



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.024.03.2015  
P/15/066

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## 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	Hubert Sikorski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97765 z dnia 14 grudnia 2015 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Wilczętach (dalej: „Urząd”), Wilczęta 84, 14-405 Wilczęta
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Jarosz – Wójt Gminy (od 26 listopada 2014 r.)

(dowód: akta kontroli str.1-3)

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

### Ocena ogólna

W latach 2011–2015 (III kwartały) Gmina Wilczęta (dalej: „Gmina”) prawidłowo i na ogół skutecznie realizowała poddane analizie zadania dotyczące zbiorowych potrzeb wspólnoty. Badanie dotyczące realizacji tych zadań, w tym m.in. w zakresie infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej, oświaty i wychowania, pomocy społecznej, ochrony zdrowia, kultury i dziedzictwa narodowego oraz zadań zleconych wykazało, że nie wystąpiły przypadki braku realizacji, ograniczania lub niepełnego ich wykonywania. W sposób niewystarczający gmina realizowała natomiast zadanie dotyczące gminnej infrastruktury drogowej.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Gmina była zwodociągowana w 88%, zaś dostęp do kanalizacji zapewniony był na poziomie 32,6% (stan na koniec 2014 r.). Istniejący stan rzeczy starano się zmienić m.in. poprzez wybudowanie nowej oczyszczalni ścieków w Wilczętach.

Gminna sieć dróg w sposób wystarczający komunikowała mieszkańców z drogami o wyższej kategorii. Urząd nie przeprowadzał jednakże okresowych kontroli stanu technicznego dróg i obiektów mostowych, w związku z czym nie posiadał udokumentowanej wiedzy o ich jakości. Również nakłady na utrzymanie dróg gminnych należy uznać za niewystarczające, gdyż ich stan był niezadowolający i zły dla 65% ich długości, a dróg w stanie dobrym nie było w ogóle.

Pozytywnie należy ocenić działania Gminy w zakresie oświaty. Pomimo konieczności dofinansowywania zadań oświatowych na poziomie od 32% do 43%, Gmina nie zlikwidowała żadnej szkoły, objęła dowozem do szkoły wszystkie kwalifikujące się dzieci, a wyniki nauczania w prowadzonych placówkach były wyższe od średnich dla powiatu. Należy również zwrócić uwagę, że do placówek przedszkolnych przyjęto wszystkie dzieci, których rodzice ubiegali się o miejsce.

Prawidłowo prowadzono gospodarkę finansową, gdyż poziom zadłużenia Gminy nie przekraczał 60% osiągniętych dochodów, a ich obciążenie spłatami rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek w żadnym roku badanego okresu nie przekroczyło 15%.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

Zdiagnozowano również niekorzystne czynniki rozwoju charakterystyczne dla większości obszarów wiejskich w kraju. Działania na rzecz ograniczenia tych zagrożeń, ze względu na ograniczone możliwości (prawne i finansowe), miały jednak raczej charakter doraźny (pomoc społeczna, organizacje pozarządowe) niż systemowy.

Gmina współdziałała z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, wchodząc w skład związków międzygminnych w celu realizacji inicjatyw służących poprawie warunków życia społeczności lokalnej. Pozytywnie należy ocenić prowadzenie systematycznej analizy korzyści wynikających z przynależności do stowarzyszeń i związków. Pozwoliło przystąpić do tych, które mają realną szansę skorzystać z zewnętrznych środków finansowych lub zrezygnować z członkostwa w inicjatywach nie przynoszących Gminie korzyści.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **Ogólna charakterystyka gminy**

1. Liczba ludności Gminy w badanym okresie malała z 3224 osób (3148 wg GUS) na koniec 2011 r. do 3152 w 2014 r. (3094 wg GUS) i 3120 osób na koniec 2015 r. tj. o 3,3% (liczba ludności na koniec 2000 r. wynosiła 3417 osób). Porównanie danych ewidencyjnych z liczbą osób z tzw. „deklaracji śmieciowych” (2247 osób) oraz uzyskanymi od sołtysów wsi (2261) wykazało, że liczba mieszkańców gminy na koniec 2015 r., według tych danych, była niższa od ewidencyjnej o 28%.

W strukturze ludności w badanym okresie tendencje malejące wykazywały: liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym (od 640 osób w 2011 r. do 589 w 2014 r.) oraz produkcyjnym (z 2030 do 1996). Rosła natomiast liczba osób w wieku poprodukcyjnym z 478 do 509 w 2014 r. Odsetek ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym wykazywał wartość stałą na poziomie 55% (51,9% do 52,6% w powiecie i 53,9% do 55,7% dla województwa). Saldo migracji zawierało się w wartościach od -3 w 2011 r. do -46 w 2013 r. W 2014 r. wyniosło -29 osób. Odsetek pracujących na 1 000 mieszkańców malał z 70 w 2011 r. do 60 w 2014 r. Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym wynosił od 19,2% w 2011 r. do 20% w 2014 r. (31,5% do 29% w powiecie i 21% do 18,7% w województwie).

2. Liczba mieszkań w Gminie wzrosła z 938 w 2011 r. do 950 w 2014 r. (2002 r. – 929 mieszkań), a ich średnią powierzchnia wzrosła z 72,5 m<sup>2</sup> do 75 m<sup>2</sup> (71,4m<sup>2</sup> – w 2002 r.). W badanym okresie Gmina posiadała 3 lokale socjalne. W tym czasie liczba wypłacanych dodatków mieszkaniowych zmalała z 291 w 2011 r. do 210 w 2014 r.

3. Liczba podmiotów gospodarki narodowej i osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w rejestrze Regon wzrosła ze 120 w 2002 r. do 124 ogółem w 2011 r. (394 na 10 tys. mieszkańców) i do 138 w 2014 r. (446 na 10 tys. mieszkańców); dla powiatu wartości te kształtowały się na poziomie od 1023 do 1087 podmiotów na 10 tys. mieszkańców, a dla województwa od 827 do 854.

4. Dochody Gminy w badanym okresie zawierały się w kwotach od 11,2 mln zł (2014 r.) do 11,6 mln zł (2012 r.), tj. od 3620 do 3691 zł na jednego mieszkańca, wobec 5,5 mln zł w 2002 r. (1704 zł na jednego mieszkańca). Dochody własne malały – z 5,1 mln zł w 2011 r. (1620 zł na mieszkańca) do 3,9 mln zł w 2014 r. (1261 zł na mieszkańca). Wydatki budżetowe, wynoszące od 10,8 mln zł w 2012 r. do 14,1 mln zł w 2011 r., kształtowały się na poziomie 4467 zł na jednego mieszkańca w 2011 r., 3424 zł w 2012 r., 3511 zł w 2013 r. i 4248 zł w 2014 r. Wielkość otrzymywanych subwencji na jednego mieszkańca rosła z 1016,5 zł w 2011 r. (kwota 3,2 mln zł) do 1163,5 zł w 2014 r. (3,7 mln zł), a dotacji z 1016,5 zł (kwota

3,2 mln zł w 2011 r.) do 1195 zł na jednego mieszkańca (3,6 mln zł w 2014r.). Zobowiązania ogółem Gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca malały w latach 2011-2013 z 917,47 zł do 506,68 zł na mieszkańca, natomiast w 2014 r. wyniosły 1049,92 zł na mieszkańca.

5. Infrastruktura drogowa: Gmina połączona jest z układem komunikacyjnym kraju poprzez przechodzące przez jej obszar drogi wojewódzkie (19,03 km), drogi powiatowe (53,3 km), drogi gminne (31,4 km) oraz drogi wewnętrzne stanowiące dojazdy do pól i lasów. Dane te w przeliczeniu na powierzchnię gminy przedstawiają się następująco:

- drogi wojewódzkie – 0,129 km/km<sup>2</sup>,
- drogi powiatowe – 0,360 km/km<sup>2</sup> (w tym: 46,8 km o nawierzchni bitumicznej - 0,316 km/km<sup>2</sup>, 4,33 km o nawierzchni brukowej - 0,029 km/km<sup>2</sup> i 2,1 km o nawierzchni żwirowej - 0,014 km/km<sup>2</sup>).
- drogi gminne – 0,212 km/km<sup>2</sup> (w tym: 5,0 km o nawierzchni bitumicznej - 0,034 km/km<sup>2</sup>, 10,8 km o nawierzchni brukowej - 0,073 km/km<sup>2</sup>, 4,4 km o nawierzchni żwirowej - 0,032 km/km<sup>2</sup> i 11,2 km o nawierzchni gruntowej - 0,075 km/km<sup>2</sup>).

6. W badanym okresie liczba wydanych dowodów osobistych wzrastała z 174 szt. w 2011 r. do 379 w 2014 r. W 2015 r. liczba wydanych dowodów osobistych wyniosła 255 szt. (157 w 2000 r.)

7. Liczba sporządzonych decyzji meldunkowych wyniosła w latach 2011-2014 odpowiednio: 0, 2, 5 i 2 (w 2000 r. były to dwie decyzje).

8. Liczba sporządzonych aktów urodzenia, małżeństwa i zgonów wyniosła odpowiednio: 27 w 2011 r., 37 w 2012 r., 22 w 2013 r. i 29 w 2014 r. (36 w 2000 r.).

9. Liczba decyzji o wpisaniu lub odtworzeniu zagranicznych dokumentów stanu cywilnego wyniosła: 3, 10, 4 i 5 w latach 2011-2014 r. (1 w 2000 r.).

10. Liczba wydanych odpisów z aktów stanu cywilnego w latach 2011-2014 wyniosła odpowiednio: 137, 232, 255 i 165 (brak danych dla 2000 r.).

11. Liczba czynności związanych z obsługą podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (założenie, zmiana danych, zawieszenie działalności, wznowienie, zakończenie) w badanym okresie wyniosła odpowiednio: 6, 35, 64, 32 (12 w 2000 r.).

(dowód: akta kontroli str. 4-62, 121-170, 436)

## 1. Kadry Urzędu a realizacja wybranych zadań.

### Kwalifikacje pracowników Urzędu.

W okresie 2011-2012 w Urzędzie zatrudnionych było odpowiednio 21 (20,5 etatu) i 25 (24,5 etatu) osób, zaś 23 osoby (22,5 etatu) od 2013 r. Analizie poddano kwalifikacje pracowników na wybranych stanowiskach – zajmujących się podatkami lokalnymi, inwestycjami, ochroną środowiska i zagospodarowaniem przestrzennym. Na stanowiskach dotyczących ww. spraw zatrudnionych było 5 osób (28% zatrudnionych w Urzędzie), a ich kwalifikacje odpowiadały wymaganiom określonym w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>2</sup> i w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych<sup>3</sup>. Do realizacji zadań przypisanych na ww. stanowiskach nie było konieczności doraźnego zatrudniania specjalistów w innej formie niż umowa o pracę.

(dowód: akta kontroli str. 63-68)

Opis stanu  
faktycznego

<sup>2</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1786.

W wyniku analizy postępowań podatkowych o umorzenie, odroczenie lub rozłożenie na raty należności, postępowań o wydanie warunków zabudowy oraz postępowań o udzielenie zamówień publicznych ustalono, że:

- W badanym okresie Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchylilo jedną decyzję Wójta o wydanie warunków zabudowy w 2011 r. (1,7% decyzji wydanych). Sprawę przekazano do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, który w kolejnym postępowaniu ustalił ponownie warunki zabudowy. Nie wniesiono odwołań od tej decyzji. Natomiast od decyzji w sprawach postępowań podatkowych nie było odwołań do SKO.
- W okresie tym Gmina przeprowadziła 8 postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartości powyżej 14 000 euro. Udzielono 7 zamówień, a do Urzędu nie wpłynęły żadne odwołania. Jedno postępowanie zostało unieważnione.
- W latach 2011-2014 Wójt wydał 58 decyzji o ustaleniu warunków zabudowy lub umorzeniu postępowania. Dwadzieścia jeden spośród nich zostało wydanych w terminie do 30 dni od daty złożenia wniosku, tj. zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>4</sup> („kpa”).

Wszystkie spośród 191 decyzji w postępowaniach podatkowych o odroczenie lub rozłożenie na raty płatności zostały wydane w obowiązującym terminie 30 dni. Także w przypadku postępowań o umorzenie podatku (57 spraw), decyzje wydano terminowo.

- W badanym okresie Rada Gminy podejmowała od 48 (2013 r.) do 64 (2014) uchwał rocznie. Organ nadzoru w danym roku stwierdzał nieważność od 0 do 3 uchwał w całości, co stanowiło nie więcej niż 4,9 % wszystkich podjętych uchwał. W tym czasie Regionalna Izba Obrachunkowa unieważniła w całości jedną uchwałę Rady dotyczącą przekazania środków gminnych na remont obiektu Ochotniczej Straży Pożarnej (2014 r.). W badanym okresie łącznie podjęto 282 uchwały, z czego 11 (3,9%) zakwestionowano w całości i 12 uchwał (4,3%) w części.

Powodami stwierdzenia nieważności uchwał w całości przez organ nadzoru były m.in.: brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały, brak zapisu o ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym, brak określenia 14-dniowego terminu wejścia uchwały w życie, przyjęcie regulacji wykraczających poza kompetencje Rady.

- W badanym okresie do Urzędu nie wpłynęły żadne skargi i wnioski obywateli dotyczące jego pracy.

(dowód: akta kontroli str. 69-120)

Ustalone  
nieprawidłowości

Stwierdzono, że 37 decyzji o ustaleniu warunków zabudowy lub umarzających postępowanie (63,8% ogółu), ze względu na konieczność uzyskania uzgodnień z innymi organami, wydano po upływie 30 dni od złożenia wniosku. W tych przypadkach nie informowano wnioskodawcy o wydłużeniu terminu załatwienia sprawy, do czego obowiązywał art. 36 ust.1 kpa.

Wójt wyjaśniła, że brak ww. zawiadomień wynikał ze złej interpretacji przepisów przez Urząd, który do miesięcznego terminu załatwienia sprawy nie wliczał okresu związanego z uzgodnieniami projektu decyzji na zewnątrz, a strony nie wnosiły do Urzędu skarg na przewlekłość postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 69-99)

Ocena cząstkowa

Pracownicy, którym powierzono obowiązki dotyczące realizacji wybranych zadań, posiadali wymagane wykształcenie i kwalifikacje. W większości przypadków rozpatrywali sprawy w obowiązujących terminach, niemniej w sprawach

<sup>4</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 23

wymagających uzgodnień z organami zewnętrznymi, nie informowano wnioskodawców o wydłużeniu terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 36 ust. 1 kpa.

## **2. Wykonywanie zadań dotyczących zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty.**

### **1) Stopień zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy w zakresie infrastruktury.**

Opis stanu  
faktycznego

#### **Infrastruktura wodno-kanalizacyjna**

Liczba domów (gospodarstw domowych) przyłączonych do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w 2011 r. i 2012 r. wynosiła odpowiednio 520 i 107 (odsetek ludności gminy korzystającej z sieci wodociągowej i kanalizacyjnej odpowiednio 72,4% i 12% wobec 70,8% i 2,7 % w 2002 r.). Dla 2014 r. dane te kształtują się na poziomie 588 budynków przyłączonych do sieci wodociągowej i 192 budynków przyłączonych do kanalizacji, co odpowiada 88% ludności korzystającej z sieci wodociągowej i 32,6% korzystających z kanalizacji (dane dla powiatu: zwodociągowanie – 91,6%, skanalizowanie – 67,2%).

W celu poprawy infrastruktury wodno-ściekowej w 2011 r. Gmina zakończyła budowę nowej gminnej oczyszczalni ścieków wraz z kanalizacją sanitarną w Wilczętach. W 2012 r. zakończono remont wieży ciśnień w Wilczętach oraz zakupiono ciągnik z cysterną do przewozu i dystrybucji wody pitnej (wcześniej nie było w Gminie takiego sprzętu). Ponadto, w 2015 r. zrealizowano II etap budowy sieci kanalizacyjnej (14,8 km) i wodociągowej (3,3 km) w miejscowościach Słobity, Karwiny i Dębień. Gmina podpisała także umowę na przygotowanie dokumentacji na realizację zadania pn. „Budowa SUW Wilczęta, lokalnych oczyszczalni ścieków w msc. Góry, Spędy wraz z budową sieci kanalizacyjnej Wilczęta-Gładysze oraz wodociągowej w msc. Gładysze, Wilczęta-Gładysze kolonia-III etap”.

W trakcie organizowanych spotkań z mieszkańcami Gmina zachęcała do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, informując o zasadach i warunkach budowy takich obiektów. Ponadto, Gmina wspierała budowę przydomowych oczyszczalni poprzez udzielanie ulg w podatku rolnym, w łącznej kwocie 12,0 tys. zł. W Gminie powstało 7 takich instalacji, na które (na wniosek podatników) udzielono ulgi w podatku rolnym od 1,4 tys. zł do 2,4 tys. zł na osobę.

Na koniec 2015 r. na terenie Gminy funkcjonowało 5 oczyszczalni biologicznych i 4 biologiczno-mechaniczne. Według informacji posiadanych przez Zakład Komunalny w Wilczętach, 50 zagród korzystało z szamb, a 333 korzystało z wody bieżącej bez kanalizacji. Z wodociągów publicznych korzystało 616 zagród, a jedna z publicznej studni.

Gmina nie zakładała zysku ani dopłat z tytułu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Jednostkowa cena dla mieszkańców stanowiła wartość ponoszonych kosztów powiększonych o podatek VAT.

Dane charakteryzujące realizację usług w przypadku sieci wodociągowej:

- koszt jednostkowy poboru i uzdatnienia wody w latach 2011-2016 wzrósł z 2,70 zł netto za 1m<sup>3</sup> wody do 3,43 zł za 1m<sup>3</sup> wody;
- wydajność SUW w Wilczętach pozwala na rozbudowę sieci do poboru 700,08 m<sup>3</sup>/dobę (aktualne zapotrzebowanie 630 m<sup>3</sup>/dobę);
- zgodnie z oświadczeniem dyrektora Zakładu Komunalnego w Wilczętach, w okresie od 01.01.2011 r. do 15.01.2016 r. na terenie Gminy nie wystąpiło przerwanie dostaw wody dla odbiorców z powodu skażenia fizykochemicznego lub mikrobiologicznego. Łączny czas przerw w dostawie wody dla mieszkańców

z powodu awarii lub przerw w dostawie energii elektrycznej poszczególnych miejscowości wyniósł w badanym okresie 38h.

Koszt jednostkowy odprowadzenia ścieków w latach 2011-2015 wzrósł z 1,73 zł netto za 1m<sup>3</sup> ścieków do 3,69 zł za 1m<sup>3</sup> ścieków. Skokowy wzrost ceny za odbiór ścieków w 2012 r. (do 3,69 zł za 1m<sup>3</sup> ścieków) wynikał ze wzrostu kosztów związanych z oddaniem do eksploatacji nowej gminnej oczyszczalni ścieków w Wilczętach. Rzeczywiste koszty odprowadzenia ścieków na 2016 r. określono metodą alokacji prostej na 4,37 zł/m<sup>3</sup> (netto), a Rada Gminy zatwierdziła cenę za zbiorowe odprowadzanie ścieków w kwocie 4,72 zł/m<sup>3</sup> (koszty + 8% VAT).

(dowód: akta kontroli str. 121-151)

### **Infrastruktura drogowa**

Przez teren Gminy przechodzą dwie drogi wojewódzkie o łącznej długości 19,03 km, tj. nr 509 Elbląg – Młynary – Orneta oraz nr 506 Chruściel – Nowica. W ciągu tych dróg położonych jest 5 spośród 19 wsi gminy. Długość dróg powiatowych na terenie gminy wynosi 53,3 km i komunikuje bezpośrednio 10 kolejnych wsi. Łączna długość dróg gminnych wynosi 31,4 km (13,6 km w 2000 r.) i komunikuje pozostałe 4 wsie z drogami wyższej kategorii.

W latach 2011-2015 Rada Gminy nie podejmowała uchwał w sprawie likwidacji dróg gminnych lub w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych.

Wydatki Gminy na przebudowę i remonty dróg gminnych w poszczególnych latach wynosiły: w 2011 r. – 5,3 tys. zł (wymiana wiaty przystankowej), w 2012 r. – 324 tys. zł (m.in. modernizacja trzech dróg gminnych o łącznej długości 645 m i wymiana czterech wiat przystankowych), w 2013 r. – 95 tys. zł (modernizacja drogi osiedlowej) i w 2014 r. – 16 tys. zł (wymiana trzech wiat przystankowych). W badanym okresie Gmina przeznaczała też dotacje celowe na rzecz powiatu braniewskiego, na remonty określonych dróg powiatowych w granicach gminy, w następujących kwotach: 48,3 tys. zł w 2011 r., 61,7 tys. zł w 2012 r., 10 tys. zł w 2013 r. i 15 tys. zł w 2014 r.

Wydatki gminy na bieżące utrzymanie dróg gminnych w poszczególnych latach wynosiły: w 2011 r. – 210,0 tys. zł, w 2012 r. – 200,5 tys. zł, w 2013 r. – 252,2 tys. zł i w 2014 r. – 270,4 tys. zł.

Na koniec 2014 r. w stanie niezadowolającym bądź złym było 65% dróg, a jedynie 35% pozostawało w stanie zadowolającym. Mimo ww. nakładów na drogi gminne, w stosunku do 2011 r. brak jest wyraźnej poprawy stanu dróg (w stanie dobrym było wtedy 2% dróg gminnych, zadowolającym 28%, a w niezadowolającym bądź złym 70%).

Pomimo poniesionych nakładów, stan dróg gminnych ulega systematycznie pogorszeniu. Urząd określił go w 2015 r. na: zadowolający (B) dla 35% długości dróg o wszystkich rodzajach nawierzchni, niezadowolający (C) dla 47% dróg i zły (D) dla 18% dróg (wyłącznie o nawierzchni gruntowej). Brak było dróg, których stan zarządzający uznał za dobry (A).

Gmina nie ponosiła kosztów oświetlenia dróg wojewódzkich i powiatowych, umieszczonego poza terenami zabudowanymi.

(dowód: akta kontroli str. 152)

W badanym okresie do Urzędu nie wpłynęła żadna skarga na jakość dróg gminnych. W 2014 r. z tytułu ubezpieczenia OC jednemu wnioskodawcy wypłacono odszkodowanie, w kwocie 597,50 zł, za uszkodzenie pojazdu na drodze publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 153-161)

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom<sup>5</sup> Urząd posiadał ewidencję dróg, obiektów mostowych i przepustów, tj.: książki drogi (9 szt.), dziennik objazdu dróg, książki obiektów mostowych (4 szt.), wykaz obiektów mostowych i wykaz przepustów.

(dowód: akta kontroli str. 162-166)

Ustalone  
nieprawidłowości

Od założenia w 2005 r. ww. dokumentów ewidencyjnych, Urząd nie aktualizował danych w tych dokumentach oraz nie przeprowadzał, wynikających z art. 62 ust.1 pkt. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>6</sup>, rocznych i pięcioletnich kontroli budowlanych obiektów mostowych, a także nie dokumentował przeprowadzania objazdów dróg.

Pani Wójt wyjaśniła, że brak jest w gminie wykwalifikowanego personelu posiadającego odpowiednie uprawnienia do przeprowadzania okresowych przeglądów budowlanych, a koszty zlecenia tych kontroli firmom zewnętrznym są bardzo wysokie. Wskazała również, że w ciągu ostatnich pięciu lat przeprowadzono wielokrotnie objazdy dróg gminnych, lecz ich nie dokumentowano, a monitoring stanu technicznego dróg gminnych jest prowadzony przez wyznaczonego pracownika Urzędu.

Zgodnie z § 16 i 17 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r., aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający, a ewidencję prowadzi się w formie pisemnej lub elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 165-170)

Opis stanu  
faktycznego

W granicach administracyjnych Gminy przebiega 53,3 km dróg powiatowych, w tym 46,8 km o nawierzchni bitumicznej, 4,3 km o nawierzchni brukowej i 2,2 km o nawierzchni żwirowej.

W 2012 r. w stanie złym bądź niezadawalającym było zdecydowana większość dróg powiatowych (81%), a w stanie dobrym bądź zadawalającym jedynie 19%. Inwestycje w zakresie przebudowy i modernizacji dróg przeprowadzone przez ZDP w okresie objętym kontrolą, na które wydatkowano odpowiednio: 671,5 tys. zł w 2011 r., 893,9 tys. zł w 2012 r., 153,7 tys. zł w 2013 r. i 207,9 tys. zł w 2014 r., poprawiły ten stan, jednak na koniec 2014 r. 70% tych dróg było nadal w stanie złym bądź niezadawalającym.

(dowód: akta kontroli str. 154-156)

### **Gospodarka odpadami**

W związku z wprowadzeniem od 1 lipca 2013 r. nowych zasad gospodarki odpadami<sup>7</sup>, Gmina wprowadziła system gospodarowania odpadami komunalnymi, m.in. poprzez zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W Gminie nie udało się zbilansować dochodów z opłat z kosztami funkcjonowania systemu gospodarki odpadami. W okresie od II połowy 2013 r. do połowy 2015 r. dochody z tego tytułu wyniosły 467,6 tys. zł i pokryły 95% wydatków w tym zakresie (490,4 tys. zł). I tak, w II półroczu 2013 r. dochody z opłat stanowiły 91% wydatków, w 2014 r. – 93%, a w I półroczu 2015 r. przewyższyły wydatki o 4,3%. W okresie od II połowy 2013 r. do końca 2015 r. stawki opłat ustalanych przez Gminę mieszkańcom nie zmieniały się i wynosiły 5,5 zł/osobę za selektywna

<sup>5</sup> Dz. U. z 2005 r., Nr 67, poz. 582.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

<sup>7</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.).



zbiórkę i 8,0 zł/osobę za odpady zmieszane. Od początku 2016 r. opłaty te wynoszą odpowiednio 6,0 zł/osobę za odpady segregowane i 10 zł/osobę za odpady zmieszane.

(dowód: akta kontroli str. 171)

## **2) Zapewnienie edukacji publicznej na terenie Gminy**

### **Opieka przedszkolna**

Na terenie gminy funkcjonują dwa oddziały przedszkolne (klasy „0”) przy szkołach podstawowych w Słobitach (17 dzieci) oraz w Nowicy (20 dzieci). Ponadto, w Wilczętach zlokalizowany jest punkt przedszkolny dla dzieci młodszych (18 dzieci poniżej „zerówki”), prowadzony od sierpnia 2012 r. przez Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Oddział Okręgowy w Elblągu w ramach projektu „Przedszkolandia”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. W projekcie tym Gmina była partnerem i organem prowadzącym. Od września 2014 r. ww. punkt przedszkolny finansowany jest z budżetu Gminy, jako zadanie własne.

Urząd nie posiada danych o liczbie dzieci w wieku 3-5 lat przebywających poza Gminą lub uczęszczających do placówek poza Gminą. W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 do placówek przedszkolnych przyjęto wszystkie dzieci, których rodzice ubiegali się o miejsce. Dzieci do oddziałów „0” dowożone są przez Gminę, natomiast dzieci w wieku 3-4 lat dowożone są do przedszkola przez rodziców (w 2017 r. prawo do opieki przedszkolnej uzyska 145 dzieci w wieku 3 do 6 lat).

(dowód: akta kontroli str. 172-175)

### **Opieka szkolna**

Na terenie Gminy działają dwie szkoły podstawowe – w Słobitach i w Nowicy, do których w roku szkolnym 2014/2015 uczęszczało łącznie 185 uczniów (wobec 295 uczniów w roku szkolnym 2001/2002, 198 w 2011 r, 204 w 2012, 206 w 2013 r. i 187 w 2014 r.) oraz jedno gimnazjum w Wilczętach.

W szkole w Słobitach (rok szkolny 2014/2015) w oddziałach klas I i II uczyło się po 12 uczniów, w klasie III - 9, w klasie IV – 15, w V – 12, a w VI – 14. Łącznie w ww. placówce uczyło się 74 uczniów. W szkole w Nowicy (rok szkolny 2014/2015) w oddziałach klas I i II uczyło się po 13 uczniów, w klasie III – 27, w klasie IV – 24, w klasie V – 13, a w VI – 20. Łącznie w ww. szkole uczyło się 110 uczniów.

W gimnazjum w Wilczętach uczyło się łącznie 84 uczniów (w 2002 r. – 177 uczniów, w 2011 – 113, w 2012 r. – 100, w 2013 – 97, w 2014 r. – 90), w tym w klasie I – 27 uczniów, w dwóch oddziałach klasy II - 26 oraz w dwóch oddziałach klasy III - 31.

W badanym okresie Gmina nie likwidowała szkół gminnych.

Podstawowe dane z okresu objętego kontrolą przedstawiają się następująco:

- wydatki ponoszone przez Gminę na oświatę i wychowanie (3,6 mln zł w 2011 r., 3,8 mln zł w 2012 r., 4,0 mln zł w 2013 r. i 4,1 mln zł w 2014 r.) w odniesieniu do wielkości subwencji oświatowej stanowiły odpowiednio 36% w 2011 r., 32,4% w 2012 r., 42,6% w 2013 r. i 35,4% w 2014 r. (2,7 mln zł, 2,8 mln zł w latach 2012 i 2013, 3,0 mln zł);
- roczne wydatki na kształcenie jednego ucznia w latach 2011-2014 wykazywały tendencję rosnącą z 10,2 tys. zł do 12,9 tys. zł;
- liczba etatów nauczycielskich na 100 uczniów wzrosła z 10,8 w roku szkolnym 2011/2012 do 12,0 w roku 2015/2016;
- jednostkowa powierzchnia sal lekcyjnych w przeliczeniu na jednego ucznia w badanym okresie wynosiła od 3,3 m<sup>2</sup> do 4,42 m<sup>2</sup> w szkołach podstawowych oraz 5,55 m<sup>2</sup> do 7,46 m<sup>2</sup> w gimnazjum;

- współczynnik ukończenia przez uczniów szkół podstawowych we wszystkich latach badanego okresu wyniósł 100%, natomiast w gimnazjum jednorazowo w roku szkolnym 2012/2013 wyniósł 97% (w terminie szkołę ukończyło 32 spośród 33 uczniów);
- w badanym okresie wszystkie dzieci z terenu Gminy realizowały obowiązek szkolny (76,2% uczniów szkół podstawowych i 70,7% uczniów gimnazjum realizowało obowiązek szkolny na terenie Gminy). Szkoły posiadały informację o uczniach z rejonu, którzy nie uczęszczali do danej szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 176-345)

Wszystkim potrzebującym dzieciom zapewniono dowóz do szkół (w 2011 r. – 288, w 2012 r. – 300, w 2013 r. – 291, w 2014 r. – 274 i w 2015 r. – 265 dzieciom).

Koszt dowozu w przeliczeniu na jednego ucznia nim objętego wynosił odpowiednio od 922,47 zł w 2011 r. do 968,10 zł w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 176)

W latach 2011-2014 wydatki na wynagrodzenia nauczycieli wyniosły odpowiednio 1812,1 tys. zł, 1919,3 tys. zł, 2036,0 tys. zł i 2088,5 tys. zł. Stanowiły one od 49,9% do 51,4% wydatków ogółem na oświatę.

W badanym okresie tylko w 2011 r. średnie wynagrodzenie nauczycieli zatrudnionych w szkołach z terenu Gminy było wyższe od średnich wynagrodzeń, o których mowa w art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela na wszystkich stopniach awansu zawodowego. W 2012 r. wynagrodzenia te były wyższe od średniej krajowej w grupie nauczycieli mianowanych, w 2013 r. w grupach nauczycieli kontraktowych i mianowanych, w 2014 r. w grupach nauczycieli kontraktowych i dyplomowanych, a w 2015 r. w grupach nauczycieli stażystów i kontraktowych.

(dowód: akta kontroli str. 240-245)

Na podstawie danych publikowanych przez Okręgową Komisję Egzaminacyjną stwierdzono, że w badanym okresie w gminnych placówkach oświatowych średnia ocen (punktów) uzyskanych z egzaminów zewnętrznych na koniec nauki w szkole podstawowej i gimnazjalnej była wyższa w stosunku do średniej ocen uczniów uzyskanych w powiecie (np. w 2014 r. w gimnazjum, w zależności od przedmiotu, wyższe od 8,4 do 19,5 punktów procentowych, a w szkołach podstawowych o 15 punktów procentowych) i województwie.

(dowód: akta kontroli str. 246-284)

### **3) Realizacja zadań w zakresie pomocy społecznej**

Liczba osób, którym w badanym okresie przyznano świadczenia wynosiła odpowiednio: 436 w 2011 r., 435 w 2012 r., 395 w 2013 r. i 407 w 2014 r. Objętych było nimi ok. 13% ludności Gminy ogółem, wobec 16% w powiecie i 8,4% w województwie.

Wydatki gminy na pomoc społeczną rosły z 1007,9 tys. zł w 2011 r. do 1409,5 tys. zł w 2014 r. (603,8 tys. zł w 2000 r.). Ponadto:

- zatrudnienie w ośrodku pomocy społecznej wynosiło od 6 do 7,5 etatów, a związane z tym wydatki Gminy wahały się w granicach od 196,6 tys. zł w 2014r., do 200,5 tys. zł w 2013 r. Na zatrudnienie 3 pracowników socjalnych Gmina wydatkowała od 71,1 tys. w 2012 r. do 84,4 tys. zł w 2014 r.,
- wydatki na zasiłki okresowe wzrosły ze 190 tys. zł do 429,3 tys. zł (skorzystało z nich od 117 do 156 osób);
- wydatki celowe wahały się pomiędzy 145,1 tys. zł w 2014 r. a 154,1 tys. zł w 2013 r. (skorzystało z nich od 110 do 200 osób);

- wydatki na świadczenie usług opiekuńczych (art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej) wzrosły z 47,4 tys. zł do 53,8 tys. zł (skorzystało z nich od 11 do 17 osób);
- odpłatność za pobyt mieszkańców w domach pomocy społecznej (art. 17 ust. 1 pkt. 16 ustawy) wzrosła w badanym okresie z 77,4 tys. zł do 127,9 tys. zł (z usług tych korzystało od 4 do 6 osób).

Przy realizacji zadań pomocy społecznej Gmina współpracowała m.in. ze Stowarzyszeniem na rzecz rozwoju Gminy Wilczęta „Pasarga” i Bankiem Żywności (w zakresie m.in. pomocy żywnościowej dla najuboższych) oraz Elbląskim Stowarzyszeniem Wspierania Inicjatyw Pozarządowych – w zakresie szkoleń i warsztatów.

(dowód: akta kontroli str. 285-390)

#### **4) Realizacja zadań w zakresie opieki zdrowotnej**

W Gminie nie opracowano programu polityki zdrowotnej, natomiast Rada Gminy przyjmowała corocznie program przeciwdziałania narkomanii (wynikający z art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>8</sup>) i program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (przewidziany w art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>9</sup>). Na ww. programy przeznaczano od 31 tys. zł do 40 tys. zł rocznie. W Gminie nie ustanowiono stanowiska ds. realizacji zadań dotyczących opieki zdrowotnej. W zakresie obowiązków pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. ewidencji ludności i ewidencji działalności gospodarczej znajdowały się zadania dotyczące m.in. prowadzenia Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (w tym opiniowanie wniosków o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i naliczanie opłat za te zezwolenia).

(dowód: akta kontroli str. 364-395, 567)

Zadanie własne dotyczące polityki prorodzinnej (art. 7 ust. 1 pkt. 16 ustawy o samorządzie gminnym), w tym dotyczące zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej realizowano przy udziale Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej (czynnego w dni robocze), Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Wilczętach (przyjmujący codziennie lekarz rodzinny), Przychodni Stomatologicznej oraz poprzez ustanowienie dyżurów radcy prawnego do dyspozycji mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 567)

#### **5) Realizacja zadań w zakresie kultury i dziedzictwa narodowego**

Na terenie Gminy funkcjonuje jedna biblioteka publiczna (nie posiada filii). Prowadzi ona działalność pięć dni w tygodniu (od wtorku do soboty) w wymiarze 8 godzin dziennie (od godz. 10.00 do 18.00 w dni powszednie i od 8.00 do 16.00 w soboty). Zajmuje lokal o pow. 97 m<sup>2</sup> i posiada 16 miejsc dla czytelników. Biblioteka dysponuje trzema komputerami podłączonymi do sieci internetowej. Istnieje również możliwość bezpłatnego podłączenia własnego komputera do Internetu.

Liczba użytkowników biblioteki w latach 2011-2013 wykazywała tendencję rosnącą z 467 do 498 osób zarejestrowanych i aktywnie wypożyczających zbiory, natomiast w 2014 r. wyniosła 452 osoby. Wydatki na zakup nowych książek w badanym okresie rosły z 5270,0 zł w 2011 r. do 6590,0 zł w 2014 r. (w tym dotacje z Biblioteki Narodowej stanowiły od 2,3 tys. zł w 2011 r. do 3,4 tys. zł w 2014 r.). Księgozbiór biblioteki w tym czasie zmalał w wyniku zużycia z 11,6 tys. do 10,5 tys. woluminów.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 224

<sup>9</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1286.

Biblioteka organizowała i współuczestniczyła w organizacji szkoleń, konkursów, gminnych imprez okolicznościowych oraz współpracowała ze stowarzyszeniami, szkołami i organizacjami pozarządowymi.

Wydatki Gminy na bibliotekę w badanym okresie rosły z 74,1 tys. zł w 2011 r. do 240,7 tys. zł w 2014 r. W latach 2013 – 2014 Bibliotece przyznano dotacje podmiotowe w kwocie 240,7 tys. zł – na zatrudnienie 9 osób z Powiatowego Urzędu Pracy. Ponadto, Gmina ze środków własnych sfinansowała zatrudnienie kolejnych 6 osób. Wójt wyjaśniła, że osoby te były zatrudnione jako robotnicy gospodarczy. Zajmowali się oni pracami porządkowymi i remontowymi wewnątrz i na zewnątrz świetlic wiejskich oraz pomagali w przygotowaniach imprez okolicznościowych i zajęć świetlicowych.

(dowód: akta kontroli str. 396-431, 633)

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

Przyjmowanie wniosków i wydawanie dowodów osobistych odbywało się w badanym okresie pięć dni w tygodniu w godzinach pracy Urzędu. Czas niezbędny na wykonanie czynności związanych z wydaniem dowodu osobistego określono w Urzędzie na 45 minut. W związku z tym koszt wydania jednego dowodu osobistego w badanym okresie wynosił od 21 do 23,4 zł (0,007 zł na jednego mieszkańca).

Na obsługę i złożenie wniosku obywatela o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, pracownik Urzędu potrzebował ok. 10 min. Koszt obsługi jednego wniosku w badanym okresie wynosił od 4,66 zł do 5,21 zł (od 0,0014 do 0,0016 zł na jednego mieszkańca).

(dowód: akta kontroli str. 432-442)

#### **7) Koszty funkcjonowania Urzędu**

Koszty funkcjonowania Urzędu w badanym okresie wynosiły odpowiednio:

- w 2011 r. – 1,05 mln zł (7,49% wydatków budżetowych),
- w 2012 r. – 1,17 mln zł (10,86% wydatków),
- w 2013 r. – 1,25 mln zł (11,41% wydatków),
- w 2014 r. – 1,14 mln zł (8,72% wydatków).

Koszty funkcjonowania Urzędu w przeliczeniu na jednego mieszkańca Gminy wyniosły w latach 2011-2014 odpowiednio: 334,56 zł, 372,90 zł, 402,56 zł i 371,35zł. Koszty zatrudnienia pracowników stanowiły odpowiednio 5,9%, 8,09%, 8,22% i 6,36% wydatków budżetowych (od 829,7 tys. zł do 901,0 tys. zł). Udział wydatków osobowych w kosztach funkcjonowania Urzędu zmniejszył się z 78,8% w 2011 r. do 72,9% w 2014 r. Koszty zatrudnienia w Urzędzie w przeliczeniu na jednego mieszkańca Gminy wyniosły w latach 2011-2014 odpowiednio: 263,55 zł, 277,75 zł, 290,03 zł i 270,89 zł.

Koszty obsługi Rady Gminy (bez diet radnych) w badanym okresie stanowiły 0,02% rocznych wydatków Gminy w 2011 r. (44,4 tys. zł) i 0,01% w pozostałych latach okresu objętego badaniem (46,9 tys. zł w 2012 r., 46,9 tys. zł w 2013 r., 61,2 tys. zł w 2014 r.)

(dowód: akta kontroli str. 443)

#### **8) Infrastruktura sportowa i turystyczna**

Na terenie Gminy znajdują się dwie sale gimnastyczne (przy Gimnazjum w Wilczętach i przy Szkole Podstawowej w Słobitach) oraz stadion sportowy w Wilczętach. Obiekty te są udostępniane mieszkańcom nieodpłatnie w godzinach

pozalekcyjnych. W planie inwestycyjnym przewidziano budowę Centrum rekreacyjnego w Wilczętach, obejmującego remont istniejącej bieżni lekkoatletycznej, budowę boiska wielofunkcyjnego, placu zabaw oraz sceny plenerowej (wraz z układem komunikacyjnym i infrastrukturą towarzyszącą).

(dowód: akta kontroli str.632)

## 9) Cmentarze gminne

Na terenie Gminy w badanym okresie nie zlokalizowano cmentarzy gminnych. Potrzeby w tym zakresie zaspokajają dwa cmentarze parafialne w miejscowościach Słobity i Wilczęta.

(dowód: akta kontroli str. 633)

### Ocena częściowa

Gmina osiągnęła stosunkowo wysoki stopień zwodociągowania (88,8%) zbliżony dla średniej dla powiatu (91,6%). Niski jest natomiast stopień skanalizowania Gminy (32,6% na koniec 2014 r. w stosunku do 67,2% w powiecie). Zaznaczyć należy, że stan ten ulegnie w najbliższych latach poprawie, gdyż Gmina planuje realizację nowych zadań inwestycyjnych z tego zakresu m.in. budowy nowej stacji uzdatniania wody, lokalnych oczyszczalni ścieków, kolejnych odcinków sieci wodociągowej i kanalizacyjnej.

W niewystarczającym stopniu realizowano natomiast zadania związane z modernizacją i utrzymaniem dróg gminnych. Ich stan stale ulegał pogorszeniu, a wydatki ponoszono wyłącznie na działania o charakterze interwencyjnym. Zauważyć także należy, że nierzetelne prowadzenie ewidencji dróg i obiektów mostowych oraz nieprzeprowadzanie wymaganych prawem przeglądów pozbawia Gminę udokumentowanej wiedzy odnośnie potrzeb rzeczowych i finansowych, a także argumentów do ewentualnego pozyskiwania środków zewnętrznych na ten cel. Pozytywnie ocenić natomiast należy finansowy współdział Gminy w realizacji inwestycji na drogach powiatowych przebiegających przez jej obszar.

Wprowadzony w Gminie system gospodarowania odpadami komunalnymi w okresie jego działania nie bilansował się w zakresie dochodów z opłat z kosztami funkcjonowania. W tym celu od początku 2016 r. Gmina zwiększyła opłaty za odbiór odpadów.

Pozytywnie należy ocenić realizację zadań z zakresu edukacji publicznej w Gminie. Przedszkole zapewniało miejsca wszystkim dzieciom, których rodzice wnioskowali o przyjęcie do placówki. Pomimo stale malejącej liczby uczniów oraz wzrastających kosztów ponoszonych na oświatę, Gmina nie likwidowała szkół, a średnie wyniki uzyskiwane przez absolwentów znacznie przewyższały wyniki uzyskane w powiecie. Właściwie zorganizowano także dowóz uczniów do szkół, którym objęto wszystkie dzieci tego wymagające.

Zadania z zakresu pomocy społecznej Gmina realizowała poprzez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, zatrudniający w badanym okresie m.in. trzech pracowników socjalnych. Przy realizacji zadań pomocy społecznej Gmina współpracowała także z organizacjami pozarządowymi.

W zakresie ochrony zdrowia Rada Gminy, z obowiązującymi wymogami, przyjmowała corocznie program przeciwdziałania narkomanii oraz program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Zadania w zakresie kultury i dziedzictwa narodowego Gmina realizowała m.in. poprzez prowadzenie dobrze wyposażonej biblioteki publicznej, działającej w godzinach dostępnych dla wszystkich mieszkańców. Jednostka ta realizowała także na rzecz mieszkańców szereg imprez o charakterze kulturalnym.

W ramach infrastruktury sportowej i turystycznej do dyspozycji mieszkańców w godzinach pozalekcyjnych były dwie przyszkolne sale gimnastyczne oraz stadion sportowy, wykorzystywany także do organizacji imprez i festynów gminnych.

### **3. Pozyskiwane przez gminę środki (w tym subwencje, dotacje) w aspekcie wykonywania zadań oraz sytuacja ekonomiczno-finansowa gminy w kontekście realizacji inwestycji infrastrukturalnych.**

Opis stanu faktycznego

**3.1.** Uzyskiwane przez gminę dochody budżetowe w badanym okresie wynosiły: 11,4 mln zł w 2011 r., 11,6 mln zł w 2012 r., 11,4 mln zł w 2013 r. i 11,2 mln zł w 2014 r. Dochody własne malały z 5,1 mln zł w 2011 r. poprzez 5,0 mln zł w 2012 r., 4,6 mln zł w 2013 r., do 3,6 mln zł r. w 2014 r. W strukturze dochodów dotacje celowe wynosiły w latach 2011-2014 odpowiednio: 3,2 mln zł, 3,1 mln zł, 3,3 mln zł oraz 3,7 mln zł. Subwencje ogólne wzrastały z 3,2 mln zł i 3,5 mln zł w latach 2012 – 2013, do 3,6 mln zł w 2014 r. (w tym na cele oświatowe z 2,7 mln zł poprzez 2,8 mln zł do 3 mln zł).

Udział dochodów bieżących w dochodach ogółem miał tendencję rosnącą – od 88,5% do 99,6%, a udział dochodów własnych w dochodach ogółem malał w tym czasie z 44,3% do 34,9%. Transfery bieżące na mieszkańca wzrosły z 1959,53 zł do 2273 zł na mieszkańca Gminy. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem malał z 4,3% do 2% w 2014 r., a udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem malał z 5,5% do 2,4%. Nadwyżka operacyjna na mieszkańca malała ze 157,42 zł do 74,21zł.

(dowód: akta kontroli str. 23-46, 444-450)

Analiza stawek opłat wybranych podatków wykazała, że:

- stawkę podatku rolnego w badanym okresie ustalono na 2,5q żyta za hektar przeliczeniowy. Wpływy z tego tytułu były uzależnione od cen żyta, która wahała się od 34 zł (w 2011 r.) do 59 zł za kwintal w 2012 r.,
- stawki podatków od nieruchomości, bez względu na rodzaj nieruchomości, w badanym okresie wykazywały tendencję rosnącą,
- Rada Gminy corocznie podnosiła stawki od środków transportu dla wszystkich rodzajów pojazdów.

Według rocznych sprawozdań z wykonania dochodów podatkowych (Rb-PDP) skutki obniżenia górnych stawek podatków wyniosły w latach 2011-2014 odpowiednio: 340 tys. zł, 625,1 tys. zł, 731,4 tys. zł, 619,1 tys. zł. Skutki udzielonych ulg i zwolnień wyniosły natomiast w tym okresie: 99,8 tys. zł, 164,5 tys. zł, 181,6 tys. zł, 199,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 451-466)

### **3.2. Wydatki budżetowe Gminy**

Wydatki ogółem Gminy wynosiły: 14, 1 mln zł w 2011 r., 10,8 mln zł w 2012 r., 11,0 mln zł w 2013 r. i 13,2 mln zł w 2014 r. Wydatki majątkowe (inwestycyjne): 4,4 mln zł w 2011 r., 0,9 mln zł w 2012 r., 0,4 mln zł w 2013 r. i 2,2 mln zł w 2014 r. Wydatki bieżące wzrosły z 9,6 mln zł do 11,0 mln zł, a wynagrodzenia z 3,5 mln zł do 3,8 mln zł. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem wynosił od 3,7% w 2013 r do 31,6% w 2011 r., a obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń zmalało z 43,7% w 2012 r. do 40,5% w 2014 r.

Wydatki w wybranych działach klasyfikacji budżetowej kształtowały się następująco:

- gospodarka komunalna – 3773 tys. zł w 2011 r., 631,9 tys. zł w 2012 r., 420,4 tys. zł w 2013 r. i 2483,8 tys. zł w 2014 r.;

- transport – odpowiednio: 263,6 tys. zł, 586,2 tys. zł, 357,1 tys. zł i 301,5 tys. zł;
- oświata i wychowanie – 3722 tys. zł, 3847 tys. zł, 4054 tys. zł i 4164,6 tys. zł;
- kultura i dziedzictwo narodowe – 125,6 tys. zł, 177,5 tys. zł, 261,9 tys. zł i 290 tys. zł;
- ochrona zdrowia – 60,1 tys. zł, 53,1 tys. zł, 53,7 tys. zł, 43,6 tys. zł;
- pomoc społeczna – 2990 tys. zł, 3122,7 tys. zł, 3170,3 tys. zł, 3399 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 496-565)

### 3.3. Sytuacja ekonomiczna gminy

1) Zobowiązania ogółem liczone na jednego mieszkańca zmieniały się w badanym okresie z 917,47 zł w 2011 r., poprzez 647,81 zł w 2012 r. i 506,68 zł w 2013 r., do 1049,92 zł w 2014 r. Zobowiązania ogółem, z wyłączeniem zobowiązań na projekty unijne, liczone na jednego mieszkańca wzrosły z 601,26 zł do 635,02 zł. Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem wynosił 25,3% w 2011 r., 17,5% w 2012 r., 13,9% w 2013 r. i 28,9% w 2014 r. (według art. 170 ust.1 ustawy o finansach publicznych dopuszczalny próg wynosi 60%), zaś stosunek zobowiązań ogółem, bez zobowiązań na projekty unijne, do dochodów ogółem wyniósł 16,6% w 2011 r., 15,4% w 2012 r., 13,9% w 2013 r. i 17,5% w 2014 r.

2) Obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia zmalało z 10,4% w 2011 r. do 2,4% w 2014 r. (dopuszczalny poziom, według art. 169 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wynosi 15%), a obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia bez rat kapitałowych na projekty unijne wzrósł z poziomu 0,4% w 2011 r. do 2,4% w 2014 r. Obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia zmalało z 23,9% w 2012 r. do 6,7% w 2014 r., a obciążenie dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia zmalało ze 106,9% w 2011 r. do 100,3% w 2014 r.

3) Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem wynosił 0% w latach 2011-2013 i 1,5% w 2014 r. Wskaźnik samofinansowania w tym czasie wynosił 40,8% w 2011 r., 190,1% w 2012 r., 198,6% w 2013 r. i 12,5% w 2014 r.

Skarbnik Gminy wyjaśniła m.in., że ww. wskaźnik spadł w 2014 r. z powodu spadku nadwyżki operacyjnej, a przede wszystkim dochodów majątkowych. W strukturze tych dochodów większość stanowiły środki pozyskane z innych źródeł na realizację zadań inwestycyjnych (85-95%, a w 2014 r. 20%). Spadek tych dochodów spowodowany był otrzymaniem refundacji ze środków unijnych w 2015 r. (1,6 mln zł) za inwestycje sfinansowane w 2014 r. (2,2 mln zł). Refundacja ta spowodowała wzrost wskaźnika samofinansowania w 2015 r. do poziomu 308%.

4) Nominalne zadłużenie Gminy na koniec lat okresu objętego badaniem wynosiło: 2,9 mln zł w 2011 r, 2,0 mln zł w 2012 r., 1,6 mln zł w 2013 r i 3,2 mln zł w 2014 r. Kredyty i pożyczki na inwestycje Gmina zaciągała w Banku Gospodarstwa Krajowego i Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Były one przeznaczone na inwestycje wodociągowo-kanalizacyjne. Gmina spłacała ww. zadłużenie terminowo, a najodleglejszy termin spłaty pożyczki zgodnie z podpisaną umową przypada na 2025 r.

W 2014 r. wyliczony dla Gminy wskaźnik ograniczający spłatę i obsługę zadłużenia był mniejszy od wartości wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Maksymalna dopuszczalna wartość tego wskaźnika kształtowała się na poziomie 0,0519, zaś faktyczna wartość wyniosła 0,0235.

(dowód: akta kontroli str. 444-450, 466-566)

Ocena cząstkowa

Gospodarkę finansową Gminy należy uznać za prawidłową. Poziom zadłużenia nie przekraczał 60% osiągniętych dochodów, a ich obciążenie spłatami rat kapitałowych

od zaciągniętych kredytów i pożyczek w żadnym roku badanego okresu nie przekroczyło 15%.

#### **4. Przeciwdziałanie Gminy niekorzystnym czynnikom rozwojowym, takim jak bezrobocie, migracje, starzenie się mieszkańców oraz spadek liczby ludności gminy.**

Opis stanu  
faktycznego

##### **1) Dokumenty strategiczne gminy.**

Gmina Wilczęta nie posiada aktualnego Programu Rozwoju Gminy. Ostatnim dokumentem obejmującym obszar całej Gminy był Program Rozwoju na lata 2004-2006. Opracowano natomiast strategię rozwiązywania problemów społecznych na lata 2008-2013, przyjętą uchwałą z dnia 14 listopada 2008 r. i zaktualizowaną w 2014 r. (na okres 2014-2020). Dokument ten uwzględnia niekorzystne czynniki rozwojowe, takie jak bezrobocie, starzenie się mieszkańców, czy spadek liczby mieszkańców spowodowany migracjami. Gmina opracowywała także wieloletnie prognozy finansowe.

W celu pozyskania środków z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 Gmina przygotowała Programy Odnowy wsi: Wilczęta, Słobity, Stare Siedlisko, Bardyny, Ławki i Gładysze (efekty podjętych działań opisano w punkcie 5 niniejszego wystąpienia).

Gmina nie posiada aktualnego planu zagospodarowania przestrzennego. Uchwalony w dniu 22 sierpnia 1994 r. plan zagospodarowania przestrzennego Gminy utracił ważność w dniu 31 grudnia 2003 r. Projekty decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy oraz o lokalizacji inwestycji celu publicznego opracowywane były każdorazowo przez uprawnionego architekta).

W Gminie obowiązuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wilczęta przyjęte uchwałą Rady Gminy z dnia 24 listopada 2001 r., ze zmianami wprowadzonymi uchwałą z dnia 31 stycznia 2014 r.

Wójt wyjaśniła, że Gmina nie podejmuje decyzji o uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów Gminy ze względów ekonomicznych. Koszt opracowania dokumentów planistycznych jest zbyt wysoki w stosunku do czasu jego obowiązywania oraz w stosunku do kosztów ponoszonych na każdorazowe opracowanie projektu decyzji przez uprawnionych architektów.

(dowód: akta kontroli str. 567-629)

##### **2) Oddziaływanie gminy na niekorzystne czynniki rozwojowe (bezrobocie, migracja, spadek liczby mieszkańców, starzenie się społeczeństwa).**

W ramach realizacji Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych, w latach 2014-2015 podjęto m.in. następujące działania: organizację szkoleń zawodowych dla 15 osób (opiekunka osób starszych i dzieci, kurs magazyniera, kurs spawacza), prowadzenie doradztwa zawodowego (57 osób), prowadzenie wsparcia psychologicznego (w Punkcie Konsultacyjnym w Wilczętach) wraz dowożeniem potrzebujących osób do psychologa, warsztaty dla osób uzależnionych i dotkniętych przemocą (30 osób), zorganizowanie wypoczynku letniego dla dzieci i młodzieży (33 osób), zorganizowanie obozów socjoterapeutycznych dla potrzebujących dzieci, przeprowadzanie kampanii przeciw przemocy (przy udziale policji), organizowanie zajęć pozalekcyjnych i aktywnego wypoczynku, organizowanie prac interwencyjnych. W 2014 r. zatrudniono dwie wykwalifikowane opiekunki środowiskowe i asystenta rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 288-297)



W strategii rozwiązywania problemów społecznych Gmina zdiagnozowała niekorzystne czynniki rozwojowe, takie jak bezrobocie, starzenie się mieszkańców czy spadek liczby mieszkańców, spowodowany migracjami. W dokumencie tym zawarto także podjęte i planowane do 2020 r. działania w celu realizacji założonych celów oraz instytucje realizujące. Posiadając ograniczone możliwości w zakresie redukcji ww. zagrożeń, Gmina podejmowała działania polegające m.in. na prowadzeniu szkoleń, doradztwa, wspierania potrzebujących rodzin, promowania dobrych przykładów, przeprowadzania kampanii informacyjnych.

## 5. Współdziałanie Gminy w wykonywaniu zadań z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (związkami, porozumieniami komunalnymi).

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2015 Gmina była członkiem:

- Stowarzyszenia o nazwie Związek Gmin Wiejskich RP (wstąpiła do niego na podstawie uchwały Rady Gminy z dnia 29.11.1994 r.). Przynależność do Związku Gmin Wiejskich RP, zdaniem Wójta, nie przynosiła Gminie wymiernych korzyści. Działania związku i jego skuteczność w rozwiązywaniu problemów gmin wiejskich nie satysfakcjonują Gminy. W związku z tym, w dniu 11.08.2015 r. Gmina zawiadomiła Zarząd Związku o zamiarze wystąpienia z jego struktur. Projekt uchwały Rady Gminy w tej sprawie będzie głosowany na najbliższej sesji Rady Gminy.
- Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania „Partnerstwo dla Warmii”. Do LGD Gmina przystąpiła na podstawie uchwały Rady Gminy z dnia 25.11.2005 r. Z tytułu przynależności do LGD Gmina nie ponosiła kosztów. W ramach Lokalnej Grupy Działania „Partnerstwo dla Warmii” wykonano:
  - w 2013 r. dwa place zabaw dla dzieci - w miejscowości Nowica i miejscowości Słobity – wyposażone w nowoczesne urządzenia rekreacyjne przeznaczone dla dzieci w różnym wieku. Całkowity koszt inwestycji wyniósł 185 885,98 zł, z tego dofinansowanie ze środków UE w ramach PROW na lata 2007-2013, wyniosło 107 136 zł;
  - w 2014 r. remont świetlicy wiejskiej w Sopotach oraz budowę altan rekreacyjnych w miejscowościach Góry, Bardyny i Ławki. Całkowity koszt inwestycji wyniósł 117656,93 zł. Dofinansowanie ze środków UE w ramach PROW na lata 2007-2013 wyniosło natomiast 81 634,00 zł;
  - wyposażenie świetlicy wiejskiej w Sopotach. W ramach zadania zakupiono 40 krzeseł, zaprojektowano i wykonano zabudowę kuchenną wyposażoną w sprzęt AGD, zakupiono telewizor, zestaw kina domowego, sprzęt sportowy (stół do bilardowy, stół do tenisa stołowego oraz stół „piłkarzyki”. Całkowity koszt zadania wyniósł 18.029,00 zł, zaś dofinansowanie z PROW na lata 2007-2013 – 11.726,17 zł.
- Stowarzyszenia Lokalna Grupa Rybacka „Zalew Wiślany”. Gmina przystąpiła do niego na podstawie uchwały Rady Gminy z dnia 30.11.2009 r. Członkostwo w nim podyktowane było zamiarem pozyskiwania środków z programów unijnych. W okresie przynależności Gmina nie ponosiła kosztów. W ramach stowarzyszenia nie zrealizowano także żadnego zadania na terenie Gminy. Uchwałą z dnia 23.12.2015 r. gmina wystąpiła z tego stowarzyszenia.
- Związku Gmin Warmińsko-Mazurskich. Gmina przystąpiła do niego w 2015 r. na podstawie uchwały z dnia 28.04.2015 r., w celu wspólnego działania z innymi gminami w kluczowych dziedzinach i wspólnego występowania wobec administracji rządowej.

- Stowarzyszenia „Lokalna Grupa Działania – Wysoczyzna Elbląska”. Ponieważ nowy program zaakceptowany przez Komisję Europejską określa, że obszar działania LGD nie może być mniejszy niż 30 000 mieszkańców, do LGD „Wysoczyzna Elbląska” włączone zostały wszystkie samorządy powiatu braniewskiego by spełnić ten warunek. W ten sposób Gmina Wilczęta będzie mogła korzystać ze środków UE przyznanych dla Lokalnych Grup Działania.

W latach 2011 – 2015 Gmina współdziałała również z samorządem powiatu braniewskiego w zakresie poprawy warunków komunikacyjnych na drogach powiatowych. W ramach współdziałania Powiat przeprowadził remonty dróg powiatowych przy wsparciu środkami z budżetu Gminy. W latach 2011-2015 na rzecz powiatu przekazano, na wydatki związane z przebudową i remontami dróg, łączną kwotę 149 999,46 zł.

Wójt Gminy wyjaśniła, że Gmina Wilczęta nie podejmowała i w chwili obecnej nie rozważa działań w celu łączenia gmin, ani tworzenia centrów usług wspólnych z innymi jst.

(dowód: akta kontroli str. 630-631, 633)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia współdziałanie Gminy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. W badanym okresie Gmina była również członkiem związków międzygminnych i stowarzyszeń, wносиła wkład finansowy w celu realizacji inwestycji służących poprawie warunków życia lokalnej społeczności. Analizowano także korzyści wynikające z przynależności do ww. stowarzyszeń i związków.

#### IV. Wnioski

Wnioski  
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>10</sup>, wnosi o:

1. Każdorazowe informowanie wnioskodawców o wydłużeniu terminu załatwienia sprawy, zgodnie z wymogiem art. 36 ust. 1 kpa.
2. Rzetelne prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych i przepustów.
3. Przeprowadzanie rocznych i pięcioletnich kontroli budowlanych obiektów mostowych i dróg, o których mowa w art. 62 ust.1 pkt. 1 i 2 Prawa budowlanego.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

<sup>10</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

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  
Hubert Sikorski

starszy inspektor kontroli państwowej