



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.411.002.02.2015
R/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/15/001 – Zdolność małych gmin z terenu województwa podlaskiego do wykonywania zadań publicznych	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontroler	Marcin Kiersnowski – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93312 z dnia 16 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Czyże (dalej: „Urząd”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Wasiluk – Wójt Gminy Czyże ¹	(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2011–2014 Gmina Czyże (dalej: „Gmina”) wykonywała zadania publiczne i tworzyła warunki do swojego rozwoju stosownie do posiadanych możliwości finansowych i organizacyjnych. Zaspokojono główne potrzeby w zakresie infrastruktury wodociągowej, drogowej i sportowej. Na odpowiednim poziomie wykonywano także zadania m.in. w zakresie gospodarki ściekowej, lokalnego transportu zbiorowego, pomocy społecznej oraz w zakresie wybranych zadań zleconych. Racjonalna polityka finansowa umożliwiła realizację zadań inwestycyjnych przy jednoczesnym zmniejszeniu zadłużenia Gminy w stosunku do 2012 roku.

W wyniku m.in. realizacji projektów przewidzianych w Planie Rozwoju Lokalnego Gminy Czyże², współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz w oparciu o posiadane zasoby kadrowe polepszeniu uległ stan techniczny dróg gminnych i powiatowych. Na terenie Gminy powstał nowy kompleks boisk i dwa obiekty agroturystyczne, a liczba osób korzystających z sieci wodociągowej utrzymywała się na poziomie średniej dla powiatu hajnowskiego i województwa podlaskiego. Odsetek ludności korzystających z sieci kanalizacyjnej był niższy, ze względu na rozproszoną zabudowę w Gminie, ale w zamian zaproponowano mieszkańcom alternatywne rozwiązania w zakresie zagospodarowania odpadów ciekłych.

Gmina wspierała finansowo lokalny transport zbiorowy, a zadania w zakresie wydawania dowodów osobistych i rejestracji działalności gospodarczej wykonywano w pełnym wymiarze czasu pracy. Wskaźniki osób korzystających z pomocy społecznej w ludności ogółem i zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie osób w wieku produkcyjnym w latach 2011–2013 oraz wskaźniki dochodów i wydatków Gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2011–2012 były korzystniejsze od średniej dla powiatu hajnowskiego i województwa podlaskiego. Gmina skutecznie zabiegała o współfinansowanie realizowanych projektów środkami obcymi, a sytuacja ekonomiczna pozwalała na prowadzenie działań inwestycyjnych w nowej perspektywie finansowania na poziomie zbliżonym do lat ubiegłych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na niskie wyniki uzyskane przez uczniów szkoły podstawowej ze sprawdzianu szóstoklasistów w 2014 roku, małą liczbę czytelników korzystających z biblioteki, brak programów zdrowotnych realizowanych przez Gminę oraz stale zmniejszającą się liczbę mieszkańców.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- zleceniu wykonywania bezdomnych psów na terenie Gminy podmiotowi, który

¹ Jerzy Wasiluk jest Wójtem Gminy od 19 listopada 2002 r.

² Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Czyże przyjęty został uchwałą Nr XI/81/04 Rady Gminy Czyże z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie uchwalenia Planu Rozwoju Lokalnego Gminy Czyże.

- nie posiadał wymaganego zezwolenia na prowadzenie takiej działalności,
- niewykorzystaniu i nieprzeznaczeniu części dochodów Gminy z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnych programów przeciwdziałania narkomanii³.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ogólna charakterystyka Gminy Czyże

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011–2014 liczba osób zameldowanych w Gminie zmniejszyła się o 170 i wynosiła w kolejnych latach: 2.431, 2.371, 2.321 i 2.261. Wpływ na zmniejszającą się liczbę osób zameldowanych miało m.in. zwiększające się ujemne saldo migracji, wynoszące odpowiednio: 6, (-7), (-12) i (-12). W porównaniu do 2000 roku liczba osób zameldowanych w Gminie zmniejszyła się o 740, tj. o 24,7%.

Według danych GUS w latach 2011–2013⁴ liczba osób zamieszkujących na terenie Gminy była mniejsza od ilości osób zameldowanych i wynosiła 2.354, 2.298 oraz 2.247. Natomiast z deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanych przez właścicieli nieruchomości na terenie Gminy wynika, że liczba mieszkańców na koniec 2014 roku wynosiła 1.769, tj. o 21,8% mniej niż osób zameldowanych.

Na terenie Gminy zameldowane były w kolejnych z lat objętych kontrolą: 288, 287, 272 i 264 osoby w wieku przedprodukcyjnym, 1.236, 1.201, 1.183 i 1.165 osoby w wieku produkcyjnym oraz 907, 883, 866 i 832 osoby w wieku poprodukcyjnym. Wg danych GUS w latach 2011–2013 wskaźnik ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym w Gminie wynosił odpowiednio: 105, 104, 102 osób i był istotnie wyższy niż na terenie powiatu hajnowskiego (65, 66 i 66 osób) i województwa podlaskiego (57 osób).

Według danych GUS liczba zarejestrowanych bezrobotnych z terenu Gminy wynosiła w latach 2011–2013 kolejno: 37, 44 i 45 osób. Udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie osób w wieku produkcyjnym wynosił zaś odpowiednio: 3,2%, 3,9%, 4,1% i był korzystniejszy niż w przypadku średniej dla powiatu hajnowskiego (7,2%, 8,3%, 8,4%) i województwa podlaskiego (8,6%, 9%, 9,3%).

Na koniec 2014 roku na terenie Gminy znajdowało się 1.124 mieszkań o średniej powierzchni użytkowej 79,9 m², w tym trzy komunalne lokale mieszkalne. Gmina nie dysponowała lokalami socjalnymi. W latach 2011–2014 do Urzędu nie wpływały wyroki eksmisyjne z orzeczonym prawem do lokalu socjalnego oraz wnioski o przydział takich lokali. Z budżetu Gminy nie wypłacano także dodatków mieszkaniowych.

Według danych GUS w latach 2011–2014 (do 31 października) w Rejestrze Gospodarki Narodowej (REGON) wpisanych było kolejno: 81, 90, 92 i 89 podmiotów z terenu Gminy, w tym 55, 63, 64 i 60 osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Wg danych GUS liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. mieszkańców Gminy na koniec 2013 roku wynosiła 409 i była niższa od średniej dla powiatu hajnowskiego i województwa podlaskiego, wynoszącej odpowiednio 656 i 808 podmiotów.

W latach 2011–2014 dochody Gminy w przeliczeniu na osobę zameldowaną na jej terenie wyniosły kolejno: 3.038,8 zł, 3.352,0 zł, 2.939,1 zł i 3.639,8 zł, w tym 671,5 zł, 1.081,1 zł, 1.081,3 zł i 1.199,4 zł stanowiły dochody własne, 1.209 zł, 932,4 zł, 614,1 zł i 1.293 zł dotacje, a 1.158,3 zł, 1.338,5 zł, 1.243,7 zł i 1.147,4 zł subwencje. Według danych GUS dochody Gminy na jednego mieszkańca w latach 2011–2013 wyniosły kolejno: 3.146,2 zł, 3.434,6 zł oraz 3.011,8 zł. Były one w latach 2011–2012 wyższe od średniej dla powiatu hajnowskiego (2.914,8 zł i 2.830,5 zł) i województwa podlaskiego (2.829,5 zł i 2.871,8 zł), a w 2013 roku niższe odpowiednio o 38,7 zł i 19,3 zł na osobę.

Wydatki Gminy w przeliczeniu na osobę zameldowaną wyniosły w kolejnych z lat objętych kontrolą 3.249,7 zł, 3.358,2 zł, 2.908,8 zł i 3.620,4 zł, w tym 1.058,4 zł, 1.015,9 zł, 203,5 zł i 834,0 zł stanowiły wydatki majątkowe, a 2.191,3 zł, 2.342,3 zł, 2.705,3 zł i 2.786,4 zł wydatki bieżące. Według danych GUS wydatki Gminy na jednego mieszkańca w latach

³ W niniejszej kontroli Najwyższa Izba Kontroli stosuje ocenę opisową.

⁴ Do zakończenia kontroli GUS nie opublikował danych dotyczących 2014 roku.

2011–2013 wyniosły kolejno: 3.364,6 zł, 3.440,9 zł i 2.980,7 zł. Były one wyższe od średniej dla województwa podlaskiego (2.958,3 zł, 2.827,7 zł i 2.976,2 zł), a w latach 2011–2012 także od średniej dla powiatu hajnowskiego (3.017,6 zł i 2.928,0 zł). W 2013 roku wydatki Gminy na jednego mieszkańca były zaś niższe od średniej dla powiatu hajnowskiego o 40,1 zł. (dowód: akta kontroli str. 4-7)

Zadłużenie Gminy utrzymywało się w okresie objętym kontrolą na zbliżonym poziomie i wynosiło kolejno: 537,4 zł, 651,4 zł, 573,0 zł i 588,2 zł w przeliczeniu na osobę zameldowaną na jej terenie. (dowód: akta kontroli str. 4-5, 20-23)

Na koniec 2014 roku na terenie Gminy znajdowało się 353,1 km dróg publicznych (2,64 km/km² powierzchni Gminy), w tym 4,8 km dróg wojewódzkich (0,04 km/km²) i 77,4 km dróg powiatowych (0,58 km/km²), które odgrywają główną rolę w komunikacji drogowej w Gminie. Publicznych dróg gminnych było 271,3 km z tego 26,2 km stanowiły drogi lokalne (0,19 km/km²), a 245,1 km drogi dojazdowe. Z analizy układu dróg publicznych wynika, że zapewnia on połączenia wszystkim miejscowościom. W latach 2011–2014 długość dróg gminnych o nawierzchni bitumicznej zwiększyła się z 9,5 km do 16,1 km, w tym 8,6 km stanowiły drogi lokalne, a 7,5 km drogi dojazdowe. Na koniec 2014 roku dróg gminnych o nawierzchni gruntowej było 255,2 km, w tym 75,9 km wzmocnionych żwirem. (dowód: akta kontroli str. 8)

Na terenie Gminy usytuowane były dwa boiska sportowe. Liczba turystycznych obiektów noclegowych zwiększyła się w okresie objętym kontrolą z jednego do trzech (były to obiekty agroturystyczne). (dowód: akta kontroli str. 4-5)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że liczba mieszkańców Gminy systematycznie maleje się, co może skutkować w przyszłości zmniejszeniem dochodów Gminy.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania oceny w tym obszarze.

Opis stanu
faktycznego

2. Zasoby kadrowe Urzędu i koszty jego funkcjonowania

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym⁵ w Urzędzie zatrudnionych było 14 osób, w tym Wójt, Sekretarz Gminy, Skarbnik Gminy, pracownik Urzędu Stanu Cywilnego, pracownik gospodarczy oraz dziewięć osób na samodzielnych stanowiskach pracy. Ponadto na podstawie umów zleceń zapewniono w Urzędzie m.in. pomoc prawną oraz obsługę systemów informatycznych Urzędu. (dowód: akta kontroli str. 9)

W latach 2011–2014:

- pracownicy Urzędu odpowiedzialni m.in. za dokonywanie wymiaru podatków i opłat, przygotowywanie materiałów niezbędnych do sporządzania projektów planów zagospodarowania przestrzennego, przygotowywanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, prowadzenie spraw inwestycyjnych gminy oraz wykonywanie zadań w zakresie ochrony środowiska spełniali wymagania określone w art. 6 ust. 1 pkt 1 i 3, ust. 3 pkt 1 oraz ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁶,
- do Urzędu nie wpływały odwołania na decyzje ustalające warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz na decyzje podatkowe, których wydano odpowiednio 53 i 9.036,
- w żadnym z 38 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonych w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷, nie składano odwołań i protestów,

⁵ Regulamin Organizacyjny Urzędu został wprowadzony zarządzeniem Nr 4/10 Wójta Gminy Czyże z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Gminy Czyże.

⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1202.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

- wszystkie 10 analizowanych decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz 51 decyzji ustalających wysokość podatku rolnego, leśnego lub podatku od nieruchomości zostały wydane w terminach określonych odpowiednio w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸ (dwa miesiące ze względu na skomplikowany charakter spraw) albo art. 139 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁹ (miesiąc),
- do Urzędu nie wpływały skargi na jego pracę. (dowód: akta kontroli str. 10-18)

W Urzędzie umożliwiono załatwianie spraw drogą elektroniczną. Poprzez Elektroniczną Platformę Usług Administracji Publicznej (ePUAP) umożliwiono składanie skarg, wniosków i zapytań do Urzędu. W latach 2012–2014 do Urzędu poprzez ePUAP wpłynęło 993 pism od organów administracji publicznej. Nie wpływały natomiast pisma od mieszkańców Gminy. (dowód: akta kontroli str. 19)

Koszty utrzymania Urzędu w latach 2011–2014 wyniosły kolejno: 719,5 tys. zł, 804,3 tys. zł, 796 tys. zł i 886,8 tys. zł, w tym 579 tys. zł (80,5% kosztów ogółem), 633,7 tys. zł (78,8%), 634,4 tys. zł (79,7%) i 708,4 tys. zł (79,9%) stanowiły wynagrodzenia z pochodnymi. W przeliczeniu na osobę zameldowaną w Gminie koszt ten wyniósł 295,9 zł, 339,2 zł, 343 zł i 392,2 zł, w tym koszt zatrudnienia pracowników 238,2 zł, 267,3 zł, 273,3 zł i 313,3 zł. Wzrost kosztów utrzymania Urzędu w 2014 roku wynikał przede wszystkim ze wzrostu wydatków na obowiązkowe nagrody jubileuszowe oraz na ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. W przeliczeniu na osobę zameldowaną w Gminie wzrost kosztów wynikał także ze zmniejszającej się liczby osób zameldowanych na terenie Gminy.

Koszty utrzymania Rady Gminy Czyże utrzymywały się na tym samym poziomie i wyniosły w latach objętych kontrolą kolejno: 54 tys. zł, 54,1 tys. zł, 54,7 tys. zł i 51 tys. zł. Większość tych kosztów stanowiły diety radnych (od 95,4% do 98,8%). W przeliczeniu na osobę zameldowaną w Gminie koszt ten wyniósł 22,2 zł, 22,8 zł, 23,6 zł i 22,5 zł.

(dowód: akta kontroli str. 20-23)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W Gminie realizację zadań publicznych powierzono pracownikom posiadającym wymagane doświadczenie i kwalifikacje zawodowe.

3. Stopień zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców Gminy Czyże

3.1. Infrastruktura wodociągowa, kanalizacyjna, drogowa, sportowa i turystyczna

Opis stanu
faktycznego

1. Na terenie Gminy liczba zbiorników bezodpływowych do gromadzenia nieczystości ciekłych wynosiła na koniec 2014 roku 269 sztuk. Liczba przydomowych oczyszczalni ścieków w latach 2011–2014 zwiększyła się z dwóch do ośmiu. Rada Gminy 26 lutego 2013 r.¹⁰ określiła zasady dofinansowania zakupu przydomowych oczyszczalni ścieków w wysokości 60% ich wartości (lecz nie więcej niż 3 tys. zł). W latach 2013–2014 do Urzędu wpłynęło 12 wniosków o zwrot wydatków poniesionych na zakup przydomowych oczyszczalni ścieków, z czego do końca 2014 roku dofinansowano zakup trzech oczyszczalni.

W 2014 roku długość sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na terenie Gminy wynosiła odpowiednio 70,6 km i 9,8 km. W porównaniu do roku 2011 zwiększyła się ona odpowiednio o 1,3 km i 5,8 km, a w porównaniu do 2000 roku o 11 km i 9,8 km. Wg danych GUS z sieci wodociągowej korzystało na koniec 2013 roku 87,3% mieszkańców, tj. na poziomie zbliżonym do średniej dla powiatu hajnowskiego (91,7%) i województwa podlaskiego (88,2%). Natomiast z sieci kanalizacyjnej korzystało tylko 15,3% mieszkańców, tj. znacznie mniej niż wynosiła średnia dla powiatu hajnowskiego (59,7%) i województwa podlaskiego (62,1%). Wójt Gminy wyjaśnił, że „biorąc pod uwagę, iż Gmina składa się z 21 miejscowości charakteryzujących się w dużej mierze zabudową rozproszoną, kolonijną, w niewielkim

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

¹⁰ Uchwała Nr 23.119.2013 Rady Gminy Czyże z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie zasad dofinansowania przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Czyże ze środków budżetu gminy.

stopniu zamieszkałych przez mieszkańców w zabudowie zwartej uznałem, iż rozbudowa sieci kanalizacyjnej jest ekonomicznie nieuzasadniona, a jej budowa na takim obszarze generowałaby bardzo wysokie koszty związane z eksploatacją i nie zapewniałaby właściwego efektu ekologicznego. W związku z powyższym zaproponowaliśmy naszym mieszkańcom budowę własnych przydomowych oczyszczalni ścieków, dofinansowując ich budowę. W przypadku mieszkańców z bezodpływowymi zbiornikami zagwarantowaliśmy ich terminowe opróżnianie i zrzut ścieków bytowych w oczyszczalni ścieków należącej do Gminy.” (dowód: akta kontroli str. 6-7, 93, 209-213)

Wydatki inwestycyjne Urzędu związane z funkcjonowaniem systemu wodociągowego i kanalizacyjnego wyniosły 1.476,6 tys. zł i dotyczyły głównie budowy w latach 2011-2012 sieci kanalizacyjnej o wartości 1.448,39 tys. zł we wsi Zbucz. Koszty bieżącego utrzymania systemów wodociagowych i kanalizacyjnych z opłat odbiorców ponosiły głównie Wodociągi Podlaskie sp. z o.o., którym powierzono administrowanie tymi systemami. Koszty Urzędu przypadające na 1m³ pozyskanej wody w ciągu roku wynosiły od 0,9 zł w 2014 roku do 1,4 zł w 2011 roku¹¹. (dowód: akta kontroli str. 20-23, 26-31, 36-76, 94-98)

W latach 2011–2014 utrzymywano ciągłość dostaw wody mieszkańcom Gminy. Przerwy w dostawach wody do sieci wodociągowej wynosiły od 21 h w 2014 roku do 23 godzin w 2012 roku. Istniejąca Infrastruktura wodociągowa zaspakaja zapotrzebowanie na wodę. Dobowa możliwość dostaw wody wynosi 1.051 m³ przy dobowym zapotrzebowaniu na koniec 2014 roku wynoszącym 189 m³. (dowód: akta kontroli str. 93)

2. Na koniec 2014 roku na terenie Gminy znajdowało się 16,1 km publicznych dróg gminnych o nawierzchni bitumicznej¹², w tym 8,6 km dróg lokalnych i 7,5 km dróg dojazdowych. Dróg gminnych o nawierzchni gruntowej było 255,2 km, w tym 75,9 km wzmocnionych żwirem (29,7% dróg gruntowych). W latach 2011–2014 nawierzchnię bitumiczną położono na 6,6 km dróg gminnych (0,05 km/km² powierzchni Gminy), a jeden km (0,007 km/km²) takich dróg został wyremontowany. W tym samym czasie zwiększyła się też o 10,5 km (0,08 km/km²) długość dróg gruntowych wzmocnionych żwirem.

Stan techniczny dróg gminnych o nawierzchni bitumicznej uległ polepszeniu. Ilość dróg w stanie dobrym i zadawalającym zwiększyła się z 84,2% do 96,9%, a ilość dróg w stanie niezadawalającym i złym zmniejszyła się z 15,8% do 3,1%.

Koszty utrzymania jednego km dróg gminnych wynosiły od 828,7 zł w 2012 roku do 1.861 zł w 2013 roku¹³, a koszty utrzymania jednego km dróg o nawierzchni bitumicznej w stanie dobrym i zadawalającym oraz dróg gruntowych wzmocnionych żwirem od 2,7 tys. zł w 2012 roku do 6 tys. zł w 2011 roku.

W latach 2011–2014 Gmina partycypowała w remontach dróg powiatowych na terenie Gminy. Wydatki Urzędu na drogi powiatowe wyniosły razem 2.571,9 tys. zł, w tym 621,8 tys. zł stanowiły dotacje dla powiatu hajnowskiego na przebudowę dróg powiatowych na terenie Gminy, a 1.805,33 tys. zł wydatki na remont drogi powiatowej nr 1602B w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych. W wyniku m.in. tych działań wyremontowano 12,1 km dróg powiatowych, tj. 15,6 % tych dróg położonych na terenie Gminy. (dowód: akta kontroli str. 8, 20-23, 36-76)

3. Na terenie Gminy regularne przewozy pasażerskie o charakterze lokalnym świadczyła m.in. spółka prawa handlowego. Na podstawie umów z 6 czerwca 2011 r. oraz 27 marca 2014 r. Urząd, w zamian za utrzymywanie przez spółkę przewozów regularnych na trzech liniach na trasie Czyże – Czyże (przez teren Gminy), zobowiązał się do nabywania biletów miesięcznych dla dzieci i młodzieży. W latach 2011–2014 wydatki Urzędu na dowożenie uczniów do szkół, zgodnie z podpisaną ze spółką umową, wyniosły 443,7 tys. zł.

¹¹ Do wyliczenia kosztu pozyskania jednego m³ wody uwzględniono roczne koszty operacyjne Urzędu związane z pozyskiwaniem i uzdatnianiem wody wraz z amortyzacją inwestycji. Na koszty operacyjne składały się opłaty ponoszone na rzecz Wodociągów Podlaskich sp. z o. o. w latach 2011–2012 oraz koszty amortyzacji.

¹² W porównaniu do 2003 roku długość dróg gminnych o nawierzchni bitumicznej zwiększyła się o 10,2 km.

¹³ Do wyliczenia kosztu utrzymania jednego km dróg uwzględniono roczne koszty operacyjne Urzędu związane z utrzymaniem dróg wraz z amortyzacją inwestycji z wyłączeniem utrzymania zimowego. Na koszty te składały się koszty remontów dróg, bieżącego utrzymania dróg oraz koszty zakupu pospółki.

Ponadto na podstawie umowy z 24 października 2014 r. Urząd, w zamian za utrzymywanie przez spółkę przewozów regularnych na linii Hajnówka – Hajnówka (przez teren Gminy o długości 30 km), zobowiązał się do pokrywania kosztów realizacji przewozu pasażerów w wysokości 1.400 zł miesięcznie. W 2014 roku wydatki Urzędu z tego tytułu wyniosły 2,8 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 99-112)

4. Na koniec 2014 roku na terenie Gminy znajdowało pięć obiektów sportowych i turystycznych. Były to trzy noclegowe obiekty agroturystyczne (w tym dwa powstałe w 2014 roku) oraz dwa boiska, w tym kompleks boisk wybudowanych w 2011 roku w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012”.

Rady Gminy Czyże 30 kwietnia 2013 r.¹⁴ uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu pod zbiornik małej retencji „Leniewo” wraz z terenami przyległymi, który przewiduje m.in. powstanie w okolicach planowanego zbiornika terenów urządzeń sportowo-rekreacyjnych (boiska do gier zespołowych, tory wrotkarskie, korty tenisowe itp.) z dopuszczeniem lokalizacji pola namiotowego, terenów urządzeń rekreacyjnych (wiaty, zadaszenia, miejsca ogniskowe) oraz terenów usług publicznych wypoczynku plażowo-kąpieliskowego. W latach 2013–2014 w celu realizacji ww. uchwały Urząd pozyskał nieruchomości gruntowe o powierzchni 0,87 ha.

(dowód: akta kontroli str. 4-5, 20-23, 113-127)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.2. Oświata i wychowanie

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011–2014 na terenie Gminy funkcjonował Zespół Szkół w Czyżach, w skład, którego wchodziły Szkoła Podstawowa w Czyżach i Publiczne Gimnazjum w Czyżach. Przy Szkole Podstawowej prowadzony był oddział przedszkolny, do którego uczęszczało w kolejnych latach: 25, 27, 27 i 24 dzieci. Do oddziału przedszkolnego przyjmowano wszystkie dzieci, których rodzice się o to ubiegali, co stanowiło 43,1%, 46,6%, 50% i 49% dzieci w wieku 3–6 lat zameldowanych na terenie Gminy. W celu zapewnienia opieki przedszkolnej wszystkim dzieciom w wieku 3-6 lat (co będzie obowiązkiem od 2017 roku), Urząd 20 kwietnia 2015 r. podpisał umowę na rozbudowę i przebudowę części istniejącego budynku gospodarczego ze zmianą sposobu użytkowania na przedszkole.

W latach 2011–2014 obowiązkiem szkolnym objętych było odpowiednio 154, 149, 145 i 141 dzieci z terenu Gminy i wszystkie go wypełniały, w tym od 75,9% do 83,8% tych dzieci w Zespole Szkół w Czyżach. Liczba uczniów w Szkole Podstawowej w Czyżach wynosiła w kolejnych latach: 77, 70, 70 i 68 w sześciu oddziałach, a w Publicznym Gimnazjum w Czyżach: 52, 49, 40 i 40 w trzech oddziałach. Liczba nauczycieli w przeliczeniu na 100 uczniów w szkole podstawowej wynosiła od 23 w 2011 roku do 26,4 w 2012 roku, a w gimnazjum od 5,1 w 2011 roku do 7,2 w 2014 roku. Powierzchnia pomieszczeń lekcyjnych przypadająca na jednego ucznia w Zespole Szkół w Czyżach w danym roku wynosiła od 3,8 m² w 2011 roku do 4,5 m² w 2014 roku. (dowód: akta kontroli str. 128-138)

W Zespole Szkół w Czyżach w latach 2011–2014 z egzaminów zewnętrznych (sprawdzian szóstoklasistów i egzamin gimnazjalny) uzyskiwano na ogół niższe wyniki niż średnia w szkołach w powiecie hajnowskim i w województwie podlaskim:

1. Średnie wyniki sprawdzianów szóstoklasistów wyniosły 58%, 48%, 50% oraz 42% i były niższe od średniej dla powiatu hajnowskiego odpowiednio o 3, 8, 4 i 16 punktów procentowych oraz niższe od średniej dla województwa podlaskiego o 6, 10, 10 i 23 punkty procentowe.
2. Średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego w latach 2011–2014 wyniosły 53,7% (część humanistyczna), 45,5% (część matematyczno-przyrodnicza), 50,9% (język angielski) i 74,0% (język rosyjski). Wyniki z części humanistycznej, matematyczno-przyrodniczej i języka angielskiego były niższe od średniej dla powiatu hajnowskiego odpowiednio

¹⁴ Uchwała Nr 25.127.2013 Rady Gminy Czyże z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu pod zbiornik małej retencji „Leniewo” wraz z terenami przyległymi (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2013 r., poz. 2233).

o 2,5, 2,8 i 8,8 punktów procentowych oraz średniej dla województwa podlaskiego o 5,1, 5,2 i 5,2 punktów procentowych. Najniższe wyniki w porównaniu do powiatu hajnowskiego i województwa podlaskiego uzyskano z części humanistycznej i matematyczno-przyrodniczej w 2011 roku, z języka angielskiego w 2012 roku i w 2014 roku oraz z języka polskiego, matematyki i przedmiotów przyrodniczych w 2013 roku. Natomiast wyższe wyniki uzyskano z języka angielskiego w 2013 roku, historii i wiedzy o społeczeństwie w 2013 roku i w 2014 roku oraz z przedmiotów przyrodniczych w 2011 roku. Wyższe od średniej dla powiatu hajnowskiego i województwa podlaskiego były zaś średnie wyniki egzaminu z języka rosyjskiego (odpowiednio o 2,1 i 11,4 punktów procentowych).

(dowód: akta kontroli str. 128-129, 139)

Otrzymana przez Gminę część oświatowa subwencji ogólnej wyniosła w latach 2011–2014 kolejno: 1.760 tys. zł, 1.925,6 tys. zł, 1.616,9 tys. zł i 1.795,8 tys. zł. Pozostałe dochody w dziale 801 (oświata i wychowanie) wyniosły odpowiednio 5,6 tys. zł, 6,7 tys. zł, 77,8 tys. zł i 116,9 tys. zł. Wydatki na oświatę i wychowanie były zaś wyższe i wyniosły kolejno: 1.977,6 tys. zł, 2.139,8 tys. zł, 2.457,9 tys. zł i 2.219 tys. zł, w tym na wydatki bieżące przeznaczono 1.968,4 tys. zł, 2.014,8 tys. zł, 2.246,9 tys. zł i 2.200,3 tys. zł (odpowiednio 89,4%, 95,6%, 72% i 81,6% wydatków pokrywała subwencja oświatowa). Wzrost wydatków w latach 2013–2014 wynikał przede wszystkim z poniesienia kosztów remontu budynku Zespołu Szkół w Czyżach, wydatków inwestycyjnych dotyczących instalacji nowej kotłowni oraz budowy szkolnego placu zabaw w ramach rządowego programu „Radosna szkoła”.

(dowód: akta kontroli str. 20-23, 24-31, 36-76)

Roczny koszt pobytu dziecka w oddziale przedszkolnym w latach 2011–2014 wynosił od 5,5 tys. zł do 8 tys. zł, koszt kształcenia ucznia w szkole podstawowej od 18,8 tys. zł do 24,5 tys. zł, a w gimnazjum od 6,6 tys. zł do 9,3 tys. zł.¹⁵

(dowód: akta kontroli str. 128-129)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że średnie wyniki sprawdzianu szóstoklasistów w 2014 roku były znacznie niższe od średniej dla terenu powiatu hajnowskiego i województwa podlaskiego.

3.3. Pomoc społeczna

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011–2014 liczba rodzin objętych pomocą społeczną zmniejszała się i wynosiła kolejno: 82, 71, 78 i 70. Liczba osób w rodzinach objętych pomocą społeczną wynosiła natomiast 222, 192, 224 i 205. Wg danych GUS w latach 2011–2013 udział osób w gospodarstwach domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w ludności ogółem wynosił w Gminie 9,3%, 8,2% i 10% i był niższy od średniej dla powiatu hajnowskiego (13,0%, 13,1% i 13,4%) i województwa podlaskiego (9,9%, 9,8% i 10,3%). Najczęstszymi przyczynami udzielania pomocy społecznej były długotrwała lub ciężka choroba, potrzeba ochrony macierzyństwa (w tym wielodzieciowość), niepełnosprawność, bezrobocie i alkoholizm. Na terenie Gminy nie było organizacji pozarządowych działających w zakresie pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 140)

Wydatki Gminy na pomoc społeczną i inne zadania w zakresie polityki społecznej (dział 852 i 853) wyniosły w kolejnych z lat objętych kontrolą: 710,8 tys. zł, 809,1 tys. zł, 814,5 tys. zł i 887,7 tys. zł, w tym:

- 223,6 tys. zł, 318,2 tys. zł, 286,2 tys. zł i 343,2 tys. zł wykorzystano na świadczenia opiekuńcze dla odpowiednio 99, 105, 108 i 131 osób,
- 3,7 tys. zł w 2011 roku, 4,7 tys. zł w 2013 roku i 26,8 tys. zł w 2014 roku na odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej jednej osoby.

¹⁵ Do wyliczenia rocznego kosztu uwzględniono roczne koszty operacyjne oddziału przedszkolnego, szkoły podstawowej i gimnazjum wraz z amortyzacją inwestycji.

W przeliczeniu na osobę zameldowaną na terenie Gminy wydatki Gminy na pomoc społeczną i inne zadania w zakresie polityki społecznej wyniosły 292,4 zł, 341,2 zł, 350,9 zł i 392,6 zł.
(dowód: akta kontroli str. 140)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.4. Opieka zdrowotna

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011–2014 Urząd w zakresie opieki zdrowotnej realizował zadania dotyczące m.in. zwalczania narkomanii oraz przeciwdziałania alkoholizmowi.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii¹⁶ oraz art. 4¹ ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁷, opracowano projekty gminnych programów przeciwdziałania narkomanii oraz profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, które zostały uchwalone przez Radę Gminy.

Z informacji uzyskanych z Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Czyżach, wynika, że z tytułu polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej i prawnej zapewniono: pomoc materialną i opiekę nad kobietami w ciąży; dostęp do szczegółowych informacji na temat uprawnień, zasiłków i poradnictwa; pracę socjalną; realizację gminnych programów (Profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, Strategii rozwiązywania problemów społecznych, Systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną, Programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie).
(dowód: akta kontroli str. 36-76, 150-151)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w Urzędzie nie opracowywano i nie realizowano programów polityki zdrowotnej określonych w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁸. Wójt Gminy wyjaśnił, że „Zasadniczym powodem, iż Gmina nie opracowywała programów zdrowotnych był brak zainteresowania ze strony ośrodka zdrowia w Czyżach, a także samych mieszkańców. Nigdy bowiem nie pojawiały się postulaty dotyczące opieki zdrowotnej, co w efekcie skutkowało nie planowaniem w budżecie środków finansowych na realizację tego rodzaju zadań. Pomimo tego gmina, co roku uczestniczyła w różnego rodzaju bezpłatnych badaniach skierowanych do mieszkańców, udostępniając bezpłatnie pomieszczenia i media oraz powiadamiając mieszkańców o prowadzonych badaniach (badania mammograficzne, słuchu, wzroku). Uczestniczyliśmy w dwóch edycjach programu Zdrowa Gmina ukierunkowanego na profilaktykę badań chorób nowotworowych.” (dowód: akta kontroli str. 141-149, 209-213)

3.5. Kultura i dziedzictwo narodowe

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011–2014 na terenie Gminy znajdowało się osiem świetlic, Gminny Ośrodek Kultury, klub i biblioteka z punktem bibliotecznym. Wydatki Gminy na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (dział 921) wyniosły w tych latach kolejno: 154,1 tys. zł, 287,8 tys. zł, 295,4 tys. zł, i 442,4 tys. zł, tj. 63,4 zł, 121,4 zł, 127,3 zł i 195,7 zł w przeliczeniu na osobę zameldowaną na terenie Gminy. Wyższe wydatki w 2014 roku spowodowane były przede wszystkim większymi nakładami na remonty i modernizacje świetlic wiejskich oraz wyższą dotacją dla Gminnego Ośrodka Kultury w Czyżach.

Znajdujący się w bibliotece księgozbiór, wydatki na jego powiększenie, ilość czytelników korzystających z biblioteki oraz ilość wypożyczanych książek utrzymywały się na podobnym poziomie. Księgozbiór w bibliotece wynosił w kolejnym z lat objętych kontrolą: 14,9 tys., 14,5 tys., 14,6 tys. i 14,7 tys. woluminów (od 6,4 do 6,8 woluminów na osobę powyżej 7 roku życia zameldowaną w Gminie), a wydatki na jego powiększenie 2,4 tys. zł, 2,8 tys. zł, 2,5 tys. zł i 3 tys. zł. Liczba czytelników korzystających z biblioteki wynosiła w kolejnych

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2008 r., Nr 164, poz. 1027 ze zm.

latach: 116, 125, 130 i 147, a liczba wypożyczanych książek 2041, 2084, 2127 i 1761. Z kolei liczba nie znalezionych, a poszukiwanych przez czytelników książek w ciągu roku wyniosła 2, 3, 2, 5. Koszt jednego wypożyczenia w ciągu roku wyniósł zaś kolejno: 16,3 zł, 20,2 zł, 19,7 zł i 21,2 zł¹⁹. W bibliotece udostępniono czytelnikom trzy komputery podłączone do Internetu. (dowód: akta kontroli str. 20-23,32-34, 36-76, 152)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na małą liczbę czytelników korzystających z biblioteki. Wg danych GUS w latach 2011–2013 liczba ta, w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców, wynosiła 49, 54 oraz 57 i była znacznie niższa od średniej dla powiatu hajnowskiego (145, 142 i 140) i województwa podlaskiego (130, 127 i 122).

3.6. Internet szerokopasmowy

Opis stanu
faktycznego

Urząd w celu udostępnienia mieszkańcom Gminy dostępu do szerokopasmowej sieci internetowej, współdziałał z Urzędem Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w Białymstoku. W związku z realizacją przez Urząd Marszałkowski projektu „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo Podlaskie” Urząd udostępnił trzy części nieruchomości, w celu posadowienia na nich m.in. szaf telekomunikacyjnych oraz zezwolił na umieszczenie w pasach dróg gminnych linii światłowodowej.

(dowód: akta kontroli str. 153-173)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.7. Zapewnienie na terenie gminy opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobieganie bezdomności zwierząt

Opis stanu
faktycznego

Programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy w latach 2012–2015 uchwalano w wymaganych terminach²⁰. Analiza programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy w 2014 roku i jego realizacji wykazała, że:

- zawierał on elementy wymagane art. 11a ust. 2 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt²¹,
- terminowo przekazano projekt programu do zaopiniowania podmiotom wskazanym w art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt,
- zgodnie z postanowieniami § 1 ust. 4 pkt 1, 2 i 5 programu zawarto m. in. umowy: ze schroniskiem dla zwierząt na zapewnienie schronienia zwierzętom bezdomnym poprzez ich odłowienie i umieszczenie w schronisku dla zwierząt, z indywidualnym gospodarstwem rolnym (w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich) i z lekarzem weterynarii (w celu zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom na wypadek następstw zdarzeń drogowych),
- w 2014 roku z tytułu realizacji zawartej 15 stycznia 2014 r. umowy ze schroniskiem wydatkowano 23,8 tys. zł, w tym 3,6 tys. zł za gotowość do podjęcia działań interwencyjnych, 1 tys. zł za odłowienie i utrzymanie w schronisku czterech kotów i 19,2 tys. zł za odłowienie i utrzymanie w schronisku 12 psów.

(dowód: akta kontroli str. 174-198)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na powierzeniu w 2014 roku odławiania bezdomnych psów na terenie Gminy podmiotowi, który nie posiadał zezwolenia Wójta na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie Gminy Czyże, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r.

¹⁹ Do wyliczenia rocznego kosztu uwzględniono roczne koszty operacyjne biblioteki wraz z amortyzacją inwestycji.

²⁰ Uchwała Nr 14.67.2012 Rady Gminy Czyże z dnia 26 marca 2012 r., uchwała Nr 24.124.2013 Rady Gminy Czyże z dnia 29 marca 2013 r., uchwała Nr 33.172.2014 Rady Gminy Czyże z dnia 28 marca 2014 r., uchwała Nr 3.20.2015 Rady Gminy Czyże z dnia 23 lutego 2015 r.

²¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²². Przyczyną tego było m.in. nieokreślenie – wbrew art. 7 ust. 3 tej ustawy – przez Radę Gminy wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności dotyczącej ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych oraz ich części.

Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że nieprawidłowość powstała w wyniku przeoczenia wynikającego z pominięcia przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W trakcie kontroli NIK Rada Gminy Czyże ustaliła wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie Gminy w zakresie m.in. ochrony przed bezdomnymi zwierzętami²³, a w dniu 26 kwietnia 2015 r. wpłynął do Urzędu wniosek o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami podmiotu za to odpowiedzialnego na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 174-175, 197-198, 209-213)

3.8. Realizacja wybranych zadań zleconych – wydawanie dowodów osobistych oraz rejestracja działalności gospodarczej

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu zadania w zakresie wydawania dokumentów stwierdzających tożsamość wykonywał pracownik Urząd Stanu Cywilnego, a zadania w zakresie prowadzenia ewidencji działalności gospodarczej pracownik na samodzielnym stanowisku pracy do spraw oświaty, promocji gminy i informacji o Unii Europejskiej. Realizacja tych zadań odbywała się we wszystkie dni robocze w godzinach pracy Urzędu przez pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy. W latach 2011–2014 wydano 99, 120, 218 i 234 dowodów osobistych oraz dokonano 44, 33, 37 i 18 wpisów w ewidencji działalności gospodarczej. Koszt realizacji zadania zleconego dotyczącego wydawania dowodów osobistych w przeliczeniu na osobę zameldowaną w Gminie wyniósł 1,16 zł, 1,41 zł, 2,85 zł i 3,24 zł, a w zakresie rejestracji działalności gospodarczej 0,11 zł, 0,03 zł, 0,04 zł i 0,02 zł. (dowód: akta kontroli str. 199-201)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Stan techniczny dróg gminnych i powiatowych na terenie Gminy uległ polepszeniu, a ilość dróg o nawierzchni bitumicznej w stosunku do 2003 roku uległa prawie trzykrotnemu zwiększeniu. Na terenie Gminy powstał nowy kompleks boisk, a liczba osób korzystających z sieci wodociągowej utrzymywała się na poziomie powiatu hajnowskiego i województwa podlaskiego. W zakresie gospodarki ściekowej osobom, którym nie umożliwiono podłączenia do sieci kanalizacyjnej zaproponowano alternatywne rozwiązania. Gmina wspierała finansowo lokalny transport zbiorowy, zmniejszała się ilość rodzin korzystających z pomocy społecznej, a zadania w zakresie wydawania dowodów osobistych i rejestracji działalności gospodarczej wykonywano w pełnym wymiarze czasu pracy. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na niskie wyniki uczniów Szkoły Podstawowej ze sprawdzianu szóstoklasistów w 2014 roku, małą liczbę czytelników korzystających z biblioteki, brak programów zdrowotnych realizowanych przez Gminę. Stwierdzono też nieprawidłowość w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami.

4. Finanse Gminy Czyże

4.1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Dochody Gminy w latach 2011–2014 wyniosły kolejno: 7.387,2 tys. zł, 7.947,61 tys. zł, 6.821,7 tys. zł i 8.229,6 tys. zł.

Dochody własne w tych latach wyniosły odpowiednio: 1.632,5 tys. zł (22,1% dochodów ogółem), 2.563,4 tys. zł (32,3%), 2.509,8 tys. zł (36,8%) i 2.711,9 tys. zł (33,0%). Większość z nich osiągnięto z tytułu podatku rolnego (39,1%, 48,8%, 49,9% i 43,3% dochodów

²² Dz. U z 2013 r., poz. 1399 ze zm.

²³ Uchwała Nr 5.30.2015 Rady Gminy Czyże z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie gminy Czyże w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt oraz grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

własnych), z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (24,5%, 19,4%, 19,8% i 22,4%), z podatku od nieruchomości (20,8%, 12,8%, 15,8% i 15,3%) oraz z opłat za czynsz dzierżawny, użytkowanie, służebności i użytkowanie wieczyste nieruchomości (5,4%, 3,2%, 2,8% i 2%). W latach 2013–2014 dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowiły 1,7% i 4,4% dochodów własnych. Wzrost dochodów własnych od 2012 roku wynikał przede wszystkim z wyższych dochodów uzyskiwanych z podatku rolnego.

Rada Gminy Czyże 18 lipca 2014 r. uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części Gminy z przeznaczeniem pod lokalizację 11 elektrowni wiatrowych²⁴. W związku z planowaną budową siłowni wiatrowych na terenie Gminy prognozuje się od 2017 roku wzrost dochodów z podatku od nieruchomości o około 100 tys. zł.

Dochody Gminy z tytułu subwencji wynosiły w kolejnych latach: 2.815,8 tys. zł (38,1% dochodów), 3.173,5 tys. zł (39,9%), 2.886,7 tys. zł (42,3%), 2.594,2 tys. zł (31,5%). Większość z tych wpływów pochodziła z subwencji oświatowej (62,5%, 60,7%, 56% i 69,2% subwencji ogółem). Część wyrównawcza subwencji stanowiła zaś kolejno 37,5%, 39,3%, 44% i 30,8% dochodów z tytułu subwencji. Niższa kwota subwencji od 2012 roku wynikała z obniżenia części oświatowej oraz kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej.

Dotacje otrzymane w okresie objętym kontrolą wynosiły kolejno: 2.939 tys. zł (39,8% dochodów), 2.210,7 tys. zł (27,8%), 1.425,3 tys. zł (20,9%) i 2.923,5 tys. zł (35,5%). Wpływy na realizację projektów współfinansowanych środkami z Unii Europejskiej stanowiły 29,1%, 31,7%, 0,2% i 27,4% ogółu dotacji. Udział dotacji celowych z budżetu państwa w dotacjach ogółem stanowił zaś 70,5%, 67,9%, 94,1% i 71,3%, a pozostałych dotacji 0,4%, 0,5%, 5,7% i 1,4%. Z udziałem zewnętrznych środków m.in. wybudowano kanalizację sanitarną we wsi Zbucz, zamknięto i zrehabilitowano gminne składowisko odpadów komunalnych, wybudowano kompleks boisk sportowych w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012” i przeprowadzono remonty dróg powiatowych w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych. Niższa wysokość dotacji otrzymanych przez Gminę w 2013 roku wynikała przede wszystkim z niezakwalifikowania do dofinansowania wniosku Gminy o przebudowę drogi powiatowej w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych. (dowód: akta kontroli str. 20-23, 79-90)

Dochody bieżące Gminy wyniosły w latach 2011–2014 kolejno: 5.540,2 tys. zł, 6.753,1 tys. zł, 6.706,7 tys. zł i 6.746,5 tys. zł. Były one wyższe od wydatków bieżących odpowiednio o 213 tys. zł, 1.199,5 tys. zł, 427,7 tys. zł i 446,3 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 20-23)

W latach 2011–2014 stawki podatków lokalnych w Gminie Czyże w większości odpowiadały maksymalnie dopuszczonej wysokości. Obniżone stawki podatków występowały jedynie w podatku od środków transportowych i podatku od nieruchomości dla budynków związanych lub zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, a w 2013 roku także dla budynków mieszkalnych i podatku rolnego. Skutki finansowe obniżenia maksymalnych stawek podatków były nieznaczne i wyniosły w kolejnych z kontrolowanych lat 28,6 tys. zł, 32,5 tys. zł, 64,7 tys. zł i 33, 5 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 0,4%, 0,4%, 0,9% i 0,4% dochodów Gminy.

Skutki finansowe udzielonych ulg i zwolnień podatkowych na podstawie aktów prawa miejscowego wyniosły kolejno: 247,5 tys. zł, 252,7 tys. zł, 255,1 tys. zł i 254 tys. zł (odpowiednio: 3,4%, 3,2%, 3,7%, 3,1% dochodów Gminy). Dotyczyły one zwolnienia od podatku od nieruchomości budynków, gruntów i budowli stanowiących własność (współwłasność) Gminy nieprzekazanych w posiadanie innym podmiotom oraz zwolnienia od podatku od środków transportowych autobusów wykorzystywanych do dowozu dzieci do szkół. (dowód: akta kontroli str. 77, 78)

Ustalone
nieprawidłowości

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

²⁴ Uchwała Nr 35.181.2014 Rady Gminy Czyże z dnia 18 lipca 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Czyże z przeznaczeniem pod lokalizację elektrowni wiatrowych (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2014 r., poz. 2884).

4.2. Wydatki budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Wydatki Gminy w latach 2011–2014 wyniosły 7.900,1 tys. zł, 7.962,3 tys. zł, 6.751,3 tys. zł i 8.185,7 tys. zł.

Większość z nich stanowiły wydatki bieżące, wynoszące w kolejnych latach: 5.327,1 tys. zł (67,4% wydatków ogółem), 5.553,5 tys. zł (69,7%), 6.279 tys. zł (93,0%) i 6.300,1 tys. zł (77,0%), w tym 2.498,5 tys. zł (46,9% wydatków ogółem), 2.738,2 tys. zł (49,3%), 2.798,4 tys. zł (44,6%) i 2.809,6 tys. zł (44,6%) wynagrodzenia z pochodnymi. Wzrost wydatków bieżących od 2013 roku spowodowany był przede wszystkim wyższymi wydatkami na usługi remontowe dróg gminnych i budynku Zespołu Szkół w Czyżach oraz wydatkami związanymi z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami.

W celu racjonalizacji tych wydatków m.in. zainstalowano w 2013 roku nową kotłownię olejową w budynku Zespołu Szkół w Czyżach, co może w przyszłości obniżyć koszty jej ogrzewania oraz powierzono administrowanie systemami wodociągowymi i kanalizacyjnymi Wodociągom Podlaskim sp. z o.o. W wyniku realizacji umowy zawartej ze spółką oraz prowadzonej polityce inwestycyjnej, Urząd od 2013 roku nie ponosi wydatków związanych z pokrywaniem strat funkcjonowania systemów wodociągowych i kanalizacyjnych. Wydatki te w latach 2011–2012 wyniosły łącznie 55,9 tys. zł.

Wydatki majątkowe wynosiły zaś kolejno: 2.573 tys. zł (32,6% wydatków ogółem), 2.408,7 tys. zł (30,3%), 472,3 tys. zł (7%) i 1.885,6 tys. zł (23%), w tym odpowiednio: 13,4 tys. zł, 221,7 tys. zł, 29,8 tys. zł i 801,7 tys. zł przeznaczono zakupy inwestycyjne (m.in. zakup sprzętu do jednostek ochotniczych straży pożarnych, ciągnika, kosiarki bijakowej, sprzętu do stołówki szkolnej, przystanków autobusowych, samochodu strażackiego), a 2.559,6 tys. zł, 2.187 tys. zł, 442,5 tys. zł i 1.083,9 tys. zł wykorzystano na wydatki inwestycyjne (m.in. budowa zespołu boisk sportowych w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012”, przebudowa dróg powiatowych w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych, dotacje dla powiatu na przebudowę dróg powiatowych, budowa kanalizacji sanitarnej we wsi Zbucz, modernizacja dróg gminnych, instalacja nowej kotłowni olejowej w budynku Zespołu Szkół w Czyżach, budowa szkolnego placu zabaw w ramach rządowego programu „Radosna szkoła”, dofinansowanie przydomowych oczyszczalni ścieków, modernizacje świetlic wiejskich). Wyższa wartość zakupów inwestycyjnych w 2012 roku i w 2014 roku związana była z zakupem w tych latach ciągnika, kosiarki bijakowej i samochodu strażackiego. Natomiast niższe wydatki inwestycyjne w 2013 roku związane były z niezakwalifikowaniem do dofinansowania wniosku Gminy na przebudowę drogi powiatowej w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych. Środki własne Gminy (z wyłączeniem dotacji oraz środków otrzymanych na inwestycje) przeznaczone na wydatki majątkowe wyniosły w kolejnych z lat objętych kontrolą: 751,1 tys. zł, 1.458,9 tys. zł, 406,6 tys. zł i 523,6 tys. zł.

Według Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Czyże na lata 2015–2025²⁵ (dalej: „WPF”) przewidziane w latach 2015–2020 wydatki majątkowe Gminy (z wyłączeniem dotacji oraz środków otrzymanych na inwestycje) wyniosą 2.544,1 tys. zł, tj. 81% środków własnych Gminy przeznaczonych na wydatki majątkowe w latach 2011–2014. Skarbnik Gminy wyjaśniła, że „w latach 2011–2014 gmina realizowała zadania inwestycyjne z udziałem środków unijnych stąd wyższe wydatki majątkowe. Z WPF-u na lata 2015–2025 wynika, że od 2016 roku budżet gminy prognozowany jest nadwyżkowo na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów. W związku z tym, że gmina nie ma jeszcze podpisanych umów na realizację programów z nowego rozdania środków unijnych w latach 2016–2020 nie ujmuje środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 uofo ani nie przeznacza środków na wkład własny. Jeżeli gmina będzie korzystała z w/w programów to wówczas będzie mogła posiłkować się pożyczką lub kredytem na wkład własny, który przeznaczy na wydatki majątkowe.” (dowód: akta kontroli str. 20-92, 207-208)

²⁵ Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Czyże na lata 2015–2025 została przyjęta uchwałą nr 2.10.2014 Rady Gminy Czyże z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Czyże na lata 2015–2025 i zmieniona uchwałą Nr 4.23.2015 Rady Gminy Czyże z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Czyże na lata 2015–2025.

Wydatki Gminy w dziale 010 rozdział 01010 (Infrastruktura wodociągowa i sanitarna wsi) wyniosły w latach 2011–2014 kolejno: 476,4 tys. zł, 1.093,8 tys. zł, 33,4 tys. zł i 38,3 tys. zł. Wyższe wydatki w latach 2011–2012 spowodowane były realizacją w tym okresie sieci kanalizacyjnej we wsi Zbucz o wartości 1.448,4 tys. zł. W 2014 roku na dofinansowanie zakupu trzech przydomowych oczyszczalni ścieków wydatkowano 8,5 tys. zł.

Na publiczne drogi powiatowe i gminne (dział 600 rozdziały 60014 i 60016) wydatkowano w kolejnych latach: 1.241,2 tys. zł, 1.256,7 tys. zł, 857,4 tys. zł i 1.393,8 tys. zł, w tym 1.805,3 tys. zł (38% wydatków na ten cel) stanowiły wydatki na przebudowę dróg powiatowych w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych, 621,7 tys. zł (13,1%) dotacje dla powiatu hajnowskiego na przebudowę dróg lokalnych, 875,5 tys. zł (18,4%) koszty remontów i modernizacji dróg gminnych, 1.255 tys. zł (26,4%) wydatki związane z utrzymaniem dróg gminnych (zakup pospółki, masy asfaltowej, znaków drogowych, odśnieżanie, odkręcanie i profilowanie).

Na kulturę fizyczną i turystykę (dział 926 i 630) przeznaczono kolejno: 1.212,1 tys. zł, 34,1 tys. zł, 22,8 tys. zł i 111,2 tys. zł. Wydatki na budowę kompleksu boisk sportowych w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012” i jego utrzymanie wyniosły 1.261,8 tys. zł, na zagospodarowanie boiska sportowego w Morzu 42,3 tys. zł, a na rozbudowę małej infrastruktury turystycznej w Gminie oraz zagospodarowanie terenu wokół świetlicy wiejskiej w Czyżach 76,1 tys. zł.

Wydatki na oświatę i wychowanie utrzymywały się na podobnym poziomie i wynosiły w latach 2011–2014 kolejno: 1.977,6 tys. zł, 2.139,8 tys. zł, 2.457,9 tys. zł, i 2.219 tys. zł. Wydatki na wynagrodzenia z pochodnymi wyniosły 6.999,4 tys. zł (79,6% wydatków poniesionych na oświatę i wychowanie), zaś na dowożenie uczniów do szkół 443,7 tys. zł (5%). Na usługi remontowe wydatkowano 201,9 tys. zł (2,3%), a na zakup materiałów i wyposażenia 290,3 tys. zł (3,3%). Wydatki inwestycyjne wyniosły 307,9 tys. zł (3,5%) i dotyczyły rozbudowy i przebudowy oddziału przedszkolnego, budowy szkolnego placu zabaw w ramach rządowego programu „Radosna szkoła” oraz instalacji nowej kotłowni olejowej w budynku Zespołu Szkół w Czyżach. W latach 2011–2014 nie ponoszono wydatków na stypendia motywacyjne dla uczniów.

Na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej (dział 852 i 853) wydatkowano w kolejnych latach: 710,8 tys. zł, 809,1 tys. zł, 814,5 tys. zł i 887,7 tys. zł. W latach 2011–2014 wydatki na świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego wyniosły 489,5 tys. zł, 579,8 tys. zł, 527,8 tys. zł i 562,1 tys. zł, a na zasiłki (okresowe, stałe, celowe): 69,5 tys. zł, 61,1 tys. zł, 74,4 tys. zł i 76,4 tys. zł. Wydatki na utrzymanie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej wyniosły 79,3 tys. zł, 85,3 tys. zł, 121,5 tys. zł i 134,2 tys. zł.

Wydatki na ochronę zdrowia (dział 851) wyniosły kolejno: 27,2 tys. zł, 29,8 tys. zł, 35,9 tys. zł i 36,2 tys. zł. Na działania związane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi wydatkowano 99,3 tys. zł (76,9% wydatków poniesionych w tym dziale), a na zwalczanie narkomanii 0,1 tys. zł (0,1%). Dotacje dla Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Hajnówce i w Bielsku Podlaskim oraz Zakładowi Opiekuńczo-Pielęgnacyjnemu w Hajnówce wyniosły 29,8 tys. zł (23%).

Na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (dział 921) wydatkowano w kolejnych latach: 154,1 tys. zł, 287,8 tys. zł, 295,4 tys. zł i 442,4 tys. zł. Dotacje dla Gminnego Ośrodka Kultury wyniosły 580,5 tys. zł (49,2% wydatków w dziale), a dla biblioteki 155 tys. zł (13,1%). Na remonty, modernizacje i wyposażenie świetlic wiejskich wydatkowano 436,3 tys. zł (37%).
(dowód: akta kontroli str. 20-76)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieprzeznaczeniu w latach 2011–2015 (do 21 marca) 5,1 tys. zł (5,1% dochodów Gminy Czyże z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych) na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnych programów przeciwdziałania narkomanii. Było to niezgodne z art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Kwota ta w 2011 roku została wykorzystana na zmniejszenie deficytu budżetu Gminy.

Skarbnik Gminy, wyjaśniła, że „w 2011 roku wykonane dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napoi alkoholowych znacznie przekroczyły plan o ok. 6,8 tys. zł. Co roku po sporządzeniu sprawozdań rocznych Rb-27S i Rb-28S analizuję ich wykonanie i jeżeli środki przeznaczone na realizację Gminnego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych nie zostały wykorzystane w całości to wówczas pozostałą kwotę przeznaczam na rok następny. Niestety rok 2011 został przeoczony z nieznanych mi przyczyn. Mając powyższe na względzie zobowiązuje się do naprawienia tego błędu poprzez przygotowanie w miesiącu maju 2015 roku projektu uchwały w sprawie zmian w budżecie gminy zwiększając plan wydatków w rozdziale 85154 o 5,1 tys. zł.”
(dowód: akta kontroli str. 24-31, 35, 207-208)

4.3. Sytuacja ekonomiczna

Opis stanu
faktycznego

Zobowiązania Gminy (w całości niewymagalne) na koniec każdego z lat objętych kontrolą wynosiły: 365,3 tys. zł, 407 tys. zł, 281,3 tys. zł i 269,2 tys. zł i stanowiły odpowiednio: 4,9%, 5,1%, 4,1% i 3,3% dochodów. Większość stanowiły zobowiązania wynikające z dodatkowego wynagrodzenia rocznego, składek ZUS i wynagrodzeń nauczycieli (od 85,1% do 98,9% ogółu zobowiązań). Zobowiązania z tytułu dostaw i usług, płatne w styczniu następnego roku, stanowiły zaś od 1,1% do 14,9% zobowiązań.

W latach 2011–2012 deficyt budżetu Gminy wyniósł odpowiednio: 512,9 tys. zł i 14,6 tys. zł. W latach 2013–2014 Gmina uzyskiwała nadwyżkę budżetową, wynoszącą 70,5 tys. zł i 43,8 tys. zł.

Zadłużenie Gminy na koniec lat 2011–2014 wynosiło: 1.306,5 tys. zł, 1.544,4 tys. zł, 1.330 tys. zł i 1.330 tys. zł, tj. odpowiednio: 17,7%, 19,4%, 19,5% i 16,2% dochodów, a koszty jego obsługi: 37,5 tys. zł, 53,8 tys. zł, 39,9 tys. zł i 34,1 tys. zł, tj. 0,5%, 0,7%, 0,6% i 0,4% dochodów. Gmina w latach 2011–2014 zaciągnęła 1.765,9 tys. zł kredytów, których całkowitą spłatę zaplanowano na lata 2018–2023 (Gmina nie wydłużała pierwotnych terminów spłat tych kredytów).

Kwota spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami wyniosła w kolejnych latach: 333,6 tys. zł, 274,1 tys. zł, 354,3 tys. zł i 374,1 tys. zł (4,2%, 3,4%, 5,2% i 4,6% dochodów). Nie przekraczała ona w latach 2011–2013 wskaźnika określonego w art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²⁶ (15% dochodów), a w 2014 roku wskaźnika określonego w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁷ (9,5% dochodów).

Według WPF w 2015 roku przewiduje się utrzymanie zadłużenia na poziomie 2014 roku, a stopniowa jego spłata będzie następowała w latach 2016–2025 z prognozowanych nadwyżek budżetowych. W latach 2015–2025 wydatki na obsługę zadłużenia oszacowano w wysokości 238 tys. zł. Skarbnik Gminy wyjaśniła, że „na koniec 2014 roku spłata zadłużenia Gminy jest rozpisana do 2023 roku, co wynika z Wieloletniej Prognozy Finansowej roku 2014. Natomiast prognoza długu do 2025 roku dotyczy planowanego do zaciągnięcia kredytu w 2015 roku. Gmina rozciąga spłatę kredytu na dłuższy okres mając na uwadze obowiązujące od 1 stycznia 2014 roku indywidualne wskaźniki zadłużenia i spłat rat, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Ze względu na ostatnie rozdanie środków z budżetu Unii Europejskiej, gmina nie chciałaby zamknąć sobie furki do ich wykorzystania poprzez niemożliwość (z uwagi na wskaźniki) zaciągnięcia ewentualnych kredytów na wkład własny realizując projekty przy udziale środków unijnych.”

(dowód: akta kontroli str. 20-23, 36-76, 79-92, 207-208)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W Gminie utrzymano właściwy poziom zadłużenia. Prowadzona polityka finansowa umożliwiła realizację zadań publicznych i zmniejszenie zadłużenia Gminy w stosunku do 2012 roku.

²⁶ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

²⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

Opis stanu
faktycznego

5. Przeciwdziałanie niekorzystnym warunkom rozwoju Gminy Czyże

Rady Gminy 29 czerwca 2004 r. uchwaliła Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Czyże. Zidentyfikowano w nim główne problemy Gminy, w tym:

- niezadowalający stan techniczny dróg powiatowych na terenie Gminy, które wymagają napraw i remontów,
- małą ilość gminnych dróg lokalnych o nawierzchni twardej,
- brak kanalizacji sanitarnej i oczyszczalni ścieków,
- spadającą ilość podmiotów gospodarki narodowej z 94 w 2000 roku do 75 w 2003 roku,
- brak kwater agroturystycznych,
- zmniejszającą się ilość mieszkańców Gminy.

W Programie określono zadania oraz 26 projekty inwestycyjne, które należało zrealizować od 2004 roku, aby rozwiązać zidentyfikowane problemy utrudniające rozwój Gminy. Do końca 2014 roku zrealizowano 13 (z 26) zakładanych projektów, w tym dwa częściowo. Od 2004 roku m.in. zmodernizowano drogę gminną Łuszcze – Kuraszewo oraz Hukowicze – Kożyno, częściowo zmodernizowano drogę Klejniki – Lachy, zbudowano oczyszczalnię ścieków oraz sieć kanalizacyjną w miejscowości Czyże i Zbucz, wyremontowano świetlice wiejskie w miejscowości Osówka, Czyże, Zbucz, Kojły, Morze i Klejniki, opracowano trzy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego pod tereny inwestycyjne²⁸. Ponadto partycypowano w remontach dróg powiatowych na terenie Gminy, co omówiono w pkt 3.1 wystąpienia pokontrolnego. W wyniku m.in. tych działań polepszył się stan dróg powiatowych na terenie Gminy, zwiększyła się ilość gminnych dróg lokalnych o nawierzchni twardej z 23% w 2003 roku do 33% w 2014 roku, powstała oczyszczalnia ścieków z kanalizacją sanitarną o długości 9,8 km. Ilość podmiotów gospodarki narodowej w 2014 roku wynosiła 89 i była zbliżona do ilości z 2000 roku (94). Do końca 2014 roku na terenie Gminy powstały trzy noclegowe obiekty agroturystyczne.

Od 2004 roku na terenie Gminy Czyże nie zrealizowano 13 (z 26) zadań przewidzianych do realizacji w Planie Rozwoju Lokalnego Gminy Czyże. Do końca 2014 roku bowiem m.in.: nie zmodernizowano czterech dróg gminnych (Śliwowo – Lady, Kojły – Lady, Kuraszewo – Rzepiska, Sapowo – Tynkowszczyzna) i nie wybudowano czterech fragmentów kanalizacji sanitarnej (Rakowicze – Osówka – Szostakowo – Kojły – Kuraszewo, Leniewo – Lady – Podrzeczany, Kol. Śliwowo, kol. Tynkowszczyzna, Klejniki, kol. Buryckie, Hukowicze, Leszczyny, Łuszcze – Wólka – Podwieżanka – Kamień), poza terenami pod inwestycje nie sporządzono miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla pozostałej części Gminy.

Wójt Gminy wyjaśnił, że „biorąc pod uwagę, iż kluczowa w moim przekonaniu była przebudowa głównych arterii łączących poszczególne miejscowości oraz łączących te miejscowości z siedzibą gminy (drogi kategorii powiatowej). Gmina dofinansowywała ich przebudowę, w rezultacie czego powstała sieć komunikacyjna dróg o podwyższonym standardzie. Drogi gminne tj. Śliwowo - Lady, Kojły – Lady, Kuraszewo – Rzepiska, Sapowo – Tynkowszczyzna stanowią połączenia dodatkowe i będą sukcesywnie modernizowane w kolejnych latach. Zwracam uwagę, iż mieszkańcy tych miejscowości mają już dobre połączenia z siedzibą Gminy. Wymienione fragmenty kanalizacji (...) należą do obszaru (...) (charakteryzującego się w dużej mierze zabudową rozproszoną, kolonijną, w niewielkim stopniu zamieszkałego przez mieszkańców w zabudowie zwartej – przyp. NIK), stąd też Gmina nie podejmowała działań zmierzających do budowy kanalizacji.”

(dowód: akta kontroli str. 202-203, 209-213)

²⁸ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części gminy Czyże z przeznaczeniem pod lokalizację elektrowni wiatrowych. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu pod zbiornik małej retencji "Leniewo" wraz z terenami przyległymi. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części gminy Czyże obejmujący tereny przeznaczone pod kopalnię ilów na gruntach wsi Wólka, przyjęty uchwałą Rady Gminy Czyże Nr 8.36.2011 z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Czyże obejmującego tereny przeznaczone pod kopalnię ilów na gruntach wsi Wólka (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 172, poz. 2033).

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

W Gminie zidentyfikowano jej główne problemy oraz określono działania w celu ich rozwiązania. Realizacja Planu Rozwoju Lokalnego Gminy Czyżew poprawiła sytuację m.in. w zakresie stanu technicznego dróg, kanalizacji sanitarnej i oczyszczalni ścieków. Nie zahamowała jednak negatywnych tendencji demograficznych.

6. Współpraca w realizacji zadań z innymi jednostkami samorządu terytorialnego

Opis stanu
faktycznego

Gmina jest członkiem Związku Gmin Wiejskich Województwa Podlaskiego, Stowarzyszenia Samorządów Euroregion Puszczę Białowieską, Związku Gmin Regionu Puszczy Białowieskiej oraz Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania „Puszczę Białowieską”. W ramach działań podjętych w tych związkach i stowarzyszeniach m.in. zakupiono samochód strażacki na potrzeby Ochotniczej Straży Pożarnej o wartości 751,3 tys. zł (sfinansowanego dotację w wysokości 676,2 tys. zł), wydano albumy "500 wydarzeń na 500 lat. Jubileusz Województwa Podlaskiego w Naszych Małych Ojczyznach" i „Związek Gmin Regionu Puszczy Białowieskiej”, utworzono grupę zakupową energii elektrycznej. W ramach współpracy z powiatem hajnowskim wyremontowano 12,1 km dróg powiatowych na terenie Gminy, tj. 15,6% dróg powiatowych, co omówiono w pkt. 3.1 wystąpienia pokontrolnego.

Wójt Gminy wyjaśnił, że „udział Gminy w związkach, stowarzyszeniach i porozumieniach przynosi wymierne korzyści w zakresie wykonywania zadań publicznych. Opracowywanie wspólnych projektów i wniosków aplikacyjnych jest dodatkowym atutem, ponieważ w wielu programach preferowane są stowarzyszenia jako liderzy wiodący w realizacji projektów, przykład: udział w stowarzyszeniu Gmin Euroregionu Puszczę Białowieską pozwolił na realizację projektu pn. „Wspólnie chronimy Puszczę Białowieską”, realizację projektów miękkich w programie Fundacji Polsko Amerykańskiej Działaj Lokalnie. Udział w związku Gmin Regionu Puszczy Białowieskiej skutkuje wspólnymi działaniami w zakresie gospodarki energetycznej (utworzenie grupy zakupowej energii), działania na rzecz budowy schroniska dla zwierząt bezdomnych, wydanie wspólnego albumu promującego region. Natomiast udział w ZGW WP gwarantuje, iż nasz głos będzie brany pod uwagę w staraniach o zmiany korzystne dla gmin wiejskich.” (dowód: akta kontroli str. 204-206, 209-213)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

Gmina współpracowała z innymi jednostkami samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań publicznych, co skutkowało przede wszystkim poprawą stanu technicznego dróg powiatowych na terenie Gminy.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli²⁹, wnosi o:

1. Zlecenie zadań dotyczących ochrony przed bezdomnymi zwierzętami podmiotom posiadającym stosowne zezwolenia.
2. Przeznaczanie i wykorzystywanie dochodów Gminy z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnych programów przeciwdziałania narkomanii.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

²⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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.

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.

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 12 czerwca 2015 r.

Kontroler
Marcin Kiersnowski
starszy inspektor kontroli państwowej

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