

Kancelaria Adwokacka Novus

Adwokat Marcin Pusty

ul. Nowowiejskiego 20/8

61-732 Poznań

Raport

Stan finansowy i organizacyjny

Gminy Dąbie w latach

2007-2014

Dąbie 2015

Spis treści

I. Charakterystyka zespołu.....	5
II. Streszczenie.....	7
III. Założenia metodyczne.....	10
1. Metodologia przygotowania raportu.....	10
2. Zakres czasowy prowadzonego badania.....	13
3. Charakterystyka obszarów objętych przedmiotowym badaniem.....	14
IV. Część finansowa.....	31
1. Analiza realizacji polityki budżetowej w latach 2007-2014.....	31
1.1 Poziom planowanych dochodów i wydatków Gminy w poszczególnych latach budżetowych.....	32
1.2 Analiza źródeł finansowania planowanego deficytu.....	33
1.3 Stan zadłużenia Gminy.....	35
1.4 Zalecenia.....	37
2. Analiza realizacji budżetu za poszczególne lata w kontekście ocen i zaleceń Regionalnej Izby Obrachunkowej w Koninie.....	38
2.1 Opinia RIO o przedłożonym projekcie budżetu na rok 2006 oraz Opinia RIO co do sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2006.....	39
2.2 Opinia RIO o przedłożonym projekcie budżetu na rok 2007 oraz Opinia RIO co do sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2007.....	40
2.3 Opinia RIO o przedłożonym projekcie budżetu na rok 2008 oraz Opinia RIO co do sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2008.....	42
2.4 Opinia RIO o przedłożonym projekcie budżetu na rok 2009 oraz Opinia RIO co do sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2009.....	43
2.5 Opinia RIO o przedłożonym projekcie budżetu na rok 2010 oraz Opinia RIO co do sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2010.....	45

2.6	Opinia RIO o przedłożonym projekcie budżetu na rok 2011 oraz Opinia RIO co do sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2011.....	47
2.7	Opinia RIO o przedłożonym projekcie budżetu na rok 2012 oraz Opinia RIO co do sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2012.....	51
2.8	Opinia RIO o przedłożonym projekcie budżetu na rok 2013 oraz Opinia RIO co do sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2013.....	53
2.9	Opinia RIO o przedłożonym projekcie budżetu na rok 2014 oraz Opinia RIO co do sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2014.....	54
2.10	Zalecenia.....	56
3.	Analiza wydatków inwestycyjnych Gminy Dąbie w latach 2007-2014.....	57
3.1	Analiza wydatków inwestycyjnych w 2007 roku i źródeł ich finansowania.....	59
3.2	Analiza wydatków inwestycyjnych w 2008 roku i źródeł ich finansowania.....	60
3.3	Analiza wydatków inwestycyjnych w 2009 roku i źródeł ich finansowania.....	62
3.4	Analiza wydatków inwestycyjnych w 2010 roku i źródeł ich finansowania.....	64
3.5	Analiza wydatków inwestycyjnych w 2011 roku i źródeł ich finansowania.....	66
3.6	Analiza wydatków inwestycyjnych w latach 2012-2014 i źródeł ich finansowania.....	67
3.7	Wnioski i zalecenia.....	69
4.	Analiza wybranych obszarów budżetowych.....	77
4.1	Finansowanie sportu i rekreacji w Gminie w latach 2007-2014.....	77
4.2	Inne przykłady nieracjonalnej polityki budżetowej i inwestycyjnej.....	82
4.3	Wystąpienia pokontrolne RIO i wnioski z nich płynące.....	86

4.3.1	Wystąpienie pokontrolne RIO z dnia 2 listopada 2011 roku nr WK-0913/3/2011 – uchybienia i zalecenia.....	87
4.3.2	Wystąpienie pokontrolne RIO z dnia 9 lipca 2015 roku nr WK-0911/4/2015 – uchybienia i zalecenia.....	97
4.4	Wnioski.....	113
V.	Część organizacyjna.....	116
1.	Struktura organizacyjna Gminy Dąbie.....	116
2.	Funkcjonowanie Urzędu Miejskiego w Dąbiu.....	121
2.1	Ocena funkcjonowania Urzędu Miejskiego w Dąbiu przez pracowników tej jednostki.....	121
2.2	Struktura organizacyjna Urzędu Miejskiego w Dąbiu.....	139
2.3	Stan infrastruktury Urzędu.....	146
2.4	Organizacja systemu pracy w Urzędzie Miejskim w Dąbiu.....	151
3.	Organizacja systemu oświaty w Gminie Dąbie.....	158
4.	Stan organizacyjno-prawny infrastruktury sportowej i rekreacyjnej.....	169
4.1	Hala Widowiskowo-Sportowa.....	171
4.2	Stadion Miejski w Dąbiu.....	174
4.3	Boisko „Orlik”.....	176
5.	Pozostałe jednostki organizacyjne Gminy.....	178
VI.	Wnioski i rekomendacje na przyszłość.....	182

I. Charakterystyka zespołu

Raport przygotowany został przez Kancelarię Adwokacką Novus – Adwokat Marcin Pusty z siedzibą w Poznaniu na zlecenie Urzędu Miejskiego w Dąbiu. **Marcin Pusty** – adwokat, członek Wielkopolskiej Izby Adwokackiej w Poznaniu. W 2005 r. ukończył studia prawnicze na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. W latach 2006-2010 współdziałał ze Związkiem Nauczycielstwa Polskiego Zarządem Oddziału w Kole. Aplikację adwokacką ukończył w 2014 r. pod patronatem adw. Pawła Sowisło. Od 2014 r. prowadzi indywidualną kancelarię adwokacką w Poznaniu o szerokim profilu działalności. Specjalizuje się w prawie karnym, samorządowym oraz prawie pracy. Aktywnie uczestniczy w systemie bezpłatnej pomocy prawnej oraz akcjach bezpłatnych porad prawnych organizowanych przez Okręgową Radę Adwokacką w Poznaniu.

Opracowanie konsultowane było również z ze specjalistami z przedmiotowego obszaru tego opracowania. Jednym z nich był **dr Paweł Antkowiak** – adiunkt w Zakładzie Badań Władzy Lokalnej i Samorządu na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Specjalista z zakresu funkcjonowania samorządu terytorialnego, gospodarczego i zawodowego. Autor kilku książek, kilkudziesięciu artykułów naukowych oraz kilku opinii i ekspertyz z tego zakresu. Ekspert w projektach dotyczących rozwoju lokalnego i regionalnego, m.in. „Bądź gotowy na zmianę” (nr POKL.08.01.02-30-018/11), współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego; „Działając razem osiągniemy więcej – współpraca Jednostek Samorządu Terytorialnego dla rozwoju Aglomeracji Kalisko-Ostrowskiej”, współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego; „PAKT.com.org” dotyczącym współpracy JST z organizacjami

pozarządowymi i współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego; „Modelowe taNGO” finansowanym ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego; „Konsultuj – Decyduj” współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Ponadto główny wykonawca w projektach badawczych: „Miejsce samorządu gospodarczego i zawodowego w strukturze ustrojowej państwa demokratycznego” finansowanym ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego; „Współpraca gospodarki z samorządem jako element konkurencyjności miasta Poznania i gmin aglomeracji poznańskiej” finansowanym z Centrum Badań Metropolitalnych. Członek Komisji Dialogu Społeczno-Gospodarczego Subregionu Konińskiego; członek Rady Gospodarczej Miasta Luboń; ekspert ds. reformy jednostek pomocniczych Miasta Luboń; członek Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych; Członek Ośrodka Badań i Edukacji Europejskiej.

Drugą osobą, z którą konsultowano treść tego opracowania był **Karol Frąckowiak** – doradca podatkowy (nr wpisu 12077), absolwent Wydziału Prawa i Administracji (kierunek prawo) oraz Wydziału Nauk Społecznych (kierunek psychologia) Uniwersytetu im. Adam Mickiewicza w Poznaniu. Doświadczenie zawodowe zdobywał pracując w administracji skarbowej, jak i w dziale finansowym jednej z wiodących kancelarii prawnych w Wielkopolsce. W czasie pracy w największym wielkopolskim urzędzie skarbowym zajmował się sprawami podatkowymi, jak również kierował zespołem wdrażającym system zarządzania jakością (oparty o zasady ISO) w tym urzędzie. Podczas pracy w kancelarii prawnej zajmował się sprawami podatkowymi i finansowymi podmiotów prywatnych oraz podmiotów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego różnych szczebli. Jest członkiem Stowarzyszenia Księgowych w Polsce.

II. Streszczenie

Raport przygotowany został przez Kancelarię Adwokacką Novus – Adwokat Marcin Pusty z siedzibą w Poznaniu, na zlecenie Urzędu Miejskiego w Dąbiu oraz był konsultowany z podmiotami zewnętrznymi. Badanie prowadzone było od 1 lutego 2015 r. do 30 listopada 2015 r. Okres objęty badaniem to lata 2007-2014, z tym, że odnoszono się również do działań naprawczych podjętych już w roku 2015. Raport stanowi wstępną analizę (ocenę) działalności Gminy Dąbie w sferze finansowej oraz organizacyjnej (analiza stanu otwarcia), wraz z oceną konieczności wdrożenia kolejnych kroków kontrolnych i korygujących. Równoległe do prowadzonej kontroli wdrażano niezbędne działania naprawcze, sugerowane przez podmiot kontrolujący.

Czynności kontrolne oparto przede wszystkim na przepisach powszechnie obowiązującego prawa, aktach prawa wewnętrznego, materiałach przygotowanych przez pracowników merytorycznych Urzędu Miejskiego w Dąbiu, obserwacjach i oględzinach własnych, a także prowadzonych badaniach ankietowych wśród pracowników magistratu.

W przedmiotowym opracowaniu analizie poddano konkretnie zleczone przez zamawiającego obszary z zakresu funkcjonowania Gminy Dąbie, a więc: planowane dochody i wydatki w poszczególnych latach budżetowych, źródła finansowania deficytu oraz stan zadłużenia; realizację budżetu w kontekście ocen i zaleceń Regionalnej Izby Obrachunkowej w Koninie; wydatki inwestycyjne; wybrane obszary realizacji budżetu; strukturę organizacyjną Gminy Dąbie; funkcjonowanie Urzędu Miejskiego w Dąbiu; organizację systemu oświaty; stan organizacyjno-prawny infrastruktury sportowej i rekreacyjnej; informację na temat pozostałych jednostek organizacyjnych Gminy; wnioski i rekomendacje na przyszłość. W zasadzie we wszystkich analizowanych obszarach wykryto rażąco nieprawidłowości wynikające

m.in. z nieprzestrzegania przepisów prawa, nierzetelności, a przede wszystkim braku nadzoru osób piastujących funkcje kierownicze w Urzędzie Miejskim w Dąbiu.

W sferze finansowej wykazano jednoznacznie, że władze Gminy nie realizowały spójnej, perspektywicznej i ostrożnościowej polityki budżetowej; stwierdzono brak planowania strategicznego w sferze finansów oraz podważono zasadność poszczególnych decyzji, szczególnie w obszarze inwestycji i zaciągania na tę okoliczność zobowiązań finansowych, przekraczających znacznie realne możliwości finansowe Gminy Dąbie. W efekcie doprowadziło to niemal do załamania finansów gminnych w roku 2011. Co istotne również, sprawia to, że również dziś Gmina musi prowadzić ostrożną politykę finansową i inwestycyjną z zaciąganiem zewnętrznych zobowiązań finansowych wyłącznie. Widać również wyraźnie, że mechanizmy kontrolne i zaradcze w sferze finansowej zawiodły.

W sferze organizacyjnej zaś wyniki prowadzonej kontroli wykazały nieprawidłowości i uchybienia spowodowane nieprzestrzeganiem obowiązujących przepisów prawa przez pracowników w zakresie wykonywanych przez nich zadań, a przede wszystkim brakiem nadzoru ze strony kierownictwa. Wykazano również, że nie podejmowano działań naprawczych w tym obszarze, bowiem pojawiające się błędy mają charakter powtarzalny. Jeśli chodzi o strukturę organizacyjną Urzędu, to kluczowe dokumenty nie oddawały stanu rzeczywistego; dokumentacja urzędowa nie była przechowywana i archiwizowana w sposób prawidłowy; nie stosowano w praktyce zapisów wiążącej instrukcji kancelaryjnej. Wszystko to działo się mimo tego, iż pracownicy Urzędu dobrze zdawali sobie sprawę z problemów organizacyjnych, finansowych i prawnych w funkcjonowaniu Urzędu Miejskiego w Dąbiu. Z wiedzy tej jednak, osoby sprawujące nadzór nad działaniem tej jednostki, nie wyciągały żadnych wniosków. Niepokój budził również stan infrastruktury Urzędu Miejskiego, a także fizyczny bałagan, który w znacznym stopniu utrudniał codzienne wykonywanie obowiązków pracowniczych. Ze strony pracowników zaś widać

wyraźnie potrzebę ustawicznego dokształcania nie tylko w obszarze ich zadań merytorycznych, ale również w sferze kompetencji interpersonalnych.

Podobnie analiza funkcjonowania systemu oświaty w Gminie Dąbie wypadła niekorzystnie, w wielu aspektach brakowało niezbędnych podstaw prawnych lub podjęte działania były wręcz sprzeczne z prawem. Poważne zastrzeżenia budzi formalno-prawny oraz techniczny stan infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w Gminie Dąbie. Ze względu na złożoność zagadnienia, odrębnej analizy wymaga zaś działalność pozostałych jednostek organizacyjnych Gminy Dąbie.

Podsumowując całość rozważań należy powiedzieć, że zarówno działalność Urzędu Miejskiego, jak i pozostałych jednostek organizacyjnych Gminy, powinna opierać się na zasadach legalności, celowości i rzeczowości, zarówno w zakresie struktury organizacyjnej, jak i pod względem wydatkowania środków publicznych, co do tej pory zawodziło. Nadto planowanie i wykonanie budżetu powinno uwzględniać długookresowe skutki podejmowanych decyzji finansowych, a szczególną dbałość organy Gminy powinny wykazywać w odniesieniu do kształtowania wysokości zadłużenia publicznego Gminy. Pracownicy Urzędu Miejskiego w Dąbiu powinni mieć zapewniony szeroki wachlarz szkoleń przedmiotowych, problemowych, wizerunkowych, komunikacyjnych, celem umożliwienia im prawidłowego wykonywania obowiązków pracownika samorządowego, a Gmina powinna wykazywać szczególną dbałość o stan posiadanego majątku i infrastruktury, w tym infrastruktury sportowej. Priorytetem w działaniu władz Gminy powinno być pozyskiwanie środków zewnętrznych o charakterze bezzwrotnym, z przeznaczeniem w pierwszym rzędzie na nakłady o charakterze inwestycyjnym – rozwojowym.

Przed wszystkim jednak należy pamiętać, iż w swojej działalności, wszelkie organy i jednostki Gminy Dąbie powinny kierować się naczelną zasadą służebności wobec obywateli, działania na rzecz dobra wspólnego i realizacji zadań Gminy, jako zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców Miasta i Gminy.

III. Założenia metodyczne

1. Metodologia przygotowania raportu

Procedury kontroli wewnętrznej i zewnętrznej stanowią jeden z najważniejszych czynników legalnego, sprawnego i celowego działania każdej organizacji. W szczególności, dotyczy to jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST), zarówno postrzeganych jako jednostki sektora finansów publicznych (a zatem podmioty wydające środki publiczne), jak i podmioty zapewniające zaspokojenie zbiorowych potrzeb tworzących wspólnoty samorządowe obywateli na danym terytorium. Brak efektywnego systemu kontroli prowadzi do niewydajności każdego systemu, jeśli nie do nadużyć bądź wyczerpania znamion przestępstw opisanych w ustawach karnych.

Szczególnymi formami kontroli, są procedury audytowe, m.in. określona w ustawie o finansach publicznych procedura audytu wewnętrznego jednostki sektora finansów publicznych, zgodnie z którą „**Audytem wewnętrznym** jest ogół działań, przez które kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności”. Definicja ta stanowi jądro każdej metodologii – naczelną zasadę ocen i analiz każdego wycinka działalności jakiegokolwiek podmiotu, w tym w szczególności JST.

Przyjąć należy zatem, iż ogólnym celem przeprowadzania wyżej opisanych działań (posiłkując się dobrze opisanym w literaturze i powszechnie, co do naczelnych zasad, znanym modelem audytu wewnętrznego w dziedzinie finansów publicznych) jest dostarczenie kierownikowi jednostki racjonalnego zapewnienia, że mechanizmy zarządzania i system kontroli wewnętrznej funkcjonują prawidłowo, poprzez

niezależną i obiektywną ocenę procesów, systemów oraz procedur istniejących w jednostce.

Każdy model czynności oceniających, w tym również audyt, zarówno zewnętrzny, jak i wewnętrzny, obejmuje zatem czynności o charakterze oceniającym, zapewniającym oraz doradczym. Na użytek niniejszego raportu przyjąć można, iż **czynności oceniające** służą ocenie istniejącego stanu rzeczy; **zapewniające** – zapewnieniu, iż jest on prawidłowy; **doradcze** – mają za zadanie wskazywać konieczne kierunki działań i zmian.

Podstawowym zadaniem kontroli wewnętrznej są czynności o charakterze oceniającym i zapewniającym. Działania o charakterze doradczym mogą być wykonywane, o ile ich charakter nie narusza zasady obiektywizmu i niezależności kontrolera wewnętrznego. Jest to jeden z głównych argumentów przemawiających za prowadzeniem – oprócz rygorystycznego systemu audytu wewnętrznego, w szczególności w sferze finansów JST – działań o charakterze audytu zewnętrznego, czy to klasycznego kompleksowego audytu działalności danej jednostki, czy też wybranego wycinka jej działalności. Przemawia za tym również brak powiązania podmiotu oceniającego z podmiotem ocenianym (brak zależności i podległości). Argumentem przeciwnym są przede wszystkim wysokie koszty prowadzenia audytu kompleksowego czy nawet wycinkowego, mogące wahać się od kilkudziesięciu do kilkuset tysięcy złotych, jak również możliwy negatywny wpływ na bieżące działanie kontrolowanej jednostki.

Wyróżnić należy dwa zasadnicze modele kontroli, stosowane w szczególności przy prowadzeniu audytu:

- **MODEL PRAWIDŁOWOŚCI** – badanie i ocena reguł, zasad oraz wzorców funkcjonowania organizacji, przy czym celem audytu prawidłowości jest zapewnienie bezpieczeństwa lub zgodności sposobu funkcjonowania organizacji z głównymi i oczekiwanymi rezultatami jej działalności.

- **MODEL SPRAWNOŚCI** – badanie odpowiedniości (trafności) i doskonalenia celów realizowanych przez organizację. Z tej przyczyny, audyt sprawności bada adekwatność środków w stosunku do osiągniętego celu, trafność przyjętych metod realizacji celów, jakość decyzji menedżerskich, adekwatność celów i strategii.

Działania kontrolne mogą przybrać formę kontroli faktycznej (stan rzeczywisty jest ustalany bezpośrednio, osobiście przez kontrolera, a więc nie przez dokumenty, które zawsze przedstawiają jedynie wycinek działania danej organizacji) lub kontroli dokumentalnej (ustalaniu zarówno stanu rzeczywistego, jak i wyznaczonego na podstawie odpowiednich dokumentów).

Warunkiem przeprowadzenia zadania kontrolnego jest wykonanie go zgodnie z przyjętym wcześniej planem działania, obejmującym:

1. Określenie celów i formy kontroli.
2. Określenie metod kontroli, zakresu kontroli, zasobów niezbędnych do wykonania zadania kontrolnego.
3. Wstępny przegląd organizacji w celu zapoznania się z jej działaniem,
4. Ocena stosowanych mechanizmów kontroli i audytów,
5. Prześledzenie procesów wewnętrznych w organizacji,
6. Zebranie i skompletowanie dokumentów – schematy organizacyjne, dokumentów finansowych itp. Dokumentacja powinna być wystarczająca, kompletna, istotna i przydatna.
7. Ocena zebranych dokumentów i opinii.
8. Przygotowanie wstępnego raportu z kontroli.
9. Prezentacja wyników kontroli.
10. Przygotowanie ostatecznego raportu pokontrolnego, obejmującego wnioski i zalecenia.

Podsumowując powyższe, autor niniejszego raportu wskazuje, iż:

- raport niniejszy stanowi wstępną analizę (ocenę) działalności Gminy Dąbie w jej wskazanych przez podmiot zarządzający aspektach (analiza stanu otwarcia), wraz z oceną konieczności wdrożenia kolejnych kroków kontrolnych (w szczególności wdrożenia rygorystycznego systemu audytu wewnętrznego, zlecenia pełnoprawnych audytów zewnętrznych);
- przyjęty model raportu odpowiada formie modelu prawidłowości z elementami modelu sprawności;
- przyjęty system kontroli – kontrola faktyczna i kontrola dokumentów;
- w toku kontroli wdrażano niezbędne działania naprawcze, wpływające na stan faktyczny danego wycinka działalności raportowanej JST;
- punkty 3. – 7. prowadzone były równolegle do bieżącej obsługi prawnej Gminy;
- z uwagi na charakter zadania kontrolnego, odstąpiono od realizacji punktu 8. i 9.

2. Zakres czasowy prowadzonego badania

Badanie prowadzone było od 1 lutego 2015 r. do końca 30 listopada 2015 r. Okres objęty badaniem to lata 2007-2014, z tym, że odnoszono się również do działań naprawczych podjętych już w roku 2015.

3. Charakterystyka obszarów objętych przedmiotowym badaniem

Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego stanowi umiejętność oddziaływania na przebieg procesów i zjawisk w interesie wspólnoty samorządowej. Z punktu widzenia zarządzania, władze Gminy Dąbie są zorientowane na kierowanie rozwojem i funkcjonowaniem miasta i gminy. Mówiąc inaczej, ich postępowanie ma dotyczyć wszystkich dziedzin składających się na struktury przestrzenne, społeczne i gospodarcze.

Zarządzanie jednostkami samorządowymi wymaga przeprowadzenia istotnych zmian, powodujących zbliżenie działań samorządu terytorialnego do warunków, w jakich działa sektor prywatny oraz wprowadzenia do sektora komunalnego rozwiązań właściwych gospodarce rynkowej. Samorząd terytorialny zaspokaja zbiorowe potrzeby mieszkańców poprzez realizację zadań publicznych, które mogą być własnymi lub zleconymi na podstawie ustawy lub porozumienia z administracją rządową. Fundamentem wykonywania zadań publicznych jest posiadanie własnego mienia, odrębnych od państwa finansów i własnej administracji. Czynniki te można traktować jako swoiste instrumenty realizacji celów i podporządkowanych im zadań społeczno-gospodarczych.

Kluczowe miejsce w działalności samorządu terytorialnego zajmuje zarządzanie sprawami publicznymi, które należą do jego kompetencji. Obejmuje ono takie zagadnienia, jak: miejsce, warunki, mechanizmy i zasady zarządzania tym, co ma podstawowe znaczenie dla interesu wspólnoty i co mieści się w możliwościach realizacyjnych organów samorządu terytorialnego.

W przedmiotowym opracowaniu analizie poddano konkretnie zlecone przez zamawiającego obszary z dziedziny funkcjonowania Gminy Dąbie, a więc:

- planowane dochody i wydatki Gminy w poszczególnych latach budżetowych, źródła finansowania deficytu oraz stan zadłużenia Gminy;
- realizację budżetu w latach 2007-2014 w kontekście ocen i zaleceń Regionalnej Izby Obrachunkowej w Koninie;
- wydatki inwestycyjne Gminy Dąbie w latach 2007-2014;
- wybrane obszary realizacji budżetu, w tym: finansowanie sportu i rekreacji, udział w Lokalnej Grupie Działania, budowa Orlika;
- wystąpienia pokontrolne RIO z roku 2011 i 2015 oraz wnioski z nich płynące;
- strukturę organizacyjną Gminy Dąbie;
- funkcjonowanie Urzędu Miejskiego w Dąbiu, w tym: ocenę funkcjonowania Urzędu przez pracowników magistratu, strukturę organizacyjną, stan infrastruktury, system pracy w Urzędzie;
- organizację systemu oświaty w Gminie Dąbie;
- stan organizacyjno-prawny infrastruktury sportowej i rekreacyjnej;
- informację na temat pozostałych jednostek organizacyjnych Gminy;
- wnioski i rekomendacje na przyszłość.

Czynności kontrolne zostały wykonane, w szczególności, na podstawie następujących aktów prawnych:

- Ustawa z dnia z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2013, poz. 907 z późn. zm.) – dalej „p.z.p.”;
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013, poz. 594 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2013, poz. 885 z późn. zm.);

- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. 2013, poz. 330 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 2009 Nr 205, poz. 1585 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. 2008 Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2008 Nr 69, poz. 415 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2013, poz. 1169 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. 2013, poz. 1030 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. 2011 Nr 232, poz. 1378 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 2014, poz. 121 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. Z 2015 r., poz. 1446);
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. 2014, poz. 1619);
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2014, poz. 518 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. 2012, poz. 1356 z późn. zm.);

- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. 2012, poz. 124 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (Dz. U. 2014, poz. 730 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 2014, poz. 849 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. 2004 Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. 2013, poz. 168 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. 2014, poz. 191 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. 2001 Nr 125, poz. 1371 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. (Dz. U. 1997 Nr 137, poz. 926 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. 2005 Nr 14, poz. 114 z późn. zm.);
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz.U. 1997 Nr 129, poz. 844);
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalenia należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. 2000 Nr 66, poz. 800 z późn. zm.);

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. 2001 Nr 137, poz. 1541 z późn. zm.);
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. 2002 Nr 27, poz. 271 z późn. zm.);
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń społecznych (Dz. U. 2009 Nr 43, poz. 349);
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. 2009 Nr 14, poz. 1786);
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. 2010 Nr 38, poz. 207 z późn. zm.);
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. 2010 Nr 43, poz. 247 z późn. zm.);
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza

granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2010 Nr 128, poz. 861 z późn. zm.);

- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 kwietnia 2009 roku w sprawie dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez organy administracji rządowej (Dz. U. 2009, Nr 60, poz. 494 z późn. zm.);
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2010 Nr 128, poz. 861);
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. 2011 Nr 14, poz. 67 z późn. zm.);
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. 2013, poz. 167);
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 2014, poz. 119).

W trakcie przygotowania opracowania skorzystano przede wszystkim dokumentów źródłowych:

- Uchwała Nr VI/33/99 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 kwietnia 1999 roku w sprawie przekształcenia Szkoły Podstawowej w Chełmnie;

- Uchwała Nr VI/32/99 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 kwietnia 1999 roku w sprawie przekształcenia Szkoły Podstawowej w Dąbiu;
- Uchwała Nr XVI/36/99 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 kwietnia 1999 roku w sprawie przekształcenia Szkoły Podstawowej w Karszewie;
- Uchwała Nr VII/40/2003 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 12 czerwca 2003 roku w sprawie Statutu Gminy Dąbie;
- Uchwała Nr XXIX/191/2005 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 22 grudnia 2005 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy na rok 2006;
- Uchwała Nr XXXI/2005/2006 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 kwietnia 2006 roku w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Dąbie za 2005 rok;
- Uchwała Nr III/19/2006 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 8 grudnia 2006 roku w sprawie zmian w budżecie na 2006 rok;
- Uchwała Nr VII/34/2007 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 26 marca 2007 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy Dąbie na rok 2007;
- Uchwała Nr VIII/44/2007 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 23 kwietnia 2007 roku w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Dąbie za 2006 rok;
- Uchwała Nr XIV/96/2007 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 grudnia 2007 roku w sprawie budżetu gminy na rok 2008;
- Uchwała Nr XIV/97/2007 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 grudnia 2007 roku w sprawie zmian w budżecie na 2007 rok;
- Uchwała Nr XVII/125/2008 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 kwietnia 2008 roku w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Dąbie za 2007 rok;
- Uchwała Nr XXII/179/2008 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 29 grudnia 2008 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy na rok 2009;

- Uchwała Nr XXII/180/2008 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 29 grudnia 2008 roku w sprawie zmian w budżecie na 2008 rok;
- Uchwała Nr XXV/200/2009 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 kwietnia 2009 roku w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Dąbie za 2008 rok;
- Uchwała Nr XXXV/258/2010 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 kwietnia 2010 roku w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Dąbie za 2009 rok;
- Uchwała Nr XXXI/233/2009 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 25 listopada 2009 roku w sprawie uchwalenia regulaminu nagród dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę Dąbie;
- Uchwała Nr XXXII/235/2009 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 grudnia 2009 roku w sprawie budżetu na 2010 rok;
- Uchwała Nr III/8/2010 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 30 grudnia 2010 roku w sprawie zmian budżetu gminy na 2010 rok;
- Uchwała Nr IV/14/2011 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 stycznia 2011 roku w sprawie budżetu na 2011 rok;
- Uchwała Nr IX/40/2011 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 27 czerwca 2011 roku w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy Dąbie za 2010 rok;
- Uchwała Nr IX/41/2011 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 27 czerwca 2011 roku w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Dąbie za 2010 rok;
- Uchwała Nr XIV/120/2012 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 31 stycznia 2012 roku w sprawie budżetu na 2012 rok;
- Uchwała Nr XVI/130/2012 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 30 marca 2012 roku w sprawie określenia granic obwodu gimnazjum w Dąbiu;

- Uchwała Nr XVII/134/2012 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 28 czerwca 2012 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Dąbie za 2011 rok;
- Uchwała Nr XXIV/183/2013 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 29 stycznia 2013 roku w sprawie budżetu gminy na 2013 rok;
- Uchwała Nr XXVIII/214/2013 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 27 czerwca 2013 roku w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu gminy Dąbie za 2012 rok;
- Uchwała Nr XXVIII/215/2013 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 27 czerwca 2013 roku w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Dąbie za 2012 rok;
- Uchwała Nr XXXII/244/2013 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 30 grudnia 2013 roku w sprawie uchwały budżetowej na 2014 rok;
- Uchwała Nr XXXVI/281/2014 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 23 czerwca 2014 roku w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy Dąbie za 2013 rok;
- Uchwała Nr XXXVI/282/2014 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 23 czerwca 2014 roku w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Dąbie za 2013 rok;
- Uchwała Nr VIII/55/2015 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 24 czerwca 2015 roku w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy Dąbie za 2014 rok;
- Uchwała Nr VIII/56/2015 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 24 czerwca 2015 roku w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Dąbie za 2014 rok;

- Uchwała Nr XI/85/2015 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 27 października 2015 roku w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Dąbie;
- Uchwała Nr XI/86/2015 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 27 października 2015 roku w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin, zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Dąbie;
- Zarządzenie Nr 13/05 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 14 listopada 2005 roku w sprawie projektu budżetu gminy na rok 2006;
- Zarządzenie Nr 8/2006 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 14 listopada 2006 roku w sprawie projektu budżetu gminy na rok 2007;
- Zarządzenie Nr 31/2007 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 13 listopada 2007 roku w sprawie projektu budżetu gminy na rok 2008;
- Zarządzenie Nr 37/2008 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 13 listopada 2008 roku w sprawie projektu budżetu gminy na rok 2009;
- Zarządzenie Nr 15/2009 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 14 maja 2009 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Miejskiego w Dąbiu;
- Zarządzenie Nr 40/2009 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 24 września 2009 roku w sprawie ustalenia stawki za jeden kilometr przebiegu pojazdu nie stanowiącego własności pracodawcy użytego do odbycia podróży służbowej;
- Zarządzenie Nr 45/2009 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 13 listopada 2009 roku w sprawie projektu budżetu gminy na rok 2010;

- Zarządzenie Nr 50/2009 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 30 grudnia 2009 roku w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2009;
- Zarządzenie Nr 34/2010 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 10 listopada 2010 roku w sprawie projektu budżetu gminy na rok 2011;
- Zarządzenie Nr 1/2011 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 8 lutego 2011 roku w sprawie wykonywania czynności kancelaryjnych określonych w instrukcji kancelaryjnej, stosowania jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji w sprawie organizacji zakresu działania archiwum zakładowego w Urzędzie Miasta Dąbie;
- Zarządzeniem nr 1/2011 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 8 lutego 2011 roku w sprawie wykonywania czynności kancelaryjnych określonych w instrukcji kancelaryjnej, stosowania jednolitego rzeczowego wykazu akt;
- Zarządzenie Nr 2/2011 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 1 kwietnia 2011 roku w sprawie Regulaminu Pracy Urzędu Miejskiego w Dąbiu oraz zarządzenie Nr 2/2014 Kierownika Urzędu Miejskiego w Dąbiu z dnia 27 października 2014r. w sprawie zmiany w Regulaminie Pracy Urzędu Miejskiego w Dąbiu;
- Zarządzenie Nr 44/2011 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 10 listopada 2011 roku w sprawie projektu budżetu gminy na rok 2012;
- Zarządzenie Nr 57/2012 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 31 grudnia 2011 roku w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2011;
- Zarządzenie Nr 38/2012 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 9 listopada 2012 roku w sprawie projektu budżetu gminy na rok 2013;
- Zarządzenie Nr 43/2012 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 31 grudnia 2012 roku w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2012;
- Zarządzenie Nr 40/2013 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 14 listopada 2013 roku w sprawie projektu uchwały budżetowej na rok 2014;

- Zarządzenie Nr 48/2013 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 31 grudnia 2013 roku w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2013;
- Zarządzenie Nr 63/2014 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 31 grudnia 2014 roku w sprawie zmian uchwały budżetowej na rok 2014;
- Zarządzenie Nr 17/2015 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 31 marca 2015 roku w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Dąbiu;
- Uchwała Nr 55/SO-6/05/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2005 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie budżetu gminy Dąbie na 2006 rok;
- Uchwała Nr 56/SO-6/06/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 27 grudnia 2006 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie budżetu Gminy Dąbie na 2007 rok;
- Uchwała Nr 39/SO-6/07/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2007 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie budżetu Gminy i Miasta Dąbie na 2008 rok;
- Uchwała Nr 49/SO-6/08/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie budżetu Gminy i Miasta Dąbie na 2009 rok;
- Uchwała Nr 47/SO-6/09/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2009 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie budżetu Gminy i Miasta Dąbie na 2010 rok;
- Uchwała Nr SO – 0952/I/49/6/Ko /2010 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta i Gminy Dąbie na 2011 rok;

- Uchwała Nr SO – 0952/1/49/6/Ko /2011 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta i Gminy Dąbie na 2012 rok;
- Uchwała Nr SO – 0952/41/6/Ko /2012 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta i Gminy Dąbie na 2013 rok;
- Uchwała Nr SO – 0952/43/6/Ko /2013 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2013 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta i Gminy Dąbie na 2014 rok;
- Uchwała Nr 56 /SO-6/2006/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 3 października 2006 roku w sprawie wyrażenia opinii o przedstawionej przez Burmistrza Miasta Dąbie informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy za I półrocze 2006 roku;
- Uchwała Nr 57 /SO-6/2007/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 4 października 2007 roku w sprawie wyrażenia opinii o przedstawionej przez Burmistrza Miasta Dąbie informacji o przebiegu wykonania budżetu Miasta i Gminy za I półrocze 2007 roku;
- Uchwała Nr 15 /SO-6/2008/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 1 września 2008 roku w sprawie wyrażenia opinii o przedstawionej przez Burmistrza Miasta Dąbie informacji o przebiegu wykonania budżetu Miasta i Gminy za I półrocze 2008 roku;
- Uchwała Nr 32 /SO-6/2009/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 7 września 2009 roku w sprawie

- wyrażenia opinii o przedstawionej przez Burmistrz Miasta Dąbie informacji o przebiegu wykonania budżetu Miasta i Gminy za I półrocze 2009 roku;
- Uchwała Nr 56 /SO-6/2010/Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 23 września 2010 roku w sprawie wyrażenia opinii o przedstawionej przez Burmistrz Miasta Dąbie informacji o przebiegu wykonania budżetu Miasta i Gminy za I półrocze 2010 roku;
 - Uchwała Nr SO-0953/61/6/Ko/11 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 3 listopada 2011 roku wyrażająca opinię o informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2011 roku Gminy Dąbie;
 - Uchwała Nr SO-0953/8/6/Ko/12 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 4 września 2012 roku wyrażająca opinię o informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2012 roku Gminy Dąbie;
 - Uchwała Nr SO-0953 32/6/Ko/2013 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 12 września 2013 roku wyrażająca opinię o informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2013 roku Gminy Dąbie;
 - Uchwała Nr SO-0953/53/6/Ko/14 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 25 września 2014 roku wyrażająca opinię o informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2014 roku Gminy Dąbie;
 - Uchwała Nr 25 / SO –6 / 07/ Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 10 kwietnia 2007 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Dąbie sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta za 2006 rok;

- Uchwała Nr 37 / SO –6 / 08/ Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Dąbie sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta za 2007 rok;
- Uchwała Nr 13 / SO –6 / 09/ Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Dąbie sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta za 2008 rok;
- Uchwała Nr 30 / SO –6 / 2010/ Ko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 08 kwietnia 2010 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Dąbie sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta za 2009 rok;
- Uchwała Nr SO–0954/54/6/Ko/2011 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2011 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Gminy Dąbie sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Dąbie za 2010 rok;
- Uchwała Nr SO–0954/46/6/Ko/2012 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Gminy Dąbie sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Dąbie za 2011 rok;
- Uchwała Nr SO–0954/57/6/Ko/2013 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Gminy Dąbie sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Dąbie za 2012 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego;
- Uchwała Nr SO–0954/49/6/Ko/2014 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 17 kwietnia 2014 r. w sprawie

wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Gminy Dąbie sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Dąbie za 2013 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego;

- Uchwała Nr SO-0954/46/6/Ko/2015 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2015 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Gminy Dąbie sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Dąbie za 2014 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego;
- Wystąpienie pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 4 lutego 2008 roku (WK-0911/45/2007) informujące o wynikach kompleksowej kontroli gospodarki finansowej obejmującej rok budżetowy 2006;
- Wystąpienie pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 2 listopada 2011 roku (WK-0911/3/2011) informujące o wynikach doraźnej kontroli gospodarki finansowej Miasta i Gminy Dąbie obejmującej m.in. zobowiązania Miasta i Gminy według stanu na dzień 31.08.2011 r. ze szczególnym uwzględnieniem: tytułów powstałych zobowiązań, terminowości zapłaty zobowiązań, rzetelności wykazywania zobowiązań w sprawozdaniach oraz sposób ich ujęcia w księgach rachunkowych;
- Wystąpienie pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 16 sierpnia 2012 roku (WK-0913/6/2012) informujące o wynikach doraźnej kontroli gospodarki finansowej Miasta i Gminy Dąbie obejmującej m.in. sprawdzenie wykonania wniosków pokontrolnych z kontroli przeprowadzonych w 2011 roku oraz poniesionych wydatków i zobowiązań Gminy według stanu na dzień 30.06.2012 rok na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym;

- Wystąpienie pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 9 lipca 2015 roku (WK-0911/4/2015) informujące o wynikach kompleksowej kontroli gospodarki finansowej obejmującej rok 2014, a w miarę potrzeb także inne lata;
- Raport o stanie gospodarki finansowej Miasta i Gminy Dąbie, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, Poznań, 14 grudnia 2011 r.;
- Projekt Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Dąbiu;
- Projekt Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Miejskiego w Dąbiu;
- Projekt Regulaminu Pracy Urzędu Miejskiego w Dąbiu;
- Materiały i opracowania przygotowane przez poszczególnych pracowników Urzędu Miejskiego w Dąbiu dotyczące poszczególnych sfer działania Gminy Dąbie w latach 2007-2014, a także czynności naprawczych podjętych już w roku 2015 oraz planowanych do realizacji w latach kolejnych;
- Wyniki badań własnych prowadzonych wśród pracowników Urzędu Miejskiego w Dąbiu na temat oceny jego funkcjonowania.

IV. Część finansowa

1. Analiza budżetu Gminy Dąbie za lata 2007-2014

Analizę stanu finansów Gminy Dąbie w wyżej wskazanym okresie rozpocząć należy od zestawienia podstawowych danych obrazujących planowane dochody i wydatki w poszczególnych latach budżetowych. W dalszej kolejności, należy zbadać relację pomiędzy poziomem dochodów Gminy a poziomem planowanego na dany rok deficytu budżetowego.

Należy również ocenić źródła finansowania przewidywanego deficytu. Następnie, należy dokonać analizy wykonania budżetu za poszczególne lata budżetowe.

Kolejnym krokiem, jest dokonanie oceny poziomu zadłużenia Gminy, wysokości kwot przeznaczanych na obsługę długu publicznego oraz wpływu poziomu tego zadłużenia na sytuację finansową Gminy w dalszych latach.

W dalszej kolejności, należy przeanalizować poczynione wydatki o charakterze inwestycyjnym i stan realizacji zaplanowanych inwestycji oraz przeanalizowanie innych kwestii o charakterze wynikowym.

1.1 Poziom planowanych dochodów i wydatków Gminy w poszczególnych latach budżetowych

Poczynając od budżetu na 2006 rok, poziom planowanych dochodów i wydatków budżetowych – a w konsekwencji deficytu Gminy za dany rok – z uwzględnieniem zmian dokonanych w danym roku budżetowym – kształtował się (wedle sprawozdań Burmistrza) następująco:

Tabela 1. Dochody, wydatki i deficyt Gminy Dąbie

ROK	DOCHODY PLANOWANE 01.01. danego roku	WYDATKI PLANOWANE 01.01. danego roku	DEFICYT PLANOWANY 01.01. danego roku	DOCHODY PLANOWANE 31.12. danego roku	WYDATKI PLANOWANE 31.12. danego roku	DEFICYT PLANOWANY 31.12. danego roku	DOCHODY ZREALIZOWANE	WYDATKI ZREALIZOWANE	DEFICYT ZREALIZOWANY
2006	12.488.319,00	14.301.492,00	1.813.173,00	14.599.800,00	16.395.420,00	1.795.620,00	14.268.410,38	15.596.319,61	1.327.909,23
2007	13.278.381,00	14.923.938,00	1.645.557,00	14.444.558,00	16.140.115,00	1.695.557,00	13.857.107,87	14.969.176,52	1.112.068,65
2008	14.267.219,00	16.665.324,00	2.398.105,00	16.680.399,88	20.401.725,88	3.721.326,00	16.424.509,33	18.257.442,05	1.832.932,72
2009	15.698.823,44	19.188.065,44	3.489.242,00	16.597.634,76	19.552.664,76	2.955.030,00	16.041.869,88	18.142.617,58	2.100.747,70
2010	16.365.631,44	18.375.454,44	2.009.823,00	20.363.568,27	22.373.391,27	2.009.823,00	19.205.918,36	21.275.641,87	2.069.723,51
2011	16.370.062,00	16.799.631,00	429.569,00	18.150.634,13	17.896.299,71	+254.334,42	17.446.607,81	17.116.913,15	+329.694,66
2012	17.385.170,57	17.543.201,57	158.031,00	17.916.885,24	17.634.090,24	+282.795,00	17.306.409,56	16.070.784,90	+1.235.624,66
2013	17.172.833,00	15.672.833,00	+1.500.000,00	18.502.835,38	16.992.101,53	+1.510.733,85	18.367.307,72	16.129.179,60	+2.238.128,12
2014	16.572.913,00	16.059.913,00	+513.000,00	18.606.072,66	18.783.466,93	177.394,27	18.379.439,15	17.643.344,56	+736.094,59

Źródło: opracowanie własne.

Analiza powyższych danych prowadzi do następującego wniosku: w latach 2007-2010 budżet Gminy wykazuje tendencję do stałego obciążenia stosunkowo wysokim (w stosunku do poziomu dochodów Gminy Dąbie) deficytem, którego tempo wzrostu przekracza tempo wzrostu dochodów Gminy.

Skutkuje to zatem wzrastającym poziomem wymagalnego zadłużenia w kolejnych latach budżetowych. Zadłużenie to obejmuje bowiem nie tylko kwoty zadłużenia pierwotnego, ale również spłatę należnych instytucjom kredytowym odsetek, a zatem postępującym niemal wykładniczo wzrostem kosztu obsługi długu publicznego.

1.2 Analiza źródeł finansowania planowanego deficytu

Tabela 2. Źródła finansowania deficytu budżetowego

ROK BUDŻETOWY	KWOTA DEFICYTU	ŹRÓDŁA FINANSOWANIA
2006	1.795.620,00	Kredyty i pożyczki
2007	1.695.557,00	Kredyty i pożyczki
2008	3.721.326,00	Kredyty i pożyczki
2009	2.955.030,00	Kredyty i pożyczki
2010	2.009.823,00	Kredyty i pożyczki
2011	+254.334,42	BRAK
2012	+282.795,00	BRAK
2013	+1.510.733,85	BRAK
2014	177.394,27	BRAK

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z powyższych danych, zasadniczym planowanym źródłem pokrycia planowanego deficytu w analizowanym okresie były źródła w postaci pożyczek i kredytów bankowych. Już w tym momencie można określić powyższą relację jako przykład „spirali zadłużenia”, skutkującej zaciąganiem kolejnych zobowiązań w celu spłaty zobowiązań uprzednio zaciągniętych, a także naliczonych od tych uprzednich zobowiązań odsetek.

Warto zwrócić uwagę, iż ten stan rzeczy trwa do roku 2011, kiedy to podjęte zostają pierwsze działania mające na celu wdrożenie planu naprawczego finansów Gminy. Są one widoczną konsekwencją naruszenia równowagi budżetowej w poprzednich latach oraz brakiem perspektywicznego planowania skutków (następstw finansowych) decyzji co do kierunków polityki budżetowej, w szczególności polityki w zakresie zaciągania zobowiązań przez Gminę.

Dane za rok 2014 prowadzą do wniosku, iż wykonanie przyjętego planu przekraczało realne możliwości finansowe Gminy. Zwłaszcza dokonana w dniu 30 grudnia 2014 r. zmiana budżetu na rok 2014 – uwzględniająca realny poziom dochodów i wydatków Gminy w tym roku – obrazuje brak możliwości realizacji przyjętego w poprzednich latach planu naprawy finansów Gminy.

1.3 Stan zadłużenia Gminy

Tabela 3. Źródła finansowania deficytu budżetowego

ROK BUDŻETOWY	ZADŁUŻENIE (na dzień 31 grudnia danego roku) w zł	WYDATKI NA OBSŁUGĘ DŁUGU PUBLICZNEGO (ODSETKI) (na dzień 31 grudnia danego roku) w zł
2005	1.204.750,00	82.797,30
2006	2.597.750,00	62.092,76
2007	3.653.500,00	136.605,39
2008	5.512.500,00	242.415,31
2009	7.687.500,00	283.257,44
2010	9.659.591,41	395.885,96
2011	9.405.000,00	512.341,72
2012	8.156.000,00	590.944,00
2013	6.505.000,00	395.978,30
2014	5.955.000,00	309.962,67

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki powyższe są oczywistą konsekwencją polityki budżetowej w latach 2007-2011, w szczególności zaś finansowania każdorocznego deficytu budżetowego zewnętrznymi, zwrotnymi źródłami przychodowymi (pożyczkami i kredytami bankowymi). Uwzględnić w tym zakresie należy również prognozowane na lata

2015-2018 wydatki z tytułu obsługi długu publicznego (obejmujące prognozowaną kwotę 1.040.000,00 zł).

Nadto, zwrócić uwagę należy na fakt, iż wydatki te służyły w dużej mierze finansowaniu nie zadań inwestycyjnych, ale bieżących wydatków. Szczególnie wątpliwości budzi fakt poniesienia wysokich kosztów obsługi długu publicznego, przedstawionych zbiorczo w kolejnych latach w tabeli powyżej.

Kolejnym wnioskiem jest stwierdzenie, iż powyższe okoliczności, biorąc pod uwagę wskaźniki i wymagania stawiane przed autorami budżetu na lata 2015-2020, skutkują koniecznością krańcowej ostrożności w planowaniu dochodów i wydatków kolejnych, przyszłościowych budżetów Gminy oraz unikaniem wszelkiego ryzyka związanego z zaciąganiem nowych zobowiązań długoterminowych (kredytów i pożyczek bankowych), w szczególności na cele inwestycyjne, ale również na bieżące wydatki związane z realizacją zadań własnych Gminy.

Powyższe zestawienia prowadzą do stwierdzenia, iż brak dalekosiężnej, ostrożnej polityki planowania deficytu i zadłużenia publicznego, czy też budżetu w ogólności, doprowadził do ośmiokrotnego wzrostu poziomu zadłużenia Gminy na przestrzeni zaledwie pięciu lat (z kwoty 1.204.750,00 na dzień 31 grudnia 2005 r. do kwoty 9.659.591,41 na dzień 31 grudnia 2010 r., tj. 802 %). Nie kompensuje tego obserwowany od 2011 roku spadek poziomu zadłużenia, z kwoty 9.659.591,41 zł na dzień 31 grudnia 2010 r. do kwoty 5.955.000,00 zł na dzień 31 grudnia 2014 r., tj. o 38 %. Oznacza to, iż – przyjmując zachowanie w najbliższych latach stosunkowo stałego poziomu niwelacji zadłużenia – realnie przewidywane osiągnięcie poziomu zadłużenia Gminy zbliżonego do poziomu wyjściowego z roku 2005 nastąpi nie wcześniej niż po kolejnych pięciu latach, tj. w roku 2019. Warunkiem tego byłoby zaniechanie generowania bieżącego zadłużenia Gminy, tj. wstrzymanie w tym okresie inwestycji gminnych i przeznaczania wypracowanej nadwyżki wyłącznie na zmniejszenie długu publicznego.

1.4 Zalecenia

Co istotne, zważyć należy, iż mechanizmy kontroli projektu oraz wykonania budżetu za dane lata (w tym wewnętrzna działalność kontrolna Rady Miasta oraz kontrola ze strony RIO) okazały się nieskuteczne dla zapobieżenia zaistniałemu stanowi rzeczy. Mechanizmy te nie są bowiem – na co warto zwrócić uwagę – wystarczające dla skompensowania efektów kilkuletniego braku zrównoważonej polityki finansowej i budżetowej w Gminie.

Stanowi to wyraźne ostrzeżenie dla organów Gminy, planujących i realizujących budżet Gminy i stawiające przed nimi konieczność zachowania obostrzonej, nawet w stosunku do szczególnych wymagań związanych z zarządzaniem finansami jednostki sektora finansów publicznych, ostrożności budżetowej, jak również ograniczenia realizacji jakichkolwiek zamierzeń związanych z inwestycjami wymagającymi finansowania ze źródeł kredytowych, w kolejno następujących po sobie przyszłych latach budżetowych.

Już w tym momencie należy podkreślić, iż ewentualne powtórzenie nieprawidłowości i braku realizmu w planowaniu budżetowym w kolejnych (przyszłych) latach, groziłby zapaścią finansów Gminy. Stąd, wszelkie wydatki (nawet o charakterze majątkowym) powinny być dokonywane ze starannym rozważeniem skutków dla sytuacji finansowej Gminy w latach przyszłych. Z drugiej strony, do oceny władz Gminy pozostaje kwestia doboru priorytetów i ukształtowanie relacji pomiędzy dążeniem do zmniejszenia kwoty długu publicznego, a podjęciem działań o charakterze inwestycyjnym. Należy mieć bowiem świadomość, iż dalsze utrzymywanie skrajnie rygorystycznej polityki ostrożności finansowej może mieć negatywny wpływ na realizację przez Gminę zadań w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców. W każdym wypadku, należy jednak unikać

rozchwiania budżetu i ponownego obciążenia go zbyt wysokimi, na pewno zaś – niezaplanowanymi wcześniej, kosztami obsługi długu publicznego.

2. Analiza realizacji budżetu za poszczególne lata w kontekście ocen i zaleceń Regionalnej Izby Obrachunkowej w Koninie

Ocena prawidłowości planowania i realizacji budżetu za lata 2006-2014 wymaga uwzględnienia ocen wyrażonych w opiniach Regionalnej Izby Obrachunkowej w Koninie.

Co istotne, analiza treści dokumentów, zarówno wytworzonych przez RIO, jak również przez organy Gminy w latach 2007-2014, może zobrazować rzeczywiste skutki nieracjonalnego zwiększania deficytu pokrywanego środkami pozyskiwanymi z kredytów i pożyczek. Może również wskazywać na potencjalne przyczyny narastania zadłużenia Gminy i lawinowego wzrostu kwot wydatkowych na obsługę długu publicznego. Stąd wymagają one generalnej analizy, w zestawieniu z wyżej przytoczonymi „twardymi” danymi finansowymi, jak również w relacji do wysokości długu publicznego Gminy.

Pominąć w tym wypadku należy objaśnienie znaczenia poszczególnych typów opinii RIO i znaczenia rozróżnienia pomiędzy „opinią pozytywną z uwagami” oraz „z zastrzeżeniami”. Nie negując znaczenia typu odniesień RIO do przedstawianych jej projektów uchwał budżetowych oraz sprawozdań z wykonania realnego budżetu Gminy w danym roku budżetowym, warto podkreślić, iż zasadnicze znaczenie ma różnica pomiędzy opinią pozytywną, a opinią negatywną.

Rodzaj opinii RIO ma przy tym znaczenie nie tylko przy ocenie wykonania budżetu, ale również przy ocenie przedłożonego jej projektu budżetu. Ta ostatnia ma

bowiem służyć zapobiegnięciu popełnienia błędów lub przyjęcia nierealnych założeń budżetowych przez Burmistrza oraz radę gminy.

2.1 Opinia RIO o przedłożonym projekcie budżetu na rok 2006 oraz Opinia RIO co do sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2006

Opinia RIO co do projektu budżetu Gminy Dąbie na rok 2006 była pozytywna z uwagą. Jak wynika z analizy przedmiotowego dokumentu, przedstawiony RIO projekt budżetu na rok 2006 uwzględniał prognozowane dochody w wysokości 12.488.319,00 zł, a także wydatki w kwocie 14.174.149,00 zł, przy deficycie 1.685.830,00 zł.

Odnosząc się do projektu budżetu, RIO wskazała, iż Burmistrz Gminy nie powinien planować w budżecie dochodów z tytułu darowizn na rzecz Gminy, jak również na nieprawidłowości związane z zawyżeniem planowanych dochodów z tytułu realizacji zadań zleconych (24.400,00 zł zamiast 1.220,00 zł), brak zaplanowania wydatków na zwalczanie narkomanii, jak również – iż Gmina nie może finansować funkcjonowania podmiotów – stowarzyszeń wykonujących zadania z zakresu upowszechniania kultury fizycznej i sportu, a jedynie – przyznawać dotacje związane z realizacją określonych zadań.

Nadto, RIO zwróciła uwagę na wzrost prognozowanego zadłużenia Gminy – z kwoty 1.204.750,00 zł na dzień 1 stycznia 2006 r. do 2.890.750,00 zł na dzień 31 grudnia 2006 r.

Sporządzony budżet uwzględniał uwagi RIO, w szczególności zmieniono planowaną wysokość wynagrodzenia z tytułu realizacji zadań zleconych, zaplanowano wydatki na zwalczanie narkomanii, jak również literalnie określono, iż wydatek

w dziedzinie kultury i sportu (60.000,00 zł) będzie miał formę dotacji na realizację zadania, nie zaś finansowania podmiotu (wydatków rzeczowych stowarzyszenia).

Sprawozdanie z wykonania budżetu zostało przez RIO zaopiniowane pozytywnie, z zastrzeżeniami, dotyczącymi braku zawarcia w sprawozdaniu wymaganych danych oraz niezgodności kwot w wydatkach budżetu we wskazanych pozycjach z kwotami zawartymi w załączniku do uchwały budżetowej.

Nadto, RIO zwróciła uwagę, iż po stronie zobowiązań wystąpiły zobowiązania niewymagalne przekraczające roczny plan wydatków o kwotę ok. 261.000,00 zł, dotyczące wydatków na drogi gminne, zakupu materiałów i wyposażenia w ramach gospodarki mieszkaniowej, zakupu materiałów i wyposażenia oraz usług pozostałych w ramach administracji publicznej – urzędy gmin, zakup materiałów i wyposażenia w ramach gospodarki komunalnej i mieszkaniowej. RIO wskazała, iż Burmistrz nie był upoważniony do zaciągania zobowiązań ponad kwotę wydatków ustaloną w budżecie, a nadto, iż nie zostały wyjaśnione przyczyny zaciągnięcia tych zobowiązań, co skutkowało poczynieniem przez organ kolejnego zastrzeżenia. Nadto, organ wskazał na nieprawidłowości w klasyfikowaniu poszczególnych wydatków.

2.2 Opinia RIO o przedłożonym projekcie budżetu na rok 2007 oraz Opinia RIO co do sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2007

Opinia RIO co do projektu budżetu Miasta Dąbie na rok 2007 była pozytywna z zastrzeżeniami. Jak wynika z analizy przedmiotowego dokumentu, przedstawiony RIO projekt budżetu Gminy na rok 2007 uwzględniał prognozowane dochody w wysokości 12.925.390,00 zł, a także wydatki w kwocie 12.143.640,00, przy nadwyżce 781.750.00 zł.

Odnosząc się do projektu budżetu, RIO wskazała na liczne uchybienia o charakterze formalnym i rachunkowym, w tym na niezgodności kwot w poszczególnych pozycjach projektu budżetu.

Nadto, RIO zwróciła uwagę na planowane obniżenie prognozowanego zadłużenia Gminy – z kwoty 2.097.750,00 zł na dzień 1 stycznia 2007 r. do 1.316.000,00 zł na dzień 31 grudnia 2007 r.

Tymczasem, zważyć należy, iż w przyjętej uchwale budżetowej, zamiast wcześniej przedstawianej do opiniowania w projekcie budżetu nadwyżki, zaplanowano deficyt w wysokości 1.645.557,00 zł. Na obsługę długu publicznego przeznaczono kwotę 100.000,00 zł.

Zarazem, uchwałą zmieniającą uchwałę budżetową z dnia 28 grudnia 2007 r. zaplanowany deficyt wynosił już 1.695.557,00 zł. W sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2007 r. wyniósł on tymczasem realnie za rok 2007 1.112.069,00 zł. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż na obsługę długu publicznego (odsetki od pożyczek i kredytów) wydatkowano kwotę 136.605,39 zł.

Pomimo powyższych okoliczności i istotnej różnicy pomiędzy pierwotnym projektem budżetu a budżetem przyjętym i wykonanym w 2007 r., sprawozdanie z wykonania budżetu zostało przez RIO zaopiniowane pozytywnie, z zastrzeżeniami, dotyczącymi braku zawarcia w sprawozdaniu przychodów budżetu i realizacji zadań inwestycyjnych w szczególności wynikającej z załączników do uchwały budżetowej. Burmistrz nie wyjaśnił również przyczyn powstania zobowiązań wymagalnych.

Nadto, RIO zwróciła uwagę, iż po stronie zobowiązań wystąpiły zobowiązania niewymagalne przekraczające roczny plan wydatków (1.314,97 zł) a nadto, iż nie zostały wyjaśnione przyczyny zaciągnięcia tych zobowiązań, co skutkowało poczynieniem przez organ kolejnego zastrzeżenia. Nadto, organ wskazał na nieprawidłowości w klasyfikowaniu poszczególnych wydatków.

2.3 Opinia RIO o przedłożonym projekcie budżetu na rok 2008 oraz Opinia RIO co do sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2008

Opinia RIO co do projektu budżetu na rok 2008 była pozytywna. Jak wynika z analizy przedmiotowego dokumentu, przedstawiony RIO projekt budżetu na rok 2008 uwzględniał prognozowane dochody w wysokości 14.267.219,00 zł, a także wydatki w kwocie 15.795.624,00, przy deficycie 1.528.405,00 zł.

Odnosząc się do projektu budżetu, RIO wskazała na liczne uchybienia o charakterze formalnym i rachunkowym, w tym na niezgodności kwot w poszczególnych pozycjach projektu budżetu oraz nieprawidłowe klasyfikowanie danych kwot w poszczególnych pozycjach.

Tymczasem, zważyć należy, iż w przyjętej uchwale budżetowej, zamiast wcześniej przedstawianej do opiniowania w projekcie budżetu kwoty deficytu, zaplanowano deficyt w wysokości 2.398.105,00 zł. Na obsługę długu publicznego przeznaczono kwotę 98.350,00 zł.

Po licznych zmianach budżetu w trakcie roku budżetowego, ostatecznie, uchwałą zmieniającą uchwałę budżetową z dnia 28 listopada 2008 r. zaplanowany deficyt wynosił 3.721.326,00 zł. Zastanowienie budzi wysokość zaplanowanej zmiany deficytu. W sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2008 r. wyniósł on tymczasem realnie za rok 2008 kwotę 1.832.933,00 zł. Zarazem, wydatki na obsługę długu publicznego wyniosły realnie kwotę 242.415,31 zł. Widać zatem realną różnicę pomiędzy wstępnymi (projektowymi) założeniami budżetowymi, a budżetem realnym. Wyraźny jest zarazem poważny (w stosunku do struktury dochodów i możliwości finansowych Gminy) wzrost kosztów obsługi długu publicznego, nie tylko w stosunku do pierwotnego projektu, ale przede wszystkim w stosunku do przyjętego budżetu.

Pomimo powyższych okoliczności i istotnej różnicy pomiędzy pierwotnym projektem budżetu a budżetem przyjętym i wykonanym w 2008 roku, sprawozdanie z wykonania budżetu zostało przez RIO zaopiniowane pozytywnie i bez zastrzeżeń. RIO nie zwróciła uwagi na zmianę budżetu w porównaniu do przedłożonego pierwotnie projektu, jak również na istotny wzrost realnego deficytu w kolejnym roku budżetowym. Izba wskazała wszakże na wystąpienie ponownie zobowiązań niewymagalnych przekraczających roczny plan wydatków, błędy klasyfikacyjne i błędy rachunkowe oraz omyłki pisarskie, występujące w sprawozdaniu.

Nadto, RIO zwróciła uwagę, iż po stronie zobowiązań wystąpiły zobowiązania niewymagalne przekraczające roczny plan wydatków (686,98 zł) a nadto, iż nie zostały wyjaśnione przyczyny zaciągnięcia tych zobowiązań, co skutkowało poczynieniem przez organ kolejnego zastrzeżenia. Nadto, RIO ponownie wskazała na nieprawidłowości w klasyfikowaniu poszczególnych wydatków.

2.4 Opinia RIO o przedłożonym projekcie budżetu na rok 2009 oraz Opinia RIO co do sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2009

Opinia RIO co do projektu budżetu Miasta na rok 2009 była negatywna. Jak wskazał w jej treści organ, w projekcie budżetu przedłożonym Izbie, Burmistrz Gminy ustalił dochody na poziomie 15.190.769,00 zł, wydatki zaś w roku 2009 – na kwotę 20.075.542,00 zł. Deficyt Gminy miał więc według tych założeń wynosić 4.884.773,00 zł, zaś źródłem jego sfinansowania miały być kredyty i pożyczki. Jak podkreśliła Izba, „wskazane źródła finansowania są nierealne, ponieważ zaciągnięcie planowanych kredytów spowoduje przekroczenie ustawowego progu zadłużenia”. Planowany poziom zadłużenia Gminy wynosić miał 10.372.273,00 zł. Stanowiłoby to 68,27% dochodów Gminy w 2009 roku.

Nadto, Izba wskazała na fakt, iż z przedstawionego projektu budżetu wynikało, że planowane wydatki bieżące Gminy byłyby wyższe o 308.104,00 zł od dochodów bieżących, czego konsekwencją była ocena, iż bieżące dochody Gminy nie tylko nie zabezpieczałyby środków na bieżące funkcjonowanie Gminy, ale również nie generowałyby środków na obsługę zaciągniętych i zaplanowanych kredytów.

W dalszej części opinii, RIO wskazała również na brak realizacji założeń Wieloletniego Planu Inwestycyjnego Gminy, a także na brak uwzględnienia w wydatkach zaplanowanych zadań inwestycyjnych. Co istotne, Burmistrz Gminy nie wyjaśnił przyczyn tego stanu rzeczy.

Ponadto, RIO zwróciła uwagę na niezgodności w pozycjach „dochody budżetu” pomiędzy budżetem a Załącznikiem Nr 1 (zagubienie w projektowanym budżecie kwoty 25.000,00 zł w zakresie dochodów bieżących), zaniżenie wskazanej kwoty deficytu, a także, co nader istotne, wskazanie wadliwej kwoty limitu zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek. Wykazano bowiem kwotę 6.284.773,00 zł, podczas gdy limit ten wynosił 6.309.773,00 zł (z czego na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu – 300.000,00 zł, na finansowanie planowanego deficytu – 4.884.773,00 zł, na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek – 1.125.000,00 zł).

Ponadto, po raz kolejny RIO wytknęła projektowi budżetu błędy redakcyjne, omyłki pisarskie i co najważniejsze – błędy merytoryczne, a także dalsze rozbieżności pomiędzy załącznikami i błędy klasyfikacyjne, a także dalsze uchybienia.

Odnosząc powyższe do przyjętego na 2009 r. budżetu, należy stwierdzić, iż uwzględniał on formalnie w swoich założeniach w/w opinię RIO. Pierwotnie przewidywał on kwotę 15.698.823,44 zł tytułem dochodów Gminy, natomiast po stronie wydatków: kwotę 19.188.065,44 zł. Zaplanowano zatem kolejny roczny deficyt budżetowy w wysokości 3.489.242,00 zł. Zarazem, ustalono limit zobowiązań

z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek na kwotę 5.014.242,00 zł. Na obsługę długu publicznego przewidziano kwotę 200.000,00 zł (ostatecznie 215.161,00 zł).

Wykonanie powyższego budżetu (ze zmianami dokonywanymi w trakcie roku budżetowego) zostało zaopiniowane pozytywnie przez RIO. Zwrócić wszakże należy uwagę na fakt, iż jak wynika ze sprawozdania, Gmina nieterminowo regulowała składki na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy. Nadto, stan zadłużenia Gminy wynosił na dzień 31 grudnia 2009 r. kwotę 7.687.500,00 zł, zaś Gmina w roku 2009 spłaciła zobowiązania z tytułu kredytu i odsetek w łącznej kwocie 1.225.000,00 zł. Zarazem, dla pokrycia założonego deficytu budżetowego konieczne okazało się zaciągnięcie pożyczki w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu (600.000,00 zł) oraz kredytów długoterminowych na kwotę 2.800.000,00 zł.

2.5 Opinia RIO o przedłożonym projekcie budżetu na rok 2010 oraz Opinia RIO co do sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2010

Opinia RIO co do projektu budżetu na rok 2010 była pozytywna z licznymi zastrzeżeniami. Jak wskazał organ, w projekcie budżetu przedłożonym Izbie, Burmistrz Gminy ustalił dochody na poziomie 16.251.982,00 zł, wydatki zaś w roku 2010 – na kwotę 18.261.805,00 zł. Deficyt Gminy miał więc według tych założeń wynosić 2.009.823,00 zł, zaś źródłem jego sfinansowania miały być kredyty i pożyczki.

Izba wskazała, że w projekcie budżetu na 2010 rok Burmistrz istotnie zmienił założenia wynikające z Wieloletniego Planu Inwestycyjnego, obniżając planowane w budżecie wydatki w porównaniu do wydatków zaplanowanych uchwałami Rady Gminy, jak również odstąpił od realizacji zaplanowanych uprzednio zadań. Zarazem, nie wyjaśnił leżących u podstaw tych zmian okoliczności.

Jednocześnie, przedłożony projekt uchwały zawierał liczne nieścisłości, w szczególności w zakresie określenia uprawnień Burmistrza, nieprawidłowego zaplanowania przychodów z tytułu podatku, popełniono również błędy klasyfikacyjne, a nadto istniała istotna różnica pomiędzy wykazem planowanych wydatków inwestycyjnych i majątkowych w stosunku do treści Załącznika Nr 2 do projektu (tj. „Wydatków”), przy czym różnica ta istotnie wpływała na kwotę wydatków bieżących, a nadto popełniono istotne błędy w zakresie rozbieżności pomiędzy poszczególnymi załącznikami, wpływające na ogólną kwotę planowanych wydatków majątkowych Gminy w 2010 roku.

Należy ponownie wskazać na fakt istnienia znaczącej różnicy pomiędzy dochodami i wydatkami planowanymi, a ostatecznie ustalonymi w budżecie (na dzień 31 grudnia 2010 r.) na 2010 rok. I tak, dochody Gminy zgodnie z wydanym w dniu 31 grudnia 2010 r. zarządzeniem Nr 41/2010 Burmistrza Miasta Dąbie wysokość dochodów wynosiła 20.363.568,27 zł, zaś wydatków 22.373.391,27 zł, co wynikało z uzyskania dotacji celowych z budżetu państwa.

Zobowiązania ogółem w roku 2010 wykazane w sprawozdaniu rocznym wyniosły 2.149.704,75 zł, w tym zobowiązania wymagalne powstałe w roku bieżącym, to kwota 990.477,92 zł, które w szczególności dotyczą usług remontowych i naprawy dróg gminnych, naprawy chodnika oraz zimowego utrzymania dróg gminnych, zakupu opału, zakupu art. biurowych, energii elektrycznej, usług telekomunikacyjnych, usług pocztowych, szkoleń pracowników, odsetek od nieterminowych płatności, wydatków dotyczących promocji gminy, zakupu materiałów do naprawy samochodu strażackiego, zakupu oleju napędowego, przeglądu serwisowego samochodu strażackiego, wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń, usług remontowych – oświata, remontu autobusu szkolnego, usługi wywozu nieczystości, energia elektryczna i utrzymanie oświetlenia ulicznego, inwestycja dotycząca budowy boiska sportowego „ORLIK”.

Odnosząc się do przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu, RIO wydała opinię pozytywną z zastrzeżeniami, wskazując na liczne niezgodności kwot planowanych i wykonanych w poszczególnych pozycjach budżetowych, jak również na powstanie zobowiązań niewymagalnych przekraczających roczny plan wydatków, ponownie też wskazano rozliczne błędy pisarskie i rachunkowe, a nadto, nie zawierało ono istotnych danych wymaganych przepisami prawa.

Zgodnie ze sprawozdaniem Burmistrza z wykonania budżetu, na dzień 31 grudnia 2010 r. suma zobowiązań Gminy wynosiła 9.659.591,42 zł, zaś w roku tym spłata rat kapitałowych wyniosła 2.287.500,00 zł. Zarazem, koszt obsługi długu publicznego wyniósł 395.885,96 zł.

2.6 Opinia RIO o przedłożonym projekcie budżetu na rok 2011 oraz Opinia RIO co do sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2011

Opinia RIO co do projektu budżetu na rok 2011 była negatywna ze wskazanymi w niej przyczynami, obejmującymi przede wszystkim fakt przewagi wydatków bieżących nad dochodami bieżącymi oraz brakiem istnienia wolnych środków dla sfinansowania zakładanego deficytu budżetowego.

Jak wynika z opinii, Burmistrz przedstawił RIO projekt budżetu na 2011 rok, w którym zaplanowane zostały dochody na poziomie łącznie 17.152.708,00 zł, wydatki na poziomie 17.664.337,00 zł, co oznaczało wygenerowanie deficytu budżetowego na 2011 r. w wysokości 511.629,00 zł.

Izba wskazała, iż nieprawidłowo została zaplanowana rezerwa celowa, nadto ponownie wytknęła brak zaplanowania wydatków na sfinansowanie zobowiązań wynikających z zaplanowanego wykonania zadania „Opracowanie zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dąbie”. Nadto,

organ opiniujący zakwestionował szereg zawartych w projekcie nieprawidłowości, w szczególności w zakresie nieprawidłowego określenia kwoty limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych pożyczek i kredytów. Zaistniały również błędy klasyfikacyjne, nadto przedłożony projekt nie uwzględniał konieczności zaplanowania w budżecie na 2011 rok kwoty 100.000,00 zł wynikającej z upoważnienia Burmistrza do zaciągania zobowiązań, do czego uprawniała go uchwała Rady Gminy. Izba wskazywała również na pominięcie w planie wydatków realizacji wydatków w ramach funduszu sołectkiego dla sołectw Cichmiana, Rośle, Zalesie, Gaj, Grabina, Karszew. Zaniżony został plan wydatków budżetowych. Istotnie, o ponad połowę w stosunku do wymagań stawianych przepisami prawa, zaniżono również kwotę planowanych wydatków na kształcenie i doskonalenie nauczycieli. Izba wskazała również na wadliwe określenie podstaw prawnych uchwały budżetowej w oznaczonym zakresie.

Ostatecznie ustalony (po zmianach w trakcie roku) budżet obejmował: dochody w kwocie 18.150.634,13 zł, wydatki w kwocie 17.896.299,71 zł. Skutkować miał zatem wygenerowaniem nadwyżki budżetowej. Zarówno rzeczywiste wydatki, jak i przychody, okazały się wyższe od zaplanowanych (tj. w stosunku do treści pierwotnej uchwały budżetowej). Pierwotnie, wydatki te i dochody skutkowały zaplanowaniem dodatkowego deficytu budżetowego na poziomie 429.569,00 zł.

Zobowiązania ogółem w roku 2011 wykazane w sprawozdaniu rocznym wyniosły 1.627.199,48 zł, w tym zobowiązania wymagalne powstałe w latach ubiegłych w kwocie 21.624,29 zł, które dotyczyły energii elektrycznej i utrzymania infrastruktury oświetlenia ulicznego oraz zobowiązania wymagalne powstałe w roku bieżącym w kwocie 307.251,96 zł, które dotyczyły składek członkowskich na Związek Gmin Nadnerzańskich, Stowarzyszenia Wielkopolska Wschodnia, Związek Miast Polskich i Kolskiego Regionu Komunalnego. Zobowiązania dotyczyły również materiałów i usług remontowych związanych z drogami gminnymi oraz naprawy chodników, zakupu opału, usług telekomunikacyjnych, kar umownych, szkoleń

pracowników, zakupu paliwa do autobusów szkolnych, zakup materiałów i energii elektrycznej oraz utrzymanie oświetlenia ulicznego, zakupy inwestycyjne dotyczące funduszu sołeckiego. Nadto zaś w roku 2011 plan środków funduszu sołeckiego zaplanowany w kwocie 110.238,00 zł zrealizowano na kwotę 18.279,74 zł.

Na ww. zobowiązania wpływ miały:

- wzrost wydatków na utrzymanie oświaty, finansowany z dochodów własnych gminy;
- wzrost od 2009 roku wydatków bieżących w stopniu wyższym niż dochody bieżące;
- finansowanie kredytami i pożyczkami nie tylko wydatków inwestycyjnych, ale także części wydatków bieżących;
- niedoszacowanie wydatków bieżących;
- nierealne planowanie budżetu;
- przeszacowanie dochodów z podatków lokalnych;
- wysokie dofinansowanie z dochodów własnych wydatków na zadania z zakresu administracji rządowej;
- realizacja zadań inwestycyjnych przekraczających możliwości finansowe gminy;
- wysokie koszty (odsetki, koszty egzekucyjne, kary umowne) z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań z dostawcami i odbiorcami;
- nierzetelne sporządzanie sprawozdań finansowych.

Opinia RIO w przedmiocie oceny wykonania wyżej wskazanego budżetu, była również negatywna. Izba wskazała na niskie wykonanie prognozowanych dochodów oraz wydatków, oraz na wystąpienie nadwyżki w wysokości 329.694,66 zł. Co więcej, biorąc pod uwagę wykonanie budżetu Gminy za 2011 oraz niewielką wysokość nadwyżki operacyjnej, to istotny dla oceny kondycji finansowej Gminy wskaźnik jednoroczny wyniósł tylko 1,08 %. W konsekwencji, zaplanowanie i wykonanie budżetu za 2011 rok w sposób nieuchronny prowadziło do zagrożenia brakiem

realizacji przez Gminę w latach kolejnych, poczynając od 2014 r., wskaźnika określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Przypomnijmy, iż zgodnie z tym przepisem, co do zasady, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może 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: spłat rat kredytów i pożyczek, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostkę wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych, a także 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. Mechanizm ten zapobiegać ma faktycznej niewypłacalności jednostki samorządu.

Powyższe oznacza, iż po wykonaniu za 2011 rok, Gmina znalazła się na skraju finansowej zapaści, która była konsekwencją jej narastającego w poprzednich latach zadłużenia. Co więcej, treść przedłożonego sprawozdania nie wskazywała, by Burmistrz podjął działania skutkujące prognozą poprawy zaistniałej sytuacji. Zarazem, Izba zakwestionowała wysoką kwotę przekroczeń budżetowych w zakresie wydatków, nie uwzględnioną w planie wydatków, co w jej ocenie zniekształca sytuację Gminy. Zarazem, okazało się, iż plan dochodów budżetowych Gminy okazał się przeszacowany, a kwota należności znacznie odbiegała od planu. Izba zważyła również, iż na koniec roku wystąpiły wysokie zobowiązania wymagalne, zaś wysokość zadłużenia Gminy wynosiła 9.405.000,00 zł na dzień 31 grudnia 2011 r. Nadto, w sprawozdaniu wystąpiły niezgodności kwotowe, zobowiązania przekraczające plan wydatków, których nie sposób zlokalizować (sprawozdanie nie zawierało informacji pozwalających wskazać, gdzie nastąpiły przekroczenia). RIO wskazała nadto na inne

wady wykonania budżetu, jak również, na poniesienie wydatków na nie zaplanowane działania inwestycyjne, bądź na działania, które z innych względów budzą wątpliwości.

Oceniając powyższe, wziąć należy pod uwagę po pierwsze negatywną opinię RIO wyrażoną wcześniej wobec projektu budżetu Gminy, jak również dokonaną w toku roku budżetowego istotną korektę budżetu. Okoliczności te świadczą o postępującym rozchwianiu budżetu Gminy. Nie można pominąć, iż wedle sprawozdania, koszt obsługi długu publicznego w roku 2011 wyniósł aż 512.341,72 zł, z czego 493.131,68 zł stanowiły odsetki od wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Sytuacja Gminy wymagała zatem powzięcia niezwłocznych kroków naprawczych, które wszakże nie mogły wpłynąć na jej bieżącą sytuację finansową, związaną z wysokim poziomem zadłużenia zewnętrznego.

2.7 Opinia RIO o przedłożonym projekcie budżetu na rok 2012 oraz Opinia RIO co do sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2012

Opinia RIO co do projektu budżetu na rok 2012 była również negatywna ze wskazanych w niej przyczyn, obejmujących przede wszystkim fakt, iż Burmistrz, przedkładając projekt budżetu, nie wykazał, by na dzień 31 grudnia 2011 r. zostały uregulowane istniejące zobowiązania wymagalne czy też będą one obciążały budżet w roku 2012 (wydatki). Projekt nie zapewniał zabezpieczenia ich spłaty w roku 2012, które nie zostały zabezpieczone w świetle posiadanej przez RIO dokumentacji w roku 2011.

Jak wynika z opinii, Burmistrz przedstawił RIO projekt budżetu na 2012 rok, w którym zaplanowane zostały dochody na poziomie łącznie 17.940.251,50 zł,

wydatki na poziomie 17.132.397,50 zł, co oznaczało wygenerowanie nadwyżki budżetowej na 2012 rok w wysokości 807.854,00 zł.

Izba wskazała, iż w projekcie uchwały wystąpiły liczne nieprawidłowości oraz błędy klasyfikacyjne. Izba wskazała także na wątpliwości związane z celowością planowania wydatków na zakup zamrażarki, sfinansowanie wyjazdu integracyjnego, diety dla członków orkiestry – które nie miały wykazanego związku z realizacją zadań własnych Gminy.

Uchwalony budżet, uwzględniając zmiany w toku roku budżetowego, zmierzał do uwzględnienia uwag RIO. Jego wykonanie, wedle złożonego przez Burmistrza sprawozdania, zamknęło się kwotą 17.306.409,56 zł dochodów oraz 16.070.784,90 zł wydatków, tj. skutkowało wystąpieniem nadwyżki budżetowej w kwocie 1.235.624,66 zł. Sporządzona do sprawozdania opinia RIO była zatem pozytywna, z tym zastrzeżeniem, że występuje konieczność dalszego ograniczania wydatków bieżących oraz zwiększenia dochodów bieżących, co umożliwi spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek. Zarazem, w treści opinii znajduje się odniesienie do treści wieloletniej prognozy finansowej Gminy, z której wynikało, iż zamiar uzyskania pożyczki z budżetu państwa na spłatę zobowiązań, budził duże wątpliwości Izby. Izba odniosła się jednocześnie do zawartego w sprawozdaniu wyjaśnienia Burmistrza, iż zbyt długie oczekiwanie na opinię RIO uniemożliwiło mu terminowe złożenie dokumentów do Ministerstwa Finansów, wyjaśniając, iż Izba nie była kompetentna dla opiniowania Programu Naprawczego, a ponadto, iż działała bez zbędnej zwłoki, wydając opinię po 14 dniach od wpływu wniosku o opinię złożonego przez Burmistrza. W związku z powyższym, Izba pozytywnie zaopiniowała wykonanie budżetu za 2012 rok, z zastrzeżeniami w powyższym zakresie.

W każdym razie, rok 2012 zamknął się zadłużeniem Gminy w wysokości 8.156.000,00 zł. Kwota obsługi długu publicznego wyniosła 590.944 zł. Oznacza to, iż pomimo działań ograniczających wydatki bieżące i pozwalających zamknąć rok

nadwyżką budżetową, koszt obsługi długu publicznego w roku 2012 był ponownie wyższy od kosztu ubiegłorocznego. Zmniejszenie zadłużenia było możliwe dzięki wdrożeniu działań naprawczych, które skutkowały jednakże koniecznością poczynienia drastycznych oszczędności w zakresie ponoszonych przez Gminę wydatków bieżących.

2.8 Opinia RIO o przedłożonym projekcie budżetu na rok 2013 oraz Opinia RIO co do sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2013

Opinia RIO co do projektu budżetu na rok 2013 była pozytywna, aczkolwiek z zastrzeżeniami. Przedstawiony projekt budżetu ustalał dochody na poziomie 17.066.433,00 zł, wydatki zaś na poziomie 15.566.433,00 zł.

Projektowana przez Burmistrza nadwyżka w roku 2013 miała zatem wynieść 1.875.000,00 zł i być przeznaczona na spłatę istniejących zobowiązań. Zastrzeżenia RIO dotyczyły w tym zakresie nieprawidłowości związanych z planowaniem i klasyfikacją planowanych wydatków i dochodów.

Ostatecznie, ustalony budżet Gminy za 2013 rok obejmował 18.502.835,38 zł dochodów oraz 16.129.179,60 zł wydatków, co skutkowało wystąpieniem nadwyżki finansowej w kwocie 2.238.128,12 zł. Prowadziło to do zmniejszenia wysokości zadłużenia Gminy, która na dzień 31 grudnia 2013 r. posiadała jednakże – pomimo powyższego, zadłużenie z tytułu długoterminowych kredytów i pożyczek w wysokości 6.505.000,00 zł. Zarazem, na obsługę długu publicznego Gmina przeznaczyła 395.978,30 zł.

Pozwoliło to na wydanie przez RIO opinii pozytywnej co do wykonania budżetu za 2013 r., w której wskazywała, iż utrzymanie w kolejnych latach osiągniętego na skutek oszczędności wskaźników finansowych, pozwoli na zgodne z prawem

regulowanie zaciągniętych zobowiązań oraz uchwalenie budżetu spełniającego wymagania ustawy o finansach publicznych. Oznaczało to zarazem założenie dalszej polityki oszczędnościowej Gminy w kolejnych latach budżetowych (tj. 2014, 2015, 2016). RIO wskazała również na elementy niezgodności danych w sprawozdaniu z danymi zawartymi w planowanym na 2013 r. budżecie, jak omyłki pisarskie.

2.9 Opinia RIO o przedłożonym projekcie budżetu na rok 2014 oraz Opinia RIO co do sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2014

Opinia RIO co do projektu budżetu na rok 2014 była niestety po raz kolejny negatywna. Jak wskazała Izba, Burmistrz zaplanował dochody w wysokości 16.572.913,00 zł, wydatki zaś na poziomie 16.049.179,15 zł, tj. planując nadwyżkę w wysokości 523.733,85 zł. Jednakże, szczegółowa analiza budżetu wykazywała, iż jego przyjęcie w kształcie proponowanym przez Burmistrza doprowadzi do niezachowania relacji wydatków do dochodów Gminy, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, w latach 2015-2018. tj., iż ponownie projektowany budżet wykazuje niezrównowagę, skutkującą zagrożeniem stabilności finansowej Gminy. Izba zwróciła uwagę, iż przekroczenie wskaźników w kolejnych latach będzie stosunkowo znaczące (ponad 1%).

Projekt budżetu określał zarazem planowane spłaty kredytów i odsetek na lata następne, w następujących wysokościach:

- w 2015 r. – 1.382.000,00 zł (z czego odsetki 300.000,00 zł);
- w 2016 r. – 1.622.000,00 zł (z czego odsetki 300.000,00 zł);
- w 2017 r. – 1.472.000,00 zł (z czego odsetki 270.000,00 zł);
- w 2018 r. – 1.472.000,00 zł (z czego odsetki 270.000,00 zł).

Ponowne zaprojektowanie wadliwego budżetu należy uznać za niepokojące. Wskazywałyoby bowiem na odstępianie od ostrożnościowej, realnej polityki finansowej oraz brak wyciągania wniosków z przebiegu wydarzeń związanych z realizacją budżetu w latach uprzednich. W tej sytuacji, pomimo braku zaplanowania zwiększenia zadłużenia Gminy z tytułu nowych kredytów, uchwała budżetowa w proponowanym kształcie nie mogła uzyskać opinii pozytywnej.

Co więcej, dokumenty powyższe obrazują realny stan finansowy Gminy nie tylko w roku 2014, ale również – skutkiem konieczności spłaty wcześniejszych kredytów i zobowiązań odsetkowych – prognozują stan jej finansów w latach następnych, kształtując konieczność zachowania szczególnej ostrożności w planowaniu i dokonywaniu wydatków budżetowych również w tych latach. Przykład ten doskonale ilustruje, jak ważna jest perspektywiczna, przemyślana polityka budżetowa i dokonywanie w chwili obecnej analizy konsekwencji budżetowych podejmowanych obecnie decyzji w latach następnych.

Należy zatem uznać, iż ostateczne wyniki budżetu za rok 2014 – w szczególności wypracowanie nadwyżki w kwocie 736.094,59 zł, a zatem wyższej, niż pierwotnie zaplanowana, są pewnego rodzaju sukcesem, świadczącym o istotnym znaczeniu właściwego planowania budżetu, z uwzględnieniem roli opiniowania Regionalnej Izby Obrachunkowej. Nie pomijając znaczenia tych faktów, nie można jednakże pominąć, iż konieczność dalszego ograniczania wydatków publicznych, w szczególności wydatków o charakterze inwestycyjnym, jest konsekwencją wcześniejszego kryzysu finansów gminnych i konieczności niwelowania jego skutków. W tym kontekście, uzyskanie nadwyżki budżetowej za 2014 r. nie rekompensuje nawet poziomu wydatków na obsługę długu publicznego w latach poprzedzających, ani też przewidywanych wydatków na ten cel w latach 2015-2018.

2.10 Zalecenia

Zalecenia w powyższym zakresie sprowadzają się do podkreślenia, iż organy Gminy planując budżet na lata 2016 i następne powinny:

1) bezwzględnie zachowywać ostrożność budżetową, w szczególności w zakresie planowania wydatków wymagających kredytowania, biorąc pod uwagę nie tylko potrzeby danego budżetu, ale również konsekwencje działań obecnych dla budżetów konstruowanych w kolejnych latach;

2) mieć na uwadze w perspektywie najbliższych lat budżetowych konieczność regularnego dokonywania spłaty zadłużenia obciążającego Gminę oraz wynikających z niego odsetek (zgodnie z planem naprawczym);

3) planować poszczególne budżety na dane lata realistycznie, z uwzględnieniem rzeczywistej sytuacji finansów publicznych Gminy, zmierzając do postępującego zmniejszenia zadłużenia obciążającego Gminę;

4) w dalszym ciągu podtrzymywać politykę ograniczania wydatków publicznych;

5) poszukiwać źródeł zewnętrznego, bezzwrotnego finansowania planowanych inwestycji gminnych, celem zapobiegnięcia obciążania budżetu wydatkami z tego tytułu, które – jak pokazują lata 2007-2011 – mogą doprowadzić do zagrożenia przekroczeniem progów ostrożnościowych przewidzianych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Na zakończenie wskazać należy, iż ocena raportu co do polityki budżetowej Gminy w latach 2006-2013 jest negatywna. Zaciągnięcie wysokich zobowiązań kredytowych, brak przewidywania narastania kwoty związanej z obsługą długu publicznego, skutkowało koniecznością poczynienia w latach następnych

ponadwymiarowych oszczędności, jak również zasadniczo obniżył możliwości inwestycyjne Gminy w latach kolejnych, tj. w perspektywie do 2018 roku.

Zastrzeżenie budzi zwłaszcza kwota wydatkowana na obsługę długu publicznego, która od relatywnie niewielkiej kwoty 82.797,30 zł w roku 2006, wzrosła w sposób wykładniczy do kwoty 590.944,00 zł w roku 2012. Podsumowanie kwot wydatkowanych z tego tytułu wskazuje, iż łącznie Gmina wydatkowała w latach 2005-2014 kwotę 3.012.280,85 zł wyłącznie z tego tytułu.

Zastanowienie budzi w tym kontekście fakt przyjmowania w analizowanym okresie przez organy Gminy nierealistycznych założeń budżetowych oraz brak perspektywicznego planowania wydatków w budżetach lat następnych, jak również fakt udzielania absolutorium Burmistrzowi za wykonanie budżetu w ww. okresie, pomimo oczywiście wadliwego w 2011 r. wykonania budżetu, jak również dwukrotnego negatywnego opinia przedłożonych przez Burmistrza projektów uchwały budżetowej, jako prowadzących do przekroczenia nieprzekraczalnych wskaźników określonych przepisami ustawy o finansach publicznych. Ocena tego aspektu pozostaje jednakże poza przedmiotem niniejszych rozważań.

3. Analiza wydatków inwestycyjnych Gminy Dąbie w latach

2007-2014

Równowaga budżetowa jednostki samorządu terytorialnego ma szczególne znaczenie w kontekście jej zdolności do dokonywania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Pomijając w tym miejscu rozważania odnośnie oceny zasadności konkretnych dokonywanych inwestycji, należy założyć, że wydatki inwestycyjne powinny generalnie służyć poprawie stanu infrastruktury gminnej, a w dalszym

okresie czasu wpływać tym samym na polepszenie stanu zaspokajania przez Gminę zbiorowych potrzeb jej mieszkańców.

Z uwagi na strukturę dochodów i wydatków Gminy, zarówno w kontekście danego roku budżetowego, jak też w odniesieniu do wieloletniej polityki budżetowej i określonych nią wieloletnich planów inwestycyjnych, możliwymi źródłami sfinansowania inwestycji okazują się z reguły środki zewnętrzne. Środki te mogą pochodzić bądź z programów unijnych, rządowych lub wojewódzkich, albo też z zaciągniętych kredytów i pożyczek w instytucjach kredytowych lub innych podmiotów, w których kompetencji leży udzielanie Gminie pomocy finansowej.

Analiza polityki inwestycyjnej Gminy Dąbie w latach 2007-2014 wskazuje na to, iż zasadniczym źródłem finansowania działalności inwestycyjnej Gminy były pozyskiwane przez Gminę Dąbie kredyty i pożyczki. Stosunkowo niewielką część źródeł finansowania inwestycji w tym okresie stanowiły środki uzyskane w ramach dotacji publicznej. Zwrócić należy uwagę, że w okresie tym Gmina Dąbie nie korzysta z dostępnych programów unijnych. Jednocześnie zachodzi oczywista korelacja pomiędzy ponoszonymi wydatkami inwestycyjnymi, narastającym deficytem budżetowym oraz wzrostem zadłużenia Gminy. Bliższa analiza porównawcza obejmująca porównanie wysokości uzyskanego kredytu w danym roku budżetowym a wysokości poczynionych nakładów inwestycyjnych, prowadzi wszakże do wniosku, iż zaciągane przez Gminę kredyty i pożyczki jedynie w pewnej części były przeznaczane na wydatki o charakterze inwestycyjnym, zaś znaczna część tych środków służyła pokryciu bieżących wydatków Gminy oraz obsłudze długu publicznego (rosnących odsetek od poprzednio zaciągniętych kredytów).

Odnosząc powyższe uwagi do wykazu (struktury) wydatków inwestycyjnych w latach 2007-2014, należy wskazać, że relacja powyższa w poszczególnych latach kształtowała się następująco.

3.1 Analiza wydatków inwestycyjnych w 2007 roku i źródeł ich finansowania

Tabela 4. Wykaz wydatków inwestycyjnych w 2007 roku i charakterystyka źródeł ich finansowania

Wysokość kredytu, dofinansowanie w zł	Nazwa zadania	Wartość inwestycji w zł
<ul style="list-style-type: none"> • 2.000.000,00 BS Witkowo, BGK Poznań • 85.800,00 FOGR dofinansowanie • 60.000,00 dotacja na wydatki inwestycyjne ŚDS • 44.694,00 środki z rezerwy subwencji oświatowej – wymiana pokrycia dachowego SP Dąbie • 28.131,00 środki z rezerwy subwencji oświatowej – dofinansowanie zakupu mebli dla szkół 	<ul style="list-style-type: none"> • infrastruktura wodociągowa i sanitarna wsi • nadzór inwestorski wodociągu ul. Kolska • sieć wodociągowa z przyłączami ul. Łęczycka – Wiesiołków, Leśna – 11 Listopada (mapy, opracowanie projektu) • przebudowa drogi powiatowej Nr 3416 Lisice – Goszczęda • przebudowa mostu przez rzekę Ner wraz z dojazdem w m. Chełmno w ciągu drogi powiatowej Nr 3420 P mostu na rzece Ner w Chełmnie • dofinansowanie do zakupu samochodu strażackiego • zakup pługa do odśnieżania dróg • zakup agregatu prądotwórczego • zakup bram wjazdowych dla strażnicy OSP Dąbie • zakup komputera • budowa kanalizacji sanitarnej z przykanalikami etap III (studium wykonalności, aktualizacja kosztorysu) • udział w spółce oświetleniowej • zakup aeratora • przebudowa drogi w Majdanach etap I • przebudowa drogi Kupinin odc. II etap I • przebudowa drogi Lisice – Rośle etap II oraz droga Lisice – etap III 	<ul style="list-style-type: none"> • 81.052,14 • 700,00 • 10.342,87 • 49.307,81 • 66.075,20 • 50.000,00 • 25.620,00 • 7.025,09 • 21.899,00 • 2.094,72 • 31.423,74 • 21.500,00 • 4.196,80 • 205.303,93 • 376.181,84 • 360.836,73

	<ul style="list-style-type: none"> • remont kotłowni przy hali sportowej • zakup kombajnu do sprzątania hali • zakup kuchni do przedszkola • dokumentacja projektowa – przekazanie środków dla Związku Międzygminnego Wodociągów i Kanalizacji w Koninie • remont – odnowa drogi powiatowej nr 3416P Chełmno P. – Tarnówka w m. Grabina i Chuścín • modernizacja kotłowni oraz zakup garażu ŚDS Dąbie • zapłata za remonty dróg z roku 2006 • pozostałe remonty dróg i naprawa mostu w m. Sobótka • remonty w szkołach (wymiana pokrycia dachowego SP Dąbie 167 357,94 zł) 	<ul style="list-style-type: none"> • 131.151,62 • 10.247,73 • 5.123,00 • 81.052,14 • 111.736,21 • 60.000,00 • 194.825,84 • 149.232,65 • 223.736,84
Razem 2.218.625,00		Razem 2.280.655,90

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe zestawienie prowadzi do wniosku, że w 2007 roku stosunek wartości poczynionych wydatków o charakterze inwestycyjnym do wartości uzyskanych kredytów, pożyczek i dotacji wynosił 103%.

3.2 Analiza wydatków inwestycyjnych w 2008 roku i źródeł ich finansowania

Tabela 5. Wykaz wydatków inwestycyjnych w 2008 roku i charakterystyka źródeł ich finansowania

Wysokość kredytu, dofinansowanie w zł	Nazwa zadania	Wartość inwestycji
---------------------------------------	---------------	--------------------

		w zł
<ul style="list-style-type: none"> • 2.000.000,00 BOŚ Konin • 300.000,00 BOŚ Poznań • 300.000,00 BS w Witkowie • 1.000.000,00 BS Witkowie (600.000,00 to kredyt krótkoterminowy spłacony w ciągu roku obrotowego) • 28.000,00 dotacja na drogę w Majdanach • 165.000,00 FOGR dofinansowanie 	<ul style="list-style-type: none"> • budowa wodociągu Dąbie – Wiesiołów o dł. 783 mb • przebudowa drogi powiatowej Rośle – Pieczew • przebudowa mostu na rzece Ner w m. Chełmno • obudowa drogi gminnej w miejscowości Majdany • przebudowa drogi gminnej w miejscowości Kupinin odc. II etap II dł 500 mb • przebudowa drogi gminnej w miejscowości Lisice – Rośle etap III dł 600 mb • przebudowa drogi gminnej w miejscowości Karszew • udział w spółce oświetleniowej • zakup kosiarki samojezdnej • zakup kosiarki bijakowej bocznej • kanalizacja sanitarna ul. Ogrodowa mapy do celów projektowych, nadzór • termomodernizacja budynku SP w Chełmnie • zakup zmywarki z funkcją wyparacza SP Dąbie • zakup patelni elektrycznej do świetlicy SP Dąbie • odnowa drogi powiatowej Chełmno P. – Tarnówka w m. Grabina, droga Chruścin, • budowa placu parkingowo-rekreacyjnego w m. Chełmno • remonty w szkołach 	<ul style="list-style-type: none"> • 41.512,15 • 90.048,83 • 1.299.974,41 • 281.700,41 • 192.956,88 • 211.511,72 • 129.803,73 • 21.500,00 • 13.600,00 • 22.000,00 • 11.145,80 • 140.329,33 • 5.954,66 • 3.966,53 • 150.831,48 • 5.446,00 • 105.908,54
Razem 3.793.000,00		Razem 2.728.190,47

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe zestawienie prowadzi do wniosku, że w 2008 roku stosunek wartości poczynionych wydatków o charakterze inwestycyjnym do wartości uzyskanych kredytów, pożyczek i dotacji wynosił 71%.

3.3 Analiza wydatków inwestycyjnych w 2009 roku i źródeł ich finansowania

Tabela 6. Wykaz wydatków inwestycyjnych w 2009 roku i charakterystyka źródeł ich finansowania

Wysokość kredytu, dofinansowanie w zł	Nazwa zadania	Wartość inwestycji w zł
• 1.000.000,00 BOŚ Konin	• projekt budowy wodociągu w miejscowości Augustynów	• 4.270,00
• 1.800.000,00 BS Dąbie	• przebudowa drogi powiatowej Rośle – Pieczew na odcinku 700mb	• 95.161,10
• 300.000,00 BS Dąbie (500.000,00 krótkoterminowy spłacony w ciągu roku obrotowego)	• przebudowa drogi Baranowiec – Kupinin na odcinku 535 mb	• 151.548,86
	• przebudowa drogi Lisice etap IV na odcinku 200 mb	• 65.919,65
	• przebudowa drogi Rzuchów – Ladorudz	• 149.999,46
	• projekt i kosztorys na rozbudowę strażnicy OSP Dąbie	• 18.300,00
	• projekt i kosztorys na rozbudowę strażnicy OSP Chełmno	• 2.800,00
• 200.000,00 BS Malanów	• studium wykonalności na zakup pojazdu ratowniczo-gaśniczego z funkcją ratownictwa ekologicznego	• 6.000,00
• 600.000,00 pożyczka WFOŚ	• termomodernizacja budynku SP w Chełmnie	• 103.149,18
• 120.000,00 dotacja FOGR	• budowa windy dla osób niepełnosprawnych przy SP w Dąbiu	• 183.371,66
	• projekt Sali gimnastycznej przy SP	• 16.459,70

<ul style="list-style-type: none"> • 107.381,15 PFRON – (bezpośrednio na konto wykonawcy) • 99.592,00 dotacja Wojewody na wymianę dachu na budynku ŚDS • 85.389,00 dofinansowanie PROW na budowę placu rekreacyjnego w m. Dąbie – ul. Kościuszki i 3 Maja, budowa linii kablowej oświetlenia ulicznego związanego z budową placu rekreacyjnego oraz z odnową parku miejskiego w Dąbiu 	<p>w Karszewie</p> <ul style="list-style-type: none"> • projekt kompleksu sportowego w Dąbiu Moje Boisko – Orlik 2012 • wymiana dachu na budynku ŚDS • dotacja celowa z budżetu na finansowanie kosztów inwestycji ZGKiM • dotacja celowa z budżetu na finansowanie kosztów inwestycji Odnowa GOK • opracowanie dokumentacji projektowej na świetlicę wiejska w miejscowości Chełmno • budowa kanalizacji sanitarnej z przykanalikami etap III część 2,3, etap IV • zakup rębaka • budowa placu rekreacyjnego w Chełmnie • remont – odnowa drogi powiatowej nr 3420P Chełmno – Czepów na odcinku Chruścin – Cichmiana • przebudowa drogi gminnej w m. Baranowiec • budowa placu rekreacyjnego w m. Dąbie – ul. Kościuszki i 3 Maja, budowa linii kablowej oświetlenia ulicznego związanego z budową placu rekreacyjnego oraz z odnową parku miejskiego w Dąbiu • pozostałe naprawy dróg gminnych, remont mostu w m. Krzewo • remonty w szkołach 	<ul style="list-style-type: none"> • 17.910,00 • 99.592,50 • 50.000,00 • 36.000,00 • 3.400,00 • 971.577,49 • 8.800,00 • 288.017,40 • 94.218,27 • 57.710,27 • 138.900,24 • 71.702,97 • 28.264,51
<p>Razem 4.312.362,15</p>		<p>Razem 2.663.073,26</p>

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe zestawienie prowadzi do wniosku, że w 2009 roku stosunek wartości poczynionych wydatków o charakterze inwestycyjnym do wartości uzyskanych kredytów, pożyczek i dotacji wynosił 62%.

3.4 Analiza wydatków inwestycyjnych w 2010 roku i źródeł ich finansowania

Tabela 7. Wykaz wydatków inwestycyjnych w 2010 roku i charakterystyka źródeł ich finansowania

Wysokość kredytu, dofinansowanie w zł	Nazwa zadania	Wartość inwestycji w zł
<ul style="list-style-type: none"> • 350.000,00 BS Dąbie 	<ul style="list-style-type: none"> • budowa wodociągu ul. 11 Listopada • budowa chodnika przy drodze wojewódzkiej w Domaninie 	<ul style="list-style-type: none"> • 47.214,40 • 200.000,00
<ul style="list-style-type: none"> • 300.000,00 BS Dąbie 	<ul style="list-style-type: none"> • remont chodnika 1 Maja – Asnyka, Konopnickiej, Przemysłowa, Kilińskiego 	<ul style="list-style-type: none"> • 143.726,14
<ul style="list-style-type: none"> • 3.000.000,00 BS Dąbie 	<ul style="list-style-type: none"> • przebudowa drogi gminnej Rzuchów – Ladorudz • przebudowa drogi gminnej Karszew – Krzewo 	<ul style="list-style-type: none"> • 184.517,68 • 195.873,60
<ul style="list-style-type: none"> • 683.903,42 BGK przekazana bezpośrednio firmie nie splanowana przez urząd 	<ul style="list-style-type: none"> • przebudowa drogi gminnej w Baranowcu • zakup ksera • zakup pieca do centralnego ogrzewania urząd • realizacja programu radosna szkoła – budowa placu zabaw przy SP w Chełmnie 	<ul style="list-style-type: none"> • 61.631,23 • 5.246,00 • 37.860,00 • 155.694,48
<ul style="list-style-type: none"> • 225.688,00 WFOŚiG 	<ul style="list-style-type: none"> • budowa oczyszczalni ścieków przy SP w Karszewie • dotacja celowa z budżetu na finansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek 	<ul style="list-style-type: none"> • 87.560,00 • 5.000,00
<ul style="list-style-type: none"> • 39.600,00 dotacja FOGR 	<ul style="list-style-type: none"> • wymiana częściowa dachu na budynku ŚDS 	<ul style="list-style-type: none"> • 111.185,00
<ul style="list-style-type: none"> • 63.990,00 dotacja Radosna szkoła 	<ul style="list-style-type: none"> • budowa kanalizacji sanitarnej etap III część 3 	<ul style="list-style-type: none"> • 1.194.651,76
<ul style="list-style-type: none"> • 666.000,00 dotacja boisko Orlik 	<ul style="list-style-type: none"> • odnowa rynku w Dąbiu • zakup wózka widłowego dla ZGKiM 	<ul style="list-style-type: none"> • 7.442,00 • 17.500,00

<ul style="list-style-type: none"> • 177.059,00 środki PROW – plac rekreacyjny w m. Chełmno • 50.000,00 WFOŚiGW dotacja na budowę oczyszczalni ścieków przy SP Karszew (płatność bezpośrednia do wykonawcy z WFOŚ) • 111.185,00 dotacja Wojewody na wymianę dachu na budynku ŚDS 	<ul style="list-style-type: none"> • budowa kompleksu sportowego w Dąbiu Moje boisko – Orlik 2012 • budowa placu zabaw dla dzieci w miejscowości Lisice • adaptacja remizy OSP Chełmno świetlicę wiejska • udział w przebudowie dróg Powiatowych Chruścin i Chełmno • przebudowa przepustu przy drodze wojewódzkiej Nr 473 w m. Domanin • pozostałe naprawy dróg gminnych, odtworzenie rowu z przepustami, wykaszanie poboczy, naprawa mostu w Sobótce • remonty w szkołach • rewitalizacja parku miejskiego w Dąbiu 	<ul style="list-style-type: none"> • 713.500,66 • 5.879,00 • 313,70 • 112.148,94 • 32.584,15 • 195.144,80 • 11.043,62 • 12.980,00
<p>Razem 5.667.425,42</p>		<p>Razem 3.538.697,16</p>

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe zestawienie prowadzi do wniosku, że w 2010 roku stosunek wartości poczynionych wydatków o charakterze inwestycyjnym do wartości uzyskanych kredytów, pożyczek i dotacji wynosił 62%.

3.5 Analiza wydatków inwestycyjnych w 2011 roku i źródeł ich finansowania

Tabela 8. Wykaz wydatków inwestycyjnych w 2011 roku i charakterystyka źródeł ich finansowania

Wysokość kredytu, dofinansowanie w zł	Nazwa zadania	Wartość inwestycji w zł
<ul style="list-style-type: none"> • 1.720.000,00 BS Dąbie • 300.000,00 BS Dąbie krótkoterminowy • 5.000,00 dotacja – dofinansowanie projektu „Pięknieje Wielkopolska Wieś” 	<ul style="list-style-type: none"> • zakup pługu lemieszowego, montaż • projekt budowlany dodatkowych przyłączy kanalizacyjnych – kanalizacja sanitarna z przykanalikami ETAP III cz. 4 • budowa boiska sportowego Moje boisko – Orlik • geodezyjna inwentaryzacja sieci wodociągowej ul. 11 Listopada • remont drogi w m. Chruścin • zmywarka-wyparacz SP Dąbie • remonty w szkołach (plac manewrowy przy Szkole Podstawowej w Karszewie 29 131,65) 	<ul style="list-style-type: none"> • 31.466,85 • 5.535,00 • 441.830,30 • 1.000,00 • 46.744,20 • 6.611,45 • 66.381,81
Razem 2.025.000,00		Razem 599.569,61

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe zestawienie prowadzi do wniosku, że w 2011 roku stosunek wartości poczynionych wydatków o charakterze inwestycyjnym do wartości uzyskanych kredytów, pożyczek i dotacji wynosił 29%.

3.6 Analiza wydatków inwestycyjnych w latach 2012-2014 i źródeł ich finansowania

Tabela 9. Wykaz wydatków inwestycyjnych w latach 2012-2014 i charakterystyka źródeł ich finansowania

Wysokość kredytu, dofinansowanie w zł	Nazwa zadania	Wartość inwestycji w zł
<ul style="list-style-type: none"> • 40.000,00 dotacja – dofinansowanie projektu „Pięknieje Wielkopolska Wieś” 	<ul style="list-style-type: none"> • zakup pieca CO. urząd • opracowanie dokumentacji technicznej i kosztorysowej dla zadania wymiana kotła w budynku OSP w Dąbiu • remont chodnika na ul. Kilińskiego • zakup pieca co. SP Dąbie • zagospodarowanie terenu w m. Chełmno Bajkowy Zakątek • remonty w szkołach 	<ul style="list-style-type: none"> • 14.500,00 • 1.845,00 • 34.016,15 • 10.000,00 • 42.586,64 • 31.250,30
Razem 40.000,00	2012	Razem 134.198,09
<ul style="list-style-type: none"> • 52.250,00 dotacja FOGR • 54.733,00 dotacja na wydatki inwestycyjne ŚDS 	<ul style="list-style-type: none"> • przebudowa drogi gminnej w miejscowości Majdany • przebudowa drogi gminnej w miejscowości Rośle – Karszew • wykonanie mapy do celów projektowych budowa zbiorników bezodpływowych w m. Chełmno oraz dokumentacja projektowo-kosztorysowa wraz SWIOR • zakup programu – gospodarka odpadami • dofinansowanie średniego zestawu ratownictwa technicznego typu Holmatro dla OSP Dąbie • wymiana kotła grzewczego CO. kotłowni znajdującej się w budynku OSP Dąbie • wymiana kotłów CO. SP Chełmno 	<ul style="list-style-type: none"> • 160.785,19 • 175.634,08 • 4.100,00 • 7.712,10 • 24.268,00 • 80.999,99 • 110.853,15

	<ul style="list-style-type: none"> • odnowienie elewacji budynku ŚDS w Dąbiu • remont w szkołach 	<ul style="list-style-type: none"> • 54.733,00 • 20.706,31
Razem 106.983,00	2013	Razem 639.791,82
<ul style="list-style-type: none"> • 129.000,00 dofinansowanie do dróg • 123.500,00 dofinansowanie do odnowy rynku w Dąbiu 	<ul style="list-style-type: none"> • budowa sieci wodociągowej Dąbie – Wiesiołów etap II, Łąkowa – Wiesiołów • przebudowa drogi gminnej w miejscowości Majdany • przebudowa drogi gminnej w miejscowości Lisice • przebudowa drogi gminnej w miejscowości Rośle – Karszew • przebudowa drogi gminnej w miejscowości Gaj • zakup wertykulatora • dofinansowanie do samochodu strażackiego OSP Karszew • budowa garażu przy OSP Dąbie • dofinansowanie do samochodu policyjnego • Odnowa rynku w m. Dąbie – budowa fontanny • remont mostu w Krzewie • rozbiórka konstrukcji mostu w Chełmnie • instalacja wodociągowo hydrantowa SP Dąbie • plac zabaw Przedszkole Miejskie • remonty w szkołach 	<ul style="list-style-type: none"> • 63.638,26 • 153.571,40 • 182.701,43 • 131.798,81 • 133.288,12 • 3.699,00 • 18.000,00 • 81.372,61 • 17.500,00 • 210.142,95 • 40 062,58 • 15 000,00 • 30 500,00 • 57 050,10 • 109 384,51
Razem 252.500,00	2014	Razem 1.247.709,77

Źródło: opracowanie własne.

W latach 2011-2014 Gmina nie zaciągała kredytów przeznaczonych na wydatki o charakterze inwestycyjnym. Uzasadnia to odstępnie od porównania wysokości uzyskanych kredytów do wysokości poniesionych wydatków.

3.7 Wnioski i zalecenia

Ocena powyższych danych prowadzi do następujących wniosków. W polityce inwestycyjnej Gminy Dąbie w okresie 2007-2014 należy wyróżnić 3 etapy. **Etap pierwszy** to okres 2007-2010, kiedy Gmina zaciągała wysokie zobowiązania kredytowe, z których pozyskane środki były w różnej skali przeznaczane na wydatki o charakterze inwestycyjnym. Pozostała część środków, jak należy zakładać, została zatem skonsumowana na bieżące wydatki, czyli sfinansowanie aktualnej w danym okresie działalności Gminy, a także na obsługę rosnącego długu publicznego Gminy. Porównując powyższe dane z informacjami wynikającymi z analizy planowanych i wykonanych budżetów oraz źródeł narastającego deficytu i zadłużenia Gminy, należy uznać, że inwestycje nie miały zasadniczego znaczenia dla naruszenia równowagi budżetowej Gminy w tym okresie. Paradoksalnie uznać należy, iż Gmina w latach 2007-2010 miała znacznie wyższe (przynajmniej potencjalnie) zdolności inwestycyjne, niż faktycznie wykorzystane. Można postawić tezę, że odpowiednio zaplanowana i wykonana polityka budżetowa, w szczególności wcześniejsze ograniczenie wydatków bieżących ponoszonych przez Gminę, umożliwiłoby wykonanie identycznego lub nawet większego poziomu inwestycji, a jednocześnie zapobiegłoby doprowadzeniu Gminy na skraj utraty płynności finansowej i groźby przekroczenia wskaźników ostrożnościowych, wynikających z ustawy o finansach publicznych.

Drugim etapem w analizowanym okresie są lata 2011-2013, kiedy Gmina nie zaciągała kredytów, przeznaczonych na cele inwestycyjne. Dokonywane w tym okresie nakłady finansowe o charakterze inwestycyjnym, co istotne, kilkakrotnie przekraczają wszakże wysokość pozyskanych na ten cel środków. Biorąc wszakże pod uwagę ich wysokość (134.198,09 zł w roku 2012, przy dotacji w kwocie 40.000,00 zł, a także 639.791,82 zł w roku 2013, przy dotacji w kwocie 106.983,00 zł), uznać należy,

że nie mają one znaczącego wpływu na stan finansów publicznych Gminy, aczkolwiek niewątpliwie ich ponoszenie wpłynęło na mniejszy spadek wartości długu publicznego.

Analiza wcześniej przywoływanych opinii RIO wskazuje, że Izba wielokrotnie zwracała uwagę na brak realizacji w wydatkach Gminy wcześniej zaplanowanych wydatków inwestycyjnych. Zjawisko to jest w pewnym sensie oczywiste; odstąpienie od dokonywania jakichkolwiek inwestycji związanych z koniecznością dalszego zadłużenia Gminy, przy jednoczesnym braku wolnych środków własnych, w powiązaniu z koniecznością wdrożenia planu naprawy finansów Gminy – i tym samym przeznaczenia wygenerowanej nadwyżki budżetowej na spłatę pochodzącego z lat poprzednich zadłużenia oraz spłatę powstałych od tego zadłużenia odsetek – było niestety jedynym racjonalnym krokiem, mogącym uchronić Gminę przed zapaścią finansową.

Trzeci etap to rok 2014. Ocena roku 2014 pod kątem wydatków inwestycyjnych w powiązaniu z analizą struktury budżetu planowanego i zrealizowanego prowadzi do konieczności uznania tego okresu za kolejny odrębny okres w polityce inwestycyjnej. Po pierwsze wskazać należy, że budżet na 2014 rok pierwotnie przewidywał osiągnięcie nadwyżki budżetowej w kwocie 513.000 zł. Jak już wskazano wyżej, ostatecznie osiągnięta nadwyżka budżetowa w stosunku do łącznej wysokości długu publicznego i kosztów jego obsługi nie zrekompensowała nawet poniesionych w latach minionych wydatków na jego obsługę. Znaczenie osiągnięcia tej nadwyżki nie może być zatem kalkulowane w oderwaniu od danych dotyczących zadłużenia publicznego Gminy, powstałego w latach minionych. Zarazem, krytyczna powinna pozostawać ocena dokonywanych w tym czasie nakładów inwestycyjnych. Źródłem zastosowania takiej metody oceny dokonanych w tym zakresie inwestycji i ponoszonych z tego tytułu wydatków jest wielokrotnie już wcześniej wskazywany poziom globalnego zadłużenia Gminy. Zwrócić należy uwagę

na fakt, iż z dostępnych danych wynika, że wydatki inwestycyjne w tym roku – podobnie jak w okresie 2012-2013, nie znalazły odzwierciedlenia w pozyskaniu źródeł zewnętrznych, umożliwiających ich sfinansowanie bez istotnego wpływu na wysokość długu publicznego. Odwołując się w tym zakresie do opracowania zamieszczonego w powyższej tabeli, wymaga stwierdzić, iż wartość wydatków o charakterze inwestycyjnym w tym roku stanowi dziesięciokrotność środków pozyskanych na nakłady inwestycyjne. Kwota uzyskanego dofinansowania wynosi zaledwie 10,34% poniesionych wydatków.

Z danych tych płyną dalsze istotne wnioski. Po pierwsze, całkowite odstępianie od wydatków inwestycyjnych w praktyce działalności Gminy nie jest możliwe. Istnieje obiektywna konieczność ich dokonywania, nawet w warunkach kryzysu finansów publicznych lub w okresie niwelowania jego skutków. Tym samym, nie sposób zaplanować długofalowej polityki finansowej opartej na założeniu, iż dzisiejsze wydatki inwestycyjne, zniwelujemy brakiem takich wydatków w kolejnych latach. Planowanie takie jest oderwane od realiów rzeczywistej działalności każdej jednostki organizacyjnej, a w szczególności jednostki samorządu terytorialnego.

Po drugie, jednym z priorytetowych zadań władz Gminy jest aktywne poszukiwanie zewnętrznych, bezzwrotnych źródeł finansowania inwestycji. Biorąc pod uwagę, iż poziom infrastruktury Gminy skutkuje tym, że potencjalne zapotrzebowanie na inwestycje występuje w niemal każdym sektorze jej działalności, oznacza to, iż – pomijając wydatki konieczne dla funkcjonowania Gminy i jej jednostek – kształtowanie kierunków inwestycji powinno bardziej przyznawać priorytet zamierzeniom, które mogą uzyskać wsparcie zewnętrzne o charakterze bezzwrotnym, niż zamierzeniom, których finansowanie musi nastąpić ze środków własnych, a tym bardziej – kredytów i pożyczek. Oczywiście, kryterium to nie może być jedyną determinantą dokonywanych wyborów w sferze zamierzeń

inwestycyjnych. Jednakże, względy te powinny być brane pod uwagę zwłaszcza przy planowaniu wszelkich długoterminowych inwestycji majątkowych.

Zarazem, trzecim wnioskiem w tym zakresie jest zalecenie analizy celowości dokonywanych inwestycji, szczególnie inwestycji finansowanych ze środków własnych lub z zastosowaniem mechanizmów zadłużeniowych (tj. oprocentowanych lub nieoprocentowanych, ale zwrotnych kredytów i pożyczek). Problematyka celowości dokonywania inwestycji jest w przypadku Gminy o tyle skomplikowana, iż jednostka samorządu terytorialnego nie jest podmiotem mającym na celu generowanie zysku, ale zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową. Stąd, za celowy należało będzie uznać zasadniczo wydatek, zmierzający ku zaspokojeniu określonych potrzeb zbiorowych. Ocenę celowości komplikuje wszakże zarazem fakt jednoczesnego występowania wielu wymagających zaspokojenia potrzeb zbiorowych, przy ograniczonym limicie środków finansowych, nie wystarczających na zaspokojenie wszystkich tych potrzeb. Stąd, wypływa konieczność wartościowania pomiędzy poszczególnymi zamierzeniami. Zważyć zarazem należy na decydującą w tym zakresie rolę władz Gminy, tj. Burmistrza i organu stanowiącego – Rady Gminy. Obydwa te organy, realizując swoje ustawowe kompetencje, powinny szacować potrzeby mieszkańców oraz w związku z tym (a właściwie w konsekwencji tego) planować działania inwestycyjne, wiążące się z dokonywaniem nakładów o takim charakterze. Szczególne znaczenie ma tutaj danie prymatu kwestiom ekonomiczno-społecznym nad kwestiami *stricte* politycznymi.

Oznacza to, iż o kierunkach działań inwestycyjnych Gminy powinny, w warunkach polityki ostrożnościowej, decydować względy racjonalności, przemawiające za zastosowaniem określonego modelu wartościowania zamierzeń i celów inwestycyjnych.

Podstawowym systemem oceny inwestycji może być chociażby utrwalony system podziału nakładów na nakłady konieczne, nakłady podnoszące wartość

majątku oraz nakłady o charakterze luksusowym (upiększającym, zbytkownym). Priorytetowe w tym układzie odniesienia pozostają nakłady konieczne dla zachowania substratu majątkowego (zapobieżeniu zużycia, utraty wartości majątku), drugorzędny – podnoszące wartość majątku, w który są inwestowane, bądź zwiększające stopień realizacji potrzeb wspólnoty i wynikających z nich zadań publicznych Gminy. Za nieuzasadnione należy uznawać, wobec wysokiego poziomu zadłużenia Gminy i konieczności prowadzenia polityki oszczędnościowej, dokonywanie jakichkolwiek nakładów o charakterze luksusowym, mających znaczenie wyłącznie „upiększające”. Rzecz jasna, zanegować należy również możliwość dokonywania wydatków, które w kolejnych latach będą wymagały dalszych nakładów (pod rygorem utraty wartości inwestycji i zmarnotrawienia wydatków poniesionych w poprzednich latach budżetowych).

Powyższe założenia o charakterze wartościującym prowadzą, jak już wspomniano, do konieczności dokonania krytycznego spojrzenia na część dokonanych w ostatnim okresie inwestycji i stawia to pod znakiem zapytania celowość dokonywania przynajmniej części z tych inwestycji. Szczególne kontrowersje może budzić fakt wydatkowania kwoty 81.372,61 zł na budowę fundamentów garażu przy OSP Dąbie, jak również poczynienie wydatków w ramach odnowy rynku w miejscowości Dąbie (budowa fontanny) w kwocie 210.142,95 zł.

Zestawienie tych kwot prowadzi do wniosku, że obciążą one budżet Gminy wydatkiem o wysokości 291.515,56 zł. Tymczasem, pierwszy z tych wydatków, należy zakwalifikować do kategorii nakładów podnoszących wartość majątku i w jakiejś mierze wspomagających zaspokojenie potrzeb Gminy w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Zważyć jednakże należy, iż jak wynika z opracowanego w związku z tą inwestycją kosztorysu inwestorskiego, przewidywane wydatki z tytułu tej inwestycji wynosiłyby 660.354,39 zł (812.235,90 zł z VAT). Na inwestycję tą zarazem nie zostały zaplanowane żadne zewnętrzne źródła finansowania. Nie zabezpieczono

i nie pozyskano żadnych środków zewnętrznych o charakterze zwrotnym lub bezzwrotnym. Stąd, biorąc pod uwagę stopień zadłużenia Gminy, konieczność dalszej redukcji długu publicznego, jak również wyżej wskazane niezbędne wydatki inwestycyjne, występujące w okresie każdego roku budżetowego, ocena celowości projektowanej inwestycji powinna być w kontekście powyższych założeń negatywna. Tym samym, zakwestionować należy dokonanie w roku 2014 nakładów z nią związanych, szczególnie w aspekcie konieczności wstrzymania wykonywania przedmiotowej inwestycji, z uwagi na występujące w ocenie władz Gminy ryzyko braku bieżących środków na sfinansowanie całości zamierzenia w przyszłych latach, związane z koniecznością realizacji programu naprawczego finansów publicznych Gminy Dąbie.

Podobnie, należy dokonać obiektywnej oceny drugiej ze wskazanych inwestycji, tj. – Odnowa rynku w miejscowości Dąbie – budowa fontanny. Wydatki poniesione z tytułu tej inwestycji wyniosły 210.142,95 zł. Tymczasem, nakłady te nie mogą być uznane ani za nakłady konieczne, ani też ulepszające. Należą zatem do trzeciej kategorii wydatków – nakładów o charakterze luksusowym, służącym wyłącznie poprawie estetyki mienia gminnego, nie podnoszącym jego wartości ani też nie służącym jej zachowaniu. Poza kompetencjami autora niniejszej analizy pozostaje ocena realnej estetyki przedmiotowej inwestycji. Jednakże, ocena istniejących potrzeb wspólnoty samorządowej (np. chociażby konieczności modernizowania sieci wodociągowej i kanalizacyjnej Miasta) wskazuje, iż w sferze jej zapotrzebowania społecznego istnieją bardziej priorytetowe płaszczyzny, niż polepszanie estetyki rynku miejskiego. Nawet uwzględniając konieczność podjęcia określonych działań w tym zakresie, pojawia się pytanie o sens dokonywania tego typu inwestycji, zamiast ograniczenia się do działań typowo rekultywacyjnych. Tym bardziej w sytuacji, gdy w stosunku do potrzeb rewitalizacyjnych Gminy stanowi niewielki ułamek

teoretycznie możliwych do dokonania (przy teoretycznie nieograniczonym budżetowaniu) nakładów.

Przykłady te stanowiąc powinny ostrzeżenie dla władz Gminy. Dalsze dokonywanie inwestycji, których ocena wypadnie niestety – w kontekście ogólnej sytuacji finansowej Gminy – negatywnie, może spowolnić proces poprawy finansów publicznych Gminy, a także, co równie istotne – uniemożliwić, w warunkach realnej gospodarki budżetowej, dokonanie inwestycji i nakładów o charakterze koniecznym, bądź pożądanym z uwagi na konieczność zaspokojenia istotnych potrzeb wspólnoty samorządowej – nakładów ulepszających. Proponuje się w tym zakresie, by każdą projektowaną inwestycję, pomijając drobne, bieżące wydatki inwestycyjne, poddawać wnikliwej analizie celowościowej, a efekty prowadzonych analiz utrzymywać w postaci odpowiednich dokumentów, pozwalających odtworzyć założenia i motywacje leżące u podstaw dokonywania określonych nakładów i skonfrontować zamierzenia z uzyskanym efektem końcowym.

Reasumując, mając na uwadze kryzys finansów Gminy, który wystąpił w 2011 roku, uznać należy, iż Gmina w następujących po tym kryzysie latach, przynajmniej do czasu ustabilizowania swojej sytuacji finansowej, powinna raczej unikać kreowania dodatkowych obciążeń finansowych i w związku z tym unikać generowania deficytu, a nowe inwestycje podejmować dopiero po przeprowadzeniu dokładnej analizy ich wpływu na realizację budżetu, z uwzględnieniem również niekorzystnych wariantów kształtowania się bieżącej sytuacji finansowej Gminy.

Ma to jednak istotne znaczenie również z innego względu. Zważyć należy bowiem, iż znaczna część poczynionych w okresie 2007-2014, szczególnie w okresie 2007-2011, wydatków o charakterze bieżącym, budzi istotne wątpliwości co do celowości ich poniesienia w stosunku do uzyskanych przy ich pomocy rezultatów i zostanie odrębnie przeanalizowane na podstawie wybranych obszarów finansowania.

Na zakończenie tej części analizy należy zwrócić uwagę na to, iż w analizowanym okresie Gmina Dąbie nie pozyskiwała znaczących (zwłaszcza w stosunku do podejmowanych zobowiązań kredytowych) środków o charakterze zewnętrznym, pochodzących z programów unijnych lub innych, bezzwrotnych co do zasady źródeł dotowania inwestycji. Tymczasem, zwłaszcza w początkowym okresie podlegającym analizie, tj. przed 2011 rokiem, tzn. przed wystąpieniem zagrożenia utraty płynności finansowej Gminy – pozyskanie takich środków i wykorzystanie ich do sfinansowania zamierzeń inwestycyjnych, bez wątpienia polepszyłoby ogólny stosunek zadłużenia do wartości poczynionych inwestycji. Zwiększyłoby też, co oczywiste, ilość i rodzaj inwestycji, zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym, które pozytywnie wpływałyby na realizację przez Gminę zadań publicznych w obecnych i przyszłych latach.

Z tej konstatacji płynie kolejne zalecenie dla władzy wykonawczej i organu stanowiącego Gminy, by pomimo powszechnie wiadomego zmniejszenia możliwości uzyskania dofinansowania zewnętrznego, w tym unijnego jw., podejmowały działania mające na celu skorzystanie z wciąż dostępnych źródeł takiego finansowania, celem zrównoważenia polityki inwestycyjnej i związanych z nią wydatków budżetowych, unikając w miarę możliwości generowania zadłużenia z tytułu tego typu działań, co w połączeniu z zachowaniem szczególnej ostrożności w zakresie ponoszonych wydatków bieżących, zmniejszy ryzyko ponownego zdestabilizowania finansów Gminy.

4. Analiza wybranych obszarów budżetowych

Analiza powyższa nie pozostaje bez wpływu na ocenę planowania budżetu i wydatkowania środków publicznych na poszczególne cele budżetowe w latach 2007-2014. Badanie wybranych obszarów działania Gminy w tym zakresie prowadzi do wniosku, iż wydatkowanie środków finansowych w poszczególnych obszarach budzi istotne wątpliwości co do celowości i zasadności wydatków.

4.1 Finansowanie sportu i rekreacji w Gminie w latach 2007-2014

Ocenie pod powyższym kątem poddano w pierwszym rzędzie wydatki poczynione na finansowanie sportu i rekreacji w Gminie w latach 2007-2014.

Tabela 10. Wydatki na działalność sportową w latach 2007-2014

Rok 2007	Kwota w zł
• dotacja	• 60.000,00
• zakup paliwa do kosiarki, ławek, opał, części hydrauliczne, materiały budowlane	• 13.368,91
• energia, woda	• 3.661,14
• usługi hydrauliczne, wynajem kabin sanitarnych, wałowanie stadionu, usługi kanalizacyjne, transport pospółki	• 10.290,03
• wynagrodzenie trenera	• 2.660
• wynagrodzenie pracowników stadionu (2 osoby)	• 27.758,50
• Razem:	• 117.738,58
Rok 2008	Kwota w zł
• dotacja	• 100.000,00

• wynagrodzenie trenera	• 5.770,00
• wynagrodzenie pracowników stadionu (3 osoby)	• 62.844,34
• zakup paliwa do kosiarki, opał, części hydrauliczne, materiały budowlane, art. sportowe, nawozy i wapno, art. chemiczne i malarskie	• 22.546,88
• energia, woda	• 5.591,63
• usługi hydrauliczne i elektryczne, wynajem kabin sanitarnych, wałowanie stadionu, transport, diety sędziów, ochrona meczu	• 14.881,42
• Razem	• 211.634,27
Rok 2009	Kwota w zł
• dotacja	• 145.000,00
• zakup paliwa do kosiarki, opał, części hydrauliczne, materiały budowlane, art. sportowe, nawozy i wapno, art. chemiczne	• 20.636,00
• energia, woda	• 5.746,54
• usługi hydrauliczne i elektryczne, wynajem kabin sanitarnych, wałowanie stadionu, transport, ochrona meczu, badania lekarskie zawodników, transport ziemi, usługa wykonania ogrodzenia stadionu	• 46.920,92
• wynagrodzenie pracowników stadionu (2 osoby)	• 34.447,46
• Razem:	• 252.750,92
Rok 2010	Kwota w zł
• dotacja	• 160.140,00
• zakup paliwa do kosiarki, opał, materiały budowlane, art. sportowe, nawozy i wapno, art. chemiczne i malarskie, wał łąkowy, wentylator	• 13.130,00
• energia, woda	• 7.010,09
• wynajem kabin sanitarnych, wałowanie stadionu, transport, usługa ślusarska, wykaszanie boiska, ochrona meczu	• 29.139,88
• wynagrodzenie pracowników stadionu (2 osoby)	• 42.993,24
• wynagrodzenie trenera	• 1.800,00
• Razem:	• 254.213,21
Rok 2011	Kwota w zł
• dotacja	• 12.500,00

• zakup paliwa do kosiarki, opał, art. chemiczne, nawozy	• 5.596,08
• wynajem kabin sanitarnych, transport, wykaszanie boiska	• 3.712,42
• energia, woda	• 15.344,02
• wynagrodzenie pracowników stadionu (2 osoby)	• 30.242,43
• Razem:	• 67.394,95
Rok 2012	Kwota w zł
• dotacja	• 5.000,00
• zakup paliwa do kosiarki, opał, art. chemiczne, nawozy	• 2.872,24
• energia, woda	• 3.962,78
• transport, usługa wymiany wody na płyn chłodniczy w grzejnikach budynków stadionu miejskiego	• 3.270,78
• wynagrodzenie pracowników stadionu – dodatkowe wynagrodzenie roczne (2 osoby)	• 2.207,12
• Razem:	• 17.312,92
Rok 2013	Kwota w zł
• dotacja	• 5.000,00
• energia, woda	• 2.346,41
• zakup paliwa do kosiarki	• 143,83
• transport, zakup pucharów, usługa koszenia boiska	• 2.647,40
• Razem:	• 10.137,64
Rok 2014	Kwota w zł
• energia, woda	• 2.169,16
• zakup paliwa do kosiarki	• 441,43
• naprawa instalacji wodnej	• 591,24
• Razem:	• 3.201,83

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe dane, zestawione z wyżej przedstawionym wzrostem poziomu zadłużenia Gminy w poszczególnych latach, prowadzą do wniosku, iż wydatki na sport w tym okresie, zwłaszcza czynione w latach 2007-2011, przekraczały realne

możliwości finansowe Gminy w tym okresie, szczególnie biorąc pod uwagę szybko wzrastający koszt obsługi długu publicznego. Postępujący kryzys finansów publicznych oraz brak wieloletniego programu rozwoju działalności sportowej i realizacji zadań publicznych Gminy w tym zakresie, doprowadził do sytuacji, w której po okresie wysokiego, w stosunku do wydatków budżetu, dotowania przedmiotowej działalności, finansowanie sportu w istocie rzeczy ustało. Brak dywersyfikacji finansowania i konkurencyjności podmiotów realizujących zadania publiczne w tym względzie (w istocie rzeczy, pozaszkolna działalność sportowa w Gminie ograniczała się do działania klubu piłki nożnej), spowodował, że po ustaniu finansowania publicznego, działalność sportowa nawet w ograniczonym zakresie zamarła, zaś utrzymywana przez Gminę drużyna sportowa przestała funkcjonować i brać udział w rozgrywkach ligowych. Stanowi to przykład negatywnego wpływu źle zaplanowanego finansowania na realizację zadań publicznych nawet przez podmioty zewnętrzne w stosunku do podmiotu budżetującego.

W związku z tym, zwraca się uwagę autorom budżetu na lata 2016 i następne, by planowane wydatki na sport, po pierwsze, kształtować w wysokości adekwatnej do realnych możliwości finansowych Gminy, po drugie, by sposób ich przyznawania oprzeć na zasadach konkurencyjności podmiotów ubiegających się o wsparcie. Nie spowoduje to nadmiernego obciążenia przedmiotowych budżetów. Co więcej, uniezależni podmioty ubiegające się o wsparcie od tego wsparcia, umożliwiając im planowanie działalności oraz swojego funkcjonowania nawet w wypadku, w którym planowane przez nie działania nie otrzymają w danym roku wsparcia publicznego. Realizacja zadań publicznych w zakresie sportu i wizja działalności sportowej w Gminie, kształtowana przez osoby piastujące funkcje publiczne, nie powinna przecież nie tylko nadmiernie obciążać budżetu Gminy, ale również nie powinna zagrażać funkcjonowaniu podmiotów zewnętrznych, w szczególności organizacji pozarządowych, realizujących dotowane zadania.

Nadto, należy zważyć, iż w ramach wyżej przedstawionych wydatków, istotną część zajmują – oprócz dotacji dla klubu sportowego oraz wydatków na obsługę kosztów rozgrywek sportowych (których zasadność ponoszenia budzi wątpliwości z uwagi na fakt, że powinny one obciążać podmiot w ramach przyznanej mu dotacji) – wydatki i nakłady związane z utrzymaniem stadionu miejskiego, stanowiącego jeden z podstawowych elementów infrastruktury sportowej w Gminie.

Wydatki te w znacznej części obejmują wydatki osobowe (wynagrodzenia pracowników stadionu) oraz koszty jego bieżącego utrzymania. Nie uzyskano zarazem dokumentów, obrazujących zasady powierzenia mienia gminnego (stadionu) korzystającemu z niego podmiotowi w analizowanym okresie.

Zaleca się w związku z powyższym, aby w tym zakresie, w wypadku powierzenia korzystania z infrastruktury sportowej podmiotowi zewnętrznemu (organizacji pozarządowej), określić jednoznacznie zakres odpowiedzialności (także finansowej) podmiotu, któremu mienie powierzono, a także zasady korzystania z tej infrastruktury. Nadto, należy uznać, iż w przypadku prowadzenia określonej działalności sportowej – wydatki z tym związane nie powinny być ponoszone niejako „obok” przyznanej na podstawie konkursu dotacji na realizację określonych zadań, ale w ramach przedmiotowej dotacji, bądź ze środków własnych podmiotu, który korzysta z infrastruktury. Pozwoli to na zachowanie przejrzystości finansowania oraz zapobiegnie ponoszeniu dodatkowych, wysokich kosztów ukrytych prowadzenia danej działalności. Zalecenia te mają o tyle istotne znaczenie, iż w chwili obecnej – poczynając od roku 2015 – na terenie Gminy rozpoczęło się ożywienie działalności sportowej, realizowanej przez organizacje pozarządowe, zarówno w zakresie różnorodności kierunków działalności sportowej, jak i konkurencyjności podmiotów w granicach danej dyscypliny sportu. Władze wykonawcza i stanowiąca Gminy powinny zatem unikać sytuacji, zwłaszcza na poziomie planowania i kształtowania budżetu, mogących prowadzić do braku transparentności

w określeniu zasad finansowania działalności podmiotów ubiegających się o wsparcie publiczne na realizację zadań określonego typu. Także w zakresie wydatkowania, Gmina winna skupić się na inwestowaniu i nakładach zmierzających do utrzymania i zwiększenia wartości obiektów tworzących infrastrukturę sportową, niż na przyznawaniu środków na sfinansowanie bieżącej działalności podmiotów sportowych. Zalecenie to uzasadnić należy tym, iż podobnie jak całe mienie gminne, również infrastruktura sportowa ma służyć wszystkim mieszkańcom Gminy, tworzącym z mocy prawa wspólnotę samorządową, nie zaś – wyłącznie podmiotom realizującym zadania w zakresie sportu, prowadzącym określoną działalność sportową. Gmina powinna w pierwszym rzędzie dbać zatem o utrzymanie posiadanej infrastruktury, ewentualnie jej rozwój, dopiero zaś w dalszym zakresie dotować działalność podmiotów pozarządowych.

Nadto, podobnie jak w innych obszarach zadań publicznych, tj. np. inwestycyjnym, wydatki w obszarze sportu i rekreacji, powinny być powiązane z realizacją wcześniej zaplanowanego, wieloletniego programu rozwoju sportu i rekreacji w Gminie. Posłuży to bez wątpienia prawidłowemu ukształtowaniu zarówno struktury wydatków, jak i zapobiegnie wątpliwościom co do celowości ich ponoszenia, zwłaszcza w sytuacji w której po kilku latach wysokiego poziomu budżetowania określonego celu bądź działalności, po zaprzestaniu jego dotowania, przedmiotowy cel lub działalność wygasa (czego przykładem jest działalność sportowa w Gminie w okresie po 2011 roku).

4.2 Inne przykłady nieracjonalnej polityki budżetowej i inwestycyjnej

Planowanie działań i wydatków w aspekcie wieloletnim, a następnie uwzględnianie tych założeń w uchwalanym na poszczególne lata budżecie, powinno

być zasadą funkcjonowania władzy stanowiącej i wykonawczej Gminy. Dokonana powyżej analiza wydatków na sport w latach 2007-2014 ilustruje efekty działania bez przyjęcia uprzedniego, zrównoważonego planu wydatków, co prowadzi do ryzyka ich poniesienia bez osiągnięcia trwałych, a co najmniej możliwych do osiągnięcia, efektów.

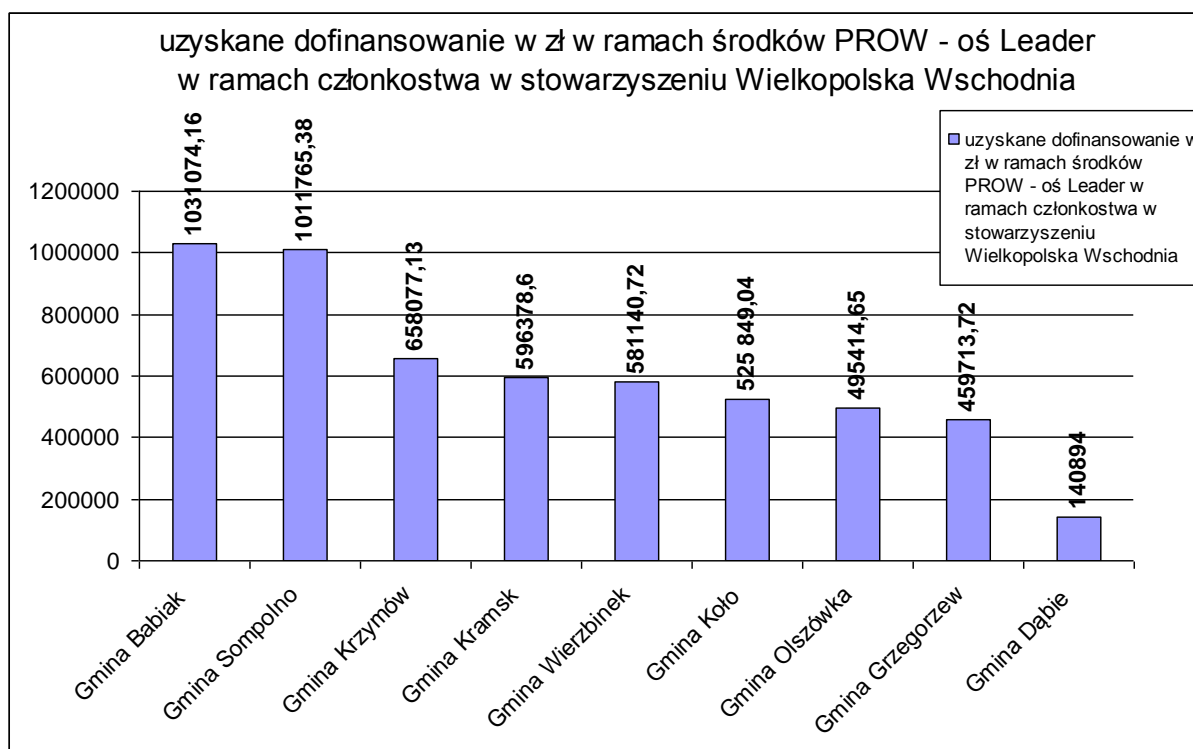
Zwrócić należy uwagę, iż przykład powyższy nie jest odosobniony. Wyżej przywoływana inwestycja – budowa garaży Ochotniczej Straży Pożarnej – również stanowi przykład braku perspektywicznego planowania wydatków w stosunku do celów i efektów, jakie przyniesie dana inwestycja. Podobnie, stanowi też przejaw projektowania wydatków bez uwzględnienia realnych możliwości i potrzeb budżetowych. Władze Gminy powinny w przyszłości unikać planowania jakichkolwiek inwestycji bez zabezpieczenia odpowiednich źródeł finansowania w kolejnym roku budżetowym – ani własnych środków ani źródeł wewnętrznych co wynika z projektu budżetu na rok 2015, oraz kosztorysu inwestycji.

W tym kontekście, powrócić należy do poruszonej powyżej kwestii konieczności pozyskiwania dostępnych środków zewnętrznych, także dla finansowania dokonywanych przez Gminę inwestycji i nakładów o charakterze ulepszającym. Krytycznie należy zatem ocenić niewykorzystywanie przez Gminę istniejących w tym zakresie możliwości, związanych z członkostwem Gminy w Lokalnej Grupie Działania. Jedynym ustalonym w tym zakresie efektem było dofinansowanie realizacji budowy fontanny w ramach odnowy rynku m. Dąbie w 2014 roku, co w stosunku do istniejących w tym zakresie potencjalnych możliwości, nie może być uznane za istotny sukces. Prócz tego zrealizowano dwa drobniejsze przedsięwzięcia. Chcąc podsumować ten czas warto odnotować, że na realizację projektu pt. „Odnowa Rynku w miejscowości Dąbie” otrzymano dofinansowanie w kwocie 123.500,00 zł, na projekt pt. „Doposażenie Miejsko-Strażackiej Orkiestry Dętej z Dąbia w instrumenty muzyczne” otrzymano dofinansowanie w wysokości

5.021,10 zł oraz na projekt pt. „Doposażenie Sali w Miejsko-Gminnym Ośrodku Kultury i Biblioteki Publicznej w Dąbiu w sprzęt komputerowy” otrzymano kwotę 12.373,00 zł. Łącznie więc w całym okresie członkostwa pozyskano zewnętrzne dofinansowanie w kwocie 140.894,10 zł.

Warto równocześnie odnotować, w jakim stopniu z przysługującej pomocy skorzystały inne gminy – członkowie Lokalnej Grupy Działania Wielkopolska Wschodnia.

Wykres 1. Uzyskane dofinansowanie w zł w ramach środków PROW – oś Leader w ramach członkostwa w Stowarzyszeniu Wielkopolska Wschodnia



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Stowarzyszenie Wielkopolska Wschodnia.

Nie wykorzystanie istniejących możliwości pozyskania zewnętrznego wsparcia finansowego z tego tytułu, jest w pewnej mierze usprawiedliwione załamaniem

finansów gminnych. Jednakże, załamane to było – przypomnijmy – skutkiem braku perspektywicznego planowania budżetu, w tym wysokości deficytu na dany rok, wysokości zadłużenia publicznego i kosztów obsługi tego długu. Doskonale obrazuje to zatem znaczenie właściwego planowania wydatków publicznych i wpływ braku odpowiedniego prognozowania sytuacji finansowej Gminy w wieloletniej perspektywie, także w obszarze możliwości inwestycyjnych Gminy.

Zaznaczyć należy, iż istotne zastrzeżenia budzi również analiza innych inwestycji, poczynionych przez Gminę w analizowanym okresie. Nawet w przypadku inwestycji, które w swoich założeniach uznać należy za celowe, jak przykładowo uczestnictwo w programie rządowym ORLIK 2012, uzasadnione zastrzeżenia budzić mogą szczegóły przedmiotowej inwestycji. W wypadku programu ORLIK, zastrzeżenia takie budzi decyzja o umiejscowieniu wybudowanego w jego ramach boiska na gruncie nie stanowiącym własności Gminy, lecz własność prywatną i zawarcie długoterminowej (25 lat) umowy dzierżawy przedmiotowej nieruchomości. Skutkuje to obciążeniem budżetu Miasta wydatkiem łącznie ok. miliona złotych, przy przyjęciu, iż umowa nie zostanie wcześniej rozwiązana, co jednakże nie należy uznawać za korzystne dla Gminy, z uwagi na związaną z tym utratę ORLIKa.

Biorąc pod uwagę skalę inwestycji, jak również łączne wydatki z tytułu dzierżawy gruntu, należy uznać, iż korzystniejszym rozwiązaniem byłoby wzniesienie przedmiotowego boiska na gruncie gminnym, ewentualnie zaś, w przypadku braku takiego gruntu, nabycie odpowiedniej nieruchomości. Wszelkie nakłady i inwestycje byłyby wówczas czynione z pożytkiem dla Gminy, byłyby bowiem inwestycjami w mienie gminne, nie zaś – mienie prywatne. Koszt nabycia odpowiedniej nieruchomości byłby co najwyżej porównywalny do kosztów wieloletniej dzierżawy nieruchomości wybranej przez władze Gminy. Decyzję zatem o ulokowaniu ORLIKa na gruncie prywatnym należy ocenić jako podjętą bez rozważenia wszystkich możliwości, w szczególności zaś, bez zastanowienia nad długofalowymi skutkami przedmiotowej

inwestycji i ulokowania jej na gruncie dzierżawionym w wieloletniej perspektywie budżetowej i majątkowej Gminy.

Działanie powyższe, aczkolwiek nie stanowiące w ocenie autora niniejszego raportu czynu zabronionego, jest przykładem nietrafnej inwestycji środków publicznych i projektowania dzisiejszych zobowiązań na wspólnotę samorządową w okresie wielu lat po upływie kadencji zaciągających je władz Gminy.

4.3 Wystąpienia pokontrolne RIO i wnioski z nich płynące

Analiza polityki finansowej Gminy w latach 2007-2014 prowadzi do wniosku, iż kolejnym, nie mniej niepokojącym symptomem w funkcjonowaniu Gminy Dąbie w tym okresie była towarzysząca wyżej przeanalizowanym brakom w zakresie równowagi budżetowej, wadliwość działania Urzędu Miejskiego i innych jednostek gminnych w zakresie księgowo-obrachunkowym. Uchybienia w tym zakresie są o tyle istotne, iż ich występowanie prowadzi do wniosku, nie tyle o nieprawidłowej pracy odpowiedzialnych urzędników, zatrudnionych w Urzędzie Miasta, co raczej o niewłaściwym funkcjonowaniu wewnętrznych procedur kontrolnych i nadzorczych, które prowadziłyby do eliminowania błędów w bieżącej działalności Urzędu w toku danego roku budżetowego.

Dla zilustrowania tej tezy należy dokonać analizy dwóch dokumentów o istotnym znaczeniu dla oceny poprawności funkcjonowania wyżej wskazanych jednostek w analizowanym okresie – wystąpienia pokontrolnego RIO z dnia 2 listopada 2011 r. oraz wystąpienia pokontrolnego RIO z dnia 9 lipca 2015 r. Wyrażone w przedmiotowych dokumentach oceny, stanowiące wyraz szczegółowej kontroli prowadzonej przez instytucję wyspecjalizowaną w ocenie i kontroli jednostek samorządu terytorialnego, wymagają wszakże dokonania pewnego przybliżenia, celem wykazania znaczenia wynikających z nich wniosków i zastrzeżeń.

4.3.1 Wystąpienie pokontrolne RIO z dnia 2 listopada 2011 roku nr WK-0913/3/2011 – uchybienia i zalecenia

Dokument ten został wygenerowany w związku z przeprowadzoną w Urzędzie Miejskim w Dąbju kontrolą doraźną gospodarki finansowej Miasta i Gminy Dąbie obejmującą m.in. zobowiązania Miasta i Gminy według stanu na dzień 31 sierpnia 2011 r. ze szczególnym uwzględnieniem: tytułów powstałych zobowiązań, terminowości zapłaty zobowiązań, rzetelności wykazywania zobowiązań w sprawozdaniach oraz sposób ich ujęcia w księgach rachunkowych. Ustalenia kontroli zawarto w protokole, który został podpisany w dniu 12 października 2011 r. Cytując wprost przedmiotowe wystąpienie: „Wyniki kontroli wykazały nieprawidłowości i uchybienia spowodowane nieprzestrzeganiem obowiązujących przepisów prawa przez pracowników w zakresie wykonywanych przez nich zadań, a także brakiem nadzoru ze strony kierownictwa”. Stwierdzone nieprawidłowości w ich wymiarze normatywnym wiązały się przede wszystkim z naruszeniem szeregu przepisów aktów prawnych, obowiązujących w zakresie księgowości, sprawozdawczości i rachunkowości.

Zastrzeżenia RIO wzbudził sposób prowadzenia w 2011 roku ksiąg rachunkowych i ewidencji księgowej, naruszający przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2010 Nr 128, poz. 861) oraz ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. 2009 Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.). Izba wskazała, iż pożyczkę na wyprzedzające finansowanie zadania

inwestycyjnego pn. Budowa kanalizacji etap III, część 3 w kwocie 683.903,42 zł, faktycznie spłacono dnia 4 kwietnia 2011 r., jednakże operacji spłaty pożyczki nie ujęto na żadnym koncie księgowym. Naruszało to przepisy art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Co istotne, świadczyło to nie tylko o braku przestrzegania obowiązujących przepisów prawa, ale przede wszystkim o braku należytej dbałości o właściwe zarządzanie środkami publicznymi, czego elementem jest również prawidłowe księgowanie wydatkowania środków publicznych i spłaty ciężących na podmiocie sfery finansów publicznych, zobowiązań.

Ponadto, RIO stwierdziła niewłaściwe ewidencjonowanie faktur za dostawę materiałów, robót i usług Środowiskowego Domu Samopomocy i Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej. Przedmiotowe faktury nie opiewały na znaczne – w porównaniu do wysokości budżetu – kwoty, jednakże, nie ujęcie wyżej wymienionych faktur w ewidencji księgowej również naruszało przepisy art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Implikuje to wnioski, jak wyżej. Niewłaściwie prowadzone były również księgi rachunkowe Urzędu Miejskiego w Dąbiu; w szczególności, wskazać należy na to, iż istotne saldo Ma (zobowiązania) konta 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” na dzień 30.06.2011 r. w kwocie 1.725.645,17 zł nie wykazuje rzeczywistych zobowiązań, które wystąpiły na ten dzień. RIO, na skutek dokonanej w trakcie kontroli przez inspektorów weryfikacji konta 201 wynika, że zobowiązania wynoszą 1.003.509,77 zł. Zawyżone saldo Ma na koncie 201, wynikało z nieprawidłowych księgowania dokonywanych na tym koncie. Analogicznie, RIO stwierdziła, iż na dzień 31.08.2011 r. zobowiązania Gminy wynoszą 1.067.678,48 zł, natomiast z ewidencji konta 201 wynika, że saldo Ma konta 201 wynosi – na ten dzień – 1.789.958,48 zł. Różnica ta wynikająca z nieprawidłowych księgowania na koniec czerwca tj. kwota 35.272,40 zł oraz kwota 686.863,00 zł, a także kwota 144,60 zł. Było to niezgodne z zasadami prowadzenia konta 201 określonymi w Załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.

w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont (...) oraz przepisami art. 24 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, stanowiącymi, że księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty. Księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bezbłędnie, jeżeli wprowadzono do nich kompletnie i poprawnie wszystkie zakwalifikowane do zaksięgowania w danym miesiącu dowody księgowe, zapewniono ciągłość zapisów oraz bezbłędność działania stosowanych procedur obliczeniowych. Ponadto, jak ustaliła RIO, w okresie kontrolowanym występują zobowiązania, których nie ujęto w księgach rachunkowych Urzędu Miejskiego w Dąbiu w momencie ich powstania (tj. na dzień 30.06.2011 r.) natomiast zaewidencjonowano je w miesiącach późniejszych (tj. w lipcu i sierpniu 2011 r.). Ponownie, dotyczyło to rozlicznych dokumentów stanowiących o stosunkowo niewielkich kwotach. Jednakże, za niepokojące należało uznać nie tylko to, iż naruszono w ten sposób po raz kolejny przepisy prawa, tj. art. 20 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzać bowiem w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, co nie było dokonywane. Jest to kolejny dowód niewłaściwego nadzoru nad działalnością Urzędu.

Izba stwierdziła również rozliczne nieprawidłowości w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań, naruszające przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 2010 Nr 20, poz. 103), polegające na korzystaniu z nieaktualnych wzorów, nie były podpisane przez właściwe osoby, w sprawozdaniach jednostkowych za okres od początku roku do dnia 30.06.2011 r. wykazywano dane niezgodne z ewidencją księgową. Zwrócić należy uwagę szczególnie na nieprawidłowości w zakresie księgowania zobowiązań w badanym okresie.

Tabela 11. Zobowiązania (ogółem) Urzędu Miejskiego w Dąbiu z tytułu dostaw materiałów, robót i usług na dzień 30.06.2011 r.

Lp.	Klasyfikacja budżetowa	Zobowiązania wynikające z przedłożonych dowodów księgowych (dekretacja na koncie 201)	Zobowiązania wykazane w sprawozdaniu jednostkowym Rb 28 S (kol. 9)	Różnica
1.	60016/4270	64.254,90	13.191,92	-51.062,98
2.	70005/4210	93.392,10	51.848,27	-41.543,83
3.	70005/4300	4.230,84	4.040,23	-190,61
4.	75023/4210	42.906,60	26.954,91	-15.951,69
5.	75023/4580	1.662,55	1.489,41	-173,14
6.	75095/4300	-	747,00	747,00
7.	75412/4210	61.096,56	33.676,37	-27.420,19
8.	80101/4300	-	42,00	42,00
9.	90003/4300	17.388,25	17.460,63	72,38
10.	90015/4260	140.515,20	103.708,75	-36.806,45
11.	90015/4300	59.993,48	53.609,31	-6.384,17
12.	90095/4260	2.711,70	3.135,55	423,85
13.	90095/4300	14.500,48	13.908,89	-591,59
14.	92601/4210	5.544,87	3.849,93	-1.694,94
15.	92601/4260	2.776,60	4.336,60	1.560,00
16.	Razem:	510.974,13	331.999,77	-178.974,36

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych RIO.

Tabela 12. Zobowiązania (ogółem) Urzędu Miejskiego w Dąbiu z tytułu dostaw materiałów, robót i usług na dzień 30.06.2011 r.

Lp.	Klasyfikacja budżetowa	Zobowiązania wymagalne wynikające z przedłożonych dowodów księgowych (dekretacja na koncie 201)	Zobowiązania wymagalne wykazane w sprawozdaniu jednostkowym Rb 28 S(kol. 10 i 11)	Różnica
1.	60016	78.426,25	27.363,27	-51.062,98
2.	70005	103.655,66	61.921,22	-41.734,44
4.	75023	72.077,53	58.538,26	-13.539,27
7.	75412	95.529,61	69.856,77	-25.672,84
8.	80113	60.074,14	59.675,14	-399,00
9.	90003	5.985,63	14.479,02	8.493,39
10.	90015	200.508,68	157.318,06	-43.190,62
12.	90095	23.639,45	23.047,86	-591,59
14.	92601	216.812,08	216.728,74	-83,34
16.	Razem:	856.709,03	688.928,34	167.780,69

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych RIO.

Należy tutaj zgodzić się z Izbą, iż wykazywanie w sprawozdaniach danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej ewidentnie naruszało przepisy obowiązującego § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości, obejmowały również występowanie różnic pomiędzy sumą sprawozdań jednostkowych Rb-28S na dzień 30.06.2011 r. a sprawozdaniem zbiorczym Rb-28S na 30.06.2011 r., co było niezgodne z przepisami § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, stanowiącym, że sprawozdania zbiorcze, w szczególności sprawozdań jednostkowych – są sporządzane przez zarządy

jednostek samorządu terytorialnego na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek im podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu.

Po zakończeniu kontroli w 2011 r., Gmina dokonała korekty wadliwych sprawozdań. Nie zmienia to wszakże stosunkowo znacznego charakteru stwierdzonych nieprawidłowości oraz rozliczenie zaistniałych naruszeń przepisów prawa.

Jednocześnie, kontrola doprowadziła do określenia – na skutek działania instytucji zewnętrznej, jaką jest RIO – rzeczywistego stanu zadłużenia Gminy. Z ustaleń przedmiotowej kontroli wynikało mianowicie, że zadłużenie Miasta Dąbie na dzień 30.06.2011 r. wynosiło 10.365.135,03 zł, z tego kredyty i pożyczki 8.824.050 zł. Zadłużenie razem stanowiło 59,64% dochodów za 2011 r., przy czym wedle Izby na dzień 31.08.2011 r. zadłużenie zmniejszyło się do kwoty 10.213.718,91 zł, z tego kredyty i pożyczki 8.602.800 zł, co stanowiło 57,27% dochodów za 2011 r. Było to o tyle istotne, iż po raz pierwszy doprowadziło do określenia krańcowo ryzykownego stopnia zadłużenia Gminy i ustalenia wysokości długu publicznego.

Przeprowadzona kontrola wykazała ponadto inne nieprawidłowości, w tym nieterminowe odprowadzanie w każdej jednostce organizacyjnej Miasta i Gminy Dąbie składki do ZUS i FP odprowadzane w I półroczu 2011 r., tj. po dniu 5 następnego miesiąca, co naruszało przepisy art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 2009 Nr 205, poz. 1585 z późn. zm.), art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. 2008 Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.) oraz art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2008 Nr 69, poz. 415, z późn. zm.). Skutkiem tego, jednostki organizacyjne Miasta i Gminy płaciły odsetki za zwłokę.

Ustalono, iż wysokość należnych odsetek od nieterminowej zapłaty składek na ubezpieczenie społeczne Urzędu Miejskiego opiewała na kwotę 2.628,47 zł, Przedszkola Miejskiego w Dąbiu na kwotę 564,56 zł, jednostek oświatowych na kwotę 9.246,89 zł, poza tym odsetki z innych tytułów niż składki ubezpieczeniowe Urzędu wyniosły 5.980,10 zł. Łącznie zatem, w objętym kontrolą okresie, utracono około 18.000 zł z uwagi na brak zachowania terminowości opłacania składek. Stanowi to mimo wszystko znaczą kwotę, której wydatkowania można było uniknąć. Zważyć nadto należy, iż nieterminowe regulowanie zobowiązań naruszało przepisy art. 44 ust. 3 punkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009 Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Dodatkowo, kontrola stwierdziła, że wydatki Urzędu Miejskiego były częstokroć nieprawidłowo klasyfikowane, ponadto, stwierdzono przypadki niezamieszczania na wpływających do Urzędu Miejskiego w Dąbiu fakturach oraz rachunkach pieczęci daty wpływu. Powyższe naruszyło przepisy § 42 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. 2011 Nr 14, poz. 67). Świadczy to o braku zachowania podstawowych standardów biurokratycznych w Urzędzie i jest nie tyle zaniedbaniem, co kolejnym dowodem braku właściwego nadzoru nad działalnością jednostki.

Rażącym uchybieniem z punktu widzenia przepisów prawa finansowego, ale również praw pracowniczych, było nieprzekazanie równowartości odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Społecznych (75%) w odniesieniu do 4 jednostek oświatowych w kwocie 176.106,50 zł oraz Środowiskowego Domu Pomocy Społecznej w kwocie 10.611 zł, w ustawowo określonym terminie, tj. do dnia 31 maja 2011 r., co uchybiało przepisowi art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. 1996 Nr 70, poz. 335 z późn. zm.).

O braku właściwej dbałości o stan finansów publicznych, świadczy fakt, iż w ciągu I półrocza 2011 r. stwierdzono przypadki dokonywania wydatków ponad limit ustalony w planie finansowym Urzędu Miejskiego w Dąbiu. Analiza wykonania wydatków na podstawie ewidencji księgowej wykazała w trakcie półrocza przekroczenia limitu wydatków łącznie o kwotę 206.906,71 zł. Dokonywanie wydatków ponad limity ustalone w planie finansowym jednostki, stanowiło naruszenie zasad dokonywania wydatków określonych w przepisach art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 52 ust. 1 pkt 2 oraz art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U 2009 Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.). Analiza przekroczeń wykazała, że zmiany w planie finansowym były wprowadzane następczo, tj. po dokonaniu wydatków.

RIO jednoznacznie stwierdziła, iż osobami odpowiedzialnymi za powstałe nieprawidłowości są: Burmistrz, Skarbnik, pracownicy w zakresie wykonywanych przez nich czynności oraz kierownicy jednostek organizacyjnych poprzez nienależyte wypełnienie obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Oprócz stwierdzenia nieprawidłowości, przedmiotowe wystąpienie pokontrolne obejmowało również rozliczne zalecenia i wnioski. Ich przytoczenie w tym miejscu jest istotne, z uwagi na fakt, że pozwoli to na właściwą ocenę wyników kolejnej, kompleksowej kontroli za 2014 rok.

W pierwszej kolejności, RIO zaleciło wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz przestrzegania zasad zawartych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. 2009 Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.), rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2010 Nr 128, poz.

861) oraz przepisów wewnętrznych. RIO zażądało również sporządzenia sprawozdań zgodnie z rozporządzeniami Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 2010 Nr 20, poz. 103) oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. 2010 Nr 43, poz. 247), bezwzględnego przestrzegania terminów przekazywania należnych składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy zgodnie z przepisami określonymi w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 2009 Nr 205, poz. 1585 z późn. zm.) – a w szczególności zobowiązać kierowników jednostek do terminowego ich regulowania, w pierwszej kolejności przed innymi zobowiązaniami. Ponadto, zalecenia pokontrolne obejmowały wniosek, by przy dokonywaniu wydatków przestrzegać zasad określonych w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009 Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), a mianowicie wydatki ponosić na cele i w wysokości ustalonej w uchwale budżetowej w planie finansowym jednostki. Jak wskazało RIO, ujęte w budżecie i planie finansowym jednostki wydatki stanowią nieprzekraczalny limit. Wydatków należy zarazem dokonywać w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zalecano też wdrożyć procedury kontroli w zakresie dokonywania wydatków publicznych. Ponadto, RIO wskazało na konieczność stosowania w planowaniu i ewidencjonowaniu wydatków obowiązującej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Izba podkreśliła także konieczność zobowiązania właściwych merytorycznie pracowników do przekazywania na rachunek bankowy Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych równowartości dokonanych odpisów w terminach wynikających z przepisów art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu

świadczeń socjalnych, zamieszczania na wpływających do Urzędu Miejskiego fakturach i rachunkach zamieszczać pieczętkę wpływu określającą datę otrzymania.

Zalecenia te mają bardzo poważny charakter, gdyż przestrzeganie powyższych przepisów stanowi podstawowy obowiązek osób piastujących funkcje publiczne w jednostce sektora finansów publicznych, jaką stanowi Gmina Dąbie.

Skala stwierdzonych naruszeń prawa, abstrahując od kwestii indywidualnej odpowiedzialności za ich zaistnienie, jest istotna i poważna. Brak zachowania właściwego porządku w księgowości, w powiązaniu z krytycznym poziomem zadłużenia Gminy, stanowił o tym, że zaistniały wskutek nich stan finansowy Gminy oznaczał, obrazowo mówiąc, zapaść budżetu lat następujących po roku 2011. Wadliwe księgowanie dokonywanych wydatków, niewłaściwe ewidencjonowanie dokumentów, niepoprawne określanie stanu zobowiązań, przekraczanie limitu wydatków (niejako następczo legalizowane), brak przekazywania prawem przepisanych składek w terminach określonych przez obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej ustawy, a także uchybienie rozlicznym przepisom statuującym zasady prowadzenia rachunkowości i sprawozdawczości przez jednostki sektora finansów publicznych i jednostki samorządu terytorialnego w szczególności – świadczy bądź o braku posiadania odpowiednich kompetencji osób pełniących funkcje publiczne, bądź o braku spełniania przez nich we właściwy sposób ciążących na nich obowiązków kontrolnych i nadzorczych. Można w tym miejscu postawić tezę, iż przestrzeganie przepisów prawa oraz dążenie do poprawności prowadzonej rachunkowości i księgowości, stanowi lustrzane odzwierciedlenie prowadzenia prawidłowej, zrównoważonej i ostrożnej polityki budżetowej – i odwrotnie. Wynika z tego oczywiste zalecenie, by w dalszej działalności organów władzy wykonawczej i stanowiącej Gminy, szczególną dbałość przykładac do bieżącej kontroli mającej na celu eliminowanie zaistniałych nieprawidłowości, jak również kłaść nacisk na przestrzeganie obowiązującego prawa.

4.3.2 Wystąpienie pokontrolne RIO z dnia 9 lipca 2015 r. nr WK-0911/4/2015 – uchybienia i zalecenia

Wystąpienie to było efektem kompleksowej kontroli gospodarki finansowej obejmującej rok 2014, a w miarę potrzeb także inne lata. Wyniki przedmiotowej kontroli wykazały nieprawidłowości i uchybienia opisane w protokole kontroli, podpisanym w dniu 13 maja 2015 r. a spowodowane nieprzestrzeganiem obowiązujących przepisów prawa.

RIO dostrzegło, iż księgi rachunkowe Urzędu Miasta prowadzone są niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. 2013, poz. 330 z późn. zm.), rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2010 Nr 128, poz. 861) oraz uregulowań wewnętrznych. W szczególności, nieprawidłowo ujmowano w nich wpłaty środków pieniężnych do kasy Urzędu Miejskiego np. z tytułu czynszów, opłat za gospodarowanie odpadami, kosztów upomnienia, wadliwie wykazano wartość wydatków inwestycyjnych poniesionych w roku 2014 i wykazanych na kontach 080 „Środki trwałe w budowie” wynosiła 978.212,58 zł, pomimo tego równowartość wydatków inwestycyjnych poniesionych w roku 2014 i wykazanych na koncie 810 „Dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środki z budżetu na inwestycje” wynosiła 978.182,58 zł; ponadto, wadliwie przenoszono koszty pomiędzy kontami, co naruszało przepisy art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz zasady funkcjonowania ww. kont zawarte w Załączniku nr 3 do rozporządzenia. Uchybiono również przepisom art. 5 ust. 1

ustawy o rachunkowości. Niepoprawnie ewidencjonowano zobowiązania wynikające z wpłat: wadium i zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Wadliwie ewidencjonowano pożyczki z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, dopuszczono się również dalszych, rozlicznych uchybień zasadom prowadzenia księgowości i rachunkowości: nieprawidłowo sporządzono bilans Urzędu Miejskiego na dzień 31.12.2014 r., nie uzgodniono należności z ewidencją szczegółową wykazując inne kwoty w sprawozdaniu Rb – 27S z wykonania planowanych dochodów, a inne w bilansie sporządzonym na dzień 31.12.2014 r. – nie dokonując wymaganej prawem inwentaryzacji konta 221 metodą weryfikacji sald polegającej na porównaniu stanu wynikającego z zapisów w księgach rachunkowych z danymi w dokumentach źródłowych lub wtórnych, rejestrach, kontrolkach, kartotekach operacyjnych oraz doprowadzeniu ich do realnej wartości. Uchybiono tym samym art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości. Ponadto, w złej dacie dekretowano wpłaty opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w kasie Urzędu, co naruszyło przepisy art. 24 ust. 5 pkt 3 ustawy o rachunkowości, wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych ujmowano w księgach rachunkowych nieprawidłowym zapisem, wadliwie zadekretowano wypłatę z kasy nadpłaty powstałej w 2013 r. z tytułu użytkowania wieczystego użytkowanie wieczyste, wpłatę opłaty z tytułu użytkowania wieczystego dokonaną w kasie Urzędu ujęto w księgach rachunkowych niepoprawnym zapisem, wpłaty dochodów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności ujmowano w księgach rachunkowych z naruszeniem zasad funkcjonowania kont, w sprawozdaniu Rb-28 Urzędu z wykonania wydatków za okres od początku roku do dnia 31.12.2014 r. w niektórych pozycjach, zaangażowanie wydatków wykazano w kwocie wyższej aniżeli wydatki wykonane za 2014 r., przy czym łącznie kwota zaangażowania wydatków roku 2014 była wyższa od wydatków wykonanych w 2014 roku o kwotę 30.278,55 zł. Przyczyną tego było zaniechanie stosownego przebiegowania wydatków roku bieżącego,

których terminu płatności przypadał w roku następnym. Ponadto wystąpiły przypadki wadliwego ujmowania zobowiązań z faktur dotyczących roku 2014.

Również kontrola prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań budżetowych i sprawozdań finansowych wykazała nieprawidłowości, dotyczące sprawozdania Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych, sporządzonego za okres od początku roku do 31 grudnia 2014 roku, poprzez wykazywanie skutków podatkowych niezgodnie z przepisami § 8 ust. 3 w związku z § 3 ust. 1 pkt 9, 10 i 11 Instrukcji w sprawie sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów j.s.t. stanowiącej Załącznik Nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 2014, poz. 119). RIO stwierdziła także, na sporządzonej próbie, kolejne uchybienia w zakresie realizacji dochodów z tytułu podatków i opłat. Zaniechano bowiem opracowania i przedłożenia Radzie Miejskiej w Dąbiu projektu uchwały w sprawie określenia warunków zwolnienia z podatku rolnego użytków rolnych, na których zaprzestano produkcji rolnej na okres dłuższy niż 3 lata, czym naruszono art. 12 ust. 9, w związku z art. 12 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. 2013, poz. 1381 z późn. zm.), zgodnie z którym organ stanowiący określa w drodze uchwały tryb i szczegółowe warunki zwolnienia od podatku rolnego gruntów gospodarstw rolnych, na których zaprzestano produkcji rolnej. Uchwała w tym przedmiocie została podjęta dopiero w trakcie kontroli w dniu 25 marca 2015 roku. Nadto, nie przekazano do publikacji w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego uchwały Rady Miejskiej w Dąbiu Nr XXXV/280/2014 z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XIII/103/2011 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia poboru podatku rolnego, leśnego i podatku od nieruchomości od osób fizycznych w drodze inkasa przez sołtysów i inkasenta, ustalenia wysokości wynagrodzenia za inkaso oraz terminów rozliczania się przez sołtysów i inkasenta. Przy czym, przyczyna braku jej publikacji nie została w trakcie kontroli wyjaśniona.

Ustalono, iż przedmiotowa uchwała, mimo braku publikacji była wykonywana w zakresie poboru podatków od osób fizycznych w formie inkasa, określenia inkasentów oraz ustalenia wysokości wynagrodzenia za inkaso. Tymczasem, stosownie do treści art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. 2011 Nr 232, poz. 1378 z późn. zm.) uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego stanowiące akt prawa miejscowego podlegają obligatoryjnej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia. Brak wykonania tego obowiązku uznać należy za istotne uchybienie działalności zobowiązanej jednostki. Urząd Miejski naruszał również przepisy Ordynacji podatkowej, dokonując przypisów należności z tytułu podatku od nieruchomości na kontach osób fizycznych dokonywano w następnym dniu po wydaniu decyzji wymiarowych, zamiast w dniu doręczenia decyzji. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 21 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. 2012, poz. 749 z późn. zm.) oraz § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2010 Nr 208 poz. 1375). Dodatkowo, stwierdzono, że w przyjętej do kontroli próbie na składanych w ciągu roku informacjach: w sprawie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego brak było daty wpływu do urzędu oraz numeru ewidencyjnego nadanego w dzienniku korespondencyjnym, co było niezgodne z przepisami § 40 ust. 1 i 3 oraz z § 42 ust. 2 Załącznika Nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. 2011 Nr 14, poz. 67 z późn. zm.). Uchybienie to zbliżone jest w swoim charakterze do uchybień stwierdzonych w tym zakresie w 2011 r.

Izba stwierdziła również wadliwość próbnie skontrolowanych postępowań podatkowych, które to szczegółowo opisane wady naprawiło przeprowadzenie kontroli. Zważyć należy, iż zaniedbania w tym zakresie spowodowały zagrożenie umniejszeniem należnych na rzecz Gminy podatków w kwocie 7.000,00 zł za minione lata. Wadliwie rozliczano działalność inkasentów podatków lokalnych, dla których nie prowadzono szczegółowych kont pozabilansowych, zamiast których prowadzono odrębny rejestr. Stwierdzono nadto, że w 2014 roku deklaracji na podatek od nieruchomości oraz na podatek rolny nie złożyły kościelne osoby prawne, określone art 7 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U 2013, poz. 1169 z późn. zm.), w zakresie gruntów, budynków, budowli wykorzystywanych na cele inne niż prowadzenie działalności kultowej. Tymczasem, zgodnie z art. 6 ust. 9 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 2014, poz. 849 z późn. zm.) „Osoby prawne, jednostki organizacyjne oraz spółki niemające osobowości prawnej, jednostki organizacyjne Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, a także jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe są obowiązane składać, w terminie do dnia 31 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania, deklaracje na podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy, sporządzone na formularzu według ustalonego wzoru, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu – w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku, korygować je w razie potrzeby, a także bez wezwania wpłacać obliczony w deklaracji podatek od nieruchomości na rachunek właściwej gminy, w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminie do dnia 15 każdego miesiąca, a za styczeń do dnia 31 stycznia. Było to skutkiem wadliwego zakwalifikowania Parafii jako osób fizycznych. Wykryto również, iż nie objęto obowiązkiem podatkowym dzierżawcy gruntów gminnych, a Gmina, jako organ podatkowy nie skorzystała

z możliwości zawartej w art. 274a § 1 do wezwania dzierżawców do złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn nie złożenia informacji w sprawie podatku od nieruchomości.

Do wyeliminowania nieprawidłowości doprowadziło dopiero wdrożenie przedmiotowej kontroli. Również podatnika podatku od środków transportowych od osób fizycznych nie wezwano w trybie art. 274a § 2 ustawy Ordynacja podatkowa do złożenia wyjaśnień w sprawie nie wykazania w deklaracji rocznej niektórych danych mających istotny wpływ dla ustalenia stawki podatku. Gmina, jako organ podatkowy nie podjął czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych poprzez wystawienie i przekazanie do realizacji tytułów wykonawczych wobec podatników zalegających z zapłatą I i II raty podatku od środków transportowych za 2014 rok. Powyższe naruszało przepisy art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. 2014, poz. 1619) oraz § 2, § 5 ust. 1 i § 6 ust. 1 uchylonego z dniem 22 maja 2014 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. 2001 Nr 137, poz. 1541 z późn. zm.). Obowiązek terminowego podejmowania czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, takich jak upomnienia i tytuły wykonawcze wynika także z przepisów § 3 pkt.3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2010 Nr 208, poz. 1375). Również wyniki kontroli wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wykazały nie przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. 2012, poz. 1356 z późn. zm.) tj. obowiązków wynikających z art. 18 ust. 3a ustawy.

Zastrzeżenia wzbudziła również kontrola w zakresie dochodów uzyskiwanych przez gminę z mienia gminnego. Izba ustaliła, iż Gmina nie posiada opracowanego planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości wymaganego przepisami art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2014, poz. 518 z późn. zm.), nie przeprowadziła – pomimo zgłaszania takiego zapotrzebowania przez odpowiedzialnego pracownika – aktualizowania opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, czego możliwość wynika z przepisów art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i jest wymagana z uwagi na dbałość o mienie gminne. Przy sprzedaży mieszkań komunalnych nieprawidłowo doliczono do ceny mieszkania ustalonej przez rzeczoznawcę koszty wyceny nieruchomości, co było niezgodne z przepisami art. 23 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Również kontrola windykacji należności z tytułu dochodów z najmu i dzierżawy wykazała istotne zaniechania w tej sferze – nieprawidłowości w zakresie zgody na ratalną spłatę zadłużenia bez odsetek, zaniechanie wystąpienia na drogę sądową (skutkiem czego część należności przedawniła się – kwota 24.891,32 zł.). Okres przedawnienia wynoszący 3 lata dla roszczeń o świadczenia okresowe określa art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 2014, poz. 121 z późn. zm.). Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2013, poz. 885 z późn. zm.) jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Nadto, faktury wystawiane przez Urząd Miejski dotyczące naliczania czynszu z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości komunalnych wysyłano najemcom bez zwrotnego potwierdzenia odbioru. Brak potwierdzenia daty odbioru faktury określającą

zobowiązanie powodował brak możliwości kontroli terminu zapłaty czynszu określonego w umowie z dzierżawcą lub bezumownie korzystającego z nieruchomości. Kolejnym uchybieniem było to, iż koszty budowy środków trwałych, które nie dały efektu gospodarczego w łącznej kwocie 58.358,40 zł odpisano z naruszeniem norm art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013, poz. 594 z późn. zm.). Wadliwie sporządzono informację o stanie mienia komunalnego za 2014 r., w której nie ujęto zmian w aktywach jednostki spowodowanych zmniejszeniem kosztów na ww. inwestycje, co naruszyło przepisy art. 267 ust. 1 pkt 3 lit. e ustawy o finansach publicznych.

Kontrola realizacji wydatków ponoszonych z budżetu Miasta i Gminy Dąbie w 2014 r. w badanej w trakcie kontroli próbie kontrola wykazała, że z opóźnieniem dokonano wypłaty jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę pracownicy Urzędu Miasta, naruszając przepisy § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U 2014, poz. 1786). Zaniżono również odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych przekazany na rachunek bankowy Funduszu – czego przyczyną było m.in. błędne wyliczenie przeciętnej liczby faktycznie zatrudnionych w 2014 r. oraz nie ujęcie w podstawie ustalania odpisu pracowników zatrudnionych na ułamkowe części etatu. Powyższe naruszyło przepisy § 1 i § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń społecznych (Dz. U. 2009 Nr 43, poz. 349). Ponadto stwierdzono, że kwoty odpisu zaokrąglane były do pełnych złotych. Taki sposób naliczania i przekazywania odpisu na Fundusz nie znajduje pokrycia w zapisach ustawy z dnia 4 marca 2009 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. 2012, poz. 592 z późn. zm.).

Także w sferze rozliczania kosztów podróży służbowych pracowników i radnych wykazane zostały nieprawidłowości. W szczególności, Rada Miejska w Dąbiu nie podjęła uchwały na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym i tym samym nie uregulowała zasad i wysokości zwrotu kosztów podróży dla radnych mimo, że takie podróże w 2014 roku wystąpiły. Naruszono tym samym przepisy § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31.07.2000r. w sprawie sposobu ustalenia należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. 2000 Nr 66, poz. 800 z późn. zm.). Kontrolerzy ustalili nadto, iż na podstawie obowiązujących Zarządzeń Burmistrza, w nieprawidłowy sposób różnicowano zwrot kosztów podróży na wyjazd powyżej 30 km. Przyjęte stawki wynosiły:

1) dla 1 pracownika Urzędu Miasta stawka za 1 km wynosiła 0,44 zł i 0,60 zł (w zależności od pojemności silnika samochodu);

2) dla Burmistrza Miasta i jego Zastępcy stawka ta wynosiła 0,8358 zł (bez względu na ilość przejechanych kilometrów).

Kwestie określenia zasad zwrotu kosztów podróży reguluje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. 2013, poz. 167), z których wynika, że pracodawca ustala stawkę za 1 km z tytułu używania samochodu prywatnego do celów służbowych. Nie dawało ono jednak normatywnych podstaw dla różnicowania wysokości stawki za 1 km od stanowiska zajmowanego w Urzędzie.

Ponadto na podstawie ww. zarządzenia Burmistrza Nr 40/2009 z dnia 24 września 2009 r. z pracownikami Urzędu Miejskiego bezpodstawnie zawierane były umowy cywilnoprawne na używanie samochodu prywatnego do celów służbowych poza siedzibę Urzędu. Nie wypłacano ryczałtów na przejazdy lokalne. Kontrola wykazała, że umowy takie zawierane były na czas nieokreślony oraz,

że pracownicy w drukach polecenia wyjazdu służbowego na dany dzień w pozycji: „środek lokomocji” wpisywali treść: „wg umowy”. Było to również sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa.

Wadliwe było również wydatkowanie środków publicznych związane z realizacją Gminnego Programu Przeciwdziałania Alkoholizmowi, poprzez niezgodne z tym programem wypłacanie wynagrodzenia za udział w posiedzeniu, dublowanie zadań przypisanych pracownikowi i Pełnomocnikowi Burmistrza ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych jednocześnie, nie wprowadzono do budżetu części środków uzyskanych z tytułu wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, podczas gdy na podstawie art. 18 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. 2012, poz. 1356 z późn. zm.) dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych mogą być wykorzystane jedynie na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnych programów przeciwdziałania narkomanii i nie mogą być przeznaczone na inne cele. Ze środków programu finansowano wydatki na paczki świąteczne (niezgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz bez zaplanowania wydatków z programu na ten cel), rozliczono z nich wyjazd służbowy Burmistrza (polecenie wyjazdu nr 214/2014) w dniu 29.07.2014 r. do Ministerstwa Rolnictwa w Warszawie na kwotę 298,42 zł.

Zarazem, w 2014 roku Burmistrz nie opracował projektu Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii i nie przedstawił go do uchwalenia Radzie Miejskiej, co naruszało przepisy art. 10 ust. 3 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. 2012, poz. 124 z późn. zm.). Uchybienie to jest szczególnie istotne, z uwagi na narastający w Polsce problem uzależnienia od narkotyków. Nie zwracano terminowo wadliwych wykonawcom startującym w przetargach. Tymczasem, zgodnie z przepisami art. 46 ustawy z dnia 29 stycznia

2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2013, poz. 907) zamawiający zwraca wadium wszystkim wykonawcom niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej lub unieważnieniu postępowania, z wyjątkiem wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza. Wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, zamawiający zwraca wadium niezwłocznie po zawarciu umowy oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, jeżeli jego wniesienia żądano. Zgodnie z przepisami art. 151 ustawy zamawiający zwraca zabezpieczenie w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należyte wykonane. Kwota pozostawiona na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady nie może przekraczać 30 % wysokości zabezpieczenia. Kwota ta jest zwracana nie później niż w 15 dniu po upływie okresu rękojmi za wady.

Kontrola wydatków z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych obejmowała wybrane wydatki majątkowe. W zakresie stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2013, poz. 907 z późn. zm.), kontrolą objęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Przebudowa drogi gminnej w miejscowości Lisice” o wartości poniżej kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. Kontrola przedłożonej dokumentacji ww. postępowania wykazała wadliwość Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (brak określenia wysokości minimalnej sumy gwarancyjnej, która zależy od wysokości przewidywanej szkody na osobie lub w mieniu, jaka może powstać wskutek wykonywania zamówienia). Zawarto również porozumienie z Powiatem Kolskim na zwrot kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych z terenu Gminy Dąbie do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Kole, z czym wiązało się przekazanie na rzecz Powiatu dotacji w wysokości 13.000,00 zł, zamiast zakupu usługi polegającej na dowozie dzieci niepełnosprawnych z terenu Gminy Dąbie do Specjalnego Ośrodka Szkolno-

Wychowawczego w Kole. RIO zwróciła uwagę, iż zgodnie z przepisami art. 10 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, brak jest podstaw prawnych, by gmina mogła przekazać realizację zadania własnego powiatowi. Przepis art. 8 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że gmina może wykonywać zadania na rzecz powiatu lub województwa. Także postanowienia ustawy o samorządzie powiatowym nie przewidują możliwości zawarcia porozumienia. Zgodnie z przepisami art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, powiat może zawierać porozumienia z jednostkami samorządu lokalnego w sprawie przekazania im do realizacji zadania publicznego.

Ponadto, wadliwie prowadzono postępowanie konkursowe w sprawie dofinansowania zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2000 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2014, poz. 1118) naruszając przepisy art. 13 ust. 2 ustawy. Co więcej, podpisana w dniu 1 kwietnia 2014 r. umowa o udzielenie dotacji jest niezgodna ze złożoną ofertą w zakresie przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego.

W trakcie kontroli ustalono, że od dnia 16 maja 2008 r. obsługę bankową budżetu gminy prowadzi Bank Spółdzielczy w Witkowie, na podstawie umowy zawartej na czas nieokreślony. Z postanowień umowy wynika, że bank pobierał opłaty za czynności związane z prowadzeniem rachunku. Tymczasem, zgodnie z przepisami art. 195 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2005 Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) obowiązującymi do 31 grudnia 2009 r., a także obowiązujące od 1 stycznia 2010 r. przepisy art. 264 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009 Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) stanowią, że bankową obsługę budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykonuje bank wybrany na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.

Odpowiedzialnymi za powstałe nieprawidłowości są pracownicy w zakresie wykonywanych przez nich czynności oraz Burmistrz pełniący funkcję w okresie kontrolowanym i Skarbnik poprzez nienależyte wypełnianie obowiązków wynikających z przepisów prawa, w tym z tytułu nadzoru.

W związku z powyższym, Izba zobowiązała organy Gminy do wyeliminowania zaistniałych nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz do przestrzegania zasad prowadzenia rachunkowości budżetu i Urzędu Miasta i Gminy zawartych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. 2013, poz. 330 z późn. zm.), rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2013, poz. 289). Izba zażądała również od Gminy stosowania przyjętych zasad rachunkowości, jak również postawiła wymóg, by rzetelnie i jasno przedstawiać sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy, a wszelkie zdarzenia w tym operacje gospodarcze ujmować w księgach rachunkowych i wykazywać w sprawozdaniach finansowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

Nakazała również prawidłowe wykazywanie w księgach rachunkowych na dzień ich zamknięcia stanu aktywów i pasywów – w tej samej wysokości, w otwartych na następny rok obrotowy księgach rachunkowych, jak również przeprowadzać na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację należności i zobowiązań drogą porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników, z jednoczesnym rozliczeniem różnic między stanem rzeczywistym, a stanem wykazanym w księgach rachunkowych w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji.

Zaleciła również, by księgi rachunkowe prowadzić na bieżąco, wpłaty i wypłaty gotówką ujmować w księgach rachunkowych w tym samym dniu w którym zostały dokonane, a nadto, by zapewnić sporządzanie sprawozdań budżetowych zgodnie z zasadami określonymi w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 6 stycznia 2014r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 2014, poz. 119 z późn. zm.).

Wskazać ponadto należy, iż zgodnie z treścią zaleceń RIO, Gmina została zobowiązana, by zobowiązać właściwych merytorycznie pracowników do przestrzegania przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. 2012, poz. 749 z późn. zm.) oraz innych przepisów regulujących zasady postępowania w sprawach podatkowych oraz usunąć stwierdzone w czasie kontroli uchybienia, tj. przekazywać uchwały podatkowe do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, przypisów należności z tytułu podatków od osób fizycznych dokonywać zgodnie do art. 21 §1 pkt. 2 ustawy z dniem doręczenia decyzji ustalających wysokość zobowiązania podatkowego, przestrzegać obowiązku zamieszczania adnotacji o dacie wpływu oraz numerze ewidencyjnym na wpływających do Urzędu Miasta deklaracjach i informacjach podatkowych, stosownie do postanowień Instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych. Nadto, zalecenia RIO wskazywały na obowiązek pracowników prowadzących sprawy wymiaru podatków do rzetelnego sprawdzania przyjmowanych deklaracji w zakresie zgodności danych zawartych w deklaracjach z ewidencją gruntów i budynków i korzystania z instrumentu, jakim jest unormowanie art. 274a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.

Gmina została również zobowiązana do egzekwowania od wszystkich zobowiązanych podatników w tym kościelne osoby prawne wykonanie obowiązku składania deklaracji w sprawie podatku od nieruchomości oraz podatku rolnego. Obowiązek składania deklaracji dla podatników podatku od nieruchomości wynika

z art. 6 ust. 9 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 2014, poz. 849 z późn. zm.), a dla podatników podatku rolnego z art. 6a ust. 8 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. 2013, poz. 1381 z późn. zm.)

Podkreślono, iż Gmina musi zwiększyć nadzór i kontrolę nad realizacją dochodów z tytułu należności podatkowych pobieranych przez Gminę w celu zapewnienia ich egzekucji oraz wykorzystania możliwości ich zabezpieczenia w trybie i w sposób określony w ustawie Ordynacja podatkowa – art. 33 i następne.

Konieczne w ocenie Izby jest także zapewnienie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, a w szczególności zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wydawać po uzyskaniu pozytywnej opinii Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Dąbiu.

Zalecono ponadto sporządzenie gminnego planu wykorzystania zasobu nieruchomości stosownie do przepisów art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2014, poz. 518 z późn. zm.).

Istotnym zaleceniem jest to, aby w dalszej działalności Gminy, tj. poczynając od 2015 r., przestrzegać obowiązku zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem i pozyskiwaniem dochodów Gminy Dąbie, stosownie do przepisów art. 50 w związku z art. 43 ustawy dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013, poz. 594 z późn. zm.), a w szczególności rozważyć możliwość waloryzacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów w celu zabezpieczenia interesu gminy w zakresie należnych wpływów pieniężnych mając na uwadze przepisy art. 77 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Izba zażądała również, by zaprzestać przyjętej praktyki obciążania nabywców nieruchomości kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży stosownie do przepisów art. 23 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce

nieruchomościami oraz przestrzegać zasad udzielania ulg w spłacie zobowiązań pieniężnych na podstawie umów cywilnoprawnych, jak także zobowiązać właściwych merytorycznie pracowników do bieżącego podejmowania działań mających na celu wyegzekwowania należności wynikających ze stosunków cywilnoprawnych i podjąć działania egzekucyjne, nie dopuszczając do przedawnienia zaległości.

Ponadto, nakazano również przekazywanie dokumentów i faktur ze zwrotnym poświadczeniem odbioru, prawidłowe wyksięgowywanie kosztów inwestycji, które nie dały efektu gospodarczego, rzetelne i tym samym zgodne z prawdą sporządzanie Informacji o stanie mierni komunalnego, terminowo wypłacać należne świadczenia z tytułu odprawy, prawidłowo naliczać odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, wykazując dane zgodnie ze stanem faktycznym, uregulować w drodze uchwały zasady i wysokość rozliczania kosztów podróży służbowych dla radnych szczególnie w zakresie ustalenia wysokości stawek z tytułu używania samochodu prywatnego do celów służbowych zgodnie z przepisami, dostosować do obowiązujących przepisów prawa postanowienia Zarządzenia Burmistrza w sprawie ustalenia należności za przejazd w podróży służbowej samochodem osobowym i zaprzestać uzależniania stawki za 1 km od stanowiska zajmowanego w Urzędzie; zaprzestać praktyki zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami. Izba zaleciła również, by przy dokonywaniu wydatków z budżetu gminy przestrzegać zasad określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2013, poz. 885 z późn. zm.), a mianowicie wydatków dokonywać zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, corocznie opracowywać i przedkładać do uchwalenia Radzie Miejskiej projekt Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, realizując obowiązki ustawowe, uporządkować kwestie związane z Gminnym Programem Przeciwdziałania Alkoholizmowi. Nakazano również zapewnienie przestrzegania przepisów ustawy

z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2013, poz. 907 z późn. zm.), a także podjęcie działań mających na celu prawidłowy sposób finansowania i dokonywania z budżetu gminy wydatków na dowóz uczniów niepełnosprawnych. Zalecono również, by zwiększyć nadzór i kontrolę przy udzielaniu i rozliczaniu dotacji na dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2014, poz. 1118) oraz by przestrzegać zgodności zawieranych umów z wybraną w otwartym konkursie ofertą realizacji zadania publicznego oraz zgodności sprawozdania końcowego z realizacją zadania publicznego z zawartą umową o udzielenie dotacji.

4.3.3 Wnioski

Analiza wyżej przedstawionych wystąpień pokontrolnych RIO prowadzi do kilku wniosków o charakterze generalnym, częściowo już sformułowanych powyżej.

Po pierwsze, dotychczasowa działalność Urzędu Miejskiego w Dąbiu, a w konsekwencji Gminy Dąbie, wykazuje znaczące i niedopuszczalne w praktyce jednostki organizacyjnej stanowiącej podmiot publiczny, uchybienia przepisom prawa, w tym zasadniczym, konstytucyjnym wręcz przepisom ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o rachunkowości. Co istotne, znaczna część uchybień stwierdzonych w toku kontroli za 2011 roku, powtarza się lub nawiązuje w rzeczy samej do uchybień stwierdzonych w toku kontroli za 2014 rok. Oznacza to, iż konieczna jest kompleksowa zmiana sposobu funkcjonowania nadzoru i kontroli nad bieżącą działalnością urzędu. Wymaga to wręcz zmiany założeń o charakterze prakseologicznym.

Drugim wnioskiem jest to, iż brak prawidłowego prowadzenia księgowości i rachunkowości, a także sprawozdawczości budżetowej, pozostaje w relewantnej

relacji wobec prowadzonej – co najmniej niefrasobliwie – polityki budżetowej. Oczywistym jest, iż swoisty bałagan w księgowości, brak odpowiedniego nadzoru i kontroli wewnętrznej, pozostaje w związku z zagrożeniami dla równowagi budżetowej Gminy. Dowodem prawdziwości tej tezy jest w szczególności porównanie zaistniałego w 2011 r. kryzysu finansów publicznych z treścią sporządzonego na skutek kontroli doraźnej, wystąpienia RIO z 2011 r. Stwierdzenie tego faktu powinno posłużyć do wyciągnięcia istotnych wniosków na przyszłość.

Zaleca się w związku z powyższym rozważenie częstszego kierowania pracowników Urzędu, w szczególności odpowiedzialnych za kwestie podatkowe, rachunkowe i sprawozdawcze, na odpowiednie szkolenia celem podnoszenia wiedzy. W długoterminowym aspekcie, zaleca się zatrudnianie na stanowiska związane z obsługą finansów publicznych, osób posiadających szczególną wiedzę, wykształcenie i doświadczenie niezbędne dla prawidłowego wywiązywania się z powierzonych obowiązków.

Kolejnym zaleceniem jest zatem wskazanie na konieczność bezwzględnego przestrzegania obowiązujących przepisów prawa. Uchybienia w tym zakresie są co prawda nie do uniknięcia, biorąc pod uwagę rozmiar i szeroki zakres działania Urzędu Gminy, jak również fakt, iż większość pracowników urzędu nie posiada wykształcenia formalnego w kierunkach prawniczych.

Zaleceniem pozostającym w związku z wynikami kontroli, jest również konieczność przeprowadzenia zmian organizacyjnych w Urzędzie, w szczególności w zakresie jego struktury organizacyjnej i zakresów obowiązków poszczególnych pracowników. Wiąże się to z tematyką poruszoną w dalszej części niniejszej analizy.

Zalecenia powyższe są szczególnie istotne w kontekście konieczności realizowania wieloletniego programu naprawy finansów publicznych Gminy. Działania w tym zakresie muszą iść w parze. Należy również uświadomić sobie, iż podobnie jak proces naprawy finansów Gminy, tak samo proces poprawy działania Urzędu

Miejskiego i innych jednostek organizacyjnych, w szczególności doprowadzenie tego działania do stanu co najmniej zadowalającego pod względem zgodności z przepisami prawa, wymaga po pierwsze znacznego okresu czasu i wysiłku organizacyjnego. Nadto, wymaga wdrożenia i konsekwentnej realizacji przemyślanej polityki organizacyjnej, szkoleniowej i kadrowej, zmierzającej do lepszego wykorzystania zasobów ludzkich, jakimi dysponuje Urząd Miejski (kompetencji i zdolności pracowników wskutek wdrożenia nowoczesnego systemu zarządzania pracą) a także wyeliminowania dotychczas występujących nieprawidłowości, w szczególności tych oczywistych, by nie rzec – kuriozalnych (jak przykładowo brak właściwego odnotowywania wpływu pism do Urzędu). Stawia to szczególne wymagania wobec osób piastujących funkcje publiczne w Gminie, zarówno we władzach wykonawczych, jak i członków organu stanowiącego, które nie mogą kontynuować ani dotychczasowej polityki budżetowej, ani też utrzymywać dotychczasowego, niezadowalającego stanu nadzoru i kontroli działalności jednostek organizacyjnych Gminy.

V. Część organizacyjna

1. Struktura organizacyjna Gminy Dąbie

W pierwszej kolejności, przed przystąpieniem do analizy struktury organizacyjnej Gminy Dąbie, należy poczynić pewne uwagi o charakterze ogólnym.

Gmina miejsko-wiejska Dąbie położona jest we wschodniej części województwa wielkopolskiego, w południowej części powiatu kolskiego (Rysunek 1). Gmina Dąbie graniczy z ośmioma innymi gminami: Grzegorzew, Koło, Kościelec, Olszówka (wszystkie cztery należą do powiatu kolskiego), Brudzew (powiat turecki), Grabów (powiat łęczycki), Świnice Warckie (powiat łęczycki), Uniejów (powiat poddębicki). Siedzibą Gminy jest miasto Dąbie. Gmina Dąbie zajmuje powierzchnię 104,68 km² co stanowi 12,86% powierzchni powiatu kolskiego. Według danych z 31 grudnia 2014 Gminę zamieszkiwało 6612 osób.

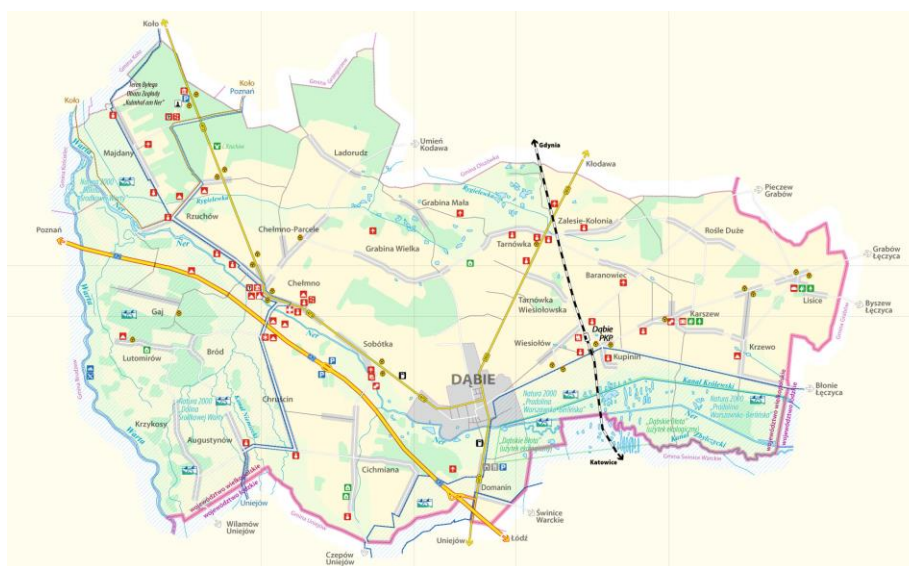
Rysunek 1. Gmina Dąbie w Wielkopolsce i w powiecie kolskim



Źródło: [http://pl.wikipedia.org/wiki/Blizan%C3%B3w_\(gmina\)](http://pl.wikipedia.org/wiki/Blizan%C3%B3w_(gmina)) i www.osp.org.pl

Gmina Dąbie podzielona jest na dwadzieścia cztery sołectwa: Augustynów, Baranowiec, Chełmno, Chełmno – Parcele, Chruścin, Cichmiana, Domanin, Gaj, Grabina Wielka, Karszew, Krzewo, Krzykosy, Kupinin, Ladorudz, Lisice, Lutomirów, Majdany, Rośle, Rzuchów, Sobótką, Tarnówką, Tarnówka Wiesiołowska, Wiesiołów, Zalesie (Rysunek 2).

Rysunek 2. Podział Gminy Dąbie



Źródło: [http://pl.wikipedia.org/wiki/Blizan%C3%B3w_\(gmina\)](http://pl.wikipedia.org/wiki/Blizan%C3%B3w_(gmina)) i www.osp.org.pl.

Na terenie Gminy znajduje się ważne szlaki komunikacyjne: węzeł drogowy ze zjazdem na autostradę A-2, linia kolejowa Herby Nowe – Gdynia oraz skrzyżowanie dwóch dróg wojewódzkich (nr 473 i nr 263).

Wszystko to determinuje adekwatne do liczebności wspólnoty, niewielkie struktury organizacyjne, wymagane dla zapewnienia realizacji zadań publicznych przez Gminę. Struktura ta obejmuje:

- Urząd Miejski w Dąbiu (w tym również Urząd Stanu Cywilnego);
- Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej sp. z o. o. (spółka komunalna, w której Gmina posiada 100 % udziałów);

- Miejsko Gminny Ośrodek Kultury i Biblioteka Publiczna;
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej;
- Środowiskowy Dom Samopomocy;
- szkoły oraz przedszkole miejskie.

Wypada po pierwsze zauważyć, iż niewielkie struktury organizacyjne posiadają istotne, potencjalne zalety. Nawet rozważając podstawowe ich cechy, należą do nich przede wszystkim niewielka ilość osób, zajmujących stanowiska kierownicze i wykonawcze, a co za tym idzie – możliwość sprawnego i jednolitego kierownictwa; odpowiednio niewielka ilość pracowników, skutkuje wzajemną znajomością wszystkich osób zatrudnionych w strukturze; stosunkowo niewysokie ilościowo obciążenie zadaniami, jakie struktura ma realizować, umożliwia ich wykonanie i zastępowalność na różnych stanowiskach. W wypadku analizowanej Gminy istotną cechą jest również stosunkowo niewielkie oddalenie poszczególnych podmiotów wchodzących w skład struktury od siebie, zapewniające szybkość działania i wymiany informacji. Te cechy powodują, iż stosunkowo łatwo jest w przypadku niewielkich struktur zapewnić prawidłową organizację, współdziałanie jednostek oraz komunikację pośrednią i bezpośrednią pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi i osobami zatrudnionymi w tych jednostkach.

Bez wątpienia zatem, prawidłowe zorganizowanie działania niewielkich struktur organizacyjnych, jest prostsze do osiągnięcia i wymaga mniej pracy organizacyjnej, niż jest to konieczne w przypadku większych organizacji.

Z drugiej strony, mniejsze struktury cechują się większą trwałością przyjętych zasad funkcjonowania, co nie zawsze jest cechą pozytywną – trudniejsze jest bowiem wprowadzanie zmian o charakterze innowacyjnym. Zarazem, również potencjalne zalety mogą w danym wypadku okazać się wadami – mała ilość osób na szczeblu kierowniczym, powoduje, iż tym bardziej liczą się cechy personalne, zdolności komunikacyjne, a także osobiste kompetencje merytoryczne kierownictwa. Nadto,

wzajemne znajomości prowadzą do większego znaczenia czynników o charakterze koleżeńskim i towarzyskim oraz skutkują brakiem konkurencji pomiędzy pracownikami na podobnym szczeblu, ale wstrzymują również dążenie do awansu w strukturze pionowej. Mała ilość zadań i związana z tym wielość obowiązków poszczególnych pracowników powoduje, iż mają oni z reguły niższy stopień specjalizacji, niż członkowie większych struktur. Bliskość instytucji wzmaga procesy tworzenia „układów towarzyskich” pomiędzy pracownikami różnych struktur cząstkowych. Skutkuje to w szczególności tym, iż wadliwe działanie jednego elementu struktury ma większe znaczenie dla działania całości, niż w przypadku struktur organizacyjnych obszernych ilościowo i jakościowo.

Uwagi powyższe stanowią fundament, niezbędny dla przeprowadzenia dalszych ocen i analiz. Nie wdając się w dalsze rozważania, wskazuje się, iż poniższa analiza nie obejmuje kompleksowej oceny i wyszczególnienia wszystkich nieprawidłowości i wniosków związanych z funkcjonowaniem analizowanej struktury Urzędu Miejskiego w Dąbiu oraz związanych z nim jednostek. Nie jest bowiem celowe drobiazgowo analizowanie wszystkich poszczególnych kwestii, związanych z oceną działania Urzędu Miejskiego w Dąbiu i istotnych dla Gminy struktur powiązań pozostałych instytucji, a nawet wymienianie ich w kolejności determinowanej kolejnością ich ujawnienia, czy też według innego klucza, np. ocennego kryterium istotności.

Przykładowo, można by pokusić się o analizę merytorycznego funkcjonowania poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu Miejskiego w Dąbiu i jednostek powiązanych pod kątem prowadzonych przez nie postępowań administracyjnych i innych działań w celu realizacji powierzonych Gminie zadań publicznych – lub też, mówiąc inaczej, ocenę sprawności realizacji zadań Gminy przez te komórki. Nawet w wypadku Gminy Dąbie, która należy do Gmin „małych”, analiza taka skutkowałaby jednakże nadmierną obszernością niniejszego raportu. Jej przeprowadzenie nie jest

wprawdzie niemożliwe – w takim wypadku analizy niniejsze stanowiłyby punkt wyjścia dla dalszych działań analitycznych i sprawdzających. Jednakże, istotniejsze – biorąc pod uwagę stawiane niniejszemu opracowaniu cele – jest wskazanie kluczowych, problematycznych zagadnień i wątków, których efektem będzie wypracowanie pewnych wniosków o charakterze zasadniczym, czy też w pewnej mierze globalnym.

Po drugie, mieć należy na uwadze, iż analiza organizacyjna nie pozostaje w oderwaniu od przeprowadzonej uprzednio oceny budżetowości i sytuacji finansowej Gminy, przedstawionej w części poprzedzającej niniejsze opracowanie. Sprawność każdej organizacji nie pozostaje bowiem w oderwaniu od sprawności jej finansowania; wprost przeciwnie, są to zagadnienia zazębiające się i wzajemnie wpływające na siebie. Dotyczy to również jednostek samorządu terytorialnego, działających w warunkach ograniczonego nie tylko co do wysokości, ale również co do swobody wydatkowania, budżetu.

Po trzecie, celem tej części analizy, podobnie jak całości raportu, nie jest wskazywanie – pośrednio lub bezpośrednio – osób, które mogłyby być odpowiedzialne za istniejące zaniedbania lub problemy. Sfera ta pozostaje poza polem badawczym, z uwagi na fakt, iż do dokonywania takich ocen powołane są w pierwszym rzędzie: społeczeństwo, a dalej organy władz Gminy lub też odrębne organy władzy publicznej, w zakresie swoich kompetencji. Ponadto zaś – skoro celem raportu jest wskazanie sfer wymagających naprawy, to nie ma służyć rozliczeniom, lecz stanowić, zgodnie z treścią udzielonego zlecenia, punkt wyjściowy dla rozważenia potrzeby wprowadzenia niezbędnych zmian w działalności Gminy i jej jednostek, w tym co do kierunku tych zmian i reform.

2. Funkcjonowanie Urzędu Miejskiego w Dąbiu

Mając na uwadze powyższe uwagi o charakterze wstępnym, należy w pierwszej kolejności odnieść się do zasadniczej jednostki organizacyjnej Gminy, jaką jest Urząd Miejski w Dąbiu, traktowany jako podstawowy aparat realizujący zadania publiczne Gminy oraz podmiot dystrybuujący finanse publiczne w ramach planu budżetowego. Ocenę legalności i sprawności organizacyjnej działania pozostałych jednostek organizacyjnych należy przeprowadzić w ograniczonym zakresie, z uwagi na konieczność przeprowadzenia odrębnego badania tej problematyki.

2.1 Ocena funkcjonowania Urzędu Miejskiego w Dąbiu przez pracowników tej jednostki

Jednym z istotnych elementów kontroli, czy szeroko rozumianego audytu danej jednostki jest samoocena kontroli. Polega ona na tym, że kierownictwo lub pracownicy organizacji bezpośrednio związani z realizacją ściśle określonych funkcji i zadań, z pomocą audytora/kontrolera, na podstawie udokumentowanego procesu, współuczestniczą w ocenie efektywności funkcjonowania całej jednostki oraz zapewniają realizację celów danej instytucji. Samoocena kontroli może być realizowana przy zastosowaniu trzech podstawowych form: warsztaty zespołowe, badania ankietowe, analizy kierownictwa.

W ocenie autorów opracowania ważnym było uzyskanie informacji od osób najbardziej zainteresowanych funkcjonowaniem Urzędu Miejskiego w Dąbiu, czyli jego pracowników. Nie ulega bowiem wątpliwości, że posiada przez nich wiedza oraz

wyrażone w trakcie prowadzenia badania opinie mają kluczowy charakter dla dalszego wywodu.

Tego rodzaju analizy niosą jednak ze sobą wiele trudności, takich jak:

- **niechęć do zmian** – ludzie generalnie wolą stabilność, a wyniki prowadzonych badań wiążą się najczęściej z projektowaną zmianą dotychczasowego porządku w ściśle określonym zakresie i pod tym właśnie względem może napotykać opory zarówno po stronie kadry kierowniczej, jak i pracowników niższych szczebli;
- **mentalność kierownictwa** – może ono twierdzić, że nie ma potrzeby obarczać pracowników niższych szczebli oceną działania danej jednostki;
- **brak konstruktywnych wniosków** – wynikający z braku wiedzy uczestników badania lub osoby prowadzącej badania, który nie potrafi odnaleźć właściwej przyczyny rozpoznanych problemów;
- **brak odpowiedniego merytorycznego przygotowania uczestników** – ich wiedza na temat mechanizmów funkcjonowania organizacji jako całości może okazać się niewystarczająca;
- **brak umiejętności osoby prowadzącej badanie** – nieumiejętnie przeprowadzone badanie może sprawić, iż uzyskana w nim wiedza i wyrażona opinia będzie nieprzydatna w procesie modernizacji badanej instytucji; nie ulega jednak wątpliwości, że wyliczać można również liczne korzyści płynące z poprawnej implementacji wyników samooceny, do których zaliczyć możemy przede wszystkim:
- **większe zaangażowanie pracowników w sprawy organizacji** – zyskamy je przede wszystkim wówczas, gdy pokażemy, że ich wiedza o specyfice, problemach i potencjalnych ulepszeniach organizacji pracy na danym stanowisku jest przydatna;

- **zmiana postrzegania roli systemu kontroli wewnętrznej** – uzyskiwane poprzez uświadomienie, że pracownicy mogą traktować siebie jak właściciele mechanizmów kontroli, a nie ich ofiary;
- **lepszą komunikacją i wymianą informacji** – wartością samą w sobie jest uzyskanie informacji między różnymi szczeblami w strukturze organizacyjnej;
- **krystalizacja celów organizacji** – efektem prowadzonych badań;
- **lepszą koncentrację zasobów** – w efekcie samokontroli zyskujemy informacje nt. najbardziej newralgicznych obszarów działania organizacji i jesteśmy w stanie skoncentrować wzmożone wysiłki na nich właśnie.

Z tych powodów w kwietniu 2015 roku przeprowadzono badanie ankietowe, którego głównym celem była odpowiedź na pytanie: **Jaka jest rzeczywista ocena funkcjonowania Urzędu Miejskiego w Dąbiu oraz własnej sytuacji zawodowej pracowników tej jednostki?**

W badaniu zastosowano całościowy dobór próby badawczej, tj. w badaniu udział wzięli wszyscy pracownicy Urzędu Miejskiego w Dąbiu zajmujący stanowiska urzędnicze i obecni w pracy w dniu 20 kwietnia 2015 r. Badania prowadzone były metodą sondażową, przy wykorzystaniu technik ankietowania. Narzędziem był natomiast kwestionariusz ankiety. W prowadzonych badaniach stosowano pytania:

- **otwarte** – respondenci dowolnie kształtowali swoje odpowiedzi;
- **półotwarte** – respondentom prócz zaproponowania listy odpowiedzi stworzono możliwość wypowiedzenia własnych opinii na temat danego problemu lub uzasadnienia wyboru danego wariantu odpowiedzi;
- **zamknięte jednokrotnego wyboru** – respondenci wybierali jedną z zaproponowanych odpowiedzi w pięciostopniowej skali.

W toku prowadzonych badań starano się poruszyć najistotniejsze zagadnienia związane z funkcjonowaniem Urzędu Miejskiego w Dąbiu oraz oceną sytuacji zawodowej poszczególnych pracowników urzędu.

Warto jednak podkreślić, że integralnym elementem badania były również indywidualne rozmowy z każdą badaną osobą na temat opinii wyrażonej przez nią opinii w rzeczonych obszarach. Pozwoliło to na przedstawienie pełniejszego obrazu analizowanych obszarów i prowadziło to istotnych wniosków. Dzięki indywidualnym rozmowom udało się również uzyskać informacje, których nie zawarto z formularza ankiety, być może ze względu na obawy pracowników co do końcowych konsekwencji prowadzonych analiz. Kwestionariusz ankiety, która przekazana została pracownikom urzędu wyglądała następująco.

Dąbie, 20 kwietnia 2015 r.

Ankieta pracownicza – Urząd Miejski w Dąbiu

Imię i nazwisko:

Stanowisko pracy:

Typ stanowiska: kierownicze / nie kierownicze

Staż pracy:

I. PYTANIE DOTYCZĄCE URZĘDU MIEJSKIEGO W DĄBIU:

1. Jak oceniasz funkcjonowanie Urzędu?

Bardzo dobrze Dobrze Trudno powiedzieć Żle Bardzo źle

2. Czy uważasz, że Urząd jest dobrze zorganizowany?

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

3. Czy uważasz, że w Urzędzie panuje sprawny obieg informacji?

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

4. Czy uważasz, że w Urzędzie panują jasne procedury i przejrzyste zasady pracy?

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

5. Czy uważasz, że w Urzędzie panują wysokie standardy etyczne?

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

6. Czy uważasz, że pracownicy Urzędu dobrze wywiązują się z nałożonych na nich obowiązków?

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

7. Czy uważasz, że pracownicy Urzędu posiadają wysokie kwalifikacje?

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

8. Jak oceniasz witrynę internetową Urzędu?

Bardzo dobrze Dobrze Trudno powiedzieć Źle Bardzo źle

9. Czy uważasz, że w strukturze Urzędu powinny nastąpić jakieś zmiany organizacyjne?

TAK / NIE

Jeśli TAK, to napisz jakie:

.....
.....

**II. PYTANIE DOTYCZĄCE TWOJEJ SYTUACJI ZAWODOWEJ
W URZĘDZIE:**

10. Czy jesteś zadowolona/y z pracy w Urzędzie?

TAK / NIE

Jeśli NIE, to napisz dlaczego:

.....
.....

11. Czy Twoje stanowisko pracy odpowiada posiadanym przez Ciebie kwalifikacjom?

Zdecydowanie tak Raczej tak Trudno powiedzieć Raczej nie Zdecydowanie nie

12. Czy w Twoim zakresie obowiązków należałoby coś zmienić?

TAK / NIE

Jeśli TAK, to napisz co:

.....
.....

13. Czy chciałbyś zmienić stanowisko pracy w ramach Urzędu?

TAK / NIE

Jeśli TAK, to napisz na jakie:

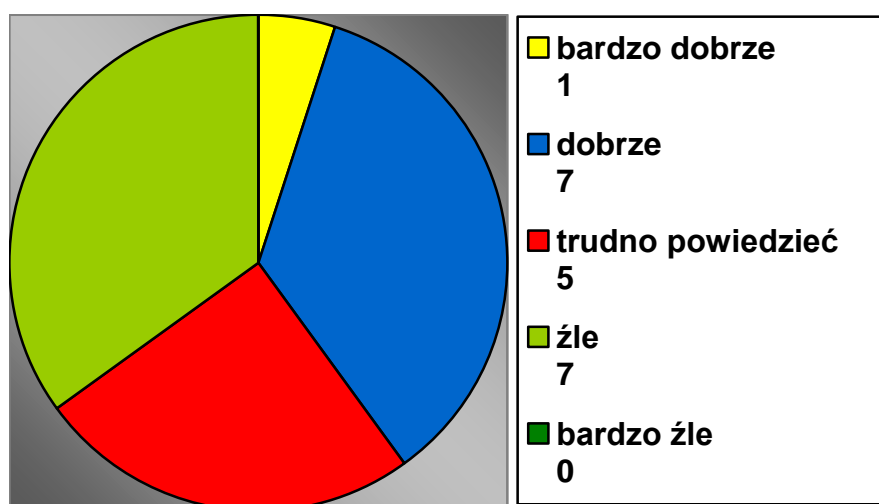
.....
.....

14. Jeśli jest coś, o co nie pytano, a Twoim zdaniem jest istotne z punktu widzenia funkcjonowania Urzędu to opisz to w kilku zdaniach:

.....

W pytaniu pierwszym poproszono pracowników o odpowiedź na pytanie: ***Jak oceniasz funkcjonowanie Urzędu?*** Żaden z respondentów nie ocenił funkcjonowania Urzędu bardzo źle, ale tylko jeden pracownik ocenił je bardzo dobrze. Jednocześnie 7 osób oceniło jego funkcjonowanie na poziomie dobrym, ale aż 7 na poziomie złym. Chociaż globalnie przeważają oceny pozytywne to liczba głosów odmiennych jest niepokojąca (Wykres 2). Pamiętać bowiem należy, jak wynika z badań socjologicznych, że w procesie samooceny ludzie generalnie oceniają siebie lepiej, aniżeli są oceniani przez osoby postronne.

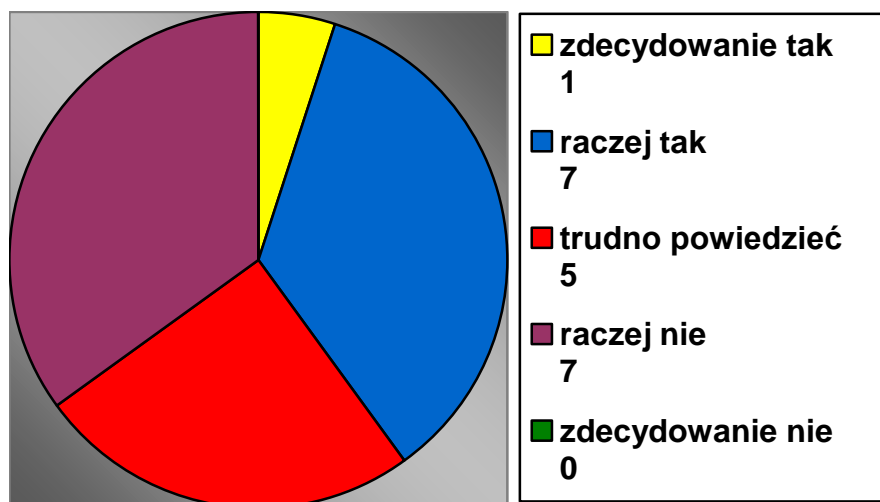
Wykres 3. Odpowiedzi pracowników na pytanie 1



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W pytaniu drugim poproszono pracowników o odpowiedź na pytanie: ***Czy uważasz, że Urząd jest dobrze zorganizowany?*** Jak się okazuje 7 osób uznało, że jest dobrze zorganizowany, ale aż 7 osób uznało że zorganizowany jest źle. Tylko 1 osoba stwierdziła, że zorganizowany jest bardzo dobrze, a 5 osób nie potrafiło jednoznacznie wyrazić swojej opinii. Pokazuje to wyraźnie, że na temat oceny organizacji samej instytucji pracownicy są bardzo podzieleni, a aż 5 z nich nie potrafiło jasno sprecyzować swojej opinii (Wykres 3).

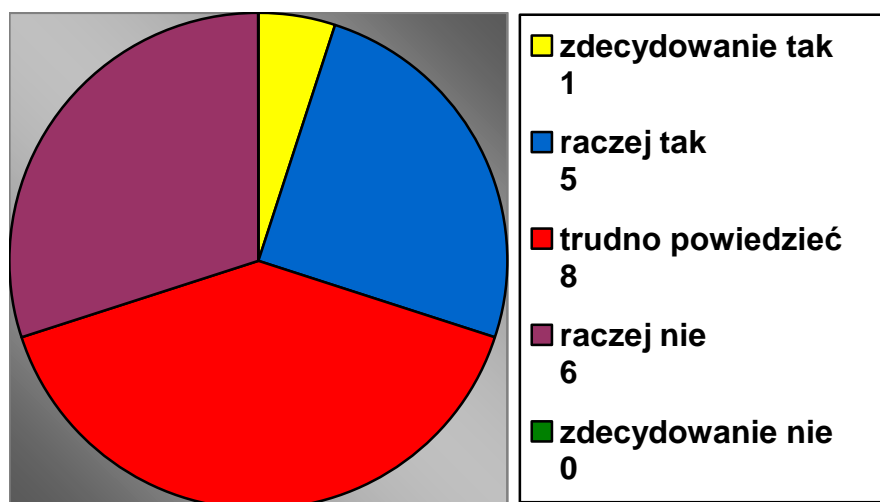
Wykres 4. Odpowiedzi pracowników na pytanie 2



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Pytanie trzecie brzmiało: **Czy uważasz, że w Urzędzie panuje sprawny obieg informacji?** Okazało się, że większość osób badanych nie była w stanie sprecyzować swojego stanowiska, co może oznaczać, że nie posiadają oni wiedzy nt. procedur dotyczących obiegu informacji w Urzędzie, a także nie mają żadnej skali porównawczej. Niepokoi także znaczna liczba opinii negatywnych (Wykres 5).

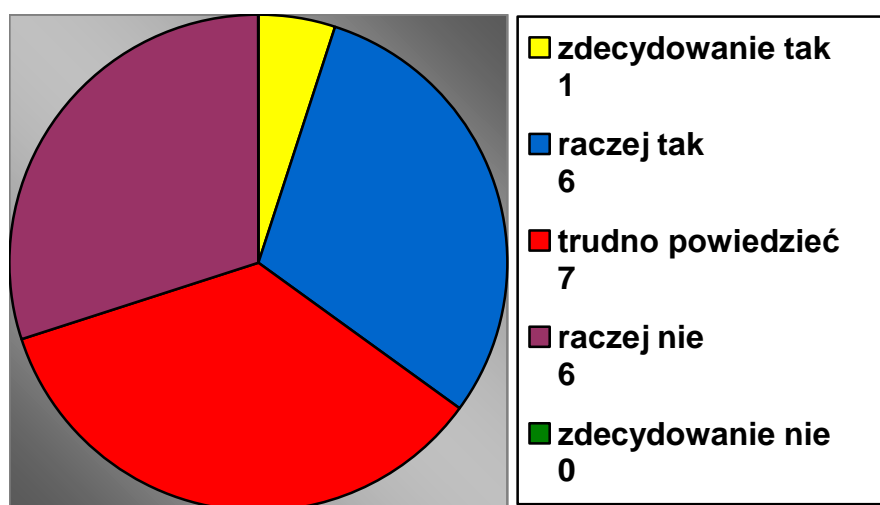
Wykres 5. Odpowiedzi pracowników na pytanie 3



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W czwartym punkcie ankiety zapytano: ***Czy uważasz, że w Urzędzie panują jasne procedury i przejrzyste zasady pracy?*** Nie ulega wątpliwości, że prezentowany wynik odpowiedzi pracowników (Wykres 6) jest przytłaczający. Gdyby bowiem je sumować, to spośród 20 pytaných tylko 7 twierdzi, że takowe funkcjonują. Przeczy to definitywnie logice funkcjonowania organizacji, jaką jest urząd gminy, mający w założeniu stanowić przecież aparat pomocniczy Burmistrza. Dobrze zorganizowana struktura oraz jasne procedury funkcjonowania determinują efektywność działań podejmowanych przez poszczególnych pracowników, ale także Urząd Miejski jako całość. Nie ulega wątpliwości, że brak jasnych procedur wpłynął negatywnie również na finansowy aspekt działania Gminy w poprzednich latach, doprowadzając w momencie kluczowym niemalże do załamania finansowego tej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, o czym była mowa w części finansowej tego opracowania. Dalsze badanie prowadzone w 2015 roku potwierdziło opinię wyrażoną przez samych pracowników. Jest to bardzo poważne niedopatrzenie ze strony osób nadzorujących pracę w Urzędzie w poprzednich latach.

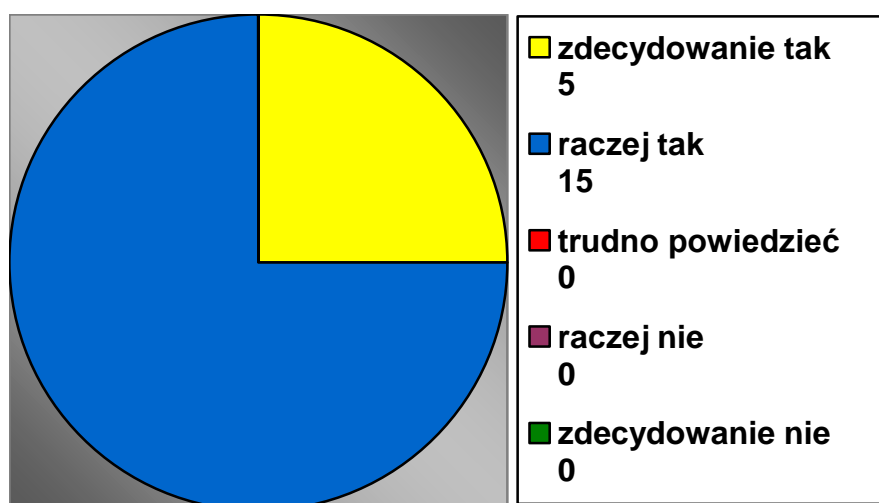
Wykres 6. Odpowiedzi pracowników na pytanie 4



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W punkcie piątym zapytano: **Czy uważasz, że w Urzędzie panują wysokie standardy etyczne?** Z dużym zadowoleniem należy przyjąć odpowiedź pracowników Urzędu na tak postawione pytanie. Wszyscy bowiem udzieli odpowiedzi pozytywnej (Wykres 7). Oznacza to, że mimo trudności wynikających ze złej organizacji Urzędu Miejskiego oraz braku procedur i zasad pracy zatrudnieni w Urzędzie pracownicy w swojej pracy kierują się zasadami etycznymi. Nie ulega jednak wątpliwości, że tego rodzaju postawa zasługuje na uznanie. Trzeba jednak pamiętać, że mimo uczciwości, rzetelności czy chęci pomocy klientom korzystającym z usług Urzędu Miejskiego, barierą stanie się nieporządek organizacyjny, jaki panuje w urzędzie – zgodnie z opinią samych pracowników.

Wykres 7. Odpowiedzi pracowników na pytanie 5

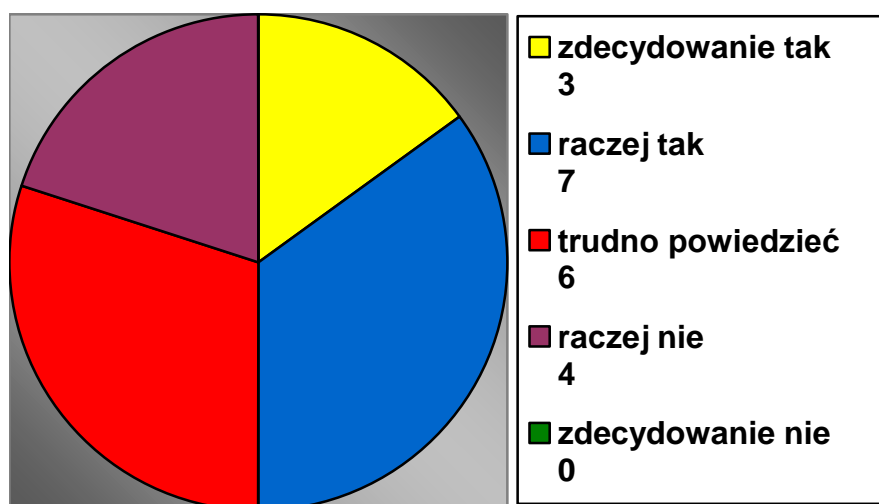


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Pytanie szóste brzmiało: **Czy uważasz, że pracownicy Urzędu dobrze wywiązują się z nałożonych na nich obowiązków?** Pracownicy mieli sposobność ocenić samych siebie, ale również swoje koleżanki i swoich kolegów (Wykres 8). Większość opinii była pozytywną, ale aż 6 osób nie wyraziło swojego zdania – być

może nie posiadają oni wiedzy na temat pracy innych osób, co uznać należy za naganne. Urząd bowiem to twór organiczny, w którym funkcjonowanie jednego ogniwa wpływa bezpośrednio na inne. W praktyce urzędniczej zaś oznacza to, iż w podejmowaniu konkretnych działań mile widziana jest, a często więc wymagana, kooperacja między różnymi ogniskami tego organizmu. Brak opinii na nawet wykonywania obowiązków zawodowych w skali całego Urzędu jest sygnałem niepokojącym. Wśród osób pytanych, 4 stwierdziły, że poziom wykonywanych obowiązków należy określić krytycznie. Warto tu podkreślić, że w ramach wewnętrznej kontroli, prócz samokontroli, istotnym jej elementem staje się wzajemne kontrolowanie współpracowników. Uwaga czy sugestia ze strony osób współpracujących z daną osobą może być skutecznym czynnikiem nie tylko korygującym dane zachowanie, ale również motywującym do pracy. Wydaje się, że takiej wzajemnej kontroli działań przez współpracowników w danym pionie organizacyjnym brakuje.

Wykres 8. Odpowiedzi pracowników na pytanie 6



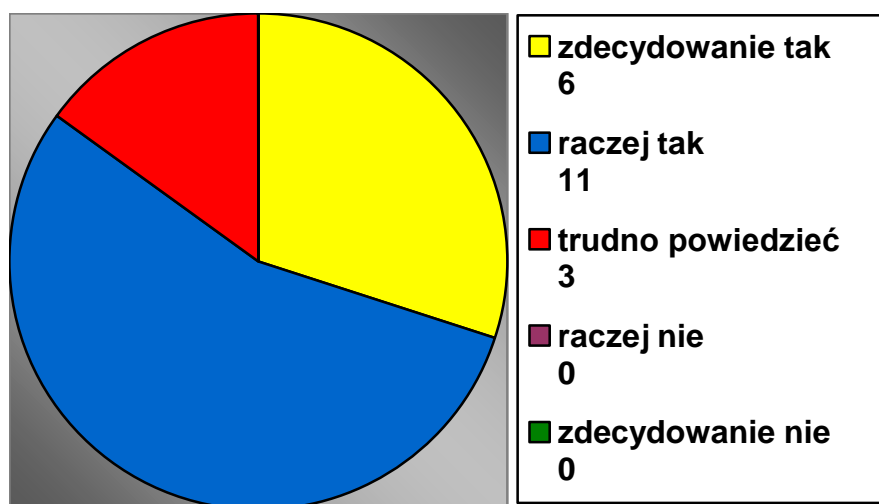
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Kontynuując ten wątek trzeba zadać pytanie – jaką rolę w tym systemie pełniły do tej pory osoby piastujące funkcje kierownicze? Warto wskazać tu na osobę Burmistrza, Zastępcę Burmistrza (tu należy zauważyć, że stanowisko to było od wielu lat nie obsadzone, a mimo tego figurowało w regulaminie organizacyjnym, co należy uznać za naganne), Sekretarza Gminy, Skarbnika (warto jednak wyraźnie odnotować, że od kilku lat mieliśmy w Gminie do czynienia z sytuacją, w której stanowisko to było obsadzone przez osobę „pełniącą obowiązki Skarbnika”, co nie sprzyja wykonywaniu funkcji kontrolnych i nadzorczych wobec podległych pracowników; należy podkreślić, że łączenie pracy związanej z księgowością, z tak odpowiedzialną funkcją Skarbnika w dłuższej perspektywie czasu należy uznać za naganne, bowiem definitywnie nie sprzyja jakości prowadzenia działań kontrolnych wobec osób podległych). Istotne jest również to, że w strukturze Urzędu Miejskiego nie było pośredniego pionu kierowniczego w postaci kierowników/dyrektorów wydziałów, którzy odpowiedzialiby za poszczególne obszary działania Urzędu (wyjątek stanowi Urząd Stanu Cywilnego, co wynika jasno z ustawy o samorządzie gminnym). Wartym rozważenia jest zatem wprowadzenie do struktury Urzędu pośredniego pionu kierowniczego, którego zadaniem będzie przede wszystkim dopilnowanie działań w określonym rzeczowo zakresie funkcjonowania Gminy.

Pytanie siódme brzmiało: **Czy uważasz, że pracownicy Urzędu posiadają wysokie kwalifikacje?** W tym przypadku opinie pracowników magistratu było dość jednoznacznie pozytywne. Zaledwie 3 osoby nie wyraziły jasno swojego poglądu w tej sprawie (Wykres 9). Mimo tej generalnej pozytywnej konkluzji pojawiły się trzy opinie, iż wprawdzie posiadane kwalifikacje są wysokie, ale często generowane są one w praktyce wykonywania obowiązków zawodowych. Zdaniem pracowników w ostatnich latach wyraźnie brakowało możliwości doksztalcania się poprzez udział w szkoleniach czy konferencjach z zakresu wiedzy ogólnej – urzędniczej, jak również specyfiki związanej z konkretnym stanowiskiem pracy. Brakowało również szkoleń

mówiących o zasadach organizacji pracy, wizerunku urzędnika czy dobrych obyczajów.

Wykres 9. Odpowiedzi pracowników na pytanie 7

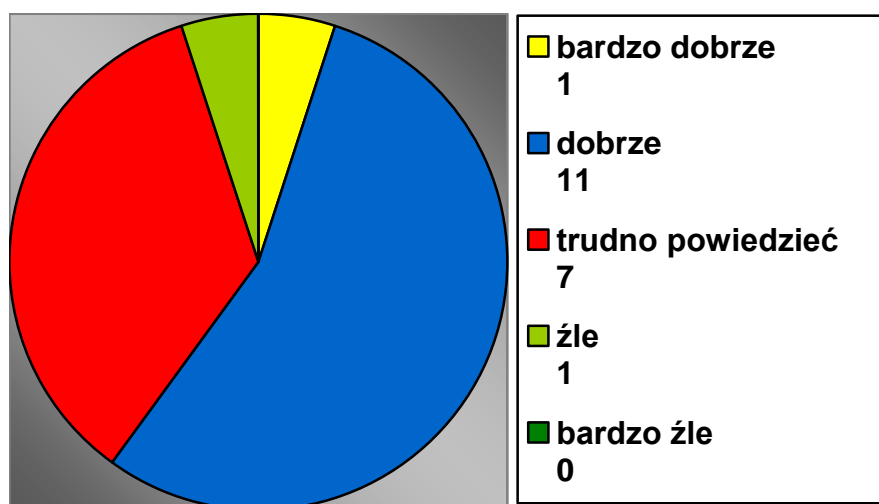


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W ósmym punkcie zapytano: **Jak oceniasz witrynę internetową Urzędu?** Generalnie ocena wyrażona przez pracowników był pozytywna, ale aż 7 osób nie było zdecydowanych (Wykres 10). Powyższe jest dość zaskakujące z dwóch powodów. Po pierwsze szata graficzna strony internetowej w momencie prowadzenia badania była mało atrakcyjna i nieczytelna. Nie ulega wątpliwości, że jej model przystawał do realiów świata wirtualnego może 10-15 lat temu. Dzisiaj informacja na stronach jednostek publicznych prezentowana jest w zupełnie innym formacie. Z informacji uzyskanych od pracowników Urzędy Miejskiego – w październiku rozpoczęto pracę nad przygotowaniem nowego formatu strony Urzędu. To co jednak przede wszystkim wpływa na ocenę strony do zakres i charakter prezentowanych informacji. Otóż bardzo rzadko aktualizowano wpisy na stronie, co sprawia, iż w nomenklaturze internautów można użyć określenia, że jest to strona „martwa”. Po drugie zaś, natłok

informacji, jej szczegółowości i rozdrobnienia był tak duży, że utrudniał bez wątpienia uważną lekturę jej merytorycznej zawartości. Opinia pracowników mimo wszystko była jednak pozytywna.

Wykres 10. Odpowiedzi pracowników na pytanie 8



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Pytanie dziewiąte brzmiało: ***Czy uważasz, że w strukturze Urzędu powinny nastąpić jakieś zmiany organizacyjne?*** Spośród wszystkich pracowników aż jedenastu stwierdziło, że w Urzędzie potrzebne są zmiany, wskazując przy tym całe *spectrum* zagadnień wymagających interwencji. Wskazano m.in.:

- wszystkie stanowiska związane z obsługą klienta (szczególnie płatności) powinny być na jednym poziomie i w jednym budynku – najlepiej na parterze aby ułatwić przemieszczanie się mieszkańcom;
- stanowiska pracy, które wymagają częstej współpracy powinny być ulokowane blisko siebie;
- każdy pracownik powinien mieć jasno określony zakres obowiązków, bowiem dotychczas odpowiedzialność za poszczególne działania jest niejednoznaczna;

- należy określić procedurę, w której w jednym piśmie przychodzącym znajduje się co najmniej kilka spraw, realizowanych przez różnych pracowników Urzędu; dzisiaj panuje bałagan;
- w strukturze Urzędu powinien być Skarbnik, a nie p.o. Skarbnika, bowiem taka funkcja jest wymagana prawem, a ponadto powinna być odpowiedzialna za całość realizacji polityki budżetowej w Gminie, a nie zajmować się po prostu księgowaniem;
- należałoby wzmocnić kadre w dziale dotyczącym naliczania wymiaru podatku;
- w Wydziale Księgowości Budżetowej powinny pracować trzy osoby, a nie dwie jak dotychczas;
- należałoby wprowadzić sprawny obieg informacji, bowiem dzisiaj go nie ma;
- osoba siedząca w Kasie nie powinna być sama z uwagi na zasady bezpieczeństwa;
- należy zaktualizować zakresy czynności, bowiem obecne nijak się mają do rzeczywistych obowiązków;
- należy wskazać osobę odpowiedzialną za ochronę danych osobowych – ABI;
- powinno się również wskazać jedną konkretną osobę odpowiedzialną za promocję gminy;
- przydałoby się pomieszczenie socjalne do spożywania posiłków;
- brakuje sali konferencyjnej, w której można podejmować gości – np. inwestorów;
- wygląd zewnętrzny Urzędu Miejskiego odstrasza już na sam widok – wskazany jest remont elewacji.

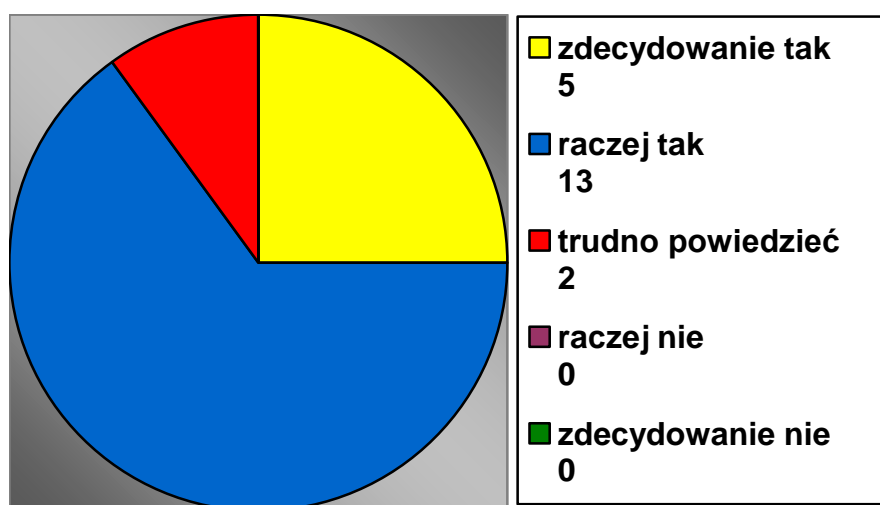
Nie ulega wątpliwości, że wskazane obszary wymagają pilnej interwencji i zostały potwierdzone w toku dalszych czynności badawczych. Analiza dokumentów konstytuujących pracę urzędników, jak regulamin organizacyjny, regulamin wynagradzania czy regulamin pracy, ale także indywidualne zakresy obowiązków

pracowników potwierdziły, iż rzeczywiście występuje tu wiele nieścisłości, a część zapisów jest albo niezgodna z prawem, albo też nie przystaje do realiów. Z informacji uzyskanych od Sekretarza Gminy wynika, iż poczyniono już znaczne kroki w tym obszarze.

W dalszej części analizowanej ankiety pytania dotyczyły sytuacji zawodowej danego pracownika. Należy wyraźnie podkreślić, że na pytanie dziesiąte: **Czy jesteś zadowolona/y z pracy w Urzędzie?** wszyscy pracownicy odpowiedzieli pozytywnie. Świadczy to o zadowoleniu z wykonywanej pracy. Mimo braku takiej możliwości, to jednak kilka osób zwróciło uwagę, że wysokość uposażeń mogłaby być wyższa.

W punkcie jedenastym zapytano: **Czy Twoje stanowisko pracy odpowiada posiadanym przez Ciebie kwalifikacjom?** W tym przypadku odpowiedź pracowników jednoznacznie wskazuje, że ich ulokowanie w strukturze organizacyjnej omawianej jednostki jest ze wszech miar słuszne. Zaledwie 2 osoby nie potwierdziły jednoznacznie, iż pełnione obowiązki zawodowe odpowiadają posiadanym przez nie kwalifikacjom (Wykres 11).

Wykres 11. Odpowiedzi pracowników na pytanie 11



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Pytanie dwunaste brzmiało: **Czy w Twoim zakresie obowiązków należałoby coś zmienić?** Spośród wszystkich pracowników ośmiu stwierdziło, że należałoby dokonać korekty w tym zakresie. Wskazano m.in.:

- konieczność dostosowania zakresu obowiązków do zmian prawa, np. ustawy o ewidencji ludności, dowodach osobistych itd.;
- jedna osoba wyznaczona do publikowania informacji w BIP;
- jedna osoba wyznaczona do zamieszczania aktualności na stronie internetowej;
- jedna osoba wyznaczona do wysyłania uchwał do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego;
- rozważnie możliwości utworzenia dodatkowego etaty na stanowisku ds. wymiaru podatków;
- przekazanie spraw związanych z administrowaniem mieszkaniowym zasobem gminy poza Urząd;
- dostosowanie zakresu obowiązków do realnie wykonywanej pracy.

Odpowiedzi pracowników potwierdzają jedynie wcześniej zasygnalizowane już problemy dotyczące uporządkowania struktury organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Dąbiu.

W punkcie trzynastym zapytano: **Czy chciałbyś zmienić stanowisko pracy w ramach Urzędu?** Zaledwie dwie osoby wyraziły chęć przeszerogowania w strukturze Urzędu (z uwagi na ochronę prywatności pracowników w opracowaniu nie wskazano konkretnych propozycji).

W ostatnim punkcie Urzędnicy mogli wyrazić swoją opinię na tematy, których nie poruszono w badaniu, a ich zdaniem są istotne z punktu widzenia celu prowadzonych badań. Z takiej możliwości skorzystało aż dziesięć osób, wskazując przy tym konkretne obszary:

- należałoby wprowadzić system obiegu informacji w gminie – taki bowiem nie istnieje;
- należałoby zaktualizować dokumenty, w tym statut, regulamin wynagradzania, regulamin organizacyjny;
- należałoby wyznaczyć osobę odpowiedzialną za koordynację współpracy z GOK-iem;
- należałoby wyznaczyć osobę odpowiedzialną za zmianę nazw miejscowości;
- w Urzędzie jest brudno, wszędzie kurz, segregatory na biurkach, nieporządek w dokumentacji – należy to zmienić, bowiem trwanie w tym bałaganie nie sprzyja rzetelności w pracy;
- nierównomierny podział pracy między poszczególne stanowiska – jedni nie mogą się wyrobić w ciągu 8 godzin pracy, inni sami szukają sobie zajęcia w trakcie godzin pracy;
- warto wprowadzić jasne reguły nagradzania i karania pracowników;
- dobrze byłoby docenić pracowników Urzędu np. z okazji Dnia Samorządowca jakąś gratyfikacją finansową;
- brakuje osoby odpowiedzialnej za promocję gminy;
- warto usunąć bramę, która szpeci dodatkowo budynek Urzędu;
- trzeba wykonać remont sekretariatu, bowiem nie przystoi przyjmować gości w takich warunkach;
- warto wygospodarować pomieszczenie socjalne dla pracowników;
- trzeba sukcesywnie remontować Urząd tak, aby pracownicy mieli dobre warunki pracy, a mieszkańcy obsługiwani byli w przyzwoitych okolicznościach;
- duża liczba osób w jednym pokoju sprawia, że warunki do pracy są niekorzystne;
- wynagrodzenia są zbyt niskie;

- usługi sprzątające polegają tylko na opróżnianiu koszy na śmieci, wszędzie jest brudno.

Wśród sugestii pracowników należy wyróżnić zagadnienia związane z wyglądem Urzędu, którego stan infrastrukturalny, ale również higieniczny świadczy również o osobach w nim pracujących. Wskazywany bałagan czy bród daje nienajlepsze świadectwo o osobach tam zatrudnionych i wymaga interwencji. W momencie kończenia przedmiotowego opracowania tj. listopadzie 2015 r. wiele ze wskazanych przez pracowników mankamentów zostało już zniwelowanych, natomiast niektóre z nich nadal wymagają zainteresowania ze strony pionu kierowniczego w Urzędzie Miejskim w Dąbiu.

Podsumowując całość przeprowadzonego badania należy wyraźnie stwierdzić, że miało ono kluczowy wpływ na dalsze czynności kontrolne w zakresie organizacji Gminy Dąbie, szczególnie funkcjonowania samego Urzędu Miejskiego. Rzeczą warto podkreślenia jest to (co potwierdzają dalsze rozważania dotyczące funkcjonowania Urzędu Miejskiego), że pracownicy zwracają uwagę na najbardziej newralgiczne mankamenty dotychczasowego funkcjonowania instytucji, w której są zatrudnieni. Dziwi więc fakt, że przez tak długi okres czasu nie podjęto starań, aby doprowadzić sytuację do stanu pożądanego nie tylko przez załogę, ale przede wszystkim stanu wynikającego z przepisów powszechnie obowiązującego prawa i zasad sprawnego zarządzania instytucją publiczną. Przyczyny takiego stanu rzeczy mogą wynikać z dwóch przesłanek: 1) Pracownicy do tej pory nie podnosili tej kwestii stąd informacja nie dotarła do pionu kierowniczego; 2) Pion kierowniczy ignorował zgłaszane uwagi przez pracowników. Niezależnie od przyjętego wariantu odpowiedzi, trzeba jasno powiedzieć, że ciężar odpowiedzialności ciąży jednak na pracownikach pełniących funkcje kierownicze. W pierwszym przypadku, jeśli pracownicy nie komunikowali wcześniej żadnych problemów – nie zwalnia to z obowiązków osób decyzyjnych od aktywności w tym obszarze. Jeśli zaś ignorowano odnotowane

wcześniej racjonalizatorskie postulaty zmian, należy uznać powyższe za naganne. Niezależnie od wariantu należy uznać, że pominięcie opinii pracowników Urzędu Miejskiego było jedną z przyczyn problemów organizacyjnych i finansowych, w jakie popadła Gmina w badanej perspektywie czasowej.

2.2 Struktura organizacyjna Urzędu Miejskiego w Dąbiu

Urząd Miejski w Dąbiu jest klasycznym urzędem gminy, osadzonym w rzeczywistości organizacyjno-prawnej wyznaczonej z jednej strony przez przepisy obowiązującego prawa, nakładające nań określone obowiązki ustawowe, z drugiej zaś przez czynniki polityczne, tj. realizowaną przez Gminę politykę kadrową, personalną, ustalone kierunki rozwoju Gminy, dokonywane wybory perspektywy wykonywania zadań publicznych itd. Urząd, co istotne, jest co do zasady aparatem pomocniczym, umożliwiającym władzom Gminy – stanowiącej i wykonawczej – realizację zadań publicznych i wydatkowanie środków finansowych przeznaczonych na te cele, w ramach ogólnej struktury budżetu. Cel ten stanowi zasadniczą przesłankę jego struktury organizacyjnej. Uznać tym samym należy, iż struktury organizacyjna powinna być zdeterminowana dążeniem do jak najsprawniejszego i najbardziej funkcjonalnego realizowania przedmiotowych zadań, przy jednoczesnym minimalnym możliwym do uzyskania poziomie kosztów działania jednostki.

Urząd Miejski w Dąbiu w chwili obecnej ma jasno określony przedmiot realizowanej misji publicznej, którą stanowi „Realizacja usług publicznych zaspokajających potrzeby indywidualne i zbiorowe mieszkańców Gminy Dąbie oraz innych osób i podmiotów poprzez sprawną i kompetentną obsługę zgodną z procedurami i wymogami prawnymi”.

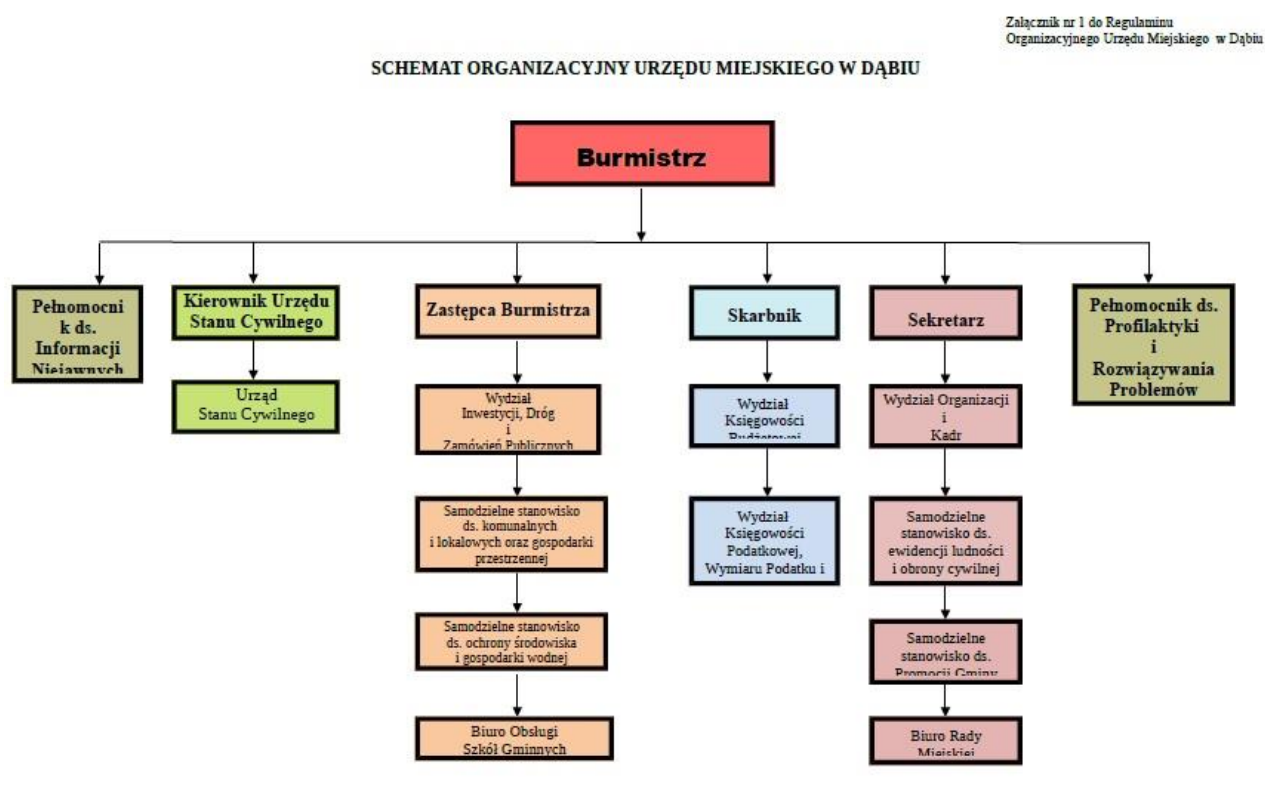
Kluczowym aktem prawnym, regulującym powyższą płaszczyznę, jest regulamin organizacyjny Urzędu, w mniejszym stopniu Statut Gminy oraz regulamin pracy czy regulamin wynagradzania. Należy w tym momencie zauważyć, iż w toku roku 2015 przedmiotowy regulamin organizacyjny przechodził poważne zmiany, wynikające z faktu, iż początkowo – w obowiązującym na początku roku kształcie – nie pokrywał się on z rzeczywistą strukturą organizacyjną Urzędu, nadto – nie zapewniał ram organizacyjnych odpowiednich dla funkcjonowania Urzędu.

Na dzień 1 stycznia 2015 r., obowiązywał Regulamin Organizacyjny wprowadzony zarządzeniem nr 48/2009 Burmistrza Miasta Dąbie z 16 grudnia 2009 r. jako Załącznik Nr 1 do zarządzenia. Dokument ten należy ocenić niezmiernie krytycznie, zarówno pod kątem redakcyjno-technicznym oraz graficznym, jak też merytorycznym (z uwagi na brak jego bieżącej aktualizacji).

Analiza merytoryczna prowadzi do wniosku, iż dokument ten nie oddawał w znacznym stopniu rzeczywistej struktury organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Dąbiu. W szczególności, obejmował on w ramach struktury podległości organizacyjnej – stanowisko Zastępcy Burmistrza, które było stanowiskiem od kilku lat nieistniejącym. Pojawia się pytanie o celowość utrzymywanie martwych stanowisk, tym bardziej, jeśli – jak wynika ze schematu organizacyjnego – zastępca burmistrza miałby być przełożonym czterech podległych mu organizacyjnie komórek. Nadto, analiza Regulaminu wskazuje, iż podmiot ten występuje w treści regulaminu 11 razy, przy czym w szczególności poświęcony jest mu cały wyodrębniony paragraf 13, regulujący jego ogólne uprawnienia i kompetencje. Analogicznie, realnie istniejąca na dzień 1 stycznia 2015 r. struktura poszczególnych wydziałów i komórek organizacyjnych, nie odpowiadała zapisom regulaminowym. Przykładowo, nie istniało w rzeczywistości samodzielne stanowisko do spraw promocji Gminy, przewidziane Regulaminem (par. 5 ust. 2 pkt 5), które zarazem nie zostało wyodrębnione

w schemacie organizacyjnym stanowiącym graficzny Załącznik do Regulaminu, co stanowi kuriozum, gdyż dokumenty te opracowano w jednym czasie.

Schemat 1. Schemat organizacyjny Urzędu Gminy – Załącznik do Zarządzenia Nr 48/2009 Burmistrza Miasta Dąbie z 16 grudnia 2009 r.



Źródło: Regulamin Organizacyjny Gminy – stan na dzień 1 stycznia 2015 r.

Przedmiotowy dokument, wykazuje znaczne niejasności i wewnętrzne sprzeczności. W szczególności, nie sposób na przykład na jego podstawie ustalić, czy Sekretarz byłby na jego podstawie podmiotem podległym, czy też niezależnym od zastępcy Burmistrza. Pojawia się również pytanie, czy Sekretarz posiada kompetencje bezpośredniego przełożonego względem komórek organizacyjnych wskazanych w Regulaminie i schemacie jako wydziały i stanowiska podległe Zastępcy Burmistrza, Skarbnikowi, Kierownikowi USC itp. Istotnym zastrzeżeniem jest to,

iż na podstawie treści przedmiotowego Regulaminu nie tylko trudno ustalić zakres podległości poszczególnych urzędników, ale również – zakres uprawnień kontrolnych Sekretarza. Trudno na podstawie przedmiotowego aktu określić jednoznacznie zwłaszcza zakres jego odpowiedzialności za działalność poszczególnych komórek organizacyjnych. Zgodnie z par. 10 ust. Regulaminu, zarówno nieistniejący Zastępca, jak też Sekretarz, „ponoszą przed Burmistrzem odpowiedzialność za realizację swoich zadań”.

Rysunek 3. Par. 10 Regulaminu organizacyjnego z 2009 r. – zachowana została oryginalna szata graficzna

§ 10

- 1. Jednoosobowe kierownictwo zasadza się na jednolitości poleceniodawstwa i służbowego podporządkowania, podziału czynności na poszczególnych pracowników oraz ich indywidualnej odpowiedzialności za wykonanie powierzonych zadań.**
- 2. Urzędem kieruje Burmistrz przy pomocy Zastępcy Burmistrza i Sekretarza, którzy ponoszą odpowiedzialność przed Burmistrzem za realizację swoich zadań.**

Źródło: Regulamin Organizacyjny Gminy – stan na dzień 1 stycznia 2015 r.

Biorąc pod uwagę treść par. 10 i 14 Regulaminu, uznać zatem należy, iż zgodnie z jego brzmieniem, przykładowo Sekretarz nie ponosi odpowiedzialności za uchybienia, dotyczące organizacji pracy Urzędu, jeśli nie są mu przypisane wyraźnie w regulaminie lub w postaci wiążącego polecenia Burmistrza. Stoi to w sprzeczności z regulacjami prawa powszechnie obowiązującego, w tym ustawy o samorządzie gminnym i pracownikach samorządowych, które stosunkowo precyzyjnie regulują pozycję ustrojową sekretarza Gminy, powierzając mu całokształt sfery organizacji

działania urzędu gminy, a zarazem prowadząc do obciążenia odpowiedzialnością za całokształt działania tej instytucji, w tym również za realizację zadań przez komórki bezpośrednio mu nieprzypisane.

Należy również zwrócić uwagę, iż zakres kompetencji poszczególnych wydziałów i stanowisk nie obejmował wszystkich wykonywanych przez Gminę zadań publicznych. Przykładowo, żadne ze stanowisk nie miało w zakresie swoich kompetencji obsługi Biuletynu Informacji Publicznej Gminy, która musiała być wykonywana.

Zastrzeżenia budzi również szata graficzna Regulaminu, który jest nieczytelny i niestarannie zaprojektowany. W tym celu, celowe było zamieszczenie wycinka Regulaminu w jego oryginalnej postaci. Brak odpowiedniej edycji dokumentu skutkuje jego wizualną niechlujnością; sprzeciw budzi użycie czcionki pogrubionej jako czcionki podstawowej, brak odpowiedniego wyjustowania tekstu, brak zachowania jednolitej, poprawnej interpunkcji. Są to wprawdzie uchybienia o drobnym charakterze, zważyć jednak należy, iż dotyczą one dokumentu o charakterze podstawowym, w znacznej mierze konstytutywnym dla działania Urzędu Gminy, który stosunkowo łatwo jest zarówno odpowiednio opracować edytorsko, jak również kontrolować jego zgodność z prawem i rzeczywistym systemem organizacji Urzędu. Tym bardziej, jeżeli zważy się, iż był on przygotowany w roku 2009, a zatem w czasach, w których odpowiednie narzędzia w postaci programów tekstowych i graficznych są powszechnie i nieodpłatnie dostępne, zaś obsługa tych narzędzi stanowi nie tyle dowód wysokich kompetencji pracowniczych, co podstawowe umiejętności osoby z wykształceniem ponadpodstawowym, szczególnie wyższym. Co istotne – brak odpowiedniej szaty graficznej, a co ważniejsze, aktualizacji przedmiotowego Regulaminu, wskazuje na to, iż nie przykładano wagi do jego treści i zgodności z rzeczywistością, jak również, iż system kontroli i nadzoru wewnętrznego, który powinien doprowadzić do szybkiej

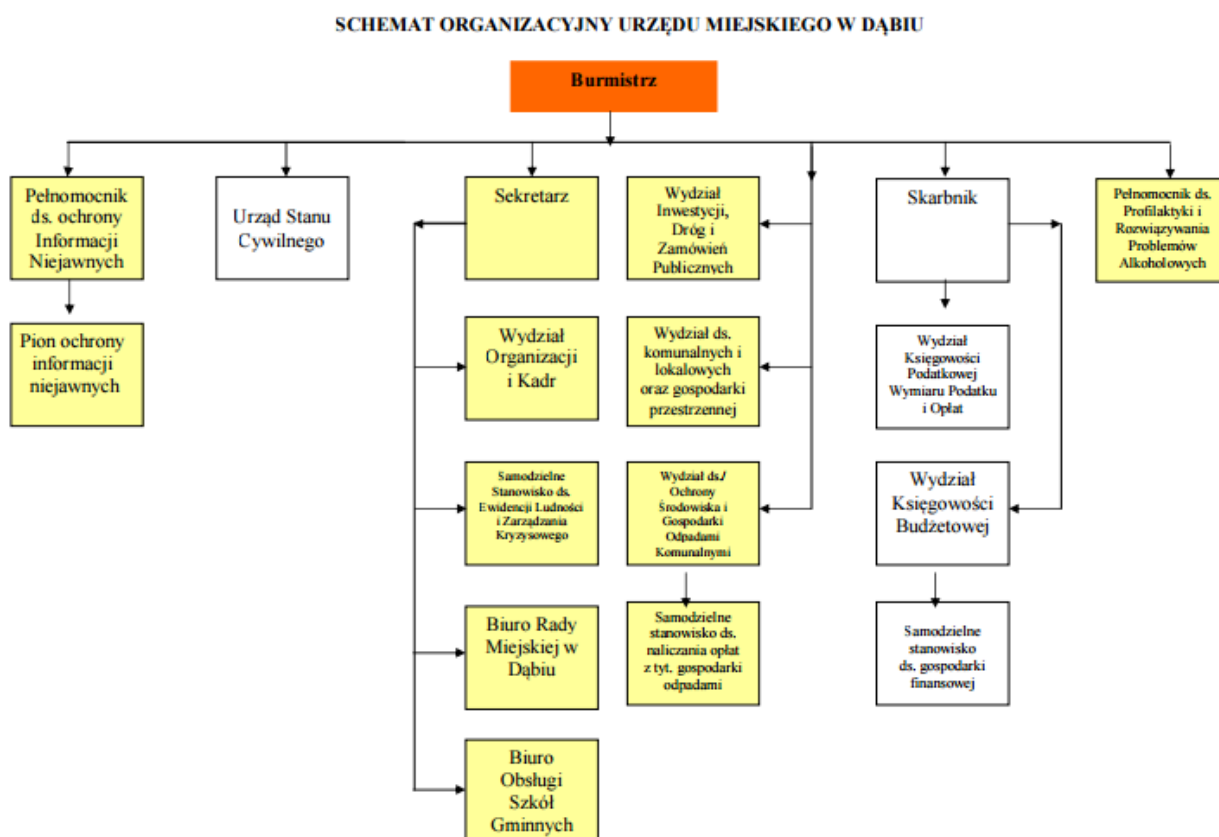
korekty treści i formy tegoż dokumentu, w Urzędzie Gminy w okresie po jego powstaniu nie funkcjonował prawidłowo.

Zarazem, warto zważyć, iż wygląd i treść przedmiotowego Regulaminu świadczą o swoistej aksjologii wartości w Urzędzie, a właściwie jej braku w analizowanym okresie. Znajdowało to swoje odbicie chociażby w treści i wyglądzie generowanych przez Urząd Miejski dokumentów w postaci projektów uchwał, przedkładanych Radzie Miasta. Zważyć należy, iż każdy pracownik odpowiedzialny za ich wytworzenie, korzystał z własnych wzorów graficznych i edytorskich, skutkiem czego każda uchwała wyglądała inaczej. Powszechnie również odstępowano od sporządzania projektów uzasadnienia uchwał, co uznać należy za mankament, uniemożliwiający ocenę, czym przyjęcie danej uchwały było podyktowane. Nietrudno powyższą sytuację odnieść do wyglądu i treści Regulaminu.

Innymi słowy – przedmiotowy Regulamin jest przykładem panującego w sferze organizacyjnej Gminy nieporządku. Inaczej nie da się bowiem określić sytuacji, w której nawet podstawowy akt regulujący organizację Urzędu Miejskiego, a zatem zasadniczej jednostki pomocniczej Burmistrza, jest sformułowany nie tylko w sposób niechlujny i nieczytelny, ale również w sposób oderwany od rzeczywistej organizacji Urzędu, którego działanie teoretycznie reguluje.

Za zasadne należy zatem uznać dokonanie niezwłocznej zmiany Regulaminu, dokonanej zarządzeniem Nr 17/2015 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 31 marca 2015 roku w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Dąbiu. Ocena jego treści prowadzi do wniosku, iż oddaje on aktualną strukturę organizacyjną Urzędu i stanowi narzędzie pozwalające jednoznacznie określić zakres kompetencji poszczególnych komórek organizacyjnych. Eliminuje on w szczególności nieistniejące stanowiska organizacyjne.

Schemat 3. Schemat organizacyjny Urzędu Miejskiego w Dąbju – Załącznik do Zarządzenia Nr 17/2015 Burmistrza Miasta Dąbje z dnia 31 marca 2015 roku w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Dąbju



Źródło: Regulamin Organizacyjny Gminy – stan na dzień 30 listopada 2015 r.

Za konieczne należy wszakże uznać prowadzenie dalszych prac aktualizacyjnych i zachowanie szczególnej dbałości o to, by przedmiotowy regulamin służył realizacji zadań publicznych Gminy.

Problem powyższy pozostaje w adekwatnym związku z problemem nieadekwatnego określenia zakresu obowiązków pracowniczych, w związku z umowami o pracę pracowników Urzędu. Analiza akt osobowych, dokonana z zachowaniem wymogów ochrony danych osobowych, prowadzi do wniosku, iż w rzeczywistości na dzień 1 stycznia 2015 r., większość pracowników Urzędu

Miejskiego posiadała zakresy obowiązków niezgodne z rzeczywiście wykonywanymi obowiązkami. Przytaczanie dokładnych danych pozwalałoby na identyfikację poszczególnych pracowników, a zatem mogłoby stanowić nieuprawnione ujawnienie danych osobowych, jednocześnie zaś – nie jest konieczne dla przedstawienia powyższego wniosku o charakterze generalnym. Tymczasem, zważyć należy, iż prawidłowe określenie zakresu obowiązków pracownika jest istotnym elementem stosunku pracy, pozwalającym z jednej strony pracownikowi na sprawne wykonywanie powierzonych mu zadań (poruszanie się w granicach ram wyznaczonych obowiązków pracowniczych), z drugiej zaś – pozwalającym pracodawcy na kontrolę jakości i prawidłowości świadczonej przez pracownika pracy, a zatem prawidłowości wywiązywania się przezeń z treści wiążącej strony umowy o pracę. Brak adekwatności zakresów obowiązków pozostaje w ścisłym związku z brakiem kontroli nad sprawną i dostosowaną do potrzeb, strukturą organizacyjną Urzędu. Skutkuje natomiast poważnym zagrożeniem dla prawidłowości wykonywania zadań publicznych przez Urząd Gminy.

W toku roku 2015 przeprowadzono w związku z powyższym korektę przedmiotowych zakresów, wraz ze zmianą struktury organizacyjnej Urzędu oraz kompetencji poszczególnych Wydziałów. Działania te uznać należy za uzasadnione i konieczne. Pojawia się w związku z powyższym jednak konieczność zwrócenia uwagi organom władz Gminy, iż rozszerzenie zakresu obowiązków poszczególnych pracowników, prowadzi do wymogu zapewnienia im niezbędnych szkoleń w zakresie nowych obowiązków.

2.3 Stan infrastruktury Urzędu

Kilku słów odniesienia wymaga również ocena stanu infrastruktury Urzędu Miejskiego w Dąbiu. Urząd zlokalizowany jest w zabytkowym budynku murowanym,

stanowiącym elementem charakterystycznym układu architektonicznego Miasta Dąbie. Jego stan techniczny wymaga oceny co najwyżej zadowalającej. Wykazuje on znaczne zaniedbanie, szczególnie w zakresie estetyki oraz zabezpieczenia budynku na poziomie elewacji zewnętrznej. W szczególności, nawet mając na uwadze wieloletni kryzys finansów publicznych Gminy, zważyć trzeba na potrzebę jego doprowadzenia do stanu adekwatnego dla godności Urzędu i efektywności pracy osób w nim zatrudnionych. Za wadliwe należy uznać – w kontekście zastanej i co do zasady wymagającej zachowania architektury budynku – umieszczenie jakichkolwiek punktów, służących bezpośredniej obsłudze obywateli, na piętrze budynku. W chwili obecnej, nadal działa w tym miejscu – na piętrze – Urząd Stanu Cywilnego. Sprzeciwia się temu chociażby fakt, iż jedyną drogą prowadzącą na piętro są strome, niedostosowane do współczesnych wymagań bezpieczeństwa, schody. Uniemożliwiają one korzystanie z piętra Urzędu przez osoby niepełnosprawne oraz osoby starsze, co skutkuje nie tylko nierównym ich traktowaniem, ale oczywistymi perturbacjami w działaniu Urzędu w przypadku załatwiania przez nie spraw urzędowych.

Zastrzeżenia budzi również wygląd pomieszczeń Urzędu, zwłaszcza użytkowanych (w szczególności tych umieszczonych w zewnętrznej przybudówce), poddasza budynku i wieżyczki, które od dłuższego czasu pozostawały niewykorzystane, pełniąc rolę magazynu. Pozytywnie należy ocenić działania mające na celu ich uporządkowanie, podjęte w ostatnim okresie oraz prowadzoną analizę efektywności wykorzystania przestrzeni Urzędu.

W chwili obecnej, pozyskanie nowej siedziby dla Urzędu uznać należy za nierealne z uwagi na rzeczywiste, rozsądnie oceniane możliwości ekonomiczne Gminy Dąbie, jak również z uwagi na priorytetowość przyjętych celów wydatkowania środków publicznych. Jednakże, zaleceniem dla władz Gminy jest rozważenie w przewidywalnej przyszłości wykonania prac remontowych i adaptacyjnych,

mających na celu zapobieżenie pogorszeniu stanu budynku, jak również zmianę rozmieszczenia poszczególnych komórek organizacyjnych.

Jednakże, okoliczności powyższe nie tłumaczą ogólnego zaniedbania estetyki i porządku w siedzibie Urzędu, w szczególności wyglądu nieużytkowanego pomieszczenia – gabinetu Zastępcy Burmistrza, jak również zły stan higieniczny pozostałych pomieszczeń, a także panujący w pomieszczeniach bezład organizacyjny i wyposażeniowy. Za niedopuszczalne należy uznać przetrzymywanie przez pracowników Urzędu produktów żywnościowych na biurkach i parapetach w Urzędzie, szczególnie w pomieszczeniach, do których dostęp mają interesanci.

Pamiętać należy o tym, iż budynek Urzędu Miejskiego stanowi swoistą wizytówkę Gminy, jak również świadczy o jej władzach. Dokonane w toku zbierania danych do niniejszego opracowania w siedzibie Urzędu prace remontowe i adaptacyjne, w szczególności wyremontowanie ww. pomieszczenia i zmiana układu wejścia do sekretariatu, a także drobne prace remontowe podnoszące estetykę części pomieszczeń, przeznaczonych do obsługi interesantów, należy ocenić w sposób umiarkowanie pozytywny. Zwraca się wszakże uwagę na konieczność prowadzenia dalszych prac w tym zakresie. Zaleca się poszukiwanie środków zewnętrznych o charakterze bezzwrotnym, na cele remontowo-adaptacyjne.

Na niedostateczną ocenę zasługuje zastana infrastruktura komputerowa i sieciowa Urzędu. Podjęte w tym zakresie działania należy uznać za idące w dobrym kierunku, aczkolwiek niewystarczające. Poleca się stałe działania mające na celu odświeżenie zasobów komputerowych Urzędu oraz zapewnienie pracownikom możliwości pracy na stabilnym oprogramowaniu, jak również stworzenie w perspektywie kilku najbliższych lat nowoczesnej, spójnej bazy danych Urzędu, zabezpieczonej przed nieuprawnioną ingerencją osób trzecich. Zwraca się uwagę na potrzebę szkolenia pracowników Urzędu w zakresie korzystania z niezbędnych narzędzi informatycznych i cybernetycznych, tym bardziej, iż obserwuje się

europijską i krajową tendencję do elektronizacji działania administracji publicznej. Zaleca się poszukiwanie środków zewnętrznych, ewentualnie pomocy sprzętowej i logistycznej w zakresie informatyzacji Urzędu.

Poważnym zastrzeżeniem jest brak wydzielenia w pomieszczeniach Urzędu odpowiedniej strefy socjalno-bytowej dla pracowników, w szczególności w postaci pokoju socjalnego, odgradzonego od dostępu osób spoza Urzędu. Tymczasem, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, mianowicie § 111 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, pracodawca jest obowiązany zapewnić pracownikom pomieszczenia i urządzenia higienicznosanitarne, których rodzaj, ilość i wielkość powinny być dostosowane do liczby zatrudnionych pracowników, stosowanych technologii i rodzajów pracy oraz warunków, w jakich ta praca jest wykonywana. Wymagania dla pomieszczeń i urządzeń higienicznosanitarnych określa Załącznik Nr 3 do rozporządzenia. Przepis § 111 ust. 1 r.b.h.p. nakłada na pracodawcę obowiązek w zakresie zapewnienia pracownikom dostępu do pomieszczeń i urządzeń higienicznosanitarnych, których rodzaj, ilość i wielkość powinny być dostosowane do liczby zatrudnionych pracowników, stosowanych technologii i rodzajów pracy oraz warunków, w jakich ta praca jest wykonywana. Jednym z pomieszczeń higienicznosanitarnych jest jadalnia. Przy pracach administracyjno-biurowych jadalnia nazywana jest często pomieszczeniem kuchennym. Wymagania dla pomieszczenia kuchennego i urządzeń, które mogą się w nim znajdować określone zostały w Załączniku Nr 3 do r.b.h.p.

Pracodawca oprócz zapewnienia pracownikom pomieszczenia kuchennego ma także obowiązek zapewnić wodę zdatną do picia lub inne napoje. Ilość, rodzaj i temperatura tych napojów powinny być dostosowane do warunków wykonywania pracy i potrzeb fizjologicznych pracowników. Najczęściej spotykanymi przy pracach administracyjno-biurowych rodzajami napojów są kawa i herbata oraz woda źródlana

dostarczana w dystrybutorach z wodą. Należy podkreślić, iż z treści norm rozporządzenia wynika obowiązek zapewnienia przez pracodawcę podstawowych urządzeń kuchennych oraz zapewnienia ich technicznej sprawności oraz bezpiecznej obsługi. W przepisach r.b.h.p. jest bowiem mowa o wyposażeniu w urządzenia do podgrzewania posiłków i napojów. Dodatkowe wyposażenie, np. inne urządzenia grzewcze elektryczne lub gazowe może, lecz nie musi, być udostępnione w pomieszczeniu kuchennym przez pracodawcę.

Regulacja powyższej sfery przepisami powszechnie obowiązującego aktu prawnego jest uzasadniona względami racjonalności oraz ochrony zdrowia pracowników. Wskazuje się, iż korzystanie z zapewnionego przez pracodawcę pomieszczenia jadalni oraz odpowiedniego wyposażenia jest zarówno dla pracodawcy, jak i pracowników najlepszym rozwiązaniem. Po pierwsze pracodawca spełnia wymóg zapewnienia bezpiecznego i higienicznego spożywania posiłków oraz przygotowywania napojów przez pracowników. Po drugie pracownicy są mniej narażeni na wszelkiego rodzaju choroby związane z jedzeniem i piciem, w sytuacji gdy korzystają z wydzielonego pomieszczenia, niż gdyby mieli spożywać posiłki i pić napoje na stanowiskach pracy. Po trzecie pracownicy są mniej narażeni na urazy, skaleczenia, poparzenia, które są nieodłącznie związane ze spożywaniem posiłków i przygotowaniem napojów.

Zaleca się zatem pilne wygospodarowanie i dostosowanie odpowiedniego pomieszczenia celem zaspokojenia potrzeb pracowników Urzędu.

2.4 Organizacja systemu pracy w Urzędzie Miejskim w Dąbiu

Organizacja systemu pracy w Urzędzie Miejskim w Dąbiu na dzień 1 stycznia 2015 r. wykazywała znaczne niedociągnięcia, skutkujące niezadowolającą oceną wykorzystania kompetencji pracowniczych oraz tworzenia ram komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej Urzędu, a zarazem wypełniania przezeń powierzonych mu zadań publicznych i zgodności z przepisami prawa.

Jednym z najistotniejszych braków w tym zakresie jest brak posiadania i stosowania w praktyce działania Urzędu obowiązującej instrukcji kancelaryjnej. Przypomnieć należy, iż zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. Z 2015 r., poz. 1446), ust. 1: Organy państwowe oraz państwowe jednostki organizacyjne, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne obowiązane są zapewnić odpowiednią ewidencję, przechowywanie oraz ochronę przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą:

1) powstającej w nich dokumentacji, w sposób odzwierciedlający przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw;

2) nadsyłanej i składanej do nich dokumentacji, w sposób, o którym mowa w pkt 1.

Zadania, o których mowa w ust. 1, mogą być realizowane w ramach elektronicznego zarządzania dokumentacją, będącego systemem wykonywania czynności kancelaryjnych, dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw, gromadzenia i tworzenia dokumentacji w postaci elektronicznej z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego, wdrożonym odnośnymi przepisami.

Szczegóły określa wydane na podstawie ustawy rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt

oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych z dnia 18 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 14, poz. 67), które w szczególności określa: 1) instrukcję kancelaryjną, 2) sposób klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji w formie jednolitych rzeczowych wykazów akt, 3) instrukcję w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, zwaną dalej „instrukcją archiwalną” – dla organów gminy i związków międzygminnych, organów powiatu, organów samorządu województwa i organów zespolonej administracji rządowej w województwie, a także urzędów obsługujących te organy. Znajduje ono zatem zastosowanie do Urzędu Miejskiego w Dąbiu i powinno być wdrożone do stosowania niezwłocznie po wejściu w życie (tj. od dnia 20 stycznia 2011 r.).

Rozporządzenie to w szczególności określa w Załączniku Nr 1 § 1 ust. 1., iż instrukcja kancelaryjna określa szczegółowe zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych w podmiocie oraz reguluje postępowanie w tym zakresie z wszelką dokumentacją, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej: 1) niezależnie od techniki jej wytwarzania, postaci fizycznej oraz informacji w niej zawartych oraz 2) począwszy od wpływu lub powstania dokumentacji wewnątrz podmiotu do momentu jej uznania za część dokumentacji w archiwum zakładowym. Zgodnie z ust. 2 wskazanego przepisu, czynności kancelaryjne są wykonywane w systemie tradycyjnym lub w systemie EZD (elektronicznego zbioru danych).

Stosowanie wymogów wskazanych w rozporządzeniu było i jest obowiązkiem Urzędu Miejskiego w Dąbiu nakazanym bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa. Zarazem, zważyć należy, iż ich stosowanie umożliwia czytelne, jednolite prowadzenia akt sprawy i stosowanie procedur działania Urzędu, zapewniające sprawność jego działania, a zarazem jawność i transparentność podejmowanych rozstrzygnięć i wykonywanych w toku postępowań czynności urzędowych. Zaniechanie stosowania instrukcji uznać należy za poważne uchybienie organizacyjne,

obciążające osoby odpowiedzialne za nadzór nad Urzędem i zapewnienie prawidłowości jego działania w płaszczyźnie biurokratyczno-organizacyjnej.

Zważyć należy, iż przedmiotowa instrukcja została formalnie wprowadzona Zarządzeniem nr 1/2011 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 8 lutego 2011 r. w sprawie wykonywania czynności kancelaryjnych określonych w instrukcji kancelaryjnej, stosowania jednolitego rzeczowego wykazu akt. Jednakże, wprowadzenie tego zarządzenia nie doprowadziło do stosowania przedmiotowej instrukcji w praktyce administracyjnej Urzędu, na co wskazuje wrywkowa kontrola akt prowadzonych postępowań administracyjnych.

Efektem zaniechania stosowania jednolitej instrukcji, jak również nieprzestrzegania obowiązujących przepisów rozporządzenia, jest odbiegająca od prawidłowości archiwizacja dokumentów, prowadzenie dokumentacji urzędowej, w zakresie kluczowych dokumentów generowanych przez Urząd Miejski w ramach jego działalności – uchwał, zarządzeń Burmistrza, pism wychodzących i przychodzących, zawieranych przez Gminę umów. Wymaga podkreślenia, iż występuje problem dot. archiwum zakładowego Urzędu Miejskiego – wedle ustaleń Sekretarza, przez lata Urząd nie występował do Archiwum Państwowego celem wyrażenia zgody na zniszczenie dokumentów, co przyczyniło by się do zwolnienia miejsca na dokumentację zarchiwizowaną na stanowiskach pracy, która zamiast w archiwum zakładowym jest na stanowiskach pracy i pomieszczeniach gospodarczych Urzędu. Stanu zastanego nie da się określić inaczej, niż jako bałagan. Pozytywnie należy w powyższym kontekście ocenić działania władz Gminy, podjęte w celu uporządkowania zasobów archiwalnych.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż w toku badania zasobów dokumentacyjnych Gminy oraz bieżącego rozwiązywania problemów związanych z jej działalnością, niejednokrotnie stwierdzano brak stosownych dokumentów w Urzędzie Gminy, a przynajmniej – brak ich prawidłowego przechowywania i archiwizacji,

co uniemożliwiało ich odnalezienie. Jako przykład można wymienić umowę zawartą pomiędzy Gminą a KP Zryw Dąbie w przedmiocie dzierżawy obiektu stadionu miejskiego, której oryginału nie odnaleziono w Urzędzie, a kopię uzyskano od przedstawicieli klubu. Analogiczna sytuacja dotyczy również problemu z fizycznym odnalezieniem dokumentów w postaci strategii Rozwoju Miasta i Gminy Dąbie w latach 2014-2020, umów dotyczących przejęcia i zagospodarowania przez Gminę strażnic OSP, etc. Trudno ostatecznie, w wymierny sposób ocenić, jak wielu dokumentów dotyczy zagubienie lub realna utrata skutkiem złego zarchiwizowania. Istnieje możliwość, iż dokumenty utracone lub zawieruszone, będą sukcesywnie pojawiać się w przyszłych latach – mogąc istotnie wpływać na sytuację organizacyjno-prawną, a nawet finansową Gminy.

Zalecenia w tym zakresie obejmują nie tylko konieczność bezwzględnego stosowania wyżej określonych instrukcji oraz metod archiwizacji, ale także potrzebę przeprowadzenia w możliwie najkrótszym czasie, kompleksowych, wyczerpujących szkoleń dla urzędników zatrudnionych w Urzędzie Miejskim w Dąbiu. W ewidentny sposób może to posłużyć podniesieniu ich kompetencji pracowniczych, jak również prawidłowego wykonywaniu wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa obowiązków w sferze administracyjnej. Prawidłowa formalnie i proceduralnie w każdym aspekcie praca Urzędu ma z kolei zasadnicze znaczenie dla prawidłowości, sprawności i legalności jego działania. Stosowanie procedur umożliwia bowiem zmniejszenie ryzyka rozstrzygnięć sprzecznych z prawem, jak również wadliwych formalnie. Warto odnotować, że z informacji uzyskanych od Sekretarza Gminy wynika, że zaplanowano szkolenie dla pracowników pt. *Umiejętności personalne w pracy urzędnika samorządowego*. Szkolenie ma składać się z dwóch modułów: Moduł 1 – *Wizerunek własny urzędnika a renoma Urzędu Miejskiego w Dąbiu* oraz Moduł 2 – *Diagnozowanie i rozwiązywanie konfliktów w kontakcie z klientem Urzędu*

Miejskiego w Dąbiu. Należy ocenić to bardzo pozytywnie, szczególnie w kontekście opinii wyrażanych przez pracowników w opisywanym wcześniej badaniu ankietowym.

W związku z powyższym, zaleca się również przeprowadzenie szkoleń z zakresu redakcji i formułowania aktów normatywnych, zarówno projektów uchwał, przygotowywanych dla Rady Gminy, jak również w zakresie indywidualnych decyzji administracyjnych. Współpraca z urzędnikami miejskimi wskazuje na wymierną potrzebę przeprowadzenia takich szkoleń, a przynajmniej niezwłoczne opracowanie dla nich jednolitych wzorów określonych dokumentów.

Odrębnym zaleceniem jest zalecenie dokonania przeglądu obowiązujących aktów prawnych, w szczególności – Zarządzeń Burmistrza, celem ustalenia zakresu koniecznych zmian (dostosowania ich do przepisów obowiązującego prawa oraz wyeliminowania sprzeczności), a następnie wydanie stosownych aktów zmieniających, względnie uchylających i zastępujących dotychczas obowiązujące akty aktami nowymi.

Kolejnym realnym brakiem działania Urzędu Miejskiego jest brak stworzenia i wdrożenia jednolitej polityki obsługi interesanta. Obecne regulacje, zawarte w przyjętym w 2012 r. Kodeksie Etycznym Urzędu Miejskiego w Dąbiu, uznać należy za szczątkowe i niewystarczające. Skala tego problemu jest stosunkowo szeroka – poczynając od braku aktualizacji strony internetowej Gminy (nawet w tak zasadniczych sprawach, jak skład osobowy Rady Gminy), przez nieczytelność prezentowanej na niej informacji publicznej oraz niewielką przydatność informacyjną strony funkcjonującej na początku roku 2015, przez brak umiejętności komunikacyjnych części osób zatrudnionych w Urzędzie Miejskim, a mających na co dzień do czynienia z interesantami. Należałoby również rozważyć możliwość stosownych szkoleń w tym zakresie (autoprezentacji, umiejętności zdiagnozowania potrzeb, obsługi klienta), podobnie jak – poddana do rozważenia przez władze Gminy – możliwość ujednoczenia sposobu ubierania się i prezentacji pracowników Urzędu

(wprowadzenie odpowiedniego *dress code*). Rozwiązanie takie – wprowadzenie sformalizowanego stylu prezencji urzędników – ma wszakże określone zalety i wady. Do zalet należy sformalizowanie działalności urzędników oraz potwierdzony empirycznie w innych jednostkach wpływ na przestrzeganie przez nich określonych procedur postępowania. Do wad zaliczyć należy ryzyko stworzenia bariery pomiędzy interesantem a osobą podejmującą z ramienia urzędu stosowanie określonej procedury działania, jak również możliwy negatywny wpływ na indywidualne samopoczucie poszczególnych osób zatrudnionych w Urzędzie, a co za tym idzie, na ich satysfakcję z wykonywanej pracy i w konsekwencji jakość jej wykonywania.

Za istotny mankament działalności Urzędu Miejskiego w Dąbiu uznać należy brak stosowania Systemu Identyfikacji Wizualnej. Przypomnijmy, iż system ten stanowi narzędzie z zakresu zarządzania, podstawowe narzędzie, służące kreowaniu wizerunku instytucji w obszarze świadomości osób objętych zakresem jej działania. Termin ten określa ogół symboli i zachowań stosowanych w instytucji w celu uzyskania czytelnej i spójnej identyfikacji rynkowej i wyróżnienia jej spośród innych podmiotów. Spójny system wizualny jest najważniejszym elementem całościowej identyfikacji. Obejmować on powinien czytelną informację o sposobie funkcjonowania podmiotu, osobach w nim funkcjonujących, pracownikach prowadzących poszczególne sprawy, stosowanie określonych jednolitych wzorów dokumentacji, logotypu instytucji itp. elementów kreacji wizualnej podmiotu.

Zaleca się opracowanie kompleksowego systemu identyfikacyjnego, powiązanie go z istnieniem Urzędu Miejskiego w Internecie, jak również z wdrożeniem i realnym korzystaniem z alternatywnych w stosunku do tradycyjnych sposobów, form komunikacji z klientami.

Powinien być on powiązany z przyjęciem i stosowaniem jednolitej polityki informacyjnej w Gminie, w szczególności z wykorzystaniem w tym celu popularnych, sprawdzonych narzędzi komunikacji władzy z obywatelami (portale typu Facebook,

czy też biuletyny informacyjne dla osób, które nie korzystają z narzędzi internetowych). Działania te powinny być podejmowane w sposób uniemożliwiający uznanie ich za prowadzenie działalności politycznej przez aktualne władze Gminy.

Ostatnim zaleceniem w tej kategorii jest wytworzenie i wdrożenie sprawnego, celowościowo zorientowanego systemu motywacyjnego, umożliwiającego wdrażanie wprowadzanych zmian w działaniu urzędu poprzez pozytywne oddziaływanie na pracowników, w tym przyjęcie określonych zasad nagradzania pracowników nie tylko w związku z uzyskiwaniem przez nich zadowalających efektów w pracy (tj. zerwanie z zasadą „obligatoryjności” nagradzania), ale również w związku z oceną ich zaangażowania w realizację ustalonych celów i kierunków wdrażanych reform.

Elementem proponowanych zmian powinno być również przyjęcie nowego regulaminu pracy oraz regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Miejskiego w Dąbiu, z uwagi na fakt, iż obecnie obowiązujące dokumenty w znacznym zakresie odbiegają od wymogów stawianych im przez faktyczne potrzeby Urzędu Miejskiego oraz obowiązujące przepisy prawa. W szczególności: należy pilnie dokonać zmiany regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Miejskiego w Dąbiu, ponieważ 18 listopada 2014 r. został ogłoszony jednolity tekst rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych. W Urzędzie obowiązuje regulamin z 14 maja 2009 r., w którym znajdują się stanowiska pracy np. ogrodnik, nie występujące w rozporządzeniu. Zmiana ta powinna być dokonana w 2014 r.

W końcowej fazie przygotowywania niniejszego opracowania na podstawie informacji w niej zawartej przygotowano projekty omawianych wyżej dokumentów, tj. Projekt Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Dąbiu; Projekt Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Miejskiego w Dąbiu; Projekt Regulaminu Pracy Urzędu Miejskiego w Dąbiu. Wskazane dokumenty niwelują w dużym stopniu mankamenty, o których mowa wyżej, co zasługuje na pochwałę. Na pochwałę zasługuje m.in. dostosowanie regulaminu wynagradzania do przepisów

powszechnie obowiązującego prawa, a także wprowadzenie w regulaminie organizacyjnym pośredniego pionu kierowniczego, co powinno wpłynąć pozytywnie na efektywność pracy w jednostce, a także poprawić wadliwy jak się wydaje system kontroli wewnętrznej. Jednocześnie należy jednak podkreślić, że nie zwalnia do władzy Gminy z obowiązku aktualizowania na bieżąco tych dokumentów w związku ze zmianą przepisów prawa powszechnie obowiązującego bądź też realnych zmian w strukturze organizacyjnej Urzędu, regułach zatrudniania oraz wynagradzania pracowników.

3. Organizacja systemu oświaty w Gminie Dąbie

Jednym z zasadniczych zadań własnych gminy jest zakładanie i prowadzenie szkół odpowiedniego rodzaju i typu, przewidzianych przepisami ustawy o systemie oświaty. Należy w tym miejscu przypomnieć, iż podmiotami powołanymi do prowadzenia szkół i placówek są wprawdzie rozmaite jednostki, w tym w szczególności jednostki samorządu terytorialnego oraz inne osoby prawne, a więc stowarzyszenia, fundacje czy spółki kapitałowe, jak również osoby fizyczne. Szkoły specjalistyczne mogą również zakładać i prowadzić odpowiedni ministrowie. Zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, szkół podstawowych oraz gimnazjów, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, należy jednak do zadań własnych gmin. Biorąc pod uwagę skalę środków budżetowych, zaangażowanych w celu zapewnienia realizacji zadań szkół, przedmiotowe zadanie uznać należy za zadanie podstawowe. Zarazem, sfera szkolnictwa publicznego pod względem organizacyjno-prawnym należy bez wątpienia do jednej z najbardziej skomplikowanych materii, które stanowią

przedmiot działalności gminy jako organu prowadzącego. Zestawienie tych dwóch okoliczności prowadzi do wniosku, iż nawet abstrahując od celów, których realizacji służy system oświaty gminnej, a które sprowadzają się do wychowania i wykształcenia nowych pokoleń, mających w sposób co najmniej poprawny pełnić przyszłe role społeczne – to właściwa organizacja, finansowanie i nadzór szkolnictwa, w granicach kompetencji organu wykonawczego i stanowiącego Gminy, stanowi jeden z priorytetów, którym organy te powinny poświęcić szczególną uwagę. Na tle powyższych uwag należy ekstrapolować wniosek, iż prawidłowa organizacja powinna dążyć do racjonalizacji finansowania systemu oświaty i edukacji, zaś odpowiednie finansowanie powinno wpływać na polepszenie funkcjonowania struktur organizacyjnych systemu. Takie też dążenie powinno przyświecać działaniom organów Gminy w tym względzie, w powiązaniu ze stałym nadzorem i kontrolą dostosowania realnych warunków organizacyjnych i finansowych do fluktuującej w stosunkowo szybkim tempie rzeczywistości prawnej, wyznaczającej ramy systemu edukacji. Z zestawienia powyższych kwestii wynika oczywisty postulat, by gminy – na miarę posiadanych możliwości finansowych i prawnych – dążyły do zapewnienia obsady istotnych dla szkolnictwa stanowisk publicznych, osobami posiadającymi szczególne kompetencje i znajomość nie tylko materii *stricte* urzędniczej, ale również oświatowej.

Organizacja oświaty w Gminie Dąbie zasadniczo obejmowała na dzień 1 stycznia 2015 r. system trzech szkół podstawowych, jednego gimnazjum i jednego przedszkola, zapewniających realizację obowiązku przedszkolnego i szkolnego dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy. Na terenie Gminy nie działały szkoły ponadgimnazjalne, ani też uczelnie czy filie uczelni wyższych lub policealnych, których prowadzenie pozostaje formalnie poza kompetencjami Gminy jako organu prowadzącego, ale, jak pokazują przykłady innych jednostek samorządu terytorialnego, z uwagi na organizację systemu edukacji w Polsce, mających istotne

znaczenie dla kształtowania struktur organizacyjnych szkolnictwa gminnego. W toku bieżącego roku, organ prowadzący przeprowadził istotną i co do zasady celową restrukturyzację systemu szkolnictwa, łącząc dwie dotychczas niezależne jednostki – Szkołę Podstawową w Dąbiu oraz Gimnazjum w Dąbiu – w jeden Zespół Szkolny w Dąbiu. Skutkiem powyższego, na miarodajny dla oceny stanu oświaty dzień 30 września 2015 r., system edukacji publicznej w Gminie Dąbie kształtował się następująco.

Tabela 13. System edukacji w Gminie Dąbie wg. Systemu Informacji Oświatowej stan na 30 września 2015 r.

Nazwa placówki oświatowej	Infrastruktura	Liczba nauczycieli*	Liczba uczniów*	Liczba pracowników administracji (podać stanowisko)*	Liczba etatów pracowników obsługi
Zespół Szkół w Dąbiu	- Sala gimnastyczna w SP - hal sportowa GM - stołówka - wyposażenie kuchni - boisko zewnętrzne - biblioteka w SP i GM	42	382	2 etaty sekretarz szkoły	1 etat woźnego 2 etaty konserwator, palacz C.O. 2,2 et. sprzątaczką, 3,5 et. robotnik przy pracy lekkiej
SP Chelmno	- sala gimnastyczna - boisko zewnętrzne - stołówka - wyposażenie kuchni - biblioteka	17	169	1 etat sekretarz szkoły	1 etat woźny, palacz c.o. 2 etaty robotnik przy pracy lekkiej
SP Karszew	- boisko zewnętrzne - wyposażenie kuchni - biblioteka	14	95	1 etat sekretarz szkoły	1 etat woźny 1 etat sprzątaczką 1 etat pomoc n-la przedszkola
Przedszkole w Dąbiu	- zewnętrzny plac zabaw - wyposażenie kuchni	9	70	¼ etatu pracow. administracyjny	3 etaty pomoc nauczyciela 3/4 etatu pomocy nauczyciela, ½ et. woźny ogólny, palacz C.O.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędy Miejskiego w Dąbiu.

Ocena funkcjonowania systemu oświaty w Dąbiu jawi się jako krytyczna w wysokim stopniu.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż system ten nie zapewnia realizacji podstawowych, stawianych przed szkolnictwem gminnym zadań w stopniu, jaki można by uznać za przynajmniej zadowalający. Dla uzasadnienia tej tezy należy przywołać wyniki egzaminów gimnazjalnych w 2015 r., w wyniku których Gimnazjum w Dąbiu uzyskało najgorszy wynik w powiecie kolskim. Egzaminy te są miarodajne z tej przyczyny, iż są one jednolite w skali kraju, o charakterze egzaminów państwowych, nie stanowią elementu wewnątrzszkolnego (a zatem pozbawionego zewnętrznej kontroli) systemu oceniania. Stanowią zarazem kwintesencję efektów procesu edukacyjnego na etapie zakończenia edukacji podstawowej i gimnazjalnej, przed rozpoczęciem etapu edukacji ponadgimnazjalnej i wyższej. Wyniki podczas nich uzyskane mają realny wpływ na przyszłość młodego człowieka, determinując znacząco jego życiową, naukową i zawodową przyszłość.

Tabela 13. Wyniki egzaminów gimnazjalnych 2015 r. – powiat kolski

				EGZAMIN GIMNAZJALNY 2015											
				ŚREDNIE WYNIKI % EGZAMINU GIMNAZJALNEGO (arkusze standardowe - G1) - UKŁAD TERYTORIALNY											
				historia, wos	język polski	przedmioty przyrodnicze	matematyka	język angielski poziom podstawowy	język angielski poziom rozszerzony	język niemiecki poziom podstawowy	język niemiecki poziom rozszerzony	język rosyjski poziom podstawowy	język rosyjski poziom rozszerzony	język francuski poziom podstawowy	język francuski poziom rozszerzony
Sr powiatu	(3009)	kolski		61,45	59,44	48,99	45,86	62,86	42,41	53,87	51,60	56,71	53,00		
Województwo:	(3009)	Wielkopolskie	Powiat:	kolski											
Sr.gminy	(300901)	M	Kolo	63,49	60,20	49,97	44,17	68,92	46,90	50,22		57,19			
Sr.gminy	(300902)	Gm	Babiałk	65,95	56,78	55,79	49,91	58,89	46,94	63,00	63,00				
Sr.gminy	(300903)	Gm	Chodów	62,59	54,74	46,88	49,32	60,88	40,36	43,00					
Sr.gminy	(300904)	M-Gm	Dąbie	51,18	45,22	42,07	38,04	42,60	23,74						
Sr.gminy	(300905)	Gm	Grzegorzew	60,24	65,77	49,79	44,32	62,68	38,45						
Sr.gminy	(300906)	M-Gm	Kłodawa	57,44	60,33	45,90	42,48	60,27	41,05	38,00	31,50				
Sr.gminy	(300907)	Gm	Kolo	60,00	62,60	48,77	48,51	66,15	42,37	69,33	80,00				
Sr.gminy	(300908)	Gm	Kościelec	64,23	58,85	47,62	51,82	46,85	24,31			75,58			
Sr.gminy	(300909)	Gm	Olszówka	66,88	63,40	54,50	56,88	71,08	50,38			45,13			
Sr.gminy	(300910)	Gm	Osiek Mały	61,32	64,64	48,05	47,85	70,94	49,69			44,70	53,00		
Sr.gminy	(300911)	M-Gm	Przedecz	65,12	57,70	49,95	47,79	65,76	47,00	55,58					

Źródło: opracowanie na podstawie danych OKE w Poznaniu.

Wyniki te zatem nie tylko znacząco odbiegają od średniej powiatowej, ale świadczą zarazem o potrzebie przeprowadzenia istotnych zmian w systemie zarządzania i organizacji oświaty w Gminie Dąbie. Tymczasem, porównanie z tymi właśnie Gminami, tworzącymi wraz z Miastem Dąbie powiat kolski, jawi się jako naturalne i adekwatne, z uwagi na porównywalną sytuację demograficzną, społeczną, ekonomiczną tych podmiotów. Zważyć zarazem ponownie należy, iż zastrzeżenia budzi nie tyle fakt zajęcia ostatniego miejsca w statystykach egzaminacyjnych, ale generalnie niskie, nawet na tle przeciętnych wyników w innych gminach, wyniki edukacyjne stwierdzone niezależnym i obiektywnym egzaminem państwowym.

Mierne wyniki egzaminu gimnazjalnego pozwalają też domniemywać, iż kwestie rzeczywistego wsparcia dla oświaty gminnej były przez ostatnie lata zaniedbane. Jest to o tyle niepokojące, iż na efekty działań w sferze oświatowej, należy czekać – z uwagi na długotrwałość procesu edukacyjnego nawet na poziomie gminnym, przez co najmniej kilka lat.

Poza oceną niniejszego raportu pozostaje ocena jakości kształcenia merytorycznego w szkołach i przedszkolu miejskim w Gminie Dąbie. Jednakże nie wydaje się, by istota problemu leżała w niskich kompetencjach kadry nauczycielskiej czy dyrektorskiej. Przynajmniej, wyjąwszy konkretne przypadki (które zdarzają się w każdej strukturze), które nie stanowią jednakże przedmiotu zainteresowania niniejszych rozważań i analiz.

Wynika raczej z ogólnego zaniedbania organizacyjnego szkolnictwa w Gminie, w szczególności z braku skutecznego systemu motywacyjnego (który przecież zgodnie z wolą ustawodawcy zależy od Gminy). Może poniekąd pozostawać w funkcjonalnym związku z kryzysem finansów publicznych Gminy z lat 2011 i następnych, co powodowałoby, iż generalna ocena stanu organizacyjno-finansowego Gminy w latach 2007-2014 musiałaby zostać wzbogacona o niezbyt radosny wniosek, iż oświata dąbska padła kolejną, przynajmniej częściowo, ofiarą załamania systemu

finansów publicznych. Tym samym, krytyka polityki finansowej Gminy w tych latach powinna ulec pogłębieniu.

Na fakt generalnego zaniedbania systemu oświaty wskazują inne jeszcze, niż wyniki egzaminów w 2015 r., okoliczności. Ograniczając się do najbardziej istotnych z nich, wskazać należy, co następuje.

Istotnym mankamentem funkcjonowania szkolnictwa był brak odpowiedniej oprawy administracyjno-prawnej. Przykładowo, trzymając się kwestii istotnych, wskazuję, iż organ prowadzący nie opracował procedur dotyczących przekazania majątku w placówkach oświatowych w przypadku zmiany dyrektora placówki. Utrudniało to prawidłowe przekazanie placówki, nowemu dyrektorowi, a zarazem, utrudniało sprawowanie efektywnej kontroli nad mieniem i dokumentacją Szkół. Jak wynika z informacji uzyskanych w toku prowadzonych badań, w związku z powyższym zostało przygotowane zarządzenie nr 52/2015 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 14 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia procedury przekazywania rzeczowych składników majątkowych i dokumentacji finansowo-księgowej w przypadku likwidacji lub zmiany kierownika placówki oświatowej. Przykład ten dobrze obrazuje zastany na dzień 1 stycznia 2015 r. problem organizacji działalności szkolnictwa dąbskiego.

Dużo poważniejszym zagadnieniem są braki uchwałodawcze. Wskazuję, iż uchwała Rady Miejskiej w Dąbiu nr XXXI/231/2009 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 25 listopada 2009 roku w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach, przedszkolach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Dąbie nie przewidywała dodatków za warunki pracy nauczycielom pracującym w oddziałach przysposabiających do pracy, które funkcjonowały w Gimnazjum w Dąbiu (i nadal funkcjonują w ramach Zespołu Szkół). Dodatki były wszakże wypłacane. Oznacza to, iż jednostka należąca do sektora finansów publicznych wypłacała środki publiczne w sposób sprzeczny z przepisami prawa,

gdyż czyniła to pomimo braku umocowania prawnego. Uchwałą nr XI/85/2015 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 27 października 2015 roku wprowadzono regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Dąbie z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2016 r., w którym ww. dodatki za warunki pracy są określone.

Co równie ważne, a co powodowało istotne zamieszanie w systemie szkolnictwa i finansowania edukacji w Dąbiu, w Gminie Dąbie nie funkcjonowała uchwała dotycząca określenia wzoru obliczania pensum dla nauczycieli zatrudnionych na różnych stanowiskach pracy. Sytuacja ta ewidentnie naruszała przepisy art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela i oznaczała rażące zaniedbanie, poprzez brak prawidłowej i wymaganej legislacji.

Wskazuję w związku z powyższym, iż dnia 27 października 2015 r. Rada Miejska w Dąbiu podjęła uchwałę nr XI/86/2015 w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin, zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Dąbie. Uchwała ta uporządkowała zasady dokonywania przedmiotowych obliczeń, a co więcej, doprowadziła do uzgodnienia w tym zakresie działalności Gminy i jej jednostek organizacyjnych z przepisami prawa.

Przeprowadzone analizy wykazały, iż Szkoła Podstawowa w Chełmnie oraz Szkoła Podstawowa w Dąbiu przez lata wypłacały dodatek za wychowawstwo nauczycielom zatrudnionym w świetlicy szkolnej na stanowisku wychowawcy świetlicy jako dodatek funkcyjny. Nie ma tymczasem, w świetle uregulowań Karty Nauczyciela i przepisów pochodnych, podstaw prawnych do wypłaty ww. dodatku. Dodatek funkcyjny przysługuje nauczycielowi, który pełni w szkole dodatkową funkcję związaną ze zwiększeniem lub przydzieleniem szczególnych obowiązków. W przypadku świetlicy ma do niego prawo tylko jej kierownik, a nie każdy

wychowawca. Pełnienie funkcji wychowawcy świetlicy nie jest tożsame z funkcją wychowawcy klasy. Zważyć należy, iż dodatki funkcyjne oraz ich wysokość ustala Rada Miasta w drodze uchwały. W danym wypadku, jest to regulamin dodatków do wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Dąbie.

Podnoszę, iż istotą dodatku funkcyjnego jest rekompensata pieniężna za wykonywanie dodatkowych obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem lub funkcją. Wychowawstwo klasy, nakładane na niektórych nauczycieli w szkole, wiąże się dla nich z dodatkowymi obowiązkami. Nauczyciel, oprócz realizacji procesu dydaktycznego, jest obowiązany dbać o potrzeby uczniów, analizować ich osiągnięcia w nauce, wspomagać rodziców w rozwiązywaniu problemów wychowawczych itp. Przyznanie dodatku funkcyjnego będzie zatem pochodną przydzielenia tej funkcji nauczycielowi. Natomiast wychowawca świetlicy szkolnej to stanowisko (wskazane w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela), a nie dodatkowa funkcja dla nauczyciela. Sprawowanie opieki nad uczniami na świetlicy szkolnej stanowi część zadań i obowiązków wynikających z charakteru pracy wychowawcy świetlicy i dodatek funkcyjny za takie stanowisko nie jest przewidziany w regulującym te kwestie w sposób oczywisty rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy. Jedynie kierownik świetlicy szkolnej uprawniony jest do dodatku funkcyjnego z tytułu sprawowania stanowiska kierowniczego. Ignorowanie przez organy Gminy brzmienia obowiązujących przepisów, a zarazem sprawianie, iż wychowawcy świetlicy (w pewien sposób przecież poszkodowani przez ustawodawcę), znaleźli się w sytuacji osób, które pobierały nienależne im z tytułu przepisów płacowych elementy wynagrodzenia. Biorąc wprawdzie pod uwagę, iż zgodnie z przepisami prawa, kwoty

te stanowią nienależne świadczenie, to zastosowanie do nich znajduje art. 409 k.c., na podstawie którego obowiązek zwrotu korzyści wygasa, gdy ten kto korzyść uzyskał zużył ją lub utracił w taki sposób, że nie jest już wzbogacony, chyba że wyzbywając się korzyści lub używając ją powinien był się liczyć z obowiązkiem zwrotu. Jednakże samo stawianie nauczycieli w tak niepewnej sytuacji, uznać należy za poważne uchybienie obowiązkowi organu prowadzącego, który winien kwestie te uregulować już dawno temu.

Kolejną kwestią jest brak właściwego zarządzania przez organ prowadzący czasem pracy nauczycieli zatrudnionych w Szkołach w Dąbiu. Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela organ prowadzący szkołę może nałożyć na nauczyciela obowiązek podjęcia pracy w innej szkole lub szkołach i na tym samym lub – za jego zgodą – na innym stanowisku, w celu uzupełnienia pensum w wymiarze nie większym niż ½ obowiązkowego wymiaru zajęć. Organ prowadzący do tej pory nie korzystał z takiej możliwości. Jest to tymczasem oczywiste rozwiązanie w sytuacji, gdy w jednej ze szkół, prowadzonych w Gminie Dąbie (Gimnazjum w Dąbiu), część nauczycieli nie posiadała przydzielonego pełnego etatu. Zaleca się zobligowanie dyrektorów do jego stosowania i przekazywania sobie oraz Burmistrzowi wzajemnej informacji o swoich możliwościach i potrzebach kadrowych.

Innym problemem, występującym w praktyce działalności Gminy Dąbie w sferze oświaty i edukacji, jest brak powzięcia przez Radę uchwał w sprawie obwodów szkół. Obowiązek wydania uchwały organu stanowiącego w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów oraz ustalenia ich obwodów wynika z art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Brak realizacji obowiązku ustawowego stanowi poważne naruszenie prawa i nieprawidłowość w działaniu Gminy. Jak wynika z informacji uzyskanych od Sekretarza, zaniedbanie to jest w chwili obecnej korygowane, jednakże z uwagi na kolejną zmianę przepisów, w tym zmianę ustawy o systemie oświaty, która

nakłada na organy prowadzące utworzenie zespołów szkolno-przedszkolnych z dniem 1 września 2016 r. (w szkołach w których funkcjonują oddziały przedszkolne) uchwały dotyczące planu sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów oraz ustalenia ich obwodów zostaną sporządzone i wdrożone jednocześnie w związku z wyżej opisanymi zmianami.

Kolejną, istotną kwestią jest brak podejmowania przez organ prowadzący, tj. Gminę Dąbie, kroków mających na celu zmniejszenie wysokości jednorazowego dodatku uzupełniającego dla nauczycieli.

Przypominając, jednorazowy dodatek uzupełniający (JDU) przysługuje nauczycielom, którzy w poprzednim roku kalendarzowym nie uzyskali wynagrodzenia w wysokości średnich wynagrodzeń, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy. Tak stanowi art. 30a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela. Natomiast zasady ustalania tego dodatku zostały określone przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Analiza wysokości wynagrodzeń wypłacanych nauczycielom szkół w Dąbiu w minionych latach wskazuje na to, iż problem wypłaty JDU nie jest w żaden sposób poddany analizie, celem uniknięcia jego wypłaty lub też zmniejszenia jego skali. Tymczasem, wskazuje się, iż w wypadku, w którym samorząd ma problem z osiągnięciem średnich wynagrodzeń nauczycieli, należy podjąć odpowiednie kroki zaradcze, tj. np. ograniczyć liczbę etatów nauczycielskich (np. niepełnych) a uwolnione godziny rozdysponować w formie godzin ponadwymiarowych pomiędzy nauczycieli ze stopniami awansu, na których występuje problem JDU. Jeżeli to nie jest możliwe, można wprowadzić dodatkowe zajęcia dla młodzieży: kółka zainteresowań, zajęcia wyrównawcze, sportowe itp., a następnie przydzielić te zajęcia nauczycielom

ze stopniami awansu, na których występuje problem JDU. Ewentualnie, gdyby te działania nie wystarczyły, na koniec roku wybranym nauczycielom - osiągnięciem dobrych wyników w nauczaniu lub też wykazującym wyjątkową aktywność edukacyjną – ze stopniem awansu, na których wystąpił problem JDU można przydzielić wysokie nagrody. Zastosowanie tych działań powinno doprowadzić do zmniejszenia problemu JDU oraz racjonalizacji wydatków ponoszonych na oświatę, chociażby poprzez proporcjonalne rozłożenie ich w ciągu roku szkolnego i możliwość racjonalnego zaplanowania. Ewentualnie, można inaczej również zaplanować system organizacji szkolnictwa gminnego.

Należy spróbować wyeliminować konieczność dalszego wypłacania wysokiego JDU, które, dla przypomnienia, w roku 2015 wyniosło **29.116,70 zł** (stan na dzień 31 sierpnia 2015 r.).

W powyższym kontekście, pozytywnie należy ocenić dotychczasowe działania kadry zarządzającej szkołami oraz władz wykonawczej i stanowiącej Gminy, które podjęły istotne kroki zmierzające, po pierwsze do usunięcia uchybień kognitywnym przepisom prawa, po drugie – w dalszej perspektywie mogących pozytywnie oddziaływać na stan i efekty kształcenia szkolnictwa gminnego.

Oprócz wyżej wskazanych działań uchwałodawczych, oceny takiej wymaga utworzenie Zespołu Szkół w Dąbiu, co stanowiło istotny krok w kierunku racjonalizacji kosztów działania systemu oświaty w Gminie. Stworzenie przedmiotowego Zespołu Szkół umożliwi pełniejszą realizację ustawowych i statutowych celów działania Szkół podlegających łączeniu, przyczyni się do usprawnienia procesu dydaktyczno-wychowawczego w tych szkołach, stworzy podstawy do racjonalniejszego gospodarowania środkami publicznymi oraz obniżenia kosztów działalności szkół podlegających łączeniu. W szczególności, doprowadzi do zintegrowania procesu dydaktyczno-wychowawczego, dotychczas rozdzielonego pomiędzy dwa podmioty szkolne. Z tych względów, ideę utworzenia Zespołu należy ocenić pozytywnie, tym

bardziej, iż zyskała ona aprobatę związków zawodowych, Rad Pedagogicznych i Rad Rodziców łączonych placówek, jak również kluczową dla jej realizacji pozytywną opinię Wielkopolskiego Kuratora Oświaty. Należy również dostrzegać w tym działaniu szansę na poprawienie wspomnianych na wstępie wyników egzaminu gimnazjalnego w przyszłych latach.

Zalecenia w tym zakresie sprowadzają się do kontynuacji działań organizacyjno-prawnych, mających na celu uporządkowanie sytuacji Szkół i Przedszkola w tym względzie, jak także prowadzących do usprawnienia procesu dydaktyczno-wychowawczego i zapewnienia jego lepszego finansowania. Należy też przeprowadzić rzeczową analizę możliwości zniwelowania problemu JDU, czy to poprzez zastosowanie metod zaproponowanych powyżej, czy też z wykorzystaniem innych sposobów, mających na celu zapewnienie nauczycielom zatrudnionym na terenie Gminy Dąbie wypłatę wynagrodzeń nie odbiegających poziomem od wysokości ustalonej w odnośnych przepisach. Szczególny wszakże akcent należy położyć na usunięcie stwierdzonych uchybień prawnych, jak również zapewnienie nauczycielom i pracownikom niepedagogicznym szkolnictwa odpowiednich, nowoczesnych warunków wykonywania zawodu oraz eliminowaniu sytuacji konfliktowych i kryzysowych (przywołując w tym zakresie przykład konfliktu na linii dyrekcja – nauczyciele – związki zawodowe, we włączonym do Zespołu Szkół Gimnazjum).

4. Stan organizacyjno-prawny infrastruktury sportowej i rekreacyjnej

Kolejną płaszczyzną analizy stanu organizacyjno-prawnego Gminy stanowi ocena stanu infrastruktury sportowej i rekreacyjnej na terenie Miasta i Gminy Dąbie.

Za niewątpliwy atut Gminy uznać należy posiadanie przez nią stosunkowo dobrze rozbudowanej infrastruktury sportowej o znacznym potencjale, na którą składają się:

- Hala Widowiskowo-Sportowa przy Zespole Szkół w Dąbiu;
- Stadion Miejski;
- Boisko „Orlik”;
- place zabaw (łącznie 6 obiektów: Dąbie – 1 plac zabaw ogólnodostępny; Dąbie – 1 plac zabaw przy Przedszkolu Miejskim w Dąbiu; Chełmno – 1 plac zabaw ogólnodostępny; Karszew – 1 plac przyszkolny; Chełmno – 1 plac przyszkolny; Lisice – 1 plac zabaw ogólnodostępny).

Za wyraźny minus uznać należy natomiast stan tej infrastruktury, jak również wieloletni brak jednolitej, konsekwentnej strategii Gminy, mającej na celu jego poprawę i rozbudowę, celem zapewnienia wyższego poziomu realizacji zadań Gminy w tym zakresie. Zważywszy, tym bardziej, iż charakter układu przestrzennego i topografia Gminy sprzyja propagowaniu rozwoju kultury fizycznej i sportu, zwłaszcza sportu amatorskiego, nastawionego nie tyle na osiągnięcie „sukcesów” właściwych dla sportu zorganizowanego, co sukcesu globalnego w postaci poprawy zdrowia i kondycji fizycznej mieszkańców Gminy. Należy w tym miejscu przypomnieć, iż zadaniem własnym Gminy nie jest prowadzenie czy też finansowanie bieżącej działalności klubów sportowych, lecz szeroki wachlarz działań faktycznych i prawnych na rzecz zaspokojenia potrzeb zbiorowych mieszkańców Gminy w zakresie sportowym i rekreacyjnym. Realizacji tak pojmowanych zadań własnych Gminy powinno zatem służyć właściwe utrzymanie i rozwój posiadanej infrastruktury sportowej.

4.1 Hala Widowiskowo-Sportowa

Przechodząc do stanu poszczególnych obiektów infrastrukturalnych, ustalono, iż infrastruktura Hali Widowiskowo-Sportowej składa się z:

- Hali Widowiskowo-Sportowej – powierzchnia zabudowy: 1260 m²;
- łącznika na budynku Gimnazjum – powierzchnia użytkowa: 25, 01 m².

Po przeprowadzeniu analizy dostępnych dokumentów ustalono, że inwestorem budowy Hali Widowiskowo-Sportowej jak i łącznika była Gmina Dąbie. W dokumentacji brak jest wszakże dokumentów potwierdzających przekazanie mienia Gminy w postaci środka trwałego w zarząd Gimnazjum lub Szkole Podstawowej w Dąbiu. Po przeprowadzeniu rozmowy z pracownikami merytorycznych komórek organizacyjnych Urzędu ustalono, że środek trwały jakim jest hala i łącznik znajduje się na ewidencji obecnego Zespołu Szkół w Dąbiu. Należy dokonać stosownego badania problemu i odtworzenia zaginionej dokumentacji. Prowadzone na przestrzeni lat 2007-2014 kontrole wykazały narastający stan zaniedbania przedmiotowej hali. W 2007 roku z kontrola stanu sanitarnego Gimnazjum wykazała wyłącznie pozostawione ogrodzenie po pracach budowlanych i częściowy brak ogrodzenia od strony Hali Widowiskowo-Sportowej. Przeprowadzona w roku 2009 kontrola roczna wykazała brak bieżących uchybień. Natomiast dokonana kontrola pięcioletnia doprowadziła do ustaleń, iż budynek hali wymaga wykonania sukcesywnych remontów bieżących. Przyłącza wodociągowo-kanalizacyjne oraz energetyczne są w dobrym stanie. Teren wokół budynku był uporządkowany. Z kolei w 2013 roku przeprowadzono kontrolę w zakresie ochrony przeciwpożarowej, która wykazała uchybienia i skutkowała zaleceniami w postaci:

- wydzielić pomieszczenie kotłowni w budynku Szkoły Podstawowej;
- zastosować oświetlenie ewakuacyjne;

- wykonać ścianę wewnętrzną i strop stanowiący obudowę klatki schodowej;
- wykonać drzwi w klasie o odporności ogniowej;
- wykonać ścianę wewnętrzną stanowiącą obudowę poziomej drogi ewakuacyjnej na I piętrze.

W 2014 roku przeprowadzono kontrolę w zakresie ochrony przeciwpożarowej, która wykazała uchybienia i prowadziła do zaleceń w postaci:

- wykonania badania instalacji elektrycznej;
- wykonanie badania instalacji odgromowej;
- wykonanie przeglądu oświetlenia ewakuacyjnego;
- zaktualizowanie instrukcji Bezpieczeństwa Pożarowego;
- przegląd oświetlenia ewakuacyjnego (łącznie);
- wydzielić pomieszczenie kotłowni w budynku gimnazjum;
- usunąć próg w drzwiach (łącznie).

Natomiast kontrola miejska w 2015 roku wykazała ogólny stan zaniedbania, brud i uszkodzenia infrastruktury i wyposażenia hali, jak także brak właściwego nadzoru nad mieniem ze strony zatrudnionych w tym celu pracowników.

W ocenie właściwych pracowników Urzędu Miejskiego, nie można w sposób jednoznaczny ustalić, jaki podmiot i jakie osoby odpowiadają za halę, a jeśli ta odpowiedzialność jest rozłożona, to w jakiej części się ona rozkłada na poszczególne podmioty.

Proces zarządzania halą został zaburzony; skutkiem tego, zaistniał problem kompetencyjny w wykonywaniu obowiązków, jakie spoczywają na właścicielu tego typu obiektu: np. wykonanie przeglądów technicznych. Taki stan rzeczy doprowadził do sytuacji, że w obiekcie tym byli zatrudnieni pracownicy zarówno przez dyrektora szkoły, jak również Burmistrza. Należy podkreślić, że w niniejszym obiekcie odbywają się nie tylko widowiska i wydarzenia gminne, ale także zajęcia lekcyjne z udziałem młodzieży szkolnej. Jeżeli zatem doszło do dewastacji mienia to kto był zobowiązany

do poinformowania o takim fakcie pracodawcy? Wskazać należy, iż przedmiotowa Hala jest dostępna również dla mieszkańców od poniedziałku do piątku. W analizowanym okresie, miało to miejsce wedle dostępnych danych od godziny 14:00 do 21:00 oraz w weekendy. Pracownik, który w tym czasie świadczy pracę jest zatrudniony przez Burmistrza. Stan techniczny hali, na której odbywają się zajęcia lekcyjne określam jako stosunkowo dobry. Problematyczna była kwestia zaniedbań w dbałości o stan krzeseł na widowni zlokalizowanej na pierwszym piętrze. Z uzyskanych informacji wynika, iż pracownik Urzędu Miejskiego udostępniał widownię wyłącznie na czas rozgrywek organizowanych przez Klub Piłkarski Zryw Dąbie, które to mają miejsce w okresie zimowym przez ok. 2 miesiące. Należy zwrócić uwagę, że wyposażenie Hali zostało zaprojektowane lekko, siedziska od krzesełek są przykręcone dwoma wkrętami; być może, przyczyną rozległych uszkodzeń było niedostosowanie tych materiałów do ciężaru osób dorosłych. Istniejący brak czystości higienicznej budynku i wynikające z tego uchybienia w zakresie stanu sanitarno-epidemiologicznego wynikają najprawdopodobniej z wadliwego sposobu organizacji pracy osób odpowiedzialnych za sprzątanie Hali i jej pomieszczeń – sprzątaczek zatrudnionych w Gimnazjum, które nie miały wyraźnie określonego zakresu odpowiedzialności za sprzątanie tych pomieszczeń. Jeżeli chodzi o teren przyległy do hali sytuacja jest podobna, pracownik zatrudniony przez urząd nie posiada i nie wykorzystuje niezbędnych narzędzi do wykonywania zabiegów pielęgnacyjnych (np. kosiarki). Z informacji urzędników miejskich wynika, iż kwestionował on co do zasady swoją odpowiedzialność za wykonywanie tych prac, wskazując, iż powinni je wykonywać pracownicy obsługi urzędu, woźny lub sprzątaczką.

W powyższym zakresie władze Gminy podjęły niezbędne kroki prawno-organizacyjne i personalne, zmierzające do polepszenia stanu czystości Hali, jasnego określenia zakresu odpowiedzialności poszczególnych pracowników za poszczególne zadania. Zaleca się kontynuowanie tych działań, celem zwiększenia stopnia

wykorzystywania Hali jako elementu gminnej infrastruktury sportowej na potrzeby wszystkich mieszkańców Miasta i Gminy Dąbie.

4.2 Stadion Miejski w Dąbiu

Stadion Miejski w Dąbiu, położony w Domaninie, stanowi najbardziej charakterystyczny element infrastruktury sportowej w Gminie Dąbie i miejsce o szczególnym znaczeniu dla społeczności lokalnej. Upadek finansowania działalności lokalnego klubu sportowego przez Gminę i brak polityki sportowej doprowadził do zaprzestania wykorzystywania obiektu w jego podstawowej funkcji oraz przyczynił się do jego degradacji, wskutek niezbędnych nakładów bieżących.

W dalszej kolejności należy wskazać na problem poważniejszy, niż kwestia zaniedbań technicznych, co prawda kosztownych dla Gminy, gdyż wiążących się z koniecznością poniesienia znacznych wydatków i wysiłku organizacyjnego celem jego doprowadzenia do odpowiedniego stanu technicznego. Analiza dokumentacji źródłowej i ksiąg wieczystych prowadzonych dla nieruchomości, na której położony jest stadion, ujawniła, iż stadion posadowiony jest na dwóch działkach, oznaczonych numerami ewidencyjnymi – 29/1 – o pow. 2.00 ha, oraz – 28/2 – o pow. 0.17 ha. Frapujący jest stan właścicielski przedmiotowych działek. Ujawnionym właścicielem części nieruchomości, obok Gminy Dąbie, jest osoba prywatna. Uznać należy za kuriozum, iż podstawowy element infrastruktury sportowej Miasta nie jest całkowicie jego własnością. Wskazać należy na potencjalne, finansowe i właścicielskie reperkusje tego stanu. Zaleca się niezwłoczne uregulowanie tej kwestii.

Infrastruktura przedmiotowego obiektu obejmuje boisko do piłki nożnej, zaplecze sanitarne, kotłownię, widownię, szatnię. Infrastruktura ta wykazuje oznaki

zaniedbania i braku koncepcyjnego pomysłu na jej wykorzystanie. Należy stanowczo zakwestionować możliwość uznania tego stanu rzeczy, za zgodny z prawem. Obowiązkiem władz publicznych było i jest chronienie mienia gminnego oraz gminnych jednostek organizacyjnych przez degradacją i zniszczeniem. Tymczasem, poszczególne budynki wykazują potrzebę bądź doinwestowania w celu wykończenia, bądź generalnego remontu. Również murawa i widownia wymagałyby znacznych nakładów inwestorskich. Stan ten jest o tyle zaskakujący, iż w minionych latach na cele działalności sportowej prowadzonej na stadionie przez istniejący podówczas Klub Sportowy przeznaczono blisko milion złotych. Niestety, wygląd Stadionu potwierdza wnioski wynikające z analizy dokumentów budżetowych za lata 2007-2014, z których wynika, iż *gros* przedmiotowych wydatków było poczynionych na cele działalności bieżącej, a tym samym w istocie na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności na Stadionie, natomiast nie była przeznaczona w inwestowanie w obiekt.

Podmiotem władającym całością Stadionu jak właściciel jest Urząd Miejski w Dąbiu. W zarządzeniu 40/2015 Burmistrza Miasta Dąbie z dnia 7 lipca 2015 r. w przedmiocie regulacji użytkowania infrastruktury sportowej Gminy Dąbie zostały określone zasady aplikacji i ubiegania się o korzystanie z mienia sportowego Gminy. W chwili obecnej została wydana zgoda dla Miejskiego Klubu Sportowego Zryw Dąbie na korzystanie z Obiektu Stadionu Miejskiego w Dąbiu. Należy żywić nadzieję, iż ustalenie podmiotu odpowiedzialnego za bieżące wykorzystanie stadionu.

W tym zakresie, zaleca się podjęcie dalszych prac nad przyjęciem jednolitego programu rozwoju sportu w Gminie Dąbie oraz utworzenia jednolitego podmiotu zarządzającego istniejącą infrastrukturą (popularnie zwanego: „MOSIREM”). Zaleca się również dokonanie stosownych inwestycji finansowych oraz rzeczowych nie tylko w bieżącą konserwację urządzeń stadionowych, ale także – w miarę poprawy możliwości finansowych Miasta – w rozwój posiadanej infrastruktury, jak również rozważenie wykorzystania potencjału otoczenia Stadionu (kładka łącząca stadion

z Miastem, przepływająca rzeka Ner, rozległe tereny zielone) dla dalszego rozwoju inwestycji sportowych w jego okolicy.

4.3 Boisko „Orlik”

Boisko to położone jest w Dąbiu, w pobliżu centrum miejscowości (Urzędu Miejskiego) oraz Zespołu Szkół. Właścicielem urządzeń składających się na strukturę obiektu jest Gmina Dąbie, aczkolwiek grunt, na którym posadowiony jest obiekt, stanowi własność prywatną i jest użytkowany przez gminę na podstawie długoterminowej umowy dzierżawy. Istniejąca infrastruktura Orlika obejmuje boisko do piłki nożnej o nawierzchni z trawy syntetycznej gr 60 mm o wymiarach 30,0 x 62,0 m, boisko do piłki koszykowej i siatkowej o wymiarze 19,10 x 32,10 m, piłkochwył ogrodzenie – H = 600 cm, ogrodzenie boisk z siatki stalowej ocynkowanej powlekanej – H = 400 cm, modułowy budynek zaplecza Właścicielem kompleksu urządzeń jest Gmina Dąbie, a obiekt został wprowadzony do ewidencji środków trwałych Gminy. Brak jest wytycznych regulujących zasady udostępniania obiektu. W okresie letnim na obiekcie tym odbywają się zajęcia lekcyjne oraz pozalekcyjne prowadzone przez nauczycieli. Obiekt ten jest czynny dla mieszkańców od poniedziałku do piątku oraz w weekendy, wedle uzyskanych informacji zazwyczaj od godziny 14:00 do 21:00. Sporadycznie w okresie przerwy wakacyjnej Urząd Miejski zatrudnia pracownika, który ma za zadanie udostępniać obiekt osobom zainteresowanym oraz dbać o ład i porządek. Przez większość czasu obiekt ten nie posiada jednakże opiekuna, który by się nim opiekował oraz czuwał nad bezpieczeństwem osób, które z niego korzystają. Obiekt dotychczas udostępniał dla publiczności administrator hali widowiskowo-sportowej, jednakże kwestia ta nie była w żaden sposób uregulowana. Przyjęte rozwiązanie nie jest optymalne także i z tej

przyczyny, iż nierzadko, w jednym czasie, odbywają się zajęcia na hali i na orliku. W chwili obecnej z kompleksu dodatkowo korzystają drużyny piłkarskie z terenu Miasta i Gminy Dąbie, co zwiększyło stopień użytkowania obiektu. Pomimo stosunkowo krótkiego okresu użytkowania, obiekt wykazuje znaczny stopień zużycia, wynikający najprawdopodobniej z braku właściwej konserwacji.

Podkreślenia wymaga fakt że osoby korzystające z kompleksu po godzinach lekcyjnych szczególnie nieletnie, dotychczas przebywały na jego terenie bez zapewnienia jakiegokolwiek opieki. Zaleca się niezwłoczne uregulowanie sposobu korzystania z Orlika oraz odpowiedzialności określonych pracowników Urzędu lub innego podmiotu, za obiekt i bezpieczeństwo na obiekcie. Analiza dokumentów finansowych prowadzi do wniosku, iż w roku 2015 koszt dzierżawy gruntu wyniósł 17 611,44 zł brutto. Okoliczność ta koresponduje z zakreśloną w części I niniejszego raportu analizą stanu finansowego Gminy w badanym okresie i wątpliwością co do celowości lokowania długoterminowej inwestycji na gruncie nie stanowiącym własności Gminy Dąbie.

Istotnymi elementami infrastruktury rekreacyjnej Miasta i Gminy są zlokalizowane na jej terenie place zabaw dla dzieci. Ocena ich stanu technicznego i higienicznego prowadzi do wniosku, iż podobnie jak boisko Orlik oraz inne obiekty infrastruktury sportowej, nie były one poddane właściwej konserwacji. Zaleca się przeprowadzenie niezwłocznej inwentaryzacji wyposażenia placów, jak również oceny stanu tego wyposażenia, a co za tym idzie – bezpieczeństwa użytkowników. Należy również objąć place zabaw spójną, kompleksową polityką sportowo-rekreacyjną.

5. Pozostałe jednostki organizacyjne Gminy

Oprócz Urzędu Miejskiego, na terenie Gminy Dąbie funkcjonują gminne jednostki organizacyjne, których istnienie i działalność służy zaspokojeniu potrzeb mieszkańców Gminy oraz realizacji odnośnych zadań Gminy. Kształt i przeznaczenie, jak również budżetowanie tych instytucji, określone są charakterem norm prawnych i celem ustaw regulujących ich istnienie. Wskazać należy, iż zasadniczo jednostki te nie były objęte analizą w ramach niniejszego opracowania. Zaleca się przeprowadzenie ich audytu, zwłaszcza od strony oceny zgodności sposobów ich działania z przepisami obowiązującego prawa.

Do jednostek tych należy zaliczyć istniejące na terenie **Gminy Szkoły i Przedszkole Miejskie**, dla których organem prowadzącym jest Gmina Dąbie. Wnioski co do stanu oświaty zostały przedstawione powyżej.

Kolejną jednostką jest Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury, utworzony 20 sierpnia 1981 r., działający w zabytkowym budynku dawnej strażnicy OSP w Dąbiu. W tym samym budynku swą siedzibę otrzymała również Biblioteka Publiczna. W 1990 roku połączono obie instytucje tworząc **Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury i Bibliotekę Publiczną**. Stanowi on instytucję kultury, prowadzącą działalność społeczno-kulturalną oraz działalność biblioteki publicznej. Stanowi centrum kulturalno-oświatowe Miasta i Gminy Dąbie. Należy rozważyć, czy w ramach tworzenia centrum sportu i rekreacji, nie należy włączyć zadań w tym zakresie do działalności obecnego MGOKiBP. Pozwoliłoby to na centralizację zbliżonych funkcjonalnie zadań publicznych, ale także ograniczyło koszty działania jednostki.

Kolejną jednostką gminną jest **Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Dąbiu**. Przypomnieć należy, iż jest to – zgodnie z systemem obowiązujących norm prawnych – podstawowa jednostka w systemie pomocy społecznej, ukierunkowana

na udzielenie pomocy społecznej dla kręgu osób poszukujących takiej pomocy. Jego działanie wynika z realizacji obowiązku ustawowego wynikającego z przepisów o pomocy społecznej. Ośrodek pomocy społecznej, wykonując zadania własne gminy w zakresie pomocy społecznej, kieruje się ustaleniami wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ośrodek pomocy społecznej koordynuje realizację gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Kierownik ośrodka pomocy społecznej może wytaczać na rzecz obywateli powództwa o roszczenia alimentacyjne.

Dalszym podmiotem jest **Środowiskowy Dom Samopomocy w Dąbiu**, który działa od marca 1997 roku. Od początku swego istnienia zapewnia docelowo usługi specjalistyczne osobom wymagającym wsparcia w przezwyciężaniu trudnej sytuacji życiowej. Jest on przystosowany do zaspokajania potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych. Zarówno Dom jak i jego otoczenie nie posiadają barier architektonicznych. Zgodnie z założeniami statutowymi z usług Domu korzystają osoby wymagające wsparcia w przezwyciężaniu trudnej sytuacji życiowej, zaspokajania niezbędnych potrzeb życiowych oraz postępowania rehabilitacyjnego. Podstawowym zadaniem Domu jest podtrzymanie i rozwijanie umiejętności pensjonariuszy niezbędnych do możliwie jak najbardziej samodzielnego życia. Posiada on bazę mieszkalną, jak również pracownię i świetlicę. Decyzję o przyznaniu świadczeń w ośrodku wydaje Kierownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbiu na podstawie dokumentacji zgromadzonej przez właściwy Ośrodek Pomocy Społecznej.

Wstępna analiza nie wykazała znaczących nieprawidłowości w działaniu analizowanej jednostki. Zwraca się wszakże uwagę na konieczność udzielenia MOPS i ŚDS większej uwagi, niż w minionych latach, szczególnie w zakresie obsługi prawnej i administracyjnej. Kwestia prawidłowości organizacji pomocy społecznej w Gminie oraz oceny sprawności działania instytucji wymaga jednakże odrębnego zbadania i opracowania.

Istotnym elementem funkcjonowania Gminy Dąbie, jako Gminy o charakterze miejsko-wiejskim, są liczne sołectwa, stanowiące jej jednostki pomocnicze. W 2015 r. w Gminie działały 24 sołectwa: Augustynów, Baranowiec, Chełmno, Chełmno Parcele, Chruścín, Cichmiana, Domanin, Gaj, Grabina Wielka, Karszew, Krzewo, Krzykosy, Kupinin, Ladorudz, Lisice, Lutomirów, Majdany, Rośle, Rzuchów, Sobótká, Tarnówka, Tarnówka Wiesiołowska, Wiesiołów, Zalesie.

Nie wdając się w głębszą analizę charakteru prawnego sołectw, wskazać należy, iż mogą one stanowić realnie działające dla dobra społeczności lokalnej podmioty organizacyjne, z uwagi na bliskie związki między jego mieszkańcami, a także na fakt, iż od 2009 roku sołectwo dysponuje funduszem sołeckim. Definiując fundusz sołeczki, wskazać należy, iż stanowią go środki wyodrębnione z budżetu gminy, zagwarantowane na realizację przedsięwzięć służących poprawie życia mieszkańców. Podstawą prawną jego funkcjonowania jest Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. 2014, poz. 301), która weszła w życie 20 marca 2014 r. O przeznaczeniu środków funduszu decydują mieszkańcy sołectwa. Aby przedsięwzięcie mogło być zrealizowane w ramach funduszu sołeckiego, musi spełniać trzy warunki: służyć poprawie życia mieszkańców, należeć do zadań własnych gminy, być zgodne ze strategią rozwoju gminy. Stąd istotne znaczenie istnienia dokumentu strategii rozwoju Gminy i jego treści (za kuriozum należy zatem uznać fakt zagubienia go w Urzędzie Miejskim w Dąbiu). Pozytywnie należy ocenić obecną działalność władz Gminy, które w toku roku 2015 podjęły realne działania umożliwiające sołectwom dokonywanie istotnych dla społeczności lokalnej inwestycji z funduszu sołeckiego. Przedsięwzięcia finansowane ze środków funduszu sołeckiego są wykonywane w ramach budżetu gminy i ich przyjęcie do realizacji, a następnie wykonanie odbywa się w oparciu o ogólnie obowiązujące przepisy dotyczące gospodarki finansowej gminy. Analiza szczegółów tych działań pozostaje wszakże poza zakresem zainteresowania niniejszej analizy. Podkreślić wszakże należy,

iż zyskiem dla gmin wyodrębniających fundusz sołecki jest możliwość otrzymania zwrotu części poniesionych wydatków z budżetu państwa. Zgodnie z zapisami ustawy o funduszu sołeckim, w budżecie państwa zagwarantowane są środki na ten cel, co pozwala gminom ubiegać się o zwrot części wydatków w wysokości 20 %, 30 % lub 40% - po wejściu w życie ustawy z dnia 20 lutego 2014 roku o funduszu sołeckim, zależnie od zamożności gminy, która zdecydowała się wyodrębnić fundusz sołecki. Zaleca się zatem dalsze wykorzystywanie szerokiego potencjału społecznego i finansowego, tkwiącego w tych instytucjach. Nie dostrzega się potrzeby prowadzenia w chwili obecnej działań o charakterze analitycznym w tej sferze.

Podmiotem istotnym dla działalności Gminy jest Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej sp. z o.o. z siedzibą w Dąbiu, powstałe w wyniku przekształcenia istniejącego uprzednio zakładu budżetowego o tej samej nazwie. Jedynym i wyłącznym jej udziałowcem jest Gmina Dąbie. Analiza stanu organizacyjno-prawnego oraz finansowego przedmiotowej Spółki powinna być przeprowadzona – podobnie jak wyżej wymienionych instytucji – odrębnie. Wskazać w tym miejscu należy, iż Spółka w minionych latach doprowadziła do istotnego zmniejszenia obciążającej ją początkowo straty finansowej. W chwili obecnej, należy rozważyć jej dokapitalizowanie, w zakresie prowadzonej przez nią działalności wodociągowej, jak również uporządkowanie zasad realizacji zleconych jej przez Miasto, w drodze odrębnych zamówień, zadań.

VI. Wnioski i rekomendacje na przyszłość

Analiza powyższa prowadzi do konieczności podsumowania wynikających z niej wniosków cząstkowych. Przeprowadzone badania i oceny prowadzą do następujących konstatacji:

1) Co do polityki budżetowej Gminy:

- budżet Gminy w latach 2007-2011 wykazuje znaczną nierównowagę, zaś tempo wzrostu długu publicznego oraz kosztów jego obsługi przekracza tempo wzrostu dochodów Gminy;
- władze Gminy nie realizowały w tym okresie spójnej, perspektywicznej i ostrożnościowej polityki budżetowej;
- stwierdzono brak dalekosiężnej, ostrożnej polityki planowania deficytu i zadłużenia publicznego, czy też budżetu w ogólności, co doprowadziło do ośmiokrotnego wzrostu poziomu zadłużenia Gminy na przestrzeni zaledwie pięciu lat (2006-2011);
- po wykonaniu budżetu za 2011 rok, Gmina znalazła się na skraju finansowej zapaści, która była konsekwencją jej narastającego w poprzednich latach zadłużenia;
- realnie przewidywane osiągnięcie poziomu zadłużenia Gminy zbliżonego do poziomu wyjściowego z roku 2005 nastąpi nie wcześniej niż po kolejnych pięciu latach, tj. w roku 2019;
- mechanizmy kontroli projektu oraz wykonania budżetu za dane lata (w tym wewnętrzna działalność kontrolna Rady Miasta oraz kontrola ze strony RIO) okazały się nieskuteczne;
- zastrzeżenie budzi kwota wydatkowana na obsługę długu publicznego, która od relatywnie niewielkiej kwoty 82.797,30 zł w roku 2006, wzrosła w sposób

wykładniczy do kwoty 590.944,00 zł w roku 2012; podsumowanie kwot wydatkowanych z tego tytułu wskazuje, iż łącznie Gmina wydatkowała w latach 2005-2014 kwotę 3.012.280,85 zł wyłącznie z tego tytułu.

2) Odnośnie polityki inwestycyjnej Gminy:

- analiza struktury wydatków poczynionych w badanym okresie wskazuje na przeznaczenie znacznej części dochodów z tytułu zwrotnych środków zewnętrznych, na pokrycie narastającego długu publicznego i kosztów jego obsługi; wydatki te nie służyły w tym zakresie celom inwestycyjnym, a co za tym idzie, nie stanowiły realizacji planu zrównoważonego rozwoju Gminy;
- zaplanowanie i wykonanie pierwotnie planowanego budżetu za 2011 rok w sposób nieuchronny prowadziło do zagrożenia brakiem realizacji przez Gminę w latach kolejnych, poczynając od 2014 roku, wskaźnika określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych – a skutkiem tego, finansową niewypłacalnością Gminy;
- zaciągnięcie wysokich zobowiązań kredytowych, brak przewidywania narastania kwoty związanej z obsługą długu publicznego, skutkowało koniecznością poczynienia w latach następnych nadwymiarowych oszczędności, jak również zasadniczo obniżył możliwości inwestycyjne Gminy w latach kolejnych, tj. w perspektywie do 2018 roku i oznacza narzucenie dalszej polityki oszczędnościowej Gminy w kolejnych latach budżetowych (tj. 2015-2018);
- analiza polityki inwestycyjnej Gminy Dąbie w latach 2007-2014 wskazuje na to, iż zasadniczym źródłem jej finansowania były pozyskiwane przez Gminę Dąbie kredyty i pożyczki; stosunkowo niewielką część źródeł finansowania inwestycji w tym okresie stanowiły środki uzyskane w ramach dotacji publicznej; zwrócić należy uwagę, że w okresie tym Gmina Dąbie nie korzysta z dostępnych programów unijnych;

- odpowiednio zaplanowana i wykonana polityka budżetowa, w szczególności wcześniejsze ograniczenie wydatków bieżących ponoszonych przez Gminę, umożliwiłoby wykonanie identycznego lub nawet większego poziomu inwestycji, a jednocześnie zapobiegłoby doprowadzeniu Gminy na skraj utraty płynności finansowej i groźby przekroczenia wskaźników ostrożnościowych, wynikających z ustawy o finansach publicznych;
- całkowite odstępianie od wydatków inwestycyjnych w praktyce działalności Gminy nie jest możliwe, gdyż istnieje obiektywna konieczność ich dokonywania, nawet w warunkach kryzysu finansów publicznych lub w okresie niwelowania jego skutków;
- zaleca się dokonanie analizy celowości oraz pod kątem rachunkowym, dokonywanych w latach 2007-2014 inwestycji, szczególnie inwestycji finansowanych ze środków własnych lub z zastosowaniem mechanizmów zadłużeniowych;
- o kierunkach działań inwestycyjnych Gminy powinny, w warunkach polityki ostrożnościowej, decydować względy racjonalności, przemawiające za zastosowaniem określonego modelu wartościowania zamierzeń i celów inwestycyjnych;
- każdą projektowaną inwestycję, pomijając drobne, bieżące wydatki inwestycyjne, należy poddawać wnikliwej analizie celowościowej, a efekty prowadzonych analiz utrzymywać w postaci odpowiednich dokumentów, pozwalających odtworzyć założenia i motywacje leżące u podstaw dokonywania określonych nakładów i skonfrontować zamierzenia z uzyskanym efektem końcowym.

3) Odnośnie wydatkowania środków publicznych w poszczególnych sferach budżetu:

- wydatkowanie środków finansowych w poszczególnych obszarach budzi istotne wątpliwości, co do celowości i zasadności wydatków;
- planowane w budżecie wydatki na sport nie były kształtowane w wysokości adekwatnej do realnych możliwości finansowych Gminy, przy czym znaczna ich część ponoszona była niejako „obok” przyznanej na podstawie konkursu dotacji na realizację określonych zadań;
- uzasadnione wątpliwości budzi analiza celowości poszczególnych inwestycji lub ich elementów (ORLIK, fontanna, garaże OSP), jak także zaniechanie dostatecznego zasięgania i wykorzystania dostępnych zewnętrznych (bezwrotnych) źródeł finansowania (LGD, programy unijne, rządowe).

4) Co do prawidłowości działania Urzędu Miejskiego w Dąbiu w badanym okresie:

- w działalności Urzędu w badanym okresie stwierdzono liczne uchybienia i naruszenia przepisów prawa;
- wyniki prowadzonej kontroli wykazały nieprawidłowości i uchybienia spowodowane nieprzestrzeganiem obowiązujących przepisów prawa przez pracowników w zakresie wykonywanych przez nich zadań, a także brakiem nadzoru ze strony kierownictwa;
- księgi rachunkowe Urzędu były prowadzone wadliwie i w sposób nierzetelny;
- porównanie wyników kontroli Urzędu za 2011 oraz 2014 rok wykazuje swoistą powtarzalność uchybień w działaniu Urzędu w wielu płaszczyznach;
- brak prawidłowego prowadzenia księgowości i rachunkowości, a także sprawozdawczości budżetowej, pozostaje w relewantnej relacji wobec prowadzonej – co najmniej niefrasobliwie – polityki budżetowej.

5) Wnioski co do struktury organizacyjnej:

- pracownicy Urzędu zdawali sobie dobrze sprawę z problemów organizacyjnych, finansowych i prawnych w funkcjonowaniu Urzędu Miejskiego w Dąbiu, jednakże wiedza ta nie była spożytkowana przez kierownictwo tej jednostki;
- brak właściwej komunikacji między kierownictwem Urzędu a pracownikami, powodował narastanie występujących w jego działaniu problemów i było to jedną z przyczyn problemów organizacyjnych i finansowych, w jakie popadła Gmina w badanej perspektywie czasowej;
- określające strukturę organizacyjną Urzędu dokumenty nie oddawały stanu rzeczywistego; dokumentacja urzędowa nie była przechowywana i archiwizowana w sposób prawidłowy, nie stosowano w praktyce zapisów wiążącej instrukcji kancelaryjnej;
- stan infrastruktury Urzędu Miejskiego nie odpowiadał zasadom porządku i czystości, zaś za naganny należy uznać brak obligatoryjnego pomieszczenia socjalnego w Urzędzie;
- stwierdzono brak fizycznego istnienia wielu dokumentów w Urzędzie Gminy, a przynajmniej – brak ich prawidłowego przechowywania i archiwizacji, co uniemożliwiało ich odnalezienie;
- pracownicy Urzędu Miejskiego w Dąbiu wykazują potrzebę przeprowadzenia rozlicznych szkoleń, podnoszących ich umiejętności pracownicze;
- system oświaty w Gminie Dąbie nie funkcjonował prawidłowo, w wielu aspektach brakowało niezbędnych podstaw prawnych lub działań wręcz sprzecznie z prawem, czego wynikiem były wręcz mierne wyniki egzaminu gimnazjalnego w 2015 r.;
- zastrzeżenia budzi formalno-prawny oraz techniczny stan infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w Gminie Dąbie;

- w latach 2009-2014 nie wykorzystywano odpowiednio możliwości tkwiących w instytucji funduszu sołeckiego;
- ze względu na złożoność zagadnienia – odrębnej analizy wymaga działalność pozostałych jednostek organizacyjnych Gminy Dąbie.

W związku z powyższym, należy poczynić kilka wskazań o charakterze generalnym.

Po pierwsze, zarówno działalność Urzędu Miejskiego, jak i pozostałych jednostek organizacyjnych Gminy, powinna opierać się na zasadach legalności, celowości i rzeczowości, zarówno w zakresie struktury organizacyjnej, jak i pod względem wydatkowania środków publicznych.

Po drugie, planowanie i wykonanie budżetu powinno uwzględniać długookresowe skutki podejmowanych decyzji finansowych, a szczególną dbałość organy Gminy powinny wykazywać w odniesieniu do kształtowania wysokości zadłużenia publicznego Gminy.

Po trzecie, pracownicy Urzędu Miejskiego w Dąbiu powinni mieć zapewniony szeroki wachlarz szkoleń przedmiotowych i problemowych, wizerunkowych, komunikacyjnych, celem umożliwienia im prawidłowego wykonywania obowiązków pracownika samorządowego.

Po czwarte, Gmina powinna wykazywać szczególną dbałość o stan posiadanego majątku i infrastrukturę, w tym infrastrukturę sportową.

Po piąte, priorytetem w działaniu władz Gminy powinno być pozyskiwanie środków zewnętrznych o charakterze bezzwrotnym, z przeznaczeniem w pierwszym rzędzie na nakłady o charakterze inwestycyjnym.

I wreszcie, wnioskiem fundamentalnym, jest to, iż **w swojej działalności, wszelkie organy i jednostki Gminy Dąbie powinny kierować się naczelną zasadą służebności wobec obywateli, działania na rzecz dobra wspólnego i realizacji zadań Gminy, jako zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców Miasta i Gminy.**