



**WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI**

Szczecin, dnia 10 lipca 2015 r.

NK-3.4103.2.2015.AB

**Pani Ewa Kopacz
Prezes Rady Ministrów**

za pośrednictwem
**Pana Andrzeja Halickiego
Ministra Administracji i Cyfryzacji**

Szanowna Pani Premier!

Działając na podstawie art. 97 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym¹, wnoszę o udzielenie upoważnienia do przedstawienia organom Gminy Ostrowice zarzutów i wezwania ich do przedłożenia programu poprawy sytuacji w związku z zaistnieniem przesłanek określonych w art. 97 ust. 1 ww. ustawy, tj. przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych.

Uzasadnienie

Zgodnie z brzmieniem art. 97 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w razie *nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję. Ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom gminy i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji gminy.*

Powyższy przepis ustanawia jeden z najdalej idących instrumentów nadzorczych, który polega na zawieszeniu organów gminy. Jak wskazano w doktrynie, kryteria zastosowania tego środka mają niewątpliwie charakter celowościowy², natomiast zgodnie z poglądem wyrażonym przez WSA w Warszawie korzystając z instytucji zawieszenia organów jednostki samorządu terytorialnego należy brać pod uwagę zagrożenia, jakie stoją przed funkcjonowaniem danej jednostki samorządu terytorialnego, a więc czy zebrane na dany czas dowody wskazują, że może ona nie zrealizować w niedalekiej przyszłości swoich zadań oraz czy personalnie dany zespół osób kierujących daną jednostką samorządu terytorialnego jest w stanie podjąć temu, aby widoczne zagrożenia usunąć³.

Mając na uwadze powyższe, wyjaśniam, że sytuacja finansowa w Gminie Ostrowice była i jest na bieżąco monitorowana. Pierwsze niepokojące sygnały docierały już w roku

¹ ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

² tak Bogdan Dolnicki w: Samorząd terytorialny, wyd. Wolters Kluwer

³ wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 693/07



2010, kiedy to do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynął Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Ostrowice sporządzony na podstawie uchwały Nr VII/48/2010 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 30 marca 2010 r. W Raporcie wskazano, iż *Gmina Ostrowice nie posiada finansowych racji bytu*. Z kolei, Prezes RIO w Szczecinie w piśmie z dnia 8 lipca 2010 r., znak K-0717/90/MM/10, stwierdził, iż – z uwagi na sytuację ekonomiczną - zasadnym jest rozważenie sensu dalszego istnienia Gminy. O powyższych okolicznościach, a także o konieczności rozważenia wprowadzenia zarządu komisarycznego w Gminie Ostrowice, powiadomiono Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z dnia 30 lipca 2010 r., znak: NK.4.AB.0711/27/2010. Pismem z dnia 8 września 2010 r. Pan Tomasz Siemoniak Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wyjaśnił, że skorzystanie z instrumentu nadzorczego określonego w art. 97 ustawy o samorządzie gminnym jest uzasadnione wyłącznie w sytuacji, gdy dana jednostka samorządu nie realizuje wskazanych w tej ustawie zadań publicznych, a stan ten nosi znamiona przedłużającego się. Jednak, z dokumentów posiadanych przez organy nadzoru nie dało się wywieść spełnienia tej przesłanki zgodnie z interpretacją przedstawioną w piśmie Pana Ministra. Prezes RIO w Szczecinie w piśmie z dnia 3 lutego 2011 r., znak: K-0717/15/S/11, poinformował, że nie widzi podstaw do wprowadzenia zarządu komisarycznego, natomiast zachodzą obawy co do stabilności finansowej Gminy Ostrowice. Z kolei, w dniu 24 kwietnia 2014 r. do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęło pismo, znak: P.0718.2.JW.2014, w którym Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie przedstawił wyniki działalności kontrolnej i nadzorczej, prowadzonej na przestrzeni lat 2005 – 2013 w odniesieniu do Gminy Ostrowice. Prezes w piśmie tym stwierdził, że sytuacja finansowa Gminy jest krytyczna, co uzasadnia tezę, że nie posiada ona racji bytu, a także, że wszelkie rozwiązania pośrednie, w tym pożyczka z budżetu Skarbu Państwa, nie rozwiążą trwale problemu. Stanowisko to przedstawione zostało w piśmie z dnia 21 maja 2014 r., znak: NK.3.002.15.2014.AB przesłanym Ministrowi Administracji i Cyfryzacji Rafałowi Trzaskowskiemu. W odpowiedzi przesłanej pismem z dnia 3 lipca 2014 r. Pan Stanisław Husakowski Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że Rada Ministrów nie ma możliwości swobodnego kształtowania granic jednostek samorządu terytorialnego, a ponadto, zniesienie Gminy Ostrowice nie rozwiąże problemu zaciągniętych przez jednostkę długów.

W piśmie Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 6 lipca 2015 r. po raz kolejny podkreślono, że stan zadłużenia Gminy Ostrowice w okresie od 2008 r. do 31 marca 2015 r. charakteryzuje się stałym wzrostem, grożącym uniemożliwieniem finansowania realizowanych zadań bieżących z powodu ustalonych terminów jego spłaty. Stosunek zadłużenia do wykonanych dochodów **z roku na rok** przybiera coraz bardziej niekorzystny wskaźnik, który od roku 2008 – kiedy to wynosił 55,0 % - konsekwentnie wzrasta i na koniec roku 2014 wynosił 304,2 %, a na dzień 31 marca 2015 r. – osiągnął 342,7 %.

O zakresie możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego od 2014 r. stanowią przepisy art. 243 ustawy o finansach publicznych⁴, z których wynika, że nie można uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

⁴ ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90,
- 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90,
- 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

W Gminie Ostrowice w 2014 r. ww. relacja nie została spełniona, ponieważ stosunek kwoty dokonanej spłaty zadłużenia do dochodów wyniosła 29,61 %, przy dopuszczalnej 11,94 % - różnica 17,67 pkt procentowych. Na koniec I kw. 2015 r. sytuacja finansowa Gminy uległa dalszemu pogorszeniu, a jej zadłużenie wzrosło do kwoty 33 769 974 zł i osiągnęło wskaźnik 342,7 % planowanych dochodów (wzrost o 38,5 pkt procentowych).

Istotne jest przy tym, że – jak wskazuje Prezes Izby w piśmie z dnia 6 lipca 2015 r., znak: P.0718.5.HB.2015 – głównym źródłem zadłużenia są instytucje finansowe inne niż banki. Informując o trudnej sytuacji finansowej Gminy Ostrowice, Prezes podniósł także, że wymagalne zobowiązania - pomimo, że nie znajdowały odzwierciedlenia w kwotach wydatków zaplanowanych w budżecie Gminy - zaciągane były przez Wójta przy kontrasygnacie Skarbnika, do obowiązków którego należy wewnętrzna kontrola w zakresie gospodarowania środkami finansowymi.

Ze sprawozdania z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za rok 2014 wynika, m.in. że:

- 1) budżet jednostki zamknął się deficytem w wysokości 2 336 321,69 zł, tj. znacznie przekraczającym jego wartość planowaną na kwotę 997 910,38 zł,
- 2) wydatki bieżące zrealizowano w wysokości 11 684 180,92 zł, natomiast dochody bieżące - w wysokości 9 767 750,27 zł, co wskazuje, że Gmina osiągnęła deficyt operacyjny w wysokości 1 916 430,65 zł. Powyższe potwierdza, że nie zostały spełnione wymogi określone przepisem art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, z zastrzeżeniem że mogą one być wyższe o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków unijnych w przypadku, gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym;
- 3) zobowiązania długoterminowe z tytułu kredytów i pożyczek w wysokości 33 199 623,47 zł stanowiły 304,18% dochodów wykonanych, a dług jednostki wzrósł o kwotę 4 289 448,89 zł, tj. o 161,89%. W konsekwencji, nie spełniono obowiązującej relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, jako jednego z elementów stanowiących podstawę do wyliczenia indywidualnego wskaźnika obciążeń budżetu Gminy w latach 2015-2017 z tytułu przypadających do spłaty rat kapitałowych pożyczek i kredytów długoterminowych i wykupu obligacji wraz z odsetkami oraz potencjalnych spłat zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji.

W powyższych okolicznościach uchwałą Nr XLII.166.Z.2015 z dnia 29 kwietnia 2015 r. - Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie negatywnie zaopiniował przedłożone przez Wójta Gminy Ostrowice sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Ostrowice za 2014 r. Pomimo niezwykle trudnej sytuacji finansowej Gminy,

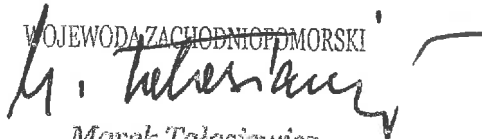
pogłębionej jeszcze w roku 2014, w dniu 30 czerwca 2015 r. Rada Gminy po raz kolejny udzieliła absolutorium Wójtowi, co oznacza, że w ocenie organu stanowiącego, gospodarując środkami publicznymi zgodnie z obowiązującym prawem Wójt prawidłowo zrealizował budżet jednostki, a jego działania są akceptowane przez radnych - przedstawicieli wspólnoty samorządowej. Podobne stanowiska w sprawie absolutorium dla Wójta były zajmowane przez Radę Gminy w latach poprzednich.

Z zaprezentowanych w niniejszym piśmie informacji wynika niezbicie, że stan finansów Gminy Ostrowice stale pogarsza się i aktualnie w sposób realny zagraża w najbliższej przyszłości skutecznemu wykonywaniu najbardziej podstawowych zadań publicznych, w tym obowiązkowych zadań własnych.

Niewątpliwie, z zasady sformułowanej w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego⁵ wynika, że kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić (art. 8 ust. 3). Przepis art. 1 stanowi wszakże, że samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Dopóki zatem, gmina posiada zdolność do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych, przekazanych jej w drodze ustawy do realizacji, dopóty podejmowanie przez organy nadzoru czynności naruszających samodzielność jednostki nie może mieć miejsca.

W omawianym stanie faktycznym jednak, zebrane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie w toku przeprowadzonych kontroli finansowych (zarówno kompleksowych, jak i doraźnych) dokumenty dowodzą, że położenie Gminy Ostrowice jest krytyczne, a organy powołane w drodze powszechnych wyborów nie dają żadnej gwarancji jego poprawy. Zgodzić należy się z taką wykładnią przepisu art. 97 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, która koncentruje się na prewencyjnym charakterze wskazanego w nim instrumentu nadzorczego. Chodzi w tym unormowaniu zatem o taką sytuację, w której zaistniałe okoliczności pozwalają przyjąć, że gmina w najbliższej perspektywie nie będzie w stanie realizować nałożonych na nią zadań z powodu braku środków finansowych, nie zaś o taki stan, w którym zadania te już nie są realizowane.

Dlatego też, w mojej ocenie, w świetle przedstawionych przez Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie danych finansowych stwierdzam, że zostały spełnione przesłanki uzasadniające wystąpienie do Pani Prezes z wnioskiem o udzielenie upoważnienia do przedstawienia organom Gminy Ostrowice zarzutów i wezwania ich do przedłożenia programu poprawy sytuacji.

WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Marek Talasiewicz

⁵ Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607)