



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.015.001.2015
P/15/066

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/066 - Wykonywanie wybranych zadań publicznych przez małe gminy, w latach 2011-2014
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Lidia Sobkowiak-Mariasz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97039 z dnia 1 grudnia 2015 r. Paweł Pawlak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99414 z dnia 25 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 830-831)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Bobrowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Babul, Wójt Gminy Bobrowice od 5.12.2006 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

W latach 2011–2015 (III kwartały) Gmina Bobrowice (dalej: *Gmina*) prawidłowo i na ogół skutecznie realizowała poddane analizie zadania dotyczące zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Do wykonywania tych zadań zatrudniono pracowników o doświadczeniu i kwalifikacjach ustalonych w przepisach o pracownikach samorządowych i w regulaminie wynagradzania pracowników Urzędu. Uzyskiwane przez Gminę środki, w tym wysoki poziom dochodów własnych, pozwoliły na realizację kontrolowanych zadań oraz podnoszenie jakości życia mieszkańców, a jej sytuacja ekonomiczno-finansowa, w tym bezpieczny poziom zadłużenia, stwarza możliwości podejmowania w kolejnych latach dalszych inwestycji infrastrukturalnych.

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

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nierzetelnym ustaleniu taryfy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, poprzez nieujęcie kosztów amortyzacji;
- nieprawidłowym zaklasyfikowaniu w budżecie (w niewłaściwym rozdziale klasyfikacji budżetowej) wydatków dotyczących dróg wewnętrznych,
- nierzetelnym prowadzeniu ewidencji dróg (książki dróg) oraz nierzetelnym sporządzeniu sprawozdania do GDDKiA pn. „formularz danych o sieci dróg

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

- publicznych poza granicami administracyjnymi miast”, a także zaniechaniu aktualizacji wykazu publicznych dróg gminnych,
- nie złożeniu przez Gminę deklaracji na podatek od nieruchomości za 2011 r. oraz nierzetelnym sporządzeniu ww. deklaracji za lata 2012-2015, co ma wpływ na wysokość wpłat do budżetu państwa w ramach mechanizmu wyrównawczego. W trakcie niniejszej kontroli NIK nieprawidłowość usunięto.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ogólna charakterystyka gminy

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2014 liczba ludności Gminy Bobrowice² nieznacznie zmniejszała się. Na koniec 2014 r. zameldowanych stale³ było 3.171 mieszkańców, tj. o 50 mniej (1,6%) niż na koniec 2011 r. i o 75 mniej (o 2,3%) w porównaniu do 2000 r. Liczba ludności faktycznie zamieszkałej wg GUS⁴ utrzymuje się na zbliżonym poziomie - na koniec 2014 r. liczba ta wynosiła 3.190 osób w odniesieniu do 3.235 z 2011 r. (spadek o 1,4%) i 3.151 z 2000 r. (wzrost o 1,2%). Powyższe zmiany są odzwierciedleniem ujemnego salda migracji w latach 2011-2014 (tzn. odpływ ludności był wyższy niż napływ) oraz ujemnego przyrostu naturalnego w latach 2012-2013 (tzn. liczba zgonów była wyższa niż urodzeń).

Rzeczywista liczba mieszkańców Gminy może być jednak niższa o ok. 10%, co wynika z informacji uzyskanej z Międzygminnego Związku Gospodarki Odpadami Komunalnymi "ODRA-NYSA-BÓBR", który realizuje zadania w zakresie gospodarowania odpadami na terenie Gminy Bobrowice. Systemem tym objętych było bowiem 2.769 mieszkańców, tj. 87% ludności zameldowanej na koniec 2014 r., z czego wg oszacowania Przewodniczącego Zarządu Związku: ok. 80% różnicy pomiędzy liczbą ludności zameldowaną a objętą tym systemem (322 osoby) wynikała z niższej liczby ludności zamieszkałej na terenie gminy niż zameldowanej na pobyt stały, a ok. 20% (80 osób) - z uchylania się przez mieszkańców od złożenia deklaracji lub nierzetelnego wykazania w złożonych deklaracjach liczby osób⁵. Niższa liczba ludności związana była z tym, że osoby zameldowane na pobyt stały faktycznie mieszkają w innej gminie lub za granicą kraju.

(dowód: akta kontroli str. 5-8, 65-69)

W strukturze ludności dominują osoby w wieku produkcyjnym – stanowiły one ok. 64% ludności w latach 2011-2014, a ich udział na koniec tego okresu w porównaniu do 2000 r. wzrósł o 5,4 punktu procentowego (p.p.). Na 100 osób w wieku produkcyjnym w latach 2011-2014 przypadało ok. 55 osób w wieku nieprodukcyjnym, podczas gdy w 2000 r. wskaźnik ten wynosił 70 osób. Zmiany te wynikają z zachodzących procesów demograficznych - zmniejszającej się liczby osób w wieku do 17 lat i przesuwaniu się kolejnych roczników przede wszystkim do grupy ludności w wieku produkcyjnym, bądź w mniejszym zakresie - w wieku

² Powierzchnia Gminy Bobrowice nie uległa zmianie i wynosiła 18505 ha.

³ Wg danych meldunkowych z ewidencji ludności.

⁴ Wg GUS dane ludności „faktycznie zamieszkałej” obejmują:

a) stałych mieszkańców, z wyjątkiem osób przebywających poza miejscem zamieszkania przez okres powyżej 3 miesięcy w kraju oraz wszystkie osoby przebywające za granicą (bez względu na okres ich nieobecności),
b) osoby przebywające czasowo przez okres powyżej 3 miesięcy, przybyłe z innego miejsca w kraju.

⁵ W związku z różnicą między liczbą ludności objętą systemem gospodarowania odpadami komunalnymi przez złożenie deklaracji a ludnością zameldowaną na terenie gminy wszczynano postępowania podatkowe wobec właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne, w celu wydania decyzji określającej wysokość opłaty.

poprodukcyjnym⁶. W badanym okresie bezrobocie spadło - zarejestrowani bezrobotni w 2011 r. stanowili 8,2% ludności w wieku produkcyjnym, a w 2014 r. – 6,9%. Dodatkowo, wielkość ta była niższa niż średnia dla powiatu (o 3,4 i 2 p.p.) i dla województwa (o 0,6 i 0,3 p.p.)⁷. Liczba pracujących na 1.000 mieszkańców⁸ wzrosła ze 141 osób w 2011 r. do 156 osób w 2014 r. i była nieco wyższa niż w przeciętnej powiecie, natomiast wskaźnik ten był dużo niższy niż średnia dla województwa lubuskiego (odpowiednio 214 i 219)⁹.

Liczba mieszkań na terenie Gminy wzrosła z 1.085 w 2011 r. do 1.116 w 2014 r., a ich średnia powierzchnia utrzymywała się w tym okresie na stabilnym poziomie (ok. 84 m²) i zwiększyła się o 10 m² w porównaniu do 2000 r.

Gmina posiadała w 2011 r. i 2012 r. jeden lokal socjalny, w następnych latach – dwa. W trakcie kontroli NIK stwierdzono, że w 2011 r. omyłkowo wykazano w sprawozdaniu do GUS 11 lokali socjalnych, ponieważ w tym czasie Gmina przejęła od Agencji Nieruchomości Rolnych budynki w budowie z 11 lokalami, które sukcesywnie wykańczane stały się lokalami komunalnymi. Liczba 1-2 lokali socjalnych jest wystarczająca, gdyż zapotrzebowanie na wynajem lokali dotyczy lokali komunalnych, o wyższym standardzie niż socjalne. W przypadkach kryzysowych Gmina może wykorzystać znajdujące się zasoby mieszkaniowym mieszkania przeznaczone do remontu w przejętych po PKP budynkach.

Kwota i liczba wypłaconych przez Gminę dodatków mieszkaniowych utrzymywała się na stabilnym poziomie (ok. 12,5-15,2 tys. zł i od 36-53). W 2013 r. wg GUS wypłacono 102 dodatki, jednak w toku kontroli NIK stwierdzono, że liczba ta była zawyżona o omyłkowo wykazane 51 ryczałtów; powinno być 51 dodatków.

Liczba podmiotów wykazywanych w rejestrze Regon odnoszona do liczby mieszkańców systematycznie wzrastała z 689,3 (na 10 tys. osób) w 2011 r. do 739,8 w 2014 r. Wielkość ta jest jednak niższa niż przeciętna w powiecie – 981,9 i w województwie – 1.078,9 podmiotów.

W latach 2011-2014 sytuacja finansowa gminy poprawiła się. W przeliczeniu na jednego mieszkańca¹⁰:

- dochody Gminy wzrosły z 3,4 tys. zł do 4,7 tys. zł, do czego przyczyniło się zwiększenie dochodów własnych (z 2,2 tys. zł do 3,4 tys. zł), przy utrzymujących się na stabilnym poziomie wpływach z tytułu subwencji i dotacji (z 1,2 tys. zł do 1,3 tys. zł).
- wydatki rosły wolniej niż dochody - z 3,9 tys. zł do 4,9 tys. zł (w tym wydatki majątkowe wzrosły z 854 zł do 1.219 zł),
- Gmina spłacała zadłużenie, które zmniejszyło się z 1.407 zł do 688 zł.

(dowód: akta kontroli str. 5-8, 70-77, 84, 125, 145, 165, 298-301)

Wszystkie miejscowości na terenie gminy zostały połączone publicznymi drogami powiatowymi lub gminnymi. Długość tych dróg na terenie Gminy nie ulegała

⁶ Liczba ludności wieku nieprodukcyjnym na 100 w wieku produkcyjnym w latach: 2000, 2011-2014 wynosiła dla powiatu krośnieńskiego kolejno: 64%, 51%, 52%, 53%, 54%, a dla województwa lubuskiego: 63%, 53%, 54%, 55% i 57%. Odsetek ludności dla powiatu w wieku przedprodukcyjnym: 26,6%, 19,0%, 18,6%, 18,3%, 18,0%, w wieku produkcyjnym: 61,0%, 66,1%, 65,8%, 65,3%, 64,8%, w wieku poprodukcyjnym: 12,4%, 14,9%, 15,6%, 16,4%, 17,3%. Dla województwa w wieku przedprodukcyjnym: 25,5%, 18,9%, 18,6%, 18,4% i 18,3%; w wieku produkcyjnym: 61,5%, 65,4%, 64,9%, 64,4%, 63,8%, w wieku poprodukcyjnym: 13,1%, 15,7%, 16,4%, 17,2%, 18,0%.

⁷ Dla województwa w latach 2011-2014: 8,8%, 9,1%, 9,1%, 7,2%, dla powiatu: 11,6%, 11,7%, 11,5%, 8,9%.

⁸ Bez pracujących w jednostkach budżetowych działających w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego, osób pracujących w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie, duchownych oraz pracujących w organizacjach, fundacjach i związkach; bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób, wg faktycznego miejsca pracy i rodzaju działalności.

⁹ Powiat krośnieński w latach 2011-2014 r.: 138, 134, 133, 147, województwo lubuskie: 214, 210, 212, 219. Jednak należy zwrócić uwagę na to, że wskaźnik ten nie obejmuje osób pracujących w indywidualnych gospodarstwach w rolnictwie, a gmina charakteryzuje się rozdrobnioną strukturą powierzchniową indywidualnych gospodarstw rolnych.

¹⁰ Wg GUS.

większym zmianom, na koniec 2014 r. wyniosła odpowiednio: 21,0 km i 89,1 km (0,11 km/km² i 0,48 km/km² powierzchni Gminy) – opis w pkt 3.1.2. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 41-42, 50-51, 185)

2. Zasoby kadrowe Urzędu Gminy

1. W latach 2011-2015 zatrudnienie w Urzędzie Gminy (w przeliczeniu na etaty) wyniosło od 24 do 24,875, za wyjątkiem 2014 r. kiedy wyniosło ono 27 etatów, co było związane z zatrudnieniem osób na zastępstwo.

Sprawami podatków lokalnych, inwestycji, ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego zajmowały się cztery osoby. Ww. pracownicy urzędu dysponują odpowiednimi do wykonywanych obowiązków kwalifikacjami, co potwierdzają: wyższe wykształcenie, wieloletnie doświadczenie uprawnień i szkolenia.

Kwalifikacje pracowników odpowiadają wymaganiom określonym w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹¹ i w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych¹². W wymienionym zakresie nie występowały braki kadrowe.

(dowód: akta kontroli str. 13-30, 52, 630)

2. O prawidłowej realizacji przez pracowników powierzonych zadań świadczy niski odsetek (mniej niż 5%) uchylonych decyzji w zakresie postępowania podatkowego, o wydanie warunków zabudowy, negatywnych (tj. stwierdzających nieważność) rozstrzygnięć organów nadzorczych w odniesieniu do podejmowanych przez organy gminy uchwał lub zarządzeń, a także brak odwołań w postępowaniach w sprawie zamówień publicznych. W okresie od 1.01.2011 r. do dnia 30.09.2015 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło sześć decyzji w postępowaniach podatkowych (0,1% ogółu wydanych decyzji) i siedem decyzji o wydanie warunków zabudowy (2,25% ogółu). W tym samym okresie organy nadzorcze stwierdziły nieważność 10 uchwał/zarządzeń, co stanowi 1,3% ogółu. W żadnym z prowadzonych postępowań w sprawie zamówień publicznych nie wniesiono odwołania.

Wszystkie zgłaszane w tym okresie przez obywateli skargi na działalność lub bezczynność Wójta (10 skarg¹³) lub na działalność pracowników Urzędu Gminy (3 skargi¹⁴) były bezzasadne.

Na prawidłowe realizowanie zadań przez pracowników Urzędu Gminy wskazuje również terminowość załatwiania spraw w prowadzonych na wnioski obywateli postępowaniach podatkowych¹⁵ oraz postępowaniach o wydanie warunków zabudowy¹⁶. Poza jednym wyjątkiem, w ww. sprawach decyzje wydawano w termiach określonych w:

- art. 139 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁷ - w przypadku postępowań podatkowych,

¹¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm. (wymagania z art. 6 ust. 1 pkt 3, art. 24, art. 29, art. 36 ust. 1 i art. 39 ust. 1 pkt 1 tej ustawy).

¹² Dz. U. z 2014 r., poz. 1786 – minimalne wymagania w zakresie wykształcenia i stażu pracy na poszczególnych stanowiskach w urzędzie gminy określono w tabeli III załącznika nr 3 do rozporządzenia.

¹³ Dotyczących: nieprzyznania lokalu socjalnego - 3, nieprzyznania środków na działalność klubu sportowego - 1, braku zgody na sprzedaż lub wieloletnią dzierżawę nieruchomości -1, postawy lub przekroczenia uprawnień przez wójta - 4, brak informacji o możliwości korzystania z pieca grzewczego – 1.

¹⁴ Niezasadne wszczęcie postępowania egzekucyjnego, nieprawidłowe działanie podczas czynności meldunkowych oraz bezczynność w/s uszkodzonego nagrobka.

¹⁵ Na wniosek obywateli wydano 78 decyzji, w tym w 2011 r. – 18, w 2012 . – 19, w 2013 r. – 18, w 2014 r. – 13, a do 30.09.2015 r. – 10 decyzji. Zbadano 2 decyzje z 2013 r. i 2 – z 2014 r.

¹⁶ Na wniosek obywateli wydano 232 decyzje, w tym w 2011 r. – 54, w 2012 r. – 51, w 2013 r. – 43, w 2014 r. – 54, a do 30.09.2015 r. – 30 decyzji. Zbadano 4 decyzje z 2014 r. i 6 – z 2014 r.

¹⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.

- art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁸ - w przypadku postępowania o wydanie warunków zabudowy.
(dowód: akta kontroli str. 31-38, 53-60)

Sprawa umorzenia zaległości podatkowej pobieranej w formie łącznego zobowiązania pieniężnego¹⁹ nie została załatwiona w terminie miesiąca określonym w art. 139 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, a organ podatkowy nie zawiadomił strony, podając przyczyny niedotrzymania terminu i wskazując nowy termin załatwienia sprawy, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 140 tej ustawy. Wg osoby prowadzącej sprawę - inspektor ds. wymiaru podatków, księgowości podatkowej i opłat K. K. przyczyną ww. zaniechań było niedopatrzenie związane z dużą ilością pracy.

(dowód: akta kontroli str. 53-57)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Ocena cząstkowa

Przyjęte w Urzędzie Gminy rozwiązania organizacyjne oraz w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi sprzyjały prawidłowej realizacji zadań publicznych.

3. Stopień zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy

3.1. Infrastruktura wodno-kanalizacyjna i drogowa, oświetlenie oraz gospodarka odpadami

Opis stanu
faktycznego

1. Gmina Bobrowice samodzielnie realizowała zadanie własne polegające na zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zadanie to Gmina realizowała również w ramach zawartego porozumienia międzygminnego na rzecz mieszkańców sąsiedniej Gminy Dąbie.

W latach 2011-2014 liczba domów przyłączonych do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na terenie Gminy systematycznie wzrastała²⁰, a na koniec tego okresu była dwukrotnie wyższa niż w 2000 r.

Wg odsetka ludności korzystającej z sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w 2014 r. Gmina Bobrowice zajmowała trzecie miejsce w powiecie (na siedem gmin), a w województwie 23 miejsce w odniesieniu do sieci wodociągowej i 45 w przypadku sieci kanalizacyjnej (na 83 gminy)²¹.

Dynamika zmian w odniesieniu do wzrostu odsetka ludności korzystającej²² z sieci wodociągowej i kanalizacyjnej była wyższa niż w powiecie czy województwie.

O ile wskaźnik ludności korzystającej z instalacji wodociągowej w Gminie Bobrowice (gmina wiejska) w 2011 r. wynosił 65,9% i był poniżej średniej dla powiatu krośnieńskiego wynoszącej 82,7% (a dla ludności wsi - 71,4%) oraz średniej dla województwa lubuskiego - 89,6% (dla wsi - 78,8%), o tyle w 2014 r. odsetek ludności korzystającej z tej instalacji wyniósł 97,7% przewyższając wszystkie

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

¹⁹ Wniosek wpłynął 10.01.2013 r., a decyzja w/s umorzenia zaległości podatkowej 341 zł została wydana 8.03.2013 r., (znak: WPO.3127.2.1.2013, doręczona 14.03.2013 r.). W toku postępowania wystąpiono 14.01.2013 r. do podatnika o przedstawienie dowodu będącego w jej posiadaniu, co nastąpiło w dniu 24.01.2013 r., ww. terminu nie wlicza się do terminów załatwienia sprawy zgodnie z art. 139 § 4 w zw. z art. 189 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa. Sprawa nie należała do spraw szczególnie skomplikowanych.

²⁰ Z 630 przyłączy wodociągowych w 2011 r. do 848 w 2014 r., przy 436 przyłączach wodociągowych w 2000 r.; z 340 domów przyłączonych do sieci kanalizacyjnej w 2011 r. do 402 w 2014 r., w porównaniu do 2000 r. – 127.

²¹ Wg GUS, dane za 2014 r. w przypadku wodociągów i kanalizacji są nieporównywalne z wcześniejszymi latami z powodu zmiany metodologii liczenia wskaźnika. Wskaźnik ten jest obliczany przez GUS od 2002 r.

²² Brak danych za 2000 r.

ww. wskaźniki dotyczące tego roku - dla powiatu 91,7% (a dla wsi - 89,6%) i dla województwa - 94,3% (dla wsi 88,7%)²³.

Wzrósł także odsetek ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej w Gminie, z 49,4% w 2011 r. do 53% w 2014 r., lecz był niższy od średniej korzystających z sieci w powiecie krośnieńskim wynoszącej w 2014 r. – 56,6%, wzrost z 53,2% w 2011 r. i średniej dla województwa lubuskiego wynoszącej w 2014 r. – 70,4%, wzrost z 64,4% w 2011 r. Jednocześnie odsetek ten dla Gminy był znacznie wyższy niż wskaźnik obliczany dla wsi na terenie powiatu, który w 2014 r. wyniósł 25,1% (wzrost z 19% w 2011 r.), czy też wsi na terenie województwa – 34,1% (wzrost z 23,2% w 2011 r.)²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 25-26, 580-582)

W celu poprawy infrastruktury wodno-ściekowej w Gminie w latach 2011-2014 m.in. wykonano budowę Automatycznej Stacji Uzdatniania Wody (dalej ASUW) w Bobrowicach i sieci wodociągowej wraz z przyłączami dla sześciu miejscowości (2011-2013), wykonano studnie głębinowe w m. Bobrowice i Dychów, modernizację ASUW w Dychowie (2013 r.) oraz wybudowano kolejne odcinki sieci wodociągowej (2014 r.) i wykonano rezerwowe ujęcie wody. W kolejnych latach 2011-2014 ponoszone były znaczne nakłady na inwestycje w infrastrukturę wodociągową wsi: 2011 r. – 1.851,6 tys. zł, 2012 r. – 1.206 tys. zł, 2013 r. – 652,7 tys. zł, 2014 r. – 695,1 tys. zł.

Gmina posiada cztery ujęcia wody i (wg stanu na koniec września 2015 r.) jest w ponad 99% zwodociągowana (17 z 18 miejscowości, brak wodociągu w miejscowości Kołatka z 10 mieszkańcami).

W stosunku do 2011 r. długość rozdzielczej sieci wodociągowej bez przyłączy wzrosła z 36,5 km do 60,5 km (tj. o 66%). Liczba gospodarstw domowych przyłączonych do sieci wodociągowej wzrosła z 436 w 2000 r. do 630 w 2011 r. i 848 na koniec 2014 r.

W części Gminy Bobrowice wykonana jest kanalizacja ściekowa o łącznej długości 12,2 km, a liczba gospodarstw domowych przyłączonych do sieci kanalizacyjnej wzrosła ze 127 w 2000 r. do 340 w 2011 r. i 398 na koniec 2014 r. Wydatki Gminy na gospodarkę wodno-ściekową z uwzględnieniem rozbudowy sieci omówiono w pkt 4.2.3 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 611-628)

Urząd prowadzi rejestr zbiorników bezodpływowych na terenie Gminy oraz przydomowych oczyszczalni ścieków stosownie do art. 3 ust. 3 pkt. 1-2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wg stanu na koniec 2015 r. liczba zbiorników w ewidencji zbiorników bezodpływowych wynosiła 325, natomiast liczba przydomowych oczyszczalni wynosiła 12 (w 2011 r. odpowiednio 201 zbiorniki i 4 oczyszczalnie). Gmina nie prowadziła działań wspomagających mieszkańców w budowie przydomowych oczyszczalni.

Liczba godzin w roku, kiedy przerwana była dostawa wody lub jej jakość nie pozwalała na wykorzystanie w celach spożywczych (skuteczność) obniżył się z 15 w 2011 r. i 2012 r. do 5 w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 583-585)

W kolejnych latach 2011-2014 Gmina kalkulując taryfy za opłaty wodno-kanalizacyjne nie uwzględniała odpisów amortyzacyjnych.

Dochody z opłat za zbiorowe zaopatrzenie wody w kolejnych latach 2011-2014 rosły i wynosiły: 186 tys. zł, 238,7 tys. zł, 285,8 tys. zł i 283,7 tys. zł, zaś koszty -

²³ Wskaźnik ten w latach 2012 – 2013 kształtował się następująco: dla Gminy – 71,0% i 71,4%, dla powiatu – 83,2% i 83,4% (dla wsi w powiecie – 72,4% i 72,6%), dla województwa – 89,7% i 89,9% (dla wsi w województwie – 79,0% i 79,4%).

²⁴ Wskaźnik ten w latach 2012 – 2013 kształtował się następująco: dla Gminy – 50,0% i 50,8%, dla powiatu – 53,6% i 54,2% (dla wsi w powiecie – 19,6% i 20,3%), dla województwa – 64,9% i 65,5% (dla wsi w województwie – 24,7% i 26,2%).

po uwzględnieniu nieuwjętych wcześniej przy konstruowaniu stawek taryfowych kosztów amortyzacji - wynosiły odpowiednio: 548,2 tys. zł, 561,6 tys. zł, 834 tys. zł, 862,6 tys. zł. Po uwzględnieniu amortyzacji koszt jednostkowy poboru i uzdatnia 1m³ wody wyniósł w ww. okresie kolejno: 3,82 zł, 4,15 zł, 6,57 zł i 6,00 zł i był on około dwukrotnie wyższy od ustalonych w Gminie cen za zbiorowe zaopatrzenie w wodę (odpowiednio w 2011 r. - 2,20 zł/m³ i w latach 2012-2014 – 3,20 zł/m³).

Rzeczywiste zaś koszty odprowadzenia ścieków w kolejnych latach 2011-2014 wynosiły: 606,9 tys. zł, 633,1 tys. zł, 465,4 tys. zł oraz 441,9 tys. zł. W przeliczeniu na m³ ścieków wyniosły one odpowiednio: 6,81 zł, 7,36 zł, 5,29 zł oraz 5,42 zł i były wyższe niż ustalone stawki taryfowe za zbiorowe odprowadzanie ścieków wynoszące w 2011 r. 2,90 zł/m³, a w latach 2012-2014 – 3,90 zł/m³. Gmina nie korzystała z możliwości ustanowienia dopłaty do cen ścieków (ustalonych przez radę gminy dla wybranych grup taryfowych).

Nieuwzględnienie kosztów amortyzacji w taryfie narusza § 6 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 583-610)

2. Spośród znajdujących się na terenie Gminy Bobrowice publicznych dróg gminnych i powiatowych²⁶ największy udział stanowiły drogi o nawierzchni gruntowej i bitumicznej (odpowiednio 47% i 42%). I tak, na koniec 2014 r. długość dróg o nawierzchni:

- gruntowej wyniosła 52,2 km (w tym: gminnych 16,3 km i powiatowych 35,9 km),
- bitumicznej – 45,9 km (w tym: gminnych 1 km i powiatowych 44,9 km),
- żwirowej – 7,4 km (w tym gminnych: 2,7 km i powiatowych 4,7 km),
- brukowej – 4,5 km (w tym gminnych: 0,9 km i powiatowych 3,6 km).

Długość i rodzaj nawierzchni publicznych dróg gminnych w latach 2011-2014 nie uległa zmianom. W stosunku do 2000 r. zmniejszyła się długość dróg o nawierzchni gruntowej o 2,915 km na korzyść dróg o nawierzchni żwirowej – wzrost o 2,725 km.

Drogi powiatowe, które stanowią podstawę sieci komunikacyjnej pomiędzy miejscowościami na terenie gminy, są w przeważającej części w stanie złym²⁷ (84,7%). Stan 13,1% dróg był zadowalający, a tylko 2,2% - dobry.

Stan gminnych dróg publicznych wg inspektora ds. budownictwa (nie dokonywano kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej dróg) był oceniony jako niezadowalający (96%) i dobry (4%) i nie uległ zmianie od 2000 r. W okresie od 2011 r. do dnia kontroli nie wypłacano odszkodowań z tytułu złego stanu dróg.

Drogi gminne zaliczone do publicznych zostały określone w *Wykazie dróg gminnych*²⁸. W toku kontroli NIK stwierdzono, że dane dotyczące długości i rodzaju publicznych dróg gminnych zostały nierzetelnie przedstawione w książkach dróg²⁹

²⁵ Dz. U. Nr 127, poz. 886.

²⁶ Długość tych dróg wynosiła odpowiednio: 20,96 km i 89,1 km. W przeliczeniu na km² powierzchni gminy wielkości te wyniosły odpowiednio: 0,11 km/km² i 0,48 km/km². W 2013 r. Gmina pozbawiła kategorii publicznej odcinek 190m.

²⁷ Wg czterostopniowej skali: stan dobry, stan zadowalający, stan niezadowalający, stan zły.

²⁸ W załączniku nr 1 do uchwały Wojewódzkiej Rady Narodowej nr XIII/91/86 z dnia 28.04.1983 r. W 2013 r. został wyłączony z użytkowania jako droga publiczna odcinek 190 m (uchwała nr XVII/162/13 Rady Gminy Bobrowice z dnia 26 kwietnia 2013 r.).

²⁹ Zgodnie z art. 10 ust. 11 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.) dla poszczególnych kategorii dróg właściwy zarządca drogi prowadzi ewidencję dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów. Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 1 i § 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582) ewidencja obejmuje m.in. książkę drogi, której wzór określa załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia, książkę drogi prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi.

oraz w sprawozdaniu „formularz danych o sieci dróg publicznych poza granicami administracyjnymi miast”³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 41-43, 47, 275)

Od 1.08.2005 r. gmina nie dokonała żadnej kontroli stanu technicznego sprawności odcinka drogi oraz kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej gminnych dróg publicznych (art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³¹). Drogi te nie spełniają, wg inspektora ds. budownictwa warunków techniczno-użytkowych dróg publicznych. Pomimo tych okoliczności nie dokonano aktualizacji *Wykazu dróg gminnych* publicznych, poprzez wyodrębnienie z dróg gminnych, dróg publicznych i wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 46-47, 197-234, 237, 239-253)

Wydatki na drogi gminne w latach 2011 – 2014 wynoszące łącznie 2.061,8 tys. zł dotyczyły dróg wewnętrznych, za wyjątkiem 24,8 tys. zł wydatkowanych w ramach porozumienia na drogę powiatową³². W tym wydatki na budowę, przebudowę lub remonty dróg stanowiły 1.424,4 tys. zł³³. Wg inspektora ds. budownictwa celem wykonywanych remontów, modernizacji i przebudów dróg na obszarach wsi była i jest poprawa życia mieszkańców. Z tych względów środki finansowe były przeznaczane na drogi wewnętrzne. Finansowanie jakichkolwiek robót na drogach gminnych, które przebiegają głównie przez tereny leśne naszej gminy byłoby niecelowe i chybione. Drogi te, to drogi gruntowe, bez jakichkolwiek urządzeń technicznych, bez określonego pasa drogi.

W badanym okresie Gmina Bobrowice dokonywała przede wszystkim zakupów materiałów na chodniki gminne (tłucznia, kostki brukowej, cementu i pasku), a największy wydatek majątkowy związany był z:

- położeniem dywanika asfaltowego na drodze gminnej w Bobrowicach, Strużce i Bronkowie (w 2014 r.) – 547,6 tys. zł;
- realizacją projektu współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rybackiego pn. „Budowa chodników w miejscowości Dychów dz. nr 267, 269, 284/2, Bobrowice dz. nr 713, Bronków dz. 259” (w 2013 r.) - 175,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 145, 164, 239-240)

Stwierdzono natomiast, że wydatki zostały nieprawidłowo sklasyfikowane – zostały one ujęte jako wydatki na *drogi publiczne gminne* w rozdz. 60016 w łącznej kwocie wykonania 1.952.953,22 zł³⁴, natomiast w rozdziale 60017 - *Drogi wewnętrzne* – 84.059,24 zł (tylko w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 93, 129, 148-149, 169, 255-258)

Wg ewidencji gruntów i budynków na koniec 2015 r. drogi gminne zajmowały łącznie powierzchnię 1.684.576 m², w tym drogi publiczne - 160.848 m², a drogi wewnętrzne - 1.523.728 m². W zakresie dróg wewnętrznych wystąpiły rozbieżności pomiędzy danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków, a danymi wynikającymi ze złożonych przez gminę deklaracji podatkowych na podatek od nieruchomości za lata 2012-2014, w których wykazywano zaniżoną powierzchnię dróg wewnętrznych (1.503.354 m²). Ponadto Gmina nie złożyła deklaracji na podatek od nieruchomości

³⁰ Sporządzane na podstawie Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach (Dz. U. Nr 67, poz.583)

³¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

³² W rozdz. 60014 - Drogi publiczne powiatowe.

³³ W tym w 2011 r. – 160.737,40 zł, w 2012 r. – 110.513,22 zł, w 2013 r. – 327.423,18 zł i w 2014 r. -25.775,24 zł.

³⁴ W 2011 r. - 176.321,86 zł, w 2012 r. – 349.416,45 zł, w 2013 r. – 515.307,01 zł i w 2014 r. – 911.907,90 zł

za 2011 r., w tym w zakresie dróg wewnętrznych (opis nieprawidłowości w rozdz. 4 niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 186-197, 259-279)

Gmina nie ponosiła kosztów umieszczonego poza terenami zabudowanymi oświetlenia dróg krajowych, wojewódzkich oraz powiatowych na terenie gminy.

(dowód: akta kontroli str. 142)

3. Gmina Bobrowice jest członkiem Międzygminnego Związku Gospodarki Odpadami Komunalnymi *Odra - Nysa - Bóbr*, którego zadaniem jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców gmin – uczestników związku w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi oraz skorelowanych z nim innych usług publicznych³⁵. W związku z powyższym Gmina nie realizowała ww. zadania, a ponosiła wydatki związane z członkostwem w ww. związku wynoszące w latach 2013-2015 odpowiednio: 15.963 zł, 380 zł i 380 zł. Wysokość opłat za gospodarowanie odpadami w okresie 2013-2015 kształtowała się następująco³⁶:

- za gospodarowanie odpadami, uzależniona od liczby mieszkańców: za odpady zmieszane 14,20 zł miesięcznie, od 1.07.2015 r. – 16 zł miesięcznie, a dla odpadów zbieranych selektywnie 7,10 zł i 8 zł;
- opłaty za pojemnik wynoszące od 30 zł za pojemnik 0,12 m³ (odpady selektywne) do 900 zł za pojemnik 7 m³ (odpady zmieszane), a od 1.07.2015 r. odpowiednio 34 zł i 1.035 zł.

Dochody i wydatki w związku z realizacją ww. gospodarki wyniosły w okresie II półrocze 2013 r. – 2015 r.:

- dochody 167,5 tys. zł i wydatki 109,1 tys. zł w 2013 r.;
- dochody 365,5 tys. zł i wydatki 380,9 tys. zł w 2014 r.;
- dochody 369,8 tys. zł i wydatki 353 tys. zł w 2015 r.

Inspekcja Ochrony Środowiska nie nakładała na gminę kary z tytułu nieprawidłowego funkcjonowania systemu gospodarki odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 277-279)

3.2. Zapewnienie edukacji publicznej na terenie gminy

1. Na terenie Gminy Bobrowice funkcjonują dwa przedszkola³⁷: Przedszkole Samorządowe w Bobrowicach i Przedszkole Samorządowe w Dychowie. Liczba dzieci w tych placówkach wyniosła w latach przedszkolnych: 2011/2012 - 2015/2016 kolejno: 81, 92, 90, 89 i 81 dzieci. W tym samym okresie na terenie gminy zamieszkiwało odpowiednio: 107, 112, 112, 111 i 97 dzieci w wieku 3 – 5 lat.

W roku 2015/2016 Gmina zapewniła miejsca dla wszystkich przedszkolaków, ponieważ ich liczba zmniejszyła się z powodu objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolletnich. Rok wcześniej (2014/2015) nie przyjęto do placówek przedszkolnych wszystkich dzieci, których rodzice się o to ubiegali. Zabrakło miejsc dla 20 dzieci. Ponieważ nieprzyjęcia dotyczyły wyłącznie dzieci nieobjętych obowiązkiem przedszkolnym, gmina nie podejmował żadnych działań w związku z tą sytuacją.

Gmina, stosownie do art. 1 pkt. 4 lit. f. ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw³⁸, w oparciu istniejącą bazę będzie też w stanie zapewnić od 1 września 2017 r. opiekę przedszkolną wszystkim

³⁵ § 2 i 5 Statutu Międzygminnego Związku Gospodarki Odpadami Komunalnymi „Odra-Nysa-Bóbr” (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2005r. Nr 9, poz. 186, ze zm.):

³⁶ Uchwała Nr 18/2013 Zgromadzenia Międzygminnego Związku Gospodarki Odpadami Komunalnymi „Odra-Nysa-Bóbr” z dnia 31.01.2013 r. (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2013 r., poz. 457), Uchwała Nr 28/2015 Zgromadzenia Międzygminnego Związku Gospodarki Odpadami Komunalnymi „Odra-Nysa-Bóbr” z dnia 3.06.2015 r. (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2015 r., poz. 1111),

³⁷ Poza ww., dla których organem prowadzącym jest gmina, nie funkcjonują inne przedszkola.

³⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.

zamieszkałym na jej terenie dzieciom w wieku 3–6 lat. Wynika to z tego, że część rodziców może posłać dzieci sześciolatnie do szkoły podstawowej. Wójt Gminy powołał się również na to, że z *naszego wieloletniego doświadczenia wynika, że dzieci 3 letnie generalnie nie uczęszczają do przedszkola. W związku z tym w 2017 r. wszystkie dzieci chętne powinny mieć zapewnioną opiekę przedszkolną.*

(dowód: akta kontroli str. 280-286, 303-305, 309)

2. Na terenie Gminy Bobrowice funkcjonują następujące szkoły: Szkoła Podstawowa im. Jana Pawła II i Gimnazjum im. Jana Pawła II (działające w Zespole Szkół Samorządowych w Bobrowicach) oraz Szkoła Podstawowa im. Lubuskiej Brygady Wojsk Ochrony Pogranicza (działająca wraz z Przedszkolem Samorządowym w Dychowie w Zespole Szkół Samorządowych w Dychowie).

Prowadzone przez Gminę ww. szkoły – zgodnie z 17 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³⁹ – umożliwiały wszystkim dzieciom zamieszkałym na jej terenie spełnianie obowiązku szkolnego. W latach szkolnych 2011/2012–2015/2016 obowiązkiem szkolnym objętych było – wg danych GUS – odpowiednio: 333, 284, 283, 270 i 308 dzieci z terenu Gminy. Większość dzieci wypełniało ten obowiązek w szkołach gminnych (w zależności od roku od 86% do 96%). W wypadku pozostałych dzieci⁴⁰ obowiązek szkolny był realizowany w innej gminie (92%), za granicą (3%), został odroczoney (4%), a w przypadku 1 dziecka w szkole podstawowej w roku szkolnym 2015/2016 nie był realizowany⁴¹.

Liczba uczniów w gminnych szkołach podstawowych w latach szkolnych 2011/2012–2013/2014 utrzymywała się na stabilnym poziomie (190-191 dzieci), wzrosła natomiast od roku szkolnego 2014/2015 wynosząc w tym i kolejnym: 204 i 226 uczniów, co było związane z objęciem obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków. Maksymalna liczba uczniów w oddziałach szkolnych w klasach I-III nie przekroczyła liczby 25 uczniów i było to zgodne z obowiązującymi przepisami⁴². Liczba uczniów w gimnazjum w ww. okresie zmniejszała się i wynosiła odpowiednio: 129, 112, 98, 91 i 87 uczniów. Na 100 uczniów szkoły podstawowej przypadło 9 nauczycieli i wskaźnik ten w badanym okresie nie ulegał większym zmianom, natomiast w odniesieniu do gimnazjum wzrósł z 8 do 11 na 100 uczniów⁴³. Powierzchnia sal lekcyjnych przypadająca na jednego ucznia w badanym okresie wynosiła od 2,16 do 3,06 m².

Absolwenci szkół podstawowych i gimnazjum w latach 2011/2012–2014/2015, ukończyli te etapy edukacji - poza jednym wyjątkiem - w czasie na to przeznaczonym⁴⁴.

Z egzaminów zewnętrznych (sprawdzian szóstoklasistów i egzamin gimnazjalny) absolwenci tych szkół uzyskiwali na ogół niższe wyniki niż średnia w szkołach w powiecie krośnieńskim i w województwie lubuskim.

Wyniki sprawdzianów szóstoklasistów w latach 2011–2014 wyniosły 61%, 50%, 56%, 47%, a w 2015 r. – 56% (część pierwsza sprawdzianu) i 64% (część druga), i były przy średniej dla:

³⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.

⁴⁰ Łącznie 123 dzieci. W latach 2011/2012–2015/2016 kolejno: 14, 17, 32, 18, 42 dzieci.

⁴¹ Dla którego ustanowiono kuratora, a wobec rodziców wszczęto postępowanie egzekucyjne.

⁴² Od roku szkolnego 2014/2015, weszły w życie przepisy art. 61 ust. 3 i 4 ustawy o systemie oświaty (na podstawie art. 1 w związku z art. 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw - Dz. U. z 2013 r., poz. 1265) określające bezwzględną normę (dopuszczalny limit) do 25 uczniów w oddziałach klas I-III szkoły podstawowej.

⁴³ W okresie 2011/2012-2014/2015 w szkołach podstawowych na jednego ucznia przypadło: 8,64, 8,77, 9,46 i 8,45 nauczycieli, w gimnazjum odpowiednio: 7,77, 9,15, 10,01 i 11,30 nauczycieli.

⁴⁴ Współczynnik ukończenia przez uczniów szkoły (podzielenie liczby absolwentów kończących szkoły po normalnym okresie edukacji przez liczbę uczniów, którzy szkoły w tym czasie powinni skończyć).

- powiatu krośnieńskiego wynoszącej 61%, 53%, 59%, 61%, zaś w 2015 r. - 62% (część pierwsza sprawdzianu) i 69% (część druga),
- dla województwa lubuskiego: 62%, 56%, 60%, 64%, a w 2015 r. - 65% (część pierwsza sprawdzianu) i 70% (część druga).

Na wyniki te rzutowały jednak wyniki Szkoły Podstawowej w Bobrowicach, ponieważ były dużo niższe⁴⁵ niż średnia dla gminy i województwa. Natomiast Szkoła Podstawowa w Dychowie uzyskiwała, poza 2014 r., wyniki wyższe⁴⁶ niż przeciętna w powiecie i województwie.

Średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego w Gimnazjum w Bobrowicach w 2011 r. (część humanistyczna, matematyczno-przyrodnicza i język niemiecki) była wyższa niż przeciętne w powiecie i województwie. Natomiast poczynając od 2012 r.⁴⁷ uczniowie tego gimnazjum przeciętnie uzyskali wyniki niższe niż średnie w powiecie krośnieńskim i województwie lubuskim w zakresie:

- języka angielskiego (poziom podstawowy) w latach 2012-2015 wynoszące odpowiednio: 40%, 47%, 53%, 48%, tj. poniżej średniej dla powiatu o 14, 10, 6 i 9 punktów procentowych (p.p.) i poniżej przeciętnej uzyskanej w województwie 23, 16, 12 i 17 p.p.;
- języka polskiego w latach 2013-2015 wynoszące odpowiednio: 53%, 62%, 48%, niższe niż w powiecie o 6, 2 i 10 p.p., a w województwie o 7, 3 i 11 p.p.;
- średnich wyników w 2013 r. i 2015 r. z przyrody (55% i 41%) i matematyki (42% i 42%) niższych odpowiednio o: 2, 5, 2 i 3 p.p.

W związku z powyższym od 2012 r. Szkoła Podstawowa w Bobrowicach wprowadziła program naprawczy, a od października 2015 r. szkoły działające w ramach Zespołu w Bobrowicach przystąpiły do projektu realizowanego przez ODN w Zielonej Górze, polegającym na szkoleniu nauczycieli w obszarze efektywnego nauczania oraz wprowadzono szkolny program pt. „Wspólne odrabianie lekcji”, w ramach którego nauczyciele pomagają w odrabianiu zadań domowych. Ponadto z budżetu gminy finansowano nagrody książkowe dla najlepszych uczniów szkół podstawowych i gimnazjum, a dla najlepszego ucznia (1 absolwenta) Gimnazjum stypendium w wysokości 350 zł, od 2013 r. – 400 zł.

Zauważalne są natomiast ponadprzeciętne osiągnięcia uczniów Gimnazjum w Bobrowicach w zakresie języka niemieckiego w latach 2012-2015, wynoszące dla poziomu:

- podstawowego 76%, 85%, 74%, 66%, tj. wyższe o 18, 23, 17 i 4 p.p. niż średnia dla powiatu oraz wyższe o 18, 26, 20 i 9 p.p. niż przeciętna dla województwa;
- rozszerzonego 53%, 57%, 56%, 42%, wyższe o 19, 21, 19 i 1 p.p. niż średnia dla powiatu i wyższe o 21, 19, 21 i 7 p.p.

Wójt Gminy odnosząc się do wyników uczniów wskazał na przyczyny niepowodzeń uczniów wynikających z: dużej liczby uczniów z opiniami z poradni psychologiczno-pedagogicznej, zatajania przed szkołą przez rodziców udokumentowanych przez poradnię problemów ich dzieci, niskiej motywacji poszczególnych grup uczniów do nauki, braku pozytywnego oddziaływania środowiska rodzinnego, braku zaangażowania rodziców w proces edukacyjny lub przeciwnie – obwiniania szkoły za wszelkie niepowodzenia, wysokiej absencji – szczególnie u uczniów słabszych.

⁴⁵ Szkoła Podstawowa w Bobrowicach w 2011 r. - 59%, w 2012 r. - 39%, w 2013 r. - 50%, w 2014 r. - 48%, w 2015 r. część I - 53,00%, a część II - 63,30%.

⁴⁶ Szkoła Podstawowa w Dychowie w 2011 r. - 64%, w 2012 r. - 57%, w 2013 r. - 62%, w 2014 r. - 44%, w 2015 r. część I - 57,77%, a część II - 64,46%

⁴⁷ Egzamin składał się następujących części: historia i wiedza o społeczeństwie; język polski; matematyka; przyroda; język obcy poziom podstawowy lub język obcy poziom rozszerzony

Odnosząc się do ponadprzeciętnych wyników egzaminów z języka niemieckiego Wójt Gminy wyjaśnił, że większość uczniów wybiera język, którego „nie trzeba będzie się uczyć”, tj. język angielski, bo nie jest to język kontynuowany w gimnazjum i nie trzeba zdawać z niego poziomu rozszerzonego. Tylko nieliczni, ambitni uczniowie wybierają język niemiecki – poziom podstawowy i rozszerzony – zdając bardzo dobrze i stad wysokie wyniki egzaminu z języka niemieckiego.

(dowód: akta kontroli str. 280-286, 303-309, 839-846)

Większość wydatków w dziale 801 – *Oświata i wychowanie*⁴⁸, wynoszących w latach 2011-2014 kolejno: 4.609,2 tys. zł, 4.753,7 tys. zł, 4.775,7 tys. zł i 4.755,5 tys. zł, przeznaczono na wynagrodzenia osobowe pracowników z pochodnymi, które wyniosły odpowiednio: 3.143,5 tys. zł (68%), 3.230 tys. zł (68%), 3.403,5 tys. zł (71%) i 3.438,4 tys. zł (72%). Na wynagrodzenia nauczycieli⁴⁹ wydatkowano odpowiednio: 1.948,3 tys. zł, 2.051 tys. zł, 2.123,8 tys. zł i 2.133,7 tys. zł, co stanowiło 42%, 43%, 44% i 45% wydatków Gminy w ww. dziale klasyfikacji budżetowej. Wynagrodzenia nauczycieli były zbliżone do średnich wynagrodzeń nauczycieli określonych w art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela⁵⁰, co wynika z mechanizmu jednorazowego dodatku uzupełniającego, o którym mowa w art. 30a ust. 3 ww. ustawy. W 2015 r. na wynagrodzenia nauczycieli Gmina wydatkowała 3.456,3 tys. zł, co stanowi wzrost 61% w stosunku do roku poprzedniego. Wg wyjaśnień inspektora ds. oświaty – Agnieszki Hołownia wzrost wynagrodzeń nauczycieli w roku 2015 był spowodowany urlopami nauczycieli dla poratowania zdrowia i urlopami rodzicielskimi, wskutek których należało zatrudnić dodatkowych nauczycieli i przydzielić większą liczbę godzin ponadwymiarowych. Drugim czynnikiem, który miał wpływ na wzrost wynagrodzeń był awans zawodowy nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 85, 124, 146, 165, 287-291, 310-312, 570-573, 579)

W latach 2011-2014 na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli wydatkowano kolejno: 12,9 tys. zł, 9,1 tys. zł, 13,1 tys. zł i 16,5 tys. zł⁵¹, co stanowiło odpowiednio 99%, 51%, 68% i 85% zaplanowanych wydatków na ten cel⁵². Jednak w latach 2011 i 2012, zarówno wykonane, jak i zaplanowane wydatki na ten cel były niższe niż wynikające z art. 70a ust. 1 Karty Nauczyciela stanowiącym, że w budżetach organów prowadzących szkoły wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego - w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli.

⁴⁸ Dział 801 – *Oświata i wychowania* obejmuje w gminie wydatki na szkoły podstawowe (rozdz. 80101), przedszkola (80104), gimnazja (80110), dowożenie uczniów do szkół (80113), dokształcanie i doskonalenie nauczycieli (80146), pozostała działalność (80195).

⁴⁹ Zgodnie ze „sprawozdaniem z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli” w latach 2011–2014 w przeliczeniu na pełne etaty w Gminie średniorocznie zatrudnionych było kolejno 42,24; 40,67; 41,77 i 40,75 nauczycieli (obejmuje również nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach).

⁵⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.

⁵¹ W rozdz. 80146 – Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli wykonano wydatki w latach 2011-2014:

- 11,5 tys. zł (plan 11,5 tys. zł), w tym ZSzS w Bobrowicach 3 tys. zł (plan 3 tys. zł), ZSzS w Dychowie 8,5 tys. zł (plan 8,5 tys. zł); wydatki Przedszkola Samorządowego w Bobrowicach 1.397,28 zł (plan 1,5 tys. zł) ujęte w rozdz. 80104,
- 9.120,86 zł (plan 17,7 tys. zł), w tym ZSzS w Bobrowicach 2.316,97 zł (plan 10,7 tys. zł), Przedszkole Samorządowe w Bobrowicach 1.803,89 zł (plan 2 tys. zł), ZSzS w Dychowie 5 tys. zł (plan 5 tys. zł),
- 13.062,55 zł (plan 19,1 tys. zł), w tym ZSzS w Bobrowicach 7.741,55 zł (plan 12,1 tys. zł), Przedszkole w Bobrowicach 1.057 zł (plan 2 tys. zł), ZSzS w Dychowie 4.264 zł (plan 5 tys. zł),
- 16.513,44 zł (plan 19.526 zł), w tym ZSzS w Bobrowicach 12.353,96 zł (plan 12.526 zł), Przedszkole w Bobrowicach 990 zł (plan 2 tys. zł), ZSzS w Dychowie 3.169,48. zł (plan 5 tys. zł).

⁵² W latach 2011-2012 na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, w latach 2013-2015 – co najmniej 0,5%.

Z wyjaśnień inspektora A. Hołowni wynika, że w trakcie roku zmniejszono zaplanowane wydatki na doszkąłcanie i doskonalenie nauczycieli, a przyczyną niewykorzystania wydatków na doskonalenie nauczycieli w wysokoici określonej przepisami był brak zainteresowania przez nauczycieli doszkąłcaniem oraz tym, że nauczyciele korzystali z bezpłatnych form doskonalenia zawodowego organizowanych przez ODN w Zielonej Górze.

(dowód: akta kontroli str. 85, 95, 107111, 124-125, 130-131, 137-140, 146, 149, 157-158, 161, 165, 170, 176-180, 287-291, 310-312)

W latach 2011-2014 Gmina Bobrowice otrzymywała część oświatową subwencji ogólnej na porównywalnym poziomie, tj. 2.373,2 tys. zł, 2.482,8 tys. zł, 2.412,5 tys. zł i 2.336 tys. zł.

Subwencja oświatowa w coraz mniejszym stopniu pokrywała wydatki ponoszone przez gminę na oświatę⁵³: w 2011 r. – 71% wydatków, natomiast w 2014 r. – 66%. Pozostałą część wydatków pokrywała gmina. Wydatki te wzrosły w badanym okresie o 5%, z 3.364 tys. zł w 2011 r. do 3.542,4 tys. zł w 2014 r.⁵⁴.

Kształcenie jednego ucznia w 2014 r. kosztowało gminę 11,9 tys. zł rocznie⁵⁵ i wzrosło o 17% w stosunku do 2011 r. Zwiększenie to wynikało ze zmiany kosztów kształcenia ucznia gimnazjum o 56%: z 9,2 tys. zł do 14,3 tys. zł⁵⁶. Tendencja ta wynikała ze zmniejszającej się liczby uczniów w gimnazjum i wzrostu liczby nauczycieli, ich wynagrodzeń, przy jednoczesnej przewadze w oświacie wydatków sztywnych (np. wynagrodzeń nauczycieli).

(dowód: akta kontroli str. 80, 95-96, 123, 130, 144, 149-150, 164, 170, 579)

Gmina zapewniła wszystkim dzieciom dowóz do szkół, udzielając zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego. Wydatki na dowożenie dzieci do przedszkoli i szkół w latach 2011–2014 wzrastały i wynosiły kolejno: 144,2 tys. zł, 153,1 tys. zł, 197,3 tys. zł i 197,8 tys. zł. Koszt dowozu jednego ucznia wynosił miesięcznie 68 zł (w 2011 r.), 70 zł (w 2012 r.), 91 zł (w 2013 r. i 2014 r.). Liczba dzieci korzystających z dowożenia zmniejszyła się o 17% (204 w 2011 r., 168 w 2014 r.). Najdłuższy czas dojazdu ucznia do szkoły wynosi 40 minut.

(dowód: akta kontroli str. 95-96, 130, 149-150, 170, 292)

3.3. Realizacja zadań w zakresie pomocy społecznej

W latach 2011–2014 liczba rodzin objętych pomocą społeczną utrzymywała się na zbliżonym poziomie i wynosiła kolejno: 93, 102, 98 i 87. Liczba osób w rodzinach objętych pomocą społeczną wynosiła natomiast 267, 281, 268 i 216, a odsetek osób korzystających z pomocy społecznej w ludności ogółem Gminy stanowił 8,25%, 8,74%, 8,44% i 6,77%. Współczynnik ten był niższy od średniej dla powiatu krośnieńskiego (10,66%, 10,55% , 10,73% i 9,40%) czy województwa lubuskiego (9,37%, 9,19%, 9,55% i 8,83%). Najczęstszymi przyczynami udzielania pomocy społecznej były długotrwała lub ciężka choroba, potrzeba ochrony macierzyństwa (w tym wielodzietność), niepełnosprawność, bezrobocie i alkoholizm. Na terenie Gminy nie było organizacji pozarządowych działających w zakresie pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 381, 384, 850)

⁵³ Ujęte w rozdz. 80101- szkoły podstawowe, 80110 – gimnazja i 80146 – doszkąłcanie i doskonalenie nauczycieli.

⁵⁴ Wydatki te wyniosły w latach 2011-2014: 3.364 tys. zł, 3.458,8 tys. zł, 3.492,8 tys. zł i 3.542,4 tys. zł.

⁵⁵ W rozdz. 80101 i 80114, bez wydatków majątkowych.

⁵⁶ W kolejnych latach 2011-2014 r. wyniosły one: 9.160,36 zł, 11.343,58 zł, 13.577,21 zł i 14.313,98 zł w przeliczeniu na 1 ucznia gimnazjum.

Wydatki Gminy⁵⁷ na pomoc społeczną i inne zadania w zakresie polityki społecznej (dział 852 i 853⁵⁸) wyniosły w kolejnych z lat objętych kontrolą: 1.571,0 tys. zł, 1.823,0 tys. zł, 1.905,1 tys. zł i 1.950,8 tys. zł..

W przeliczeniu na osobę zameldowaną na terenie Gminy wydatki OPS na pomoc społeczną i inne zadania w zakresie polityki społecznej systematycznie rosły i wyniosły 485 zł, 526 zł, 547 zł i 550 zł.

(dowód: akta kontroli str. 77-184, 381-383, 852-871)

Zatrudnienie w ośrodku pomocy społecznej oraz związane z tym wydatki Gminy wzrosły w badanym okresie:

- z 4 pracowników (w tym 1 pracownik socjalny) w 2011 r. do 5 pracowników (w tym 3 pracowników socjalnych) w latach 2013 i 2014, i analogicznie
- z 184,5 tys. zł wydatków (w tym pracownik socjalny 39,4 tys. zł) do 318,5 tys. zł (w tym 152,7 tys. zł dla 3 pracowników socjalnych).

Tym samym spełniono wymóg liczby pracowników socjalnych, określony w art. 110 ust. 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵⁹.

Wydatki na zasiłki okresowe w kontrolowanym okresie zmalały z 64,7 tys. zł w 2011 r. do 49,7 tys. zł w 2014 r., tj. o 23,2% (w 2012 r. wyniosły 57,5 tys. zł i w 2013 r. – 64,9 tys. zł), a na zasiłki celowe wzrosły z 38,1 tys. zł do 51 tys. zł, tj. o 33,8% (w 2012 r. wyniosły 54,7 tys. zł i w 2013 r. – 45,7 tys. zł). Rada gminy w kontrolowanym okresie nie korzystała z możliwości podwyższenia kwot tych zasiłków (art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej).

Wydatki na świadczenie usług opiekuńczych (art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej) wzrosły z 12 tys. zł do 16,4 tys. zł tj. o 26,8% (w 2012 r. wyniosły 9 tys. zł i w 2013 r. – 10,1 tys. zł), a wydatki na odpłatność za pobyt mieszkańców w domach pomocy społecznej (art. 17 ust. 1 pkt. 16 tej ustawy) pozostała na zbliżonym poziomie – wzrost z 103,2 tys. zł w 2011 r. do 107,1 tys. zł w 2014 r. tj. o 3,6% (w 2012 r. wyniosły 95,8 tys. zł i w 2013 r. – 118,1 tys. zł).

Gmina przy realizacji zadań pomocy społecznej współpracuje od 1990 r. z Polskim Czerwonym Krzyżem (PCK) w zakresie realizacji usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania podopiecznego.

(dowód: akta kontroli str. 381-396)

Gmina Bobrowice posiadała na lata 2007-2014 uchwaloną Gminną Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych (uchwała nr VII/39/07 z 29 czerwca 2007 r.), według której do najistotniejszych zadań do realizacji zaliczono: minimalizowanie skutków ubóstwa, przeciwdziałanie i zwalczanie bezrobocia, integracja osób niepełnosprawnych i starszych ze środowiskiem lokalnym, przeciwdziałanie zjawiskom negatywnie oddziałującym na rodzinę, zapobieganie i minimalizowanie skutków problemów alkoholowych, polityka prorodzinna.

W zakresie jej realizacji Gmina, poprzez GOPS podjęła działania m.in. dotyczące porozumienia z PUP Krosno Odrzańskie w zakresie współpracy w zakresie aktywizacji bezrobotnych – w ramach projektu w latach 2011-2014 zaktywizowano 47 osób. W ramach programów⁶⁰ MPiPS w latach 2011-2015 GOPS łącznie w trzech edycjach wyremontował 21 mieszkań komunalnych, a 18 osób uzyskało przygotowanie do rozpoczęcia prac przy remontach (w tym osoby niepełnosprawne i

⁵⁷ Z tego wydatki OPS wyniosły w latach 2011-2014 – 1.568,8 tys. zł, 1.689,9 tys. zł, 1.735,6 tys. zł, 1.752,8 tys. zł

⁵⁸ W latach 2011-2014 w dziale 853 – pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej Gmina realizowała projekt w ramach POKL działanie 7.1. Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji (współfinansowany z EFS) i w latach 2013-2014 w ramach POKL działanie 9.1. Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych

⁵⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

⁶⁰ Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu oraz Gminne Programy Aktywizacji Społeczno-Zawodowej na rzecz Budownictwa Społecznego

z problemem alkoholowym). Ponadto od 2013 r. GOPS zatrudnił asystenta rodziny, w związku z czym w 2013 r. – 11 rodzin a w 2014 r. – 15 rodzin objętych zostało pomocą asystenta.

We współpracy GOPS z Gminną Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych corocznie organizowane były kolonie profilaktyczne dla młodzieży szkolnej (w okresie 2011-2014 łącznie 69 dzieci) oraz organizowane są programy profilaktyczne w szkołach, a ponadto w okresie 2011-2014 funkcjonowały 2 świetlice wsparcia dziennego dla dzieci z rodzin z problemem alkoholowym (28 miejsc w 2014 r.)

(dowód: akta kontroli str. 397-439)

3.4. Realizacja zadań w zakresie opieki zdrowotnej

Zgodnie z art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁶¹ oraz art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁶², w Gminie Bobrowice corocznie opracowano projekty gminnych programów przeciwdziałania narkomanii oraz profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, które zostały uchwalone przez Radę Gminy.

W latach 2011-2012 przeznaczyła dochody z opłat za zezwolenia na wydatki stosownie do art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi stanowiącego (wydatki przewyższyły dochody o 6.124,87 zł i 1.465,51 zł), natomiast w latach 2013-2014 dochody z opłat były wyższe od wydatków na przeciwdziałanie narkomanii i alkoholizmowi o odpowiednio 5.513,74 zł i 4.470,64 zł.

W powyższej kwestii Wójt wyjaśnił, że niewykorzystane środki w latach 2013-2014 sukcesywnie przeznaczane były na rok kolejny, na realizację gminnych programów profilaktycznych, a we wskazanych okresach nie było zapotrzebowania na większą ilość programów i działań profilaktycznych, środki niewykorzystane nie były zaś przeznaczane na inne cele, a samorząd z pozostałych z lat ubiegłych środków zaplanował budowę siłowni zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 473-513, 576)

W latach 2011-2014 w zakresie nieobowiązkowych profilaktycznych programów zdrowotnych dla mieszkańców Gminy sfinansowano ze środków własnych szczepienia ochronne przeciwko rakowi szyjki macicy (HPV) dla uczennic (w wieku 14-16 lat w kolejnych latach: 19, 24, 9, 18, łącznie 70) oraz badania mammograficzne (dla kobiet w wieku 50-69 w kolejnych latach: 50, 60, 57, 46, łącznie 213). Wydatki na powyższe działania⁶³ wyniosły odpowiednio w kolejnych latach: 4.387,50 zł, 5.100,00 zł, 1.863,00 zł i 4.050,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 514-569, 872)

W zakresie realizacji przez Gminę polityki prorodzinnej (art. 7 ust. 1 pkt. 16 ustawy o samorządzie gminnym), w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej Wójt wyjaśnił m.in., że Gmina za pośrednictwem GOPS udzielała niezbędnej pomocy w miarę zgłaszanych potrzeb w zakresie wspierania rodziny, natomiast kobietom ciężarnym zapewniona jest bieżąca opieka socjalna, porady prawne udzielane są w każdy poniedziałek w Urzędzie Gminy, a opiekę medyczną zapewnia NZOZ.

(dowód: akta kontroli str. 576)

⁶¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.

⁶² Dz. U. z 2015 r., poz. 1286.

⁶³ Badania mammograficzne odbywały się nieodpłatnie.

3.5. Realizacja zadań w zakresie kultury i dziedzictwa narodowego

Na terenie Gminy funkcjonuje Gminna Biblioteka Publiczna w Bobrowicach oraz jej filia w Dychowie. W okresie objętym kontrolą, zmalała o 8,06% ilość aktywnych czytelników z 608 w 2011 r. do 559 do 2014 r. (w latach 2012-2013 odpowiednio 575 i 565), natomiast wzrosła o 7,9% ilość woluminów księgozbioru z 19.935 do 21.644. Odsetek czytelników w Gminie systematycznie malał i wynosił 18,87% w 2011 r. a 17,63% w 2014 r. (w latach 2012-2013 odpowiednio 17,89% i 17,83%).

Dostęp do Internetu zapewniony został poprzez prowadzenie trzech stanowisk przy czym liczba korzystających w kolejnych latach wynosiła: 2259, 2250, 2910 i 1897.

(dowód: akta kontroli str. 313-315)

Liczba zrealizowanych przedsięwzięć (spotkania autorskie konkursy, teatryki, wystawy) zmalała z 61 w 2011 r. do 47 w 2014 r. i odpowiednio liczba uczestników z 910 do 628 (w latach 2012-2013 odpowiednio 72 i 69 oraz 968 i 928). Godziny pracy bibliotek umożliwiały w całym okresie korzystanie z niej różnym grupom mieszkańców, zarówno młodzieży, pracującym, jak i emerytom. Systematycznie skraca się czas pracy biblioteki w godzinach popołudniowych, tj. po godzinie 15). Filia biblioteki niezmiennie w okresie 2011-2014 pracowała 8 godzin w tygodniu w godzinach popołudniowych, zaś biblioteka pracowała od poniedziałku do piątku (jeszcze w 2011 r. także w sobotę) przez 15 godzin popołudniowych do końca 2013 r., zaś w 2014 r. – 12,5 godziny.

Wydatki Gminy w kontrolowanym okresie w rozdziale 92116 – Biblioteki nieznacznie zmalały natomiast wzrósł w wydatkach udział wynagrodzeń, i tak wydatki z 144.360,87 zł w 2011 r. (w tym wynagrodzenia z pochodnymi 92.434,62 zł, tj. 64%) zmalały do 136.394,67 zł w 2014 r. (w tym wynagrodzenia z pochodnymi 95.752,34 zł, tj. 70,2%). Wydatki łącznie w skontrolowanym okresie wyniosły 534,3 tys. zł i w przeliczeniu na jednego mieszkańca utrzymywały się na stabilnym poziomie, przy ilości mieszkańców 3235 w 2011 r. i 3190 w 2014 r. wynosząc 44,62 zł w 2011 r. i 42,76 zł w 2014 r. (tj. o 4,2% mniej).

Na zwiększenie zasobów księgozbioru wydano łącznie w skontrolowanym okresie 58,2 tys. zł⁶⁴, tj. 10,9% wydatków (zakup 2.739 nowości wydawniczych). Na prenumeratę czasopism wydatki wzrosły z 2.668,53 zł (2011 r.) do 2.965,59zł (2014 r.), a łącznie w okresie kontrolowanym wyniosły 11.581,18 zł, tj. 2,2% wydatków.

Środki pozyskiwane przez bibliotekę z zewnętrznych źródeł pochodziły z: WiMBP w Zielonej Górze (w latach 2011-2013 na Dyskusyjny Klub Książki – łącznie 0,6 tys. zł), Fundacji Orange – „Orange dla bibliotek” – 5,2 tys. zł w okresie 2011-2014, Programu Biblioteki Narodowej na zakup nowości wydawniczych łącznie 17,7 tys. zł w kontrolowanym okresie na zakup 917 woluminów.

(dowód: akta kontroli str. 313-380)

3.6. Realizacja wybranych zadań z zakresu administracji rządowej

W 2004 r. zlikwidowano Urząd Stanu Cywilnego (USC) w Bobrowicach, a zadania zostały przekazane USC w Krośnie Odrzańskim⁶⁵. Gmina wykonywała natomiast zadania z zakresu ewidencji ludności i działalności gospodarczej. W 2014 r. wydano 426 dowodów osobistych (od 2011 r. – 139, 216, 284), 6 decyzji meldunkowych

⁶⁴W kolejnych latach z tendencją malejącą: 15 tys. zł, 16 tys. zł, 13,4 tys. zł i 13,8 tys. zł.

⁶⁵ Na podstawie rozporządzenia nr 138 Wojewody Lubuskiego z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie zmiany właściwości miejscowej Urzędu Stanu Cywilnego w Bobrowicach, wydanego na podstawie wówczas obowiązującego art. 5a ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2011, Nr 212, poz. 1264 ze zm.). Krosno Odrzańskie jest oddalone od Bobrowic o 19 km.

(od 2011 r. – 3, 2, 4) oraz zarejestrowano 25 działalności gospodarczych (od 2011 r. – 30, 35, 30). Dostępność tych usług dla obywateli nie jest ograniczana - urzędnik zajmujący się wydawaniem dowodów osobistych i rejestracją działalności gospodarczej załatwia sprawy „na bieżąco”, bez zbędnego oczekiwania, w godzinach pracy urzędu (8 godzin dziennie, za wyjątkiem jednego dnia, w którym czas pracy jest skrócony o godzinę w związku z koniecznością odbioru dowodów osobistych z Komendy Powiatowej w Krośnie Odrzańskim). Wydatki na realizację ww. zadań w przeliczeniu na jednego mieszkańca nie ulegały większym zmianom i wyniosły odpowiednio: 13,93 zł, 12,42 zł, 12,06 zł i 14,35 zł.

(dowód: akta kontroli str. 7-12, 293-297)

3.7. Koszty funkcjonowania urzędu

Wydatki na utrzymanie Urzędu w latach 2011–2014 wzrastały i wyniosły kolejno: 1.423,4 tys. zł, 1.429,6 tys. zł, 1.507,5 tys. zł i 1.655,9 tys. zł. Poniesiono je głównie na wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 1.096,5 tys. zł (77% wydatków na utrzymanie Urzędu), 1.077,8 tys. zł (75%), 1.159,9 tys. zł (77%) i 1.220,6 tys. zł (74%). W 2013 r. wynagrodzenia wzrosły o 8% w stosunku do roku poprzedniego, jednak analizując wzrost wynagrodzeń urzędników w całym badanym okresie lat 2011-2014, należy odnotować, że był on porównywalny do wielkości inflacji odnotowanej w tym okresie.

Wydatki majątkowe Urzędu wystąpiły w latach 2012-2014 i wyniosły odpowiednio 2,9 tys. zł, 4,4 tys. zł i 15 tys. zł; ww. dotyczyły zakupu klimatyzatora do serwerowni, programu płacowego i zakupu sprzętu komputerowego.

W przeliczeniu na mieszkańca Gminy, koszty utrzymania Urzędu wyniosły w kolejnych z analizowanych latach: 440 zł, 445 zł, 475 zł i 519 zł, w tym koszty zatrudnienia pracowników – 339 zł, 335 zł, 365 zł i 383 zł.

Wzrostowi kosztów utrzymania Urzędu towarzyszył jednocześnie wzrost spraw załatwianych w Urzędzie, przykładowo: w zakresie decyzji z postępowaniach podatkowych z 1330 w 2011 r. do 1348 w 2014 r., bądź uchwał i zarządzeń przygotowywanych w Urzędzie z 180 w 2011 r. do 196 w 2014 r.

Koszty obsługi Rady Gminy (bez wypłaconych diet) zmniejszyły się w stosunku do 2011 r. i wyniosły w latach 2011–2014: 13,6 tys. zł, 6,3 tys. zł, 6,0 tys. zł i 9,7 tys. zł (4,20 zł, 1,95 zł, 1,89 zł i 3,03 zł w przeliczeniu na mieszkańca Gminy).

(dowód: akta kontroli str. 31, 33, 36, 77-184, 770-771)

3.8. Infrastruktura sportowa i turystyczna

Na terenie Gminy stosownie do art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie⁶⁶ oraz art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶⁷, realizowane były zadania na rzecz stworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu i uprawiania turystyki.

Gmina zrealizowała zaplanowane przedsięwzięcia w zakresie infrastruktury sportowej i turystycznej. W kontrolowanym okresie największy wydatek w wysokości 3.491,9 tys. zł został poniesiony na budowę w latach 2012-2014 hali widowiskowo-sportowej. Ponadto Gmina dokonała modernizacji stadionu i boisk do piłki nożnej – łącznie w latach 2011-2014 kwota 598,1 tys. zł, wybudowano boiska do piłki siatkowej - 40,7 tys. zł, siłownię – 14,5 tys. zł oraz boiska do siatkówki plażowej - 9,3 tys. zł.

⁶⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 176.

⁶⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.

Na terenie gminy funkcjonują dostępne dla mieszkańców dwie sale gimnastyczne i hala widowiskowo-sportowa, stadion, a także infrastruktura do gier zespołowych: 8 boisk do piłki nożnej, boisko wielofunkcyjne, 4 boiska do piłki siatkowej plażowej, 3 do piłki siatkowej oraz 5 siłowni na świeżym powietrzu, z czego w okresie objętym kontrolą powstały nowo wybudowane: hala, 3 siłownie, 4 boiska do siatkówki plażowej i 2 boiska do piłki siatkowej, natomiast zostały modernizowane stadion i 3 boiska do piłki nożnej.

(dowód: akta kontroli str. 449-472, 847-849)

3.9. Cmentarze gminne

Na terenie Gminy funkcjonowały 3 cmentarze komunalne (w m. Bobrowice, Janiszowice, Bronków), na które w okresie objętym kontrolą poniesiono następujące wydatki: w 2011 r. – 59,8 tys. zł, w 2012 r. – 59,7 tys. zł, w 2013 r. – 69,0 tys. zł, a w 2014 r. – 124,2 tys. zł w związku z budową m.in. parkingu wraz z chodnikami na cmentarzu w Janiszowicach oraz wykonaniem alejek cmentarnych w Bobrowicach.

Dochody uzyskiwane przez Gminę z prowadzenia cmentarzy komunalnych wносиły rocznie od 11 tys. zł w 2011 r. przez 17,8 tys. zł i 21,8 tys. zł w kolejnych latach do 17,1 tys. zł w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 440-448)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Stosownie do § 6 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Budownictwa w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ustala niezbędne przychody dla potrzeb obliczenia taryfowych cen i stawek opłat planowanych na rok obowiązywania taryf, uwzględniając w szczególności koszty eksploatacji i utrzymania, w tym: amortyzację lub odpisy umorzeniowe.

W kolejnych latach Gmina kalkulując taryfy za opłaty nie uwzględniała odpisów amortyzacyjnych, które wynosiły łącznie: w 2011 r.: 448.278,66 zł, w tym sieć wodociągowa 303.341,46 zł i sieć kanalizacyjna 144.937,20 zł, w 2012 r. - 458.191,46 zł w tym sieć wodociągowa 310.035,86 zł i sieć kanalizacyjna 148.155,60 zł, w 2013 r. - 691.057,08 zł w tym sieć wodociągowa 542.901,48 zł i sieć kanalizacyjna 148.155,60 zł, w 2014 r. - 709.266,00 zł w tym sieć wodociągowa 560.893,20 zł i sieć kanalizacyjna 148.372,80 zł. Tym samym naruszono powołany powyżej § 6 pkt 1 lit. a ww. rozporządzenia.

Wskutek nieuwzględnienia amortyzacji taryfy za wodę i ścieki były przygotowane nierzetelnie, gdyż stawki opłat zostały skalkulowane w oparciu o koszty znacznie niższe niż faktyczne. Wójt Gminy wyjaśnił, że nieuwzględnienie kosztów amortyzacji w okresie 2011-2014 spowodowane było zleceniem opracowania załącznika do wniosku o zatwierdzenie taryfy osobie spoza Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 576, 583-610)

2. Nierzetelnie prowadzono ewidencję dróg (książki dróg) i sporządzono sprawozdania składane do GDDKiA „formularz danych o sieci dróg publicznych poza granicami administracyjnymi miast”. Długość publicznych dróg gminnych na terenie Gminy Bobrowice wyniosła 20,96 km, natomiast wg:

- książek dróg wynosiła 27,6 km, z tego 22 km stanowiły drogi gruntowe naturalne, 2,5 km – o nawierzchni bitumicznej, a 2,9 km – z kostki, i
- sprawozdania „formularz danych o sieci dróg publicznych poza granicami administracyjnymi miast” - 28 km dróg gminnych o nawierzchni gruntowej.

Z wyjaśnień inspektora ds. budownictwa wynika, że w książkach dróg i w sprawozdaniu długość podawana była zgodna z wykazem dróg gminnych, a te są długościami podawanymi dla całego odcinka drogi, nawet gdy wykraczają poza gminę Bobrowice. Dane podawane w sprawozdaniach do GDDKiA była powielane od lat stąd też możliwe nieścisłości. Ponadto w książce obiektu dotyczącej drogi nr 000304F zmierzono i opisano drogę powiatową nr 1134F, a nie gminną o numerze 000304F.

(dowód: akta kontroli str. 46, 197-237)

3. Nie dokonano aktualizacji wykazu publicznych dróg gminnych, wyodrębniając z dróg gminnych publiczne i wewnętrzne, pomimo, że z gminnymi drogami publicznymi wiąże się obowiązek przeprowadzenia kontroli stanu technicznego sprawności odcinka drogi oraz kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej gminnych dróg publicznych (nierealizowany przez Gminę).

Gmina od 1.08.2005 r. nie dokonała żadnej kontroli stanu technicznego sprawności odcinka drogi oraz kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej dróg (art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 1, 3 i 3a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶⁸), w szczególności w odniesieniu do odcinków dróg innych niż o nawierzchni gruntowej. Zgodnie z wyjaśnieniami inspektora ds. budownictwa drogi te nigdy nie spełniały i nie spełniają obecnie warunków techniczno-użytkowych dróg publicznych w rozumieniu art. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych. Nie stanowią one także budowli w świetle przepisów ustawy Prawo budowlane [...] Przedmiotowe drogi gruntowe oznaczone w ewidencji gruntów symbolem „dr” są terenem przeznaczonym do komunikacji, który spełnia przesłanki do zakwalifikowania ich do dróg wewnętrznych w rozumieniu art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Drogi te nie posiadają żadnych obiektów inżynierskich, urządzeń oaz instalacji. Dlaczego zaliczono je w latach 80-tych do dróg publicznych nie wiadomo.

(dowód: akta kontroli str. 46-47, 197-234, 234, 239, 833-837)

Pomimo powołanych powyżej okoliczności nie podjęto żadnych działań zmierzających do aktualizacji Wykazu dróg gminnych, zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2, art. 8 ust. 1 i art. 10 ustawy o drogach publicznych. Podkreślić należy, że zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych następuje w przypadku spełnienia przez nią przesłanek określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych i nie jest uzależnione od spełnienia warunków technicznych⁶⁹ określonych w rozporządzeniu z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁷⁰. Jednocześnie organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest rada gminy.

Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że spośród dróg publicznych tylko jedna spełnia wymagane kryteria, pozostałe drogi są drogami gruntowymi i nie spełniają żadnych wymaganych kryteriów. Wójt dodał, że Gmina wstrzymuje się z aktualizacją wykazu z uwagi na zmienne kryteria dofinansowania remontów dróg – wcześniej było to możliwe w odniesieniu do dróg wewnętrznych, obecnie tylko do publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 46-47, 250-253)

4. Wydatki dotyczące dróg wewnętrznych wykonane w łącznej wysokości 1.952.953,22 zł zostały nieprawidłowo sklasyfikowane – ww. zostały wykazane w rozdz. 60016 - Drogi publiczne gminne⁷¹, w tym ujęto podatek od nieruchomości od tych dróg w łącznej wysokości 496.108 zł, zamiast w rozdz.

⁶⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

⁶⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 1 października 2009 r. (II SA/Bk 297/09).

⁷⁰ Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.

⁷¹ W 2011 r. - 176.321,86 zł, w 2012 r. - 349.416,45 zł, w 2013 r. - 515.307,01 zł i w 2014 r. - 911.907,90 zł

60017 – *Drogi wewnętrzne*. Tym samym naruszono zasady klasyfikacji wydatków publicznych określone w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁷². Przyczyną nieprawidłowości, wg Skarbnika Gminy było niedopatrzenie, zwyczajowo wszystkie wydatki dotyczące dróg były klasyfikowane jako drogi publiczne gminne, bez podziału na „drogi wewnętrzne”.

(dowód: akta kontroli str. 93, 129, 148-149, 169, 255-258)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą Gmina na ogół na poziomie wyższym od średniej w powiecie krośnieńskim realizowała poddane analizie zadania dotyczące zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty, w szczególności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i infrastruktury sportowej. Nieprawidłowości dotyczyły rzetelności ustalenia taryfy na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków oraz wykazu dróg publicznych, ich ewidencji, przeglądów i ujmowania wydatków w sprawozdawczości.

4. Finanse Gminy

4.1. Uzyskiwane przez Gminę dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011–2014 dochody Gminy Bobrowice wyniosły: 10.993,3 tys. zł, 16.189,7 tys. zł, 15.630,0 tys. zł, 15.050,5 tys. zł. W okresie tym nastąpił wzrost o 37%, największy wzrost w stosunku do roku poprzedniego wystąpił w 2012 r. i wyniósł 47%.

Dochody bieżące w tym okresie wynosiły odpowiednio: 10.428,7 tys. zł, 14.319,5 tys. zł, 14.082,9 tys. zł i 14.385,0 tys. zł. Udział tej kategorii dochodów w dochodach ogółem w 2011 r. i 2014 r. wyniósł: 95%-96%. W 2012 i 2013 r. obniżył się on do 88% i 90%, z powodu wzrostu dochodów majątkowych związanych przede wszystkim z wpływem środków z UE dotyczących rozliczenia II etapu budowy ASUW i sieci wodociągowej z przyłączami dla miejscowości Bobrowice, Barłogi, Chojnowo, Żarków, Kukadło, Tarnawa Krośnieńska⁷³ oraz refundacji poniesionych wydatków ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej na budowę hali sportowej przy ZSS w Bobrowicach⁷⁴

(dowód: akta kontroli str. 77-184)

1. W okresie objętym badaniem Gmina Bobrowice realizowała coraz wyższe dochody własne, które w kolejnych latach wyniosły: 6.764,1 tys. zł, 10.183,9 tys. zł, 10.123,5 tys. zł i 10.262 tys. zł. Równocześnie systematycznie rósł udział dochodów własnych w dochodach ogółem (z 62% do 63%, 65% i 68%).

Gmina Bobrowice w latach 2012 -2014 zajmowała pierwsze miejsce wśród 83 gmin województwa lubuskiego w kategorii dochodów własnych przypadających na jednego mieszkańca⁷⁵, a te przesadzają o stopniu samodzielności jst. W konsekwencji, w ramach mechanizmu wyrównawczego (tzw. „janosikowe”) gmina w kolejnych latach badanego okresu wpłaciła do budżetu państwa: 192.194 zł, 143.019 zł, 71.066 zł, 723.214 zł.

(dowód: akta kontroli str. 77-184, 772-775)

⁷² Dz.U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.

⁷³ 1.813,5 tys. zł w 2012 r.

⁷⁴ 1.037,2 tys. zł w 2013 r.

⁷⁵ Wraz z miastami na prawach powiatu, w 2011 r. Gmina zajmowała 6 miejsce na 83.

Podstawowe dochody podatkowe⁷⁶ wyniosły w badanym okresie: 5.748,0 tys. zł, 8.702 tys. zł, 8.803,2 tys. zł i 9.009,8 tys. zł.

Podstawowym źródłem dochodów własnych były dochody z tytułu podatków i opłat, stanowiące w latach 2011–2014: 4.661,5 tys. zł, 7.340,5 tys. zł, 7.479,8 tys. zł i 7.426,6 tys. zł, tj. kolejno: 62%, 63%, 65% i 68% dochodów ogółem.

Wzrost wpływów podatkowych, zauważalny zwłaszcza w 2012 r., spowodowany był przede wszystkim zwiększeniem dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, które w analizowanym okresie wynosiły odpowiednio: 4.004,3 tys. zł (stanowiąc 36% dochodów ogółem), 6.554 tys. zł (40%), 6.748,3 tys. zł (43%) i 6.732,5 tys. zł (45%). Większość dochodów z tego tytułu uzyskiwana była od jednego podatnika w związku z lokalizacją na terenie gminy elektrowni wodnej w Dychowie, a ich wzrost w 2012 r. spowodowany był zwiększeniem podstawy opodatkowania wynikającej z przeprowadzonej modernizacji zbiornika.

Drugą co do wielkości grupę dochodów podatkowych Gminy były udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych. Wpływy z tego tytułu w latach 2011–2014 wzrosły z 1.169,4 tys. zł do 1.775,5 tys. zł⁷⁷, stanowiąc w tym okresie od 9% do 12% dochodów ogółem.

W latach 2011–2014 wpływy z podatku rolnego, leśnego i od środków transportowych wyniosły odpowiednio: 423,5 tys. zł, 531,8 tys. zł, 568 tys. zł i 529,1 tys. zł (tj. 3-4% dochodów budżetowych).

Wpływ na wysokość zrealizowanych dochodów podatkowych miały przede wszystkim stosowane w Gminie stawki podatków lokalnych. Gmina w niewielkim zakresie udzielała zwolnień oraz umorzeń zaległości podatkowych, które wyniosły 3,7 tys. zł, 4,1 tys. zł, 10,5 tys. zł i 6,8 tys. zł, co stanowiło kolejno do 0,1% dochodów zrealizowanych w tych latach.

Skutki zastosowania przewidzianych przepisami prawa obniżek górnych stawek podatków wyniosły w kolejnych latach: 796,9 tys. zł, 1.177,3 tys. zł, 1.317,3 tys. zł i 1.380,2 tys. zł. W wyniku ich zastosowania potencjalne dochody Gminy zostały zmniejszone w latach 2011–2014, tj. odpowiednio o 14-15% dochodów zrealizowanych. Rada Gminy w okresie objętym kontrolą obniżyła stawki podatków od nieruchomości i od środków transportowych oraz średnie ceny skupu żyta, stanowiące podstawę opodatkowania podatkiem rolnym (nie obniżano natomiast górnych stawek podatku leśnego). I tak:

- średnia cena skupu żyta, stanowiąca podstawę opodatkowania podatkiem rolnym, w latach 2012-2014 r. ustalona została⁷⁸ na 58 zł, 65 zł i 67 zł (kwota ta odpowiadała w kolejnych z tych lat 78,2%, 85,7% i 96,7% ceny maksymalnej); dochody w tych latach były potencjalnie mniejsze odpowiednio o: 48 tys. zł, 32,3 tys. zł i 6,8 tys. zł;
- w przypadku podatku od nieruchomości obniżenie stawek podatkowych (np. stawka podatku od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków) w 2011r. wynosiła⁷⁹ 0,60 zł, a od 2012 r. - 0,80 zł. Stawki te stanowiły zatem 75%, 95%, 90%, 90% górnych stawek kwotowych). W wyniku

⁷⁶ Do których zalicza się udziały w PIT i CIT, podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, podatek dochodowy opłacany w formie karty podatkowej, podatek od czynności cywilnoprawnych, wpływy z opłaty skarbowej, z opłaty eksploatacyjnej

⁷⁷ Udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych w latach 2011–2014 wyniosły: 1.169,4 tys. zł, 1.482,7 tys. zł, 1.411,9 tys. zł oraz 1.775,5 tys. zł

⁷⁸ W 2012 r. – Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2011 Nr 132, poz. 2520; w 2013 r. – Dz. Urz. Woj. Lubuskiego 2012 r., poz. 2410; w 2014 r. – Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2013 r., poz. 2660.

⁷⁹ W 2011 r. Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2010 r., Nr 4, poz. 46 ze zm., W 2012-2015 r. – Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2011 r., Nr .132, poz.2518

- obniżenia zmniejszono potencjalne dochody w analizowanym okresie odpowiednio o 756,3 tys. zł, 1.092,5 tys. zł, 1.247,2 tys. zł i 1.337 tys. zł,
- obniżenie stawek podatku od środków transportowych uszczupliło potencjalne dochody w tych latach o kolejno o 40,6 tys. zł, 36,8 tys. zł, 37,7 tys. zł i 36,4 tys. zł.

Zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych od osób prawnych na koniec poszczególnych lat okresu objętego kontrolą wzrastały i wynosiły odpowiednio: 560,1 tys. zł, 609,7 tys. zł, 666,8 tys. zł i 667 tys. zł, tj. o 19% w tym okresie, przy wzroście dochodów wykonanych wynoszącym 70% (z 4.032,6 tys. zł, do 6.853,6 tys. zł). Wzrost ten był spowodowany przede wszystkim zaległościami jednego podatnika, który posiada dużą powierzchnię gruntów i budynków. Działania windykacyjne prowadzone przez Gminę Bobrowice w odniesieniu do tego podatnika nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

Natomiast zaległości od osób fizycznych zmniejszyły się z 71,8 tys. zł do 65,1 tys. zł, przy równoczesnym wzroście dochodów z tego tytułu o 19% (z 465,6 tys. zł do 474,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 77-184, 772-809, 838)

2. Dotacje stanowiły drugą co do wielkości grupę dochodów Gminy w latach 2012 i 2013 oraz trzecią w 2011 i 2014 roku. Ich wysokość w 2014 r. wzrosła w stosunku do 2011 r. i wynosiła odpowiednio: 1.856 tys. zł, 3.485,4 tys. zł (22%), 3.094 tys. zł (20%) i 2.374,5 tys. zł (16%), jednak w związku z relatywnie wyższym wzrostem dochodów własnych w całości dochodów realizowanych przez gminę udział tego rodzaju dochodów wyniósł w 2011 r. i 2014 r. 16% - 17% dochodów, a w latach 2012 r. i 2013 r. – 20-22%.

W badanym okresie, za wyjątkiem 2013 r., największy udział w dotacjach stanowiły dotacje bieżące z budżetu państwa na zadania własne i zadania zlecone, a ich udział w dochodach gminy wynosił: 13%, 9%, 10% i 11%.

Natomiast dotacje na realizację inwestycji stanowiły odpowiednio: 4%, 11%, 10% i 4% dochodów ogółem. W badanym okresie Gmina otrzymała dotacje na m.in. następujące zadania:

- w 2011 r. : remont świetlicy w Bronkowie (359,6 tys. zł), I etap budowy ASUW i sieci wodociągowej dla m. Bobrowice, Barłogi, Chojnowo, Żarków, Kukadło i Tarnawa Krośnieńska 2010-2012 (120,3 tys. zł);
- w 2012 r.: II etap budowy ASUW i sieci wodociągowej dla m. Bobrowice, Barłogi, Chojnowo, Żarków, Kukadło i Tarnawa Krośnieńska 2010-2012 (1.813,5 tys. zł),
- w 2013 r.: budowa hali widowiskowo-sportowej w Bobrowicach (1.037 tys. zł), budowa świetlicy wiejskiej w Chojnowie (177,4 tys. zł) i świetlicy wiejskiej w Dachowie (71 tys. zł), modernizacja ASUW w Przychowie (112,7 tys. zł),
- w 2014 r.: budowa sieci wodociągowej dla m. Brzezinka i szatni na boisku w Dychowie (296,3 tys. zł), budowa wiat rekreacyjnych w Bobrowicach i Dębach (51,8 tys. zł), z PO RYBY zaliczka na przebudowę pomieszczenia w świetlicy Welmice na pomieszczenia sanitarne (36 tys. zł) i na oświetlenie boiska treningowego w Bobrowicach (21 tys. zł), budowa hali widowiskowo-sportowej w Bobrowicach (94,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 78-80, 122-125, 143-144, 163-164, 772-775)

3. Wysokość otrzymywanej subwencji oświatowej w analizowanym okresie pozostawała praktycznie na stałym poziomie i wyniosła: 2.373,2 tys. zł, 2.482,8 tys. zł, 2.412,5 tys. zł oraz 2.336 tys. zł (od 15% do 22%). W latach 2012 i 2014 Gmina otrzymała też część uzupełniającą i środki z rezerwy subwencji ogólnej w wysokości odpowiednio 37,6 tys. zł i 77,9 tys. zł. Gmina w związku z wysokim wskaźnikiem dochodów podatkowych na jednego mieszkańca nie

otrzymywała części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej, dokonywała natomiast wpłat do budżetu państwa w ramach mechanizmu wyrównawczego: 192,2 tys. zł, 143 tys. zł, 71,1 tys. zł oraz 723, 2 tys. zł. W toku kontroli stwierdzono jednak, że w związku z nieopodatkowaniem mienia gminnego podatkiem od nieruchomości w 2011 r. i nierzetelnym sporządzeniem deklaracji na podatek od nieruchomości w latach 2012-2015 podstawowe dochody podatkowe stanowiące podstawę do wyliczenia kwoty wpłat zostały zaniżone.

(dowód: akta kontroli str. 78-80, 122-125, 143-144, 163-164, 784-789)

4. O dobrej sytuacji finansowej gminy świadczy również poziom osiągniętej nadwyżki operacyjnej (dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi). W latach 2011–2014 Gmina wypracowywała nadwyżkę operacyjną w wysokości odpowiednio: 442,2 tys. zł, 3.536,5 tys. zł, 3.019,2 tys. zł oraz 2.485,9 tys. zł, której udział w dochodach Gminy w kolejnych latach wynosił 4%, 22%, 19% i 17%. Kwota nadwyżki przypadająca na jednego mieszkańca wynosiła kolejno 136,68 zł, 1.100,01 zł, 951,22 zł i 779,29 zł.

(dowód: akta kontroli str. 773)

4.2. Poniesione przez gminę wydatki budżetowe

W latach 2011–2014 wydatki Gminy wyniosły kolejno 12.749,5 tys. zł, 13.242,7 tys. zł, 14.312,2 tys. zł i 15.788 tys. zł. W kolejnych latach wydatki wzrastały o 4%, 8% i 10% w stosunku do roku poprzedniego.

1. Wydatki bieżące Gminy w analizowanym okresie rosły i wynosiły kolejno: 9.986,5 tys. zł, 10.783 tys. zł, 11.063,7 tys. zł i 11.899,1 tys. zł. Ich udział w wydatkach Gminy w 2014 r. uległ nieznacznemu zmniejszeniu w stosunku do 2011 r. i wynosił w badanym okresie odpowiednio 78%, 81%, 77% i 75%.

Wydatki bieżące przeznaczano przede wszystkim na wydatki jednostek budżetowych, które wyniosły w badanym okresie odpowiednio: 9.986,5 tys. zł, 8.747,1 tys. zł, 9.175,3 tys. zł i 10.046,9 tys. zł, z tego ponad połowę stanowiły wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane (4.816,8 tys. zł, 4.917 tys. zł, 5.315,6 tys. zł i 5.578,5 tys. zł). Ww. kategorii wydatków nie wzrastały w badanym okresie o więcej niż 10% rok do roku. Wskaźnik obciążenia wydatków bieżących wynagrodzeniami wynosił odpowiednio: 38%, 46%, 48%, 47%. Kolejną istotną grupą wydatków były świadczenia na rzecz osób fizycznych udzielane z budżetu gminy, które wyniosły 1.399,8 tys. zł, 1.462 tys. zł, 1.416,6 tys. zł i 1.396,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 773, 810)

2. Wydatki majątkowe wzrosły w badanym okresie o 40% i wyniosły w kolejnych latach: 2.763 tys. zł, 2.459,7 tys. zł, 3.248,5 tys. zł i 3.888,9 tys. zł. Stanowiły je wyłącznie inwestycje i zakupy inwestycyjne. Wydatki te rosły szybciej niż wydatki bieżące, zatem ich udział w wydatkach ogółem w latach objętych kontrolą wzrósł i wyniósł: 22%, 19%, 23% i 25%.

Wydatki majątkowe finansowane ze środków UE w okresie objętym kontrolą zmalały z 1.344,8 tys. zł w 2011 r. do 681,6 tys. zł. Związane to było z tym, że Gmina wykorzystywała również środki z innych źródeł np. z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.

(dowód: akta kontroli str. 809)

3. Wydatki Gminy na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (dział 900) wyniosły w latach 2011–2014 kolejno: 706,8 tys. zł, 854, tys. zł, 731,5 tys. zł i 668,2 tys. zł, z tego przeznaczono na:

- gospodarkę ściekową (rozdział 90001, ujmowano w nim tylko wydatki bieżące), tj. 65%, 57%, 46%, 48% wydatków w tym dziale;
- gospodarkę odpadami (rozdział 90002) – odpowiednio 2%, 3%, 14%, 1%,

– na oświetlenie ulic, placów i dróg (rozdział 90015) - 32%, 40%, 33%, 42%.

W latach 2011–2014 na wykonywanie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (wydatki majątkowe ujmowano w rozdziale 01010) wykorzystano odpowiednio w wysokości 1851,6 tys. zł, 1.206 tys. zł, 652,7 tys. zł i 695,1 tys. zł. Wydatki te przeznaczono przede wszystkim na budowę lub przebudowę:

- ASUW i sieci wodociągowej z przyłączami dla miejscowości Bobrowice, Barłogi, Chojnowo, Żarków, Kukadło, Tarnawa Krośnieńska (w 2011 r. – 1.622,8 tys. zł, w 2012 r. – 932,3 tys. zł)
- trzech studni głębinowe (w 2011 r. – 87,1 tys. zł);
- ASUW Przychów (w 2012 r. – 163,1 tys. zł);
- SUW Dychów (w 2012 r. – 40,9 tys. zł, 2013 r. – 250,2 tys. zł, w 2014 r. – 229,5 tys. zł);
- sieci wodociągowej dla m. Brzezinka (w 2013 r. - 345,9 tys. zł);
- sieci wodociągowej dla m. Chromów (w 2014 r. – 330 tys. zł);
- sieci wodociągowej dla m. Dychów, Prądocinek (w 2014 r. – 98 tys. zł);
- rezerwowe ujęcie wody (2014 r. – 37,7 tys. zł)

Wydatki na infrastrukturę drogową (rozdziały 60014, 60016, 60017) w kolejnych z analizowanych lat wyniosły odpowiednio: 176,3 tys. zł, 349,4 tys. zł, 540,1 tys. zł i 996 tys. zł. Wydatki te pomimo, że są niewystarczające biorąc pod uwagę stan dróg, w badanym okresie rosły - w stosunku do roku poprzedniego odpowiednio o 98%, 55% i 84% (omówiono w pkt. 3.1 wystąpienia pokontrolnego).

Na oświatę (dział 801) w latach 2011–2014 wydatkowano odpowiednio 4.609,2 tys. zł, 753,7 tys. zł, 4.775,7 tys. zł i 4.755,5 tys. zł. Wydatki te utrzymywały się na stabilnym poziomie (omówiono w pkt. 3.2 wystąpienia pokontrolnego).

Wydatki na pomoc społeczną w Gminie (dział 852) wzrosły w okresie objętym kontrolą o 22% i w kolejnych latach wynosiły 1.533 tys. zł, 1.723,6 tys. zł, 1.828,9 tys. zł i 1.863,1 tys. zł. Wzrost ten był spowodowany m.in. zatrudnieniem dwóch pracowników socjalnych, celem spełnienia wymogów przepisów prawa w tym zakresie, co omówiono w pkt. 3.3. wystąpienia.

Na ochronę zdrowia (dział 851) w kolejnych latach Gmina przeznaczyła 57,6 tys. zł, 59,9 tys. zł, 47,1 tys. zł i 50,7 tys. zł, z czego od 90%-96% wydatkowano na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Zmniejszenie się wydatków w tym zakresie wynikało z niepełnego wydatkowania w latach 2013-2014 dochodów uzyskanych z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu, co zostało opisane w pkt 3.4 wystąpienia.

Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (dział 921) wynosiły w kolejnych latach: 310,8 tys. zł, 776,5 tys. zł, 410,8 tys. zł i 315,2 tys. zł. Analizując wydatki rok do roku, widoczny jest znaczący wzrost wydatków w tym dziale w 2012 r., co było związane z budową świetlic wiejskich w Dachowie (244 tys. zł) i Chojnowie (264,3 tys. zł). Natomiast w 2013 r. wykonano remont dachu wraz z renowacją elewacji w budynku świetlicy w Żarkowie (154,6 tys. zł). Ponoszenie przez gminę ww. nakładów stanowi element realizacji celów założonych w *Strategii Rozwoju Gminy Bobrowice*. Wydatki bieżące (na biblioteki) zostały opisane w pkt 3.5 wystąpienia.

Wydatki Gminy w latach 2011–2014 na kulturę fizyczną (dział 926) wyniosły: 427,2 tys. zł, 225,5 tys. zł, 2.000,1 tys. zł i 1.985,9 tys. zł. W badanym okresie nastąpił znaczący wzrost tych wydatków (o 365% w stosunku do roku 2011), zwłaszcza w 2013 r. i 2014 r. Wydatki te w tym m.in.:

- renowacja płyty boiska i ogrodzenia w Bobrowicach (2011 r. – 276,6 tys. zł);
- budowa hali sportowo-rekreacyjnej przy ZSS w Bobrowicach (w 2013 r. – 1.888,9 tys. zł, w 2014 r. – 1.642,1 tys. zł).

Ww. zadania wpisywały się w cele przyjęte w dokumentach strategicznych Gminy.
(dowód: akta kontroli str. 77-184, 810-811)

4.3. Sytuacja ekonomiczna gminy

Zadłużenie Gminy w latach 2011–2014 wynosiło 4.551,5 tys. zł, 2.808,8 tys. zł, 2.251,1 tys. zł i 2.194,9 tys. zł. Stanowiły je:

- kredyt w BGK (1.723,1 tys. zł, 1.420,1 tys. zł, 1.096,1 tys. zł, 1.072,1 tys. zł);
- kredyt długoterminowy na finansowanie planowanego deficytu w 2011 r. (1.800 tys. zł, 1.387,2 tys. zł, 1.155 tys. zł, 1.122,8 tys. zł);
- pożyczki na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (1.028,4 tys. zł, 1,5 tys. zł, spłacone w 2013 r.).

Na mieszkańca Gminy przypadają zobowiązania z ww. tytułów wynoszące 1.406,95 zł, 873,65 zł, 709,22 zł, 688,05 zł.

Relacja zadłużenia Gminy w stosunku do uzyskiwanych w latach 2011–2014 dochodów ogółem obniżyła się i wyniosła odpowiednio: 41,4%, 17,3%, 14,4% i 14,6%. Tym samym w latach 2011-2013, po uwzględnieniu wyłączeń, związanych z finansowaniem projektów unijnych został zachowany 60% limit zadłużenia o którym mowa w art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁸⁰.

Koszty obsługi zadłużenia w okresie objętym kontrolą wynosiły w analizowanych latach: 113,4 tys. zł, 208,7 tys. zł, 112,6 tys. zł i 83,5 tys. zł, co stanowiło 0,9%, 1,6%, 0,8%, 0,5% dochodów na koniec każdego roku i mieściło się w 15% limicie, ustalonym w art. 169 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Na koniec 2014 r. indywidualny wskaźnik spłat kredytów (z odsetkami) do dochodów wyniósł 1,02% i był niższy od maksymalnego (15,43%), wynikającego z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸¹. Wprowadzenie nowego wskaźnika zadłużania nie ograniczyło zatem maksymalnej wysokości rocznej kwoty rozchodów i spłat odsetek⁸² z 15% planowanych dochodów budżetowych⁸³.

Gmina nie posiadała zobowiązań wymagalnych na koniec badanych lat.

Wskaźnik samofinansowania (przedstawiający stopień finansowania inwestycji środkami własnymi) kształtował się w kolejnych z lat na poziomie 36%, 220%, 141% i 81%. Jego wartość w 2012 r. wskazuje, że Gmina w tym roku była w stanie sfinansować z uzyskanych dochodów majątkowych i osiągniętej nadwyżki operacyjnej dwukrotnie wyższe wydatki majątkowe niż faktycznie wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 78-89, 122-129, 143-145, 163-165, 771-774,
810, 812-829, 832)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Gmina nie złożyła deklaracji na podatek od nieruchomości za 2011 r. w zakresie nieruchomości gminnych, w tym w zakresie dróg wewnętrznych. Deklaracje na podatek od nieruchomości za lata 2012-2015 zostały sporządzone nierzetelnie, w zakresie dróg wewnętrznych.

⁸⁰ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. Wskaźnik ten obowiązywał do końca 2013 roku.

⁸¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. Wskaźnik ten obowiązuje od 2014 roku.

⁸² Dotyczy stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.

⁸³ Zgodnie z art. 169 ust. 1 ww. ustawy o finansach publicznych (obowiązującym do końca 2013 roku), łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jst poręczeń i gwarancji wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek oraz należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku budżetowym kosztów wykupu wyemitowanych papierów wartościowych, nie mogła przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jst.

Rozbieżności pomiędzy danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków, a danymi wynikającymi ze złożonych przez gminę deklaracji podatkowych na podatek od nieruchomości za lata 2012-2015, w których wykazywano zaniżoną powierzchnię dróg wewnętrznych (1.503.354 m²) wyniosły odpowiednio: 11.830 m², 12.432 m², 15.703 m² i 20.374 m². Tym samym podatek do zapłaty został zaniżony o 6.637 zł⁸⁴. Wg wyjaśnień inspektor - Helena Roszak przyczyną nieprawidłowości było niedopatrzenie.

Gmina nie złożyła deklaracji na podatek od nieruchomości za 2011 r. (w tym w zakresie dróg wewnętrznych), w związku z czym podatek do zapłaty został zaniżony o 184.985 zł. To z kolei zaniżyło kwotę wpłaty do budżetu państwa w ramach mechanizmu wyrównawczego⁸⁵.

Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁸⁶, podlegają grunty, budynki lub ich części stanowiące własność gminy, przy czym opodatkowaniu tym podatkiem nie podlegają m.in. grunty zajęte pod pasy drogowe dróg publicznych w rozumieniu przepisów o drogach publicznych oraz zlokalizowane w nich budowle. Od 1.01.2016 r. zwolniono od tego podatku (art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy) nieruchomości grunty i budynki lub ich części, stanowiące własność gminy, z wyjątkiem zajętych na działalność gospodarczą lub będących w posiadaniu innych niż gmina jednostek sektora finansów publicznych oraz pozostałych podmiotów.

Zgodnie z wyjaśnieniami Skarbnika Gminy Gmina Bobrowice nie złożyła deklaracji na podatek od nieruchomości za 2011 r. ponieważ w tym czasie tak interpretowano przepisy. Po wnikliwej analizie przepisów gmina od 2012 r. rozpoczęła składanie deklaracji w zakresie nieruchomości stanowiących własność gminy.

W toku kontroli sporządzono korekty deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2012-2015 i deklarację za 2011 r. (zgodnie z art. 68 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa). W wyniku korekty zostało zwiększone zobowiązanie podatkowe gminy z tytułu podatku od nieruchomości o kwotę 192.677 zł.

(dowód: akta kontroli str. 186-196, 254-275, 631-639)

Ocena cząstkowa

Uzyskiwane przez Gminę dochody pozwoliły na realizację zadań, a jej sytuacja ekonomiczno-finansowa zapewnia dalszy zrównoważony rozwój.

5. Przeciwdziałanie niekorzystnym czynnikom rozwojowym

5.1. Diagnoza niekorzystnych czynników rozwoju

Gmina zdiagnozowała niekorzystne czynniki rozwoju w *Strategii Rozwoju Gminy Bobrowice* z horyzontem czasowym do 2020 r.⁸⁷, a następnie w kolejnej strategii - z horyzontem czasowym do 2025 r.⁸⁸ (art. 18 ust. 2 pkt 6 usg). Wśród barier rozwojowych zaktualizowana Strategia Rozwoju Gminy wskazuje m.in. niezadowalający stan techniczny dróg i mało spójną sieć drogową powodujące niezadowalający stan powiązań komunikacyjnych, rozdrobnioną strukturę gospodarstw rolnych i niskie klasy bonitacyjne gleb niesprzyjające gospodarce rolnej, a także starzejącą się i słabą aktywnie zawodowo części społeczności.

⁸⁴ Za 2012 r. o 1.301 zł, za 2013 r. o 1.368 zł, za 2014 r. o 1.727 zł i za 2015 . o 2.241 zł.

⁸⁵ O 148.196 zł, biorąc pod uwagę kalkulację kwoty wpłaty na 2013 r. liczoną na podstawie danych za 2011 r., $3.235 \times 20\% \times (2.253,37 \text{ zł} - 150\% \times 1.276,32 \text{ zł}) = 219.261,83 \text{ zł}$, wpłata gminy wyniosła 71.066 zł.

⁸⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 849 ze zm.

⁸⁷ Uchwała nr XIV/106/08 Rady Gminy Bobrowice z dnia 28 maja 2008 r.

⁸⁸ Uchwała nr VIII/65/15 Rady Gminy Bobrowice z dnia 24 listopada 2015 r.

Wg. zaktualizowanej w 2015 r. Strategii Rozwoju Gminy zakres zgłaszanych potrzeb mieszkańców dotyczył m.in. poprawy jakości dróg gminnych i powiatowych, poprawy oświetlenia miejscowości, gazyfikacja, usprawnienia komunikacji autobusowej, zapewnienia bezpieczeństwa w szczególności drogowego, problem odprowadzania ścieków, tworzenia infrastruktury turystyczno-rekreacyjnej, poszerzenie usług w zakresie ochrony zdrowia.

Problemy i potrzeby mieszkańców zostały zdiagnozowane poprzez badanie ankietowe z udziałem mieszkańców Gminy (wróciły 142 ankiety) przed opracowaniem Strategii Rozwoju Gminy w 2008 r., a następnie przed jej aktualizacją w 2015 r. umożliwiono przesyłanie przez mieszkańców sugestii drogą elektroniczną (informacje o Strategii upubliczniano na stronie BIP).

Ponadto w latach 2011-2015 obowiązywały dokumenty programowe takie jak:

- *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z elementami strategii rozwoju Gminy Bobrowice*⁸⁹ (art. 18 ust. 2 pkt 5 usg); teren gminy jest pokryty aktualnymi planami miejscowymi w ok. 0,3%.
- *Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych w Gminie Bobrowice*⁹⁰ (art. 17 ust. 1 pkt 1 o pomocy społecznej);
- *Program Ochrony Środowiska dla Gminy Bobrowice*⁹¹ (art. 17 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska);
- *Wieloletnią Prognozę Finansową*⁹².

W ww. dokumentach w obszarze:

- demografii i rynku pracy - zdiagnozowano wysoki spadek udziału ludności w wieku przedprodukcyjnym, znaczny wzrost udziału ludności w wieku produkcyjnym oraz wysoki poziom bezrobocia,
- oświaty – niewystarczająca w stosunku do potrzeb sala gimnastyczna przy Zespole Szkół Samorządowych w Bobrowicach, w 2011 r. wybudowano przy Zespole boisko wielofunkcyjne, a w 2014 r. - halę widowiskowo-sportową,
- kultury - wymagający kapitalnego remontu budynek świetlicy w Bronkowie, co wykonano, ponadto wybudowano nowe świetlice wiejskie w Dachowie, Chojnowie i Barłogach, wyremontowano świetlicę w Żarkowie,
- pomocy społecznej - wzrost zapotrzebowania zarówno na opiekę medyczną, jak i pomoc społeczną, w związku ze starzeniem się społeczeństwa
- dróg - drogi gminne i powiatowe posiadają niezadowalające parametry techniczne: zbyt mała szerokość, nienormatywne łuki, niezadowalający stan nawierzchni.

(dowód: akta kontroli str. 678-768, 851)

5.2. Oddziaływanie na niekorzystne czynniki rozwojowe

Wśród działań jakie Gmina zrealizowała w związku z realizacją strategii gminnych w celu zmniejszenia barier rozwojowych, ograniczania problemów i realizacji potrzeb społeczności lokalnej były m.in. budowa hali widowiskowo-sportowej, budowa i modernizacja sieci wodociągowej i stacji uzdatniania wody, remont i budowa świetlic wiejskich, budowa infrastruktury sportowo-rekreacyjnej – boiska, siłownie, budowa oświetlenia, remonty i docieplenia pomieszczeń szkół i budynku przedszkola,

⁸⁹ Uchwała nr VIII/49/2004 Rady Gminy w Bobrowicach z dnia 13 lutego 2004 r.

⁹⁰ Na lata 2007-2014 - uchwała nr VII/39/07 z dnia 29 czerwca 2007 r., na lata 2015 – 2020 - uchwała nr XXVII/269/14 Rady Gminy Bobrowice z dnia 30 października 2014 r.

⁹¹ Na lata 2013-2016 z aktualizacją do roku 2020 - uchwała nr XX/200/13 Rady Gminy Bobrowice z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia gminnego programu ochrony środowiska.

⁹² Uchwała nr III/9/10 Rady Gminy Bobrowice z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2011-2019.

budowa i remonty świetlic oraz wiat rekreacyjnych, wymiana międzynarodowa młodzieży, organizacja festynów i dożynek.

Wójt wyjaśnił w zakresie negatywnych tendencji demograficznych, że: „Gmina takiej wielkości jak nasza może próbować zatrzymać mieszkańców lub też przyciągnąć, dobrą infrastrukturą rekreacyjno-wypoczynkową, zapewnieniem podstawowej opieki medycznej, dostępem do szybkich łącz internetowych, dobrymi drogami, miejscami spotkań (świetlice). Jeżeli mieszkaniec będzie czuł się dobrze w tym środowisku to jest gotów tutaj zamieszkać i dojeżdżać do pracy.”

(dowód: akta kontroli str. 578, 769-773)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze. Podjęte działania służyły realizacji celów określonych w dokumentach strategicznych.

6. Współdziałanie Gminy w wykonywaniu zadań z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (związkami, porozumieniami komunalnymi)

Gmina Bobrowice jest członkiem związku międzygminnego działającego na rzecz gospodarki odpadami komunalnymi. Gmina – w celu wspólnej realizacji zadań publicznych – nawiązała współpracę na podstawie porozumień z innymi jst, tj. Starostwem Powiatowym w Krośnie Odrzańskim m.in. w zakresie utrzymania dróg, szczepień ochronnych, przebudowy/rozbudowy dróg lokalnych oraz z sąsiednimi gminami w zakresie zapewnienia dostaw wody, transportu uczniów, współfinansowania projektu zmiany Aglomeracji Krosno Odrzańskie (opis w pkt 3 wystąpienia).

Wójt wyjaśnił, że dzięki nawiązaniu współpracy z innymi jst w zakresie gospodarki odpadami, ceny za odpady komunalne w gminie są jednymi z najniższych w województwie, a także powołał się na współpracę z innymi gminami w ramach programów operacyjnych poprzez lokalne grupy działania (LGD) oraz PO „Ryby”. Wspólnie z innymi gminami i powiatem krośnieńskim realizowane są szczepienia przeciwko rakowi szyjki macicy, a kolejnym obszarem współpracy będą przewozy. Wójt podał, że tam gdzie współpraca „przynosi korzyści dla gmin w niej uczestniczących, taka współpraca jest nawiązywana”.

(dowód: akta kontroli str. 577-578, 581-582)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Gmina współpracowała z innymi jednostkami samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań publicznych, co pozytywnie oddziaływało na realizację zadań.

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 Kontroli⁹³, wnosi o:

1. Opracowanie taryf wodno-ściekowych uwzględniających rzetelne dane dotyczące kosztów, w szczególności amortyzacji.
2. Aktualizację wykazu dróg publicznych, mając na uwadze, że klasyfikacja drogi jako publicznej jest związana z prowadzeniem odpowiedniej ewidencji i wykonywaniem kontroli stanu technicznego sprawności odcinka drogi oraz kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej dróg.
3. Dokonywanie prawidłowej klasyfikacji budżetowej wydatków na drogi w budżecie Gminy.

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 Zielonej Górze.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

Zielona Góra, dnia 2 marca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

Kontrolerzy
Lidia Sobkowiak-Mariasz
specjalista kontroli państwowej NIK

.....
Podpis

.....
Podpis

Paweł Pawlak
Specjalista kontroli państwowej NIK

.....
Podpis

⁹³ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.