



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.411.002.04.2015

R/15/001



02844515

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Marcin Bielawski – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie nr 93319 z dnia 20 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Gminy Przytuły, ul. Supska 10, 18-423 Przytuły (dalej: „Urząd”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Kazimierz Ramotowski – Wójt Gminy Przytuły (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2011–2014 Gmina Przytuły (dalej: „Gmina”) w oparciu o posiadane i stopniowo modernizowane zasoby zaspokajała większość podstawowych zbiorowych potrzeb wspólnoty (m.in. w zakresie wodociągów, transportu, oświaty, kultury, pomocy społecznej i rekreacji). Obsługa mieszkańców prowadzona była przez Urząd na wymaganym poziomie, na co m.in. wskazywał brak skarg i wniosków dotyczących jego pracy. Zrealizowano także – poza jednym – przewidziane na ten okres zadania inwestycyjne oraz podejmowano szereg innych, dotyczących m.in. budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz rozbudowy istniejącej sieci wodociągowej i drogowej (zarówno gminnej jak i powiatowej). Zapewniono mieszkańcom specjalistyczną opiekę rehabilitacyjną oraz dostęp do Internetu szerokopasmowego w instytucjach oświaty i kultury. Przeznaczano własne środki na oświatę i wychowanie, co nie przyczyniło się jednak do podniesienia skuteczności kształcenia, w szczególności w odniesieniu do wyników sprawdzianu w klasie szóstej szkoły podstawowej oraz egzaminów gimnazjalnych z przedmiotów ścisłych i języków obcych, które utrzymywały się na poziomie niższym niż średnia w powiecie łomżyńskim i w województwie podlaskim. Zwiększono udział dochodów własnych, pozyskiwano znaczne środki z zewnętrznych źródeł finansowania (w tym m.in. w wyniku współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego) oraz utrzymywano wysoki odsetek wydatków inwestycyjnych. Zachowano również właściwy poziom zadłużenia i kosztów jego obsługi¹.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- powierzeniu opieki nad bezdomnymi zwierzętami podmiotowi nieposiadającemu stosownego zezwolenia,
- niewłaściwym prowadzeniu ewidencji księgowej podatku od nieruchomości, co skutkowało wykazaniem nierzetelnych danych w sprawozdaniach budżetowych, a tym samym otrzymaniem w latach 2012–2014 subwencji ogólnej w kwocie o 481,9 tys. zł wyższej od należnej oraz przyznaniem na 2015 rok subwencji ogólnej w kwocie o 360,9 tys. zł wyżej od należnej.

¹ 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ogólna charakterystyka gminy

Opis stanu
faktycznego

Ludność Gminy² w latach 2011–2013 zmniejszyła się o 12 osób i na koniec każdego roku wynosiła odpowiednio: 2.199, 2.194, 2.180, 2.187. Natomiast od końca 2002 roku zmniejszyła się o 111 osób, tj. o 5,08%. Z deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanych przez właścicieli nieruchomości na terenie Gminy wynika jednak, że liczba mieszkańców na koniec 2014 roku wynosiła 1.462 osoby³.

Od 31 grudnia 2002 r. do 31 grudnia 2013 r. liczba mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym zmalała odpowiednio o 33,87% i 0,25%. Wzrosła zaś o 7,17%⁴ liczba mieszkańców w wieku produkcyjnym. W analogicznym okresie liczba mieszkańców województwa podlaskiego w wieku przedprodukcyjnym zmalała o 26,62%, zaś w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym wzrosła kolejno o 5,64% i 12,34%.

Odsetek mieszkańców w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym między 2002 a 2013 rokiem zmniejszył się z 79,4% do 58,5%.

Liczba pracujących na 100 mieszkańców wzrosła z 32 na koniec 2010 roku do 38 na koniec 2013 roku, zaś udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym w latach 2010–2013 wahał się w od 5,1% do 6,1%, tj. na poziomie zbliżonym do roku 2003, w którym wynosił 5,8%.

Saldo migracji w latach 2010–2013 wynosiło od maksymalnie minus 17 w 2012 roku do minimalnie minus sześciu w 2013 roku i było mniejsze w stosunku do 2002 roku, w którym wnosilo minus 18.

Liczba mieszkań znajdujących się na terenie Gminy pomiędzy 2002 a 2013 rokiem zwiększyła się z 542 do 555, tj. o 2,39%, a ich średnia powierzchnia z 107,6 m² do 112 m² (o 4,09%). Wzrosła również liczba mieszkań przyłączonych do sieci wodociągowej z 385⁵ do 444⁶, tj. o 15,32%. Mieszkaniowy zasób Gminy w latach 2011–2014 nie uległ zmianie i składał się z czterech lokali socjalnych o łącznej powierzchni 232,2 m²⁷.

Liczba przedsiębiorców wpisanych do rejestru REGON na przestrzeni 11 lat spadła o 20,45% – z 88 podmiotów wg stanu na 31 grudnia 2002 r. do 70 wg stanu na 31 grudnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 4-14)

Dochody Gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły z 2,6 tys. zł na dzień 31 grudnia 2010 r. do 3,2 tys. zł na 31 grudnia 2013 r., tj. o 23,19%, w tym dochody własne z 310 zł do 520 zł (o 67,74%). Wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w tym okresie zmniejszyły się zaś z 3,6 tys. zł do 3,3 tys. zł (o 7,79%), w tym wydatki majątkowe z 1.370 zł do 570 zł (o 58,39%).

Wysokość subwencji otrzymywanej na jednego mieszkańca zwiększyła się z 1,6 tys. zł w 2010 roku do 1,7 tys. zł w 2013 roku (o 5,48%), a dotacji z 690 zł do 980 zł (o 42,02%). Zmalała natomiast kwota zadłużenia z 990 zł do 710 zł (o 22,22%).

Infrastruktura drogowa Gminy składała się z 33 km dróg gminnych (stanowiących 0,464 km/km² powierzchni Gminy), z których drogi o nawierzchni bitumicznej stanowiły 41,81%, gruntowej 30,04%, żwirowej 26,21% i brukowej 1,94% oraz dróg powiatowych o długości 37 km (stanowiących 0,52 km/km² powierzchni Gminy), w tym drogi o nawierzchni bitumicznej stanowiły 75%, brukowej 20% i żwirowej 5%.

² Osoby zameldowane na terenie Gminy na pobyt stały minus osoby zameldowane na pobyt czasowy w innych gminach. Do dnia zakończenia kontroli dane GUS o liczbie ludności wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. nie zostały opublikowane. Liczba osób zameldowanych na pobyt stały na terenie Gminy wg danych z ewidencji ludności na dzień 31 grudnia 2014 r. wynosiła 2.234. Przywołane w wystąpieniu dane statystyczne udostępnione zostały przez GUS pod adresem <http://stat.gov.pl/bdl/app/portret.dims>.

³ W liczbie mieszkańców Gminy, obliczonej na podstawie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie uwzględniono uczniów szkół średnich oraz studentów przebywających czasowo poza miejscem zamieszkania.

⁴ Osoby w wieku produkcyjnym w latach 2011–2013 stanowiły od 61,4% do 63,1% ogółu mieszkańców Gminy, osoby w wieku przedprodukcyjnym od 18,66% do 20,73%, a w wieku poprodukcyjnym od 17,46% do 18,24%.

⁵ W 2002 roku toaletę splukiwaną posiadało 334 mieszkań, a 339 łazienkę.

⁶ W 2013 roku toaletę splukiwaną posiadało 404 mieszkania, a 397 łazienkę.

⁷ Jeden z lokali socjalnych wyposażony był w wodociąg, ustęp splukiwany, łazienkę oraz centralne ogrzewanie.

W skład infrastruktury sportowo-turystycznej Gminy wchodziły: sala gimnastyczna oddana do użytku w 2007 roku, dwa boiska wielofunkcyjnych oddane do użytku w 2011 i 2013 roku, cztery place zabaw oddane do użytku w 2012 roku i w 2014 roku oraz skwer oddany do użytku w 2014 roku (w Gminie nie funkcjonowały turystyczne obiekty noclegowe).

(dowód: akta kontroli str. 31, 50, 52)

2. Zasoby kadrowe urzędu i koszty jego funkcjonowania

Opis stanu faktycznego

2.1. Od 31 grudnia 2011 r. do 31 grudnia 2014 r. liczba pracowników Urzędu liczyła od 19 do 22. Wzrost zatrudnionych w 2012 roku i w 2014 roku wynikał z zatrudnienia trzech osób w ramach robót publicznych. Do realizacji zadań związanych z podatkami gminnymi oraz inwestycjami i zagospodarowaniem przestrzennym oddelegowano po jednym pracowniku, zaś do ochrony środowiska dwóch. Wszyscy pracownicy ww. komórek posiadali wykształcenie zgodne z wymogami określonymi w załączniku nr 3, tabeli IV F rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁸, w tym trzech – wyższe wykształcenie kierunkowe w zakresie ekonomii, rolnictwa i administracji, a jeden w zakresie informatyki. Wykształcenie to nie było związane bezpośrednio z wykonywanymi zadaniami. Pracownicy systematycznie podnosili swoje kwalifikacje, uczestnicząc w szkoleniach tematycznych zgodnych z zakresem realizowanych obowiązków (każdy wziął udział w od trzech do jedenastu szkoleniach).

(dowód: akta kontroli str. 15-19)

2.2. W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu należycie realizowali swoje zadania w zakresie udzielania zamówień publicznych oraz wydawania decyzji podatkowych i o warunkach zabudowy, o czym świadczą:

- brak protestów w 13 prowadzonych przez Urząd postępowaniach w sprawie zamówień publicznych,
- złożenie tylko sześciu odwołań od decyzji podatkowych⁹ spośród 4.321 wydanych, skutkujących ich uchyleniem przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży,
- brak odwołań od 45 wydanych decyzji o warunkach zabudowy,
- prowadzenie postępowań podatkowych i administracyjnych dotyczących podatków lokalnych i decyzji o warunkach zabudowy¹⁰ z zachowaniem terminów określonych odpowiednio w art. 139 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹¹ oraz w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego¹².

Uwag do działalności Urzędu nie mieli również mieszkańcy, którzy od 2011 do 2014 roku nie składali skarg i wniosków w zakresie spraw określonych w art. 241 Kpa, dotyczących ulepszania organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy, zapobiegania nadużyciom, ochrony własności oraz lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Natomiast jedna skarga na działalność Wójta wniesiona w 2013 roku została przez Radę Gminy uznana za bezzasadną.

(dowód: akta kontroli str. 20-27)

2.3. Roczne koszty zatrudnienia pracowników Urzędu w latach 2011–2014 wzrosły z 638 tys. zł do 717,4 tys. zł (o 12,44%), zaś w przeliczeniu na jednego zameldowanego mieszkańca z 278 zł do 321 zł (o 15,47%). Wydatki na utrzymanie Urzędu wzrosły z 179,8 tys. zł do 191,4 tys. zł (o 6,45%), a w przeliczeniu na jednego mieszkańca z 78 zł do 86 zł (o 10,26%). Wzrost kosztów wynagrodzeń pracowników i utrzymania Urzędu w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynikał m.in. ze zmniejszenia liczby zameldowanych mieszkańców (z 2.293 do 2.234). Koszt obsługi Rady Gminy wzrosły z 39 tys. zł do 46 tys. zł, tj. o 17,94%, a w przeliczeniu na jednego mieszkańca z 17 zł do 21 zł (o 23,52%).

(dowód: akta kontroli str. 6, 9, 28)

⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 1786.

⁹ Wszystkie odwołania dotyczyły tej samej nieruchomości.

¹⁰ Analizą objęto 15 ze 144 decyzji podatkowych wydanych w 2011 i 2014 roku na wniosek podatnika (10,4%) i 9 z 45 decyzji o warunkach zabudowy wydanych w latach 2011–2015 (20%).

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm. Ustawa zwana dalej „Kpa”.

2.4. Urząd od 2010 roku umożliwiał mieszkańcom załatwianie spraw za pośrednictwem sieci w ramach elektronicznych usług dla administracji publicznej – ePUAP. W latach 2010–2015 z usługi tej 1.013 razy skorzystały inne organy administracji publicznej, a cztery razy osoby fizyczne, składając wnioski o udostępnienie informacji publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 29)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK obsługa mieszkańców powierzona została pracownikom posiadającym wymagane wykształcenie, którzy systematycznie podnosili swoje kwalifikacje zawodowe. Obsługę tę realizowano terminowo, bez skarg i wniosków mieszkańców co do jej poprawy.

Opis stanu
faktycznego

3. Stopień zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców

3.1. Zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie infrastruktury

3.1.1. Istniejąca na terenie Gminy infrastruktura wodociągowa obejmowała w latach 2011–2014 od 99,1% do 99,3% mieszkańców (średnia dla powiatu łomżyńskiego była niższa o 23,4%, a dla województwa podlaskiego o 11,1%). Na koniec 2014 roku do sieci wodociągowej podłączonych było 465 z 466 budynków w Gminie. Infrastruktura wodociągowa zaspokajała całkowite dobowe zapotrzebowanie mieszkańców na wodę (w analizowanym okresie wynosiło ono od 0,156 tys. m³ do 0,245 tys. m³; przepustowość sieci wynosiła zaś 1,2 tys. m³ i w okresie objętym kontrolą wzrosła o 0,168 tys. m³, tj. o 16,28%). Pozwalała ona na uzyskanie wskaźnika¹³ dostępności wody na poziomie od 99,57% do 99,78% oraz na zmniejszenie liczby awarii sieci wodociągowej z 37 do 19 w ciągu roku.

Koszt jednostkowy dostarczenia 1 m³ wody w latach 2011–2014 wynosił od 1,24 do 2,5 zł i mieścił się w stawkach opłat ustalonych przez Radę Gminy (od 2,1 zł do 2,5 zł).

W okresie objętym kontrolą długość sieci wodociągowej wzrosła o 0,3 km (z 59,5 km do 59,8 km), a ilość przyłączy o pięć (z 460 do 465). Na rozbudowę infrastruktury wodociągowej przeznaczono 449 tys. zł, w tym 262 tys. zł uzyskano ze środków Unii Europejskiej, w rezultacie czego wymieniono urządzenia przepompowni, dokonano wierceń studni oraz rozbudowano sieć. (dowód: akta kontroli str. 30-31,115)

3.1.2. Na terenie Gminy nie było sieci kanalizacyjnej. Jedynie przy szkole podstawowej funkcjonowała jedna oczyszczalnia ścieków o przepustowości 5 m³ na dobę oraz 52 przydomowe oczyszczalnie ścieków. Do ewidencji zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowe w 2014 roku wpisane były 334 zbiorniki. W celu rozwiązania problemu braku infrastruktury kanalizacyjnej w dniu 4 grudnia 2014 r. Gmina podpisała umowę z firmą „BESTBUD” na budowę 105 przydomowych oczyszczalni, na realizację których uzyskano 91% dofinansowania ze środków zewnętrznych. (dowód: akta kontroli str. 31-43,115, 209)

3.1.3. Długość dróg gminnych według stanu na 31 marca 2015 r. wynosiła 33 km, a powierzchnia 0,3485 km². Drogi o nawierzchni bitumicznej stanowiły 41,81% długości dróg gminnych i 40,26% ich powierzchni. Z kolei drogi o nawierzchni brukowej odpowiednio 1,94% i 1,32%, żwirowej 26,21% i 35,46%, a gruntowej 30,04% i 22,96%. Od 2010 roku długość dróg zwiększyła się o 1,23%, a powierzchnia o 7,38%, w tym długość i powierzchnia dróg o nawierzchni bitumicznej odpowiednio o 38% i 253,40%, a powierzchnia dróg o nawierzchni żwirowej o 23,6%. Według stanu na 31 marca 2015 r. 51% dróg gminnych było w stanie dobrym, 39% zadowolającym, 8% niezadowolającym oraz 2% słabym¹⁴.

Długość dróg powiatowych na terenie Gminy na koniec marca 2015 roku wynosiła 37,15 km, a powierzchnia 0,1846 km². Od 2010 roku całkowita długość dróg uległa zwiększeniu o 0,05% (powierzchnia całkowita nie uległa zmianie). Zwiększyła się długość i powierzchnia dróg o nawierzchni bitumicznej odpowiednio o 42,81% i 43,46% oraz żwirowych odpowiednio o 76,19% i 26,02%. Od podstaw zbudowano drogi gruntowe o długości 1,2 km i powierzchni 0,6 km². Drogi powiatowe komunikują wieś Przytuły z 10

¹³ Procent czasu w trakcie roku, w którym mieszkańcy mieli zapewniony dostęp do wody.

¹⁴ Gmina nie posiadała informacji o stanie dróg gminnych w 2010 roku.

wsiami położonymi w Gminie, a na ich przebudowę w latach 2011–2014 przeznaczono z budżetu Gminy 1.025,5 tys. zł. W dniu 31 marca 2015 r. 95% dróg powiatowych było w stanie zadowalającym, natomiast 5% w stanie niezadowalającym. Odsetek dróg w stanie niezadowalającym uległ nieznacznemu zwiększeniu w stosunku do stanu z końca 2010 roku, kiedy to wynosił 3,23%.

Roczny koszt utrzymania jednego km drogi w latach 2011–2014 systematycznie spadał i wynosił odpowiednio 5,2 tys. zł, 3,3 tys. zł, 2,8 tys. zł, 2,8 tys. zł¹⁵. Koszt przebudowy dróg gminnych, w przeliczeniu na km bieżący długości, uzależniony był od rodzaju przebudowywanej drogi (kilometr bieżący drogi o nawierzchni bitumicznej kosztował Gminę w analizowanym okresie średnio 499,6 tys. zł, a żwirowej 172,4 tys. zł) i wynosił 382,1 tys. zł w 2012 roku, 261 tys. zł w 2013 roku oraz 585,1 tys. zł w 2014 roku¹⁶. W latach 2011–2014 Gmina złożyła cztery wnioski o dofinansowywanie zadań w ramach programu wieloletniego pn. „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – etap II bezpieczeństwo-dostępność-rozwoj”, które nie zostały zakwalifikowane do dofinansowania.

Przez miejscowość Przytuły bieżą dwie drogi wojewódzkie łączące ją z gminami Stawiski (nr 648), Jedwabne i Radziłów (nr 668). Komunikacja zbiorowa w miejscowości Przytuły jest dość dobrze rozwinięta, autobusy przedsiębiorstwa PKS Łomża Sp. z o.o. kursują do Warszawy (dwa razy w tygodniu), Grajewa (w dni robocze i bądź nauki szkolnej), Białegostoku, Łomży i Kolna (codziennie)¹⁷. Gmina nie podejmowała działań w celu uzgodnienia z przewoźnikiem rozkładu jazdy komunikacji zbiorowej oraz innych działań mających na celu zapewnienie lokalnego transportu zbiorowego.

(dowód: akta kontroli str. 31, 44-51, 115, 208, 210)

3.1.4. Od 2011 roku do 2014 roku Gmina przeznaczyła 915 tys. zł na infrastrukturę sportową, z czego w kolejnych latach: 454 tys. zł, 41 tys. zł, 256 tys. zł, 164 tys. zł. Środki te wydatkowano na budowę dwóch trawiastych boisk wielofunkcyjnych – 710 tys. zł oraz trzech placów zabaw i jednego skwerku - 205 tys. zł. W 2007 roku oddano do użytku salę gimnastyczną w miejscowości Przytuły, wybudowaną kosztem 1.341 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 52)

3.2. Zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie oświaty i wychowania (edukacji publicznej)

3.2.1. W okresie objętym kontrolą w Gminie funkcjonowały dwa przedszkola, trzy oddziały przedszkolne w szkołach, dwie szkoły podstawowe oraz jedno gimnazjum.

Liczba dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego należących do Gminy w latach 2011–2014 spadła z 82 do 76 (o 7,32%¹⁸). Wzrosła zaś z dwóch do czterech¹⁹ liczba dzieci zamieszkałych w Gminie i uczęszczających do placówek w innych gminach. Z kolei liczba dzieci z terenu innych gmin uczęszczających do przedszkoli w Gminie nie zmieniła się i wynosiła pięć²⁰. W jednym oddziale przebywało od 10 do 16 dzieci. W roku szkolnym 2014/2015 do placówek przedszkolnych wpłynęły wnioski o przyjęcie 62 dzieci (z 89 dzieci w wieku od trzech do sześciu lat zameldowanych w Gminie wg. stanu na 31 grudnia 2014 r.), które zostały uwzględnione. Gmina została też przygotowana do spełniania z dniem 1 stycznia 2017 r. wymogu zapewnienia dziecku możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego, określonego w art. 14 ust. 4a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²¹. Placówki przedszkolne na terenie Gminy posiadają bowiem 118 miejsc, podczas gdy liczba dzieci w wieku od trzech do sześciu lat zameldowanych na jej terenie w dniu 31 marca 2015 r. wynosiła 88.

¹⁵ Gmina w latach 2011–2014 na utrzymanie dróg gminnych wydatkowała kolejno 171 tys. zł, 107,4 tys. zł, 92,1 tys. zł, 91,8 tys. zł.

¹⁶ Wydatki na przebudowę dróg gminnych w latach 2011–2014 wynosiły odpowiednio 657,5 tys. zł, 397,5 tys. zł, 515,1 tys. zł.

¹⁷ <http://www.e-podroznik.pl/public/timeTableSearcherResults.do?indexTT=1&cityId=55249>.

¹⁸ W placówkach wychowania przedszkolnego w kolejnych latach objętych kontrolą było 82, 81, 83, 76 dzieci.

¹⁹ Na terenie Gminy zamieszkiwało w kolejnych z lat objętych kontrolą: dwoje, pięcioro, troje i czworo dzieci, które uczęszczały do placówek przedszkolnych zlokalizowanych w innych gminach.

²⁰ Do przedszkoli w Gminie uczęszczało w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą pięcioro, sześcioro, siedmioro i pięcioro dzieci, zamieszkałych w innych gminach.

²¹ Dz. U. z 2004 r., Nr 526, poz. 2572 ze zm.

Liczba uczniów w szkołach podstawowych w latach 2011–2014 wzrosła ze 165 do 176²², tj. o 6,67%. W jednym oddziale klas I–III kształciło się od siedmiu do 21 uczniów, co było zgodne z zapisami art. 61 ust. 3 i 3c ustawy o systemie oświaty, a w oddziale klas IV–VI od siedmiu do 25 uczniów. Liczba uczniów w gimnazjum publicznym w tym okresie spadła zaś ze 109 do 96²³ (o 11,92%), przy czym w jednym oddziale kształciło się od 21 do 27 uczniów. Nieznacznie wzrosła natomiast liczba etatów nauczycieli w przeliczeniu na 100 uczniów – z 9,99 do 10,65. (dowód: akta kontroli str. 53-57)

Stosownie do art. 15 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, obowiązkiem szkolnym w latach 2011–2015 objęci zostali wszyscy uczniowie zameldowani na terenie Gminy, tj. kolejno 277, 270, 264, 271, 222, z których odpowiednio 256, 251, 241, 250, 201 uczęszczało do szkół w Gminie Przytuły, zaś 21, 19, 23, 21, 21 do szkół w innych gminach. Liczba uczniów z innych gmin uczęszczających do szkół w Gminie Przytuły w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wynosiła odpowiednio 18, 22, 20, 22, 24. (dowód: akta kontroli str. 56)

3.2.2. Wyniki nauczania w szkołach prowadzonych przez Gminę (mierzone wynikami egzaminów zewnętrznych) były w latach 2011–2014 ma ogół niższe od uzyskiwanych przez uczniów w powiecie łomżyńskim i w województwie podlaskim.

1. Średnie wyniki sprawdzianu w klasie szóstej szkoły podstawowej wynosiły w latach 2011–2014 kolejno 58%, 48%, 53%, 59% i były niższe od średnich w powiecie łomżyńskim kolejno o jeden, pięć, trzy i dwa punkty procentowe oraz w województwie podlaskim o pięć, dziesięć, siedem i sześć punktów procentowych.
2. Średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego z części matematyczno-przyrodniczej w 2011 roku były niższe niż w powiecie łomżyńskim i w województwie podlaskim odpowiednio o cztery i siedem punktów procentowych. Podobnie wyniki egzaminu z matematyki w latach 2012–2013 były niższe odpowiednio o 3,5 i 3,4 punktu procentowego od uzyskanych w powiecie łomżyńskim oraz o 7,2 i 6,5 punktu procentowego od osiągniętych w województwie podlaskim. Natomiast wyniki z egzaminu z przyrody w latach 2012–2014 były niższe niż w powiecie łomżyńskim kolejno o 0,7, 6,6 i 3,5 punktu procentowego oraz w województwie podlaskim o 4,7, 8,9 i 7,9 punktu procentowego.
3. Wyniki egzaminu gimnazjalnego z języków obcych kształtowały się w latach 2012–2014 poniżej średniej zarówno w powiecie łomżyńskim, jak i w województwie podlaskim. Z języka angielskiego na poziomie podstawowym uzyskano bowiem w kolejnych latach wyniki o 9,5, 9,6 i 8,3 punktu procentowego niższe od osiąganych w powiecie łomżyńskim oraz o 18,4, 11,1 i 18,3 punktu procentowego niższe od przeciętnych wyników w województwie podlaskim. Podobnie na poziomie zaawansowanym z języka angielskiego uzyskano wyniki o 13,1, 8,5 i 7,3 punktu procentowego niższe niż w powiecie łomżyńskim oraz o 23,8, 11,6 i 24,3 punktu procentowego niższe niż w województwie.
4. Średnie wyniki z egzaminu gimnazjalnego z matematyki w 2014 roku i z języka polskiego w latach 2012–2014 oraz z historii i wiedzy o społeczeństwie w latach 2013–2014 były niższe od przeciętnych w województwie podlaskim.

(dowód: akta kontroli str. 58-61)

3.2.3. Z powodu otwarcia dwóch oddziałów punktów przedszkolnych oraz ich doposażenia, instalacji Internetu szerokopasmowego i budowy dwóch placów zabaw, wydatki na oświatę i wychowanie w latach 2011–2014 wzrosły z 2.275,8 tys. zł do 2.790,2 tys. zł, tj. o 22,61%²⁴. Realizacja wyżej wymienionych zadań spowodowała m.in spadek udziału subwencji oświatowej w całości wydatków na oświatę, który stanowił odpowiednio 78,02%, 73,41%, 69,38% i 66,65%. Poniesione wydatki inwestycyjne oraz spadek liczby dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego i gimnazjum zwiększyły również koszty opieki i kształcenia wychowanka przedszkola z 2,4 tys. zł do 5,7 tys. zł (o 137,5%), ucznia szkoły podstawowej z 7,3 tys. zł do 8,3 tys. zł (o 13,69%) i ucznia gimnazjum z 5 tys. zł do 5,5 tys. zł (o 10%).

²² W szkołach podstawowych w latach 2011–2014 uczyło się kolejno 165, 166, 160, 176 uczniów.

²³ W gimnazjach w latach 2011–2014 uczyło się odpowiednio 109, 107, 101, 96 uczniów.

²⁴ W kolejnych latach na oświatę przeznaczono odpowiednio: 2.275,8 tys. zł, 2.418,7 tys. zł, 2.663,2 tys. zł i 2.790,2 tys. zł, subwencja oświatowa wynosiła 1.775,6 tys. zł, 1.775,7 tys. zł, 1.847,8 tys. zł, 1.859,7 tys. zł.

Powierzchnia sal lekcyjnych przypadająca na jednego ucznia w analizowanym okresie w szkołach podstawowych mieściła się w przedziale od 6,9 m² do 7,3 m², a w gimnazjum od 2,75 m² do 2,96 m².
(dowód: akta kontroli str. 56,113)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że średnie wyniki ze sprawdzianu w klasie szóstej w szkołach podstawowych były niższe od jednego do pięciu punktów procentowych od osiągniętych w powiecie łomżyńskim oraz od pięciu do 10 punktów procentowych od średnich w województwie podlaskim. W gimnazjum z przedmiotów ścisłych i języków obcych wyniki egzaminów zewnętrznych były zaś niższe od 0,7 do 13,1 punktu procentowego od średnich w powiecie oraz od 4,7 do 24,3 punktu procentowego od przeciętnych w województwie. Na poprawę skuteczności nauczania nie miało wpływu dofinansowanie oświaty środkami własnymi Gminy (poza otrzymywaną subwencją), których wysokość w latach 2011–2014 wynosiła odpowiednio 500,2 tys. zł, 643 tys. zł, 815,4 tys. zł, 930,5 tys. zł.

3.3. Zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie pomocy społecznej

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011–2014 liczba osób korzystających z opieki społecznej w Gminie zmalała z 190 do 156 (o 17,89%). Zmniejszył się również odsetek osób korzystających z takiej opieki w stosunku do liczby mieszkańców Gminy z 8,29% do 6,98%. W rezultacie nieznacznie spadły wydatki Gminy przeznaczone na pomoc społeczną z 1.220,9 tys. zł do 1.217,8 tys. zł (o 0,26%)²⁵. W przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły one zaś z 532 zł do 545 zł (o 2,44%).

Liczba osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej wzrosła w latach 2011–2014 z dwóch do sześciu, a koszty utrzymania podopiecznych w Domach Pomocy Społecznej z 21 tys. zł do 25 tys. zł. Zwiększyły się również z 89,1 tys. zł do 147,5 tys. zł (o 65,54%) wydatki na wypłatę świadczeń pielęgnacyjnych. Nie zmieniała się zaś liczba mieszkań socjalnych, których Gmina posiadała cztery. W latach 2011–2013 wypłacano jeden dodatek mieszkaniowy.

Na skutek zaostżenia kryteriów ustawowych zmalała liczba wypłaconych świadczeń rodzinnych z 8.257 w 2011 roku do 6.437 w 2014 roku (o 22,04%) i wydatków z tego tytułu – z 85 tys. zł do 80 tys. zł (o 5,88%). Wysokość jednego świadczenia wzrosła o 20,39% (ze 103 zł w 2011 roku do 124 zł w 2014 roku). Znacznemu zwiększeniu uległa liczba wypłacanych świadczeń alimentacyjnych – o 61,1% (z 72 w 2011 roku do 116 w 2015 roku), a tym samym kwota przeznaczonych na ten cel środków – o 129,41% (z 17 tys. zł do 39 tys. zł) i średnia wysokość świadczenia – o 39,50% (z 238 zł do 332 zł). Koszty obsługi świadczeń rodzinnych na skutek zmniejszenia kwoty przeznaczonej na ten cel (w całości pokrywane z dotacji celowej) zmalały o 4,58% (z 26,2 tys. zł w 2011 roku do 25 tys. zł w 2015 r.).

Pogarszająca się sytuacja finansowa niektórych mieszkańców spowodowała zwiększenie liczby wypłaconych zasiłków okresowych o 43,56% (ze 101 w 2011 roku do 145 w 2014 roku) oraz kwoty przeznaczonej na ich wypłatę o 39,47% (z 38 tys. zł do 53 tys. zł). Wpłynęła również na nieznaczne obniżenie (o 3,19%) ich średniej wysokości (z 376 zł w 2011 roku do 364 zł w 2014 roku), uzależnionej od środków uzyskanych w ramach dotacji (Gmina nie przeznacza własnych środków na wypłatę zasiłków okresowych).

Do 2012 roku Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej (dalej „GOPS”) zatrudniał jednego pracownika socjalnego. Od 2013 roku zatrudniono drugiego pracownika socjalnego, w celu dostosowania zatrudnienia do wymogów art. 110 ust. 11 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²⁶. W konsekwencji wzrosły o 27,43% (z 113 tys. zł w 2011 roku do 144 tys. zł w 2014 roku²⁷) wydatki przeznaczane na wynagrodzenia pracowników GOPS i ich udział w wydatkach na pomoc społeczną – z 9,26% do 11,83%.

Pod opieką jednego pracownika pozostawało 190 osób (w 2011 roku), 184 osoby (w 2012 roku), 86 osób (w 2013 roku) oraz 78 osób (w 2014 roku). Gmina nie zapewniła

²⁵ W poszczególnych latach objętych kontrolą wydatki na pomoc społeczną wynosiły: 1.220,7 tys. zł, 1.164,2 tys. zł, 1.145,1 tys. zł, 1.217,8 tys. zł.

²⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

²⁷ Wydatki na wynagrodzenia pracowników GOPS w latach 2011–2014 wynosiły odpowiednio 113 tys. zł, 116 tys. zł, 108 tys. zł, 144 tys. zł.

opieki asystenta rodziny, jednak podjęto w tym kierunku działania, zgłaszając zapotrzebowanie do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego i Powiatowego Urzędu Pracy w Łomży. (dowód: akta kontroli str. 62, 71-75)

3.4. Zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie opieki zdrowotnej

W Gminie funkcjonował jeden zakład opieki zdrowotnej, któremu Gmina w latach 2011–2014 udzielała dotacji na prowadzenie w miejscowości Przytuły zabiegów i konsultacji rehabilitacyjnych, w wysokości wynoszącej w kolejno 10,2 tys. zł, 10,8 tys. zł, 12 tys. zł, 12 tys. zł. W wyniku tych działań specjalistyczną opieką rehabilitacyjną objęto około 200 mieszkańców.

Na przeciwdziałanie alkoholizmowi w latach 2011–2012 Gmina przeznaczyła odpowiednio 14 tys. zł, 11 tys. zł, 10 tys. zł, 5 tys. zł. Dochody uzyskane z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych niewykorzystane w danym roku powiększały plan wydatków na przeciwdziałanie alkoholizmowi i narkomanii roku następnego, stosownie do art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁸. Rada Gminy uchwałała corocznie programy przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii, zgodnie z art. 4 ust. 2 powołanej ustawy oraz art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii²⁹. Sprawozdania z realizacji wymienionych programów przedstawiano Radzie Gminy w terminie określonym w art. 11 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, tj. do dnia 31 marca roku następnego.

(dowód: akta kontroli str. 77)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Urząd nie opracowywał programów polityki zdrowotnej, wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³⁰ oraz nie dokonywał rozeznania potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 76)

Wójt wyjaśnił, że podjęte działania w zakresie zwiększenia dostępu do opieki rehabilitacyjnej były dyktowane na bieżąco aktualizowanymi potrzebami ludzi, a tym samym nie wymagały określenia w programach zdrowotnych.

(dowód: akta kontroli str. 76, 219-220)

3.5. Zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie kultury i dziedzictwa narodowego

Opis stanu faktycznego

Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego³¹ na skutek zwiększenia wydatków na świetlice wiejskie wzrosły w latach 2011–2014 z 40,1 tys. zł do 61,7 tys. zł (o 53,87%), zaś w przeliczeniu na jednego mieszkańca z 18 zł do 28 zł (o 55,56%). Największą część wydatków na kulturę przeznaczono na utrzymanie biblioteki, której koszty funkcjonowania stanowiły w latach 2011–2014 r. odpowiednio 100%, 78,11%, 41,21% i 81,42% wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego.

Liczba książek dostępnych w bibliotece wzrosła w okresie objętym kontrolą z 12.054 do 12.160³², tj. o 0,9%, a od 2000 roku o 8,1% (o 989 woluminów). Na zakup nowych książek w latach 2011–2014 przeznaczono 20,9 tys. zł³³, z czego 14,5 tys. zł (70%) stanowiły środki własne, a 6,4 tys. zł (30%) dotacje Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Kwota przeznaczona na zakup nowych woluminów stanowiła 11,41% wydatków poniesionych na utrzymanie biblioteki w latach 2011–2014. Liczba zarejestrowanych czytelników wahała się od 175 w 2012 roku do 165 w 2014 roku. W stosunku do 2000 roku spadła ona aż o 37,26% (zarejestrowane było wówczas 263 osoby). Liczba wypożyczonych książek wynosiła: 4.506 w 2011 roku, 4.756 w 2012 roku, 4.867 w 2013 roku, 5.138 w 2014 roku (w 2000 roku – 5180). Koszt przypadający na jedno

²⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2008 r., Nr 164, poz. 1027 ze zm.

³¹ Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego ponoszone przez Gminę zaklasyfikowano w rozdziale 921.

³² Stan na dzień 30 marca 2015 r.

³³ Na zakup książek do biblioteki przeznaczono 4,4 tys. zł w 2011 r., 5,2 tys. zł w 2012 r., 5,7 tys. zł w 2013 r. i 5,6 tys. zł w 2014 r.

wypożyczenie w latach 2011–2014 wynosił odpowiednio 8,9 zł, 9,8 zł, 10,3 zł, 9,8 zł. Z kolei wielkość księgozbioru w stosunku do liczby obsługiwanych mieszkańców³⁴ wynosiła około 5,7 i wzrosła w stosunku do 2000 roku o 0,7.

W bibliotece w latach 2011–2012 dostępne były trzy stanowiska umożliwiające korzystanie z Internetu, a od 2013 roku cztery. (dowód: akta kontroli str. 78-79)

3.6. Zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie dostępu mieszkańców gminy do Internetu szerokopasmowego

W 2013 roku w Gminnej Bibliotece, Szkole Podstawowej w Wagach i Przytulach uruchomiono cztery stanowiska umożliwiające korzystanie z sieci szerokopasmowego dostępu do Internetu, co kosztowało 98 tys. zł i sfinansowane zostało ze źródeł zewnętrznych. (dowód: akta kontroli str. 80-87)

3.7. Zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie wybranych zadań zleconych (na przykładzie wydawania dowodów osobistych i rejestracji działalności gospodarczej)

Wydawanie dowodów osobistych i rejestracja działalności gospodarczej odbywała się w godzinach pracy Urzędu, tj. od 7.30 do 15.30 we wszystkie dni robocze. Usługami w tym zakresie zajmowało się dwóch pracowników. Osobie obsługującej dowody osobiste przyznano na ten cel 0,25 etatu, a rejestrującej działalność gospodarczą – na 0,03 etatu.

W latach 2011–2014 wydano odpowiednio 91, 130, 117, 161 dowodów osobistych. Roczny koszt ich wydawania wynosił kolejno 2,9 tys. zł, 3,7 tys. zł, 3,8 tys. zł, 2,9 tys. zł. Wydatki na ten cel w przeliczeniu na jednego mieszkańca w poszczególnych latach wynosiły: 1,26 zł, 1,62 zł, 1,71 zł, 1,30 zł, zaś w przeliczeniu na wydanie jednego dowodu osobistego: 31,86 zł, 28,16 zł, 32,93 zł, 18,01 zł.

W analizowanym okresie zarejestrowano odpowiednio cztery, 15, siedem, 13 podmiotów gospodarczych. Wydatki na rejestrację w poszczególnych latach wynosiły: 348 zł, 403 zł, 462 zł, 348 zł, zaś w przeliczeniu na jednego mieszkańca 0,15 zł, 0,18 zł, 0,21 zł, 0,16 zł. Koszt pojedynczej rejestracji wynosił 86,98 zł, 26,89 zł, 66,05 zł, 26,77 zł.

(dowód: akta kontroli str. 88)

3.8. Zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt

Rada Gminy terminowo uchwałała programy opieki na bezdomnymi zwierzętami, zgodnie z wymogami art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt³⁵, a także corocznie zabezpieczała środki finansowe na ich realizację (od 10,5 tys. zł do 22,5 tys. zł.). W okresie objętym kontrolą Gmina podpisywała umowy na zapewnienie opieki dla bezdomnych zwierząt. W 2014 roku na odłów i koszty utrzymania w schronisku trzech bezdomnych psów wydatkowano 1,9 tys. zł.

Stosownie do art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach³⁶, Rada Gminy podjęła uchwałę w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności nad bezdomnymi zwierzętami, prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebownisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 89-106)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na powierzeniu w latach 2012–2015 Schronisku dla bezdomnych zwierząt z siedzibą w Radysach wykonywania usług, polegających na odławianiu bezpańskich (bezdomnych) psów z terenu Gminy, ich transporcie oraz utrzymaniu w schronisku dla zwierząt wraz z usługami powiązanimi³⁷, mimo że nie uzyskało ono zezwolenia Wójta na wykonywanie opieki nad bezdomnymi zwierzętami na terenie

³⁴ Liczba mieszkańców gminy powyżej szóstego roku życia wg. ewidencji Urzędu.

³⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.

³⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.

³⁷ Umowy ze Schroniskiem dla bezdomnych zwierząt z siedzibą w Radysach zawarto 20 lutego 2012 r., 28 lutego 2014 r. oraz 27 lutego 2015 r.

Gminy, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach.

Starszy specjalista-konsultant ds. rolnictwa i doradztwa rolnikom indywidualnym (odpowiedzialna w Urzędzie za opiekę nad bezdomnymi zwierzętami) oraz Wójt wyjaśnili, że umowę ze schroniskiem w Radysach zawarto, ponieważ był to jedyny podmiot na lokalnym rynku, który zgodził się na wykonywanie przedmiotowych usług w Gminie. Ponadto niejednoznaczność przepisów ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach była przyczyną uznania za wystarczające posiadanie przez schronisko zezwolenia wójta właściwego dla siedziby Schroniska.

(dowód: akta kontroli str. 89-106, 204-205)

Ocena cząstkowa

Gmina w latach 2011–2014 zaspakajała podstawowe, zbiorowe potrzeby wspólnoty w zakresie infrastruktury wodociągowej, drogowej i sportowej, oświaty i wychowania, pomocy społecznej, kultury i dziedzictwa narodowego. Podjęła również działania mające na celu: budowę infrastruktury kanalizacyjnej, modernizację i rozbudowę posiadanej infrastruktury wodociągowej i drogowej (również należącej do powiatu), zapewnienie specjalistycznej opieki rehabilitacyjnej oraz dostępu do Internetu szerokopasmowego w instytucjach oświaty i kultury. Przeznaczanie własnych środków na oświatę nie przyniosło jednak rezultatów w postaci podniesienia skuteczności kształcenia, w szczególności w odniesieniu do wyników sprawdzianów w klasie szóstej szkoły podstawowej oraz egzaminów gimnazjalnych z przedmiotów ścisłych i języków obcych, które utrzymywały się na poziomie niższym niż średnia w powiecie łomżyńskim i w województwie podlaskim. Z kolei umowę w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami zawarto z podmiotem, który nie posiadał odpowiedniego zezwolenia oraz nie podejmowano działań w celu rozpoznania potrzeb zdrowotnych mieszkańców Gminy.

4. Finanse gminy

4.1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

4.1.1. Dochody Gminy w latach 2011–2014 wzrosły o 1.088,9 tys. zł (o 17,16%) i wynosiły kolejno 6.346,9 tys. zł, 6.161,2 tys. zł, 7.055,3 tys. zł, 7.435,8 tys. zł (od 2002 roku wzrosły one o 4.123,4 tys. zł, tj. o 124,49%).

Udział subwencji w dochodach Gminy w latach 2011–2014 utrzymywał się na zbliżonym poziomie i wynosił odpowiednio 53,43%, 57,08%, 53,47% 54,36%³⁸ (w 2002 roku subwencja stanowiła 68,56% ówczesnych dochodów). W okresie objętym kontrolą wysokość subwencji zwiększyła się o 650,6 tys. zł. Największą część subwencji stanowiła część oświatowa, której udział w dochodach Gminy uległ stopniowemu zmniejszeniu (z 28,82% do 25,01%).

Nieznacznie zmniejszył się udział dotacji celowych w dochodach Gminy, który stanowił w latach 2011–2014 odpowiednio 25,68%, 27,16%, 27,18%, 23,96%³⁹.

Zwiększył się natomiast udział dochodów własnych w całości dochodów budżetowych. Stanowił on 11,39% w 2011 roku, 15,67% w 2012 roku, 15,09% w 2013 roku, 15,76% w 2014 roku⁴⁰ (w 2002 roku były one zbliżone do roku 2011 – stanowiły 11,7% dochodów budżetu).

Największym źródłem dochodów własnych Gminy były podatki lokalne⁴¹, zrealizowane w latach 2011–2014 wysokości odpowiednio 331,6 tys. zł, 423,5 tys. zł, 454,3 tys. zł, 451,2 tys. zł, udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych (odpowiednio 192,7 tys. zł, 216 tys. zł, 228,2 tys. zł, 278,3 tys. zł), opłaty lokalne (98,9 tys. zł, 164,2 tys. zł, 84,5 tys. zł, 158,6 tys. zł). Inne dochody wykonane zostały w wysokościach wynoszących kolejno 100 tys. zł, 161,6 tys. zł, 297,8 tys. zł, 283,9 tys. zł.

³⁸ Wysokość subwencji w latach 2011–2014 wyniosła 3.391,2 tys. zł, 3.517,1 tys. zł, 3.772,4 tys. zł i 4.041,8 tys. zł.

³⁹ Otrzymane dotacje celowe w latach 2011–2014 wyniosły 1.630,9 tys. zł, 1.673,5 tys. zł, 1.917,9 tys. zł oraz 1.781,5 tys. zł.

⁴⁰ W latach 2011–2014 dochody własne zrealizowano w kwotach 723,2 tys. zł, 965,4 tys. zł, 1.064,7 tys. zł i 1.172 tys. zł.

⁴¹ W ramach podatków lokalnych uzyskiwano wpływy także z podatku od spadków i darowizn oraz odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat.

Wysokość dochody majątkowych uzależniona była od kwoty pozyskanych zewnętrznych źródeł finansowania i stanowiła w analizowanym okresie odpowiednio 9,48%, 0,83%, 4,25% i 5,92%⁴² dochodów budżetowych.

Udział środków z Unii Europejskiej w dochodach stanowił 9,99% w 2011 roku, 0,50% w 2012 roku, 6,21% w 2013 roku, 8,08% w 2014 roku⁴³.

Nadwyżka sekcji bieżącej budżetu gminy w latach 2011–2014 uległa wzrostowi o 360,6 tys. zł, tj. o 68,31%⁴⁴. (dowód: akta kontroli str. 107-109,113)

4.1.2. Wpływy z podatków i opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴⁵ w latach 2011–2014 stanowiły kolejno 5,32%, 6,96%, 6,49%, 5,95%⁴⁶ dochodów Gminy. Począwszy od 2011 roku, w kolejnych latach rosły one o 91,1 tys. zł (o 26,98%), 29,6 tys. zł (o 6,91%). W 2014 roku spadły one zaś w stosunku do roku poprzedniego o 15,9 tys. zł (o 3,46%).

Wzrost dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych następował w skutek zdarzeń niezależnych od Gminy. Na przykład w 2012 roku w stosunku do 2011 roku podwyższona została o 22,36 zł (o 59,40%) cena skupu żyta, stanowiąca podstawę ustalenia wysokości podatku rolnego⁴⁷, co spowodowało wzrost dochodów o 78 tys. zł, oraz średnia cena skupu drewna o 32,12 zł (o 20,78%), stanowiąca podstawę ustalenia wysokości podatku leśnego, co spowodowało wzrost dochodów o 8 tys. zł⁴⁸.

Obniżenie średnich cen skupu żyta stanowiących podstawę opodatkowania podatkiem rolnym o 19% w 2011 roku, 20,91% w 2012 roku, 13,33% w 2014 roku i 2,23% w 2014, a także obniżenie maksymalnych stawek podatku od nieruchomości i od środków transportowych oraz zwolnienia od podatków i ich umorzenia w latach 2011–2014, skutkowało potencjalnym zmniejszeniem dochodów Gminy odpowiednio o 340,4 tys. zł, 109,4 tys. zł, 65,8 tys. zł, 118,9 tys. zł, co stanowiło kolejno 5,36%, 1,78%, 0,93%, 1,60% dochodów zrealizowanych w tych latach.

Wójt wyjaśnił, że Gmina ma ograniczone możliwości zwiększenia dochodów z podatków lokalnych, ponieważ może to negatywnie wpłynąć na kondycję finansową mieszkańców, w szczególności rolników, którzy stanowią największą grupę przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 107-110,116-121, 204-205)

4.1.3. Od 2011–2015 Gmina pozyskała ze źródeł zewnętrznych dofinansowanie w łącznej wysokości 2.048,6 tys. zł, w tym w kolejnych latach: 615,6 tys. zł, 46,8 tys. zł, 687,3 tys. zł, 651,1 tys. zł oraz 47,8 tys. zł. W latach 2011-2014 kwoty te stanowiły odpowiednio 9,69%, 0,76%, 9,74%, 8,55% dochodów. Ponadto w trakcie realizacji były przedsięwzięcia, na których realizację Gmina pozyskała dofinansowanie w kwocie 1.131,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.107-110, 113)

4.2. Wydatki budżetowe

W latach 2011–2014 wydatki budżetowe wzrosły o 1.511,5 tys. zł, tj. o 24,84%⁴⁹, zaś od 2002 roku o 4.251,5 tys. zł, tj. o 127,27%.

Udział wydatków bieżących w wydatkach budżetu w okresie tym uległ zmniejszeniu i wynosił odpowiednio 85,80%, 86,03%, 82,78%, 80,44% całości budżetu. Na przestrzeni czterech lat⁵⁰ ich wysokość zaś wzrosła o 889,3 tys. zł (o 17,04%). Wydatki z tytułu wynagrodzeń i pochodnych stanowiły odpowiednio 40,65%, 42,84%, 39,67% i 40,01%

⁴² Dochody majątkowe w latach 2011–2014 wyniosły 601,4 tys. zł, 5,1 tys. zł, 300,2 tys. zł i 440,5 tys. zł.

⁴³ Z UE uzyskano w latach 2011–2014 odpowiednio 615,6 tys. zł, 30,9 tys. zł, 438,6 tys. zł, 601,1 tys. zł.

⁴⁴ Nadwyżka sekcji bieżącej w latach 2011–2014 wynosiła kolejno 527,9 tys. zł, 602,4 tys. zł, 785,1 tys. zł, 888,5 tys. zł.

⁴⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1115 ze zm.

⁴⁶ Wpływy z podatków i opłat w latach 2011–2014 wynosiły odpowiednio 337,6 tys. zł, 428,7 tys. zł, 458,3 tys. zł, 442,5 tys. zł.

⁴⁷ Cena skupu żyta stanowiąca podstawę opodatkowania podatkiem rolnym wynosiła w 2011 roku – 37,24 zł (Komunikat Prezesa GUS z dnia 19 października 2010 r. – M.P. Nr 76, poz. 960), zaś w 2012 roku – 60 zł zgodnie z uchwałą Rady Gminy Nr XII/44/11 z dnia 28.11.2011 w sprawie obniżenia średniej ceny żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2010 roku jako podstawy naliczania podatku rolnego w 2012 roku na obszarze gminy Przytuły (Podla.300.3778).

⁴⁸ Średnia cena skupu drewna stanowiąca podstawę opodatkowania podatkiem leśnym wynosiła w 2011 roku – 154,56 zł (Komunikat Prezesa GUS z dnia 20 października 2010 r. – M.P. Nr 78, poz. 970), zaś w 2012 roku 186,68 zł (Komunikat Prezesa GUS z dnia 20 października 2011 r. – M.P. Nr 95, poz. 970).

⁴⁹ Wydatki budżetowe w latach 2011–2014 wyniosły kolejno 6.080,5 tys. zł, 6.455,3 tys. zł, 7.212,1 tys. zł oraz 7.592 tys. zł.

⁵⁰ Wydatki bieżące w latach 2011–2014 wyniosły odpowiednio 5.217,5 tys. zł, 5.553,6 tys. zł, 5.969,9 tys. zł i 6.106,9 tys. zł.

wydatków budżetu⁵¹ (ich wysokość wzrosła w okresie objętym kontrolą o 566,3 tys. zł, tj. o 22,91%).

Odsetek wydatków majątkowych w latach 2011–2014 stopniowo się zwiększał i wynosił kolejno 14,19%, 13,96%, 17,22%, 19,56% wydatków budżetowych⁵². Ich wysokość w okresie objętym kontrolą wzrosła o 622,2 tys. zł (o 71,09%), a w stosunku do 2002 roku o 757,9 tys. zł, tj. o 104,21%. Całość wydatków majątkowych w analizowanym okresie (4.491,9 tys. zł) stanowiły wydatki inwestycyjne, przeznaczone na: przebudowę (remonty) dróg gminnych – 1.570,1 tys. zł (34,95%), przebudowę (remonty) dróg powiatowych – 1.086 tys. zł (24,18%), infrastrukturę rekreacyjno-sportową – 610,2 tys. zł (13,58%), ochotniczą straż pożarną – 522,3 tys. zł (11,63%), infrastrukturę wodociagową – 464,4 tys. zł (10,34%), budowę systemu gospodarowania odpadami – 107,4 tys. zł (2,39%), remont budynku Urzędu – 61,6 tys. zł (1,37%), budowę systemu administracji samorządowej – 44,5 tys. zł (0,99%) i infrastrukturę kanalizacyjną – 25,4 tys. zł (0,57%).

(dowód: akta kontroli str. 107-110,115)

Wydatki między 2011 a 2014 rokiem wzrosły w działach klasyfikacji budżetowej: *oświata i wychowanie* o 514,4 tys. zł (o 22,61%), *rolnictwo i łowiectwo* o 431 tys. zł (o 153,17%), *transport i łączność* o 320,2 tys. zł (o 41,22%), *kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* o 20,9 tys. zł (o 51,44%) i *pomoc społeczna* o 14,2 tys. zł (o 1,18%). Zmalały zaś wydatki w dziale *ochrona zdrowia* o 7,3 tys. zł (o 29,99%).

(dowód: akta kontroli str. 107-110)

4.3. Sytuacja ekonomiczna gminy

Poziom zadłużenia Gminy w latach 2011–2014 sukcesywnie spadał i wynosił odpowiednio 34,23%, 30,23%, 23,76%, 20,88% dochodów zrealizowanych na koniec roku⁵³, nie przekraczając tym samym 60% limitu zadłużenia, określonego w art. 170 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁵⁴. Kwota zadłużenia zmniejszyła się o 620,3 tys. zł, tj. o 28,55%.

Koszty obsługi zadłużenia (rozchody) w latach objętych kontrolą stanowiły kolejno 4,89%, 5,04%, 2,64%, 2,50% dochodów zrealizowanych na koniec roku⁵⁵ i tym samym nie przekraczały dopuszczalnego 15% poziomu z art. 169 ust. 1 ww. ustawy.

Na koniec 2014 roku wskaźnik spłat kredytów (z odsetkami) do dochodów wyniósł 3,16% i był niższy od maksymalnego (9,77%) – wynikającego z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁶. Wprowadzenie nowego wskaźnika zadłużania ograniczyło maksymalną wysokość rocznej kwoty rozchodów⁵⁷ z 15% do 9,77% planowanych dochodów budżetowych.

Udział zobowiązań w dochodach Gminy na koniec roku w latach 2011–2014 wynosił kolejno 2,73%, 4,51%, 4,54%, 3,7%. Zobowiązania wymagalne na koniec roku nie występowały.

(dowód: akta kontroli str. 107-110, 122)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na błędnym prowadzeniu przez Urząd ewidencji księgowej dochodów z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych. W latach 2010–2014 nie ujmowano w niej bowiem przypisów dochodów oraz wpłat z tytułu podatku od nieruchomości stanowiących własność Gminy, w wysokości 1.287,2 tys. zł (stosownego zapisu w ewidencji dokonano dopiero w trakcie kontroli NIK), mimo że w okresie tym corocznie Urząd składał deklarację na podatek od nieruchomości. Brak przypisu deklaracji na podatek od nieruchomości za rok 2013 zarzuciła także Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku, w zaleceniach pokontrolnych z dnia 26 lutego 2014 r. Zaniechanie wprowadzenia do ewidencji księgowej wszystkich dowodów księgowych zakwalifikowanych do księgowania stanowiło naruszenie art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r.

⁵¹ Wydatki na wynagrodzenia i pochodne w latach 2011–2014 wyniosły kolejno 2.471,6 tys. zł, 2.765,6 tys. zł, 2.860,8 tys. zł oraz 3.037,9 tys. zł.

⁵² Wydatki majątkowe w latach 2011–2014 wyniosły odpowiednio 862,9 tys. zł, 901,7 tys. zł, 1.242,1 tys. zł, 1.485,1 tys. zł.

⁵³ Zadłużenie Gminy w latach 2011–2014 wynosiło odpowiednio 2.172,6 tys. zł, 1.862,2 tys. zł, 1.676 tys. zł, 1.552,3 tys. zł.

⁵⁴ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁵⁵ Koszty obsługi zadłużenia wynosiły w latach 2011–2012 po 310,3 tys. zł, a w latach 2013–2014 po 186,2 tys. zł.

⁵⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁵⁷ Dotyczy stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.

o rachunkowości⁵⁸ w zw. z § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego⁵⁹.

Osobą odpowiedzialną za prowadzenie rachunkowości z zakresu podatków lokalnych była referent ds. wymiaru i księgowości podatkowej, która wyjaśniła, że w okresie jej zatrudnienia w Urzędzie, tj. od 1 października 2011 r. nie praktykowano dokonywania przypisów dochodów z tytułu podatku od nieruchomości stanowiących własność Gminy. Osoba zatrudniona na tym stanowisku do 30 września 2011 r. wyjaśniła, że nie robiła przypisu, ponieważ liczba osób prawnych będących podatnikami podatku od nieruchomości w Gminie była niewielka, a dane niezbędne do sporządzenia sprawozdań budżetowych gromadziła nie tylko na podstawie ewidencji podatkowej, ale również na podstawie składanej przez Urząd deklaracji na podatek od nieruchomości.

Wójt oraz Skarbnik Gminy wyjaśnili, że dopiero w wyniku kontroli dowiedzieli się o niewykazywaniu w ewidencji podatkowej wszystkich dochodów Gminy.

Brak przypisów dochodów z tytułu podatku od nieruchomości (wodociągów, oczyszczalni ścieków, gruntów pozostałych – dróg wewnętrznych) stanowiących własność Gminy skutkowało zaniżeniem w latach 2010–2014 odpowiednio o: 67,7 tys. zł, 65,7 tys. zł, 353,4 tys. zł, 364,5 tys. zł oraz 435,9 tys. zł kwoty dochodów wykazywanych w sprawozdaniach Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminny i Rb-27s z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego sporządzanych na koniec każdego roku.

W wyniku wykazania w sprawozdaniach RB-PDP z lat 2010–2014 niższych dochodów, Gmina otrzymała w latach 2012–2014 subwencję ogólną w kwocie wyższej od należnej o 481,9 tys. zł. W 2015 roku Minister Finansów przyznał zaś Gminie subwencję w kwocie wyższej od należnej o 360,9 tys. zł, a nieprawidłowość będzie skutkowała także zawyżeniem subwencji w 2016 roku.

(dowód: akta kontroli str. 110-112, 114, 123-196, 204-205, 211-231)

Ocena cząstkowa

Gmina prawidłowo realizowała dochody i wydatki budżetowe. W okresie objętym kontrolą wzrosły dochody własne, skutecznie pozyskiwano zewnętrzne źródła finansowania oraz wysoki był odsetek wydatków inwestycyjnych. Zachowany został również właściwy poziom zadłużenia i kosztów jego obsługi. Stwierdzone w ewidencji księgowej błędy mogą skutkować jednak obniżeniem subwencji, a tym samym pogorszeniem sytuacji finansowej Gminy.

5. Przeciwdziałanie niekorzystnym warunkom rozwoju Gminy

Opis stanu faktycznego

Uchwałą Rady Gminy⁶⁰ przyjęty został „Plan odnowy miejscowości Przytuły na lata 2009–2015”. Dokonano nim analizy mocnych i słabych stron miejscowości. Zidentyfikowano bariery w rozwoju Gminy: brak przemysłu i miejsc pracy oraz związany z tym odpływ młodych ludzi. Szans na rozwój miejscowości upatrywano m.in. w zwiększeniu zaangażowania mieszkańców w sprawy wsi oraz w rozwoju agroturystyki (korzystne położenie miejscowości – oddalenie od skupisk ludności, czyste środowisko). Wsparciem dla tych inicjatyw miały być środki pozyskiwane na rozwój miejscowości w wymiarze infrastrukturalnym. W perspektywie siedmiu lat zaplanowano do realizacji zadania, z których do dnia zakończenia kontroli zrealizowano – rozbudowę budynku świetlicy wiejskiej przy OSP wraz z wyposażeniem i zagospodarowaniem terenu wokół budynku, budowę boiska ogólnodostępnego przy szkole i placu zabaw oraz budowę miejsc parkingowych. Nie zmodernizowano natomiast oświetlenia ulicznego, na skutek braku środków oraz z konieczności realizacji innych inwestycji (poprawa jakości dróg gminnych, powiatowych oraz urządzeń wodociągowych). (dowód: akta kontroli str. 197-201, 204-205)

Ustalono nieprawidłowości

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

⁵⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁵⁹ Dz. U. Nr 208, poz. 1375.

⁶⁰ Nr XXIII/79/09 z dnia 29 lutego 2009 r.

Ocena cząstkowa	Gmina posiadała plan działania wyszczególniający zadania do realizacji, z których z obiektywnych przyczyn nie zrealizowano jednego. Dokonano identyfikacji barier w jej rozwoju i podjęto działania mające na celu ich zniwelowanie.
Opis stanu faktycznego	<p>6. Współpraca w realizacji zadań z innymi jednostkami samorządu terytorialnego</p> <p>W latach 2011–2014 Gmina przy realizacji zadań publicznych współpracowała przede wszystkim ze Starostwem Łomżyńskim. Dzięki pomocy finansowej Gminy (1.025,5 tys. zł) zrealizowano cztery inwestycje na drogach powiatowych przebiegających przez teren Gminy, w efekcie których zmodernizowano 2,4 km dróg powiatowych.</p> <p>Gmina współpracowała także z Urzędem Marszałkowskim Województwa Podlaskiego, któremu udzieliła pomocy finansowej w kwocie 40 tys. zł, czego efektem był remont 0,44 km chodnika przy drodze wojewódzkiej w miejscowości Przytuły.</p> <p>Ponadto od 2009 roku w ramach członkostwa w Lokalnej Grupie Działania „Sąsiedzi” na realizację „Małych Projektów” Gmina pozyskała dofinansowanie w wysokości 441,3 tys. zł. Środki te przeznaczone zostały na organizację festynu, budowę i wyposażenie placu zabaw przy szkole podstawowej w Przytułach, wyposażenie świetlicy wiejskiej, budowę boiska wielofunkcyjnego, boiska trawiastego i utwardzonego placu okolicznościowego, organizację imprezy kulturalno-sportowej oraz zagospodarowanie przestrzeni publicznej w miejscowości Przytuły. (dowód: akta kontroli str. 202-203, 207)</p> <p>W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.</p>
Ustalone nieprawidłowości	
Ocena cząstkowa	Gmina podejmowała współpracę ze Starostwem Łomżyńskim oraz Urzędem Marszałkowskim Województwa Podlaskiego, mającą na celu modernizację infrastruktury drogowej na jej terenie oraz pozyskiwała środki w ramach Lokalnej Grupy Działania.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne	<p>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 Kontroli⁶¹, wnosi o:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zlecenie opieki nad bezdomnymi zwierzętami podmiotom posiadającym stosowne zezwolenia. 2. Podjęcie działań zmierzających do rozpoznania potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców. 3. Zwrócenie nienależnie pobranej w latach 2012–2014 subwencji ogólnej oraz skorygowanie wysokości nienależnie przyznanej na 2015 rok.
---------------------	---

V. Pozostałe informacje i pouczenia

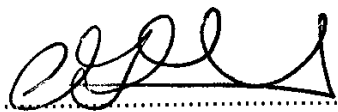
Prawo zgłoszenia zastrzeżeń	<p>Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.</p> <p>Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.</p>
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków	<p>Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.</p>

⁶¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

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.

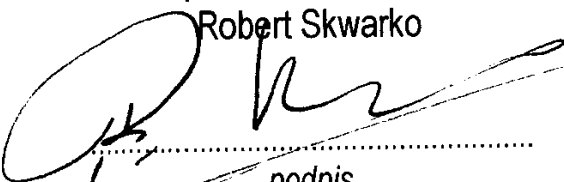
Białystok, dnia 7 lipca 2015 r.

Kontroler
Marcin Bielawski
starszy inspektor kontroli państwowej



.....
podpis

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



.....
podpis

