



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.030.01.2015
P/15/066

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/066 – Wykonywanie wybranych zadań publicznych przez małe gminy.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	1. Krzysztof Szczepaniak, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 98831 z dnia 14.12.2015 r. 2. Sławomir Żudro, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 98834 z dnia 21.12.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Brojcach, ul. Długa 48, 72-304 Brojce ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Gnosowski, Wójt Gminy Brojce od dnia 7 lipca 1997 r. ² (dowód: akta kontroli str. 7-12)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W latach 2011–2015 (30.09.⁴) sytuacja finansowa Gminy Brojce⁵ ulegała stopniowemu pogorszeniu. Dług Gminy wzrósł z 4,9 mln zł w 2011 r. do 8,7 mln zł na koniec 2015 r., w tym zobowiązania wymagalne z 2,3 tys. zł do 742,7 tys. zł. Deficyt operacyjny na koniec 2015 r. osiągnął wartość 1,6 mln zł. Pogarszająca się sytuacja finansowo-ekonomiczna, o czym świadczy powstanie zobowiązań wymagalnych (m.in. wobec ZUS na koniec 2014 r.), spowodowała konieczność zaciągania kredytów i pożyczek w bankach oraz instytucjach finansowych. W latach 2014 i 2015 nie został zachowany wskaźnik spłat kredytów (z odsetkami) do planowanych dochodów budżetowych określony w art. 243 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶. Powyższe może skutkować znacznym utrudnieniem realizacji zadań Gminy. W styczniu 2016 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie⁷ wezwała Gminę do opracowania i uchwalenia programu naprawczego. Podejmowane działania w sferze gospodarczej nie przyniosły wymiernych efektów w postaci zwiększenia dochodów budżetowych.

Gmina w latach 2011-2015 zapewniła mieszkańcom dostęp do sieci wodociągowej na poziomie wyższym od średniej dla powiatu i zbliżonym dla województwa. Rozproszona zabudowa spowodowała niski poziom skanalizowania gospodarstw domowych, znacznie poniżej średniej dla powiatu i województwa, co zostało skompensowane poprzez aktywną politykę sprzyjającą budowie przydomowych oczyszczalni ścieków.

W Gminie zdiagnozowano główne czynniki wpływające niekorzystnie na jej rozwój i podejmowano działania w celu ich ograniczenia.

¹ dalej: Urząd.

² dalej: Wójt.

³ 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.

⁴ zakres danych statystycznych oraz dotyczących infrastruktury obejmuje lata 2011-2014 z porównaniem do danych z lat wcześniejszych (jako rok bazowy przyjęto rok 2000), zakres danych finansowych obejmuje lata 2011-2015.

⁵ dalej: Gmina.

⁶ Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm., dalej: ufp.

⁷ dalej: RIO.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- zaciągnięcia przez Wójta w 2015 r., bez wymaganej zgody Rady Gminy oraz opinii RIO, długoterminowego zobowiązania na kwotę 258,3 tys. zł,
- nieopłacenia w 2014 r. składek ZUS w terminach określonych w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁸, co spowodowało powstanie zobowiązań wymagalnych na koniec 2014 r. w kwocie 156,5 tys. zł,
- udzielenia w 4 przypadkach (na 5 badanych) ulg podatkowych na łączną kwotę 21,8 tys. zł bez ustalenia przesłanek określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁹,
- wydania 2 decyzji podatkowych (z 5 badanych) o odroczeniu terminu płatności rat łącznego zobowiązania pieniężnego w kwocie 15,3 tys. zł, z naruszeniem art. 132 § 2 Op. Stronami decyzji byli zstępni Wójta, a Wójt nie został wyłączony z załatwienia tych spraw,
- nieprowadzenia ewidencji dróg gminnych, wymaganej przepisami art. 10 ust. 11 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁰ oraz nieopracowania projektów planów rozwoju sieci drogowej,
- przekroczenia w 5 postępowaniach w sprawie wydania decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu (na 6 badanych) 2-miesięcznego terminu do załatwienia sprawy, przewidzianego w art. 35 § 3 Kpa¹¹ dla spraw szczególnie skomplikowanych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Ogólna charakterystyka Gminy Brojce w latach 2011-2014

Opis stanu
faktycznego

Gmina Brojce położona jest w północnej części województwa zachodniopomorskiego¹², w powiecie gryfickim¹³. Powierzchnia Gminy¹⁴ wynosi 118 km² (11.797 ha). Obszar Gminy obejmuje 19 miejscowości podzielonych na 11 sołectw. Wg danych GUS liczba ludności w 2011 r. wynosiła 3.843 i nieznacznie spadała w kolejnych latach: w 2012 r. – 3.842, w 2013 r. – 3.829 do 3.831 w 2014 r. Przyczyną tego zjawiska było ujemne saldo migracji: -8 w 2011 r., -7 w 2012 r., -13 w 2013 r. oraz -5 w 2014 r. Liczba osób zameldowanych wg. danych Urzędu w latach 2011-2014 r. wynosiła odpowiednio 3.841, 3.832, 3.819 i 3.848. W latach 2011-2014 malała liczba osób w wieku przedprodukcyjnym z 877 do 837 oraz osób w wieku produkcyjnym z 2.487 w 2011 r. do 2.440 w 2014 r. W tym samym czasie wzrosła liczba osób w wieku poprodukcyjnym z 479 w 2011 r. do 554 osób w 2014 r. Odsetek ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym:

a) w Gminie wzrastał od 54,5% w 2011 r., poprzez 55,0% w 2012 r., 56,4% w 2013 r. do 57,0% w 2014 r.,

b) w powiecie wzrastał od 42,4% w 2011 r., poprzez 53,1% w 2012 r., 53,7% w 2013 r., do 54,6% w 2014 r.,

c) w województwie wzrastał od 52,9% w 2011 r., poprzez 53,9% w 2012 r., 55,2% w 2013 r. do 56,7% w 2014 r.

Odsetek pracujących na 1.000 mieszkańców utrzymywał się na poziomie od 64 pracujących w 2011 r., poprzez 65 w 2012 r., 61 w 2013 r. do 63 w 2014 r. Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym zmniejszył się w Gminie z 16,3% w 2011 r. poprzez 14,7% w 2012, 17,6% w 2014 r. do 12,8% w 2014 r., w powiecie z 13% w 2011 r. poprzez 13,1% w 2012 r., 13,6% w 2013 r. do 11,7% w 2014 r., w województwie z 9,7% w 2011 r. poprzez 10,1% w 2012 r., 10% w 2013 r. do 8,6% w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 85, 87-92, 1238)

⁸ Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.

⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.; dalej: Op.

¹⁰ Dz.U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.; dalej: ustawa o drogach publicznych.

¹¹ ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 23); dalej: Kpa.

¹² dalej: województwo.

¹³ dalej: powiat.

¹⁴ dane GUS w 2014 r., Województwo Zachodniopomorskie 2015, podregiony, powiaty, gminy.

Według danych zawartych w deklaracjach o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na dzień 31.12.2014 r. na terenie Gminy zamieszkiwały 2.833 osoby w 941 gospodarstwach domowych i liczba ta była wyższa od liczby 3.831 osób wg GUS i niższa od liczby 3.848 osób zameldowanych.

(dowód: akta kontroli str. 85, 89, 93)

Liczba mieszkań w latach 2011-2014 zwiększyła się z 1.040 do 1.051, średnia powierzchnia w 2011 r. wynosiła 78,4 m² a w 2014 r. 78,8 m².

Gmina nie posiadała lokali socjalnych. Liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych zmniejszyła się z 819 w 2011 r. poprzez 668 w 2012 r., 563 w 2013 r. do 460 w 2014 r. (113,8 tys. zł, 100,8 tys. zł, 84,6 tys. zł, 72,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 89, 976, 996, 1017, 1038)

Liczba podmiotów gospodarki narodowej i osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na terenie Gminy w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców wynosiła 638 w 2011 r., 614 w 2012 r., 627 w 2013 r. i 624 w 2014 r., w powiecie odpowiednio 1.202, 1.225, 1.246 i 1.243, a w województwie 1.246, 1.261, 1.277 i 1.279.

(dowód: akta kontroli str. 89)

Dochody Gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca początkowo rosły z 3.041,2 zł w 2011 r. do 3.682 zł w 2013 r., a następnie zmalały do 3.605,4 zł w 2014 r., przy czym dochody własne wzrosły z 573,1 zł w 2011 r. do 826,8 zł w 2014 r. (w 2012 r. 683,4 zł, w 2013 r. 754,2 zł).

Wydatki budżetowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2011 r. wyniosły 3.484,0 zł (w tym majątkowe 278,4 zł) i wzrosły w 2012 r. do 3.828,8 zł (424,2 zł), a w kolejnych latach były mniejsze i wyniosły w 2013 r. 3.534,2 zł (158,9 zł) oraz 3.647,3 zł (367,8 zł) w 2014 r.

Kwota otrzymanej subwencji w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrastała z 1.287,8 zł w 2011 r. do 1.461,8 zł w 2013 r. i zmniejszyła się w 2014 r. do 1.345,9 zł. Kwota otrzymanej dotacji w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2011 r. wyniosła 1.169,4 zł, w 2012 r. 1.589,0 zł, w 2013 r. 1.468,2 zł oraz w 2014 r. 1.427,6 zł.

Zadłużenie Gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrosło z 1.282,4 zł w 2011 r. do 1.695,8 zł w 2014 r., tj. łącznie o 32% w stosunku do 2011 r. a w stosunku do 2000 r. o 866% (175,5 zł). Zadłużenie w 2012 r. wynosiło 1.516,7 zł, a w 2013 r. 1.411,3 zł.

(dowód: akta kontroli str. 89, 676-889)

Długość sieci dróg gminnych, w okresie objętym kontrolą, wynosiła 24 km (0,203 km/km² powierzchni Gminy) w tym 4 km o nawierzchni bitumicznej oraz 20 km o nawierzchni żwirowej. Długość dróg powiatowych wynosiła 37,9 km (0,321 km/km² powierzchni Gminy) z czego 33,605 km o nawierzchni bitumicznej, 2,254 km o nawierzchni brukowej oraz 2,042 km o nawierzchni gruntowej. Przez teren Gminy przebiega droga wojewódzka nr 105 łącząca Świerzno z drogą krajową nr 3 w m. Czartkowo. Długość tej drogi na terenie Gminy wynosi 15,590 km.

(dowód: akta kontroli str. 450, 454)

W zakresie obsługi obywateli w Urzędzie nie załatwiano spraw dotyczących akt stanu cywilnego z uwagi na włączenie w 1976 roku okręgu Gminy Brojce do rejonu Urzędu Stanu Cywilnego w Gryficach¹⁵. Na stanowisku ds. ewidencji i dowodów osobistych w latach 2011-2015 wydano odpowiednio 196, 272, 305, 421 i 376 dowodów osobistych oraz 0, 2, 3, 3 i 5 decyzji meldunkowych. Liczba zarejestrowanych działalności gospodarczych wyniosła 44, 82, 75, 41 i 54 (49 w 2000 r.).

(dowód: akta kontroli str. 94-97)

1. Zasoby kadrowe Urzędu

Opis stanu faktycznego

1.1. Zatrudnienie w przeliczeniu na etaty w latach 2011-2015 zmniejszyło się i wynosiło 40,69, 38,6, 38,04, 36,40 i 34,57 etatów, w tym pracowników administracyjnych 29,38, 19,92, 19,82, 19,89 i 20,84 etaty. W okresie objętym kontrolą sprawy podatków lokalnych prowadziły 2 osoby, sprawy z zakresu inwestycji, ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego 5 osób. Na stanowiskach inspektora zatrudniono 6 osób, 1 na stanowisku podinspektora. Spośród pracowników na stanowisku inspektora 1 posiadała wykształcenie wyższe, 5 pozostałych wykształcenie średnie z ukończonymi kursami i specjalistycznymi

¹⁵ Zarządzenie nr 69/76 Wojewody Szczecińskiego z dnia 23 grudnia 1976 r. w sprawie zmian terytorialnego zasięgu działania niektórych urzędów stanu cywilnego województwa szczecińskiego.

szkoleniami w zakresie prowadzonych spraw, z których 4 były zatrudnione na tych stanowiskach przed 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 42-82, 1236)

1.2. W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu przeprowadzili:

- 53 postępowania podatkowe na wniosek obywateli¹⁶, zakończone wydaniem decyzji podatkowych, z których żadna nie została uchylona,
- 43 postępowania o udzielenie zamówień publicznych, w żadnym z postępowań nie wniesiono odwołania,
- 92 postępowania o wydanie warunków zabudowy, zakończonych wydaniem decyzji, z których żadna nie została uchylona,
- 11 postępowań związanych z rozpatrywaniem skarg dotyczących pracy Urzędu, z których 1 została uznana za zasadną.

(dowód: akta kontroli str. 158-60, 249-271, 288-290, 357-363)

Badanie terminowości załatwiania spraw na próbie 5 postępowań podatkowych prowadzonych na wnioski obywateli¹⁷ oraz 6 postępowań o wydanie warunków zabudowy¹⁸ wykazało, że:

- sprawy podatkowe były załatwiane w ciągu miesiąca, tj. w terminie określonym w art. 139 § 1 Op.
- postępowania o wydanie warunków zabudowy w 2 przypadkach, do dnia badania nie zostały zakończone wydaniem decyzji, w 1 przypadku została wydana w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa, a w 3 przypadkach decyzje wydano z naruszeniem tego terminu.

(dowód: akta kontroli str. 330-332)

Skarga na funkcjonowanie Urzędu uznana za zasadną dotyczyła pochówku obcej osoby w kwaterze wykupionej przez osobę skarżącą. Odpowiedź Wójta została udzielona w terminie określonym w art. 35 Kpa. Załatwienie skargi polegało na przeproszeniu osoby skarżącej i zarezerwowaniu kwatery sąsiadującej z innymi kwaterami zarezerwowanymi przez tę osobę.

(dowód: akta kontroli str. 327-328)

Pracownik merytoryczny w sprawach zarządzania cmentarzem gminnym wyjaśnił m.in., że sytuacja będąca przedmiotem skargi została spowodowana brakiem precyzyjnego określenia lokalizacji zarezerwowanych kwater na planie zagospodarowania cmentarza, prowadzonym wówczas w formie papierowej. Na cmentarzu kwatery były oznaczone tabliczkami informacyjnymi. W przypadku kwatery zarezerwowanej przez osobę skarżącą, nieznana osoba przemieściła tabliczkę informacyjną, w związku z czym, ze względu na brak stosownego oznaczenia, pracownik Urzędu wydał zgodę na pochówek osoby obcej.

W celu uniknięcia podobnych przypadków, sporządzony został plan zagospodarowania cmentarza w formie cyfrowej, z dokładnym oznaczeniem sektorów, rzędów i kwater wraz z dokumentacją fotograficzną.

(dowód: akta kontroli str. 329)

W latach 2011-2015 Rady Gminy podjęła łącznie 291 uchwał, z których wszystkie przekazane były do organów nadzoru, w tym 164 do Wojewody Zachodniopomorskiego.

Badanie 13 (4,5% ogółu) negatywnych (tj. stwierdzających nieważność) rozstrzygnięć organów nadzorczych (RIO, Wojewody Zachodniopomorskiego) w odniesieniu do uchwał podjętych w latach 2011-2015, z których 11 zostało uchylonych przez RIO (3¹⁹ w całości oraz 8²⁰ w części) i 2 przez Wojewodę (1²¹ w całości i 1²² w części) wykazało, że uchylenie:

¹⁶ z czego 39 postępowań zostało zakończonych wydaniem decyzji przyznających ulgę podatkową (28 decyzji dotyczyło odroczenia terminu zapłaty, 11 decyzji dotyczyło umorzenia), a w 14 przypadkach odmówiono udzielenia ulgi podatkowej.

¹⁷ badana próba stanowiła 25% spraw podatkowych prowadzonych w latach 2014-2015 i obejmowała 4 postępowania z 2014 r. (z 13 prowadzonych) oraz 2 postępowania z 2015 r. (z 7).

¹⁸ badana próba stanowiła 13,6% spraw prowadzonych w latach 2014-2015 (29 w 2014 r., 15 w 2015 r.).

¹⁹ V/22/2015 z 12.03.2015 r. oraz IX/52/2015 z 16.07.2015 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności Gminy Brojce i jej jednostek podległych z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa oraz udzielania ulg w spłacie tych

- Uchwały XXXVI/180/2014 z 11.03.2014 r. w sprawie rozpatrzenia skargi nastąpiło na podstawie art. 37 § 1 Kpa, gdyż skarga powinna być rozpatrzona przez organ wyższego stopnia, którym na mocy art. 17 pkt 1 ww. ustawy – w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego – jest SKO²³,
- Uchwały XXII/104/2012 z 20.12.2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy nastąpiło w części określającej utratę mocy dotychczas obowiązującego regulaminu tj. z naruszeniem art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw²⁴, gdyż powyższe zostało uregulowane przepisem rangi ustawowej,
- 5 Uchwał XI/57/2015, XI/58/2015, XI/59/2015, XI/60/2015 i XI/61/2015 z 17.11.2015 r. w sprawie ponownie uchwalonego wniosku dotyczącego przeznaczenia środków funduszu sołeckiego w 2016 r. Sołectwa Brojce, Sołectwa Pruszcz, Sołectwa Bielikowo, Sołectwa Kiełpino i Sołectwa Tapadły uchylono w części objętej § 3 w zakresie sformułowania „z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od”, gdyż użyte sformułowanie naruszało przepisy art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁵, zgodnie z którym w celu ustalenia późniejszego terminu stosowania aktu normatywnego przewidziano określenie dłuższego terminu jego wejścia w życie niż termin czternastodniowy, a odrębny zapis o obowiązywaniu aktu, w myśl art. 5 tej ustawy, odnosić można było tylko do nadania mu wstecznej mocy obowiązującej,
- Uchwały X/56/2015 z 29.09.2015 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej (...) nastąpiło w części § 1 - § 4 z powodu naruszenia przepisu art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁶ wobec braku podstaw do regulowania trybu prac nad projektem uchwały budżetowej przed jej sporządzeniem,
- Uchwały IX/52/2015 z 16.07.2015 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności Gminy i jej jednostek podległych z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Op (...) nastąpiło w całości z powodu naruszenia przepisu art. 59 ufp, w szczególności poprzez zastosowanie przy umarzaniu należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny innych przesłanek niż wynikających z przyznanych mu ustawą kompetencji oraz szereg nieprawidłowości legislacyjnych: nieprawidłowa definicja dłużnika, brak wskazania sposobu obliczania dochodu osób w trudnej sytuacji materialnej, brak wymogów formalnych dla kompletnego wniosku o zastosowanie ulgi, przekroczenie kompetencji do zaliczania w poczet kosztów dochodzenia należności opłat pocztowych oraz telefonicznych, jak również czynności przygotowawczych, brak precyzji w zakresie ustalenia trybu umarzania należności,
- Uchwały VI/22/2015 z 12.03.2015 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności Gminy i jej jednostek podległych z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Op (...) nastąpiło w całości z powodu braku uprzedniego zgłoszenia projektu tej uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, tj. z naruszeniem trybu art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej²⁷,

należności, a także wskazywania organów do tego uprawnionych, VI/28/2011 z 29.04.2011 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za wpis do rejestru żłobków i klubów dziecięcych.

²⁰ XXI/98/2012 z 20.11.2012 r. w sprawie opłaty od posiadania psów, XXIII/109/2012 z 28.12.2012 r. w sprawie ustalenia limitu zobowiązań na 2013 rok, X/56/2015 z 29.09.2015 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu, XI/57/2015, XI/58/2015, XI/59/2015, XI/60/2015 i XI/61/2015 z 17.11.2015 r. w sprawie ponownie uchwalonego wniosku dotyczącego przeznaczenia środków funduszu sołeckiego w 2016 r. Sołectwa Brojce, Sołectwa Pruszcz, Sołectwa Bielikowo, Sołectwa Kiełpino i Sołectwa Tapadły.

²¹ XXXVI/180/2014 z 11.03.2014 w sprawie rozpatrzenia skargi, VI/30/2015 z 21.04.2015 r. w sprawie programu zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom w gminie Brojce na rok 2015.

²² XXII/104/2012 z 20.12.2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Brojce.

²³ Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

²⁴ Dz.U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897 ze zm.

²⁵ Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.

²⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., dalej: ufp.

²⁷ Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

- Uchwały XXIII/109/2012 z 28.12.2012 r. w sprawie ustalenia limitu zobowiązań na 2013 r. nastąpiło w części § 3 w zakresie publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, gdyż z naruszeniem przepisu art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁸ nieprawidłowo zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do aktów prawa miejscowego, tym samym nie powinna być publikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego,

- Uchwały XXI/98/2012 z 20.11.2012 r. w sprawie opłaty od posiadania psów w części § 3, gdyż uchwała wprowadzała zwolnienie od opłaty mające charakter zwolnienia podmiotowego, co naruszało przepis art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²⁹,

- Uchwały VI/28/2011 z 29.04.2011 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za wpis do rejestru żłobków i klubów dziecięcych w całości, gdyż z naruszeniem przepisu art. 2 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ww. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych jako stanowiąca akt prawa miejscowego powinna zostać ogłoszona w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 160-248)

Od września 2008 r. Wójt prowadził postępowanie³⁰ w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia polegającego na uruchomieniu małej elektrowni wodnej, w którym organy odwoławcze i sądownictwa administracyjnego rozpatrując zażalenia i skargi inwestora (L.G.), wielokrotnie stwierdzały beczynność organu i przewlekłość postępowania.

SKO w postanowieniu z dnia 19.03.2013 r. stwierdziło, że w okresie od 7.09.2012 r., tj. od dnia wydania przez SKO decyzji uchylającej decyzję Wójta Gminy w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia i przekazania sprawy organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia, do 13.02.2013 r., tj. złożenia zażalenia, jedynymi czynnościami podjętymi przez Wójta w toku ponownego rozpatrywania sprawy, było zawiadomienie o wszczęciu postępowania oraz wystąpienie do organów współdziałających o ponowne uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia. SKO stwierdziło, że w ww. okresie Wójt przez 4 miesiące pozostawał w beczynności, nie podejmując jakichkolwiek czynności w sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 291-293)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie³¹, w wyroku wydanym 23.10.2014 r., po rozpatrzeniu skargi L.G. na beczynność i przewlekłość postępowania Wójta:

- zobowiązał Wójta do wydania na rzecz skarżącej decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia w terminie 30 dni od daty otrzymania prawomocnego wyroku,
- stwierdził, że beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa,
- stwierdził prowadzenie postępowania w sposób przewlekły, z rażącym naruszeniem prawa.

(dowód: akta kontroli str. 294-308)

Kolejnym wyrokiem wydanym 10.09.2015 r. po rozpoznaniu skargi L.G. WSA:

- wymierzył Wójtowi grzywnę za niewykonanie wyroku WSA z 23.10.2014 r. w wysokości 16 tys. zł,
- stwierdził, że beczynność Wójta w zakresie niewykonania wyroku sądu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa,
- przyznał od Wójta na rzecz L.G. kwotę 8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 309-317)

Od wyroku WSA z 10.09.2015 r. Wójt wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, która do dnia zakończenia niniejszej kontroli nie została rozstrzygnięta.

(dowód: akta kontroli str. 318-321)

RIO w 2014 r. przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy za lata 2010-2013. Pismem z 10.12.2014 r. Prezes RIO poinformował o stwierdzonych nieprawidłowościach i uchybieniach, które w zakresie podatków i opłat m.in. dotyczyły:

²⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95.

²⁹ Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.

³⁰ niezakończone do dnia zakończenia kontroli.

³¹ dalej: WSA.

- wydania przez Wójta na rzecz swoich krewnych w linii prostej, 3 decyzji w sprawie udzielenia ulg podatkowych w łącznej kwocie 18.933 zł, z naruszeniem przepisu art. 132 w zw. z art. 15 § 1 Op,
- umorzenia zaległości podatkowych w łącznej kwocie 9.111 zł bez uzasadnienia interesu publicznego lub interesu podatników, tj. niezgodnie z zasadami udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych określonych w art. 67 lit. a § 1 pkt 3 Op.

(dowód: akta kontroli str. 107-108)

W celu wyeliminowania ww. nieprawidłowości, Prezes RIO zalecił przestrzeganie obowiązku wyłączenia się od załatwiania spraw swoich krewnych w linii prostej w zakresie zobowiązań podatkowych lub innych spraw normowanych przepisami prawa podatkowego oraz umarzania zaległości podatkowych w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym.

(dowód: akta kontroli str. 125)

W odpowiedzi na ww. zalecenia, pismem z 9.01.2015 r. Wójt poinformował Prezesa RIO, że: polecił pracownikom odpowiedzialnym za nieprawidłowości wyeliminowanie ich i postępowanie zgodnie z normami prawnymi; otrzymał postanowienie o wyznaczeniu organu właściwego do załatwiania spraw z tytułu zobowiązań podatkowych dla krewnych w linii prostej; polecił inspektorowi ds. wymiaru podatków odmawiać wszczęcia postępowania podatkowego w przypadkach przewidzianych przepisami prawa podatkowego; dołoży starań aby nie umarzać zobowiązań podatkowych bez ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 129-136)

Przeprowadzona w lipcu 2015 r. przez RIO kontrola mającą na celu sprawdzenie wykonania wniosków pokontrolnych wymienionych w cyt. piśmie z 10.12.2014 r. nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie postępowań związanych z udzielaniem ulg podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 137-153)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na urzędniczym stanowisku inspektora w Urzędzie od 1.07.2013 r. w zakresie ochrony środowiska zatrudniono jako inspektora do spraw obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego, informacji niejawnej, ochrony środowiska, rolnictwa i organizacji prac interwencyjnych i robót publicznych osobę z wykształceniem średnim (technik ekonomista). Stosownie do przepisu § 3 ust.2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych³² powinna to być osoba z wykształceniem wyższym.

(dowód: akta kontroli str. 81-82)

Wójt Gminy nie wyjaśnił przyczyn zatrudnienia na stanowisku urzędniczym inspektora osoby nieposiadającej wykształcenia wyższego. W złożonym wyjaśnieniu podał m.in., że w 2014 roku zagadnienie to badała RIO w ramach kontroli kompleksowej. Wskazał, że po złożeniu przez niego wyjaśnień, w których powołał się na art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, odstąpiono od zaleceń pokontrolnych w tej części kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 83-85)

2. W 5 postępowaniach w sprawie ustalenia warunków zabudowy, z 6 badanych, przekroczono 2-miesięczny termin załatwienia sprawy przewidziany w art. 35 § 3 Kpa dla spraw szczególnie skomplikowanych. W sprawie PP.6730.15.2015 AŁ decyzję wydano po 78 dniach od daty wpływu wniosku – z uwzględnieniem wyłączenia związanego z uzgadnianiem projektu decyzji, w sprawie PP 6730.26.2014 AŁ po 104 dniach, a sprawę PP.6730.12.2014 AŁ umorzono po 183 dniach, przy czym w ostatniej z wymienionych spraw, od dnia przyjęcia wniosku (7.04.2014 r.) do dnia złożenia prośby o umorzenie (23.09.2014 r.), tj. przez 169 dni nie podejmowano żadnych działań. Postępowania PP.6730.19.2015 AŁ i PP.6730.20.2015 AŁ, do dnia badania (25.01.2016 r.) nie zostały zakończone mimo upływu odpowiednio 105 i 77 dni od przyjęcia wniosków.

³² Dz.U. z 2014 r., poz. 1786 – minimalne wymagania w zakresie wykształcenia i stażu pracy na poszczególnych stanowiskach w urzędzie gminy określono w tabeli IV załącznika nr 3 do rozporządzenia; dalej: rozporządzenie RM w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Znaczący wpływ na przekroczenie terminu załatwienia wymienionych spraw miał długi okres czasu pomiędzy przyjęciem wniosków a przekazaniem projektów decyzji do uzgodnienia. W sprawie PP.6730.19.2015 AŁ projekt przekazano po 64 dniach, PP.6730.20.2015 AŁ po 36 dniach, PP.6730.15.2015 AŁ po 53 dniach, PP.6730.26.2014 AŁ po 69 dniach, PP.6730.19.2014 AŁ po 39 dniach.

W wymienionych postępowaniach nie zawiadamiano stron o niezakończonym terminie, z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, zgodnie z wymogiem art. 36 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 272-283)

Inspektor, do obowiązków którego należało prowadzenie postępowań w sprawach wydania warunków zabudowy, wyjaśnił m.in., że ww. przypadki przekroczenia terminu załatwienia spraw i przekazywania projektów decyzji Staroście do uzgodnienia były spowodowane nieterminowym wykonywaniem zleconych zadań przez urbanistę przygotowującego projekty decyzji oraz przeoczeniem pracownika wynikającym z dużej ilości prowadzonych spraw. W sprawie długiego okresu niepodejmowania działań w postępowaniu PP.6730.12.2014 AŁ inspektor wyjaśnił m.in., że było to spowodowane prośbą wnioskodawcy, który ze względu na spór z współwłaścicielami nieruchomości, rzutujący na dalsze losy inwestycji, zwrócił się o wstrzymanie działań do czasu rozstrzygnięcia sporu.

(dowód: akta kontroli str. 284-287)

W sprawie PP.6730.12.2014 AŁ postępowanie nie było zawieszane.

(dowód: akta kontroli str. 280-281, 286)

3. W 4 przypadkach³³ udzielono ulg podatkowych polegających na umorzeniu podatków od nieruchomości i rolnego w łącznej kwocie 6.508 zł i odroczeniu terminu zapłaty łącznego zobowiązania pieniężnego w kwocie 15.267 zł, bez ustalenia w prowadzonych postępowaniach podatkowych, przesłanek udzielania ulg podatkowych określonych w art. 67a § 1 Op, tj. bez wskazania jaki ważny interes podatnika lub interes publiczny stanowił uzasadnienie udzielenia ulgi oraz bez należytego ustalenia kondycji finansowej i majątkowej podatników. I tak:

- dokumentacja sprawy Fn.3121.1.2.2015 dotyczącej umorzenia podatku od nieruchomości za lata 2011-2013 w łącznej kwocie 4.617 zł, prowadzonej na wniosek 3 współwłaścicieli nieruchomości uzasadniony ich trudną sytuacją, zawierała oświadczenia majątkowe współwłaścicieli nieruchomości, z których wynikało, że jedna z tych osób nie otrzymywała żadnych dochodów, a dwie posiadały niskie dochody. Do oświadczenia majątkowego jednej z osób załączono zaświadczenie o zarobkach oraz kopie dowodów zapłaty za energię elektryczną, czynsz i gaz. W uzasadnieniu decyzji umarzającej podatek wskazano, że z dokumentów dostarczonych przez współwłaścicieli nieruchomości wynika, że są oni w trudnej sytuacji finansowej, a posiadane dochody zaspokajają tylko niezbędne wydatki. W związku powyższym Wójt mając na uwadze „ważny interes podatników” wyraził zgodę na umorzenie zaległego podatku. Podkreślono przy tym, że należności z tytułu podatku od nieruchomości za 2014 r. i 2015 r. były opłacone na bieżąco;
- w sprawie Fn.3123.1.10.2014 dotyczącej umorzenia podatku rolnego w kwocie 1.891 zł, prowadzonej na wniosek uzasadniony zniszczeniem plonów przez gradobicie i ciężką sytuacją materialną w związku ze spłatą kredytu, dokumentacja postępowania zawierała oświadczenie o stanie majątkowym z załączonymi fakturami za energię elektryczną i wodę oraz kopię protokołu oszacowania zakresu i wysokości szkód, z którego wynikało, że średnioroczna wartość produkcji wynosiła 212 tys. zł, a kwota obniżenia dochodu w wyniku szkód wyniosła 48 tys. zł. W uzasadnieniu decyzji udzielającej ulgę podatkową podano: (...) z przedstawionych dokumentów wynika, że czteroosobowa rodzina wnioskodawcy utrzymuje się z gospodarstwa rolnego o miesięcznym dochodzie na osobę po 750 zł. Wójt Gminy po dokładnym

³³ Fn.3123.1.1.2014 z 2.06.2014 r. – odroczenie terminu płatności łącznego zobowiązania pieniężnego w kwocie 1.106 zł, Fn.3123.1.2.2014 z 2.06.2014 r. – odroczenie terminu płatności łącznego zobowiązania pieniężnego w kwocie 14.161 zł, Fn.3123.1.10.2014 z 12.01.2015 r. – umorzenie podatku rolnego w kwocie 1.881 zł, Fn.3121.1.2.2015 z 8.04.2015 r. – umorzenie podatku od nieruchomości w kwocie 4.617 zł.

przeanalizowaniu sytuacji materialnej, uwzględniając gradobicie, postanowił przychylić się do prośby podatnika (...),

- w sprawach Fn.3123.1.1.2014 i Fn.3123.1.2.2014, dotyczących przesunięcia terminu rat podatkowych, uzasadnionych trudną sytuacją finansową, wynikającą z zaangażowania środków pieniężnych w przedsięwzięcia związane z produkcją rolną. Dokumentacja postępowań poza wnioskami podatników, nie zawierała innych materiałów uzasadniających treść wniosków. W decyzjach odraczających terminy płatności, Wójt wskazując na przesłanki wymienione w art. 210 § 5 Op, odstąpił od ich uzasadnienia.

(dowód: akta kontroli str. 330-332, 339-354)

W żadnej z ww. spraw, w toku postępowania nie ustalono informacji istotnych dla oceny sytuacji majątkowej podatników niezbędnych dla stwierdzenia, czy występuje i na czym polega ważny interes podatnika. Nie zbadano stanu i wielkości majątku nieruchomego i ruchomego będącego własnością podatników, a w szczególności posiadanych zasobów finansowych (oszczędności, lokaty). Nie zweryfikowano też, poza jednym przypadkiem, oświadczeń o osiągniętych dochodach. W sprawie dotyczącej udzielenia ulgi ze względu na szkody spowodowane gradobiciem, nie ustalono, czy podatnik posiadał stosowne ubezpieczenie i czy z tego tytułu przysługuje mu odszkodowanie.

Tym samym ww. ulgi podatkowe zostały udzielone bez dokładnego ustalenia kondycji majątkowej podatników, bez jednoznacznego ustalenia czy w danej sprawie wystąpiły nadzwyczajne losowe przypadki, powodujące niemożność uregulowania zobowiązania podatkowego, lub wykazania że zapłata tego zobowiązania spowoduje istotną szkodę dla podatnika.

Prowadzenie postępowań podatkowych należało do zadań inspektora w Referacie Finansowym Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 68, 11-41)

W sprawie przyczyn nieustalenia w ww. postępowaniach podatkowych informacji istotnych dla ich rozstrzygnięcia, inspektor wyjaśnił m.in., że posiadał wiedzę na temat sytuacji finansowej podatników, a wynikała ona również z informacji uzyskiwanej od pracowników opieki społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 335-336)

W aktach ww. spraw nie było dokumentacji o sytuacji finansowej podatników składanych przez pracowników opieki społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 330-332)

W decyzjach Fn.3123.1.1.2014 i Fn.3123.1.2.2014 wydanych 2.06.2014 r. bez uzasadnienia błędnie przywołano art. 210 § 5 Op jako podstawę prawną odstąpienia od uzasadnienia decyzji. Przywołana w tym przepisie zasada: „że można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględni ona w całości żądanie strony” nie dotyczy decyzji, na podstawie której przyznano ulgę w zapłacie podatku.

Na pytanie, dlaczego w decyzjach nieuzasadniano powodów udzielenia ulgi, w szczególności nie wskazywano ważnego interesu podatnika lub interesu społecznego stanowiącego przesłankę udzielenia ulgi, Wójt wyjaśnił: (...) *znana jest mi kondycja finansowa prawie wszystkich podatników na terenie Gminy. Wiele razy przed złożeniem wniosku dany wnioskodawca przychodzi do mnie przedstawiając swoją sytuację życiową. Ponadto nie zastosowano się do obowiązujących przepisów prawa ze względu na błędną interpretację tych przepisów.* Jednocześnie Wójt wyjaśnił, że powyższe braki w dokumentowaniu i uzasadnianiu wcześniejszych decyzji zostały wskazane przez RIO, w związku z czym odpowiedzialny pracownik został pouczone o bezwzględny obowiązek przestrzegania zasad dotyczących uzasadnień decyzji podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 355-356)

4. Decyzje podatkowe Fn.3123.1.1.2014 i Fn.3123.1.2.2014 z 2.06.2014 r., którymi odroczone terminy płatności rat łącznego zobowiązania pieniężnego w kwocie 15.267 zł zostały wydane z naruszeniem przepisu art. 132 § 2 Op. Stronami decyzji byli zstępni Wójta, a Wójt nie został wyłączony z załatwienia tych spraw.

Wójt wyjaśnił m.in., że organ omyłkowo nie wyłączył się z podjęcia wymienionych decyzji. Po uzyskaniu informacji o naruszeniu prawa, podjęto działania w celu wyeliminowania nieprawidłowości polegające na wystąpieniu do SKO o wyznaczenie innego organu do

załatwiania spraw, w których Wójt podlega wyłączeniu. SKO wydało postanowienie w sprawie wyznaczenia innego organu.

(dowód: akta kontroli str. 337-338)

Powyższe decyzje podatkowe zostały wydane przez Wójta przed wydaniem postanowienia przez SKO o wyznaczeniu innego organu właściwego do załatwiania spraw dotyczących zobowiązań podatkowych krewnych Wójta w linii prostej.

(dowód: akta kontroli str. 98-136)

5. W decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu: PP 6730.19.2014 AŁ z 12.09.2014 r. i PP.6730.15.2015 AŁ z 9.10.2015 r. nie określono, mimo wymogu wynikającego z art. 54 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁴, wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich. W treści decyzji zapisano, że konkretyzacja wymagań dotyczących ochrony tych interesów nastąpi na etapie pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 272-283)

Inspektor wyjaśnił m.in., że przedstawiona regulacja dotycząca ochrony interesów osób trzecich została ustalona przez Urbanistę przygotowującego projekty decyzji, na podstawie art. 63 ust. 2 upzp, zgodnie z którym decyzja o warunkach zabudowy nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza własności i uprawnień osób trzecich. Ponieważ postępowania nie ujawniły zagrożenia interesów osób trzecich, w decyzjach zastosowano powszechnie używaną formułę.

(dowód: akta kontroli str. 284-287)

6. Żadna z 5 badanych decyzji w sprawie udzielenia ulg podatkowych nie były opiniowane przez Skarbnika Gminy, mimo obowiązku określonego w § 7 pkt. 5 Regulaminu organizacyjnego, zgodnie z którym do zadań Skarbnika należy opiniowanie decyzji wywołujących skutki finansowe dla budżetu Gminy.

Na pytanie w sprawie przyczyn niewykonywania ww. obowiązku Skarbnik Gminy wyjaśniła: *(...) wysokość udzielanych ulg i umorzeń dokonywanych przez Wójta jest mi znana, ponieważ co kwartał wprowadzam je do sprawozdań Rb-27S o dochodach gminy. Jesteśmy małą gminą, gdzie Wójt osobiście zna sytuację materialną podatników. W przypadkach trudnych pracownik ds., wymiaru podatków pyta mnie o opinię.*

(dowód: akta kontroli str. 333-334)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. W postępowaniach PP.6730.15.2015 AŁ i PP. 6730.26.2014 AŁ, jako podstawę prawną zawiadomienia stron o możliwości wypowiedzenia się, przed wydaniem decyzji administracyjnej, co do zebranych dowodów i materiałów, wskazywano art. 61 § 4 Kpa, zamiast art. 10 § 1 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 272-283)

Inspektor wyjaśnił m.in., że przywołanie niewłaściwej podstawy prawnej w wymienionych zawiadomieniach było spowodowane przez niedopatrzenie i pośpiech. Podkreślił, że postępowania będące w toku i przyszłe będą prowadzone z zachowaniem większej staranności.

(dowód: akta kontroli str. 284-287)

Ocena cząstkowa

Stwierdzone przypadki nierealizowania obowiązków informowania stron o niezłatwieniu sprawy w terminie, nieustalenia przesłanek do udzielenia ulg podatkowych, niewyłączenia Wójta ze spraw dotyczących jego zstępnych, świadczą o nierzetelnym prowadzeniu spraw przez pracowników Urzędu. Ponadto, w okresie objętym kontrolą, na urzędniczym stanowisku inspektora zatrudniono osobę bez wymaganego wykształcenia wyższego.

2. Wykonywanie przez Gminę wybranych zadań dotyczących zbiorowych potrzeb wspólnoty

Opis stanu faktycznego

2.1. Infrastruktura wodno-kanalizacyjna i drogowa oraz gospodarka odpadami

1. Na terenie Gminy znajdują się 794 budynki mieszkalne (dane na koniec 2015 r.), z których wszystkie³⁵ podłączone były do zbiorczej sieci wodociągowej (ilość przyłączy

³⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm., dalej: upzp.

³⁵ dane wg sprawozdania z realizacji inwestycji w zakresie wodociągów i sanitacji wsi RRW-2 za lata 2011-2015.

wodociągowych prowadzących do budynków i gospodarstw wynosiła 1.010), a 119 z nich do sieci kanalizacyjnej (15,1%). Według danych na koniec 2000 r. do sieci wodociągowej podłączonych było 759 gospodarstw.

(dowód: akta kontroli str. 364-374)

Według danych GUS w 2014 r. w Gminie z sieci wodociągowej w latach 2011-2014 korzystało kolejno 93,5%, 93,6%, 93,7% i 96,5% ludności przy średniej dla powiatu odpowiednio 90,1%, 90,2%, 90,3% i 94,6% oraz dla województwa 93,4%, 93,6%, 93,7% i 96,2%. Z sieci kanalizacyjnej w Gminie korzystało w latach 2011-2014 kolejno 33,2%, 33,8%, 33,8% i 34% ludności wobec średniej dla powiatu odpowiednio 63,9%, 64%, 64,2% i 66,4% oraz dla województwa odpowiednio 76%, 77%, 77,5% i 80,4%.

(dowód: akta kontroli str. 375)

W sprawie niskiego wskaźnika ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej, Wójt Gminy wyjaśnił, że: (...) należy wziąć pod uwagę specyfikę gminy wiejskiej, w której na stosunkowo dużym obszarze występują w dużych odległościach małe skupiska ludności. (...) Budowa sieci kanalizacyjnej na terenie całej Gminy w ramach środków własnych budżetu gminy to wydatek przekraczający możliwości finansowe Gminy. Dlatego też w ubiegłych latach podjęta została decyzja o przystąpieniu do związku międzygminnego „Unia Miast i Gmin Dorzecza Regi” w ramach którego miały zostać wybudowane sieci kanalizacyjne. Odzwierciedleniem ekonomicznego uzasadnienia dla budowy sieci kanalizacyjnej jest wskaźnik równoważnej liczby mieszkańców nie mniejszy niż 120 osób na 1 km², co w przypadku Gminy Brojce nie jest osiągnięte (duże rozproszenie zabudowy oraz mała liczba mieszkańców). Dlatego z powodu braku efektu działań, jakim miała być budowa instalacji kanalizacyjnej, wystąpiono ze związku międzygminnego.

Ponadto budowa sieci kanalizacyjnej przy strukturze zabudowy jaka występuje na terenie Gminy byłaby nie tylko kosztowna dla budżetu Gminy ale również dla mieszkańców na etapie eksploatacji na co przykładem jest sąsiednia wiejska Gmina Rymań, gdzie skanalizowano niemal cały obszar gminy. Mieszkańcy Gminy Rymań. (...) Podejmując decyzję o rozbudowie sieci kanalizacyjnej należy wziąć pod uwagę również możliwości finansowe mieszkańców w kontekście późniejszej eksploatacji.

Gmina planuje w kolejnych latach skanalizowanie dwóch miejscowości Mołstowo i Żukowo z uwagi na możliwość wykorzystania już tam istniejącej sieci kanalizacyjnej, które należy jedynie zakończyć budową zbiorczej oczyszczalni ścieków. Natomiast w pozostałych miejscowościach Gminy prowadzona jest od 2012 roku polityka ukierunkowana na promowanie działań zmierzających do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków jako rozwiązanie korzystne ekonomicznie dla mieszkańców oraz przyjazne środowisku naturalnemu. Do końca 2015 roku powstało na terenie Gminy 45 przydomowych oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 376-378)

W celu poprawy infrastruktury wodno-ściekowej Gmina w 2011 r. dokonała zakupu i montażu instalacji uzdatniania wody w hydroforni Smokęcino (20,1 tys. zł) oraz w 2014 r. sfinansowała wykonanie kosztorysów dla stacji uzdatniania wody w Darzewie i Bielikowie (1,8 tys. zł). Ponadto Wójt podał, że: w 2012 r. zlecono (...) wykonanie dokumentacji projektowej na dwie oczyszczalnie ścieków w miejscowościach Mołstowo i Dargosław. Prace projektowe zakończono w lutym 2013 r. Gmina wydatkowała w 2014 r. na ten cel kwotę 11,1 tys. zł.

W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich³⁶ na lata 2007-2013, działanie 321 „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” w 2014 r. złożono 2 wnioski o dofinansowanie realizacji inwestycji: „Budowa biologicznej oczyszczalni ścieków w Mołstowie” oraz „Budowa biologicznej oczyszczalni ścieków w Dargosławiu”. Wniosek na budowę biologicznej oczyszczalni ścieków w Dargosławiu został pozytywnie rozpatrzony, a umowa o dofinansowanie³⁷ została zawarta z Samorządem Województwa Zachodniopomorskiego, na kwotę 423 tys. zł (75% kosztów kwalifikowanych) oraz druga umowa³⁸ na dofinansowanie operacji „Budowa biologicznej oczyszczalni ścieków w Mołstowie” na kwotę 236 tys. zł (75% kosztów kwalifikowanych).

³⁶ dalej: PROW.

³⁷ numer 00273-6921-UM1600396/14 z 26 listopada 2014 roku.

³⁸ numer umowy 00318-6921-UM1600426/14 z 25 maja 2015 roku.

Inwestycje miały być zrealizowane do 30 czerwca 2015 r. lecz z uwagi na zbyt krótki okres realizacji przedsięwzięć określony w umowach o dofinansowanie oraz brak możliwości wydłużenia terminu złożenia kompletnego wniosku o płatność w efekcie nie zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 384-385, 1090, 1125)

W budżecie Gminy na 2016 r. oraz w Wieloletniej Prognozie Finansowej³⁹ na lata 2016-2030 zaplanowane zostały wydatki z przeznaczeniem jako wkład własny na budowę oczyszczalni ścieków Dargosław w kwocie 83,6 tys. zł, na budowę oczyszczalni ścieków Mołstowo 30 tys. zł, na wykonanie dokumentacji projektowej oczyszczalni ścieków w miejscowości Żukowo – 28,2 tys. zł, dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków 20 tys. zł oraz budowę sieci wodociągowej przesyłowej na odcinku Bielikowo – Mołstowo – Łatno – 20 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 386)

W celu zachęcenia mieszkańców do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków Rada Gminy podjęła w 2012 r.⁴⁰ Uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków, zgodnie z którą kwota dofinansowania dla jednego przedsięwzięcia wynosiła 1 tys. zł. Według stanu na 31.12.2014 r.⁴¹ na 789 domów na terenie Gminy, 34 z nich (4,3% ogółu) posiadały przydomowe oczyszczalnie ścieków. W 2013 r. udzielono wsparcia na budowę 10 przydomowych oczyszczalni ścieków, w 2014 r. 8 i w 2015 r. 13. Kwota środków finansowych wydatkowanych na oczyszczalnie ścieków wyniosła w 2013 r. 10 tys. zł, w 2014 r. 8 tys. zł i w 2015 roku 13 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 386-389, 964-1087)

Stosownie do wymogów określonych w art. 3 ust. 3 pkt. 1-2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴² od maja 2015 r. Gmina prowadziła ewidencję zbiorników bezodpływowych, w której wg stanu na dzień 21.12.2015 r. ujęto 221 zbiorników.

Inspektor ds. pozyskiwania środków zewnętrznych, promocji gminy i ochrony środowiska wyjaśnił: *w kwietniu 2014 r. Wydział Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego w Szczecinie skierował pytanie do tutejszego Urzędu o prowadzenie gminnej ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni. Na skutek tego pisma Wójt Gminy polecił sporządzenie takiej ewidencji dla gminy Brojce. W tym celu przeprowadziłem kampanię społeczną w formie plakatów, informacji prasowych w Internecie pod adresem „superportal24.pl” oraz za pomocą mediów społecznościowych i strony internetowej Urzędu. Kontynuacja tej akcji została zaplanowana również na 2016 rok. Ewidencje sporządzono na podstawie informacji zawartych w kartach zgłoszeniowych dostarczonych przez mieszkańców Gminy na moje stanowisko. Od maja 2015 r. do chwili obecnej ewidencja cały czas jest aktualizowana o nowe zgłoszenia otrzymane od mieszkańców oraz na podstawie informacji pozyskanych przez Urząd w wyniku realizacji przydomowych oczyszczalni ścieków.*

(dowód: akta kontroli str. 390-398)

Obsługę mieszkańców Gminy w zakresie gospodarki wodno-ściekowej realizowała Spółka P., której Gmina w 2002 r. wydzierżawiła sieć wodociągową i kanalizacyjną⁴³ w celu wykonywania zadań wynikających z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę na podstawie zezwolenia z 27 marca 2002 r.⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 399-409)

Według danych przekazanych przez Spółkę P. na podstawie art. 29 ust. 2 lit. f ustawy o NIK⁴⁵, koszt jednostkowy poboru i uzdatniania wody (wydajność⁴⁶) zmniejszył się od

³⁹ dalej: WPF.

⁴⁰ Uchwała nr XX/93/2012 Rady Gminy Brojce z dnia 19 października 2012 r., Dz. Urz. Woj. z 2012 r., poz. 2939.

⁴¹ dane na podstawie sprawozdania RRW-2 za 2014 rok.

⁴² Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm., dalej: ustawa o utrzymaniu czystości.

⁴³ umowa z dnia 11 października 2002 r.

⁴⁴ decyzja Zarządu Gminy z 27 marca 2002 r. w sprawie zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

⁴⁵ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2015 r., poz. 1096), dalej: ustawa o NIK.

3,10 zł/m³ w 2011 r. do 2,94 zł/m³ w 2015 r. Stawki opłat za wodę w 2011 r. i 2012 r. wynosiły 2,80 zł za 1m³ wody, w latach 2013-2015 – 3,09 zł, Przerwy w dostawie wody pitnej w latach 2011 – 2015 były minimalne i wynosiły odpowiednio w kolejnych latach 31 godzin, 18 godzin, 23 godziny, 15 godzin i 18 godzin, stąd wskaźnik skuteczności osiągał pożądaną wartość bliską zeru i wynosił odpowiednio 0,003539, 0,002055, 0,002626, 0,001712, 0,002055. Źródła pozyskania wody dla mieszkańców Gminy stanowiło 21 studni głębinowych, które umożliwiały dostarczenie wody w ilości 879 m³/dobę, znacznie przekraczającej średnie zapotrzebowanie na wodę w ilości 373 m³/dobę. Wskaźnik dostępności wody (możliwość dostarczania wody w stosunku do potrzeb) wynosił 2,36.

W latach 2011-2015 do zbiorczej kanalizacji sanitarnej odprowadzono ścieki w ilościach odpowiednio 29,4 tys. m³, 30,3 tys. m³, 29,0 tys. m³, 29,2 tys. m³ i 29,0 tys. m³. Rzeczywiste koszty odprowadzania ścieków (w przeliczeniu na jednostkę objętości ścieków) wyniosły odpowiednio 8,82 zł/m³, 6,31 zł/m³, 6,36 zł/m³, 5,48 zł/m³ i 5,78 zł/m³.⁴⁷ Stawki opłat za odprowadzanie ścieków wynosiły odpowiednio 6,40 zł/m³, 6,40 zł/m³, 7,03 zł/m³, 7,60 zł/m³, 7,60 zł/m³. Łączne przychody, z wyjątkiem 2011 r. gdzie odnotowano stratę w wysokości 67,6 tys. zł (koszt 259,5 tys. zł), przewyższały koszty ich odprowadzania w 2012 r. o 15,9 tys. zł (koszt 259,5 tys. zł), w 2013 r. o 21,3 tys. zł (koszt 184,3 tys. zł), w 2014 r. o 59,2 tys. zł (koszt 160,2 tys. zł) oraz o 54,0 tys. zł (koszt 167,8 tys. zł) w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 364-373, 379-382)

W latach 2011-2015 Rada Gminy nie uchwałała dopłat do cen wody i ścieków dla mieszkańców Gminy. Uchwała o dopłacie do 1m³ zużytej wody i do 1m³ odprowadzonych ścieków na terenie Gminy została podjęta przez Radę Gminy Brojce w dniu 28 grudnia 2015 r., która obowiązuje od 25 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 387, 410)

2. Długość dróg gminnych w okresie objętym kontrolą nie uległa zmianie i wynosiła 24 km. Według danych przedstawionych w zestawieniu dróg gminnych sporządzonych przez Inspektora ds. inwestycji i remontów drogi gminne o nawierzchni bitumicznej (4 km) znajdowały się w dobrym stanie a pozostałe drogi o nawierzchni żwirowej (20 km) w stanie zadowalającym, przy czym ocena stanu dróg nie została udokumentowana. W roku 2000 łączna długości sieci dróg gminnych wynosiła 21 km, w całości o nawierzchni żwirowej – w stanie dobrym. Wszystkie 19 miejscowości na terenie Gminy było skomunikowanych drogami co najmniej gminnymi. W okresie objętym kontrolą nie budowano, ani nie dokonywano całościowego remontu dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 419-420, 423, 450)

W sprawie sposobu oceny stanu dróg gminnych Wójt wyjaśnił, że: *dokonano jej na podstawie bieżącej obserwacji dróg gminnych dokonywanej przez pracownika odpowiedzialnego za drogi podczas codziennej pracy jak również na podstawie wiedzy związanej z koniecznością zlecenia napraw i konserwacji nawierzchni dróg.*

(dowód: akta kontroli str. 444-446)

Długość dróg powiatowych na terenie Gminy, w okresie objętym kontrolą, nie uległa zmianie i wynosiła 37,9 km (0,321 km/km² powierzchni gminy), z czego 33,605 o nawierzchni bitumicznej o zadowalającym stanie, 2,254 km o nawierzchni brukowej – o zadowalający stan oraz 2,042 km dróg o nawierzchni gruntowej, których stan nawierzchni uległ pogorszeniu w latach 2013 i 2014 i został zakwalifikowany jako stan niezadowalający.

(dowód: akta kontroli str. 452-454)

Wydatki na konserwację i utrzymanie dróg gminnych (odśnieżanie, bieżące naprawy) w latach 2011-2013 wyniosły 87,6 tys. zł (2011 r.), 89,5 tys. zł (2012 r.), 76,2 tys. zł (2013 r.) i uległy zmniejszeniu w latach 2014-2015 do wysokości odpowiednio 26,9 tys. zł i 21,7 tys. zł. W przeliczeniu na km długości dróg, wydatki na ich utrzymanie wyniosły w latach 2011-2013 od 3,7 tys. zł do 3,1 tys. zł, a w 2014 r. 1,1 tys. zł oraz w 2015 r. 0,9 tys. zł. Wydatki inwestycyjne na drogi gminne dotyczyły budowy w 2011 r. najazdu w m. Przybiernowo z drogi powiatowej na gminną (8,5 tys. zł), budowie chodników w Bielikowie, Pruszczu, Dargosławiu, Grądach (85,3 tys. zł w 2012 r., 57,3 tys. zł w 2013 r.,

⁴⁶ według metodologii z opracowania Wiesława Wańkowicza „Wskaźniki realizacji usług publicznych” str. 46-47, link: http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/pri_wru.pdf.

⁴⁷ dane PUWiS.

12,4 tys. zł w 2014 r. oraz 148,9 tys. zł w 2015 r.), modernizacji drogi do Kolonii 3 i przy Orliku w Brojcach (163,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 442-443)

W sprawie przyczyn zmniejszenia w 2014 i 2015 roku nakładów na bieżące utrzymanie i konserwację dróg gminnych Skarbnik Gminy wyjaśniła: *nie ma żadnych ustaleń, wytycznych odnośnie wydatków na odśnieżanie i bieżącą konserwację dróg w gminie. Wydatki planowane są na podstawie poniesionych wydatków w latach wcześniejszych. Wysokość wydatków uzależniona jest również od warunków atmosferycznych zimą. W 2011 r. na odśnieżanie dróg gminnych wydaliśmy 34,1 tys. zł, a w latach 2012-2015 średnio rocznie po ok. 6 tys. zł.*

(dowód: akta kontroli str. 455-456)

W odniesieniu do dróg wojewódzkich Gmina w 2014 r. poniosła wydatki na współfinansowanie zadania „Przebudowa drogi nr 105 – przejście przez m. Kiełpino” w wysokości 150 tys. zł oraz wykonanie przewiertu pod drogą w Smokęcinie w wysokości 1,9 tys. zł.

Zakres robót inwestycyjnych na drogach powiatowych znajdujących się na terenie Gminy finansowanych przez powiat dotyczył przebudowy mostu wraz z odcinkiem drogi powiatowej Brojce – Strzykocin⁴⁸ w 2012 r. finansowany przez powiat Gryficki (1.010,2 tys. zł), przebudowy 3 odcinków drogi powiatowej w Brojcach w 2013 r. (196,6 tys. zł), przebudowy odcinków dróg w Dargosławiu oraz budowy chodników w Dargosławiu, Tapadłach i Stołążu w 2014 r. (409,3 tys. zł).

Wydatki Gminy na roboty na drogach powiatowych w 2011 r. (191,9 tys. zł) dotyczyły modernizacji drogi Jana Dąbskiego w Gryficach, budowy chodników w m. Przybiernowo i Mołstowo oraz współfinansowania z powiatem dokumentacji na przebudowę mostu Brojce-Strzykocin, w 2012 r. (117,3 tys. zł) dotyczyły współfinansowania z powiatem dokumentacji na przebudowę mostu Brojce-Strzykocin i budowy chodnika w m. Mołstowo, w 2014 r. (29,7 tys. zł) dotyczyły budowy chodnika w m. Darzewo, w 2015 r. (121,9 tys. zł) dotyczyły budowy chodników w m. Pruszcz, Dargosław i Darzewo wykonane przez Gminę z materiałów przekazanych przez Powiat.

Na oświetlenie dróg wydatkowano w latach 2011 – 2015 w kolejnych latach 163,2 tys. zł, 264,8 tys. zł, 138,8 tys. zł i 194,5 tys. zł. Oświetlenie dróg dotyczyło tylko obszarów zabudowanych.

(dowód: akta kontroli str. 442, 452-453, 1125, 1157, 1244)

3. W związku z wprowadzeniem od 1 lipca 2013 r. nowych zasad gospodarki odpadami, na terenie Gminy zorganizowano system ich odbioru od mieszkańców, zgodnie z wymogami ustawy o utrzymaniu czystości. Rada Gminy 7 grudnia 2012 r. przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy⁴⁹. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1-3 ww. ustawy ustalono w nim wymagania w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych z gospodarstw domowych, zasady dotyczące rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do ich zbierania oraz częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów.

Zgodnie z art. 6l oraz art. 6n ust. 1 powołanej ustawy, Rada Gminy uchwałami z 7 marca 2013 r. i 12 lipca 2013 r. określiła terminy i tryb uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi⁵⁰ oraz wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości⁵¹.

⁴⁸ most nr 14090062 na rzece Mołstowej w ciągu drogi nr 0131Z Brojce Strzykocin km 0+492.

⁴⁹ Uchwała Nr XXII/104/2012 Rady Gminy Brojce z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Brojce (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2013 r., poz. 766).

⁵⁰ Uchwała Nr XXVI/117/2013 Rady Gminy Brojce z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości na terenie gminy Brojce (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2013 r., poz. 1493).

⁵¹ Uchwała Nr XXVII/118/2013 Rady Gminy Brojce z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie gminy Brojce (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2013 r., poz. 1494) zmieniona Uchwałą Nr XXX/138/2013 Rady Gminy Brojce z dnia 12 lipca 2013 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie gminy Brojce (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2013 r., poz. 2965).

Na wykonywanie usług odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Gminy podpisano umowy na okres od 1.07.2013 r. do 31.12.2014 r., z wynagrodzeniem ryczałtowym 21.681 zł miesięcznie oraz w okresie od 1.01.2015 r. do 31.12.2016 r., z wynagrodzeniem ryczałtowym 21.060 zł miesięcznie.

(dowód: akta kontroli str. 457-469)

Stawki opłat ustalonych przez Gminę liczone były od osoby i w okresie od 1.01.2013 r. do 31.01.2015 r. wynosiły 8,50 zł za odpady niesegregowane oraz 6,80 zł za odpady selektywne⁵². Od 1.02.2015 r. stawka ustalona została w wysokości 10,00 zł za odpady niesegregowane oraz 6,00 zł za odpady selektywne⁵³.

Dochody uzyskane przez Gminę z tytułu opłat za wywóz odpadów w II półroczu 2013 r., w 2014 r. i w 2015 r. wyniosły odpowiednio 124 tys. zł, 276,3 tys. zł oraz 319,7 tys. zł (172,3 tys. zł w I półroczu 2015 r.). Wydatki związane z funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami wyniosły w tym okresie odpowiednio 91,4 tys. zł, 173,4 tys. zł i 190,8 tys. zł, przy czym koszt wyniósł 130 tys. zł, 260,2 tys. zł i 252,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 470)

W kontrolowanym okresie na Gminę nie były nakładane kary w zakresie funkcjonowania systemu gospodarki odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 472)

W związku z funkcjonowaniem nowego systemu gospodarki odpadami Wójt podał, że: *nie wystąpiły problemy z związane z realizacją usługi. Jednakże Urząd spotkał się z problemami dotyczącymi systemu komputerowego do ewidencji opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. (...).*

(dowód: akta kontroli str. 473-474)

2.2. Edukacja publiczna na terenie Gminy

W latach szkolnych 2011/2012–2015/2016, zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁵⁴ Gmina prowadziła: Szkołę Podstawową w Brojcach⁵⁵ wraz z Filią w Dargosławiu⁵⁶ i Gimnazjum w Brojcach⁵⁷.

1. Na terenie Gminy zapewniono dzieciom możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego i realizację rocznego przygotowania przedszkolnego. W kontrolowanym okresie na terenie Gminy wychowanie przedszkolne realizowane było w oddziałach przedszkolnych przy SP oraz Filii SP w latach 2011/2012, 2012/2013 i 2014/2015 w 3 oddziałach oraz w 2013/2014 roku w 4 oddziałach. Ponadto w latach 2013-2014 w Niepublicznym Punkcie Przedszkolnym w Brojcach prowadzonym przez Fundację Familijny Poznań.

W latach 2014/2015 i 2015/2016 komisja rekrutacyjna kwalifikowała dzieci do 2 oddziałów przedszkolnych w SP i 1 w Filii SP o łącznej liczbie 75 miejsc. Do oddziałów przedszkolnych przyjęto wszystkie zgłoszone dzieci. W latach szkolnych 2011/2012 do 2015/2016 opieką przedszkolną objęto łącznie 77, 75, 87, 56 i 62 dzieci. Na terenie Gminy zamieszkiwało w tym okresie odpowiednio 178, 181, 185 i 158 dzieci w wieku 3 – 5 lat.

Poza terenem Gminy przebywało i uczęszczało do innych placówek w latach szkolnych 2011/2012 do 2014/2015 odpowiednio 14, 13, 27, 24 dzieci zameldowanych na terenie Gminy. Poza granicami kraju przebywało w tym okresie odpowiednio 3, 5, 15 i 21 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 86, 477-479, 489, 497-511, 1245)

W przedłożonej informacji, Kierownik Zespołu Ekonomiczno – Administracyjnego Szkół w Brojcach podał, że Gmina, zgodnie z art. 1 pkt. 4 lit. f. ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw⁵⁸, w oparciu istniejącą

⁵² Uchwała Nr XXVI/119/2013 Rady Gminy Brojce z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalania stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Brojce (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2013 r., poz. 1495).

⁵³ Uchwała Nr IV/13/2014 Rady Gminy Brojce z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie wyboru metody ustalania stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Brojce (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2015 r., poz. 374).

⁵⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm., dalej: ustawa o systemie oświaty.

⁵⁵ dalej: SP.

⁵⁶ dalej: Filia SP.

⁵⁷ dalej: Gimnazjum.

⁵⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.

bazę oświatową będzie też w stanie zapewnić od 1 września 2017 r. opiekę przedszkolną wszystkim zamieszkałym na jej terenie dzieciom w wieku 3-6 lat poprzez możliwość utworzenia 5 punktów przedszkolnych w budynkach świetlic wiejskich w Bielikowie, Brojcach, Dargosławiu, Kiełpinie i Przybiernowie. Przewidywana liczba dzieci w wieku 3-6 lat w roku 2017 będzie wynosiła 180, tj. więcej o 105 niż aktualna liczba miejsc w oddziałach przedszkolnych.

(dowód: akta kontroli str. 477-479)

Wójt wyjaśnił, że: *Gmina posiada świetlice w Bielikowie, Brojcach, Kiełpinie i Przybiernowie, które posiadają doskonałe warunki i są po generalnych remontach, a w Dargosławiu została nowo wybudowana w 2011 r. Wszystkie posiadają pełne zaplecze sanitarne oraz kuchnie i w razie potrzeby od 1 września możliwe będzie uruchomienie tam punktów przedszkolnych po około 20 dzieci na punkt. Punkty zostały dobrane tak aby ograniczyć odległość dowożenia dzieci do tych punktów poniżej 3 km.*

(dowód: akta kontroli str. 1241)

2. Gmina, stosownie do art. 19 ustawy o systemie oświaty, kontrolowała spełnianie obowiązku nauki przez młodzież zamieszkałą na terenie Gminy. Prowadzone przez Gminę szkoły, zgodnie z 17 ust. 1 cyt. Ustawy, umożliwiały wszystkim dzieciom zamieszkałym na jej terenie spełnianie obowiązku szkolnego. Według danych GUS współczynnik skolaryzacji⁵⁹ w Gminie na poziomie szkoły podstawowej wynosił w latach 2011-2014 odpowiednio 91,0%, 88,4%, 91,0% i 86,8% a na poziomie gimnazjum 72,5%, 66,4%, 70,4% i 62,6%.

Liczba uczniów w SP z Filią SP w latach 2011/2012 – 2015/2016 wynosiła odpowiednio 343, 346, 347, 331 i 335 (bez grupy „0” odpowiednio 266, 270, 260, 275 i 273). Liczba dzieci podlegających obowiązkowi nauki w szkole podstawowej w latach 2011 – 2014 wynosiła odpowiednio 303, 318, 304 i 337. Odsetek realizujących obowiązek szkolny wyniósł odpowiednio 87,8%, 85,2%, 85,5% i 81,3%. Zgodnie z wymogami określonymi w art. 61 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, liczebność oddziałów w klasach I – III zawierała się w przedziale od 13 do 27 uczniów.

Liczba uczniów podlegająca obowiązkowi szkolnemu w gimnazjum w latach 2010/2011 – 2013/2014 wynosiła odpowiednio 122, 129, 123 i 149, z których w Gimnazjum realizowało go odpowiednio 108 (89%), 98 (75%), 107 (86%) i 107 (72%) uczniów.

Wskaźnik pełnozatrudnionych nauczycieli w przeliczeniu na 100 uczniów SP i Gimnazjum w latach 2011-2015 wynosił kolejno 11,3, 11,9, 10,9, 11, 11,3. Powierzchnia pomieszczeń lekcyjnych przypadająca na jednego ucznia w SP i Filii SP wynosiła od 2,7 m² do 2,8 m² a w Gimnazjum odpowiednio w latach 2011-2014: 3,94 m², 4,34 m², 3,98 m² i 3,98 m².

(dowód: akta kontroli str. 482-483, 492-496, 513-514, 562-563, 588)

Wydatki ponoszone przez Gminę na oświatę w latach 2011-2014 wyniosły odpowiednio 3.664,9 tys. zł, 4.515,7 tys. zł, 4.81,4 tys. zł, 4.040,2 tys. zł, a w 2015 (za 3 kwartały) wyniosły 3.457,4 tys. zł. W wydatkach tych wydatki bieżące stanowiły odpowiednio 3.661,3 tys. zł, 4.172,1 tys. zł, 4.166,3 tys. zł 4.039,8 tys. zł i 3.457,4 tys. zł. Wydatki bieżące w przeliczeniu na dziecko korzystające z opieki przedszkolnej i szkolnej⁶⁰ wyniosły w kolejnych latach 8,1 tys. zł, 9,4 tys. zł, 8,9 tys. zł, 8,9 tys. zł i 7,7 tys. zł. Udział środków pochodzących z subwencji w wydatkach ogółem wyniósł odpowiednio 81,5%, 71,6%, 76,4%, 79,6% i 81,4%.

(dowód: akta kontroli str. 482-483, 492-496, 514-515, 563-571)

W sprawie wzrostu w 2012 r. wydatków na oświatę, Kierownik ZEAS wyjaśnił, że: wzrost wydatków na oświatę z 3.664,9 tys. zł, w 2011 r. do 4.515,7 tys. zł w 2012 r. nastąpił z powodu wzrostu wynagrodzeń nauczycieli (376 tys. zł) oraz wydatków na remont sali sportowej przy Gimnazjum (ok. 210 tys. zł). W 2012 r. zakupiono samochód (bus) do przewozu uczniów niepełnosprawnych (134 tys. zł) i nastąpił wzrost kosztów dowożenia dzieci niepełnosprawnych (ok. 56 tys. zł), w tym wynagrodzenie kierowcy busa. Ponadto 75 tys. zł zostało wydatkowane na zakup wyposażenia szkół i zmodernizowanej sali sportowej.

⁵⁹ dane GUS z Banku Danych Lokalnych <https://bdl.stat.gov.pl/BDL>; stopa skolaryzacji to odsetek osób uczących się obliczany w stosunku do liczby ludności w określonym przedziale wiekowym, według podziału na odpowiednie etapy kształcenia.

⁶⁰ dotyczy wydatków bieżących na jednego ucznia (z wyłączeniem paragrafów majątkowych).

(dowód: akta kontroli str. 1246)

Większość wydatków w dziale 801-Oświata i wychowanie przeznaczono na wynagrodzenia osobowe pracowników z pochodnymi, w tym na wynagrodzenia nauczycieli⁶¹ odpowiednio: 2.430,5 tys. zł, 2.806,5 tys. zł, 2.820,6 tys. zł, 2.857,9 tys. zł i 2.225,2 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 66,3%, 62,1%, 65,9%, 70,7% i 64,4% wydatków działu. Wynagrodzenia nauczycieli w latach 2011-2014 były zbliżone do średnich wynagrodzeń nauczycieli określonych w art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela⁶² i stanowiły od 94% do 118% tej średniej, zmiennie w analizowanych okresach i stopniach awansu zawodowego.

(dowód: akta kontroli str. 482-483, 492-496, 514-515, 563-571)

Kierownik ZEAS wyjaśnił, że: *wzrost wydatków na wynagrodzenia w 2012 r. w stosunku do 2011 r. nastąpił z powodu zwiększonego zatrudnienia nauczycieli z 51 w 2011 r. do 53 w 2012 r. Ponadto w grupie nauczycieli zwiększył się udział nauczycieli o stopniu awansu zawodowego nauczyciela dyplomowanego z 18 w 2011 r. do 21 w 2012 r. W 2012 r. również dokonana została podwyżka wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli wprowadzona rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 lipca 2012 r. zmieniającym wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego. Wzrost wynagrodzeń z tego tytułu nastąpił o około 6,5%.*

(dowód: akta kontroli str. 1246)

W latach 2011–2014 100% uczniów SP z Filią SP oraz Gimnazjum ukończyło szkołę. Z egzaminów zewnętrznych (sprawdzian szóstoklasistów i egzamin gimnazjalny) absolwenci SP z Filią SP w 2011 r., a absolwenci Gimnazjum w 2012 r. uzyskali wyniki wyższe niż średnia w szkołach w powiecie natomiast w pozostałych latach okresu 2011-2015 uzyskiwali niższe wyniki niż średnia dla szkół w powiecie oraz w województwie.

Wyniki sprawdzianów szóstoklasistów w latach 2011-2014 wyniosły 24,6%, 16,4%, 19,8%, i 22,5% a w 2015 roku 55,5% (część pierwsza sprawdzianu) i 69,7% (część druga), przy średniej dla powiatu wynoszącej 23,7%, 21,1%, 21,3% i 23,4% i w 2015 roku 59,9% (część pierwsza sprawdzianu) i 72,0% (część druga), a dla województwa: 24,4%, 21,9%, 23,0% i 24,9% a w 2015 r. 64,9% (część pierwsza sprawdzianu) i 76,7% (część druga). Średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego w latach 2011–2015 (łącznie z części humanistycznej, matematyczno-przyrodniczej, języka angielskiego i języka niemieckiego) wyniosły kolejno 40,8%, 54,7%, 42,3%, 48,2% i 41,4%, podczas gdy przeciętne wyniki w szkołach powiatu wynosiły 57,4%, 53,6%, 51,5%, 55,9% i 51,9%, zaś w województwie – 50,4%, 55,3%, 52,2%, 55,9% i 55,8%.

(dowód: akta kontroli str. 482-483, 492-496, 514-515, 563-571)

W sprawie podjętych działań w zakresie poprawy wyników nauczania w latach 2011-2015 Wójt wyjaśnił m.in., że: *podejmowano działania w zakresie organizacji procesu kształcenia, doskonalenia nauczycieli, poprawy warunków nauczania i wyposażenia szkół oraz monitorowanie gminnej oświaty. W ramach organizacji procesu kształcenia prowadzono dodatkowe zajęcia dydaktyczne ponad normatywną siatkę godzin, w tym organizację zespołów wyrównawczych, rozwijanie uzdolnień i zainteresowań na kółkach przedmiotowych. Na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli z budżetu Gminy wydatkowano w latach 2011–2014 kolejno 7,4 tys. zł, 15,3 tys. zł, 12,0 tys. zł, 9,6 tys. zł. W ramach dbałości o wszechstronny rozwój uczniów przez udział w olimpiadach, konkursach i projektach. W latach 2011-2012 realizowano projekt „Indywidualizacja procesu nauczania i wychowania uczniów klas I-III szkoły podstawowej w Gminie Brojce” w ramach POKL⁶³ Narodowa Strategia Spójności, Priorytet IX - Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach, Działanie 9.1. Wyrównanie szans edukacyjnych uczniów z grup o utrudnionym dostępie do edukacji oraz zmniejszenie różnic w jakości usług edukacyjnych” o wartości 55,4 tys. zł, którym objęto 100% uczniów klas młodszych oraz projekt realizowany w latach 2012-2014 „Rozbudzić pasje” – projekt zrealizowany w SP i Gimnazjum w ramach tego samego programu z dofinansowaniem 1.166,2 tys. zł, którym objęto 251 uczniów klas I-II*

⁶¹ w latach 2011–2014 w przeliczeniu na pełne etaty w Gminie zatrudnionych było kolejno 41,8, 43,4, 42,8, 44,1 i 44,7 nauczycieli.

⁶² Dz.U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.

⁶³ Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

oraz 46 uczniów klas VI. Baza oświatowa jest w dobrym stanie i zapewnia miejsca dla ok. 450 uczniów i wychowanków objętych nauczaniem w Gminie. Szkoły zostały należycie wyposażone w pomoce naukowe i niezbędny sprzęt dydaktyczny.

(dowód: akta kontroli str. 582-587)

3. W latach szkolnych 2011/2012–2014/2015 wszystkim uprawnionym dzieciom zapewniono bezpłatny transport z miejsca zamieszkania do szkół. Liczba dzieci korzystających z dowożenia utrzymywała się w okresie objętym kontrolą na zbliżonym poziomie, i tak do SP 95, 114, 45 i 81 dzieci, do Filii SP 29, 50, 28 i 41 dzieci, do Gimnazjum 84, 75, 73 i 87 uczniów. Koszt dowozu w przeliczeniu na 1 ucznia w latach 2011-2014 wyniósł odpowiednio 1.262 zł, 1.380 zł, 1.620 zł i 1.426 zł, przy wydatkach ponoszonych odpowiednio 297,9 tys. zł, 494,5 tys. zł, 335,4 tys. zł, 325,2 tys. zł. Wzrost wydatków związanych z dowozem dzieci w 2013 r. związany był z zakupem busa do przewozu dzieci niepełnosprawnych za 134,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.482-483, 490, 552-561, 564)

W sprawie podejmowanych działań w celu racjonalizacji wydatków na oświatę, Wójt wyjaśnił, że: działania w tym zakresie były prowadzone w okresie poprzedzającym okres objęty kontrolą i polegały na reorganizacji szkół w 1999 r. oraz likwidacji w sierpniu 2004 r. Szkoły Podstawowej w m. Przybiernowo. W okresie objętym kontrolą działania Gminy polegały na pozyskiwaniu środków zewnętrznych przeznaczonych na sfinansowanie zadań edukacyjnych. Dzięki tym środkom można było zwiększyć ofertę edukacyjną szkół, tj. w 2011 r. „Indywidualizacja procesu nauczania i wychowania uczniów klas I-III w Gminie Brojce” finansowanego ze środków POKL (wartość projektu i dofinansowania 55,4 tys. zł), w latach 2012-2013 ze środków Fundacji Rozwoju Wsi Polskiej pn. „Wyrównywanie szans edukacyjnych młodzieży z terenów wiejskich w formie wsparcia nauki j. angielskiego” o wartości dofinansowania 27,2 tys. zł, w latach 2012-2014 „Rozbudzić pasję” w ramach POKL o wartości 1.251,4 tys. zł, w tym dofinansowanie w wysokości 1.166,2 tys. zł, w 2012 r. „Lepsze oddziały przedszkolne – lepsza przyszłość” w ramach POKL o wartości 261,6 tys. zł, w latach 2011-2015 z MEN „Radosna Szkoła” – 14 tys. zł, „Zakup wyposażenia świetlic szkolnych” – 30 tys. zł, „Książki naszych marzeń” 2,2 tys. zł. Na dokształcanie nauczycieli zaplanowano w latach 2011-2015 kolejno 17 tys. zł, 18,7 tys. zł, 20,3 tys. zł, 21,1 tys. zł i 21,1 tys. zł. Zrealizowano je w wysokościach odpowiednio 7,4 tys. zł, 15,3 tys. zł, 12 tys. zł, 9,6 tys. zł i 5,5 tys. zł (za 3 kwartały 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 482-483, 589-594)

2.3. Realizacja zadań w zakresie pomocy społecznej

Na terenie Gminy zadania wynikające z ustawy o pomocy społecznej realizowane były przez Ośrodek Pomocy Społecznej⁶⁴, w tym dożywianie dzieci, organizacja i świadczenie usług opiekuńczych, ponoszenie kosztów pobytu mieszkańców Gminy w domu pomocy społecznej, przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych i celowych. Kierownik OPS poinformował, że w latach 2011–2015 przy realizacji zadań nie współpracował ze stowarzyszeniami, fundacjami i organizacjami wyznaniowymi.

(dowód: akta kontroli str. 595-596)

W latach 2011-2014, wg danych GUS, udział osób w gospodarstwach domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w odniesieniu do ludności ogółem wynosił 29,3% , 29%, 29,3% i 25,7%. Był on wyższy od średniej dla powiatu 12,3%, 12,6%, 12,6% i 11% oraz województwa 9,6%, 9,7%, 9,7% i 8,5%. Ilość osób objętych pomocą środowiskową malała i wynosiła w kolejnych latach 1.127, 1.116, 1.122 i 983 osoby.

(dowód: akta kontroli str. 767)

Wydatki na pomoc społeczną w latach 2011-2015 wyniosły⁶⁵ 4.064,6 tys. zł, 4.255,9 tys. zł, 4.002,9 tys. zł, 3.857,8 tys. zł i 3.934,8 tys. zł. W przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosiły odpowiednio 1.058 zł, 1.108 zł, 1.045 zł, 1.007 zł i 1.024 zł.

W latach 2011-2014 w OPS zatrudniano od 6 do 8 osób, w tym minimum 3 pracowników socjalnych (3 w latach 2011 i 2012, 4 w 2013 r. i 5 w 2014 r.), tj. zgodnie z przepisem art. 110 ust. 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁶⁶.

⁶⁴ dalej: OPS.

⁶⁵ sprawozdanie Rb-28 S dział 852-Pomoc społeczna.

⁶⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 163 ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej.

Wydatki Gminy na utrzymanie OPS wyniosły w latach 2011–2014 kolejno 224,4 tys. zł, 195,4 tys. zł, 222,4 tys. zł i 158,5 tys. zł, w tym na wynagrodzenia 203,2 tys. zł (5,0% wydatków na pomoc społeczną), 169,4 tys. zł (4,0%), 202,3 tys. zł (5,1%) i 143,4 tys. zł (3,7%). Otrzymana przez Gminę dotacja z budżetu państwa w kwotach 106,1 tys. zł, 102,8 tys. zł, 112 tys. zł, 126,1 tys. zł pokrywała wydatki Gminy na utrzymanie OPS odpowiednio 47%, 53%, 50% i 80%.

Wydatki na zasiłki okresowe w latach 2011-2014 wyniosły 422,6 tys. zł (195 osób), 411,5 tys. zł (202 osoby), 495,8 tys. zł (242 osoby) i 357,5 tys. zł (278 osób), a na zasiłki celowe odpowiednio 178,3 tys. zł (286 osób), 168,4 tys. zł (293 osoby), 110,8 tys. zł (281 osób) i 96,3 tys. zł (247 osób). Rada Gminy nie podwyższała minimalnych kwot zasiłków okresowych.

Wydatki na świadczenie usług opiekuńczych (art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej) w latach 2011-2014 były na zbliżonym poziomie i wyniosły kolejno 30,7 tys. zł, 27,4 tys. zł, 30,9 tys. zł i 34,2 tys. zł, a odpłatności za pobyt mieszkańców w domach pomocy społecznej (art. 17 ust. 1 pkt. 16 tej ustawy) zmniejszyły się i wyniosły odpowiednio 99,2 tys. zł, 145,3 tys. zł, 95,3 tys. zł i 48,6 tys. zł.

W ramach dożywiania w latach 2011–2014 pomocą objęto kolejno 303, 312, 343 i 280 dzieci. W ramach tego zadania wydatkowano odpowiednio 347,1 tys. zł (8,5% wydatków na pomoc społeczną), 372,5 tys. zł (8,8%), 291,3 tys. zł (7,3%) i 231,8 tys. zł (6,0%), z czego 215,0 tys. zł, 267,8 tys. zł, 221,8 tys. zł i 167,6 tys. zł sfinansowano środkami dotacji z budżetu państwa, a 132,1 tys. zł, 104,7 tys. zł, 69,5 tys. zł i 64,2 tys. zł środkami własnymi. Rada podejmowała uchwały w zakresie zmiany kryterium dochodowego uprawniającego do nieodpłatnej pomocy przyznawanej w ramach programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” i od 1 stycznia 2011 r. uchwałą nr III/6/2010 z 30.12.2010 r. podwyższyła do 200% kryterium dochodowe uprawniające do nieodpłatnej pomocy, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, od 1 stycznia 2014 r. uchwałą nr XXXIV/159/2014 z 31 stycznia 2014 r. do 150% kryterium dochodowego. Uchwałą nr XXXIV/160/2014 z 31 stycznia 2014 r. podjęto uchwałę w sprawie ustanowienia wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania „Pomoc gminy w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str.595-596, 768-769, 1247-1252)

2.4. Realizacja zadań w zakresie opieki zdrowotnej

W Gminie nie opracowano programu polityki zdrowotnej, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁶⁷.

W sprawie sposobu realizacji zadania w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej dla mieszkańców Gminy, Wójt wyjaśnił, że: *potrzeby mieszkańców Gminy w zakresie opieki zdrowotnej zabezpieczane są poprzez Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej Przychodni Medycyny Rodzinnej (...), Samodzielny Publiczny Zespół Opieki Zdrowotnej w Gryficach oraz jeden punkt apteczny w miejscowości Brojce.*

(dowód: akta kontroli str. 771-772)

Zgodnie z art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁶⁸ oraz art. 4¹ ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁶⁹, corocznie opracowywano projekty gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, które zostały uchwalone przez Radę Gminy⁷⁰.

(dowód: akta kontroli str. 776-785)

W sprawie sposobu realizacji zadania własnego dotyczącego polityki prorodzinnej (art. 7 ust. 1 pkt. 16 ustawy o samorządzie gminnym), w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej, Wójt wyjaśnił, że: *działania te realizowane są w Gminie głównie poprzez realizację celów określonych w Programie wspierania rodzin w Gminie*

⁶⁷ Dz.U. z 2015., poz. 581 ze zm.

⁶⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.

⁶⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1286 ze zm.

⁷⁰ Uchwały Rady Gminy Brojce nr V/21/2011 i V/22/2011 z 30 marca 2011 r., XVI/76/2012 i XVI/77/2012 z 30 marca 2012 r., XXVII/125/2013 i XXVII/126/2013 z 38 marca 2013 r., XXXV/168/2014 i XXXV/169/2014 z 24 lutego 2014 r., VI/19/2015 i VI/20/2015 z 12 marca 2015 r.

Brojce na lata 2012-2015 uchwalonym przez Radę Gminy uchwałą numer XXII/106/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. W Programie została przedstawiona analiza sytuacji rodzin zamieszkałych na terenie Gminy, określono założenia i cele do realizacji, które zakładają głównie stworzenie warunków sprzyjających wspieraniu rodzin i ich prawidłowego funkcjonowania poprzez zapewnienie rodzinom zagrożonym problemami społecznymi wsparcie asystenta rodziny, ścisłą współpracę takich instytucji jak pedagogiem szkolnym, policją, kuratorami sądowymi, Sądem, Gminną Komisją ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Zespołem ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach pomocy rodzinie oraz szerokim spektrum wspierania rodzin w wypełnianiu przez nich funkcji opiekuńczych i wychowawczych.

(dowód: akta kontroli str. 786-788)

2.5. Realizacja zadań w zakresie kultury i dziedzictwa narodowego

Gmina, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach⁷¹, zorganizowała i prowadziła bibliotekę, a także zapewniła warunki jej działalności i rozwoju. Znajdujący się w bibliotece księgozbiór zmniejszył się od 18.732 woluminów w 2011 r. poprzez 17.100 w 2012 r. i 2013 r., 14.871 w 2014 r. do 15.194 w 2015 r. Liczba zakupionych książek w tych latach wyniosła odpowiednio 375, 494, 275, 275 i 485. Liczba wypożyczeń utrzymywała się na zbliżonym poziomie, z tendencją spadkową i wynosiła 10.835, 12.468, 12.418, 9.368 i 9.508. W przeliczeniu na pełne etaty w latach 2011-2014 w bibliotece zatrudniony był 1 pracownik, a w 2015 r. - 3. Liczba aktywnych czytelników w latach 2011-2014 systematycznie zmniejszała się z 218 poprzez 188, 178 do 144. W przeliczeniu na 1000 mieszkańców wyniosła w kolejnych latach 57, 49, 46 i 38, przy średniej dla powiatu odpowiednio 180, 186, 194 i 200 oraz dla województwa 154, 151, 152 i 150⁷².

(dowód: akta kontroli str. 415-417, 789, 1234-1235)

Dyrektor Gminnej Biblioteki Publicznej w Brojcach wyjaśnił: *księgozbiór jest w większości przestarzały i wiele egzemplarzy mających często ponad 30 lat jest mocno zużyta. We wskazanych latach dokonano likwidacji nienadających się do dalszego użytkowania egzemplarzy. Ilość nowo zakupionych książek jest niestety znacznie mniejsza od ilości tych likwidowanych.*

(dowód: akta kontroli str. 1254)

Wydatki Gminy w formie dotacji na bibliotekę w latach 2011–2014 wynosiły 55 tys. zł, 55,2 tys. zł, 47 tys. zł i 37,2 tys. zł. W przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły 14,31 zł, 14,32 zł, 12,28 zł i 9,72 zł. Na łączne dochody biblioteki, oprócz dotacji z budżetu Gminy, składały się dotacje MKiDN⁷³ w poszczególnych latach odpowiednio 6,8 tys. zł, 5,2 tys. zł, 4,8 tys. zł i 4,1 tys. zł oraz darowizny w 2011 i 2012 r. po 6 tys. zł, w 2013 r. 10,2 tys. zł. W 2012 r. biblioteka otrzymała dofinansowanie ze środków UE w wysokości 317,6 tys. zł przeznaczone w całości na budowę świetlicy wiejskiej w Strzykocinie.

(dowód: akta kontroli str. 790, 1088-1144)

Wydatki biblioteki w latach 2011–2014 wynosiły 67,8 tys. zł, 66,2 tys. zł (bez ww. kwoty 317,6 tys. zł na budowę świetlicy), 62,0 tys. zł i 47,5 tys. zł, z czego na wynagrodzenia wynosiły odpowiednio 47,9 tys. zł, 50,8 tys. zł, 41,6 tys. zł i 33,7 tys. zł. Na zakup książek przeznaczono 9,8 tys. zł (14,0% wydatków biblioteki), 8,5 tys. zł (2,2% budżetu biblioteki oraz 12,9% po odliczeniu środków przeznaczonych na budowę świetlicy), 7,7 tys. zł (12%) i 5,3 tys. zł (11%). Biblioteka była dostępna przez 5 dni w tygodniu (od poniedziałku do piątku) od 9:00 do 17:00. Zasoby biblioteki nie były dostępne przez Internet

(dowód: akta kontroli str. 789, 1253)

Dyrektor biblioteki wyjaśnił, że zasoby biblioteki nie zostały jeszcze z informatyzowane. Biblioteka nie posiadała dotychczas wyposażenia w sprzęt komputerowy umożliwiający sporządzenie katalogów bibliotecznych dostępnych przez Internet. Na dzień dzisiejszy Biblioteka nie posiada zdigitalizowanych zasobów. Od 2015 r. w bibliotece funkcjonują 2 stanowiska komputerowe umożliwiające czytelnikom dostęp do Internetu.

(dowód: akta kontroli str. 1254)

2.6. Realizacja wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej

⁷¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 642 ze zm.

⁷² Dane pochodzą z Banku Danych Lokalnych GUS.

⁷³ Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Zadanie dotyczące wydawania dowodów osobistych realizowane było w ramach samodzielnego stanowiska pracy ds. społeczno – obywatelskich, spraw obronnych i archiwum. Zadanie dotyczące rejestracji działalności gospodarczej realizowane było na stanowisku pracy ds. społeczno – obywatelskich, spraw obronnych i archiwum a w okresie 2011-2014 (do 31.08) realizowane było na stanowisku pracy ds. organizacyjnych i działalności gospodarczej. Zapewniono dostępność tych usług dla obywateli w godzinach pracy Urzędu. Wysokość wydatków na realizację zadania z zakresu wydawania dowodów osobistych, w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2011-2015, wynosiła odpowiednio 5,47 zł, 4,54 zł, 4,74 zł, 7,30 zł i 5,15 zł, na realizację zadania z zakresu rejestracji działalności gospodarczej wyniosła odpowiednio 2,43 zł, 2,27 zł, 2,37 zł, 2,82 zł i 2,58 zł. Jednostkowy koszt wydania dowodu w latach 2011-2014 wynosił 107,2 zł, 64 zł, 59,4 zł i 66,7 zł, a jednostkowy koszt rejestracji działalności gospodarczej odpowiednio 211,8 zł, 106,1 zł, 120,7 zł i 264,8 zł.

(dowód: akta kontroli str. 791)

2.7. Koszty funkcjonowania Urzędu

W dziale 750-Administracja publiczna, rozdział 75023-Urzędy gmin łączne wydatki w 2015 r. wyniosły 1.452,4 tys. zł, w 2014 r. - 1.243,8 tys. zł, w 2013 r. - 1.283 tys. zł, w 2012 r. - 1.298,3 tys. zł, w 2011 r. - 1.271,6 tys. zł. Wydatki bieżące wyniosły odpowiednio 1.448,1 tys. zł, 1.236,8 tys. zł, 1.269,6 tys. zł, 1.230,1 tys. zł i 1.271,6 tys. zł., przy czym w 2015 r. nastąpił ich wzrost o 17% w stosunku do roku poprzedniego, na skutek wzrostu wynagrodzeń z 926,5 tys. zł w 2014 r. do 1.152,9 tys. zł w 2015 r., tj. o 24,4%. Wydatki na wynagrodzenia w 2011 r. wyniosły 983,4 tys. zł, w 2012 r. 911,1 tys. zł a w 2013 r. 957,6 tys. zł.

Wydatki majątkowe w latach 2012-2015 dotyczyły zakupu komputerów - 68,2 tys. zł (3,3% wydatków w rozdziale 75023), 13,3 tys. zł (1%), 7 tys. zł (0,6%) i 4,2 tys. zł (0,3%).

(dowód: akta kontroli str. 792, 1102, 1114, 1127)

W sprawie przyczyn wzrostu wydatków na wynagrodzenia, Skarbnik Gminy wyjaśnił: *w związku z brakiem środków finansowych w 2014 r. wypłacono wynagrodzenia osobowe za 11 miesięcy, tj. za okres styczeń do listopada 2014 r. (742,3 tys. zł). Wynagrodzenie za grudzień 2014 r. wypłacono w styczniu 2015 r. Ponadto w 2015 r. wypłacono wynagrodzenia za okres od stycznia do listopada 2015 r. na łączną kwotę 903,9 tys. zł oraz zaległe składki ZUS w wysokości 23,6 tys. zł. W 2014 r. ujęto wydatki osobowe pracownika realizującego zadania z zakresu gospodarki odpadami w rozdziale 90002 (...) Wobec zmniejszonego finansowania w 2015 r. zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w rozdziale 70523 dodatkowo wykazano wydatki w kwocie 38,1 tys. zł wykazywane w 2014 r. w rozdziale 75011 – Urzędy wojewódzkie.*

(dowód: akta kontroli str. 793-795)

W Regulaminie wynagradzania pracowników Urzędu⁷⁴ nie określono terminu wypłaty wynagrodzenia wskazując, że w sprawach nieuregulowanych zastosowanie mają m.in. przepisy prawa pracy. Zgodnie z treścią art. 85 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁷⁵ wynagrodzenie za pracę płatne raz w miesiącu wypłaca się z dołu, niezwłocznie po ustaleniu jego pełnej wysokości, nie później jednak niż w ciągu pierwszych 10 dni następnego miesiąca kalendarzowego. Wynagrodzenie za grudzień 2014 r. zostało wypłacone w dniach 2 i 5 stycznia 2015 r. a za grudzień 2015 r. w dniu 5 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1255-1261, 1264)

Wydatki na obsługę Rady Gminy (rozdział 75022 bez diet radnych) w latach 2011 – 2015 wyniosły odpowiednio 698 zł, 151 zł, 162 zł, 942 zł i 662 zł, w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły odpowiednio 0,18 zł, 0,04 zł, 0,04 zł, 0,25 zł i 0,17 zł.

(dowód: akta kontroli str. 792)

2.8. Infrastruktura sportowa i turystyczna

Na terenie Gminy znajdowały się ogólnodostępne obiekty infrastruktury sportowej: w Brojcach - kompleks boisk wielofunkcyjnych „Moje Boisko – Orlik 2012” (boiska do: piłki nożnej – nawierzchnia trawiasta sztuczna, wielofunkcyjne do piłki siatkowej, koszykówki,

⁷⁴ Zarządzenie Nr 63/2009 Wójta Gminy z dnia 27 maja 2009 r. w sprawie regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Gminy w Brojcach.

⁷⁵ Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm., dalej: „Kodeks pracy”

tenisa ziemnego – nawierzchnia tartanowa; plac pokryty płytami betonowymi – rolkowisko i lodowisko w czasie zimy; zaplecze sanitarno-techniczne, szatnie z łazienkami), siłownia plenerowa przy Orliku, stadion komunalny piłkarski z boiskiem głównym trawiastym pełnowymiarowym oraz boiskiem bocznym trawiastym pełnowymiarowym, hala sportowa przy SP oraz Gimnazjum w Brojcach (ogólnodostępna w określonych godzinach i z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy). Ponadto hala sportowa przy Filii SP, dostępna tylko dla uczniów szkoły w godzinach pracy.

Na terenie Gminy znajdują się 2 szlaki rowerowe, czerwony (Gryfice-Brojce-Trzebiatów) i czarny (Brojce-Cerkwica), ogólnodostępny informat (przy Urzędzie) oraz tablice informujące o ścieżkach rowerowych rozmieszczone w miejscowościach Brojce, Dargosław, Kiełpino.

(dowód: akta kontroli str. 797-798)

2.9. Cmentarze gminne

Na terenie Gminy funkcjonują 3 cmentarze gminne: w Brojcach, Kiełpinie i Bielikowie. Wydatki ponoszone przez Gminę na ich funkcjonowanie w latach 2011-2015 wyniosły 10,3 tys. zł, 5,7 tys. zł, 72,6 tys. zł, 82, 9 tys. zł i 25,4 tys. zł. Dochody uzyskiwane przez Gminę z prowadzenia cmentarzy wyniosły odpowiednio w latach 2,5 tys. zł, 2,6 tys. zł, 3,1 tys. zł, 2,5 tys. zł i 3,9 tys. zł. (rozdział 71035 klasyfikacji budżetowej).

(dowód: akta kontroli str. 800)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie w latach 2011-2015 nie prowadzono ksiąg dróg gminnych wymaganych przepisami § 10 rozporządzenia 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 tunelom⁷⁶ oraz nie prowadzono dzienników objazdów dróg, wymaganych przepisami § 11 rozporządzenia MI z 16.02.2015 r. Obowiązek prowadzenia ewidencji dróg gminnych określono w art. 10 ust. 11 ustawy o drogach publicznych. Stosownie do § 9 ust. 1 cyt. rozporządzenia MI z 16.02.2015 r., ewidencja taka obejmuje m.in. książkę drogi, jak również dziennik objazdu dróg.

(dowód: akta kontroli str. 444)

Wójt wyjaśnił, że *Gmina (...) nie posiada pracownika, który miałby uprawnienia w zakresie drogownictwa a zlecenie takiej usługi na zewnątrz wiąże się ze znacznymi kosztami co w poprzednich latach, jak również obecnie byłoby dużym obciążeniem finansowym dla budżetu Gminy.*

(dowód: akta kontroli str. 446)

2. W latach 2011-2015 Gmina nie opracowywała projektów planów rozwoju sieci drogowej. Wymóg ich opracowania określono w art. 20 pkt. 1 ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 447)

Wójt wyjaśnił, że: *Gmina (...) ich nie posiada a we wcześniejszych latach nie znajdowano uzasadnienia dla ich przygotowania z uwagi na brak możliwości do rozbudowy czy modernizacji sieci dróg publicznych ze środków Gminy.*

(dowód: akta kontroli str. 448)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W „Formularzach danych o sieci dróg publicznych poza granicami administracyjnymi miast” sporządzanych wg wzoru określonego przepisami rozporządzenia MI z 16.02.2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach⁷⁷, za lata 2011, 2012, 2013 i 2014 wykazano, że na terenie Gminy Brojce znajduje się 48 km dróg klasy „D”⁷⁸ w całości gruntowych, z których 33 km o nawierzchni wzmocnionej (żwirem, żużlem itp.) oraz 15 km o nawierzchni naturalnej (z gruntu rodzimego). Dane wykazane w powyższych formularzach były niezgodne z faktyczną długością dróg gminnych, których łączna długość wynosiła 24,378 km. Sieć dróg przyjęta została Uchwałą Nr XXI/139/2005 Rady Gminy z dnia

⁷⁶ Dz.U. z 2005 r., Nr 67, poz. 582; dalej: rozporządzenie MI z 16.02.2005 r.

⁷⁷ Dz.U. z 2005 r., Nr 67, poz. 583.

⁷⁸ „Drogi dojazdowe” wg klasyfikacji określonej w § 4 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 1999 r. Nr 43, poz. 430 ze zm.).

31 marca 2005 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych. Zgodnie z jej treścią do dróg gminnych na terenie Gminy zaliczono 12 dróg o łącznej długości 24,378 km, z których odcinki o łącznej długości 4 km posiadały nawierzchnie bitumiczne.

(dowód: akta kontroli str. 422, 424-441)

W sprawie wykazywania w formularzach 48 km dróg, tj. niezgodnie ze stanem faktycznym, Wójt wyjaśnił, że: *ilości te zostały przekazane przez pracownika, który omyłkowo obliczył ich długość w latach poprzednich, a wartości przez niego wyliczone nie były później kwestionowane i poddawane ponownym wyliczeniom, z uwagi na zasadę wzajemnego zaufania oraz ciągłości przekazywania danych w przekonaniu, iż zostały one właściwie zinwentaryzowane.*

(dowód: akta kontroli str. 444-446)

Ocena cząstkowa

Gmina w latach 2011-2015 zapewniła mieszkańcom dostęp do sieci wodociągowej na poziomie wyższym od średniej dla powiatu i zbliżonym dla województwa. Rozproszona zabudowa spowodowała niski poziom skanalizowania gospodarstw domowych, znacznie poniżej średniej dla powiatu i województwa, co zostało skompensowane poprzez aktywną politykę sprzyjającą budowie przydomowych oczyszczalni ścieków. W zakresie infrastruktury drogowej nie była prowadzona obowiązkowa ewidencja dróg oraz nieopracowywano planów rozwoju sieci drogowej. Gmina podejmowała różne działania w celu podniesienia efektów kształcenia.

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

3.1. Dochody Gminy

Dochody Gminy w 2011 r. wyniosły 11.635,6 tys. zł i wzrosły w latach 2012 – 2013 odpowiednio do 14.108,6 tys. zł i 14.109,3 tys. zł, przy czym w 2012 r. uzyskano znaczne dochody majątkowe 985 tys. zł w porównaniu do 36,6 tys. zł uzyskanych w 2011 r. W 2014 r. odnotowano spadek dochodów ogółem do 13.786,9 tys. zł i w 2015 r. dalszy spadek do kwoty 13.143,9 tys. zł. Dochody bieżące w latach 2011-2015 wyniosły odpowiednio 11.599 tys. zł, 13.123,6 tys. zł (wzrost o 13%), 14.015,6 tys. zł, 13.628,5 tys. zł i 12.811,6 tys. zł.

Udział dochodów bieżących w dochodach ogółem⁷⁹ zmniejszał się w kontrolowanym okresie i wyniósł odpowiednio 99,7%, 93%, 99,3%, 98,8% i 97,4%.

Dochody własne w latach 2011-2015 wzrosły i wyniosły odpowiednio 2.192,8 tys. zł, 2.624,8 tys. zł, 2.918,7 tys. zł, 3.304,3 tys. zł i 3.219,6 tys. zł. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem⁸⁰ wyniósł odpowiednio 18,8%, 18,6%, 20,7%, 24% i 24,5%.

Dochody z tytułu dotacji celowych z budżetu państwa⁸¹ wyniosły w poszczególnych latach 4.163,8 tys. zł, 4.357,1 tys. zł, 4.614,5 tys. zł, 4.419,5 tys. zł i 4.194,1 tys. zł. Dochody z tytułu subwencji wyniosły 4.949 tys. zł (w tym część oświatowa 2.986,3 tys. zł), 5.372,9 tys. zł (3.231,5 tys. zł), 5.597,2 tys. zł (3.268,7 tys. zł), 5.156 tys. zł (3.215,8 tys. zł) i 5.380,8 tys. zł (3.325,9 tys. zł).

Wskaźnik transferów bieżących na mieszkańca⁸² Gminy wyniósł odpowiednio w kolejnych latach 2.457 zł, 2.989 zł, 2.923 zł, 2.736 zł i 2.838 zł.

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych wykazywały tendencję wzrostową i w kolejnych latach wyniosły odpowiednio 725,1 tys. zł, 822,4 tys. zł, 859,3 tys. zł, 930,2 tys. zł i 1.027,8 tys. zł.

Dochody z dotacji celowych w ramach programów finansowanych z udziałem środków UE wyniosły 86,2 tys. zł w 2011 r., 741,2 tys. zł w 2012 r., 876,5 tys. zł w 2013 r., 807,8 tys. zł w 2014 r. i 243,6 tys. zł w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 801-802)

Opis stanu
faktycznego

⁷⁹ wskaźnik $W_{B1} = Db/Do$, gdzie Do – dochody ogółem, Db – dochody bieżące (dochody niebędące dochodami majątkowymi).

⁸⁰ wskaźnik $W_{B2} = Dw/Do$, gdzie Do – dochody ogółem, Dw – dochody własne.

⁸¹ na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz na zadania własne.

⁸² wskaźnik $W_{L1} = Tb/L$, gdzie Tb – transfery bieżące (subwencja ogólna i dotacje bieżące), L – liczba mieszkańców Gminy.

W latach 2011-2012 oraz 2014-2015 wystąpił deficyt operacyjny w kwotach: 1.694,1 tys. zł w 2011 r., 597,9 tys. zł w 2012 r., 160,2 tys. zł w 2014 r. oraz 1.584,6 tys. zł w 2015 r. Nadwyżka operacyjna w 2013 r. wyniosła 566,5 tys. zł. Udział deficytu/nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem⁸³ wyniósł w kolejnych latach odpowiednio -14,6%, -4,2%, 4,0%, -1,2% i -12,1%. Udział deficytu/nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem⁸⁴ wyniósł -14,2%, -3,9%, 4,2%, -1,1% i -11,3%. Deficyt/nadwyżka operacyjna na mieszkańca⁸⁵ Gminy wyniosła odpowiednio -441 zł, -156 zł, 148 zł, -42 zł i - 412 zł.

(dowód: akta kontroli str. 801-802)

Opinie RIO dotyczące wykonania budżetu Gminy za lata 2011-2013 oraz za I półrocze 2015 r. były pozytywne⁸⁶. W negatywnej opinii do sprawozdania Wójta z wykonania budżetu Gminy za 2014 r. RIO stwierdziła, że budżet zamknął się deficytem 160,2 tys. zł, nastąpił wzrost zobowiązań wymagalnych do kwoty 255,6 tys. zł, w tym 156,5 tys. zł w grupie IV obejmującej ZUS⁸⁷, naruszona została relacja z art. 243 ust. 2 ufp łącznej spłaty zobowiązań z tytułu zaciągniętego długu wraz z należnymi odsetkami 6,38% do dopuszczalnej relacji 1,06%.

(dowód: akta kontroli str. 1330-1349)

W sprawie występującego deficytu operacyjnego Wójt wyjaśnił, że: *w celu przeciwdziałania oraz ograniczenia deficytu operacyjnego prowadzę politykę zmierzającą do zwiększenia dochodów poprzez rozwój gospodarczy Gminy. (...) Ponadto RIO w dn. 27 stycznia 2016 r. uchwałą nr II.14.2016 wezwała Gminę do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do RIO w terminie do 20 marca 2016 r. W trakcie realizacji programu naprawczego zmuszeni będziemy zwiększać dochody a zmniejszać wydatki (nie będzie realizowany fundusz sołecki rocznie 200 tys. zł, nie będą podejmowane nowe inwestycje i zmuszeni będziemy ograniczać realizację zadań innych niż obligatoryjne itp.).*

(dowód: akt kontroli str. 803-804)

Dochody z tytułu podatków lokalnych wzrosły w kontrolowanym okresie od 1.202,7 tys. zł w 2011 r. do 1.582,6 tys. zł w 2015 r., przy czym w 2012 r. wyniosły 1.482,2 tys. zł, w 2013 r. – 1.652,1 tys. zł oraz w 2014 r. – 1.750,3 tys. zł. Główny udział w dochodach z podatków lokalnych miał podatek rolny stanowiący około 60% wpływów oraz podatek od nieruchomości - około 30%.

(dowód: akta kontroli str. 854-863)

W sprawie działań podejmowanych na rzecz wzrostu dochodów własnych i ich efektów Wójt wyjaśnił, że: *od 2011 r. zabiega o realizację inwestycji posadowienia na terenie Gminy 21 turbin wiatrowych, w tym 11 na gruncie należącym do Gminy Brojce, przejętym od PKP nasypie kolejowym. W 2014 r. przeprowadziliśmy kalkulację przychodów z elektrowni wiatrowych do budżetu Gminy z uwzględnieniem zmniejszenia subwencji wyrównawczej w wyniku której ustalono, że spodziewane zwiększenie budżetu z tego tytułu może wynieść 1.055 tys. zł. Obecnie procedowana jest zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy oraz decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia "Budowa farmy wiatrowej Brojce o łącznej mocy przyłączeniowej 66 MW, składającej się z 20 siłowni wiatrowych). (...) w 2015 r. prywatny inwestor (...) rozpoczął budowę biogazowni rolniczej w miejscowości Strzykocin.*

W bieżącym roku planowany jest odbiór przedsięwzięcia, a co za tym idzie również wpływy do budżetu gminy z tytułu podatków, które szacowane są w granicach 300 tys. zł rocznie.

W 2015 r. podjąłem również działania zmierzające do utworzenia na terenie gminy, w bliskiej lokalizacji planowanej drogi krajowej S6 strefy ekonomicznej. (...)

⁸³ wskaźnik $W_{B3} = No/Do$, gdzie No – nadwyżka operacyjna (dodatnia wartość wyniku bieżącego będącego różnicą dochodów bieżących i wydatków bieżących), Do – dochody ogółem.

⁸⁴ wskaźnik $W_{B6} = (No + Sm)/Do$, gdzie Do – dochody ogółem, Sm – dochody ze sprzedaży majątku, No – nadwyżka operacyjna.

⁸⁵ wskaźnik $W_{L2} = No/L$, gdzie No – nadwyżka operacyjna, L – liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.

⁸⁶ XLVI/170/Z/2012 z 18.04.2012 r., XXIX.129.Z.2013 z 22.04.2013 r., XXV.131.Z.2014 z 7.04.2014 r., CCLXIV.453.2015 z 23.09.2015 r.

⁸⁷ Zakład Ubezpieczeń Społecznych

W związku z planowaną budową drogi S6 już od 2013 r. istnieje wzmożone zainteresowanie prywatnych inwestorów uruchomieniem wydobycia żwiru z pokładów znajdujących się na terenie Gminy (...). W związku z uruchomieniem wyżej wymienionych kopalni żwiru Gmina może się spodziewać dochodów z tytułu wydobycia żwiru (opłata od każdej wydobytej tony) w wysokości 1.079,3 tys. zł oraz podatku z tytułu prowadzonej na terenie Gminy działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 816-818)

Dochody z podatków lokalnych, w związku ze stosowaniem obniżonych uchwałami Rady Gminy maksymalnych stawek w podatkach od nieruchomości, od środków transportowych, średniej cennie skupu żyta, stanowiącej podstawę opodatkowania podatkiem rolnym (nie obniżano natomiast górnych stawek podatku leśnego) w latach 2011–2015 były potencjalnie mniejsze o 494,6 tys. zł, 900,4 tys. zł, 831,4 tys. zł, 680,1 tys. zł i 690,9 tys. zł (4,2%, 6,4%, 5,9%, 4,9% i 5,2% dochodów ogółem zrealizowanych w tych latach), m.in.:

- średnia cena skupu żyta, stanowiąca podstawę opodatkowania podatkiem rolnym, w latach 2011–2015 ustalana była w wysokości 35 zł, 50 zł, 56 zł, 58 zł i 50 zł (kwota ta odpowiadała w kolejnych latach 93,0%, 67,4%, 73,8%, 83,7% i 81,5% ceny maksymalnej); dochody w latach 2011–2015 były potencjalnie mniejsze odpowiednio o 50,5 tys. zł, 457,2 tys. zł, 373,2 tys. zł, 212,3 tys. zł i 212,5 tys. zł,
- w przypadku podatku od nieruchomości obniżenie stawek podatkowych (np. stawka podatku od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków w latach 2011–2015 wynosiła odpowiednio 61,2%, 60,7%, 60,2%, 60,7% i 60,0% stawki maksymalnej) zmniejszyło potencjalne dochody w analizowanym okresie odpowiednio o 412,5 tys. zł, 423,5 tys. zł, 437,3 tys. zł, 445,8 tys. zł i 445,5 tys. zł.

Na skutek ulg i zwolnień w podatkach lokalnych potencjalne dochody zostały zmniejszone tylko w latach 2011-2013 odpowiednio o 11,1 tys. zł, 11,6 tys. zł, 12 tys. zł⁸⁸, co stanowiło około 0,1% dochodów uzyskanych w tych latach.

W nieznacznym zakresie na zrealizowane dochody wpływ miały umorzenia zaległości podatkowych. W latach 2011–2013 i 2015 wyniosły one bowiem 3,1 tys. zł, 0,6 tys. zł, 0,5 tys. zł i 8,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 805-806, 854-863)

Wskaźnik realizacji należnych dochodów z tytułu podatków od nieruchomości, rolnego, leśnego i od środków transportowych w latach 2011–2015 wynosił od 75,6% do 91,9%. Zaległości z tytułu tych podatków wynosiły odpowiednio: 153,3 tys. zł, 195,4 tys. zł, 220 tys. zł, 198 tys. zł i 177,5 tys. zł. Prowadzona windykacja zaległości podatkowych w tym okresie polegała na wystawianiu upomnień oraz tytułów wykonawczych.

(dowód: akta kontroli str. 805, 808-809, 904-963)

W sprawie działań podejmowanych w celu pozyskania obcych źródeł finansowania Wójt wyjaśnił, że: *Gmina od lat prowadzi politykę ukierunkowaną na realizację inwestycji finansowanych głównie ze źródeł zewnętrznych (...). W skutek aplikowanych środków Gmina w latach 2011-2015 wykonała 32 zadania o łącznej wartości 8.698,7 tys. zł, natomiast kwota dofinansowania wyniosła 6.226,7 tys. zł.*

Ponadto uchwałą Rady Gminy z dnia 12 marca 2015 roku Gmina Brojce przystąpiła do Kontraktu Samorządowego tworzonego przez Powiat Gryficki i Gminy Powiatu Gryfickiego. Celem tworzonego kontraktu jest realizacja projektów priorytetowych ukierunkowanych na wzrost gospodarczy w trybie bezkonkursowym. Obecnie Kontrakt Samorządowy jest na etapie negocjacji z Urzędem Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego. Natomiast 30 czerwca 2015 r. uchwałą Rady Gminy przystąpiono do Stowarzyszenia Rybacka Lokalna Grupa Działania Pomorza Zachodniego. Głównym celem przystąpienia do Stowarzyszenia jest możliwość pozyskiwania środków finansowych na realizację projektów w ramach Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze. Stowarzyszenie jest na etapie konsultacji w Urzędzie Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego opracowanej strategii rozwoju umożliwiającej aplikacje środków.

(dowód: akta kontroli str. 821-828)

⁸⁸ w latach 2014 i 2015 nie wykazano w sprawozdaniach Rb-PDP żadnych ulg i zwolnień w podatkach lokalnych.

W okresie objętym kontrolą Rada Gminy nie podejmowała uchwał w sprawie zaliczenia do kategorii dróg publicznych nowych dróg gminnych ani w stosunku do dróg już istniejących. Stosownie do wymogów w art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁸⁹ w latach 2011-2014 Gmina składała deklaracje na podatek od nieruchomości DN-1 dotyczący 23.520 m² gruntów gminnych oraz 1.625 m² powierzchni użytkowej budynku (w 2014 r. 28.302 m² gruntu oraz 1.951 m² powierzchni budynku) w 2011 r. na łączną kwotę podatku 10.045,00 zł, w 2012 r. – 10.638 zł, w 2013 r. 11.166 zł oraz w 2014 r. – 13.513 zł. Rada Gminy zwolniła Gminę z obowiązku zapłaty podatku od nieruchomości⁹⁰. Skutki tego zwolnienia wykazano w sprawozdaniach Rb-PDP⁹¹ za lata 2011-2013, w związku z tym zostały uwzględnione przy naliczaniu kwoty podstawowej subwencji wyrównawczej za lata 2013-2015.

(dowód: akta kontroli str. 829-843, 854-859)

3.2. Wydatki budżetowe Gminy

W latach 2011-2015 wydatki ogółem Gminy były zmienne i wyniosły 13.329,7 tys. zł, 14.706,6 tys. zł, 13.542,9 tys. zł, 13.947,1 tys. zł i 14.733,5 tys. zł. Wydatki bieżące wyniosły odpowiednio 12.259,7 tys. zł, 13.076,9 tys. zł, 12.934,4 tys. zł, 12.538 tys. zł i 13.377,9 tys. zł. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne wyniosły 4.686,9 tys. zł, 5.178,4 tys. zł, 5.005,9 tys. zł, 5.257,2 tys. zł i 5.654,1 tys. zł. Wydatki majątkowe wyniosły 1.070,1 tys. zł, 1.629,7 tys. zł, 608,4 tys. zł, 1.409,2 tys. zł i 1.355,7 tys. zł.

Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem⁹² wynosił 8%, 11,1%, 4,5%, 10,1% i 9,2%. Obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń⁹³ nieznacznie wzrastało i wyniosło 38,2%, 39,6%, 38,7%, 41,9% i 42,3%.

(dowód: akta kontroli str. 801-802)

Wydatki Gminy na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (dział 900) wyniosły w latach 2011–2014: 679,1 tys. zł, 860,9 tys. zł, 812,5 tys. zł i 1.765 tys. zł, z tego na gospodarkę ściekową (rozdział 90001) w 2011 r. nie dokonywano żadnych wydatków a w 2012 r. przeznaczono 0,1%, w 2013 r. 1,2% i w 2014 r. 1,1%; na gospodarkę odpadami (rozdział 90002) przeznaczono 2%, 3,1%, 18,6%, 54%; na oświetlenie ulic, placów i dróg (rozdział 90015) odpowiednio 24% (163,2 tys. zł), 30,7% (264,8 tys. zł), 17,1% (138,8 tys. zł) i 6,7% (194,5 tys. zł). Wzrost wydatków w rozdziale 90002 w 2014 r. związany był z realizacją inwestycji polegającej na likwidacji wysypiska odpadów komunalnych w Dargosławiu o wartości 727,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1122-1134, 1157)

Wydatki na infrastrukturę drogową (dział 600) w kolejnych latach wyniosły odpowiednio 288,2 tys. zł, 292,2 tys. zł, 159,7 tys. zł i 220,9 tys. zł. W 2013 r. były najniższe z powodu braku wydatków dotyczących dróg powiatowych. Wydatki dotyczące dróg wojewódzkich zostały poniesione jedynie w 2014 r. i przeznaczone na współfinansowanie zadania "Przebudowa drogi nr 105 – przejście przez m. Kiełpino" (151,9 tys. zł). Wydatki dotyczące dróg powiatowych wyniosły 339,1 tys. zł (35,3% wydatków na infrastrukturę drogową), z czego 50 tys. zł przekazano powiatowi gryfickiemu w formie dotacji na modernizację drogi Jana Dąbskiego w Gryficach. Wydatki dotyczące dróg gminnych wyniosły 469,9 tys. zł (48,9% wydatków na infrastrukturę drogową), w tym 142,6 tys. zł wykorzystano na budowę chodnika w Bielikowie i Pruszczu, a 280,3 tys. zł przeznaczono m.in. na konserwację, naprawy i utrzymanie dróg, w tym odśnieżanie.

(dowód: akta kontroli str. 1122-1134, 1158)

Na oświatę i wychowanie (dział 801) w latach 2011–2014 wydatkowano odpowiednio 3.664,9 tys. zł, 4.515,7 tys. zł, 4.281,4 tys. zł i 3.921,6 tys. zł. Wzrost wydatków w 2012 r. spowodowany był m.in. wykonaniem modernizacji sali sportowej przy Gimnazjum o wartości 209,5 tys. zł oraz zakupem samochodu do przewozu osób niepełnosprawnych w ramach „Programu wyrównywania różnic między Regionami II” ze środków PFRON (60 tys. zł)

⁸⁹ Dz.U. z 2014, poz. 849 ze zm.

⁹⁰ § 2 uchwały nr XXXIV/234/2010 Rady Gminy Brojce z 10 listopada 2010 r. w sprawie określenia stawek podatku od nieruchomości na 2011 rok.

⁹¹ sprawozdanie z wykonania podstawowych dochodów podatkowych.

⁹² wskaźnik $W_{B4} = W_m / W_o$, gdzie W_m – wydatki majątkowe, W_o – wydatki ogółem.

⁹³ wskaźnik $W_{B5} = W_w / W_b$, gdzie W_w – wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, W_b – wydatki bieżące (wydatki niebędące wydatkami majątkowymi).

i środków gminy (74,1 tys. zł). W 2013 r. zwiększone wydatki dotyczyły modernizacji sali sportowej przy Gimnazjum (115,1 tys. zł) oraz na funkcjonowanie oddziału przedszkolnego w SP (237,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1099-1121, 1159)

Koszty opieki społecznej w Gminie (dział 852), w okresie objętym kontrolą, podlegały nieznacznym wahaniom od 3,6% do 6% rok do roku i wynosiły 4.064,6 tys. zł, 4.255,9 tys. zł, 4.002,9 tys. zł, 3.857,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 768-769)

Na ochronę zdrowia (dział 851), w kolejnych latach, Gmina przeznaczyła 41,1 tys. zł, 40,3 tys. zł, 43,8 tys. zł i 42,2 tys. zł, m.in. na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, w tym wypłatę pomocy materialnej rodzinom uzależnionym od alkoholu oraz wypłatę zryczałtowanego wynagrodzenia członkom komisji. Na utrzymanie budynku ośrodka zdrowia wydatkowano 5,2 tys. zł, 4,8 tys. zł, 11,5 tys. zł i 13,2 tys. zł (drobne naprawy, opał, energia elektryczna i woda).

(dowód: akta kontroli str. 1094, 1105, 1117, 1129, 1161)

Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (dział 921) w latach 2011–2014 zmniejszyły się trzykrotnie z 1.202,7 tys. zł w 2011 r. do 362,8 tys. zł w 2014 r. (w 2012 r. wynosiły 418,6 tys. zł, a w 2013 r. – 626,9 tys. zł). Wydatki bieżące wyniosły w kolejnych latach 402,2 tys. zł, 410,7 tys. zł, 359,1 tys. zł i 335,6 tys. zł, z czego 202,7 tys. zł (7,8% ogółu wydatków w latach 2011–2014 w dziale 921) przekazano w formie dotacji dla Gminnej Biblioteki Publicznej w Brojcach.

Wydatki majątkowe w dziale 921 wyniosły 800,6 tys. zł, 8 tys. zł, 267,9 tys. zł i 27,2 tys. zł co stanowiło 66,6%, 1,9%, 42,7% i 7,5% wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego. Dotyczyły one m.in. budowy świetlicy w Dargosławiu (226,4 tys. zł) i Strzykocinie (535,4 tys. zł), modernizacji sali wiejskiej w m. Przybiernowo (263,9 tys. zł), opracowania projektu budowlanego modernizacji świetlicy wiejskiej w Kiełpinie (18,5 tys. zł) i remontu dachu na sali wiejskiej w Kiełpinie (8,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 790, 1097-1098, 1109, 1120-1121, 1133-1134)

Wydatki Gminy w latach 2011–2014 na kulturę fizyczną i turystykę (dział 926 i 630) wyniosły 169,3 tys. zł, 877,4 tys. zł, 190 tys. zł i 192,1 tys. zł, a w 2015 r. 652,9 tys. zł., w tym:

- 752,9 tys. zł wydatkowano na budowę kompleksu sportowego „Moje Boisko – Orlik 2012” w Brojcach,
- 48 tys. zł na utrzymanie i opłaty eksploatacyjne Orlika,
- 10,4 tys. zł wydatkowano na budowę boiska w Darzewie i Pruszczu,
- 357,6 tys. zł przekazano w formie dotacji na działalność Stowarzyszenia Ludowego Klubu Sportowego „Wicher” Brojce,
- 115,6 tys. zł na działalność Ludowego Uczniowskiego Klubu Sportowego,
- 185,5 tys. zł na pozostałą działalność sportową (organizacja imprez sportowych),
- 1,8 tys. zł na wykonanie wtórników do celów projektowych dla potrzeb założenia informatów turystycznych,
- 3,4 tys. zł na dofinansowanie koła „Łosoś” Brojce oraz 2,4 tys. zł na wsparcie zawodów wędkarskich na rzece Mołstowie.

(dowód: akta kontroli str. 1090, 1095, 1101, 1109, 1113, 1121, 1125, 1133, 1162)

W sprawie działań podejmowanych w celu racjonalizacji wydatków Wójt wyjaśnił m.in., że wydał dwa zarządzenia wewnętrzne nr 25/2015 z dn. 30.04.2015 r. w sprawie ograniczania wydatków budżetowych oraz 26/2015 z dnia 30.04.2015 r. w sprawie określenia sposobu dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań w Urzędzie. Zarządzenia przyczyniły się do większej kontroli i ograniczenia dokonywanych wydatków budżetowych skutkiem czego w 2015 r. zmniejszyły się wydatki rzeczowe w administracji § 4210, 4300 i 4410 o łączną kwotę 45 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1162-1167)

3.3. Sytuacja ekonomiczno-finansowa Gminy

W latach 2011-2015 zobowiązania Gminy wzrosły z 4.928,4 tys. zł w 2011 r. do 8.671,5 tys. zł na koniec 2015 r., przy czym w 2012 r. wynosiły 5.827,2 tys. zł, w 2013 r. – 5.404 tys. zł i w 2014 r. 6.496,7 tys. zł. Wg stanu na koniec 2015 r. na zadłużenie Gminy składały się głównie kredyty w bankach na łączną kwotę 6.595,4 tys. zł oraz pożyczki na

łącznie kwotę 1.333,3 tys. zł, w tym w WFOŚiGW⁹⁴ (638,0 tys. zł) i w instytucjach finansowych (695,3 tys. zł). Oprocentowanie pożyczek w instytucjach finansowych nie odbiegało od oprocentowania kredytów w bankach i wynosiło 6,31% w przypadku umowy subrogacji zawartej ze Spółką M.⁹⁵ oraz od 3,85% do 8,94% w bankach. 2 umowy zwarte w 2015 r. ze Spółką T.⁹⁶, w tym 1 umowa subrogacji a 1 umowa pożyczki obciążone były kosztami obsługi odpowiednio 15.996,03 zł oraz 24.200,52 zł.

(dowód: akta kontroli str. 801-802, 1222-1223)

W sprawie przyczyn zaciągania zobowiązań w instytucjach finansowych (innych niż bank) Wójt wyjaśnił, że: z uwagi na zagrożenie w 2014 i 2015 r. zajęcia rachunku bankowego Gminy przez komornika działającego na rzecz naszych wierzycieli (głównie ZUS) zmuszeni byliśmy skorzystać z dodatkowych źródeł finansowania w celu uregulowania najpilniejszych zaległych zobowiązań. Pozwoliło to nam uniknąć sytuacji blokady konta bankowego, a tym samym braku możliwości realizowania innych zdań, w tym wypłaty świadczeń pomocy społecznej dla najbardziej potrzebujących mieszkańców naszej Gminy. Przykładowo w terminie 17 dnia każdego miesiąca stanowi to kwotę około 200 tys. zł, 20 każdego miesiąca - około 50 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1240)

Zobowiązania ogółem na mieszkańca⁹⁷ wzrastały w latach 2011-2015 i wynosiły odpowiednio 1.282 zł, 1.517 zł, 1.411 zł, 1.696 zł i 2.256 zł.

Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem⁹⁸ w latach 2011-2014 kształtował się od 42,4% w 2011 r. do 47,1% w 2014 r. (41,3% w 2012 r. i 38,3% w 2013 r.). Zachowano tym samym 60% limit zadłużenia, określony w art. 170 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁹⁹. Na koniec 2015 r. udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem wzrósł do 65,9%.

Koszty obsługi zadłużenia w 2011 r. wyniosły 565,2 tys. zł (4,8% dochodów ogółem) i wzrosły w latach 2012-2015 odpowiednio 1.599,1 tys. zł, 1.452,4 tys. zł, 1.388,6 tys. zł i 1.068,8 tys. zł, co stanowiło 11,3%, 10,3%, 10,1%, 8,1% dochodów na koniec każdego roku i mieściło się w 15% limicie, ustalonym w art. 169 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

Wskaźnik samofinansowania (przedstawiający stopień finansowania inwestycji środkami własnymi) kształtował się w kolejnych latach na poziomie -154,9%, 23,7%, 108,5%, -0,1% i -91,8%. Powyższe wskazuje na brak możliwości finansowania inwestycji środkami własnymi. W 2011 r. poniesiono wydatki majątkowe w wysokości 1.070,1 zł przy deficycie - 1.694,9 tys. zł, w 2014 r. wydatki 1.409,2 tys. zł przy deficycie -160,2 tys. zł oraz w 2015 r. wydatki 1.355,7 tys. zł przy deficycie -1.584,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 801-802, 1222-1223)

W sprawie ujemnych wartości wskaźnika samofinansowania Skarbnik Gminy wyjaśnił: *w wskazanych latach do budżetu Gminy nie uzyskaliśmy spodziewanych dochodów ze sprzedaży majątku. Od kilku lat nie możemy uzyskać znaczącego wzrostu dochodów podatkowych z uwagi na blokowanie zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy mających umożliwić m.in. lokalizację siłowni wiatrowych. Realizacja bieżących potrzeb inwestycyjnych wspomagana jest zaciąganiem kredytami w bankach.*

(dowód: akta kontroli str. 1168)

Na koniec 2014 r. wskaźnik spłat kredytów (z odsetkami) do dochodów wyniósł 10,1% i był wyższy od maksymalnego dla Gminy (1,06%), wynikającego z art. 243 ufp. Na koniec

⁹⁴ Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

⁹⁵ Umowa o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu zawarta 23.12.2015 r. z Spółką M. (subrogacja) wraz z porozumieniem nr 4405/2015 określającym warunki spłaty zobowiązania na kwotę 235.686,44 zł, prowizja 2.353,86 zł odsetki w wysokości 6,31% w stosunku rocznym.

⁹⁶ Umowa o restrukturyzację zadłużenia (subrogacji) MWT/83/2015 z 30.06.2015 r. na kwotę 201.337,10 zł z kosztem obsługi 15.966,03 zł, oraz umowa o restrukturyzację zobowiązań (pożyczka) MWT/R/74/2015 z 9.10.2015 r. wraz z porozumieniem w sprawie spłaty zobowiązania na kwotę 258.276,61 zł z kosztem obsługi 24.200,52 zł

⁹⁷ wskaźnik $W_{L3} = Z_o / L$, gdzie Z_o – zobowiązania według tytułów dłużnych, L – liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.

⁹⁸ wskaźnik $W_{Z1} = Z_o / D_o$, gdzie D_o – dochody ogółem, Z_o – zobowiązania według tytułów dłużnych.

⁹⁹ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. Wskaźnik ten obowiązywał do końca 2013 roku.

2015 r. wskaźnik spłat kredytów wynoszący 8,4% przekroczył wartość maksymalną wynoszącą 5,51%.

(dowód: akta kontroli str. 1170-1171)

W sprawie przyczyn przekroczenia wskaźnika spłat kredytów ponad wartość maksymalną określoną w art. 243 ufp, Skarbnik Gminy wyjaśnił: *w związku z zaciągnięciem licznych kredytów w bankach oraz pożyczek w WFOŚiGW oraz w parabankach zmuszeni jesteśmy do ponoszenia znacznych wydatków na obsługę zadłużenia. Ponadto istotny wpływ na pogorszenie się wskaźników ma nieosiągnięcie w ostatnich latach spodziewanych dochodów ze sprzedaży majątku. Rada Gminy również ma znaczący wpływ na kształtowanie się dochodów bieżących z uwagi na notoryczne obniżanie stawek podatków lokalnych, a co za tym idzie zmniejszenie dochodów podatkowych.*

(dowód: akta kontroli str. 1168-1169)

W sprawie podejmowania działań w celu podwyższania stawek podatków lokalnych Wójt wyjaśnił: *w latach 2011-2014 występował z propozycjami stawek podatków lokalnych, które każdorazowo były obniżane przez Radę. W 2015 r. złożył projekty uchwał w sprawie stawek podatków lokalnych, w których zaproponował maksymalne dopuszczalne stawki. Rada Gminy na posiedzeniu 8 grudnia 2015 r. zadecydowała jednak inaczej.*

(dowód: akta kontroli str. wyj.4)

W sprawie przyczyn dalszego zadłużania Gminy, pomimo pogarszającej się sytuacji finansowej, Wójt wyjaśnił, że: *każdego roku przybywają dodatkowe zadania obowiązkowe bez przekazywania na te cele środków na ich realizację. Dotyczy to m.in. sprawowania pieczy zastępczej, wypłaty dodatków mieszkaniowych, realizacji wydatków mieszkaniowych, finansowania pobytu w domach pomocy społecznej, opieki przedszkolnej 3 i 4 latków. Ponadto bardzo sztywna konstrukcja dochodów Gminy, w których udział dochodów własnych nie przekracza 30%, ogranicza możliwości finansowania zadań własnych, a ich poziom zdeterminowany jest wielkością otrzymywanej subwencji.*

Podejmowane do tej pory działania zmierzające do zwiększenia dochodów własnych, w szczególności z podatku od budowli związanych z energetyką odnawialną oraz z tytułu opłat za dzierżawę gruntów nie przyniosły jeszcze spodziewanych efektów. Koszty funkcjonowania Gminy i realizacji zadań rosną szybciej niż postępował dotychczas wzrost dochodów. Naszym celem jest odwrócenie tej tendencji.

(dowód: akta kontroli str. wyj.5)

Opinie Składu Orzekającego RIO do projektów uchwał budżetowych Gminy na lata 2011-2016 były pozytywne¹⁰⁰. Opinie RIO, z wyjątkiem projektu WPF na lata 2013-2024¹⁰¹ o przedłożonych projektach WPF złożonych do projektów uchwał budżetowych na lata 2011, 2012, 2014, 2015 i 2016 również były pozytywne¹⁰². W negatywnej opinii projektu uchwały o WPF na lata 2013 – 2024 RIO wskazała, że relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłaty rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu do średniej arytmetycznej realizacji obliczonej dla ostatnich trzech lat do dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, o której mowa w art. 243 ufp, nie jest zachowana w latach 2014 i 2015.

W styczniu 2016 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie wezwała Gminę do opracowania i uchwalenia programu naprawczego.

(dowód: akta kontroli str. 1265-1316, 1350)

Wydatki na spłatę rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek w kolejnych latach wyniosły 419,6 tys. zł, 1.394,1 tys. zł, 1.247,6 tys. zł, 1.302,8 tys. zł i 770 tys. zł, a na spłatę odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek 145,7 tys. zł, 205 tys. zł, 204,7 tys. zł, 85,8 tys. zł i 298,8 tys. zł.

¹⁰⁰ Uchwała CXXX/381/Z/2010 z 9.12.2010 r., CXXXVI/482/Z/2011 z 7.12.2011 r., CXXIV/521/Z/2012 z 14.12.2012 r., CXII.462.Z.2013 z 2.12.2013 r., CVIII.476.Z.2014 z 8.12.2014 r. oraz CCCXXXV.640.2015 z 14.12.2015 r.

¹⁰¹ Uchwała nr CXXIV/522/Z/2012 z 14.12.2012 r.

¹⁰² CXXX/383/Z/2010 z 9.12.2010 r., CXXXVI/484/Z/2011 z 7.12.2011 r., CXII.463.Z.2013 z 2.12.2013 r., CVIII.477.Z.2014 z 8.12.2014 r., CCCXXXV.641.2015 z 14.12.2015 r.

Obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia¹⁰³ wzrosło z 4,9% w 2011 r. do 11,3% w 2012 r. po czym obniżyło się do 10,3% w 2013 r., 10,1% w 2014 r. i 8,1% w 2015 r. W żadnym z analizowanych lat obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia nie przekroczyło dopuszczalnej wartości 15% dochodów danego roku¹⁰⁴. Obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia bez rat kapitałowych na projekty unijne¹⁰⁵ wyniosło odpowiednio 4,9%, 2%, 1,4%, 5,7% i 3,6%.

Obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia¹⁰⁶ w 2012 r. (60,9%) wzrosło w stosunku do 2011 r. (25,8%) a następnie w kolejnych latach malało i wyniosło odpowiednio 49,8%, 42% i 33,2%. W kontrolowanym okresie utrzymywało się wysokie obciążenie dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia¹⁰⁷ i w kolejnych latach wyniosło 110,6%, 111,8%, 102,6%, 102,2% i 112,8%.

(dowód: akta kontroli str. 801-802)

Kwota zobowiązań wymagalnych w latach 2011-2015 zwiększyła się z 2,3 tys. zł w 2011 r. poprzez 11,9 tys. zł w 2012 r., 8,3 tys. zł w 2013 r., 255,6 tys. zł w 2014 r. do 742,7 tys. zł w 2015 r. Zobowiązania wymagalne w latach 2011-2013 dotyczyły przedsiębiorstw niefinansowych z tytułu dostaw i usług. W 2014 r. zobowiązania wymagalne w kwocie 156,5 tys. zł dotyczyły grupy IV (ZUS) oraz w kwocie 99,1 tys. zł przedsiębiorstw niefinansowych. W 2015 r. nie wystąpiły zobowiązania wobec ZUS, natomiast wobec przedsiębiorstw niefinansowych z tytułu dostaw i usług w kwocie 554,9 tys. zł oraz wobec gospodarstw domowych w kwocie 187,8 tys. zł. Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem¹⁰⁸ zwiększył się w kontrolowanym okresie i wyniósł odpowiednio 0,05%, 0,2%, 0,15%, 3,93% i 8,57%.

(dowód: akta kontroli str. 801-802, 876-889)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy o samorządzie gminnym, tj. bez uzyskania zgody organu stanowiącego gminy, Wójt zaciągnął zobowiązanie na kwotę 258.276,61 zł zawierając 9.10.2015 r. umowę o restrukturyzację zobowiązań MWT/R/74/2015, z terminem wymagalności 31.01.2017 r. Na zaciągnięcie tego zobowiązania nie uzyskano, wymaganej art. 91 ust. 2 ufp opinii RIO.

(dowód: akta kontroli str. 1364-1374)

W sprawie braku opiniowania zaciąganych zobowiązań przez RIO Wójt wyjaśnił, że: zawarcie umów ze Spółką T. (...) w 2015 r. dotyczyło restrukturyzacji zadłużenia i naszym zdaniem nie stanowiło zaciągnięcia nowych zobowiązań, a za tym nie wystąpiła okoliczność uzasadniająca wystąpienie o opinię do RIO, o której mowa w art. 91 ustawy o finansach publicznych. Wójt nie został upoważniony uchwałą Rady do zaciągnięcia tych zobowiązań, gdyż naszym zdaniem nie stanowiły one długoterminowych kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy o samorządzie gminnym.

(dowód: akta kontroli str. 1240)

¹⁰³ wskaźnik $Wz_3=(O+R)/Do$, gdzie O – odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek, R – spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek, Do – dochody ogółem.

¹⁰⁴ art. 169 ust. 1 ww. ustawy o finansach publicznych (obowiązującym do końca 2013 roku).

¹⁰⁵ wskaźnik $Wz_4=(O+R_UE)/Do$, gdzie Do – dochody ogółem, O – odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek, R_UE – spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek bez rat kapitałowych na projekty unijne (dane dotyczą spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych i obligacji samorządowych, pomniejszone o środki, o których mowa w art. 169 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych).

¹⁰⁶ wskaźnik $Wz_5=(O+R)/Dw$, gdzie Dw – dochody własne, O – odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek, R – spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek.

¹⁰⁷ wskaźnik $Wz_6=(Wb+R+O)/Db$, gdzie Wb – wydatki bieżące, R – spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek, O – odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek, Db – dochody bieżące.

¹⁰⁸ wskaźnik $Wz_7=Zw/Zo$, gdzie Zo – zobowiązania według tytułów dłużnych, Zw – zobowiązania wymagalne.

Rada Gminy w Uchwale Nr IV/10/2014 z 29 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Brojce na rok 2015¹⁰⁹ ustaliła limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jst, do kwoty 1.000.000,00 zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów, do kwoty 538.513 zł upoważniając Wójta do zaciągania tych kredytów i pożyczek w ramach ustalonego limitu. Zaciągnięcie zobowiązania na podstawie powyższej umowy MWT/R/74/2015 dotyczyło spłaty zaległych składek ZUS, a zatem nie dotyczyło przejściowego deficytu budżetu, jak również nie dotyczyło spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek.

2. W 2014 r. Gmina nie odprowadziła składek ZUS w terminach określonych w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych na łączną kwotę 156.492,95 zł. Zgodnie z przepisem art. 44 ust. 3 pkt 3 upf wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2014 r. kwotę tę wykazano w kol. 8 (grupa IV) w wierszu E4 (wymagalne zobowiązania).

Przyczyną powyższego, wg wyjaśnień Skarbnika, był brak środków finansowych w 2014 r. (wyjaśnienia zamieszczono w pkt 2.7. wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 793-795, 882)

Ocena cząstkowa

Bez wymaganej zgody Rady Gminy oraz opinii RIO, Wójt w 2015 r. zaciągnął długoterminowe zobowiązanie na kwotę ponad 250 tys. zł. Pogarszająca się sytuacja ekonomiczno-finansowa Gminy, o czym świadczy powstanie zobowiązań wymagalnych (m.in. wobec ZUS na koniec 2014 r.), może skutkować znacznym utrudnieniem realizacji zadań. Podejmowane działania w sferze gospodarczej nie przyniosły efektów w postaci zwiększenia dochodów budżetowych.

4. Oddziaływanie Gminy na niekorzystne czynniki rozwojowe

Opis stanu faktycznego

4.1. Uchwałą nr XIV/97/2004 Rady Gminy z dnia 30 czerwca 2004 r. zatwierdzony został Program Rozwoju Lokalnego Gminy Brojce na lata 2004-2013 i Wieloletni Plan Inwestycyjny na lata 2004-2006. W planie działania na lata 2007-2013 w zakresie poprawy warunków życia mieszkańców ujęto rozbudowę sali sportowej, kompleksową gazyfikację Gminy, budowę dróg transportu rolniczego na terenie Gminy, budowę sieci wodociągowych oraz modernizację stacji uzdatniania wody, skanalizowanie wszystkich miejscowości Gminy. Ponadto zaplanowano: dla stworzenia możliwości rekreacji budowę ścieżki rowerowej; w celu oszczędności w utrzymaniu budynków oraz poprawy estetyki zaplanowano modernizację remiz strażackich; w celu utworzenia miejsc pracy adaptację budynków na pensjonat, dom spokojnej starości lub mieszkania oraz na cele produkcyjno - handlowe.

(dowód: akta kontroli str. 1171-1191)

Odnosząc się do realizacji przedsięwzięć objętych Programem Rozwoju Lokalnego, Wójt podał, że: w 2012 r. zmodernizowano salę sportową przy budynku SP i Gimnazjum dostępną dla ogółu społeczeństwa. (...) Koszt inwestycji wyniósł 195,5 tys. zł, w tym 126,2 tys. zł dofinansowania w ramach PROW (...). W celu realizacji działania polegającego na budowie sieci wodociągowych (przesyłowych i rozdzielczych) oraz modernizacji stacji uzdatniania wody (...) w 2011 r. wykonano (...) dokumentację projektową dla sieci wodociągowej i rozdzielczej z przyłączami (Bielikowo-Mołstowo-Łatno, Darzewo – Dargosław) i przebudowy stacji uzdatniania wody w Bielikowie i Darzewie. Z uwagi na brak środków w budżecie, Gmina nie wykonała powyższej inwestycji. Szacowany koszt inwestycji wynosi 5.000 tys. zł. W celu realizacji zadania dotyczącego skanalizowania wszystkich miejscowości, przez 13 lat Gmina była członkiem związku międzygminnego „Unia Miast i Gmin Dorzecza Regi” (uchwała o przystąpieniu z dnia 16 lutego 2001 r.), którego zadaniem było całościowe rozwiązanie gospodarki wodno-ściekowej na terenach gmin przynależnych do związku. (...). W 2014 r. w ramach PROW (...) Gmina wystąpiła o dofinansowanie inwestycji budowy dwóch biologicznych

¹⁰⁹ Dz.Urz. Woj. z 2015 r., poz. 391.

oczyszczalni ścieków w miejscowościach Dargosław i Mołstowo, *jednak z uwagi na krótki okres faktycznej realizacji przedsięwzięcia zmuszeni zostaliśmy do odstąpienia od realizacji zawartych umów o dofinansowanie. W celu poprawy estetyki oraz oszczędności w utrzymaniu budynków jednostek ochotniczych straży pożarnych (...) dokonano w 2013 r. wymiany drzwi wjazdowych, okien oraz malowania elewacji zewnętrznej w remizie strażackiej w Darżewie (13,2 tys. zł), w 2014 r. wymiany drzwi wjazdowych w remizie strażackiej w Kielpinie (11 tys. zł), w latach 2013-2014 wymiany drzwi wjazdowych, wylewki posadzki oraz malowania elewacji zewnętrznej budynku remizy strażackiej w Brojcach (24,6 tys. zł), w 2014 r., wybudowano remizę strażacką w m. Tapadły (225,6 tys. zł). (...).*

(dowód: akta kontroli str. 1192-1193)

W Strategii Rozwoju Gminy Brojce do roku 2025 przyjętej Uchwałą XLI/212/2014 z 14 listopada 2014 r. przeprowadzono diagnozę sytuacji społeczno - gospodarczej i wskazano słabe strony w sferze społecznej, gospodarczej i przestrzennej Gminy, na które m.in. składały się: ujemny bilans procesów migracyjnych, niskie dochody większości mieszkańców, znaczna migracja dzieci, a zwłaszcza młodzieży „gimnazjalnej”, mało skuteczne wewnątrzszkolne systemy oceniania, liczba uczniów powtarzających klasę, wzrastające trudności z utrzymaniem dyscypliny uczniów w szkołach, znaczny poziom uzależnienia od pomocy społecznej, wysoki poziom bezrobocia, wzrost wydatków, w tym na obsługę długu publicznego, niski standard dróg gminnych, niski odsetek mieszkańców korzystających z kanalizacji sanitarnej, brak sieci gazowej na terenie Gminy.

Na podstawie analizy SWOT¹¹⁰ wyznaczono pięć obszarów strategicznych 1) edukacji, 2) turystyki, kultury, sportu i rekreacji, 3) gospodarki, rolnictwa i rynku pracy, 4) infrastruktury technicznej oraz 5) aktywności i bezpieczeństwa mieszkańców. Na tej podstawie sformułowano misję Gminy, która ma zapewnić wykorzystanie walorów środowiska naturalnego dla rozwoju turystyki, wzmocnienie przedsiębiorczości mieszkańców dla zwiększenia wzrostu gospodarczego, pobudzanie aktywności społecznej mieszkańców dla wzmocnienia ich partycypacji w odpowiedzialności za rozwój Gminy oraz rozwój infrastruktury technicznej dla rozwoju działalności gospodarczej i poprawy jakości życia mieszkańców. Na tej podstawie opracowano cele strategiczne: zmiana oblicza gospodarczego Gminy, rozwój infrastruktury technicznej i odnawialnych źródeł energii, poprawa warunków do rozwoju turystyki i kultury w Gminie oraz ochrona dziedzictwa kulturowego, wzrost jakości nauczania, wzrost poziomu aktywności i bezpieczeństwa mieszkańców oraz wspieranie lokalnej społeczności w samodzielnym rozwiązywaniu problemów.

(dowód: akta kontroli str. 1195-1205)

4.2. W sprawie działań podejmowanych w celu likwidacji zdefiniowanych barier rozwoju, Gminy Wójt wyjaśnił m.in., że:

1) w celu walki z bezrobociem, ubóstwem oraz wykluczeniem społecznym:

a) OPS w partnerstwie z Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie oraz pozostałymi Ośrodkami Pomocy Społecznej z terenu powiatu realizował w latach 2008-2014 projekt „Aktywni = Samodzielni” rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji w ramach POKL, którym objęto 102 osoby, a jego wartość wyniosła 526,5 tys. zł (w tym dofinansowanie 473,8 tys. zł). Zatrudnienie uzyskało 20 osób;

b) w latach 2012-2013 Gmina realizowała zadanie pn. „Podmioty zatrudnienia socjalnego partnerem Ośrodka Pomocy Społecznej i Powiatowego Urzędu Pracy w realizacji kontraktów socjalnych” o wartości 127,7 tys. zł (dofinansowanie 96,3 tys. zł). Zatrudnienie podjęło 5 osób, 1 osoba założyła własną działalność gospodarczą, 11 osób skorzystało z prac społecznie użytecznych, a 4 kontynuowały reintegrację zawodową w Centrum Integracji Społecznej w Rogozinie;

¹¹⁰ Technika analityczna polegająca na posegregowaniu posiadanych informacji o danej sprawie na cztery grupy (cztery kategorie czynników strategicznych): S (Strengths) – mocne strony: wszystko to co stanowi atut, przewagę, zaletę analizowanego obiektu, W (Weaknesses) – słabe strony: wszystko to co stanowi słabość, barierę, wadę analizowanego obiektu, O (Opportunities) – szanse: wszystko to co stwarza dla analizowanego obiektu szansę korzystnej zmiany, T (Threats) – zagrożenia: wszystko to co stwarza dla analizowanego obiektu niebezpieczeństwo zmiany niekorzystnej.

c) w 2013 r. Gmina otrzymała 15,9 tys. zł dofinansowania w ramach programu MPiPS¹¹¹ na realizację projektu „Teraz moja szansa! – program działań profilaktycznych w Gminie Brojce w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie” (...) (całkowita wartość projektu 25,9 tys. zł), którym objęto 75 osób dorosłych a warsztatami edukacyjnymi objęto uczniów Gimnazjum.

2) W celu walki z niskim poziomem edukacyjnym dzieci z terenu Gminy:

a) w latach 2010-2012 realizowano projekt „Świat bajek dla Brojeckich dzieci” w ramach POKL, dzięki któremu utworzono w partnerstwie ze Stowarzyszeniem Aktywności Lokalnej Miejscowości Tapady 3 punkty przedszkolne dla dzieci w wieku od 3 do 5 lat, w których z zajęć bezpłatnie skorzystało 81 dzieci. Wartość projektu 766 tys. zł (dofinansowanie 698,4 tys. zł);

b) w latach 2012-2013 zrealizowano projekt ze środków Fundacji Rozwoju Wsi Polskiej pn. „Wyrównywanie szans edukacyjnych młodzieży z terenów wiejskich w formie wsparcia nauki j. angielskiego” (wartość projektu i dofinansowania 27,2 tys. zł). Z projektu skorzystało 109 gimnazjalistów, biorąc udział w 691 godzinach zajęć pozalekcyjnych nauki języka angielskiego oraz bezpłatnych podręczników.

c) w 2011 r. w ramach projektu „Indywidualizacja procesu nauczania i wychowania uczniów klas I-III w Gminie Brojce” ze środków POKL sfinansowano zajęcia pozalekcyjne dla 112 uczniów klas I-III SP (wartość projektu i dofinansowania 55,4 tys. zł);

d) w latach 2012-2014 zrealizowano projekt „Rozbudzić pasję” w ramach POKL; 381 uczniów SP oraz Gimnazjum skorzystało z zajęć pozalekcyjnych. Szkoły uzyskały wyposażenie sal treningowych, sprzęt dydaktyczny, sprzęt komputerowy oraz interaktywny. Wartość projektu 1.251,4 tys. zł (dofinansowanie 1.166,2 tys. zł).

3) W celu walki z wykluczeniem informatycznym mieszkańców Gminy zrealizowano projekt „Internet szansa na rozwój - eInclusion w Gminie Brojce” w ramach PO Innowacyjna Gospodarka. Efektem realizacji projektu było wyposażenie 30 rodzin w zestawy sprzętu komputerowego i dostęp do Internetu oraz wyposażenie 7 świetlic wiejskich w sprzęt komputerowy oraz dostęp do bezpłatnego Internetu. Projekt realizowany w latach 2010-2013, wartość projektu 873,7 tys. zł (dofinansowanie 826 tys. zł).

4) W celu poprawy infrastruktury drogowej w latach 2008-2010 przebudowano 3 drogi gminne o łącznej długości 4 km. W 2014 r. przebudowano 2 odcinki dróg dojazdowych (m. Brojce – kolonia Trójka - 700 m oraz w m. Pruszcz - 65 m). Łączny nakład finansowy poniesiony ze środków własnych wyniósł 117,4 tys. zł. W 2015 r. przebudowano drogę dojazdową w miejscowości Brojce (Osiedle) o wartości 78 tys. zł. W 2014 r. Gmina współfinansowała przebudowę drogi wojewódzkiej numer 105 w m. Kiełpino o wartości 950 tys. zł (udział Gminy 150 tys. zł). W celu poprawy bezpieczeństwa pieszych w latach 2011-2014 wybudowano chodniki w miejscowościach: Mołstowo, Przybiernowo, Darzewo, Dargosław o łącznej wartości 499 tys. zł (w tym udział Gminy 340 tys. zł), w m. Bielikowo, Pruszcz, Brojce i Grąd o wartości 97,7 tys. zł.

5) W celu poprawy połączeń komunikacyjnych Gmina wydała zezwolenia na wykonywanie usług komunikacyjnych dla 2 przewoźników prywatnych. Ponadto dowóz dzieci szkolnych odbywał się na zasadzie połączeń regularnych – każdy mieszkaniec Gminy, za opłatą, może skorzystać z transportu publicznego na trasach przewozów szkolnych. Wprowadzenie tej formy dowozów dzieci szkolnych przyczyniło się również do poprawy połączeń komunikacyjnych funkcjonujących na terenie Gminy.

6) W celu powstania nowych miejsc pracy na terenie Gminy oraz rozwoju działalności gospodarczej Wójt podejmował negocjacje z przedsiębiorcami zmierzające do powstania nowych prywatnych inwestycji na terenie Gminy, dających miejsca pracy i przychody podatkowe do budżetu gminy. (...) Ponadto w celu rozwoju przedsiębiorczości oraz walki z bezrobociem, ubożeniem społeczeństwa i marginalizacją podjął w 2015 r. działania zmierzające do utworzenia specjalnej strefy ekonomicznej w bliskim sąsiedztwie planowanej drogi S6.(...).

7) W celu zwiększenia aktywności społecznej oraz zbudowania bazy miejsc skupiających życie kulturalne na terenie Gminy w 2012 r. przeprowadzono modernizację świetlicy wiejskiej w m. Przybiernowo (ze środków PROW), a w 2015 r. w m. Kiełpino (PROW). Na na terenie Gminy funkcjonuje 11 świetlic wiejskich, które od 2015 r. są pod nadzorem

¹¹¹ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Dyrektora Gminnej Biblioteki Publicznej. Każda ze świetlic jest czynna 6 dni w tygodniu w wymiarze 4-5 godzin dziennie i jest wyposażona w sprzęt i materiały do organizacji spotkań kulturalnych oraz w sprzęt komputerowy z dostępem do Internetu.

8) W zakresie polityki rolnej oraz sprzedaży ziemi obcemu kapitałowi Wójt wskazał, że wystąpił do Agencji Własności Rolnych Skarbu Państwa z wnioskiem o ograniczenie przetargów prowadzonych na sprzedaż gruntów rolnych. *Działanie to spowodowało, że AWRSR podzieliła grunty do sprzedaży do wielkości 100 ha dla jednego przetargu i ograniczyła przystąpienie do przetargu tylko do rolników zamieszkujących teren Gminy Brojce.* W konsekwencji na terenie Gminy grunty we władaniu Skarbu Państwa i osób fizycznych zajmują zbliżone powierzchnie (odpowiednio 5 307 ha i 5 084 ha – dane na 2014 rok). (...)

(dowód: akta kontroli str. 1206-1212)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W pkt IV.10 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brojce przyjętego uchwałą Nr II/4/2002 Rady Gminy z dnia 5 grudnia 2002 r. zapisano obowiązek przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego po upływie 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla m. Brojce. Pomimo wydawania w latach 2011 – 2015 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania dla tego terenu, do czasu niniejszej kontroli NIK nie sporządzono żadnego planu miejscowego dla m. Brojce. W Studium m. Brojce została zakwalifikowana do obszarów, dla których sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wymagane jest ze względu na istniejące uwarunkowania.

(dowód: akta kontroli str. 1213-1216)

W sprawie przyczyn nieprzystąpienia do sporządzania planów miejscowych dla m. Brojce Wójt wyjaśnił, że: *ograniczone środki finansowe jakimi dysponuje Gmina, zmuszają jednostkę do wybierania do realizacji działań priorytetowych, a sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – mimo wyraźnych wskazań zawartych w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brojce nie zostało tak zakwalifikowane.* (...)

(dowód: akta kontroli str. 1217-1218)

Ocena cząstkowa

W Gminie zdiagnozowano główne czynniki wpływające niekorzystnie na jej rozwój, oraz podejmowano, przewidziane w strategicznych dokumentach Gminy, działania w celu ich ograniczenia. Prowadzono również szereg inicjatyw wpływających na poprawę warunków życia mieszkańców. Niestabilna sytuacja finansowa Gminy nie pozwalała na zrealizowanie większej liczby zaplanowanych zadań.

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

W latach 2011-2015 Gmina współpracowała przy realizacji zadań publicznych z powiatem w zakresie infrastruktury drogowej i budowy chodników. Zakres tej współpracy opisano w pkt. 2.1. ppkt 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Do marca 2015 r. Gmina była członkiem związku międzygminnego pod nazwą „Unia Miast i Gmin Dorzecza Regi”. W latach 2011-2015 nie współpracowała z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w celu wspólnej realizacji zadań publicznych. Wójt podał, że głównym celem związku była realizacja zadań publicznych w zakresie rozbudowy sieci kanalizacyjnej i wodociągowej. Z uwagi na brak efektów współpracy oraz konieczność ponoszenia jedynie kosztów związanych z członkostwem i utrzymaniem biura (rocznie w wysokości 2,3 tys. zł) Rada Gminy 12 marca 2015 r. podjęła uchwałę o wystąpieniu Gminy ze związku międzygminnego z dniem jej podjęcia.

(dowód: akta kontroli str. 1219-1220)

W kontrolowanym okresie Gmina nie otrzymała z innych jst propozycji współpracy w zakresie realizacji wspólnych zadań publicznych. Wójt wyjaśnił, że współpraca z innymi jst jest możliwa przy realizacji takich zadań, jak:

a) transport publiczny określony w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, w ramach której od 1 stycznia 2017 r. to gminy będą odpowiedzialne za organizowanie i funkcjonowanie transportu zbiorowego w swoim obrębie (w 2015 r. prowadziliśmy wspólne rozmowy ze Starostą Gryfickim oraz Wójtami i Burmistrzami pozostałych gmin z terenu Powiatu Gryfickiego zmierzające do zawarcia porozumienia o wspólnej realizacji zadania). Dzięki wspólnej realizacji tego zadania widzimy wymierne korzyści zarówno w kwestii oszczędności finansowych (wspólne biuro, zmniejszenie kosztów obsługi) oraz sposobie realizacji zadania (zapewnienie transportu publicznego mieszkańcom Gminy przemieszczają się głównie poza teren Gminy do pobliskich miast Gryfice i Trzebiatów). W przypadku samodzielnej realizacji zadania Gmina jest zobowiązana zapewnić transport tylko na jej terenie, co może być niewystarczające w stosunku do potrzeb mieszkańców. Porozumienie o współpracy powinno zostać zawarte do końca 2016 r.

b) opieki nad zwierzętami bezdomnymi zgodnie z ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt poprzez współdziałanie z Miastem Białogard w zakresie wykonywania zadań publicznych obejmujących opiekę nad zwierzętami bezdomnymi w schronisku znajdującym się i prowadzonym przez Miasto Białogard. Gmina będzie partycypować w kosztach utrzymania schroniska w zamian za możliwość umieszczania w nim bezdomnych zwierząt wyłapanych na terenie Gminy. Korzyści z podjętej współpracy będą polegać na zmniejszeniu wydatków na realizację tego zadania tylko siłami własnymi (utworzenie i utrzymanie własnego schroniska jest droższe). Uchwała w sprawie współdziałania Gminy Brojce i Miasta Białogard w zakresie wykonywania zadań publicznych obejmujących zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom będzie procedowana przez Radę do końca marca bieżącego roku.

(dowód: akta kontroli str. 1220-1221)

W sprawie podejmowanych przez organy Gminy działań w zakresie możliwości połączenia się z inną gminą Wójt wyjaśnił, że nie prowadzono w Gminie działań, w tym analiz, w celu określenia możliwości połączenia się z inną Gminą, (...) najdalej oddaloną miejscowością od siedziby Gminy jest Uniestowo (8,6 km), nawet jeśli ta miejscowość zostałaaby przyłączona do Gminy Trzebiatów to odległość do urzędów administracji samorządowej byłaby jeszcze większa. Mając na uwadze dobro naszej społeczności lokalnej oraz umożliwienie mieszkańcom dogodniejszego korzystania z usług świadczonych przez samorząd lokalny racjonalne jest zachowanie obecnego kształtu Gminy bez dzielenia i przyłączania jej do innych jednostek samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 1221)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Gmina współpracowała z powiatem w zakresie poprawy infrastruktury drogowej. Przy realizacji innych zadań publicznych nie nawiązano współpracy z innymi jst. Członkostwo w związku międzygminnym zakończono, z uwagi na brak efektów współpracy.

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, wnosi o:

1. Zatrudnianie na urzędniczych stanowiskach inspektorów osoby posiadające wyższe wykształcenie zgodnie z wymaganiami określonymi w § 3 ust.2 pkt 2 rozporządzenia RM w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.
2. Wydawanie decyzji administracyjnych w terminach określonych w Kpa, a w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 35 § 5 Kpa, zawiadomianie stron o niezalutwieniu sprawy w obowiązującym terminie, z podaniem przyczyny zwłoki.
3. Udzielanie ulg podatkowych po ustaleniu przesłanek, o których mowa w art. 67a § 1 Op.
4. Wyłączanie się Wójta z postępowań podatkowych, w których występują okoliczności określone w art. 132 § 2 Op.

5. Ujmowanie w decyzjach ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu wszystkich elementów wymaganych przepisami art. 54 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
6. Opiniowanie przez Skarbnika Gminy wszystkich decyzji wywołujących skutki finansowe dla budżetu Gminy.
7. Prowadzenie ewidencji dróg publicznych na terenie Gminy, w tym ksiąg dróg oraz dzienników objazdów dróg.
8. Opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej.
9. Zaciąganie zobowiązań wyłącznie po uzyskaniu wymaganej zgody organu stanowiącego Gminy i opinii RIO.
10. Terminowe regulowanie zaciągniętych zobowiązań.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków 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.

Szczecin, dnia 2 marca 2016 r.

Kontroler
Krzysztof Szczepaniak
specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

.....
podpis

.....
Podpis