł oraz zmalał do 98 zł w latach 2014-2015 (o 3%).

(dowód: akta kontroli str. 127-128)

**3.7.** Badanie kosztów funkcjonowania Urzędu przeprowadzono w zakresie:

**a)** kosztów bieżących – w latach 2011-2015 wyniosły one ogółem 1.305,1 tys. zł, tj. kolejno 313 tys. zł, 225,4 tys. zł, 216,2 tys. zł, 264,3 tys. zł i 286,2 tys. zł, co w przeliczeniu na mieszkańca stanowiło 89 zł, 64,30 zł, 62,70 zł, 76,90 zł i 84 zł. Na koszty te składało się utrzymanie budynku – ogółem 359,5 tys. zł (od 100 tys. zł w 2011 r. do 71,7 tys. zł w 2015 r. -średnio 72 tys. zł), zakup sprzętu i wyposażenia - 89,2 tys. zł (spadek z 31,5 tys. zł w 2011 r. do 13,1 tys. zł w 2015 r.), materiały biurowe – 121,3 tys. zł (spadek z 36,5 tys. zł do 25,3 tys. zł), opłaty, licencje i programy – 231,3 tys. zł (poziom 55,5 tys. zł) oraz pozostałe koszty – 503,8 tys. zł (wzrost z 89,8 tys. zł do 120,6 tys. zł. W 2014 r. koszty ogółem wzrosły względem 2013 r. o 18,2% (do 264,3 tys. zł) z powodu wysokich kosztów pozostałych (116,9 tys. zł) i kosztów utrzymania budynku (67,5 tys. zł);

**b)** kosztów zatrudnienia – wydatkowano ogółem 4.420,4 tys. zł, w tym kolejno 839,4 tys. zł, 836,6 tys. zł, 851,9 tys. zł, 822,6 tys. zł i 1.069,8 tys. zł, co w przeliczeniu na mieszkańca stanowiło odpowiednio 238,70 zł, 238,60 zł, 247,20 zł, 239,50 zł i 313,80 zł;

**c)** kosztów obsługi Rady Gminy – w badanym okresie wyniosły one ogółem 4,9 tys. zł, tj. kolejno 1.428,40 zł, 1.565,50 zł, 1.208,80 zł, 542,20 zł i 150 zł, co w przeliczeniu na mieszkańca stanowiło 40 gr. w latach 2011-2013, 20 gr. w 2014 r. i 10 groszy w 2015 r. Według wyjaśnień Skarbnika wyższe koszty w latach 2011-2013 wynikały z nierozdzielenia w Urzędzie kosztów zużycia materiałów biurowych i usług pocztowych, których proporcje w odniesieniu do Rady było trudno zaplanować;

**d)** wskaźników wzrostu kosztów z pkt a-c względem wskaźnika inflacji, którego przekroczenia w tych przypadkach nie stwierdzono.

(dowód: akta kontroli str. 129, 229)

**3.8.** W latach 2011-2015 zakresie infrastruktury sportowo-turystycznej na terenie Gminy funkcjonowały 4 obiekty sportowe, w tym 2 sale gimnastyczne (wybudowane w 2007 r. i 1997 r.) zarządzane przez szkoły oraz boisko „Orlik” i stadion (w 2013 r. i 1985 r.) zarządzane przez Gminę. Ogółem budowa tych obiektów kosztowała Gminę 5.192,7 tys. zł (w latach budowy), z tego sale gimnastyczne – 2.457,7 tys. zł (Janowiec) i 1.562,6 tys. zł (Waśniewo), boisko – 1.041 tys. zł i stadion – 131,5 tys. zł (Kuce). W 2011 r. dokonano remontu sali gimnastycznej w Waśniewie za 25 tys. zł, a w 2011 r. i 2015 r. remontów stadionu za 33,2 tys. zł i 12,2 tys. zł – ogółem na remonty wydano 70,5 tys. zł. W latach 2011-2015 wydatki na utrzymanie tych obiektów wyniosły ogółem 564,8 tys. zł, z tego w poszczególnych latach odpowiednio: 111,3 tys. zł, 112,5 tys. zł, 134 tys. zł, 112,5 tys. zł i 94,4 tys. zł. Analiza wykorzystania i dostępności tych obiektów oraz planowania i realizacji

przedsięwzięć wykazała, że obiekty te były w pełni wykorzystane na organizację zajęć z uczniami i ogólnodostępne imprezy sportowo-kulturalne.

(dowód: akta kontroli str. 130)

**3.9.** Na terenie Gminy nie było cmentarza gminnego, natomiast funkcjonowały 2 katolickie cmentarze parafialne w Janowie i Napierkach.

(dowód: akta kontroli str. 131)

#### Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą Gmina prawidłowo i na ogół na poziomie wyższym od średniej w powiecie nidzickim realizowała poddane analizie zadania dotyczące zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty, za wyjątkiem uzbrojenia w sieć sanitarną, którego wskaźnik był zdecydowanie niższy od średniej dla powiatu. Za dobrą praktykę należy uznać współpracę z PUP poprzez zatrudnianie osób bezrobotnych do prac na rzecz szkół, a w rezultacie lepsze gospodarowanie środkami własnymi na wynagrodzenia. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że mała liczba przeprowadzanych kontroli gospodarstw posiadających szamba ogranicza rozeznanie w zakresie częstotliwości ich opróżniania, a 2,3 km dróg gminnych o nawierzchni gruntowej jest w złym stanie technicznym i wymaga niezwłocznych remontów. Brak opracowania planu rozwoju sieci dróg gminnych ogranicza możliwości planistyczne w zakresie priorytetów inwestycyjnych dotyczących drogownictwa.

## 4. Pozyskiwanie środków finansowych i sytuacja ekonomiczna Gminy

### 4.1. Dochody budżetu Gminy

W latach 2011–2014 dochody Gminy wyniosły kolejno 12.415,1 tys. zł, 14.009,8 tys. zł, 13.638,1 tys. zł i 14.598,9 tys. zł. Głównym źródłem dochodów były dochody bieżące, które w latach 2011–2014 wynosiły 12.070 tys. zł, 11.981,4 tys. zł, 12.151,7 tys. zł i 12.675,5 tys. zł. Udział tej kategorii dochodów w dochodach ogółem wyniósł 98,7% w 2011 r., 99,1% w 2012 r. oraz 95,7% w 2013 r. 84,1% w 2014 r. Zmiany te spowodowane były wzrostem wpływów z tytułu dochodów majątkowych – z 345,1 tys. zł do 2.028,4 tys. zł (sprzedaż nieruchomości) oraz zmniejszeniem środków pozyskanych z UE – z 876,4 tys. zł do 79,5 tys. zł (zakończenie projektów). W przeliczeniu na 1 mieszkańca dochody bieżące wykazywały stałą tendencję wzrostową z 3,4 tys. zł do 3,7 tys. zł.

W latach 2011-2014 Gmina realizowała coraz wyższe dochody własne (za wyjątkiem 2013 r.), które w kolejnych latach wyniosły 1.800,6 tys. zł, 2.093,4 tys. zł, 1.834,5 tys. zł i 2.315,1 tys. zł. W konsekwencji systematycznie rósł udział dochodów własnych w dochodach ogółem (z 14,5% do 14,9%, 13,5% i 15,9%), osiągając w tych latach stosunkowo niskie wartości tego wskaźnika wśród gmin wiejskich powiatu nidzickiego oraz w województwie<sup>38</sup>.

Podstawowym źródłem dochodów własnych w latach 2011-2014 były dochody podatkowe wynoszące kolejno 795,4 tys. zł, 911,9 tys. zł, 909,3 tys. zł i 1.000 tys. zł, tj. 44,2%, 43,6%, 49,6% i 43,2% dochodów własnych ogółem. Wzrost wpływów podatkowych w latach 2011-2012 był spowodowany zwiększeniem dochodów z tytułu gospodarki nieruchomościami, które wynosiły 360,2 tys. zł i 498,4 tys. zł, a spadek wpływu podatków w 2013 r. wynikał ze zmniejszenia tych dochodów z 498,4 tys. zł do 139,1 tys. zł.

Pozostałą grupę dochodów podatkowych stanowiły głównie udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych, wpływy z podatku rolnego i leśnego oraz od środków transportowych, które łącznie w latach 2011-2014 wyniosły kolejno 154,1 tys. zł, 128,9 tys. zł, 152,9 tys. zł i 490 tys. zł, a ich udział w dochodach własnych wzrósł w tych latach z 8,6% do 21,2%.

Wpływ na wysokość realizacji dochodów podatkowych miały stosowane stawki podatków lokalnych od środków transportowych, rolnego i od nieruchomości na działalność gospodarczą. W latach 2011-2015 Gmina systematycznie zwiększała kwotowe stawki podatków od nieruchomości, od środków transportowych i średnie ceny skupu żyta, stanowiące podstawę opodatkowania podatkiem rolnym, które nie wpływały na obniżenie dochodów podatkowych:

Opis stanu  
faktycznego

<sup>38</sup> Źródło: Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011–2013 – Departament Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów.

- średnia cena skupu 1q żyta, stanowiąca podstawę opodatkowania podatkiem rolnym, wzrosła z 36 zł w 2011 r. do 48 zł w 2015 r.; w stosunku do ustawowych stawek maksymalnych, stanowiło to kolejno zmniejszenie z 95,6% do 53,9% i 52,3% w latach 2011-2013, a następnie zwiększenie do 69,3% i 78,2% ceny maksymalnej w latach 2014-2015; w relacji rok do roku średni wzrost podatku wynosił ok. 10%, lecz w 2013 r. utrzymano stawkę 40 zł z powodu suszy, co odpowiadało średnim stawkom w innych gminach powiatu nidzickiego;
- w zakresie podatku od nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą stawki podatkowe wzrosły z 0,75 zł do 0,84 zł/m<sup>2</sup> w przypadku gruntów (93,8% i 93,4% stawek max), z 17 zł do 19,50 zł/m<sup>2</sup> - budynków (80,8% i 84,3%), z 9,82 zł do 10,80 zł/ m<sup>2</sup> - obrotu ziarnem kwalifikowanym (stawki max) oraz z 4,27 zł do 4,68 zł/ m<sup>2</sup> w przypadku usług zdrowotnych (stawki max); w latach 2011-2014 wpływy podatkowe z tych tytułów wyniosły kolejno 220 tys. zł, 239,6 tys. zł, 243,8 tys. zł i 249,2 tys. zł;
- stawki podatkowe od środków transportu, np. dla pojazdów o masie 3,5-12t wzrosły z 416-830 zł w 2011 r. (średnio 55,5% stawek max) do 459-915 zł w 2015 r. (55,8% max), za wyjątkiem 2013 r. – 437-871 zł (susza); w latach 2011-2014 wpływy podatkowe z tego tytułu wyniosły kolejno 39,8 tys. zł, 48,1 tys. zł, 49,4 tys. zł i 51,7 tys. zł;
- wpływy podatkowe z tytułu podatku rolnego wyniosły kolejno 325,7 tys. zł, 356,3 tys. zł, 356,6 tys. zł i 424,6 tys. zł.

W zakresie wzrostu podatków od środków transportowych Skarbnik Gminy podała, że górne granice podatkowe ulegały zmianom w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Ze względu na to, iż większość dochodów Gminy stanowią podatki, każde ich obniżenie pozbawiałoby ją znacznie tych dochodów. Rada Gminy kierując się jej potrzebami gospodarczymi przyjęła więc politykę corocznego zwiększania podatków, aby finansować zadania własne, lecz przyjęto zasadę, aby nie stosować maksymalnych stawek od środków transportu oraz nie umarzać wymaganych wpłat z tego tytułu.

Drugą co do wielkości grupę dochodów Gminy w latach 2011–2014 stanowiły dotacje. Ich wysokość w tym okresie systematycznie spadała i w kolejnych latach wynosiła 4.656,8 tys. zł, 4.428,8 tys. zł, 4.143,8 tys. zł i 4.398 tys. zł (średnio 4.407 tys. zł/rok), co stanowiło odpowiednio 38,6%, 37%, 34,1% i 34,7% dochodów ogółem.

Największym źródłem dotacji w ww. okresie były dotacje rozwojowe, które pozyskiwano głównie na realizację inwestycji oraz imprez z udziałem środków UE, w tym m.in. z:

- POKL<sup>39</sup>, w ramach którego otrzymano łącznie 3.659,2 tys. zł, z tego 3.038,8 tys. zł na rozwój poziomu edukacji oraz 620,4 tys. zł na zadania opieki społecznej;
- PROW<sup>40</sup> - 1.881 tys. zł, z przeznaczeniem na remonty i wyposażenie świetlic wiejskich (408,2 tys. zł), na budowę oczyszczalni w 2013 r. (707,1 tys. zł), modernizację SUW (339,7 tys. zł), remonty elementów infrastruktury (246,8 tys. zł) oraz organizację imprez kulturalnych i sportowych (179,2 tys. zł);
- Ministerstwa Sportu – 457 tys. zł na publiczne cele wypoczynkowe w 2013 r.
- ANR<sup>41</sup> - 450 tys. zł na remonty dróg osiedlowych w 2014 r.;
- Samorządu Województwa - 333 tys. zł na cele wypoczynkowe w 2013 r. i 24 tys. zł na zagospodarowanie terenów wiejskich w latach 2011-2012;
- budżetu Województwa - 80 tys. zł na koszty wyłączenia gruntów z produkcji rolnej w 2012 r.;
- FOGR - 50 tys. zł na remont drogi w 2012 r.
- Federacji Inicjatyw Oświatowych – 60 tys. zł w latach 2011-2012;
- WFOŚiGW<sup>42</sup>- 16,4 tys. zł, z tego 10,4 tys. zł na termomodernizację budynku Urzędu oraz 6 tys. zł na piknik ekologiczny w 2011 r. i 2014 r.

<sup>39</sup> Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

<sup>40</sup> Program Rozwoju Obszarów Wiejskich.

<sup>41</sup> Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Olsztynie.

<sup>42</sup> Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie.

Udział otrzymywanej subwencji oświatowej w dochodach Gminy w analizowanym okresie pozostawał praktycznie na stałym poziomie (od 22,6% do 25,1%). W latach 2011–2014 Gmina otrzymała też środki z rezerwy subwencji ogólnej, w wysokości odpowiednio: 5.892,6 tys. zł, 5.863,9 tys. zł, 6.226,7 tys. zł i 6.274,6 tys. zł, a w związku z niskim wskaźnikiem dochodów podatkowych na 1 mieszkańca, otrzymywała także część wyrównawczą subwencji ogólnej, tj. w kwotach 2.305,3 tys. zł, 2.343,1 tys. zł, 2.690,6 tys. zł i 2.517,9 tys. zł. Ponadto, Gmina otrzymywała subwencje z UE. Otrzymywane przez Gminę dotacje na zadania bieżące, w przeliczeniu na 1 mieszkańca wynosiły 1,3 tys. zł, za wyjątkiem 2013 r. – 1,2 tys. zł, natomiast w przypadku subwencji wskaźnik ten wynosił 1,7 tys. zł w latach 2011-2012 i 1,8 tys. zł w latach 2013-2014, co stanowiło średnią wartość tego wskaźnika dla gmin wiejskich powiatu nidzickiego.

Gmina osiągała dochody ze sprzedaży majątku, które wyniosły 286,5 tys. zł i 428,4 tys. zł w latach 2011-2012 oraz 60 tys. zł i 31,4 tys. zł w latach 2013-2014, a także wypracowywała nadwyżkę operacyjną (dodatnia różnica pomiędzy bieżącymi dochodami i wydatkami) w wysokości odpowiednio 34,1 tys. zł, 184,7 tys. zł, 472 tys. zł i 590 tys. zł. Udział tej nadwyżki w dochodach Gminy w kolejnych latach wynosił 0,3%, 1,3%, 3,5% i 4%, a na 1 mieszkańca przypadało 10 zł, 50 zł, 140 zł i 170 zł, co stanowiło jedno z najniższych nadwyżek w powiecie i województwie. Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem stanowił 2,6% w 2011 r., 4,4% w 2012 r., 3,9% w 2013 r. i 4,3% w 2014 r.

Wobec spadku dochodów własnych ze sprzedaży składników majątkowych, Skarbnik Gminy wyjaśniła, że znaczące dochody w 2011 r. osiągnięto m.in. ze sprzedaży budynku po byłej szkole w Nowej Wsi Wielkiej (190 tys. zł), a w 2012 r. tytułem zajęcia nieruchomości gminnych pod budowę trasy S-7 w okolicy wsi Napierki (270 tys. zł). Gmina uzyskuje dochody ze sprzedaży nieruchomości w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami, głównie na wniosek nabywców oraz z własnej inicjatywy poprzedzonej analizą zbycia najbardziej atrakcyjnych terenów, które w większości zostały już sprzedane – stąd mniejsze obecne zainteresowanie nabywców. Ponadto dochody pochodzą z przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, a to zainteresowanie również spadło. Celem zwiększenia dochodów Gmina podjęła opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 132-139, 221-223, 247)

#### **4.2. Wydatki budżetowe Gminy**

W latach 2011–2014 wydatki Gminy wyniosły kolejno: 13.489,2 tys. zł, 13.310,9 tys. zł, 14.218,7 tys. zł i 14.024,2 tys. zł. W 2012 r. wydatki zmniejszyły się nieznacznie w stosunku do roku poprzedniego o 1,3%, zaś w kolejnych latach wzrosły o 6,4% i minimalnie obniżyły się o 1,4%. Wydatki bieżące Gminy spadały w latach 2011-2013, tj. wynosiły kolejno 12.035,9 tys. zł, 11.796,6 tys. zł i 11.679,7 tys. zł oraz wzrosły w 2014 r. do 12.085,5 tys. zł. Ich udział w wydatkach Gminy do 2013 r. ulegał zmniejszeniu i wynosił odpowiednio 89,2%, 88,6%, 82,1%, a w 2014 r. wzrósł do 86,2%, m.in. z powodu wzrostu wydatków na wynagrodzenia oraz systematycznego wzrostu wydatków majątkowych. Na wynagrodzenia przeznaczano kolejno 4.456,8 tys. zł, 4.453,1 tys. zł, 4.942,4 tys. zł i 5.006,1 tys. zł, a wskaźnik obciążenia wydatków bieżących wynagrodzeniami wynosił 37%, 37,7%, 42,3% i 41,4%. Do 2013 r. wydatki majątkowe systematycznie rosły od 1.453,3 tys. zł do 2.539 tys. zł oraz zmniejszyły się do 1.938,8 tys. zł w 2014 r. (o 23,6%), z powodu zakończenia większości zadań finansowanych z UE. Wydatki majątkowe wyniosły kolejno 1.453,3 tys. zł, 1.514,3 tys. zł, 2.539 tys. zł i 1.938,8 tys. zł, które w wydatkach ogółem stanowiły 10,8%, 11,4%, 17,9% i 13,8%. Wydatki inwestycyjne wyniosły kolejno 1.023,8 tys. zł, 1.381 tys. zł, 1.875,1 tys. zł i 504,7 tys. zł do 1.875,1 tys. zł, co w wydatkach majątkowych stanowiło 70,4%, 91,2%, 73,9% i 26%. W świetle celów przyjętych w dokumentach strategicznych, w ramach wydatków majątkowych Gmina finansowała m.in. rozwój infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (np. modernizacja stacji uzdatniania wody w 2011 r., budowa przyłączy wodociągowych, budowa oczyszczalni w 2013 r.), działania inwestycyjne EZG w zakresie gospodarki odpadami, rewitalizację obszarów wiejskich, remonty świetlic wiejskich, przebudowę dróg gminnych i wspieranie budowy dróg powiatowych, budowę oświetlenia ulicznego i rozwój bazy sportowej.

(dowód: akta kontroli str. 140-143)

### 4.3. Sytuacja ekonomiczno-finansowa Gminy

Zadłużenie Gminy w latach 2011–2014 sukcesywnie malało i wynosiło kolejno 4.552 tys. zł, 4.462,8 tys. zł, 4.135,4 tys. zł, 3.494,4 tys. zł. Stanowiły je kredyty i pożyczki zaciągnięte w 4 bankach i pożyczka z WFOŚiGW. W przeliczeniu na 1 mieszkańca wynosiło ono po 1.300 zł w latach 2011-2012, 1.200 zł w 2013 r. i 1.000 zł w 2014 r. Nie stwierdzono zobowiązań tytułem projektów UE. Malał też wskaźnik zadłużenia Gminy w stosunku do uzyskiwanych w tych latach dochodów i wynosił odpowiednio 36,7%, 31,9%, 30,3% i 23,9%. Zachowano tym samym 60% limit zadłużenia określony w art. 170 ust. 1 u.f.p. Wartość sprzedanego mienia Gminy wynosiła odpowiednio 286,5 tys. zł, 428,4 tys. zł, 60 tys. zł i 31,4 tys. zł, a mienie to nie było przedmiotem dzierżawy (działki budowlane, lokale mieszkalne, inne nieruchomości). Całość zobowiązań była zaliczona do tytułów dłużnych. W badanym okresie nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Względem przyczyn skali zadłużenia Skarbnik Gminy wyjaśniła, że na jego stan w latach 2011-2013 miała wpływ intensywna realizacja zadań z udziałem środków UE, co wiązało się z potrzebą zabezpieczenia wkładu ze środków własnych. W 2014 r. zrestrukturyzowano zadłużenie celem spełnienia relacji z art. 243 u.f.p., dokonując możliwych oszczędności środków, np. nie dopuszczając do gromadzenia nadmiernych zapasów materiałów biurowych, a jednocześnie zwiększono dochody, m.in. poprzez odzyskanie 300 tys. zł podatku VAT. Na koniec 2014 r. nie było zobowiązań wymagalnych, nie zaciągano nowych kredytów oraz planowo spłacano zadłużenie, stąd jego spadek do 24%. W związku z potrzebą zachowania relacji z art. 243 ww. ustawy oraz pozyskania środków na wkłady własne do projektów unijnych, w 2015 r. zaciągnięto kredyt w wysokości 1.100 tys. zł, lecz poziom zadłużenia wzrósł, a realizację projektów unijnych przesunięto na 2016 r., w tym z udziałem nadwyżki budżetowej 700 tys. zł tytułem niewykorzystanych środków z tego kredytu. Na najbliższe 6 lat Gmina nie planuje zaciągania długoterminowych zobowiązań kredytowych. Skarbnik Gminy podkreśliła, że wskutek terminowej spłaty zobowiązań sukcesywnie malały koszty obsługi zadłużenia (szczególnie w 2015 r.). W wyniku jego restrukturyzacji, poprzez przejęcie długu przez bank wyłoniony w trybie przetargu (w oparciu o art. 518 Kodeksu cywilnego), koszty te spadły z 6-8% dla kredytów z lat 2012 i 2010 do 3,4%, zaś oprocentowanie długoterminowego kredytu z października 2015 r. wynosi 2,7%.

Koszty obsługi zadłużenia w okresie objętym kontrolą wynosiły 227,4 tys. zł w 2011 r., 248,4 tys. zł w 2012 r., 195,7 tys. zł w 2013 r. i 164,4 tys. zł w 2014 r., co stanowiło po 1,8% dochodów na koniec lat 2011-2012, 1,4% – 2013 r. i 1,1% – 2014 r. Łączne kwoty spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami wyniosły kolejno 741,3 tys. zł, 789,3 tys. zł, 933,2 tys. zł i 641,1 tys. zł, tj. 6%, 5,6%, 6,8% i 4,4% wykonanych dochodów oraz mieściły się w 15% limicie ustalonym w art. 169 ust. 1 u.f.p.

Wskaźnik samofinansowania, przedstawiający stopień finansowania inwestycji środkami własnymi, kształtował się w kolejnych latach na poziomie 22,1%, 40,5%, 21% i 47,1%, natomiast wskaźnik udziału rozchodów<sup>43</sup> w dochodach budżetowych – odpowiednio 7,8%, 7,4%, 8,3% i 5,5%.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że wielkość wskaźnika samofinansowania była zależna od wysokości uzyskanych dochodów ze sprzedaży składników majątkowych oraz poziomu nadwyżki operacyjnej względem wydatków majątkowych zrealizowanych w danym roku. Nadwyżka operacyjna jest relacją z art. 242 u.f.p. oraz stanowi warunek konieczny do prawidłowego wykonania budżetu. Ponieważ w latach 2011-2014 następował ciągły wzrost wykonanych dochodów bieżących nad wykonanymi wydatkami bieżącymi, sytuacja taka była zjawiskiem pozytywnym. Jednocześnie w latach 2011-2012 wystąpiły znaczne dochody do budżetu Gminy z tytułu sprzedaży nieruchomości, lecz spadły one do poziomu średnio 30 tys. zł w latach następnych z powodu braku zainteresowania nabywców. Roczne wahania wskaźnika samofinansowania były spowodowane realizacją przedsięwzięć z udziałem pozyskanych środków zewnętrznych. Na podwojenie tego wskaźnika w 2012 r. miała wpływ duża sprzedaż majątku, a w 2014 r. realizacja zaplanowanych inwestycji wg zawartych umów. W pozostałych latach samofinansowanie inwestycji wynosiło ok. 20%. Ze względu na konieczność zachowania płynności finansowej Gmina powinna w najbliższych

<sup>43</sup> Dotyczy łącznej kwoty kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust.1 pkt 2-4 i art. 90 u.f.p. oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w tych przepisach.

latach obniżyć intensywność realizowanych inwestycji, lecz istnieje przy tym obawa spadku wysokości dochodów z tytułu podatków lokalnych, wskutek niezadowolenia mieszkańców i braku akceptacji ich podnoszenia.

Uwagi dotyczące badanej działalności.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że na koniec 2014 r. wskaźnik spłat kredytów (z odsetkami) do dochodów wyniósł 4,26% i był wyższy od maksymalnego (3,62%) obliczonego z uwzględnieniem rygorów określonych w art. 243 u.f.p., zabraniającym uchwalenia budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym relacja łącznej kwoty rozchodów z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek do planowanych dochodów budżetowych ogółem przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich 3 lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Należy przy tym podkreślić, że jedną z przyczyn przekroczenia tego wskaźnika była niepełna realizacja zaplanowanych dochodów w latach 2013-2014, tj. na poziomie 95,9% i 83,7%, głównie z powodu niezrealizowania planowanych sprzedaży majątkowych. Należy też zauważyć, że w 2013 r. wskutek uchwał Rady Gminy w sprawie zmian WPF<sup>44</sup> (9 października, 11 listopada i 30 grudnia 2013 r.) określona w tym dokumencie ww. relacja dotyczące lat 2014-2015 przekraczała dopuszczalny poziom wynikający z art. 243 u.f.p. Po zrealizowaniu zaleceń organu nadzoru (RIO) Rada Gminy podjęła stosowne uchwały korygujące. Po wykonaniu budżetów z lat 2011-2014 Gmina uzyskała także pozytywne opinie o ich realizacji.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że na niezachowanie relacji z art. 243 u.f.p. miały wpływ głównie znaczne wydatki budżetowe podyktowane potrzebą zapewnienia mieszkańcom Gminy podstawowych dóbr życiowych, poprzez realizację inwestycji wodno-kanalizacyjnych, drogowych i zapobiegających degradacji środowiska (usuwanie zanieczyszczeń), na które Gmina była zmuszona (często pod presją mieszkańców) pozyskać środki zewnętrzne (w tym unijne) i zabezpieczyć wkłady własne, co wiązało się z zaciąganiem kredytów bankowych. Mimo tego, w latach 2011-2013 zadłużenie Gminy kształtowało się na średnim poziomie dopuszczalnych limitów określonych w art. 169 i 170 u.f.p., co świadczyło o racjonalnej i zrównoważonej polityce Gminy w tym zakresie. Wskaźnik zadłużenia wynosił poniżej dopuszczalnych 15% (art. 169), a wskaźnik kwoty długu, tj. zadłużenia w stosunku do wykonanych dochodów – poniżej dopuszczalnych 60% (art. 170). Nowy sposób obliczania relacji ekonomicznych (wg art. 243 ww. ustawy) obniżył drastycznie próg dopuszczalnego wskaźnika zadłużenia, co zmusiło Gminę do przyjęcia odpowiednich rygorów budżetowych w 2014 r., w tym zmiany harmonogramu i wysokości spłat zobowiązań, aby ww. relacje zachować w latach następnych. Działaniem zaradczym była m.in. restrukturyzacja zadłużenia w bankach oraz aneksowanie umów kredytowych. Na sprawność tych działań wpłynęła też zmiana personalna na stanowisku Skarbnika w październiku 2014 r. oraz wydłużające proces postępowanie przetargowe w zakresie przejęcia zobowiązań przez bank.

(dowód: akta kontroli str. 35-37,144-147,148-163,164-175, 221-223)

Ocena częściowa

Uzyskiwane przez Gminę dochody pozwoliły na realizację zadań, lecz jej sytuacja ekonomiczno-finansowa, na którą wpływ mają osiągnięte dochody, kwota zadłużenia oraz rozchody, może niekorzystnie wpłynąć na realizację zadań inwestycyjnych w najbliższych latach i przez to negatywnie oddziaływać na rozwój Gminy.

## 5. Oddziaływanie Gminy na niekorzystne czynniki rozwojowe

Opis stanu faktycznego

5.1. Z przyjętych w Gminie dokumentów strategicznych, w tym strategii rozwoju na lata 2000-2020, strategii rozwiązywania problemów społecznych na lata 2008-2015 i 2013-2020 oraz planów odnowy wsi w zakresie zagospodarowania ich przestrzeni publicznej, wynika, że Gmina położyła główny nacisk na przebudowę i remont wielu dróg gminnych, budowę urządzeń wodno-kanalizacyjnych, remont i wyposażenie świetlic. Zgodnie z planem gospodarki niskoemisyjnej Gmina dąży do realizacji celów wynikających z pakietu klimatyczno-energetycznego UE, które pozwolą osiągać korzyści ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. W ramach tego planu dokonano inwentaryzacji emisji dwutlenku węgla oraz wskazano propozycje działań w kierunku poprawy efektywności energetycznej i redukcji

<sup>44</sup> Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy na lata 2013-2019.

gazów cieplarnianych, w tym źródła finansowania tych działań w latach 2014-2020. Przyjęto również plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, tj. założenia wynikające z prawa energetycznego, a także program usuwania wyrobów zawierających azbest (dofinansowanie 45,5 tys. zł z WFOŚiGW). Celem rozwoju przedsiębiorczości i umożliwienia lokalizacji elektrowni wiatrowych przyjęto 2 plany zagospodarowania przestrzennego (Janowiec i Napierki). W ramach programu osłonowego w zakresie dożywiania (2014-2020), programów w zakresie opieki społecznej oraz przeciwdziałania przemocy i alkoholizmowi, Gmina prowadzi politykę prorodzinną. Wyżej wymienione strategie, plany i programy świadczą o właściwym zdiagnozowaniu głównych problemów Gminy, do których należy zaliczyć m.in. starzenie się społeczeństwa i zmniejszającą się liczbę mieszkańców, bezrobocie, alkoholizm i inne patologie, niski stopień skanalizowania oraz duże potrzeby remontowe w zakresie dróg.

Z raportów z realizacji ww. strategii wynika, że na terenie Gminy prowadzono ponadto zajęcia tematyczne (plastyczne, internetowe, czytelnicze) w świetlicach wiejskich, zajęcia sportowe w ramach szkół i miejscowego klubu sportowego, organizację wypoczynku letniego dla dzieci, tradycyjne festyny rodzinne (np. tzw. „święto pieczonego ziemniaka”), dni seniora, profilaktyczne programy zdrowotne oraz zajęcia korekcyjno-wyrównawcze i projekty na rzecz osób bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli str. 113-122, 176-196)

#### Ocena częściowa

Gmina prawidłowo zdiagnozowała główne czynniki wpływające niekorzystnie na jej rozwój, tj. starzenie się społeczeństwa, zmniejszającą się liczbę mieszkańców, patologie społeczne i bezrobocie oraz podejmowała przewidziane w strategicznych dokumentach działania przeciwdziałające tym czynnikom, jak rozwijanie aktywnych form przeciwdziałających bezrobociu i działań pomocowych na rzecz rodziny oraz przeciwdziałanie niekorzystnym zjawiskom dezorganizującym jej życie. Prowadzono również szereg działań wpływających na poprawę warunków życia, integrację i zagospodarowanie wolnego czasu mieszkańców. W wyniku realizacji projektów inwestycyjnych systematycznej poprawie ulegała gospodarka wodno-ściekowa.

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

Opis stanu faktycznego

**6.1.** W ramach zawartych porozumień z innymi j.s.t. Gmina jest członkiem:

- EZG, uczestnicząc we wspólnych działaniach na rzecz gospodarki odpadami;
- LGD<sup>45</sup>, korzystając z wszelkiego rodzaju bezpłatnych szkoleń i konferencji mających na celu zdobywanie wiedzy nt. pozyskiwania funduszy zewnętrznych i grantów umożliwiających realizację przedsięwzięć na rzecz rozwoju Gminy, rozpoczynania działalności gospodarczej i tworzenia spółdzielni socjalnych oraz wsparcia w zakresie składania i rozliczania wniosków o dotacje unijne;
- ZGW-M<sup>46</sup>, występując wspólnie do instytucji rządowych, parlamentarzystów i innych podmiotów państwowych z postulatami w zakresie problemów związanych z realizacją zadań własnych, np. dotyczących utrzymania i oświetlenia budowanych węzłów dróg ekspresowych na trasie drogi S-7; przykładem wymiernych korzyści była np. postulowana zmiana przepisów Prawa energetycznego (art. 18) w zakresie obowiązku finansowania oświetlenia dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy – w wyniku tej zmiany Gmina nie musi ponosić kosztów oświetlenia przy ww. trasie (231 lamp); wspólne działania dotyczyły też zmiany przepisów w sprawie zwolnienia gmin z opłacania podatku od nieruchomości tytułem mienia gminnego, działań w zakresie gospodarki niskoemisyjnej, włączenia WFOŚiGW w system wdrażania POIS<sup>47</sup> oraz wspólnego występowania przed sądami w ramach pozwów zbiorowych.

Gmina zawierała również porozumienia z Powiatem Nidzickim w zakresie udzielania dotacji dla ZOZ<sup>48</sup> na zakup ambulansu ratowniczego i budowę bloku operacyjnego (po 1.000 zł

<sup>45</sup> Lokalna Grupa Działania „Brama Mazurskiej Krainy”.

<sup>46</sup> Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich.

<sup>47</sup> Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020.

<sup>48</sup> Zakład Opieki Zdrowotnej – Szpital Powiatowy w Nidzicy.

w 2012 r. i 3.000 zł w 2015 r.), udzielenia dofinansowania na remonty dróg powiatowych (np. 286,5 tys. zł w 2011 r. i 73,1 tys. zł w 2013 r.), a także porozumienia z innymi gminami w sprawie dożywiania dzieci w szkołach i objęcia ich mieszkańców usługami opiekuńczymi. Samorządowi wojewódzkiemu udzielono natomiast w 2015 r. dotacji na realizację planu cyfrowego na rzecz rozwoju sieci szerokopasmowych i społeczeństwa informacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 113-122,176-196)

#### Ocena cząstkowa

Gmina szeroko współpracowała z innymi j.s.t. przy wykonywaniu zadań publicznych, co skutkowało zdecydowaną poprawą i rozwojem jej infrastruktury technicznej, polepszaniem warunków życia mieszkańców oraz efektywną promocją i korzystną integracją z podmiotami współpracującymi.

### IV. Wnioski

Wnioski  
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK<sup>49</sup>, wnosi o:

- 1) Informowanie uczestników postępowań administracyjnych o terminach załatwienia spraw – stosownie do wymogów K.p.a.,
- 2) Opracowanie i przedłożenie Radzie Gminy planu rozwoju sieci drogowej.

### 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 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie.

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 niniejszego 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.

Olsztyn, dnia 2 marca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie

Kontroler:  
Edward Odojewski  
główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.).