



PREZES RADY MINISTRÓW

Warszawa, dnia 20 stycznia 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515), po rozpatrzeniu wniosku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 grudnia 2015 r. o zawieszenie organów Gminy Ostrowice i ustanowienie zarządu komisarycznego:

1. **zawieszam** organy Gminy Ostrowice,
2. **ustanawiam** zarząd komisaryczny dla Gminy Ostrowice

na okres dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję, począwszy od dnia uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 10 lipca 2015 r. Wojewoda Zachodniopomorski, działając na podstawie art. 97 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515), wniósł 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 ustawy o samorządzie gminnym, tj. przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych.

Zgodnie z art. 97 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom gminy i wezwaniu ich do niezwłocznego przedstawienia programu poprawy sytuacji gminy.

W dniu 22 lipca 2015 r. Prezes Rady Ministrów upoważnił Wojewodę Zachodniopomorskiego do podejmowania działań przewidzianych w art. 97 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zmierzających do usunięcia zaistniałych nieprawidłowości oraz do przedstawienia właściwych wniosków Ministrowi Administracji i Cyfryzacji.

Wystąpieniem z dnia 29 lipca 2015 r., znak NK-3.4103.5.2015.AB, Wojewoda Zachodniopomorski, po uprzednim przeprowadzeniu analizy sytuacji Gminy Ostrowice ze szczególnym uwzględnieniem stanu jej finansów, przedstawił organom Gminy Ostrowice zarzuty dotyczące ich funkcjonowania i jednocześnie wezwał je do opracowania i przedstawienia programu poprawy sytuacji Gminy – w terminie do dnia 30 sierpnia 2015 r.

Wojewoda przedstawił organom Gminy Ostrowice następujące zarzuty:

1. Gmina Ostrowice, jak wynika z Raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Ostrowice, sporządzonego na podstawie uchwały Nr VII/48/K/2010 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 30 marca 2010 r., nie wywiązywała się od 2005 r. z obowiązku spłaty zadłużenia w terminach i wysokościach wynikających z zaciągniętych zobowiązań. Nie odprowadzała również na rachunek bankowy Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych należnych odpisów. Ponadto Gmina Ostrowice w latach 2005-2009 zawarła łącznie 20 umów i 4 porozumienia ze Spółką Magellan na kwotę ogółem 10.714.942,90 zł i z tego tytułu do końca 2008 r. zapłaciła ww. Spółce 577.466,27 zł odsetek oraz 916.289,21 zł prowizji z tytułu przejęcia długu.

2. Gmina Ostrowice, jak wynika z uchwały Nr XXXV.164.Z.2013 składu orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Ostrowice sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Ostrowice za 2012 r., zawierając umowy z instytucjami innymi niż banki doprowadziła do niekontrolowanego narastania zadłużenia, które w 2012 r. w stosunku do wykonanych dochodów wyniosło 243%. Dodatkowo, w 2012 r. naruszono dyscyplinę finansów publicznych w efekcie powstania zobowiązań wymagalnych i obowiązku zapłaty odsetek z tego tytułu, a także naruszono zasady wykonywania budżetu.

Jednocześnie Wójt Gminy Ostrowice przekroczył określone w uchwale budżetowej na rok 2012 upoważnienie w zakresie wysokości i źródeł przychodów, a także wysokości

rozchodów. Z kolei przedstawione przez Wójta Gminy Ostrowice sprawozdania finansowe Gminy zostały uznane za nierzetelne i niewiarygodne nie odzwierciedlają bowiem stanu faktycznego. Odwołanie Wójta Gminy Ostrowice od negatywnej opinii wyrażonej we wskazanej uchwale zostało oddalone uchwałą Nr XI.93.2013 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 24 maja 2013 r.

3. Łączna kwota zadłużenia Gminy Ostrowice przekroczyła w latach 2008-2012 60% wykonanych dochodów jednostki, a poziom zadłużenia wynosił odpowiednio w 2008 r. – 135,91%, w 2009 r. – 148,51%, w 2010 r. – 119%, w 2011 r. – 112,16% i w 2012 r. – 210,89%, co stanowi naruszenie art. 170 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.). W latach 2008-2012 na sfinansowanie wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz pożyczek i kredytów – wbrew zasadom określonym w art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym – Wójt Gminy Ostrowice zaciągał zobowiązania bez upoważnienia Rady Gminy Ostrowice bądź z przekroczeniem ustalonych przez Radę limitów. Jednocześnie Wójt Gminy Ostrowice w 2012 r. zaciągnął zobowiązania zaliczane do tytułów dłużnych w łącznej kwocie 6.000.000,00 zł, bez zasięgnięcia wymaganej opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w sprawie możliwości spłaty tych zobowiązań, naruszając tym samym art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Ponadto Gmina Ostrowice nie dokonała zwrotu kredytów i pożyczek zaciągniętych na pokrycie występującego w latach 2008-2012 przejściowego deficytu budżetu jednostki na podstawie umów podpisanych z bankiem w dniach 18 lutego 2008 r., 25 lutego 2011 r. i 24 lutego 2012 r. oraz z instytucją inną niż bank w dniach 29 grudnia 2009 r. i 28 czerwca 2011 r. Zmiany w ww. umowach w zakresie ustalenia nowych terminów spłat naruszały zasadę roczności budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz potwierdzały brak możliwości terminowego regulowania zobowiązań Gminy Ostrowice. W konsekwencji braku zapłaty przez Gminę Ostrowice zobowiązań w ustalonych terminach jednostka ta poniosła w latach 2008-2012 koszty odsetek karnych w łącznej kwocie co najmniej 446.026,22 zł. Z kolei ewidencje zobowiązań wymagalnych były prowadzone w sposób nierzetelny i niesprawdzalny.

Rada Gminy Ostrowice, z uwagi na brak środków pieniężnych, nie przestrzegała zasady finansowania wydatków bieżących jednostki w styczniu kolejnych lat z części oświatowej subwencji ogólnej utrzymywanej z budżetu państwa w grudniu poprzednich lat obrotowych i stanowiących dochody kolejnych lat budżetowych, czym naruszyła art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 513, z późn. zm.).

Z tych samych powodów Wójt Gminy Ostrowice podjął działania w celu ich pozyskania w formach innych niż przewidziane w ustawie o finansach publicznych – w konsekwencji instytucji finansowej innej niż bank zostały sprzedane urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne wraz z siecią kanalizacyjną w miejscowościach Siecino, Jelenino, Donatowo i Ostrowice, a także zobowiązano się je odkupić do dnia 25 kwietnia 2018 r., za cenę 3.879.419,44 zł powiększoną o zwrot kosztów sprzedaży. W wyniku jednorazowego pozyskania środków finansowych w wysokości 3.879.419,44 zł Gmina Ostrowice zobowiązała się do ponoszenia w okresie 5 lat nakładów na bieżące utrzymanie sieci wodociągowej i kanalizacyjnej za cenę 3.879.419,44 zł oraz uiszczania czynszu dzierżawnego w wysokości ogółem 3.460.154,18 zł. W dniu 28 czerwca 2013 r. Gmina Ostrowice zawarła umowę z kolejną instytucją finansową inną niż bank na finansowanie, za wynagrodzeniem w wysokości 221.400,00 zł, przyszłych wierzytelności Gminy Ostrowice w wysokości 1.000.000,00 zł, które powstaną od dnia 28 czerwca 2013 r. z tytułu realizacji jej zadań własnych związanych z zaopatrzeniem mieszkańców Gminy w wodę oraz odbiorem ścieków. Zgodnie z umową zapłata za wskazane wierzytelności przyszłe nastąpiła w dniu 5 lipca 2013 r., a Gmina Ostrowice zobowiązała się przekazać na rzecz finansującego w okresie od 31 lipca 2013 r. do 30 czerwca 2016 r. wszelkie środki za dostawę wody, zapłacone Gminie w okresie od 28 czerwca 2013 r. do dnia całkowitej spłaty wierzytelności. Z harmonogramu spłat wynika ponadto, że Gmina Ostrowice zobowiązała się do przekazywania kwot stanowiących wpływ nie tylko z dostawy wody i odbioru ścieków.

4. Z Raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Ostrowice, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XII.82.2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 4 czerwca 2014 r. wynika, że Gmina Ostrowice osiągnęła na dzień 31 grudnia 2013 r. zadłużenie w wysokości 29.187.952,31 zł, co stanowiło 143% wykonanych dochodów ogółem. W latach 2011-2013 budżet Gminy Ostrowice zamykał się wynikiem deficytowym, zaś źródłem pokrycia deficytu były przychody z kredytów i pożyczek oraz wolne środki pochodzące z rozliczenia kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. W tym samym okresie Gmina Ostrowice nie posiadała źródeł finansowania ujemnego wyniku operacyjnego, przy jednoczesnym braku wolnych środków z lat poprzednich, co oznacza, że naruszony został art. 242 ustawy o finansach publicznych.

5. Zadłużenie Gminy Ostrowice stale wzrasta w porównaniu do stanu na koniec 2013 r. i na koniec I półrocza 2014 r. wzrosło o kwotę 920.333,32 zł, zaś na koniec 2014 r. – o 4.289.448,89 zł. Zadłużenie to stanowiło 214% wykonanych dochodów w 2013 r. oraz

301,60% wykonanych dochodów w 2014 r. Koszty obsługi zadłużenia również uległy zwiększeniu w porównaniu do 2013 r., gdyż na koniec 2014 r. wyniosły 2.010.313,05 zł (wzrost o 254,11%). Ustalony w dniu 25 lutego 2015 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie budżet Gminy Ostrowice na 2015 r. przewiduje, że koszty obsługi zadłużenia będą wynosić 1.969.529,00 zł.

6. Budżet Gminy Ostrowice na 2014 r., na co wskazuje Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w piśmie z dnia 6 lipca 2015 r., znak: P.0718.5.HB.2015, zamknął się deficytem w wysokości 2.336.321,69 zł, tj. znacznie przekraczającym jego wartość planowaną na kwotę 997.910,38 zł. Wydatki bieżące zrealizowano w wysokości 11.684.180,92 zł natomiast dochody bieżące – w wysokości 9.767.750,27 zł co wskazuje, że Gmina Ostrowice osiągnęła deficyt operacyjny w wysokości 1.916.430,65 zł. Nie zostały więc 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.

Zobowiązania długoterminowe z tytułu kredytów i pożyczek w wysokości 33.199.623,47 zł stanowiły 301,59% dochodów wykonanych, a dług jednostki wzrósł o kwotę 4.296.724,16 zł, tj. o 14,72%. 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 Ostrowice 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 związku z powyższym, 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.

Wojewoda Zachodniopomorski wskazał ponadto, że Wójt Gminy Ostrowice był dwukrotnie karany przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – orzeczeniami z dnia 15 października 2013 r. (sygn. akt RIO-KO-46/2013) oraz z dnia 23 marca 2015 r.

(sygn. akt RIO-KO-31/2014). W dniu 26 czerwca 2015 r. do Komisji wpłynął kolejny wniosek Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o uznanie Wójta Gminy Ostrowice oraz członków komisji przetargowej za winnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie, o którym mowa w art. 17 ust. 1c ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168).

Jednocześnie organ nadzoru podkreślił, że pomimo niezwykle trudnej sytuacji finansowej Gminy Ostrowice, pogłębionej w roku 2014, Rada Gminy po raz kolejny udzieliła absolutorium Wójtowi Gminy, co oznacza, że w ocenie organu stanowiącego Gminy Ostrowice, gospodarując środkami publicznymi zgodnie z obowiązującym prawem Wójt Gminy Ostrowice prawidłowo zrealizował budżet jednostki, a jego działania są akceptowane przez radnych – przedstawicieli wspólnoty samorządowej. Podobne stanowiska w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Ostrowice były zajmowane przez Radę Gminy Ostrowice w latach poprzednich.

Organy Gminy Ostrowice ustosunkowały się do zarzutów przedstawionych w wystąpieniu Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 29 lipca 2015 r. oraz przedłożyły program poprawy sytuacji, przyjęty uchwałą Nr VIII/42/15 Rady Gminy Ostrowice z dnia 28 sierpnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Programu poprawy sytuacji Gminy Ostrowice.

Zarówno Wojewoda Zachodniopomorski, jak i Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie poddali analizie Program poprawy sytuacji Gminy Ostrowice. W jej wyniku organ nadzoru stwierdził, że działania zaproponowane w ww. Programie nie przyniosą oczekiwanych efektów finansowych, które pozwoliłyby na ustabilizowanie sytuacji finansowej Gminy Ostrowice.

W konsekwencji, pismem z dnia 18 września 2015 r. znak NK-3-4103.10.2015.AB, Wojewoda Zachodniopomorski, bazując na ustaleniach dokonanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie jako organu sprawującego bieżący nadzór nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego, poinformował Prezesa Rady Ministrów (za pośrednictwem Ministra Administracji i Cyfryzacji) o trudnej i nierokującej szansy poprawy sytuacji finansowej w Gminie Ostrowice, wnosząc jednocześnie o rozważenie zawieszenia organów Gminy Ostrowice i ustanowienia zarządu komisarycznego. W ocenie Wojewody Zachodniopomorskiego fatalna sytuacja finansowa w Gminie Ostrowice jest wynikiem przedłużającego się i nierokującego nadziei na szybką poprawę, braku skuteczności w wykonywaniu przez organy Gminy Ostrowice zadań publicznych.

Jak podkreślił Wojewoda Zachodniopomorski w ww. piśmie, do wskazanych w Programie poprawy sytuacji Gminy Ostrowice planowanych dochodów nie zostały zaprezentowane żadne kalkulacje, ani dokumenty potwierdzające prawidłowość ich wyliczenia, w następstwie czego, jawią się one jako wysoce niepewne czy też wręcz niemożliwe do zrealizowania. W tym kontekście, zdaniem organu nadzoru, istotnego znaczenia nabiera to, że wymienione przez organy Gminy Ostrowice już wdrożone działania nie doprowadziły do poprawy stanu jej finansów, mimo że postępowanie naprawcze zostało zainicjowane jeszcze w 2014 r. uchwałą Nr XXI/186/14 Rady Gminy Ostrowice z dnia 27 lutego 2014 r. Wręcz przeciwnie, zadłużenie oraz koszty jego obsługi sukcesywnie wzrastają – od stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. zadłużenie wzrosło o kwotę 4.800.000,00 zł. Z tych też względów organ nadzoru skupił się przede wszystkim na ocenie działań opisanych w części IV Programu zatytułowanej „Kontynuowane i planowane do wprowadzenia dodatkowe działania naprawcze”, a mianowicie:

I. Inwestycji w odnawialne źródła energetyki – Gmina Ostrowice założyła osiągnięcie dochodów w efekcie budowy siłowni wiatrowych (1.700.000,00 zł w 2018 r. oraz 2.550.000,00 zł w 2019 r., dodatkowe wpływy z podatku od budowli kolektorów słonecznych 150.000,00 zł rocznie) wskazując, że projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uwzględniający rozwój energetyki odnawialnej jest zakończony i wraz z prognozą oddziaływania na środowisko został złożony w dniu 18 sierpnia 2015 r. Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Szczecinie celem jego uzgodnienia w trybie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, z późn. zm.). Wojewoda Zachodniopomorski zwrócił jednocześnie uwagę, że obszar Gminy Ostrowice znajduje się na terenie Drawskiego Parku Krajobrazowego, który zgodnie z uchwałą Nr XXXVII/499/14 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie Drawskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2919) powołany jest m.in. dla ochrony walorów krajobrazowych, w tym punktów i szlaków widokowych, pojeziernych krajobrazów z otwarciami widokowymi na jeziora wraz z ich zróżnicowanymi brzegami, czy też zachowania charakterystycznej fizjonomii krajobrazu Pojezierza Drawskiego. Teren Gminy Ostrowice leży na obszarze „Natura 2000”, a z brzmienia załącznika Nr 8 do zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Ostoja Dawska PLB320019 (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2674) wynika, że na terenie obszaru „Natura 2000” i w odległości 5 km od jego granicy nie należy przeznaczać

w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miejsc pod budowę farm wiatrowych i ferm norki amerykańskiej. Stąd też, w opinii organu nadzoru, przedłożony przez Wójta Gminy Ostrowice do uzgodnienia projekt studium nie może uzyskać akceptacji Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Szczecinie, co jest warunkiem niezbędnym dla zgodnego z prawem uchwalenia studium (tak również: wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 1245/13).

Wobec powyższego planowane działania Gminy Ostrowice w tym zakresie są obciążone zdaniem Wojewody Zachodniopomorskiego wysokim ryzykiem niepowodzenia, a co za tym idzie, równie niepewne są wpływy finansowe nie tylko z podatków lokalnych, ale także otrzymanie oczekiwanej pożyczki restrukturyzacyjnej z budżetu państwa.

II. Pozostałych inwestycji, w tym budowy stacji paliw, ośrodka wypoczynkowego, ośrodka szkolenia praktycznego personelu obsługi ruchu lotniczego, przystani żeglarskiej wraz ze stoczną jachtową i pensjonatu – realizacja tych przedsięwzięć teoretycznie powinna przynieść dodatkowe wpływy do budżetu gminy w wysokości 800.000,00 zł rocznie, przy czym, jak podkreślił Wojewoda Zachodniopomorski, nie zostały przedstawione w Programie poprawy sytuacji Gminy Ostrowice żadne kalkulacje, z których wynikałyby dochody w podanej kwocie, z czego wynika, że zdecydowana większość z nich jest we wstępnej fazie planowania i nie można wskazać konkretnej daty finalizacji, ani tym bardziej okresu, kiedy Gmina Ostrowice osiągnie jakiegokolwiek realne wpływy z tego tytułu.

III. Obniżenia diet radnych oraz wynagrodzenia organu wykonawczego Gminy Ostrowice – po pierwsze oszczędności z tego tytułu, jak wskazuje organ nadzoru, nie będą miały rzeczywistego wpływu na poprawę sytuacji finansowej Gminy Ostrowice, po drugie działań tych do chwili obecnej nie zrealizowano, nawet po wdrożeniu programu naprawczego w 2014 r. Wręcz przeciwnie, analiza wydatków w latach 2013-2015 pokazuje, że diety radnych z roku na rok rosły: np. I półrocze 2014 r. – 35.600,00 zł, I półrocze 2015 r. – 37.050,00 zł.

IV. Zwiększenia dochodów z podatków i opłat lokalnych – dochody z tego tytułu w latach 2013-2015 sukcesywnie malały (I półrocze 2013 r. – 976.907,10 zł, I półrocze 2014 r. – 926.861,81 zł, I półrocze 2015 r. – 898.235,67 zł). Mimo bardzo trudnej sytuacji finansowej Gminy Ostrowice w roku 2014 obniżono górne stawki podatków, a także udzielono ulg i zwolnień, a także dokonano umorzeń zaległości podatkowych na łączną kwotę 260.522,00 zł, co stanowiło 5% dochodów własnych tej jednostki. Z kolei ustalenie

maksymalnych stawek podatkowych może nie przynieść zakładanych efektów finansowych z uwagi na potencjalną niemożność uniesienia tego ciężaru przez mieszkańców, natomiast wszczynanie postępowań egzekucyjnych wygeneruje dodatkowe koszty po stronie Gminy Ostrowice jako wierzyciela.

V. Niewiarygodne, w ocenie Wojewody Zachodniopomorskiego, są także działania dotyczące zwiększenia dochodów z tytułu opłaty adiacenckiej, gdyż – jak podnosił Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie – w trakcie kontroli prowadzonej przez Izbę ustalono, że na podstawie wydanych decyzji należności Gminy Ostrowice z tego tytułu w latach 2008-2010 zostały określone w łącznej kwocie 13.497,45 zł. Z kolei z oświadczenia Wójta Gminy Ostrowice złożonego do akt ostatniej kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy Ostrowice wynika, że w latach 2006-2009 nie zostały ustalone należności z opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanych budową urządzeń infrastruktury technicznej.

W opinii Wojewody Zachodniopomorskiego również pozostałe działania wymienione w Programie poprawy sytuacji Gminy Ostrowice nie wygenerują dochodów w takiej wysokości, która doprowadziłaby do stabilizacji finansów Gminy Ostrowice oraz, co niezwykle istotne, zapewniałaby możliwość finansowania ustawowych zadań własnych, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Po analizie wszystkich dokumentów zgromadzonych w sprawie Minister Administracji i Cyfryzacji, pismem z dnia 29 października 2015 r. znak DAP.WSUST.7240.40.2015/AKo, poinformował o powyższym Prezesa Rady Ministrów, stwierdzając jednocześnie, że w jego ocenie wystąpiły przesłanki do zawieszenia organów Gminy Ostrowice.

W dniu 8 grudnia 2015 r., pismem znak DAP.WSUST.7240.2015, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wystąpił do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o zawieszenie organów Gminy Ostrowice i ustanowienie zarządu komisarycznego w Gminie Ostrowice, w województwie zachodniopomorskim.

Mając powyższe na uwadze Prezes Rady Ministrów zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 97 ust. 1 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.

Stosownie do treści cytowanego przepisu ustawy o samorządzie gminnym przesłanką uzasadniającą ustanowienie zarządu komisarycznego jest nierokujący nadziei na szybką poprawę przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy. Jak wynika z zasadniczych w tej materii regulacji konstytucyjnych ustrojów terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, czego wyrazem jest między innymi ustanowienie samorządu terytorialnego realizującego istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Wynika to wprost z art. 15 i 16 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) w związku z art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Na powyższe wskazuje również brzmienie art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607) – niezależnie od formy, w jakiej zadania te są realizowane (czy to w oparciu o formy publiczno-prawne czy też prywatno-prawne). Znaczenie pojęcia zadań publicznych ustrojodawca wypełnia w art. 166 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, dzieląc je na zadania własne oraz zlecone. Z treści tego artykułu można wysnuć wniosek, iż pod pojęciem zadań o charakterze publicznym kryją się zadania służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (zadania własne) oraz zadania wykraczające poza ten zakres (zlecone). Z drugiej strony, gospodarka finansowa gminy stanowi ekonomiczny aspekt dla realizacji zadań publicznych, które w obowiązującym w Rzeczypospolitej Polskiej systemie samorządu terytorialnego mają podstawowe znaczenie. W tym kontekście trzeba jednoznacznie stwierdzić, iż kondycja finansowa gminy ma pierwszoplanowe znaczenie dla realizacji jej zadań.

Podstawową rolę w dokonywaniu oceny sytuacji w danej jednostce samorządu terytorialnego odgrywają organy nadzoru, które z mocy prawa w sposób bieżący monitorują sytuację w jednostkach samorządu terytorialnego. Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności (zgodności z prawem). Nadzór ten wykonywany jest przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych przez regionalne izby obrachunkowe. Powyższa koncepcja nadzoru nad samorządem terytorialnym znalazła odzwierciedlenie w samorządowych ustawach ustrojowych zarówno w zakresie kryterium nadzoru, jak i podmiotów uprawnionych do jego wykonywania.

Jej wyrazem jest między innymi instytucja kontroli następczej, sprawowanej przez wojewodę jako przedstawiciela Rady Ministrów w województwie, w zakresie działalności organów wykonawczych oraz organów stanowiących gmin, powiatów i województw samorządowych, a także sprawowanej przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Podkreślić w tym miejscu należy, iż konstrukcja nadzoru nad działalnością organów stanowiących oraz wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie charakteryzuje się daleko idącą jednorodnością.

Zgodnie bowiem z przyjętymi przez ustawodawcę rozwiązaniami, kryterium nadzoru nad uchwałami rady gminy, powiatu czy też sejmiku województwa zawsze jest zgodność z prawem, a organem uprawnionym do oceny legalności odpowiedniej uchwały jest co do zasady wojewoda lub regionalna izba obrachunkowa. Tego rodzaju kompetencje nadzorcze są uzupełnione odpowiednimi uprawnieniami kontrolnymi umożliwiającymi organom nadzoru ujawnianie stanu faktycznego zaistniałego w danej jednostce samorządu terytorialnego. Przykładowo, art. 88 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych. Przyjęta w obowiązującym prawie konstrukcja nadzoru nad samorządem terytorialnym powoduje, że Prezes Rady Ministrów dokonując oceny całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych w głównej mierze opierać się będzie na materiałach źródłowych oraz ocenach przekazanych przez właściwego wojewodę, jako przedstawiciela Rady Ministrów w województwie oraz właściwą Regionalną Izbę Obrachunkową. Konsekwencją przyjęcia takiego spojrzenia było upoważnienie przez Prezesa Rady Ministrów Wojewody Zachodniopomorskiego do przedstawienia organom Gminy Ostrowice zarzutów i wezwania ich do niezwłocznego przedłożenia poprawy sytuacji w Gminie, stosownie do postanowień art. 97 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie Prezesa Rady Ministrów Gmina Ostrowice znajduje się w bardzo trudnej, wręcz krytycznej sytuacji finansowej, a stan ten nie jest wynikiem zaistnienia szczególnych lub nadzwyczajnych okoliczności, lecz pochodną polityki prowadzonej na przestrzeni kilku ostatnich lat przez władze Gminy Ostrowice, a także oporu przed podejmowaniem trudnych i często budzących społeczny sprzeciw decyzji.

Ponadto należy uznać, że przyjęty przez Radę Gminy Ostrowice program naprawczy oraz zaproponowane w nim działania nie przyniosą oczekiwanych efektów finansowych. Przy

czym istotnego znaczenia w tym miejscu nabiera fakt, że Gmina Ostrowice zainicjowała jeszcze w 2014 r. postępowanie naprawcze, które nie dość, że nie przyniosło oczekiwanych rezultatów, to w okresie od stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. zadłużenie Gminy wzrosło o kwotę 4.800.000,00 zł. Stawia to pod znakiem zapytania, pomyślnie wykonanie aktualnego programu naprawczego, nawet gdyby uznać, że zakładane w nim dochody byłyby możliwe i realne do zrealizowania – gdy tymczasem ze zgromadzonej w aktach sprawy dokumentacji wynika, że są one nie tylko niepewne, ale wręcz niemożliwe do zrealizowania.

Wątpliwości te pogłębia również stanowisko Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, wyrażone w piśmie z dnia 11 września 2015 r. Prezes Izby poinformował w nim Wojewodę Zachodniopomorskiego, że w ocenie Izby Gmina Ostrowice nie ma realnych możliwości uzyskania dodatkowych dochodów własnych w wysokości umożliwiającej samodzielną spłatę powstałych zobowiązań dłużnych. Gmina Ostrowice nie posiada odpowiedniej ilości majątku, którego sprzedaż pozwalałaby zapewnić spłatę tych zobowiązań, zaś dochody ze sprzedaży istniejących nieruchomości komunalnych są wątpliwe. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie stwierdził również, że Gmina Ostrowice nie posiada odpowiednio wysokiego potencjału podatkowego, który pozwoliłby zapewnić dochody na poziomie umożliwiającym finansowanie ustawowych zadań własnych.

Na taką ocenę działań organów Gminy Ostrowice wpływają ponadto wnioski z analizy wykonania budżetu pierwszego półrocza 2015 r. zawarte w uchwale Nr XCIV.336.Z.2015 składu orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 9 września 2015 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Ostrowice informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2015 r. oraz kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej. Skład orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie negatywnie opiniując informację o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2015 r. oraz kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ostrowice wskazał m.in., że zaangażowanie w pierwszym półroczu 2015 r. 75% rocznego planu wydatków przesądza, że Gmina Ostrowice nie ma finansowej racji bytu, a wykonywanie podstawowych zadań w drugim półroczu spowoduje dalsze jej zadłużanie. Niewypłacalność jednostki może pociągać za sobą poważne następstwa ekonomiczne i społeczne; jej konsekwencje to dezorganizacja systemu zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty terytorialnej, co narusza interesy mieszkańców.

Zasadniczym powodem wyrażenia przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie negatywnej opinii była skala zagrożeń dla finansów Gminy Ostrowice, w tym

realizacja budżetu na 2015 r. w ustalonych kwotach oraz pogłębiający się katastrofalny poziom zadłużenia Gminy Ostrowice, przekraczający obecnie 343% planowanych dochodów.

Pismem z dnia 24 września 2015 r., skierowanym do Prezesa Rady Ministrów, Wójt Gminy Ostrowice odniósł się do „wniosku Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie prowadzenia Zarządu Komisarycznego w gminie Ostrowice”. W ww. piśmie Wójt Gminy Ostrowice w żaden sposób nie ustosunkował się do licznych zarzutów dotyczących wieloletniego, nieprawidłowego prowadzenia gospodarki finansowej w Gminie Ostrowice, koncentrując się jedynie na zawartym w Programie poprawy sytuacji Gminy Ostrowice projekcie lokalizacji na terenie gminy inwestycji, m.in. siłowni wiatrowych i farm fotowoltaicznych.

Należy podkreślić, że w obliczu wskazanych przez Wojewodę Zachodniopomorskiego uwarunkowań środowiskowych związanych z położeniem Gminy Ostrowice na obszarze „Natura 2000”, propozycja zawarta w Programie poprawy sytuacji Gminy Ostrowice jest obciążona szczególnie wysokim ryzykiem niepowodzenia, a co za tym idzie, równie niepewne są wpływy finansowe z tego tytułu. Prezes Rady Ministrów dokonując oceny sytuacji w Gminie Ostrowice wziął pod uwagę całe spektrum okoliczności i wszystkie wykazane przez Wojewodę Zachodniopomorskiego zarzuty – nie tylko jedyny z punktów przedstawionego Programu poprawy sytuacji Gminy Ostrowice, do którego odniósł się w swoim piśmie Wójt Gminy. Całościowa ocena okoliczności sprawy nie pozostawia wątpliwości iż nastąpił nierokujący nadziei na szybką poprawę i przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy Gminy Ostrowice. Abstrahując od faktu, iż brak znajomości realiów systemu ochrony środowiska (w zakresie zależności możliwości uzgodnienia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Ostrowice, planowanych pod instalacje wykorzystujące OZE” od przepisów powszechnych obowiązujących na obszarach „Natura 2000”) z pewnością nie wpływa pozytywnie wiarygodność Programu poprawy sytuacji Gminy Ostrowice – to samo zawarcie tego typu niepewnych lub wręcz niemożliwych do zrealizowania planów w Programie rodzić może poważne wątpliwości, co do faktycznych intencji wnioskodawcy w zakresie zamiaru ich rzeczywistej realizacji.

Dopełnieniem fatalnej sytuacji finansowej Gminy Ostrowice i przekreśleniem szans na poprawę tego stanu rzeczy jest brak rzeczywistej kontroli nad działalnością Wójta Gminy Ostrowice ze strony Rady Gminy. Organ stanowiący Gminy Ostrowice udzielił, podobnie jak w latach poprzednich, absolutorium Wójtowi. Zatem, w ocenie Rady Gminy Ostrowice, Wójt

Gminy Ostrowice prawidłowo zrealizował budżet jednostki a jego działania są akceptowane przez radnych – nie sposób zgodzić się z takim stanowiskiem.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 135/13, „samodzielność jednostki samorządu terytorialnego nie jest wartością absolutną, jest to samodzielność określona jako „samodzielność w ramach prawa” lub „samodzielność w ramach nadzoru”. Organy samorządu terytorialnego są organami władzy publicznej i wykonując zadania publiczne powinny kierować się prawem i interesem publicznym. Interes publiczny wyraża się m.in. w skutecznym wykonywaniu zadań publicznych. Dostrzegając naruszenia prawa i inne okoliczności potwierdzające „przedłużający się i nie rokujący nadziei na szybką poprawę brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych” organ nadzoru powinien podjąć działania zabezpieczające wykonywanie zadań publicznych przez gminę. Ocena braku skuteczności obejmuje wszelkie działania organów gminy, w tym te które związane są z obrotem majątkiem gminy i dokonywane są z naruszeniem przepisów regulujących gospodarowanie majątkiem publicznym.”.

Uwzględniając opisaną sytuację oraz pogląd wyrażony w przywołanym orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego, zastosowanie instrumentu nadzorczego w postaci zawieszenia organów Gminy Ostrowice i ustanowienia zarządu komisarycznego jest w ocenie Prezesa Rady Ministrów niezbędne i konieczne do powstrzymania dalszego pogarszania się katastrofalnego stanu finansowego Gminy Ostrowice, który zagraża wykonywaniu zadań publicznych Gminy.

Ponadto należy podkreślić, co zaakcentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 20 czerwca 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 693/07, że rozważając ewentualne skorzystanie z instytucji zawieszenia organów jednostki samorządu terytorialnego należy brać pod uwagę zagrożenia, jakie stoją przed funkcjonowaniem danej jednostki, 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 usunąć.

Dokumenty zgromadzone przez Wojewodę Zachodniopomorskiego oraz przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie w toku przeprowadzonych kontroli finansowych (zarówno kompleksowych, jak i doraźnych) w sposób niebudzący wątpliwości dowodzą, że kondycja finansowa Gminy Ostrowice jest krytyczna, a organy powołane w drodze powszechnych wyborów nie dają żadnej gwarancji utrzymania zdolności do

kierowania i zarządzania sprawami publicznymi. Powyższe potwierdza również fakt, że Wójt oraz Rada Gminy Ostrowice powołane w wyniku ubiegłorocznych wyborów samorządowych nie podjęły żadnych realnych działań, które w ocenie organów nadzoru, mogłyby doprowadzić do uzdrowienia sytuacji finansowej Gminy Ostrowice. Postępowanie organów Gminy Ostrowice powoduje natomiast dalsze zadłużanie tej jednostki i pogłębianie jej, i tak już katastrofalnego stanu finansowego – co nie daje perspektyw na jego poprawę i zagraża nie tylko samemu wykonywaniu zadań publicznych przez Gminę Ostrowice, ale w ogóle jej funkcjonowaniu.

Z powyższych względów, należy stwierdzić, iż w Gminie Ostrowice nastąpił przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy Gminy, które dodatkowo nie są w stanie dokonać rzetelnej oceny sytuacji Gminy i opracować adekwatnego do niej programu naprawczego, a następnie konsekwentnie go zrealizować. Przedstawiona sytuacja upoważnia do stwierdzenia, iż w obliczu bezwładu organów Gminy Ostrowice nastąpił nierokujący nadziei na szybką poprawę i przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy Gminy – co stanowi wypełnienie przesłanki z art. 97 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.


W związku z powyższym, konieczne jest zawieszenie organów Gminy Ostrowice i ustanowienie zarządu komisarycznego, w celu przywrócenia prawidłowego jej funkcjonowania.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje, zgodnie z art. 98 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) prawo wniesienia, za pośrednictwem Prezesa Rady Ministrów, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z powodu niezgodności z prawem, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia.



PREZES RADY MINISTRÓW


BEATA SZYDŁO

otrzymują:

1. Rada Gminy Ostrowice – Ostrowice 6, 78-506 Ostrowice
2. p. Wacław Micewski, Wójt Gminy Ostrowice – Ostrowice 6, 78-506 Ostrowice
3. p. Piotr Jania, Wojewoda Zachodniopomorski – Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin
4. p. Mariusz Błaszczak, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
5. a/a

do wiadomości:

1. p. Bogusław Staszewski, Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie –
ul. Światowida 77, 71-727 Szczecin