



01668215

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.411.002.01.2015

R/15/001

UJK. 32224/15

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/15/001 – Zdolność małych gmin z terenu województwa podlaskiego do wykonywania zadań publicznych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku.
Kontroler	Adrian Gosk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93311 z dnia 13 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Wyszki, 17-132 Wyszki, ul. Piórkowska 2 („Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Korzeniewski – Wójt ¹ . (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2011–2014 Gmina Wyszki (Gmina) w oparciu o posiadane i stopniowo modernizowane zasoby zaspokajała większość podstawowych zbiorowych potrzeb wspólnoty (m.in. w obszarze transportu, oświaty, kultury, pomocy społecznej i rekreacji). Podejmowane działania nie spowodowały jednak oczekiwanego przez mieszkańców napływu inwestorów i poprawy na lokalnym rynku pracy, a także nie zahamowały negatywnych tendencji demograficznych.

W okresie objętym kontrolą zrealizowano większość przewidzianych na ten okres zadań inwestycyjnych. Z reguły polegały one jednak na odtwarzaniu bądź zabezpieczaniu dotychczasowej infrastruktury i tylko częściowo odpowiadały oczekiwaniom mieszkańców. W ramach gospodarki ściekowej nie wspierano zaś w wystarczającym zakresie budowy przydomowej infrastruktury sanitarnej, a promowano rozwiązanie nieoptymalne z punktu widzenia warunków Gminy, które poprawiły warunki życia tylko niewielkiej grupy mieszkańców i były stosunkowo kosztochłonne (zarówno na etapie budowy, jak i późniejszego użytkowania). Gmina, mimo niższej od średniej wojewódzkiej skuteczności kształcenia w miejscowych szkołach, ze względu na ograniczone środki budżetowe, nie wprowadziła również adekwatnych instrumentów zarządczych, w szczególności stypendiów motywacyjnych.

Urząd prowadził bieżącą obsługę zadań publicznych na wymaganym poziomie. Wiązała się ona jednak z systematycznie rosnącymi kosztami utrzymania administracji i znacznym wzrostem zadłużenia Gminy, którego spłata rozłożona została na kilkanaście najbliższych lat i niewątpliwie ograniczy w przyszłości możliwości inwestycyjne. W celu poprawy kondycji finansowej i warunków rozwoju społeczności lokalnej, Gmina zmuszona będzie podnieść efektywność wydatków oraz zadbać o zwiększenie dochodów budżetowych, w tym zintensyfikować współpracę z innymi samorządami. Zakładany od początku 2016 roku znaczący wzrost dochodów z podatku od nieruchomości (związany z planowaną farmą wiatrową) – w ocenie NIK – wydaje się zaś mało realny do osiągnięcia, biorąc pod uwagę obecne zaawansowanie procesu inwestycyjnego².

¹ Mariusz Korzeniewski jest Wójtem Wyszek od 8 grudnia 2014 r. Od 15 kwietnia 1999 r. do 8 grudnia 2014 r. Wójtem Gminy był Ryszard Perkowski.

² W niniejszej kontroli Najwyższa Izba Kontroli stosuje ocenę opisową.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ogólna charakterystyka Gminy

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011–2014 powierzchnia Gminy Wyszki (Gmina) nie uległa zmianie i wynosiła 206,5 km², natomiast liczba ludności systematycznie zmniejszała się. Według danych z ewidencji ludności w 2014 roku zameldowanych było 4.763 mieszkańców wobec 4.864 w 2011 roku. Stanowiło to o ponad 10% mniej niż w 2000 roku (5.479). Systematyczny spadek ludności wynikał przede wszystkim z migracji (przewagi osób wymeldowujących się w stosunku do zameldowań) oraz utrzymującego się ujemnego salda urodzeń/zgonów. W strukturze ludności Gminy dominowały osoby w wieku produkcyjnym – stanowiły ok. 56% mieszkańców, zaś osób w wieku poprodukcyjnym i przedprodukcyjnym było odpowiednio ok. 24% i 20% (w stosunku do 2000 roku znacząco zmniejszyły się przy tym grupa osób w wieku przedprodukcyjnym)³. Ww. dane istotnie odbiegały jednak od danych pochodzących z innych źródeł, tj. publikowanych przez Główny Urząd Statystycznych (GUS) oraz oświadczeń mieszkańców składanych na potrzeby prowadzonej gospodarki odpadami. Według najnowszych danych GUS (z końca 2013 roku), uwzględniających m.in. przemeldowania czasowe, liczba mieszkańców była o 2,8% mniejsza (wynosiła 4.651 osób), zaś według oświadczeń mieszkańców składanych na potrzeby gospodarki odpadami na koniec 2014 roku na terenie Gminy przebywały jedynie 3.453 osoby (o 27,5% mniej). Liczba podmiotów z terenu Gminy w rejestrze REGON wzrosła ze 166 w 2011 roku do 186 w 2013 roku (dominowały podmioty z sektora rolniczego i budowlanego)⁴, a odsetek zarejestrowanych bezrobotnych wśród osób w wieku produkcyjnym (5%–6%) odpowiadał poziomowi powiatu bielskiego⁵. Zdaniem Zastępcy Wójta T. Wielanowskiego faktyczna liczba mieszkańców z pewnością nie przekraczała pięciu tysięcy, zaś najlepszym źródłem w tym zakresie (biorąc pod uwagę duży odpływ osób w wieku produkcyjnym w poszukiwaniu zatrudnienia do ośrodków miejskich bądź zagranicę) są właśnie ww. oświadczenia. Zastępca Wójta dodał także, że specyfiką Gminy jest niski poziom zagęszczenia ludności,⁶ utrudniający realizację inwestycji infrastrukturalnych i wymuszający skupienie się przede wszystkim na modernizacji dróg.

(dowód: akta kontroli str. 5-8, 86)

2. Przygotowanie organizacyjne oraz koszty obsługi zadań publicznych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2011–2014 Urząd prowadził obsługę zadań (zarówno własnych, jak i zleconych⁷) w pełnym wymiarze czasu pracy. Poza tradycyjną drogą załatwiania spraw, stopniowo wprowadzano także możliwość załatwiania niektórych usług za pomocą Internetu (począwszy od 2011 roku interesanci mieli możliwość złożenia skarg bądź wniosków, od 2012 roku dopisania do spisu wyborców, zaś od 2014 roku złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami i wystąpienia o zezwolenie na sprzedaż alkoholu). W praktyce klienci nie korzystali jednak z tego udogodnienia. W badanym okresie mieszkańcy Gminy nie mieli dostępu do tzw. Internetu szerokopasmowego, gdyż – jak wyjaśnił Zastępca Wójta T. Wielanowski – projekt ten jest w trakcie realizacji, Gmina udostępniła nieruchomości do rozmieszczenia niezbędnej infrastruktury i nie posiada

³ Na koniec 2014 roku wśród zameldowanych było 2.676 osób w wieku produkcyjnym, 1.147 osób w wieku poprodukcyjnym i 940 osób w wieku przedprodukcyjnym. Dla porównania w 2000 roku było to odpowiednio: 2.795, 1.258 oraz 1.426 osób.

⁴ W przeliczeniu na 10 tys. ludności najnowsze dane GUS z końca 2013 roku wskazywały m.in. na funkcjonowanie 400 podmiotów gospodarki narodowej i 307 osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, co było znacznie poniżej poziomu w powiecie bielskim (odpowiednio 664 i 526 podmiotów).

⁵ Liczba zarejestrowanych bezrobotnych wynosiła: 139 osób w 2011 roku, 137 osób w 2012 roku, 175 osób w 2013 roku i 134 osoby w 2014 roku. Przeważały przy tym osoby długotrwale bezrobotne (70-85 ww. osób).

⁶ Na 31 grudnia 2014 r. ludność Gminy zamieszkiwała 59 miejscowości, z których żadna nie przekraczała tysiąca osób, zaś największymi były: Strabla (511 mieszkańców), Wyszki (366 mieszkańców), Pulsze (307 mieszkańców) i Topczewo (233 mieszkańców).

⁷ W ramach zadań zleconych Urząd m.in. wydał kolejno: 276, 317, 370 oraz 437 dowodów osobistych – koszty obsługi tego procesu w przeliczeniu na mieszkańca wyniosły: 0,96 zł w 2011 roku, 0,99 zł w 2012 roku, 1 zł w 2013 roku oraz 1,09 zł w 2014 roku, a także zarejestrował w ewidencji działalności kolejno: 17, 15, 20 i 17 podmiotów – koszty obsługi tego procesu w przeliczeniu na mieszkańca wyniosły: 0,30 zł w 2011 roku, 0,38 zł w 2012 roku, 0,34 zł w 2013 roku i 0,21 zł w 2014 roku.

informacji od instytucji koordynującej projekt (Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku) o terminie uruchomienia usługi dla mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 9-32, 86)

2.2. Koszty osobowe (wynagrodzeń z pochodnymi) utrzymania administracji samorządowej w przeliczeniu na jednego mieszkańca Gminy systematycznie rosły i wynosiły: 1.260,9 zł w 2011 roku (łącznie 6.133 tys. zł, co stanowiło ok. 37% wydatków ogółem), 1.269,5 zł w 2012 roku (6.140,4 tys. zł – ok. 37% wydatków ogółem), 1.314 zł w 2013 roku (6.286,3 tys. zł – ok. 44% wydatków ogółem) oraz 1.405,8 zł w 2014 roku (6.695,8 tys. zł – ok. 40% wydatków ogółem)⁸. Według Zastępcy Wójta T. Wielanowskiego wzrost ten wynikał głównie z rosnących kosztów osobowych w oświacie (nauczycieli i pozostałego personelu), wynoszących: 3.976,3 tys. zł w 2011 roku, 3.939,4 tys. zł w 2012 roku, 4.134,2 tys. zł w 2013 roku oraz 4.354,2 tys. zł w 2014 roku. Zdaniem dyrektorów szkół przyczyny były wyłącznie obiektywne, tj. podnoszenie wynagrodzeń w związku z awansami zawodowymi nauczycieli, wypłacanie wymaganych przepisami świadczeń stażowych bądź zwiększanie w niezbędnym zakresie personelu. (dowód: akta kontroli str. 33, 92, 99-111, 388)

Koszty utrzymania Urzędu w przeliczeniu na jednego mieszkańca Gminy wynosiły w poszczególnych latach: od 264 zł (ogółem 1.261,3 tys. zł w 2012 roku) do 310 zł (1.508 tys. zł w 2011 roku oraz 1.477,6 tys. zł w 2014 roku), zaś obsługi Rady Gminy od 9 zł (43,9 tys. zł w 2013 roku) do 11 zł (55,3 tys. zł w 2011 roku oraz 52,8 tys. zł w 2014 roku).

(dowód: akta kontroli str. 33, 172, 228, 284, 342)

2.3. W okresie objętym kontrolą Urząd zapewnił wymagany poziom obsługi klienta, gdyż m.in.:

- jakość świadczonych usług nie była wielokrotnie kwestionowana przez klientów (nie składano odwołań bądź protestów w żadnym z 26 obsługiwanych w tym okresie postępowań o zamówienie publiczne, zaś ani jedna z czterech otrzymanych skarg nie okazała się zasadna),
- zadbano o spełnianie wymogów dotyczących kwalifikacji, przygotowania zawodowego oraz podnoszenia kompetencji pracowników odpowiadających za kluczowe zadania, w tym: inwestycje, podatki lokalne, ochronę środowiska oraz zagospodarowanie przestrzenne,
- terminowo prowadzono postępowania podatkowe i dotyczące wydawania warunków zabudowy,⁹ a wnioskodawcy jedynie dwukrotnie odwołali się od decyzji wydanych przez Urząd (w pierwszym przypadku organ II instancji podtrzymał zaskarżoną decyzję, w drugiej sprawie postępowanie w części zostało umorzone, a w pozostałym zakresie zawieszono do chwili rozstrzygnięcia sądowego). (dowód: akta kontroli str. 34-41)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Gmina prawidłowo przygotowana była do obsługi zadań publicznych. Uwagę zwraca jednak wzrost kosztów utrzymania administracji samorządowej.

3. Zaspokojenie potrzeb mieszkańców w zakresie infrastruktury komunalnej

Opis stanu
faktycznego

Posiadana infrastruktura komunalna umożliwiała wykonywanie zadań publicznych w podstawowym zakresie, a podejmowane w latach 2011–2014 działania służyły zabezpieczeniu bądź stopniowej modernizacji i rozbudowie tego majątku. Infrastruktura w dalszym ciągu była jednak niewystarczająca w stosunku do potrzeb mieszkańców oraz odbiegała od średniej w województwie podlaskim:

⁸ Dla porównania w 2000 roku koszty utrzymania administracji Gminy w przeliczeniu na jednego jej mieszkańca wynosiły 715,8 zł (łącznie 3.921,9 tys. zł – co stanowiło ok. 55% wydatków ogółem).

⁹ Analizą objęto 17 (14%) postępowań wszczętych na wniosek podatników oraz siedem (10%) dotyczących wydania decyzji o warunkach zabudowy z lat 2013-2014.

1. Stan techniczny dróg gminnych w większości był zadawalający, przy czym na koniec 2010 roku zaledwie 8 km (11%) tych dróg (spośród 73,1 km posiadanych) było utwardzonych bitumicznie, a pozostałe 65,1 km odcinków posiadało nawierzchnię żwirową, gruntową bądź brukowcową. Kolejne 6,9 km tych dróg zmodernizowano w okresie objętym kontrolą (na koniec 2014 roku Gmina posiadała 20,4% dróg gminnych z nawierzchnią bitumiczną, a w stosunku do powierzchni dysponowano 0,35 km/km² – dla porównania wg GUS średnia dla województwa podlaskiego wynosiła 1,8 km/km²). Gmina nie dysponowała innymi dobrymi połączeniami komunikacyjnymi z ościennymi miejscowościami (nie występowała jakakolwiek droga krajowa, łączna długość dwóch odcinków dróg wojewódzkich wynosiła 14,6 km, a dróg powiatowych 113,3 km – w stosunku do posiadanej powierzchni w latach 2011-2014 Gmina posiadała 0,55 km/km² dróg powiatowych i 0,07 km/km² dróg wojewódzkich; jedyna linia kolejowa Białystok – granica Państwa przebiegała zaledwie przez 3 km Gminy, a stan techniczny tych torów był zły) oraz nie wspierała finansowo przewoźników w celu zwiększenia dostępności do transportu zbiorowego. Zdaniem Zastępcy Wójta T. Wielanowskiego, w przypadku dróg gminnych nie ma potrzeby asfaltowania każdego odcinka, a zakres ich modernizacji był stosunkowo niewielki, ponieważ większe miejscowości połączone są drogami powiatowymi i skupiano się na dofinansowywaniu remontów tych obiektów (co szerzej omówiono w pkt 7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Dodał także, że coraz więcej osób dysponuje własnymi środkami transportu, a Gminy nie stać na dotowanie przewoźników obsługujących jedynie niewielką grupę mieszkańców.
2. Nie posiadano komunalnej oczyszczalni ścieków¹⁰, a użytkowane odcinki kanalizacji sanitarnej (łącznie 10,2 km) obsługiwały jedynie 560 mieszkańców trzech peryferyjnie położonych miejscowości (Kamienny Dwór, Wólka Topczewska i Topczewo). Udział mieszkańców Gminy korzystających z sieci kanalizacyjnej wynosił tylko ok. 12%, podczas gdy według GUS wskaźnik ten w powiecie bielskim wynosił 49,6%, a w całym województwie podlaskim – 62,1%. Według Zastępcy Wójta T. Wielanowskiego zastosowana technologia (system ciśnieniowy) oraz przesyłanie ścieków na znaczną odległość (w oparciu o infrastrukturę sąsiednich gmin) skutkowało wysokimi kosztami opłat za ścieki¹¹, które zniechęcały kolejnych mieszkańców do przyłączania się do sieci, a władze do kontynuowania tych inwestycji.
3. Nie dysponowano jakimikolwiek lokalami socjalnymi, a komunalny zasób mieszkaniowy¹² systematycznie się zmniejszał. Zastępca Wójta T. Wielanowskiego wyjaśnił, że Gmina nie posiadała i nie posiada lokali na cele socjalne, a także nie zamierza inwestować w takie obiekty (na wypadek zdarzeń nadzwyczajnych Gmina dysponuje niezasiedlonym mieszkaniem komunalnym w Topczewie).
4. Poza utworzeniem od grudnia 2012 roku do sierpnia 2014 roku tzw. Punktu Biomasażu (co szerzej omówiono w pkt 4.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) Gmina nie rozszerzała mieszkańcom oferty sportowo-rekreacyjnej. Według Zastępcy Wójta T. Wielanowskiego, biorąc pod uwagę sytuację demograficzną, infrastruktura przyszkolna (przede wszystkim boiska i sale gimnastyczne w Wyszkach, Topczewie i Strabli) wydaje się wystarczająca. Dodał, że Gmina corocznie dofinansowywała działalność miejscowej drużyny piłki nożnej (UKS Iskra), a w 2010 roku podjęła próbę zagospodarowania terenu z utworzeniem niezbędnej infrastruktury rekreacyjnej na plaży w m. Strabla-Łyse (ostatecznie projekt nie zakwalifikował się do dofinansowania, a Gmina nie przystąpiła do jego samodzielnej realizacji).

(dowód: akta kontroli str. 42-83, 87-90, 93)

¹⁰ Gmina posiadała jedynie lokalną oczyszczalnię ścieków o przepustowości 11 m³/dobę, obsługującą siedzibę Zespołu Szkół w Wyszkach i sąsiadujący budynek mieszkalny.

¹¹ Na przykład obowiązująca dla odbiorców do maja 2014 roku cena brutto odprowadzenia m³ ścieków wynosiła 5,51 zł, zaś faktyczne koszty 17,88 zł/m³ (różnicę w wysokości 12,37 zł/m³ dopłacała Gmina).

¹² Komunalny zasób mieszkaniowy zmniejszył się z 18 mieszkań (o średniej pow. 56,8 m²) w 2011 roku do 12 mieszkań (o średniej pow. 46,1 m²) w 2014 roku (w 2000 roku Gmina dysponowała 49 mieszkaniem komunalnymi o średniej powierzchni 51,8 m²).

W okresie objętym kontrolą Gmina znacząco poprawiła i w dużej mierze zaspokoiła potrzeby wodociągowe i integracji społeczności lokalnych.

Na koniec 2011 roku długość sieci wodociągowej na terenie Gminy wynosiła 126,6 km. Podłączonych było do niej ok. 99,4% mieszkańców, tj. powyżej średniej dla powiatu bielskiego (89,7%) i województwa podlaskiego (87,9%). Po zakończeniu w 2012 roku kolejnej inwestycji wodociągowej (odcinek Wyszki – Wyszki Kolonia o długości 1,3 km) poza dostępem do tej infrastruktury pozostały jedynie cztery gospodarstwa (łącznie 15 osób), a ww. wskaźnik wzrósł do 99,7%. Zastępca Wójta T. Wielanowski wyjaśnił, że w praktyce Gmina została w pełni zwodociągowana, a w przyszłości nie są planowane kolejne tego typu inwestycje (wszystkie cztery gospodarstwa nieposiadające podłączenia zlokalizowane były w zabudowie kolonijnej, a o ich przyłączenie mieszkańcy nie wnioskowali).

W celu integracji społeczności lokalnych zmodernizowano świetlice wiejskie w Godziebach, Samułkach Dużych, Topczewie i Pulszach. Gminie nie udało się natomiast przeprowadzić analogicznej inwestycji na obiekcie w Wyszkach, który docelowo zakładany był również na nową siedzibę Gminnego Centrum Biblioteczno-Kulturalnego w Wyszkach – zlokalizowanego aktualnie na powierzchni piwnicznej Zespołu Szkół w Wyszkach.

(dowód: akta kontroli str. 44-46, 87)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Gmina, mimo znacznego rozproszenia ludności (59 miejscowości) i trudności związanych z rozbudową kanalizacji sanitarnej, poza udostępnieniem posiadanej dokumentacji technicznej, nie wspierała mieszkańców w tworzeniu przydomowych oczyszczalni ścieków¹³. Zastępca Wójta T. Wielanowski wyjaśnił, że przyczyną była dotychczasowa wizja rozbudowy infrastruktury sanitarnej nakreślona przez Radę Gminy, która w niedalekiej przyszłości może być diametralnie zmieniona, a obecnie Urząd rozpoznaje zapotrzebowanie mieszkańców na obiekty przydomowe (do zakończenia niniejszej kontroli pozytywne deklaracje złożyło 61 mieszkańców).

(dowód: akta kontroli str. 44, 84-85, 87-88)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie stopniowe rozbudowywanie infrastruktury komunalnej.

4. Realizacja zadań w zakresie oświaty, kultury, pomocy społecznej, opieki zdrowotnej oraz ochrony zwierząt

Opis stanu
faktycznego

4.1. W latach 2011–2014 wydatki Gminy na oświatę wynosiły kolejno: 5.949 tys. zł, 5.514,7 tys. zł, 5.331,4 tys. zł i 6.222,3 tys. zł¹⁴, z czego środki własne Gminy stanowiły ok. 37%–45%¹⁵. Gmina, dostosowując sieć publicznych placówek do zmieniającej się sytuacji demograficznej, zlikwidowała w sierpniu 2011 roku Szkołę Podstawową w Falkach¹⁶, co skutkowało m.in. obniżeniem wydatków na oświatę w dwóch kolejnych latach. Po jej likwidacji realizacją zadań oświatowych zajmowały się trzy szkoły:

1. Zespół Szkół w Wyszkach¹⁷, na którego utrzymanie Gmina przeznaczala rocznie od 2.499,7 tys. zł w 2011 roku do 2.820,9 tys. zł w 2014 roku. Do placówki tej

¹³ Mieszkańcy Gminy do końca 2010 roku zbudowali w oparciu o własne środki finansowe 20 przydomowych oczyszczalni ścieków, w okresie objętym kontrolą powstały kolejne cztery takie obiekty.

¹⁴ Wzrost wydatków na oświatę w 2014 roku wynikał w znacznej mierze z przeznaczenia 586,9 tys. zł na modernizację miejscowych oddziałów przedszkolnych. Wydatki na oświatę stanowiły w badanych latach ok. 33,8%–39,7% wydatków Gminy (dla porównania w 2000 roku wynosiły one 3.539,5 tys. zł, tj. 49,9% wydatków ogółem).

¹⁵ Otrzymywana przez Gminę subwencja oświatowa wynosiła w latach 2011–2014 kolejno: 3.343,3 tys. zł, 3.399 tys. zł, 3.381 tys. zł oraz 3.413 tys. zł i pokrywała ok. 55%–63% wydatków oświatowych.

¹⁶ Budynek zajmowany przez Szkołę Podstawową w Falkach oddany został do użytku w 1990 roku, zaś w 2000 roku przeszedł modernizację kotłowni. W ostatnim roku szkolnym do Szkoły Podstawowej w Falkach uczęszczało 38 uczniów i 12 wychowanków oddziału przedszkolnego, których przyjęły Szkoła Podstawowa w Topczewie i Zespół Szkół w Wyszkach.

¹⁷ W skład Zespołu Szkół w Wyszkach wchodziły: Szkoła Podstawowa (z oddziałem przedszkolnym) i Gimnazjum.

uczęszczało kolejno: 168, 152, 140 i 114 gimnazjalistów, 132, 127, 120 i 139 uczniów oraz 38, 69, 59 i 41 wychowanków oddziału przedszkolnego. Roczny koszt kształcenia gimnazjalisty wynosił od 9,4 tys. zł (w 2011 roku) do 15,4 tys. zł (w 2014 roku), ucznia od 5,2 tys. zł (w 2011 roku) do 5,9 tys. zł (w 2013 roku), zaś wychowanka od 2,3 tys. zł (w 2012 roku) do 5 tys. zł (w 2014 roku). Liczba nauczycieli na 100 uczniów w tej szkole wynosiła od 8,60 (w 2012 roku) do 9,95 (w 2014 roku), a dowożonych dzieci zmniejszyła się z 275 w 2011 roku do 229 w 2014 roku.

2. Szkoła Podstawowa w Topczewie (z oddziałem przedszkolnym), na której utrzymanie Gmina przeznaczała rocznie od 988,6 tys. zł w 2011 roku do 1.450 tys. zł w 2012 roku. Do placówki tej uczęszczało kolejno: 69, 74, 77 i 83 uczniów oraz 49, 40, 38 i 44 wychowanków. Roczny koszt kształcenia ucznia wynosił od 12,8 tys. zł (w 2013 roku) do 17,8 tys. zł (w 2012 roku), a wychowanka od 1,5 tys. zł (w 2011 roku) do 4,5 tys. zł (w 2014 roku). Liczba nauczycieli na 100 uczniów w tej szkole wynosiła od 12,7 (w 2012 roku) do 14,5 (w 2011 roku), a dowożonych dzieci zwiększyła się z 62 w 2011 roku do 72 w 2014 roku.
3. Szkoła Podstawowa w Strabli (z oddziałem przedszkolnym), na której utrzymanie Gmina przeznaczała rocznie od 869,1 tys. zł w 2011 roku do 1.168,3 tys. zł w 2014 roku. Do placówki tej uczęszczało kolejno: 62, 62, 63 i 59 uczniów oraz 19, 20, 14 i 18 wychowanków. Roczny koszt kształcenia ucznia wynosił od 13 tys. zł (w 2011 roku) do 17,4 tys. zł (w 2014 roku), a wychowanka od 3,3 tys. zł (w 2011 roku) do 9,4 tys. zł (w 2013 roku). Liczba nauczycieli na 100 uczniów w tej szkole wynosiła od 14 (w 2012 roku) do 15,9 (w 2014 roku)¹⁸, a dowożonych dzieci zmniejszyła się z siedmiu w 2011 roku do czterech w 2014 roku¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 95-111, 177-186, 232-240, 289-295, 346-355, 398)

Skuteczność kształcenia (mierzona średnią ocen/punktów z egzaminów zewnętrznych) w latach 2011–2014 utrzymywała się:

- w gminnych szkołach podstawowych na poziomach: „średni” bądź „niżej średni”²⁰ i wynosiła kolejno: 56%, 54%, 53% i 55%. Była ona zatem niższa od osiągniętej w powiecie bielskim, która wynosiła odpowiednio: 63%, 57%, 57% i 62% i w województwie podlaskim (kolejno: 64%, 58%, 60% i 65%),
- w gimnazjum na poziomach „średni”, „niżej średni” oraz „niski” i wynosiła w tych latach odpowiednio: 47%–50%, 37,8%–84,5%, 39,6%–57,8% i 34,7%–61,3%. Wskaźnik ten w powiecie bielskim wynosił odpowiednio: 46%–54%, 40,4%–83,9%, 43%–77,8% i 44,7%–69,3%, zaś w województwie podlaskim kolejno 48%–57%, 46,3%–73,3%, 38,8%–70,4% i 47%–68,5%. Na przestrzeni ww. lat polepszyły się wyniki części językowej, natomiast pogorszyły wyniki części humanistycznej oraz matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego. (dowód: akta kontroli str. 112-113)

4.2. Jednostką odpowiedzialną za bieżącą realizację zadań kulturalnych w Gminie było Gminne Centrum Biblioteczno-Kulturalne w Wyszkach (GCBK)²¹, które m.in. gromadziło oraz udostępniało materiały biblioteczne i informacyjne. Na wyposażeniu obu czytelni bibliotecznych znajdowało się siedem (Wyszki) i trzy (Strabla) stanowiska komputerowe z bezpłatnym dostępem do Internetu dla mieszkańców. Mimo corocznie ponoszonych wydatków na „nowości wydawnicze” (od 3,5 tys. zł do 7,2 tys. zł) i powiększenia

¹⁸ Wzrost liczby nauczycieli na 100 uczniów we wszystkich trzech szkołach gminnych wynikał głównie ze zmniejszania się liczby uczniów.

¹⁹ Gmina zapewniała miejsca w oddziałach przedszkolnych dla wszystkich dzieci w wieku od 3 do 6 lat, a liczebność oddziałów w klasach I–III we wszystkich trzech szkołach podstawowych nie przekraczała 26 uczniów. W okresie objętym kontrolą nie łączono oddziałów w ww. szkołach. Dla porównania w 2000 roku Gmina posiadała siedem szkół podstawowych oraz gimnazjum, do których uczęszczało 706 uczniów.

²⁰ Okręgowa Komisja Egzaminacyjna w Łomży (OKE) posługiwała się następującą skalą średnich wyników: niski, niżej średni, średni, wyżej średni i wysoki.

²¹ W latach 2011–2013 na terenie Gminy funkcjonowały dwie współpracujące ze sobą instytucje kultury: Gminna Biblioteka Publiczna w Wyszkach (z filią w Strabli) oraz Gminny Ośrodek Kultury, Sportu i Turystyki w Wyszkach, na bazie których od 1 stycznia 2014 r. utworzono GCBK.

księgozbiorów (z 10,4 tys. do 11 tys. woluminów w Wyszkach oraz z 7,3 tys. do 7,5 tys. w Strabli), zmniejszyła się zarówno liczba czytelników (z 533 osób w 2011 roku do 438 osób w 2014 roku), jak i wypożyczeń (z 11,4 tys. w 2011 roku do 6,8 tys. w 2014 roku).

Poza bieżącą ofertą kulturalno-rekreacyjną (Klub Seniora, siłownia, bilard, tenis stołowy itp.) GCBK zorganizowało mieszkańcom szereg imprez okolicznościowych i festynów plenerowych. (dowód: akta kontroli str. 114-118, 196-204, 251-258, 309-314, 375-379)

Wydatki Gminy na kulturę systematycznie rosły i wynosiły kolejno: 336,7 tys. zł, 432,5 tys. zł, 486,3 tys. zł oraz 822,1 tys. zł²². Wzrost tych wydatków w znacznej mierze związany był ze stopniowym uruchamianiem kolejnych zadań inwestycyjnych (modernizacji poszczególnych świetlic wiejskich). Dotacje Gminy na realizację bieżących zadań GCBK pozostawały na zbliżonym poziomie i wynosiły: 245 tys. zł w 2011 roku, 303,2 tys. zł w 2012 roku, 278,3 tys. zł w 2013 roku i 270 tys. zł w 2014 roku. Jednostka ta w celu rozszerzenia oferty kulturalno-rekreacyjnej rokrocznie pozyskiwała także niewielkie środki ze źródeł zewnętrznych (darowizny, sponsoring itp.): 21 tys. zł w 2011 roku, 25,9 tys. zł w 2012 roku, 26,9 tys. zł w 2013 roku oraz 20,1 tys. zł w 2014 roku.

(dowód: akta kontroli str. 176, 196, 200, 231, 251, 255, 288, 309, 312, 345, 375, 398)

4.3. W okresie objętym kontrolą systematycznie zwiększały się wydatki Gminy na pomoc społeczną, które wynosiły kolejno: 2.552,7 tys. zł, 2.637,3 tys. zł, 2.680,1 tys. zł oraz 2.890,3 tys. zł²³, z czego udział środków własnych Gminy wynosił od 11,1% (w 2013 roku) do 20,5% (w 2011 roku)²⁴. W celu realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, utworzono Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wyszkach (GOPS), któremu poza środkami budżetowymi udało się także pozyskać niewielkie środki zewnętrzne (26,4 tys. zł w 2013 roku i 29,2 tys. zł w 2014 roku²⁵). Pomimo wzrastających wydatków, zmniejszyła się liczba mieszkańców korzystających przynajmniej z jednej formy pomocy (z 872 osób, tj. 17,9% mieszkańców w 2011 roku do 803 osób, tj. 16,9% w 2014 roku), na co zasadniczy wpływ miała zmiana kryteriów uprawniających do świadczeń rodzinnych, dodatków mieszkaniowych²⁶ oraz zmniejszone zapotrzebowanie mieszkańców na dożywanie. Znacznie wzrosły natomiast liczba świadczeniobiorców (z 25 w 2011 roku do 36 w 2014 roku) i wydatki funduszu alimentacyjnego (z 69,2 tys. zł w 2011 roku do 156,8 tys. zł w 2014 roku). Zdaniem Zastępcy Wójta T. Wielanowskiego Gmina miała stosunkowo niewielki wpływ na wielkość wydatkowanych środków na te cele, ponieważ większość świadczeń uzależniona jest od spełniania kryteriów ustawowych, a nie decyzji władz samorządowych. Zauważalnym problemem w Gminie – w ocenie Zastępcy Wójta – był natomiast wyższy od przeciętnego wskaźnik osób występujących o pomoc społeczną wśród nowo zamieszkałych. (dowód: akta kontroli str. 45, 88-89, 119-124, 398)

Współpraca Gminy z organizacjami pozarządowymi (m.in. Caritasem i Fundacją Domów Kultury Prawosławnej) w ramach realizacji lokalnej polityki społecznej ograniczała się do weryfikacji dochodów osób zgłaszających się do bezpłatnego dożywania i kierowania ich do ww. organizacji obsługujących te programy. W poszczególnych latach skierowania takie otrzymało: 384, 268, 349 i 355 osób. Według Zastępcy Wójta T. Wielanowskiego Gmina była zainteresowana współpracą, jednak poza instytucjami przykościelnymi inne organizacje pozarządowe nie działały na tym terenie. (dowód: akta kontroli str. 88-89, 120)

²² Wydatki na kulturę stanowiły ok. 2,1%–4,9% wydatków ogółem (dla porównania wydatki na ten cel w 2000 roku wynosiły 31,5 tys. zł i stanowiły 0,4% wydatków ogółem).

²³ W przeliczeniu na jednego mieszkańca kolejno: 524,8 zł, 545,2 zł, 560,2 zł i 606,8 zł. Wydatki na politykę społeczną stanowiły w badanych latach ok. 15,5%–18,9% wydatków Gminy (dla porównania wydatki na ten cel w 2000 roku wynosiły 466,4 tys. zł, tj. 6,6% wydatków ogółem).

²⁴ Ze środków własnych wydatkowano w latach 2011–2014: 522,9 tys. zł, 450,2 tys. zł, 297,7 tys. zł oraz 485,7 tys. zł.

²⁵ Ze środków na pomoc społeczną, w ramach projektu skierowanego do 24 osób długotrwale bezrobotnych i korzystających z pomocy społecznej, zorganizowano kursy i sześciomiesięczne staże zawodowe (m.in. na spawaczy, piekarzy-ciastkarzy i handlowców).

²⁶ W latach 2011–2014 Gmina wypłaciła 77, 38, 43 i 46 dodatków mieszkaniowych (dla porównania w 2000 roku wypłaconych zostało 367 tego rodzaju świadczeń).

4.4. W latach 2011–2014 Gmina przeznaczala niewielkie środki na opiekę zdrowotną mieszkańców, wynoszące w kolejnych z tych lat: 33,8 tys. zł, 25,4 tys. zł, 51,9 tys. zł oraz 63,6 tys. zł²⁷. Wykorzystano je na przeciwdziałanie zjawiskom alkoholizmu i narkomanii (m.in. organizowano turnusy wypoczynkowe oraz zajęcia socjoterapeutyczne i sportowe dla dzieci), a także dwukrotnie dofinansowała (kwotą 12 tys. zł) zakup sprzętu medycznego dla SP ZOZ w Bielsku Podlaskim. Poza bieżącą ofertą GOPS, Gmina nie realizowała w latach objętych kontrolą lokalnych programów polityki zdrowotnej i prorodzinnej, co – jak wyjaśnił Zastępca Wójta T. Wielanowski – wynikało ze skromnych możliwości budżetowych. Zastępca Wójta wskazał przy tym, że współpracowano z lokalnym NZOZ-em, którego przedstawiciele posiadali pełne rozeznanie potrzeb zdrowotnych mieszkańców i służyli wsparciem merytorycznym w tym zakresie, a dodatkowym działaniem Gminy w tym obszarze było utworzenie w GCBK Punktu Biomasażu²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 89, 121, 398)

4.5. Rada Gminy terminowo uchwałała programy opieki nad bezdomnymi zwierzętami (które zawierały wymagane elementy), a także corocznie zabezpieczała środki finansowe na ich realizację (po 10 tys. zł). W dniu 11 sierpnia 2014 r. Gmina podpisała umowę na zapewnienie opieki dla bezdomnych zwierząt na okres trzech najbliższych lat. W 2014 roku Gmina wydatkowała na ten cel 2,4 tys. zł, z czego: 1,2 tys. zł przeznaczono na wysterylizowanie siedmiu zwierząt, 1,1 tys. zł na opłacenie ryczałtu dla podmiotu oferującego gotowość odbioru zwierząt oraz 0,1 tys. zł na psią karmę. Według Zastępcy Wójta T. Wielanowskiego problem bezdomności zwierząt w Gminie ma charakter marginalny i wynika najczęściej z nieodpowiedzialności osób z zewnątrz (podrzucania psów pod miejscowe osady rolnicze), a w przypadku zaistnienia był on na bieżąco rozwiązywany.

(dowód: akta kontroli str. 87, 125-148)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż:

1. Mimo wzrastających wydatków na oświatę oraz niższej od średniej wojewódzkiej skuteczności kształcenia w miejscowych szkołach, Gmina:
 - nie uchwałała stypendiów motywacyjnych dla uczniów,
 - ponosiła stosunkowo niewielkie (w stosunku do planu) wydatki z tytułu dokształcania i doskonalenia nauczycieli²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 177-184, 233-239, 289-294, 347-354)

Zastępca Wójta T. Wielanowski wyjaśnił, iż Gmina przed 2011 rokiem posiadała system motywacyjny dla najzdolniejszej młodzieży, jednak ze względu na trudną sytuację budżetową wycofano się z tego zadania. Jeśli chodzi o poziom dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli to zależał on w pełni od dyrektorów szkół, którzy w latach 2011–2014 posiadali stosowne upoważnienia do stosowania przesunięć między paragrafami wydatkowymi.

(dowód: akta kontroli str. 572-573)

2. W niektórych pozycjach wydatków porównywalnych jednostek oświatowych występowały istotne rozbieżności. Na przykład w latach 2011–2014 wydatki na energię Szkoły Podstawowej w Strabli wynosiły rokrocznie ok. 69,7 tys. zł – 79,3 tys. zł, zaś w Szkole Podstawowej w Topczewie jedynie 9,7 tys. zł – 13,4 tys. zł na rok.

(dowód: akta kontroli str. 177-184, 233-239, 289-294, 347-354)

²⁷ Wydatki na ochronę zdrowia stanowiły ok. 0,2%–0,4% wydatków ogółem Gminy (wydatki na ten cel w 2000 roku wynosiły 75,6 tys. zł, tj. 1,1% wydatków ogółem).

²⁸ Punkt Biomasażu funkcjonował od grudnia 2012 roku do sierpnia 2014 roku i zapewnił bezpłatną obsługę dla ok. 100 mieszkańców Gminy. Został zlikwidowany na skutek rezygnacji wykwalifikowanego pracownika.

²⁹ Na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli Gmina wydatkowała: 11,3 tys. zł z zaplanowanych 22,8 tys. zł w 2011 roku, 14,1 tys. zł z 28,7 tys. zł w 2012 roku, 8,3 tys. zł z 18,1 tys. zł w 2013 roku oraz 6,9 tys. zł z 12,9 tys. zł w 2014 roku.

Zastępca Wójta T. Wielanowski wyjaśnił, iż problem wydatków na energię w SP w Strabli został zidentyfikowany przez Gminę i wynikał z dotychczasowych cen gazu (dostarczanego w ramach kosztownego systemu pozasieciowego), a podjęte negocjacje dają nadzieję na ich obniżenie nawet o połowę. W SP w Topczewie system ogrzewania oparto zaś na innym nośniku (pellet), a wpływ na dysproporcje kosztów miała także niedawna termomodernizacja obiektu szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 572-573)

3. Gmina w 2014 roku nie zawarła z uprawnionym podmiotem umowy na odławianie bezdomnych zwierząt, a od stycznia do sierpnia 2014 roku umowy na zapewnienie opieki dla bezdomnych zwierząt (ze schroniskiem). Zgodnie z § 7pkt 1-2 Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami na 2014 rok³⁰, przewidziano odławianie i przekazywanie takich zwierząt do schroniska (czynności te wykonywać miały podmioty uprawnione przez Gminę), zaś poprzednia umowa wygasła z końcem 2013 roku.

(dowód: akta kontroli str. 128-133, 139-144)

Zastępca Wójta T. Wielanowski wyjaśnił, iż odławianiem bezdomnych zwierząt miała zajmować się jednostka podległa (Zakład Usług Komunalnych w Wyszki), jednak w wyniku przeoczenia zadania tego nie powierzono pisemnie. Według Zastępcy Wójta, miało to o tyle niewielkie znaczenie, iż nie występowało zapotrzebowanie na odłowy i ZUK faktycznie nie przeprowadzał tych czynności. Umowy na zapewnienie opieki dla bezdomnych zwierząt zawierane były w zależności od bieżących potrzeb. Gmina posiadała umowę w 2013 roku, jednak na skutek negatywnych sygnałów dotyczących rzetelności tego podmiotu nie przedłużono jej na kolejny rok. Zastępca Wójta dodał, że powodem niepodpisania umowy na okres do września 2014 roku był brak jakichkolwiek potrzeb w tym zakresie, zaś wydatek 1,1 tys. zł wynikał wyłącznie z pozostawiania podmiotu w gotowości, a nie faktycznych kosztów obsługi tego procesu.

(dowód: akta kontroli str. 87, 93, 573)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie kultury, pomocy społecznej, opieki zdrowotnej. Niezbędne jest jednak przeanalizowanie struktury wydatków oświatowych, w celu ich racjonalizowania oraz podniesienie poziomu kształcenia w szkołach gminnych. NIK zwraca też uwagę na niedochowanie części wymogów formalnych w obszarze ochrony zwierząt.

5. Sytuacja ekonomiczno-finansowa Gminy

Opis stanu faktycznego

5.1. Dochody budżetowe Gminy w latach 2011–2014 utrzymywały się na podobnym poziomie i wynosiły odpowiednio: 15.381 tys. zł, 15.168,6 tys. zł, 15.196,8 tys. zł oraz 15.787,8 tys. zł³¹.

Przeważały dochody ze źródeł zewnętrznych (zmniejszyły się z 11.551,4 tys. zł w 2011 roku do 10.926,1 tys. zł w 2014 roku), w tym:

- subwencje, które wynosiły: 6.406,7 tys. zł w 2011 roku, 6.701,8 tys. zł w 2012 roku, 6.779,1 tys. zł w 2013 roku i 6.428,4 tys. zł w 2014 roku³²,
- dotacje z budżetu państwa na realizację zadań zleconych wyniosły w kolejnych z lat objętych kontrolą: 2.177,4 tys. zł, 2.366 tys. zł, 2.424,2 tys. zł, 2.704,6 tys. zł, a dotacje do zadań własnych: 538,7 tys. zł, 601 tys. zł, 742,9 tys. zł, 786,9 tys. zł,
- pozostałe dochody (głównie środki unijne) wynosiły: 2.428,6 tys. zł w 2011 roku, 618,3 tys. zł w 2012 roku, 283,2 tys. zł w 2013 roku i 1.006,2 tys. zł w 2014 roku.

³⁰ Uchwała Nr XXIV/290/14 Rady Gminy Wyszki z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Wyszki w 2014 roku.

³¹ Gmina w latach 2012–2014 odnotowała nadwyżki operacyjne, wynoszące kolejno: 619,7 tys. zł, 1.553,4 tys. zł i 624,3 tys. zł, natomiast w 2011 roku odnotowano deficyt operacyjny w wysokości 224,9 tys. zł.

³² Otrzymywane przez Gminę w latach 2011-2014 subwencje składały się z części: oświatowej (w poszczególnych latach: 3.343,3 tys. zł, 3.399 tys. zł, 3.381 tys. zł oraz 3.413 tys. zł), wyrównawczej (3.001,6 tys. zł, 3.190,5 tys. zł, 3.286,6 tys. zł oraz 3.015,3 tys. zł) i równoważącej (61,8 tys. zł, 112,3 tys. zł, 111,5 tys. zł oraz 0,1 tys. zł).

Znacząco zwiększyły się natomiast dochody ze źródeł własnych (z 3.829,6 tys. zł w 2011 roku do 4.861,7 tys. zł w 2014 roku). Mimo zwolnienia przez Radę Gminy³³ mieszkańców z płacenia podatku od nieruchomości za budynki mieszkalne (z wyłączeniem budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej)³⁴ oraz udzielania indywidualnych umorzeń³⁵, zwiększały się wpływy z podatków lokalnych³⁶. Było to spowodowane m.in. wprowadzeniem od 2013 roku opłat za odpady i wzrostem cen żyta, skutkujących istotnym zwiększeniem dochodów z podatku rolnego. Zwiększyły się także wpływy z podatku od nieruchomości (1.001,1 tys. zł w 2014 roku wobec 847,7 tys. zł w 2011 roku), co w dużej mierze wynikało z rezygnacji z obniżenia maksymalnych stawek tego podatku³⁷. Pozostałe dochody własne (w tym majątkowe) utrzymywały się na zbliżonym poziomie³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 149, 167, 223, 280, 337-338, 398, 421-437)

Zastępca Wójta T. Wielanowski wyjaśnił, że w kształtowaniu lokalnej polityki podatkowej decydujące zdanie posiada Rada Gminy, w której dominował pogląd o zbliżaniu stawek podatkowych do maksymalnych w przypadku działalności gospodarczej oraz w miarę możliwości obniżaniu ich dla działalności rolniczej. W przypadku podatku od środków transportowych coroczne obniżanie górnych stawek wynikało ze zbliżonej polityki prowadzonej w sąsiednich gminach oraz odpływu z Gminy kilku przedsiębiorców w latach wcześniejszych. Zapytany o inne działania podejmowane w celu zwiększenia dochodów Gminy, Zastępca Wójta wskazał na kilkukrotne nieskuteczne próby sprzedaży nieruchomości po zlikwidowanej Szkole Podstawowej w Falkach (jej wartość Gmina wyceniała na ok. 200 tys. zł) oraz trwające negocjacje z dwoma potencjalnymi inwestorami w obszarze energii wiatrowej. W trakcie kontroli NIK poziom zaawansowania ww. procesów inwestycyjnych był następujący:

- pierwszy inwestor zainteresowany wybudowaniem jednej elektrowni wiatrowej (wraz z niezbędną infrastrukturą) na nieruchomości położonej w miejscowości Wólka Pietkowska dysponował pozwoleniem na budowę wydanym 8 kwietnia 2015 r.,
- drugi inwestor zainteresowany wybudowaniem farmy wiatrowej (wraz z niezbędną infrastrukturą) w obrębie miejscowości Bujnowo, Malesze, Mierzwin Duży, Niewino Borowe, Niewino Leśne, Niewino Popławskie, Niewino Stare, Pierzchały, Pulsze, Stacewicze, Szpaki i Werpechy Stare podpisał w tej sprawie 9 maja 2012 r. list intencyjny z Gminą (inwestor w ramach współpracy i promocji wizerunku do grudnia 2013 roku m.in. przekazał na rzecz Gminy 54 tys. zł), zaś do zakończenia niniejszej kontroli uzgadniał warunki realizacji tego przedsięwzięcia w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Białymstoku.

Gmina w trakcie kontroli NIK nie posiadała obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego dla jakiegokolwiek obszaru, co Zastępca Wójta T. Wielanowski tłumaczył dysponowaniem ich dla terenu całej Gminy do czasu wejścia w życie przepisów uchylających oraz brakiem środków finansowych na opracowanie nowych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 88, 91-93, 438-470)

Ponadto w latach 2011–2014 Gmina w celu zwiększenia dochodów zbywała także zbędne składniki majątkowe, w tym nieruchomości komunalne (dochody z tego tytułu wynosiły

³³ Uchwała Nr XXI/155/09 Rady Gminy Wyszki z dnia 29 października 2009 r. w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości oraz uchwała Nr XV/163/12 Rady Gminy Wyszki z dnia 30 października 2012 r. w tej samej sprawie.

³⁴ Skutkiem zwolnienia z podatku od nieruchomości było osiągnięcie przez Gminę dochodów niższych od planowanych o: 73,9 tys. zł w 2011 roku, 85 tys. zł w 2012 roku, 94 tys. zł w 2013 roku oraz 103,8 tys. zł w 2014 roku.

³⁵ Skutkiem umorzeń podatków było osiągnięcie przez Gminę dochodów w wysokości niższej od planowanej o: 0,2 tys. zł w 2011 roku, 7,2 tys. zł w 2012 roku i 15,1 tys. zł w 2013 roku.

³⁶ Dochody Gminy z tytułu podatków lokalnych w latach 2011–2014 wynosiły kolejno: 1.577,8 tys. zł, 2.226,8 tys. zł, 2.291,9 tys. zł i 2.503,9 tys. zł.

³⁷ Gmina posiadała obniżone stawki podatku: od środków transportowych (w latach 2011–2014 ich skutki wynosiły kolejno: 20,4 tys. zł, 23,2 tys. zł, 31,5 tys. zł oraz 36,6 tys. zł), od nieruchomości (w 2011 roku skutki finansowe wyniosły 78,5 tys. zł, a w 2013 roku 32,6 tys. zł) oraz rolnego (w 2013 roku skutki finansowe wyniosły 142,9 tys. zł).

³⁸ Dla porównania dochody Gminy w 2000 roku wynosiły 6.736,4 tys. zł, z czego ze źródeł zewnętrznych pochodziło 4.069,1 tys. zł, a ze środków własnych 2.667,3 tys. zł.

odpowiednio: 100 tys. zł, 143,6 tys. zł, 155,4 tys. zł i 165,6 tys. zł). Według Zastępcy Wójta T. Wielanowskiego poza nieruchomością w Falkach i budynkiem Ośrodka Zdrowia w Topczewie (nieruchomość zaplanowana do sprzedaży na 2016 rok; jej wartość oszacowano na kilkadziesiąt tysięcy złotych), Gmina posiada jedynie pojedyncze parcele gruntowe (bądź udziały w gruntach), które nie przedstawiały znacznej wartości rynkowej.

(dowód: akta kontroli str. 91, 206, 263, 316, 383)

5.2. W okresie objętym kontrolą wydatki budżetowe Gminy (poza 2013 rokiem) utrzymywały się na zbliżonym poziomie i wynosiły: 16.425,3 tys. zł w 2011 roku, 16.419,1 tys. zł w 2012 roku, 14.160,1 tys. zł w 2013 roku oraz 16.701 tys. zł w 2014 roku. Istotny spadek (o 13,8%) wydatków w 2013 roku wynikał przede wszystkim z ograniczenia zadań inwestycyjnych na drogach (w 2012 roku wydatki na ten cel wyniosły 2.177,5 tys. zł, a w kolejnym roku 695,9 tys. zł), obniżenia kosztów: utrzymania Urzędu (z 1.449,9 tys. zł do 1.261,3 tys. zł), funkcjonowania oświaty (z 5.514,7 tys. zł do 5.331,5 tys. zł) i Zakładu Usług Komunalnych w Wyszkach (z 1.440,2 tys. zł do 1.337,9 tys. zł). Ponowny wzrost wydatków (w 2014 roku o 17,9%) wynikał m.in. ze zwiększenia wydatków na inwestycje komunalne (z 785,5 tys. zł do 2.271,2 tys. zł) oraz kosztów utrzymania oświaty (z 5.331,5 tys. zł w 2013 roku do 6.222,3 tys. zł³⁹).

Corocznie dominowały wydatki bieżące (13.815,3 tys. zł w 2011 roku, 13.806,1 tys. zł w 2012 roku, 13.374,6 tys. zł w 2013 roku i 14.429,8 tys. zł w 2014 roku), które stanowiły od 84,1% do 94,5% wydatków ogółem. Wydatki majątkowe stanowiły natomiast od 5,5% do 15,9% wydatków ogółem i wynosiły: 2.609,9 tys. zł w 2011 roku, 2.613 tys. zł w 2012 roku, 785,5 tys. zł w 2013 roku i 2.271,2 tys. zł w 2014 roku.

Wydatki inwestycyjne dotyczyły przede wszystkim:

- w 2011 roku: dokończenia budowy kanalizacji sanitarnej w Wólce Pietkowskiej i Topczewie (1.069,4 tys. zł), przebudowy dróg gminnych (719,9 tys. zł), modernizacji lub przygotowania inwestycji na drogach powiatowych (486,1 tys. zł), rekultywacji i zamknięcia składowiska odpadów w Szpakach (96,5 tys. zł) oraz remontu i wyposażenia świetlicy wiejskiej w Godziebach,
- w 2012 roku: przebudowy drogi gminnej (1.621,3 tys. zł), termomodernizacji budynku szkolnego z budową boiska w Topczewie (254,7 tys. zł), modernizacji bądź przygotowania inwestycji na drogach powiatowych (169 tys. zł), ukończenia rekultywacji składowiska odpadów (112,7 tys. zł), modernizacji i doposażenia świetlic wiejskich w Samułkach Dużych i Topczewie (72,3 tys. zł) oraz zakupu pojazdów dla ZUK (54,1 tys. zł),
- w 2013 roku: modernizacji lub przygotowania inwestycji na drogach powiatowych (404,8 tys. zł), przebudowy świetlicy wiejskiej w Pulszach (157,7 tys. zł), wykonania elewacji budynku Ośrodka Zdrowia w Strabli (55,2 tys. zł), dokumentacji na termomodernizację budynku szkolnego w Wyszkach (30,2 tys. zł) oraz utwardzenia drogi gminnej i wymiany chodnika w Wyszkach (26,2 tys. zł),
- w 2014 roku: przebudowy drogi gminnej (1.168,2 tys. zł), dokończenia świetlicy w Pulszach (538,2 tys. zł), doposażenia oddziałów przedszkolnych (218,1 tys. zł), przebudowy drogi powiatowej (157,9 tys. zł), zakupu pojazdu dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Godziebach (50 tys. zł), zakupu sprzętu informatycznego dla Urzędu i jednostek podległych (40 tys. zł) zakupu wyposażenia dla ZUK (34,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 169-171, 225-226, 281-283, 339-341, 415-420, 471-474)

W celu racjonalizacji wydatków Gmina m.in.:

- z końcem roku szkolnego 2010/2011 zlikwidowała Szkołę Podstawową w Falkach, której koszty funkcjonowania w 2011 roku wyniosły 546 tys. zł,

³⁹ W latach 2011–2014 kierownicy wszystkich podległych jednostek komunalnych posiadali upoważnienia Wójta Gminy do dokonywania przeniesień planowanych wydatków między paragrafami (w 2014 roku zakres upoważnień ograniczony został do wydatków bieżących).

- w 2012 roku wykonała termomodernizację budynku szkolnego w Topczewie oraz przygotowała dokumentację pod analogiczną inwestycję w Wyszkach,
- połączyła od 2014 roku dwie dotychczasowe instytucje kultury w GCBK⁴⁰, co pozwoliło na obniżenie wydatków na ich funkcjonowanie z 278,3 tys. zł w 2013 roku do 270 tys. zł w 2014 roku.
(dowód: akta kontroli str. 88-89, 115-121, 177, 235-236, 309, 312, 375, 472-473)

5.3. W Gminie Wyszki:

- poziom zadłużenia w stosunku do dochodów budżetowych wynosił: 42,8% w 2011 roku, 47,5% w 2012 roku i 41,8% w 2013 roku, a zatem nie przekraczał dopuszczalnego 60% limitu zadłużenia w stosunku do dochodów Gminy, określonego w art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁴¹. Gmina dokonywała terminowej spłaty rat (zgodnie z zawartymi harmonogramami)⁴², a zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek wzrosło z 5.321,1 tys. zł (na 1 stycznia 2011 r.) do 7.352,9 tys. zł (na 31 grudnia 2014 r.),
- w latach 2011–2013 stosunek kosztów obsługi zadłużenia (spłat kredytów wraz z odsetkami) do dochodów ogółem wynosił: 11,8%, 9,1% i 7,8% i tym samym nie przekraczał dopuszczalnego 15% poziomu określonego w art. 169 ust. 1 ufp. Na koniec 2014 roku wskaźnik spłat kredytów (z odsetkami) do dochodów wyniósł 3,95% i był niższy od maksymalnego (5,15%), wynikającego z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴³,
- stosunek zobowiązań Gminy na koniec poszczególnych lat (747,9 tys. zł, 784,5 tys. zł, 965,9 tys. zł oraz 867,1 tys. zł⁴⁴) do dochodów Gminy wynosił: 4,9%, 5,2%, 6,4% i 5,5%.
(dowód: akta kontroli str. 164-165, 221, 277-278, 335-336, 518)

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

- Gmina zakładany od stycznia 2016 roku wzrost dochodów bieżących o 2 mln zł oparła wyłącznie na deklaracjach inwestora farmy wiatrowej, który do chwili obecnej nie rozpoczął jakichkolwiek prac budowlanych i w dalszym ciągu pozostaje na etapie uzgodnień środowiskowych,
- w związku z wprowadzeniem wskaźnika zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych Gmina zmuszona została zmienić harmonogram spłat jednego z posiadanych kredytów⁴⁵ i wydłużyć termin jego spłaty do 31 maja 2024 r. (pierwotnym terminem był 30 listopada 2015 r.)⁴⁶.
(dowód: akta kontroli str. 519-561)

Zastępca Wójta T. Wielanowski potwierdził, iż Gmina planując wzrost dochodów o 2 mln zł opierała się wyłącznie na deklaracjach inwestora, a z obecnej perspektywy opóźnienie uzyskania tych dochodów wyniesie co najmniej kilka miesięcy. Dodał także, że dostosowywanie harmonogramu spłat poszczególnych kredytów i pożyczek do bieżących potrzeb i występujących możliwości było jednym z działań w ramach racjonalizacji wydatków.
(dowód: akta kontroli str. 91, 93)

⁴⁰ Gmina poprzedziła decyzję o połączeniu instytucji kultury uzyskaniem pozytywnych opinii Krajowej Rady Bibliotecznej i Książnicy Podlaskiej w Białymstoku oraz uzyskała zgodę Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

⁴¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2014 ze zm. Ustawa zwana dalej „ufp”.

⁴² Na spłatę kredytów i pożyczek Gmina wydatkowała: 1.543,3 tys. zł w 2011 roku, 975,4 tys. zł w 2012 roku, 870,7 tys. zł w 2013 roku oraz 363 tys. zł w 2014 roku. Koszty obsługi zadłużenia Gminy wzrosły z 258,6 tys. zł w 2011 roku do 409 tys. zł w 2012 roku, 311,7 tys. zł w 2013 roku i 260 tys. zł w 2014 roku.

⁴³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁴⁴ Zobowiązania wymagalne w łącznej kwocie 634 zł wystąpiły jedynie na koniec 2013 roku i dotyczyły nadpłat mieszkańców za wodę.

⁴⁵ Kredyt ten zaciągnięto w 2009 roku na kwotę 1.200 tys. zł; na koniec 2014 roku do spłaty pozostało 870 tys. zł.

⁴⁶ Gmina na koniec 2014 roku posiadała dziewięć kredytów bądź pożyczek; terminy spłaty pięciu z nich przekraczają 1 stycznia 2020 r. (najodleglejszy termin sięga 31 marca 2029 r.).

Ocena cząstkowa

Opis stanu faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na możliwość pogorszenia się sytuacji ekonomiczno-gospodarczej Gminy w wyniku rosnącego zadłużenia, ograniczonych możliwości zwiększenia dochodów własnych i przyjęcia prognozy finansowej z uwzględnieniem wątpliwych na chwilę obecną dochodów.

6. Strategia rozwoju Gminy

W 2007 roku Rada Gminy zatwierdziła Strategię Gminy⁴⁷, w której zawarto m.in. wyniki badania ankietowego mieszkańców potwierdzające, że: 70% ankietowanych było zadowolonych ze swojego miejsca zamieszkania, a zmiany swojej sytuacji życiowej w działalności samorządu upatrywało jedynie 12% respondentów. Do priorytetowych działań mieszkańcy zaliczyli: wspieranie przedsiębiorczości i pozyskiwanie inwestycji zewnętrznych oraz poprawę stanu dróg. Na lata 2007–2015 wyznaczono do realizacji przez Gminę czterdzieści tzw. kluczowych zadań inwestycyjnych, z których: 11 dotyczyło modernizacji obiektów komunalnych (m.in. szkół, ośrodków zdrowia, świetlic wiejskich), 10 modernizacji dróg gminnych, siedem dofinansowania dróg powiatowych, cztery budowy infrastruktury sanitarnej, dwa rozbudowy bądź modernizacji infrastruktury wodociągowej, zaś pojedyncze projekty obejmowały wsparcie Ochotniczych Straży Pożarnych, infrastrukturę rekreacyjną, łączność, meliorację, oświatę i oświetlenie. (dowód: akta kontroli str. 478-511, 571)

Gmina w latach 2007–2014 zrealizowała ponad połowę z planowanych zadań, w tym:

- pięć (z 11) inwestycji na obiektach komunalnych (cztery inne zadania w wyniku przekształceń własnościowych zdezaktualizowały się i nie będą w przyszłości realizowane),
- pięć (z 10) inwestycji na drogach gminnych,
- pięć (z siedmiu) inwestycji na drogach powiatowych,
- dwie (z czterech) inwestycje w kanalizację sanitarną,
- jedną (z dwóch) inwestycję wodociągową, jedyną oświetleniową i oświatową, a także wsparła w niezbędnym zakresie OSP.

W latach 2011-2014 Gmina zrealizowała także osiem innych (nie przewidzianych w Strategii Gminy) zadań inwestycyjnych, w tym: zmodernizowała cztery odcinki dróg gminnych i dofinansowała trzy inwestycje na drogach powiatowych, a także zrehabilitowała i zamknęła składowisko odpadów w Szpakach. Zastępca Wójta T. Wielanowski wyjaśnił, że Strategia Gminy wyznaczała jedynie kierunki działań, natomiast przesunięcia bądź zmiany planów inwestycyjnych było corocznie modyfikowane przez radnych. Dodał, że w jego ocenie zrealizowano większość zaplanowanych zadań, a wykonanie pozostałych uzależnione jest od zgromadzenia niezbędnych środków finansowych. Zapytany o skutki ww. inwestycji dla rozwoju gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w Gminie, Zastępca Wójta przyznał, że nie były one znaczące. (dowód: akta kontroli str. 90, 93, 478-517, 571)

Do zakończenia niniejszej kontroli NIK Gmina nie przystąpiła do opracowywania Strategii Gminy na kolejne lata, ponieważ – jak wyjaśnił Zastępca Wójta T. Wielanowski – dla wyznaczenia nowych kierunków rozwoju Gminy (m.in. w wyniku wyboru nowej osoby na stanowisko Wójta) potrzeba jest jeszcze kilka miesięcy, a dodatkową niewiadomą pozostają priorytety kolejnej perspektywy unijnej. (dowód: akta kontroli str. 93)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zakres realizacji kluczowych zadań inwestycyjnych, zwracając uwagę, że nie przyczyniły się one znacząco do rozwoju gospodarczego Gminy i stworzenia oczekiwanych przez mieszkańców miejsc pracy.

⁴⁷ Uchwała Nr X/62/07 Rady Gminy Wyszki z dnia 31 grudnia 2007 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Wyszki na lata 2008–2015, zwana dalej „Strategią Gminy”.

Opis stanu faktycznego

7. Współpraca z innymi jednostkami samorządu terytorialnego

W latach 2011–2014 Gmina przy realizacji zadań publicznych współpracowała przede wszystkim z powiatem bielskim. Dzięki dofinansowaniu Gminy (łącznie 1.159,1 tys. zł) zrealizowano sześć inwestycji na drogach powiatowych przebiegających przez teren Gminy. Łączna wartość tych inwestycji wyniosła 1.684,1 tys. zł, a w ich efekcie wybudowano m.in. 450 m² miejsc postojowych i 110 m² chodników, zmodernizowano 6,3 km dróg i przebudowano jedno skrzyżowanie. Ponadto uregulowano stany prawne niektórych gruntów oraz przygotowano dokumentację pod kolejne zadania inwestycyjne na drogach powiatowych (wydatki na ten cel wyniosły 125,4 tys. zł, z czego udział Gminy 72,1 tys. zł). Gmina otrzymała również wsparcie organizacyjne i finansowe Powiatu przy modernizacji jednej z dróg gminnych, a także środki na zorganizowanie dożynek⁴⁸.

(dowód: akta kontroli str. 568)

Gmina współpracowała także z:

- Urzędem Marszałkowskim Województwa Podlaskiego, od którego otrzymała w okresie objętym kontrolą 73 tys. zł na doposażenie sprzętowe (ratowniczo-gaśnicze) miejscowych jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych (ze środków tych zakupiono m.in. odzież strażacką, 20 węży pożarniczych, motopompę, drabinę pożarniczą, trzy prądownice i pilarkę),
- Wojewódzkim Ośrodkiem Ruchu Drogowego w Białymstoku, który w 2011 roku przekazał niezbędne wyposażenie na potrzeby Gminnego Centrum Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (utworzonego w Zespole Szkół w Wyszkach),
- Komendą Wojewódzką Policji w Białymstoku, której Gmina w latach 2011–2012 dwukrotnie dofinansowała zakup paliwa (łącznie 6 tys. zł), a w 2014 roku samochodu służbowego na potrzeby Komendy Powiatowej Policji w Bielsku Podlaskim (8 tys. zł). Z kolei od Policji w 2013 roku Gmina otrzymała nieodpłatnie środek transportu (samochód dostawczy na potrzeby OSP w Zalesiu).

Ponadto w listopadzie 2013 roku Gmina podpisała list intencyjny w sprawie utworzenia Bielskiego Subregionalnego Obszaru Funkcjonalnego (porozumienie zawarto z powiatem bielskim i 18 ościennymi gminami), w ramach którego zadeklarowano współdziałanie w rozwiązywaniu wspólnych problemów społeczno-gospodarczych i współpracę w zakresie efektywnego wykorzystania środków z perspektywy unijnej 2014–2020. Do zakończenia kontroli NIK współpraca ta nie przyniosła korzyści finansowych dla Gminy. Zastępca Wójta Gminy T. Wielanowski wyjaśnił, iż Gmina była i pozostaje otwarta na każdą formę współpracy przy realizacji zadań publicznych, a powiat bielski pozostaje naturalnym partnerem, biorąc pod uwagę, że najludniejsze miejscowości są połączone właśnie siecią dróg powiatowych (ich modernizacja odczuwalna jest zatem dla większej liczby mieszkańców), a modernizacja sieci gminnej uzależniona jest od postępów na drogach powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 90, 562-568)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie współpracę z powiatem bielskim oraz starania Gminy o uzyskanie wsparcia od innych podmiotów.

⁴⁸ Gmina otrzymała od powiatu bielskiego 2,5 tys. zł w 2012 roku oraz 3 tys. zł w 2014 roku.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i 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 Kontroli⁴⁹, wnosi o:

1. Przeanalizowanie wydatków na oświatę, pod kątem ich racjonalizacji oraz zwiększenia skuteczności kształcenia w miejscowych szkołach.
2. Bieżące monitorowanie wskaźników ekonomiczno-finansowych oraz korygowanie wieloletnich założeń finansowych Gminy, w celu terminowej obsługi zadłużenia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

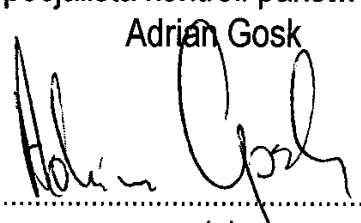
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

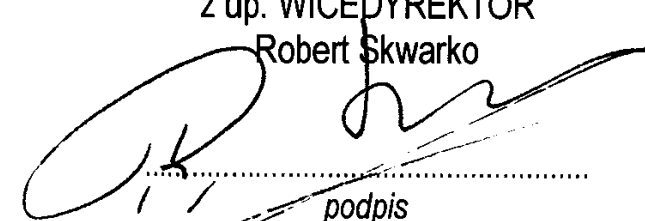
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków 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.

Białystok, dnia 3 czerwca 2015 r.

Kontroler
specjalista kontroli państwowej
Adrian Gosk

.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko

.....
podpis

⁴⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

