



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie

LWA – 410.031.03.2015  
P/15/066

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62  
lwa@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/066 – Wykonywanie wybranych zadań publicznych przez małe gminy
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Inga Piotrowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99464 z 8 stycznia 2016 r.  (dowód: akta kontroli tom I, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Potworowie <sup>1</sup> , ul. Radomska 2A, 26-414 Potworów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Klimek, Wójt Gminy Potworów <sup>2</sup>  (dowód: akta kontroli tom I, str. 3- 6)

## Ocena ogólna

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

W latach 2011–2015 Gmina prawidłowo i na ogół skutecznie realizowała poddane analizie zadania dotyczące zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Analiza przeprowadzona na wybranej próbie zadań wykazała, że do ich wykonywania zatrudniono pracowników o doświadczeniu i kwalifikacjach ustalonych w przepisach o pracownikach samorządowych. Uzyskiwane przez Gminę środki, w tym wzrost poziomu dochodów własnych, pozwoliły na realizację analizowanych zadań oraz podnoszenie jakości życia mieszkańców. Sytuacja ekonomiczno-finansowa Gminy, w tym bezpieczny poziom zadłużenia, stwarza możliwości podejmowania w kolejnych latach inwestycji infrastrukturalnych na poziomie nie niższym niż w okresie objętym kontrolą. Gmina zdiagnozowała niekorzystne czynniki rozwojowe i podejmowała działania w celu ich ograniczenia, a także współpracowała z innymi jednostkami samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań publicznych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieprowadzeniu ewidencji zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowe i przydomowych oczyszczalni ścieków, co było niezgodne z art. 3 ust. 3 pkt 1-2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>4</sup>,
- niepłaceniu podatku od nieruchomości będących własnością Gminy, co stanowiło naruszenie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>5</sup>,
- nieopracowaniu na kolejne lata strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy Potworów, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>6</sup>,
- nieopracowaniu programów polityki zdrowotnej, o których w mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Dalej: Urząd lub Gmina.

<sup>2</sup> Dalej: Wójt.

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

<sup>5</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 849 ze zm., dalej: ustawa o podatkach i opłatach.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2015, poz. 163 ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 58 ze zm., dalej: ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Ogólna charakterystyka Gminy

Opis stanu faktycznego

W latach 2011–2015 liczba osób zameldowanych w Gminie systematycznie spadała i wynosiła kolejno: 4 393, 4 366, 4 355, 4 341 i 4 310 (w tym 37, 40, 57, 45 i 44 to osoby zameldowane na pobyt czasowy). Według danych GUS liczba osób zamieszkujących Gminę w latach 2011–2014<sup>8</sup> była jeszcze niższa. Wynosiła bowiem kolejno 4 396, 4 300, 4 324, 4 299 i w porównaniu do 2000 roku zmniejszyła się o 73 osoby (o 1,7%). Z deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanych przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy wynika zaś, że liczba mieszkańców w 2014 i 2015 roku wynosiła odpowiednio 3 853 i 3 844, czyli była o 11,3% i 10,9% niższa od liczby osób zameldowanych.

Na podstawie danych GUS stwierdzono, że w latach 2012–2014 wskaźnik ludności w wieku nieprodukcyjnym w przeliczeniu na 100 osób w wieku produkcyjnym w Gminie utrzymywał się na poziomie 59-63 osoby i był zbliżony do wskaźnika z terenu powiatu przysuskiego (61-62 osoby) oraz województwa mazowieckiego (59–61 osób). Udział mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym zmniejszył się z 22,9% w 2011 roku do 21,2% w 2014 roku. Liczba ludności w wieku poprodukcyjnym wynosiła kolejno 696, 682, 683 i 690 osób.

W analizowanym okresie udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie osób w wieku produkcyjnym spadł z 17% do 14%. Był niższy niż wskaźnik dla powiatu przysuskiego (18%).

Liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców Gminy na koniec 2014 roku wynosiła 722 i była niższa od średniej dla powiatu przysuskiego i województwa mazowieckiego, wynoszącej odpowiednio 1 037 i 2 246.

W latach 2011–2014 na terenie Gminy długość dróg publicznych utrzymywała się na tym samym poziomie i wynosiła 82,8 km (1,01 km/km<sup>2</sup> powierzchni Gminy). Zapewniały one połączenia wszystkim miejscowościom występującym na terenie Gminy. Dróg wojewódzkich było 8,5 km (0,10 km/km<sup>2</sup>), a powiatowych 35,3 km (0,43 km/km<sup>2</sup>) o nawierzchni twardej ulepszonej. Publicznych dróg gminnych było 39,0 km (0,47 km/km<sup>2</sup>), w tym 12,1 km o nawierzchni żwirowej i 26,9 km o nawierzchni twardej ulepszonej (ich długość w stosunku do 2000 roku wzrosła o 25,9 km, tj. o 96,3%).

W latach 2011–2014 liczba spraw z zakresu akt stanu cywilnego, wydanych dowodów osobistych, decyzji meldunkowych oraz zarejestrowanych w Urzędzie działalności gospodarczych wzrosła z 673 w 2011 roku do 763 w 2014 roku.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 85-86, 285-290, 329, 368, tom II, str. 457)

#### 2. Zapewnienie odpowiedniej kadry w Urzędzie

Opis stanu faktycznego

W latach 2011–2014 zatrudnienie w Urzędzie wzrosło z 30 do 33 osób na stanowiskach urzędniczych i pomocniczych. Na dzień rozpoczęcia kontroli, tj. 11 stycznia 2016 r., Urząd zatrudniał 34 osoby, w tym na stanowiskach obsługi 16 osób (m.in. informatyk, kierowca, sprzątaczkę, kierowcy Ochotniczej Straży Pożarnej, konserwator). Na podstawie umów cywilnoprawnych zapewniono Urzędowi stałą obsługę prawną.

Szczegółowym badaniem objęto pracowników Urzędu zajmujących się podatkami lokalnymi, inwestycjami, ochroną środowiska i zagospodarowaniem przestrzennym.

Stwierdzono, iż ww. pracownicy spełniali wymagania określone w art. 6 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 4 i art. 53<sup>9</sup> ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>10</sup> oraz załączniku nr 3 tabela IV F do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r.

<sup>8</sup> Do zakończenia kontroli GUS nie opublikował danych dotyczących 2015 roku.

<sup>9</sup> Pracownicy, którzy w dniu wejścia w życie ww. ustawy nie spełniają warunku, o którym mowa w art. 6 ust. 4 pkt 2, mogą nadal być zatrudnieni na dotychczasowych stanowiskach, jak w przypadku Kierownika Referatu Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej, który posiada średnie wykształcenie i zajmuje to stanowisko od 1991 r.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.

w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych<sup>11</sup>. Uczestniczyli oni w różnych formach szkoleń i podnosili kwalifikacje zawodowe.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 89-91)

W latach 2011–2015 w Urzędzie:

- wydano łącznie 13 688 decyzji podatkowych (w kolejnych latach: 2 656, 2 814, 2745, 2 784 i 2 689, w tym: 37, 28, 26, 27 i 29 na wnioski podatnika). W jednym przypadku podatnik wniósł odwołanie od dwóch decyzji podatkowych<sup>12</sup> w sprawie ustalenia wymiaru podatku rolnego na 2014 r., skutkujące uchynieniem ich przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze;

- nie wydano ani jednej decyzji o warunkach zabudowy, z uwagi na fakt, iż dla całego terenu gminy Potworów został opracowany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego<sup>13</sup>;

- w żadnym z 69 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego<sup>14</sup>, przeprowadzonych w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>15</sup>, nie składano odwołań.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 92-116, 127, 138-155, tom II str. 435-436)

Szczegółowym badaniem w zakresie terminowości załatwiania spraw objęto 6 spraw podatkowych<sup>16</sup> prowadzonych na wnioski podatnika: 5 z nich rozpatrzono w terminie, zgodnie z art. 139 § 1 ww. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>17</sup>. W przypadku jednej sprawy<sup>18</sup> przekroczono o osiem dni jednomiesięczny termin jej rozpatrzenia określony w przytoczonym przepisie.

Jak wynika z wyjaśnień Wójta, nieterminowe rozpatrzenie ww. sprawy, wynikało z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 117-119, tom II str. 14, 18)

W okresie objętym kontrolą nie wpływały skargi i wnioski obywateli na działanie Urzędu. W 2015 r. do Urzędu wpłynął protest dotyczący budowy elektrowni wiatrowych na terenie gminy Potworów od społeczności gminy Potworów<sup>19</sup>. W związku z brakiem formalnych wymogów, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach<sup>20</sup>, protest nie został rozpatrzony.

(dowód: akta kontroli tom I str. 126, 133-137)

Wojewoda Mazowiecki lub Regionalna Izba Obrachunkowa w ramach sprawowanego nadzoru, stwierdziły nieważność (w całości lub w części) 12 uchwał Rady Gminy (2,2% przekazanych organom nadzoru).

(dowód: akta kontroli tom I, str. 120)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W Gminie realizację zadań dotyczących wymiaru podatków i opłat lokalnych, realizacji inwestycji, ochrony środowiska, a także zagospodarowania przestrzennego powierzono pracownikom posiadającym wymagane kwalifikacje i doświadczenie, którzy podnosili swoje kwalifikacje zawodowe. Analiza wybranych decyzji wydanych na wnioski podatnika oraz postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wykazała, że pracownicy prowadzący te sprawy właściwie wykonywali swoje obowiązki, a ich liczba zapewniała terminową realizację zadań.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1786.

<sup>12</sup> Nr: F.II.3121.1.207.2014 i Nr F.II.3121.1.208.2014 z 7 lutego 2014 r.

<sup>13</sup> Uchwała Nr VIII/40/03 Rady Gminy w Potworowie z 31 lipca 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Potworów wraz ze zmianami, tj. uchwały Rady Gminy w Potworowie Nr XXV/176/09 i Nr XXV/177/09 z 24 września 2009 r., Nr XXXIII/248/2010 i Nr XXXIII/249/2010 z 9 listopada 2010 r. 2014 r. oraz Nr XXV.237.2014 z 29 maja 2014 r.

<sup>14</sup> w tym 11 postępowań w 2011 r. na łączną kwotę 1 210,5 tys. zł; 12 w 2012 r. - 4 212,9 tys. zł; 16 w 2013 r. - 1 258,7 tys. zł, w 2014 r. - 3 899,3 tys. zł i 15 w 2015 r. - 1 512,5 tys. zł.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

<sup>16</sup> Stanowiące 10% wszystkich wydanych decyzji podatkowych z 2013 r. i 2014 r.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

<sup>18</sup> Decyzja nr F.V.3124/3/14 w sprawie odroczenia terminu płatności podatku od środków transportowych z 25 marca 2014 r.

<sup>19</sup> Petycja była anonimowa - nie było oznaczenia podmiotu wnoszącego petycję.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1195 ze zm.

### 3. Wykonywanie przez Gminę wybranych zadań dotyczących zbiorowych potrzeb wspólnoty

#### 3.1 Infrastruktura wodno-kanalizacyjna i drogowa, oświetlenie oraz gospodarka odpadami

Opis stanu faktycznego

1. Gmina, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>21</sup>, realizowała dostawy wody dla mieszkańców Gminy siecią wodociagową i podejmowała działania w celu zapewnienia zbiorowego odprowadzania ścieków (rozbudowa sieci kanalizacyjnej).

W 2014 roku długość sieci wodociagowej i kanalizacyjnej na terenie Gminy wynosiła odpowiednio 82 km i 19 km. W porównaniu do 2011 roku wielkości te nie uległy zmianie, dopiero w 2015 r. zwiększyły się odpowiednio o 0,7 km i 10,8 km. W tym okresie zwiększyła się do 1 039 (o 22) liczba domów przyłączonych do sieci wodociagowej, co stanowiło 90,5% budynków mieszkalnych na terenie Gminy w 2014 roku. Wg danych GUS z sieci wodociagowej korzystało na koniec 2014 roku 83% mieszkańców Gminy, tj. mniej niż wynosiła średnia dla powiatu przysuskiego (89,6%) i województwa mazowieckiego (89,3%). Natomiast w przypadku sieci kanalizacyjnej korzystało z niej 25,4% mieszkańców (pomimo wzrostu przyłączonych gospodarstw do sieci z 282 do 291), tj. znacznie mniej niż średnia dla powiatu przysuskiego (31,2%) i województwa mazowieckiego (66,7%).

(dowód: akta kontroli tom I, str. 194, 258-272)

Wójt wyjaśnił, iż Gmina w pierwszej kolejności przystąpiła do budowy sieci wodociagowej i dlatego zwodociagowanie gminy wynosi 90,5%. Ponadto duży wpływ na stopień skanalizowania gminy mają również wysokie koszty tych inwestycji, w związku z tym gmina przystąpiła również do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, ponieważ inwestycje te są mniej kosztowne.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 195-196)

W latach 2010-2015 zrealizowano zadania inwestycyjne w zakresie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej na łączną kwotę 7 856,0 tys. zł.

Wybudowano przepompownię wody w miejscowości Grabowa, w celu zwiększenia wydajności wodociagu (koszt inwestycji 46,5 tys. zł) i nowe odcinki sieci wodociagowej o długości 8,82 km (łączny koszt 682,2 tys. zł), które umożliwiły podłączenie do niej kolejnych mieszkańców - 70 gospodarstw domowych.

W przypadku sieci kanalizacyjnej w latach 2010-2011 rozbudowano ją o 6,3 km i przyłączono 44 gospodarstwa domowe (koszt 1 562,1 tys. zł). W 2014 r. zakończono rozbudowę oczyszczalni ścieków zwiększając jej wydajność z 100m<sup>3</sup>/dobę do 220m<sup>3</sup>/dobę (koszt inwestycji 2 539,1 tys. zł), co pozwoliło na dalszą rozbudowę sieci kanalizacyjnej o 10,8 km (koszt 1 678,4 tys. zł, do których podłączyło się 87 domostw).

W 2010 r. na terenie gminy wybudowano 81 przydomowych oczyszczalni ścieków (łącznie za 1 270,1 tys. zł), a w 2011 r. - dwie oczyszczalnie ścieków: jedną przydomową i drugą przy Szkole Podstawowej w Długiem (łącznie za 49,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli tom I, str. 224-242)

Wójt wyjaśnił, iż podstawą realizacji inwestycji były umowy zawarte pomiędzy Gminą a właścicielami gospodarstw domowych. Średni koszt wybudowania jednej przydomowej oczyszczalni ścieków wynosił 15 283,95 zł, natomiast wielkość udziału właściciela gospodarstwa zgodnie z zawartą umową wynosiła 3 200 zł (co stanowiło 20,9% ogólnych poniesionych kosztów) i stanowiła wpłatę na rzecz Gminy Potworów. Ponadto w roku 2015 opracowana została dokumentacja techniczna na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków w Rdzowie i Potworowie w ilości 93 szt. Obecnie Gmina jest na etapie pozyskiwania środków na realizację powyższej inwestycji.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 243-248)

Roczne koszty operacyjne związane z pozyskiwaniem i uzdatnianiem wody wraz z amortyzacją inwestycji wynosiły od 722,4 tys. zł w 2011 roku do 757,2 tys. zł w 2014 roku (w tym 576,7 tys. zł amortyzacji inwestycji). Koszt przypadający na 1 m<sup>3</sup> wody dostarczonej

<sup>21</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 139.

w ciągu roku wynosił zaś od 5,39 zł w 2011 roku do 6,02 zł w 2014 roku<sup>22</sup>. Średnia cena za zbiorowe zaopatrzenie w wodę ustalona w Gminie wynosiła odpowiednio 3,15 zł i 3,74 zł<sup>23</sup>, a zatem dopłata Gminy do 1 m<sup>3</sup> dostarczonej wody wynosiła odpowiednio 2,24 zł/m<sup>3</sup> i 2,28 zł/m<sup>3</sup>.

W latach 2011–2014 Gmina zaspokajała zapotrzebowanie swoich mieszkańców na wodę oraz utrzymywała ciągłość jej dostaw (nie było przerw w jej dostawach). Dobowa możliwość dostaw wody wynosiła bowiem 1 300 m<sup>3</sup> przy 653 m<sup>3</sup> zapotrzebowania na koniec 2014 roku.

(dowód: akta kontroli tom I str. 197-208, 214-221)

Koszt jednostkowy odprowadzenia 1 m<sup>3</sup> ścieków zmniejszył się z 4,80 zł w 2011 r. do 4,00 zł w 2014 r. mieszcząc się w stawce opłat ustalonych przez Radę Gminy (4,11 zł w 2014r.). Natomiast w 2011 r. dopłata Gminy do 1 m<sup>3</sup> odprowadzonych ścieków wynosiła mniej niż 50%, tj. 1,33 zł (przy stawce 3,47 zł).

(dowód: akta kontroli tom I, str. 209, 214-221)

2. Na dzień 31 grudnia 2014 r. Wójt – stosownie do art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>24</sup> – zarządził 39,0 km publicznych dróg gminnych. Większość z nich stanowiły drogi o nawierzchni bitumicznej (26,9 km, tj. 68,9% ogółu). Dróg gruntowych wzmocnionych żwirem było 12,11 km (31,1%). W porównaniu do 2000 r. długość dróg o nawierzchni bitumicznej wzrosła znacząco, tj. o 25,89 km.

W latach 2011-2014 przebudowano 2,7 km dróg żwirowych na drogi bitumiczne oraz corocznie dokonywano remontów dróg żwirowych. W wyniku tych działań według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. stan techniczny 68,9% dróg gminnych o nawierzchni bitumicznej był dobry, natomiast 31,1% dróg pozostawało w stanie niezadawalającym (drogi żwirowe, które wymagają ciągłych nakładów na utrzymanie).

Wydatki Gminy na utrzymanie i remont publicznych dróg gminnych w latach 2011–2014 wyniosły kolejno 123,5 tys. zł, 23,3 tys. zł, 34,5 tys. zł i 89,4 tys. zł. Wydatki inwestycyjne w latach 2011–2014 wyniosły odpowiednio 277,2 tys. zł, 344,3 tys. zł, 369,5 tys. zł<sup>25</sup> i dotyczyły przebudowy nawierzchni drogi z żwirowej na bitumiczną.

Roczny koszt utrzymania jednego km drogi w latach 2011-2014 wynosił odpowiednio: 3,2 tys. zł, 0,6 tys. zł, 0,9 tys. zł, 2,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom I str. 290-307)

Na dzień 31 grudnia 2014 roku na terenie Gminy znajdowało się 35,3 km publicznych dróg powiatowych o nawierzchni bitumicznej. Z informacji uzyskanych od Powiatowego Zarządu Dróg Publicznych w Przysusze, wynika, że:

- stan techniczny dróg powiatowych o nawierzchni bitumicznej w latach 2011–2014 uległ polepszeniu – liczba dróg w stanie dobrym zwiększyła się bowiem z 26% do 43%, zmniejszając tym samym stan zadawalający z 74% do 57%,
- w latach 2011–2014 wydatki powiatu na utrzymanie, przebudowę i remonty dróg powiatowych na terenie Gminy wyniosły 2 135,0 tys. zł, w tym 1 703,1 tys. zł na remont 6,7 km nawierzchni bitumicznych dróg powiatowych na terenie Gminy Potworów (co stanowi 19,2% ogółem tych dróg).

(dowód: akta kontroli tom I, str. 326-333)

W latach 2011–2014 Gmina partycypowała w przebudowie i remontach 4,8 km dróg powiatowych na terenie Gminy (13,6% ogółu tych dróg), przekazując powiatowi przysuskiemu 62,6 tys. zł<sup>26</sup>.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 308-323)

Gmina, zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne<sup>27</sup>, finansowała oświetlenie<sup>28</sup> znajdujących się na jej terenie dróg gminnych, powiatowych

<sup>22</sup> Bez odpisów amortyzacyjnych od inwestycji, koszt pozyskania 1 m<sup>3</sup> wody w ciągu roku wynosił od 1,15 zł do 1,43 zł.

<sup>23</sup> Uchwały Rady Gminy w Potworowie Nr VI.51.2011 z 14 września 2011 r. w sprawie zatwierdzenia taryf stanowiących zestawienie cen za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków i Nr XXVI/242/2014 z 13 sierpnia 2014r. w sprawie przedłużenia taryfy cen za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

<sup>25</sup> Ponadto w 2014 r. Urząd poniósł wydatek inwestycyjny na budowę drogi lokalnej w kwocie 408,4 tys. zł.

<sup>26</sup> Na podstawie aneksów nr 2 z 22 września 2011 r. i nr 3 z 11 maja 2012 do porozumienia z 19 listopada 2008 r. – łączna kwota 44,6 tys. zł oraz umowy dotacji nr 4/FN/2014 z 4 kwietnia 2014 r. na kwotę 300,0 tys. zł, gdzie Urząd przekazał łącznie 20,0 tys. zł w 2014 r. i 10,0 tys. zł w 2015 r., pozostała kwota 270,0 tys. zł zgodnie z zawartym porozumieniem z Powiatem Przysuskim nr 1/2015 z 1 grudnia 2015 r. ma zostać wypłacona do dnia 30 marca 2016 r.

wojewódzkich i krajowych. W latach 2011–2015 wydatki Gminy z tym związane wyniosły kolejno 177,1 tys. zł, 126,7 tys. zł, 136,8 tys. zł, 238,2 tys. zł i 192,7 tys. zł. Środki te przeznaczono na pokrycie kosztów oświetlenia wyłącznie terenów zabudowanych, położonych przy ww. drogach.

Wójt wyjaśnił, że kwota wydatkowana w 2014 r. jest znacznie wyższa od kwot z pozostałych lat, ponieważ w latach 2012 i 2013 spółka energetyczna nie obciążała Gminy Potworów za dystrybucję energii elektrycznej oświetlenia drogowego.

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

3. W związku z wprowadzeniem od 1 lipca 2013 r. nowych zasad gospodarki odpadami, na terenie Gminy zorganizowano system ich odbioru od mieszkańców, zgodnie z wymogami ustawy o utrzymaniu czystości.

Rada Gminy 16 listopada 2012 r. przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy<sup>29</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.

Zgodnie z art. 6l oraz art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, Rada Gminy uchwałami: z 26 kwietnia 2013 r. określiła termin i tryb uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi<sup>30</sup> oraz z 17 maja 2013 r. - wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości<sup>31</sup>.

Od 1 lipca 2013 r. do 30 czerwca 2016 r. na podstawie umowy<sup>32</sup> powierzono podmiotowi zewnętrznemu, wyłonionemu w wyniku przetargu nieograniczonego, usługi odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Gminy.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 350-367)

Stosownie do art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości, Rada Gminy uchwałami z 28 grudnia 2012 r. i 26 kwietnia 2013 r.<sup>33</sup> ustaliła miesięczne stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które utrzymywały się na stałym poziomie. Od 1 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2015 r. stawka ta wynosiła 20 zł od gospodarstwa domowego jednoosobowego i 40 zł od gospodarstwa domowego dwuosobowego (i więcej) za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które są zbierane i odbierane w sposób nieselektywny oraz odpowiednio 10 zł i 20 zł za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które są zbierane i odbierane w sposób selektywny.

Od 1 lipca 2013 r. do 30 czerwca 2015 r. wpływy z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami wyniosły 416,5 tys. zł. Były one o 11,5 tys. zł wyższe od poniesionych przez Urząd bezpośrednich kosztów związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami (405,0 tys. zł).

Wójt wyjaśnił, że nadwyżka pomiędzy kosztami funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, a uzyskanymi dochodami z tego tytułu zostanie przeznaczona w 2016 r. na zadanie inwestycyjne pn. *Punkt selektywnej zbiórki odpadów komunalnych*.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 346-349)

W okresie 2011 – 2015 Gmina Potworów była jednokrotnie ukarana karą pieniężną przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w wysokości 780,00 zł, w związku z nieprawidłowym funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Kara została nałożona za niewykonywanie obowiązku określonego w art. 3b ustawy o utrzymaniu czystości, z uwagi na nieosiągnięcie w 2013 r. wymaganego w roku

<sup>27</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.

<sup>28</sup> W kosztach tych uwzględniono koszty konserwacji oświetlenia drogowego.

<sup>29</sup> Uchwała Nr XIV/128/2012 Rady Gminy w Potworowie z 16 listopada 2012 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Potworów, zmienionej uchwałą Nr XVII/167/2013 Rady Gminy w Potworowie z 26 kwietnia 2013 r.

<sup>30</sup> Uchwała Nr XVIII/168/2013 Rady Gminy Potworów z 26 kwietnia 2013 r. w sprawie ustalenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

<sup>31</sup> Uchwała Nr XVIII/180/2013 Rady Gminy Potworów z 17 maja 2013 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz terminu i miejsca składania deklaracji.

<sup>32</sup> Umowa nr IT-2710.02.GP.2013 z 10 czerwca 2013 r.

<sup>33</sup> Uchwały Rady Gminy w Potworowie Nr XV/144/2012 z 28 grudnia 2012 r. w sprawie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawki opłaty na terenie Gminy Potworów dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, Nr XVII/169/2013 z 29 kwietnia 2013 r. w tej samej sprawie.

2012 r. 12% poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła<sup>34</sup>. Kara została zapłacona ze środków, które Urząd wyegzekwował od wykonawcy usługi, zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 5 ww. umowy.

(dowód: akta kontroli tom I, str.165-188)

### 3.2 Edukacja publiczna na terenie Gminy

Opis stanu faktycznego

W latach szkolnych 2011/2012–2015/2016 na terenie Gminy, zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>35</sup>, prowadzono szkoły podstawowe<sup>36</sup> (funkcjonowały przy nich oddziały wychowania przedszkolnego), gimnazjum i przedszkola.

Na terenie gminy funkcjonowały również trzy niepubliczne punkty przedszkolne prowadzone przez Fundację Edukacji Przedszkolnej<sup>37</sup> i Fundację Sportowa Polska<sup>38</sup>, które zlikwidowały się z dniem 30 czerwca 2015 r. Punkt przedszkolny w Grabowej nie był dotowany ze środków Gminy, a punkt w Rdzuchowie po przekształceniu w niepubliczne przedszkole otrzymywał dotację. Od 1 lipca 2015 r. funkcjonowały dwa niepubliczne punkty przedszkolne w Grabowej i Rdzuchowie. Ponadto przy PSP funkcjonowały oddziały wychowania przedszkolnego, trzy z nich zlikwidowały się z dniem 31 sierpnia 2012 r., z uwagi na likwidację szkół.

Zmiany w gminnej sieci szkół w latach 2011-2013 obejmowały likwidację z dniem 31 sierpnia 2012 r. trzech szkół podstawowych, tj. PSP w Długiem, PSP w Grabowej i PSP w Rdzuchowie<sup>39</sup>.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 132, 371-379 )

Na terenie Gminy zapewniono dzieciom możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego i realizację rocznego przygotowania przedszkolnego. Do przedszkola przyjęto wszystkie zgłoszone dzieci. W kolejnych z analizowanych lat przyjęto: 104, 138, 135, 126 i 104 dzieci, przy czym na terenie Gminy zamieszkiwało: 108, 93, 94, 78 i 106 dzieci w wieku przedszkolnym

Gmina, zgodnie z art. 1 pkt. 4 lit. f. ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw<sup>40</sup>, w oparciu istniejącą bazę oświatową będzie też w stanie zapewnić od 1 września 2017 r. opiekę przedszkolną wszystkim zamieszkałym na jej terenie dzieciom w wieku 3–6 lat. Wg stanu na 25 lutego 2016 r. na terenie Gminy zamieszkiwało bowiem 170 dzieci, które w 2017 roku ukończą 3, 4, 5 oraz 6 lat, przy 150 miejscach w oddziałach przedszkolnych i przedszkolach w bieżącym roku szkolnym.

Wójt wyjaśnił, iż w następnym roku szkolnym, tj. 2016/2017 Gmina ma możliwość utworzenia kolejnych 25 miejsc – łącznie będzie 175 miejsc w oddziałach przedszkolnych i przedszkolach.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 341-342, 377-378)

Urząd, stosownie do art. 19 ustawy o systemie oświaty, kontrolował spełnianie obowiązku nauki przez młodzież zamieszkałą na terenie Gminy, a prowadzone przez Gminę szkoła podstawowa i gimnazjum – zgodnie z 17 ust. 1 cyt. ustawy – umożliwiały wszystkim dzieciom zamieszkałym na jej terenie spełnianie obowiązku szkolnego. W latach szkolnych 2011/2012–2015/2016 obowiązkiem szkolnym objętych było – wg danych Gminy Potworów – odpowiednio 530, 518, 511, 509 i 511 dzieci, a realizowało ten obowiązek odpowiednio 557, 524, 504, 504 i 502 dzieci z terenu Gminy. Różnica pomiędzy obowiązkiem szkolnym a jego realizacją wynika, iż nie wszystkie dzieci zameldowane w Gminie uczęszczają do tutejszych szkół, spełniają go w innych placówkach szkolnych spoza terenu Gminy.

<sup>34</sup> Decyzja Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska nr RA-IN.7062.54.2014.UK z 25 listopada 2014 r.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr. 256, poz. 2572 ze zm.

<sup>36</sup> Dalej: PSP.

<sup>37</sup> Dwa punkty przedszkolne prowadzone od 4 marca 2013 r. w budynku zlikwidowanej PSP w Grabowej.

<sup>38</sup> Punkty przedszkolny prowadzony od 1 września 2013 r. w budynku zlikwidowanej PSP w Rdzuchowie, przekształcony z dniem 1 sierpnia 2014 r. w niepubliczne przedszkole.

<sup>39</sup> Na podstawie Uchwały Nr VIII.67.2011 Rady Gminy Potworów z 29 grudnia 2011 r. postanowiono o zamiarze likwidacji PSP w Długiem, PSP w Grabowej i PSP w Rdzuchowie, a uchwałą Nr IX/78/2012 Rady Gminy Potworów z 29 marca 2012 r. zlikwidowano je z dniem 31 sierpnia 2012 r.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.



Liczba uczniów w PSP w Potworowie w kolejnych latach wynosiła 251, 280, 272, 282 i 287. Wzrost liczby uczniów w latach 2012/2013 spowodowany był przejściem uczniów ze zlikwidowanych trzech PSP (w 2011/2012 było 11 uczniów w PSP w Rdzuchowie, 10 – PSP w Długiem i 16 w PSP w Grabowej). W pozostałych szkołach liczba uczniów się zmniejszała, tj.: do PSP w Wirze uczęszczało 61, 56, 53, 53, 51 uczniów, a do Publicznego Gimnazjum odpowiednio: 208, 188, 179, 169 i 164. Liczba dzieci w poszczególnych oddziałach szkolnych wynosiła od 7 do 25, tym samym w przypadku klas 1–3 szkoły podstawowej spełniony był wymóg określony w art. 61 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Liczba pełnozatrudnionych nauczycieli w przeliczeniu na 100 uczniów w PSP w Potworowie wynosiła: 9, 10, 9, 8, 9, w PSP w Wirze: 13, 17, 17, 22, 18 i w Gimnazjum: 10, 12, 13, 14, 14. Powierzchnia pomieszczeń lekcyjnych przypadająca na jednego ucznia wynosiła od 1,7 m<sup>2</sup> do 3,5 m<sup>2</sup>.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 379-383, 395-398)

W latach 2011–2015 wszyscy absolwenci PSP ukończyli ten etap edukacji w czasie na to przeznaczonym. W Gimnazjum współczynnik ukończenia przez uczniów szkoły kształtował się następująco: 98,6%, 98,4%, 98,9% i 100%. Niższy współczynnik wynikał z braku promocji lub przeniesienia ucznia do innej szkoły na prośbę rodziców. Z egzaminów zewnętrznych (sprawdzian szóstoklasistów i egzamin gimnazjalny) absolwenci tych szkół uzyskiwali na ogół podobne lub niewiele niższe wyniki niż wynosiła średnia w szkołach w powiecie przysuskim oraz niewiele niższe niż średnia w szkołach w województwie mazowieckim.

Wyniki sprawdzianów szóstoklasistów w latach 2011–2015 wyniosły 56%, 56%, 54%, 63%, a w 2015 roku 67% (część pierwsza sprawdzianu) i 73% (część druga), przy średniej dla powiatu wynoszącej 58%, 53%, 56%, 61%, zaś w 2015 roku 69% (część pierwsza sprawdzianu) i 74% (część druga), a dla województwa mazowieckiego: 65%, 59%, 63%, 67%, a w 2015 roku 69% (część pierwsza sprawdzianu) i 80% (część druga). Natomiast średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego w latach 2011–2015 (łącznie z części humanistycznej, matematyczno-przyrodniczej, języka angielskiego i języka niemieckiego) wyniosły kolejno 58%, 48%, 47%, 51% i 55%, podczas gdy przeciętne wyniki w szkołach powiatu przysuskiego wyniosły 58%, 53%, 48%, 45% i 47%, zaś w województwie mazowieckim – 65%, 55%, 57%, 56%, % i 57%.

W Gminie podejmowane były działania mające na celu poprawę efektów kształcenia, tj. organizacja zajęć wyrównawczych, przyznawanie nauczycielom dodatków motywacyjnych, na które przeznaczono w latach szkolnych 2011/2012–2015/2016 kolejno 56,0 tys. zł, 62,5 zł, 69,4 tys. zł, 72,6 tys. zł i 76,9 tys. zł. Z budżetu Gminy wydatkowano także w latach 2011–2015 kolejno 560 zł, 248,5 zł, 1,0 tys. zł, 2,5 tys. zł i 3,3 tys. zł. na doskonalenie i doskonalenie nauczycieli, jednak wykonanie planu w tym zakresie wynosiło tylko 2,5%, 0,1%, 25%, 13,2% i 21,7%.

Z wyjaśnień Wójta wynika, że przyczyną tak znacznego niewykorzystania zaplanowanych wydatków na doskonalenie nauczycieli był brak ofert szkoleniowych, które by zainteresowały nauczycieli oraz brak zainteresowania szkoleniami z ich strony.

Stypendia i nagrody motywacyjne dla uczniów w latach 2011 – 2015 nie były wypłacane, ponieważ, jak wyjaśnił Wójt, nie zaplanowano w budżecie środków na ten cel, z uwagi na fakt, iż nie ma obligatoryjności wypłacania tych świadczeń (art. 90g ust. 11 ustawy o systemie oświaty).

(dowód: akta kontroli tom I, str. 384-387, 395-398, 400-401, 413-414)

W latach szkolnych 2011/2012–2015/2016 prawidłowo wywiązano się z obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu z miejsca zamieszkania do szkół w Gminie Potworów wszystkim uprawnionym do tego dzieciom. Liczba dzieci korzystających z dowożenia w okresie objętym kontrolą odpowiednio wynosiła: 371, 396, 315, 297 i 297. Zmianie nie uległ też najdłuższy czas dojazdu do szkoły, wynoszący 30 minut.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 399)

Gmina otrzymywała część oświatową subwencji ogólnej<sup>41</sup>, która w coraz większym stopniu pokrywała wydatki Gminy na oświatę i wychowanie. Udział subwencji oświatowej

<sup>41</sup> W latach 2011–2014 część oświatowa subwencji ogólnej otrzymana przez Gminę wynosiła kolejno: 4 187,7 tys. zł, 4 598,3 tys. zł, 4 464,6 tys. zł i 4 385,7 tys. zł.

w wydatkach Gminy w dziale 801 klasyfikacji budżetowej (Oświata i wychowanie) i 854 - (Edukacyjna opieka wychowawcza) wynosił kolejno 82%, 90%, 91% i 86%, a bez uwzględnienia wydatków na zadania niedofinansowane subwencją oświatową (dowożenie dzieci do szkół i prowadzenie oddziałów przedszkolnych i przedszkoli) odpowiednio 88%, 99%, 102,2% i 99%.

Wydatki Gminy w dziale 801 i 854 w latach 2011–2014 wyniosły kolejno: 4 767,2 tys. zł, 4 652,7 tys. zł, 4 368,0 tys. zł i 4 408,2 tys. zł<sup>42</sup>, co w przeliczeniu na dziecko korzystające z opieki szkolnej dawało 8,5 tys. zł, 8,8 tys. zł, 8,6 tys. zł i 8,7 tys. zł. Spadek wydatków na oświatę w 2013 r. wynikał z likwidacji w 2012 r. trzech szkół podstawowych.

Większość wydatków w dziale 801 przeznaczono na wynagrodzenia osobowe pracowników z pochodnymi, w tym na wynagrodzenia nauczycieli<sup>43</sup> odpowiednio: 2 605,5 tys. zł, 2 692,7 tys. zł, 2 635,5 tys. zł i 2 628,8 tys. zł.

Ponoszone przez Gminę wydatki na dowożenie dzieci do oddziałów przedszkolnych i szkół w latach 2011–2014 wyniosły kolejno 134,1 tys. zł, 176,3 tys. zł, 162,4 tys. zł i 182,7 tys. zł, co w przeliczeniu na jedno dowożone dziecko dawało – 316,4 zł, 445,1 zł, 515,5 zł i 515,3 zł. Gmina organizowała dowożenie dzieci na podstawie umów zawartych z przewoźnikiem<sup>44</sup>.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 388-399)

### 3.3 Wybrane zadania w zakresie pomocy społecznej

Opis stanu faktycznego

Na terenie Gminy realizowano zadania o charakterze obowiązkowym wynikające z ustawy o pomocy społecznej w tym dożywianie dzieci, organizację i świadczenie usług opiekuńczych, ponoszenie kosztów pobytu mieszkańców Gminy w domu pomocy społecznej, przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych i celowych.

Wójt wyjaśnił, iż w latach 2011–2015 Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Potworowie<sup>45</sup> współpracował również ze stowarzyszeniami i organizacjami. Współpraca ta polegała m.in. na zapewnieniu dofinansowywania do zimowisk i kolonii letnich dla dzieci i młodzieży, zbiórce żywności i przekazaniu paczek żywnościowych, świątecznych i wyprawek szkolnych dla dzieci. Z tej pomocy korzystały dzieci z rodzin ubogich oraz patologicznych.

Z informacji uzyskanej od Wójta wynika, iż w latach 2008 – 2014 GOPS realizował projekt unijny w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki pn.: „Nadzieja na lepsze jutro szansą przyszłości” na podstawie umowy<sup>46</sup> zawartej pomiędzy Gminą a Mazowiecką Jednostką Wdrażania Programów Unijnych na łączną kwotę 660,8 zł, w tym współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego w wysokości 584,6 tys. zł (środki własne Gminy - 76,2 tys. zł). Celem głównym projektu było przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu osób długotrwale bezrobotnych, poprzez stworzenie systemu umożliwiającego osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, do podejmowania aktywności zawodowej przez te osoby. Uczestnikami projektu były osoby z terenu gminy Potworów, w szczególności osoby bezrobotne, korzystające ze świadczeń pomocy społecznej, uzależnione od alkoholu, ubogie, zagrożone marginalizacją i wykluczeniem społecznym oraz osoby niepełnosprawne. Każdy z uczestników projektu odbył kursy i szkolenia zawodowe oraz szereg spotkań z doradcą zawodowym i psychologiem. Z projektu skorzystało łącznie 81 osób, w tym 21 osób znalazło zatrudnienie.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 128-129, tom II, str. 16-17, 20-24)

W latach 2011–2014, wg danych GUS, udział osób w gospodarstwach domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w ludności ogółem zmniejszył się z 13,7% w 2011 roku do 11,3% w 2014 roku, m.in. z powodu wypłaty zasiłków celowych i na remonty dla poszkodowanych w huraganie. Był on jednak wyższy od średniej dla powiatu przysuskiego (10,6%) i województwa mazowieckiego (6,5%). Najczęstszymi przyczynami udzielania pomocy społecznej były ubóstwo, potrzeba ochrony macierzyństwa, bezrobocie,

<sup>42</sup> Całość wydatków stanowiły wydatki bieżące.

<sup>43</sup> W latach 2011–2014 w Gminie zatrudnionych było kolejno 64, 73, 66, 67 nauczycieli.

<sup>44</sup> Umów zawartych z tym samym przewoźnikiem: nr 9/2010 z 28 maja 2010 r. i nr RGK.271.10.2014 z 3 lipca 2014 r.

<sup>45</sup> Dalej: GOPS.

<sup>46</sup> Nr UDA-POKL.07.01.01-14-079/08-00 z 5 października 2008 r.

niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, alkoholizm.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 429, 457-458)

W 2011 r. na terenie Gminy Potworów wystąpiło jednorazowe zdarzenie – klęska żywiołowa (huragan), w związku z czym wypłacono w łącznej kwocie 1 244,9 tys. zł<sup>47</sup> zasiłki celowe dla poszkodowanych, tj. dla rodzin rolniczych i zasiłki na remont uszkodzonych budynków.

(dowód akta kontroli tom I, str. 429, tom II, str. 130-131, 147)

W ramach dożywiania w latach 2011–2014 pomocą objęto kolejno 227, 205, 108 i 160 dzieci i wydatkowano na to zadanie odpowiednio 42,6 tys. zł (1,2%<sup>48</sup> wydatków na pomoc społeczną<sup>49</sup>), 41,6 tys. zł (1,7%), 43,6 tys. zł (1,8%) i 33,4 tys. zł (1,3%), z czego 28,5 tys. zł, 33,2 tys. zł, 33,7 tys. zł i 26,7 tys. zł sfinansowano dotacją z budżetu państwa, a 14,1 tys. zł, 8,4 tys. zł, 9,9 tys. zł i 6,7 tys. zł środkami własnymi.

Od stycznia 2014 r. w Gminie obowiązuje kryterium dochodowe wynoszące 150%<sup>50</sup>, uprawniające do przyznania pomocy, o której mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z uchwałą Nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014–2020<sup>51</sup>. Wcześniej obowiązywało kryterium dochodowe, zgodnie z ww. art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód akta kontroli tom I, str. 456, 459-460, tom II, str. 131, 164, 196, 228)

W latach 2011–2014 świadczeniami opiekuńczymi, (tj. świadczenie pielęgnacyjne, specjalne zasiłki opiekuńcze i zasiłki dla opiekuna) wypłacanymi zgodnie z ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych<sup>52</sup> Gmina objęła odpowiednio 96, 112, 118 i 131 osób. Wydatki na usługi opiekuńcze zwiększały się, wynosząc kolejno: 97,9 tys. zł, 262,5 tys. zł, 287,7 tys. zł i 332,2 tys. zł, co stanowiło 3%<sup>53</sup>, 11%, 12% i 13% wydatków poniesionych na pomoc społeczną.

Z informacji uzyskanych od Kierownika GOPS wynika, iż Gmina nie ponosiła kosztów realizacji usług opiekuńczych wynikających z art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej, ponieważ usługi te realizowane były poprzez zatrudnianie opiekunek w ramach prac interwencyjnych, w związku z zawartą umową pomiędzy Wójtem a Dyrektorem Powiatowego Urzędu Pracy w Przysusze. Opiekunki te uczestniczyły w kursach na opiekunkę osób starszych, realizowanych w ramach projektu unijnego „Nadzieja na lepsze jutro szansą przyszłości”. W latach 2011-2013 tą formą pomocy objęto dwóch podopiecznych, a od 2014 r. korzysta tylko jedna osoba.

(dowód akta kontroli tom I, str. 461-464)

Czterem osobom w latach 2011–2014 dofinansowywano odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej. Na ten cel przeznaczano kolejno: 95,8 tys. zł (2,7% wydatków na pomoc społeczną<sup>54</sup>), 106,9 tys. zł (4,5%), 113,1 tys. zł (4,6%) i 113,3 tys. zł (4,5%).

(dowód akta kontroli tom I str. 457)

Zasiłki okresowe i celowe wypłacono kolejno: 69, 58, 57 i 71 osobom, a wydatki na to zadanie wyniosły odpowiednio 36,9 tys. zł (1,1% wydatków na pomoc społeczną<sup>55</sup>), 34,6 tys. zł (1,4%), 36,3 tys. zł (1,5%) i 41,4 tys. zł (1,6%).

(dowód akta kontroli tom I, str. 455-456)

Wydatki Gminy na utrzymanie GOPS miały tendencję wzrostową i wyniosły w latach 2011–2014 kolejno: 234,8 tys. zł, 282,5 tys. zł, 299,3 tys. zł i 283,9 tys. zł, w tym na wynagrodzenia jego pracowników: 219,4 tys. zł (6% wydatków na pomoc społeczną), 264,4

<sup>47</sup> Wydatki ujęte w dziale 852 Pomoc społeczna, rozdział 85278 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

<sup>48</sup> Z wyłączeniem wydatków w rozdziale 85278 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych – 1,8%.

<sup>49</sup> Wydatki Gminy na pomoc społeczną (dział 852) w przeliczeniu na mieszkańca Gminy w latach 2011–2014 wynosiły kolejno 809,8 zł (z wyłączeniem rozdziału 85278 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych – 526,4 zł), 540,7 zł, 564,0 zł i 582,2 zł.

<sup>50</sup> Uchwała Nr XXIII.219.2014 Rady Gminy w Potworowie z 16 stycznia 2014 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania pomocy w zakresie dożywiania w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim programem wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020.

<sup>51</sup> M. P. z 2015 r., poz. 821.

<sup>52</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 114 ze zm.

<sup>53</sup> Z wyłączeniem wydatków w rozdziale 85278 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych – 4,2%.

<sup>54</sup> Z wyłączeniem wydatków w rozdziale 85278 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych – 4,1%.

<sup>55</sup> Z wyłączeniem wydatków w rozdziale 85278 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych – 1,6%.

tys. zł (11%), 268,6 tys. zł (11%) i 253,9 tys. zł (10%). Otrzymana przez Gminę dotacja z budżetu państwa pokrywała wydatki Gminy na utrzymanie GOPS na następującym poziomie: 57%, 46%, 51% i 54%. W latach 2011–2014 dotacja z budżetu państwa pokryła 88%, 80%, 80%, 83% wydatków Gminy na dodatki dla pracowników socjalnych.

W latach 2011-2014 w GOPS zatrudnionych było odpowiednio: 4, 4, 5, 6 pracowników, w tym pracowników socjalnych - 4 i 3 w kolejnych latach zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, zgodnie z art. 110 ust. 12 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 455, 465, tom II str. 131, 164, 196, 228)

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt. 1 ustawy o pomocy społecznej Rada Gminy przyjęła Strategię rozwiązywania problemów społecznych Gminy Potworów na lata 2007–2013<sup>56</sup> (omówiono w pkt 5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli tom II, str. 437-549)

### 3.4 Opieka zdrowotna

Opis stanu faktycznego

W latach 2011–2015 Urząd w zakresie opieki zdrowotnej realizował zadania dotyczące zwalczania narkomanii oraz przeciwdziałania alkoholizmowi.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>57</sup> oraz art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>58</sup>, corocznie opracowywano gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, które zostały uchwalone przez Radę Gminy<sup>59</sup>. W ramach realizacji tych programów działaniami objęto dzieci i młodzież, którym zorganizowano m.in. zajęcia sportowo – rekreacyjne, dofinansowano spektakle o zjawiskach zapobiegania alkoholizmowi i narkomanii, wyjazdy harcerzy na obóz wypoczynkowy, gdzie prowadzono zajęcia edukacyjno – informacyjne o szkodliwości działania narkotyków.

Wójt Zarządzeniami<sup>60</sup> powołał Gminą Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, która podejmowała działania na wniosek osób nadużywających alkoholu, poprzez rozmowy interwencyjne – motywujące z tymi osobami (43) oraz rodzinami osób z problemem alkoholowym i złożyła dwa wnioski do sądu o zobowiązanie do podjęcia leczenia odwykowego.

(dowód: akta kontroli II, str. 1-13)

Gmina nie opracowała programu polityki zdrowotnej, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Nie podejmowała także działań, w celu rozpoznania potrzeb zdrowotnych mieszkańców.

(dowód: akta kontroli II, str. 2)

Wójt wyjaśnił, iż nie podejmowano ww. działań, ponieważ nie wpływały do gminy wnioski i petycje mieszkańców, które wskazywałyby na zaniedbania w dziedzinie opieki zdrowotnej. Istotnym problemem jest zły stan techniczny budynku SPZOZ w Potworowie i ubogi asortyment sprzętu medycznego, w związku z tym Rada Gminy zdecydowała o budowie nowego ośrodka zdrowia, aby poprawić jakość i dostępności usług zdrowotnych.

(dowód: akta kontroli II str. 14, 18)

W ramach polityki prorodzinnej realizowany był Program wspierania rodziny na lata 2013 – 2015, przyjęty Uchwałą Rady Gminy<sup>61</sup>. Celem Programu było wspieranie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo – wychowawczych, w procesie przywracania ich zdolności do prawidłowego funkcjonowania.

Z informacji uzyskanych od Wójta wynika, że zadaniami w zakresie polityki prorodzinnej zajmował się GOPS. W ramach tej polityki, wypłacano jednorazową zapomogę z tytułu

<sup>56</sup> Przyjęta uchwałą Nr VII/45/07 Rady Gminy w Potworowie z 26 lipca 2007 r., zmieniona uchwałami Rady Gminy w Potworowie Nr XIII/83/08 z 20 marca 2008 r. i Nr XVII/112/08 z 28 sierpnia 2008 r.

<sup>57</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.

<sup>58</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1286 ze zm.

<sup>59</sup> Uchwały Rady Gminy w Potworowie Nr: XXXIII/246/10 z dnia 9 listopada 2010 r., VII.60.2011 z 24 listopada 2011 r., XIV/124/2012 z 16 listopada 2012 r., XXII/214/2013 z 30 grudnia 2013 r., II.6.2014 z 17 grudnia 2014 r. oraz III/21/2011 z 17 lutego 2011 r., VII.61.2011 z 24 listopada 2011 r., XIV/125/2012 z 16 listopada 2012 r., XXII/215/2013 z 30 grudnia 2013 r., II.7.2014 r. z 17 grudnia 2014 r.

<sup>60</sup> Nr 5/2010 z 15 grudnia 2010 r. i Nr 211/2014 z 31 grudnia 2014 r.

<sup>61</sup> Nr XVIII/184/2013 z 17 maja 2013 r.

urodzenia dziecka w kwocie 1 000 zł, którą przyznano 212 rodzinom na łączną kwotę 212,0 tys. zł i dodatek z tytułu urodzenia dziecka - przyznano 156 rodzinom (156,0 tys. zł). Program realizowano poprzez wsparcie finansowe (zasiłki) i rzeczowe oraz udzielano osobom i rodzinom przeżywającym trudności, w tym kobietom w ciąży specjalistycznych porad. Pomoc psychologiczna i prawna była im udzielana bezpłatnie, w ramach porozumienia zawartego z Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Przysusze<sup>62</sup>. Pracownicy socjalni GOPS informowali swoich podopiecznych o przysługujących im świadczeniach i dostępnych formach pomocy i uprawnieniach oraz monitorowali te rodziny. W celu pełnej realizacji tego programu również GOPS współpracował z Gminną Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, z Policją, Zespołem Interdyscyplinarnym, szkołami, placówką służby zdrowia i PCPR.

(dowód: akta kontroli II, str. 15, 18-19, 25-30)

### 3.5 Biblioteka gminna

Opis stanu faktycznego

Gmina, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach<sup>63</sup>, zorganizowała i prowadziła Gminną Bibliotekę Publiczną w Potworowie<sup>64</sup>, a także zapewniła warunki jej działalności i rozwoju.

Znajdujący się w Bibliotece księgozbiór zwiększył się z 11 171 w 2011 r. do 12 757 woluminów w 2014 r. (o 14%). W bibliotece udostępniono czytelnikom trzy komputery podłączone do Internetu. Liczba aktywnych czytelników korzystających z Biblioteki wzrosła z 243 do 275 (o 13%). Wg danych GUS, na koniec 2014 roku liczba czytelników Biblioteki w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców wynosiła 275.

W latach 2011-2014 Biblioteka otwarta była przez pięć dni w tygodniu, a od 2015 r. przez sześć dni, co umożliwiało dostęp do jej oferty różnym grupom mieszkańców.

Wydatki Gminy w formie dotacji na Bibliotekę w latach 2011–2014 wzrosły z 37,0 tys. zł w 2011 r. do 58,0 tys. zł w 2014 r. i w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2011 r. wyniosły 8 zł, a w kolejnych latach 13 zł. Poniesione wydatki na ten cel były od 6,5% do 7,7% niższe od łącznych dochodów Biblioteki, która oprócz dotacji z budżetu Gminy uzyskała w 2011 r. 3,1 tys. zł, a w kolejnych latach 4,0 tys. zł w formie dotacji z Biblioteki Narodowej na zakup nowości wydawniczych.

Wydatki Biblioteki w latach 2011–2014 także wzrastały i wyniosły kolejno: 42,8 tys. zł, 58,7 tys. zł, 61,9 tys. zł, 62,0 tys. zł, z czego na zakup książek przeznaczono: 7,6 tys. zł (17,7% wydatków Biblioteki w 2011 r.), 8,5 tys. zł (14,5%), 8,6 tys. zł (13,8%) i 8,0 tys. zł (13,0%), zaś na prenumeratę czasopism wydatkowano: 16 zł, 660 zł, 12 zł i 16 zł.

(dowód: akta kontroli tom II str. 31-37)

### 3.6 Wybrane zadania zlecone z zakresu administracji rządowej

Opis stanu faktycznego

Analizie poddano wykonanie przez Gminę następujących zadań zleconych z zakresu administracji rządowej: wydawanie dowodów osobistych i rejestrowanie działalności gospodarczej w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Realizacja tych zadań odbywała się we wszystkie dni robocze, w godzinach pracy Urzędu, przez pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, przy przeznaczeniu 0,45 etatu na wydawanie dowodów osobistych i 0,7 etatu na rejestrację działalności gospodarczej. W latach 2011-2014 wydano 250, 269, 409 i 475 dowodów osobistych oraz dokonano 5, 6, 15 i 12 wpisów w ewidencji działalności gospodarczej. Koszt realizacji zadania zleconego dotyczącego wydawania dowodów osobistych w przeliczeniu na mieszkańca Gminy wyniósł odpowiednio: 7,14 zł, 7,59 zł, 7,25 zł i 7,60 zł, a rejestracji działalności gospodarczej: 10,50 zł, 10,70 zł, 12,09 zł i 11,93 zł. Koszt jednostkowy wydania dowodu osobistego wyniósł: 125,61 zł, 123,23 zł, 77,23 zł i 69,51 zł, a rejestracji działalności gospodarczej: 9,2 tys. zł, 7,8 tys. zł, 3,5 tys. zł i 4,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 38-53)

<sup>62</sup> Dalej: PCPR.

<sup>63</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 642 ze zm.

<sup>64</sup> Dalej: Biblioteka.

### 3.7 Koszty funkcjonowania Urzędu

Opis stanu  
faktycznego

Wydatki na utrzymanie Urzędu<sup>65</sup> w latach 2011–2014 wzrastały i wyniosły kolejno 2 031,7 tys. zł, 2 230,3 tys. zł, 2 379,9 tys. zł i 2 494,4 tys. zł. Poniesiono je głównie na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, kolejno: 1 674,6 tys. zł (82,4% kosztów utrzymania Urzędu), 1 842,8 tys. zł (82,6%), 1 885,2 tys. zł (79,2%) i 2 073,6 tys. zł (83,2%). Wydatki majątkowe Urzędu wystąpiły w 2012 r. i 2013 r. – odpowiednio 4,8 tys. zł i 12,4 tys. zł. W przeliczeniu na mieszkańca Gminy, koszty utrzymania Urzędu wyniosły w kolejnych z analizowanych lat: 462,49 zł, 510,82 zł, 546,47 zł i 574,61 zł, w tym koszty zatrudnienia pracowników – 381,19 zł, 422,09 zł, 432,89 zł i 477,67 zł. Wzrost kosztów utrzymania Urzędu w wynikał z dokonanych zakupów majątkowych, wzrostu zatrudnienia o trzy etaty i podwyżki wynagrodzeń o 4% oraz wypłaty odpraw emerytalnych, ekwiwalentów urlopowych i nagród jubileuszowych.

Koszty obsługi Rady Gminy (bez wypłaconych diet) wyniosły w 2011 r. - 6,8 tys. zł<sup>66</sup>, w 2013r., - 7,7 tys. zł i 2014 r. - 380,07 zł (1,55 zł, 1,78 zł i 0,09 zł w przeliczeniu na mieszkańca Gminy).

(dowód: akta kontroli tom II str. 54-55)

### 3.8 Infrastruktura sportowa i turystyczna

Opis stanu  
faktycznego

Na terenie gminy Potworów znajdowało 6 obiektów sportowych, w tym cztery z nich zmodernizowano i rozbudowano w okresie objętym kontrolą, tj.:

- stadion sportowy w Potworowie (boisko do piłki nożnej) - wydatek 740,2 tys. zł, boisko do piłki nożnej w miejscowości Długie - 452,4 tys. zł i w miejscowości Mokrzec - 414,1 tys. zł,

- infrastrukturę edukacyjno-sportową przy PSP w Potworowie (boisko do piłki nożnej, boisko wielofunkcyjne (piłka ręczna, piłka siatkowa, koszykówka), bieżnia o dł. 100 mb, skok w dal, lodowisko) – 1 366,0 tys. zł.

W latach 2009 - 2011 wybudowano dwa kompleksy boisk sportowych w ramach programu „Moje boisko Orlik – 2012” w miejscowości Wir - wydatek 1 046,6 tys. zł i w miejscowości Grabowa - 978,6 tys. zł.

Z informacji Wójta wynika, że wszystkie obiekty sportowe funkcjonujące na terenie Gminy Potworów zawsze były i są dostępne dla wszystkich mieszkańców Gminy i Gmina z tego tytułu nigdy nie pobierała żadnych opłat. Natomiast na terenie Gminy Potworów nie ma obiektów turystycznych.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 56-64)

### 3.9 Cmentarze

Opis stanu  
faktycznego

Na terenie Gminy w latach 2011-2015 nie funkcjonował cmentarz komunalny, funkcjonuje wyłącznie cmentarz parafialny.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 128)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że działalność Gminy w sprawach zaspakajania potrzeb wspólnoty w zakresie ochrony zdrowia, co jest zadaniem własnym Gminy, wynikającym z art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>67</sup>, ograniczała się głównie do aktywności w obszarach wychowywania w trzeźwości i zapobiegania alkoholizmowi oraz narkomanii. Gmina nie wykazywała inicjatywy w zakresie rozpoznania rzeczywistych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców, a to, zdaniem NIK, powinno być podstawą planowania działań w tym obszarze (w tym zadań inwestycyjnych w dziedzinie ochrony zdrowia).

2. Ponadto uwagę NIK zwróciło bardzo niskie wykorzystanie zaplanowanych wydatków na doskonalenie i doszkąlanie nauczycieli (od 0,1% do 21,7%). Przyczyny tego stanu rzeczy powinny zostać dogłębnie wyjaśnione. Nauczyciele oddziałują na uczniów zarówno w sferze edukacyjnej, jak i wychowawczej i opiekuńczej, tak więc w ich przypadku podnoszenie kwalifikacji ma szczególne znaczenie.

<sup>65</sup> Wydatki te obejmują również koszty co oraz ogrzewania GOPS i Biblioteki (wspólny licznik energii i piec co).

<sup>66</sup> W 2012r. Gmina nie poniosła kosztów obsługi Rady Gminy.

<sup>67</sup> DU. z 2013 r., poz.594 ze zm.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Gmina nie prowadziła ewidencji zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowe i przydomowych oczyszczalni ścieków, co oznaczało nierealizowanie obowiązku wynikającego z art. 3 ust. 3 pkt 1-2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W konsekwencji Urząd nie mógł rzetelnie kontrolować sposobu i częstotliwości pozbywania się komunalnych osadów ściekowych, a także planować rozwój sieci kanalizacyjnej w sposób zapewniający efektywną gospodarkę ściekową w Gminie.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 230)

Wójt wyjaśnił, iż powodem braku ww. ewidencji jest nieprzychylność mieszkańców Gminy do podawania takich informacji, pomimo obowiązku wynikającego z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i do tej pory nie udało się wyegzekwować tego obowiązku od właścicieli nieruchomości.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 243-245)

W trakcie kontroli NIK, tj. w dniach 26-29 luty 2016 r., Urząd założył ewidencje zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowe i przydomowych oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli tom I str. 249-257)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą Gmina zaspakajała podstawowe, zbiorowe potrzeby wspólnoty w zbadanym zakresie. Realizowała działania mające na celu: rozbudowę infrastruktury kanalizacyjnej oraz modernizację i rozbudowę posiadanej infrastruktury wodociągowej a także drogowej (również należącej do powiatu). Przeznaczone własne środki na oświatę przyniosły oczekiwane rezultaty w postaci podniesienia skuteczności kształcenia. Natomiast nie podejmowano działań w celu rozpoznania potrzeb zdrowotnych mieszkańców Gminy.

## **4. Pozyskiwanie przez Gminę środków na wykonywanie zadań oraz sytuacja ekonomiczno-finansowa Gminy**

### **4.1. Dochody Gminy**

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2011–2014 dochody Gminy wyniosły: 18 980,5 tys. zł, 12 964,7 tys. zł, 13 627,4 tys. zł i 16 619,6 tys. zł.<sup>68</sup> W 2012 roku były one o 31,7% niższe od osiągniętych w roku poprzednim, a w kolejnych latach systematycznie rosły.

Głównym źródłem dochodów Gminy były dochody bieżące, które w latach 2011–2014 wynosiły 14 526,0 tys. zł, 12 786,5 tys. zł, 13 393,4 tys. zł i 14 367,6 tys. zł. Udział tej kategorii dochodów w dochodach ogółem w okresie objętym kontrolą, pomimo początkowego wzrostu z 76,5% do 98,6%, w kolejnych latach spadał do 98,2% i 86,4%.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 65-68)

Dochody Gminy z tytułu subwencji wynosiły w kolejnych latach: 7 408,4 tys. zł (39,0% dochodów), 7 898,6 tys. zł (60,9%), 8 009,5 tys. zł (58,8%), 7 791,7 tys. zł (46,9%). Większość z tych wpływów pochodziła z subwencji oświatowej<sup>69</sup> (56,5%, 58,2%, 55,7% i 56,3% subwencji ogółem). Drugą co do wielkości grupę subwencji stanowiła część wyrównawcza subwencji<sup>70</sup>, tj. 41,1%, 39,1%, 41,6% i 41,4% do ogółu dochodów z tytułu subwencji. Pozostała część subwencji równoważącej ogólnej stanowiła zaś kolejno 2,4%, 2,6%, 2,7%, 2,3% do ogółu dochodów z tytułu subwencji. W 2012 r. Gmina również otrzymała środki na uzupełnienie dochodów gmin w wysokości 8,1 tys. zł.

Dotacje otrzymane w okresie objętym kontrolą wynosiły kolejno: 8 734,1 tys. zł (46,2% dochodów ogółem), 2 742,1 tys. zł (21,2%), 2 980,8 tys. zł (21,9%) i 5 352,9 tys. zł (32,2%). Wpływy na realizację projektów współfinansowanych środkami z Unii Europejskiej stanowiły: 50,5%, 4,6%, 9,1% i 45,2% ogółu dotacji. Udział dotacji celowych z budżetu państwa w dotacjach ogółem stanowił zaś: 47,5%, 91,0%, 89,1% i 53,5%, a pozostałych dotacji: 2,0%, 4,4%, 1,8% i 1,3%. Z udziałem zewnętrznych środków, m.in. usprawniono ruch drogowy w podregionie radomskim poprzez modernizację dróg lokalnych w gminie Potworów, rozbudowano oczyszczalnię ścieków, kanalizację sanitarną i sieć wodociągową

<sup>68</sup> Sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za lata 2011–2014.

<sup>69</sup> Wysokości subwencji oświatowej w latach 2011-2014 wynosiła 4 178,7 tys. zł, 4 598,4 tys. zł, 4 464,6 tys. zł, 4 385,7 tys. zł.

<sup>70</sup> Wysokość subwencji w latach 2011-2014 wynosiła 3 043,6 tys. zł, 3 085,6 tys. zł, 3 332,7 tys. zł, 3 228,7 tys. zł.

oraz infrastrukturę edukacyjno-sportową, zmodernizowano budynki świetlic wiejskich i wybudowano instalacje solarne na terenie gminy.

Zwiększył się udział dochodów własnych w dochodach ogółem<sup>71</sup> i stanowił odpowiednio: 15,0%, 17,9%, 19,4% i 20,9% dochodów ogółem.

Największym źródłem dochodów własnych Gminy były podatki lokalne<sup>72</sup>, zrealizowane w latach 2011-2014 w zwiększającej się wysokości odpowiednio: 863,3 tys. zł (7,6% dochodów ogółem Gminy), 1 006,6 tys. zł (12,7%), 1 095,4 tys. zł (13,3%), 1 161,7 tys. zł (11,7%) i udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych (odpowiednio: 558,4 tys. zł (2,9%), 607,6 tys. zł, (4,7%), 684,1 tys. zł (5,0%), 737,9 tys. zł (4,4%).

Na dochody własne składają się również:

- wpływy z dochodów m.in. za przyłącza kanalizacyjne i wodociągowe, wkład własny mieszkańców za kolektory słoneczne, zwrot podatku VAT z poprzedniego roku, refundację zatrudnienia pracowników interwencyjnych, stanowiące w latach 2011-2014 kolejno: 3,5%, 0,6%, 0,4% i 3,9% dochodów ogółem,

- wpływy z usług wodociągowych i kanalizacyjnych stanowiące kolejno: 2,0%, 3,4%, 3,7% i 3,0% dochodów ogółem.

Pozostałe dochody własne<sup>73</sup> zostały wykonane odpowiednio w wysokości: 360,5 tys. zł (1,9% dochodów ogółem), 190,3 tys. zł (1,5%), 304,5 tys. zł (2,2%) i 411,8 tys. zł (2,5%).

(dowód: akta kontroli tom II, str. 65-68, 277, 309, 342, 377)

Wpływ na wysokość zrealizowanych dochodów podatkowych miały stosowane w Gminie stawki podatków lokalnych, zwolnienia oraz umorzenia zaległości podatkowych. Na skutek ich stosowania potencjalne dochody Gminy zostały zmniejszone w latach 2011–2014 odpowiednio o: 245,2 tys. zł, 450,3 tys. zł, 504,1 tys. zł, 465,6 tys. zł, co stanowiło kolejno: 1,3%, 3,5%, 3,7% i 2,8% dochodów zrealizowanych w tych latach:

1. Rada Gminy w okresie objętym kontrolą utrzymywała na podobnym poziomie stawki podatków od nieruchomości i od środków transportowych, a średnia cena skupu żyta, stanowiące podstawę opodatkowania podatkiem rolnym została obniżona. Dochody Gminy w latach 2011–2014 były potencjalnie mniejsze odpowiednio o: 184,0 tys. zł, 392,9 tys. zł, 440,4 tys. zł i 389,6 tys. zł (1,0%, 3,1%, 3,2% i 2,4% dochodów zrealizowanych w tych latach):
  - średnia cena skupu żyta, stanowiąca podstawę opodatkowania podatkiem rolnym, w 2011 r. wynosiła 37,64 zł<sup>74</sup>, w latach 2012–2014 ustalona została na 55,0 zł (kwota ta odpowiadała w kolejnych z tych lat: 74,2%, 72,5%, 79,4% ceny maksymalnej); dochody w 2011 r. wpłynęły w zakładanej wysokości, a w latach 2012–2014 były potencjalnie mniejsze odpowiednio o: 174,9 tys. zł, 192,8 tys. zł, 131,3 tys. zł,
  - w przypadku podatku od nieruchomości obniżenie stawek podatkowych (np. stawka podatku od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków w latach 2011–2015 wynosiła odpowiednio: 77,5%, 76,2%, 72,7%, 71,9%, 71,1% stawki maksymalnej, co zmniejszyło potencjalne dochody w analizowanym okresie odpowiednio o: 73,6 tys. zł, 94,5 tys. zł, 103,1 tys. zł i 106,6 tys. zł,
  - obniżenie stawek podatku od środków transportowych uszczupliło potencjalne dochody w tych latach o kolejno: 110,4 tys. zł, 123,5 tys. zł, 144,5 tys. zł i 151,7 tys. zł.
2. Na skutek zwolnień w podatkach lokalnych, potencjalne dochody zostały zmniejszone o: 58,6 tys. zł, 57,4 tys. zł, 63,7 tys. zł i 75,7 tys. zł, co stanowiło: 0,3%, 0,4%, 0,5% i 0,5% dochodów uzyskanych w latach 2011–2014.

<sup>71</sup> W latach 2011-2014 dochody własne zrealizowano w kwotach: 2 838,1 tys. zł, 2 324,1 tys. zł, 2 637,1 tys. zł, 3 474,9 tys. zł.

<sup>72</sup> Wpływy z podatku rolnego wynosiły: 370,5 tys. zł, 507,5 tys. zł, 521,6 tys. zł i 511,2 tys. zł, z podatku od nieruchomości: 290,4 tys. zł, 296,9 tys. zł, 314,7 tys. zł i 320,6 tys. zł, z podatku leśnego: 27,3 tys. zł, 36,7 tys. zł, 38,5 tys. zł i 35,5 tys. zł, z podatku od środków transportowych: 174,9 tys. zł, 163,6 tys. zł, 213,9 tys. zł i 196,3 tys. zł. W ramach podatków lokalnych uzyskiwano również wpływy z podatku od spadku i darowizn.

<sup>73</sup> W ramach tych dochodów uzyskano m.in. wpływy z opłat skarbowych, czynsz dzierżawny, użytkowanie, służebność i użytkowanie wieczyste, wpływy z darowizn i dochody ze sprzedaży majątku.

<sup>74</sup> Przyjęto stawkę ogłoszoną w Komunikacie Prezesa GUS z 19 października 2010 r. (M.P. z 2010 r. Nr 76, poz.960).



3. W nieznacznym zakresie na zrealizowane dochody wpływ miały umorzenia zaległości podatkowych. W latach 2011–2014 wyniosły one bowiem: 2,6 tys. zł, 303 zł, 505 zł i 127 zł.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 65-94, 277, 309, 342, 377)

Zaległości z tytułu podatków na koniec poszczególnych lat okresu objętego kontrolą wynosiły odpowiednio: 70,8 tys. zł, 101,2 tys. zł, 82,9 tys. zł, 97,9 tys. zł, w tym zaległości (dotyczy łącznie 870 spraw) nie objęte egzekucją: 2,9 tys. zł, 29,1 tys. zł, 4,7 tys. zł, 14,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 95- 98)

Wójt wyjaśnił, iż sprawy te (835) w większości dotyczą podatku leśnego i trudności w podjęciu działań egzekucyjnych spowodowane są brakiem nieuregulowania stanu prawnego gruntów (często figurują na osobę nieżyjącą) oraz dotyczą wspólnot wiejskich. Pozostałe zaległości podatkowe od środków transportowych dotyczą podatników po transakcjach zawartych w ostatnich miesiącach danego roku, w związku z tym sprawy te przechodzą na następny rok. Natomiast zaległości z lat ubiegłych dotyczą podatnika, którego gospodarstwo upadło i nie ma możliwości wyegzekwowania zaległości.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 99-100)

Gmina w latach 2011-2015 nie uiszczala podatku od nieruchomości, będących jej własnością. W przypadku 18 obiektów (budynków i budowli oraz gruntów, na których się znajdują) podstawą do niepłacenia podatku były przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (art. 2 ust. 3 pkt 3. – budynek Urzędu Gminy; art. 7 ust. 2 pkt 2 – obiekty oświatowe). Podatku od nieruchomości nie płacono też, zgodnie z art. 7 ust.1 pkt 10 ww. ustawy od 31,48 ha nieużytków, gruntów zakrzewionych i zadrzewionych. Podatek od Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Potworowie, użyczonego przez Gminę, płacony był w kolejnych latach przez SP ZOZ w kwotach odpowiednio: 1 382 zł, 1 425 zł, 1 425 zł, 1 425 zł. Od pozostałych nieruchomości (109 budynków, budowli lub ich części, 132,55 km sieci wodociągowej i kanalizacyjnej), będących własnością Gminy, podatek nie był płacony.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 383-390)

W latach 2011–2014 Gmina wypracowywała nadwyżkę operacyjną (dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi) w wysokości odpowiednio: 1 819,4 tys. zł, 1 151,7 tys. zł, 1 637,3 tys. zł, 1 927,4 tys. zł, której udział w dochodach Gminy w kolejnych latach wynosił: 10%, 9%, 12%, 12%. Kwota nadwyżki przypadająca na jednego mieszkańca wynosiła kolejno: 414,2 zł, 263,8 zł, 375,9 zł, 441,0 zł.

(dowód: akta kontroli II str. 65, 68, 102, 113-114, 275, 307, 340, 374)

## 4.2 Wydatki budżetowe Gminy

Opis stanu faktycznego

W latach 2011–2014 wydatki Gminy wyniosły kolejno: 16 001,6 tys. zł, 12 962,3 tys. zł, 14 020,4 tys. zł i 14 796,7 tys. zł. W 2012 roku wydatki zmniejszyły się w stosunku do roku poprzedniego o 19%, zaś w kolejnych latach nieznacznie wzrastały (o 8,1% i o 5,5%).

(dowód: akta kontroli II, str. 102)

Wydatki bieżące Gminy w analizowanym okresie wynosiły kolejno 12 706,6 tys. zł, 11 634,7 tys. zł, 11 756,2 tys. zł i 12 440,2 tys. zł. Ich udział w wydatkach Gminy wahał się i wynosił odpowiednio: 79,4%, 89,8%, 83,9% i 84,1%. Na wynagrodzenia przeznaczono kolejno: 5 746,7 tys. zł, 6 328,4 tys. zł, 6 271,1 tys. zł, 6 490,6 tys. zł, a wskaźnik obciążenia wydatków bieżących wynagrodzeniami wynosił odpowiednio: 45,2%, 54,4%, 53,3%, 52,2%.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 102, 114)

Wydatki majątkowe wynosiły kolejno: 3 294,9 tys. zł (20,6% wydatków ogółem), 1 327,5 tys. zł (10,2%), 2 264,2 tys. zł (16,1%), 2 356,5 tys. zł (15,9%).

(dowód: akta kontroli tom II, str. 102-103)

Wydatki Gminy na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (dział 900) wyniosły w latach 2011-2014 kolejno: 413,3 tys. zł, 219,2 tys. zł, 304,1 tys. zł, 1 419,9 tys. zł. Wyższe wydatki w 2014 r. wynikały z realizacji inwestycji dotyczącej budowy instalacji solarnych na terenie Gminy (818,9 tys. zł).

Na rolnictwo i łowiectwo (dział 010) wydatkowano w latach 2011–2014 kolejno: 1 133,4 tys. zł, 613,4 tys. zł, 2 392,6 tys. zł, 1 381,9 tys. zł, w tym odpowiednio: 617,6 tys. zł,

309,3 tys. zł, 2 040,7 tys. zł, 1 067,7 tys. zł przeznaczono na infrastrukturę wodociagową i sanitarną wsi (rozdział 1010). Wydatki te przeznaczono przede wszystkim na rozbudowę oczyszczalni ścieków w miejscowości Grabowa w latach 2012-2014 (2 539,1 tys. zł, tj. 62,9% wydatków na infrastrukturę wodno-kanalizacyjną).

W dziale 600 (transport i łączność) poniesiono wydatki w wysokościach wynoszących w latach 2011–2014 odpowiednio: 400,7 tys. zł, 651,6 tys. zł, 552,0 tys. zł, 620,7 tys. zł, w tym 1 206,2 tys. zł wykorzystano na remonty, przebudowę i utrzymanie dróg gminnych oraz 62,6 tys. zł na dofinansowanie dróg powiatowych położonych na terenie Gminy Potworów.

Na oświatę i wychowanie (dział 801) wykorzystano w kolejnych latach: 5 664,2 tys. zł, 5 061,7 tys. zł, 4 673,6 tys. zł i 4 977,6 tys. zł. Wysokość tych wydatków uwarunkowana była głównie wielkością wynagrodzeń nauczycieli oraz kosztem utrzymania obiektów oświatowych i dowożeniem uczniów do szkół. Spadek wydatków w 2013 r. spowodowany był likwidacją trzech placówek szkolnych z dniem 31 sierpnia 2012 r.

Na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (dział 921) wydatkowano w latach 2011–2014 odpowiednio: 39,2 tys. zł, 233,9 tys. zł, 91,6 tys. zł i 78,5 tys. zł, przeznaczając środki na sfinansowanie działalności gminnej biblioteki, świetlic wiejskich oraz ochronę zabytków. Wzrost wydatków w 2012 r. wynikał z wykonania modernizacji budynku świetlicy wiejskiej w Grabowej (178,9 tys. zł).

Wydatki na ochronę zdrowia (dział 851) w latach 2011–2014 wyniosły: 27,3 tys. zł, 26,1 tys. zł, 31,6 tys. zł i 40,6 tys. zł. Przeznaczono je na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii oraz dotację 14,5 tys. zł dla SPZOZ w Potworowie (m.in. na zakup kardiogramu KTG dla poradni K) i na pokrycie papą dachu budynku SPZOZ w Potworowie (21,0 tys. zł).

Na pomoc społeczną (dział 852) wykorzystano w latach 2011-2014: 3 557,7 tys. zł, 2 360,8 tys. zł, 2 554,8 tys. zł i 2 527,1 tys. zł, głównie na wypłatę świadczeń rodzinnych i zasiłków oraz utrzymanie GOPS. W 2013 r. przebudowano część budynku (pomieszczenia biurowe) GOPS w Potworowie (98,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli tom II, str. 102-108, 110-111, 144-150, 179-184, 210-215, 243-248)

### 4.3 Sytuacja ekonomiczno-finansowa Gminy

Opis stanu faktycznego

Zadłużenie Gminy w latach 2011–2014 wynosiło: 6 110,7 tys. zł, 6 234,7 tys. zł, 7 144,5 tys. zł, 5 661,9 tys. zł. Stanowiły je pożyczki zaciągnięte w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska lub kredyty w banku.

Wskaźnik zadłużenia Gminy w stosunku do uzyskiwanych w latach 2011–2014 dochodów wzrastał do 2013 r. a w 2014 r. zmalał i wynosił odpowiednio: 32,2%, 48,1%, 52,4% i 34,1%. Nie przekroczono tym samym 60% limitu zadłużenia, określonego w art. 170 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>75</sup>.

Koszty obsługi zadłużenia w okresie objętym kontrolą wynosiły w analizowanych latach: 352,8 tys. zł, 311,7 tys. zł, 248,3 tys. zł i 217,6 tys. zł, co stanowiło: 1,9%, 2,4%, 1,8%, 1,3% dochodów na koniec każdego roku i mieściło się w 15% limicie, ustalonym w art. 169 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Wskaźnik samofinansowania (przedstawiający stopień finansowania inwestycji środkami własnymi) kształtował się w kolejnych z lat na poziomie: 190%, 100%, 83% i 177%.

Na koniec 2014 roku wskaźnik spłat kredytów (z odsetkami) do dochodów wyniósł 6,3% i był niższy od maksymalnego planowanego (9,2%), wynikającego z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>76</sup>. Wprowadzenie nowego wskaźnika zadłużania ograniczyło maksymalną wysokość rocznej kwoty rozchodów<sup>77</sup> z 15% do 9,2% planowanych dochodów budżetowych.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 109, 112, 114-116)

<sup>75</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. Wskaźnik ten obowiązywał do końca 2013 roku.

<sup>76</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. Wskaźnik ten obowiązuje od 2014 roku.

<sup>77</sup> Dotyczy stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Ustalone nieprawidłowości

NIK zwraca uwagę na konieczność zintensyfikowania działań zmierzających do wyegzekwowania należności podatkowych.

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

Gmina w latach 2011-2015, niezgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, nie naliczyła i nie płaciła podatku od 109 nieruchomości, będących jej własnością (Dom Kultury i sześć świetlic wiejskich; cztery remizy Ochotniczej Straży Pożarnej, ubikację w Długiem<sup>78</sup> i szalety w Potworonie, budynek gospodarczy Urzędu Gminy, wiata zadaszona, garaż SP ZOZ oraz budowle i instalacja infrastruktury wodno-kanalizacyjnej<sup>79</sup>.)

dowód: akta kontroli tom II str. 384-390)

Wójt wyjaśnił, iż podstawą zwolnienia z podatku od ww. nieruchomości był art. 2 ust. 3 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

dowód: akta kontroli tom II, str. 383-388)

Odnosząc się do tych wyjaśnień, należy zaznaczyć, że zgodnie z wymienionym przepisem opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają nieruchomości lub ich części zajęte na potrzeby organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym urzędów gmin, starostw powiatowych, urzędów związków metropolitalnych i urzędów marszałkowskich. Ww. nieruchomości nie spełniały tego kryterium. Należy również zauważyć, że zaniżenie kwoty należnego Gminie podatku od nieruchomości miało wpływ na wysokość wskaźników, na podstawie których ustalana była subwencja dla Gminy.

Ocena cząstkowa

Uzyskiwane przez Gminę dochody pozwoliły na realizację zadań, a jej sytuacja ekonomiczno-finansowa umożliwiła dalsze inwestycje infrastrukturalne na poziomie nie niższym niż w latach objętych kontrolą. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowość polegającą na niezaplaceniu należnego podatku od nieruchomości będących własnością Gminy.

## 5. Oddziaływanie przez Gminę na niekorzystne czynniki rozwojowe.

Opis stanu faktycznego

Uchwałą Rady Gminy<sup>80</sup> została przyjęta Strategia rozwiązywania problemów społecznych Gminy Potworów na lata 2007-2013<sup>81</sup> określająca główne problemy Gminy, dotyczące m.in.:

- wysokiego poziomu bezrobocia,
- braku opieki przedszkolnej na terenie Gminy,
- utrudnionego dostępu do leczenia specjalistycznego, w tym do usług rehabilitacyjnych,
- istnienie grupy mieszkańców trwale uzależnionych od pomocy społecznej,
- barier architektonicznych dla osób niepełnosprawnych w budynkach użyteczności publicznej, braku domu pomocy społecznej,
- przekraczaniu przepisów o ruchu drogowym na drogach gminnych (wzrastająca liczba nietrzeźwych użytkowników dróg),
- braku zaangażowania społecznego w sprawy Gminy u większości mieszkańców.

W celu przeciwdziałania zdiagnozowanym czynnikom wpływającym negatywnie na rozwój Gminy, dla obszarów problemowych<sup>82</sup> określono cel strategiczny, tj. zapewnienie wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego jako warunku zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych mieszkańców. Miał on zostać osiągnięty poprzez realizację celów szczegółowych obejmujących m.in.: redukcję poziomu bezrobocia, ograniczenie problemu ubóstwa, uruchomienie opieki przedszkolnej na terenie Gminy, poprawę stanu w zakresie dostosowania kwalifikacji zawodowych osób bezrobotnych i domowników gospodarstw rolnych do potrzeb rynku pracy, wyeliminowane zjawiska

<sup>78</sup> Likwidacja ubikacji w długiem w 2013 r.

<sup>79</sup> Tj.: stacji wodociągowej (2 obiekty), oczyszczalni ścieków, studni głębinowych (5 szt.), stacji uzdatnia wody, przydomowych oczyszczalni ścieków (83 szt.), 132,55 km sieci wodociągowej i kanalizacyjnej.

<sup>80</sup> Nr VII/45/07 z 26 lipca 2007 r., zmieniona Uchwałami Nr XIII/83/08 z 20 marca 2008 r. i Nr XVII/112/08 z 28 sierpnia 2008 r.

<sup>81</sup> Dalej: Strategia.

<sup>82</sup> Zabezpieczenie materialne; Edukacja publiczna i opieka nad dziećmi; Ochrona zdrowia; Pomoc społeczna i polityka prorodzinna oraz jakość zamieszkiwania; Kultura; Rozwiązywanie problemów alkoholowych i narkomanii oraz bezpieczeństwa; Kontakty społeczne i aktywność społeczna.

niedożywienia dzieci i młodzieży, poprawa dostępności specjalistycznej opieki medycznej, zwiększenie aktywności zawodowej osób systematycznie korzystających z pomocy społecznej, zapewnienie opieki osobom starszym i niepełnosprawnym, ograniczenie zjawiska sięgania po alkohol przez osoby niepełnoletnie, zmniejszenie poziomu zagrożenia na drogach wynikającego m.in. z wzrastającej liczby nietrzeźwych kierowców, przekraczania dozwolonej prędkości oraz złego stanu infrastruktury.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 437-549)

Gmina prowadziła działania zmierzające do redukcji bezrobocia poprzez realizację Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki pn.: „Nadzieja na lepsze jutro szansą przyszłości” (omówiono w pkt 3.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) i udzielanie pomocy osobom długotrwale bezrobotnym i ich rodzinom na podstawie stałej współpracy z Powiatowym Urzędem Pracy (omówiono w pkt 6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Na terenie Gminy zapewniono dzieciom opiekę przedszkolną i realizację rocznego przygotowania przedszkolnego (omówiono w pkt 3.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Z informacji uzyskanej od Wójta wynika, iż w ramach realizacji Strategii prowadzono również działania polegające na wspieraniu rodzin wielodzietnych i osób samotnie wychowujących dzieci oraz osób i rodzin zagrożonych ubóstwem, marginalizacją i wykluczeniem społecznym, poprzez prowadzenie systematycznej i długotrwałej pracy socjalnej i udzielaniu świadczeń pieniężnych i niepieniężnych. Kierowano do domów pomocy społecznej lub zakładu opiekuńczo – leczniczego w Przysusze osoby starsze, chore i niesprawne, które wymagały całodobowej opieki. Wspierano osoby niepełnosprawne oraz ich rodziny poprzez bieżącą współpracę pomiędzy GOPS, PCPR, sołectwami, placówkami służby zdrowia, szkołami, przedszkolami, placówkami opiekuńczo – wychowawczymi, kuratorami. Udzielano wsparcia finansowego na pokrycie kosztów leczenia i uzyskaniu dostępu do lekarzy rodzinnych i specjalistów. Zlikwidowano bariery architektoniczne w Urzędzie Gminy i Ośrodku Pomocy Społecznej (tj. podjazd i łazienka dostosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych).

(dowód: akta kontroli tom II, str. 14, 16-18)

W kolejnych latach Gmina nie posiadała Strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy Potworów.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 1-2)

W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy<sup>83</sup> zostały określone następujące kierunki działania, tj. wyznaczenie nowych terenów urbanizacji i obszarów przestrzeni chronionej, rozbudowę i modernizację systemu komunikacyjnego oraz infrastruktury technicznej (drogi, rozwoju systemów gospodarki wodno-ściekowej, zaopatrzenia w energię, gospodarka odpadami), podniesienie walorów środowiska naturalnego i kulturowego gminy, ochrona warunków zamieszkania i jakości życia mieszkańców, rozwój funkcji gospodarczych i rynku pracy, rozwój energetyki z wykorzystaniem źródeł odnawialnych (m.in. budowa farm wiatrowych) i rozwoju telekomunikacji publicznej.

W zakresie uwarunkowań demograficznych w Studium wskazano, iż Gmina jest w relatywnie dobrej sytuacji demograficznej wykazując: odwrócenie trendu zmniejszania się liczby ludności i relatywnie wysoki odsetek ludności w wieku przedprodukcyjnym. Z drugiej strony zwrócono uwagę, iż pomimo relatywnie dobrej sytuacji społecznej Gminy, jest zagrożenie wzrostem liczby bezrobotnych, starzeniem się populacji i postępująca defeminizacja.

Z ujętych w Studium kierunków działania, w latach 2011-2015 Gmina zrealizowała m.in. zadania dotyczące (omówiono w pkt 3.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego):

---

<sup>83</sup> Przyjęty Uchwałą Rady Gminy w Potworowie Nr XII/85/2000 z 17 lutego 2000 r., zmieniony uchwałą Rady Gminy w Potworowie Nr XXVI/243/2014 z 13 sierpnia 2014 r. (aktualizacja studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego - na podstawie Uchwał Rady Gminy w Potworowie Nr XIV/132/2012 z 16 listopada 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Potworów i Nr XIV/133/2012 z 16 listopada 2012 r. w sprawie aktualności ww. studium i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Potworów oraz planów miejscowych obowiązujących na obszarze gminy Potworów), dalej: Studium.

- rozwoju systemów kanalizacji - przyłączaniu kolejnych odbiorców i dostępu do sieci wodociągowej prawie wszystkim swoim mieszkańcom,
- gospodarki odpadami poprzez utrzymanie zasady wywożenia odpadów na składowiska położone poza obszarem gminy oraz planowane prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów w oparciu o Punkt Selektywnego Gromadzenia Odpadów zlokalizowany w gminie Potworów,
- systematycznej modernizacji sieci dróg gminnych.

W aktualizacji Studium z 2014 r. wskazano, iż stan dróg gminnych jest relatywnie dobry i poprawa stanu sieci drogowej powinna dotyczyć w pierwszym rzędzie dróg wojewódzkich i powiatowych.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 550-557)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegająca na nieopracowaniu przez Gminę na kolejne lata strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy Potworów, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 1-2)

Jak wynika z wyjaśnień Wójta, nadmiar obowiązków w ostatnim czasie powoduje, że nie ma możliwości prawidłowego przygotowania się do opracowania strategii, która jest procesem długofalowym i czasochłonnym, wymagającym pozyskania informacji z wielu źródeł niezbędnych do jej opracowania.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 14, 16)

Ocena częściowa

Gmina nie posiadała aktualnej Strategii rozwiązywania problemów społecznych. Pomimo tego kontynuowano działania przewidziane w poprzedniej Strategii, przeciwdziałając niekorzystnym zjawiskom jakim jest bezrobocie prowadzące do ubóstwa i wykluczenia społecznego a w konsekwencji do dezintegracji rodzinny. Do działań tych należało rozwijanie aktywnych form niwelujących bezrobocie oraz ukierunkowane na wzmocnienie trwałości rodziny i przeciwdziałanie niekorzystnym zjawiskom dezorganizującym jej życie. W Studium określono inne główne problemy Gminy dotyczące poprawy warunków życia mieszkańców i kierunki działania w celu ich rozwiązania. W wyniku realizacji inwestycji uległy poprawie m.in. gospodarka ściekowa, odpadami i stan dróg gminnych.

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

Opis stanu  
faktycznego

Gmina jest członkiem stowarzyszenia Lokalnej Grupy Działania „Wszyscy Razem”<sup>84</sup>. W ramach członkostwa w okresie 2010-2015 Gmina zrealizowała następujące przedsięwzięcia: warsztaty edukacyjne dla członków młodzieżowej orkiestry dętej szkół publicznych w Potworowie, zmodernizowała teren boiska do piłki nożnej przy PSP w miejscowości Długie (omówiono w pkt. 3.8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) i wykonała remont budynku świetlicy we wsi Grabowa i modernizację budynków świetlic we wsi Kozieniec, Mokrzec i Rdzów.

Na realizację powyższych przedsięwzięć Gmina Potworów otrzymała dotację w wysokości 383,9 tys. zł z Europejskiego Funduszu Rolnego<sup>85</sup> na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach działania 413 „Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju”, a łączny koszt tych zadań wyniósł 916,9 tys. zł.

Wójt wyjaśnił, iż przynależność do LGD umożliwiła Gminie złożenie wniosków o przyznanie pomocy na wyżej wymienione projekty i zdobycie dodatkowej punktacji, a w efekcie przyznanie pomocy finansowej z EFR.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 393-399)

W ramach zadań gospodarki odpadami Gmina zawarła 9 stycznia 2013 r. porozumienie<sup>86</sup> z gminą Odrzywół, gdzie stronami były również gminy Gielniów, Klwów i Rusinów w sprawie wspólnego przeprowadzenia i udzielenia zamówienia publicznego na odbiór odpadów

<sup>84</sup> Dalej: LGD. Gmina przystąpiła do LGD na podstawie uchwały Nr XVII/111/08 Rady Gminy Potworów z 17 lipca 2008 r., zmieniona uchwałą Rady Gminy Potworów nr XVIII/122/08 z 25 września 2008 r.

<sup>85</sup> Dalej: EFR.

<sup>86</sup> Na podstawie Uchwały Nr XIV/129/2012 Rady Gminy w Potworowie z 16 listopada 2012 r.

komunalnych i ich dowóz z terenów gmin do Regionalnej Instalacji Przetwarzania Opadów Komunalnych, w celu uzyskania niższej ceny przetargowej za ww. usługę. W wyniku tych działań Gmina 10 czerwca 2013 r. zawarła umowę z podmiotem zewnętrznym wyłonionym, w tym przetargu na okres 3 lat na kwotę 504 428,76 zł (omówiono w pkt. 3.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Z wyjaśnień Wójta wynika, iż takie rozwiązanie było bardziej konkurencyjne i przyniosło korzyść dla mieszkańców Gminy Potworów, w postaci niższych stawek opłat miesięcznych tytułem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 400-404)

W zakresie przyjmowania odpadów komunalnych z terenu gminy do instalacji odzysku i utylizacji tych odpadów, Gmina współpracowała z Gminą Miasta Radomia na podstawie porozumienia międzygminnego<sup>87</sup>.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 405-412)

W okresie objętym kontrolą Gmina współpracowała także ze Starostwem Powiatowym w Przysusze i innymi gminami<sup>88</sup> realizując wspólne zadanie publiczne z zakresu promocji regionu polegające na przygotowaniu i wydawaniu gazety samorządowej pod nazwą „Ziemia Przysuska” (miesięcznik).

Współpraca ze Starostwem Powiatowym w Przysusze polegała również na przekazaniu dotacji 10,0 tys. zł jednostce jej podległej, tj. Samodzielnemu Publicznemu Zespołowi Zakładów Opieki Zdrowotnej w Przysusze, na podstawie zawartej z nią umowy<sup>89</sup> na zakup tomografu komputerowego.

Gmina zawarła porozumienie<sup>90</sup> z Komendą Wojewódzką Policji z/s w Radomiu na dofinansowanie w kwocie 1,0 tys. zł zakupu samochodu osobowego w policyjnej wersji „oznakowany”, przekazanego Komendzie Powiatowej Policji w Przysusze.

W ramach współpracy z Powiatowym Urzędem Pracy w Przysusze Gmina zatrudnia osoby bezrobotne z Gminy Potworów, zarejestrowane w tymże urzędzie pracy, w ramach prac interwencyjnych, zgodnie z art. 51 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>91</sup> oraz w ramach robót publicznych. W wyniku tych działań w latach 2011-2015 zatrudniono 130 osób, w tym do prac interwencyjnych 69 osób i do robót budowlanych 61 osób.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 413-431)

W ramach współpracy z powiatem przysuskim wyremontowano 4,8 km dróg powiatowych na terenie Gminy, tj. 13,6% dróg powiatowych (omówiono w pkt. 3.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

W 2015 r. Rada Gminy Potworów podjęła dwie uchwały w sprawie realizacji wspólnych zadań, tj.:

- zawarcia porozumienia z gminami Gielniów i Odrzywół w sprawie przygotowania wspólnie wniosku o dotację z RPO Województwa Mazowieckiego na działania 5.1 zapobieganie nadzwyczajnym zdarzeniom kryzysowym, w celu zakupu średniego samochodu ratowniczo- gaśniczego ze sprzętem ratowniczo-gaśniczym zamontowanym na stałe<sup>92</sup>;
- przystąpienia do podpisania umowy w celu realizacji projektu „Systemu Wczesnego Ostrzegania – Systemu Wykrywania i Alarmowania (SWO/SWA) wspólnie z Powiatem Przysuskim oraz gminami powiatu przysuskiego, współfinansowanym ze środków

<sup>87</sup> Nr 7/2012 z 18 maja 2012 r. zawartego pomiędzy Wójtem a Prezydentem Miasta Radomia, w związku z uchwałą Nr IX/77/2012 Rady Gminy Potworów z 29 marca 2012 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie przez Wójta Porozumienia Międzygminnego dotyczącego przekazywania odpadów komunalnych do instalacji odzysku i utylizacji odpadów komunalnych oraz powołania Regionalnego Centrum Gospodarki Odpadami.

<sup>88</sup> Na podstawie Uchwał Rady Gminy w Potworowie Nr X/92/2012 z 14 czerwca 2012 r., Nr XI/99/2012 z 3 lipca 2012 r. w sprawie udzielenia dotacji celowej w kwocie 4,8 tys. zł i zawartych corocznie umów, a w 2015 r. na podstawie porozumienia zawartego z Powiatem Przysuskim – Koordynatorem działań i pozostałymi stronami, tj. gminą Borkowice, Gielniów, Odrzywół, Rusinów i Wieniawa – Partnerami.

<sup>89</sup> Z 1 października 2013 r.

<sup>90</sup> Nr 40/T/2014 z 13 czerwca 2014 r.

<sup>91</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 149 z późn. zm.

<sup>92</sup> Uchwała Nr XI.65/2015 Rady Gminy w Potworowie z 29 grudnia 2015 r. w sprawie upoważnienia Wójta Gminy Potworów do zawarcia ww. porozumienia.

Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2010 – 2020<sup>93</sup>. Projekt ten ma przyczynić się do wczesnego ostrzegania i alarmowania ludności systemem dźwiękowym i głosowym.

Z informacji uzyskanych do Wójta wynika, iż realizacja ww. zadań jest w trakcie – Gmina jest na etapie przygotowywania wniosków o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 415, 432-434)

Wójt Gminy odnosząc się do korzyści i ewentualnych zagrożeń wynikających z możliwości udziału Gminy w związkach jednostek samorządu terytorialnego uważa, iż barierą w tworzeniu wspólnych jednostek obsługi międzygminnej może być obawa przed utratą kontroli w części finansów oraz niezadowolenie mieszkańców w wypadku konieczności załatwiania spraw poza gminą. Obecnie współpraca naszej gminy z innymi gminami opiera się na doraźnych porozumieniach w celu realizacji określonych zadań, np. budowa infrastruktury lub w celu pozyskiwania środków unijnych. W przyszłości widzimy możliwość współpracy na podstawie art. 64 ustawy o samorządzie w zakresie gospodarki odpadami, co w pewnym zakresie jest realizowane na podstawie porozumienia. Daje to z pewnością większe pole do działania, jednak obecnie nie wdrożono żadnych działań w tym celu. Obecnie Gmina nie jest zainteresowana wdrożeniem współpracy z innymi Gminami na podstawie art. 10a ustawy o samorządzie gminnym.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 122, 128, 131)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Gmina współpracowała z innymi jednostkami samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań publicznych, co skutkowało m.in. promocją Gminy oraz poprawą jej infrastruktury drogowej a także zmniejszaniem bezrobocia na terenie Gminy.

## 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>94</sup>, wnosi o:

1. Stałe prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowe i przydomowych oczyszczalni ścieków, w celu kontroli sposobu i częstotliwości ich opróżniania, stosownie do wymogów art. 3 ust. 3 pkt 1-2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
2. Rozeznanie potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców Gminy i na tej podstawie opracowanie i realizacja programów polityki zdrowotnej, o których w mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.
3. Opracowanie strategii rozwiązywania problemów społecznych, zgodnie z art. 17 ust 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej.
4. Szczegółowe przeanalizowanie przyczyn niewielkiego wykorzystania planowanych środków na kształcenie nauczycieli i podjęcie działań w celu zwiększenia udziału nauczycieli w różnych formach doskonalenia.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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

<sup>93</sup> Uchwała Nr XI.66.2015 Rady Gminy w Potworowie z 29 grudnia 2015 r. w sprawie wyrażenia zgody i upoważnienia Wójta do podpisania ww. umowy.

<sup>94</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia        marca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie

Kontroler  
Inga Piotrowska  
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*