



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.012.06.2017
P/17/004

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 Katowicach
Kontrolerzy	1. Jerzy Piasecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/199/2017 z dnia 19 lipca 2017 r. 2. Aleksander Małysz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LKA/204/2017 z dnia 28 lipca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Gierałtowiec ¹ , ul. Ks. Roboty 48, 44-186 Gierałtowiec
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joachim Bargiel, Wójt Gminy ² od 16 października 2000 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki wspierania przedsiębiorczości w Gminie. 2. Organizacja monitoringu i oceny efektów wspierania przedsiębiorczości przez gminę i wykorzystania tych ocen w modyfikacji realizowanych działań. 3. Działania na rzecz wspierania przedsiębiorczości oraz efekty tych działań.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 23 sierpnia 2017 r. ³

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli⁴, Gmina Gierałtowiec, wprowadzając narzędzia wspierające rozwój gospodarczy i podejmując inwestycje poprawiające jej infrastrukturę, tworzyła warunki do rozwoju przedsiębiorczości. Podstawowym dokumentami strategicznymi w kontrolowanym okresie były: *Strategia Rozwoju Gminy⁵ na lata 2005-2015* oraz *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych⁶ (...) na lata 2016-2020*, które określały m.in. cele strategiczne w zakresie rozwoju przedsiębiorczości. W strukturze organizacyjnej

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Wójt.

³ W przypadkach koniecznych badaniami objęto zagadnienia, mające związek z przedmiotem kontroli, wykraczające poza te ramy czasowe.

⁴ Dalej: NIK. 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.

⁵ Przyjęta uchwałą Nr XXX/176/05 Rady Gminy z dnia 3 lutego 2005 r., zwana dalej „Strategią Rozwoju”.

⁶ Przyjęta uchwałą Rady Gminy w dniu 8 listopada 2016 r., nr XXVII/174/16, zwana dalej „Strategią Społeczną”.

Urzędu utworzono *Gierałtowskie Centrum Rozwoju*, do którego zadań należało m.in. wspieranie przedsiębiorczości na terenie Gminy.

W okresie objętym kontrolą Gmina realizowała inwestycje infrastrukturalne, w tym drogowe, służące pośrednio poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej i zwiększaniu atrakcyjności Gminy dla potencjalnych inwestorów. W ramach organizowanych przez Urząd spotkań informacyjnych w zakresie wspierania przedsiębiorczości prowadzono wykłady, szkolenia, konsultacje, doradztwo tematyczne i poradnictwo dla przedsiębiorców. W okresie objętym kontrolą w Gminie nastąpiła poprawa podstawowych wskaźników dotyczących rozwoju gospodarczego, w tym m.in. spadek poziom bezrobocia, wzrosła liczba nowo zarejestrowanych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niezrealizowania zadań określonych w Strategii Rozwoju, obowiązującej do 2015 r. Ponadto NIK zwraca uwagę, że w aktualnej Strategii Społecznej nie wskazano zadań (projektów) do realizacji w ramach celów dotyczących rozwoju przedsiębiorczości. W kontrolowanym okresie nie zorganizowano również systemu monitoringu realizacji obowiązujących strategii. Dla celów strategicznych określono jedynie nazwy wskaźników, nie podając ich wartości bazowych i docelowych. Zdaniem NIK, może to utrudniać monitorowanie postępu prac i ocenę ryzyka niepowodzenia przyjętych założeń, zwłaszcza w przypadku działań wieloletnich.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Gmina Gierałtówice położona jest w bezpośrednim sąsiedztwie aglomeracji górnośląskiej. W skład Gminy Gierałtówice wchodzi cztery sołectwa; Paniówki, Gierałtówice, Przyszowice i Chudów. Na terenie Gminy nie występują obszary skoncentrowanego przemysłu. Gmina zajmuje powierzchnię 3.829,4 ha, tj. 5,9% powierzchni Powiatu Gliwickiego⁷ i zamieszkuje ją 11.636 osób⁸. Przez Gminę przechodzą drogi o znaczeniu międzynarodowym, tj. autostrady A1 i A4. Gmina posiada dobrze rozwiniętą infrastrukturę techniczną wodociagową i telefoniczną. Użytki rolne⁹ zajmują 65,8% powierzchni Gminy, grunty leśne¹⁰ 11,1%, grunty zabudowane i zurbanizowane¹¹ 16,4%, a drogi¹² 5,6%. Według stanu na 7 sierpnia 2017 r. na terenie Gminy działalność gospodarczą prowadziło 680 podmiotów gospodarczych (głównie mikroprzedsiębiorstwa)¹³.

(dowód: akta kontroli str. 98-101, 162-169)

⁷ Powierzchnia powiatu gliwickiego wynosi 66.437 ha.

⁸ Według stanu na 30 czerwca 2017 r.

⁹ O powierzchni 2.520,5 ha.

¹⁰ O powierzchni 426,4 ha.

¹¹ O powierzchni 626,4 ha.

¹² O powierzchni 214,6 ha.

¹³ Podmioty zarejestrowane w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej: CEIDG).

1. Warunki wspierania przedsiębiorczości w Gminie

1.1. Obowiązki w zakresie wspierania przedsiębiorczości powierzono Zarządzeniem Wójta z dnia 8 października 2013 r.¹⁴ m.in. „Gierałtowskiemu Centrum Rozwoju”, tj. komórce wyodrębnionej w strukturze administracyjnej Urzędu¹⁵, do którego zadań należało m.in.:

- udostępnianie przedsiębiorcom informacji o aktualnych programach, strategiach rozwoju przedsiębiorczości w Polsce i w Unii Europejskiej, a także o różnorodnych formach wsparcia instytucji zewnętrznych w tym zakresie;
- wspieranie istniejących inicjatyw proprzedsiębiorczych w rozwoju przedsiębiorczości na terenie Gminy;
- informowanie przedsiębiorców o możliwości dostępu do funduszy unijnych oraz udzielanie pomocy przy pozyskiwaniu tych środków za pomocą różnorodnych środków przekazu;
- udzielanie nowopowstającym firmom informacji o procedurach rejestracji firmy, CEIDG, ulgach ubezpieczeniowych, formach opodatkowania, wymogach Państwowej Inspekcji Sanitarnej, itd.

W GCR były zatrudnione cztery osoby w łącznym wymiarze 3,5 etatu.

(dowód: akta kontroli str. 52-65)

W latach 2014-2017 (do 7 sierpnia) 29 przedsiębiorców skorzystało z konsultacji udzielonych przez GCR w zakresie informacji o szkoleniach, organizowanych spotkaniach, możliwościach pozyskania dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 66-67)

Realizacja zadań w zakresie działalności gospodarczej, w tym wydawanie zaświadczeń o wpisie do ewidencji, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym należała do zadań Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich, a wykonywanie zadań dotyczących m.in. planowania przestrzennego przypisano Referatowi Planowania Przestrzennego. Osobą odpowiedzialną za zadania w zakresie prowadzenia ewidencji działalności gospodarczej osób fizycznych była Inspektor Referatu Organizacji, Kadr i Spraw Obywatelskich Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 36, 45, 68-81)

Rada Gminy Gierałtowiec w kadencji 2014-2018 nie powołała odrębnej komisji stałej, której zakresem byłyby działania obejmujące kwestie współpracy z przedsiębiorcami i wspieranie przedsiębiorczości.

Jak wyjaśnił Przewodniczący Rady Gminy, Komisja Budżetu i Planowania Rady Gminy Gierałtowiec w planie pracy na 2016 r. przyjęła do realizacji następujące tematy związane ze wspieraniem przedsiębiorczości i współpracą z przedsiębiorcami;

- analizę prawną przepisów warunkujących wprowadzenie zwolnień w podatkach od nieruchomości,
- informacje kierownika GCR na temat możliwości pozyskania dofinansowania różnego rodzaju ulg podatkowych od nieruchomości dla przedsiębiorstw,

¹⁴ Dotyczącym zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu, wprowadzonego zarządzeniem Wójta z dnia 7 stycznia 2009 r., zmienionego m.in. w dniu 8 października 2013 r. (dalej: Regulamin organizacyjny).

¹⁵ Dalej: „GCR”.

- analizę prawną na temat przepisów warunkujących wprowadzenie modyfikacji systemu opodatkowania budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Jak podał Przewodniczący Rady, efektem pracy Rady było przygotowanie przez Wójta Gminy projektu uchwały przyjętej przez Radę Gminy w dniu 8 listopada 2016 r. w sprawie udzielania na obszarze Gminy Gierałtowice zwolnień od podatku od nieruchomości stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną.

(dowód: akta kontroli str. 6-11)

W Urzędzie nie opracowano schematu obsługi inwestora. Jak wyjaśnił Wójt *Gmina nie dysponuje własnymi terenami przeznaczonymi pod inwestycje, tzw. strefami ekonomicznymi, a co za tym idzie, nie było zgłoszeń od inwestorów zewnętrznych.*

(dowód: akta kontroli str. 87)

1.2. Narzędziem planistycznym i prawno-administracyjnym Gminy była Strategia Rozwoju, która zawierała część diagnostyczną obejmującą m.in. analizę SWOT¹⁶, z której wynikało, że mocną stroną Gminy jest m.in. usytuowanie geograficzne w pobliżu międzynarodowych szlaków komunikacyjnych i dużego skupiska ludności, stanowiącego chłonny rynek zbytu, rozwinięty system telekomunikacji oraz duży potencjał związany z koncentracją wysoko kwalifikowanej siły roboczej. Do słabych stron Gminy zaliczono m.in. zagrożenie powodziowe wynikające z dewastacji obszarów eksploatacji górniczej, degradację naturalnej rzeźby terenu, utrudniającą podejmowanie inwestycji oraz powodującą trudności w wyposażeniu niektórych terenów w infrastrukturę techniczną, pogarszającą się sytuację demograficzną, ze względu na rosnącą liczbę ludności w wieku poprodukcyjnym, a jednocześnie wysoki udział ludzi młodych w łącznej liczbie bezrobotnych. W strategii tej określono cele strategiczne dotyczące wspierania lokalnej przedsiębiorczości, tj.:

- intensywny rozwój małych i średnich przedsiębiorstw,
- pozyskiwanie kapitału i przyciąganie firm do Gminy,
- wspieranie rozwoju rzemiosła i rękodziela artystycznego,
- koordynacja działań wspierających aktywizację małych i średnich przedsiębiorstw.

W ww. strategii założono realizację następujących zadań:

- budowa lub adaptacja obiektu na Inkubator Przedsiębiorczości na terenie Gminy,
- tworzenie lokalnych organizacji przedsiębiorstw, producentów rolnych oraz lokalnych systemów marketingowych,
- tworzenie sieci punktów kontaktowo-informacyjnych (...) na użytek wszystkich uczestników rynku.

Zadań określonych w ww. strategii nie przypisano jednak do poszczególnych celów, co zostało opisane w sekcji „uwagi dotyczące badanej działalności”.

Projekt Strategii w trakcie jej tworzenia był konsultowany m.in. poprzez przeprowadzenie badań bezpośrednich, tj. skierowanie ankiet do mieszkańców oraz do przedsiębiorców z terenu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 196-203)

¹⁶ W zakresie mocnych i słabych stron Gminy oraz szans i zagrożeń jej rozwoju, wynikających z uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych.

W kontrolowanych latach, Rada Gminy podejmowała corocznie, na okresy 4-letnie, uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w których nie uwzględniono zadań określonych w Strategii Rozwoju bezpośrednio dotyczących rozwoju przedsiębiorczości. Według wyjaśnień Wójta możliwości finansowe Gminy w pełni wyczerpuje realizacja innych zadań określonych w wieloletniej prognozie finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 335-347, 379)

Od 2016 r. Gmina posiadała Strategię Społeczną, opracowaną w Ośrodku Pomocy Społecznej w Gierałtowicach¹⁷, w której określono poniższe cele strategiczne w zakresie rozwoju przedsiębiorczości:

- zwiększenie liczby nowych inwestorów,
- zwiększenie liczby podmiotów gospodarczych,
- spadek stopy bezrobocia.

Według tej strategii, podobnie jak w Strategii Rozwoju, mocną stroną Gminy jest jej położenie geograficzne w bliskości większych miast, dających mieszkańcom zatrudnienie oraz możliwość znalezienia pracy. Do jej słabych stron natomiast zaliczono niewielki potencjał inwestorów w Gminie. Nie określono zadań ukierunkowanych na wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, służących realizacji ww. celów, co zostało opisane w sekcji „uwagi dotyczące badanej działalności”.

(dowód: akta kontroli str. 210-261)

1.3. Gmina nie była zobowiązana i nie opracowała innych dokumentów o charakterze programowym bądź strategicznym, takich jak odrębny program wspierania przedsiębiorczości czy strategia promocji Gminy.

Wójt wyjaśnił, że: *rozważano możliwość opracowania programu rozwoju przedsiębiorczości, jednak ze względu na brak na terenie gminy zasobów lokalowych i terenowych przeznaczonych pod inwestycje oraz brak sygnałów oddolnych, ze strony przedsiębiorców, odnoście potrzeby działań w tym temacie zaniechano prac nad tym dokumentem (...) Gmina nie podejmowała działań zmierzających do podpisania umowy urbanistycznej, ponieważ nie został uchwalony miejscowy plan rewitalizacji (...) Opracowanie planu rewitalizacji nie jest obligatoryjne (...) Zawarcie umowy urbanistycznej dla terenów objętych planem rewitalizacji byłoby zasadne z uwagi na brak kosztów po stronie Gminy związanych z uzbrajaniem terenów oraz budową infrastruktury społecznej. Jednocześnie mogłoby stanowić w stosunku do inwestorów czynnik zniechęcający, z uwagi na konieczność ponoszenia dodatkowych bezzwrotnych kosztów.*

(dowód: akta kontroli str. 377, 404-406)

1.4. Od 29 czerwca 2000 r. w Gminie obowiązywało Studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego¹⁸, a w okresie od 30 stycznia do 28 lutego 2017 r. wyłożono do publicznego wglądu projekt nowego studium, z możliwością wnoszenia uwag do dnia 21 marca 2017 r. Według wyjaśnień Kierownika Referatu Planowania Przestrzennego, projekt ten do czasu zakończenia kontroli był w przygotowaniu.

Na dzień zakończenia kontroli w Gminie obowiązywały trzy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego¹⁹, uchwalone przez Radę Gminy, które

¹⁷ Tj. jednostkę organizacyjną Gminy.

¹⁸ Przyjęte uchwałą Rady Gminy nr XX/101/2000.

¹⁹ Zwane dalej „mpzp”, tj.: mpzp dla terenów położonych wzdłuż granicy z gminą Knurów i mpzp dla terenów położonych w Przyszowicach z dnia 16 czerwca 1998 r. oraz mpzp dla obszaru zlokalizowanego w Sołectwie Przyszowice w rejonie ul. Granicznej z dnia 27 października 2011 r..

pokrywały²⁰ tereny o powierzchni 93,2 ha, tj. 2,4% obszaru Gminy. W ww. planach pod przedsiębiorczość przeznaczono tereny o powierzchni 46,5 ha, które stanowiły 49,9% terenów pokrytych mpzp. Uchwały Rady Gminy w sprawie przyjęcia i zmiany mpzp udostępniono na stronie BIP Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 262-327)

1.5. Gmina nie wyznaczała i nie uzbrajała nowych terenów inwestycyjnych. W złożonych wyjaśnieniach Wójt podał, że w okresie objętym kontrolą nie wyznaczono w planie miejscowym nowych obszarów pod tereny inwestycyjne, gdyż nie było takiego zainteresowania ze strony inwestorów. Wyznaczenie i uzbrojenie nowych terenów pod inwestycje wymaga poniesienia sporych nakładów finansowych, dlatego Gmina podchodzi do tego tematu z ostrożnością, obserwując dotychczasowe zaangażowanie przedsiębiorców na już funkcjonującym, a nie w pełni wykorzystanym terenie „Synergy Park”²¹.

(dowód: akta kontroli str. 88)

Gmina w kontrolowanym okresie nie podejmowała działań w celu pozyskania gruntów od prywatnych właścicieli pod zagospodarowanie inwestycjami gminnymi, gdyż jak wyjaśnił Wójt, takie działania miały miejsce w latach 2008-2009 i były prowadzone przez prywatnego przedsiębiorcę.

(dowód: akta kontroli str. 89)

Ponadto w kontrolowanym okresie nie podejmowano działań w celu pozyskania nowych inwestorów, w tym spoza terenu Gminy, co Wójt wyjaśnił faktem, że w latach 2008-2009 takie działania podjęła już firma KPE Metropolis (obecnie GTB Metropolis), poprzez utworzenie strefy przedsiębiorczej na terenie Gminy pn. „Synergy Park”, na której to powstały tereny pod potrzeby inwestorów. W związku z tym Gmina w ramach wsparcia działań w zakresie przedsiębiorczości w latach 2009-2010 wybudowała drogę, która łączy „Synergy Park” z drogą krajową nr 44 oraz węzłem autostrad A1 i A4 Gliwice-Sośnica. Łączny koszt budowy tej drogi wyniósł 7.517.099,10 zł. Firma GTB Metropolis utworzyła tereny inwestycyjne, które wykupiło już 21 inwestorów. Według Wójta w chwili obecnej na terenie „Synergy Park” działa 11 firm. W przygotowanym Programie Rewitalizacji, który czeka na uchwalenie, zakłada się budowę drugiej nitki drogi w kierunku Knuruwa, ponieważ w przyszłości Gmina zamierza tereny przy drodze wykupić, z przeznaczeniem dla nowych inwestorów.

(dowód: akta kontroli str. 93-94)

1.6. W latach 2014-2017 (do sierpnia) tereny Gminy nie należały do specjalnej strefy ekonomicznej²². Wójt wyjaśnił, że Gmina nie dysponuje terenem o powierzchni umożliwiającej utworzenie takiej strefy, na obszarze Gminy Gierałtówice została utworzona strefa aktywności gospodarczej o pow. 34,5 ha, która na chwilę obecną została zagospodarowana w ok. 50%, a w gminach sąsiednich (miasta Gliwice i Zabrze) funkcjonują pododdziały Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, które umożliwiają rozwój przedsiębiorczości w tej części województwa śląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 91)

1.7. Gmina w kontrolowanym okresie nie podejmowała działań w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Jak wyjaśnił Wójt przyczyną niekorzystania z ww. działań były niejasne regulacje w tym zakresie. Obecnie mając na uwadze

²⁰ Z uwzględnieniem 15 zmian do mpzp.

²¹ Według informacji zawartych na stronie internetowej <http://www.synergypark.pl/> jest to „park biznesowo-przemysłowy zlokalizowany jest na terenie gminy Gierałtówice, przy granicy z Gliwicami, który powstał z inicjatywy spółki KPE Metropolis, która przygotowała tereny pod potrzeby inwestorów. Główny atut parku to doskonała lokalizacja w pobliżu węzła autostrad A1 i A4 Gliwice-Sośnica”.

²² Dalej: „SSE”

istniejący potencjał techniczny i technologiczny w zakresie wytwarzania i magazynowania energii i ciepła na terenie Gminy podjęto działania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie utworzenia Klastra Energii Gminy Górniczno-Rolniczej, we współpracy z Krajową Agencją Poszanowania Energii. W dniu 30 czerwca 2017 r. został złożony list intencyjny w Ministerstwie Energii.

(dowód: akta kontroli str. 93)

1.8. W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy realizowano inwestycję w zakresie poprawy infrastruktury drogowej, mogącą pośrednio służyć poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej lub podnoszeniu ich atrakcyjności dla potencjalnych inwestorów, co zostało opisane w pkt 3.4 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 102)

Do czasu zakończenia kontroli Gmina dysponowała siecią wodociagową o długości 92,7 km z 3.613 przyłączami, która obsługiwała 100% mieszkańców, siecią kanalizacyjną sanitarną i ogólnospławną o długości 128,3 km z 2.777 przyłączami, która obsługuje około 90% mieszkańców Gminy. W zakresie sieci kanalizacyjnej i wodociagowej Gmina powierzyła realizację zadań Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.²³

Wójt zarządzał siecią dróg publicznych o łącznej długości 63,4 km. Gmina nie posiada nieruchomości do wynajęcia, m.in. hal magazynowych, hal wysokiego składowania czy placów. Gmina posiada infrastrukturę gazową, telekomunikacyjną i sieci zapewniające udostępnienie szerokopasmowego dostępu do internetu, ale nie jest ich właścicielem. Publiczny dostęp do internetu realizowany jest za pośrednictwem czterech infokiosków oraz publicznych punktów dostępu do internetu, których właścicielem jest Starostwo Powiatowe. Kioski i punkty zlokalizowane są w świetlicach prowadzonych przez Gminny Ośrodek Kultury.

(dowód: akta kontroli str. 88, 98-101)

1.9. W sprawie korzystania z innych niż dochody własne źródeł finansowania w związku z prowadzonymi działaniami dotyczącymi rozwoju przedsiębiorczości, Wójt wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą Gmina Gierałtowice nie korzystała ze środków zewnętrznych w zakresie działań dotyczących rozwoju przedsiębiorczości. Natomiast Gmina udzieliła bezpłatnej pomocy w postaci możliwości korzystania z zasobów gminy (tj. z sali, sprzętu i materiałów biurowych a także pomocy kadrowej) grupie nieformalnej „Stawiam na przedsiębiorczość”, która pozyskała środki finansowe na realizację projektu „Pierwszy krok w kierunku własnej firmy”.

(dowód: akta kontroli str. 94, 154-165)

1.10. W okresie objętym kontrolą nie ustalono dla przedsiębiorców działających na terenie Gminy preferencyjnych stawek od środków transportowych. Rada Gminy dnia 8 listopada 2016 r. podjęła uchwałę²⁴ w sprawie udzielania na obszarze Gminy zwolnień od podatku od nieruchomości stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną, która przewidywała zwolnienie od podatku od nieruchomości budynków lub ich części oraz budowli, związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej przez przedsiębiorców, powstałych w wyniku realizacji inwestycji początkowej lub nabytych jako inwestycja początkowa. Do dnia zakończenia kontroli Gmina nie udzielała ulg na podstawie ww. uchwały, co Kierownik Referatu Podatków i Opłat Lokalnych wyjaśniła brakiem wniosków w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 89-90, 407-414)

²³ Tj. spółki komunalnej ze 100% udziałem Gminy.

²⁴ Nr XXVII/172/16. Ww. uchwałę opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 22 listopada 2016 r.

Zasady najmu lokali użytkowych stanowiących własność Gminy regulowały uchwały Rady Gminy: nr XLIII/230/2002 z dnia 4 kwietnia 2002 r. w sprawie zasad wynajmu lokali użytkowych stanowiących własność Gminy oraz nr XXVIII/215/13 z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości oraz (...) najmu na okres dłuższy niż 3 lata. Zadania w zakresie gospodarki mieszkaniowej oraz najmu lokali użytkowych realizowane były przez Referat Gospodarki Komunalnej.

(dowód: akta kontroli str. 42-46, 328-333, 415-417)

W okresie objętym kontrolą realizowano 16 umów najmu lokali użytkowych, które dotyczyły wszystkich lokali przeznaczonych na wynajem, będących własnością Gminy. Badanie pięciu umów (wybranych w sposób celowy) wykazało, że Gmina w czterech przypadkach zastosowała preferencyjne stawki wynajmu dla przedsiębiorcy. We wszystkich tych przypadkach w umowach najmu zawartych przez Gminę 17 października 2016 r. z przedsiębiorcą prowadzącym działalność medyczną zastosowano preferencyjną stawkę czynszu w wysokości 1,00 zł za m², tj. stawkę o 7,00 zł niższą niż stawka 8,00 zł za m², określona w uchwale²⁵ Rady Gminy z dnia 4 kwietnia 2002 r. Obniżenia ww. stawki czynszu dokonano na podstawie ww. uchwały oraz zgodnie z zarządzeniem Wójta z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie określenia stawki czynszu w budynkach stanowiących zasób mienia komunalnego przeznaczonego pod wynajem na cele prowadzenia działalności związanej z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w lecznictwie otwartym na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 379-398, 415-448)

1.11. Według wyjaśnień Wójta, Gmina prowadziła następujące działania wspierające przedsiębiorców już funkcjonujących: w 2015 r. zorganizowała spotkanie informacyjne poświęcone perspektywie finansowania unijnego na lata 2014-2020 (...), pomagała wypełnić wnioski o dotacje osobom, które ubiegały się o dotację z Powiatowego Urzędu Pracy w Gliwicach. Ponadto dla osób chcących założyć działalność gospodarczą na bieżąco udzielała i udziela (...) niezbędnych informacji. Osoby, które oczekują jeszcze innych informacji pozostawiają swój kontakt wypełniając formularz przedsiębiorcy na podstawie których przygotowuje się listę kontaktową. W 2015 r. pracownicy GCR wspólnie z mieszkańcami Gminy powołali grupę nieformalną „Stawiam na przedsiębiorczość” w celu uzyskania dotacji (...) z Funduszu Inicjatyw Obywatelskich na organizację warsztatów pt. „Pierwszy krok w kierunku własnej firmy”. Grupa nieformalna uzyskała wsparcie ze strony Gminy na nieodpłatne korzystanie z zasobów Gminy tj. sali, sprzętu biurowego, telefonu, materiałów biurowych oraz wkładu osobowego pracowników GCR. Uczestnicy warsztatów mogli poznać aspekty prawne utworzenia firmy, dowiedzieć się jak napisać biznesplan, uzyskać informację nt. form wsparcia finansowego, poznać zasady logiki biznesowej i kalkulowania opłacalności inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 91)

1.12. W okresie objętym kontrolą Gmina Gierałtów nie powoływała oraz nie współuczestniczyła w powołaniu odrębnych instytucji otoczenia biznesu, takich jak: fundusz poręczeń kredytowych, fundusz pożyczkowy, ośrodek wspierania przedsiębiorczości, inkubator przedsiębiorczości, agencja rozwoju lokalnego, itp.

Jak wyjaśnił Wójt, w Urzędzie Gminy został wyodrębniony referat – GCR, który w zakresie wsparcia rozwoju przedsiębiorczości działa obecnie jako centrum informacyjne. W przyszłości jego zadania w razie potrzeby mogą być rozszerzone. GCR współpracuje z już istniejącymi na rynku instytucjami działającymi w obszarze

²⁵ Nr XLIII/230/2002.

przedsiębiorczości, m.in. Górnośląską Agencją Przedsiębiorczości i Rozwoju, Agencją Rozwoju Lokalnego w Gliwicach, „Technoparkiem Gliwice”, Śląską Fundacją Wspierania Przedsiębiorczości, Fundacją na rzecz rozwoju miasta Knurów, Rudzką Agencją „Inwestor”, Powiatowym Urzędem Pracy w Gliwicach oraz z firmami wspomagającymi działalność przedsiębiorców w zakresie pozyskiwania środków unijnych na rozwój firmy. Współpraca nie została usankcjonowana formalnie, ma jedynie na celu rozpowszechnianie idei przedsiębiorczości oraz wspomaganie potencjalnych przedsiębiorców w zakładaniu i rozwoju firmy, w tym uzyskania wsparcia finansowego ze źródeł zewnętrznych. Współpraca polega na organizacji szkoleń, konferencji, spotkań dla przedsiębiorców oraz propagowaniu inicjatyw podejmowanych przez ww. instytucje w obszarze rozwoju przedsiębiorczości. Na terenie Gminy powstał park przemysłowy „Synergy Park” na gruntach należących do KPE „Metropolis”. Pierwsze inwestycje w strefie przemysłowej rozpoczęły się we wrześniu 2011 r. i trwają do dzisiaj.

(dowód: akta kontroli str. 87-88)

1.13. Gmina nie była zobowiązana i nie przygotowała oferty wsparcia dla początkujących przedsiębiorców w postaci bezzwrotnych pożyczek czy bezpłatnego użyczenia lokali. Gmina nie dysponowała niewykorzystanymi lokalami użytkowymi, które mogłyby być przeznaczone dla początkujących przedsiębiorców oraz nie udzielała finansowego wsparcia przedsiębiorcom w formie poręczeń, gwarancji i pożyczek, jedynie udzieliła poręczenia dla Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.²⁶. Łącznie Gmina udzieliła poręczeń dla PGK na kwotę 36.075 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 90, 103-108).

Wójt wyjaśnił, że Gmina nie rozważała udzielenia bezzwrotnego wsparcia początkującym przedsiębiorcom, gdyż w świetle obowiązujących przepisów prawnych nie jest to obligatoryjne zadanie gminy a ilość zadań obligatoryjnych ujętych w uchwale budżetowej i wieloletniej prognozie finansowej w całości wyczerpuje możliwości finansowe Gminy (...) Działania Urzędu w zakresie udzielania wsparcia początkującym przedsiębiorcom polegały m.in. na doradztwie w zakresie założenia działalności gospodarczej i uzyskania dofinansowania z Powiatowego Urzędu Pracy Funduszu Górnośląskiego, pomocy przy pisaniu biznes-planu oraz wypełnieniu wniosku o dotację.

(dowód: akta kontroli str. 92, 379)

Wójt wyjaśnił, że Gmina nie brała udziału w przedsięwzięciach skierowanych do nowych inwestorów, natomiast przedsięwzięciem promującym przedsiębiorczość było zorganizowanie w dniu 27 listopada 2015 r. przez GCR, we współpracy z „Technoparkiem Gliwice”, panelu dyskusyjnego dla przedsiębiorców, co zostało opisane w pkt. 3.2 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 94, 139-143)

1.14. Na oficjalnym portalu internetowym Gminy²⁷, w zakładce *Informacje dla przedsiębiorców* znajdował się link do strony²⁸ zawierającej m.in.: informacje w zakresie obowiązującego prawa dotyczącego prowadzenia działalności gospodarczej, wzory formularzy, wniosków i dokumentów wykorzystywanych przy prowadzeniu działalności gospodarczej oraz opracowania i poradniki pn.: *Pierwsze kroki w biznesie - przewodnik początkującego przedsiębiorcy*, *Biznesplan w zarysie*

²⁶ Dalej: „PGK”.

²⁷ <http://gieraltowice.pl/2367/1807/informacje-dla-przedsiębiorców.html>,
http://gcr.gieraltowice.pl/?page_id=9.

²⁸ <https://mikroporady.pl/>.

-poradnik dla osób planujących założenie własnej działalności gospodarczej. Dodatkowo na stronie GCR²⁹ w zakładce *Przedsiębiorczość* umieszczono informacje o m.in.: procedurze rejestracji firm i możliwości uzyskania preferencyjnych pożyczek inwestycyjnych w ramach Śląskiego Funduszu Pożyczkowego³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 449-474)

Ponadto na stronie BIP oraz na stronie referatu GCR udostępniono informacje dla celów promowania i zachęcania do prowadzenia działalności gospodarczej, m.in.: poprzez umieszczanie zaproszeń do udziału w konferencjach, szkoleniach np. w zakresie ABC przedsiębiorczości (tworzenie biznesplanów), informowanie o konkursach dotyczących wsparcia rozwoju firmy oraz spotkaniach dla przedsiębiorców i osób zamierzających założyć działalność gospodarczą.

(dowód: akta kontroli str. 144-153)

W okresie objętym kontrolą działania promocyjne w zakresie rozwoju przedsiębiorczości prowadzone były głównie przez GCR w formie spotkań informacyjnych, wykładów, szkoleń, konsultacji, doradztwa tematycznego i poradnictwa dla przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 140-143, 477-483)

1.15. Gmina w okresie objętym kontrolą nie współpracowała i nie wspierała organizacji pozarządowych, działających na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, co Wójt wyjaśnił niezidentyfikowaniem potrzeb w tym zakresie oraz brakiem organizacji pozarządowych na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 379-380)

Natomiast w sprawie współpracy Gminy z powiatowym urzędem pracy³¹ Wójt wyjaśnił, że: *Gmina, a szczególnie referat GCR współpracuje z PUP w zakresie rozwoju przedsiębiorczości poprzez informowanie zainteresowanych osób (...) o organizowanych szkoleniach, prowadzonych rekrutacjach do projektów systemowych na założenie działalności gospodarczej. Gmina informuje też mieszkańców o formach wsparcia udzielanych przedsiębiorcom na zatrudnienie osób bezrobotnych, dofinansowaniu stanowiska pracy i innych możliwych formach wsparcia (...) W ramach utworzonej w 2015 r. przez pracowników GCR grupy nieformalnej „Klub Integracji Zawodowej i Społecznej” w ramach projektu „Kreatywni na rynku pracy”, uczestników projektu informowano o możliwościach wsparcia, dofinansowanego z PUP dla przedsiębiorców w celu zatrudnienia osoby bezrobotnej.*

(dowód: akta kontroli str. 92-93, 507-509)

²⁹ <http://gieraltowice.pl/2367/1807/informacje-dla-przedsiębiorców.html>,
http://gcr.gieraltowice.pl/?page_id=9.

³⁰ Według ww. informacji: *Śląski Fundusz Pożyczkowy jest programem obsługiwanym przez Fundusz Górnośląski, realizowanym w ramach projektu „Rozwój działalności pożyczkowej Funduszu Górnośląskiego poprzez dokapitalizowanie Śląskiego Funduszu Pożyczkowego działającego na terenie województwa śląskiego” współfinansowanego przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. Celem projektu jest ułatwienie dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania działalności małych i średnich przedsiębiorstw. (...) Podmioty uprawnione do otrzymania pożyczki to mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa, prowadzące działalność gospodarczą od co najmniej 12 miesięcy i posiadające siedzibę na terenie województwa śląskiego lub prowadzące inwestycję na terenie województwa śląskiego.*

³¹ Zwanym dalej PUP.

1.16. W okresie objętym kontrolą Gmina nie występowała z inicjatywą rozpoznawania potrzeb kształcenia zawodowego pod kątem lokalnych przedsiębiorców. Na terenie Gminy nie zlokalizowano szkół zawodowych.

W sprawie podejmowania działań w celu dostosowania kształcenia zawodowego dla potrzeb przedsiębiorców, prowadzących działalność na terenie Gminy, Wójt wyjaśnił, że w związku z brakiem szkół ponadgimnazjalnych Gmina nie posiada możliwości wpływania na kierunki kształcenia młodzieży i dostosowanie kształcenia do potrzeb przedsiębiorców, prowadzących działalność na terenie Gminy. Ponadto wyjaśnił, że przedsiębiorcy z terenu Gminy nie sygnalizowali potrzeb związanych z brakiem na rynku pracy osób o określonych umiejętnościach.

(dowód: akta kontroli str. 88)

1.17. Mieszkańcy brali udział w planowaniu rozwoju Gminy, uczestnicząc w opracowaniu Programu Rewitalizacji dla Gminy Gierałtowiec na lata 2017-2022. Na przełomie lat 2016/2017 przeprowadzono w związku z tym szereg konsultacji społecznych wśród mieszkańców na temat ich warunków życia, oczekiwanych działań w zakresie inwestycji, w tym wsparcia rozwoju przedsiębiorczości.

(dowód: akta kontroli str. 93, 109-138)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że zadań określonych w Strategii Rozwoju nie przypisano do poszczególnych jej celów, a celom strategicznym ujętym w Strategii Społecznej w zakresie rozwoju przedsiębiorczości nie przypisano konkretnych zadań lub działań, których realizacja miałaby służyć osiągnięciu zakładanych w niej celów. W opinii NIK, sformułowanie przynajmniej zasadniczych zadań (projektów) dla każdego z celów oraz określenie horyzontu czasowego, w jakim zamierza się je osiągnąć, ułatwiłoby zarządzanie realizacją tej strategii i osiągnięcie zakładanych efektów i rezultatów.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Gmina w okresie objętym kontrolą podejmowała działania mające na celu tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości na jej terenie. Bezpośrednia pomoc dla przedsiębiorców ze strony Gminy dotyczyła głównie możliwości uzyskania zwolnień od podatku od nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz działań informacyjno-doradczych. W Strategii Rozwoju i Strategii Społecznej wskazane zostały cele dotyczące rozwoju przedsiębiorczości, jednak zadań tam określonych nie przypisano do poszczególnych celów, a w aktualnie obowiązującej Strategii Społecznej, mimo wskazania celów strategicznych w zakresie rozwoju przedsiębiorczości, nie określono zadań ukierunkowanych na ich realizację.

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 komórki organizacyjnej lub stanowiska, odpowiedzialnego za monitoring i ocenę postępu działań Gminy w zakresie wspierania przedsiębiorczości.

(dowód: akta kontroli str. 53-61)

2.2. Strategia Rozwoju nie zawierała postanowień w zakresie organizacji jej monitoringu ani wskaźników realizacji celów dotyczących wspierania przedsiębiorczości, co zostało opisane w sekcji „uwagi dotyczące badanej działalności”.

(dowód: akta kontroli str. 53-55, 173-209)

2.3. Sposób monitorowania Strategii Społecznej został ogólnie określony w części *Wdrożenie, monitorowanie i ewaluacja*. Rolę koordynatora przypisano Ośrodkowi Pomocy Społecznej, a sporządzanie coroczne raportu monitoringowego z jej realizacji przypisano zespołowi zadaniowemu, który miał zostać powołany przez Wójta. Nie wyznaczono terminu powołania tego zespołu lub sporządzenia raportu. Ww. raport miał zawierać ocenę wdrożenia zapisów strategicznych oraz w przypadku stwierdzenia istotnych zmian społecznych lub nowych potrzeb, informacje o konieczności podjęcia działań korygujących i prac mających na celu aktualizację tej strategii.

Do dnia zakończenia kontroli nie powołano ww. zespołu zadaniowego. Kontroli NIK nie przedstawiono raportu ani dokumentów świadczących o prowadzonym monitoringu realizacji celów ww. strategii, co zostało opisane w sekcji „uwagi dotyczące badanej działalności”.

(dowód: akta kontroli str. 253-255)

2.4. W Strategii Społecznej dla trzech celów strategicznych dotyczących rozwoju przedsiębiorczości określono wskaźniki ich realizacji w zakresie: liczby nowych inwestorów, liczby podmiotów gospodarczych i wielkości stopy bezrobocia, bez podania ich konkretnych wartości liczbowych, (co zostało opisane w sekcji „uwagi dotyczące badanej działalności”) i bez wskazania zadań służących realizacji tych celów.

(dowód: akta kontroli str. 173-261)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. Strategia Rozwoju nie zawierała postanowień w zakresie organizacji jej monitoringu ani wskaźników realizacji celów dotyczących wspierania i rozwoju przedsiębiorczości. W ww. strategii nie określono:

- komórki/osoby odpowiedzialnej za prowadzenie monitoringu i ocenę efektów działań podejmowanych na rzecz wspierania przedsiębiorczości oraz określenie wskaźników monitoringu,
- zasad oceny podejmowanych działań, sposobu przekazywania oraz wykorzystania wyników monitoringu,
- osób odpowiedzialnych za pomiar stopnia realizacji celów,
- wskaźników realizacji czterech celów strategicznych, uwzględniających wspieranie lokalnej przedsiębiorczości i wzrost aktywności gospodarczej.

Skutkiem braku postanowień w powyższej sprawie było nieprowadzenie monitoringu tej strategii.

(dowód: akta kontroli str. 53-55, 173-261)

Wójt wyjaśnił: w *Strategii Rozwoju* nie zawarto zapisów dotyczących komórki/osoby odpowiedzialnej za prowadzenie monitoringu, co wynikało z przeoczenia konieczności wykonywania takiego monitoringu. (...) Aktualnie w Ośrodku Pomocy Społecznej jeden z pracowników w zakresie obowiązków ma zapisy: wdrażanie, promocja, monitoring i ewaluacja programu (...) *Strategii Społecznej*. W 2004 r. po wejściu Polski do Unii Europejskiej, powstał trend tworzenia dokumentów strategicznych w tym strategii rozwoju, ale brak było wytycznych w tym zakresie,

dlatego w Strategii brak było m.in. wskaźników odnoszących się do merytorycznych wskazań co do monitoringu wspierania przedsiębiorczości.

(dowód: akta kontroli str. 383-384, 472-476)

Zdaniem NIK, określenie zasad monitoringu i oceny efektów działań oraz zdefiniowanie wskaźników oceny postępu i osiągania wyznaczonych celów było konieczne do oceny skuteczności prowadzonych przez Gminę działań i postępu w osiąganiu założonych celów tej Strategii oraz efektów uzyskanych na koniec jej obowiązywania.

2. Strategia Społeczna nie zawierała terminów powołania zespołu zadaniowego monitorującego jej realizację oraz terminów wykonania raportu monitoringowego, co skutkowało niepowołaniem tego zespołu do dnia zakończenia kontroli oraz może mieć wpływ na opracowanie raportu monitoringowego za pierwszy rok obowiązywania tej Strategii.

(dowód: akta kontroli str. 253-255)

Wójt wyjaśnił: za 2016 r. nie wykonano raportu monitoringowego gdyż powyższa strategia została uchwalona (...) w listopadzie 2016 r. W 2018 r. Ośrodek Pomocy Społecznej wykona raport monitoringowy za okres od grudnia 2016 r. do grudnia 2017 r. (...)

(dowód: akta kontroli str. 384)

Zdaniem NIK, niepowołanie zespołu zadaniowego monitorującego realizację strategii przez ponad osiem miesięcy od dnia jej uchwalenia utrudnia dokonywanie bieżących i systematycznych ocen postępu jej realizacji.

3. Określone w Strategii Społecznej wskaźniki, służące ocenie osiągania celów strategicznych nie zawierały wartości liczbowych w tym wartości początkowej (bazowej) oraz docelowej, co może utrudniać ocenę postępu działań Gminy w osiąganiu tych celów.

Według wyjaśnień Wójta: *aktualnie nie ma szczegółowych wytycznych, iż strategia musi zawierać obligatoryjnie wskaźniki liczbowe celów i zadań przewidywanych do osiągnięcia w zakresie kierunków działań.*

(dowód: akta kontroli str. 384-385, 389, 393)

Zdaniem NIK, brak określenia precyzyjnych mierników ilościowych wyznaczonych celów strategicznych może utrudnić dokonanie oceny skuteczności prowadzonych przez Gminę działań i postępu w osiąganiu założonych celów, a w konsekwencji może uniemożliwić dostosowanie strategii do zmieniających się warunków.

(dowód: akta kontroli str. 173-261)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, w latach objętych kontrolą, w Urzędzie nie zorganizowano systemu monitoringu przyjętych strategii, skutkiem czego Gmina nie oceniała efektów działań na rzecz wspierania przedsiębiorczości. W Strategii Rozwoju nie przypisano zadań do poszczególnych celów oraz nie analizowano efektów ich realizacji. Natomiast w Strategii Społecznej nie określono wartości bazowych i docelowych ogólnie podanych nazw wskaźników, co w przyszłości może uniemożliwić ocenę stopnia ich realizacji. Ponadto, w ww. Strategii Społecznej nie wyznaczono terminu powołania zespołu ds. monitoringu oraz terminów sporządzania sprawozdań, skutkiem czego, do dnia zakończenia niniejszej kontroli, zespół ten nie został powołany.

3. Działania na rzecz wspierania przedsiębiorczości oraz efekty tych działań

3.1. W okresie objętym kontrolą wzrosła liczba podmiotów gospodarczych³² działających na terenie Gminy z 969 na koniec 2013 r. do 1.035 na koniec czerwca 2017 r., tj. o 66 podmiotów (6,8%), w tym liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą wzrosła odpowiednio: z 813 do 849 osób, tj. o 36 osób (4,4%), a liczba osób prawnych wzrosła odpowiednio: ze 156 do 186, tj. o 30 podmiotów (19,2%). Największy wzrost liczby podmiotów gospodarczych nastąpił w sektorach: działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (22), obsługa rynku nieruchomości (11) i budownictwo (8).

(dowód: akta kontroli str. 491-495)

3.2. W związku z zadaniami realizowanymi przez Urząd, dotyczącymi rozwoju przedsiębiorczości w Gminie zrealizowano następujące zadania szkoleniowo-doradczo-informacyjne:

- konferencja dla mikroprzedsiębiorstw z Gminy (11 kwietnia 2013 r. w Urzędzie), której program obejmował m.in. zagadnienia: *Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw, Ryzyka w biznesie*;
- warsztaty pn. *Pierwszy krok w kierunku własnej firmy*, (21-28 października 2015 r.), których tematyka obejmowała m.in.: *pisanie biznes planu, badanie rynku, analizę marketingową dostawców i odbiorców, aspekty prawne prowadzenia działalności gospodarczej, zatrudnianie pracowników - formy zawieranych umów*. Warsztaty te zorganizowała grupa nieformalna „Stawiam na Przedsiębiorczość”, którą powołali w 2015 r. pracownicy GCR a wkładem własnym Gminy było udostępnienie zasobów kadrowych i pomieszczenia;
- spotkanie informacyjne (27 listopada 2015 r.), którego program obejmował m.in. zagadnienia: *Przegląd możliwości finansowania przedsięwzięć w perspektywie 2014-2020, elementy pomocy publicznej de minimis, Innowacje w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw w ramach Regionalnego Programu operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2010, założenia konkursu, kryteria wyboru, kwalifikowalność wydatków, Jak złożyć wniosek o dofinansowanie, metodyka wypełniania wniosku*.

(dowód: akta kontroli str. 94, 139-143, 477-483)

3.3. Nie zrealizowano części zadań określonych w Strategii Rozwoju w obszarze strategicznym *E-Wspieranie przedsiębiorczości, co szerzej przedstawiono w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”*.

Odnosząc się do realizacji celów Strategii Rozwoju w kontrolowanym okresie oraz osiągniętych efektów, Wójt wyjaśnił, że:

- cel 1: „Intensywny rozwój małych i średnich przedsiębiorstw” – *cel jest ogólny bez wskazania w nim konkretnych działań Gminy w tym zakresie. Możemy jednoznacznie stwierdzić że na terenie Gminy obserwuje się stały wzrost liczby nowych przedsiębiorstw czego dowodem jest dodatni wskaźnik pomiędzy nowopowstającymi przedsiębiorstwami a wyrejestrowanymi przedsiębiorstwami (...) w latach 2013-2017;*

- cel 2: „Pozyskiwanie kapitału przyciąganie firm do gminy” – *cel ten został osiągnięty w latach 2009-2010 poprzez przyciągnięcie na teren gminy firmy GTB*

³² Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, opublikowanych na stronie internetowej: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/teryt/kategoria/3946#>

Metropolis³³, która uznała Gminę (...) za atrakcyjną (...) do zainwestowania i skupiła działki od prywatnych właścicieli w celu utworzenia na terenie gminy strefy „Synergy Park”, na której rozwijana jest działalność logistyczna. Nowo powstające firmy w tym obszarze stanowią dla gminy źródło dochodu w postaci podatku od nieruchomości;
- cel 3: „Wspieranie rozwoju rzemiosła i rękodzieła artystycznego” – Gminny Ośrodek Kultury w Gierałtowicach³⁴ (GOK) w latach 2014-2015 organizował kiermasze świąteczne (Wielkanocne i Bożonarodzeniowe), podczas których drobni wytwórcy rękodzieła artystycznego mieli możliwość promowania swojej działalności oraz sprzedaży swoich wyrobów. Za możliwość wystawienia swoich produktów GOK nie pobierał żadnych opłat. Ponadto GOK organizował warsztaty, na których zainteresowane osoby mogły nabyć umiejętności samodzielnego wykonywania przedmiotów rękodzieła artystycznego, nauczyć się lub wzbogacić swoje doświadczenia z zakresu stosowania różnych technik zdobniczych i dekoracyjnych. Dodatkowo GOK jest również miejscem spotkań i wymiany doświadczeń dotyczących rękodzieła artystycznego (...) oraz cyklicznych spotkań „Szyciomanii”, za które GOK (w ramach promocji rękodzieła artystycznego) nie pobiera żadnych opłat ani za udział, ani za wynajem pomieszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 393-394, 484-490)

3.4. W Urzędzie nie ma dokumentów dotyczących realizacji zadań i celów określonych w Strategii Społecznej, ze względu na uchwalenie tej strategii pod koniec 2016 r., co szerzej opisano w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 203, 389-394, 398)

3.5. Dochody Gminy z podatku od środków transportowych (posiadanych głównie przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą) w kontrolowanym okresie systematycznie się zwiększały, tj.: z kwoty 447.726 zł w 2013 r. do 465.052 zł w 2014 r., 489.965 zł w 2015 r. i 539.550 zł w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 496-506)

3.6. W zakresie inwestycji w infrastrukturę, najważniejszą inwestycją na rzecz wspierania przedsiębiorczości, zrealizowaną przez Gminę w okresie objętym kontrolą, była rozbudowa ul. Stachury w Gierałtowicach wraz z budową kanalizacji deszczowej, chodnika oraz ścieżki rowerowej. Wg stanu na 30 czerwca 2017 r. wartość robót wyniosła 2.936,7 tys. zł, co stanowiło 24,6% planowanych wydatków inwestycyjnych na 2017 r. w wysokości 11.941,1 tys. zł.

W latach 2014-2016 łączne wydatki inwestycyjne z budżetu Gminy wyniosły odpowiednio: 4.533,1 tys. zł, 5.530 tys. zł i 2.775,3 tys. zł. W 2014 r. Gmina zrealizowała jedną inwestycję służącą m.in. poprawie prowadzenia działalności gospodarczej polegającą na wykonaniu przebudowy ul. Bocznej w Chudowie za kwotę 1.602,5 tys. zł. W 2015 r. wykonano przebudowę ul. Paderewskiego w Gierałtowicach za kwotę 1.797,9 tys. zł. Realizacja zadań stanowiła odpowiednio: 35,4% i 32,5% łącznych wydatków inwestycyjnych Gminy w latach 2014 i 2015.

Gmina w kontrolowanym okresie nie wydatkowała środków na działania bezpośrednio związane z rozwojem przedsiębiorczości.

Wójt wyjaśnił, że: *Gmina nie ponosiła bezpośrednich wydatków przeznaczonych na realizację zadań w zakresie wspierania przedsiębiorczości (...) organy administracji publicznej (w tym organy samorządu terytorialnego) mają obowiązek wspierania*

³³ Według informacji zawartych na stronie internetowej <http://metropolis.pl/o-firmie/> ww. podmiot niepubliczny zajmuje się m.in.: *przygotowywaniem nieruchomości pod potrzeby przyszłych inwestorów.*

³⁴ Tj. jednostka organizacyjna Gminy.

rozwoju przedsiębiorczości poprzez tworzenie korzystnych warunków do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. W szczególności zaś wsparcie to dotyczyć powinno mikroprzedsiębiorców oraz przedsiębiorców małych i średnich. Trudno jednak określić, w jaki sposób samorząd mógłby takie korzystne warunki stwarzać, zważywszy że ustawodawca poza ww. ogólnie określonymi zadaniami ani nie nałożył na jednostki samorządu terytorialnego szczególnych obowiązków, ani nie wyposażył ich w szczególne środki służące wspieraniu rozwoju przedsiębiorczości.

(dowód: akta kontroli str. 102, 383)

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

- zmniejszył się poziom bezrobocia (z 0,19% w 2013 r. do 0,11% w 2016 r.),
- w latach objętych kontrolą w każdym roku następował przyrost przedsiębiorstw zarejestrowanych na terenie Gminy (z 7 do 46),
- wzrosły dochody własne Gminy w przeliczeniu na mieszkańca (od 2,4 tys. zł w 2013 r. do 2,5 tys. zł w 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 158-160)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niewykonaniu zadań określonych w Strategii Rozwoju - obszarze strategicznym: *E-Wspieranie przedsiębiorczości*, tj.:
1) *budowa lub adaptacja obiektu na Inkubator Przedsiębiorczości na terenie Gminy*,
2) *tworzenie lokalnych organizacji przedsiębiorstw, producentów rolnych oraz lokalnych systemów marketingowych w zakresie dominujących funkcji gospodarki rynkowej, np. marketing w produkcji rolnej, turystyce, usługach*,
3) *tworzenie sieci punktów kontaktowo-informacyjnych (...) na użytek wszystkich uczestników rynku*.

(dowód: akta kontroli str. 203)

Wójt wyjaśnił: *Gmina nie podejmowała działań w zakresie budowy lub adaptacji obiektów przeznaczonych na inkubator przedsiębiorczości, gdyż nie posiadała wolnych gminnych lokali, które można by na ten cel przeznaczyć, a na budowę nowego inkubatora przedsiębiorczości nie posiadała środków finansowych (...) Priorytetem dla Gminy w owym czasie była realizacja celu z obszaru infrastruktura techniczna, którym był rozwój infrastruktury na terenach wiejskich i budowa sieci kanalizacji sanitarnej na terenie sołectw (...), a realizacja innych obligatoryjnych zadań Gminy w całości pochłonięła środki finansowe znajdujące się w budżetach w kolejnych latach (...) Nie zrealizowano zadania ze Strategii Rozwoju dotyczącego tworzenia lokalnych organizacji przedsiębiorstw (...), gdyż nie było zgłoszeń ze strony przedsiębiorstw, które wskazywałyby zapotrzebowanie na podjęcie (...) tego typu działań. Zadanie to zostało zbyt ogólnie ujęte w strategii bez wcześniejszego właściwego rozeznania potrzeb społeczności lokalnej w Gminie (...) Nie zrealizowano zadania dotyczącego powstawania sieci punktów kontaktowo-informacyjnych (...) gdyż zadanie to zostało niewystarczająco doprecyzowane w Strategii Rozwoju (...) Gmina Gierałtowice jest zbyt małą gminą jeśli chodzi o obszar aby tworzyć na jej terenie całą sieć punktów kontaktowo-informacyjnych.*

(dowód: akta kontroli str. 397-398)

NIK zauważyła, że Strategia Rozwoju obejmowała lata 2005-2015, a ujęcie zadań w Strategii przyjętej przez Radę Gminy obliguje Wójta do jej realizacji. Wykonywanie innych zadań Gminy bez uprzedniej nowelizacji Strategii nie może usprawiedliwiać niewykonania zadań tam określonych. Natomiast w razie stwierdzenia braku możliwości realizacji tych zadań, należało wnioskować do Rady Gminy

Ocena częściowa

o odpowiednie skorygowanie zadań Strategii. Ponadto NIK zwraca uwagę, że wobec ujęcia w *Strategii Rozwoju zadania dotyczące tworzenia lokalnych organizacji przedsiębiorstw*, inicjatywa w tym zakresie należała nie do przedsiębiorców lecz do władz Gminy, a jej brak uniemożliwił realizację tego zadania.

W ocenie NIK działania prowadzone przez Gminę w zakresie wspierania rozwoju przedsiębiorczości, jej położenie geograficzne w obrębie konurbacji górnośląskiej oraz czynniki makroekonomiczne wpłynęły pośrednio na poprawę podstawowych wskaźników dotyczących rozwoju gospodarczego Gminy: spadek poziomu bezrobocia oraz wzrosła liczba nowo zarejestrowanych podmiotów. NIK jako nierzetelne ocenia nieprzestrzeganie postanowień uchwalonej przez Radę Gminy Strategii Rozwoju. Nie podjęto bowiem żadnych działań dotyczących realizacji zadań określonych w obszarze przedsiębiorczości w ww. strategii.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁵, 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 Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

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 pokontrolnych 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.

Katowice, dnia 11 października 2017 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Aleksander Małysz
specjalista kontroli państwowej**

.....

³⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej: ustawa o NIK.