



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.030.02.2015

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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/066 – Wykonywanie wybranych zadań publicznych przez małe gminy.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
<i>Kontrolerzy</i>	1) Bogusław Wójcik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98835 z dnia 21 grudnia 2015 r., 2) Anna Dejk – Chojnacka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98846 z dnia 7.01.2016 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta i Gminy w Stepnicy, ul. T. Kościuszki 4, 72-112 Stepnica <sup>1</sup> .
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Andrzej Wyganowski, Burmistrz Miasta i Gminy w Stepnicy <sup>2</sup> . <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 80)</p>

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>3</sup>

### Ocena ogólna

W latach 2011–2015 (do 30.09.<sup>4</sup>) Gmina Stepnica<sup>5</sup> prawidłowo wykonywała zadania publiczne oraz tworzyła warunki do swojego rozwoju, z uwzględnieniem posiadanych możliwości finansowych i organizacyjnych. Zdiagnozowała niekorzystne czynniki rozwojowe i podejmowała działania w celu ich ograniczenia. W Gminie zaspakajano główne potrzeby w zakresie infrastruktury wodociągowej (na poziomie wyższym niż średnia dla powiatu goleniowskiego i województwa zachodniopomorskiego<sup>6</sup>). Zadowalający był również stan infrastruktury drogowej i sportowej. Na odpowiednim poziomie wykonywano zadania m.in. w zakresie gospodarki ściekowej, lokalnego transportu zbiorowego, pomocy społecznej.

Gmina podejmowała działania w celu podniesienia efektów kształcenia. W roku 2015 część wyników z egzaminu gimnazjalnego była wyższa niż średnia w powiecie i w województwie.

Prowadzona polityka finansowa umożliwiła realizację zadań inwestycyjnych. Gmina podejmowała współpracę z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, m.in. w celu modernizacji infrastruktury drogowej oraz z Lokalną Grupą Działania i Lokalną Grupą Rybacką. Efektem współpracy ze Starostwem Powiatowym było zatrudnienie na terenie Gminy osób bezrobotnych, w wyniku czego Gmina zaoszczędziła środki w łącznej wysokości 819,5 tys. zł.

Gmina nie wywiązała się z wymogu określonego w art. 6 ust. 9 pkt 1 i 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych<sup>7</sup>, tj. nie sporządziła i nie złożyła w terminie do dnia 15 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów

<sup>1</sup> dalej: Urząd.

<sup>2</sup> dalej: Burmistrz (Burmistrz Miasta i Gminy od 1.01.2014 r., wcześniej, tj. od 19.11.2002 r. Wójt Gminy). Prawa Miejskie nadane z dniem 01.01.2014 r., na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy (Dz.U. z 2013 r., poz. 869).

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

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

<sup>5</sup> dalej: Gmina.

<sup>6</sup> dalej odpowiednio: powiat i województwo.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 849 ze zm., dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych.

opodatkowania, deklaracji na rok 2011 i 2012 na podatek od nieruchomości stanowiących jej własność, nieprzekazanych w posiadanie innym podmiotom i niepodlegających wyłączeniu lub zwolnieniu z opodatkowania na podstawie ww. ustawy, i w związku z tym nie zrealizowała obowiązku podatkowego w tym zakresie.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### Ogólna charakterystyka Gminy

Opis stanu faktycznego

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego<sup>8</sup>:

1) liczba osób zameldowanych wynosiła:

- w Gminie: w 2011 r. – 4.902 (w tym wieku przedprodukcyjnym – 992, produkcyjnym – 3.222, poprodukcyjnym – 688), w 2012 r. – 4.858 (odpowiednio: 960, 3.226, 672) w 2013 r. – 4.857 (odpowiednio: 935, 3.210, 712) oraz w 2014 r. – 4.965 (odpowiednio: 960, 3.268, 737);
- w powiecie: w 2011 r. – 81.945 (odpowiednio: 16.524, 53.592, 11.829), w 2012 r. – 82.067 (odpowiednio: 16.215, 53.509, 12.343) w 2013 r. – 82.870 (odpowiednio: 15.999, 53.290, 12.981) oraz w 2014 r. – 82.507 (odpowiednio: 15.902, 53.043, 13.562);
- w województwie: w 2011 r. – 1.722 739 (odpowiednio: 313.319, 1.127.066, 282.354), w 2012 r. – 1.721 405 (odpowiednio: 308.233, 1.118.413, 294.759) w 2013 r. – 1.718 861 (odpowiednio: 303.603, 1.107.824, 307.434) oraz w 2014 r. – 1.715.431 (odpowiednio: 299.755, 1.094.655, 321.021).

2) wybrane grupy wskaźników w latach 2011-2014<sup>9</sup> dla Gminy, powiatu oraz województwa kształtowały się na poziomie:

- a) udział ludności w wieku produkcyjnym w ludności ogółem w Gminie 65,7% - 65,8%, który był zbliżony do wskaźnika dla powiatu (65,4% - 64,3%) i województwa (65,4% - 63,8%),
- b) udział ludności w wieku poprodukcyjnym w ludności ogółem w Gminie 14% - 14,8%, który był niższy od wskaźnika dla powiatu (14,4% - 16,4%) i województwa (16,4% - 18,7%),
- c) ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym w Gminie: 52,1 (2011 r.), 50,6 (2012 r.), 51,3 (2013 r.), 51,9 (2014 r.). W poszczególnych latach wskaźnik ten był niższy od wskaźnika dla powiatu<sup>10</sup> i województwa<sup>11</sup>,
- d) saldo migracji wynosiło odpowiednio:
  - w gminie: -33 (2011 r.), -1 (2012 r.), 18 (2013 r.) i 81 (2014 r.),
  - w powiecie: 131 (2011 r.), 130 (2012 r.), 147 (2013 r.) i 138 (2014 r.)
  - w województwie: -855 (2011 r.), -833 (2012 r.), -1.040 (2013 r.) i -2.372 (2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 5-16, 29, 1591)

Według stanu na koniec 2014 r., w porównaniu do roku 2000, liczba ludności w Gminie ogółem zwiększyła się o 331 osób (tj. o 7,1 %), liczba ludności w wieku produkcyjnym zwiększyła się o 468 osób. Saldo migracji na koniec 2014 r. wyniosło 81 osób, wobec 25 na koniec 2000 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-16, 29)

W odniesieniu do danych GUS liczba osób zameldowanych na terenie Gminy była mniejsza o: odpowiednio: (118, 95, 82 i 114)<sup>12</sup>. Według deklaracji zgłoszonych w gospodarce odpadami na 31.12.2014 r. liczba osób mieszkających na terenie Gminy wynosiła 3.891. tj. o 960 (19,79%) mniej niż osób zameldowanych.

(dowód: akta kontroli str. 29-30, 371)

Burmistrz wyjaśnił: (...) *Pewna liczba osób zameldowanych faktycznie nie przebywa na stałe w miejscu zameldowania. Są to przede wszystkim osoby takie jak: stałe przebywający za granicą, studenci, uczniowie mieszkający w internatach lub osoby, które pomimo zameldowania w Gminie mieszkają w innym miejscu w kraju. W 2014 r. po dokonaniu*

<sup>8</sup> dalej: GUS.

<sup>9</sup> wg danych na 31.12.

<sup>10</sup> odpowiednio: 52,9 (2011 r.), 53,4 (2012 r.), 54,4 (2013 r.) i 55,5 (2014 r.).

<sup>11</sup> odpowiednio: 52,9, (2011 r.), 53,9 (2012 r.), 55,2 (2013 r.) i 56,7 92014 r.).

<sup>12</sup> liczba osób w latach 2011-2014 wg faktycznego miejsca zamieszkania: 4.784, 4.763, 4.775 i 4.851.

weryfikacji ilości osób zameldowanych na danej nieruchomości, z ilością osób zadeklarowanych w deklaracjach zostały wystosowane pisma do mieszkańców wzywające do złożenia wyjaśnień. Pisma były kierowane do mieszkańców nawet w przypadku, gdy różnica wynosiła jedną osobę. Mieszkańcy składali wyjaśnienia w formie oświadczeń, w których wskazywali, gdzie przebywają, zamieszkują osoby, które nie zostały wykazane w deklaracji, bądź składali nową deklarację lub korektę. Przeprowadzona weryfikacja nie wykazała znaczących różnic w ilości osób zadeklarowanych. Mieszkańcy zostali również dodatkowo poinformowani, iż każda zmiana ilości osób przebywających w danym gospodarstwie domowym wymaga zmiany deklaracji (np. urodzenie się dziecka, śmierć członka rodziny, wyjazd poza miejsce zamieszkania na okres powyżej 1 miesiąca lub pobyt w miejscu zamieszkania powyżej 1 miesiąca).

(dowód: akta kontroli str. 1332, 1334)

Liczba zarejestrowanych bezrobotnych wynosiła w latach 2011–2014 kolejno: 268, 252, 248, 233 (w Gminie), 4.896, 4.893, 4.088 i 3.228 (w powiecie), 108.904, 112.521, 111.063 i 94.465 (w województwie), zaś ich udział w liczbie osób w wieku produkcyjnym kształtował się na poziomie: 8,3%, 7,8%, 7,7% i 7,1% (Gmina), 9,1,9,1, 7,7 i 6,1 (powiat) oraz 9,7, 10,1,10, i 8,6 (województwo)<sup>13</sup>. Na koniec 2014 r., w porównaniu do roku 2003<sup>14</sup>, na terenie Gminy nastąpił spadek bezrobocia. W poszczególnych latach na 1.000 mieszkańców przypadało odpowiednio: 165, 154, 185 i 176 osób pracujących. Wskaźnik ten był niższy od wskaźnika dla powiatu<sup>15</sup> i województwa<sup>16</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 24-25)

W latach 2011-2014 liczba mieszkań na terenie Gminy zwiększyła się z 1.513 w 2011 r. do 1.604 w 2014 r. (tj. o: 6%). Średnia powierzchnia mieszkania wynosiła 78 m<sup>2</sup>. Liczba lokali mieszkalnych pozostających w dyspozycji Gminy w związku ze zrealizowanymi inwestycjami zwiększyła się z 46<sup>17</sup> (w 2011 r.) do 161<sup>18</sup> (na 30.09.2015 r.)<sup>19</sup>. W porównaniu do 2000 r. ich liczba na koniec września 2015 r. wzrosła o 132. W okresie objętym kontrolą z budżetu Gminy zostało wypłaconych ogółem 557 dodatków mieszkaniowych na łączną kwotę 122,6 tys. zł (odpowiednio: 160 na kwotę 32,3 tys. zł w 2011 r., 121 na kwotę 27,4 tys. zł w 2012 r., 124 na kwotę 30,1 tys. zł w 2013 r. i 152 na kwotę 32,9 tys. zł w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 17-18, 88-89)

Według stanu na 31.12.2014 r. liczba podmiotów gospodarki narodowej wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. ludności wynosiła: 878 (w Gminie), 1.068 (w powiecie) oraz 1.279 (w województwie), natomiast osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą odpowiednio: 70 (Gmina), 83 (powiat) i 94 (województwo). Na koniec 2014 r., w odniesieniu do roku 2011, liczba prowadzących działalność gospodarczą w Gminie zwiększyła się o: 50 i 4, natomiast względem roku 2002 r.<sup>20</sup> odpowiednio o: 153 i 11.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 19-20)

W latach 2011-2014 w przeliczeniu na 1 mieszkańca:

- dochody ogółem Gminy wynosiły: w 2011 r. – 9,1 tys. zł (w tym majątkowe: 1,4 tys. zł i bieżące: 7,7 tys. zł), w 2012 r. - 8,8 tys. zł (0,6 tys. zł i 8,2 tys. zł), w 2013 r. - 8,8 tys. zł (1,6 tys. zł i 7,2 tys. zł), w 2014 r. - 3,5 tys. zł (0,6 tys. zł i 2,9 tys. zł);
- dochody własne: 6 tys. zł, 6,8 tys. zł, 5,7 tys. zł, 1,5 tys. zł;
- dotacje: 2 tys. zł, 1,2 tys. zł, 2,3 tys. zł i 1,2 tys. zł;
- subwencje: 1,1 tys. zł, 0,8 tys. zł, oraz po 0,7 tys. zł (2013 i 2014 r)
- wydatki ogółem Gminy wynosiły: w 2011 r. – 6,9 tys. zł (w tym: majątkowe – 4 tys. zł i bieżące 2,9 tys. zł), w 2012 r. – 7,5 tys. zł (3,8 tys. zł i 3,7 tys. zł), w 2013 r. – 9,3 tys. zł (5,4 tys. zł i 3,9 tys. zł) oraz w 2014 r. – 5,3 tys. zł (1,7 tys. zł i 3,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 78)

<sup>13</sup> według danych GUS.

<sup>14</sup> w roku 2000 zjawisko nie było badane przez GUS. W roku 2003 liczba zarejestrowanych bezrobotnych wynosiła 421 osób.

<sup>15</sup> odpowiednio: 194 (2011 r.), 202 (2012 r.), 214 (2013 r.), 211 (2014 r.).

<sup>16</sup> odpowiednio: 190 (2011 r.), 188 (2012 r.), 192 (2013 r.), i 194 (2014 r.).

<sup>17</sup> w tym: 42 lokale komunalne i 4 lokale socjalne.

<sup>18</sup> w tym: 119 lokali komunalnych i 42 lokale socjalne.

<sup>19</sup> zagadnienie zostało omówione w punktach 4.2 i 5.2 wystąpienia pokontrolnego.

<sup>20</sup> w roku 2000 zjawisko nie było badane.

Na infrastrukturę drogową Gminy, wg stanu na 31.12.2014 r., składało się:

- 29,85 km dróg gminnych (stanowiących 0,155 km<sup>2</sup> powierzchni Gminy), z których drogi o nawierzchni bitumicznej stanowiły 36,7%, brukowej 28,6%, żwirowej 14,5% gruntowej 20,2%,
- 61,15 km dróg powiatowych (stanowiących 0,3386 km<sup>2</sup> powierzchni Gminy), z których drogi o nawierzchni bitumicznej stanowiły 97,4%, gruntowej 2,6%,
- 10,24 km drogi wojewódzkiej (stanowiącej 0,07 km<sup>2</sup> powierzchni Gminy),
- 1,373 km drogi krajowej (stanowiącej 0,0164 km<sup>2</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 320-321,1582-1583)

W latach 2011-2015 r. (do 30.09) pracownicy Gminy:

- sporządzili ogółem 316 aktów stanu cywilnego, w tym: 40 aktów urodzenia (odpowiednio: 10 w 2011 r., 7 w 2012 r., 9 w 2013 r., 9 w 2014 r. i 5 w 2015 r.), 112 aktów małżeństwa (odpowiednio: 22, 17, 23, 22, 28), 164 akty zgonu (odpowiednio: 22, 39, 41, 36 i 26) oraz 55 decyzji o wpisaniu lub odtworzeniu zagranicznych dokumentów stanu cywilnego (odpowiednio: 12, 10, 16, 14, 3),
- wydali ogółem: 2.175 odpisów z aktów stanu cywilnego (odpowiednio: 321, 401, 528, 551 i 374), 2.640 dowodów osobistych (odpowiednio: 387, 456, 550, 804 i 443) oraz 79 decyzji meldunkowych (odpowiednio: 21, 5, 18, 23 i 12),
- rozpatrzyli 1.010 wniosków dotyczących działalności gospodarczych (odpowiednio: 231, 205, 220, 191 i 163).<sup>21</sup>

## 1. Zasoby kadrowe Urzędu

1.1. W kolejnych latach objętych kontrolą liczba etatów w Urzędzie wynosiła od 30,75 w 2011 r. (w tym 26,75 pracownicy administracyjno-biurowi i 4 pracownicy obsługi) do 32 w 2015 r. (odpowiednio: 23,5 i 8,5)<sup>22</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 79-80)

Spośród pracowników administracyjno-biurowych: 3 zajmowało się podatkami lokalnymi<sup>23</sup>, 2 inwestycjami, 1 ochroną środowiska, 2 zagospodarowaniem przestrzennym<sup>24</sup>.

Wszyscy ww. pracownicy spełniali wymagania określone w art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>25</sup> oraz posiadali wykształcenie zgodne z wymogami określonymi w załączniku nr 3, tabeli IV F do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych<sup>26</sup>, w tym 5 wyższe wykształcenie kierunkowe w zakresie ekonomii, ochrony środowiska i zarządzania, 2 średnie wykształcenie kierunkowe w zakresie ekonomii i budownictwa. Wykształcenie to było związane bezpośrednio z wykonywanymi zadaniami. Pracownicy systematycznie podnosili swoje kwalifikacje, uczestnicząc w szkoleniach tematycznych zgodnych z zakresem realizowanych obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 81-87)

1.2. W okresie objętym kontrolą<sup>27</sup> w Urzędzie:

- wydano 246 decyzji o warunkach zabudowy, z których 5<sup>28</sup> zostało uchylonych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie<sup>29</sup> do ponownego rozpatrzenia w całości. Analiza wszystkich 5 ww. decyzji wykazała, że przyczyną ich uchyleń było niedochowanie przez organ I instancji norm wynikających z przepisów prawa materialnego – ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz naruszenie, określonej w Kpa<sup>30</sup>, zasady zapewnienia stronie czynnego udziału postępowaniu. W wyniku ponownego rozpatrzenia ww. spraw organ I instancji, w 3

<sup>21</sup> w tym: 199 wniosków o założenie działalności gospodarczej, 214 wniosków o zakończenie działalności gospodarczej, 597 wniosków o zmianę wpisu w działalności gospodarczej.

<sup>22</sup> w 2012 r. odpowiednio: 27 i 4, w 2013 r. 27 i 9, w 2014 r. 26 i 8,5.

<sup>23</sup> od września 2012 r., wcześniej 2 etaty.

<sup>24</sup> redukcja do 1 etatu od lutego 2015 r.

<sup>25</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.

<sup>26</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 1786.

<sup>27</sup> od 01.01.2011 r. do 30.09.2015 r.

<sup>28</sup> 2% wydanych decyzji.

<sup>29</sup> dalej: SKO.

<sup>30</sup> ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 23).

przypadkach odmówił ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji (strony nie wniosły ponownie odwołania od wydanej decyzji), w 1 umorzył postępowanie na wniosek strony, a w 1 wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia dokumentacji (sprawa w toku).

(dowód: akta kontroli str. 126-145)

- przeprowadzono 101 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, z których w 3 przypadkach (tj. 2,9% przeprowadzonych postępowań) na podstawie art. 181 ustawy prawo zamówień publicznych<sup>31</sup>, zamawiającego poinformowano o czynności niezgodnej z przepisami ww. ustawy. Analiza wszystkich 3 ww. postępowań wykazała, że zamawiający: w 2 przypadkach nie uznał zasadności przekazanej informacji i poinformował wykonawców o braku podstaw prawnych do wykluczenia z postępowania wykonawcy, w 1 przypadku unieważnił dokonanie czynności wyboru oferty, w uzasadnieniu podając konieczność uzyskania dodatkowych wyjaśnień. W wyniku ponownej oceny, jako najkorzystniejszą zamawiający uznał ofertę wybraną pierwotnie. W żadnym przypadku wykonawcy nie wnieśli odwołania do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej.

(dowód: akta kontroli str. 146, 180-205)

- zostało wydanych 12.315 decyzji w postępowaniach podatkowych (w tym 728 w postępowaniach przeprowadzonych na wniosek obywateli)<sup>32</sup>, z których 12 (tj.0,1%) zostało uchylonych przez SKO do ponownego rozpatrzenia. Analiza 5 wybranych spraw wykazała, że organ w wyniku ponownego ich rozpatrzenia we wszystkich przypadkach umorzył prowadzone postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 126-141, 206-212)

- przygotowano i przedłożono do uchwalenia Radzie Gminy<sup>33</sup> 408 uchwał,<sup>34</sup> dla których organ nadzorczy (RIO<sup>35</sup>) stwierdził nieważność 1 uchwały w całości oraz 4 uchwał w części.<sup>36</sup> Analiza dokumentów wykazała, że we wszystkich przypadkach zamieszczono informację o zakresie uchylenia uchwały w Biuletynie Informacji Publicznej. W 1 przypadku dotyczącym częściowego uchylenia uchwały Rady Miejskiej Nr IV/38/2015<sup>37</sup> została opracowana i przyjęta nowa uchwała Rady Miejskiej<sup>38</sup> w odniesieniu do której RIO nie wniosła uwag. W żadnym z badanych przypadków przewodniczący Rady nie wniósł odwołania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Wojewoda Zachodniopomorski nie wydawał rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność aktów podjętych przez Organy Gminy.

W okresie od 1.01.2011 r. do 30.09.2015 r. RIO, jako organ nadzorczy<sup>39</sup>, nie stwierdziła nieważności żadnego ze 112<sup>40</sup> zarządzeń Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 219-227)

Analiza terminowości 35 (spośród 303) decyzji podatkowych<sup>41</sup> oraz 14 (spośród 56) decyzji o ustaleniu warunków zabudowy<sup>42</sup> wykazała, że wszystkie zostały wydane z zachowaniem terminów, określonych odpowiednio w: art. 139 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>43</sup> oraz art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>44</sup>.

<sup>31</sup> ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2164).

<sup>32</sup> w tym: 677 - zwrot podatku akcyzowego, 11 - zwolnienie z podatku rolnego, 3 - odroczenie podatku od nieruchomości, 3 - rozłożenie na raty podatku od nieruchomości, 12 - umorzenie podatku od nieruchomości, 21 - pomoc de minimis, 1 - umorzenie podatku od posiadania psa.

<sup>33</sup> z chwilą nadania praw miejskich Radzie Miejskiej.

<sup>34</sup> do Wojewody Zachodniopomorskiego w ramach czynności nadzorczych zostały przesłane 203 uchwały, a do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie 205.

<sup>35</sup> Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie.

<sup>36</sup> 1,2% uchwał podjętych przez Radę Gminy.

<sup>37</sup> w sprawie w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

<sup>38</sup> Uchwała Nr VIII/80/15 Rady Miejskiej z 27 listopada 2015 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz warunków i trybu składania deklaracji.

<sup>39</sup> RIO.

<sup>40</sup> spośród 437 zarządzeń Burmistrza (Wójta) ogółem wydanych w tym okresie.

<sup>41</sup> decyzje wydane od 2 do 26 dni od złożenia wniosku (badaniem objęto decyzje z lat 2014 -2015).

<sup>42</sup> decyzje wydane od 25 do 58 dni od złożenia wniosku (badaniem objęto decyzje z lat 2014 -2015).

<sup>43</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.

<sup>44</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 23, dalej: Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 213-218)

W okresie objętym kontrolą wpłynęło 7 skarg i 7 wniosków dotyczących funkcjonowania Urzędu. Za zasadne uznane zostały: 1 skarga oraz 2 wnioski. Analiza dokumentacji w ww. zakresie wykazała, że Burmistrz niezwłocznie:

- przeprowadził rozmowę dyscyplinującą z pracownikiem Urzędu i udzielił odpowiedzi skarżącemu,
- podjął działania w celu opracowania projektu Uchwały Rady Miejskiej w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej oraz zorganizował spotkanie dla pracowników zajmujących się współpracą z organizacjami publicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 228-246)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W Gminie obsługa mieszkańców w zakresie załatwiania spraw związanych z: aktami Urzędu Stanu Cywilnego, dowodami osobistymi i działalnością gospodarczą powierzona została pracownikom posiadającym wymagane wykształcenie, którzy podnosili swoje kwalifikacje zawodowe. Obsługę tę realizowano terminowo. Złożona 1 zasadna skarga pozostaje bez wpływu na ocenę funkcjonowania Urzędu.

## **2. Stopień zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców Gminy, na przykładzie wybranych sfer życia publicznego.**

### **2.1. Zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie infrastruktury**

2.1.1. Według stanu na 31.12.2014 r., na terenie Gminy znajdowało się 913 budynków mieszkalnych. Do sieci wodociągowej przyłączonych było 861 budynków (94,3%), do sieci kanalizacyjnej 734 budynki (80,4 %). W odniesieniu do roku 2011 liczba budynków mieszkalnych przyłączonych do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej zwiększyła się odpowiednio o: 0,1% i 21,9%, natomiast względem roku 2000 liczba przyłączonych budynków wzrosła z 81 do 861 (wodociągi) oraz z 50 do 734 (kanalizacja)<sup>45</sup>. Istniejąca na terenie Gminy infrastruktura wodociągowa i kanalizacyjna obejmowała w latach 2011 – 2014 odpowiednio: od 95,7% do 98% i od 73% do 96,4% mieszkańców (średnia<sup>46</sup> dla powiatu była niższa o 4,4% i 24,1%, zaś dla województwa o 1,8% i 16%).

Według stanu na koniec 2014 r. długość sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na terenie Gminy wynosiła odpowiednio 106,7 km i 70,3 km. W porównaniu do roku 2011 zwiększyła się o: 47,7 i 4,5 km, a w porównaniu do 2000 roku o 40,2 km i 17 km.

Urząd, zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>47</sup>, prowadził ewidencje zbiorników bezodpływowych do gromadzenia nieczystości ciekłych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, zlokalizowanych na terenie Gminy. W latach 2011–2014 liczba zbiorników bezodpływowych do gromadzenia nieczystości ciekłych zmniejszyła się z 73 w 2011 r. do 27 w 2014 r. Liczba przydomowych oczyszczalni pozostawała na niezmiennym poziomie – 4.

(dowód: akta kontroli str. 90-125, 247-270)

W latach 2011-2015 koszt dostarczenia 1 m<sup>3</sup> wody kształtował się na poziomie od 2,89 zł/m<sup>3</sup> (od 01.07.2010 r. do 31.07.2011 r.) do 4,22 zł/m<sup>3</sup> (od 01.09.2015 r.), natomiast odprowadzenia 1 m<sup>3</sup> ścieków odpowiednio od 4,04 zł/m<sup>3</sup> do 7,42 zł/m<sup>3</sup>. W poszczególnych okresach<sup>48</sup> dynamika zmian ceny 1 m<sup>3</sup> wody wynosiła odpowiednio: 12,11%, 0%, 2,78%, 9,91% i 15,3%<sup>49</sup>, natomiast ceny 1 m<sup>3</sup> ścieków: 6,93%, 0%, 9,03%, 19,96%, 31,33%<sup>50</sup>.

<sup>45</sup> odpowiednio o: 963% i 1.368%.

<sup>46</sup> wg stanu na 31.12.2014 r.

<sup>47</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.; dalej: ustawa o utrzymaniu czystości.

<sup>48</sup> odpowiednio: 2011/2012, 2012/2013, 2013/2014, 2014/2015 i 2015/2016.

<sup>49</sup> cena za 1 m<sup>3</sup> wody wynosiła: 2,89 zł (lipiec 2010/sierpień 2011), 3,24 zł (wrzesień 2011/luty 2013), 3,33 zł (marzec 2013/sierpień 2014), 3,66 zł (wrzesień 2014/sierpień 2015), 4,22 zł (od września 2015), natomiast cena za 1 m<sup>3</sup> odprowadzania ścieków wynosiła: 4,04 zł (lipiec 2010/sierpień 2011), 4,32 zł (wrzesień 2011/luty 2013), 4,71 zł (marzec 2013/sierpień 2014), 5,65 zł (wrzesień 2014/sierpień 2015), 7,42 zł (od września 2015).

Ww. stawki zostały przyjęte uchwałami Rady Gminy, na podstawie kalkulacji kosztów przedkładanych każdorazowo przez operatora.

(dowód: akta kontroli 272-292)

Burmistrz wyjaśnił: *Spółka z o.o. WZ rozpoczęła działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy od 1 marca 2013 roku. Na osiemnastomiesięczny okres obowiązywania przyjęto stawkę na poziomie 4,71 zł/m<sup>3</sup>. Po tym terminie w oparciu o rzeczywiste koszty jakie poniosło przedsiębiorstwo – stawka wzrosła do 5,85 zł/m<sup>3</sup>. Wzrost spowodowany był przede wszystkim zapewnieniem pełnego zatrudnienia i ciągłości pracy na oczyszczalni ścieków a także uzupełnieniem pomp na przepompowniach ścieków bądź wymianą pomp wyeksploatowanych na nowe. Całkowity koszt eksploatacji w roku obowiązywania nowych taryf wynosił 862.805 zł. Koszty w taryfie na lata 2015/2016. Spółka z o.o. WZ z tytułu zbiorowego odprowadzania ścieków ustaliła na poziomie 909.316 zł. Wzrost nastąpił głównie w kosztach zatrudnienia (ze względu na podniesienie najniższego wynagrodzenia) oraz kosztach usług obcych, głównie z tytułu utylizacji osadów (...). Na zwiększenie kosztów ma także wpływ ilość odnotowanych awarii w roku 2014 -141, a w roku 2015 - 335.*

(dowód: akta kontroli str. 1332, 1335)

W okresie objętym kontrolą Rada Gminy nie podejmowała uchwał w sprawie dopłat do cen ścieków dla wybranych grup taryfowych.

(dowód: akta kontroli str. 293)

Przeprowadzona analiza wykazała, że w latach 2013–2015 Gmina zaspokajała zapotrzebowanie swoich mieszkańców na wodę oraz utrzymywała ciągłość jej dostaw. Wskaźnik dostępności wody<sup>51</sup> wynosił od 0,002 (w 2013 r.) do 0,004 (w 2015 r.)<sup>52</sup>. Dobowe zapotrzebowanie mieszkańców na wodę<sup>53</sup> wynosiło 686 m<sup>3</sup> przy przepustowości sieci 1.619 m<sup>3</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 271, 1334)

W kontrolowanym okresie wydatki Gminy związane z funkcjonowaniem systemu wodociągowego i kanalizacyjnego wyniosły ogółem: 7.411,9 tys. zł<sup>54</sup> i dotyczyły głównie:

- prac modernizacyjnych przy wodociągu w obrębach: Stepnica (1.379,8 tys. zł), Racimierz (833,6 tys. zł), Budzień (390,5 tys. zł), Miłowo (74,2 tys. zł), Czarnocin (71,8 tys. zł),
- prac modernizacyjnych przy kanalizacji w obrębach: Budzień–Widzieńsko (129,5 tys. zł), Stepnica (2.161,7 tys. zł), Racimierz (360,8 tys. zł),
- bieżącego utrzymania systemów wodociągowych i kanalizacyjnych na terenie Gminy (sieć wodociągowa 166,8 tys. zł<sup>55</sup> i kanalizacyjna 645,2 tys. zł<sup>56</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 294-295)

Koszty bieżącego utrzymania systemów wodociągowych i kanalizacyjnych z opłat odbiorców ponosiła głównie Spółka z o. o. WZ, której powierzono administrowanie tymi systemami na podstawie umowy nr 79/2013 z 12.02.2013 r.<sup>57</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 296-319)

---

<sup>50</sup> jako stawkę wyjściową do obliczenia dynamiki zmian przyjęto stawkę obowiązującą w okresie od 1.07.2010 r. do 31.07. 2011 r.

<sup>51</sup> procent czasu w trakcie roku, w którym mieszkańcy nie mieli zapewniony dostęp do wody.

<sup>52</sup> przerwy w dostawie wody wynosiły: 17 godzin w 2013 r., 19 w 2014 r. i 35 w 2015 r. Gmina nie dysponowała danymi z lat 2011 i 2012 z uwagi na zmianę w 2013 roku wykonawcy usługi zbiorowego zaopatrywania mieszkańców w wodę i odprowadzania ścieków, poprzedni dostawca zaprzestał prowadzenia działalności. Zmiana wykonawcy usługi nastąpiła na podstawie umowy nr 78/2012 zawartej w dniu 12.02.2013 r. Dostawca został wyłoniony w trybie przewidzianym ustawą o zamówieniach publicznych - przetarg nieograniczony.

<sup>53</sup> według danych za rok 2015.

<sup>54</sup> w tym: inwestycyjne 6.600 tys. zł (w tym: 1.229,1 tys. zł w 2011 r., 1.586,1 tys. zł w 2012 r., 2.130,5 tys. zł w 2013 r. 355,5 tys. zł w 2014 r. oraz 1.298,8 tys. zł w 2015 r.) oraz bieżące 811,9 tys. zł. (odpowiednio: 197,3 tys. zł w 2011 r., 234 tys. zł w 2012 r., 158,6 tys. zł w 2013 r., 134,6 tys. zł w 2014 r., 87,4 tys. zł w 2015 r.).

<sup>55</sup> w tym: 104,9 tys. zł (2011 r.), 28,9 tys. zł (2013 r.), 24,7 tys. zł (2014 r.), 8,3 tys. zł (do 30.09.2015 r.)

<sup>56</sup> w tym: 197,3 tys. zł (2011 r.), 129,1 tys. zł (2012 r.), 129,7 tys. zł (2013 r.), 109,9 tys. zł (2014 r.), 79,2 tys. zł (do 30.09.2015 r.).

<sup>57</sup> poprzednio koszty ponosiło WPE-U administrujące urządzeniami na podstawie umowy z 4.09.2002 r.



2.1.2. Na koniec 2014 roku na terenie Gminy znajdowało się ogółem 102,61 km dróg publicznych, z których 29,85 km było drogami gminnymi (w tym o nawierzchni: bitumicznej – 10,94 km, brukowej – 8,53 km, żwirowej – 4,34 km, gruntowej – 6,04 km), 61,15 km drogami powiatowymi (w tym o nawierzchni: bitumicznej – 59,55 km i gruntowej – 1,6 km), 10,24 km drogą wojewódzką i 1,37 km drogą krajową.

W odniesieniu do 2011 r. długość dróg gminnych zwiększyła się o 2,24 km, a powierzchnia o 0,014 km/km<sup>2</sup> (w tym: długość i powierzchnia dróg o nawierzchni bitumicznej odpowiednio o: 2,57 km i 0,014 km/km<sup>2</sup>, brukowej: 4,55 km i 0,024 km/km<sup>2</sup>, żwirowej 3,7 km i 0,016 km/km<sup>2</sup>). Natomiast zmniejszeniu uległa długość dróg gruntowych i betonowych odpowiednio o 7,78 km i 0,8 km. Długość dróg powiatowych pozostała na niezmiennym poziomie.

Według stanu na 31.12.2014 r. 23,81 km (79,76%) dróg gminnych było w stanie dobrym, 6,04 km (20,24%) w stanie zadowalającym. Długość dróg powiatowych na terenie gminy w stanie zadowalającym wynosiła 39,74 km (65%), a w stanie niezadowalającym 21,41 km (35%). Względem roku 2000 jakość dróg gminnych uległa polepszeniu<sup>58</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 320-321, 323, 1582-1583)

Spośród 17 miejscowości na terenie Gminy, 8 było skomunikowanych drogą wojewódzką<sup>59</sup>, 8 drogą powiatową oraz 1 drogą gminną.

(dowód: akta kontroli str. 322)

W okresie objętym kontrolą wyremontowano: 44% ogólnej długości dróg gminnych (tj. 13,15 km)<sup>60</sup>. Łączne wydatki inwestycyjne Gminy związane z budową i remontami dróg gminnych wyniosły: 14.990,5 tys. zł<sup>61</sup>. Na bieżące utrzymanie dróg Gmina wydatkowała ogółem 273,5 tys. zł<sup>62</sup>. Wydatki inwestycyjne Gminy związane z budową i remontami dróg powiatowych na jej terenie wyniosły 840,7 tys. zł<sup>63</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 324-327)

W analizowanym okresie na utrzymanie dróg powiatowych na terenie Gminy Wydział Dróg Powiatowych Starostwa Powiatowego w Goleniowie wydatkował ogółem 612 tys. zł, w tym:

- remonty cząstkowe nawierzchni metodą mechanicznego wbudowania emulsji i gryków – 262,8 tys. zł<sup>64</sup>,
- zimowe utrzymanie dróg – 90,3 tys. zł<sup>65</sup>,
- odnowę nawierzchni drogi powiatowej na odcinku Stepnica-Czarnocin – 76,5 tys. zł,
- przebudowę drogi powiatowej w miejscowości Budzień – 180,5 tys. zł,
- zwiększenie światła mostu w Gąsierzynie – 1,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 366-367)

Na terenie Gminy nie występowały przypadki oświetlenia dróg powiatowych i wojewódzkiej poza terenami zabudowanymi.

(dowód: akta kontroli str. 1332, 1336)

2.1.3. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy został przyjęty na podstawie uchwały Rady Gminy Nr XIX/215/13 z 13 lutego 2013 r. <sup>66</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1-3 ustawy o utrzymaniu czystości 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.

<sup>58</sup> w roku 2000 w stanie zadowalającym było 4,5 km dróg gminnych, pozostałe drogi gminne były w stanie niezadowalającym.

<sup>59</sup> droga nr 111 przebiegająca centralnie przez Gminę.

<sup>60</sup> w tym: 2,13 km (2011 r.), 5,66 km (2012 r.), 2,88 km (2013 r.), 2,37 km (2014 r.) i 0,11 km (2015 r.).

<sup>61</sup> w tym: 2.739 tys. zł (w 2011 r.), 5.567,8 tys. zł (w 2012 r.), 5.961,4 tys. zł (w 2013 r.), 405,8 tys. zł (w 2014 r.), 316,5 tys. zł (do 30.09.2015 r.).

<sup>62</sup> w tym: 147,6 tys. zł (2011 r.), 42,8 tys. zł (2012 r.), 51,1 tys. zł (2013 r.), 18,2 tys. zł (2014 r.), 13,8 tys. zł (do 30.09.2015 r.).

<sup>63</sup> w tym: 286,8 tys. zł (w 2011 r.) oraz 553,9 tys. zł (w 2013 r.).

<sup>64</sup> 27,5 tys. zł (2011 r.), 36,2 tys. zł (2012 r.), 84,5 tys. zł (2013 r.), 54,2 tys. zł (2014 r.), 60,4 tys. zł (2015 r.).

<sup>65</sup> 8 tys. zł (2011 r.), 17,8 tys. zł (2012 r.), 35,9 tys. zł (2013 r.), 13,9 tys. zł (2014 r.), 14,7 tys. zł (2015 r.).

<sup>66</sup> Uchwała Nr XIX/215/13 Rady Gminy z dnia 13 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stepnica. (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2013 r., poz. 1194).

Stosownie do art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości, Rada Gminy uchwałami z 18 grudnia 2012 r. i następnie 24 kwietnia 2015 r.<sup>67</sup> określiła metodę ustalania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także ich miesięczną wysokość. Stawki opłat za gospodarowanie odpadami obowiązujące w Gminie zostały ustalone od jednego mieszkańca i wynosiły w okresie od 1.07.2013 r. do 31.05.2015 r.: 16 zł miesięcznie w przypadku odpadów zmieszanych lub 12 zł w przypadku odpadów zbieranych w sposób selektywny. Od 1.06.2015 r. stawka opłaty za odbiór odpadów zmieszanych wzrosła o 2 zł, natomiast za odbiór odpadów zbieranych w sposób selektywny zmniejszyła się o 2 zł. Wprowadzona została również ryczałtowa stawka opłaty za odpady od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno – wypoczynkowe jedynie przez część roku.

(dowód: akta kontroli str. 369)

W II półroczu 2015 r. Gmina uruchomiła Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych<sup>68</sup>, w którym w ramach ww. opłaty za odbiór odpadów mieszkańcy mogli oddawać odpady wielkogabarytowe i problemowe<sup>69</sup>. Zasady funkcjonowania PSZOK zostały ustalone w zarządzeniu Burmistrza Nr 89/2015 z dnia 7 sierpnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli: str. 389-393)

Zadania w zakresie organizacji odbierania odpadów komunalnych z terenu gminy Burmistrz zlecił podmiotowi zewnętrznemu PGK sp. z o.o. w Goleniowie na podstawie umowy Nr 254/2013 z 18.06.2013 r. w okresie od 01.07.2013 r. do 31.12.2014 r. i następnie umowy Nr 359/2014 z dnia 29.10.2014 r. w okresie kolejnym (do 31.12.2016 r.). Każdorazowo dostawca usługi został wybrany po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego.

(dowód: akta kontroli str. 372-387)

W latach 2013 – 2015 (I półrocze) wydatki na gospodarkę odpadami przewyższały dochody z tego tytułu o: 49,7 tys. zł<sup>70</sup> (w okresie od 1.07.2013 do 31.12.2013), 4,7 tys. zł<sup>71</sup> (w 2014 r. ) oraz 243,3 tys. zł<sup>72</sup> (w okresie od 1.01.2015 do 30.06.2015 r.).

(dowód: akta kontroli: str. 388)

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

(dowód: akta kontroli: str. 388)

W Gminie nie występowały problemy w związku z funkcjonowaniem nowego systemu gospodarowania odpadami.

(dowód: akta kontroli: str. 1332, 1336)

## **2.2. Zapewnienie edukacji publicznej na terenie Gminy**

Stosownie do art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>73</sup> w latach szkolnych 2011/2012 – 2015/2016 na terenie Gminy funkcjonowały: Zespół Szkolno – Przedszkolny i Gimnazjum w Stepnicy oraz Szkoła Podstawowa w Racimierzu z oddziałem przedszkolnym.

(dowód: akta kontroli: str. 394)

2.2.1. Do przedszkola w Stepnicy w latach szkolnych 2011/2012 – 2015/2016 uczęszczało odpowiednio: 125, 115, 125, 125 i 100 dzieci w wieku 3-6 lat<sup>74</sup>, tj. 100% ubiegających się o przyjęcie, którzy spełniali kryterium wiekowe.

(dowód: akta kontroli: str. 394)

<sup>67</sup> Uchwały Rady Gminy Nr XVIII/187/12 z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenie stawki tej opłaty (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2013 r., poz. 405), Nr IV/39/15 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w tej samej sprawie (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2015 r., poz. 1798).

<sup>68</sup> dalej: PSZOK.

<sup>69</sup> m.in.: przeterminowane leki, chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, sprzęt elektryczny i elektroniczny.

<sup>70</sup> dochody 268,2 tys. zł, wydatki 317,9 tys. zł.

<sup>71</sup> dochody 628,4 tys. zł, wydatki 633,1 tys. zł.

<sup>72</sup> dochody 320,9 tys. zł, wydatki 564,2 tys. zł.

<sup>73</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.; dalej: ustawa o systemie oświaty.

<sup>74</sup> w tym w wieku 3-5 lat odpowiednio: 87, 84, 91, 99 i 95.

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 do przedszkola w Stepnicy uczęszczało: 99 i 95 dzieci w wieku 3-5 lat, co stanowiło 59,6% i 59,7% dzieci, w tym wieku zameldowanych na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli: str. 397)

Według prognozy Gminy na dzień 1.09.2017 r. na jej terenie będzie zamieszkiwało ok. 148 dzieci w wieku od 3 do 6 lat.

(dowód: akta kontroli: str. 395, 398-408, 1592)

W sprawie przygotowania Gminy do spełnienia wymogu zapewnienia dzieciom możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego w oparciu o istniejącą bazę oświatową od 1.09.2017 r. Burmistrz wyjaśnił: *Gmina jest przygotowana do spełniania powyższego zadania. Dzieci w wieku 5 lat odbywają roczne przygotowanie przedszkolne w oddziale przedszkolnym przy Szkole Podstawowej w Racimierzu i są to dzieci zamieszkałe w obwodzie szkolnym tej szkoły. W obwodzie szkolnym Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Stepnicy w Przedszkolu Samorządowym jest 125 miejsc. W pierwszej kolejności Przedszkole zapewnia miejsce dla dzieci 5 letnich, które mają obowiązek odbyć roczne przygotowanie przedszkolne. Na pozostałe miejsca przyjmowane są dzieci w wieku 3-4 lat (w uzasadnionych przypadkach w wieku 2,5 lat). Informację o liczbie dzieci w wieku 3-5 lat przebywających oraz uczęszczających do placówek wychowania przedszkolnego poza Gminą otrzymuję od: dyrektorów szkół, pracownika Urzędu prowadzącego sprawy ewidencji ludności, softysów, czasem również bezpośrednio od rodziców dziecka. Z różnych względów rodzice nie dokonują zmian meldunkowych, pomimo przebywania poza Gminą np. zmiana miejsca zamieszkania, wyjazdy za granicę, uzależnienie realizacji wychowania przedszkolnego od miejsca pracy rodzica. (...). W latach 2011-2015 wszystkim dzieciom, które zostały zgłoszone do przedszkola, zapewniono miejsca. Przedszkole samorządowe w Stepnicy znajduje się w tym samym obiekcie, w którym zlokalizowana jest Szkoła Podstawowa. W przypadku gdyby zaistniała potrzeba przyjęcia większej ilości dzieci do przedszkola, jest możliwość zwiększenia ilości miejsc w przedszkolu.*

(dowód: akta kontroli: str. 1332, 1336, 1561)

2.2.2. W latach szkolnych 2011/2012 – 2015/2016 liczba uczniów w szkołach podstawowych wynosiła odpowiednio: 192, 183, 186, 211 i 229 w Stepnicy oraz: 85, 88, 93, 98 i 112 w Racimierzu. W 6 oddziałach klas I-III szkoły podstawowej w Stepnicy oraz 3 oddziałach szkoły podstawowej w Racimierzu kształciło się ogółem 134 uczniów<sup>75</sup> (w roku szkolnym 2011/2012), 134<sup>76</sup> (2012/2013), 135<sup>77</sup> (2013/2014), 169<sup>78</sup> (2014/2015) i 196<sup>79</sup> (2015/2015). Liczba uczniów w poszczególnych oddziałach klas I-III szkół podstawowych była zgodna z zapisami art. 61 ust. 3 i 3c ustawy o systemie oświaty. Liczba uczniów w oddziałach klas IV – VI wynosiła odpowiednio: 96, 94, 99, 99 i 95 w Stepnicy oraz 47, 43, 45, 41, 50 w Racimierzu. Liczba uczniów w gimnazjum publicznym w tym okresie, wynosiła odpowiednio: 179, 162, 138, 133 i 126. W związku ze wzrostem w 2015 r. (w odniesieniu do 2011 r.) liczby uczniów w szkołach podstawowych o: 37 (Stepnica) i 27 (Racimierz) jednostkowa powierzchnia sal lekcyjnych w przeliczeniu na ucznia zmalała odpowiednio: z 3,8 m<sup>2</sup> do 3,2 m<sup>2</sup> (tj. o 0,6 m<sup>2</sup>) i z 3,5 m<sup>2</sup> do 2,7 m<sup>2</sup> (tj. o 0,8 m<sup>2</sup>). Analogicznie zmniejszenie liczby uczniów w gimnazjum o 53 skutkowało zwiększeniem ww. powierzchni o 1,6 m<sup>2</sup>.<sup>80</sup>

(dowód: akta kontroli: str. 419-436, 448-458, 470-488)

Stosownie do art. 15 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, obowiązkiem szkolnym w latach 2011–2015 objęci zostali wszyscy uczniowie zameldowani na terenie Gminy, tj. kolejno 559, 532, 522, 576, 593, z których odpowiednio 456, 433, 417, 442, 505 uczęszczało do szkół

<sup>75</sup> Stepnica: w 2 oddziałach klas I – 32 uczniów, 2 oddziałach klas II – 29 i 2 oddziałach klas III – 35 oraz Racimierz: klasa I – 13 uczniów, klasa II – 16 uczniów oraz klasa III – 9 uczniów.

<sup>76</sup> Stepnica: w 2 oddziałach klas I – 28 uczniów, 2 oddziałach klas II – 32 i 2 oddziałach klas III – 29 oraz Racimierz: klasa I – 14 uczniów, klasa II – 14 uczniów oraz klasa III – 17 uczniów.

<sup>77</sup> Stepnica: w 2 oddziałach klas I – 31 uczniów, 2 oddziałach klas II – 27 i 2 oddziałach klas III – 29 oraz Racimierz: klasa I – 17 uczniów, klasa II – 16 uczniów oraz klasa III – 15 uczniów.

<sup>78</sup> Stepnica: w 2 oddziałach klas I – 49 uczniów, 2 oddziałach klas II – 33 i 2 oddziałach klas III – 30 oraz Racimierz: klasa I – 24 uczniów, klasa II – 17 uczniów oraz klasa III – 16 uczniów.

<sup>79</sup> Stepnica: w 2 oddziałach klas I – 51 uczniów, 2 oddziałach klas II – 47 i 2 oddziałach klas III – 36 oraz Racimierz: klasa I – 22 uczniów, klasa II – 23 uczniów oraz klasa III – 17 uczniów.

<sup>80</sup> z 3,9 m<sup>2</sup> do 5,5 m<sup>2</sup>.

w Gminie, zaś 103, 99, 105, 134 i 88 realizowało obowiązek szkolny poza obwodem. Liczba uczniów z innych gmin uczęszczających do szkół w Gminie w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wynosiła odpowiednio 1, 2 i 2<sup>81</sup>.

(dowód: akta kontroli: str. 476-478, 500)

W sprawie przeciwdziałania wyborowi szkół poza terenem Gminy, Burmistrz wyjaśnił: *Gmina stworzyła bardzo dobre warunki nauczania we wszystkich placówkach oświatowych między innymi poprzez: 1) wyposażenie placówek w nowoczesne pomoce dydaktyczne, 2) realizację różnych form i programów nauczania, 3) realizację różnych form rozwijających uzdolnienia ucznia, 4) organizację kół zainteresowań, 5) indywidualizację pracy z uczniem zdolnym oraz z uczniem ze szczególnymi potrzebami edukacyjnymi, 6) wykorzystanie narzędzi pracy, metod lub form wypracowanych w ramach realizowanych projektów z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki<sup>82</sup>. Stworzono również bogatą, nowoczesną infrastrukturę sportową, z której korzystają uczniowie szkół. Nie zawsze jednak Gmina ma wpływ na decyzje rodziców, którzy z różnych powodów zamieszkują poza obwodem szkolnym dziecka (poza Gminą), ale nie dokonują zmian meldunkowych (najczęściej ta zmiana związana jest z pracą).*

(dowód: akta kontroli: str. 1562)

W latach 2011–2015 (do 30.09) wydatki ogółem<sup>83</sup> na oświatę i wychowanie wyniosły kolejno: 5.666,5 tys. zł, 5.297,1 tys. zł, 6.940,9 tys. zł, oraz 3.785,4 tys. zł i znalazły pokrycie w otrzymanej subwencji oświatowej odpowiednio w wysokości: 59%, 64%, 48%, 58% i 80%<sup>84</sup>. Wydatki bieżące zostały pokryte subwencją na poziomie: 72%, 67%, 64%, 64% i 80% (do 30.09.2015 r.).

(dowód: akta kontroli: str. 502-503)

W poszczególnych latach objętych kontrolą koszty kształcenia jednego ucznia w szkołach podstawowych w Stepnicy i Racimierzu wykazywały tendencję zniżkową i wyniosły odpowiednio od 11,2 i 10,6 tys. zł (w 2011 r.) do 10,4 i 9,1 tys. zł (w 2015 r.)<sup>85</sup>. Natomiast wydatki na kształcenie 1 ucznia w gimnazjum wzrosły o 41,7%<sup>86</sup>. Przyczyną wzrostu ww. wydatku był 30% spadek liczby uczniów<sup>87</sup> przy zbliżonym poziomie rocznych wydatków bieżących.

(dowód: akta kontroli: str. 502-503)

Wskaźnik liczby nauczycieli<sup>88</sup> w przeliczeniu na 100 uczniów wynosiła: w szkołach podstawowych w Stepnicy i Racimierzu od 11,3 i 11,6 w 2011 roku do 9,6 i 9,2 w 2015 r oraz od 11,4 do 15,4 w gimnazjum. Średnioroczna struktura zatrudnienia wynosiła od 21,77 (w 2011 r.) do 21,91 (w 2015 r.) etatu w szkole podstawowej w Stepnicy, od 9,88 do 10,3 etatu w szkole podstawowej w Racimierzu oraz od 20,49 do 19,38 etatu w gimnazjum. W okresie objętym kontrolą wydatki na wynagrodzenia roczne<sup>89</sup> w szkołach podstawowych w Stepnicy i Racimierzu wzrosły odpowiednio o: 20%<sup>90</sup> i 18,2%<sup>91</sup>, natomiast w gimnazjum obniżyły się o 1,7%<sup>92</sup>. Wydatki te w kontrolowanym okresie wyniosły ogółem 14.097 tys. zł, w tym 2.538,5 tys. zł w 2011 r. (76% subwencji oświatowej), 2.736,4 tys. zł w 2012 r. (81%), 2.926,4 tys. zł w 2013 r. (88%), 2.960,6 tys. zł w 2014 r. (89%) i 2.935,1 tys. zł w 2015 r. (82%). W badanych latach wynagrodzenia nauczycieli były wyższe od średnich wynagrodzeń, o których mowa w art. 30 ust.3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta

<sup>81</sup> w latach 2013, 2014 i 2015 do Gimnazjum w Stepnicy.

<sup>82</sup> dalej: POKL.

<sup>83</sup> w tym: bieżące (odpowiednio w kolejnych latach: 4.625,8 tys. zł, 5.019,9 tys. zł, 5.161 tys. zł, 5.213,1 tys. zł i 3.785,4 tys. zł) inwestycyjne (odpowiednio w kolejnych latach: 1.040,7 tys. zł, 277,2 tys. zł, 1.779,9 tys. zł, 524,1 tys. zł).

<sup>84</sup> w kolejnych latach subwencja wynosiła: 3.351,7 tys. zł, 3.383,9 tys. zł, 3.327,9 tys. zł, 3.322,7 tys. zł, 3.046,8 tys. zł.

<sup>85</sup> na 31.12.2015 r.

<sup>86</sup> w kolejnych latach wydatki wyniosły odpowiednio: 8,4 tys. zł (2011 r.), 9,9 tys. zł (2012 r.), 11,7 tys. zł (2013 r.), 12,3 tys. zł (2014 r.) i 11,9 tys. zł (2015 r.).

<sup>87</sup> w odniesieniu do 2011 r.

<sup>88</sup> w przeliczeniu na etaty.

<sup>89</sup> w przeliczeniu na etat.

<sup>90</sup> z 957,4 tys. zł w 2011 r. do 1.148,6 tys. zł w 2015 r.

<sup>91</sup> z 459,7 tys. zł w 2011 r. do 543,1 tys. zł w 2015 r.

<sup>92</sup> z 953,3 tys. zł w 2011 r. do 936,9 tys. zł w 2015 r.

Nauczyciela<sup>93</sup> odpowiednio: 9% w 2011 r., po 6% w latach 2012, 2013 i 2015 oraz 3% w 2014 r. We 3 grupach zawodowych<sup>94</sup> w kontrolowanym okresie wynagrodzenia były wyższe, a w grupie nauczycieli stażystów niższe, poza rokiem 2013.

(dowód: akta kontroli: str. 419, 437, 448, 459, 470, 489, 1565-1570)

Skarbnik Gminy, B. R. wyjaśniła, że różnica w wynagrodzeniach, w przypadku wynagrodzeń niższych niż średnie wynagrodzenia, wynikała z faktu że: część nauczycieli stażystów: posiadała tylko wyższe wykształcenie zawodowe, nie nabyła uprawnień do dodatku stażowego, nie pracowała w godzinach ponadwymiarowych, bądź zatrudniona była na podstawie art. 10 ust. 9 Karty Nauczyciela. W przypadku wynagrodzeń wyższych od średniej wynikało to z: przydzielania nauczycielom godzin ponadwymiarowych i zastępstw doraźnych, wypłat nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych oraz nagród z okazji Dnia Edukacji Narodowej.

(dowód: akta kontroli: str. 1565)

Stosownie do art. 17 ustawy o systemie oświaty, Gmina zapewniała dzieciom bezpłatny transport do zespołu szkolno-przedszkolnego i gimnazjum w Stepnicy oraz szkoły podstawowej w Racimierzu. W poszczególnych latach wydatki Gminy z tym związane wynosiły: 224,1 tys. zł, 257,3 tys. zł, 237,3 tys. zł, 204,3 tys. zł i 135 tys. zł<sup>95</sup>. W przeliczeniu na 1 dowożonego ucznia koszt dowozu obniżył się o 50% z 1 tys. zł (w 2011 r.) do 500 zł (w 2015 r.). W okresie objętym kontrolą długość tras oraz czas dowozu do szkół pozostawały na zbliżonym poziomie<sup>96</sup>.

Przyczyną znacznego obniżenia kosztów dowozu dzieci w roku szkolnym 2014/2015 r. było wydzierżawienie na rzecz podmiotu zewnętrznego gimbusa<sup>97</sup> oraz zmniejszenie liczby uczniów z terenu gminy dowożonych do szkół ze 177<sup>98</sup> w 2011 r. do 131<sup>99</sup> w 2015 r.

(dowód: akta kontroli: str. 504, 514-516)

W szkołach na terenie Gminy w latach 2012–2015 z egzaminów zewnętrznych (sprawdzian szóstoklasistów i egzamin gimnazjalny) uzyskiwano na ogół niższe wyniki niż średnia w szkołach w powiecie i w województwie:

1. Średnia wyników sprawdzianu szóstoklasistów wyniosła 19,59%, 20,42%, 24,7% oraz 56,62% i była niższa od średniej dla powiatu odpowiednio o 0,98, 1,3, 0,24 i 5,65 punktów procentowych oraz niższa od średniej dla województwa o 2,33, 2,56, 0,21 i 8,33 punkty procentowe.
2. Średnia wyników egzaminu gimnazjalnego:
  - w części „historia, wos<sup>100</sup>” wyniosła: 52,32%, 50,39%, 50,92% oraz 64,83% i była niższa od średniej dla powiatu i województwa odpowiednio o: 3,11 i 6,25, 2,64 i 4,87, 4 i 5,71 punktów procentowych w latach 2012-2014 oraz wyższa o 6,84 i 2,9 punktów procentowych w roku 2015,
  - w części „język polski” wyniosła: 56,15%, 53,2%, 56,97% oraz 54,75% i była niższa od średniej dla powiatu i województwa odpowiednio o: 2,96 i 6,19, 2,09 i 4,76, 6,12 i 7,89 w latach 2012-2014 oraz wyższa o 0,84 i niższe o 3,53 w roku 2015,
  - w części „przedmioty przyrodnicze” wyniosła: 45,5%, 48,55%, 40,34% oraz 45,5% i była niższa od średniej dla powiatu i województwa odpowiednio o: 0,06 i 3,05, 5,48 i 7,6, 6,77 i 9,23 w latach 2012-2014 oraz wyższa o 1,52 i niższe o 2,48 w roku 2015,
  - w części „matematyka” wyniosła: 36,16%, 32,57%, 40,51% oraz 46,25% i była niższa od średniej dla powiatu i województwa odpowiednio o: 4,58 i 8,98, 8,8 i 12,08, 1,8 i 3,42 punktów procentowych w latach 2012-2014 oraz wyższa o 5,78 i 1,12 punktów procentowych w roku 2015,

<sup>93</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 191 ze zm., dalej: Karta Nauczyciela.

<sup>94</sup> nauczyciele: kontraktowi, mianowani i dyplomowani.

<sup>95</sup> w tym koszty dowozu dzieci niepełnosprawnych odpowiednio: 52,1, tys. zł, 57,3 tys. zł, 52,9 tys. zł, 67,5 tys. zł i 73,1 tys. zł.

<sup>96</sup> długość trasy dowozu do SP w Stepnicy od 12 do 13 km, czas dowozu od 14 do 16 min, do SP w Racimierzu od 9 do 11 km, czas dowozu od 11 do 13 minut, gimnazjum 16 km, czas dowozu 25 minut.

<sup>97</sup> zgodnie z zawartą umową koszty eksploatacyjne użytkowania pojazdu zostały przeniesione na dzierżawcę.

<sup>98</sup> w tym do szkoły podstawowej w Racimierzu – 30, w Stepnicy – 51, gimnazjum – 96.

<sup>99</sup> w tym do szkoły podstawowej w Racimierzu – 12, w Stepnicy – 56, gimnazjum – 63.

<sup>100</sup> Wiedza o Społeczeństwie.

- w części „język angielski” (poziom podstawowy) wyniosła: 48,75%, 46,48%, 52,71% oraz 52,59% i była niższa od średniej dla powiatu i województwa odpowiednio o: 8,29 i 13,17, 11,99 i 14,81, 9,54 i 11,95 oraz 8,11 i 13,1,
  - w części „język angielski” (poziom rozszerzony) wyniosła: 59,67%, 33%, 26,5% oraz 30% i była wyższa od średniej dla powiatu i województwa odpowiednio o: 22,73 i 14,03 w 2012 r. oraz niższa w kolejnych latach odpowiednio o: 6,31 i 12,34, 13,28 i 19,55 oraz 12,47 i 19,69,
  - w części „język niemiecki” (poziom podstawowy) wyniosła: 47,35%, 52,92%, 48,55% oraz 64,69% i była niższa od średniej dla powiatu i województwa odpowiednio o: 5,10 i 8,16 oraz 0,46 i 4,55 punktów procentowych w latach 2012 i 2014, wyższe o 3,04 i niższa o 4,54 w 2013 r oraz wyższe o 13,43 i 7,93 w 2015 r.,
  - w części „język niemiecki” (poziom rozszerzony) wyniosła: 22,41%, 28,08%, 25,86% oraz 30,58% i była niższa od średniej dla powiatu i województwa odpowiednio o: 4,02 i 10,13 oraz 3,88 i 11,9 w latach 2012 i 2014, wyższa o 0,3 i 1,04 (w odniesieniu do powiatu) i niższa o 10,64 i 7,92 (w odniesieniu do województwa) w latach 2013 i 2015.
- (dowód: akta kontroli: 517-538)

W poszczególnych latach współczynnik ukończenia szkoły kształtował się na poziomie:

- SP Stepnica 100% (w latach 2011, 2012 i 2015.), 81,5% (2013 r.) oraz 97,3% (2014 r.),
- SP Racimierz 100% (w latach 2012, 2013 i 2015), 97,64% (2011 r.) oraz 98,97% (2014 r.),
- gimnazjum 96,22% (2011 r.), 98,3% (2012 r.), 98,14 (2013 r.) oraz 100% (w latach 2014 i 2015).

(dowód: akta kontroli: str. 419, 448, 470)

W sprawie poprawy skuteczności kształcenia w szkołach Burmistrz wyjaśnił, że: *podejmowane były następujące działania: 1) przeprowadzano analizę wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego i formułowano wnioski i zalecenia do dalszej pracy, 2) opracowywano program poprawy efektywności kształcenia, 3) dyrektorzy szkół w ramach nadzoru pedagogicznego sprawdzali stan realizacji wniosków i zaleceń do dalszej pracy, 4) przeprowadzano rady szkoleniowe dla nauczycieli, 5) zwiększono liczbę godzin logopedii w szkołach i liczbę godzin w świetlicach, 6) dla uczniów posiadających orzeczenie Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej opracowywane były programy edukacyjno-terapeutyczne, 7) przyznawano dodatkowe środki z budżetu gminy na zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze, a w szczególności na dodatkowe zajęcia z języka polskiego i matematyki, 8) wprowadzono dodatkowe, popołudniowe kursy autobusowe, aby uczniowie mogli korzystać z zajęć pozalekcyjnych, 9) prowadzona była tzw. pedagogizacja rodziców. Realizowane były projekty edukacyjne: „Edukacyjna Świetlica” – pomoc uczniom, mającym trudności w nauce, a szczególnie w odrabianiu prac domowych po lekcjach, „Najtrudniejszy pierwszy krok” – wdrażanie uczniów do pracy metodą projektów, „Azymut na edukację” – pomagał nauczycielom w podniesieniu kwalifikacji, bądź zdobywaniu nowych, „Rozwiń skrzydła” – prawie połowa uczniów gimnazjum, w szczególności uczniów mających trudności w nauce, uczestniczyła w warsztatach lub zajęciach wyrównawczych. Ponadto należy podkreślić, że Gmina jako organ prowadzący szkoły zapewniła we wszystkich placówkach bardzo dobre warunki do nauki poprzez wykonanie niezbędnych remontów, wyposażenie w sprzęt i pomoce dydaktyczne.*

(dowód: akta kontroli: 1332, 1337)

W okresie objętym kontrolą wydatki na doksztalcanie nauczycieli zostały zaplanowane na kwotę 131,3 tys. zł i zostały zrealizowane w wysokości 120,5 tys. zł (tj. 91,8%)<sup>101</sup>.

(dowód: akta kontroli: 1580-1581)

### **2.3. Zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie pomocy społecznej**

W latach 2011–2015 (do 30.09.) liczba osób korzystających z opieki społecznej w Gminie zmalała z 469 do 322 (tj. o 31,3%). Zmniejszył się również odsetek osób korzystających z takiej opieki w stosunku do liczby mieszkańców Gminy z 9,8% do 6,7%. Na koniec

<sup>101</sup> odpowiednio w kolejnych latach: plan 23,3 tys. zł, 26,4 tys. zł, 27,8 tys. zł, 27, 4 tys. zł, 26,4 tys. zł, wykonanie: 23 tys. zł, 19 tys. zł, 25,3 tys. zł, 27,2 tys. zł, 26 tys. zł.

września 2015 r., w odniesieniu do roku 2004<sup>102</sup>, liczba osób korzystających z pomocy społecznej wzrosła o 20 (tj. 4,3%).

(dowód: akta kontroli: str. 539-546)

Według stanu na 31.12.2014 r. odsetek korzystających z opieki społecznej<sup>103</sup> na terenie Gminy wynosił 8,8% i był wyższy o 0,3% w odniesieniu do analogicznych danych dla powiatu i województwa (8,5%)<sup>104</sup>.

(dowód: akta kontroli: str. 545)

Wydatki Gminy ogółem na pomoc społeczną i inne zadania w zakresie polityki społecznej (dział 852 i 853) w kolejnych latach objętych kontrolą wyniosły odpowiednio: 3.161,4 tys. zł, 3.257,6 tys. zł, 3.247,3 tys. zł, 3.063,7 tys. zł i 2.224,3 tys. zł<sup>105</sup>, w tym:

- zasiłki okresowe: 85,1 tys. zł (93 rodziny), 108 tys. zł (106), 145,2 tys. zł (116), 103,3 tys. zł (87) i 97,4 tys. zł (81),
- zasiłki celowe: 61 tys. zł (127 rodzin), 66,1 tys. zł (164), 74,5 tys. zł (198), 69,5 tys. zł (231) i 61,9 tys. zł (162),
- zasiłki i usługi opiekuńcze: 105,5 tys. zł (21 rodzin), 114,4 tys. zł (19), 107,5 tys. zł (22), 109,4 tys. zł (24) i 76,6 tys. zł (21),
- odpłatność za pobyty w domu pomocy społecznej: 68,6 tys. zł (4 osoby), 72 tys. zł (3), 69,3 tys. zł (4), 92,3 tys. zł (4) i 77,2 tys. zł (6).

(dowód: akta kontroli: str. 551)

W przeliczeniu na osobę zameldowaną na terenie Gminy wydatki na pomoc społeczną i inne zadania w zakresie polityki społecznej wyniosły od 660,80 zł w 2011 r. do 631,60 zł w 2014 r. W roku 2015 (do 30.09) wydatki kształtowały się na poziomie 460,90 zł<sup>106</sup>.

(dowód: akta kontroli: str. 551)

Wydatki Gminy na utrzymanie Ośrodka Pomocy Społecznej<sup>107</sup> corocznie wzrastały i wyniosły w latach 2011-2015 kolejno: 266,8 tys. zł, 348,2 tys. zł, 357,9 tys. zł 369,8 tys. zł i 289,2 tys. zł (do 30.09.2015 r.), w tym na wynagrodzenia pracowników odpowiednio: 86,2%, 88,9%, 89,5%, 88,8% i 90,7% wydatków ogółem. Pokrycie wydatków dotacją otrzymaną z budżetu państwa sukcesywnie ulegało obniżeniu i wynosiło: od 47,6% w 2011 r. do 26,2% na 30.09.2015 r.

(dowód: akta kontroli: str. 551-552)

W OPS zatrudnionych było 3 pracowników socjalnych, 3 opiekunów społecznych, 2 inspektorów ds. świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego, 1 asystent rodziny. Liczba zatrudnionych pracowników socjalnych była zgodna z wymogami określonymi w art. 110 ust. 11 i 12 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>108</sup>. Wydatki na wynagrodzenia w poszczególnych latach wyniosły odpowiednio: 432,3 tys. zł (13,7% wydatków ogółem), 524,8 tys. zł (16,1%), 453,1 tys. zł (14%), 533,3 tys. zł (17,4%) i 458,1 tys. zł (20,6%).

(dowód: akta kontroli: str. 548-549)

W Gminie nie były podejmowane uchwały w sprawie podwyższenia kwot uprawniających do zasiłku okresowego i celowego.

(dowód: akta kontroli: str. 1333, 1337)

W latach 2011-2015 OPS nie zlecał zadań z zakresu pomocy społecznej organizacjom pozarządowym.

(dowód: akta kontroli: str. 550)

<sup>102</sup> dane najbliższe dostępne w stosunku do danych z roku 2000.

<sup>103</sup> liczba osób korzystających z opieki społecznej w odniesieniu do liczby ludności odpowiednio dla gminy, powiatu i województwa.

<sup>104</sup> z uwagi na brak dostępnych danych dla powiatu i województwa na 31.12.2015 r. analizę przeprowadzono na 31.12.2014 r.

<sup>105</sup> do 30.09.2015 r.

<sup>106</sup> 683,9 zł (w 2012 r.), 680,1 zł (w 2013 r.).

<sup>107</sup> dalej: OPS.

<sup>108</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt. 1 ustawy o pomocy społecznej Rada Gminy przyjęła Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2014-2020<sup>109</sup>.

(dowód: akta kontroli: str. 550)

#### 2.4. Realizacja zadań w zakresie opieki zdrowotnej

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy realizowane były programy:

- 1) Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii przyjmowane corocznie uchwałami Rady Gminy<sup>110</sup>, tj. stosownie do art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>111</sup> oraz art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>112</sup>. Sprawozdania z realizacji wymienionych programów przedstawiano Radzie Gminy w terminie określonym w art. 11 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, tj. do dnia 31 marca roku następnego.

Na przeciwdziałanie alkoholizmowi i narkomanii w latach 2011–2015 Gmina wydatkowała odpowiednio: 58 tys. zł i 4,4 tys. zł, 61,4 tys. zł i 3,5 tys. zł, 68,6 tys. zł i 6,8 tys. zł, 70,1 tys. zł i 6,5 tys. zł oraz 67 tys. zł i 7 tys. zł. Środki zostały przeznaczone głównie na: organizację czasu wolnego dla dzieci z rodzin zagrożonych problemami uzależnień, zakup usług teatrów profilaktycznych, realizację programów profilaktycznych, zakup książek i broszur z zakresu profilaktyki uzależnień, wykonywanie awersyjnego środka przeciwalkoholowego, skierowania na badania do psychologa i lekarza psychiatry w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu.

(dowód: akta kontroli str. 641-642, 666-691)

- 2) Profilaktyki i Promocji Zdrowia, przyjęty Uchwałą Nr XIV/140/12 Rady Gminy z dnia 27 czerwca 2012 r.

W okresie objętym kontrolą w ww. zakresie na terenie Gminy realizowane były programy zdrowotne dotyczące:

- profilaktyki chorób układu krążenia (dla osób po 50 roku życia – w każdym roku programem objęto całą populację),
- wczesnego wykrywania raka piersi (dla kobiet po 50 roku życia<sup>113</sup>), badaniami mammograficznymi objęto: 117 (2012 r.), 300 (2013 r.), 100 (2014 r.) i 120 (2015 r.),
- profilaktycznych szczepień przeciw grypie (dla osób powyżej 60 roku życia<sup>114</sup>), ze szczepień skorzystało po 203 osoby (w 2012 r. i 2013 r.), 129 (2014 r.), 110 (2015 r.).
- profilaktyki raka szyjki macicy – z badań cytologicznych skorzystało 11 kobiet (2012 r.), w latach 2013 i 2014 z wykorzystaniem aparatu USG zakupionego przez Gminę w 2013 r.<sup>115</sup> wykonano badania ginekologiczne odpowiednio: 600 i 400 kobiet.

W związku z realizacją powyższych programów w ramach działań promocyjno-edukacyjnych prowadzone były pogadanki oraz rozprowadzane ulotki informacyjne w Gminnych Ośrodkach Zdrowia.

(dowód: akta kontroli str. 595, 609, 621, 634, 643-649, 692-704)

- 3) Ochrony Zdrowia Psychicznego, przyjęty uchwałą Nr XIV/141/12 Rady Gminy z dnia 27 czerwca 2012 r.

W ramach realizacji programu w dniu 15.01.2014 r. zostało zawarte porozumienie z gminą Goleniów odnośnie korzystania z usług Środowiskowego Domu Samopomocy dla osób z upośledzeniem umysłowym. Z usług korzystała 1 osoba. Na ten cel wydatkowano ogółem 5,7 tys. zł.<sup>116</sup>

<sup>109</sup> Uchwała Nr XXX/330/14 z dnia 29 maja 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Stepnica na lata 2014 – 2020.

<sup>110</sup> odpowiednio uchwały Rady Gminy Nr: XXXII/320/2010 i XXXII/321/2010 z 9.11.2010 r. (programy na rok 2011), X/105/11 i X/106/11 z 21.12.2011 r. (na rok 2012), XVIII/184/12 i XVIII/185/12 z 18.12.2012 r. (na rok 2013), XXVI/288/13 i XXVI/289/13 z 20.12.2013 r. (na rok 2014) oraz uchwały Rady Miejskiej Nr II/12/14 i II/13/14 z 19.12.2014 r. (na rok 2015).

<sup>111</sup>Dz.U. z 2015 r., poz. 1286 ze zm.

<sup>112</sup>Dz.U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.

<sup>113</sup> w roku 2013 dla kobiet powyżej 45 roku życia.

<sup>114</sup> w roku 2014 dla osób powyżej 65 roku życia.

<sup>115</sup> wartość aparatu 60,5 tys. zł (wydatek majątkowy gminy, o którym mowa w punkcie 4.2 wystąpienia).

<sup>116</sup> odpowiednio: 3 tys. zł w 2014 r. i 2,7 tys. zł w 2015 r.



(dowód: akta kontroli str. 595, 609, 657-659)

Gmina uczestniczyła w ogólnopolskich programach zdrowotnych bezkosztowo. Jedyнным działaniem z profilaktyki zdrowia, na które ponoszono wydatki były szczepienia ochronne mieszkańców przeciwko grypie. Na ten cel wydatkowano ogółem: 23,7 tys. zł<sup>117</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 595, 609, 621, 634, 1564)

Realizację zadań w zakresie profilaktyki i promocji zdrowia oraz ochrony zdrowia psychicznego Burmistrz powierzył kierownikowi OPS.

(dowód: akta kontroli str. 1338)

Burmistrz wyjaśnił: *Program profilaktyki i promocji zdrowia w Gminie na lata 2012-2015 opracowano na podstawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2007-2015, program Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2012-2015 opracowano na podstawie Narodowego Programu Zdrowia Psychicznego. Potrzeby zdrowotne jak również działania wynikające z ww. programów oparte były przede wszystkim na wiedzy własnej urzędu, wywiadach środowiskowych przeprowadzonych przez pracowników socjalnych, danych statystycznych Zachodniopomorskiego Centrum Onkologii w Szczecinie, jak również przeprowadzonych konsultacji z Kierownikami 2 niepublicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej funkcjonujących na terenie Gminy, konsultacji z psychologiem oraz Poradnią Zdrowia Psychicznego w Goleniowie.*

(dowód: akta kontroli str. 1333, 1338)

W zakresie prowadzonej w Gminie polityki prorodzinnej, kobietom w ciąży zapewniano opiekę socjalną i prawną, na zasadach wynikających z ustawy o pomocy społecznej. Pomoc prawna była im udzielana bezpłatnie, w ramach obsługi prawnej Urzędu, a pracownicy socjalni w ramach stosowania pracy socjalnej udzielali informacji o przysługujących prawach i uprawnieniach. Ponadto w Gminie funkcjonował gabinet ginekologiczny, do którego w 2013 r Gmina zakupiła<sup>118</sup> ultrasonograf z trzema głowicami, głównie do wykonywania badań ginekologiczno – położniczych.

(dowód: akta kontroli str. 1333, 1338)

## 2.5 Realizacja zadań w zakresie kultury i dziedzictwa narodowego

W latach 2011–2014 na realizację zadań w zakresie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego<sup>119</sup> Gmina wydatkowała odpowiednio: 2.670,4 tys. zł, 1.276 tys. zł, 1.771 tys. zł i 912,1 tys. zł. Największą część stanowiły wydatki dotyczące utrzymania gminnego ośrodka kultury oraz świetlic wiejskich (od 94,4% do 80,4% ogółu wydatków). Sukcesywne zmniejszanie kwot wydatkowanych w poszczególnych latach wynikało z zakończenia inwestycji rozpoczętych w latach ubiegłych<sup>120</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 706)

W Gminie funkcjonowała 1 biblioteka<sup>121</sup>, której koszty utrzymania stanowiły od 3,48% (w 2011 r.) do 12,81% (w 2014 r.)<sup>122</sup> ogółu wydatków ponoszonych przez Gminę na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego. Wysokość dotacji w poszczególnych latach wynosiła: 99,1 tys. zł (w 2011 r. ), 120 tys. zł (2012 r.), 129,7 tys. zł (2013 r.), 121,7 tys. zł (2014 r.). Środki przeznaczone zostały na:

- wynagrodzenia wraz z pochodnymi (odpowiednio: 72,5 tys. zł (tj. 73,2% udzielonej dotacji w 2011 r. 85,4 tys. zł (71,2%) w 2012 r., 94,6 tys. zł (73%) w 2013 r., 90,6 tys. zł (74,5%) w 2014 r.,
- bieżące funkcjonowanie<sup>123</sup> (w kolejnych latach odpowiednio: 16 tys. zł (16,1%), 17,9 tys. zł (14,9%), 16,3 tys. zł (12,5%), 13,3 tys. zł (10,9%),
- zakup książek (w kolejnych latach odpowiednio: 10,6 tys. zł (10,7%), 16,7 tys. zł (13,9%), 18,8 tys. zł (14,5%), 17,8 tys. zł (14,6%).

<sup>117</sup> odpowiednio: 5,5 tys. zł (w 2011 r.), 5,7 tys. zł (2012 r.), 5,7 tys. zł (2013 r.), 3,6 tys. zł (2014 r.) i 3,2 tys. zł (2015 r.).

<sup>118</sup> wartość aparatu 60,5 tys. zł (wydatek majątkowy gminy, o którym mowa w punkcie 4.2 wystąpienia).

<sup>119</sup> wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego ponoszone przez Gminę zaklasyfikowano w dziale 921.

<sup>120</sup> budowa Domu Kultury w Racimierzu oraz świetlic wiejskich w Kopicach i Gąsierzynie.

<sup>121</sup> wraz z filią prowadzoną w Racimierzu.

<sup>122</sup> na 30.09.2015 r. – 14,39%.

<sup>123</sup> w tym zakup: materiałów biurowych, druków, usług telekomunikacyjnych, odpisy na ZFŚS.

(dowód: akta kontroli str. 705)

W okresie od 1.01.2011 r. do 31.12. 2014 r.:

- do księgozbioru biblioteki zakupione zostały ogółem 2.424 książki (odpowiednio: 441 w 2011 r., 738 w 2012 r., 457 w 2013 r., 788 w 2014 r.). Na dzień 31.12.2014 r. księgozbiór liczył 27.118 pozycji,
- liczba komputerów z dostępem do Internetu dla osób korzystających z biblioteki zwiększyła się o 3 (z 5 w 2011 r. do 8 w 2014),
- udział wypożyczających w odniesieniu do ogólnej liczby mieszkańców w Gminie zwiększył się o 0,8% (z 12,3% ogółu mieszkańców w 2011 r. do 13,1 % w 2014 r.),
- koszt utrzymania biblioteki w przeliczeniu na 1 mieszkańca zwiększył się o 2,3 zł (z 20,2 zł w 2011 r. do 24,5 zł w 2014 r.),
- liczba użytkowników aktywnie wypożyczających w kolejnych latach wynosiła: 603, 591, 639 i 648. Wypożyczyli oni ogółem 39.418 książek (odpowiednio 9.478 w 2011 r., 9.240 w 2012 r., 9.684 w 2013 r. oraz 11.016 w 2014 r),
- dla użytkowników zorganizowanych zostało ogółem 194 imprez literackich, edukacyjnych oraz wystaw (odpowiednio: 17 w 2011 r., 52 w 2012 r., 70 w 2013 r. oraz 55 w 2014 r.),
- biblioteka otwarta była 40 godzin tygodniowo (od poniedziałku do piątku), w tym 20 godzin tygodniowo po godzinie 16.00<sup>124</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 715-776)

## **2.6. Realizacja wybranych zadań zleconych – wydawanie dowodów osobistych oraz rejestracja działalności gospodarczej**

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu zadania w zakresie wydawania dokumentów stwierdzających tożsamość wykonywał pracownik Referatu Spraw Obywatelskich, a zadania w zakresie prowadzenia ewidencji działalności gospodarczej pracownik w Referacie Organizacyjno-Społecznym. Realizacja tych zadań odbywała się przez pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy we wszystkie dni robocze w godzinach pracy Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 777-779)

Koszt realizacji zadania zleconego dotyczącego wydawania dowodów osobistych w przeliczeniu na osobę zameldowaną w Gminie wyniósł 5,01 zł (2011 r.), 5,26 zł (2012 r.), 5,07 zł (2013 r.) 5,84 zł (2014 r.) i 4,52 zł (2015 r.), a w zakresie rejestracji działalności gospodarczej odpowiednio: 4,83 zł, 5,49 zł, 6,16 zł, 5,71 zł i 6,02 zł.

(dowód: akta kontroli str. 780-781)

## **2.7. Koszty funkcjonowania Urzędu**

W okresie objętym kontrolą wydatki związane z funkcjonowaniem Urzędu stopniowo wzrastały. Analiza wybranych grup wydatków wykazała, że na koniec 2015 r. (w odniesieniu do 2011 r.):

- wydatki ogółem Urzędu wzrosły o 397 tys. zł, tj. o 23,8% (z 1.816,2 tys. zł do 2.213,2 tys. zł). Dynamika zmian wydatków w poszczególnych latach wynosiła: 43,2%, 5%, -25,4% i 8,67%<sup>125</sup>.
- wydatki bieżące wzrosły o 487,1 tys. zł, tj. o 28,3% (z 1.722,5 tys. zł do 2.209,6 tys. zł), Dynamika zmian wydatków w poszczególnych latach wynosiła: 32,55%, -1,69%, -9,26% i 8,49%<sup>126</sup>.
- wydatki na zatrudnienie wzrosły o 204,4 tys. zł, tj. 15,3% (z 1.337,7 tys. zł do 1.542,1 tys. zł). Dynamika zmian wydatków w poszczególnych latach wynosiła: 22,39%, 1,22%, -2,82% i -4,85%<sup>127</sup>.

<sup>124</sup> godziny otwarcia Gminnej Biblioteki Publicznej w Stepnicy oraz jej Fili w Racimierzu: 12.00 – 20.00.

<sup>125</sup> wydatki ogółem w kolejnych latach: 1.816,2 tys. zł, 2.600,9 tys. zł, 2.731,1 tys. zł, 2.036,7 tys. zł, 1.763,4 tys. zł (30.09) i 2.213,2 tys. zł (31.12.2015 r.).

<sup>126</sup> wydatki bieżące w kolejnych latach: 1.722,5 tys. zł, 2.283,2 tys. zł, 2.244,5 tys. zł, 2.036,7 tys. zł, 1.759,7 tys. zł (30.09.) i 2.209,6 tys. zł (31.12.2015 r.).

<sup>127</sup> wydatki na zatrudnienie w kolejnych latach: 1.337,7 tys. zł, 1.637,3 tys. zł, 1.657,2 tys. zł, 1.610,5 tys. zł, 1.229,4 tys. zł (30.09) i 1.542,1 tys. zł (31.12.2015 r.).

- wydatki związane z obsługą Rady Gminy zmniejszyły się o 0,05 tys. zł, tj. 1,1% (z 3,87 tys. zł do 3,82 tys. zł). Dynamika zmian wydatków w poszczególnych latach wynosiła: -9,97%, 24,47%, -31,99% i 29,78%<sup>128</sup>.
- wydatki majątkowe kształtowały się na poziomie 93,7 tys. zł (w 2011 r.), 317,7 tys. zł (2012 r.), 486,6 tys. zł (2013 r.) i 3.7 tys. zł (2015 r.).

W przeliczeniu na 1 mieszkańca Gminy wskazane powyżej grupy wydatków kształtowały się na poziomie: od 370,5 zł w 2011 r. do 458,6 zł w 2015 r. (wydatki ogółem), od 351,4 zł do 457,9 zł (wydatki bieżące), od 272,9 zł do 319,6 zł (wydatki na zatrudnienie) oraz 0,8 zł (wydatki na obsługę Rady Gminy – bez wypłaconych diet)<sup>129</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 782, 815)

Skarbnik Gminy, B. R., wyjaśniła: *Wydatki ogółem oraz wydatki bieżące w rozdziale 75023 – urzędy gmin - w roku 2012 wzrosły w stosunku do roku 2011 o 43,20 % i 32,55 % w związku z koniecznością zwiększenia zatrudnienia w Referacie Architektury i Ochrony Środowiska z powodu dużego wzrostu zadań inwestycyjnych. Przy wcześniejszym stanie zatrudnienia w Urzędzie wykonanie tak wielu, w dużej mierze poważnych inwestycji, przy jednoczesnym korzystaniu ze środków zewnętrznych, nie byłoby możliwe. Ponadto nowy system gospodarowania odpadami wymusił zatrudnienie dodatkowych osób do wymiaru opłaty za gospodarowanie odpadami oraz jej księgowania i windykacji. Ponadto w 2012 roku przeprowadzono referendum gminne dotyczące lokalizacji farm wiatrowych, co również wygenerowało wydatki bieżące. W roku 2012 wydatkowano więcej środków na usługi, w tym na usługi remontowe w budynku Urzędu i usługi za doradztwo podatkowe oraz usługi związane z realizacją projektu dofinansowanego ze środków unijnych pn. „Budowa Infrastruktury Społeczeństwa Informacyjnego”. Wydatki ogółem wzrosły również w zakresie wydatków majątkowych dotyczących realizacji unijnego projektu, o którym mowa wyżej. W 2014 roku wydatki ogółem w Urzędzie zmalały w stosunku do roku 2013 o 25,43% głównie majątkowych, spowodowanym zakończeniem realizacji projektu „Budowa Infrastruktury Społeczeństwa Informacyjnego” w 2013 roku. Wydatki bieżące w roku 2015 zmniejszyły się w stosunku do roku 2014 o 28,28 % w związku z redukcją etatów w Urzędzie z powodu mniejszej ilości zadań inwestycyjnych w porównaniu z ostatnimi latami oraz redukcją etatów w oświacie w związku z poczynieniem oszczędności.*

(dowód: akta kontroli str. 816)

## **2.8. Infrastruktura sportowa i turystyczna w Gminie**

W latach 2011-2015 (do 30.09) na infrastrukturę sportową i turystyczną Gmina wydatkowała ogółem: 19.070,5 tys. zł. W ramach ww. środków na terenie Gminy zrealizowano następujące inwestycje: 6 boisk sportowych (wartość inwestycji 1.407,2 tys. zł), 17 placów zabaw (911,6 tys. zł), skatepark (349 tys. zł), 2 przystanie jachtowe (13.356,9 tys. zł), 4 siłownie zewnętrzne (55,9 tys. zł), halę widowiskowo-sportową (5.564,5 tys. zł), salę gimnastyczną przy szkole w Racimierzu (2.269,3 tys. zł), slip przeciwpożarowy z dopuszczeniem do wykorzystania rekreacyjnego (101,6 tys. zł). Łączna wartość zrealizowanych inwestycji wyniosła 24.015,9 tys. zł. (w tym: wkład Gminy 16.017,3 tys. zł, dofinansowanie zewnętrzne 8.088,1 tys. zł)<sup>130</sup>. Wszystkie obiekty były ogólnodostępne dla społeczności lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 818-839)

Pozostała część środków została wydatkowana m.in. na: utrzymanie i sezonowe sprzątnięcie plaż gminnych, zatrudnienie ratowników na plaży w Stepnicy, zakup sanitariatów na plażę i przystań jachtową na Kanale Młyńskim, wyposażenie plaży w sprzęt wodny, budowę palisady na plaży przy placu zabaw, przedłużenie wejścia na molo, zakup ławek i koszy na

<sup>128</sup> koszt obsługi Rady w kolejnych latach: 3,9 tys. zł, 3,5 tys. zł, 4,3 tys. zł, 2,9 tys. zł, 3,5 tys. zł (do 30.09) i 3,8 tys. zł (31.12.2015 r.).

<sup>129</sup> w przeliczeniu na 1 mieszkańca koszt obsługi Rady Gminy pozostał w latach 2011 i 2015 na takim samym poziomie.

<sup>130</sup> środki pozyskane przez gminę z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (dalej: PROW), Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013 (dalej: RPO WZ), Ministerstwa Sportu i Turystyki, Ministerstwa Edukacji.

2 plaże w Stepnicy, wyposażenie do Punktu Informacji Turystycznej i przebieralnie na plażę, bieżącą konserwację i utrzymanie obiektów sportowych.

(dowód: akta kontroli str. 1502,1519,1534,1547)

## 2.9. Cmentarze Gminne

Na terenie Gminy funkcjonowały 2 cmentarze komunalne: w Stepnicy oraz Żarnowie. W kontrolowanym okresie dochody z tytułu ich funkcjonowania wyniosły ogółem 201,6 tys. zł. Wydatki Gminy związane z funkcjonowaniem cmentarzy wyniosły ogółem 580,2 tys. zł w tym: inwestycyjne i remontowe 359,3 tys. zł oraz bieżące<sup>131</sup> 220,9 tys. zł. Wydatki inwestycyjne dotyczyły: budowy muru oporowego z miejscami na urny oraz chodnika na cmentarzu w Stepnicy (180,8 tys. zł), budowy chodnika, wymiany ogrodzenia, remontu dachu i drzwi kaplicy na cmentarzu w Żarnowie (178,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 840,1503,1520,1534,1548)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Gmina w latach 2011–2015 zaspakajała podstawowe, zbiorowe potrzeby wspólnoty w zakresie infrastruktury wodociągowej, drogowej i sportowej, oświaty i wychowania, pomocy społecznej, kultury i dziedzictwa narodowego. Podjęła również działania mające na celu: budowę infrastruktury kanalizacyjnej, modernizację i rozbudowę posiadanej infrastruktury wodociągowej i drogowej. Wskaźniki w zakresie infrastruktury wodnej i kanalizacyjnej kształtowały się na poziomie wyższym niż średnia dla powiatu i województwa. Gmina podejmowała działania w celu podniesienia efektów kształcenia.

## 3. Finanse Gminy

Opis stanu  
faktycznego

### 3.1. Dochody budżetowe

W latach 2011-2013 dochody ogółem Gminy wynosiły średnio 43.319,5 tys. zł<sup>132</sup>, po czym w 2014 r. zmalały do kwoty 17.368,4 tys. zł (o 59,4% w stosunku do roku poprzedniego)<sup>133</sup>. Składały się na nie głównie dochody bieżące, tj. odpowiednio 37.809,1 tys. zł (85,1% dochodów ogółem), 39.653,3 tys. zł (92,7%), 34.790,7 tys. zł (81,3%) oraz 14.379,7 tys. zł (82,8%). Dochody majątkowe w latach 2011-2014 wynosiły odpowiednio 6.602,2 tys. zł, 3.112,0 tys. zł, 7.991,4 tys. zł oraz 2.988,7 tys. zł. B. R., Skarbnik Gminy, wyjaśniła, iż przyczyną notowania ich spadku (w 2012 r. o 52,9%; w 2014 r. o 62,6%) bądź wzrostu (w 2013 r. o 156,8%) w stosunku do roku poprzedniego, były zmiany w poziomie dofinansowania projektów ze źródeł zewnętrznych, rozliczanych kwartalnie (np. z RPO WZ) lub na koniec realizacji (np. z PROW).

W wieloletniej prognozie finansowej Gminy na lata 2015-2018<sup>134</sup> zaplanowano dochody ogółem w kwocie odpowiednio 20.277,2 tys. zł, 16.407,1 tys. zł, 17.699,4 tys. zł oraz 18.265,1 tys. zł, z tego dochody bieżące na poziomie odpowiednio od 82,2% do 77% oraz dochody majątkowe od 17,8% do 23% dochodów ogółem. Według stanu na dzień 30.09.2015 r. Gmina zrealizowała dochody ogółem w kwocie 15.167,9 tys. zł (74,8% planu), dochody bieżące w wysokości 14.325,4 tys. zł (86%) oraz dochody majątkowe w kwocie 842,5 tys. zł (23,3%).

(dowód: akta kontroli, str. 841-947, 951-964, 997)

W latach 2011-2015 (do 30.09.) dochody własne Gminy wynosiły odpowiednio 29.420,3 tys. zł (66,2% dochodów ogółem), 33.084,7 tys. zł (77,4%), 27.822,4 tys. zł (65%), 7.652,2 tys. zł (44,1%) oraz 9.056,3 tys. zł (59,7%). Osiągnięto je z tytułu:

<sup>131</sup> administrowanie cmentarzem.

<sup>132</sup> dochody ogółem w latach 2011-2013 wynosiły odpowiednio 44.411,3 tys. zł, 42.765,3 tys. zł, 42.782,1 tys. zł.

<sup>133</sup> głównie z powodu mniejszych wpływów z podatku od nieruchomości, o czym szerzej mowa w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

<sup>134</sup> przyjętej Uchwałą Nr II/10/14 Rady Miejskiej z dnia 19 grudnia 2014 r. (zm. Uchwałą nr III/29/15 z dnia 5 marca 2015 r., Nr V/53/15 z dnia 30.06.2015 r.); dalej: WPF 2015-2018.

- podatków i opłat lokalnych<sup>135</sup> (81,4%, 75,8%, 83,6%, 40%, 38,1%), głównie z podatku od nieruchomości<sup>136</sup> (50,9%, 48,4%, 54,7%, 29,5%, 31,1% dochodów własnych ogółem); przyczyną notowania wysokiego poziomu dochodów z podatku od nieruchomości w latach 2011-2013 było otrzymywanie od Urzędu Morskiego w Szczecinie zaległego podatku za lata 2004-2006<sup>137</sup>; odsetki od nieterminowych wpłat z ww. tytułu stanowiły odpowiednio 28,5%, 25,1% i 26,1% dochodów własnych;
- udziału we wpływach z podatków dochodowych (5,6%, 5,1%, 6,6%, 26,4%, 16,6%), z tego udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>138</sup> stanowiły 4,4%, 4,3%, 6,3%, 23,9%, 16,3% dochodów własnych ogółem, a w podatku dochodowym od osób prawnych<sup>139</sup> 1,1%, 0,8%, 0,3%, 2,5%, 0,3% dochodów własnych ogółem;
- dochodów majątkowych<sup>140</sup> (0,8%, 2,6%, 0,5%, 1%, 0,3%); jako przyczynę ich wzrostu (w 2012 r. o 255,9%), bądź spadku (w 2013 r. o 84,6%; w 2014 r. o 43,8%) w porównaniu do roku poprzedniego, Skarbnik Gminy wskazała dynamikę zmian w zakresie realizacji inwestycji i związaną z nią sprzedaż zbędnych składników majątkowych;
- pozostałych wpływów<sup>141</sup>, głównie z różnych dochodów §097, pozostałych odsetek §092, dochodów z najmu §075, innych opłat §049 (12,2%, 16,5%, 9,3%, 32,7%, 45,1%); według wyjaśnień Skarbnika Gminy przyczyną: 1) wzrostu tych dochodów w 2012 r. o 51,5% w stosunku do roku poprzedniego były wpływy z tytułu odzyskanego podatku VAT za lata 2008-2011 w łącznej kwocie 3 mln zł, wzrost o 100% wpływów z opłat za zajęcie pasa drogowego oraz wysokie oprocentowanie lokat długoterminowych; 2) spadku tych dochodów w 2013 r. o 52,3% w stosunku do 2012 r. było zmniejszenie wpływów z podatku VAT, z odsetek od lokat długoterminowych (w 2013 r. odnotowano najniższy poziom stóp procentowych w historii) oraz z opłat za wychowanie przedszkolne (efekt wejścia w życie rządowego programu „Przedszkole za złotówkę”).  
(dowód: akta kontroli, str. 944-947, 949-951, 965-998)

Dochody Gminy ze źródeł zewnętrznych wyniosły w badanym okresie odpowiednio 14.991,0 tys. zł (33,8% dochodów ogółem), 9.680,6 tys. zł (22,6%), 14.959,7 tys. zł (35%), 9.716,2 tys. zł (55,9%) oraz 6.111,6 tys. zł (40,3%). Składały się na nie dotacje (65,5%, 62,1%, 75,9%, 63,4%, 50,1%<sup>142</sup>) oraz subwencje (34,5%, 37,9%, 24,1% 36,6%, 49,9%<sup>143</sup>).

Udział dotacji celowych z budżetu państwa w dotacjach ogółem<sup>144</sup> wyniósł 32,1%, 60,3%, 68,5%, 54,5% oraz 70,7%. Wpływy na realizację projektów współfinansowanych środkami z Unii Europejskiej<sup>145</sup> stanowiły 67,9%, 39,7%, 31,5%, 45,5% oraz 29,3% ogółu środków

<sup>135</sup> dochody z podatków i opłat lokalnych w latach 2011-2015 (do 30.09) wyniosły odpowiednio: 23.947,6 tys. zł, 25.086,5 tys. zł, 23.269,5 tys. zł, 3.058,1 tys. zł i 3.446,8 tys. zł.

<sup>136</sup> odpowiednio: 14.970,9 tys. zł, 16.027,9 tys. zł, 15.220,1 tys. zł, 2.256,8 tys. zł, 2.816,7 tys. zł.

<sup>137</sup> według decyzji z dnia 4.06.2009 r. (znak: Fn.P.3110-03/09) w sprawie rozłożenia na raty zaległości podatkowej (sprostowanie decyzji postanowieniem z dnia 9.06.2009 r.) rata na 2011 r. wynosiła 21.790,5 tys. zł, na 2012 r. – 22.659,4 tys. zł, na 2013 r. – 20.337,3 tys. zł.

<sup>138</sup> dochody z tytułu udziału w PIT w latach 2011-2015 (do 30.09) wyniosły: 1.308,8 tys. zł, 1.414,2 tys. zł, 1.746,1 tys. zł, 1.830,9 tys. zł oraz 1.474,1 tys. zł.

<sup>139</sup> dochody z tytułu udziału w CIT w latach 2011-2015 (do 30.09) wyniosły: 326,8 tys. zł, 276,4 tys. zł, 76,9 tys. zł, 188,5 tys. zł oraz 25,1 tys. zł.

<sup>140</sup> dochody własne z majątku w latach 2011-2015 (do 30.09) wyniosły: 242,6 tys. zł, 502,8 tys. zł, 132,8 tys. zł, 74,6 tys. zł oraz 27,8 tys. zł.

<sup>141</sup> pozostałe wpływy w latach 2011-2015 (do 30.09) wyniosły: 3.594,5 tys. zł, 5.444,3 tys. zł, 2.597,2 tys. zł, 2.500,1 tys. zł, 4.082,5 tys. zł.

<sup>142</sup> odpowiednio: 9.821,7 tys. zł, 6.015,7 tys. zł, 11.347,4 tys. zł, 6.163,0 tys. zł, 3.064,8 tys. zł.

<sup>143</sup> odpowiednio: 5.169,3 tys. zł, 3.664,9 tys. zł, 3.612,3 tys. zł, 3.553,2 tys. zł, 3.046,8 tys. zł.

<sup>144</sup> dotacje celowe z budżetu państwa wyniosły w badanym okresie odpowiednio: 3.150,1 tys. zł (z tego: 2.900,6 tys. zł na zadania bieżące, 249,6 tys. zł na zadania majątkowe), 3.625,9 tys. zł (z tego: 2.908,1 tys. zł na zadania bieżące, 717,8 tys. zł na zadania majątkowe), 7.775,5 tys. zł (z tego: 2.962,6 tys. zł na zadania bieżące, 4.812,9 tys. zł na zadania majątkowe), 3.356,9 tys. zł (z tego: 2.914,7 tys. zł na zadania bieżące, 442,3 tys. zł na zadania majątkowe) oraz 2.167,6 tys. zł (całość na zadania bieżące).

<sup>145</sup> dotacje celowe w ramach programów finansowych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 upf lub płatności w ramach budżetu środków europejskich wyniosły w badanym okresie odpowiednio: 6.671,6 tys. zł (z tego: 561,5 tys. zł na zadania bieżące, 6.110,1 tys. zł na zadania majątkowe), 2.389,8 tys. zł (z tego: 858,9 tys. zł na zadania bieżące, 1.530,9 tys. zł na zadania majątkowe), 3.571,9 tys. zł (z tego: 526,3 tys. zł na zadania bieżące, 3.045,7 tys. zł na zadania majątkowe), 2.806,0 tys. zł (z tego: 334,2 tys. zł na zadania bieżące, 2.471,8 tys. zł na zadania majątkowe) oraz 897,2 tys. zł (z tego: 82,4 tys. zł na zadania bieżące, 814,7 tys. zł na zadania majątkowe).

z dotacji. Z udziałem tych środków zrealizowano m.in. projekty w zakresie: przebudowy Basenu Kolejowego w Porcie Morskim w Stepnicy (dofinansowanie w wysokości 2.603,1 tys. zł), budowy infrastruktury rekreacyjnej i żeglarskiej w Stepnicy (5.120,9 tys. zł), budowy oczyszczalni ścieków w Budzieniu i Widzieńsku oraz kanalizacji w Czarnocinie, Kopicach i Bogusławiu (749 tys. zł), remontu i modernizacji Portu Rybackiego w Stepnicy (938 tys. zł), budowy infrastruktury społeczeństwa informacyjnego (592 tys. zł), budowy oświetlenia ulicznego na terenie Gminy (585 tys. zł), przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu na terenie Gminy (1.007,3 tys. zł), budowy boisk sportowych (497,8 tys. zł), remontu stacji uzdatniania wody w Budzieniu oraz budowy sieci wodno – kanalizacyjnej w Stepnicy (318,5 tys. zł), zakupu samochodu ratowniczo – gaśniczego dla OSP w Stepnicy (564,4 tys. zł) czy budowy PSZOK (159,2 tys. zł).

Na dochody Gminy z tytułu subwencji składała się głównie część oświatowa (64,8%, 92,3%, 92,1%, 93,5%, 100%<sup>146</sup>). Gmina otrzymała część wyrównawczą subwencji ogólnej w 2011 r. (1.817,6 tys. zł). W latach 2012-2015, z uwagi na wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w wysokości większej niż 200% i nie większej niż 300% średniej krajowej, Gmina dokonywała wpłat do budżetu państwa (odpowiednio w wysokości 1.841,3 tys. zł, 1.903,6 tys. zł, 2.138,5 tys. zł oraz 1.895,4 tys. zł), z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin (tzw. „janosikowe”). Gmina otrzymała część równoważącą subwencji ogólnej w 2013 r. (8,6 tys. zł). Z tytułu uzupełnienia subwencji ogólnej, na podstawie art. 36 ust. 4 pkt 1 i art. 36a ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>147</sup>, Gmina otrzymała 281,0 tys. zł w 2012 r., 275,7 tys. zł w 2013 r., 230,5 tys. zł w 2014 r.

W latach 2011-2015 (do 30.09) transfery bieżące (subwencja ogólna i dotacje bieżące) na mieszkańca Gminy wyniosły odpowiednio 1.804,21 zł, 1.560,34 zł, 1.487,14 zł, 1.402,21 zł oraz 1.097,57 zł.

(dowód, akta kontroli, str. 944-947, 952-964, 999-1018, 1025-1034)

Gmina odnotowała nadwyżkę operacyjną w 2011 r. – 23.581,7 tys. zł, 2012 r. – 21.861,3 tys. zł, 2013 r. – 16.086,2 tys. zł oraz w 2015 r. (stan na 30.09) – 1.680,4 tys. zł. W 2014 r. wydatki bieżące były wyższe od dochodów bieżących (deficyt operacyjny) o 3.485,3 tys. zł. Nadwyżka operacyjna stanowiła odpowiednio 53,1%, 51,1%, 37,6%, 11,1% dochodów ogółem i wynosiła 4.929,28 zł, 4.589,81 zł, 3.368,83 zł i 348,20 zł na mieszkańca Gminy. Nadwyżka operacyjna powiększona o dochody ze sprzedaży majątku, które wyniosły odpowiednio<sup>148</sup> 237 tys. zł, 483,7 tys. zł, 132 tys. zł oraz 27,4 tys. zł, stanowiła 53,6%, 52,3%, 37,9% i 11,3% dochodów ogółem.

(dowód, akta kontroli, str. 944-947)

Wśród działań podjętych na rzecz wzrostu dochodów Gminy Burmistrz wymienił:

- odzyskiwanie podatku VAT, głównie od inwestycji zrealizowanych w Gminie (ogółem 6.657,4 tys. zł);
- zakup sprzętu plażowego i wodnego (koszt ok. 50 tys. zł), dzięki czemu Gmina pozyskała wpływy z wynajmu w latach 2011-2015 w łącznej kwocie 71,1 tys. zł; pośrednio poprzez zwiększenie liczby turystów na plaży w Stepnicy w okresie letnim z ok. 3 tys. osób do ok. 20 tys. osób i tym samym pozostawienie przez nich środków u lokalnych przedsiębiorców, zwiększał się udział Gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą z 1.308,8 tys. zł w 2011 r. do 1.830,9 tys. zł w 2014 r.;
- obniżanie stawki podatku od nieruchomości od budynków zajętych na działalność gospodarczą w zakresie gastronomii lub bazy noclegowej na potrzeby turystyki w celu stworzenia warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorstw i tym samym zwiększenia wpływów z podatku od nieruchomości oraz z podatku PIT; w latach 2011-2015 baza noclegowa i gastronomiczna rozwinęła się, dlatego też w uchwale w sprawie uchwalenia stawek podatku od nieruchomości na 2016 rok zrezygnowano z obniżenia stawek, co będzie skutkowało większymi wpływami z tego tytułu (do 31.12.2015 r. stawka była obniżana w poszczególnych latach do kwoty: w latach 2011-2013 - 9,57

<sup>146</sup> odpowiednio: 3.351,7 tys. zł, 3.383,9 tys. zł, 3.327,9 tys. zł, 3.322,7 tys. zł oraz 3.046,8 tys. zł.

<sup>147</sup> Dz.U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526 ze zm.

<sup>148</sup> w 2014 r. dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 66.743,57 zł.

- zł/m<sup>2</sup>, w latach 2014-2015 – 11,75 zł/m<sup>2</sup>.); dzięki powyższemu na terenie Gminy powstało 11 obiektów gastronomicznych oraz 7 obiektów z bazą noclegową;
- wykonywanie wizji lokalnych na terenie Gminy w celu zweryfikowania budynków i innych obiektów, które powinny podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości; w wielu przypadkach zakończyły się one zgłoszeniem nieruchomości do opodatkowania po otrzymaniu wezwania, a w niektórych przypadkach konieczne było przeprowadzenie kontroli podatkowej; w wyniku działań pozyskano dodatkowo podatek w kwocie 21 tys. zł w 2013 r., 7 tys. zł w 2014 r. i 22,2 tys. zł w 2015 r.;
  - budowę budynków wielorodzinnych w miejscowości Łąka i Stepnica, dzięki czemu zwiększyły się dochody z tytułu czynszów mieszkaniowych z ok. 44 tys. w 2011 r. do ok. 380 tys. w 2015 r.;
  - modernizację portu przeładunkowego, dzięki czemu zwiększyły się wpływy z opłat portowych z 263 zł w 2011 r. do ponad 7 tys. zł w 2015 r. oraz z dzierżawy z ok. 36 tys. zł rocznie do ok. 50 tys. zł; ponadto od 2016 r. zwiększą się wpływy z podatku od nieruchomości o około 40 tys. zł rocznie, ponieważ dzierżawca terenu portowego wybudował duży magazyn – silos na materiały przeładunkowe o powierzchni użytkowej 2.160 m<sup>2</sup>; dzięki niemu dzierżawca będzie mógł dokonywać więcej przeładunków, w związku z tym kilkukrotnie mogą wzrosnąć opłaty portowe;
  - modernizację portu rybackiego, dzięki czemu zwiększyły się dochody z tytułu dzierżawy z ok. 25 tys. zł rocznie do ok. 37 tys. zł;
  - modernizację przystani jachtowej na Kanale Młyńskim oraz plaży w Stepnicy, dzięki czemu zwiększyły się wpływy z tytułu dzierżawy z ok. 3 tys. do ok. 26 tys. zł rocznie; w 2015 r. w przetargu na dzierżawę uzyskano kwotę 39 tys. zł; w efekcie powyższych działań pozyskano ponadto klientów dla lokalnych przedsiębiorców, np. właścicieli restauracji, bazy noclegowej i sklepów;
  - budowę hali widowiskowo-sportowej, dzięki czemu uzyskano wpływy z wynajmu sal i urządzeń w wysokości ok. 25 tys. zł rocznie;
  - działania na rzecz pozyskania inwestorów<sup>149</sup>, dzięki czemu wybudowano stację paliw, gabinety stomatologiczne, aptekę i centrum opieki, co spowodowało zwiększenie wpływów z podatku od nieruchomości w 2011 r. o 4,9 tys. zł, w 2012 r. o 10,5 tys. zł, w 2013 r. o 12,7 tys. zł, w 2014 r. 11,8 tys. zł, w 2015 r. 14,1 tys. zł.

(dowód, akta kontroli, str. 1019-1022)

W latach 2011-2015 (do 30.09) stawki podatków lokalnych w Gminie były niższe od stawek maksymalnie dopuszczonych, za wyjątkiem stawek podatku rolnego w 2011 r. Obniżone stawki podatków dotyczyły:

- podatku od nieruchomości na działalność gospodarczą (różnica od 3,10 zł do 4,87 zł<sup>150</sup>), na działalność gospodarczą związaną z turystyką i gastronomią (różnica od 11,28 zł do 13,25 zł<sup>151</sup>), na grunty pod działalność gospodarczą (różnica od 0,12 zł do 0,18 zł), skutkiem czego dochody podatkowe Gminy zostały obniżone odpowiednio o 136,4 tys. zł, 175,7 tys. zł, 207,1 tys. zł, 194,8 tys. zł oraz 153,9 tys. zł,
- podatku rolnego w latach 2012-2015 na 1 ha przeliczeniowy (różnica od 20,92 zł do 60,45 zł<sup>152</sup>) i na 1 ha fizyczny (różnica od 41,85 zł do 129,90 zł<sup>153</sup>), skutkiem czego dochody podatkowe Gminy zostały obniżone odpowiednio o 161,0 tys. zł, 154,3 tys. zł, 112,2 tys. zł, 44,4 tys. zł,
- podatku od środków transportowych<sup>154</sup> na samochody ciężarowe (różnica od 357,17 zł do 3.138,07 zł<sup>155</sup>), na ciągniki siodłowe (różnica od 709,40 zł do 1.558,47 zł<sup>156</sup>), na

<sup>149</sup> polegające m.in. na stworzeniu niezbędnej infrastruktury dla prowadzenia działalności gospodarczej.

<sup>150</sup> w 2015 r. stawka była obniżona o 4,75 zł.

<sup>151</sup> w 2015 r. stawka była obniżona o 11,38 zł.

<sup>152</sup> w 2015 r. stawka była obniżona o 20,92 zł.

<sup>153</sup> w 2015 r. stawka była obniżona o 41,85 zł.

<sup>154</sup> stawka podatku była zależna od masy całkowitej pojazdu (samochody ciężarowe, ciągniki siodłowe), od ładowności (przyczepy), od liczby miejsc siedzących (autobusy).

<sup>155</sup> stawka podatku na samochody ciężarowe w 2015 r. była niższa od stawek maksymalnie dopuszczonych od 653,38 zł do 1.756,07 zł.

<sup>156</sup> stawka podatku na ciągniki siodłowe w 2015 r. była niższa od stawek maksymalnie dopuszczonych od 864,51 zł do 1.551,07 zł.

przyczepy (różnica od 797,92 zł do 1.514,29 zł<sup>157</sup>), na autobusy (różnica od 777,84 zł do 794,29 zł<sup>158</sup>), skutkiem czego dochody podatkowe Gminy zostały obniżone odpowiednio o 38,2 tys. zł, 53,7 tys. zł, 54,9 tys. zł, 56,9 tys. zł, 46,0 tys. zł, 60,5 tys. zł.

Burmistrz wyjaśnił, że: *powodem zastosowania niższych stawek podatku była wola radnych utrzymania wysokości tych podatków na poziomach ustalonych w innych gminach powiatu goleniowskiego i sąsiedniej gminie Wolin. Wpływ na tę decyzję miało ponadto zerowe zadłużenie Gminy i posiadanie w poszczególnych latach nadwyżek budżetowych z lat ubiegłych. Liczyliśmy również na to, że podatnicy zaoszczędzone środki finansowe z powodu płacenia niższych podatków zainwestują w swoje przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolne i środki te wrócą do budżetu gminy w postaci podatku CIT i podatku PIT.*

(dowód: akta kontroli, str. 1119-1130, 1019, 1022-1023)

W okresie 1.01.2011 r. – 30.09.2015 r. zaległości podatkowe w Gminie w zakresie:

- podatku od nieruchomości na działalność gospodarczą wynosiły 186,3 tys. zł, 133,6 tys. zł, 134,8 tys. zł, 154,3 tys. zł i 191,7 tys. zł; Skarbnik Gminy wyjaśniła, iż zmniejszenie zaległości w 2012 r. o 28,3% w porównaniu do roku poprzedniego było spowodowane uchynieniem decyzji określającej zobowiązanie dla podmiotu, który nie wykorzystywał posiadanych gruntów rolnych na cele związane z działalnością gospodarczą; wzrost zaległości o 14,5% w 2014 r. oraz o 24,2% w 2015 r. w porównaniu do roku poprzedniego był spowodowany pogorszeniem sytuacji finansowej przedsiębiorców (w tym spółek w likwidacji),
- podatku rolnego utrzymywały się na poziomie 427,7 tys. zł i wynosiły: 411,6 tys. zł, 425,5 tys. zł, 427,9 tys. zł, 413,2 tys. zł i 460,1 tys. zł;
- podatku od środków transportowych wynosiły 560,17 zł, 29,47 zł, 1.027,80 zł, 193 zł i 9.747,44 zł; Skarbnik Gminy wyjaśniła, że wzrost zaległości według stanu na dzień 30.09.2015 r. w stosunku do 2014 r. był wynikiem „przeoczenia terminu zapłaty przez podatników”, z których większość po otrzymaniu upomnienia uregulowała należności (na dzień 31.12.2015 r. zaległości wynosiły 348,04 zł).

Analiza dokumentacji spraw wybranych 4 podatników wykazała, że Burmistrz podejmował wobec nich czynności windykacyjne (wystawiał upomnienia, kierował tytuły wykonawcze do naczelników właściwych urzędów skarbowych).

(dowód, akta kontroli, str. 1131-1235)

Na terenie Gminy znajdowało się 12 dróg gminnych, zaliczonych do tej kategorii w drodze uchwały Rady Gminy, po zasięgnięciu opinii Zarządu Powiatu Goleniowskiego, w związku ze spełnianiem przez drogi wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie<sup>159</sup>. Zaliczenie drogi do ww. kategorii umożliwiło Gminie uzyskanie dofinansowania jej przebudowy z Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (3 przypadki), bądź stanowiło warunek dla ubiegania się o współfinansowanie z programów zaplanowanych do przebudowy dróg lokalnych (9 przypadków).

(akta kontroli, str. 323-364, 1235-1237)

W okresie objętym kontrolą Gmina składała deklaracje na podatek od nieruchomości stanowiących jej własność, nieprzekazanych w posiadanie innym podmiotom i niepodlegających wyłączeniu lub zwolnieniu z opodatkowania na podstawie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, na rok podatkowy 2013, 2014 i 2015. Dochody Gminy z ww. tytułu wyniosły odpowiednio 262,4 tys. zł, 275,9 tys. zł oraz 277 tys. zł. Burmistrz wyjaśnił, że: *w Gminie nie przeprowadzono specjalnych analiz mających na celu ustalenie skutków zwolnienia gmin z dniem 1 stycznia 2016 r. z płacenia podatku od własnych nieruchomości, ponieważ w skali całego budżetu nie jest to duża kwota. W 2015 r. była to kwota 277.981 zł, od 1 stycznia 2016 r. Gmina nadal będzie musiała płacić sobie podatek za posiadane budowle związane z działalnością gospodarczą w kwocie ok. 7 tys. zł.*

(akta kontroli, str. 1019, 1023, 1293-1295)

<sup>157</sup> stawka podatku na przyczepy w 2015 r. była niższa od stawek maksymalnie dopuszczonych od 825,45 zł do 1.319,51 zł.

<sup>158</sup> podatek na autobusy obowiązywał w latach 2013-2014.

<sup>159</sup> Dz.U. z 1999 r., Nr 43, poz. 430 ze zm.



### 3.2. Wydatki budżetowe

W latach 2011-2014 wydatki ogółem Gminy wynosiły odpowiednio 33.979,8 tys. zł, 36.276,3 tys. zł, 44.985,1 tys. zł, 26.126,3 tys. zł, z tego:

- wydatki bieżące zrealizowano w wysokości 14.227,4 tys. zł, 17.792 tys. zł, 18.704,5 tys. zł, 17.865,0 tys. zł; wydatki na wynagrodzenia i pochodne stanowiły odpowiednio 44,8%, 40,5%, 40,1%, 41,7% wydatków bieżących,
- wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości kolejno: 19.752,3 tys. zł, 18.484,2 tys. zł, 26.280,6 tys. zł, 8.261,3 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 58,1%, 51%, 58,4%, 31,6% wydatków ogółem; z wydatków majątkowych 701,2 tys. zł (3,5%), 980,3 tys. zł (5,3%), 581,1 tys. zł (2,2%) oraz 115,6 tys. zł (1,4%) przeznaczono na zakupy inwestycyjne (m.in. wozu strażackiego, traktora z pługiem, kosiarki, rowerów wodnych, stojaków rowerowych, sprzętu medycznego dla szpitala w Goleniowie, aparatu USG oraz EKG, wyposażenia placu zabaw przy przedszkolu oraz hali sportowej, sprzętu informatycznego, agregatów pompowych, łodzi ratowniczej) oraz 19.051,1 tys. zł (96,5%), 17.503,9 tys. zł (94,7%), 25.699,5 tys. zł (97,8%) i 8.145,7 tys. zł (98,6%) na wydatki inwestycyjne (m.in. budowa drogi do portu po byłym torowisku, dróg w Jarszewku, Żarnowie, Stepnicy, budynków wielorodzinnych w Stepnicy i Łące, hali widowiskowo-sportowej w Stepnicy, przystani na Kanale Młyńskim w Stepnicy, Domu Kultury w Racimierzu, portu handlowego, sali gimnastycznej w Racimierzu, falochronu w porcie rybackim w Stepnicy).

(dowód, akta kontroli, str. 944-947, 1239-1280)

Według WPF na lata 2015-2018 zaplanowano wydatki ogółem w kwocie odpowiednio 30.465,7 tys. zł, 17.508,5 tys. zł, 18.626,4 tys. zł, 18.126,7 tys. zł, z tego wydatki bieżące na poziomie odpowiednio od 59,3% do 94,5% oraz wydatki majątkowe od 40,7% do 5,5% wydatków ogółem. Według stanu na dzień 30.09.2015 r. Gmina zrealizowała wydatki ogółem w kwocie 17.800 tys. zł (58,4% planu), wydatki bieżące w wysokości 12.645 tys. zł (70%) oraz wydatki majątkowe w kwocie 5.155,1 tys. zł (41,6%).

(dowód, akta kontroli, str. 944-947, 1054-1118)

Wydatki majątkowe umożliwiły realizację 7<sup>160</sup> z ogółem 10 celów przyjętych w dokumentach strategicznych Gminy, tj.:

- dla osiągnięcia założeń określonych w Strategii Rozwoju Gminy do roku 2025<sup>161</sup>, Gmina: celem rozwoju gminnej gospodarki opartej na turystyce przystąpiła do budowy 2 budynków użyteczności publicznej usługowej – bosmanówek (wartość inwestycji 950,7 tys. zł); celem podniesienia jakości życia mieszkańców Gminy przystąpiła do budowy budynku mieszkalnego wielorodzinnego wraz z uzbrojeniem terenu i infrastrukturą w Stepnicy (2.879,1 tys. zł) oraz do remontu budynku mieszkalnego jednorodzinnego w Stepniczce (141,7 tys. zł); celem zwiększenia dobrostanu środowiska naturalnego wykonano projekt remontu ścieżki rowerowej na trasie Stepnica – Widzieńsko (51 tys. zł) oraz uruchomiono PSZOK (298,5 tys. zł);
- dla osiągnięcia założeń określonych w Strategii Rozwoju Turystyki Gminy do roku 2020<sup>162</sup>, Gmina zrealizowała: 47 projektów w zakresie rozwoju dostępności komunikacyjnej wodnej i lądowej Gminy oraz w zakresie w zakresie rozwoju infrastruktury komunalnej związanej z turystyką na łączną kwotę 24.658,4 tys. zł (m.in. przebudowano drogę do przystani w Kopicach, basen kolejowy w Porcie Stepnica, zbudowano i przebudowano drogi, wyremontowano chodniki, zakupiono sanitariaty kontenerowe na obiekty rekreacyjne w Stepnicy, rozbudowano falochron wejściowy w basenie rybackim w Porcie Stepnica, wybudowano sieci wodociągowe, kanalizację sanitarną, sieci światłowodowe); 1 projekt na kwotę 298,5 tys. zł w zakresie uznania ekoturystyki jako głównej osi działań turystycznych (budowa PSZOK); 1 projekt na kwotę 2.658,3 tys. zł w zakresie wykorzystania potencjału Zalewu Szczecińskiego dla rozwoju Gminy (budowa przystani jachtowej w basenie rybackim).

(dowód: akta kontroli, str. 1285-1292, 1331)

<sup>160</sup> tj. wszystkich 3 celów określonych w Strategii Rozwoju Gminy oraz 4 z 7 określonych w Strategii Rozwoju Turystyki.

<sup>161</sup> przyjętej Uchwałą Nr XXX/327/14 Rady Miejskiej w Stepnicy z dnia 29 maja 2014 r.

<sup>162</sup> przyjętej Uchwałą Nr IV/31/11 Rady Gminy z dnia 28 marca 2011 r.

W latach 2011-2015 (do. 30.09) wydatki Gminy w dziale:

- 600-Transport i łączność wyniosły: 11.089,4 tys. zł, 6.594,8 tys. zł, 6.129,3 tys. zł, 1.820,1 tys. zł, 459,1 tys. zł; zmniejszenie wydatków w 2012 r. o 40,5% oraz w 2014 r. o 70,3% w stosunku do roku poprzedniego było wynikiem zakończenia realizacji kilkumilionowych inwestycji – w 2011 r. w porcie handlowym, a w 2013 r. budowy drogi do portu (po byłym torowisku);
- 801-Oświata i wychowanie wyniosły: 6.010,6 tys. zł, 5.723,4 tys. zł, 7.369,1 tys. zł, 6.154,4 tys. zł, 4.133,7 tys. zł; Skarbnik Gminy wyjaśniła, że wzrost wydatków w 2013 r. o 28,8% w stosunku do 2012 r. był spowodowany budową sali gimnastycznej przy Szkole Podstawowej w Racimierzu (o wartości ok. 2 mln zł);
- 851-Ochrona zdrowia wyniosły: 105,8 tys. zł, 176,7 tys. zł, 144,9 tys. zł, 111,8 tys. zł, 60,1 tys. zł; Skarbnik Gminy wyjaśniła, iż wzrost wydatków w 2012 r. o 67,1% w stosunku do 2011 r. był wynikiem zakupu sprzętu medycznego dla Szpitala Powiatowego w Goleniowie oraz Zespołu Opieki Zdrowotnej w Stepnicy (o wartości 98 tys. zł); spadek wydatków w 2014 r. o 22,8% w porównaniu do 2013 r. był wynikiem zmniejszenia kosztu szczepień przeciwko grypie<sup>163</sup>; zmniejszono ponadto wysokość dotacji dla stowarzyszeń na zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi oraz zrezygnowano z dotowania Ośrodka Interwencji Kryzysowej;
- 852-Pomoc społeczna wyniosły: 3.058,2 tys. zł, 3.149,8 tys. zł, 3.176,0 tys. zł, 2.967,3 tys. zł, 2.230,7 tys. zł;
- 900-Gospodarka komunalna i ochrona środowiska wyniosły: 2.106,5 tys. zł, 1.746,6 tys. zł, 2.302,6 tys. zł, 1.439,2 tys. zł i 2.151,1 tys. zł; Skarbnik Gminy wyjaśniła, że przyczyną wzrostu wydatków w 2013 r. o 31,8% w porównaniu do 2012 r. było wejście w życie od 1.07.2013 r. nowego systemu gospodarowania odpadami, co wygenerowało większe wydatki bieżące i majątkowe w zakresie zakupu wyposażenia (pojemników, kontenerów na odpady) oraz usług związanych z wywozem odpadów od mieszkańców Gminy; Gmina poniosła ponadto znaczne wydatki na budowę i modernizację kanalizacji sanitarnej oraz na inwestycje w ramach funduszu sołeckiego; zakończenie realizacji tych inwestycji w 2013 r. skutkowało zmniejszeniem wydatków w dziale w 2014 r. o 37,5%;
- 921-Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego wyniosły: 2.670,4 tys. zł, 1.276 tys. zł, 1.771 tys. zł, 912,1 tys. zł, 628,1 tys. zł; wydatki te zmalały w 2012 r. o 52,2% w stosunku do 2011 r. z powodu zakończenia budowy Domu Kultury w Racimierzu; w 2013 r. wydatki te wzrosły o 38,8% w stosunku do 2012 r. w związku z budową świetlicy wiejskiej w Kopicach; wykonanie ww. inwestycji umożliwiło ograniczenie wydatków w dziale, stąd ich spadek w 2014 r. o 48,5%.

(dowód: akta kontroli, str. 944-947, 1239-1280, 1283-1284)

Wśród działań podjętych na rzecz racjonalizacji wydatków Gminy Burmistrz wymienił:

- stworzenie 2 stanowisk (1 w 2009 r., 1 w 2011 r.) dla pracowników, którzy realizowali zadania w zakresie pozyskiwania środków zewnętrznych, dzięki czemu większość inwestycji oraz niektóre zadania bieżące realizowano przy wsparciu środków zewnętrznych; „tym samym nawet kilkumilionowe inwestycje były finansowane z budżetu gminy maksymalnie w 50%, najczęściej jednak w 15 bądź w 25%”; niektóre inwestycje były wykonane z dofinansowania w wysokości 100% wydatków netto; „dodatkowo odzyskanie podatku VAT powodowało, że z gminnej kasy na kilkumilionowe inwestycje nie wydano złotówki”;
- zredukowanie zatrudnienia o 2 pracowników w 2014 r. i w 2015 r<sup>164</sup>.; dodatkowo 1 pracownik odszedł na emeryturę, ale nie przyjęto na jego miejsce drugiej osoby; powyższe dało oszczędności w kwocie ok. 60 tys. zł rocznie, począwszy od 2014 r. i dodatkowo ok. 135 tys. zł od 2015 r.; dokonano również redukcji etatów w szkołach –

<sup>163</sup> z uwagi na zmianę kryterium wieku uprawniającego do szczepienia.

<sup>164</sup> w roku 2014 zlikwidowano stanowisko ds. gospodarki odpadami. Na początku roku 2015 zlikwidowano w Urzędzie stanowisko ds. ładu przestrzennego i zamówień publicznych spraw obronnych i zarządzania kryzysowego, łącznie 1 i ½ etatu. Kolejny etat zwolnił się w połowie tego roku po przejściu na emeryturę byłej Kierownik USC. Na to stanowisko powołano dotychczasowego Zastępcę Kierownika USC, a zastępstwo w tym zakresie w ¼ etatu wpisane zostało Sekretarzowi. Likwidacja dotyczyła 2 stanowisk utworzonych w latach 2011 i 2012 r.

- w 2014 r. o 2 etaty i w 2015 r. o 4 etaty, dzięki czemu poczyniono oszczędności w wysokości ok. 60 tys. zł rocznie od 2014 r. i dodatkowo ok. 80 tys. zł od 2015 r.;
- przystąpienie do wspólnego przetargu na zakup energii z innymi gminami - stworzono grupę zakupową, dzięki czemu uzyskano oszczędności na zakupie energii od dnia 1.05.2012 r. średnio ok. 17%, tj. ok. 12 tys. zł. rocznie;
  - wynegocjowanie korzystnych warunków obsługi telefonicznej w 2015 r.; wszystkie jednostki gminne będą łączyły się ze sobą oraz z policją i strażą pożarną nieodpłatnie;
  - wyłączenie oświetlenia ulic nocą na terenie całej Gminy,
  - wybudowanie 90 słupów oświetleniowych z żarówką LED w celu uzyskania oszczędności na zakupie energii (ok. 30%),
  - termomodernizację budynków użyteczności publicznej (w 2011 r.) - 3 szkół oraz Gminnego Ośrodka Kultury, co dało oszczędności na ich ogrzewaniu rzędu 40-50 tys. zł rocznie;
  - „jako burmistrz nie pobieram z budżetu gminy zwrotu kosztów podróży służbowych na terenie województwa zachodniopomorskiego, a miesięcznie podróżuję służbowo ok. 800-1000 km, co daje roczne oszczędności rzędu 10 tys. zł”.
- (dowód: akta kontroli, str. 79, 1019, 1023-1024)

### 3.3. Sytuacja ekonomiczna Gminy.

W latach 2011-2015 (do 30.09) zobowiązania ogółem Gminy (w całości niewymagalne) wynosiły odpowiednio 445,8 tys. zł, 497,1 tys. zł, 421,3 tys. zł, 411,0 tys. zł, 11,1 tys. zł i stanowiły odpowiednio 1%, 1,2%, 1%, 2,4% i 0,1% dochodów ogółem. Większość z nich stanowiły rozrachunki z tytułu wynagrodzeń (82,4%, 82,1%, 71,3%, 73,6%, 0%) oraz rozrachunki publiczno-prawne (14,6%, 15,9%, 21%, 20,5%, 0%).

(dowód: akta kontroli, str. 944-947, 1300-1317)

Gmina nie posiadała zadłużenia w latach 2011-2014. W WPF na lata 2015-2018 Gmina nie zaplanowała zadłużania.

(dowód: akta kontroli, str. 944-947, 1301-1330, 1054-1118, 1461-1497).

Wydatki bieżące stanowiły w badanym okresie odpowiednio 37,6%, 44,9%, 53,8%, 124,2% oraz 88,3% dochodów bieżących. Wskaźnik samofinansowania, tj. udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych, wynosił odpowiednio 152,8%, 135,1%, 91,6%, -6,0% i 48,9%. Wysoka wartość wskaźnika uzyskana w latach 2011-2013 świadczyła o samowystarczalności Gminy w zakresie możliwości finansowania inwestycji. Gmina nie posiadała zadłużenia, w związku z tym nie generowała ryzyka utraty płynności finansowej z uwagi na konieczność ponoszenia kosztów obsługi długu. Odnotowanie przez Gminę deficytu operacyjnego w 2014 r. spowodowało istotne pogorszenie wartości ww. wskaźnika, jednak z uwagi na brak zadłużenia, nie świadczyło o problemach Gminy z płynnością finansową. Dodatnia wartość wskaźnika uzyskana przez Gminę, według stanu na dzień 30.09.2015 r., świadczyła o jej ponownej zdolności do finansowania inwestycji środkami własnymi (w ok. 50%).

(dowód: akta kontroli, str. 944-947)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Gmina nie wywiązała się z wymogu określonego w art. 6 ust. 9 pkt 1 i 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, tj. nie sporządziła i nie złożyła w terminie do dnia 15 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania, deklaracji na rok 2011 i 2012 na podatek od nieruchomości stanowiących jej własność, nieprzekazanych w posiadanie innym podmiotom i niepodlegających wyłączeniu lub zwolnieniu z opodatkowania na podstawie ww. ustawy. W związku z tym nie zrealizowała obowiązku podatkowego w tym zakresie. Gmina, w trakcie kontroli NIK, ustaliła ww. zobowiązanie podatkowe na kwotę 250.948 zł za 2011 r. oraz 250.948 zł za 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1293-1296)

Burmistrz wyjaśnił: *Gmina nie płaciła sobie sama podatku od nieruchomości w latach 2011-2012 głównie ze względu na rozbieżności interpretacyjne dotyczące podmiotowości gminy jako podatnika podatku od nieruchomości i wyrok WSA w Gliwicach (sygn. akt I SA/G1 1019/11), który mówił, że gmina – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących jej*

własność nie jest podatnikiem/ podmiotem obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości. Zakładaliśmy również, że nie jest to czysty dochód gminy, ponieważ jest on jednocześnie wydatkiem, a więc stanowi nierealny, wirtualny dochód. Braliśmy też jednak pod uwagę fakt, że kwota, którą miałyby sobie wówczas gmina płacić nie rodziłaby żadnych skutków w odniesieniu do subwencji, ponieważ musieliśmy płacić do budżetu państwa tzw. „janosikowe” i nie otrzymywaliśmy subwencji wyrównawczej. Tak mała kwota podatku, tj. ok. 250 tys. zł w stosunku do całego kilkudziesięciomilionowego budżetu nie miałyby wpływu na kwotę subwencji dla gminy. Jednakże w związku z (...) wyrokiem NSA (...) podjęliśmy decyzję o opodatkowaniu nieruchomości będących własnością gminy od 2013 roku. Zobowiązując się do złożenia w możliwie najszybszym terminie deklaracji za lata 2011 i 2012, wprowadzenia należnego podatku do budżetu gminy na rok 2016 i zapłaty kwoty 501.896 zł. Skutki powyższego będą miały odzwierciedlenie w roku 2018 zgodnie ze sprawozdaniem Rb-PDP za 2016 rok.

(dowód: akta kontroli, str. 1297-1298)

Skutkiem powyższej nieprawidłowości było zaniżenie:

- wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin (tzw. „janosikowego”) o 62.745 zł w 2013 r. oraz 62.732 zł w 2014 r.,
- o kwotę zobowiązania podatkowego (250.948 zł w każdym roku): wydatków budżetowych w Rb-28S rocznym sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2011 r. i odpowiednio do dnia 31 grudnia 2012 r.; dochodów budżetowych w Rb-27S rocznym sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2011 r. i odpowiednio do dnia 31 grudnia 2012 r.; dochodów podatkowych w Rb-PDP rocznym sprawozdaniu z wykonania dochodów podatkowych na koniec 2011 r. i odpowiednio 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1299)

W toku kontroli, w dniu 23.02.2016 r., środki na zapłatę podatku od nieruchomości gminnych za lata 2011 i 2012 wprowadzono do budżetu Gminy<sup>165</sup>. W dniu 24.02.2016 r. Gmina złożyła deklaracje na ww. podatek i dokonała jego wpłaty do budżetu Gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 1571-1579)

#### Ocena cząstkowa

Uzyskiwane przez Gminę w latach 2011-2013 dochody z tytułu zaległego podatku od nieruchomości przekazywanego przez Urząd Morski w Szczecinie pozwoliły na realizację wielu inwestycji infrastrukturalnych. W kolejnych latach wobec znacznego zmniejszenia dochodów budżetowych, Gmina ograniczyła wydatki majątkowe do poziomu 5,5% wydatków ogółem w WPF na lata 2017-2018. W okresie objętym kontrolą Gmina nie posiadała zadłużenia. Niezłożenie deklaracji na podatek od nieruchomości stanowiących własność Gminy na rok 2011 i 2012 skutkowało m.in. zaniżeniem wpłat do budżetu państwa na łączną kwotę 125,5 tys. zł.

## 4. Przeciwdziałanie niekorzystnym warunkom rozwoju Gminy

4.1. W okresie objętym kontrolą do podstawowych dokumentów strategicznych w zakresie rozwoju Gminy należały:

- Strategia Rozwoju Turystyki Gminy do roku 2020. W ramach prac nad strategią przeprowadzono m.in. seminarium diagnostyczno – projektowe, którego uczestnikami byli przedstawiciele Urzędu i Rady Gminy, osoby zaangażowane w działalność turystyczną oraz reprezentanci miejscowych środowisk gospodarczych, społecznych, kulturalnych i mediów. W opracowanym dokumencie do niekorzystnych czynników rozwojowych zaliczone zostały m.in.: 1) słabo rozwinięta infrastruktura komunalna, 2) brak należytej promocji i informacji o gminie, 3) słabo rozwinięta baza noclegowa, 4) brak bankomatów, stacji paliw, 5) słabo rozwinięta sieć szlaków turystycznych, 6) mała liczba plaż, 7) zanieczyszczenie zalewu, 8) brak świadomości walorów Gminy

<sup>165</sup> na podstawie Uchwały Nr X/114/16 Rady Miejskiej z dnia 23 lutego 2016 r.

- u mieszkańców, 9) zanieczyszczenie zalewu Szczecińskiego, 10) włączenie Gminy do obszaru "Natura 2000", 11) brak centrum promocji Gminy, 12) nie odbudowane porty;
- Strategia Rozwoju Gminy do roku 2025. W ramach prac nad strategią przeprowadzono m.in. konsultacje społeczne projektu w formie spotkań tematycznych, podczas których uwagi zgłaszały różne środowiska z terenu Gminy. W opracowanym dokumencie do niekorzystnych czynników rozwojowych zaliczone zostały m.in.: 1) konkurencja ze strony gmin bezpośrednio położonych nad morzem oraz bardzo dobrze zagospodarowanej strony niemieckiej Zalewu, 2) włączenie znacznego obszaru gminy do programu „Natura 2000”, ograniczającego działania inwestycyjne, 3) nasilenie ruchu pojazdów na drodze wojewódzkiej, 4) niedobory uzbrojonych terenów inwestycyjnych, 5) w punkcie wyjścia przewaga liczebna mikro przedsiębiorstw najbardziej podatnych na sytuacje kryzysowe, 6) ograniczona dostępność szerokopasmowego internetu, 7) podmokłość i zagrożenie lokalnymi podtopieniami.

(dowód: akta kontroli str. 1339-1359, 1391-1405)

W ramach współuczestnictwa mieszkańców w kształtowaniu rozwoju Gminy, w analizowanym okresie, Burmistrz przeprowadził ogółem 27 konsultacji społecznych, które dotyczyły m.in.: 1) programów: współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, przeciwdziałania przemocy w rodzinie i ochrony ofiar, wspierania rodziny, gospodarki niskoemisyjnej, 2) statutów Sołectw, 3) budżetów Gminy na kolejne lata, 4) strategii rozwoju Gminy, 5) planowanej inwestycji budowy biogazowni rolniczej, 6) opracowywanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Uwagi można było wносить w formie pisemnej w trakcie prowadzonych dyskusji publicznych, w formie elektronicznej bądź też w siedzibie Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 1406-1411)

4.2. W celu przeciwdziałania zdiagnozowanym czynnikom wpływającym negatywnie na rozwój w latach objętych kontrolą Gmina m.in.:

- w zakresie poprawy infrastruktury mieszkaniowej – sfinansowała budowę 2 bloków wielorodzinnych w miejscowości Łąka (mieszkania socjalne) oraz 4 bloków mieszkalnych wielorodzinnych w miejscowości Stepnica (mieszkania komunalne),
- w zakresie poprawy zatrudnienia: 1) przebudowała basen kolejowy w porcie Stepnica oraz wyremontowała nabrzeża, co spowodowało wzrost zainteresowania terenem przez inwestorów prywatnych (m.in. budowa elewatora zbożowego o pojemności 17 tys. ton, zakup i rejestracja jednostek pływających w porcie macierzystym Stepnica) i w konsekwencji przyczyniło się do wzrostu zatrudnienia na terenie portu, 2) wybudowała drogę dojazdową do stacji paliw (w pobliżu Zalewu Szczecińskiego), która funkcjonuje od 2012 r. Budowa stacji paliw ułatwiła egzystencję mieszkańcom Gminy oraz stworzone zostały kolejne miejsca pracy<sup>166</sup>, 3) wybudowała nową linię zasilającą o mocy 15 kV, co wpłynęło na rozwój przedsiębiorczości i utrzymanie miejsc pracy w zakładach produkcyjnych na terenie gminy oraz zapewniło stabilność energetyczną, 4) realizowała projekt systemowy w partnerstwie z Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie, którego celem była poprawa dostępu do zatrudnienia osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo. W projekcie udział wzięło 49 beneficjentów, spośród których zaktywizowanych zostało 21,
- w zakresie ochrony środowiska: 1) wykonała kanalizację i oczyszczalnię ścieków w miejscowościach Widzieńsko i Budzień, 2) sfinansowała budowę punktu selektywnej zbiórki odpadów, 3) realizowała program „Azbest” polegający na usuwaniu wyrobów zawierających azbest z budynków będących własnością osób fizycznych – z programu skorzystały 84 osoby,
- w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu: wybudowano 3 maszty (Budzień, Zielonczyn i Żarnówko) do przekazu radiowego pozwalającego na korzystanie z Internetu. 120 rodzin zagrożonych wykluczeniem cyfrowym otrzymało komputery i łącza internetowe. W ramach projektu zrealizowanego przez Gminę 21 komputerów zostało przekazanych do 7 świetlic wiejskich i biblioteki,

<sup>166</sup> Poprzez wykonane inwestycje utworzono łącznie 14 miejsc pracy.

- w zakresie poprawy jakości życia wybudowano: 1) halę widowiskowo-sportową, w której zapewniono 166 miejsc siedzących, siłownię, sałkę fitness i zaplecze techniczne, 2) 6 boisk sportowych w miejscowościach: Stepnica, Stepniczka, Czarnocin, Łąka, Gąsierzyno, Miłowo, 3) skatepark w Stepnicy, 4) 4 siłownie zewnętrzne w miejscowościach: Stepnica, Czarnocin, Żarnówko, Łąka, 5) 17 placów zabaw dla dzieci<sup>167</sup>, 6) zmodernizowano plażę w Stepnicy, 7) wybudowano świetlice wiejskie w miejscowościach Gąsierzyno i Kopice oraz Dom Kultury w Racimierzu,
- w zakresie aktywizacji osób starszych z udziałem Gminnego Ośrodka Kultury w Stepnicy organizowane były warsztaty rękodzielnicze, zajęcia sportowe, spotkania kierunkowe (kulinarne, modowe, zdrowotne) oraz szkolenia komputerowe, kursy językowe, zajęcia teatralne i muzyczne.

(dowód: akta kontroli str. 1442-1449, 1563)

4.3. W latach 2011-2015 (30.09.) na terenie Gminy obowiązywało 12 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które obejmowały ogółem 1,14% powierzchni Gminy. Ostatnia zmiana Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego została wprowadzona Uchwałą Nr XXXIV/357/14 Rady Miejskiej w Stepnicy z dnia 14 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1360, 1450-1457)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Gmina zidentyfikowała bariery w jej rozwoju i podejmowała działania w celu realizacji przyjętych założeń strategicznych.

## 5. Współpraca w realizacji zadań z innymi jednostkami samorządu terytorialnego

W okresie objętym kontrolą Gmina współpracowała z:

- Starostwem Powiatowym w Goleniowie<sup>168</sup> – w ramach współpracy zorganizowano: 1) prace społecznie – użyteczne dla 53 osób bezrobotnych z terenu gminy – refundacja wyniosła 64,8 tys. zł, 2) roboty publiczne dla 48 osób z terenu gminy – refundacja wyniosła 462,7 tys. zł, 3) prace interwencyjne dla 17 osób z terenu gminy – refundacja wyniosła 68,1 tys. zł, 4) staże absolwenckie dla 24 osób – w pełni sfinansowane przez PUP<sup>169</sup> – 223,9 tys. zł. Łącznie Gmina zaoszczędziła 819,5 tys. zł<sup>170</sup>,
- Gminą Goleniów: 1) współfinansowanie schroniska dla bezdomnych mężczyzn - możliwość korzystania z noclegowni dla bezdomnych mężczyzn. W latach 2012 – 2015 przekazano ogółem 17 tys. zł dotacji, w tym 10 tys. zł na wyposażenie noclegowni. Z pomocy skorzystało ogółem 4 mężczyzn, 2) udzielenie pomocy finansowej celem naprawy drogi gruntowej do m. Gaje będącej graniczną drogą między gminami Goleniów i Stepnica. Wyremontowano 1000 m<sup>2</sup> drogi. Koszt całkowity zadania 40 tys. zł, udział Gminy 20 tys. zł,
- Gminą Miasto Szczecin w ramach realizacji programu interwencyjno-motywacyjnego dla osób nietrzeźwych z terenu Gminy,
- Lokalną Grupą Działania „Stowarzyszenie Szanse Bezdroży Gmin Powiatu Goleniowskiego”. Gmina uzyskała dofinansowanie w ramach środków LGD w wysokości: 825 tys. zł (Odnowa i rozwój wsi), 190,8 tys. zł (Małe projekty),
- Lokalną Grupą Rybacką Zalew Szczeciński w zakresie opracowania i wdrożenia wizji zrównoważonego rozwoju obszarów rybackich prowadzącej do poprawy jakości życia

<sup>167</sup> w miejscowościach: Jarszewko, Łąka, Żarnowo, Żarnówko, Zielonczyn, Miłowo, Stepniczka, Czarnocin, Kopice, Gąsierzyno, Budzień, Widzieńsko, Stepnica (przy plaży, w parku, przy przedszkolu, na osiedlu mieszkaniowym, przy ul. Kolejowej).

<sup>168</sup> reprezentowanym przez Powiatowy Urząd Pracy w Goleniowie.

<sup>169</sup> Powiatowy Urząd Pracy w Goleniowie.

<sup>170</sup> osoby były zatrudnione w Urzędzie do prac związanych z archiwizacją dokumentacji, prowadzeniem punktu informacji turystycznej oraz jako pracownicy gospodarzy – prace porządkowe na terenie gminy, utrzymanie terenów zielonych.

mieszkańców. Gmina zrealizowała 2 projekty na kwotę dofinansowania 902 tys. zł,

- Stowarzyszeniem „Związek Portów i Przystani Jachtowych – Lokalna Organizacja Turystyczna Zachodniopomorskiego Szlaku Żeglarskiego” w zakresie promocji w mediach przystani jachtowych powstałych w ramach Zachodniopomorskiego Szlaku Żeglarskiego,
- Urzędem Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego w zakresie:
  - 1) nieodpłatnego udostępnienia dróg miejskich i gminnych w celu umożliwienia przebiegu Europejskiego Szlaku Kulturowego – Pomorska Droga Świętego Jakuba oraz nieodpłatnego udostępnienia infrastruktury drogowej oraz drzew rosnących na trasie Szlaku będących w zasobach Gminy w celu umieszczenia oznakowania szlaku,
  - 2) użyczenia części nieruchomości gruntowej na potrzeby umieszczenia tablicy informacyjnej o atrakcjach turystycznych Gminy. Działania miały na celu zwiększenie atrakcyjności Gminy i w związku z tym ilości odwiedzających ją turystów,
- Zachodniopomorskim Zarządem Dróg w Koszalinie w zakresie realizacji zadania „Przebudowa chodników w ciągu drogi wojewódzkiej nr 112”. Przebudowano 8.182 m<sup>2</sup> chodników. Koszt inwestycji 1.122,5 tys. zł, udział Gminy 510,1 tys. zł.

Ponadto Gmina przystąpiła do Stowarzyszenia Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego<sup>171</sup> – na podstawie Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Gmina realizować będzie 2 projekty w ramach RPO WZ 2014-2020, tj. modernizację ulic. T. Kościuszki i Portowej oraz budowę i modernizację oświetlenia ulicznego na terenie m. Stepnica.

(dowód: akta kontroli str. 1412-1438)

W sprawie współpracy Gminy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, w tym korzyści i zagrożeń związanych z tą współpracą oraz tworzenia wspólnych jednostek obsługi, Burmistrz wyjaśnił: *Gmina współdziałając z innymi jednostkami samorządowymi w latach 2011-2015 zrealizowała wiele istotnych zadań publicznych. (...) Wymierne efekty Gmina osiągnęła współpracując z Powiatem Goleniowskim i Województwem Zachodniopomorskim. Zawarte porozumienia z wymienionymi jednostkami dotyczyły wspólnej realizacji naprawy dróg i budowy chodników. Znaczne środki finansowe Gmina zaoszczędziła zawierając umowy z Powiatem na organizację robót publicznych, prac interwencyjnych, prac społecznie-użytecznych i staży. W ramach współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego nie występowały zagrożenia. (...) Na dzień dzisiejszy Gmina nie jest zainteresowana tworzeniem wspólnych jednostek obsługi na poziomie międzygminnym i w relacji z powiatem. Analizowane było natomiast rozwiązanie polegające na zapewnieniu jednostkom organizacyjnym wspólnej obsługi przez jedną z jednostek. Rozpatrywano także utworzenie „centrum obsługi” w urzędzie Miasta i Gminy. Uwzględniając jednak warunki lokalowe w podległych jednostkach i w Urzędzie należy stwierdzić, że nie jest możliwe skoncentrowanie obsługi w jednej z jednostek organizacyjnych lub bezpośrednio w Urzędzie. Należy zwrócić uwagę na fakt, że nie nastąpiłyby oszczędności z tytułu utworzenia centrum obsługi, gdyż należałoby dodatkowo zatrudnić osobę kierującą takim centrum. W związku z tym, że Gmina posiada 4 placówki oświatowe (gimnazjum, 2 szkoły podstawowe i przedszkole) na podstawie ustawy o systemie oświaty zapewniono wspólną obsługę ekonomiczno-administracyjną. W tym przypadku nie było jednak potrzeby tworzenia stanowiska kierownika tej obsługi, gdyż pracownicy obsługi podlegają Dyrektorowi Zespołu Szkolno-Przedszkolnemu w Stepnicy.*

(dowód: akta kontroli str. 1458-1460)

Organy Gminy nie podejmowały działań w zakresie połączenia z inną gminą.

(dowód: akta kontroli str. 1458-1460)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Gmina podejmowała współpracę z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, m.in. w celu modernizacji infrastruktury drogowej oraz z Lokalną Grupą Działania i Lokalną Grupą Rybacką. Efektem współpracy ze Starostwem Powiatowym było zatrudnienie na

<sup>171</sup> Uchwała Nr V/57/11 Rady Gminy z dnia 31 maja 2011 r. w sprawie przystąpienia do Stowarzyszenia Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego.

terenie Gminy osób bezrobotnych, w wyniku czego Gmina oszczędziła środki w łącznej wysokości 819,5 tys. zł.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>172</sup>, wnosi o uwzględnienie w sprawozdaniu Rb-PDP za 2016 r. dochodów podatkowych, wynikających ze złożonych w 2016 r. deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2011-2012.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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  
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku 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.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

Kontroler  
Bogusław Wójcik  
specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

<sup>172</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.