



**WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI**

NK-3.4103.10.2015.AB

Szczecin, dnia 18 września 2015 r.

**Pani Ewa Kopacz
Prezes Rady Ministrów**

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

Działając na podstawie art. 97 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym¹, wnoszę o zawieszenie organów Gminy Ostrowice i ustanowienie zarządu komisarycznego.

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.

W dniu 29 lipca 2015 r. na podstawie upoważnienia z dnia 22 lipca 2015 r. Prezesa Rady Ministrów Pani Ewy Kopacz przedstawiono organom Gminy zarzuty oraz zobowiązano do opracowania i przedłożenia programu poprawy sytuacji. Program ten został przyjęty uchwałą Nr VIII/42/15 Rady Gminy Ostrowice z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Programu poprawy sytuacji Gminy Ostrowice. Został on poddany szczegółowej analizie zarówno przez Wojewodę Zachodniopomorskiego, jak i Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie, której opinię Prezes Izby przekazał w piśmie z dnia 11 września 2015 r., znak: P.0718.9.JW.2015. Powyższa analiza, uzasadnia stwierdzenie, iż zaproponowane w Programie działania nie przyniosą oczekiwanych efektów finansowych, które pozwoliłyby



Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
ul. Wały Chrobrego 4, 70 – 502 Szczecin
tel. 91 4303-315, 91 4342-413, fax 91 4330-250,
e-mail: wojewoda@szczecin.uw.gov.pl

Informacja dla Obywatela
tel. 222-500-115 lub 222-500-109
www.obywatel.gov.pl

na ustabilizowanie sytuacji finansowej Gminy, a na poparcie tej tezy, przedstawiam następującą argumentację.

Przede wszystkim należy wskazać, że do wskazanych w Programie planowanych dochodów nie zaprezentowano żadnych kalkulacji, ani dokumentów potwierdzających prawidłowość ich wyliczenia, w następstwie czego, jawią się one jako wysoce niepewne czy też niemożliwe do zrealizowania. Ponadto, co istotne, wymienione przez organy Gminy Ostrowice 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. Przeciwnie, zadłużenie oraz koszty jego obsługi sukcesywnie wzrastają (od stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. zadłużenie wzrosło o kwotę 4,8 mln). W związku z tym faktem, właściwe jest odniesienie się przede wszystkim do działań opisanych w części IV Programu, a mianowicie:

I. inwestycji w odnawialne źródła energetyki – Gmina założyła osiągnięcie znacznych dochodów w efekcie budowy siłowni wiatrowych (1 700 000 zł w 2018 r. oraz 2 550 000 w 2019 r., dodatkowe wpływy z podatku od budowli kolektorów słonecznych 150 000 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym². Należy jednak zwrócić uwagę, iż obszar Gminy Ostrowice znajduje się na terenie Drawskiego Parku Krajobrazowego, który zgodnie z zapisami Uchwały 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 leży na obszarze Natury 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 Drawska 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. Z powyższego wnosić można, że przedłożony przez Wójta Gminy Ostrowice do uzgodnienia projekt studium nie uzyska akceptacji Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Szczecinie, co jest warunkiem niezbędnym dla zgodnego z prawem uchwalenia studium³. Planowane wobec tego działania Gminy w tym zakresie obarczone są wysokim ryzykiem niepowodzenia, a co za tym idzie, równie niepewne są wpływy finansowe nie tylko

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

² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.)

z podatków lokalnych, ale także oczekiwana pożyczka restrukturyzacyjna z budżetu państwa (vide wyjaśnienia zawarte w pkt 5 na stronie 13 Programu);

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 ma przynieść dodatkowe wpływy do budżetu gminy w wys. 800 000 zł rocznie, przy czym nie przedstawiono w Programie żadnej kalkulacji, z której wynikałyby w podanej kwocie dochody, 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 osiągnie realne wpływy z tego tytułu;

III. obniżenia diet radnych oraz wynagrodzenia organu wykonawczego Gminy – po pierwsze oszczędności z tego tytułu nie będą miały rzeczywistego wpływu na poprawę sytuacji finansowej Gminy, po drugie działań tych do tej pory nie zrealizowano, nawet po wdrożeniu programu naprawczego w 2014 r. Analiza wydatków w latach 2013 – 2015 pokazuje, że diety radnych z roku na rok rosły (np. I półrocze 2014 r. – 35 600 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 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 w 2014 r. 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 jednostki. Ustalenie z kolei 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 jako wierzyciela;

V. Niewiarygodne są także działania dotyczące zwiększenia dochodów z tytułu opłaty adiacenckiej, gdyż – jak podnosi Prezes RIO w Szczecinie – w trakcie kontroli prowadzonej przez Izbę ustalono, że na podstawie wydanych decyzji należności Gminy z tego tytułu w latach 2008 – 2010 zostały określone w łącznej kwocie 13 497,45 zł. Z kolei, z oświadczenia Wójta, złożonego do akt ostatniej kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy, wynika, że w latach 2006 – 2009 nie zostały ustalone należności z opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanych budową urządzeń infrastruktury technicznej.

Również pozostałe wymienione w Programie działania nie wygenerują dochodów w takiej wysokości, która doprowadziłaby do stabilizacji finansów Gminy Ostrowice i co ważne - zapewniałaby możliwość finansowania ustawowych zadań własnych, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W tym miejscu należy wskazać, że gros mieszkańców Gminy Ostrowice jest co najmniej niezadowolonych z poziomu, na jakim zaspokajane są potrzeby wspólnoty, czemu dano wyraz w apelu, który do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynął w dniu 25 czerwca 2015 r. (przekazany został także do wiadomości Panu Ministrowi).

³ Tak m.in. w wyroku WSA w Lublinie z dnia 5 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 1245/13

Zacytowany na wstępie niniejszego wystąpienia przepis ustawy o samorządzie gminnym, ustanawiając jeden z najdalej idących instrumentów nadzorczych, polegających na zawieszeniu organów gminy, winien znaleźć zastosowanie w przedmiotowej sprawie. Zgodzić się bowiem należy z poglądem wyrażonym przez WSA w Warszawie, że rozważając ewentualne skorzystanie 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 usunąć⁴.

W tym przypadku obie wskazane wyżej przesłanki zostały spełnione. Nie może budzić wątpliwości, że istniejący stan zadłużenia Gminy Ostrowice jednoznacznie pozwala przyjąć, że jej zdolność do wykonywania zadań publicznych jest znikoma, natomiast organy Gminy nie tylko nie są w stanie przyczynić się do zmniejszenia tego zadłużenia, ale również nie są zdolne powstrzymać jego wzrostu. Okoliczność tę potwierdził Prezes RIO w Szczecinie w piśmie z dnia 6 lipca 2015 r., znak: P.0718.5.HB.2015, w którym poinformował, że 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 %.

Z treści przepisu art. 165 ust. 2 Konstytucji wynika, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Z kolei, w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego⁵ sformułowano zasadę, w myśl której 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). Nie można jednak tracić z pola widzenia brzmienia art. 1, który stanowi, 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, zebrane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie w toku przeprowadzonych kontroli finansowych (zarówno kompleksowych, jak i doraźnych) dokumenty 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.

Zgodzić należy się z taką wykładnią przepisu art. 97 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, która koncentruje się na prewencyjnym charakterze

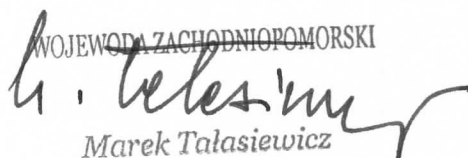
⁴ wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 693/07

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

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 zastosowanie instytucji, o której mowa w art. 97 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tj. zawieszenia organów Gminy Ostrowice oraz wprowadzenia zarządu komisarycznego.

W załączeniu przekazuję kopie zgromadzonych w sprawie dokumentów.

WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Marek Talasiewicz