



01372317

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.011.02.2017

P/17/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok

T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33

lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/009 – Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontrolerzy	Beata Pawłowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/81/2017 z 30 maja 2017 r. Mariusz Lenkiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/100/2017 z 3 lipca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Krypno, Krypno Kościelne 23 B, 19-111 Krypno Kościelne (zwany dalej „Urzędem”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Stankiewicz – Wójt Gminy Krypno ¹	(dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości skuteczność realizacji przez Gminę programu postępowania naprawczego w latach 2015 – 2016³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

pozytywną ocenę uzasadnia osiągnięcie przez Gminę głównego celu określonego w Programie, tj. uzyskanie po zakończeniu jego realizacji wymaganego poziomu wskaźnika spłaty długu. Program naprawczy został opracowany w terminie zgodnym z określonym w art. 240a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ i zawierał elementy wskazane w ust. 3 pkt. 1 – 2 wymienionego przepisu. W trakcie jego realizacji przestrzegano ograniczeń wynikających z art. 240a ust. 5 pkt. 1 – 5 i ust. 6 ufp, a zaplanowane działania przyniosły zakładany efekt w postaci wzrostu dochodów. Nie zrealizowano natomiast lub wykonano w niewielkim zakresie ośmiu z 22 działań (w tym jednego z przyczyn niezależnych od Urzędu), które miały przynieść oszczędności w wydatkach. Ponadto stwierdzono nieprawidłowości, polegające na:

- niewskazaniu w Programie przewidywanych efektów pięciu z 22 zaplanowanych działań oraz nierzetelnym wyliczeniu efektów dotyczących dwóch kolejnych działań,
- nieograniczeniu realizacji zadań Gminy innych niż obligatoryjne, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 240a ust. 5 pkt. 6 ufp oraz realizacji w latach 2015 – 2016 nowych zadań inwestycyjnych finansowanych ze środków własnych, mimo że ograniczenie w tym zakresie było przewidziane w Programie,
- nierzetelnym sporządzeniu sprawozdania Rb-PDP za 2013 rok w zakresie skutku udzielonych ulg i zwolnień oraz niezgłoszeniu do opodatkowania podatkiem od nieruchomości za 2014 rok i 2015 rok gruntów zajętych pod drogi wewnętrzne,
- podpisaniu w 2016 roku umowy z Powiatem Monieckim, określającej wysokość pomocy rzeczowej Gminy oraz wydatkowanie na tę pomoc 19,8 tys. zł przed uzyskaniem umocowania w formie uchwały Rady Gminy.

¹ Przez cały okres objęty kontrolą (lata 2012 – 2016).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej: „Program”.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm. Ustawa zwana dalej „ufp”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rzetelność przygotowania programu naprawczego. Identyfikacja przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Opis stanu
faktycznego

1.1. Rada Gminy Krypno (dalej: „Rada Gminy”) została wezwana do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego uchwałą kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku (dalej: „RIO”) z 20 listopada 2014 r.⁵, na podstawie art. 240a ufp. Powodem wezwania było uchwalenie przez Radę Gminy zmian w budżecie na 2014 rok⁶, które skutkowały niezachowaniem w latach 2014 – 2016 wskaźnika określonego w art. 243 ufp⁷. Kolegium RIO uznało, że ze względu na niewłaściwy przebieg realizacji budżetu bieżącego roku oraz roku poprzedniego (2013) w Gminie występowały przesłanki zagrożenia realizacji zadań publicznych. (dowód: akta kontroli str. 7-12)

Program został uchwalony przez Radę Gminy 21 listopada 2014 r.⁸ i terminowo (w ciągu 45 dni od wezwania) przedłożony RIO celem zaopiniowania. Wójt wyjaśnił, że do opracowania programu naprawczego w Urzędzie przystąpiono na przełomie października i listopada 2014 roku, tj. jeszcze przed wezwaniem kolegium RIO, czego głównym powodem było: „*niepełnienie warunku zwartego w art. 243 ufp oraz nasz sprzeciw wobec konieczności znacznego wydłużenia spłaty kredytów i pożyczek (z 5 do kilkunastu lat) aby uzyskać realizację dyspozycji ww. przepisu.*” (dowód: akta kontroli str. 18-30, 365-368)

Program został zaopiniowany przez kolegium RIO pozytywnie, z zastrzeżeniami⁹, że: Gmina powinna na koniec grudnia 2014 roku osiągnąć nadwyżkę operacyjną nie niższą niż wykazana w sprawozdaniach za listopad 2014 roku (588,7 tys. zł), nie wystąpią zobowiązania wymagalne, w wykonanie wydatków roku 2014 nie zostanie zaangażowana subwencja otrzymana na styczeń 2015 roku, a kredyt w rachunku bieżącym zostanie spłacony do 31 grudnia 2014 r. W związku z tym, że ostatnie z ww. zastrzeżeń nie zostało spełnione, kolegium RIO nakazało dokonanie odpowiednich zmian w Programie do 26 lutego 2015 r.¹⁰ Zmieniony Program, uwzględniający uwagi RIO, uchwalony zostały 20 lutego 2015 r. i terminowo przekazany do RIO¹¹. (dowód: akta kontroli str. 31-55)

1.2. W Programie wskazano, że głównymi czynnikami, które wpłynęły na trudną sytuację finansową Gminy, były: 1] pogarszająca się sytuacja demograficzna, szczególnie jeśli chodzi o ilość i rozmieszczenie dzieci podlegających obowiązkowi szkolnemu na poziomie szkół podstawowych i gimnazjum oraz problemy z dostosowaniem sieci szkół do warunków finansowych, jakie oferuje Ministerstwo Finansów oraz Ministerstwo Edukacji Narodowej, 2] rozmach inwestycyjny związany z dostępnością środków pomocowych przy jednoczesnej konieczności dokonywania strukturalnej modernizacji infrastruktury gminnej, 3] niekorzystne prawo podatkowe, które prowadzi do obowiązku naliczania sobie fikcyjnych dochodów, a tym samym do ograniczania subwencji ogólnej. Dodatkowym czynnikiem, który wpłynął na zachwianie równowagi budżetowej był brak – planowanych do odzyskania w 2013 roku – środków z tytułu podatku VAT od inwestycji realizowanych w latach 2009 – 2012. Środki te zostały tylko częściowo odzyskane w 2014 roku. Powyższe doprowadziło do niezachowania relacji, o której mowa w art. 243 ufp, wyznaczającej dopuszczalny wskaźnik spłat zadłużenia. (dowód: akta kontroli str. 42-54)

Kolegium RIO w trakcie opiniowania Programu zwróciło uwagę, że w diagnozie problemów finansowych Gminy pominięto nieprawidłowości w prowadzeniu gospodarki finansowej w 2013 roku, które rzutowały na wykonanie budżetu w kolejnym roku, m.in. wykonanie

⁵ Uchwała Kolegium RIO Nr 4639/14 wpłynęła do Urzędu 27 listopada 2014 r.

⁶ Uchwała nr XXXVIII/203/2014 Rady Gminy Krypno z dnia 24 października 2014 r.

⁷ W przypadku 2014 roku niezachowany miał być wskaźnik oparty na rzeczywistym wykonaniu budżetu 2013 roku, a w latach 2015 – 2016 również wskaźnik wyliczony w oparciu o plan 3. kwartału roku poprzedzającego rok budżetowy.

⁸ Uchwała nr XXXIX/204/2014 Rady Gminy Krypno.

⁹ Uchwała nr II-00314-3/14 Składu Orzekającego RIO z dnia 19 grudnia 2014 r.

¹⁰ Uchwała Kolegium RIO Nr 516/15 z dnia 27 stycznia 2015 r. wydana po rozpatrzeniu w postępowaniu nadzorczym uchwały Nr III/13/14 Rady Gminy Krypno z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Krypno na rok 2015.

¹¹ Zmieniony Program nie był opiniowany przez RIO.

deficytu w kwocie 827,7 tys. zł (przy planowanej wielkości 328 tys. zł), zrealizowanie przychodów o 449,3 tys. zł wyższych od planowanych oraz niespłacenie na koniec roku kredytu na tzw. „przejściowy deficyt” w kwocie 400 tys. zł i zaangażowanie na wydatki 2013 roku subwencji oświatowej otrzymanej na styczeń następnego roku w kwocie 254,4 tys. zł. Tym samym Gmina sfinansowała deficyt 2013 roku niezgodnie z art. 217 ufp. Sytuacja ta rzutowała na wykonanie budżetu w następnym, 2014 roku, w którym również do 31 grudnia nie spłacono kredytu na przejściowy deficyt. (dowód: akta kontroli str. 31-36)

Wójt wyjaśnił: „Tworząc Program skupialiśmy się ogólnie na przyczynach sytuacji niespełniania dyspozycji art. 243 ustawy o finansach publicznych i działaniach, które ograniczą nasze wydatki lub zwiększą dochody. Niezamieszczenie pełnej diagnozy stanu finansów gminy nie było działaniem celowym, a błędem formalnym.”

(dowód: akta kontroli str. 365-368)

1.3. W latach 2012 – 2014 Gmina zrealizowała wydatki inwestycyjne (§§ 605 i 606) w wysokości kolejno 2.422,9 tys. zł, 3.214,9 tys. zł i 1.279,4 tys. zł¹². Między innymi w związku z ich realizacją zaciągnięto kredyty i pożyczki długoterminowe w wysokości:

- 1.454,9 tys. zł w 2012 roku, w tym 1.383,7 tys. zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu gminy i spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów, 71,2 tys. zł na zadanie dofinansowane ze środków Unii Europejskiej (dalej: „UE”), pn.: Budowa infrastruktury z zakresu gospodarki wodno-ściekowej na terenie Gminy Krypno”,
- 1.066,7 tys. zł w 2013 roku, w tym 327,2 tys. zł na ww. budowę infrastruktury z zakresu gospodarki wodno-ściekowej oraz 739,5 tys. zł na sfinansowanie wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek. (dowód: akta kontroli str. 103-133)

Ponadto na koniec lat 2013 i 2014 Gmina posiadała niespłacony kredyt w rachunku bieżącym na kwotę odpowiednio: 400 tys. zł i 642,5 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 89 ust. 2 ufp, a w 2013 roku wykorzystwała też na wydatki 254,4 tys. zł subwencji oświatowej przeznaczonej na kolejny rok. Tym samym nielegalnie, w świetle art. 217 ufp, został sfinansowany przez Gminę deficyt w ww. latach. Miało to związek:

- w 2013 roku ze stwierdzeniem przez kolegium RIO nieważności uchwały Rady Gminy z 27 listopada 2013 r. w sprawie zmian w budżecie oraz zarządzenia Wójta z 5 grudnia 2013 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego w kwocie 600 tys. zł z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu,
- w 2014 roku ze stwierdzeniem przez kolegium RIO nieważności uchwały Rady Gminy z 24 października 2014 r. w sprawie zmian w budżecie, w którym planowano zwiększyć deficyt oraz zaciągnąć kredyty i pożyczki w wysokości 646,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 7-9, 56-58, 115-117)

Zobowiązania Gminy wzrosły z 4.902 tys. zł na koniec 2012 roku do 5.519,4 tys. zł na koniec 2014 roku¹³. Koszty obsługi zadłużenia (raty i odsetki) w latach 2012 – 2014 wynosiły kolejno: 819,8 tys. zł, 938,1 tys. zł i 362,5 tys. zł¹⁴. Udział zadłużenia w dochodach ogółem¹⁵ wynosił w tych latach: 36,9%, 38,1% i 42,2%, a udział kosztów obsługi zadłużenia w dochodach: 6,2%, 6,6% i 2,8%. Gmina spełniała zatem relacje określone w art. 169 i art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁶, mające zastosowanie do uchwał budżetowych przyjmowanych przed 2014 rokiem. Niska nadwyżka operacyjna

¹² Gmina realizowała m.in. następujące zadania inwestycyjne: w 2012 roku budowę świetlicy wiejskiej w Zastoczach (1.181,9 tys. zł), budowę infrastruktury z zakresu gospodarki wodno-ściekowej na terenie Gminy (711,7 tys. zł), zakup koparki (192,4 tys. zł), przebudowę odcinka drogi Długoleka – Peńskie (119,8 tys. zł); w 2013 roku budowę infrastruktury z zakresu gospodarki wodno-ściekowej na terenie Gminy (1.455,1 tys. zł), przebudowa drogi w m. Zastoczach (1.165,7 tys. zł), budowę naturalnych przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy (284,2 tys. zł); w 2014 roku montaż instalacji solarnych w budynkach mieszkalnych i w budynkach użyteczności publicznej w Gminie (403,6 tys. zł), przebudowę drogi gminnej w miejscowości Krypno Wielkie (374 tys. zł), budowę przepompowni w Krypnie Kościelnym (93,5 tys. zł).

¹³ Według sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

¹⁴ Obniżenie kosztów obsługi zadłużenia w 2014 roku wynikało ze zmian harmonogramów spłat poszczególnych kredytów.

¹⁵ W latach 2012 – 2014 dochody Gminy wynosiły kolejno: 13.289,6 tys. zł, 14.245,8 tys. zł i 13.081,4 tys. zł.

¹⁶ Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych”.

z lat 2011 – 2013 (34,3 tys. zł, 119,6 tys. zł i 308 tys. zł), przy jednocześnie niewielkich dochodach ze sprzedaży majątku (45,1 tys. zł i 19,1 tys. zł i 119,1 tys. zł) spowodowały, że dopuszczalny indywidualny wskaźnik zadłużenia, określony w art. 243 ufp, w 2014 roku kształtował się na niskim poziomie (według wartości wykonanych z 2013 roku – 1,5%) i nie został zachowany (wyniósł 2,8%). (dowód: akta kontroli str. 79-81, 541-550)

1.4. Gmina nie poniosła kosztów związanych z opracowaniem Programu. Wójt wyjaśnił: „Program opracowałem osobiście wraz ze Skarbnikiem Gminy. Nie korzystaliśmy z usług podmiotów zewnętrznych, gdyż proponowano nam wykonanie takiej usługi za kwotę nie mniejszą niż 20 tys. złotych netto, co wydawało nam się kwotą bardzo wysoką.” (dowód: akta kontroli str. 365-368)

Program, zgodnie z art. 240a ust. 2 ufp, został uchwalony na okres dwóch lat (2015 – 2016) i zawierał elementy wskazane w art. 240a ust. 3 pkt. 1-3 ww. ustawy, tj.: analizę stanu finansów Gminy, plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, przewidywane efekty finansowe przedsięwzięć naprawczych¹⁷ oraz sposób ich obliczania.

W Programie zaplanowano przedsięwzięcia mające na celu uzyskanie w latach 2015-2016 dodatkowych dochodów w wysokości 551 tys. zł oraz faktyczne oszczędności w wydatkach w wysokości 534,6 tys. zł (w stosunku do 2014 roku) przez:

- sprzedaż nieruchomości Gminy (dochód w wysokości 135 tys. zł),
- sprzedaż zbędnego majątku ruchomego (125 tys. zł),
- zmniejszenie dopłat do odprowadzania ścieków poprzez podwyższenie stawek za odprowadzane ścieków o 0,5 zł, co miało zwiększyć dochód o 25 tys. zł w 2015 roku i kolejne 25 tys. zł w 2016 roku¹⁸,
- wzrost dochodów związanych z opłatami za gospodarowanie odpadami o 108 tys. zł rocznie,
- obniżenie wydatków rzeczowych w jednostkach organizacyjnych gminy o 10 tys. zł rocznie,
- ograniczenie czasu działania oświetlenia ulicznego – oszczędność 20 tys. zł rocznie,
- obniżenie wydatków na zakup materiałów i usług ponoszonych na ochotnicze straże pożarne o 10 tys. zł rocznie,
- zmniejszenie dotacji dla szkół o 62 tys. zł rocznie,
- oszczędności w wysokości 64,6 tys. zł na wynagrodzeniach i pochodnych w 2016 roku w związku z przejściem dwóch pracowników na emeryturę,
- zmniejszenie dotacji podmiotowej na Gminny Ośrodek Kultury i Bibliotekę w 2016 roku o 40 tys. zł,
- obniżenie kosztów funkcjonowania budynków gminy o 100 tys. zł poprzez zmianę sposobu ogrzewania,
- ograniczenie zatrudnienia w ramach współpracy z Powiatowym Urzędem Pracy, co rocznie miało przynieść 63 tys. zł oszczędności.

Dla jednego działania, polegającego na przekształceniu dróg wewnętrznych na publiczne, przewidywano efekt w postaci skutków podatkowych na kwotę 94 tys. zł, wskazując, że będzie to miało wpływ na wysokość subwencji. W czterech zaś przypadkach podane zostały potencjalne efekty w postaci oszczędności, które przyniesie wprowadzenie ograniczeń w realizacji działań, tj. zamrożenie wynagrodzeń pracowników samorządowych i wynagrodzenia Wójta (70,8 tys. zł w ciągu dwóch lat), zamrożenie diet radnym (o 9,8 tys. zł w ciągu dwóch lat), zawieszenie realizacji funduszy sołeckich (178,2 tys. zł rocznie) oraz likwidacja wydatków ponoszonych na promocję Gminy (15 tys. zł rocznie). Efekty te zostały wyliczone na podstawie hipotetycznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń

¹⁷ Efekt podano dla 17 z 22 przedsięwzięć naprawczych.

¹⁸ W okresie dwóch lat w odniesieniu do 2014 roku miały być to dodatkowe dochody w kwocie 75 tys. zł (25 tys. zł w 2015 roku i 50 tys. zł w 2016 roku).

i kwoty zwiększenia diet oraz wydatków na realizację wymienionych działań w latach wcześniejszych.

Dla pozostałych pięciu (z 22) działań wymienionych w Programie nie określono przewidywanego efektu, a efekty dwóch z nich zostały wyliczone nierzetelnie, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

W Programie ujęto wszystkie ograniczenia, wynikające z art. 240a ust. 5 ufp, polegające na rezygnacji z wydatków na promocję i fundusz sołecki, nieudzielaniu poręczeń, gwarancji i pożyczek oraz pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego.

Zgodnie z Programem, proces naprawczy miał doprowadzić do osiągnięcia ustawowego wskaźnika spłaty długu po zakończeniu jego realizacji. (dowód: akta kontroli str. 42-54)

1.5. W latach 2015 – 2016 Urząd poniósł wydatki na usługi doradztwa i sporządzanie ekspertyz prawnych w wysokości kolejno: 20,8 tys. zł i 37,7 tys. zł. Dotyczyły one:

- doradztwa w zakresie odzyskania podatku VAT i zamówień publicznych,
- sporządzenia analiz w zakresie wykazania niezgodności z Konstytucją ustawy o podatkach i opłatach lokalnych,
- wykonania ekspertyzy prawnej dotyczącej zasadności opłacania podatków od sieci wodociągowych i kanalizacyjnych w Gminie Krypno oraz o możliwości wykazania nadpłaconych podatków od nieruchomości.

Wyboru firm doradczych dokonywano na podstawie rozpoznania rynku (bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych) (dowód: akta kontroli str. 304-305)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Program został opracowany nierzetelnie w następującym zakresie:

- a) Dla pięciu (z 22) działań w nim wymienionych nie określono przewidywanego efektu, co było niezgodne z art. 240a ust. 3 pkt 3 ufp. Dotyczyło to następujących działań: zwiększenie kontroli deklaracji podatkowych, zaprzestanie udzielania pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego, zamrożenie możliwości udzielania poręczeń, gwarancji i pożyczek w okresie realizacji postępowania naprawczego, likwidacja zajęć ponadprogramowych w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Krypnie Kościelnym, nieobniżanie górnych stawek podatków.

Wójt wyjaśnił: „[1] zakładane zwiększenie kontroli podatkowych nie gwarantowało zwiększenia dochodów i nie było policzalne, [2] udzielana pomoc finansowa innym JST była różna w poszczególnych latach, a różnice oscylowały od zera w 2011 roku do kilkuset tysięcy złotych w 2013 roku, [3] zamrożenie możliwości udzielania poręczeń, gwarancji lub pożyczek samo w sobie nie przynosi oszczędności, ale nie blokuje środków, co ze względu na konstrukcję prawną Wieloletniej Prognozy Finansowej, przynosi korzystne rezultaty, [4] likwidacja zajęć ponadprogramowych w ZS-P w Krypnie Kościelnym dotyczyła nieznaczającej kwoty w skali budżetu gminy, ale dla zasady została wprowadzona. [5] Działanie o nazwie „Nieobniżanie górnych stawek podatków” miało nas uchronić przed takim zdarzeniem, jak obniżenie przez radę gminy wymiaru podatku rolnego na 2012 rok, kiedy to straciliśmy ponad 120 tys. zł. W kolejnych latach nie było już takich zdarzeń a obniżki obowiązywały tylko dla podatku od środków transportowych, który to podatek stanowi śladową wartość dla budżetu gminy, ale lepiej było mieć takie zabezpieczenie. Natomiast nie da się przewidzieć efektów hipotetycznych działań bo nie wiadomo czego mogą dotyczyć i o jaką wartość może chodzić.” (dowód: akta kontroli str. 42-54, 365-368)

- b) Nierzetelnie wyliczono skutek działania, polegającego na rezygnacji z oświetlenia ulicznego od kwietnia do sierpnia (z wyjątkiem Krypna Wielkiego i Krypna Kościelnego). Wskazano, że przyniesie on obniżenie wydatków o ok. 20 tys. zł rocznie (5 miesięcy x 4 tys. zł miesięcznie). Tymczasem opłata za energię elektryczną i usługę dystrybucyjną związaną z oświetleniem ulicznym od kwietnia do sierpnia 2014 roku wyniosła 12,1 tys. zł (łącznie z oświetleniem w Krypnie Wielkim i Krypnie Kościelnym). Planowany skutek był zatem wyższy niż faktyczne wykonanie w roku, w którym opracowano Program.

Wójt wyjaśnił: „Ze względu na trudną sytuację finansową gminy, plan wydatków na oświetlenie uliczne został zredukowany ze 110 tys. zł do 95 tys. zł w 2013 roku, a w 2014 roku do niespełna 92 tysięcy i nie został w tymże roku zrealizowany nawet w tej kwocie. Przyjęliśmy, iż na poziomie 70 tys. zł rocznie da się wykonać niezbędną konserwację wykonując ją raz w roku (październik) i zakupić energię wyłączając w okresie letnim oświetlenie we wsiach położonych w ciągu dróg powiatowych i gminnych. Dlatego też zakładaliśmy redukcję wydatków o 20 tysięcy rocznie w stosunku do planu w październiku roku 2014. W Programie wpisano wyłącznie kwestie oszczędności letnich, co było błędem, gdyż nie mogły one dać takiej wartości oszczędności, dlatego też w okresie zimowym skracaliśmy również czas pracy latami.”
(dowód: akta kontroli str. 42-54, 296, 365-368)

- c) Nierzetelnie sformułowano efekt zadania: „dalsze przekształcanie dróg wewnętrznych na publiczne”. Podano, że realizacja Programu da skutek podatkowy w wysokości 94 tys. zł i zwiększy wysokość subwencji ogólnej. Tymczasem Gmina już w 2014 roku nie opłacała podatku od dróg wewnętrznych, ani nie wykazywała ich w skutkach podatkowych (drogi te nie były też wykazywane w deklaracjach podatku od nieruchomości). Wskazane wyżej działanie nie mogło zatem przynieść efektu.

Wójt wyjaśnił: „Działanie to zaplanowano z ostrożności prawnej. Według interpretacji Regionalnej Izby Obrachunkowej drogi stanowiące własność gminy były zwolnione z podatków niezależnie od ich klasyfikacji geodezyjnej. Dlatego też po uzyskaniu prawa własności nie ujmowaliśmy ich w deklaracji podatkowej. Gdybyśmy to zrobili to w tamtym momencie, nie moglibyśmy w przyszłości już nigdy odzyskać utraconych dochodów, bo mimo iż istnieje prawna możliwość składania korekty podatkowej, nie można zmienić na korzyść gminy sprawozdań z danego roku budżetowego w kolejnych latach. Również dlatego – nauczeni doświadczeniem, iż bez zmiany prawa zmienia się jego interpretacja – zachowaliśmy się ostrożnie przekształcając drogi w roku 2013, 2014 i planując dalsze przekształcenia w przyszłości. Możliwy scenariusz przewidywał, iż zostaniemy zmuszeni do skorygowania naszych deklaracji w przyszłości. Również z ostrożności szukaliśmy rozwiązania całościowego dla danego tematu. Udało nam się to zrobić uchwalając uchwały stwierdzające, iż od 1 stycznia 1999 roku wszystkie drogi wymienione w uchwałach były drogami publicznymi. Uchwały zostały zatwierdzone przez Wojewodę Podlaskiego i do jej treści oraz legalności Regionalna Izba Obrachunkowa nie wniosła zastrzeżeń. Oznacza to również, iż nigdy nie powinniśmy tego podatku sobie naliczać. Dodam, iż na podstawie art. 73 ust. 1 i art. 103 ust. 2 ustawy przepisy wprowadzające reformy administracji publicznej do roku 2006 Wojewoda Podlaski wydawał decyzje komunalizacyjne dla dróg gminnych niezależnie od ich klasyfikacji, a to oznacza z kolei, iż wszystkie istniejące drogi w dniu 31 grudnia 1998 roku stawały się 1 stycznia 1999 r. drogami publicznymi”
(dowód: akta kontroli str. 42-54, 369-375, 395, 612-614)

2. W zakresie należnego podatku od nieruchomości od gruntów w Gminie:

- nierzetelnie sporządzono sprawozdanie Rb-PDP za rok 2013, w którym w pozycji „skutki udzielonych ulg i zwolnień obliczonych za okres sprawozdawczy”¹⁹ nie ujęto 557,4 tys. zł, stanowiących kwotę zwolnienia od tego podatku gruntów o powierzchni 135 ha zajętych pod drogi wewnętrzne, wykazanych w deklaracji podatkowej za 2013 rok jako grunty zwolnione z opodatkowania, na podstawie uchwały Rady Gminy nr XXII/156/09 z dnia 30 października 2009 r. w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości;
- w deklaracjach podatkowych za 2014 rok i 2015 rok nie zgłoszono do opodatkowania gruntów o powierzchni 111,5 ha za okres od 1 stycznia do 31 sierpnia 2014 r., 73 ha za okres od 1 września 2014 r. do 28 lutego 2015 r. i 5 ha za okres od 1 marca 2015 r., zajętych pod drogi wewnętrzne, mimo iż drogi te nie zostały zaliczone uchwałą Rady Gminy do kategorii dróg publicznej (nie podlegały ustawowemu wyłączeniu z podatku od nieruchomości), co stanowiło naruszenie art. 6 ust. 9 pkt 1

¹⁹ Nie licząc ulg i zwolnień ustawowych.

ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²⁰ w związku z art. 2 ust. 3 pkt 4 tej ustawy. Były to grunty zwolnione z opodatkowania na podstawie uchwały Rady Gminy.

Wójt Gminy wyjaśnił: „Od 1 lutego 2013 roku staliśmy się właścicielami gruntów, na których położone były wyżej wymienione drogi. Ze względu na wątpliwości prawne związane co do istoty tych dróg i na fakt, iż istniały interpretacje prawne mówiące, iż drogi pozostające w zarządzie lub użytkowaniu należy opodatkowywać, a uzyskanie prawa własności zmienia ich status, kierując się ostrożnością prawną, zdecydowaliśmy się ich nie opodatkowywać, aż do całkowitego wyjaśnienia sprawy. Podatek nadpłacony teoretycznie można odzyskać, jednak konstrukcja formularza podatkowego wyklucza zastosowanie liczb ujemnych, co w praktyce czyni tę operację niemożliwą. Sprawozdanie z wykonania budżetu za 2014 rok przedkłada się Ministrowi Finansów do 22 lutego roku następnego. 20 lutego 2015 r. Rada Gminy podjęła uchwałę stwierdzającą, iż niemal wszystkie drogi na terenie gminy Krypno były drogami publicznymi od 1 stycznia 1999 roku, co było zgodne z naszym stanowiskiem, a co za tym idzie, nigdy nie powinny podlegać opodatkowaniu. Wojewoda Podlaski pozytywnie zaopiniował ww. uchwałę. Dróg oznaczonych w ewidencji jako wewnętrzne pozostało około 1 ha oraz dróg o niejasnym statusie jak również niejasnej podstawie prawnej, na której je wytyczono – około 5 ha. Te grunty rzeczywiście powinny zostać opodatkowane za 3 lata, co jest naszym błędem.”

(dowód: akta kontroli str. 393-394, 474-523, 584-614)

Należy jednak stwierdzić, że w § 1 i 2 uchwały²¹ Rady Gminy z 20 lutego 2015 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, o których mowa w wyjaśnieniu Wójta zapisano, że: „Rada Gminy uchwała co następuje: 1) stwierdzić, że do dnia 1 października 1985 r. do kategorii dróg gminnych zaliczone i wpisane do ewidencji gruntów i budynków zostały drogi przebiegające przez nieruchomości określone w załączniku do uchwały”; 2) „stwierdzić, że od dnia 1 stycznia 1999 r. drogi gminne przebiegające przez nieruchomości wymienione w załączniku do niniejszej uchwały nie zostały pozbawione ich dotychczasowej kategorii”. Natomiast w 20 decyzjach komunalizacyjnych o stwierdzeniu właściciela nieruchomości, wydawanych od 31 października 2012 r. do 10 stycznia 2013 r. przez Wojewodę Podlaskiego wskazywano, że: „zgodnie z obowiązującym w dniu 30 czerwca 2000 r. planem zagospodarowania przestrzennego Gminy Krypno zatwierdzonym uchwałą nr IV/16/94 z dnia 4 października 1994 r. Rady Gminy w Krypnie, przedmiotowe nieruchomości przeznaczone były pod drogi wewnętrzne, tj. drogi w osiedlach mieszkaniowych lub drogi dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych (drogi wiejskie)”.

(dowód: akta kontroli str. 489-504, 584-613)

Wskutek powyższego dochody podatkowe wykazywane w sprawozdaniach Rb-PDP, stanowiące podstawę ustalania kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej (ustalanej przez Ministra Finansów na podstawie sprawozdań Gminy), były niższe od faktycznych o 524,2 tys. zł w 2013 roku, o 454,1 tys. zł w 2014 roku i o 80,7 tys. zł w 2015 roku, co miało wpływ na zawyżenie otrzymanej przez Gminę subwencji co najmniej o 435,1 tys. zł w 2015 roku, o 393,5 tys. zł w 2016 roku i o 79,8 tys. zł w 2017 roku.

(dowód: akta kontroli str. 612-626)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości przygotowanie programu naprawczego.

2. Wdrożenie zaplanowanych działań i stopień osiągnięcia efektów określonych w założeniach programu naprawczego

Opis stanu faktycznego

2.1. W Urzędzie nie ustanowiono mechanizmów kontrolnych oraz procedur wewnętrznych określających sposób bieżącego monitorowania wykonania działań i efektów jakie miały one przynieść. Wójt wyjaśnił: „kontrolę doraźną przeprowadzałem ze Skarbnikiem w okresach półrocznych. Polegały one na sprawdzaniu punkt po punkcie

²⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 716, ze zm.

²¹ Nr IV/24/15 i IV/25/15.

na jakim etapie jego realizacji jesteśmy, jakie są zagrożenia i możliwości oraz odnosiliśmy się do bieżącej sytuacji, potrzeb budżetu lub kadr, powstałych trudności lub korzystnej koniunktury. Niestety nie posiadamy żadnych dokumentów pisanych z tych kontroli”.

(dowód: akta kontroli str. 279, 390-392)

2.2. W Gminie zgodnie z harmonogramem zrealizowano 14 (z 22) zaplanowanych przedsięwzięć naprawczych: podjęto uchwały w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, zwiększono kontrolę deklaracji podatkowych, sprzedano przewidziane w Programie nieruchomości oraz zbędny majątek ruchomy Gminy, zwiększono stawki opłaty za gospodarowanie odpadami, zaprzestano udzielania pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego, nie realizowano wydatków w ramach funduszy sołeckich oraz na promocję Gminy, nie udzielano poręczeń²², gwarancji i pożyczek, obniżono wydatki rzeczowe w jednostkach organizacyjnych Gminy, zlikwidowano ponadprogramowe zajęcia w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Krypnie, zmniejszono dotacje przekazywane szkołom, zamrożono wynagrodzenia pracowników samorządowych i wynagrodzenia wójta w okresie realizacji postępowania naprawczego, zamrożono diety radnym. W pozostałych ośmiu przypadkach działania zostały zrealizowane tylko częściowo lub nie zostały zrealizowane. Jedno z nich polegające na redukcji dwóch etatów pracowników gospodarczych w 2015 roku nie powiodło się z powodu sporu sądowego jednego pracownika z ZUS-em w zakresie okresu pracy w trudnych warunkach oraz wycofanie zgody pracownika na przejście na zasiłek emerytalny w momencie przywrócenia niższego wieku emerytalnego. Ostatecznie w 2016 roku zredukowano jeden etat. Na temat pozostałych siedmiu działań, które nie zostały w pełni zrealizowane szerzej napisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalona nieprawidłowość”.

(dowód: akta kontroli str. 353-363, 640)

2.3. W wyniku realizacji działań ujętych w Programie Gmina w latach 2015 – 2016 uzyskała dodatkowe dochody w wysokości 534,4 tys. zł, co stanowiło 97% kwoty zaplanowanej (551 tys. zł). Osiągnięto wyższe niż zakładano dochody z tytułu sprzedaży nieruchomości i zbędnego majątku ruchomego (326,4 tys. zł, przy planowanych 260 tys. zł). Niższy zaś od przewidywanego był wzrost dochodów z tytułu opłat za:

- gospodarowanie odpadami (uzyskano 153,8 tys. zamiast 216 tys. zł), głównie z ze względu na ograniczenie możliwości zwiększenia dochodów z tych opłat ponad koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami;
- odprowadzanie ścieków (uzyskano 54,1 tys. zł zamiast 75 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 353-363)

W latach 2015 – 2016 w związku z realizacją zadań zapisanych w Programie osiągnięto oszczędności w stosunku do 2014 roku, wynoszące 183,1 tys. zł i 161,8 tys. zł, przy planowanych odpowiednio: 165 tys. zł i 369,6 tys. zł²³. Efekt realizacji poszczególnych zadań przedstawiał się następująco:

- szkołom w Górze²⁴ i Długoleśe przekazano dotacje niższe o 68,2 tys. zł i o 243,7 tys. zł (planowano niższe o 62 tys. zł rocznie),
- obniżono wydatki rzeczowe w jednostkach organizacyjnych Gminy²⁵ o 41,7 tys. zł i o 14,7 tys. zł (planowano 10 tys. zł rocznie)²⁶,
- ograniczono zatrudnienie pracowników w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych, co przyniosło Gminie oszczędności w wysokości 72,6 tys. zł i 36,6 tys. zł (planowano 63 tys. zł rocznie),

²² Do końca 2015 roku obowiązywała umowa poręczenia zawarta w 2011 roku na kwotę 25 tys. zł. Nie uruchamiano środków na ten cel.

²³ Przy wyliczeniach pominięto działania, dla których w Programie określono potencjalne efekty lub nie podano ich w ogóle. W przypadku, gdy wydatki związane z realizacją zadania były wyższe niż zakładano – przyjęto wartość ujemną efektu.

²⁴ Niepubliczna Szkoła Podstawowa w Górze została zlikwidowana w 2015 roku.

²⁵ Urządzie Gminy, Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Krypnie i Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Krypnie.

²⁶ W tym wyeliminowano wydatki na prenumeratę czasopism oraz dostęp do portalu ochrony środowiska, co przyniosło oszczędności w wysokości 2,7 tys. zł i 0,9 tys. zł.

- ograniczono czas działania oświetlenia ulicznego, co przyniosło oszczędności w wydatkach bieżących związanych z tym oświetleniem jedynie w 2015 roku (o 1,7 tys. zł), zaś w 2016 roku wydatki te były wyższe niż w 2014 roku o 10,8 tys. zł²⁷ (planowano 20 tys. zł rocznie oszczędności),
- w 2015 roku wydatki bieżące na zakup materiałów i usług ponoszonych na ochotnicze straże pożarne były wyższe o 1 tys. zł niż w 2014 roku, zaś w 2016 roku uzyskano oszczędności z tego tytułu w wysokości 4,2 tys. zł (planowano 10 tys. zł rocznie oszczędności),
- w 2016 roku uzyskano oszczędności z tytułu redukcji etatów pracowników gospodarczych w wysokości 5 tys. zł (planowano 64,6 tys. zł),
- koszt ogrzewania budynków Gminy w 2016 roku był wyższy niż w 2014 roku o 6,2 tys. zł – planowano oszczędności w wysokości 100 tys. zł po zmianie sposobu ogrzewania z oleju opałowego na pellet, przy czym zmiany tej w okresie realizacji Programu nie dokonano²⁸ (dowód: akta kontroli str. 353-363)

2.4. W okresie objętym Programem Gmina przestrzegała zasad określonych w art. 240a ust. 5 pkt. 1 – 5 oraz ust. 6 ufp, tj. nie podejmowano nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych, nie udzielano pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego, nie udzielano poręczeń, gwarancji i pożyczek, nie ponoszono wydatków na promocję oraz nie tworzone funduszu sołectkiego, a wysokość wydatków na diety radnych oraz na wynagrodzenia zarządu nie przekroczyła wysokości wydatków z tego tytułu z 2013 roku, tj. poprzedzającego rok, w którym uchwalony został Program. (dowód: akta kontroli str. 352)

W okresie objętym Programem Gmina kontynuowała realizację zadań fakultatywnych m.in. takich jak: zarządzanie poboru podatku od nieruchomości od osób fizycznych w drodze inkasa oraz wyznaczanie inkasentów i określanie wysokości wynagrodzenia za inkaso²⁹, wprowadzanie innych niż ustawowe zwolnień przedmiotowych w podatku od nieruchomości³⁰. Realizowała też nowe zadania nieobligatoryjne, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalane nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 574)

2.5. W 2016 roku dochody Gminy (po wyłączeniu dotacji na zadania własne, zlecone i powierzone) wyniosły 10.480,5 tys. zł i były wyższe o 851,3 tys. zł niż w 2014 roku (9.629,2 tys. zł) oraz o 580,5 tys. zł od planowanych w Programie na ten rok (9.900 tys. zł). Wynikało to głównie ze wzrostu subwencji ogółem z 5.898,7 tys. zł do 6.812,3 tys. zł (o 913,6 tys. zł), m.in. wskutek działań podjętych jeszcze przed wprowadzeniem Programu (np. wyłączenia z opodatkowania dróg wewnętrznych Gminy).

(dowód: akta kontroli str. 135-160)

Wydatki Gminy w 2016 roku (po wyłączeniu wydatków w rozdziale 85211 „Świadczenia wychowawcze”) wyniosły 12.995,7 tys. zł i były wyższe o 68,7 tys. zł niż w 2014 roku (12.927 zł) i o 1.022,3 tys. zł niż zakładano w Programie (11.973,4 tys. zł). Wzrost wynikał głównie z realizacji zadań inwestycyjnych w dziale 600 „Transport i łączność” na kwotę 1.130,9 tys. zł (o 629,5 tys. zł więcej niż w 2014 roku i o 830,9 tys. zł więcej niż planowano w Programie). Największe oszczędności dotyczyły działu 801 „Oświata i wychowanie”, w którym wydatki obniżyły się w analizowanym okresie z 4.334,6 tys. zł do 3.944,3 tys. zł (o 390,3 tys. zł), głównie na skutek przekazania w 2014 roku szkoły w Długolecie do prowadzenia przez osobę prawną oraz likwidację szkoły w Górze w 2015 roku.

(dowód: akta kontroli str. 161-235)

W odniesieniu do wpływu realizacji Programu na poprawę sytuacji Gminy, Wójt wyjaśnił: „Najważniejszym rozwiązaniem problemem na dziś (...) jest zmniejszenie wydatków

²⁷ W 2016 roku Gmina, z przyczyn nie leżących po jej stronie, była przez dwa miesiące objęta umową rezerwową sprzedaży energii, z dwukrotnie wyższą stawką za zużycie energii.

²⁸ W 2014 roku zmieniono rodzaj ogrzewania w budynku Urzędu Gminy.

²⁹ Na podstawie uchwały Rady Gminy nr XXXI/184/05 z dnia 28 grudnia 2005 r. w sprawie poboru podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego w drodze inkasa oraz określenia inkasentów i wynagrodzenia za inkaso.

³⁰ Na podstawie uchwały Rady Gminy nr XXII/156/09 z dnia 30 października 2009 r. w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości.

na oświatę o około pół miliona zł rocznie, liczone jako różnica pomiędzy subwencją oświatową a wydatkami na wszystkie wydatki związane z oświatą wskutek uzyskania stanu optymalnej sieci szkół w stosunku do potrzeb. Pozostałe czynniki to wzrost dochodów z subwencji na skutek wzrostu dochodów gmin w skali kraju, wzrost dochodów w gospodarce komunalnej, redukcja zadłużenia i co za tym idzie zmniejszenie kosztów jego obsługi, brak funduszu sołectkiego przez kilka lat (również obecnie), wejście w życie w kwietniu 2016 roku programu „Rodzina 500+”. Oceniając samą istotę Indywidualnego Wskaźnika Zadłużenia dla gmin stwierdzę, iż wiem, że nie ma cudownego środka na określenie możliwości kredytowych każdej JST w Polsce, ale „wskaźnik”, który zmusza gminy stosunkowo niewiele zadłużone do działań nadzwyczajnych, a inne które rozłożyły zadłużenie na 20 lat i mają w granicach 100% zadłużenia w stosunku do wartości swojego budżetu – nie – jest bez sensu, chyba że chodzi o interesy banków i im podobnych instytucji. Analizując efekty wykonania lub niewykonania Programu, można dojść do wniosku, iż najważniejsze działania lub czynniki, które pozwoliły nam dziś osiągnąć cel, leżały poza Programem. A jest to błąd! (...) Program dał oczekiwany przeze mnie efekt psychologiczny. Rada Gminy, sołtysi, kierownicy jednostek organizacyjnych i wreszcie część społeczeństwa bardziej wyrozumiale zaczęła podchodzić do kwestii płacenia i wysokości podatków i opłat. Hasło „Kryzys” ograniczyło żądania, zachęciło do bardziej racjonalnej polityki, skupiło uwagę na rzeczach najważniejszych. Dało nam komfort podejmowania dalekosiężnych planów bez rozdrabniania się. Dało nam potrzebny oddech i czas żeby przygotować się do obecnego okresu wdrażania funduszy unijnych i to, mimo iż w samym okresie realizacji Programu nie zaprzestaliśmy całkowicie inwestycji.”

(dowód: akta kontroli str. 384-389)

Osiągnięty został główny cel wprowadzenia Programu, jakim było spełnienie wskaźnika określonego w art. 243 ufp od 2017 roku. Spełnienie ww. relacji nastąpiło już w 2016 roku³¹, mimo iż uchwalając budżet na ten rok zakładano przekroczenie wskaźnika o 2,09% (wyliczonego w oparciu o plan III kwartału 2015 roku). Było to wynikiem działań podjętych w ramach Programu (głównie w zakresie dochodów) i w latach wcześniejszych, a także skutkiem wzrostu dochodów z tytułu programu „Rodzina 500+”. Zgodnie z uchwałą w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017 – 2021 wskaźnik z art. 243 ufp będzie zachowany w całym ww. okresie, w tym w 2017 roku zaplanowano, że wyniesie 5,39%, przy dopuszczalnym (obliczonym w oparciu o plan III kwartału roku poprzedzającego) wynoszącym 10,05%.

(dowód: akta kontroli str. 79-81, 306-322)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Gminie nie zrealizowano lub zrealizowano tylko częściowo siedem (z 22) zadań ujętych w Programie:
 - a) W 2016 roku ograniczono zatrudnienie pracowników w ramach prac interwencyjnych i robót publicznych jedynie o trzy (z 10 planowanych) osób, w wyniku czego zaoszczędzono 36,6 tys. zł zamiast zakładanych 63 tys. zł (58%).
Wójt wyjaśnił „w 2016 roku ze względu na brak potrzebnych kontraktów w ramach prac publicznych skorzystać musieliśmy z prac interwencyjnych. Natomiast szeroko angażowaliśmy osoby w ramach staży, co spowodowało, iż nie wypełniliśmy zapisów co do zmniejszenia ilości osób zatrudnianych, ale finansowo stanowiło to dla Gminy niewielkie obciążenie”.
 - b) W latach 2015 – 2016 w Gminie obowiązywały niższe od ustawowych stawki podatku od środków transportowych (w tym m.in. na podstawie uchwały Rady Gminy z 13 listopada 2015 r.³²), mimo że w Programie zakładano nieobniżanie górnych stawek podatków. Wpływy z tytułu tego podatku ww. latach były niższe od potencjalnie możliwych do uzyskania przy zastosowaniu stawek maksymalnych o 10,7 tys. zł i o 12,7 tys. zł³³. Było to zatem więcej niż wykonano dochodów z tego tytułu (odpowiednio: 10 tys. zł i 12,5 tys. zł).

³¹ Według wartości wykonanych.

³² Uchwała nr X/54/15.

³³ Dane wg sprawozdań Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy za lata 2015 i 2016.

Wójt wyjaśnił, że podatek od środków transportowych stanowi niewielką pozycję w budżecie Gminy „gdyż jest bardzo mało pojazdów podlegających opodatkowaniu. Dlatego też skoncentrowany na głównych pozycjach budżetowych(...) zapomniałem o tej pozycji.”

- c) W 2016 roku podwyższono stawkę opłaty za odprowadzanie ścieków o 0,25 zł (z 4 zł/m³ do 4,25 zł/m³), zamiast planowanych 0,50 zł, co przyczyniło się do nieosiągnięcia planowanych oszczędności z tego tytułu.

Wójt wyjaśnił, że przedstawił Radzie Gminy propozycję stawki 4,50 zł/m³ netto jak wynikało to z Programu, jednak: „Ze względu na kryzys panujący w tym czasie na rynku mleka i fakt, iż większość rolników utrzymuje się z produkcji mleka, Rada Gminy przyjęła stawkę 4,25 zł/m³ netto, jako kompromis pomiędzy moją propozycją a opcją zaniechania jakiegokolwiek podwyżki”

- d) W 2016 roku oświetlenie uliczne zostało wyłączone w maju, a nie jak zakładano w Programie – od kwietnia. Efekt realizacji działania polegającego na całkowitej rezygnacji z oświetlenia ulicznego od kwietnia do sierpnia, z wyjątkiem Krypna Wielkiego i Krypna Kościelnego, znacznie odbiegał od wartości planowanych. Wydatki bieżące, dotyczące oświetlenia ulicznego w 2015 roku zmniejszyły się z 69,7 tys. zł do 68 tys. zł, tj. zaledwie o 1,7 tys. zł, zaś w 2016 wzrosły w stosunku do 2014 roku o 10,8 tys. zł (wynosiły 80,5 tys. zł). Planowano zaś oszczędności w wysokości 20 tys. zł rocznie.

Wójt wyjaśnił: „Dyspozycja o wyłączeniu oświetlenia na terenie większości miejscowości w 2016 roku była wydana z miesięcznym opóźnieniem, gdyż zimą i wiosną 2016 roku skróciliśmy czas oświetlania ulic o około godzinę codziennie, aby mieć zapas na kwiecień i wrzesień, gdy zmrok zapada stosunkowo wcześnie. (...) Pisząc Program jako swój cel wyznaczaliśmy utrzymanie kosztów bieżących ponoszonych na oświetlenie na kwotę 70 tys. zł rocznie przy jednoczesnym braku inwestycji, co dawało by rocznie nam oszczędności około 20 tys. zł liczonych od planu z października 2014 roku. Plan ten udało się zrealizować w 2015 roku.”

NIK zwraca uwagę, że w Programie jednoznacznie zapisano, że efekt w postaci oszczędności w oświetleniu ulicznym będzie uzyskany w związku z wyłączeniem tego oświetlenia na określony czas w roku, a nie w związku z nierealizowaniem inwestycji.³⁴

W zakresie nieuzyskania planowanych oszczędności w 2016 roku Wójt wyjaśnił: „W czerwcu 2016 roku, na skutek utraty licencji przez przedsiębiorstwo dostarczające nam energię czynną, obowiązki dostawcy tej energii przejęło PGE Obrót na zasadzie dostawcy zastępczego i zastosowało stawkę 2,5-krotnie większą niż dotychczasowy dostawca. Udało nam się od 1 września podpisać kolejną umowę na dostawę energii, ale stawka ta nie była już tak korzystna jak do czerwca. Ponadto latem wydłużyliśmy czas pracy oświetlania Krypna Wielkiego i Kościelnego na prośbę proboszcza tutejszej parafii, gdyż w obrębie kościoła dochodziło do aktów wandalizmu i cały ten teren został otoczony monitoringiem.”

- e) Nie dokonano zmiany sposobu ogrzewania w budynkach Gminy, a wydatki na materiały grzewcze w 2016 roku wyniosły 188,4 tys. zł i były wyższe niż w 2014 roku o 6,2 tys. zł.

Wójt wyjaśnił: „Sytuacja na rynku paliw płynnych w większości okresu realizacji Programu była dla nas sprzyjająca. Ceny oleju opałowego spadły tak bardzo, iż zmiana sposobu ogrzewania na paliwa stałe straciła sens, a uwzględniając konieczne środki na wymianę pieców przy pełnym braku dofinansowania z zewnątrz w tym okresie, stała by się działaniem niekorzystnym. Jedynymi obiektami, które zostały wyposażone w gruntową pompę ciepła były świetlica wiejska i szkoła w Długole. Na łączny koszt około 152 tys. zł dofinansowanie wyniosło 92 tys. zł. Planowane oszczędności nastąpiłyby poprzez różnicę w cenach oleju opałowego a dowolnego, innego paliwa stałego, ale koszt wymiany pieców w szkole w Krypnie, siedzibie GOK-u w Krypnie i czterech świetlicach rozlokowanych

³⁴ W 2014 roku wydatki inwestycyjne dotyczące oświetlenia wyniosły 14 tys. zł.

na terenie całej gminy, gdzie trzeba byłoby dobudować kotłownię lub wykonać inne prace remontowe szacowaliśmy na około 300 tys. zł. (...) Zdecydowaliśmy się więc zająć na możliwe dofinansowania w przyszłości."

- f) Nie obniżono wydatków na ochotnicze straże pożarne. Wydatki na zakup materiałów i usług ponoszonych na ochotnicze straże pożarne w 2015 roku wyniosły 55,7 tys. zł i były wyższe o 1 tys. zł niż w 2014 roku, zaś w 2016 roku uzyskano oszczędności z tego tytułu w porównaniu z 2014 rokiem w wysokości 4,2 tys. zł (przy planowanych 10 tys. zł rocznie).

Wójt wyjaśnił: „Nie uzyskano zakładanych efektów na wydatki związane z utrzymaniem Ochotniczych Straży Pożarnych ponieważ w roku 2015 kończył się okres ważności badań lekarskich strażaków w zakresie podstawowym oraz rozszerzonym, na który to cel wydaliśmy prawie 11 tys. złotych (ponad 40 strażaków w tym kierowcy i sanitariusze). Ponadto w sierpniu była niespotykanych do tej pory rozmiarów susza, która spotęgowała pożary i na terenie naszej gminy i przede wszystkim gmin ościennych, zwiększyła wydatki na samo paliwo o około 4 tysiące, a zużyty, potamany lub zagubiony sprzęt w tym czasie zakupywaliśmy jeszcze w 2016 roku”.

- g) Nie obniżono kosztów funkcjonowania instytucji kultury, poprzez zmniejszenie dotacji podmiotowej do Gminnego Ośrodka Kultury (dalej: „GOK”) i Bibliotekę Publiczną. W 2016 roku wyniosła ona 573,4 tys. zł (300 tys. na GOK i 273,4 na Bibliotekę) i była wyższa o 125,4 tys. zł (odpowiednio o 4 tys. zł i 121,4 tys. zł) niż w 2014 roku (448 tys. zł), podczas gdy planowano jej zmniejszenie o 40 tys. zł.

Wójt wyjaśnił: „W 2016 roku w wyniku postępowania ugodowego przed sądem rejonowym, Biblioteka Publiczna zwróciła kwotę ponad 140 tys. zł. Wykonawcy budowy nowej siedziby, zatrzymane w 2015 roku (łącznie kara to ponad 190 tys. zł) za niedotrzymanie terminu realizacji inwestycji. Pieniądze te służyły w 2015 roku wydatkom biblioteki bez angażowania środków budżetowych gminy wobec czego, w 2016 roku należało je zapewnić dodatkowo.” Dodał, że: „W związku ze stale rosnącą płacą minimalną rosły koszty osobowe pracowników GOK, gdyż niemal wszyscy (prócz kierownika) otrzymują właśnie płace minimalne. Ustawowy wzrost tej płacy o kwotę 200 złotych brutto przez dwa lata dawał zwiększenie kosztów o ponad 20 tys. zł, wobec czego utrzymanie budżetu GOK-u na zmniejszonym poziomie stał się niemożliwy nawet przy ograniczeniu wydatków związanych z jego ustawową działalnością”

NIK zwraca uwagę, że nawet po zmniejszeniu w 2016 roku sumy przekazanej dotacji na instytucję kultury o 140 tys. zł, zaplanowany efekt nie został osiągnięty (oszczędności wyniosłyby niespełna 15 tys. zł, przy planowanych 40 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 273-278, 281, 287-288, 295-305, 353-363, 369-394)

2. W Gminie w latach 2015–2016 nie ograniczono realizacji nowych zadań inwestycyjnych finansowanych ze środków własnych, mimo że przewidywał to Program. W 2015 roku zrealizowano zadania inwestycyjne nieujęte w Programie (zakup sprzętu informatycznego za 107,3 tys. zł i zakup używanego samochodu osobowego za 7 tys. zł), a w 2016 roku wykonano kolejne zadania na kwotę 1.538,6 tys. zł.

Wójt wyjaśnił: „Zakup sprzętu informatycznego był realizowany przez Zarząd Województwa z jego 85%-wym wkładem i dotyczył rozwoju e-usług i e-administracji i był adresowany do wszystkich JST na terenie Województwa Podlaskiego, więc faktycznie udział w nim był przymusowy, chociaż z dokumentów to nie wynika, natomiast zakup samochodu do poruszania się dla pracowników gospodarczych to koszt tylko 7 tys. zł. Dotyczyło to koniecznej wymiany samochodu całkowicie zużytego, którego koszt bieżący naprawy, byłby większy niż wymiana. Inwestycje roku 2016 dzielią się na trzy grupy: [1] konieczne, do których zaliczam przygotowania dokumentacji technicznych, budowlanych, kosztorysowych i innych do działań, na które w najbliższym czasie można było otrzymać dofinansowania lub jak w przypadku przebudowy przedszkola, w pewnej dacie trzeba będzie spełniać wymogi sanitarno-budowano-przeciwpożarowe i nie da się tego zrobić w jeden rok; [2] drogowe, które wypłynęły z faktu bardzo dobrej koniunktury na rynku usług drogowych

oraz otrzymania dotacji w wysokości 500 tys. zł na przebudowę odcinka drogi Bajki Zalesie – Peńskie z funduszy kłaskowych. Ponieważ od lat ww. droga, przez swoje położenie, sprawiała nam wiele kłopotów, otrzymanie dotacji na jej przebudowę było bardzo cenne. Liczyliśmy się jednak z koniecznością wydania ze swojego budżetu kwoty około 700 tys. zł, a tym czasem, po wyłonieniu wykonawcy, pozostało nam do dyspozycji około 500 tys. zł oszczędności, które to pozwoliły nadrobić nam inne zaległości. Ponieważ koniunktura na rynku była – z naszego punktu widzenia – wspaniała (...) nieskorzystanie z niej byłoby pewnie zgodne z prawem, ale jednocześnie niesamowicie głupie! [3] drobne zakupy, konieczne z punktu widzenia codziennej działalności i wynikające z definicji środka trwałego."

(dowód: akta kontroli str. 42-54, 103-114, 390-392)

3. W okresie realizacji Programu nie ograniczano realizacji zadań innych niż obligatoryjne, czym naruszono art. 240a ust. 5 pkt 6 ufp. Oprócz kontynuowania zadań realizowanych w latach wcześniejszych, dodatkowo:
 - w 2016 roku udzielono pomocy rzeczowej Powiatowi Monieckiemu na inwestycję drogową w postaci wykonania dokumentacji projektowej drogi powiatowej położonej na terenie Gminy za kwotę 80,7 tys. zł oraz pomocy rzeczowej Województwu Podlaskiemu na wykonanie dokumentacji projektowej i budowę chodników w ciągu drogi wojewódzkiej na kwotę 64,3 tys. zł;
 - podwyższono o 50% (ze 100% do 150%) kryterium dochodowe uprawniające do przyznania nieodpłatnie pomocy w zakresie dożywiania w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim programem wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014 – 2020, co skutkowało zwiększeniem wydatków Gminy o 7,9 tys. zł³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 417, 574)

Wójt wyjaśnił, że realizacja wkładu rzeczowego w postaci wykonania dokumentacji projektowej drogi powiatowej była niezbędna z uwagi na ważny interes publiczny: „droga powiatowa z Krypna Kościelnego przez Rudę do granicy gminy i powiatu, to drugi najważniejszy (po drodze wojewódzkiej Nr 671) ciąg komunikacyjny na terenie Gminy. Powiat Moniecki w latach poprzednich nie dokonywał istotnych inwestycji na terenie naszej gminy, a stan dróg powiatowych regularnie się pogarsza. Dzięki usilnym staraniom, udało nam się skłonić władze powiatowe do zajęcia się tym tematem szczególnie na najważniejszych drogach. Inwestycja w naszej gminie została przewidziana na rok 2017, pod warunkiem naszego w nim udziału i wcześniejszego do niej przygotowania, a więc wytworzenia dokumentacji technicznej. Wójt wyjaśnił, że gdyby Gmina zrezygnowała z podjętych działań to „w chwili obecnej na pewno nie trwałyby w naszej Gminie prace budowlane i nie ma najmniejszej pewności co do tego, czy cokolwiek działałoby się w latach następnych”.

W przypadku dokumentacji projektowej i budowy chodnika przy drodze wojewódzkiej Wójt wyjaśnił, że to zadanie „nie było konieczne”. Dodał: „wnioski radnego oraz sołtysa z Krypna Kościelnego do Rady Gminy aby tę inwestycję wykonać spotkały się jednak z jej aprobatą. Inwestycja ta została wykonana kosztem ograniczenia wydatków na remonty własnych dróg, przy mojej niechęci do jej realizacji i przekonywania rady gminy aby z tym zadaniem poczekać. Mimo oczywistej poprawy bezpieczeństwa dla ruchu pieszego w rejonie inwestycji, zgadzam się z tezą, iż nie była ona konieczna w tym czasie”.

Natomiast podwyższenie kryterium pomocy w zakresie dożywiania, jak wyjaśnił Wójt, wiązało się z tragedią jednej z rodzin mieszkającej na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 384-389)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z informacją otrzymaną w trakcie kontroli od Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krypnie, podwyższenie kryterium dochodowego wiązało się z udzieleniem pomocy dodatkowym 15 uczniom (z siedmiu

³⁵ W tym 6,3 tys. zł z dotacji celowej i 1,6 tys. zł ze środków własnych.

rodzin), a koszt poniesionych wydatków dla tych uczniów wyniósł 7.885,52 zł (z tego 6.308,42 zł z dotacji celowej oraz 1.577,10 zł ze środków własnych Gminy).

(dowód: akta kontroli str. 417)

4. Przed podjęciem uchwały Nr XV/95/16 Rady Gminy z dnia 17 maja 2016 r. w sprawie udzielenia pomocy rzeczowej Powiatowi Monieckiemu na wykonanie przebudowy dróg powiatowych na terenie Gminy Krypno:

- wydatkowano 19,8 tys. zł³⁶ na dokumentację projektowo-kosztorysową, obejmującą przebudowę dwóch dróg powiatowych³⁷, z naruszeniem art. 216 ust. 2 pkt 5 ufp, który stanowi, że wydatki budżetowe jednostki samorządu terytorialnego mogą być przeznaczone na pomoc rzeczową „określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący”;
- Wójt, przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy, podpisał 1 kwietnia 2016 r. umowę, której przedmiotem była wspólna realizacja zadania polegającego na wykonaniu dokumentacji kosztorysowej obejmującej przebudowę dróg powiatowych, w której określono kwotę pomocy rzeczowej Gminy na rzecz Powiatu Monieckiego w wysokości 31,5 tys. zł bez odpowiedniego upoważnienia, co stanowiło naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym³⁸, który stanowi, że współdziałanie z innymi gminami (oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku) należy do wyłącznej właściwości Rady Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 404, 417-422, 446-459)

Wójt wyjaśnił, że podpisanie umowy 1 kwietnia 2016 roku było błędem formalnym ze względu na brak odrębnej uchwały rady gminy w tej sprawie, mimo wydzielenia na ten cel odpowiednich środków. Dodał, że powyższą wadę prawną usunięto 17 maja 2016 r., uchwalając brakującą uchwałę. Skarbnik Gminy wyjaśniła natomiast, że kontrasygnowała tą umowę, ponieważ środki finansowe zostały zapewnione w uchwale budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 384-389, 399-402)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację zaplanowanych działań i stopień uzyskanych efektów, określonych w programie naprawczym.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁹, wnosi o:

1. Skorygowanie deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2014-2015 i zgłoszenie do opodatkowania gruntów pod drogami wewnętrznymi oraz skorygowanie sprawozdań Rb-PDP za lata 2013 -2015 w zakresie skutków udzielonych ulg i zwolnień.
2. Przestrzeganie wymogów art. 216 ust. 2 pkt 5 ufp i art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym przy udzielaniu pomocy rzeczowej innym jednostkom samorządu terytorialnego.

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 Białymstoku.

³⁶ W tym 3,3 tys. zł – 11 stycznia 2016 r., 4,3 tys. zł – 9 lutego 2016 r., 12,2 tys. zł – 9 marca 2016 r.

³⁷ Nr 1385 B: Krypno Kościelne – Ruda – Nowosiółki i Nr 1386 B: Ruda – Kol. Krypno.

³⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.

³⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

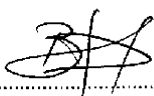
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

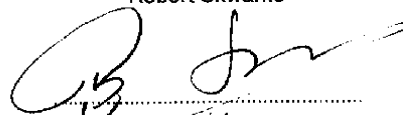
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 26 lipca 2017 r.

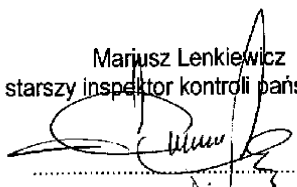
Kontrolerzy
Beata Pawłowska
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

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


.....
podpis

Mariusz Leniewicz
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

