



PREZYDENT MIASTA GLIWICE

NA.0232.1.5.2014

Gliwice, 28.10.2014 r.

nr kor. UM-580015/2014



**Pan
Krzysztof Kwiatkowski**

**Prezes Najwyższej Izby Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa**

ul. Zwycięstwa 21
44-100 Gliwice
Tel. +48 32 231 30 41
Fax +48 32 231 27 25
bol@um.gliwice.pl
www.gliwice.eu

Informacja o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach w związku z przeprowadzoną przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegatura w Katowicach kontrolą:

S/14/002 – „Wybrane aspekty funkcjonowania spółek z udziałem Miasta Gliwice”

Sygn. LKA-4112-002-01/2014

Prezydent Miasta

ul. Zwycięstwa 21
44-100 Gliwice
Tel. +48 32 230 69 51
Fax +48 32 231 27 25
pm@um.gliwice.pl

Szanowny Panie Prezesie,

Działając w imieniu Miasta Gliwice (dalej: Miasto Gliwice) na podstawie art. 62 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli przedstawiam poniżej informację o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 28 lipca 2014 r. (tekst jednolity z dnia 15.10.2014 r.) oraz o podjętych w związku z nimi działaniach.

1/ Ad część IV wystąpienia pokontrolnego - Uwagi i wnioski; wniosek nr 1.

W związku z procesem transformacji ustrojowej Miasto Gliwice podjęło przed kilkunastu laty proces dostosowania form działalności gospodarczej do dynamicznie zmieniających się uwarunkowań prawnych i ekonomicznych. Konieczność podjęcia działań restrukturyzacyjnych wynikała nie tylko z istniejących potrzeb społeczności lokalnej oraz kolejnych zadań przerzucanych przez administrację państwową na gminy, lecz przede wszystkim z wymogów przepisów prawnych.

Miasto Gliwice zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w tym art. 14 i 22 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej oraz art. 18 ust. 3, pkt. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r.



www.gzm.org.pl

o finansach publicznych, powołało spółki prawa handlowego prowadząc procesy przekształcania/likwidacji przedsiębiorstw komunalnych oraz zakładów/jednostek budżetowych.

Podstawowymi celami przeprowadzonych procesów było podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw komunalnych oraz zwiększenie ich efektywności i utrzymywanie na racjonalnym poziomie cen usług komunalnych. W tym celu spółki zostały wyposażone w majątek a w umowach/statutach spółek określono ich przedmiot i obszar działania. Należy zaznaczyć, że treści aktów notarialnych zostały zatwierdzone i zarejestrowane przez sąd rejestrowy, w którego gestii pozostaje zapewnienie zgodności z prawem treści dokumentów oraz danych wprowadzanych do Krajowego Rejestru Sądowego.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli na seminaryjnym posiedzeniu, wypowiedziało się w sprawie prowadzenia przez gminy działalności gospodarczej i większość wykładowców wskazało na kłopoty interpretacyjne związane z taką działalnością. *„Dyskutanci zgodzili się, że gmina wykonuje część władzy (służby) publicznej na rzecz obywateli, jednak nie każde działanie gminy musi wynikać z jej decyzji administracyjnej. Aktywność w spółkach kapitałowych samorządu motywują najczęściej zabiegami o rozwój powierzonych im terenów. Prof. Mirosław Stec zwrócił w tym kontekście uwagę na spółki sportowe, których działalność może sprzyjać rozwojowi gmin, np. promując je na forum międzynarodowym. (...) Prof. Irena Lipowicz, Rzecznik Praw Obywatelskich, stwierdziła, że być może warto w ustawodawstwie opisującym funkcjonowanie samorządu wskazać dodatkowe obszary, gdzie działalność gospodarcza samorządu byłaby pożądana. Z kolei według Wojciecha Misiąga, doradcy Prezesa NIK, nie jest to potrzebne. Jego zdaniem samorządy, jeśli tylko przestrzegają działalności rynkowej, powinny angażować się aktywnie w działalność gospodarczą.”* (za: www.nik.gov.pl/aktualności/o-nik/kolegium-nik-o-spolkach-komunalnych.html).

Prezes NIK podsumowując posiedzenie Kolegium NIK stwierdził, że „trudno dzisiaj o jedno wspólne stanowisko w tak skomplikowanej materii”. W związku z powyższym uważam, że wniosek kontrolujący jest oparty na indywidualnej interpretacji nieprecyzyjnych przepisów prawa.

Z ekonomicznego punktu widzenia, za niegospodarność należałoby uznać ograniczenie działalności oraz aktywności gospodarczej spółek do obszaru miasta czy też najbliższej okolicy. Takie ograniczenia, poddawałyby pod wątpliwość cel, jakim kierowało się miasto Gliwice przystępując do procesów przekształcających zakłady/jednostki budżetowe oraz przedsiębiorstwa komunalne w spółki.

Konsekwencją pełnej realizacji wniosku pokontrolnego będzie w praktyce powrót niektórych spółek z udziałem miasta do

funkcjonowania w oparciu o formułę zakładu budżetowego, co doprowadzi do konieczności dotowania ich działalności przez Miasto Gliwice. Ponadto w sposób oczywisty spowoduje to stratę majątkową, roztrwonienie dotychczasowego dorobku spółek, radykalne obniżenie ich wartości oraz co najistotniejsze, konieczność przeprowadzenia zwolnień grupowych, w konsekwencji doprowadzi to do zamknięcia bardzo dobrze działających spółek.

Zarówno aspekt ekonomiczny jak i społeczny jednoznacznie wskazują na nieracjonalność podjęcia tego rodzaju decyzji. Obowiązkiem władz miasta jest dbanie o jego majątek, w tym także odciążenie budżetu miasta, zabezpieczenie miejsc pracy oraz zapewnienie racjonalnego poziomu cen usług komunalnych,

W związku z wnioskami pokontrolnymi, przystąpimy do ponownej analizy przedmiotu i obszaru działalności naszych spółek prawa handlowego z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z przepisów prawa, rozstrzygnięć sądu rejestrowego, jak również stanowisk organów i Instytucji ochrony i pomocy prawnej.

Jeżeli wnioski wynikające z powyższych analiz będą wskazywały na konieczność wprowadzenia zmian w umowach/statutach spółek, skutkujących szczególnymi trudnościami w prowadzeniu ich działalności gospodarczej lub zagrożeniem dla ich dalszego funkcjonowania, Miasto Gliwice podejmie działania zmierzające do prywatyzacji niektórych spółek handlowych z udziałem miasta.

2/ Ad część IV wystąpienia pokontrolnego - Uwagi i wnioski; wniosek nr 2.

Miasto Gliwice stale prowadzi czynności w zakresie nadzoru właścicielskiego sprawowanego nad spółkami z udziałem Miasta. Na bieżąco podejmuje także działania zmierzające do jego wzmocnienia i usprawnienia.

W celu usprawnienia nadzoru właścicielskiego nad spółkami z większościowym udziałem Miasta Gliwice przyjęte zostało Zarządzenie nr PM-5405/2013 Prezydent Miasta Gliwice z dnia 5 grudnia 2013 r. w sprawie ustalenia zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami prawa handlowego z udziałem miasta Gliwice, do którego w dniu 18 kwietnia 2014 r. wprowadzone zostały zmiany Zarządzeniem Prezydenta Miasta nr PM-6009/2014. Przyjęte zasady nadzoru właścicielskiego zapewniają zgodność działalności podmiotów objętych ich regulacją z przepisami ustawy antykorupcyjnej i kominowej.

Przyjęcie ww. zasad nadzoru właścicielskiego przyczyni się do wzmocnienia nadzoru sprawowanego nad spółkami z większościowym udziałem miasta Gliwice między innymi dzięki formalnemu uregulowaniu obowiązków sprawozdawczych nałożonych na organy

spółki, określeniu podziału zadań i kompetencji oraz ustaleniu procedur działania w zakresie sprawowania nadzoru, ujednoczeniu zasad zgłaszania przedstawicieli Miasta do rad nadzorczych spółek, a także wprowadzeniu ujednoczonych wzorów formularzy przedkładanych do Wydziału Nadzoru Właścicielskiego.

Miasto podjęło także działania zmierzające do wyeliminowania jednostkowych przypadków nieprawidłowości wykazanych w ramach przeprowadzonej kontroli NIK. Podejmowane w tym zakresie działania oraz ich wyniki były na bieżąco przedstawiane kontrolerom NIK w trakcie trwania kontroli.

Wszystkie spółki z większościovym udziałem Miasta Gliwice prowadzą aktualnie Biuletyn Informacji Publicznej.

3/ Ad część IV wystąpienia pokontrolnego - Uwagi i wnioski; wniosek nr 3.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do dyspozycji **niezwłocznego publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej** (dalej BIP) przez Urząd oświadczeń majątkowych składanych przez członków organów spółek z większościovym udziałem Miasta. Zwracam uwagę na nieadekwatność sformułowanego wniosku do wskazanych w treści wystąpienia pokontrolnego nieprawidłowości. Nieprawidłowość polegającą na zwłoce w publikacji w BIP **wskazano w JEDNYM przypadku [pkt 6.2 Wystąpienia]**, a faktycznie nieprawidłowość polegała na zaniechaniu. Pracownicy odpowiedzialni za publikację oświadczeń majątkowych przeoczyli publikację jednego z ok. **900** opublikowanych **w okresie objętym kontrolą** oświadczeń i w związku z przygotowaniem dokumentów dla kontrolujących skorygowali własny błąd publikując oświadczenie w trakcie trwania kontroli, tj. w dniu 30 stycznia 2014 r. Trudno w stosunku do tego naruszenia podejmować kolejne działania.

Najwyższa Izba Kontroli we wnioskach i uwagach nie sprecyzowała, co oznacza sformułowanie „niezwłocznie”, a powołana w treści wystąpienia ustawa o dostępie do informacji publicznej (dalej: ustawa) formuluje wymogi dotyczące terminu udostępniania informacji publicznej wyłącznie w odniesieniu do informacji udostępnianej na wniosek. Stosowanie tego przepisu na zasadzie analogii do informacji udostępnianej w BIP nie ma żadnego uzasadnienia prawnego ani praktycznego i prowadziłoby do nieracjonalnego działania. Należałoby uznać wówczas, że niezwłocznie (art. 10 ust. 2 ustawy) oznacza „od ręki”, a jeżeli to niemożliwe, to w okresie nie dłuższym niż 14 dni (art. 13 ust.1) z zastrzeżeniem art. 13 ust.2.

Biorąc pod uwagę kumulację składania oświadczeń majątkowych w dniu 30 kwietnia każdego roku wykonanie dyspozycji Najwyższej Izby Kontroli, tj. niezwłoczne udostępnianie informacji

w BIP, wiązałoby się z istotnym, trudnym do uzasadnienia wzrostem kosztochłonności zadania. Podkreślić należy, że nie jest mi znana instytucja publiczna, w tym nie należy do niej Najwyższa Izba Kontroli, która zamieszczałaby informacje publiczne w Biuletynie Informacji Publicznej w oparciu o dyspozycję art. 10 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej (tj. niezwłocznie). Mimo, że obowiązek zamieszczania wystąpień pokontrolnych przez NIK wynika wprost z dyspozycji art. 10 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli publikacja wystąpień pokontrolnych następuje w bardzo zróżnicowanych odstępach czasowych w stosunku do dnia podpisania przez przedstawiciela NIK wystąpienia pokontrolnego, trudno się dopatrzeć jakichkolwiek reguł w terminach publikacji wystąpień pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli w Biuletynie Informacji Publicznej, **reguły takie - podobnie jak w odniesieniu do oświadczeń majątkowych - nie wynikają, jak już przytoczyłem, z ustawy**, również Prezes NIK w ustalonych dla pracowników NIK w zarządzeniu nr 9/2012 z dnia 29 marca 2012 r. z późn. zm. szczegółowych zasadach przygotowywania kontroli [...] oraz zasad sporządzania informacji o wynikach kontroli nie określił takich reguł, Standardu takiego nie znajduję również w informacji zawartej w Biuletynie Informacji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli. Jednocześnie Prezes Najwyższej Izby Kontroli w wywiadzie udzielonym podczas XII Samorządowego Forum Kapitału i Finansów w dniu 1 października 2014 roku (wywiad jest publicznie dostępny na stronie <http://www.youtube.com/watch?v=̄YXgQk0FRH9A>) deklaruje, że, cytując: „z góry zapowiedzieliśmy, że nie będziemy w ostatnich tygodniach przed wyborami samorządowymi publikować żadnych wniosków z tego typu kontroli [dopisek autora: tj. kontroli inicjowanych przez parlamentarzystów] właśnie po to żeby nie powstało wrażenie, że tego typu wyniki kontroli mogą w jakikolwiek sposób wpływać na decyzję wyborców”. Przyjmując interpretację kontrolerów NIK, że dyspozycja o niezwłocznym udostępnianiu informacji publicznej odnosi się również do informacji udostępnianych w BIP należałoby wysunąć wniosek o publicznej deklaracji łamania przepisów prawa przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Oczywiście nic takiego nie miało miejsca, bo ustawodawca pozostawił swobodę w zakresie terminu publikowania dokumentów (w tym wystąpień pokontrolnych i oświadczeń majątkowych). **Oczywiście ta swoboda ograniczona jest ogólnym celem funkcjonowania ustawy o dostępie do informacji publicznej.**

Podsumowując powyższe, na podstawie pozytywnych wyników kontroli zawartych w wystąpieniu pokontrolnym odnoszących się do terminów publikacji w BIP oświadczeń majątkowych składanych przez członków organów spółek z większościovym udziałem miasta (poza jednym opisanym wyżej przypadkiem gdzie działania podjęto niezwłocznie po wykryciu nieprawidłowości) oraz analizy publikacji oświadczeń majątkowych za rok 2013 dokonanej przez Dyrektora Urzędu nie widzę

podstaw do zmiany trybu publikacji i przyjęcia zasady publikacji dokumentów niezwłocznie w znaczeniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. **Zmiana ta niesłaby za sobą wzrost kosztowności zadania, bez wpływu na skuteczność realizacji konstytucyjnego uprawnienia obywateli do dostępu do informacji publicznej. Uprawnienie to trudno bowiem uznać za uszczuplone poprzez rozłożenie w czasie terminu publikacji oświadczeń w taki sposób by nie poczynić szkody dla innych bieżących zadań ustawowych realizowanych przez Urząd.**

W zakresie dotyczącym informacji o wynikach analizy oświadczeń majątkowych przedkładanej do wiadomości Radzie Miasta Dyrektor Urzędu wydała dyspozycje o doprecyzowaniu treści analizy. Analiza przedstawiona do mojej wiadomości w roku 2014 dotycząca oświadczeń majątkowych za rok 2013 formułowała precyzyjnie i wyczerpująco zakres informacji, zgodnie z dyspozycją art. 24 h ust 12 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Z poważaniem


Prezydent Miasta
Zygmunt Frankiewicz

Kopia:
NA-a/a