



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-11-01/2012
P/12/187

Wrocław, dnia 21 sierpnia 2012 r.

**Pan
Aleksander Marek Skorupa
Wojewoda Dolnośląski**

(Tekst jednolity po uwzględnieniu uchwały Komisji Odwoławczej z dnia 26 września 2012 r. zatwierdzonej postanowieniem Prezesa NIK z dnia 15 października 2012 r.)

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu (dalej: Urząd lub DUW), kontrolę w zakresie sprawowania przez Wojewodę Dolnośląskiego nadzoru prawnego nad uchwałami rad gmin w sprawach powołania lub przystąpienia do spółek, a także wykonywania obowiązku pozyskiwania od gmin informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 marca 2012 r. (kontrola sprawdzająca kontroli P/09/186).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w podpisanym protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, mając na uwadze art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli², na podstawie obowiązującego przed zmianą art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia wykonywanie przez Wojewodę Dolnośląskiego w badanym okresie nadzoru prawnego nad uchwałami rad gmin stanowiących o powoływaniu spółek prawa handlowego i przystępowaniu do takich spółek, w związku z nieuzasadnionym odstępianiem od działań nadzorczych wobec 4 spraw (19 uchwał) na 11 spraw zbadanych (łącznie 31 zbadanych uchwał), a także niepełną realizację w tym okresie zadań związanych z pozyskiwaniem od gmin informacji o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego, ze względu

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Dz.U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.

na brak skutecznego systemu egzekwowania od gmin terminowego sporządzania i przekazywania informacji w tym zakresie.

Tak sformułowana ocena ogólna badanej działalności wynika z ustaleń kontroli i zaprezentowanych poniżej ocen częściowych.

1. Jako prawidłowe należy ocenić przyjęte i stosowane w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim rozwiązania organizacyjne dotyczące wykonywania nadzoru nad uchwałami rad gmin, a także realizacji przez gminy obowiązku składania informacji o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego. Poprzez stosowne zapisy w Statucie i Regulaminie Organizacyjnym Urzędu, określono zakres przedmiotowych zagadnień, a także komórki organizacyjne (odpowiednio Wydział Nadzoru i Kontroli oraz Wydział Infrastruktury) odpowiedzialne za ich realizację. Zadania przypisane w Regulaminie Organizacyjnym wymienionym wydziałom DUW, znajdowały merytoryczne rozwinięcie w zakresach czynności, uprawnień i odpowiedzialności pracowników, które szczegółowo określały przedmiot działalności poszczególnych stanowisk, a także metodykę postępowania przy wykonywaniu zadań.

Począwszy od stycznia 2012 r. zagadnienia nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego (w tym także działanie związane z nadzorem nad uchwałami organów stanowiących gmin) zostały wpisane w przyjęty w Urzędzie system zarządzania jakością. Opracowane na przedmiotową okoliczność tzw. „karty procesu” szczegółowo określały właściwą merytorycznie komórkę organizacyjną, cel działania, zadania służące jego realizacji, a także odpowiedzialność za realizację zadań na poszczególnych szczeblach decyzyjnych, tj. Wojewody Dolnośląskiego, Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli, Kierownika Oddziału Nadzoru oraz poszczególnych pracowników.

W ocenie NIK, Oddział Nadzoru, funkcjonujący w strukturze Wydziału Nadzoru i Kontroli DUW, a realizujący bezpośrednio postępowania nadzorcze w stosunku do uchwał rad gmin, dysponował kadrą o kwalifikacjach adekwatnych do wykonywanych zadań. Wszyscy pracownicy Oddziału (15 osób) posiadali wyższe wykształcenie prawnicze, a 12 (80%) więcej niż dwuletni staż pracy w nadzorze.

W okresie od początku 2010 r. do końca I kwartału 2012 r., Oddział Nadzoru funkcjonował w niepełnej obsadzie kadrowej. W stosunku do normatywu wynoszącego 17 etatów, zatrudnienie było niższe przeciętnie o 2 osoby, a w okresie I kwartału 2012 r., w związku z długotrwałą absencją chorobową 2 pracowników, czynności nadzorcze były faktycznie wykonywane przez 13 osób. Występujące niedobory w zatrudnieniu, w kontekście ponad 5% wzrostu liczby uchwał objętych nadzorem (z 11.917 w roku 2010 do 12.539 uchwał w 2011 r.) powodowały zwiększenie obciążenia poszczególnych stanowisk, a tym samym obniżenie sprawności nadzoru w aspekcie wydłużenia czasu trwania postępowań w odniesieniu do poszczególnych uchwał rad gmin poddawanych analizie i ocenie zgodności z prawem.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia działania Wojewody Dolnośląskiego w zakresie nadzoru prawnego nad uchwałami rad gmin Dolnego Śląska związanymi z tworzeniem spółek prawa handlowego lub przystąpieniem do takich spółek. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły działań nadzorczych

sprawowanych w odniesieniu do uchwał w sprawie przystępowania gmin do spółek SANIKOM (9 uchwał), Agencji Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej (8 uchwał), a także utworzenia spółki „Zamek Grodziec” (1 uchwała) oraz zakupu akcji KGHM SA przez miasto Lubin (1 uchwała).

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 marca 2012 r. nadzorem Wojewody Dolnośląskiego objęte były 43 uchwały organów stanowiących gmin dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego (16 uchwał) lub przystąpienia do takich spółek (27 uchwał, w tym 4 o przystąpieniu do lokalnych spółek wodnych). Oceny prawidłowości prowadzonych postępowań nadzorczych dokonano na podstawie szczegółowego badania dokumentacji 26 uchwał z pozytywnie zakończonym postępowaniem nadzorczym (bez stwierdzenia przesłanek naruszenia prawa). Wśród tych 26 uchwał, 9 dotyczyło przystąpienia gmin do Spółki z o.o. Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej SANIKOM w Lubawce, 5 uchwał o przystąpieniu gmin do Spółki z o.o. „Inwestor-Kępno”, 8 uchwał o przystąpieniu gmin do Spółki Akcyjnej Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej, a także uchwał Rady Miejskiej w Lubinie w sprawie przystąpienia Gminy Miejskiej Lubin do KGHM Polska Miedź SA z siedzibą w Lubinie, Rady Gminy Zagrodno w sprawie utworzenia spółki z o.o. pod nazwą Zamek Grodziec, Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością „Sport Szklarska Poręba” z siedzibą w Szklarskiej Porębie oraz zasad wniesienia kapitału zakładowego do objęcia udziałów w kapitale zakładowym spółki oraz Rady Miejskiej Strzelina w sprawie utworzenia spółki z o.o. Strzebińskie Centrum Sportowo-Rekreacyjne,

We wszystkich zbadanych sprawach, rady gmin i ich organy wykonawcze (prezydenci, wójtowie i burmistrzowie) byli powiadamiani o wszczęciu postępowań nadzorczych. W każdym przypadku prowadzący postępowania Wydział Nadzoru i Kontroli, w ramach uprawnień wynikających z art. 88 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³, pozyskiwał od gmin dane dotyczące przedmiotu działalności spółek, a także wyjaśnienia dotyczące spełnienia przesłanek wynikających z art. 10 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁴.

3. NIK nie wnosi uwag do zakończonych postępowań nadzorczych w stosunku do uchwał dotyczących powołania spółki „Sport Szklarska Poręba”, a także dotyczących przystąpienia 5 gmin do spółki „Inwestor-Kępno”. W przypadku spółki „Sport Szklarska Poręba” pozytywne rozstrzygnięcie nadzorcze przyjęto po uzyskaniu zapewnienia (statut spółki) o wykonywaniu działalności doradczej promocyjnej, edukacyjnej i wydawniczej wyłącznie na rzecz macierzystej jednostki samorządu terytorialnego – zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej.

Spółka „Inwestor-Kępno” utworzona została w wyniku porozumienia międzygminnego mającego na celu przygotowanie i realizację przez Gminę Kępno zadania inwestycyjnego „Budowa zakładu Zagospodarowania Odpadów w Olszowej”. Warunkiem otrzymania dofinansowania tej inwestycji w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 było przystąpienie do ww. spółki wszystkich gmin-stron porozumienia międzygminnego. Z uwagi na fakt, iż spółka „Inwestor-Kępno” nie prowadziła działalności wykraczającej poza

³ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236

sferę użyteczności publicznej, postępowania nadzorcze związane z przystąpieniem do niej 5 gmin województwa dolnośląskiego należy uznać za prawidłowe.

4. W przypadku uchwały dotyczącej powołania spółki „Strzelińskie Centrum Sportowo-Rekreacyjne” sp. z o.o. ustalono, że podstawowa działalność ww. spółki będzie odbywać się w sferze użyteczności publicznej, tj. jednostka ta będzie operatorem obiektu krytej pływalni, której budowa dofinansowana jest z Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego. Jednym z wymogów dofinansowania inwestycji z RPO jest wyłonienie operatora kierującego obiektem. Według Gminy, powołana spółka komunalna zabezpieczy sprawne funkcjonowanie obiektu z korzyścią dla mieszkańców. W odniesieniu do tej części działalności „Strzelińskiego Centrum Sportowo-Rekreacyjnego”, NIK nie zgłasza uwag.

Jednakże Burmistrz Miasta i Gminy Strzelin nie wykluczył, że przyszła działalność spółki częściowo wykraczać będzie poza sferę użyteczności publicznej, co znalazło potwierdzenie w zapisach aktu założycielskiego spółki „Strzelińskie Centrum Sportowo-Rekreacyjne” Sp. z o.o. Według przedmiotu działalności ustalonego w akcie założycielskim spółka ta może prowadzić również działalność w zakresie usług gastronomicznych (restauracja, ruchome punkty gastronomiczne), cateringu, organizacji targów, wystaw, kongresów. W ocenie NIK ten przedmiot działalności stanowi naruszenie ograniczeń dla samorządów gminnych ustalonych w art. 9 i 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej w związku z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Prowadzenie przez Gminę działalności restauracyjnej, gastronomicznej narusza wskazane wyżej ograniczenia, bowiem usługi w tym zakresie nie należą do zadań własnych (zleconych) Gminy i nie można ich zaliczyć do zadań o charakterze użyteczności publicznej, zdefiniowanych przepisem art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Nie należą one do zadań w zakresie bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Prowadzenie przez Gminę działalności restauracyjnej i gastronomicznej nie mieści się również w katalogu przypadków ustalonych przepisem art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej, w których samorząd gminny może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Działalność taka nie spełnia bowiem łącznych warunków wynikających z art. 10 ust. 1 przywołanej wyżej ustawy, gdyż nie wpływa na stan bezrobocia, nie spełnia również warunku wynikającego z ust. 2 tego artykułu, ponieważ nie dotyczy zbycia lub rozporządzenia mieniem. Prowadzenie tej działalności nie jest możliwe także na podstawie art. 10 ust. 3 ww. ustawy, gdyż nie mieści się w katalogu 6 rodzajów działalności gospodarczych⁵ dozwolonych dla samorządów gminnych tym przepisem. Nie można także znaleźć argumentów pozwalających zaliczyć działalność gastronomiczno-restauracyjną jako ważną dla rozwoju Gminy.

5. Najwyższa Izba Kontroli, jako niezasadne ocenia pozytywne zakończenie postępowań, a także odstąpienie od dalszych czynności nadzorczych w odniesieniu do uchwał dotyczących przystąpienia 9 gmin do Spółki z o.o. Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej „SANIKOM” w Lubawce oraz 8 gmin do Spółki Akcyjnej „Agencja

⁵ bankowa, ubezpieczeniowa, doradcza, promocyjna, edukacyjna, wydawnicza na rzecz samorządu gminnego

Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej”, a także utworzenia spółki „Zamek Grodziec” oraz zakupu akcji KGHM SA przez miasto Lubin.

5.1. Z pozyskanych (w toku postępowania nadzorczego) od gmin materiałów wynikało, że spółka „SANIKOM” została powołana do pełnienia funkcji inwestora, wspólnego dla 17 gmin województwa dolnośląskiego przedsięwzięcia, polegającego na budowie zakładu unieszkodliwiania odpadów, a więc działalności nierynkowej, niezwiązanej z obsługą konsumentów indywidualnych. W tym kontekście umieszczenia w przedmiocie działalności dziedzin spoza sfery użyteczności publicznej (np. wynajmu, konserwacji i naprawy pojazdów samochodowych, czy też handlu hurtowego wyrobami chemicznymi i złomem) nie można uznać za niezbędne uzupełnienie działalności podstawowej. Należy zaznaczyć, że prowadzący postępowania nadzorcze Wydział Nadzoru i Kontroli DUW brał pod uwagę konsekwencje ewentualnych rozstrzygnięć negatywnych (uznanie uchwał za niezgodne z prawem i wstrzymanie ich wykonania) polegające (w przypadku nieprzystąpienia gmin do spółki) na utracie dofinansowania ze środków unijnych, a tym samym wstrzymania realizacji samej inwestycji.

5.2. Z treści uchwał gmin, a także statutu spółki „Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej” wynikało, że podmiot ten został utworzony do działań na rzecz gmin w zakresie aktywizacji gospodarczej, głównie poprzez wspieranie przedsiębiorczości, pozyskiwanie inwestorów, pozyskiwanie środków pomocowych z Unii Europejskiej, a także pomoc jednostkom samorządowym w rozwiązywaniu problemów bieżącej działalności. Fakt zapisania w statucie całości zysku na przedmiotowe cele świadczył ponadto o przyjęciu zasady działalności niekomercyjnej. W ocenie NIK, w takim kontekście umieszczenie w przedmiocie działalności dziedzin niezwiązanych ze sferą użyteczności publicznej (restauracje, hotele, działalność fotograficzna, tłumaczenia) nie znajduje żadnego związku z działalnością podstawową i nie powinno być uznane za jej uzupełnienie.

5.3. Powołując Spółkę „Zamek Grodziec”, Gmina Zagrodno w uchwale określiła, że przedmiotem działalności Spółki jest zaspakajanie potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie usług turystycznych, upowszechniania kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, promocję regionu poprzez wydawanie folderów i książek o zamku, udostępnianie zamku dla zajęć edukacyjnych, usługi hotelarskie, wynajmowanie pomieszczeń na organizację przyjęć i zabaw, prowadzenie działalności gastronomicznej i handlowej. Postępowanie nadzorcze Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego wykazało, że funkcjonowanie ww. Spółki wypełnia przesłanki z art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej (spółka ważna dla rozwoju gminy).

W ocenie NIK, prowadzenie komercyjnej działalności hotelarskiej na bazie obiektów wchodzących w skład kompleksu zamkowego stanowi naruszenie ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej ustalonych dla samorządów gminnych przepisem art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Działalność hotelarska nie należy bowiem do zadań z zakresu gospodarki komunalnej, gdyż nie spełnia kryteriów ustalonych przepisem art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce komunalnej – nie należy do zadań własnych podejmowanych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej ani też do

zadań o charakterze użyteczności publicznej spoczywających na Gminie Zagrodno⁶, ponieważ nie jest związana z bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców tej Gminy w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Niedopuszczalne jest podejmowanie przez Spółkę, w której jedynym udziałowcem jest Gmina działalności niezwiązanej z realizacją zadań publicznych należących do jej macierzystej jednostki samorządu terytorialnego, chociażby była to działalność uboczna względem jej podstawowego przedmiotu działania. Stanowisko takie znalazło potwierdzenie w orzecznictwie sądowym⁷ i doktrynie⁸.

5.4. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Wydziału Nadzoru i Kontroli w sprawie uznania za zgodne z prawem przystąpienie miasta Lubin do KGHM Polska Miedź S.A. Jako podstawę prawną przystąpienia do KGHM wskazano art. 18 ustawy o samorządzie gminy, a także art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej. Natomiast z uzasadnienia do uchwały wynikało, że głównym motywem nabycia akcji KGHM Polska Miedź SA było uzyskanie możliwości korzystania z praw akcjonariusza, a tym samym partycypacja w zysku Spółki oraz uzyskanie wpływu na uchwały podejmowane przez organy statutowe ww. Spółki. Zebrane w trakcie postępowania nadzorczego informacje wskazywały, co prawda, że 40% rocznych dochodów Gminy Miejskiej pochodzi z podatków i opłat pobieranych od KGHM Polska SA., jednakże KGHM Polska Miedź SA nie należała do grupy podlegającej wyłączeniu ograniczeń dotyczących przystępowania do spółek prawa handlowego na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej, gdyż nie zajmowała się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego. Nie była też klubem sportowym. Nie można też się zgodzić ze stanowiskiem Urzędu, że dostatecznym uzasadnieniem przystąpienia Gminy do tej Spółki są postanowienia art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej odnoszące się do kryterium „spółka ważna dla rozwoju gminy”.

NIK podkreśla, że interpretacja pojęcia „ważny dla rozwoju gminy”, zawartego w art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej nie może mieć dowolnego i rozszerzającego charakteru. Przeciwnie: wykładnia tego *nieostrego* sformułowania musi mieć charakter zawężający, przez wskazanie koniecznego związku podejmowanej działalności z art. 6 ustawy o samorządzie gminnym (sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym). Przyjęcie odmiennej interpretacji prowadziłoby, bowiem do konstatacji, że Gmina może prowadzić działalność gospodarczą czysto zarobkową, niezwiązaną z zadaniami samorządów gminnych pod pretekstem, że bez względu na jej skalę i charakter – jest ona ważna dla jej rozwoju. Zdaniem NIK pogląd taki nie może zasługiwać na uznanie. W ocenie NIK przystąpienie Gminy Miejskiej Lubin do Spółki KGHM Polska Miedź SA nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących uregulowaniach prawnych, bowiem tworzenie przez samorządy gminne spółek kapitałowych oraz przystępowanie do nich może następować tylko i wyłącznie w celu wykonywania spoczywających na Gminie zadań publicznych. NIK podkreśla, że ograniczenie działalności samorządu gminnego wyłącznie do zadań publicznych wynika z ogólnej (konstytucyjnej) prawidłowości, zgodnie z którą cała aktywność jednostek samorządu terytorialnego, może służyć tylko i wyłącznie realizacji określonych ustawowo zadań publicznych (art. 163 i art. 166 ust. 1 i

⁶ katalog podstawowych zadań własnych Gminy Zagrodno określa art. 7 ustawy o samorządzie gminnym,

⁷ wyrok NSA z 6 grudnia 2000 r. I SA/Gd 1977/59 OSS 2001, Nr Zesz. 63

⁸ C. Balasiński, M. Kulesza – Ustawa o gospodarce komunalnej Komentarz, 2002 r., Marek Szydło; „Ustawa o gospodarce komunalnej Komentarz „rec. prof. Leon Kieres. Oficyna a Wolters Kluwer business Warszawa 2008 r.

2 Konstytucji). Przystępowanie przez Gminę Miejską Lubin do spółek w celu wykonywania spoczywających na niej zadań publicznych powinno skutkować tym, że jedynym i wyłącznym przedmiotem działania tych spółek jest wykonywanie zadań publicznych (własnych i zleconych) należących do zakresu działania Gminy, polegających na zaspokajaniu potrzeb danej wspólnoty samorządowej. Samorząd Gminy Miejskiej Lubin poprzez spółki z jej udziałem nie może natomiast prowadzić żadnej działalności, która nie jest przejawem wykonywania jej zadań publicznych. W przypadku przystąpienia do Spółki KGHM Polska Miedź SA głównym motywem działania były względy finansowe oraz uzyskanie wpływu na działalność organów statutowych ww. Spółki.

W ocenie NIK, zgodnie z zasadą subsydiarności wyrażoną m.in. w konstytucji RP, podmioty prawa publicznego (w tym przypadku gminy) powinny ograniczać swą ingerencję w funkcjonowanie gospodarki wolnorynkowej. Także przepisy art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wskazują, że prowadzenie przez gminy działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej jest dopuszczalne wyjątkowo – a to w przypadkach określonych w art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej⁹.

6. Kontrola wykazała, że Wydział Infrastruktury DUW z niepełną skutecznością realizował obowiązki wynikające z art. 69 ust. 1a ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji polegające na pozyskiwaniu od gmin informacji o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego. Na dzień kontroli przedmiotowego zagadnienia, tj. 18 maja 2012 r., Wydział był w posiadaniu wszystkich informacji za 2010 r. Informacje za 2011 r. złożyły 162 gminy, co stanowiło 95,9% ogólnej liczby gmin (169), przy czym 7 informacji przekazano Wojewodzie Dolnośląskiemu po terminie 30 kwietnia, tj. po upływie terminu określonego w § 3 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z 12 listopada 2003 r. w sprawie zakresu i trybu składania informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego¹⁰. Podejmowane przez Wydział działania, polegające wyłącznie na wysłaniu pism monitujących, okazały się nieskuteczne w odniesieniu do 7 gmin (Kowary, Brzeg Dolny, Głuszyca, Jordanów Śląski, Świdnica, Udanin i Żukowice) i ostatecznie brakujące informacje zostały przesłane do Urzędu dopiero po interwencji kontrolera NIK. Należy przy tym podkreślić, że zaniechanie sporządzenia informacji przez wymienione gminy nie wynikało z uwarunkowań obiektywnych (niezależnych od gmin), lecz jak wykazała kontrola, było wyłącznie wynikiem zaniedbań organizacyjnych.

W ocenie NIK, trudności w pozyskiwaniu od gmin informacji o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego, świadczą o braku wypracowania przez Wydział Infrastruktury skutecznej metodologii oddziaływania na organy wykonawcze gmin, w tym także stosowania wszystkich dostępnych środków dyscyplinujących. Należy podkreślić, że Najwyższa Izba Kontroli przedmiotowy problem sygnalizowała już w poprzednim wystąpieniu po-

⁹ [1] wystąpią łącznie warunki w zakresie niezaspokojonych potrzeb wspólnoty samorządowej i ujemnego wpływu bezrobocia na poziom życia tych wspólnot, a zastosowanie innych działań i środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia; [2] zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową; [3] powyższe ograniczenia nie mają jedynie zastosowania do posiadania przez gminy akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej.

¹⁰ Dz. U. Nr 206, poz. 2004 ze zm.

kontrolnym (LWR-410-11-01/2009 z 25 września 2009 r.), wskazując między innymi na możliwości prawne egzekwowania obowiązku sporządzania i przekazywania informacji, w oparciu o ustawę z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej¹¹.

7. Kontrola wykazała, że tylko częściowo zrealizowano wnioski sformułowane w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 25 września 2009 r.

7.1. Realizując wniosek nr 1 dotyczący analizy uchwał przejętych do nadzoru w latach 2006-2008, dokonano ponownej analizy 7 uchwał rad gmin o przystąpieniu do spółek prawa handlowego. W jednym przypadku (uchwały Rady Miejskiej w Miliczu o przystąpieniu do spółki Centrum Sportowo-Rekreacyjne) skierowano do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę o stwierdzenie niezgodności uchwały z prawem, w pięciu przypadkach (uchwały o przystąpieniu do spółki Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej) zakończono postępowania ze stwierdzeniem braku znamion naruszenia prawa, a w jednym przypadku (uchwały Rady Miejskiej Wrocławia o przystąpieniu do spółki WKS Śląsk) zakończono postępowanie w związku z umorzeniem przez Sąd skargi Wojewody Dolnośląskiego. Z uwzględnieniem sytuacji kadrowej Oddziału Nadzoru oraz ilości uchwał rad gmin przekazywanych do nadzoru, Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego zadeklarował zakończenie realizacji przedmiotowego wniosku pokontrolnego do końca 2013 r.

7.2. W ramach realizacji wniosku nr 2 dotyczącego egzekwowania obowiązku składania przez gminy informacji o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego, dokonano zmian w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu i przypisano przedmiotowe zagadnienia do kompetencji i zadań Wydziału Infrastruktury, Oddziału Infrastruktury Techniczne. Do wszystkich gmin wystosowano także pismo przypominające o obowiązku sporządzenia i przesłania informacji Ministrowi Skarbu Państwa i Wojewodzie Dolnośląskiemu. Jednakże niniejsza kontrola wykazała, że w dalszym ciągu występowały przypadki zaniechania przez gminy sporządzania informacji o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego, a także braku reakcji na stosowane przez Wydział Infrastruktury DUW działania dyscyplinujące. W ocenie NIK oznacza to nieskuteczność wykonywanego nadzoru, a tym samym brak realizacji części wniosku pokontrolnego.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. **Ponowne dokonanie analizy prawnej w stosunku do uchwał rad gmin dotyczących utworzenia bądź przystąpienia do spółek prawa handlowego wskazanych w wystąpieniu pokontrolnym oraz nieobjętych kontrolą NIK celem podjęcia ewentualnych działań nadzorczych dla zapewnienia realizacji ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy poza sferą użyteczności publicznej wynikających z art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w tym także w stosunku do komercyjnej działalności ubocznej.**
2. **Podjęcie działań na rzecz stworzenia systemu działań zapewniających skuteczny nadzór nad wypełnianiem przez gminy obowiązku terminowego sporządzania i przekazywania informacji**

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 591 ze zm.

o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego, w tym poprzez działania dyscyplinujące w postaci zawiadomień WUS o niewypełnieniu przez zobowiązany podmiot obowiązków nałożonych ustawą o statystyce publicznej.

3. Zintensyfikowania prac nad analizą uchwał rad gmin przekazanych do nadzoru w latach 2006-2008, a dotyczących tworzenia spółek prawa handlowego lub przystępowania do takich spółek, a tym samym skrócenia terminu realizacji wniosku pokontrolnego nr 1 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 25 września 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, mając na uwadze art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, na podstawie obowiązującego przed zmianą art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wojewodę, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią obowiązującego przed zmianą art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje kierownikowi jednostki kontrolowanej¹² prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora NIK Delegatury we Wrocławiu, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z obowiązującym przed zmianą art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

¹² W rozumieniu art. 2a pkt 3 ustawy o NIK