



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP – 4101-002-04/2014
P/14/019

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

***Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń
– zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego –
przez Komisję Rozstrzygającą w Najwyższej Izbie Kontroli***

(Uchwała Komisji Rozstrzygającej NIK Nr KPK-KPO.443.133.2015 z dnia 27 lipca 2015 r.)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/019 – Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.
Kontroler	Tadeusz Korszeń, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 88443 z dnia 5 maja 2014 r. oraz nr 91084 z dnia 1 sierpnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2 i 1266-1267)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Białymstoku ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Truskolaski, Prezydent Miasta Białegostoku ² . (dowód: akta kontroli str. 3-4 i 93)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, realizację zadań publicznych za pośrednictwem spółek z udziałem Miasta Białystok.

Spółki, w których Miasto Białystok⁴ posiadało większościowy udział, realizowały zadania publiczne zgodnie z celami, dla których zostały powołane. Prawidłowo wykorzystywały też majątek, przekazywany im przez Miasto. Należy przy tym zauważyć, że Miasto realizowało zadania w zakresie transportu publicznego za pośrednictwem trzech spółek. Nie dokonano rzetelnej analizy możliwości ograniczenia kosztów takiej działalności poprzez ich połączenie, a koszty ogólnego zarządu tych spółek, w tym głównie koszty wynagrodzeń zarządów spółek, wzrosły w kontrolowanym okresie.

Przedmiot działalności, określony w aktach założycielskich wszystkich spółek z udziałem Miasta, zawierał pozycje nie związane z celami działalności tych spółek i wykraczał poza dopuszczalny zakres określony w art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*⁵ a także poza zakres zadań samorządu wynikający z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminy*⁶

Poddane szczegółowej analizie przedsięwzięcie budowy stadionu piłkarskiego i jego eksploatacji zostało zrealizowane. Faza inwestycyjna, obejmująca budowę stadionu, została zakończona z opóźnieniem o ponad 26 miesięcy, przy kosztach większych od zaplanowanych o 121 763 tys. zł (72 %). Głównym powodem była potrzeba zmiany wykonawcy, wynikająca z nieprawidłowego wykonywania zobowiązań umownych przez wybranego pierwotnie wykonawcę. Należy przy tym zauważyć, że po zmianie wykonawcy, zmieniono także założenia organizacyjne przedsięwzięcia, powierzając jego kontynuowanie powołanej w tym celu spółce Stadion Miejski Sp. z o.o.⁷ Działania Miasta związane ze zmianą podmiotu pełniącego rolę inwestora

¹ Dalej: Urząd Miejski lub Urząd.

² Dalej: Prezydent Miasta.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Dalej także: Miasto.

⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236. Dalej: *u.g.k.*

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm. Dalej: *u.s.g.*

⁷ Dalej: Spółka Stadion.

w imieniu Miasta (z Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji⁸ na Spółkę Stadion) nie były jednak należycie przygotowane. Nie dokonano analizy uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych zmiany dotychczasowego modelu realizacji zadania w zakresie budowy stadionu, dokonując podziału MOSiR na dwa podmioty – Spółkę Stadion i Białostocki Ośrodek Sportu i Rekreacji⁹. Nie oszacowano niezbędnych zasobów finansowych, osobowych itp. wymaganych przy dalszej realizacji inwestycji.

Ponadto, w ramach dofinansowywania przez Miasto Spółki Stadion z tytułu wykonywania przez nią zadań związanych z budową i eksploatacją stadionu na podstawie umowy z dnia 4 kwietnia 2013 r., Miasto bezpodstawnie podniosło kapitał zakładowy Spółki Stadion o 200 tys. zł w 2013 r.

Do dnia zakończenia kontroli Miasto nie uzyskało akceptacji dofinansowania projektu ze strony Komisji Europejskiej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Skala zaangażowania samorządu terytorialnego Miasta w spółki prawa handlowego

Opis stanu faktycznego

W latach 2009-2013 Miasto posiadało większościowe udziały w ośmiu spółkach: Miejskim Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o.¹⁰, Wodociągach Białostockich Sp. z o.o.¹¹, Przedsiębiorstwie Usługowo-Handlowo-Produkcyjnym LECH Sp. z o.o.¹², Komunalnym Przedsiębiorstwie Komunikacji Miejskiej Sp. z o.o.¹³, Komunalnym Przedsiębiorstwie Komunikacyjnym Sp. z o.o.¹⁴, Komunalnym Zakładzie Komunikacyjnym Sp. z o.o.¹⁵, Komunalnym Towarzystwie Budownictwa Społecznego Sp. z o.o.¹⁶ oraz w Spółce Stadion. Ponadto Miasto było mniejszościowym akcjonariuszem BIAZET SA.

Na koniec 2008 r. Miasto posiadało udziały i akcje w ośmiu spółkach o łącznej wartości 518 915 tys. zł, co stanowiło 16,5% wartości wszystkich aktywów Miasta (3 186 471 tys. zł). Po sprzedaży akcji BIAZET SA oraz utworzeniu Spółki Stadion na koniec 2013 r. Miasto posiadało udziały w ośmiu spółkach o łącznej wartości 713 381 tys. zł, stanowiących 14,3% sumy aktywów Miasta (4 982 754 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 8-11 i 1546-1549)

Urząd Miejski przesyłał do Ministerstwa Skarbu Państwa informacje dotyczące przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego Miasta za lata 2011-2013 na podstawie art. 69 *ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji*¹⁷. Jak wynika z wyjaśnień Prezydenta Miasta¹⁸ informacje te były przekazywane Ministrowi Skarbu Państwa także za lata 2009-2010, jednak nie było możliwości odnalezienia wszystkich dokumentów z badanego okresu „albowiem cała dokumentacja poniżej 2012 r. znajduje się już w archiwum zakładowym”.

(dowód: akta kontroli str. 1538, 1542 i 1578-1580)

⁸ Dalej: MOSiR lub Ośrodek.

⁹ Dalej: BOSiR.

¹⁰ Dalej: MPEC.

¹¹ Dalej: Wodociągi Białostockie.

¹² Dalej: Spółka LECH.

¹³ Dalej: KPKM.

¹⁴ Dalej: KPK.

¹⁵ Dalej: KZK.

¹⁶ Dalej: TBS.

¹⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 216 ze zm.

¹⁸ Pismo znak ORN-II.1710.10.2.2014 z dnia 16 września 2014 r.

Poczynając od 2010 r. w corocznych informacjach o stanie mienia komunalnego, sporządzanych w zakresie wymaganym przepisami art. 267 ust. 1 pkt 3 lit. a-e ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁹, przedstawiano dane o majątku trwałym komunalnych spółek prawa handlowego oraz wartości udziałów Miasta w tych spółkach.

Na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu przedstawiono pełne i aktualne dane dotyczące spółek, w których Miasto posiadało akcje i udziały.

(dowód: akta kontroli str. 212-215, 1363-1467 i 1538)

Miasto w kontrolowanym okresie nie posiadało dokumentu, określającego strategię właścicielską wobec spółek z udziałem Miasta. Jak wynika z wyjaśnień Prezydenta Miasta²⁰ pojęcie „strategii właścicielskiej” nie jest jednoznaczne. Nie ma też podstaw prawnych, które zobowiązywałyby Miasto do jej przyjęcia. Decyzje dotyczące spółek, w których Miasto posiadało udziały, podejmowano – jak wynika z wyjaśnień Prezydenta Miasta – na podstawie przepisów obowiązującego prawa z uwzględnieniem zasady gospodarności, która była też podstawą prowadzonej polityki powierzania spółkom zadań własnych Miasta. Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Adama Polińskiego²¹ wynika ponadto, że powierzenie zadań Miasta spółkom z jego udziałem, przy utrzymaniu skutecznego i sprawnego nadzoru właścicielskiego oraz odpowiedniej kontroli wykonywanych przez spółki zadań, pozwala na zaoferowanie mieszkańcom usług publicznych na odpowiednio wysokim poziomie, przy akceptowalnych kosztach.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 1261 i 1269)

Zadania własne Miasta powierzono pięciu spółkom komunalnym uchwałami Rady Miasta Białystok²²: trzem spółkom komunikacyjnym (KPK, KPKM i KZK)²³, Spółce LECH²⁴ oraz Spółce Stadion²⁵. W uchwałach tych Rada Miasta postanawiała m. in., że z tytułu wykonania powierzonego zadania każda spółka komunikacyjna otrzyma rekompensatę w trybie przepisów *rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007 PE i Rady z 23 października 2007 r. w sprawie usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1191/69 i (EWG) Nr 1107/70*²⁶. Spółka LECH i Spółka Stadion mogą otrzymać rekompensatę, udzielaną zgodnie z prawem Unii Europejskiej²⁷, dotyczącym udzielania pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, której wysokość będzie obliczona na zasadach określonych w odrębnych przepisach z uwzględnieniem warunku, iż kalkulacja rekompensaty powinna wykazać, że w wyniku jej przyznania nie wystąpi nadmierne wynagrodzenie Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 5-7 i 53-79)

Na podstawie uchwał Rady Miasta Prezydent zawarł pięć umów wykonawczych: w dniu 1 grudnia 2009 r. trzy umowy na świadczenie usług publicznych lokalnego transportu zbiorowego do 30 listopada 2019 r. z KPK, KPKM i KZK, w dniu 23 sierpnia 2012 r. ze Spółką LECH na świadczenie do końca 2039 r. usług publicznych z zakresu odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych oraz w dniu 4 kwietnia 2013 r. ze Spółką Stadion na wykonywanie do końca 2030 r.

¹⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm. Dalej: *ufp*.

²⁰ Pismo znak ORN-II.1710.10.2.2014 z dnia 20 maja 2014 r.

²¹ Pismo znak ORN-II.1710.10.2.2014 z dnia 31 lipca 2014 r.

²² Dalej: Rada Miasta.

²³ Uchwały Nr XLVIII/607, Nr XLVIII/608 i Nr XLVIII/609 z 18 listopada 2009 r. w sprawie bezpośredniego powierzenia wykonywania zadań własnych Miasta w zakresie lokalnego transportu zbiorowego

²⁴ Uchwała Nr LII/659/10 z 22 lutego 2010 r. w sprawie powierzenia zadań własnych Miasta w zakresie odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Zmieniona Uchwałą Nr XXXIII/369/12 z 18 października 2012 r. i Nr LI/603013 z 25 listopada 2013 r.

²⁵ Uchwała Nr XXXIX/483/13 z 25 lutego 2013 r. w sprawie powierzenia zadań własnych Miasta z zakresu tworzenia organizacyjnych warunków sprzyjających rozwojowi sportu

²⁶ Dalej: Rozporządzenie 1370.

²⁷ Dalej: UE.

zadań własnych Miasta z zakresu tworzenia organizacyjnych warunków sprzyjających rozwojowi sportu.

(dowód: akta kontroli str. 216-299, 680-720, 823-830, 1033-1040 i 1076-1083)

Zakres działalności spółek z udziałem Miasta

Przedmiot działalności oraz cele spółek z udziałem Miasta w kontrolowanym okresie były następujące:

- Według aktu założycielskiego TBS zadaniem spółki jest rozszerzanie możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych rodzin, których nie stać na budowę lub kupno własnego mieszkania, poprzez budowę dla nich mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach. Według aktu założycielskiego TBS²⁸ przedmiot działalności, poza rodzajami działalności związanymi z budownictwem mieszkaniowym i zarządzaniem nieruchomościami własnymi, obejmował m.in. zarządzanie nieruchomościami wykonywane na zlecenie.

(dowód: akta kontroli str. 32, 37, 619-640, 1226 i 1228-1260)

- W dniu 22 lutego 2010 r. Rada Miasta²⁹, zmieniając *uchwałę Nr VIII/55/90 Rady Miejskiej w Białymstoku dnia 26 października 1990 r. w sprawie utworzenia Spółki LECH*, określiła jako podstawowy cel spółki prowadzenie działalności w zakresie odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, a terenem działania spółki był obszar Miasta oraz gmin, z którymi Miasto zawarło porozumienie o przekazaniu zadań w zakresie odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych lub utworzyła związek międzygminny w celu wspólnego wykonywania tych zadań. W *uchwale nr XXXIII/368/12 z dnia 18 października 2012 r.* Rada Miasta zmieniła cel działalności Spółki LECH wskazując, że podstawowym celem jest wykonywanie zadań własnych Miasta w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców z zakresu odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych oraz utrzymania czystości i porządku na terenie Białegostoku, powierzonych spółce do wykonania przez Miasto na podstawie odrębnych przepisów. Celem spółki jest również wykonywanie zadań w zakresie odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych oraz utrzymania czystości i porządku, powierzonych Miastu przez inne gminy, jeżeli wynika to z zawartych porozumień międzygminnych, których stroną jest Miasto lub zlecenia przez związek międzygminny, którego uczestnikiem jest Miasto.

Przedmiot działalności Spółki LECH, poza rodzajami działalności związanymi z podstawowym jej celem, obejmował m.in.: zarządzanie nieruchomościami wykonywane na zlecenie, działalność pomocniczą związaną z utrzymaniem porządku w budynkach, niespecjalistyczne sprzątnięcie budynków i obiektów przemysłowych, działalność związaną z organizacją targów, wystaw i kongresów, kierowanie w zakresie efektywności gospodarowania.

(dowód: akta kontroli str. 1668-1669)

- Celem działalności KPKM, określonym w akcie założycielskim³⁰, jest wykonywanie zadań własnych Miasta w zakresie transportu zbiorowego. Wymieniony w akcie założycielskim spółki przedmiot działalności obejmował, poza rodzajami działalności związanymi z wykonywaniem transportu publicznego, także m.in. obróbkę metali i nakładanie powłok na metale, działalność paramedyczną, pozostałą usługową działalność gastronomiczną, przygotowywanie i podawanie napojów.

(dowód: akta kontroli str. 978-984)

²⁸ Tekst jednolity przyjęty uchwałą nr 4/2013 zgromadzenia wspólników z dnia 12 kwietnia 2013 r.

²⁹ Uchwała nr LII/658/10.

³⁰ Tekst jednolity po zmianach wprowadzonych uchwałą nr 15/2011 zgromadzenia wspólników z dnia 3 czerwca 2011 r.

- Celem działalności KPK, określonym w akcie założycielskim³¹, jest wykonywanie zadań własnych Miasta w zakresie transportu zbiorowego. Wymieniony w akcie założycielskim spółki przedmiot działalności obejmował, poza rodzajami działalności związanymi z wykonywaniem transportu publicznego, także m.in. pozostałą sprzedaż detaliczną prowadzoną w niewyspecjalizowanych sklepach oraz sprzedaż detaliczną paliw do pojazdów silnikowych na stacjach paliw.
(dowód: akta kontroli str. 863-866)
- Celem działalności KZK, określonym w akcie założycielskim³², jest wykonywanie zadań własnych Miasta w zakresie transportu zbiorowego. Wymieniony w akcie założycielskim spółki przedmiot działalności obejmował, poza rodzajami działalności związanymi z wykonywaniem transportu publicznego, także działalność agencji reklamowych.
(dowód: akta kontroli str. 1120-1121)
- Akty założycielskie MPEC oraz Wodociągów Białostockich nie określały celu działalności spółek. Spółki te prowadziły działalność w zakresie odpowiednio: produkcji i dystrybucji energii cieplnej oraz zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Przedmiot działalności spółek, poza rodzajami działalności związanymi z głównym przedmiotem ich działalności, obejmował także m.in.: działalność związaną z doradztwem w zakresie informatyki, transport drogowy towarów, obiekty noclegowe turystyczne i miejsca zakwaterowania (MPEC) oraz zarządzanie nieruchomościami wykonywane na zlecenie (Wodociągi Białostockie).
(dowód: akta kontroli str. 16700-1673)

Jak wynika z wyjaśnień Prezydenta Miasta³³ wszystkie wskazane wyżej rodzaje działalności stanowią działalność dodatkową, a działalność komercyjna może mieć jedynie funkcję uzupełniającą i towarzyszącą.

(dowód: akta kontroli str. 1538-1539 i 1542-1543)

Trzy spółki z udziałem Miasta prowadziły działalność w zakresie miejskiego transportu autobusowego i miały identycznie wskazany w aktach założycielskich cel działania.

Przeprowadzona w 2005 r. przez NIK kontrola realizacji zadań w zakresie komunikacji miejskiej³⁴ wykazała organizację zadań w zakresie transportu publicznego w oparciu o trzy podmioty (KPK, KPKM i KZK). Izba wносиła m. in. o przeanalizowanie zasadności funkcjonowania trzech przewoźników i ewentualne podjęcie działań restrukturyzacyjnych w tym zakresie. Jak wynika z wyjaśnień Prezydenta Miasta³⁵ po przeanalizowaniu uwarunkowań prawnych, ekonomicznych, organizacyjnych i społecznych powołany w Urzędzie Zespół zarekomendował utrzymanie funkcjonowania wielości komunalnych spółek komunikacyjnych oraz wzmocnienie roli organizatora komunikacji miejskiej. Według tych wyjaśnień, wzięto pod uwagę stanowisko NIK, która na przełomie 2005 i 2006 r. przeprowadziła kontrolę funkcjonowania komunikacji miejskiej w wybranych miastach w Polsce i stwierdziła, że sytuacja monopolu działalności przewozowej realizowanej przez przewoźnika komunalnego, występująca wówczas w większości kontrolowanych miast, jest sprzeczna z interesami lokalnych społeczności, kosztowna i niezgodna z kierunkiem zmian w UE.

(dowód: akta kontroli str. 32, 40, 823-830, 1033-1040, 1076-1083 i 1264 i 1272)

³¹ Tekst jednolity z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą nr 3/09/2011 zgromadzenia wspólników z dnia 9 września 2011 r.

³² Tekst jednolity z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą nr 19/2013 zgromadzenia wspólników z dnia 9 grudnia 2013 r.

³³ Pismo znak ORN-II.1710.10.2.2014 z dnia 16 września 2014 r.

³⁴ Wystąpienie pokontrolne – pismo znak LBI-410/20-1-2005 z dnia 31 stycznia 2006 r.

³⁵ Pismo znak ORN-II.1710.10.2.2014 z dnia 9 czerwca 2014 r.

Prezydent Miasta Zarządzeniem nr 10/2007 z 16 lutego 2007 r.³⁶ powołał Zespół ds. poprawy efektywności i jakości świadczenia usług komunikacji miejskiej w Białymstoku³⁷, którego zadaniem było przygotowanie wariantowej analizy ekonomiczno-prawnej restrukturyzacji jej systemu oraz świadczenia usług lokalnego transportu zbiorowego. Dokumentacja pn. *Materiały Zespołu do spraw poprawy efektywności i jakości świadczenia usług komunikacji miejskiej w Białymstoku* (opinie przygotowane w trakcie prac Zespołu, materiały zarządów spółek, protokoły z posiedzeń Zespołu) zawierała m.in. porównanie wskaźników efektywności komunikacji miejskiej w Białymstoku i innych miastach Polski oraz protokoły z posiedzeń Zespołu. Zawierała też pismo prezesa zarządu KPKM³⁸, w którym proponował połączenie spółek komunikacyjnych poprzez zawiązanie nowej spółki Białostockiej Komunikacji Miejskiej. Według pisma, poprzez połączenie trzech spółek nastąpiłaby koncentracja kapitału, skutkująca wzmocnieniem efektywności ekonomicznej, korzystniejszymi kontraktami przy zamówieniach publicznych oleju napędowego, gazu, części zamiennych i ubezpieczeń, efektywniejszą gospodarką majątkiem, „znacznymi” oszczędnościami kosztów funkcjonowania spółek. Jednolity system księgowy poprawiłby zarządzanie przychodami i kosztami spółki. Korzyści wynikałyby też z jednolitego modelu zarządzania zasobami ludzkimi. Dokumentacja prac Zespołu nie zawierała analizy kosztów funkcjonowania trzech spółek w tym samym obszarze, szacunkowych kosztów ewentualnego ich połączenia oraz analizy ekonomiczno-finansowych efektów takiego połączenia, nie zawierała też dokumentu podsumowującego prace Zespołu i formułującego wnioski z jego prac.

Jak wynika z wyjaśnień Prezydenta Miasta³⁹ wniosek pokontrolny NIK, zawarty w wystąpieniu z dnia 31 stycznia 2006 r., został wypełniony przez Urząd, a kwestia zasadności funkcjonowania trzech przewoźników została przeanalizowana przez powołany w tym celu Zespół. Z wyjaśnień⁴⁰ wynika, że Zespół dokonał wieloaspektowej analizy funkcjonowania komunikacji miejskiej, a o pozostawieniu dotychczasowego stanu organizacyjnego zdecydowały dwie przesłanki: wpisywanie się takiego modelu w rekomendowany wówczas model organizacji transportu miejskiego w UE oraz wysoka efektywność komunikacji miejskiej w Białymstoku w wymiarze ekonomicznym oraz jakościowym.

(dowód: akta kontroli str. 32, 40-41, 1135-1225, 1264 i 1292)

Wykonując obowiązek wynikający z § 9 Zarządzenia Nr 3108/10 Prezydenta Miasta z 26 marca 2010 r. w sprawie zapobiegania nadmiernym wypłatom z tytułu rekompensaty za usługi świadczone w ramach powierzanych zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego Biuro Nadzoru Właścicielskiego Urzędu Miejskiego sporządziło w dniu 27 grudnia 2013 r. analizę kosztów białostockiej komunikacji miejskiej w 2012 r. na tle porównywalnych miast w Polsce. Według analizy, średni koszt wozokilometra dla 29 miast wynosił 7,19 zł, a dla spółek z udziałem Miasta – 6,64 zł (KPKM 6,80 zł, KPK 6,83 zł, KZK 6,12 zł). Administracja i obsługa stanowiła w KPK 15%, w KZK 18% i w KPKM 25% kosztów (średnia krajowa 22%⁴¹). Wydajność komunikacji miejskiej Białegostoku w 2012 r., mierzona ilością przejechanych wozokilometrów na pracownika spółki, wynosiła 18,94 (średnia krajowa – 14,23), a na kierowcę 28,88 (28,34).

Koszty ogólnego zarządu w KPK, KPKM oraz KZK w 2008 r. wyniosły łącznie 5 212 tys. zł, zaś w 2013 r. 5 944 tys. zł, a więc wzrosły o 732 tys. zł, tj. o 14%. W kosztach ogólnego zarządu wynagrodzenia organów spółki wyniosły 1 016 tys. zł

³⁶ Zmienionym zarządzeniem nr 49/07 z 22 maja 2007 r.

³⁷ Dalej: Zespół.

³⁸ W piśmie z 10 kwietnia 2007 r. do Zastępcy Prezydenta Miasta L.dz.621/2007.

³⁹ Pismo znak ORN-II.1710.10.2.2014 z dnia 5 sierpnia 2014 r.

⁴⁰ Pismo znak ORN-II.1710.10.2.2014 z dnia 16 września 2014 r.

⁴¹ Wskaźniki ogólnokrajowe dot. struktury zatrudnienia oraz wydajności pracy wyliczono na podstawie danych przesłanych przez 115 przewoźników, świadczących usługi komunikacji miejskiej.

w 2008 r. (KPK – 342 tys. zł, KPKM – 349 tys. zł, KZK – 325 tys. zł), natomiast w 2013 r. – 1 205 tys. zł (odpowiednio: 406 tys. zł, 411 tys. zł oraz 388 tys. zł). Koszty wynagrodzeń organów tych spółek wzrosły w latach 2009-2011 o 18 %. Koszty wynagrodzeń rad nadzorczych wyniosły 327 tys. zł w 2008 r. oraz 278 tys. zł w 2013 r., a więc zmniejszyły się o 15%, natomiast koszty wynagrodzeń zarządów tych spółek wyniosły w 2008 r. 689 tys. zł, a w 2013 r. – 927 tys. zł, czyli wzrosły o 35 %.

(dowód: akta kontroli str. 1129-1134, 1539 i 1544)

Przesłanki tworzenia spółek w latach 2009-2014

Miasto nie posiadało w kontrolowanym okresie dokumentu, określającego strategię restrukturyzacji usług publicznych. Jak wynika z wyjaśnień Prezydenta Miasta⁴² wykonywanie zadań własnych Miasta w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, w tym realizacja usług publicznych, jest dokonywana w formach przewidzianych przez *u.g.k.* Miasto wykorzystywało w tym celu formułę spółki handlowej, która była poddawana analizom, np. w odniesieniu do świadczenia usług w zakresie komunalnego transportu zbiorowego, usług związanych z selektywną zbiórką odpadów i innych usług publicznych w związku z podejmowanymi dużymi projektami inwestycyjnymi.

(dowód: akta kontroli str. 32, 34-36)

W badanym okresie Miasto utworzyło Spółkę Stadion.

W dniu 15 marca 2012 r. Rada Miasta podjęła *uchwałę nr XXIV/252/12*, w której wyrażono wolę powołania spółki kapitałowej z ograniczoną odpowiedzialnością, której zadaniem miał być udział w dokończeniu budowy stadionu piłkarskiego w regionie północno-wschodniej Polski wraz z zapleczem treningowym oraz administrowanie obiektem. Według § 2 uchwały Prezydent Miasta miał przedłożyć projekt uchwały w sprawie powołania spółki po przeprowadzeniu analizy sposobu powołania, finansowania i rozliczeń podatkowych powoływanej spółki.

W dniu 5 listopada 2012 r. Rada Miasta podjęła *uchwałę nr XXXIV/387/12* w sprawie reorganizacji MOSiR oraz *uchwałę nr XXXIV/388/12* w sprawie jego likwidacji w celu przekształcenia w jednoosobową spółkę Miasta. Przesłanką reorganizacji, według uzasadnienia do *uchwały nr XXXIV/387/12*, było utworzenie spółki, której zadaniem miało być dokończenie budowy stadionu i zarządzanie nim. Po powołaniu spółki planowano przeniesienie praw i obowiązków beneficjenta projektu budowy *Stadionu piłkarskiego w regionie północno-wschodniej Polski wraz z zapleczem treningowym*⁴³ na spółkę.

Do zadań statutowych MOSiR należała realizacja zadań w zakresie kultury fizycznej oraz zarządzanie obiektami sportowo-rekreacyjnymi i turystycznymi. MOSiR zarządzał stadionem przy ul. Słonecznej, zapleczem treningowym u zbiegu ulic Elewatorskiej i Popieluszki, Zespołem Obiektów Sportowych „Zwierzyniec” przy ul. 11 Listopada, Ośrodkiem Sportów Wodnych „Dojlidy” położonym nad Zalewem Dojlidzkim na rzece Białej, trzema pływalniami (Sportową, Kameralną i Rodzinną) oraz hotelem. *Uchwałę nr XXXIV/387/12* Rada Miasta utworzyła samorządowy zakład budżetowy BOSiR, który rozpoczął działalność od 1 stycznia 2013 r. i przejął od MOSiR prowadzenie trzech pływalni, Zespołu Obiektów Sportowych „Zwierzyniec” i Ośrodka Sportów Wodnych „Dojlidy”. W okresie od 1 stycznia do 28 lutego 2013 r. działalność MOSiR została ograniczona do zarządzania infrastrukturą stadionową⁴⁴. Według uzasadnienia do *uchwały nr XXXIV/388/12* przeprowadzona przez Miasto ocena struktury i źródeł finansowania projektu *Stadion piłkarski*

⁴² Pismo znak ORN-II.1710.10.2.2014 z dnia 9 czerwca 2014 r.

⁴³ Dalej: *Stadion piłkarski*.

⁴⁴ Stadionem Miejskim przy ul. Słonecznej oraz Zapleczem Treningowym przy ul. Elewatorskiej.

potwierdza, że optymalnym rozwiązaniem finansowania budowy stadionu jest realizacja projektu przez spółkę celową, w której Miasto posiada 100 % udziałów. Spółka Stadion miała kontynuować działalność Ośrodka w zakresie kultury fizycznej, w tym w szczególności budowy, utrzymania i eksploatacji obiektów i urządzeń sportowych. W uzasadnieniu do uchwały stwierdzono m.in., że Miasto realizuje projekt *Stadion piłkarski współfinansowany ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2007-2013*⁴⁵ w ramach osi priorytetowej III Rozwój turystyki i kultury, działania 3.1 Rozwój atrakcyjności turystycznej regionu, w ramach umowy o dofinansowanie podpisanej w dniu 29 lipca 2010 r. Zgodnie z zapisami umowy MOSiR był realizatorem zadań wchodzących w zakres rzeczowy projektu oraz podmiotem upoważnionym do ponoszenia związanych z tym wydatków. W związku z rozwiązaniem umowy z wykonawcą prac budowlanych, a następnie wpłynięciem w kolejnym prowadzonym postępowaniu ofert znacznie przewyższających wstępną zarezerwowaną w budżecie Miasta kwotę, podjęto prace zmierzające do zmiany struktury instytucjonalnej projektu.

Pokrycie udziałów w kapitale zakładowym tworzonej spółki miało nastąpić wkładem niepieniężnym w postaci mienia pozostającego po likwidacji MOSiR. Składniki mienia likwidowanego Ośrodka stawały się majątkiem Spółki, prawo trwałego zarządu gruntami służące Ośrodkowi stawało się prawem wieczystego użytkowania Spółki. Spółka wstąpiła też we wszystkie prawa i obowiązki związane z działalnością zlikwidowanego Ośrodka, a także przejęła należności i zobowiązania Ośrodka. Pracownicy MOSiR stali się pracownikami Spółki w trybie art. 23¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁴⁶.

(dowód: akta kontroli str. 44-52)

Przed utworzeniem Spółki Miasto dysponowało *Studium Wykonalności Projektu Stadion piłkarski w regionie północno-wschodniej Polski wraz z zapleczem treningowym*⁴⁷, opracowanym z datą 20 stycznia 2010 r. przez Kantor Doradcy w Zarządzaniu Sp. z o.o.⁴⁸ W *Studium* ze stycznia 2010 r. wskazano na możliwość zastosowania pięciu wariantów zarządu nad stadionem: bezpośredniego zarządu, pośredniego zarządu, zarządu operatorskiego i deweloperskiego oraz zarządu poprzez spółkę celową. Model spółki celowej scharakteryzowano jako rozwiązanie polegające na przekazaniu zarządu nad obiektem specjalnie utworzonemu podmiotowi. Współwłaścicielami takiej spółki mogliby zostać np. właściciel obiektu oraz firma specjalizująca się w zarządzaniu obiektami sportowymi i/lub infrastrukturą towarzyszącą. Po wyłonieniu partnera prywatnego i zawiązaniu z nim spółki celowej jej rolą byłoby zarządzanie procesem inwestycyjnym, a po jego zakończeniu sprawowanie kontroli nad funkcjonowaniem obiektu. Spółka celowa finansowałaby i realizowała projekt inwestycyjny oraz zarządzała zbudowanym obiektem. Wariant realizacji przedsięwzięcia przez spółkę z wyłącznym udziałem Miasta na etapie zarówno inwestycji, jak i eksploatacji znalazł się w zaktualizowanym *studium* z grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 195-211, 1262, 1269, 1517-1536 i 1617-1667, 1674 i 1891-1932)

Jak wynika z wyjaśnień Prezydenta Miasta⁴⁹ kluczowym argumentem przemawiającym za utworzeniem Spółki Stadion był fakt, że projekt budowy stadionu był realizowany ze środków zewnętrznych. Z uwagi na konieczność

⁴⁵ Dalej: RPO WP.

⁴⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1502.

⁴⁷ Stanowiło załącznik do wniosku do dofinansowanie.

⁴⁸ Dalej: *Studium* ze stycznia 2010 r. Kolejne zaktualizowane wersje zostały opracowane w dniu 18 czerwca 2010 r. (dalej: *Studium* z czerwca 2010 r.) jako załącznik do umowy z dnia 29 lipca 2010 r. o dofinansowanie projektu, zawartej pomiędzy Województwem Podlaskim a Miastem, a następnie w dniu 27 grudnia 2012 r. (dalej: *Studium* z 2012 r.) oraz w dniu 16 marca 2014 r. (dalej: *Studium* z 2014 r.).

⁴⁹ Pismo znak ORN-II.1710.10.2.2014 z dnia 9 czerwca 2014 r.

sporządzania wieloletnich prognoz finansowych w sposób realistyczny, odzwierciedlający sytuację finansową Miasta, nie mogło ono ograniczyć wydatków budżetowych wynikających z już podpisanych umów na realizację inwestycji, jak również nie mogło zmniejszyć nadmiernie wydatków bieżących. Opisane w studium wykonalności przykłady nie uzasadniały też szukania dla stadionu zewnętrznego operatora krajowego lub międzynarodowego. Prezydent Miasta wyjaśnił dodatkowo⁵⁰, że w takim modelu jednostka samorządu terytorialnego sprawuje nad spółką kontrolę analogiczną do tej, jaką sprawuje nad swoimi własnymi służbami. W kwestii zmienności koncepcji realizacji przedsięwzięcia *Stadion piłkarski* Prezydent Miasta wyjaśnił m.in., że początkowo zakładano, iż optymalnym rozwiązaniem dla realizacji wskazanej inwestycji będzie model operatorski. Na okres prowadzenia inwestycji oraz do czasu znalezienia operatora planowano zastosować model zarządu pośredniego, gdzie podmiotem zarządzającym byłby MOSiR funkcjonujący jako jednostka organizacyjna Miasta. Taki model przyjęto, rozpoczynając inwestycję w 2010 r., jednak gdy przedłużała się ona z winy pierwotnie wyłonionego wykonawcy, a wartość projektu znacznie zwiększyła się, znając doświadczenia podmiotów, właścicieli nowopowstałych obiektów, na których rozgrywano w Polsce turniej Euro 2012, kwestię zarządzania poddano powtórnej analizie, po której nastąpiła zmiana koncepcji.

(dowód: akta kontroli str. 35-36, 1262 i 1270)

W akcie założycielskim Spółki Stadion jako cel jej działalności wskazano tworzenie warunków organizacyjnych sprzyjających rozwojowi sportu oraz określono następujący przedmiot działalności:

- wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi,
- zarządzanie nieruchomościami wykonywane na zlecenie,
- wypożyczanie i dzierżawa sprzętu rekreacyjnego i sportowego,
- działalność pomocnicza związana z utrzymaniem porządku w budynkach,
- działalność usługowa związana z administracyjną obsługą biura,
- działalność związana z organizacją targów, wystaw i kongresów,
- pozaszkolne formy edukacji sportowej oraz zajęć sportowych i rekreacyjnych,
- działalność obiektów sportowych,
- działalność obiektów służących poprawie kondycji fizycznej,
- pozostała działalność związana ze sportem,
- pozostała działalność rozrywkowa i rekreacyjna.

W Urzędzie Miejskim nie przeprowadzono analizy kosztów realizacji zadań publicznych przez Spółkę Stadion w stosunku do dotychczasowego modelu ich realizacji przez MOSiR. Jak wynika z wyjaśnień Prezydenta Miasta⁵¹ ze względu na dynamikę związaną z realizacją projektu budowy stadionu nie było możliwości przeprowadzenia takiej analizy z braku danych wyjściowych. Przejęcie zadania nastąpiło w trakcie realizacji projektu, a każdy etap realizacji ma swoją specyfikę, również jeżeli chodzi o zaangażowanie środków finansowych, osobowych i innych, a także możliwości pozyskania funduszy na realizację zadań. Analizy porównawczej efektywności działania MOSiR i Spółki Stadion pod względem kosztów funkcjonowania nie dokonano też w żadnej z aktualizowanych wersji studium wykonalności.

⁵⁰ Pismo znak ORN-II.1710.10.2.2014 z dnia 31 lipca 2014 r.

⁵¹ Pismo znak ORN-II.1710.10.2.2014 z dnia 9 czerwca 2014 r.

Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Adama Polińskiego wynika ponadto⁵², że w pierwszym okresie istnienia Spółki Stadion nie doszło do zwiększenia zatrudnienia, a koszty ogólnego zarządu MOSiR na koniec 2012 r. nie były wyższe od łącznych kosztów ogólnego zarządu BOSiR i Spółki Stadion na koniec 2013 r. Jednak w związku z przejściem przez Spółkę Stadion odpowiedzialności za projekt i postępującą budową stadionu zatrudnienie uległo zwiększeniu. Ograniczenie kosztów i redukcja innych zasobów przeznaczonych dotychczas przez Miasto na przekazane Spółce zadania nie było celem najważniejszym. Najistotniejszą kwestią dla Miasta jest optymalna jakość świadczonych usług po cenie akceptowalnej dla mieszkańców. Z wyjaśnień Prezydenta Miasta wynika też, że przekazanie Spółce Stadion kompetencji MOSiR nie skutkowało ograniczeniem kompetencji i redukcją etatów w Urzędzie Miejskim, ponieważ nie przekształcono całego MOSiR w Spółkę, a tylko jego część, gdyż działalność MOSiR przed przekształceniem zawierała elementy komercyjne, np. prowadzenie hotelu w Zespole Obiektów Sportowych „Zwierzyniec”. Pomoc publiczna udzielona takiemu podmiotowi mogłaby być uznana za pomoc niedozwoloną. W sytuacji, gdy realizacja projektu wymagała zmian organizacyjnych, dla transparentności sytuacji wydzielono z MOSiR-u całą działalność związaną z obiektami do uprawiania piłki nożnej, natomiast działalność na pozostałych obiektach miał kontynuować zakład budżetowy BOSiR.

(dowód: akta kontroli str. 32, 36, 1262, 1270-1271, 1539 i 1544)

Jak wynika z wyjaśnień Prezydenta Miasta w kwestii prowadzenia przez zakład budżetowy (BOSiR) hotelu jako działalności poza sferą użyteczności publicznej, stanowi to element ściśle związany (lokalizacja, media, instalacje itp.) z trybunami stadionu lekkoatletycznego (nie stanowiącego odrębnego budynku) i wchodzi w skład Zespołu Obiektów Sportowych „Zwierzyniec”. Hotel świadczy usługi noclegowe gościom, lecz najwięcej jest wykorzystywany w celu kwaterowania sportowców podczas zawodów organizowanych na stadionie lub na innych obiektach BOSiR. Prezydent Miasta stwierdził, że kwestia realizacji zadań własnych Miasta przez zakłady budżetowe nie jest objęta zakresem kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 1539 i 1544-1545)

Po przejściu przez Spółkę Stadion funkcji beneficjenta środków uzyskanych w ramach działania 3.1. RPO WP powstała konieczność ponownej analizy, czy wsparcie to podlega regulacjom UE z zakresu pomocy państwa. W *Studium* z marca 2014 r. stwierdzono, że w celu uzyskania pewności prawnej w zakresie potencjalnych środków pomocowych z wewnętrznym rynkiem beneficjent planuje złożenie odrębnego wniosku o prenotyfikację pomocy udzielanej w związku z realizacją projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1637-1639)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W siedmiu przypadkach przedmiot działalności spółek obejmował pozycje niezwiązane z celem tych spółek, a także wykraczał poza dopuszczalny zakres określony w *u.g.k.* oraz poza zakres zadań samorządu gminnego określony w *u.s.g.* Przykładowo, w przedmiocie działalności TBS, „Wodociągów Białostockich” i Spółki LECH znalazło się zarządzanie nieruchomościami wykonywanym na zlecenie, przedmiot działalności Spółki LECH obejmował ponadto działalność pomocniczą związaną z utrzymaniem porządku w budynkach, niespecjalistyczne sprzątnięcie budynków i obiektów przemysłowych, działalność związaną z organizacją targów, wystaw oraz kierowaniem w zakresie efektywności gospodarowania. Przedmiot działalności MPEC obejmował działalność związaną z doradztwem w zakresie informatyki, transport drogowy

⁵² Pismo znak ORN-II.1710.10.2.2014 z dnia 31 lipca 2014 r.

towarów, obiekty noclegowe turystyczne i miejsca zakwaterowania. W przedmiocie działalności spółek komunikacyjnych wymieniono m.in. działalność agencji reklamowych (KZK), pozostałą sprzedaż detaliczną prowadzoną w niewyspecjalizowanych sklepach (KPK) i obróbkę metali i nakładanie powłok na metale, działalność paramedyczną, pozostałą usługową działalność gastronomiczną, przygotowywanie i podawanie napojów (KPKM).

2. NIK zauważa, że Miasto realizuje zadania w zakresie transportu publicznego za pośrednictwem trzech spółek. Nie dokonano rzetelnej analizy możliwości ograniczenia kosztów takiej działalności poprzez połączenie spółek. Należy przy tym zauważyć, że koszty ogólnego zarządu tych spółek, a w tym głównie koszty wynagrodzeń zarządów spółek, wzrosły w kontrolowanym okresie.

Dokumentacja prac powołanego w Urzędzie Miejskim *Zespołu* nie zawierała analizy kosztów funkcjonowania trzech spółek w tym samym obszarze, szacunkowych kosztów ewentualnego ich połączenia oraz analizy ekonomiczno-finansowych efektów takiego połączenia, nie sporządzono też dokumentu podsumowującego prace *Zespołu* i formułującego wnioski z jego prac. Nie znajdują więc potwierdzenia wyjaśnienia Prezydenta Miasta, że zespół ten po przeanalizowaniu uwarunkowań prawnych, ekonomicznych, organizacyjnych i społecznych zarekomendował utrzymanie funkcjonowania wielości komunalnych spółek komunikacyjnych. NIK wskazuje też, że niewłaściwie uznano fakt funkcjonowania trzech spółek realizujących takie same zadania publiczne w zakresie komunikacji miejskiej jako działanie zgodne ze stanowiskiem NIK, wynikającym z kontroli funkcjonowania komunikacji miejskiej w wybranych miastach w Polsce, uznającym sytuację monopolu działalności przewozowej realizowanej przez przewoźnika komunalnego za sprzeczną z interesami lokalnych społeczności oraz kosztowną. Stan, w którym funkcjonują trzy spółki będące własnością tego samego podmiotu, nie tworzy konkurencji na lokalnym rynku i nie wprowadza jakichkolwiek mechanizmów konkurencyjnych, a jedynie generuje większe koszty ogólnego zarządu.

Utrzymywanie trzech spółek generuje łączne koszty ogólnego zarządu na poziomie blisko 6 mln zł (w 2013 r.). W okresie objętym kontrolą koszty te wzrosły o ponad 700 tys. zł, w tym koszty wynagrodzeń zarządów spółek – o 238 tys. zł (35 %).

3. NIK uwzględnia fakt nadzwyczajnej sytuacji wynikającej z decyzji o wypowiedzeniu umowy z niewywiązującym się z zobowiązań wykonawcą budowy *Stadionu piłkarskiego*. Zauważa jednak nienależyte przygotowanie powołania Spółki Stadion.

Decyzja o powołaniu tej spółki nie została poprzedzona analizą uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych zmiany dotychczasowego modelu realizacji zadania w zakresie budowy stadionu. Bez analizy kosztów i korzyści oraz innych analiz ekonomicznych i organizacyjnych dokonano podziału MOSiR na dwa podmioty – spółkę oraz BOSiR. Nie oszacowano niezbędnych zasobów finansowych, osobowych itp. wymaganych przy dalszej realizacji inwestycji *Stadionu piłkarski*, a także założeń biznesowych funkcjonowania Spółki Stadion. W ocenie NIK takie działania sprzyjałyby efektywniejszemu zarządzaniu tym projektem. NIK nie podziela przy tym argumentacji Prezydenta Miasta, że nie było możliwości przeprowadzenia takiej analizy ze względu na dynamikę związaną z realizacją projektu budowy stadionu. Należy wskazać, że koncepcja powołania Spółki była już znana od marca 2012 r., gdy Rada Miasta podjęła *uchwałę nr XXIV/252/12*, zobowiązując Prezydenta Miasta do przedłożenia projektu uchwały w sprawie powołania spółki po przeprowadzeniu analizy sposobu powołania, finansowania i rozliczeń podatkowych powoływanej spółki.

NIK nie podziela ponadto stanowiska Prezydenta Miasta, że powierzenie zakładowi budżetowemu BOSiR prowadzenia działalności hotelarskiej było poprawne pod względem przepisów. Art. 7 *u.s.g.* ogranicza działalność samorządowego zakładu budżetowego do wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej. Dalsze ograniczenia co do zakresu zadań realizowanych przez samorządowe zakłady budżetowe nakłada art. 14 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, wymieniając enumeratywnie zakres zadań użyteczności publicznej, jaki może być realizowany przez powyższe jednostki. Nie było więc prawnej możliwości pozostawienia działalności komercyjnej związanej z prowadzeniem hotelu w BOSiR.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

2. Sytuacja ekonomiczno-finansowa spółek z udziałem Miasta

Opis stanu faktycznego

Na koniec 2008 r. wartość aktywów siedmiu spółek z większościami udziałem Miasta wynosiła 806 299 tys. zł, zaś na koniec 2013 r. wartość aktywów ośmiu spółek, w których Miasto posiadało większościowy udział, wynosiła 1 298 285 tys. zł. Aktywa trwałe wzrosły w latach 2008-2013 o 58 % (z 697 693 tys. zł do 1 098 644 tys. zł), w tym najwięcej w Spółce LECH (z 29 393 tys. zł do 51 625 tys. zł) i w „Wodociągach Miejskich” (z 274 058 tys. zł do 381 616 tys. zł). Wzrost aktywów trwałych związany był również z utworzeniem w 2013 r. Spółki Stadion.

Stan zobowiązań spółek z udziałem Miasta wzrósł w badanym okresie ogółem o 60 % (z 269 228 tys. zł do 431 382 tys. zł), w tym najwięcej w „Wodociągach Miejskich” (z 49 887 tys. zł do 100 629 tys. zł) i MPEC (z 42 622 tys. zł do 84 159 tys. zł).

Łączne przychody spółek z większościami udziałem Miasta wzrosły o 22 % (z 399 969 tys. zł do 488 300 tys. zł), przy wzroście kosztów o 27 % (z 389 871 tys. zł do 495 500 tys. zł). Łączny wynik finansowy netto tych spółek wzrósł z 7 917 tys. zł na koniec 2008 r. do 18 009 tys. zł na koniec 2013 r.

Spółki MPEC, TBS, „Wodociągi Białostockie” w całym badanym okresie uzyskiwały zysk netto. KZK poniósł stratę netto tylko w 2008 r. (982 tys. zł), KPK w latach 2010-2012 (odpowiedni: 525 tys. zł, 298 tys. zł i 406 tys. zł), a KPKM w 2008 r. i w latach 2010-2011 (odpowiednio: 951 tys. zł, 971 tys. zł i 849 tys. zł). Spółka LECH poniosła stratę w 2011 r. w kwocie 13,81 tys. zł i w 2012 r. w kwocie 3 408 tys. zł. Spółka Stadion w pierwszym roku swojej działalności (w 2013 r.) poniosła stratę w kwocie 5 605 tys. zł.

Zatrudnienie w spółkach z większościami udziałem Miasta zmniejszyło się o 7 %, tj. z 2 1146 etatów na koniec 2008 r. do 1 954 etatów na koniec 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 12-20)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Transfery majątku Miasta do spółek

Opis stanu faktycznego

W latach 2009-2014 (do 30 kwietnia) Miasto wniosło do spółek ze swoim udziałem majątek o łącznej wartości 668 974 tys. zł, w tym wkłady pieniężne na podwyższenie kapitału w kwocie 9 621 tys. zł, aporty o wartości 162 719 tys. zł oraz rekompensaty

w kwocie 496 694 tys. zł. Ponadto Miasto udzieliło dotacji, w ramach realizacji przez spółki z większościami udziałem Miasta projektów współfinansowanych ze środków UE, w łącznej kwocie 165 680 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 93-141, 184, 301-359, 527-582, 721-725, 956-977, 1115-1128 i 1675-1680)

W latach 2009-2013 Miasto udzieliło Spółce LECH, za zgodą Rady Miasta, poręczenia do kwoty 310 000 tys. zł. Umowa poręczenia zawarta została 6 lipca 2012 r. pomiędzy Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁵³ a Miastem i dotyczyła pożyczki, której spłata przypada na lata 2014-2036. W dniu 28 marca 2014 r. strony powyższej umowy poręczenia uznały ją za niezawartą i w tym samym dniu zawarły nową umowę poręczenia. Poręczenie obejmowało kwotę 164 000 tys. zł pożyczki powiększonej o kwotę 38 562,5 tys. zł z tytułu odsetek. Spłaty kapitału miała nastąpić od 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 80, 170-175)

W latach 2009-2014 (do 30 kwietnia) Miasto udzieliło spółkom LECH, KPKM, KZK, KPK i Stadion rekompensat, na podstawie zawartych umów wykonawczych, w łącznej kwocie 496 694 tys. zł, w tym: Spółce LECH – 20 260 tys. zł, KPKM – 183 790 tys. zł⁵⁴, KZK – 106 689 tys. zł, KPK – 175 589 tys. zł i Spółce Stadion – 7 369 tys. zł.

dowód: akta kontroli str. 1675-1680)

Miasto w kontrolowanym okresie nie udzielało spółkom z udziałem Miasta ulg, odroczeń, rozłożenia na raty lub umorzenia podatków i opłat lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 21, 23 i 1074-1075)

W dniu 25 marca 2013 r. Miasto udzieliło Spółce Stadion pożyczki pomostowej w kwocie 18 mln zł przeznaczonej na bieżące opłacanie faktur dotyczących budowy stadionu. Warunki pożyczki ustalono na podstawie odpowiedzi na zapytania skierowane do trzech banków. Przyjęto, że oprocentowanie pożyczki będzie ustalone na podstawie stawki bazowej WIBOR dla depozytów IM powiększonej o niezmienną marżę pożyczkodawcy (Miasta) w wysokości 0,45 %. Od kwoty każdej transzy pożyczki pobrano prowizję w wysokości 0,01 %. Pożyczka została spłacona w dniach 30 kwietnia (I rata 566 tys. zł) oraz 9 maja 2013 r. (II rata 17 434,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 80 i 1772)

W dniu 6 maja 2013 r. pomiędzy Spółką Stadion, Miastem a Bankiem Polska Kasa Opieki SA zawarta została umowa, w której Miasto zobowiązało się do udzielenia spółce wsparcia finansowego w formie dopłat przez 16 lat (w latach 2013-2029) w łącznej wysokości nie przekraczającej 176 018 tys. zł, w związku z obowiązkiem wykupu przez spółkę wyemitowanych obligacji. Kwota żądanej dopłaty miała być pomniejszana o kwotę własną spółki, ustaloną poprzez odniesienie się do rekompensaty inwestycyjnej oraz środków własnych spółki pochodzących z prowadzonej przez nią działalności w zakresie powierzenia opisanego w umowie wykonawczej. Miasto było zwolnione z dokonania w danym roku kalendarzowym dopłat, jeżeli w ramach udzielania rekompensaty inwestycyjnej obejmowało udziały w podwyższonym kapitale zakładowym Spółki i pokrywało je wkładem pieniężnym w kwocie odpowiadającej kwocie dopłat. Dodatkowe wsparcie w formie dopłat było również możliwe w przypadku przekroczenia zakładanych kosztów w fazie budowy Stadionu oraz wzrostu przyjmowanej dla umowy wsparcia stopy referencyjnej ponad zaplanowaną kwotę dopłat.

(dowód: akta kontroli str. 726-743 i 1788-1789)

⁵³ Dalej: NFOŚiGW.

⁵⁴ Kwota rekompensaty została pomniejszona o kary umowne zapłacone przez spółkę w kwocie 141,7 tys. zł.

W dniu 29 lipca 2010 r. Miasto zawarło z Zarządem Województwa Podlaskiego umowę o dofinansowanie projektu stadion piłkarski w rejonie północno-wschodniej Polski wraz z zapleczem treningowym ze środków RPO WP 2007-2013. Całkowita wartość projektu ustalono na 168 304 tys. zł. Aneks do umowy o dofinansowanie przenoszący prawa i obowiązki beneficjenta z Miasta Białystok na Spółkę Stadion został podpisany w dniu 10 października 2013 r. Zgodnie z aneksem całkowita wartość projektu wyniosła 290 067 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowane – 235 755 tys. zł (płatność z budżetu środków europejskich 21 629 tys. zł, współfinansowanie krajowe – 85 371 tys. zł, wkład własny beneficjenta – 128 755 tys. zł). Dofinansowanie nie mogło przekroczyć kwoty 107 000 tys. zł. Zakończenie rzeczowe realizacji projektu miało nastąpić 1 lipca 2014 r., a finansowe – 15 sierpnia 2014 r. Umowa miała charakter warunkowy i ulegała rozwiązaniu w przypadku braku akceptacji dofinansowania ze strony KE w terminie do 30 czerwca 2014 r. lub po uzyskaniu negatywnej decyzji KE. W dniu 1 sierpnia 2014 r. zawarto aneks, który m.in. wydłużył czas budowy stadionu do 2015 r. oraz wprowadził korektę wysokości kosztów kwalifikowalnych (235 634 tys. zł) i kwoty dofinansowania (106 945 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 744-814 i 1933-1962)

Kwota środków przyznanych i przekazywanych w latach 2012-2015, na podstawie umowy o dofinansowanie, wyniosła 106 945 tys. zł (45 % kosztów kwalifikowanych), w tym z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego 21 629,1 tys. zł (wyplacone w całości w latach 2010-2012) oraz współfinansowanie krajowe 85 316,2 tys. zł. Wydatki niekwalifikowane były pokrywane w latach 2008-2012 przez Miasto jako beneficjenta projektu ze środków MOSiR oraz z budżetu Miasta. Do końca 2012 r. wkład z budżetu Miasta wyniósł 6 167 tys. zł (wykonanie projektu wyniosło 24 %). Od 2013 r. Spółka Stadion poniosła w ramach wkładu własnego wydatki w wysokości 89 761,9 tys. zł. Źródłami finansowania wkładu własnego Spółki były:

- wydatki kwalifikowane – emisja obligacji długoterminowych o wartości 118 800 tys. zł terminem wykupu 31 października 2029 r.,
- wydatki niekwalifikowane (VAT) – emisja obligacji krótkoterminowych o wartości 14 000 tys. zł z terminem wykupu do 30 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1783-1783)

KE prenotyfikowała pomoc dla Spółki w dniu 13 lutego 2013 r. Wniosek o notyfikację pomocy publicznej został złożony w dniu 23 września 2014 r. W dokumencie *Pomoc związana z projektem pn. Stadion piłkarski w rejonie północno-wschodniej Polski wraz z zapleczem treningowym*⁵⁵ stwierdzono, że początkowo wsparcie udzielone na rzecz Miasta Białystok w ramach RPO WP 2007-2013 nie było uznawane za pomoc publiczną. Rekompensata zaś przyznawana Spółce na podstawie umowy wykonawczej kwalifikowana była jako pomoc państwa udzielana z tytułu świadczenia usług publicznych, przez przedsiębiorstwa zobowiązane do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. W związku z m.in. zastrzeżeniami zgłoszonymi przez ekspertów JASPERS⁵⁶, aby ocenę zgodności danego środka pomocy przeznaczonego na finansowanie infrastruktury sportowej oprzeć na art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE oraz rozporządzeniu Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym i zastosowaniem art. 107 i 108 TFUE, podjęto decyzję o zgłoszeniu pomocy na realizację projektu. Art. 55 powyższego rozporządzenia stanowił, że pomoc na infrastrukturę sportową

⁵⁵ Stanowiącym załącznik nr 1 do formularza notyfikacyjnego.

⁵⁶ Joint Assistance to Support Projects In European Regions (Wspólna Pomoc we Wspieraniu Projektów dla Europejskich Regionów) – inicjatywa mająca na celu usprawnienie przygotowania projektów ubiegających się o finansowanie z unijnych funduszy i pomoc państwom członkowskim w wykorzystaniu dotacji UE szybciej i w bardziej efektywny sposób.

i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym i wyłączona z obowiązku notyfikacji, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TFUE, pod warunkiem, że m.in. pomoc nie będzie wyższa niż 15 mln euro lub łączne koszty na projekt nie będą wyższe niż 50 mln euro, a pomoc operacyjna na infrastrukturę sportową rocznie nie będzie wyższa niż 2 mln euro. Pomoc dla projektu *Stadion piłkarski* nie spełniała tej przesłanki.

(dowód: akta kontroli str. 1777-1867 i 1963-1966)

Z *Kwartalnej oceny działalności Spółki Stadion I kwartał 2014 r.* wynikało, że Spółka uzyskała zapewnienie Instytucji Zarządzającej o wydłużeniu terminu uzyskania akceptacji dofinansowania (notyfikacji) projektu przez KE.

(dowód: akta kontroli str. 1477)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Kontrola wykorzystania majątku otrzymanego od Miasta

Opis stanu
faktycznego

W latach 2012-2014 członkowie rad nadzorczych spółek przeprowadzili pięć kontroli:

- 27-29 lutego 2012 r. i 21-22 lutego 2013 r. w spółce TBS; po obu kontrolach stwierdzono, że majątek był wykorzystany zgodnie z przeznaczeniem, a stan urządzeń technicznych był na bieżąco kontrolowany,

- 16 kwietnia 2013 r. w spółce TBS w zakresie wykorzystania wniesionych przez Miasto gruntów; spółka przygotowała plan zagospodarowania nieruchomości obejmujący budowę na niej budynków mieszkaniowo-usługowych, posiadała też decyzję z dnia 30 stycznia 2012 r. zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenie na budowę czterech budynków mieszkalnych wielorodzinnych,

- w sierpniu i we wrześniu 2013 r. oraz w sierpniu 2014 r. w KPK m.in. w zakresie stanu budynków; stwierdzono jego utrzymywanie „na bardzo wysokim poziomie”, pozytywnie oceniono zakres wykonanych i wykonywanych prac modernizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1538, 1541, 1551-1570, 1577, 1595-1596, 1607-1609)

Jak wynika z wyjaśnień Prezydenta Miasta⁵⁷ bieżącemu monitorowaniu sytuacji spółek służył też obowiązek przedkładania Prezydentowi Miasta przez zarządy spółek kwartalnych informacje o ich stanie. Mechanizmy monitorowania wykorzystania przez spółki przekazanego majątku Miasta wynikają również z umów wykonawczych. Nie ma jednak oddzielnych sprawozdań wykorzystania składników majątkowych przeprowadzanych na podstawie umów wykonawczych, gdyż zakres działalności spółek wynikający z umów wykonawczych stanowi ich podstawową działalność. Analizując wykorzystanie majątku bada się również majątek przekazany w ramach umowy wykonawczej.

(dowód: akta kontroli str. 32, 37-38, 142-169, 176-194, 583-618 i 1504-1516 i 1541)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

⁵⁷ Pismo znak ORN-II.1710.10.2.2014 z dnia 9 czerwca 2014 r.

5. Realizacja budowy stadionu miejskiego

NIK zbadła przedsięwzięcie *Stadion piłkarski*.

Budowa, utrzymanie i obsługa stadionu miała służyć realizacji celu publicznego w zakresie poprawy warunków uprawiania sportu na terenie Gminy Białystok oraz zwiększeniu dostępności do działalności sportowej. Celami budowy Stadionu Miejskiego, według *Studium* z czerwca 2010 r., było m.in. podniesienie jakości usług turystycznych, zwiększenie dostępności do infrastruktury sportowej, poszerzenie oferty usług turystycznych, rekreacyjnych i sportowych w województwie oraz rozwój funkcji miejskich i metropolitalnych Miasta.

Według *Studium* z czerwca 2010 r. przedsięwzięcie miało być realizowane przez Miasto, za pośrednictwem MOSiR. Zostało ono ujęte w indywidualnym wykazie indywidualnych projektów kluczowych dla RPO WP 2007-2013. Przedsięwzięcie zlokalizowano przy ul. Słonecznej 1 na działkach należących do Miasta. W miejscu planowania inwestycji znajdował się stadion piłkarski składający się z trzech boisk treningowych i budynku administracyjnego. W ramach projektu, realizowanego etapowo w latach 2010-2012, planowano wybudować stadion (22 600 miejsc siedzących), zaplecze treningowe, powierzchnię usługowo-handlową oraz część biurową.

(dowód: akta kontroli str. 53, 1982-1992)

Wykonawcy przedsięwzięcia wylaniani byli w myśl przepisów *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*⁵⁸, w tym m.in. wykonawcy projektu koncepcyjnego stadionu, raportu o oddziaływaniu na środowisko oraz studium wykonalności, a także wykonawcy prac budowlanych oraz menadżer projektu (sprawujący nadzór inwestorski oraz pełniący funkcję koordynatora projektów technicznych i administracyjnych do momentu uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu).

(dowód: akta kontroli str. 155-156 i 221-419 i 1993)

Postępowanie o udzielenie zamówienia na budowę stadionu piłkarskiego na około 22,5 tys. widzów, realizowanego dwuetapowo, przeprowadził MOSiR w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie art. 39 *Pzp*. Szacunkową wartość zamówienia w wysokości 209 102 tys. zł netto ustalono w dniu 19 października 2009 r. na podstawie kosztorysu inwestorskiego Autorskiej Pracowni Architektury Kuryłowicz & Associates Sp. z o.o. w Warszawie. SIWZ została zamieszczona na stronie internetowej MOSiR w dniu 22 października 2009 r. Komisja przetargowa wybrała ofertę konsorcjum firm Eiffage Budownictwo Mitex SA i Eiffage Construction S.A.S.⁵⁹ które uzyskało największą ilość punktów według jedyne go kryterium, jakim była cena (100%). Zaoferowana przez Eiffage cena wykonania robót wyniosła 156 129 tys. zł brutto. Dokumentacja postępowania o udzielenie zamówienia została przekazana Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych⁶⁰ w celu przeprowadzenia kontroli uprzedniej. Kontrolę tę wszczęto 14 kwietnia 2010 r. W informacji o jej wynikach datowanej na 17 maja 2010 r. brak było zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 360-402, 520-526)

W dniu 25 maja 2010 r. dyrektor MOSiR zawarł, w imieniu Miasta, umowę na kwotę 156 129 tys. zł brutto⁶¹ z Eiffage, dotyczącą wykonania robót budowlanych założonych w projekcie. W trakcie jej realizacji wykonawca nie wykonał w terminie wynikającym z umowy, tj. do dnia 25 maja 2011 r., I etapu robót budowlanych oraz zaniechał aktualizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego robót. Zaawansowanie

⁵⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm. Dalej: *Pzp*.

⁵⁹ Z liderem konsorcjum: Eiffage Budownictwo Mitex SA. Dalej: Eiffage.

⁶⁰ Dalej: UZP.

⁶¹ 127 974,8 tys. zł netto.

prac I etapu po terminie jego realizacji wynosiło 31 %, a wartość wykonanych prac – 22 mln zł, przy zakładanej 71 mln zł. W dniu 30 maja 2011 r. oraz w dniu 3 czerwca 2011 r. zamawiający wezwał wykonawcę do przedłożenia nowego harmonogramu robót oraz programu naprawczego, gwarantującego wykonanie przedmiotu umowy w terminie. Wobec odmowy wykonania powyższych obowiązków, w dniu 8 czerwca 2011 r. odstąpił od umowy.

Jak wynika z wyjaśnień Prezydenta Miasta⁶² Miasto było powodem w sprawie przeciwko Eiffage, która toczy się od sierpnia 2011 r. przed Sądem Okręgowym w Białymstoku. W postępowaniu, w charakterze interwenienta ubocznego po stronie Miasta, bierze udział projektant stadionu Kuryłowicz&Associates Sp. z o.o. Przedmiotem dochodzonego roszczenia są kary umowne w kwocie 13 029 tys. zł z tytułu odstąpienia od umowy z winy wykonawcy oraz odszkodowanie przewyższające wysokość zastrzeżonych umową kar w kwocie 123 818 tys. zł. Łącznie wartość przedmiotu sporu, stanowiąca odzwierciedlenie wysokości dochodzonego przez Miasto roszczenia wynosi 136 846 tys. zł. Wartość przedmiotu sporu, wynikająca z wniesionego przeciwko Miastu przez byłego wykonawcę pozwu wzajemnego, wynosi 33 220 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.42-43 i 403-412)

Postępowanie na dokończenie budowy stadionu przeprowadził MOSiR w trybie przetargu ograniczonego. Ogłoszenie opublikowano w dzienniku Urzędowym UE w dniu 2 września 2011 r. oraz zamieszczono w siedzibie i na stronie internetowej MOSiR. Wartość zamówienia (173 000 tys. zł netto) ustalono na podstawie zaktualizowanego kosztorysu inwestorskiego wykonanego przez biuro projektowe (z dnia 15 października 2011 r.). Warunkiem udziału w postępowaniu było wykazanie się przez oferenta średniorocznym zatrudnieniem co najmniej 350 osób w ciągu ostatnich trzech lat. Z szacunków technicznych wynikało bowiem, iż potencjalny wykonawca powinien zatrudniać około 350 osób (przy założeniu pracy na 3 zmiany) w branży konstrukcyjno-budowlanej, nie licząc pracowników innych branż i kadry inżynierskiej. Termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w przetargu ograniczonym został wyznaczony na 14 października 2011 r. W określonym terminie wnioski złożyło 9 podmiotów, w tym Eiffage. Komisja zakończyła ocenę wniosków i sporządziła ich listę rankingową w dniu 7 listopada 2011 r. Zawiadomienie o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu sporządzono i przesłano zainteresowanym w dniu 29 listopada 2011 r., po uzyskaniu interpretacji Prezesa UZP dotyczącej wykluczenia z postępowania Eiffage. Do złożenia ofert, w terminie do 6 lutego 2012 r., zaproszono pięć podmiotów. Ofertę złożyły trzy podmioty: Warbud SA na kwotę 276 750 tys. zł, konsorcjum: Unibeb SA (lider konsorcjum), Mostostal Warszawa SA, Acciona Infraestructuras SA i W.P.B.P. Nr 2 Wrobis SA⁶³ na kwotę 255 668 tys. zł oraz konsorcjum Hydrobudowa Polska SA (lider konsorcjum), PBG SA i Obrascon Huarte Lain SA⁶⁴ na kwotę 253 934 tys. zł. Oferta OHL została odrzucona, a jako najkorzystniejszą ofertę (według jedynego kryterium ceny – 100%), uznano ofertę Unibeb SA. W związku ze złożonym odwołaniem przez Warbud SA i OHL, wyrokiem z dnia 27 grudnia 2011 r. oraz mając na względzie wyroki 589/12 i 596/12 z 3 kwietnia 2012 r. Krajowej Izby Odwoławczej, MOSiR unieważnił czynności wyboru jako oferty najkorzystniejszej oferty Unibeb SA, dokonał poprawy omyłek w ofertach Unibeb SA i OHL na podstawie art. 87 ust. 2 pkt 3 *Pzp.* oraz dokonał wyboru jako oferty najkorzystniejszej oferty OHL na kwotę 253 934 tys. zł brutto.

W dniu 23 maja 2012 r. MOSiR zawarł z OHL umowę na dokończenie realizacji stadionu. Wartość robót budowlanych została określona na kwotę 253 934 tys. zł

⁶² Pismo znak ORN-II.1710.10.2.2014 z dnia 13 czerwca 2014 r.

⁶³ Dalej: Unibeb SA

⁶⁴ Dalej: OHL.

brutto⁶⁵. Po zawarciu umowy całkowita wartość projektu wzrosła do kwoty 290 067 tys. zł. Wynagrodzenie z tytułu umowy nie mogło być zwiększone na żądanie OHL, chociażby w momencie jej zawarcia nie dało się przewidzieć rozmiaru lub kosztów robót i innych świadczeń z zastrzeżeniem pięciu wyspecyfikowanych przypadków. OHL zobowiązał się do zakończenia budowy stadionu w terminie 21 miesięcy, tj. do 23 lutego 2014 r., a jej I etapu w ciągu 9 miesięcy od daty podpisania umowy, czyli do 23 lutego 2013 r. Strony dopuszczały możliwość przedłużenia terminów wykonania umowy, gdyby wystąpiły okoliczności niemożliwe do przewidzenia przez OHL na etapie składania oferty i nie były przez niego zawinione. Umowa przewidywała karę umowną m. in. w przypadku odstąpienia przez OHL od umowy z przyczyn, za które ponosił odpowiedzialność, w wysokości 10% wynagrodzenia brutto.

Aneksiem Nr 2 z dnia 15 lutego 2013 r. zmieniono terminy wykonania przedmiotu umowy: I etap budowy miał być zakończony do 1 lipca 2013 r., a II etap do 1 lipca 2014 r. Powodem zmian było wszczęcie postępowań upadłościowych wobec Hydrobudowy Polska SA (upadłość likwidacyjna), której syndyk masy upadłości odstąpił od umowy z MOSiR oraz wobec PBG SA (upadłość z możliwością zawarcia układu).

Na podstawie aneksu Nr 3 z 15 marca 2013 r., w prawa i obowiązki MOSiR-u weszła Spółka Stadion. W chwili przekształcenia zakładu budżetowego MOSiR w Spółkę zaawansowanie robót realizowanych przez OHL wynosiło ok. 17% wartości umownej.

Aneksiem Nr 4 z 17 kwietnia 2014 r. zmieniono termin zakończenia budowy Stadionu na 19 sierpnia 2014 r.

Aneksiem Nr 5 z 18 sierpnia 2014 r. wydłużono termin zakończenia II etapu budowy do dnia 25 stycznia 2015 r., w tym: do 19 sierpnia 2014 r. wykonanie części sportowej Stadionu (korony i infrastruktury z nim związanej) umożliwiającej rozgrywanie meczów i organizowanie innych imprez przy pełnej widowni, a do 25 stycznia 2015 r. – pomieszczenia obsługi boiska bocznego i administracyjno-biurowe zlokalizowane pod promenadą od. ul. Słonecznej, realizowane według projektu zamiennego. Zakończenie rzeczowego Projektu ustalono na 31 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str.413-442, 472-483 i 1693-1720)

Zgodnie z umową z Eiffage roboty budowlane I etapu budowy miały zostać wykonane do 25 maja 2011 r., a II etapu – do 25 maja 2012 r. Całkowity koszt robót budowlanych miał wynieść 156 129,6 tys. zł brutto (127 974,8 tys. zł netto). W *Studium wykonalności* (wersja z czerwca 2010 r.) zaplanowano uzyskanie ostatecznej decyzji na użytkowanie Stadionu do 28 lipca 2012 r. Prace budowlane, po zmianie wykonawcy, związane z I etapem zostały zakończone 12 sierpnia 2013 r., tj. z 26-miesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu zakładanego w umowie z pierwszym wykonawcą. Prace budowlane związane z II etapem miały zostać zakończone do dnia 25 stycznia 2015 r., tj. z 32-miesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w umowie z pierwszym wykonawcą. Zafakturowane koszty realizacji budowy Stadionu przez OHL wyniosły na koniec lipca 2014 r. 85 805 tys. zł netto, po uwzględnieniu kosztów robót budowlanych wykonanych przez Eiffage w kwocie 21 971 tys. zł, łącznie do końca lipca 2014 r. wydatkowano kwotę 207 776 tys. zł netto, tj. ponad 60% więcej niż przewidziano zarówno w umowie z 25 maja 2010 r., jak i w *Studium* z czerwca 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 403-409, Studium 2010 str. 140-141, 1782, 1859-1883)

⁶⁵ 206 450,0 tys. zł netto.

*Uchwałą nr XXXIX/483/13 Rady Miasta z 25 lutego 2013 r. zadania własne Miasta w zakresie tworzenia organizacyjnych warunków sprzyjających rozwojowi sportu polegających na budowie, utrzymaniu i obsłudze stadionu powierzono Spółce Stadion. (na okres do 31 grudnia 2030 r.). Kwestie związane z powołaniem Spółki Stadion zostały opisane w pkt. 1 niniejszego *Wystąpienia pokontrolnego*.*

W dniu 4 kwietnia 2013 r. Miasto zawarło ze Spółką Stadion, na okres do 31 grudnia 2030 r., umowę dotyczącą wykonywania zadań własnych gminy z zakresu tworzenia organizacyjnych warunków sprzyjających rozwojowi sportu⁶⁶. Umowa określała w szczególności zasady świadczenia przez Spółkę Stadion usług publicznych, obejmujących budowę stadionu, jego bieżące utrzymanie oraz zarządzanie nim. W celu pokrycia części kosztów lub wydatków związanych ze świadczeniem usług publicznych Spółka miała otrzymywać rekompensatę eksploatacyjną oraz rekompensatę inwestycyjną. Wielkość rekompensaty eksploatacyjnej została określona jako różnica między kosztami a przychodami Spółki Stadion związanymi z wykonywaniem przedmiotu umowy⁶⁷. Wysokość rekompensaty inwestycyjnej, która miała być wypłacana raz na 6 miesięcy w formie podwyższenia kapitału zakładowego Spółki Stadion, została określona jako różnica pomiędzy obsługą dłużnych instrumentów finansowych (raty kredytu, wykup obligacji itp.), kosztami emisji instrumentów dłużnych (odsetki i prowizje) w okresie inwestycji (przed oddaniem stadionu do eksploatacji) a całą amortyzacją (bez części amortyzacji obliczonej od inwestycji sfinansowanej w ramach środków z RPO WP). Rekompensata inwestycyjna miała uwzględniać również wydatki z tytułu działalności inwestycyjnej po okresie oddania stadionu do eksploatacji oraz pozostałe wydatki inwestycyjne nieobjęte programem emisji obligacji i wydatki na środki trwałe niezbędne do funkcjonowania stadionu, niepokryte środkami pozyskanymi z innych źródeł. Wysokość zdyskontowanej prognozy części eksploatacyjnej wynagrodzenia za lata 2015-2030 określono na kwotę 198 073 tys. zł, a części inwestycyjnej na kwotę 81 697 tys. zł, co łącznie wyniosło 279 770 tys. zł. Poziom rozsądnego zysku, jaki mógł być wypłacony Spółce Stadion, ustalono na poziomie 0,25 % wartości aktywów netto spółki, według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku obrachunkowego. W celu kontroli prawidłowości ustalania i rozliczania rekompensaty spółka została zobowiązana do przedstawiania Miastu sprawozdania miesięcznego, zawierającego pełny bilans na koniec danego miesiąca oraz rachunek zysków i strat za dany miesiąc. Sprawozdanie za dany miesiąc miało być przekazywane Miastu w terminie do 30 dni następnego miesiąca. Aneks nr 1 z dnia 31 października 2013 r. do umowy wykonawczej wprowadzono zapisy dotyczące m.in. powołania niezależnego audytora rekompensaty, którego zadaniem miała być weryfikacja następcza rozliczenia rocznej kwoty rekompensaty w każdym roku świadczenia usług publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 53-55,680-720 i 1734-1768)

W 2013 r. kapitał zakładowy Spółki Stadion z tytułu rekompensaty inwestycyjnej został podwyższony o 200 tys. zł, a w 2014 r. – o 150 tys. zł. Podstawą były decyzje Prezydenta Miasta jako zgromadzenia wspólników Spółki Stadion odpowiednio z dnia 16 października 2013 r. oraz 15 kwietnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 721-725)

W dniu 10 lutego 2014 r. Spółka Stadion zleciła firmie CGP Sp. z o.o. w Białymstoku przeprowadzenie audytu rekompensaty za 2013 r., którego celem było zweryfikowanie prawidłowości pobrania i wydatkowania kwoty rekompensaty oraz

⁶⁶ Zmienioną aneksem nr 1 z dnia 31 października 2013 r. i aneksem nr 2 z dnia 7 stycznia 2014 r. Dalej: *umowa wykonawcza*.

⁶⁷ Rekompensata eksploatacyjna = koszty działalności operacyjnej (w tym amortyzacja) – pozostałe przychody operacyjne (w tym rozliczenie unijnej dotacji do Stadionu) + pozostałe koszty operacyjne – przychody finansowe + koszty finansowe – dodatni wynik z działalności dodatkowej + strata ze zdarzeń nadzwyczajnych – zysk ze zdarzeń nadzwyczajnych + podatek dochodowy + rozsądny zysk – przychody netto ze sprzedaży oraz dotacje.

zbadanie, czy nie istniało ryzyko uzyskania przez spółkę nadwyżki rekompensaty. Audytor ustalił, że wysokość rozsądnego zysku przyjętego na potrzeby ustalenia rekompensaty eksploatacyjnej wyliczono zgodnie z *umową wykonawczą*. Według audytu wartość rocznej rekompensaty eksploatacyjnej za 2013 r. należnej spółce wyniosła 3 877,6 tys. zł netto. Nadwyżka wyniosła 614,4 tys. zł netto, z czego spółka zwróciła w dniu 9 stycznia 2014 r. kwotę 520,9 tys. zł, a do rozliczenia pozostała kwota 93,5 tys. zł. W dniu 17 kwietnia 2014 r. Spółka Stadion wystawiła korektę faktury nr FV/000064/13 na kwotę 93,5 tys. zł i kwota ta została zwrócona, w rezultacie czego nadwyżka rekompensaty eksploatacyjnej za rok 2013 została w pełni rozliczona. Spółka w rozliczeniu rekompensaty nie uwzględniła kwoty 787,0 tys. zł tytułem zapłaty prowizji od emisji obligacji. Korekta nie wynikała z zapisów *umowy wykonawczej*, jednak z uwagi na fakt, że źródłem zapłaty prowizji były środki pozyskane w wyniku emisji obligacji, audytor uznał ją za zasadną. Wartość rekompensaty inwestycyjnej za 2013 r. wyniosła 0,0 zł, co oznaczało, że otrzymana w 2013 r. z tego tytułu kwota 200,0 tys. zł była nienależna.

(dowód: akta kontroli str.1723-1733)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Miasto w sposób nieuzasadniony postanowieniami *umowy wykonawczej* podwyższyło kapitał zakładowy Spółki Stadion, wydając w związku z tym w 2013 r. 200 tys. zł.

Dysponując odpowiednimi danymi i informacjami, urzędnicy Urzędu Miejskiego nie zweryfikowali czy zaistniały przesłanki wynikające z *umowy wykonawczej* upoważniające Miasto do wypłaty Spółce Stadion rekompensaty inwestycyjnej. W efekcie podwyższono kapitał zakładowy Spółki Stadion o 200 tys. zł, mimo że nie były spełnione warunki określone w *umowie wykonawczej*. Urząd Miejski posiadał sprawozdania miesięczne spółki, przekazywane przez Spółkę na podstawie § 6.3.5 *umowy wykonawczej*, zawierające pełny bilans aktualny na koniec danego miesiąca oraz rachunek zysków i strat za dany miesiąc. Na brak spełnienia określonych w *umowie wykonawczej* przesłanek wymaganych, by przekazać w 2013 r. rekompensaty inwestycyjnej wykazał w swoim raporcie audytor rekompensaty.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

6. Efekty realizacji przedsięwzięcia *Stadion piłkarski*

Opis stanu
faktycznego

W wyniku realizacji przedsięwzięcia *Stadion piłkarski* powstał stadion piłkarski na 22 386 widzów, boisko treningowe ze sztuczną trawą, parking dla samochodów osobowych na 950 miejsc oraz parking dla autokarów i wozów transmisyjnych na 80 miejsc. Zrealizowany zakres rzeczowy przedsięwzięcia był zgodny z założeniami projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1874)

Umowa wykonawcza przewidywała, że zarząd stadionem, po zakończeniu jego budowy, sprawuje Spółka Stadion, która w ramach powierzonego zadania miała dokonać komercjalizacji obiektu, w tym ustalić zasady i warunki najmu, dzierżawy bądź udostępniania Stadionu. Spółka mogła również sama organizować lub współorganizować imprezy sportowe lub kulturalne.

Spółka miała być także odpowiedzialna za znalezienie operatorów „częściowych” dla poszczególnych elementów obiektu: sky-boxów, części gastronomicznej, części komercyjnej (powierzchni handlowych) i stadionu (na mecze piłkarskie). Operatorzy

poszczególnych części mieli być wybierani w ramach otwartych przetargów. Wynajem obiektu na imprezy rozrywkowe miał być prowadzony bezpośrednio przez spółkę, na podstawie regulaminu określającego m.in. stawki i zasady wynajmu.

(dowód: akta kontroli str. 618-714 i 1652-1653)

Na podstawie umowy z dnia 10 czerwca 2014 r. Spółka Stadion wynajęła stadion Jagielloni Białystok SSA na 24 dni w roku, tj. na rozegranie meczów i sparingów, oraz na sumaryczny czas 31 godz. i 15 min. przeprowadzenia 25 treningów po 75 minut. Łącznie stanowiło to około 7 % rocznego potencjału czasowego stadionu. Czynsz najmu przez okres obowiązywania umowy ustalono na 999 960 zł netto, w tym 80 000 zł za najem sky-boxów.

(dowód: akta kontroli str. 1884-1890)

W dniu 25 lipca 2014 r. na stronie internetowej Spółki Stadion ukazało się zapytanie ofertowe dotyczące wykonania usługi (której wartość nie przekraczała wyrażonej w zł równowartości kwoty 30 tys. euro) doradztwa biznesowego w procesie komercjalizacji Stadionu Miejskiego w Białymstoku, w tym analizę możliwości komercjalizacji obiektu. Termin wykonania usługi został określony na 180 dni od zawarcia umowy. W przewidzianym w zapytaniu ofertowym terminie, tj. do 8 sierpnia 2014 r. oferty złożyły dwie firmy: SMG Polska Sp. z o.o. na kwotę 97 785 tys. zł brutto i Sponsoring Insight Sp. z o.o. na kwotę 86 715 zł brutto. Wybrana została oferta firmy Sponsoring Insight Sp. z o.o. W dniu 26 sierpnia 2014 r. na stronie internetowej Spółki zamieszczona została informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty.

(dowód: akta kontroli str. 1963-1974)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

7. Badanie efektywności wykonywania zadań publicznych za pośrednictwem spółek z udziałem Miasta

Opis stanu faktycznego

W latach 2012-2014 rady nadzorcze spółek z większościovym udziałem Miasta przeprowadziły 72 kontrole. Dotyczyły one np. gospodarowania majątkiem, uzyskiwanych wyników finansowych, kosztów.

Monitorowanie bieżącej sytuacji finansowej spółki przewidziano także w ramach umów wykonawczych. Ponadto umowy Miasta ze spółkami komunikacyjnymi regulują zasady kontroli świadczenia usług. Zarządy tych spółek zobowiązane są do przedkładania Urzędowi Miejskiemu co miesiąc danych księgowych niezbędnych do monitorowania kosztów (wg szablonu stanowiącego załącznik do umów), zaś informacji rocznej do dnia 15 lutego następnego roku.

W grudniu 2013 r. Biuro Nadzoru Właścicielskiego Urzędu Miasta porównało wyniki osiągnięte przez trzy białostockie spółki komunikacyjne z wynikami przewoźników w innych miastach Polski. Analiza wykazała, że koszty białostockiej komunikacji miejskiej były niższe niż średnia krajowa. Wyższa od niej była natomiast wydajność pracy, mierzona ilością przejechanych wozokilometrów na pracownika i na kierowcę.

(dowód: akta kontroli str. 32, 37-40, 1129-1134, 1478-1482 i 1537)

Jak wynika z wyjaśnień Prezydent Miasta⁶⁸ jakość świadczonych usług była monitorowana poprzez analizę uwag zgłaszanych przez korzystających z usług publicznych. Niezależnie od skarg wpływających bezpośrednio do spółek, każda forma sygnału dotycząca usług publicznych świadczonych przez spółki komunalne,

⁶⁸ Pismo znak: ORN-II.1710.10.2.2014 z dnia 9 czerwca 2014 r.

której adresatem jest Miasto, podlega rozpatrzeniu. Zasadą jest niezwłoczne przeprowadzenie kontroli przez radę nadzorczą danej spółki. Na podstawie sprawozdania z kontroli oraz wniosków rady nadzorczej zarządom spółek zaleca się określone rozwiązania danych problemów.

(dowód: akta kontroli str. 38)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Badanie efektywności wykonywania zadań przez spółki z udziałem Miasta miało miejsce jedynie w przypadku trzech spółek zajmujących się transportem publicznym. Jednak w przypadku innych zadań, Urząd Miejski nie określił mierników określających pożądane parametry wykonania zadań, pod względem rzeczowym, finansowym, jakości świadczonych usług publicznych czy ich dostępności. W związku z tym nie badano realizacji zadań publicznych według wymienionych wyżej kryteriów. Sporządzane przez zarządy spółek roczne sprawozdania oraz ewentualne opinie (skargi) mieszkańców dotyczące wykonywanych przez spółki zadań publicznych nie stanowią w pełni rzetelnego systemu badania skuteczności i efektywności wykonywania tych zadań. Sprawozdania spółek nie zapewniały niezbędnych informacji w przedmiotowym zakresie, ponieważ pełniły inną rolę w systemie nadzoru właścicielskiego. Opinie i skargi mieszkańców także nie stanowiły pełnej, systematycznej formy sprawdzania wykonywania zadań publicznych i oceny ich jakości, ponieważ nie prowadzono regularnych badań opinii mieszkańców, a opierano się na wpływających do Urzędu skargach..

Zdaniem NIK Miasto, powierzając spółkom wykonanie zadań Miasta, powinno zapewnić mechanizmy badania efektywności ich realizacji, określając pożądane efekty oraz monitorując ich osiąganie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁹, wnosi o:

1. Dostosowanie zakresu działalności spółek do obowiązujących przepisów.
2. Zapewnienie mechanizmów weryfikacji wniosków Spółki Stadion o dokapitalizowanie z tytułu rekompensaty inwestycyjnej, na podstawie umowy z dnia 4 kwietnia 2013 r.
3. Zapewnienie efektywnego wykorzystania Stadionu Miejskiego, w tym uwzględnienie celów wskazanych przy podejmowaniu przedsięwzięcia jego budowy, w szczególności zwiększenia dostępności do infrastruktury sportowej.
4. Rozważenie wprowadzenia mechanizmów ewaluacji zadań publicznych poprzez ustanowienie mierników oraz metod kontroli wykonywania zadań przez poszczególne spółki.

⁶⁹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków 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.

Warszawa, dnia 25 sierpnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Dyrektor
(-) z up. *Michał Wilkowicz*
Wicedyrektor Departamentu