



6

SEKRETARIAT  
URZĘDU MIEJSKIEGO w SŁAWNIE  
D  
A  
T  
A 13. 10. 2017  
L.dz. 8912 ..... podpis .....

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.015.04.2017  
P/17/004

OP  
13.10.17  
+ wyob. merytoryczne  
do realizacji

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/004 – Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Krzysztof Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/115/2017 z dnia 3.07.2017 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Sławnie, ul. M. C. Skłodowskiej 9, 76-100 Sławno <sup>1</sup> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Frankenstein, Burmistrz Sławna - od 2007 r.  (dowód: akta kontroli str. 3, 5)

### Ocena ogólna

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>2</sup>

W ocenie NIK, działania Gminy Sławno<sup>3</sup> w zakresie wspierania przedsiębiorczości, w okresie objętym kontrolą<sup>4</sup>, nie miały charakteru systemowego. Mimo przyjęcia w ramach Lokalnego Programu Rewitalizacji na lata 2010-2020<sup>5</sup> celu strategicznego dotyczącego zwiększenia aktywności gospodarczej mieszkańców, działania Gminy ograniczały się głównie do przedsięwzięć związanych z rozbudową i poprawą infrastruktury technicznej, przestrzennej i drogowej. Należy jednak podkreślić, że działania te poprawiły warunki inwestowania w Gminie i mogły mieć wpływ na uzyskanie efektów rzeczowych w postaci zwiększenia liczby przedsiębiorców oraz spadku bezrobocia.

Gmina nie określiła długoterminowej strategii rozwoju i koncepcji wspierania przedsiębiorczości, jednakże wspierała przedsiębiorców m.in. poprzez organizowanie lub udostępnianie pomieszczeń na spotkania i szkolenia dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej. Umożliwiła przedsiębiorcom korzystanie z programów pożyczkowych, publikowała na swojej stronie internetowej uregulowania prawne oraz informacje dotyczące działalności gospodarczej.

W Urzędzie, w okresie objętym kontrolą, nie prowadzono monitoringu Programu. Nie powołano Zespołu ds. Rewitalizacji, pracownikom nie przypisano odpowiedzialności za sprawowanie nadzoru i kontroli nad realizacją Programu. Ponadto nie sporządzano okresowych raportów, co uniemożliwiało dokonanie oceny postępu stopnia realizacji celów strategicznych ujętych w Programie. Rada Miejska nie była

<sup>1</sup> Dalej: „Urząd”.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>3</sup> Dalej: „Gmina”.

<sup>4</sup> Lata 2014-2017 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych), a w przypadkach koniecznych badaniami zostały objęte zagadnienia wykraczające poza powyższe ramy czasowe, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli.

<sup>5</sup> Dalej: „Program” lub „LPR”.

informowana o postępach jego realizacji i o ewentualnych potrzebach nowelizacji Programu.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Gmina miejska Sławno położona jest w północno-wschodniej części województwa zachodniopomorskiego, w powiecie sławieńskim. Sławno to także miasto powiatowe, które sąsiaduje z powiatem koszalińskim oraz słupskim. Według stanu na 31 maja 2017 r.<sup>6</sup>, na terenie Gminy działalność gospodarczą prowadziło 850 podmiotów gospodarczych. Głównymi rodzajami prowadzonej działalności gospodarczej były: handel hurtowy i detaliczny, usługi budowlane oraz przetwórstwo przemysłowe, głównie w zakresie naprawy i konserwacji maszyn i urządzeń, produkcji wyrobów z drewna oraz produkcji gotowych wyrobów metalowych.

Gmina zajmuje powierzchnię 1.583 ha (1,5% powierzchni powiatu sławieńskiego<sup>7</sup>) i zamieszkuje ją 12.444<sup>8</sup> osób. Przez Gminę przebiega droga krajowa nr 6 relacji Szczecin – Gdańsk, przez południową część miasta linia kolejowa łącząca linie relacji Szczecin – Gdańsk oraz Sławno – Darłowo. Gmina posiada dobrze rozwiniętą infrastrukturę techniczną w zakresie wodociągów i kanalizacji. Grunty zabudowane i zurbanizowane zajmują 28,7% powierzchni, użytki rolne 65,9%, grunty leśne 3,6%, a pozostałe grunty stanowią nieużytki oraz grunty pod wodami.

(dowód: akta kontroli str. 94-119, 323-326, 345-364)

#### 1. Warunki wspierania przedsiębiorczości w Gminie

Opis stanu  
faktycznego

1.1. W Urzędzie nie wyznaczono komórki organizacyjnej oraz nie wydzielono stanowiska ds. rozwoju przedsiębiorczości, współpracy i pomocy przedsiębiorcom. Realizacja zadań w zakresie działalności gospodarczej, w tym przyjmowanie, potwierdzanie, przekształcanie i niszczenie wniosków o wpis do CEiDG oraz przekazywania do CEiDG informacji o przedsiębiorcach i innych podmiotach zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu<sup>9</sup>, należało do właściwości Wydziału Spraw Społecznych i Edukacji<sup>10</sup>. Zadania dotyczące m.in. planowania przestrzennego należały do Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Obrotu Nieruchomościami<sup>11</sup>. Osobą odpowiedzialną za prowadzenie spraw związanych z ewidencją działalności gospodarczej był inspektor w Wydziale SSE. Sprawy inwestycyjne oraz dotyczące obrotu nieruchomości, najmu i dzierżawy nieruchomości powierzone zostały Naczelnikowi Wydziału GP. Za opracowywanie i aktualizację planów rozwoju gospodarczego Gminy odpowiadał pracownik na stanowisku ds. rozwoju miasta i pozyskiwania środków zewnętrznych, za promocję gospodarczą pracownik na samodzielnym stanowisku ds. promocji i współpracy zagranicznej.

(dowód: akta kontroli str. 9-32, 43)

1.2. W Urzędzie nie opracowano schematu obsługi inwestora. Burmistrz wyjaśnił m.in., że: (...) *niesformalizowany schemat obsługi inwestora został wypracowany poprzez obserwację potrzeb i oczekiwań przedsiębiorców, szczególnie tych działających w skali mikro i lokalnej. O ile przedsiębiorcy o działaniu ponadlokalnym oraz korporacyjnym preferują kontakt stricte formalny polegający na wymianie pism,*

<sup>6</sup> Dane wg Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, dalej „CEiDG”.

<sup>7</sup> 104.320 ha wg <http://swaid.stat.gov.pl>.

<sup>8</sup> Według stanu na 31 maja 2017 r., w tym 12.051 osób na pobyt stały oraz 393 osoby na pobyt czasowy.

<sup>9</sup> Wprowadzonym zarządzeniem nr 18/2008 Burmistrza Miasta Sławno z dnia 10 marca 2008 r. wraz ze zmianami (ostatnia zmiana wprowadzona zarządzeniem nr 327/2016 z 23 grudnia 2016 r.).

<sup>10</sup> Dalej: „Wydział SSE”.

<sup>11</sup> Dalej: „Wydział GP”.

o tyle przedsiębiorcy działający w mniejszej skali preferują kontakt niesformalizowany, co pozwala także na ich większą otwartość i możliwość skonkretyzowania potrzeb w wyniku, czego można dopasować metody i zakres obsługi dążący do satysfakcjonującego rozwiązania ich problemów." (...). Schemat ten polegał na (...) bezpośrednim przyjmowaniu przedsiębiorców w gabinecie Burmistrza w obecności naczelników wydziałów. Na spotkaniach takich uszczegółowiane są potrzeby inwestora oraz możliwości i kompetencje działania Urzędu i ramy przyszłego działania obu stron. Następnym etapem jest zdecentralizowanie płaszczyzny działań poprzez przeniesienie jej na poziom kontaktu przedsiębiorcy z pracownikami merytorycznymi Urzędu. O wynikach wstępnie określonych ram współpracy i decyzjach podjętych przez Burmistrza pracownicy merytoryczni informowani byli przez naczelników wydziałów i na tej podstawie następowało sformalizowanie kontaktu poprzez złożenie odpowiednich wniosków przez przedsiębiorcę lub też działanie z Urzędu w sferach, w których taki wniosek nie był wymagany.

(dowód: akta kontroli str. 44-50)

*Rodo* 1.3. Żadna z czterech stałych komisji Rady Miejskiej powołanych zgodnie ze Statutem Miasta<sup>12</sup>, nie miała przypisanych zadań dotyczących dbałości o wspieranie przedsiębiorczości i współpracy z przedsiębiorcami. Analiza sprawozdań z działalności ww. komisji wykazała, że na posiedzeniach komisji, w okresie objętym kontrolą, nie zajmowano się sprawami dotyczącymi wspierania przedsiębiorczości oraz współpracy z przedsiębiorcami.

(dowód: akta kontroli str. 306-308)

1.4. W okresie objętym kontrolą, w Gminie nie przyjęto strategii jej rozwoju jak również programu rozwoju lub wspierania przedsiębiorczości. Burmistrz wyjaśnił: (...) założono, że strategia rozwoju gminy czy program wspierania przedsiębiorczości nie zastąpią w tym zakresie działań wynikających z bezpośrednich spotkań zainteresowanych przedsiębiorców z Burmistrzem Miasta czy radnymi. To bezpośrednie wysłuchanie problemów zainteresowanych przedsiębiorców i dokonanie ustaleń ewentualnych działań pomocowych jest najistotniejsze. Doświadczenie tych spotkań wskazuje, że to przepisy podatkowe, stawki podatków, wysokość obciążeń na ubezpieczenie społeczne jest najczęstszym tematem problemów i powodem obaw ze strony zainteresowanych. Widać z tych sytuacji, że ci ludzie mają potrzebę spotkania i rozmowy w celu potwierdzenia swoich przemyśleń w zakresie prowadzonej działalności i potwierdzenia słuszności ich zaangażowania.

(dowód: akta kontroli str. 88-90)

Ponadto Burmistrz wyjaśnił, że sposób wspierania zainteresowanych przedsiębiorców odbywa się poprzez ustalenia sposobu działań na bezpośrednich spotkaniach z Burmistrzem Miasta lub radnymi.

(dowód: akta kontroli str. 88-90)

W sprawie sposobu określania i realizacji zadań na rzecz wspierania przedsiębiorczości, Burmistrz wyjaśnił: po zdiagnozowaniu potrzeby udzielenia wsparcia zainteresowanemu przedsiębiorcy (najczęściej jest to wynik ustaleń ze spotkania i bezpośredniej rozmowy), określa się sposób i możliwości działań ze strony samorządu oraz informuje się o konieczności stosownego wnioskowania i współdziałania w celu wyeliminowania ewentualnych przeszkód tak natury rzeczowej jak i finansowej w prowadzonej lub podejmowanej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 88-90)

<sup>12</sup> Przyjętym uchwałą Rady Miejskiej nr XV/96/2003 z 30 października 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasto Sławno (Dz. Urz. Woj. Zach. z 2003 r. Nr 11, poz. 1875 wraz ze zm.).

1.5. Od 2010 r. w Gminie obowiązywał Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Sławna na lata 2010 – 2020<sup>13</sup>. Program zawierał m.in. analizę słabych i silnych stron Miasta oraz szans i zagrożeń wraz z diagnozą problemów Miasta, poprzedzoną analizą wskaźnikową w dwóch płaszczyznach problemowych: społeczną i gospodarczą. Nadrzędnym celem Programu było rozwiązanie problemów znacznie nasilonych na obszarach kryzysowych w sferach: przestrzennej, gospodarczej i społecznej. W ramach obszarów zdegradowanych wyznaczono dwa obszary kryzysowe, w których stwierdzono niski wskaźnik prowadzenia działalności gospodarczej oraz niewykorzystane atuty turystyczne, a ponadto zły stan techniczny ulic i kanalizacji deszczowej. Przyjęcie Programu poprzedzono konsultacjami społecznymi przeprowadzonymi we wrześniu 2010 r. w formie badań ankietowych mieszkańców Miasta. Wsparcie przedsiębiorczości zdefiniowano w ramach sfery gospodarczej, gdzie celem strategicznym było zwiększenie efektywności gospodarczej mieszkańców obszaru. Do pomiaru stopnia realizacji tego celu przyjęto wskaźnik (W11) ustalony jako liczba mieszkańców prowadzących działalność gospodarczą na stu mieszkańców. Zgodnie z wymogami Wytycznych w zakresie opracowania Lokalnych Programów Rewitalizacji<sup>14</sup> wskazano w LPR Projekt Zintegrowany obejmujący obszar kryzysowy I<sup>15</sup>, w ramach którego określono działanie pn. *Rozwój gospodarczy na obszarze [kryzysowym I] poprzez wykorzystanie walorów turystycznych*. Głównym celem tego działania było stworzenie warunków do rozwoju działalności gospodarczej na ww. obszarze, z wykorzystaniem jego cech endogenicznych. W ramach tego działania zaplanowano 18 inwestycji w zakresie poprawy infrastruktury (przebudowa dróg, wymiana nawierzchni ulic, przebudowa infrastruktury, budowa ścieżek rowerowych), rozbudowa amfiteatru, rewitalizacja parku, utworzenie punktu widokowego, renowacja i adaptacja: Miejskiej Bramy Słupskiej na Muzeum oraz Bramy Koszalińskiej na punkt informacji turystycznej i galerię sztuki, budowa kamienic i zespołów kamieniczek. Ponadto w Projekcie Zintegrowanym określono dwa inne działania, tj.:

- *Podwyższenie jakości życia na obszarze poprzez rozwój infrastruktury publicznej*, którego głównym celem było zminimalizowanie niekorzystnych zjawisk społecznych na obszarze kryzysowym I,
- *Aktywne społeczeństwo szansą na lepsze jutro*, którego głównym celem było budowanie społeczeństwa obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str. 91-178)

1.6. Według stanu na dzień 31 maja 2017 r. na terenie Gminy obowiązywały 43 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego<sup>16</sup>, obejmujące łącznie 14,58% jej powierzchni. Poszczególne plany były uchwalane w okresie od 14 listopada 1996 r. do 27 listopada 2015 r., przy czym w okresie objętym kontrolą uchwalono 4 plany. Graficzne wersje wszystkich planów były dostępne w systemie informacji przestrzennej na stronie internetowej Gminy (<http://mslawno.e-mapa.net/>). Powierzchnia, na której planowano prowadzenie działalności gospodarczej wynosiła 150,45 ha, co stanowiło 65,1% powierzchni objętej planami, w tym: działalność usługowa 78,71 ha (34,1%), przemysłowa 56,81 ha (24,6%), magazynowo – składowa 0,54 ha (0,2%) oraz pod strefa rzemieślnicza 14,39 ha (6,2%).

(dowód: akta kontroli str. 179-189, 251-252)

<sup>13</sup> Dalej: „LPR”, przyjęty uchwałą Rady Miasta nr LVIII/325/2010 z dnia 29 września 2010 r. w sprawie przyjęcia „Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Sławna na lata 2010-2020”.

<sup>14</sup> Wymóg wskazania Projektu Zintegrowanego w LPR stanowiących podstawę do uzyskania wsparcia w ramach Działania 5.5 Rewitalizacja oraz Działania 6.6 Rewitalizacja na obszarze metropolitalnym Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007 – 2013. sformułowany został w Wytycznych w zakresie opracowania Lokalnych Programów Rewitalizacji.

<sup>15</sup> Obszar zamieszkały przez 1/3 ogółu mieszkańców Sławna.

<sup>16</sup> Dalej: „plany miejscowe”.

1.7. Od 1996 r. w Gminie obowiązywało Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego<sup>17</sup>. W 2016 r. dokonano oceny jego aktualności, i określono zakres nowelizacji. Przyjęto, że należy opracować nowe Studium dla całego miasta w celu dostosowania go do obowiązujących przepisów. Korekty wymagała również projektowana struktura przestrzenna, ustalona w kierunkach zagospodarowania przestrzennego miasta Sławna w zakresie uzupełnienia terenów rozwojowych, głównie pod zabudowę mieszkaniową i usługową, wyznaczenia stref dla rozwoju przemysłu, kierunków rozwoju sieci drogowej i infrastruktury technicznej. Do 8 sierpnia 2017 r.<sup>18</sup>, nie podjęto działań w sprawie nowelizacji obowiązującego Studium. Burmistrz wyjaśnił, że w budżecie Gminy nie zaplanowano wydatków na aktualizację Studium, z powodu podjęcia uchwały w sprawie oceny aktualności Studium w grudniu 2016 r., tj. po uchwaleniu budżetu Gminy na 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 200-250, 255-256)

1.8. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą, zasady gospodarowania mieniem Gminy określały stosowne uchwały Rady Miejskiej. Uchwały te dotyczyły: kryteriów sprzedaży lokali mieszkalnych i użytkowych na terenie miasta Sławna stanowiących własność Gminy<sup>19</sup>, zasad dzierżawy i stosowania stawek czynszu za nieruchomości gruntowe w mieście Sławno<sup>20</sup> oraz zasad gospodarowania nieruchomościami niezabudowanymi stanowiącymi własność Gminy<sup>21</sup>. Powyższe regulacje nie zawierały preferencji dla przedsiębiorców w zakresie stawek najmu lokali. W przypadku lokali użytkowych wprowadzono możliwość ich sprzedaży na rzecz aktualnych najemców w trybie bezprzetargowym wraz z możliwością rozłożenia na raty należności z tytułu ich sprzedaży<sup>22</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 257-289)

W sprawie nieskorzystania z możliwości wprowadzenia preferencyjnych stawek najmu lokali przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej, Burmistrz wyjaśnił m.in., że posiadany zasób lokali użytkowych jest na tyle skromny, że nie ma potrzeby wprowadzania dodatkowych ram prawnych ogólnie obowiązujących na terenie całego Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 299-302)

W latach 2014 – 2017 (do 8 sierpnia) Gmina zawarła z przedsiębiorcami: 10 umów sprzedaży nieruchomości gruntowych, jedną umowę na sprzedaż lokalu użytkowego, dziewięć umów najmu, 17 umów dzierżaw na cele garażowe oraz 23 umowy dzierżaw na cele magazynowo – składowe, parkingowe, handlowe, usługowe, czasowy dostęp do nieruchomości, posadowienie bankomatu oraz budowę stacji transformatorowej. Badanie pięciu umów najmu (wybranych w sposób losowy) wykazało, że Gmina nie stosowała dla przedsiębiorców preferencyjnych stawek najmu. W czterech przypadkach, w związku z przeprowadzeniem przez najemców (za zgodą Burmistrza) remontu wynajmowanych lokali, Burmistrz zastosował ulgi, zaliczając w poczet czynszu poniesione nakłady remontowe. Cztery z pięciu analizowanych umów najmu były kontynuacją wcześniej zawartych umów

<sup>17</sup> Dalej: „Studium”.

<sup>18</sup> Data zakończenia kontroli NIK.

<sup>19</sup> Uchwała nr XXXI/240/98 Rady Miejskiej w Sławnie z dnia 5 marca 1998 r., zmienioną uchwałami Rady Miejskiej w Sławnie: nr XIV/82/2003 z dnia 30.09.2003 r., nr XXI/149/2004 z dnia 31 marca 2004 r., nr XXI/118/2008 z dnia 29 stycznia 2008 r., nr XL/232/2009 z dnia 28 maja 2009 r., LVII/321/2010 z dnia 15 września 2010 r., nr XL/50/2011 z dnia 30 czerwca 2011 r., nr XXIX/147/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r., nr XX/113/2016 z dnia 31 marca 2016 r.

<sup>20</sup> Uchwała nr V/40/90 Rady Miasta i Gminy w Sławnie z dnia 25.09.1990 r. zmieniona uchwałami: nr XIII/130/92 z dnia 28 stycznia 1992 r., nr V/30/94 z dnia 29 grudnia 1994 r., XII/101/99 z dnia 29 grudnia 1999 r.

<sup>21</sup> Uchwała nr XXVI/156/2008 Rady Miejskiej w Sławnie z dnia 30 maja 2008 r. zmieniona uchwałami: XLII/243/2009 z dnia 6 sierpnia 2009 r., nr XIII/63/2011 z dnia 29 września 2011 r.

<sup>22</sup> § 6 uchwały nr XXXI/240/98 Rady Miejskiej w Sławnie z dnia 5 marca 1998 r. w sprawie ustalenia kryteriów sprzedaży lokali mieszkalnych, użytkowych na terenie miasta Sławno stanowiących własność Gminy Miejskiej Sławno.

z tymi samymi przedsiębiorcami. Zawarto je w trybie bezprzetargowym na okres kolejnych trzech lat. Powyższa preferencja realizowana była na podstawie zgody wyrażonej przez Radę Miasta na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawierania umów użytkowania, najmu lub dzierżawy nieruchomości stanowiących mienie Gminy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata, ale nieprzekraczający 10 lat<sup>23</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 290-298)

1.9. Gmina nie powołała oraz nie współuczestniczyła w powołaniu instytucji otoczenia biznesu. Burmistrz wyjaśnił, że w Sławnie działa Powiatowy Inkubator Przedsiębiorczości (z którym Gmina współpracuje), który wynajmuje powierzchnię pod działalność gospodarczą oraz organizuje szkolenia dla przyszłych przedsiębiorców i osób prowadzących działalność gospodarczą.

(dowód: akta kontroli str. 309-315)

1.10. Na terenie Gminy funkcjonował Zespół Szkół Agrotechnicznych, dla którego organem prowadzącym był powiat sławieński. Burmistrz wyjaśnił, że różnorodność oferowanych kierunków kształcenia przez Zespół Szkół Agrotechnicznych w Sławnie odpowiada kierunkom lokalnej przedsiębiorczości. Utworzenie nowych kierunków kształcenia w Zespole, na wniosek Starosty, opiniowała Powiatowa Rada Zatrudnienia, której członkiem jest przedstawiciel Burmistrza. Na lata szkolne 2016/2017 i 2017/2018 prowadzona była rekrutacja na nowy kierunek - technik technologii drewna, sugerowany przez dwa, działające na terenie Gminy podmioty gospodarcze. Nie utworzono klas o tym kierunku, ze względu na brak chętnych. Corocznie we współpracy z Powiatowym Urzędem Pracy, Urząd organizował staże umożliwiające potencjalnym pracownikom zdobycie kwalifikacji zawodowych zgodnych z zapotrzebowaniem lokalnych przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 309-316)

1.11. Gmina dysponowała infrastrukturą drogową o łącznej długości 50,405 km, na którą składały się droga krajowa nr 6<sup>24</sup> (4,36 km), wojewódzka nr 205<sup>25</sup> (6,33 km), powiatowe<sup>26</sup> (4,09 km) oraz sieć dróg gminnych o długości 35,625 km.

Infrastruktura wodociągowa o długości 44,7 km posiadała 1.239 przyłączy, kanalizacyjna o długości 39,4 km – 1.394 przyłącza. Dostęp do sieci wodociągowej miało 98,3% mieszkańców, do sieci kanalizacyjnej 94,4%. Z sieci gazowej na terenie Gminy korzystało 87,1% mieszkańców.

W swoich zasobach Gmina nie dysponowała wielkokubaturowymi halami magazynowymi, ani placami do składowania materiałów sypkich.

(dowód: akta kontroli str. 317-326, 365)

1.12. W latach objętych kontrolą Gmina nie wyznaczała i nie uzbrajała nowych terenów inwestycyjnych. Burmistrz wyjaśnił, że posiadane już w zasobie tereny w pełni zaspakajają potrzeby rynku w tym zakresie. *Każdorazowo zainteresowany pozyskaniem terenów przedsiębiorca zapoznawany był z pełną ofertą posiadanych nieruchomości, które mogłyby zaspokoić jego oczekiwania i zostać przeznaczone do zbycia, czy to w formie sprzedaży, czy też dzierżawy lub najmu.*

(dowód: akta kontroli str. 366-383)

1.13. W latach 2014 - 2017 (do 8 sierpnia) Gmina prowadziła inwestycje infrastrukturalne w zakresie budowy bądź przebudowy dróg i ciągów pieszych o wartości 647 tys. zł w 2014 r., 699 tys. zł w 2015 r., 2.026 tys. zł w 2016 r. i 167

<sup>23</sup> Paragraf 4 uchwały nr XXVI/156/2008 Rady Miejskiej w Sławnie z dnia 30 maja 2008 r. w sprawie określenia ogólnych zasad gospodarowania nieruchomościami niezabudowanymi stanowiącymi własność Gminy Miejskiej w Sławnie.

<sup>24</sup> Szczecin – Gdańsk.

<sup>25</sup> Darłówko – Bobolice.

<sup>26</sup> Ul. Gdańska, Jagiełły, Chopina i I-go Pułku Ułanów.

tys. zł w 2017 r. Stanowiły one w kolejnych latach 27%, 15%, 22% i 5% wydatków inwestycyjnych ogółem. Do największych (co do wartości) zadań należała realizowana w 2015 r. przebudowa ulic: Trzeciego Maja, Reja i Buczka o wartości 627 tys. zł oraz zrealizowana w 2016 r. przebudowa ul. Koszalińskiej wraz ze skrzyżowaniem o wartości 1.697 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 384-385)

1.14. W latach 2014 – 2017 (do 8 sierpnia) Gmina nie prowadziła działań w celu pozyskania gruntów pod zagospodarowanie inwestycyjne od prywatnych właścicieli terenów.

(dowód: akta kontroli str. 387)

1.15. W okresie objętym kontrolą wysokości rocznych stawek podatku od środków transportowych utrzymane były na stałym poziomie. Stawki podatku od nieruchomości w latach 2014 – 2016 były na tym samym poziomie, natomiast w 2017 r. uległy nieznacznemu obniżeniu podatki od gruntów pod wodami (0,04 zł), niezabudowanych objętych obszarem rewitalizacji (0,02 zł), od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (0,16 zł), budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym (0,09 zł). Stawki podatku od budynków mieszkalnych nie uległy zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 303-305)

W latach 2014-2017 (do 8 sierpnia) nie podjęto uchwał w zakresie zastosowania preferencyjnych stawek dotyczących podatków i opłat lokalnych, w tym dla nowych lub początkujących przedsiębiorców. Zastosowane ulgi udzielane były zgodnie z art. 67a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>27</sup>, i dotyczyły możliwości umorzenia zaległości podatkowych, rozłożenia na raty spłaty podatku oraz odroczenia terminu płatności podatków. Burmistrz wyjaśnił, że *rozważane jest przyjęcie w Gminie uchwały w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości z tytułu realizacji nowych inwestycji i tworzenia nowych miejsc pracy w ramach pomocy de minimis oraz inwestorów chcących rozwijać swoją działalność na terenach inwestycyjnych Gminy objętych patronatem Specjalnej Strefy Ekonomicznej (zgodnie z delegacją zawartą w art. 7 ust 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych).*

(dowód: akta kontroli str. 300-302)

1.16. W okresie objętym kontrolą Gmina nie udzielała przedsiębiorcom poręczeń, gwarancji i pożyczek. Burmistrz wyjaśnił, że w latach 2014-2017 do Gminy Miasto Sławno nie wpłynął żaden wniosek przedsiębiorcy o udzielenie wsparcia finansowego w zakresie poręczeń, gwarancji i pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 388-390)

1.17. W okresie objętym kontrolą tereny Gminy nie należały do specjalnej strefy ekonomicznej<sup>28</sup>. Gmina dysponowała terenem inwestycyjnym, na który składały się nieruchomości gruntowe o łącznej powierzchni 63,49 ha położone przy ul. Polanowskiej i ul. Gruntowej, w pobliżu obwodnicy sławieńskiej przy drodze krajowej nr 6 i drodze wojewódzkiej nr 205. Tereny te posiadały aktualny plan miejscowy oraz dostęp do istniejącej sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, energetycznej i gazowej. Powyższy teren objęty został umową o współpracy zawartą 26.02.2009 r.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 201 ze zm., dalej „Ordynacja podatkowa”.

<sup>28</sup> Dalej: „SSE”.



z Pomorską Agencją Rozwoju Regionalnego S.A.<sup>29</sup>, której celem była promocja gruntów i objęcie ich patronatem Słupskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej<sup>30</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 51-59)

Na pytanie w sprawie działań podejmowanych w celu włączenia terenów inwestycyjnych do SSE Burmistrz wyjaśnił, że (...) *rozmowy prowadzone w 2008 i 2009 roku pomiędzy Burmistrzem i przedstawicielami PARR S.A. wykazały, że teren Sławna z punktu widzenia rozwoju regionu nie jest kluczowy dla PARR S.A. i nie zostanie objęty rozporządzeniem dotyczącym terenów SSE. Upór przedstawicieli Gminy Miasto Sławno spowodował podpisanie w dniu 26 lutego 2009 roku umowy o współpracy skutkującej objęciem terenów patronatem SSSE. Zgodnie z warunkami umowy, w przypadku znalezienia potencjalnego inwestora przez którąkolwiek ze stron umowy, tereny te będą mogły zostać włączone w zasięg SSSE. Umowa ta obowiązuje nadal i w ramach poszukiwania inwestorów tutejszy Urząd jest w stałym kontakcie z przedstawicielami PARR S.A. W wyniku wykonywanych czynności przed 2014 rokiem Gmina wykorzystwała wszelkie możliwości prawne i faktyczne dotyczące włączenia tych terenów do SSE, natomiast pozostałe działania są już niezależne od tutejszych organów samorządu miejskiego.*

(dowód: akta kontroli str. 391-392)

1.18. W okresie objętym kontrolą, w ramach działań wspierających przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie Gminy, Urząd udostępniał pomieszczenia firmom szkolącym przedsiębiorców, współpracował z Polską Fundacją Przedsiębiorczości w zakresie programu pożyczkowego dla przedsiębiorców „JEREMIE” oraz „Pierwszy biznes – wsparcie na starcie”. W 2016 r. współorganizowano spotkanie informacyjne dotyczące zasad udzielania dotacji w trybie konkursowym wspierania Rozwoju Gospodarczego i Konkurencyjności Obszaru w ramach Środkowopomorskiej Grupy Działania, pośredniczo w zorganizowaniu w 2016 r. przez Lokalny Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich w Koszalinie spotkania informacyjnego m.in. w sprawie pozyskiwania środków finansowych na rozwój prowadzonej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 394-397)

1.19. W okresie 2014-2017 (do 8 sierpnia) na stronach internetowych Miasta pod adresem <http://www.slawno.pl> publikowane były informacje dotyczące uruchamiania i prowadzenia działalności gospodarczej, zmian uregulowań prawnych oraz zamieszczano obowiązujące formularze dotyczące wpisu do CEIDG. Informowano także o możliwości uzyskania wsparcia na tworzenie miejsc pracy<sup>31</sup> oraz proaktywnych usług Ministerstwa Rozwoju<sup>32</sup>. Ponadto przedsiębiorcy informowani byli o możliwości uzyskania wsparcia finansowego w ramach RFP<sup>33</sup> Pomeranus. Dostępne były również informacje o terenach inwestycyjnych, skierowane do inwestorów chcących prowadzić działalność gospodarczą bądź poszukujących dogodnej lokalizacji dla swoich inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 394-395, 427-431)

1.20. W ramach oferty wsparcia dla początkujących przedsiębiorców od 2016 r. pracownik Wydziału SSE, współpracujący z Polską Fundacją Przedsiębiorczości<sup>34</sup>, wydawał wnioski o udzielenie pożyczki w ramach projektu „JEREMIE”<sup>35</sup> dla osób,

<sup>29</sup> Dalej: „PARR S.A.”.

<sup>30</sup> Dalej: „SSSE”

<sup>31</sup> Oferta Ośrodka Wsparcia Ekonomii Społecznej w Koszalinie.

<sup>32</sup> Rejestracja własnej firmy przez telefon.

<sup>33</sup> Regionalny Fundusz Pożyczkowy Pomeranus uruchomiony w 2004 r. przez Polską Fundację Przedsiębiorczości.

<sup>34</sup> Program „JEREMIE” dla osób, które chcą założyć lub rozwinąć działalność gospodarczą.

<sup>35</sup> Projekt pn. „Fundusz Pożyczkowy POMERANUS-JEREMIE” prowadzony w ramach Regionalnego Funduszu Pożyczkowego „POMERANUS” dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorców z województwa zachodniopomorskiego, spełniających warunki

które chciały założyć działalność gospodarczą i przedsiębiorców, którzy taką działalność już prowadzili. Informował o zasadach udzielania pożyczki i o niezbędnej dokumentacji do jej otrzymania. W 2017 r. wsparcie początkujących przedsiębiorców realizowane było w ramach programu „Pierwszy biznes – Wsparcie w starcie II”<sup>36</sup>, którego celem było wsparcie finansowe, szkolenia i doradztwo dla przedsiębiorców rozpoczynających działalność lub na utworzenie stanowiska pracy. W okresie objętym kontrolą Urząd dysponował dwoma wolnymi lokalami użytkowymi, po wygaśnięciu umów z dotychczasowymi najemcami<sup>37</sup>. Jeden z tych lokali (do czasu kontroli NIK) pozostawał w dyspozycji Urzędu, pomimo dwukrotnego wystawiania do ustnego przetargu nieograniczonego, a drugi od 22.03.2017 r. został wynajęty przedsiębiorcy na okres trzech lat.

(dowód: akta kontroli str. 443-450)

1.21. W okresie objętym kontrolą Gmina nie planowała współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie wspierania przedsiębiorczości. Burmistrz wskazał jednorazowe działanie polegające na wsparciu Stowarzyszenia „Środkowopomorska Grupa Działania”, tj. współorganizacji w 2016 r. spotkania informacyjnego dla działających i przyszłych przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 462-463)

1.22. W zakresie współpracy z Powiatowym Urzędem Pracy w Sławnie<sup>38</sup> Burmistrz wyjaśnił, że w latach 2014 – 2017 PUP nie wystąpił z żadną propozycją współpracy związanej ze wspieraniem rozwoju przedsiębiorczości. Współpraca Gminy odbywała się ze Starostwem Powiatowym w Sławnie w zakresie dostosowania szkolnictwa zawodowego dla potrzeb Gminy poprzez funkcjonującą Powiatową Radę Zatrudnienia w Sławnie, której członkiem jest przedstawiciel Burmistrza Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 462-463)

1.23. Według wyjaśnień złożonych przez Burmistrza, Gmina rozważyła możliwość działania w ramach partnerstwa publiczno – prywatnego. W latach 2014 – 2017 nie wpłynęły żadne oferty złożone przez prywatnych przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 451-452)

1.24. W okresie objętym kontrolą Gmina nie prowadziła badań i nie zbierała informacji odnośnie oczekiwań mieszkańców w zakresie poprawy warunków ich życia, udziału w planowaniu rozwoju Gminy, w tym rozwoju przedsiębiorczości. Na pytanie w sprawie niekorzystania z powyższego narzędzia Burmistrz wyjaśnił, że w latach 2014-2017 Gmina stworzyła Plan Gospodarki Niskoemisyjnej<sup>39</sup> służący wskazaniu działań mających na celu poprawę i ochronę środowiska oraz atmosfery. Ponadto Burmistrz wyjaśnił, że w 2017 r. (...) *pozyskano dotację na stworzenie Lokalnego Programu Rewitalizacji*<sup>40</sup>, który ma dotyczyć *działań podejmowanych na*

---

określone w Załączniku I do Rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 roku (Dz. Urz. UE L 214 z 09.08.2008 r.), utworzonym przez Polską Fundację Przedsiębiorczości. Celem Projektu realizowanego w ramach inicjatywy JEREMIE ([www.JEREMIE.pl](http://www.JEREMIE.pl)) jest wspieranie lokalnej aktywności gospodarczej poprzez ułatwienie przedsiębiorcom dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania w formie pożyczek.

<sup>36</sup> Projekt „Pierwszy biznes – Wsparcie w starcie II” realizowany przez Polską Fundację Przedsiębiorczości w ramach programu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na obszarze woj. zachodniopomorskiego, wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego, pomorskiego, lubuskiego i dolnośląskiego na podstawie Umowy powierzenia i zarządzania środkami funduszu pożyczkowego w ramach programu „Pierwszy biznes – Wsparcie w starcie II” nr 24/BGK/2016/PB-WWSII zawartej 14 lipca 2016 r., nr 26/BGK/2016/PB-WWSII zawartej 26 października 2016 r. oraz nr 31/BGK/2017/PB-WWSII zawartej 21 lipca 2017 r. z Bankiem Gospodarstwa Krajowego. Celem projektu było zapewnienie wsparcia finansowego, szkoleniowego i doradczego dla planujących rozpoczęcie działalności lub utworzenie stanowiska pracy w woj. zachodniopomorskim, wielkopolskim, kujawsko-pomorskim, pomorskim, lubuskim i dolnośląskim.

<sup>37</sup> Lokal przy ul. Koszalińskiej 1 od 31.01.2014 r. oraz lokal przy ul. Koszalińskiej 64a od 1.01.2014 r.

<sup>38</sup> Dalej: „PUP”.

<sup>39</sup> Uchwała nr XXVI/134/2016 Rady Miejskiej w Sławnie z dnia 11 sierpnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Miasto Sławno.

<sup>40</sup> Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Sławna na lata 2017 – 2023, opracowany na podstawie wytycznych Ministra Rozwoju w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014 – 2020.

*rzecz poprawy warunków i jakości życia mieszkańców. Aby zidentyfikować potrzeby i oczekiwania społeczności lokalnej przeprowadzone zostaną konsultacje społeczne i spotkania z mieszkańcami.*

(dowód: akta kontroli str. 451-452)

1.25. Urząd nie posiadał dokumentacji potwierdzającej prowadzenie działań związanych z pozyskiwaniem nowych inwestorów. Burmistrz wyjaśnił, że *działania związane z pozyskiwaniem nowych inwestorów oraz funkcjami promocyjnymi obszarów inwestycyjnych Miasta Sławno miało charakter ciągły, lecz niesformalizowany. W ramach objęcia terenów w Sławnie patronatem SSSE na podstawie umowy o współpracy, PARR S.A. (...) dokonuje promocji terenów przeznaczonych pod działalność gospodarczą.*

Burmistrz podał, że w celu pozyskiwania nowych inwestorów *czynione są ciągłe działania poprzez uaktualnianie oraz dopasowywanie pod konkretne założenia inwestorskie formatki terenów inwestycyjnych. (...) PARR S.A. jest w ciągłym kontakcie z PAiH w Warszawie<sup>41</sup> oraz z COI<sup>42</sup> przy Urzędzie Marszałkowskim w Szczecinie oraz przy ARP S.A. w Gdańsku<sup>43</sup>. (...) Formatki takich terenów Miasta Sławno są przekazywane inwestorom, którzy występują do odpowiednich centrów z zapytaniami inwestycyjnymi. Brak sformalizowania w tym zakresie działań wynika z faktu, że dynamika działań inwestycyjnych i krótkie terminy oczekiwania inwestorów na odpowiedź nie pozwalają na zachowanie najbardziej formalnej formy papierowej. Korespondencja w tym zakresie prowadzona jest głównie w formie poczty elektronicznej.*

(dowód: akta kontroli str. 464-465)

1.26. W okresie objętym kontrolą Gmina w 2016 r. korzystała z zewnętrznych źródeł finansowania przy realizacji działania dotyczącego rozwoju przedsiębiorczości w zakresie przebudowy ul. Koszalińskiej wraz ze skrzyżowaniem o ruchu okrężnym o wartości kosztorysowej 3.028 tys. zł. Na powyższe zadanie Gmina otrzymała dotację celową z budżetu państwa<sup>44</sup> w wysokości 768 tys. zł oraz pomoc finansową z Powiatu Sławieńskiego w wysokości 510 tys. zł<sup>45</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 464, 466-485)

Ustalone  
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

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

NIK zwraca uwagę, że mimo obniżania się liczby mieszkańców prowadzących działalność gospodarczą, Gmina nie wprowadzała ulg podatkowych dla przedsiębiorców. Planowany przez Burmistrza zamiar wprowadzenia w Gminie ulg w podatku od nieruchomości może przyczynić się do realizacji celów strategicznych związanych z zahamowaniem spadku liczby przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na jej terenie.

Ocena cząstkowa

Gmina nie określiła koncepcji wspierania przedsiębiorczości na swoim terenie. Mimo przyjęcia w ramach LPR celu strategicznego polegającego na zwiększeniu aktywności gospodarczej mieszkańców, działania Gminy w zakresie rozwoju przedsiębiorczości nie miały charakteru systemowego i ograniczały się głównie do działań związanych z planowaniem poprawy infrastruktury Gminy. Jednak podkreślić

<sup>41</sup> Polska Agencja Inwestycji i Handlu.

<sup>42</sup> Centrum Obsługi Inwestora.

<sup>43</sup> Agencja Rozwoju Pomorza S.A. w Gdańsku.

<sup>44</sup> Umowa nr 47/DGIP/2016 z 9.06.2016 r. zawrta z Wojewodą Zachodniopomorskim na dofinansowanie środkami pochodzącymi z budżetu państwa w ramach wieloletniego programu, ustanowionego uchwałą nr 145/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. pn. „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016 – 2019”.

<sup>45</sup> Porozumienie zawarte 29.10.2015 r. z Powiatem Sławieńskim o realizacji wspólnej inwestycji dofinansowanej w ramach Programu z deklarowanym udziałem budżetu Powiatu Sławieńskiego na kwotę 510.000 zł.

należy, że Gmina wspierała przedsiębiorców m.in. poprzez organizowanie lub udostępnianie pomieszczeń na spotkania i szkolenia dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej, współpracowała w zakresie umożliwienia korzystania z programów pożyczkowych oraz publikowała na swojej stronie internetowej uregulowania prawne oraz informacje dotyczące działalności gospodarczej.

## **2. Organizacja monitoringu i oceny efektów wspierania przedsiębiorczości przez Gminę i wykorzystania tych ocen w modyfikacji realizowanych działań**

Opis stanu faktycznego

2.1. W Urzędzie nie utworzono stanowiska ani komórki odpowiadającej za monitoring i ocenę postępu działań Gminy w zakresie wspierania przedsiębiorczości.

(dowód: akta kontroli str. 11-32, 40).

2.2. Sposób monitorowania LPR określony został w pkt. 11.1. LPR *Zasady monitoringu*, w którym zapisano, że Burmistrz „powołał” Zespół ds. Rewitalizacji, którego członkami mieli być pracownicy Urzędu. Monitoring miał polegać na prowadzeniu audytu stopnia wykonania projektu, prowadzeniu nadzoru rzeczowo - finansowego i kontroli nad realizacją celów LPR.

(dowód: akta kontroli str. 173-174)

Zgodnie z LPR do zadań Zespołu należała weryfikacja każdego realizowanego zadania poprzez wykonywanie analiz stopnia realizacji danego przedsięwzięcia. W ramach audytu stopnia wykonania projektu: analiza stopnia realizacji danego przedsięwzięcia, weryfikacja osiągnięcia założonych wskaźników, weryfikacja przyjętego wcześniej harmonogramu rzeczowo - finansowego inwestycji oraz weryfikacja problemów z realizacją danego przedsięwzięcia. Raporty kontrolne miały być przedstawiane Radzie Miasta minimum raz w roku. Zespół ds. Rewitalizacji, w okresie od 29.09.2010 r. do czasu zakończenia kontroli NIK, nie został powołany. Urząd nie posiadał udokumentowanych analiz przeprowadzonych przez Zespół, jak również raportów kontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 173-174)

Na pytanie w sprawie sposobu prowadzenia audytu stopnia wykonania projektu, prowadzenia nadzoru rzeczowo - finansowego i kontroli nad realizacją celów LPR Burmistrz wyjaśnił, że nadzór sprawują pracownicy wydziałów merytorycznych. Cele wynikające z LPR były realizowane przez Miasto i jednostki podległe bez dodatkowej kontroli wynikającej z założeń Programu. Działania wynikające z LPR były wielokrotnie omawiane i konsultowane w trakcie posiedzeń Komisji Rady Miejskiej. Przekazywano kwartalne informacje z pracy Burmistrza, dające Radzie Miejskiej pełny obraz prac i postępu realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 486-512)

2.2. Opracowany w LPR wskaźnik liczby mieszkańców prowadzących działalność gospodarczą na 100 mieszkańców (W11) służył do pomiaru efektywności gospodarczej mieszkańców obszaru, który w 2010 r. wyniósł 8,44 (wartość bazowa). Planowana wartość docelowa do osiągnięcia w 2015 r. miała wynosić 11. Faktycznie w kolejnych latach wskaźnik W11 osiągnął wartości niższe od bazowej, tj. w 2013 i 2014 r. wyniósł 7,7, a w roku 2015 i 2016 zmalał do 7,6. W okresie objętym kontrolą liczba osób prowadzących działalność gospodarczą według bazy REGON zmniejszyła się z 999 na koniec 2013 r. do 959 na koniec 2016 r., tj. o 4%. W tym samym czasie odnotowano też spadek liczby ludności z 12.910 do 12.550, tj. o 2,8%. Liczba osób prowadzących działalność gospodarczą ujętych w CEiDG wzrosła w analizowanym okresie z 609 do 818, tj. o 34% .

(dowód: akta kontroli str. 138, 328)

Na pytanie o przyczyny zmniejszenia się wskaźnika W11 poniżej wartości bazowej Burmistrz wyjaśnił, że na zmniejszenie wskaźnika miały wpływ: malejąca liczba ludności w wieku produkcyjnym w latach 2013-2016 oraz według informacji wynikających ze współpracy z przedsiębiorcami przepisy podatkowe, stawki podatkowe oraz wysokość opłat z tytułu ubezpieczenia społecznego.

(dowód: akta kontroli str. 486-512)

W sprawie podejmowanych działań w związku z nieosiągnięciem założonej wartości wskaźnika, Burmistrz wyjaśnił, że Gmina nie podejmowała działań w przypadku nieosiągnięcia założonych w LPR wskaźników, w szczególności dotyczących liczby mieszkańców prowadzących działalność gospodarczą na 100 ludności (W11), ponieważ wskaźnik W11 był jedynym wskaźnikiem, na poziom którego Gmina Miasto Sławno nie miała bezpośredniego wpływu. Podejmowano działania prewencyjne, tzn. na bieżąco informowano o inicjatywach i nowych możliwościach dla rozwoju przedsiębiorczości.

(dowód: akta kontroli str. 515-516)

W odniesieniu do stosowania wskaźników monitorowania rozwoju przedsiębiorczości Burmistrz wyjaśnił, że w LPR jedynym wskaźnikiem do monitorowania rozwoju przedsiębiorczości był wskaźnik W11. LPR nie przewidywał innych wskaźników. Nie ma również innych programów dotyczących rozwoju przedsiębiorczości na poziomie Gminy, gdzie byłyby zdefiniowane inne wskaźniki.

(dowód: akta kontroli str. 515-516)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Mimo obowiązku określonego w LPR, od 29 września 2010 r. do 8 sierpnia 2017 r., Burmistrz nie powołał Zespołu ds. Rewitalizacji.

Burmistrz wyjaśnił, że w świadomości tworzących dokument oraz pracowników Urzędu wystarczający wydawał się zapis, że Burmistrz powołuje taki Zespół, w skład, którego weszli pracownicy Urzędu zajmujący się merytorycznie zadaniami wynikającymi z LPR według właściwości. *Wobec powyższego uznano za zbędne dodatkowe formalizowanie składu tego zespołu tym bardziej, że co tydzień odbywają się spotkania koordynacyjne naczelników wydziałów, na których Burmistrz wydaje dyspozycje odnośnie wszystkich spraw związanych z funkcjonowaniem Urzędu, jak również prowadzonych inwestycji – w tym wynikających z LPR.*

(dowód: akta kontroli str. 486-512)

Zgodnie z przepisem art. 30 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>46</sup> oraz § 22 ust. 1 pkt 2 Statutu Miasta Sławna<sup>47</sup>, do zadań Burmistrza należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał. W związku z powierzeniem wykonania uchwały Rady Miejskiej w Sławnie w sprawie przyjęcia LPR<sup>48</sup>, Burmistrz, powinien określić sposób wykonania tej uchwały, m.in. poprzez określenie szczegółowego składu Zespołu.

2. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie realizowano obowiązku dokonywania audytu LPR, nie sporządzano analiz stopnia realizacji przedsięwzięć określonych w programie oraz nie weryfikowano osiągnięcia założonych wskaźników. Nie sporządzono również raportów kontrolnych, które miały być przedkładane Radzie Miasta minimum raz w roku, mimo jego obowiązywania od 29.09.2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 173-174)

<sup>46</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.

<sup>47</sup> Nadanego uchwałą nr XV/96/2003 Rady Miejskiej w Sławnie z dnia 30 października 2003 r. (Dz.Urz.Woj. z 2003 r. nr 111, poz. 1875 ze zm.).

<sup>48</sup> Nr LVIII/325/2010 z 29 września 2010 r.

Burmistrz wyjaśnił, że w związku z realizacją LPR nie dokonywano podsumowań dotychczasowych efektów realizowanych działań i ich oceny. Wszelkie analizy związane z zadaniami ujętymi w LPR realizowane były przez pracowników merytorycznych. Rada Miejska była informowana w trybie kwartalnym w formie przedstawienia informacji z pracy Burmistrza poszczególnych wydziałów Urzędu. *Analiza osiągnięcia wskaźników zakładanych w LPR będzie prowadzona w ramach opracowania nowej formuły LPR, zgodnej z ustawą o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 r.*

(dowód: akta kontroli str. 515-516)

#### Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Gmina nie zorganizowała systemu monitoringu i oceny efektów wspierania przedsiębiorczości. Pomimo konieczności monitorowania LPR, nie powołano Zespołu ds. Rewitalizacji co skutkowało niesporządzaniem okresowych raportów z jego realizacji oraz nieprzedkładaniem Radzie Miejskiej informacji o stanie realizacji tego programu i ewentualnych potrzebach jego nowelizacji. Powyższe uniemożliwiało ocenę postępu stopnia realizacji celów strategicznych.

### 3. Działania na rzecz wspierania przedsiębiorczości oraz efekty tych działań

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą liczba podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie Gminy wzrosła z 609 na koniec 2013 r. do 850 na koniec maja 2017 r. (o 39,6%), a jednocześnie spadła liczba mieszkańców z 12.910 na koniec 2013 r. do 12.444 na 31 maja 2017 r. (o 3,6%). Liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą wg bazy REGON zmniejszyła się z 999 na koniec 2013 r. do 959 na koniec 2016<sup>49</sup> (spadek o 4%).

(dowód: akta kontroli str. 328, 364)

3.2. Analiza wskaźników i danych dotyczących rozwoju gospodarczego Gminy za lata 2013-2016 wykazała, m.in., że:

- zmniejszył się poziom bezrobocia (z 12,4% w 2013 r. do 8,3% w 2016 r.),
- w każdym roku następował przyrost „netto” przedsiębiorstw (od 16 do 23),
- liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych przypadających na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym rokrocznie rosła z 761 na koniec 2013 r. do 1.095 na koniec 2016 r. (wzrost o 43,9%), przy czym w 2016 r. nastąpił wzrost liczby podmiotów zarejestrowanych o 34,3% przy jednoczesnym spadku liczby mieszkańców w wieku produkcyjnym o 6,5% w stosunku do danych na koniec 2013 r.,
- dochody własne Gminy w przeliczeniu na mieszkańca w latach 2013 – 2015 zmniejszyły się z 1.116 zł do 1.102 zł, po czym w 2016 r. zwiększyły się do 1.742 zł,

(dowód: akta kontroli str. 327)

3.3. W związku z zadaniami realizowanymi przez Urząd dotyczącymi rozwoju przedsiębiorczości w Gminie, Urząd pośredniczył w uzyskaniu wsparcia finansowego w ramach projektu „JEREMIE”, z którego w okresie objętym kontrolą skorzystało sześciu przedsiębiorców. 11 razy<sup>50</sup> udostępniano pomieszczenia należące do Gminy firmom szkolącym przedsiębiorców i ich pracowników m.in. z zakresu prawa pracy, rozwoju aktywności zawodowej oraz pomocy w dofinansowaniu programów społecznych i gospodarczych w ramach projektów unijnych.

<sup>49</sup> Na portalu stat.gov.pl brak danych na 31 maja 2017 r.

<sup>50</sup> Trzy razy w 2014 r., jeden raz w 2015 r., trzy razy w 2016 r. oraz cztery razy w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 443)

3.4. W latach 2014-2017 udzielono przedsiębiorcom 21 ulg na podstawie art. 67a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, tj. w 2014 r. – siedem ulg, w tym trzy umorzenia w łącznej wysokości 2.852 zł, trzy rozłożenia na raty na łączną kwotę 13.581 zł i jedno odroczenie terminu płatności na kwotę 2.253 zł, w 2015 r. dziewięć ulg, w tym cztery umorzenia na kwotę 18.176 zł, cztery rozłożenia na raty na kwotę 159.608 zł i jedno odroczenie terminu płatności na kwotę 3.069 zł, w 2016 r. – jedna ulga, rozłożenie na raty w kwocie 15.421 zł, w 2017 r. cztery ulgi, w tym jedno umorzenie na kwotę 7.000 zł oraz trzy rozłożenia na raty w łącznej kwocie 209.836 zł.

Burmistrz wyjaśnił, *ulg te miały na celu polepszenie sytuacji finansowej podatnika tak, aby w przyszłości mógł wywiązywać się z nałożonych obowiązków podatkowych, ponieważ generalną zasadą jest płacenie podatków w określonej wysokości i ustawowych terminach płatności.*

(dowód: akta kontroli str. 300-302)

3.5. W okresie objętym kontrolą dla realizacji celu strategicznego „zwiększenie aktywności gospodarczej mieszkańców obszaru”, określonego w LPR Gmina realizowała działania w zakresie poprawy infrastruktury poprzez przebudowę dróg lokalnych, w tym w 2014 r. przebudowę części chodnika w parku im. POW<sup>51</sup> o wartości 18 tys. zł, rewitalizacja parku i stworzenie nowej architektury zieleni przy Gimnazjum nr 1 o wartości 673,1 tys. zł oraz w 2016 r. wymiana nawierzchni ulic Mickiewicza i Chopina o wartości 60,8 tys. zł i 53,4 tys. zł oraz wykonanie kanalizacji deszczowej ul. Chrobrego o wartości 28,4 tys. zł i ul. Chopina o wartości 30 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 518-519)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W ocenie NIK, realizowane inwestycje przyniosły efekty rzeczowe m.in. w postaci rozbudowy infrastruktury technicznej, w tym sieci drogowej i wodociągowej, co miało wpływ na poprawę podstawowych wskaźników dotyczących rozwoju gospodarczego. Nastąpił m.in. wzrost liczby nowo zarejestrowanych podmiotów i spadło bezrobocie. Jednakże nie uzyskano oczekiwanego efektu w postaci zwiększenia aktywności gospodarczej mieszkańców mierzonego wskaźnikiem W11, pomimo 34% wzrostu liczby osób prowadzących działalność gospodarczą ujętych w CEiDG.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>52</sup>, wnosi o:

1. Powołanie Zespołu ds. Rewitalizacji.
2. Monitorowanie realizacji LPR, w tym sporządzanie analiz stopnia realizacji przedsięwzięć oraz przedkładanie Radzie Miejskiej wymaganych raportów kontrolnych.

<sup>51</sup> Park im. Polskiej Organizacji Wojskowej znajduje się w północno-wschodniej części miasta.

<sup>52</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Szczecin, dnia 11 października 2017 r.

Kontroler  
Krzysztof Szczepaniak  
Główny specjalista kontroli państwowej



podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor  
WICEDYREKTOR  
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli  
w Szczecinie  
Karolina Wirszyńska-Sitkowska



podpis