



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.019.01.2015

P/15/066



WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/066 – Wykonywanie wybranych zadań publicznych przez małe gminy.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontroler/Kontrolerzy	1. Stanisław Wlazło, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97902 z dnia 4 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Wielgomłyny, ul. Rynek 1, 97-525 Wielgomłyny, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Witaszczyk, Wójt Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2011 – 2015 (III kwartały) Gmina Wielgomłyny (dalej „Gmina”) prawidłowo i na ogół skutecznie realizowała zadania dotyczące zbiorowych potrzeb wspólnoty. Wykonywanie zadań z zakresu podatków lokalnych, inwestycji, ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego powierzono pracownikom posiadającym odpowiednie kwalifikacje. Część spraw załatwiana była jednak przez pracowników w sposób przewlekły, na co wskazały w swoich rozstrzygnięciach Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi. Uzyskiwane przez Gminę dochody zapewniały realizację zadań, niemniej jednak sytuacja ekonomiczno – finansowa Gminy, a w szczególności wysoki wskaźnik zadłużenia, zbliżony do wskaźnika wynikającego z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹, ograniczającego maksymalną wysokość rocznej kwoty rozchodów, świadczyć może o ograniczonych możliwościach Gminy w najbliższych latach do podejmowania działań inwestycyjnych.

Gmina zdiagnozowała niekorzystne czynniki rozwoju i podejmowała działania w celu ich ograniczenia, a także współpracowała z innymi jednostkami samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań publicznych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niezawiadomieniu stron postępowania (w dwóch spośród czterech analizowanych spraw, dotyczących umorzenia zaległości w podatku rolnym oraz wydania decyzji o warunkach zabudowy), o niezakończonym w terminie i niewskazaniu nowego terminu jej załatwienia,
- zatrudnieniu w 2015 r. w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej, 3 pracowników socjalnych w wymiarze 2,5 etatu, mimo, że zgodnie z art. 110 ust. 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej² zatrudnionych

¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm., zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych”.

² Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm., zwanej dalej „ustawą o pomocy społecznej”.

powinno być nie mniej niż 3 pracowników socjalnych w pełnym wymiarze czasu pracy.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę na niekorzystne zmiany w funkcjonowaniu Biblioteki Gminnej, polegające na zmniejszeniu się w badanym okresie stanu księgozbioru oraz liczby jej czytelników.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ogólna charakterystyka gminy

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2014 liczba ludności Gminy według danych GUS zmniejszyła się z 4.826 w 2011 r. do 4.811 w 2012 r., 4.772 w 2013 r. i 4.738 w 2014 r. W porównaniu do 2000 r. była niższa o 364 osoby (o 7,1%). Liczba mieszkańców Gminy w latach 2011-2014 zameldowanych na pobyt stały wynosiła odpowiednio 4.860, 4.834, 4.790 i 4.762. W porównaniu do 2000 r. była niższa o 549 osób (o 10,3%). Faktyczna liczba mieszkańców wynikająca z deklaracji złożonych dla celów ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wynosiła 4.084 w 2013 r. i 4.037 w 2014 r. W porównaniu do podanej przez GUS i wynikającej z danych meldunkowych Gminy, była ona niższa w 2014 r. odpowiednio o 14,8% i 15,2%.

Zmniejszeniu uległa liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym z 930 w 2011 r. do 906 w 2012 r., 884 w 2013 r. i 860 w 2014 r. Zmniejszyła się również liczba ludności w wieku produkcyjnym odpowiednio z 2.940 do 2.923, 2.903 i 2.899. W 2000 wyniosła 2.837. Liczba ludności w wieku poprodukcyjnych w latach 2011 – 2014 wynosiła 956, 982, 985 i 979.

Odsetek ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym w latach 2011-2014 utrzymywał się na zbliżonym poziomie i wynosił odpowiednio 64,1, 64,6, 64,4 i 63,4. Był on wyższy niż na terenie powiatu radomszczańskiego (odpowiednio 59,8, 60,2, 60,9 i 61,3) oraz województwa łódzkiego (57,9, 58,9, 60,2 i 61,5).

Liczba pracujących na 1000 mieszkańców wykazywała w badanym okresie tendencję wzrostową (ze 117 w 2011 r. do 122 w 2013 r. i 131 w 2014 r., a w 2012 r. wynosiła 116).

Saldo migracji w latach 2011 – 2014 było ujemne i wynosiło odpowiednio: - 18, - 15, - 14 i - 11. W 2000 r. saldo migracji wykazywało wartość dodatnią i wyniosło 14.

Liczba bezrobotnych zwiększyła się z 203 w 2011 r. do 248 w 2012 r., a następnie uległa zmniejszeniu do 208 i 191 w latach 2013 - 2014. Liczba bezrobotnych w 2014 r. w porównaniu do 2000 r. była niższa o 199.

W analizowanym okresie udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie osób w wieku produkcyjnym wynosił odpowiednio 6,9%, 8,5%, 7,2% i 6,6%. Był on niższy od wskaźnika dla powiatu radomszczańskiego, który wynosił odpowiednio 9,5%, 10,4%, 10,1% i 8,5% oraz dla województwa łódzkiego (odpowiednio 8,6%, 9,5%, 9,7% i 8,1%).

Liczba podmiotów zarejestrowanych w rejestrze REGON na 10.000 mieszkańców zmniejszyła się z 477 w 2011 r. do 468 w 2012 r., a w latach 2013 – 2014 wynosiła odpowiednio 486 i 479. Dla porównania w 2000 r. wynosiła 386 podmiotów.

Na koniec 2014 r. była ona niższa od średniej dla powiatu o 287, a dla województwa o 478.

Nieznacznemu wzrostowi uległa liczba mieszkań z 1.622 w 2011 r., do 1.625 w 2012 r., 1.630 w 2013 r. i 1.633 w 2014 r. W 2000 r. wynosiła 1.582 i była niższa niż w 2014 r. o 51. Średnia powierzchnia mieszkań pozostawała w badanym okresie na zbliżonym poziomie i wynosiła 86,7 m² w latach 2011 - 2013 i 86,9 m² w 2014 r. Na terenie Gminy w latach 2011-2014 znajdowały się 3 lokale socjalne.

W tym samym okresie Gmina wypłaciła łącznie 5 dodatków mieszkaniowych (jeden w 2011 r. oraz po 2 dodatki w 2013 r. i 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 4-5)

Dochody ogółem Gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca wykazywały w badanym okresie tendencję wzrostową z 2.852 zł w 2011 r. do 3.122 zł w 2012 r. i 3.324 zł w 2013 r., a w 2014 r. wynosiły 3.171 zł. W 2000 r. dochody wyniosły 1.113 zł. Zwiększyły się również dochody własne na jednego mieszkańca odpowiednio z 535 zł do 625 zł, 652 zł i 769 zł. W 2000 r. dochody własne na mieszkańca wynosiły 359 zł. Wydatki budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca pozostawały w badanym okresie na zbliżonym poziomie i wynosiły 3.244 zł w 2011 r. 3.302 zł w 2012 r., 3.014 zł w 2013 r. i 3.192 zł w 2014 r. W 2000 r. wyniosły 1.226 zł.

W badanym okresie zmniejszeniu uległy natomiast wydatki majątkowe na jednego mieszkańca odpowiednio z kwoty 912 zł do 792 zł, 447 zł i 394 zł, podczas gdy w 2000 r. wynosiły 319 zł.

Wysokość otrzymanej subwencji na jednego mieszkańca zwiększyła się z 1.413 zł w 2011 r. do 1.495 zł w 2012 r., 1.530 zł w 2013 r., a w 2014 r. wynosiła 1.496 zł. Podobna tendencja dotyczyła dotacji, która wzrosła odpowiednio z 905 zł do 1.002 zł i 1.142 zł, a w 2014 r. zmniejszyła się do 906 zł. W 2000 r. wysokość otrzymanej subwencji i dotacji na jednego mieszkańca wynosiła odpowiednio 611 zł i 143 zł.

Zadłużenie Gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca uległo zwiększeniu z 1.593 zł w 2011 r. do 1.654 zł w 2012 r., natomiast w latach 2013-2014 zmniejszyło się do kwoty 1.322 zł i 1.332 zł. W 2000 r. zadłużenie wynosiło 188 zł.

Długość dróg publicznych na terenie Gminy utrzymywała się na tym samym poziomie i wynosiła 89,6 km (0,44 km/km² powierzchni Gminy). Dróg powiatowych było 42 km (0,23 km/km²), z tego o nawierzchni bitumicznej 40,6 km. Długość dróg gminnych w latach 2011-2014 nie uległa zmianie i wynosiła 47,6 km (0,21 km/km²), z tego 39,5 km stanowiły drogi o nawierzchni bitumicznej, a 8,1 km o nawierzchni żwirowej. W porównaniu do 2000 r. długość dróg gminnych zmniejszyła się o 1,1 km.

W ramach obsługi obywateli w latach 2011-2014 sporządzonych zostało łącznie 11 aktów urodzenia (odpowiednio 4, 0, 2 i 5), 114 aktów małżeństwa (32, 31, 29 i 22) oraz 132 aktów zgonu (25, 31, 42 i 34). W tym samym okresie wydano łącznie 1.174 dowody osobiste (odpowiednio 223, 243, 335 i 373), 1.935 odpisów z aktów stanu cywilnego (465, 507, 567 i 396) oraz zarejestrowano 95 działalności gospodarczych (33, 16, 33 i 13).

(dowód: akta kontroli str. 6-13, 162-168)

2. Dysponowanie kadrami do realizacji zadań

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011 – 2014 zatrudnienie w Urzędzie utrzymywało się na zbliżonym poziomie i wynosiło odpowiednio 33, 33, 34 i 33 pracowników, natomiast w 2015 r. zmniejszyło się do 31 osób.

Zadania w zakresie podatków lokalnych, inwestycji, ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego realizowało w Gminie 4 pracowników. Osoby te uczestniczyły w badanym okresie w szkoleniach z zakresu realizowanych zadań. Posiadali oni staż pracy na zajmowanych obecnie stanowiskach od 10 do 33 lat.

Kwalifikacje tych pracowników odpowiadały wymaganiom określonym w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³³, rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników

³³ Dz. U. z 2014 r., poz. 1202.

samorządowych⁴ oraz regulaminie wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Gminy w Wielgomłynach⁵.

W latach 2011 – 2015 wydano w Urzędzie łącznie 550 decyzji podatkowych, 172 decyzje ustalające warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz przeprowadzono 26 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Wójt Gminy wydał 592 zarządzenia, a Rada Gminy podjęła 468 uchwał.

Wzrastała liczba spraw załatwionych w Urzędzie. Liczba wydanych decyzji podatkowych uległa zwiększeniu ze 112 w 2011 r. do 131 w 2012 r., a w 2014 r. wyniosła 114. Zwiększyła się również liczba wydanych decyzji w sprawie warunków zabudowy odpowiednio z 33 do 38 i 37 decyzji. Liczba udzielonych zamówień publicznych w badanym okresie utrzymywała się na zbliżonym poziomie i wynosiła odpowiednio 7, 6 i 7 spraw. Rocznie Wójt Gminy wydawał od 93 do 141 zarządzeń, a Rada Gminy podejmowała od 82 do 115 uchwał. W badanym okresie wpłynęła jedna skarga na działalność Urzędu, która dotyczyła przewlekłego prowadzenia przez Urząd postępowania rozgraniczeniowego pomiędzy działkami. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, potwierdził zasadność tej skargi.

Niewielka była skala składanych odwołań w wybranych obszarach działania Urzędu (0,4% wydanych decyzji podatkowych i 2,9% decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu) oraz skala uchylonych decyzji (uchylono jedną decyzję podatkową tj. 0,1% wydanych oraz 3 decyzje o warunkach zabudowy - 1,7%). Nie było składanych odwołań w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych. Wojewoda Łódzki w ramach sprawowanego nadzoru stwierdził nieważność jednej uchwały Rady Gminy. Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi nie wydawała negatywnych opinii w sprawie uchwał dotyczących Wieloletniej Prognozy Finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 14-38, 93-106, 1082-1083)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W dwóch spośród czterech analizowanych spraw, dotyczących uchylonych decyzji (jednej w sprawie „umorzenia zaległych rat podatku gruntowego z odsetkami”⁶, a drugiej ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu⁷), Urząd nie zawiadomił odpowiednio podatnika i wnioskodawcy, o niezakończonym w terminie i nie wskazał nowego terminu ich załatwienia pomimo tego, że w pierwszym przypadku od daty wydania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej SKO) decyzji uchylającej decyzję Urzędu w sprawie odmowy umorzenia zaległych rat podatku i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia (26 czerwca 2013 r.), do czasu wpływu do tego organu ponaglenia podatnika na niezakończonym w sprawie (26 stycznia 2015 r.) upłynęło jeden rok i 7 miesięcy. W drugiej sprawie decyzję o warunkach zabudowy wydano po upływie 100 dni od wszczęcia postępowania, a po uchyleniu po raz trzeci decyzji przez SKO i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia, ostatnią decyzję wydano po upływie 3 miesięcy - nie informując wcześniej wnioskodawcy o niezakończonym w sprawie w terminie.

(dowód: akta kontroli str. 39-92, 1056-1072, 1123-1163)

Działanie takie – w pierwszej sprawie – było niezgodne z art. 140 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁸, który stanowi, że o każdym przypadku

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 1786

⁵ Zarządzenie Nr 34/09 Wójta Gminy Wielgomłyn z dnia 12 maja 2009 r., ze zm.

⁶ Sprawa 3123.1.2012.

⁷ Sprawa OŚZ-6730.33.2013 CzK.

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.

niezałatwienia sprawy we właściwym terminie organ podatkowy obowiązany jest zawiadomić stronę, podając przyczyny niedotrzymania terminu i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. W drugiej sprawie działanie Urzędu było niezgodne z art. 36 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹ zgodnie z którym o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35, organ administracji publicznej jest zobowiązany zawiadomić stronę, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

Przyczyny niezawiadomienia stron o niezałatwieniu spraw w terminie, uzasadniono przeoczeniem pracowników spowodowanym dużym zakresem obowiązków.

Ponadto Samorządowe Kolegium Odwoławcze postanowieniem z dnia 23 lutego 2015 r., wydanym po rozpatrzeniu ponaglenia podatnika na niezałatwienie przez Urząd sprawy o „umorzenie zaległych rat podatku gruntowego z odsetkami”, uznało ponaglenie za uzasadnione i potwierdziło, że Urząd jako organ podatkowy I instancji pozostawał w zwłoce, co do załatwienia sprawy, nie przedstawił żadnych konkretnych działań podejmowanych w celu jej wyjaśnienia, jak również nie informował podatnika o niezałatwieniu sprawy w terminie.

(dowód: akta kontroli str. 82-84, 1056-1072)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (dalej WSA) wyrokiem z dnia 2 września 2015 r.¹⁰ (po rozpoznaniu skargi mieszkańca Gminy na przewlekłe prowadzenie postępowania rozgraniczeniowego¹¹), stwierdził przewlekłość postępowania. WSA wskazał, że Urząd jako organ administracji, powstrzymywał się przez okres 3 lat od podejmowania czynności niezbędnych do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Nie informował też stron o przyczynach przedłużania postępowania. Zdaniem sądu, powstrzymywanie się od podejmowania czynności procesowych wypełniło znamiona przewlekłości postępowania, a opóźnione działanie w tej sprawie podważyło obowiązującą w procedurze administracyjnej zasadę szybkości i prostoty postępowania, dzięki której obywatel ma prawo oczekiwać od organów administracji działań, które będą szybkie, skuteczne, sprawne i ekonomicznie uzasadnione.

(dowód: akta kontroli str. 93-106)

Ocena cząstkowa

Gmina powierzyła wykonywanie zadań z zakresu podatków lokalnych, inwestycji, ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego pracownikom posiadającym wymagane kwalifikacje, którzy podnosili swoje umiejętności i kwalifikacji zawodowe. Analiza przeprowadzona na próbie decyzji dotyczących umorzenia zaległości podatkowej i ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wykazała jednak, że pracownicy prowadzący te sprawy nie zawsze załatwiali je w wymaganym terminie.

⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 23.

¹⁰ Sygn. Akt. III SAB/Łd 30/15.

¹¹ Wszczętego w dniu 10 stycznia 2012 r.

3. Prawidłowość i skuteczność wykonywania zadań dotyczących zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty, na przykładzie wybranych sfer życia publicznego.

Opis stanu faktycznego

3.1. Stopień zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy w zakresie infrastruktury.

Infrastruktura wodno - kanalizacyjna

Gmina, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹², realizowała dostawy wody dla mieszkańców Gminy siecią wodociągową. W 2015 roku długość tej sieci na terenie Gminy wynosiła 101,3 km i w porównaniu do 2011 roku zwiększyła się o 4,2 km.

Liczba gospodarstw domowych przyłączonych do sieci wodociągowej zwiększyła się z 1003 w 2011 r. do 1070 w 2014 r. i 1.125 w 2015 r. W porównaniu do 2000 r. była wyższa o 294 tj. o 35,4%. Odsetek ludności Gminy korzystającej z sieci w latach 2011-2013 wynosił 98,4%, w 2014 r. - 98,5%, a w 2015 r. - 99,1%. W 2000 r. z sieci wodociągowej korzystało 65% ludności tj. o 34,1 punktu procentowego mniej niż w 2015 r.

Według danych GUS, odsetek ludności Gminy korzystającej z sieci wodociągowej był wyższy od średniej powiatowej i wojewódzkiej (w 2011 r. odpowiednio o 9,6 i 8,7 punktu procentowego, a w 2014 r. o 4,5 i 4,4 punktu procentowego).

Zwiększyła się również liczba gospodarstw przyłączonych do sieci kanalizacyjnej ze 108 w 2011 r. do 196 w 2013 r., 232 w 2014 r. i 293 w 2015 r., tj. o 171,3% w porównaniu do roku 2011. W 2000 r. do sieci kanalizacyjnej przyłączone były tylko 4 gospodarstwa domowe. Systematycznie zwiększała się również liczba ludności korzystającej z tej sieci z 30 w 2000 r. do 336 w 2011 r., 557 w 2013 r., 828 w 2014 r. i 1.172 w 2015 r. (o 248,8% od 2011 r.). Odsetek ludności korzystającej z kanalizacji w badanym okresie wykazywał tendencję wzrostową z 7,0% w 2011 r. do 11,7% w 2013 r., 17,5% w 2014 r. i 24,9% w 2015 r. (w 2015 r. był wyższy o 17,9 punktu procentowego niż w 2011 r.). Poprawa w zakresie dostępności do sieci kanalizacyjnej była wynikiem realizacji w badanym okresie zadania pn. „Budowa mechaniczno – biologicznej sieci oczyszczalni ścieków komunalnych oraz budowa sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przepompowniami ścieków w miejscowości Krzętów”. W porównaniu do średniej powiatowej i wojewódzkiej (według danych GUS) odsetek ten był jednak niższy w 2011 r. odpowiednio o 39,6 i 52,8 punktu procentowego, a w 2014 r. o 33,2 i 45 punktu procentowego. W 2014 r. odsetek ludności Gminy korzystających z kanalizacji, był niższy od średniej powiatowej dla gmin wiejskich o 6,9 punktu procentowego.

(dowód: akta kontroli str. 107 – 161, 724-725)

Wójt wyjaśnił, że w celu dalszej poprawy infrastruktury ściekowej Gmina planuje podłączyć miejscowość Niedospielin (125 posesji) do zlewni w Wielgomłynach. W planie jest opracowanie dokumentacji w latach 2016-2017 i aplikowanie o środki pomocowe z programów UE, jak i WFOŚiGW w Łodzi na wykonanie tego zadania. Dalsze działania Gminy to podłączenie do oczyszczalni ścieków w Krzętowie miejscowości Rudka i Rogi (120 posesji).

(dowód: akta kontroli str. 1056-1072)

Koszt jednostkowy poboru wody (1 m³) wynosił 1,08 zł w 2011 r., 1,17 zł w 2012 r., 0,97 zł w 2013 r., 1,43 zł w 2014 r. i 1,39 w 2015 r. W badanym okresie, nie

¹² Dz. U. z 2015 r., poz. 139.

wystąpiły przerwy w dostawie wody, jak również dostarczanie wody o jakości nienadającej się do wykorzystania w celach spożywczych.

Wskaźnik dostępności wody, obrazujący możliwość dostarczenia wody w stosunku do potrzeb kształtował się w badanym okresie na zbliżonym poziomie i wynosił 0,58 w 2011 r., 0,55 w 2012 r., 0,56 w 2013 r., 0,53 w 2014 r. i 0,58 w 2015 r.

Wzrost kosztu jednostkowego wody w latach 2011-2015 spowodowany był m.in. wzrostem ceny energii elektrycznej oraz wyższymi kosztami ponoszonymi na bieżące remonty ujęć wody i sieci wodociągowych.

Odpłatność za 1 m³ wody ustalona dla odbiorców mieściła się w granicach od 2 zł w 2011 r. do 2,35 zł w 2015 r. W porównaniu do kosztu jednostkowego poboru wody odpłatność była wyższa od 0,92 zł w 2011 r. do 0,96 zł w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 107-108, 139-161, 1056-1072)

Wójt Gminy wyjaśnił, że przy wyliczeniu kosztów jednostkowych poboru wody, brano pod uwagę ilość wody, która została wynotowana z ujęć wody i od której naliczane były opłaty na ochronę środowiska. Przy ustalaniu odpłatności za wodę dla odbiorców na dany rok, brano natomiast pod uwagę przychody uzyskane z odpłatności za zużycie wody w poprzednim roku. Rozbieżności spowodowane były sezonowością płukania sieci wodociągowych, zużyciem wody do celów przeciwpożarowych oraz stratami związanymi z remontami sieci.

(dowód: akta kontroli str. 1056-1072)

Koszt jednostkowy odprowadzenia ścieków (za 1 m³) wynosił 6,70 zł w 2011 r., 7,02 zł w 2012 r., 7,60 zł w 2013 r., 7,37 zł w 2014 r. i 7,38 zł w 2015 r. Kształtował się on na poziomie zbliżonym do wysokości przychodów z odpłatności za 1 m³ ustalonej dla odbiorców, z uwzględnieniem dotacji dla Zakładu Komunalnego do 1 m³ ścieków ustalonej przez Radę Gminy, tj. odpowiednio 6,42 zł, 6,82 zł, 7,30 zł, 7,05 zł i 7,05 zł.

Koszty odprowadzania ścieków ogółem zwiększyły się w badanym okresie z 59.112 zł w 2011 r. do 126.660 zł w 2013 r., 139.915 zł w 2014 r. i 164.441 zł w 2015 r. W porównaniu do przychodów osiągniętych w ww. okresie z uwzględnieniem dopłat do cen ścieków ustalonych przez Radę Gminy, stanowiły one odpowiednio 95,1%, 121,0%, 125,6 i 129,2%.

(dowód: akta kontroli str. 107-108, 139-161)

Urząd, zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹³, prowadził ewidencję zbiorników bezodpływowych do gromadzenia nieczystości ciekłych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, zlokalizowanych na terenie Gminy. Wg ewidencji w 2015 r. na terenie Gminy było 388 zbiorników bezodpływowych i 14 przydomowych oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 137-138)

Infrastruktura drogowa

Według stanu na koniec 2015 roku, Wójt – stosownie do art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁴ – zarządzał 47,6 km publicznych dróg gminnych, z czego 39,5 km stanowiły drogi o nawierzchni bitumicznej, a 8,1 km o nawierzchni żwirowej.

W latach 2011 – 2015 przebudowano łącznie 3,2 km dróg gminnych o nawierzchni bitumicznej¹⁵, co stanowiło 6,7% dróg gminnych ogółem i 8,1% dróg o nawierzchni bitumicznej. Wyremontowano również 3,3 km dróg o nawierzchni żwirowej¹⁶.

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

¹⁵ Przebudowy dokonano w 2011 r.

¹⁶ 1,3 km w 2012 r. i 2 km w 2013 r.

Ponadto wykonywane były w zależności od potrzeb remonty częściowe dróg o nawierzchni bitumicznej, polegające na uzupełnianiu ubytków masą mineralno - asfaltową.

W ww. okresie stan techniczny dróg gminnych o nawierzchni bitumicznej, nie uległ zmianie, dobry stan posiadało 16,3 km dróg (41,3%), a zadawalający – 23,2 km (58,7%). Na koniec 2000 r. dobry stan techniczny posiadało natomiast 35,9%, a zadawalający 64,1% dróg o takiej nawierzchni. Znacznej poprawie uległ stan dróg o nawierzchni żwirowej, zwiększyła się bowiem długość dróg o stanie zadawalającym z 2,6 km w 2011 r. do 5,9 km w 2015 r. (o 126,9%), natomiast długość dróg o stanie niezadawalającym uległa zmniejszeniu odpowiednio z 5,5 km do 2,2 km (tj. o 40%). Na koniec 2015 r. drogi żwirowe o stanie zadawalającym stanowiły 72,8%, a niezadawalającym 27,2 %. W 2000 r. odsetek ten wynosił natomiast odpowiednio 45,4% i 54,6%.

W latach 2011-2015, stan gminnych dróg publicznych ogółem, uległ istotnej poprawie. W 2011 r. dobry lub zadawalający stan posiadało 89,3% dróg, a niezadawalający 10,7%. Z kolei w 2015 r. odsetek ten wynosił odpowiednio 95,4% i 4,6%.

(dowód: akta kontroli str. 162-164, 170-194, 1084)

Wydatki na przebudowę dróg gminnych publicznych wykazywały tendencję malejącą i zmniejszyły się z 1.031.960 zł w 2011 r. do 117.083 zł w 2013 r. i 82.703 zł w 2015 r. W 2012 r. wydatki te wyniosły 2.400 zł, natomiast w 2014 r. Gmina nie ponosiła wydatków na przebudowę dróg. Nieznacznie zwiększyły się wydatki na remonty dróg gminnych z 67.030 zł w 2011 r. do 78.491 zł w 2012 r. i 78.429 zł w 2014 r., a w 2015 r. wyniosły 57.759 zł

Wydatki na utrzymanie dróg gminnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosiły 10 zł w 2011 r., 7,8 zł w 2012 r., 7,12 zł w 2013 r. i 21,10 zł w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 4,164)

Wójt Gminy wyjaśnił, że wyższe wydatki w 2011 r. na przebudowę dróg, miały związek z pozyskaniem przez Gminę środków w łącznej wysokości 393.487 zł z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w ramach realizacji programu wieloletniego pn. Narodowy program przebudowy dróg lokalnych 2008-2011 na zadanie „Budowa drogi gminnej Myśliwców – Wola Kuźniewska”. Całkowity koszt realizacji zadania wyniósł 818.263 zł, a w 2011 r. wydatkowano 787.275 zł.

W kolejnych latach wydatki na przebudowę dróg gminnych zmniejszyły się, z uwagi na realizację inwestycji polegającej na budowie oczyszczalni ścieków komunalnych oraz kanalizacji sanitarnej wraz z przepompowaniami w miejscowości Krzętów, która generowała duże koszty.

(dowód: akta kontroli str. 1073-1081)

Długość dróg powiatowych na terenie Gminy Wielgomłyny w latach 2011 – 2015 wynosiła 42 km, co stanowiło 0,2 % powierzchni Gminy, z tego 40,6 km (96,7%) stanowiły drogi o nawierzchni bitumicznej i 1,4 km drogi gruntowe.

W ww. okresie stan techniczny dróg powiatowych o nawierzchni bitumicznej, uległ nieznacznej poprawie. W 2011 r. dobry stan posiadało 23,5% dróg, zadawalający – 36,7%, a niezadawalający 39,8%. Drogi gruntowe (3,2% dróg) były w złym stanie.

Na koniec 2015 r. dobry stan techniczny posiadało 23,7% dróg powiatowych, zadawalający - 34,5%, niezadawalający - 38,6%, a złe – 3,2% dróg.

(dowód: akta kontroli str. 165-168)

W latach 2011-2015 Gmina poniosła wydatki na przebudowę, remonty lub budowę dróg powiatowych w łącznej kwocie 895.985 zł (164.896 zł w 2011 r., 223.809 zł w 2012 r., 73.528 zł w 2013 r., 232.354 zł w 2014 r. i 201.398 zł w 2015 r.). Tymczasem poniesione w tym samym okresie wydatki na drogi powiatowe przez Powiat Radomski wyniosły 764.467 zł (odpowiednio 38.430 zł, 218.757 zł,

40.257 zł, 264.425 zł i 202.598 zł) i były niższe o 131.518 zł, tj. o 14,7% od wydatków Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 164-168)

Przez Gminę nie przebiegały drogi krajowe i wojewódzkie.

Gmina, zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹⁷, finansowała oświetlenie znajdujących się na jej terenie ulic, placów, dróg gminnych i dróg powiatowych. W latach 2011–2014 wydatki Gminy na ten cel zmniejszyły się i wyniosły odpowiednio: 204.458 zł, 192.790 zł, 198.181 zł i 187.733 zł, natomiast w 2015 r. wzrosły do 205.285 zł. Środki te przeznaczono na pokrycie kosztów oświetlenia wyłącznie terenów zabudowanych, położonych przy drogach powiatowych i gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 169, 172)

Gospodarka odpadami

W Gminie z dniem 1 lipca 2013 r. wdrożony został system gospodarowania odpadami komunalnymi, poprzez zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.

Dochody uzyskane przez Gminę z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi wynosiły 123.088 zł w II półroczu 2013 r., 273.103 zł w 2014 r. i 318.458 zł w 2015 r. Wydatki bieżące na funkcjonowanie tego systemu wynosiły odpowiednio: 52.877 zł, 153.257 zł i 348.234 zł. W II półroczu 2013 r. i 2014 r. uzyskane dochody były wyższe niż poniesione na ten cel wydatki odpowiednio o kwotę 70.211 zł i 119.846 zł, a w 2015 r. niższe o 29.776 zł.

(dowód: akta kontroli str. 195-229)

Oplata za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, na terenie Gminy obliczana była w oparciu o liczbę mieszkańców, zamieszkujących daną nieruchomość. W okresie od dnia 1 lipca 2013 r. do 31 stycznia 2015 r. obowiązywały stawki opłaty ustalone przez Radę Gminy¹⁸ w wysokości 8 zł miesięcznie od jednej osoby zamieszkującej daną nieruchomość, jeżeli odpady nie były gromadzone i odbierane w sposób selektywny oraz 5 zł miesięcznie od jednej osoby, jeżeli odpady gromadzono i odbierano w sposób selektywny.

W badanym okresie Rada Gminy dokonała jednej zmiany wysokości opłat¹⁹, które z dniem 1 lutego 2015 r. wynosiły odpowiednio 12 zł i 6 zł.

Gmina nie była karana, przez Inspekcję Ochrony Środowiska, w związku z nieprawidłowym funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 196-198, 230)

Wójt Gminy wyjaśnił, że w 2015 r. po przeprowadzeniu przetargu koszty zagospodarowania odpadów zwiększyły się z 259 zł do 660 zł za jedną tonę odpadów zmieszanych, co stanowiło wzrost o 154%. Tymczasem opłata od mieszkańców wzrosła od 2015 r. za segregowane odpady z 5 zł na 6 zł i z 8 zł na 12 zł za odpady zbierane w sposób nieselektywny. Zdaniem Wójta na wzrost kosztów odbioru odpadów komunalnych wpływ miały niedoszacowanie ilości odpadów i zaniżenie ceny usług dla zdobycia kontraktu w pierwszym przetargu oraz duża podwyżka ceny za 1 tonę odpadów w drugim przetargu, od stycznia 2015 r.

W 2015 r. wzrosła ilość odebranych odpadów w porównaniu do 2014 r., odpadów zmieszanych wywieziono o 67,2 ton więcej, a selektywnie zebranych o 1,5 tony.

Wójt Gminy podkreślił ponadto, że w trakcie organizowania przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych zbyt mała ilość firm zgłasza oferty

¹⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.

¹⁸ Uchwała Nr XXII/97/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r.

¹⁹ Uchwała Nr III/12/2014 z dnia 30 grudnia 2014 r.

przetargowe, co nie stwarza konkurencji i rzutuje na wysokość ceny wywozu odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 1044-1055, 1073-1081)

3.2. Edukacja publiczna na terenie Gminy

Opieka przedszkolna

Na terenie Gminy Wielgomłyny funkcjonowały 4 oddziały przedszkolne, przy szkołach podstawowych. Liczba dzieci uczęszczających do tych placówek, w badanym okresie wykazywała tendencję malejącą ze 109 w 2011 r. do 104 i 102 w latach 2012 – 2013 oraz do 90 dzieci w 2014 r. i 73 w 2015 r. Liczba dzieci uczęszczających do oddziałów przedszkolnych stanowiła odpowiednio 55,9%, 55%, 58,3%, 54,2% i 41,5% liczby dzieci ogółem w wieku 3-6 lat zamieszkałych na terenie Gminy. Ponadto w każdym z badanych okresów od 3 do 9 dzieci uczęszczało do przedszkola poza Gminą. W latach 2011-2015 do oddziałów przedszkolnych przyjęto wszystkie dzieci, których rodzice o to się ubiegali.

Dzieci dowożone były do oddziałów przedszkolnych gimbusami gminnymi oraz indywidualnie przez rodziców.

W roku szkolnym 2015/2016 liczba dzieci w wieku 3-6 lat zamieszkałych w Gminie wynosiła 176. Spośród tej liczby dzieci, 38 sześciolatków uczęszczało do klasy I Szkoły Podstawowej. Pomimo, że pozostała liczba dzieci przekraczała liczbę miejsc w oddziałach przedszkolnych (100 miejsc), to w rzeczywistości tych miejsc nie zabrakło, ponieważ nie wszyscy rodzice zdecydowali się zapisać swoje dzieci, a zwłaszcza te najmłodsze czyli 3 – latki (20%) i 4 - latki (68%).

Szacunkowa liczba dzieci w Gminie w wieku 3 – 6 lat w 2017 r. będzie wynosiła 176.

(dowód: akta kontroli str. 231-132, 1073-1081, 1085)

Wójt Gminy wyjaśnił, że w związku z przywróceniem od roku szkolnego 2016/2017 obowiązku szkolnego od 7 roku życia oraz obowiązkiem zapewnienia od 2017 r. wszystkim dzieciom w wieku 3-6 lat opieki przedszkolnej, jeżeli rodzice wyrażą chęć zapisywania wszystkich dzieci do oddziałów przedszkolnych, Gmina utworzy dodatkowe oddziały na miarę możliwości finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 1073-1081)

Opieka szkolna.

Na terenie Gminy funkcjonowały 3 Publiczne Szkoły Podstawowe: w Wielgomłynach, Krzętowie i Zagórze oraz jedno Publiczne Gimnazjum w Wielgomłynach.

Liczba uczniów w szkołach podstawowych wynosiła 322 w 2011 r., 314 w 2012 r., 307 w 2013 r., 303 w 2014 r. i 310 w 2015 r. W latach 2011-2013 w szkołach podstawowych było 18 oddziałów, a w latach 2014 - 2015 - 19 oddziałów, w tym odpowiednio 9 i 10 oddziałów w klasach I-III. Liczba uczniów w klasach I-III, nie przekraczała 25 uczniów w oddziale (wynosiła od 16 do 18 uczniów), co było zgodne z wymogami ustalonymi w art. 61 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²⁰

Liczba uczniów w Gimnazjum zmniejszyła się ze 172 w 2011 r. do 166 w 2012 r., 161 w 2013 r. i w 2014 r. oraz do 158 w 2015 r. W 2011 r. liczba oddziałów w Gimnazjum wynosiła 8, w 2012 r. – 7, a w pozostałych latach – 6.

(dowód: akta kontroli str. 233-234)

Wydatki poniesione przez Gminę na oświatę i wychowanie zwiększyły się z 4.669.189 zł w 2011 r. do 5.050.357 zł w 2012 r. (o 8,2%), 5.092.789 zł w 2013 r.

²⁰ Dz. U. z 2014 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.

(o 0,8%) i 5.432.438 zł w 2014 r. (o 6,7%), a w 2015 r. wyniosły 5.275.960 zł²¹. Udział subwencji oświatowej w wydatkach wynosił odpowiednio 80,4%, 81,5%, 79,7%, 75,5% i 78,4%²². Wydatki bieżące na oświatę pomniejszone o wydatki na zadania niedofinansowane subwencją oświatową (dowożenie dzieci do szkół i prowadzenie oddziałów przedszkolnych) wynosiły odpowiednio 4.201.919 zł, 4.496.137 zł, 4.496.582 zł, 4.843.806 zł i 4.662.122 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1086)

Wójt Gminy wyjaśnił, że wzrost wydatków na oświatę wynikał głównie ze zwiększenia się wydatków na wynagrodzenia nauczycieli i pozostałych pracowników oświaty oraz pochodnych od tych wynagrodzeń. Na wzrost wynagrodzeń w tym okresie, wpływ miały m.in.: wysokość wypłaconych jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli, nagród jubileuszowych, zasiłków na zagospodarowanie, odpraw emerytalnych, a także systematyczne zwiększanie się liczby zatrudnionych nauczycieli na najwyższych stopniach awansu zawodowego (liczba etatów nauczycieli mianowanych zwiększyła się w latach 2011 – 2015 o 2,18 etatu, a dyplomowanych o 4,85 etatu). Na wzrost wydatków na oświatę, wpływ miało także zwiększenie się kosztów dowozu dzieci do szkół. W badanym okresie dokonano ponadto zakupów inwestycyjnych do szkół na łączną kwotę 103.538 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1056-1072)

Roczne wydatki na kształcenie jednego ucznia w szkołach podstawowych uległy zwiększeniu z 8.617 zł w 2011 r. do 9.341 zł w 2012 r., 9.861 zł w 2013 r. i 10.265 zł w 2014 r., a w 2015 r. wyniosły 10.229 zł. Tendencję wzrostową wykazywały również wydatki na kształcenie jednego ucznia w Gimnazjum z 10.147 zł w 2011 r. do 11.203 zł w 2012 r., 11.587 zł w 2013 r. i 12.006 zł w 2014 r. W 2015 r. wyniosły 11.915 zł.

Liczba nauczycieli (w etatach) w przeliczeniu na 100 uczniów w szkołach podstawowych utrzymywała się na zbliżonym poziomie i wynosiła 16,4 w latach 2011 - 2013 oraz 16,6 w latach 2014-2015. Liczba nauczycieli w przeliczeniu na 100 uczniów w Gimnazjum wynosiła od 11,1 etatu w 2012 r. do 11,8 w 2015 r.

W latach 2011 – 2015 łączna liczba nauczycieli (w przeliczeniu na etaty) w szkołach podstawowych i gimnazjum wynosiła odpowiednio 72,4, 69,9, 68,5, 69 i 70.

(dowód: akta kontroli str. 237-240)

Wynagrodzenia osobowe nauczycieli w badanym okresie uległy zwiększeniu z 2.614.153 zł w 2011 r. do 2.771.765 zł w 2012 r., 2.792.335 zł w 2013 r., 2.806.924 zł w 2014 r. i 2.902.464 zł w 2015 r. Udział wydatków na wynagrodzenia w wydatkach bieżących wynosił odpowiednio 56%, 54,9%, 54,8%, 51,7% i 55%.

Wynagrodzenia nauczycieli były zbliżone do średnich wynagrodzeń nauczycieli określonych w art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela²³ i w latach 2011-2015 stanowiły kolejno 100,1%, 100,4%, 99,3%, 99,5% i 98,7% tej średniej.

W latach 2011 – 2015 wydatkowano na doszkalać i doskonalenie nauczycieli kolejno 19.156 zł, 16.826 zł, 10.963 zł, 10.311 zł i 8.754 zł, co stanowiło 78,9%, 66,1%, 73,7% i 68,3% i 71,3% prawidłowo zaplanowanych wydatków na ten cel.

Powierzchnia sal lekcyjnych w przeliczeniu na jednego ucznia w szkołach podstawowych zwiększyła się z 3,1 m² w 2011 r. do 3,5 m² w 2014 r. i 3,4 m² w 2015 r. Powierzchnia sal lekcyjnych w przeliczeniu na jednego ucznia

²¹ Całość wydatków stanowiły wydatki bieżące.

²² W latach 2011 – 2015 subwencja oświatowa wynosiła odpowiednio 3.753.803 zł, 4.116.801 zł, 4.061.295 zł, 4.103.603 zł i 4.135.255 zł.

²³ Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.

w Gimnazjum, pozostawała na zbliżonym poziomie i wynosiła od 2,7 m² w 2011 r. do 2,8 m² w latach 2014 – 2015.

(dowód: akta kontroli str. 244-250, 1086)

Współczynnik ukończenia przez uczniów szkoły podstawowej, w badanym okresie wynosił 100%. Współczynnik ukończenia przez uczniów Gimnazjum, za wyjątkiem 2013 r. wynosił 100%. W 2013 r. szkołę ukończyło 94,6% uczniów.

Liczba dzieci z terenu Gminy objętych obowiązkiem szkolnym w szkołach podstawowych, zmniejszyła się z 316 w 2011 r. do 309 i 304 odpowiednio w 2012 r. i 2013 r., natomiast w 2014 r. i 2015 r. wzrosła do 332. Odsetek dzieci realizujących obowiązek szkolny na terenie Gminy, zmniejszył się z 94,6% w 2011 r. do 93,8% w latach 2012-2013, do 91,9% w 2014 r. i 90,7% w 2015 r. Pozostałe dzieci realizowały obowiązek szkolny poza gminą.

Liczba dzieci objętych obowiązkiem szkolnym w Gimnazjum, uległa zwiększeniu ze 177 w 2011 r. do 180 w 2013 r., w 2014 r. zmniejszyła się do 158, a w 2015 r. wyniosła 159. W przeważającej mierze obowiązek ten realizowany był na terenie Gminy (od 90,6% do 100% dzieci).

(dowód: akta kontroli str. 251-255)

Koszt dowozu uczniów do szkół (szkoły podstawowe i gimnazjum) w przeliczeniu na jednego ucznia wykazywał tendencję wzrastającą i zwiększył się z 774 zł w 2011 r. do 863 zł w 2012 r., 953 zł w 2013 r., 1.005 zł w 2014 r. i 1.020 zł w 2015 r., przy jednoczesnym zwiększeniu się liczby dzieci dowożonych z 307 w 2011 r. do 319 w 2013 r., a następnie jej zmniejszeniu do 301 w 2014 r. i 307 w 2015 r. Najdłuższy czas dojazdu ucznia do szkoły wynosił 20 minut.

Wójt Gminy wyjaśnił, że wzrost kosztów dowożenia dzieci do szkoły spowodowany był m.in. zwiększeniem się wydatków na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) opiekunek dzieci w autobusach szkolnych, jak również kosztów przejazdu na skutek wzrostu stawki za 1 km przebiegu.

(dowód: akta kontroli str. 256-257, 1056-1072)

Wyniki sprawdzianów szóstoklasistów w latach 2011 – 2014 wyniosły odpowiednio 23,4 punktu, 22,6 punktu, 22,4 punktu i 24,3 punktu, a w 2015 roku 28,5 punktu (część pierwsza sprawdzianu) i 25,5 punktu (część druga), przy średniej dla powiatu radomszczańskiego wynoszącej 24,3, 22,6, 22,8, 24,3 punktu, zaś w 2015 roku 26 punktów (część pierwsza sprawdzianu) i 28,6 punktu (część druga), a dla województwa 25,2, 22,7, 24,0, 25,8 punktu, a w 2015 roku 27,5 punktu (część pierwsza sprawdzianu) i 30,8 punktu (część druga).

Średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego w latach 2011 – 2015 (łącznie z częściami humanistycznej, matematyczno – przyrodniczej, języka angielskiego i języka niemieckiego) wyniosły kolejno 46,7%, 51,1%, 51,1%, 56,6% i 63,7%, podczas gdy przeciętne wyniki w szkołach powiatu wynosiły 48,9%, 51,5%, 52,1%, 53,2% i 52,2%, zaś w województwie łódzkim 48,9%, 52,7%, 54,4%, 54,3% i 54,6%.

(dowód: akta kontroli str. 258-261, 1088)

3.3. Realizacja zadań w zakresie pomocy społecznej

Według danych GUS, udział osób w gospodarstwach domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w ludności ogółem w latach 2011–2013 utrzymywał się na zbliżonym poziomie i wynosił odpowiednio 15,1%, 15,4% i 15,2%, a w 2014 r. zmniejszył się do 13,9%. Był on jednak wyższy od średniej dla powiatu odpowiednio o 3,9, 4,1, 4,2 i 3,6 punktu procentowego i województwa łódzkiego odpowiednio o 7,3, 7,6, 7 i 6,3 punktu procentowego. Najczęstszymi przyczynami udzielania pomocy społecznej były ubóstwo, potrzeba ochrony macierzyństwa,

bezrobocie, niepełnosprawność, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, alkoholizm.

Wydatki Gminy na pomoc społeczną wykazywały tendencję wzrostową i zwiększyły się z 2.576.936 zł w 2011 r., do 2.703.666 zł w 2012 r., 2.786.151 zł w 2013 r. i 2.812.776 zł w 2014 r. W kwotach tych najwyższy udział wynoszący od 78,6% do 79,8% stanowiły wydatki budżetu państwa, a od 14,8% do 16,8% - wydatki ze środków Gminy, pozostały udział stanowiły środki z UE.

W przeliczeniu na jednego mieszkańca wydatki na pomoc społeczną, wyniosły odpowiednio 534 zł, 562 zł, 584 zł i 594 zł.

(dowód: akta kontroli str. 112, 262-263)

W latach 2011-2015 zatrudnionych było w GOPS corocznie 13 pracowników, z tego 4 pracowników socjalnych w latach 2011 – 2013 (w pełnym wymiarze czasu pracy) i po 3 pracowników socjalnych w 2014 r. i 2015 r. (odpowiednio w wymiarze 3 i 2,5 etatu)²⁴. Liczba pracowników socjalnych zatrudnionych w latach 2011-2014, zgodna była z wymaganą liczbą, określoną w art. 110 ust. 12 ustawy o pomocy społecznej. Wydatki związane z zatrudnieniem pracowników w GOPS zwiększyły się 373.202 zł w 2011 r. do 382.90 zł w 2012 r., 425.956 zł w 2013 r., 433.518 zł w 2014 r. i 456.428 zł w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 264-267, 372)

Wydatki na zasiłki okresowe uległy zwiększeniu z 68.116 zł w 2011 r. do 80.943 zł w 2012 r. i 91.118 zł w 2013 r., a w 2014 r. wyniosły 85.628 zł. Wyplacone je odpowiednio 47, 54, 68 i 59 osobom. Zwiększeniu uległy również wydatki na zasiłki celowe z 65.832 zł w 2011 r. do 77.810 zł w 2012 r. i 73.258 zł w 2013 r., a w 2014 r. wyniosły 71.851 zł. Zasiłki te wypłacono odpowiednio 117, 124, 133 i 132 osobom.

Rada Gminy w badanym okresie nie korzystała z uprawnienia określonego w art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej i nie podwyższała kwot, o których mowa w art. 8 ust. 1 ww. ustawy, stanowiących kryterium dochodowe uprawniające do zasiłków okresowego i celowego. Przewodniczący Rady Gminy wyjaśnił, że nie było inicjatyw uchwałodawczych radnych Gminy oraz nie wpłynęły wnioski od mieszkańców w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 264-381)

Tendencję wzrostową wykazywały wydatki na świadczenie usług opiekuńczych, z 99.183 zł w 2011 r. do 111.425 zł w 2013 r. i 117.429 zł w 2014 r. Z tej formy pomocy w latach 2011-2012 i 2014 r. skorzystało po 17 osób, natomiast w 2013 r. – 21 osób.

W domach pomocy społecznej w 2011 r. przebywała 1 osoba, natomiast w pozostałych latach po 3 osoby. Wydatki związane z pobytem w domach pomocy społecznej zwiększyły się z 33.533 zł w 2011 r. do 65.312 zł w 2013 r., a w 2014 r. wyniosły 61.995 zł.

Liczba rodzin objętych pracą socjalną wynosiła 51 w 2011 r., 64 w 2012 r., 58 w 2013 r. i 85 w 2014 r. W przeliczeniu na jednego pracownika socjalnego liczba rodzin objętych pracą socjalną, wynosiła odpowiednio 26, 32, 29 i 43.

(dowód: akta kontroli str. 264-379)

W latach 2011-2015 wypłacono dodatek do wynagrodzenia dla pracowników socjalnych, w łącznej wysokości 27.611 zł, z tego 24.886 zł ze środków budżetu

²⁴ GOPS zatrudniał również pracowników wykonujących usługi opiekuńcze, asystenta rodziny, pracownika ds. świadczeń rodzinnych i księgowości, pracownika obsługi i do spraw kadrowych, pomocy administracyjnej oraz informatyka.

państwa, a 2.725 zł ze środków własnych Gminy, z uwagi na nieotrzymanie w 2014 r. dotacji na ten cel od Wojewody Łódzkiego²⁵.

W badanym okresie, Gmina przy realizacji zadań pomocy społecznej, nie współpracowała z organizacjami pozarządowymi.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt. 1 ustawy o pomocy społecznej, Rada Gminy przyjęła Gminną Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2014–2020, co szerzej omówione zostało w pkt 5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 268, 1004-1024, 1044-1072, 1089)

3.4. Realizacja zadań w zakresie opieki zdrowotnej

Stosownie do art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁶ Rada Gminy corocznie uchwałała Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych²⁷. Źródłem finansowania Programu były opłaty uzyskane z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W ramach realizacji Programu prowadzony był w Gminie Punkt Informacyjno – Konsultacyjny dla osób uzależnionych, członków ich rodzin i ofiar przemocy, w którym udzielane były porady przez zatrudnionego terapeutę. W badanym okresie do Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych wpłynęło 37 wniosków od członków rodzin osób nadmiernie pijących alkohol z prośbą o interwencję, skierowanych zostało 12 wniosków do sądu o zobowiązanie do podjęcia leczenia odwykowego.

Ponadto działania związane z realizacją Programu obejmowały m.in. organizację festynów trzeźwości dla młodzieży, wycieczek, imprez kulturalnych i zawodów promujących zdrowy tryb życia, organizację w szkołach występów artystycznych i konkursów o tematyce przeciwalkoholowej, udział Gminy w ogólnopolskiej kampanii „Zachowaj Trzeźwy Umysł” i „Postaw na rodzinę”, zakup materiałów profilaktycznych i przeprowadzenie spektakli profilaktycznych w szkołach na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 382-453)

W badanym okresie, w Gminie opracowano Gminny Program Przeciwdziałania Narkomanii²⁸. Celem Programu było m.in. ograniczenie dostępności i używania narkotyków wśród dzieci i młodzieży oraz związanych z tym problemów społecznych, podniesienie poziomu wiedzy społeczeństwa na temat związany z używaniem środków psychoaktywnych i możliwości zapobiegania zjawisku, promocja zdrowego stylu życia.

Realizacja Programu polegała m.in. na zakupie i przekazaniu do szkół z terenu gminy materiałów edukacyjnych i informacyjnych takich jak filmy o tematyce przeciwdziałania narkomanii (m.in. „Dopalacze – Zabijacze”, „Samookaleczenia”), ulotek, plakatów i innych materiałów o tematyce profilaktycznej, współpracy z policją polegającej na organizowaniu pogadanek i rozmów z uczniami o szkodliwości, konsekwencjach używania dopalaczy, narkotyków i innych używek oraz uzależnienia od nich, wspieraniu świetlic wiejskich w celu zagospodarowania czasu wolnego dzieci i młodzieży poprzez organizowanie różnego rodzaju konkursów, zajęć sportowych i artystycznych tj. promowanie zdrowego stylu życia bez narkotyków, udostępnianiu informacji o możliwości korzystania z pomocy psychologicznej i prawnej.

²⁵ W 2014 r. Wojewoda Łódzki nie dysponował środkami na zaspokojenie wypłat dodatków do wynagrodzeń dla pracowników socjalnych.

²⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1286.

²⁷ Uchwały Rady Gminy: Nr III/7/2010 z dnia 30 grudnia 2010 r., Nr XI/75/2011 z dnia 30 listopada 2011 r., Nr XXI/90/2012 z dnia 5 grudnia 2012 r., Nr XXXI/72/2013 z dnia 12 grudnia 2013 r. i Nr IV/17/2015 z dnia 28 stycznia 2015 r.

²⁸ Uchwała Rady Gminy: Nr XXXIV/79/09 z dnia 30 grudnia 2009 r. i Nr XXI/91/2012 z dnia 5 grudnia 2012 r.

Wójt Gminy wyjaśnił, że w ramach prowadzonej polityki prorodzinnej, udzielano pomocy kobietom w ciąży w formie opieki socjalnej, medycznej i prawnej na zasadach wynikających z ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 454-462, 1044-1055)

3.5. Realizacja zadań w zakresie kultury i dziedzictwa narodowego

W badanym okresie na terenie Gminy funkcjonowała Gminna Biblioteka Publiczna w Wielgomłynach. Do dnia 30 września 2015 r. działała również Filia Biblioteczna w Sokolej Górze. Biblioteka czynna była pięć dni w tygodniu, a Filia Biblioteczna jeden raz w tygodniu.

Wydatki Gminy na funkcjonowanie biblioteki zwiększyły się ze 128.598 zł w 2011 r. do 140.769 zł w 2013 r. i 154.626 zł w 2014 r., natomiast w 2015 r. zmniejszyły się do 130.275 zł. W przeliczeniu na jednego mieszkańca wydatki te kształtowały się w wysokości odpowiednio 26,70 zł, 29,50 zł, 32,60 zł i 27,60 zł.

Największą część w wydatkach (od 72,6% do 83,7%) stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi²⁹. W badanym okresie wzrosły wydatki na powiększenie zasobów bibliotecznych z 3.238 zł w 2011 r. do 3.659 zł w 2013 r., 4.881 zł w 2014 r. i 6.194 zł w 2015 r. (wzrost do 2011 r. o 91,3%). Zakupiono w tym okresie ogółem 623 książki. Ponadto w tym samym okresie, Gmina pozyskała z Biblioteki Narodowej w Warszawie na zakup nowych wydawnictw, łącznie 17.000 zł, które przeznaczono na zakup 932 książek. Wzrosły również wydatki na zakup czasopism z 1.034 zł w 2011 r. do 1.144 zł w 2014 r. Pomimo wzrostu wydatków na powiększenie zasobów bibliotecznych i corocznego korzystania ze środków pochodzących ze źródeł zewnętrznych na zakup księgozbioru, w badanym okresie odnotowano niekorzystną tendencję polegającą na zmniejszeniu się stanu księgozbioru z 17.963 książek w 2011 r. do 17.953 w 2012 r., 14.113 w 2013 r., 13.231 w 2014 r. i 8.264 w 2015 r.

Zmniejszenie się stanu księgozbioru w latach 2013-2014 – jak wyjaśnił Wójt - było wynikiem przeprowadzonej szczegółowej selekcji książek zniszczonych poprzez użytkowanie i książek nieaktualnych, a w 2015 r. głównie skutkiem decyzji o likwidacji z dniem 1 października 2015 r. Filii Bibliotecznej w Sokolej Górze, podjętej przez Radę Miejską w dniu 31 marca 2015 r.³⁰ oraz bieżącą selekcją księgozbioru w Bibliotece Publicznej w Wielgomłynach³¹.

Systematycznie spadała także liczba czytelników biblioteki, z 505 w 2011 r. do 452 w 2012 r., 294 w 2013 r., 278 w 2014 r. i 269 czytelników w 2015 r. Liczba czytelników w przeliczeniu na 1.000 mieszkańców³² wynosiła w latach 2011 – 2014 odpowiednio 104, 94, 61 i 59. Była ona niższa od średniej dla powiatu, która wynosiła 210, 213, 214 i 217 oraz dla województwa (odpowiednio 162, 160, 158 i 156).

Wójt Gminy wyjaśnił, że spadek liczby czytelników był wynikiem zwiększenia się powszechnej dostępności mieszkańców do internetu, pozwalającego na wygodny dostęp do potrzebnych informacji oraz sukcesywnego zmniejszania się liczby mieszkańców Gminy spowodowanego migracją w poszukiwaniu szkół i uczelni oraz pracy w dużych aglomeracjach miejskich i za granicą.

Wójt podkreślił ponadto, że w celu zwiększenia zainteresowania czytelnictwem i zapobieżenia niekorzystnym tendencjom, w tym spadkowi liczby czytelników, Gmina podejmowała m.in. takie działania jak: przeprowadzanie szkoleń dla

²⁹ Na stanowiskach bibliotekarskich zatrudnione były 2 osoby w Bibliotece i jedna w Filii Bibliotecznej, a ponadto 2 osoby na stanowiskach administracyjnym i obsługi.

³⁰ Uchwała Nr VI/42/2015.

³¹ Podczas likwidacji Filii Bibliotecznej, 4.859 książek zniszczonych i nieaktualnych przekazano na makulaturę, 68 Publicznej Szkole Podstawowej w Wielgomłynach, 12 Gminnej Bibliotece, a 16 zostało wpisanych do księgi ubytków jako zniszczone.

³² Wg danych GUS.

bibliotekarki w celu uzyskania nowych umiejętności, organizowanie przedstawień teatralnych dla dzieci, spotkań z autorami książek dla dzieci i dorosłych, czytanie bajek we wszystkich oddziałach przedszkolnych na terenie Gminy przez osoby funkcyjne w Gminie oraz udział w Światowym Festiwalu poezji Marii Konopnickiej, który corocznie odbywał się w Przedborzu.

(dowód: akta kontroli str. 463-549, 1056-1081)

3.6. Realizacja wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej

Realizacją każdego z zadań polegającego na wydawaniu dowodów osobistych i rejestracji działalności gospodarczej zajmowała się w Urzędzie jedna osoba. Sprawy związane z wydawaniem dowodów osobistych i rejestracją działalności, załatwiane były przez pracowników na bieżąco, w godzinach pracy Urzędu, bez zbędnego oczekiwania. W latach 2011-2015 wydano łącznie 1.555 dowodów osobistych (odpowiednio 223, 243, 335, 373, 381) oraz zarejestrowano 122 działalności gospodarczych (33, 16, 33, 13, 27).

Wysokość wydatków związanych z wydawaniem dowodów osobistych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca zwiększyła się 3,54 zł w 2011 r. do 3,69 w 2012 r., 3,87 w 2013 r., 4,05 zł w 2014 r. i 4,24 zł w 2015 r. Koszt jednostkowy wydania dowodu osobistego wynosił 76,63 zł w 2011 r. a w pozostałych latach zmniejszył się z 73,10 zł w 2012 r. do 55,14 zł w 2013 r., 51,42 zł w 2014 r. i 52,52 zł w 2015 r.

Wydatki na realizację zadania polegającego na rejestracji działalności gospodarczej, na jednego mieszkańca uległy zwiększeniu z 2,17 zł w 2011 r. do 2,38 zł i 2,39 zł w latach 2012 – 2013, 3,25 zł w 2014 r. i 4,01 zł w 2015 r. Koszt jednostkowy wpisu do ewidencji wynosił odpowiednio 54,23 zł, 51,75 zł, 53,10 zł, 69,40 zł i 85,84 zł.

(dowód: akta kontroli str. 7, 550-552)

3.7. Koszty funkcjonowania Urzędu

Koszty funkcjonowania Urzędu, zwiększyły się w badanym okresie z 1.513.803 zł w 2011 r. do 1.604.987 zł w 2012 r., 1.630.977 zł w 2013 r., 1.789.783 zł w 2014 r. i 1.850.428 zł w 2015 r. Najwyższy udział w kosztach (odpowiednio 77,7%, 82,6%, 83,5%, 85,8% i 85,3%) stanowiły wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi. Wynagrodzenia osobowe pracowników uległy zwiększeniu odpowiednio z kwoty 938.230 zł do 1.054.828 zł, 1.064.106 zł, 1.224.298 zł i 1.249.895 zł. Wynagrodzenia te w 2012 r. w porównaniu do 2011 r., a w 2014 r. w porównaniu do 2013 r., wzrosły odpowiednio o 12,4% i 15,1%.

(dowód: akta kontroli str. 553-554)

Wzrost wynagrodzeń w 2012 r. spowodowany był wzrostem zatrudnienia o 2 etaty oraz znaczną kwotą wypłaconych nagród jubileuszowych dla pracowników. Podobnie w 2014 r., był on wynikiem zwiększenia stanu zatrudnienia jednego pracownika z wymiaru pół etatu na pełny etat, dodatkowym zatrudnieniem na czas określony 3 pracowników gospodarczych oraz wypłatą nagród jubileuszowych.

(dowód: akta kontroli str. 1056-1072)

Koszty bieżące Urzędu w latach 2011-2014 wykazywały tendencję malejącą z 327.477 zł w 2011 r. do 278.627 w 2012 r. i 249.256 zł w 2013 r., z kolei w 2014 r. wyniosły 253.309 zł, a w 2015 roku 265.308 zł. Koszty majątkowe wystąpiły w 2011 r. i 2013 r. – odpowiednio 9.562 zł i 19.979 zł³³

W przeliczeniu na jednego mieszkańca, koszty funkcjonowania Urzędu zwiększyły się odpowiednio z 313,68 zł do 333,61 zł, 31,78 zł, 377,75 zł i 392,54 zł.

³³ Dotyczyły zakupu urządzeń do archiwizacji danych wraz z oprogramowaniem do serwerowni Urzędu oraz sprzętu zabezpieczającego sieć komputerową przed włamaniem.

Analogicznie zwiększeniu uległy również koszty zatrudnienia pracowników na jednego mieszkańca odpowiednio z 243,80 zł do 275,90 zł, 285,40 zł, 324,30 zł i 334,80 zł. Wzrostowi kosztów utrzymania Urzędu towarzyszył wzrost liczby spraw załatwianych w Urzędzie, co zostało przedstawione w pkt 1 i 2 wystąpienia pokontrolnego. Koszty obsługi Rady Gminy (bez wypłaconych diet) w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtowały się na zbliżonym poziomie i wyniosły 0,87 zł w 2011 r., 0,63 zł w 2012 r., 1,18 zł w 2013 r., 0,89 zł w 2014 r. i 1,03 zł w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 553-554, 665, 793)

3.8. Infrastruktura sportowa i turystyczna

Na terenie Gminy Wielgomłyny znajdowały się następujące obiekty sportowe:

- Hala Widowiskowo- Sportowa przy Publicznym Gimnazjum w Wielgomłynach. Hala dostępna była od poniedziałku do niedzieli włącznie. Służyła do realizacji obowiązujących programów wychowania fizycznego i zajęć sportowo-rekreacyjnych przez uczniów miejscowych szkół, usportowieniu osób w ramach ćwiczeń indywidualnych i grupowych za odpłatnością, organizacji turniejów sportowych o charakterze gminnym i ponad gminnym, organizacji uroczystości i imprez widowiskowych. Codziennie w godzinach 18:00 – 20:00 wykorzystywana była przez kluby sportowe działające na terenie Gminy oraz młodzież z terenu Gminy. Sala udostępniana była nieodpłatnie wszystkim zainteresowanym mieszkańcom Gminy raz w tygodniu, tj. w niedzielę w godzinach od 15:00 do 17:00,
- Boiska sportowe przy Publicznych Szkołach Podstawowych w Wielgomłynach, Zagórze i Krzętowie. Boiska wykorzystywane były głównie przez młodzież szkolną. Boiska te były ogólnodostępne dla mieszkańców Gminy,
- Boisko sportowe z zapleczem sportowym (budynkiem) w miejscowości Krzętów. Boisko użyczone zostało przez Gminę Klubowi Sportowemu w Krzętowie.

Na modernizację i remonty ww. obiektów w latach 2011-2015 wydatkowano łącznie 35.423 zł. Ponadto Gmina w 2009 r. opracowała dokumentację techniczną na „Budowę ogólnodostępnego kompleksu sportowo – rekreacyjnego z infrastrukturą towarzyszącą w Wielgomłynach” o wartości kosztorysowej 3.243.056 zł. Obiekt ten ma być dostępny szkołom z terenu Gminy, klubom sportowym oraz ogólnodostępny mieszkańcom Gminy. Zakończenie ww. inwestycji przewidziane jest na lata 2018-2020. Na realizację tego obiektu wydatkowano łącznie 237.150 zł, z tego w latach 2011 – 2015 kwotę 26.786 zł.

(dowód: akta kontroli str. 555-568)

3.9. Cmentarze komunalne

Na terenie Gminy w badanym okresie nie funkcjonowały cmentarze komunalne.

(dowód: akta kontroli str. 569)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zatrudnieniu w GOPS w roku 2015, 3 pracowników socjalnych w wymiarze 2,5 etatu mimo, że zgodnie z art. 110 ust. 12 ustawy o pomocy społecznej, zatrudnionych powinno być nie mniej niż 3 pracowników socjalnych w pełnym wymiarze czasu pracy.

Wójt Gminy wyjaśnił, że Gmina liczy 4.713 mieszkańców i przy zatrudnianiu pracowników socjalnych, kierowano się zapisami art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, z którego wynikało, że pracownik socjalny zatrudniony w pełny wymiarze czasu pracy powinien obsługiwać 2000 mieszkańców.

Nie kwestionując wyjaśnień Pana Wójta, Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że niezależnie od przyjętego przez Gminę rozwiązania, GOPS powinien

zatrudniać przynajmniej 3 pracowników socjalnych w pełnym wymiarze czasu pracy, o czym mowa w art. 110 ust. 12 powołanej wyżej ustawy.

Taki sam pogląd prezentuje Iwona Sierpowska w komentarzu do art. 110 ustawy o pomocy społecznej, opublikowanym w LEX w zakładce komentarze, która m.in. stwierdziła, że „Jeden pracownik powinien przypadać na 2000 mieszkańców, jednak zatrudnieni muszą być co najmniej trzech pracownicy socjalni. Wskazane proporcje należy uznać za absolutne minimum. (...). Niezależnie od przyjętego rozwiązania ośrodek musi zatrudniać przynajmniej trzech pracowników socjalnych w pełnym wymiarze czasu pracy (...).

(dowód: akta kontroli str. 264-265)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą, Gmina prawidłowo i na ogół na poziomie wyższym od średniej w powiecie radomszczańskim realizowała poddane analizie zadania dotyczące zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na zachodzące niekorzystne zmiany w funkcjonowaniu biblioteki publicznej, polegające na zmniejszeniu się w 2015 r. stanu księgozbioru biblioteki i liczby jej czytelników. Ponadto Gmina nie zatrudniła w 2015 r. wymaganej liczby pracowników socjalnych w pełnym wymiarze czasu pracy.

4. Środki na wykonywanie zadań publicznych oraz sytuacja ekonomiczno – finansowa Gminy.

4.1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do art. 226 ustawy o finansach publicznych, Gmina sporządzała Wieloletnią Prognozę Finansową (WPF), w której określano dla każdego roku objętego prognozą m.in. dochody bieżące oraz wydatki bieżące, dochody majątkowe oraz wydatki majątkowe, kwoty wydatków majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia. W badanym okresie sporządzona została WPF na lata: 2011-2020, 2012-2020, 2013-2022 i 2014-2024 i 2015-20124.

Wójt Gminy - zgodnie z art. 230 ust. 2 ww. ustawy - każdorazowo przedstawiał projekt uchwały w sprawie WPF Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi (RIO) celem zaopiniowania. We wszystkich przypadkach RIO wydała pozytywną opinię przedłożonych projektów uchwał.

(dowód: akta kontroli str. 570-584)

Dochody Gminy ogółem zwiększyły się z 13.764.223 zł w 2011 r. do 15.021.379 zł w 2012 r. (o 9,1%) i 15.862.264 zł w 2013 r. (o 5,5%), a w 2014 r. wyniosły 15.024.965 zł. Głównym źródłem dochodów były dochody bieżące, które w latach 2011 – 2014 wynosiły 12.150.947 zł, 13.099.565 zł, 13.407.643 zł i 14.062.816 zł³⁴. Udział dochodów bieżących w dochodach ogółem wynosił 88,3% w 2011 r., 87,2 % w 2012 r., 84,% w 2013 r. i 93,6% w 2014 r.

Transfery bieżące na mieszkańca, uwzględniające wysokość otrzymanej subwencji ogólnej i dotacji bieżącej, wykazywały tendencję wzrostową i zwiększyły się z 1.992,70 zł w 2011 r. do 2.106,50 zł w 2012 r., 2.174,70 zł w 2013 r. i 2.225,13 zł w 2014 r.

(Dowód: akta kontroli str.585-602, 642-939, 1089)

Subwencje stanowiły największą grupę dochodów Gminy w latach 2011 – 2014. Ich wysokość wynosiła odpowiednio 6.817.778zł, 7.184.689 zł, 7.300.603 zł i 7.086.425 zł³⁵, co stanowiło 49,5%, 47,85, 46% i 47,2% dochodów ogółem Gminy.

³⁴ Dochody majątkowe wynosiły odpowiednio 1.613.276 zł, 1.921.814 zł, 2.454.619 zł i 962.149 zł.

³⁵ W grupie subwencji najwyższy udział stanowiła subwencja oświatowa, która wynosiła odpowiednio 3.753.803 zł, 4.116.801 zł, 4.061.295 zł i 4.103.603 zł oraz subwencja wyrównawcza 2.925.910 zł, 2.940.561 zł, 3.130.117 zł i 2.965.513 zł.

Nadwyżka operacyjna, mierzona jako różnica dochodów bieżących i wydatków bieżących, zwiększyła się z 896.582 zł w 2011 r. do 1.023.099 zł w 2012 r. (o 14,1%) i 1.156.626 zł w 2013 r. (o 13,1%), natomiast w 2014 r. wyniosła 803.661 zł. W każdym z badanych okresów udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem posiadał wartość dodatnią i wynosił odpowiednio 6,5%, 6,8%, 7,3% i 5,3%. Nadwyżka operacyjna na mieszkańca wyniosła odpowiednio 185,78 zł, 212,66 zł, 242,38 zł i 169,62 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 585-603)

Dotacje stanowiły drugą co do wielkości grupę dochodów Gminy w latach 2011 – 2014. Ich wysokość zwiększyła się z 4.366.068 zł w 2011 r. do 4.819.009 zł w 2012 r. i 5.450.252 zł w 2013 r., natomiast w 2014 r. spadła do 4.293.199 zł. Udział dotacji w dochodach ogółem wynosił odpowiednio 31,7%, 32,1%, 34,4% i 28,6%. Największym źródłem dotacji były dotacje celowe, które stanowiły 30,7%, 31,1%, 33,5% i 27,7% dochodów ogółem³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 585, 1089)

Dochody własne Gminy zwiększyły się w badanym okresie z 2.580.376 zł w 2011 r. do 3.017.681 zł w 2012 r. (o 16,9%), 3.111.409 zł w 2013 r. (o 3,1%) i 3.645.341 zł w 2014 r. (o 17,2%), a ich udział w dochodach ogółem w badanym okresie zwiększył się z 18,8% w 2011 r. do 20,4% w 2012 r., 19,6% w 2013 r. i 24,3% w 2014 r.

Najwyższy odsetek dochodów własnych uzyskiwany był z podatków i opłat lokalnych (odpowiednio 47,9%, 47,7%, 54,1% i 50,9%) oraz z tytułu udziału w podatkach dochodowych (40,8%, 42%, 36,2%, 41,5%).

W latach 2011 – 2014 wpływy z podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego i od środków transportowych wyniosły odpowiednio 1.035.091 zł, 1.229.880 zł, 1.372.176 zł i 1.377.487 zł (7,5%, 8,2%, 8,7% i 9,2% dochodów ogółem). Dochody ze sprzedaży majątku wynosiły 46.035 zł w 2011 r., 115.115 zł w 2012 r., 67.284 zł w 2013 r. i 125.175 zł w 2014 r.

W badanym okresie stawka podatku od nieruchomości dwukrotnie została zmieniona przez Radę Gminy i wzrosła od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej z 17 zł (od 1 m²) w 2011 r., do 19 zł w 2012 r. (o 11,7%) i 19,80 zł w latach 2013-2015 (o 4,2%) oraz odpowiednio z 0,70 zł do 0,75 zł i 0,78 zł od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Dwukrotnym zmianom podlegały również stawki podatku od środków transportu. W 2011 r. obowiązywały stawki podatkowe, takie jak w 2010 r., które zmieniono z dniem 1 stycznia 2012 r. Kolejnych zmian stawek dokonano z dniem 1 stycznia 2013 r., a obowiązywały one do końca 2015 r. Przykładowo stawka od samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 do 5,5 tony, zwiększyła się z 500 zł w 2011 r. do 600 zł w 2012 r. i 620 zł w latach 2013-2015.

W badanym okresie Rada Gminy korzystała z uprawnień określonych w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym³⁷ i corocznie obniżała cenę skupu żyta, będącą podstawą obliczania podatku rolnego na terenie Gminy.

Na skutek obniżania górnych stawek podatków, dochody były niższe o kwotę 205.844 zł w 2011 r., 348.675 zł w 2012 r., 366.129 zł w 2013 r. i 398.401 zł w 2014 r., (co stanowiło 1,5%, 2,3%, 2,3% i 2,7% dochodów uzyskanych). Z kolei w wyniku zwolnień w podatkach lokalnych potencjalne dochody zostały zmniejszone w latach 2011 – 2014 odpowiednio o 260.846 zł, 300.229 zł, 442.180 zł i 446.765 zł (1,9%, 2%, 2,8% i 3% dochodów uzyskanych). W nieznacznym zakresie na

³⁶ W latach 2011 – 2014 Gmina otrzymała dotacje celowe w wysokości 4.228.740 zł, 4.675.621 zł, 5.311.938 zł i 4.167.233 zł.

³⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1381 ze zm.

zrealizowane dochody wpływ miały umorzenia zaległości podatkowych, które w latach 2011 – 2014 wyniosły 18.535 zł, 20.717 zł, 15.486 zł i 20.346 zł.

(dowód: akta kontroli str. 585-593, 604-612, 1089)

Zaległości podatkowe w podatku od nieruchomości od osób fizycznych w badanym okresie zmniejszyły się z 26.221 zł w 2011 r. do 22.378 zł w 2014 r. i 19.533 zł w 2015 r. Zaległości w tym podatku, od osób prawnych wzrosły z 1.013 zł w 2011 r. do 23.235 zł w 2014 r., a na koniec 2015 r. zmniejszyły się do 11.976 zł (powyższa kwota została uregulowana w lutym 2016 r.). Tendencję malejącą wykazywały również zaległości w podatku rolnym od osób fizycznych, które zmniejszyły się z 84.284 zł w 2011 r. do 79.387 zł w 2014 r. i 67.630 zł w 2015 r. Z kolei zaległości w podatku od środków transportu uległy zmniejszeniu w badanym okresie odpowiednio z 8.366 zł do 2.836 zł i 719 zł.

Zmniejszenie się zaległości w ww. podatkach było wynikiem prowadzonej przez Gminę windykacji tych należności. W latach 2011-2015 w wyniku działań windykacyjnych wystawione zostały tytuły wykonawcze na łączną kwotę 208.310 zł.

(dowód: akta kontroli str. 613-615)

Gmina podejmowała działania na rzecz pozyskania obcych źródeł finansowania realizowanych zadań. W latach 2011-2014 z zewnętrznych źródeł finansowania pozyskano środki finansowe w łącznej wysokości 7.476.392 zł (odpowiednio 1.704.568 zł, 2.047.330 zł, 2.543.939 zł i 1.180.555 zł), z tego na zadania inwestycyjne 6.598.248 zł (1.567.240 zł, 1.806.699 zł, 2.387.335 zł i 836.974 zł). Powyższe środki pochodziły m.in. z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi (m.in. zadanie pn. „Budowa mechaniczno-biologicznej oczyszczalni ścieków komunalnych oraz budowa sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przepompowniami ścieków w miejscowości Krzętów” (zwane dalej „Budowa oczyszczalni ścieków w Krzętowie”) „Budowa sieci wodociągowej rozdzielczej Krzętów – Wola Życińska – Błonie”), budżetu UE (m.in. w ramach działań objętych PROW na lata 2017-2013 na zadania: „Rozbudowa Budynku Gminnego Ośrodka Kultury w m. Wielgomłyny”, „Budowa oczyszczalni ścieków w Krzętowie”, „Budowa sieci wodociągowej w m. Sokola Góra”, „Budowa budynku Gminnego Ośrodka Kultury filia w Zagórzcu”), Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi (m.in. na zadania: „Budowa drogi gminnej Myśliwczów – Wola Kuźniewska”, „Odbudowa urządzenia wodnego w postaci przepustu z urządzeniem piętrzącym na cieku wodnym w ciągu drogi Nr 112203E w m. Niedośpielin”), Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi (m.in. na przebudowę drogi dojazdowej w m. Sokola Góra, przebudowę drogi dojazdowej do gruntów rolnych w m. Myśliwczów i Goszczowa – Niwa Goszczowska”).

W badanym okresie Rada Gminy nie podejmowała uchwał w sprawie ustanowienia lub likwidacji dróg publicznych. W latach 2011 – 2014 Urząd wykazywał w deklaracji na podatek od nieruchomości, drogi gminne niebędące drogami publicznymi, a wartość ulg zastosowanych przez Radę Gminy z tego tytułu była wykazywana w sprawozdawczości budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 170, 616-618, 1089)

4.2. Wydatki budżetowe

Wydatki Gminy ogółem w latach 2011-2012 pozostawały na zbliżonym poziomie i wyniosły odpowiednio 15.655.271 zł i 15.886.896 zł. W 2013 r. uległy one zmniejszeniu do kwoty 14.384.510 zł, a w 2014 r. wzrosły do 15.123.734 zł.

Wydatki bieżące Gminy zwiększyły się z 11.254.365 zł w 2011 r. do 12.076.466 zł w 2012 r. (o 7,3%), 12.251.019 zł w 2013 r. (o 1,4%) i 13.259.154 zł w 2014 r. tj. o 8,2%. Udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem wynosił od 71,9% w 2011 r. do 87,7% w 2014 r. Na wynagrodzenia przeznaczono kolejno 5.573.108 zł, 5.888.597. zł, 6.016.256 zł i 6.251.179 zł, a wskaźnik obciążenia wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia wynosił odpowiednio 48,7%, 48,8%, 49,1% i 47,2%.

Tendencję zmniejszającą wykazywały wydatki majątkowe, z 4.400.906 zł w 2011 r. do 3.810.431 zł w 2012 r., 2.133.492 zł w 2013 r. i 1.864.580 zł w 2014 r. Najwyższy spadek odnotowano w 2013 r., w którym wydatki majątkowe zmniejszyły się w porównaniu do roku 2012 o 44%.

Wójt Gminy wyjaśnił, że główną przyczyną zmniejszenia się wydatków majątkowych w 2013 r. w porównaniu do roku 2012, było zakończenie zadania inwestycyjnego polegającego na budowie oczyszczalni ścieków oraz kanalizacji sanitarnej w miejscowości Krzętów". Zadanie to zostało oddane do użytku w końcu 2012 r., w związku z tym w kolejnym roku wydatki majątkowe uległy znacznemu spadkowi.

Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w badanym okresie wykazywał tendencję malejącą z 28,1% w 2011 r. do 24% w 2012 r., 14,8% w 2013 r. i 12,3% w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 587-620, 642-939, 1044-1055)

Zaplanowane zadania inwestycyjne w Wieloletniej Prognozie Finansowej zostały przez Gminę zrealizowane lub są w trakcie realizacji.

Analizę wydatków majątkowych w kontekście realizacji celów przyjętych w planach odnowy dwóch miejscowości, opisano w pkt. 5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str.621-622)

Analiza wydatków w wybranych działach wykazała wzrost wydatków w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska w latach 2011 – 2012 z 2.373.943 zł do 2.863.438 zł (o 20,6%), a w następnych latach spadek do kwoty 454.029 zł (o 84,1%) i wzrost tych wydatków do 535.723 zł (o 18%). Tak znaczny spadek wydatków w 2013 r. był wynikiem zakończenia realizacji w 2012 r. ww. zadania dotyczącego budowy oczyszczalni ścieków w miejscowości Krzętów. W związku z tym na 2013 r. nie planowano rozpoczęcia większych inwestycji.

Wydatki w dziale 600 – transport i łączność, w 2011 r. wyniosły 2.765.603 zł i w porównaniu do 2012 r. były wyższe o 364,9%. Wyższe wydatki w 2011 r. miały związek z pozyskaniem przez Gminę środków z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w ramach realizacji programu wieloletniego pn. „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011” na zadanie „Budowa drogi gminnej Myśliwców – Wola Kuźniewska” oraz środków na zadanie „Odbudowa urządzenia wodnego w postaci przepustu z urządzeniem piętrzącym na cieku wodnym w ciągu drogi Nr 112203E w miejscowości Niedośpielin”. W latach 2013 – 2014 wydatki wynosiły odpowiednio 1.060.225 zł i 1.508.980 zł.

W dziale 921 – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, odnotowano w 2012 r. wzrost wydatków w porównaniu do roku 2011 z kwoty 338.418 zł do 929.446 zł (o 174,6%), a w 2013 r. wydatki te wzrosły do kwoty 1.173.773 zł (o 26,3%). W 2014 r. wydatki wyniosły 622.189 zł.

Wzrost wydatków w 2012 r. i 2013 r. spowodowany był rozpoczęciem realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Budowa budynku Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu Filia w Zagórzcu. Zadanie to zostało oddane do użytku w końcu 2013 r.

Na oświatę (dział 801) wydatkowano w latach 2011 – 2014 odpowiednio 4.669.189 zł, 5.082.301 zł (o 8,8% więcej) 5.117.526 zł (o 0,7% więcej) i 5.703.566 zł (o 11,5% więcej). Zwiększenie wydatków spowodowane było m.in. wzrostem wynagrodzeń nauczycieli i pozostałych pracowników oraz wzrostem kosztów dowozu dzieci do szkół.

Na ochronę zdrowia (dział 851) Gmina wydatkowała w kolejnych latach odpowiednio 77.619 zł, 66.868 zł, 68.733 zł i 74.310 zł, głównie na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii.

Wydatki na pomoc społeczną (dział 852) wynosiły w latach 2011-2014 odpowiednio 2.576.936 zł, 2.703.666 zł, 2.786.151 zł i 2.812.775 zł i w badanym okresie wzrosły o 9,2%.

(dowód: akta kontroli str. 623, 642-939, 1044-1072)

Wójt Gminy wyjaśnił, że w celu racjonalizacji wydatków Gmina m.in. prowadziła obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną szkół i placówek poprzez pracowników zatrudnionych w Referacie Finansowym i Organizacyjnym Urzędu, w okresie letnim podejmowano decyzje o czasowym wyłączeniu oświetlenia ulicznego oraz prowadzono systematyczną wymianę oświetlenia z żarówek rtęciowych na sodowe, wykonano termomodernizację budynków jednostek organizacyjnych gminy (Gminnego Ośrodka Zdrowia i szkół) celem zmniejszenia kosztów eksploatacji, dokonano również wymiany na nowoczesne pieców centralnego ogrzewania w celu redukcji liczby etatów palaczy.

(dowód: akta kontroli str. 1044-1055)

4.3. Sytuacja ekonomiczno - finansowa Gminy

Zadłużenie Gminy wzrosło z 7.687.829 zł w 2011 r. do 7.957.219 zł w 2012 r., a w latach 2013 – 2014 zmniejszyło się do 6.311.698 zł i 6.312.078 zł. Stanowiły je pożyczki w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i Banku Gospodarstwa Krajowego oraz kredyty w banku³⁸.

Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem wykazywał tendencję malejącą i zmniejszył się z 55,8% w 2011 r. do 53% w 2012 r. i 39,8% w 2013 r. W 2014 r. wynosił 42%. Udział zobowiązań, bez zobowiązań na projekty unijne w dochodach ogółem zmniejszył się odpowiednio z 45,3% do 42,1% i 39,8%, a w 2014 r. wynosił 42%. Tym samym wskaźnik zadłużenia, w żadnym z badanych okresów nie przekroczył poziomu 60%, określonego w art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³⁹.

Zobowiązania ogółem na mieszkańca uległy zwiększeniu z 1.593 zł w 2011 r. do 1.654 zł w 2012 r., a w latach 2013 – 2014 zmniejszyły się do 1.322 zł i 1.332 zł. Zobowiązania ogółem bez zobowiązań na projekty unijne na mieszkańca wyniosły 1.290 zł w 2011 r., 1.315 zł w 2012 r., 1.322 zł w 2013 r. i 1.332 zł w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 586-592, 595-603, 624-640)

Obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia było najwyższe w latach 2012-2013 i wynosiło odpowiednio 21,3% i 20,6%. W 2011 r. obciążenie wyniosło 9,1%, a w 2014 r. uległo zmniejszeniu do 5,3%⁴⁰. Obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia bez rat kapitałowych na projekty unijne, wynosiło 9,1% w 2011 r., w 2012 r. wzrosło do 11,9%, a w latach 2013 – 2014 zmniejszyło się odpowiednio

³⁸ Okres spłaty ostatnich zobowiązań przewidziany był do 2024 r.

³⁹ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. Wskaźnik ten obowiązywał do końca 2013 roku.

⁴⁰ Koszty obsługi zadłużenia wynosiły odpowiednio 1.248.662 zł, 3.197.383 zł, 3.268.676 zł i 788.338 zł.

do 10,3% i 5,3%. Tym samym wskaźnik obsługi długu nie przekroczył poziomu 15%, określonego w art. 169 ust. 1 powołanej wyżej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 587-592, 595-603, 1090-1121)

Obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia wykazywało w latach 2011-2013 tendencję rosnącą i zwiększyło się z 48,4% w 2011 r. do 105,1% w 2013 r., z kolei w 2014 r. uległo zmniejszeniu do 21,6%. Obciążenie dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia, zwiększyło się ze 102,9% w 2011 r. do 116,6% w 2012 r., 115,8% w 2013 r. i 99,9% w 2014 r.

W badanym okresie Gmina nie posiadała zobowiązań wymagalnych.

Wskaźnik samofinansowania wskazujący stopień w jakim Gmina finansowała inwestycje środkami własnymi, wykazywał w latach 2011-2013 tendencję rosnącą i zwiększył się odpowiednio z 57% do 77,3% i 169,3%, natomiast w 2014 r. wynosił 94,7%.

Na koniec 2014 r. wskaźnik spłat kredytów (z odsetkami) do dochodów wyniósł 5,25% i był niższy od maksymalnego – 7,38%, wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wprowadzenie nowego wskaźnika zadłużenia ograniczyło maksymalną wysokość rocznej kwoty rozchodów⁴¹ z 15% do 7,38% planowanych dochodów budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 587-592, 595-603, 1090-1121)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Uzyskiwane przez Gminę dochody pozwoliły na realizację zadań, niemniej jednak wysoki wskaźnik zadłużenia, zbliżony do wskaźnika wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych, ograniczającego maksymalną wysokość rocznej kwoty rozchodów, świadczyć może o ograniczonych możliwościach Gminy w najbliższych latach do podejmowania działań inwestycyjnych.

Opis stanu
faktycznego

5. Oddziaływanie na niekorzystne czynniki rozwojowe.

1. W badanym okresie Gmina posiadała plany odnowy dla 2 miejscowości: Plan Odnowy Miejscowości Wielgomłyny na lata 2008 – 2015, uchwalony przez Radę Gminy w dniu 11 listopada 2008 r.⁴² oraz Plan Odnowy Miejscowości Sokół Góra na lata 2014 – 2021, uchwalony w dniu 16 kwietnia 2014 r.⁴³. Powyższe Plany uchwalone zostały przez Zebrania Wiejskie sołectw ww. miejscowości⁴⁴, a następnie zatwierdzone przez Radę Gminy.

W dokumentach tych wskazano m.in. na takie problemy Gminy jak duże bezrobocie, spadek przyrostu urodzeń, ujemna migracja ludności i niski standard dróg.

(dowód: akta kontroli str. 940-1003)

Uchwałą Rady Gminy z dnia 10 lutego 2014 r.⁴⁵ przyjęta została Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2014 – 2020 (dalej „Strategia”). Strategia spełniała wymogi określone w art. 16b ustawy o pomocy społecznej. W analizie SWOT wskazywano jako słabe strony m.in. wysoką stopę bezrobocia, starzenie się społeczeństwa i odpływ młodzieży do większych miast.

Wśród celów strategicznych Strategii wymieniono m.in. „Wszechstronny rozwój dzieci i młodzieży w zakresie edukacji, kultury i sportu” (cel 1), „Zwiększenie

⁴¹ Dotyczy stanu na 31 grudnia 2014 r.

⁴² Uchwała Nr XX/62/08,

⁴³ Uchwała Nr XXXV/30/2014

⁴⁴ Uchwała Nr 3/2008 Zebrania Wiejskiego Sołectwa Wielgomłyny z dnia 7 listopada 2008 r. i uchwała Nr 1/2014 Zebrania Wiejskiego Sołectwa Sokół Góra z dnia 19 marca 2014 r.

⁴⁵ Nr XXXIII/5/2014

możliwości dla seniorów w zakresie poprawy zdrowia i integracji społecznej" (cel 3), „Zabezpieczenie środków materialnych w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców Gminy" (cel 5), „Ograniczenie bezrobocia na terenie gminy oraz łagodzenie jego negatywnych skutków społecznych" (cel 6).

Dla realizacji ww. celów wskazano m.in. takie działania jak:

- w ramach celu 1 – propagowanie zdrowego stylu życia, profilaktykę uzależnień, podnoszenie sprawności fizycznej dzieci i młodzieży,
- w ramach celu 3 – umożliwienie seniorom dostępu do lekarzy specjalistów i specjalistycznego sprzętu rehabilitacyjnego, umożliwienie seniorom spotkań integracyjnych i włączenie ich w życie społeczne gminy,
- w ramach celu 5 – pomoc finansowa lub w naturze dostosowana do potrzeb osób i rodzin zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, pomoc w formie usług opiekuńczych, realizacja świadczeń rodzinnych,
- w ramach celu 6 – propagowanie aktywnych form zwalczania bezrobocia, aktywizacja zawodowa i społeczna osób wykluczonych społecznie i zagrożonych takim wykluczeniem, organizowanie prac społecznie użytecznych, uczestnictwo w programach unijnych stwarzających możliwość zdobycia zawodu lub przekwalifikowania zawodowego.

(dowód: akta kontroli str. 1004-1024)

Gmina corocznie sporządzała Wieloletnią Prognozę Finansową, która wskazywała planowane do realizacji przedsięwzięcia oraz ich szacunkowe koszty.

(dowód: akta kontroli str. 570-584)

Gmina posiadała, Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego, uchwalone przez Radę Gminy w dniu 10 lipca 2015 r.⁴⁶

W dokumencie tym wskazano m.in. ta takie niekorzystne czynniki rozwoju, jak spadek liczby mieszkańców gminy, utrzymująca się na dość wysokim poziomie liczba bezrobotnych w Gminie, Wskazano też uwagę na niewystarczający stan skanalizowania Gminy. Do najważniejszych potrzeb rozwoju Gminy zaliczono m.in. uporządkowanie struktur funkcjonalno-przestrzennych poszczególnych miejscowości, poprzez weryfikację terenów przeznaczonych w dotychczas obowiązującym studium na różne funkcje, przede wszystkim osadnicze, waloryzacji, które z tych lokalizacji są uzasadnione oraz wyznaczeniu nowych terenów i funkcji. Wśród potrzeb wymieniono również działania na polu infrastruktury technicznej, w szczególności zrównoważenie gospodarki ściekowej poprzez rozbudowę systemu kanalizacji sanitarnej.

Gmina posiadała aktualne plany zagospodarowania przestrzennego, obejmujące 1,4% (174 ha) powierzchni Gminy (12.307 ha). Plany te obejmowały m.in. tereny budownictwa wielorodzinnego, urządzeń komunikacji – stacja paliw, zabudowy produkcyjno – usługowej, tereny pod instalacje do przetwórstwa tłuszczów zwierzęcych oraz uboju zwierząt i oczyszczania ścieków z siecią kanalizacyjną, zabudowy zagrodowej, mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej.

(dowód: akta kontroli str. 1025-1027)

2. Gmina oddziaływała na niekorzystne czynniki rozwoju. W badanym okresie realizowano projekt pt. „Powroty, my też potrafimy" w ramach Priorytetu VII Promocja integracji społecznej, Działanie 7.1 Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji, Poddziałanie 7.1.1. Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Projekt był współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Skierowany był on do osób w wieku aktywności zawodowej z terenu Gminy, które m.in. korzystały ze świadczeń pomocy społecznej, były bezrobotne (długotrwale

⁴⁶ Uchwała Nr IX/71/2015

bezrobotne), nieaktywne zawodowo, zatrudnione, w tym rolników. Celem projektu było zwiększenie aktywności zawodowej osób długotrwale bezrobotnych, zatrudnionych, w tym rolników korzystających z pomocy społecznej i wyjście z systemu pomocy społecznej. Projekt ukończyło 69 osób, z których 32 podjęły zatrudnienie. Ponadto, Gmina, corocznie organizowała prace interwencyjne, roboty publiczne i staże. Stworzono sprzyjające warunki dla rozwoju firm i przedsiębiorstw poprzez budowę infrastruktury drogowej, wodociągowej, kanalizacji i oczyszczalni ścieków. Zapewniono opiekę przedszkolną w szkołach podstawowych dla wszystkich chętnych rodziców dla dzieci od 3 roku życia.

Realizując strategię rozwiązywania problemów społecznych, prowadzono m.in. takie działania jak: warsztaty taneczne, twórczości ludowej, muzyczne i językowe dla dzieci, młodzieży i dorosłych, autorskie programy profilaktyki uzależnień promujące zdrowy styl życia, działania podnoszące sprawność fizyczną, okolicznościowe spotkania integracyjne, warsztaty ludowe, spotkania z lekarzami i wyjazdy do teatrów dla osób w wieku emerytalnym, w ramach tworzenia infrastruktury socjalno – kulturalnej wybudowano Filię Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w miejscowości Zagórze, ponadto w 8 miejscowościach wyremontowano pomieszczenia z przeznaczeniem na świetlice wiejskie.

(dowód: akta kontroli str. 1073-1081)

W Planie Odnowy Miejscowości Wielgomłynny wykazanych zostało do realizacji 6 zadań inwestycyjnych, służących rozwojowi miejscowości: m.in. przebudowa budynku administracyjnego Gminy z przeznaczeniem na Gminny Ośrodek Kultury, budowa kanalizacji sanitarnej na ul. Zagórskiej i Przedborskiej, budowa boiska sportowego w Wielgomłynach. Spośród ww. zadań 5 z nich zostało zrealizowanych (wydatkowano łącznie 1.849.175 zł), natomiast jedno zadanie (budowa boiska) jest w trakcie realizacji (dotychczasowe wydatki wyniosły 237.150 zł).

Plan Odnowy Miejscowości Sokola Góra zawierał opis planowanych 5 zadań inwestycyjnych i przedsięwzięć aktywizujących społeczność lokalną. Jedno z tych zadań (Budowa obiektów małej architektury oraz utwardzeń terenu w miejscu publicznym. Remont chodnika polegający na wymianie nawierzchni wzdłuż pasa drogowego w miejscowości Sokola Góra) przewidziane było do realizacji w latach 2014 – 2015, natomiast planowany okres realizacji pozostałych zadań określono na lata 2016-2021. Zadanie wskazane do realizacji w badanym okresie, zostało zrealizowane, a poniesione na ten cel wydatki wyniosły 235.559 zł.

(dowód: akta kontroli str. 621-622, 941-1003, 1028-1029)

Wójt Gminy wyjaśnił, że Gmina planuje w najbliższym okresie działania mające na celu niwelowanie niekorzystnych warunków rozwoju Gminy, takie jak m.in. poprawa stanu środowiska poprzez dalszy rozwój gospodarki wodno – ściekowej, rozwój systemu komunikacji i infrastruktury (m.in. przebudowa i budowa dróg gminnych i wewnętrznych), modernizacja oświetlenia ulicznego celem racjonalizacji kosztów (przechodzenie na oświetlenie Led), remonty i budowę obiektów z przeznaczeniem na świetlice wiejskie, współpraca z gminami nadpilicznymi w ramach partnerstwa na rzecz rozwoju obszaru funkcjonalnego doliny rzeki Pilicy, poprzez budowę infrastruktury turystycznej, tras rowerowych, ścieżek pieszych oraz przystani kajakowej.

(dowód: akta kontroli str. 1044-1055)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

W Gminie zdiagnozowano czynniki wpływające niekorzystnie na jej rozwój, tj. bezrobocie, zmniejszającą się liczbę mieszkańców i starzenie się społeczeństwa. Podejmowano też przewidziane w strategicznych dokumentach Gminy działania przeciwdziałające tym czynnikom, jak rozwijanie aktywnych form przeciwdziałających bezrobociu, promowanie zdrowego stylu życia, tworzenie infrastruktury socjalno – kulturalnej. Prowadzono również działania wpływające na poprawę warunków życia mieszkańców, w tym polegających m.in. na budowie obiektów sportowych i kanalizacji.

6. Współdziałanie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Gmina współpracowała w wykonywaniu zadań publicznych z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Najbardziej intensywna współpraca przebiegała z Powiatem Radomszczańskim i dotyczyła drogownictwa. W latach 2011-2015 Gmina zawarła z Powiatem 18 porozumień lub umów o współpracy, które dotyczyły m.in. powierzenia Gminie zadań polegających na letnim i zimowym utrzymaniu dróg powiatowych, wycince i cięciu technicznym drzew rosnących w pasie drogowym dróg powiatowych, przebudowie dróg powiatowych (m.in. budowa chodników, wykonanie utwardzonego pobocza), udzielenia przez Gminę Powiatowi Radomszczańskiemu pomocy finansowej na remont przepustu na cieku wodnym i remonty istniejących mostów w ciągu dróg powiatowych.

W wyniku realizacji zadań polegających na letnim i zimowym utrzymaniu dróg powiatowych, Gmina uzyskała dochody w łącznej wysokości 178.544 zł.

Na przebudowę i remonty dróg powiatowych oraz pomoc finansową w tym zakresie dla Powiatu, Gmina wydatkowała łącznie 765.312 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1030-1035)

Ponadto, w badanym okresie Gmina zawarła 3 porozumienia z Gminą Miasto Radomsko, na podstawie których zobowiązała się na pokrycie bieżących kosztów utrzymania dzieci zamieszkałych na terenie Gminy, uczęszczających do Przedszkoli Niepublicznych w Radomsku oraz partycypowania w kosztach utrzymania i prowadzenia Przedszkola Specjalnego w Radomsku z tytułu uczęszczania do Przedszkola dziecka zamieszkałego na terenie Gminy. Poniesione przez Gminę koszty z tego tytułu wyniosły 13.041 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1030-1035)

W 2014 r. Gmina zawarła również Porozumienie z Gminą Przedbórz, na podstawie którego powierzyła tej Gminie, realizację zadania publicznego polegającego na prowadzeniu Środowiskowego Domu Samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz upośledzeniami umysłowymi, zamieszkałych na terenie Gminy Wielgomłyny. W 2014 r. z opieki w Środowiskowym Domu Samopomocy skorzystała jedna osoba.

(dowód: akta kontroli str. 1036-1039)

Wójt Gminy wyjaśnił, że przy udziale 7 gmin planowane jest złożenie projektu pn. Magia Pilicy – Ochrona Przyrody Obszaru Funkcjonalnego Doliny Rzeki Pilicy, który obejmował będzie utworzenie ciągów rowerowych i pieszych, parkingów dla samochodów i rowerów, wiat, pomostów nad rzekami i stawami oraz miejsc plażowania i wodowania kajaków. W tej sprawie 7 gmin, w tym Gmina Wielgomłyny podpisały w dniu 24 listopada 2015 r. umowę o partnerstwie w celu wspólnej realizacji projektu.

Odnosząc się do korzyści i ewentualnych zagrożeń wynikających ze współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, Wójt wskazał, że do korzyści należy zaliczyć poprawę jakości dróg powiatowych na terenie Gminy oraz możliwość korzystania z programów niedostępnych finansowo dla pojedynczych gmin np. w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego. Do zagrożeń zaliczył wydawanie środków własnych na zadania, które powinny być w całości wykonywane przez Powiat (budowa i modernizacja dróg powiatowych).

Wójt Gminy wyjaśnił, że w związku z wprowadzoną zmianą ustawy o samorządzie, Gmina nosi się z zamiarem, aby jednostką obsługującą wszystkie jednostki organizacyjne Gminy, był Urząd Gminy.

Wskazał również, że Gmina nie podejmowała żadnych działań w zakresie możliwości połączenia się z inną gminą.

(dowód: akta kontroli str. 1014-1055)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Gmina współpracowała z innymi jednostkami samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań publicznych, co skutkowało m.in. poprawą infrastruktury drogowej na terenie Gminy.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁷, wnosi o podjęcie działań zapewniających:

1. wyeliminowanie przypadków przewlekłego prowadzenia postępowań oraz każdorazowe informowanie stron postępowania, o niezakończonym sprawie w wymaganym terminie,
2. zatrudnienie wymaganej liczby pracowników socjalnych w pełnym wymiarze czasu pracy, określonej w art. 110 ust. 11 i ust. 12 ustawy o pomocy społecznej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

⁴⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

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.

Łódź, dnia 2 marca 2016 r.

Kontroler
Stanisław Wlazło
Główny specjalista kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


podpis