



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-010-01/2014
P/14/019

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

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
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler Adam Kończak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88982 z 9 maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-5)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Grudziądzu, 86-300 Grudziądz, ul. Ratuszowa 1 (dalej: „Urząd”).

Kierownik jednostki kontrolowanej Robert Malinowski – Prezydent Grudziądza

(dowód: akta kontroli str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że działania kontrolowanej jednostki w zakresie powierzenia realizacji zadań spółkom, w których Miasto Grudziądz (dalej: „Miasto”) posiadało udziały lub akcje w latach 2009-2014 (I półrocze), na ogół posiadały legalne i ekonomiczne uzasadnienie.

Przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne pozwalały na dokonywanie przez Prezydenta Miasta oceny działalności oraz sytuacji ekonomicznej powołanych spółek. Cele i zadania spółek były spójne z ich umowami. Prezydent Grudziądza sprawował należyty nadzór nad spółkami, które realizowały zadania publiczne.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na ryzyko i ewentualne konsekwencje dla budżetu Miasta związane z powołaniem i działalnością spółki Grudziądzkie Inwestycje Medyczne, w przypadku niewywiązania się przez Spółkę ze zobowiązań wynikających z udzielonej pożyczki, przeznaczonej na finansowanie Regionalnego Szpitala Specjalistycznego w Grudziądzu.

Jako nieprawidłowe oceniono:

- nienależyte sprawowanie przez Prezydenta nadzoru nad Grudziądzkim Towarzystwem Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. polegające na dopuszczeniu do sprzedaży mieszkań w nowo wybudowanym budynku. Sprzedaż ta nie była związana z zadaniami własnymi gminy, wymienionymi w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym² (uosg), nie mieściła się również w sferze użyteczności publicznej, o której mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej³ (uogk),

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

³ Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236

a także nie spełniała warunków określonych w art. 10 uogk w odniesieniu do działalności realizowanej poza tą sferą,

- niepodawanie w BIP na stronie internetowej Urzędu, w zakładce „Spółki prawa handlowego” wszystkich spółek, w których Miasto posiadało akcje lub udziały, czym nie wypełniono przepisu art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Legalność i ekonomiczna zasadność powoływania spółek dla realizacji wyznaczonych celów.

Opis stanu faktycznego

1.1. Na dzień 31 grudnia 2008 r. Miasto posiadało udziały lub akcje o łącznej wartości nominalnej 258 681,5 tys. zł w dziewięciu spółkach prawa handlowego, co stanowiło 26% aktywów Miasta ogółem. Łączna wartość nominalna akcji lub udziałów Miasta w poszczególnych spółkach prawa handlowego kształtowała się następująco:

- Miejskie Wodociągi i Oczyszczalnia Sp. z o. o. (dalej: „MWiO”) – 51 777,0 tys. zł (100% kapitału zakładowego⁵),
- OPEC Grudziądz Sp. z o. o. (dalej „OPEC”) – 20 071,0 tys. zł (100% kapitału),
- Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o. o. (dalej „MZK”) – 12 121,0 tys. zł (100% kapitału),
- Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Nieruchomościami Sp. z o. o. (dalej: „MPGN”) – 146 628,0 tys. zł (98,7% kapitału),
- Geotermia Grudziądz Sp. z o. o. (dalej: „Geotermia”) – 10 235,0 tys. zł (96,6% kapitału),
- Grudziądzkie Poręczenia Kredytowe Sp. z o. o. (dalej: „GPK”) – 1 100,0 tys. zł (84,6% kapitału),
- Grudziądzki Park Przemysłowy Sp. z o. o. (dalej: „GPP”) – 5 024,0 tys. zł (49,8% kapitału),
- Grudziądzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o. o. (dalej: „GTBS”) – 422,0 tys. zł (6,2% kapitału),
- Toruńska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. (dalej: „TARR”) – 60,0 tys. zł (0,4% kapitału).

Na 31 grudnia 2013 r. Miasto w 12 spółkach prawa handlowego posiadało udziały lub akcje o łącznej wartości nominalnej 296 345,0 tys. zł, co stanowiło 26% aktywów Miasta ogółem. Łączna wartość nominalna udziałów Miasta w poszczególnych spółkach prawa handlowego kształtowała się następująco:

- MWiO – 63 330,5 tys. zł (100% kapitału),
- OPEC – 20 071,0 tys. zł (100% kapitału),
- MZK – 14 617,0 tys. zł (100% kapitału),
- Olimpia Grudziądz S.A. (dalej: „Olimpia”) – 1 699 tys. zł (99,9% kapitału),
- Grudziądzki Klub Motocyklowy S.A. (dalej: „GKM”) – 903,0 tys. zł (99,7% kapitału),
- MPGN – 169 446,0 tys. zł (98,8% kapitału),
- Grudziądzkie Inwestycje Medyczne Sp. z o. o. (dalej: „GIM”) – 3 231,0 tys. zł (97,6% kapitału),

⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 782.

⁵ Dalej: „kapitał”.

- Geotermia – 12 790,0 tys. zł (96,4% kapitału),
- GPK – 1 465,0 tys. zł (73,3% kapitału),
- GPP – 6 405,5 tys. zł (55,9% kapitału),
- GTBS – 2 004,5 tys. zł (23,8% kapitału),
- TARR – 60,0 tys. zł (0,3% kapitału).

Porównanie łącznej wartości nominalnej akcji i udziałów Miasta w spółkach na koniec 2008 i 2013 r. wykazało wzrost o 13%. Nie zmieniła się wartość nominalna akcji i udziałów w 2 spółkach, tj. OPEC i TARR. W pozostałych spółkach wartość ta wzrosła. W kontrolowanym okresie pracownicy Urzędu przekazywali Ministrowi Skarbu Państwa informacje dotyczące przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego.

(dowód: akta kontroli str. 7-75)

Miasto nie opracowało strategii właścicielskiej wobec spółek prawa handlowego, w których posiadało akcje lub udziały, w tym polityki powierzania zadań spółkom. Miasto nie posiadało strategii restrukturyzacji usług publicznych. Nie opracowało innych strategii o podobnym charakterze. „Strategia Rozwoju Miasta – Grudziądz 2008-2015” nie przewidywała realizacji założonych tam zadań przez spółki prawa handlowego.

(dowód: akta kontroli str. 584)

Analizą objęto zakresy działalności 11 spółek: 10 z większościovym udziałem Miasta oraz GTBS, w której 23,8% udziałów miało Miasto i 76,3% MPGN. I tak:

- porównanie przedmiotów działania spółek wynikających z uchwał Rady Miejskiej Grudziądza⁶ i umów spółek z faktycznie realizowanymi w 10 przypadkach nie wykazało rozbieżności. W umowie GPK cel działania spółki rozszerzono na inne powiaty z województwa kujawsko-pomorskiego,
- sprawdzenie prowadzonych działalności wszystkich poddanych analizie spółek za okres 2013 r. wykazało, że GTBS wybudowała budynek wielorodzinny i sprzedawała mieszkania na wolnym rynku, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia. Natomiast MWiO, OPEC i MZK oprócz działalności podstawowej wykonywały inne zadania niezwiązane z zadaniami własnymi gminy i niemieszczące się również w sferze użyteczności publicznej, jednak były to działania związane z pełniejszym wykorzystaniem przez spółki posiadanego majątku i potencjału. Np.: MZK – sprzedawała paliwo, a MWiO – sprzedawała usługi laboratoryjne,
- przedmiot działalności Olimpii i GKM, tj. dwóch spółek sportowych, pokrywał się w istotny sposób w przedmiocie działalności.

Prezydent Grudziądza, Pan Robert Malinowski odnośnie powołania dwóch spółek sportowych wyjaśnił m. in., że GKM i Olimpia do dnia powołania działały jako stowarzyszenia. Istotnym powodem powołania spółki sportowej działającej w zakresie piłki nożnej było sprostanie wymaganiom ekstraklasy piłkarskiej, ponieważ przepisy PZPN mówią, iż działalność sportowa na poziomie ekstraklasy piłkarskiej może być prowadzona w formie spółki akcyjnej. Powołanie spółki sportu żużlowego było podyktowane dotychczasowymi wynikami pierwszoligowej drużyny żużlowej i wyprzedzeniem wymagań ekstraklasy żużlowej dotyczących organizacji klubów sportowych.

(dowód: akta kontroli str. 77-120)

⁶ Dalej: „RMG”.

1.2. W kontrolowanym okresie Miasto nie określało spółkom nowych zadań, ale utworzono trzy nowe spółki:

- a) GIM w 2011 r. jako spółkę ważną dla rozwoju Miasta, której celem wskazanym w uchwale Rady Miejskiej miało być wspieranie we wszelkich prawnie dopuszczalnych formach działalności Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. dr. W. Biegańskiego z siedzibą w Grudziądzu w zakresie inwestycji na terenie Szpitala, zapewnienia i organizacji finansowania inwestycji Szpitala, pośredniczenia w finansowaniu inwestycji w obszarze działania Szpitala,
- b) GKM i Olimpię w 2013 r. jako kluby sportowe, których celami miało być prowadzenie klubów w rozumieniu przepisów o sporcie, w tym uczestnictwo w rywalizacji sportowej: rozgrywkach (zawodach) żużlowych (GKM) i piłki nożnej (Olimpia), a także promocja Miasta Grudziądz przez popularyzację sportu, organizowanie imprez sportowych oraz uczestnictwo w wychowaniu fizycznym społeczeństwa.

(dowód: akta kontroli str. 86-94)

Przed powołaniem ww. spółek w Urzędzie nie wykonywano zadań, do realizacji których je powołano.

Prezydent wyjaśnił, że zadania realizowane zarówno przez spółki sportowe, jak również przez GIM nie były zadaniami realizowanymi przez Miasto Grudziądz, a tym samym wydatki (koszty) związane z realizacją tych zadań, zarówno osobowe, jak i pozostałe, nie były wydatkami (kosztami) budżetu miasta. Uwzględniając fakt, iż w przypadku utworzenia zarówno „spółek sportowych”, jak też GIM nie nastąpiło przekazanie zadań z j.s.t. do powołanych spółek, lecz wygenerowanie przez j.s.t. nowych zadań, niemożliwym jest odniesienie się do kosztów historycznych związanych z realizacją tych zadań, bowiem one nie istnieją, jako że nie nastąpiło w tym wypadku przekazanie zadań dotychczas realizowanych przez j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 124)

Wojewoda Kujawsko-Pomorski, Pani Ewa Mes poinformowała, że w odniesieniu do uchwały Rady Miejskiej Grudziądza z 29 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia GIM miała zastosowanie przesłanka wynikająca z art. 10 ust. 3 uogk mówiąca o tym, że powinna to być spółka ważna dla rozwoju gminy. Cel GIM polegający na wspieraniu działalności Regionalnego Szpitala Specjalistycznego w Grudziądzu, który udzielał świadczeń opieki zdrowotnej mieszkańcom Grudziądza, wobec braku szpitala miejskiego, służy rozwojowi Miasta w lepszym zaspakajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie ochrony zdrowia, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 5 uosg.

(dowód: akta kontroli str. 211-214)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W latach 2009-2014 (I półrocze) przed utworzeniem spółek w Urzędzie nie dokonywano oceny opłacalności lub oceny efektywności projektów, które miały być realizowane przez powołane spółki. Nie przeprowadzono również analizy kosztów i korzyści. Prezydent Miasta wyjaśnił, że mając na względzie ograniczenia formalne (przepisy związków sportowych), w przypadku Olimpii oraz GKM przed ich utworzeniem nie przeprowadzono oceny opłacalności/efektywności projektu z uwagi na faktyczny brak alternatywy organizacyjnej. Nie dokonano także jakichkolwiek innych porównań kosztów realizacji tego zadania w odniesieniu do innych wariantów, bowiem inne warianty rozwiązania problemu nie wchodziły w grę.

Odnosząc się do spółki GIM Prezydent stwierdził, że z uwagi na realizowane zadania inwestycyjne zaplanowane w budżecie miasta, a także w wieloletniej prognozie finansowej w perspektywie na lata 2007-2015 i związane z tym wydatki, mając na względzie planowane przez Szpital wydatki inwestycyjne, nie istniała

możliwość finansowania ich poprzez budżet miasta (obowiązujące wskaźniki), co w konsekwencji doprowadziło - mając na uwadze konieczność sfinansowania wydatków inwestycyjnych Szpitala - do utworzenia omawianej spółki realizującej zadania jako *project finance*.

(dowód: akta kontroli str. 121-123)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych⁷ dokonywanie wydatków powinno odbywać się z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. W związku z powyższym, w ocenie NIK, zasadnym jest, aby przed powierzeniem wykonywania poszczególnych zadań powołanym spółkom, Miasto sporządzało stosowne analizy i oceny, które wskazywałyby, że ich realizacja za pośrednictwem spółek jest najbardziej efektywna i ekonomicznie uzasadniona.

(dowód: akta kontroli str. 77-78, 95-101)

2. Prezydent w wyjaśnieniu dotyczącym powodu powołania GIM podał m.in., że strategia rozwoju Regionalnego Szpitala Specjalistycznego w Grudziądzu wymagała ukierunkowania procesu inwestycyjnego na zaspokojenie potrzeb zdrowotnych, w szczególności w specjalnościach związanych z obowiązującym w kraju i w regionie programem poprawy zdrowia mieszkańców, tj. psychiatrii, pulmonologii, kardiologii, kardiologii, chirurgii naczyniowej i rehabilitacji. W celu realizacji zadań inwestycyjnych związanych z tworzeniem i rozwojem ww. specjalności w Szpitalu, należało pozyskać źródło finansowania. Pozyskano środki w wysokości 96 278 tys. zł z RPO i MRR, co pozwoliło rozpocząć proces inwestycyjny w Szpitalu. Możliwość otrzymania obiecanych dalszych środków z RPO i MRR okazała się fiaskiem.

W sytuacji, gdy inwestycja była zaawansowana w 17%, a Szpital jako podmiot ochrony zdrowia należał do grupy jednostek o najniższej notowanej zdolności kredytowej na rynku finansowym, nie miał praktycznie możliwości samodzielnego pozyskania kredytu inwestycyjnego, co groziło przerwaniem budowy, zdecydowano się powołać GIM w celu zdobycia środków na sfinansowanie inwestycji Szpitala.

(dowód: akta kontroli str. 125-128)

Regionalny Szpital Specjalistyczny funkcjonuje jako samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, którego organem założycielskim jest Miasto Grudziądz.

W dniu 2 grudnia 2011 r. Spółka i Szpital zawarły porozumienie o współpracy, które miało na celu wspieranie statutowej działalności Szpitala, w szczególności działalności inwestycyjnej. Strony uznały konieczność wsparcia Szpitala przez Spółkę w zakresie realizacji Inwestycji prowadzonej przez Szpital, polegającej na zaprojektowaniu i wybudowaniu w oparciu o program funkcjonalno-użytkowy kilku obiektów Szpitala. Spółka wyraziła zgodę, aby Inwestycja była realizowana na nieruchomości stanowiącej własność Spółki i oddała tę nieruchomość w użytkowanie Szpitalowi na okres prowadzenia Inwestycji.

Spółka w dniu 13 grudnia 2011 r. zawarła umowę pożyczki z Siemens Finance Sp. z o. o. w Warszawie, który udzielił Spółce pożyczki w kwocie 150 000 tys. zł z przeznaczeniem na potrzeby inwestycyjne Szpitala. Spłatę pożyczki rozłożono na 20 lat, a zabezpieczeniem były: hipoteka na nieruchomości GIM (na której Szpital realizował Inwestycję), umowa gwarancyjna (zawarta tego samego dnia pomiędzy GIM, Szpitalem pożyczkodawcą, w której Szpital zabezpieczył wierzycelność

⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)

pożyczkodawcy), zastaw rejestrowy na majątku ruchomym ustanowiony przez Szpital na rzecz GIM. GIM wypłacała Szpitalowi kolejne transze pożyczki w latach 2012-2013, na podstawie umowy pożyczki zawartej 6 lutego 2012 r. Szpital zobowiązał się do spłaty pożyczki w okresie 20 lat, w ratach miesięcznych

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na istotne ryzyko związane z ewentualnym niespłaceniem pożyczki przez GIM i Szpital, który jest jednocześnie gwarantem tej pożyczki. Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej⁸ samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej pokrywa we własnym zakresie ujemny wynik finansowy. W przypadku braku takiej możliwości podmiot tworzący spzoz może, zgodnie z art. 59 ust. 2 tej ustawy, w terminie 3 miesięcy od upływu terminu zatwierdzenia sprawozdania finansowego spzoz, pokryć ujemny wynik finansowy za rok obrotowy tego zakładu, jeżeli wynik ten, po dodaniu kosztów amortyzacji, ma wartość ujemną - do wysokości tej wartości. W przypadku niepokrycia ujemnego wyniku finansowego w sposób określony w ust. 2 podmiot tworzący w terminie 12 miesięcy od upływu terminu określonego w ust. 2 wydaje uchwałę o zmianie formy organizacyjno-prawnej albo o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

Zgodnie z art. 61 zobowiązania samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (po jego likwidacji) stają się zobowiązaniami właściwej jednostki samorządu terytorialnego, co – jak przyznał Prezydent w składanych wyjaśnieniach – mogłoby doprowadzić do przekroczenia obowiązujących wskaźników dotyczących zadłużenia Miasta i niespełnienia relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na zagrożenie osiągnięcia przez Szpital ujemnego wyniku finansowego po dodaniu kosztów amortyzacji na koniec 2014 r. wskazywała Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy w opinii do sprawozdania z wykonania budżetu Miasta za 2013 r.⁹

(dowód: akta kontroli str. 136-191, 923-927)

W związku z powyższym, NIK zwraca uwagę na konieczność stałego monitorowania wywiązywania się ww. podmiotów ze spłaty zaciągniętego zobowiązania.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent poprzez nienależyte sprawowanie nadzoru nad GTBS dopuścił do prowadzenia przez tą spółkę części działalności, która wykraczała poza zadania własne gminy, wymienione w art. 7 uosg, jak również nie mieszczące się w sferze użyteczności publicznej, o której mowa w art. 1 ust. 2 uogk, a także nie spełniające warunków określonych w art. 10 uogk w odniesieniu do działalności realizowanej poza tą sferą. Działalność ta polegała na sprzedaży 44 mieszkań w nowo wybudowanym przez GTBS budynku.

Prezydent wyjaśnił m. in., że Miasto w GTBS jest udziałowcem mniejszościowym, a działania o charakterze deweloperskim - chociaż wykraczają poza ramy działalności podstawowej GTBS - nie pozostają w sprzeczności ani z ustawą o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (art. 27 ust. 2 pkt 5), ani z celem i przedmiotem działalności wynikającym z obowiązującej umowy Spółki. Działalność ta była działalnością dochodową, a dochody z niej uzyskane służą realizacji podstawowego celu Spółki.

⁸ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 217 ze zm.)

⁹ Uchwała Nr/19/S/2014 Składu Orzekającego Nr 5 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 28 kwietnia 2014 r.

NIK nie podziela stanowiska Prezydenta w powyższym zakresie, bowiem Prezydent sprawując nadzór nad spółkami powinien podejmować stosowne działania zmierzające do eliminowania przypadków prowadzenia działalności przez spółki wykraczające poza zakres, o którym mowa w art. 7 uosg i art. 10 uogk.

(dowód: akta kontroli str. 110-112, 286-338, 885-888)

2. Na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu w zakładce „Spółki prawa handlowego” nie zamieszczono informacji o dwóch spółkach, w których Miasto posiadało udziały lub akcje, tj. GTBS i TARR. Stanowiło to naruszenie przepisu art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Prezydent wyjaśnił, że przyjęto zasadę umieszczania na stronie BIP danych o spółkach, w których Miasto posiadało większość akcji lub udziałów.

(dowód: akta kontroli str. 263-264)

Opis stanu
faktycznego

1.3. Analiza sytuacji ekonomiczno-finansowej ośmiu spółek prowadzących działalność w 2008 r., w których Miasto posiadało udziały lub akcje, i 11 spółek (z wyłączeniem TARR) prowadzących działalność w 2013 r., w których Miasto posiadało udziały lub akcje, wykazała m. in.:

- aktywa ogółem spółek na koniec 2008 r. wynosiły łącznie 477 183 tys. zł, a na koniec 2013 r. łącznie 715 491 tys. zł, tj. wzrosły o 49,9% w stosunku do 2008 r. Dla porównania aktywa Miasta na koniec roku 2008 i 2013 wynosiły odpowiednio: 994 052,2 tys. zł i 1 138 708 tys. zł, tj. wzrosły o 14,5%,
- stan zobowiązań i rezerw na zobowiązania na koniec 2008 r. wynosił w spółkach łącznie 349 462 tys. zł, a na koniec 2013 r. łącznie 667 796 tys. zł, tj. zwiększył się o 91,1% w stosunku do 2008 r. Dla porównania zadłużenie Miasta na koniec 2008 i 2013 r. wynosiło odpowiednio: 88 041,4 tys. zł i 214 745,4 tys. zł, tj. wzrosło o 143,9%,
- przychody spółek ogółem na koniec 2008 i 2013 r. wynosiły odpowiednio 157 969 tys. zł i 185 937 tys. zł, tj. wzrosły o 17,7%. Dochody Miasta w tym okresie wynosiły odpowiednio 413 182,0 tys. zł i 471 603,1 tys. zł, tj. wzrosły o 14,1%,
- koszty spółek ogółem na koniec 2008 i 2013 r. wynosiły odpowiednio łącznie 209 105,2 tys. zł i 1 317 298,1 tys. zł, tj. zwiększyły się o 530,0%. Dla porównania wydatki Miasta w tym okresie wzrosły o 11,1%, z 407 988,8 tys. zł w 2008 r. do 453 333,3 tys. zł w 2013 r.,
- zatrudnienie w spółkach na koniec 2008 r. wynosiło łącznie 856,0 etatów, zaś na koniec 2013 r. – 723,6 etatów, tj. zmniejszyło się o 15,5%.

Dwie spółki utworzone w 2013 r. wykazały ujemny wynik finansowy netto: GKM (-) 759,1 tys. zł i Olimpia (-) 2 841,2 tys. zł. Wynik finansowy GIM, utworzonej w 2011 r., w ciągu trzech lat wzrósł z (-) 25 tys. zł do 3 tys. zł w 2013 r.

W spółkach powstałych przed 2011 r. ujemny wynik finansowy netto wykazały:

- Geotermia we wszystkich sześciu analizowanych latach: strata netto zmniejszyła się z (-) 1 143,3 tys. zł na koniec 2008 r. do (-) 724,4 tys. zł na koniec 2013 r.
- MZK w latach 2008-2011 odpowiednio: (-) 100,5 tys. zł, (-) 23,6 tys. zł, (-) 2 174,9 tys. zł i (-) 1 771,3 tys. zł;
- GPK w latach 2008 i 2009 odpowiednio: (-) 5,5 tys. zł i (-) 115,0 tys. zł
- MPGN w 2012 r.: (-) 338,0 tys. zł.

Pozostałe spółki, tj. MWiO, GPP, GTBS oraz OPEC, we wszystkich latach okresu 2008-2013 wykazały dodatni wynik finansowy.

(dowód: akta kontroli str. 192-194, 215-258)

W sprawie ujemnego wyniku finansowego Geotermii w latach 2008-2013 Prezydent Grudziądz wyjaśnił m. in., że dla potrzeb organizowanej spółki zaadoptowano istniejące stare obiekty. Częste awarie, brak dokumentacji technicznej oraz technologia, w której budowano obiekty i instalacje, spowodowały ponoszenie wysokich kosztów eksploatacyjnych. W 2008 r. w wyniku konkursu wyłoniono i powołano nowego prezesa zarządu spółki, w 2009 r. zmieniono przewodniczącego rady nadzorczej, a w latach 2011-2013 członków rady. Przyjęto, że ze względów społecznych oraz planowanej realizacji projektu Nowe Solanki likwidacja Geotermia była niemożliwa. Obecnie wynik operacyjny spółki kształtuje się na poziomie kosztów amortyzacji.

(dowód: akta kontroli str. 259-262)

Ocena cząstkowa

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

2. Gospodarowanie majątkiem samorządu terytorialnego oddanego do dyspozycji spółek.

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2009-2014 (I kwartał) na podstawie stosownych uchwał Rady, Miasto dokonało transferu majątku w łącznej wysokości 65 561 tys. zł¹⁰ do dziewięciu spółek prawa handlowego, w których posiadało udziały lub akcje.

Majątek przeznaczony został na: podwyższanie kapitału – 59 095 tys. zł, użyczenie wozów tramwajowych MZK o łącznej wartości 5 204 tys. zł oraz umorzenie spółkom zaległości wraz z odsetkami na łączną kwotę 1 261 tys. zł. Dla porównania Miasto w tym okresie umorzyło zaległości podatkowe na łączną kwotę ogółem 3 502 tys. zł. Ponadto Miasto odroczyło spółkom płatności w wysokości 1 798 tys. zł. W Urzędzie badano, czy poszczególne wsparcia podlegały przepisom o pomocy publicznej, a wartość pomocy *de minimis* nie przekraczała dopuszczalnych kwot.

(dowód: akta kontroli str. 339-441)

W latach 2009-2014 (I kwartał) Miasto nie udzielało żadnych poręczeń ani gwarancji spółkom prawa handlowego, w których posiadało udziały lub akcje. W tym okresie obowiązywały jednak poręczenia udzielone spółkom w latach wcześniejszych, tj.: MZK – umowa poręczenia z 2006 r. na kredyt w kwocie 1 600 tys. zł wraz z odsetkami na okres 5 lat z jednorocznym okresem karencji (kredyt spłacono w całości w 2011 r.) oraz GTBS – umowa poręczenia z 2001 r. do wysokości 1 100 tys. zł na okres 30 lat. W budżetach Miasta w latach 2009-2013 utworzono plan na ewentualną spłatę poręczonych kredytów.

(dowód: akta kontroli str. 364)

2.2. Pracownicy Urzędu nie przeprowadzali kontroli wykorzystania przez spółki prawa handlowego, w których Miasto posiadało udziały lub akcje, przekazanego majątku Miasta.

Prezydent wyjaśnił, że Miasto prowadzi kontrolę wykorzystania wniesionego do spółek majątku komunalnego wyłącznie w ramach uprawnień dotyczących działalności samej spółki, np. przez radę nadzorczą. Natomiast dotychczasowe doświadczenia Miasta związane z wykorzystaniem wniesionych do spółek aportów wykazują, że aporty te wykorzystywane są w sposób racjonalny, ekonomicznie

¹⁰ W 2009 r. transfery majątku do spółek wyniosły łącznie 12 048 tys. zł, w 2010 r. – 18 114 tys. zł, w 2011 r. – 11 722 tys. zł, w 2012 r. – 17 764 tys. zł, w 2013 r. – 3 917 tys. zł, a w I kwartale 2014 r. – 1 996 tys. zł.

uzasadniony i nie wystąpiły żadne przesłanki skłaniające do konieczności kontroli tych procesów.

(dowód: akta kontroli str. 442-443)

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. Efektywność realizacji zadań, dla których powołano spółki.

Opis stanu
faktycznego

Analizie kontrolnej poddano trzy spółki, utworzone lub przejęte przez Miasto w okresie objętym kontrolą, tj. GIM, GKM oraz Olimpię.

3.1. GIM realizowała nowe przedsięwzięcie podjęte wraz z jej powołaniem w dniu 29 czerwca 2011 r.¹¹. Celem spółki było wspieranie we wszelkich prawnie dopuszczalnych formach działalności Regionalnego Szpitala Specjalistycznego w Grudziądzu w zakresie inwestycji na terenie Szpitala, zapewnienie i organizacja finansowania inwestycji Szpitala, pośredniczenie w finansowaniu inwestycji w obszarze działania Szpitala. Na podstawie sprawozdań zarządu ustalono, że GIM w latach 2011-2013 pozyskiwała środki finansowe do realizacji zadań określonych w umowie spółki.

Prezydent wyjaśnił, że spółka w 2011 r. w wyniku przetargu nieograniczonego wyłoniła podmiot - Siemens Finance Sp. z o. o. w Warszawie, który udzielił Spółce pożyczki w kwocie 150 000 tys. zł z przeznaczeniem na potrzeby inwestycyjne Szpitala. W dniu 13 grudnia 2011 r. zawarto umowę pożyczki, której spłatę rozłożono na 20 lat, a zabezpieczeniem były: hipoteka na nieruchomości GIM, umowa gwarancyjna zawarta pomiędzy GIM, Szpitalem i podmiotem finansującym (jako gwaranta spłaty pożyczki wyznaczono Szpital), zastaw rejestrowy na majątku ruchomym ustanowiony przez Szpital na rzecz GIM. Pożyczkę wypłacano GIM w transzach od grudnia 2011 r. do czerwca 2013 r., które GIM przekazywała Szpitalowi na podstawie umowy pożyczki zawartej 6 lutego 2012 r. Podstawą wypłat poszczególnych transz było przedstawienie faktur za wykonane prace oraz zakup wyposażenia dla Szpitala. W ramach pożyczki sfinansowano budowę budynków: prosektorium, apteki, psychiatrii (I i II etap), pulmonologii, ambulatoryjno-lózkowego z łącznikiem oraz techniczno-warsztatowego, a także infrastrukturę towarzyszącą, tj. drogi wewnętrzne, tunele, sieci elektryczne, trafostację itp.

Zarząd GIM na bieżąco przedkładał Radzie Nadzorczej sprawozdania dotyczące zaangażowania środków pozyskiwanych w ramach pożyczki z Siemens Finance Sp. z o. o. oraz wysokości środków przekazywanych Szpitalowi. Spłata kapitału rozpoczęła się w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 86-88, 125-191, 444-489)

3.2 Realizowane przez GKM przedsięwzięcie było kontynuacją wcześniejszej działalności prowadzonej przez Stowarzyszenie – Grudziądzkie Towarzystwo Żużlowe. Celem spółki było¹² prowadzenie klubu sportowego w rozumieniu przepisów o sporcie, w tym uczestnictwo w rywalizacji sportowej – rozgrywkach

¹¹ Uchwała Nr XII/80/11 RMG.

¹² Uchwała Nr XXX/139/12 RMG z 14 grudnia 2012 r. w sprawie utworzenia spółki prawa handlowego.

(zawodach) żużlowych, promocja Miasta przez popularyzację sportu, organizowanie imprez sportowych oraz uczestnictwo w wychowaniu fizycznym społeczeństwa.

Na podstawie sprawozdania za 2013 r. ustalono, że GKM przejęła od Grudziądzkiego Towarzystwa Żużlowego zawodników oraz miejsca w rozgrywkach żużlowych, zajęła drugie miejsce w I lidze żużlowej oraz uzyskała licencję na start w rozgrywkach żużlowych w 2014 r. GKM za okres od 5 lutego do 31 grudnia 2013 r. wykazała stratę w wysokości 759,1 tys. zł, co spowodowało konieczność podniesienia kapitału zakładowego.

(dowód: akta kontroli str. 89-91, 490-540)

3.3 Olimpia kontynuowała przedsięwzięcie wcześniej realizowane przez Stowarzyszenie – Grudziądzki Klub Sportowy „Olimpia”. Celem spółki było¹³ prowadzenie klubu sportowego w rozumieniu przepisów o sporcie, w tym uczestnictwo w rywalizacji sportowej - rozgrywkach (zawodach) piłki nożnej, promocja Miasta przez popularyzację sportu, organizowanie imprez sportowych oraz uczestnictwo w wychowaniu fizycznym społeczeństwa. Na podstawie sprawozdania za 2013 r. ustalono, że Olimpia przejęła od Stowarzyszenia sekcję piłki nożnej i prowadziła w tej sekcji 15 drużyn. Pierwsza drużyna rozegrała 18 meczów, w tym dziewięć na stadionie w Grudziądzu i zakończyła rundę na 7. miejscu, druga drużyna seniorów rozgrywała mecze w V lidze i uplasowała się na pierwszym miejscu. Ponadto prowadzono grupy młodzieżowe oraz organizowano spotkania z młodzieżą w szkołach podstawowych i gimnazjach. W Raporcie z badania sprawozdania finansowego Olimpii za okres od 5 czerwca do 31 grudnia 2013 r. wskazano m.in., że pomimo dwukrotnego podwyższenia kapitału sytuacja finansowa nie pozwalała na kontynuowanie działalności – powstała strata w wysokości 2 841,2 tys. zł przekracza 1/3 kapitału zakładowego. W planie wydatków inwestycyjnych i majątkowych na 2014 r. ujęto 2 400 tys. zł z przeznaczeniem na objęcie dodatkowych akcji w Olimpii.

(dowód: akta kontroli str. 92-94, 541-580)

W sprawie ujemnego wyniku finansowego i dalszej działalności GKM i Olimpii Prezydent wyjaśnił, że dotychczasowa dziewięćdziesięcioletnia tradycja istnienia sportu żużlowego, jak również piłki nożnej, a co za tym idzie osiągnięte sukcesy sportowe zawodników, wiązały się (do 2013 r.) ze współpracą Miasta z klubami sportowymi w zakresie finansowania wydatków dotyczących sportu dzieci i młodzieży zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Poza ww. działalnością, stowarzyszenia prowadziły również drużyny sportowe uczestniczące w rozgrywkach ligowych. Uzyskiwane przez te drużyny wyniki sportowe na poziomie pierwszoligowym skłaniały ówczesne władze stowarzyszeń do wniosków, iż uzyskanie awansu do ekstraklasy jest bardzo prawdopodobne.

Mając powyższe na uwadze, powołano Olimpię, a także, wyprzedzając wymagania ekstraklasy żużlowej dotyczące organizacji klubów sportowych, powołano GKM. Ww. spółki sportowe utworzone zostały w roku 2013 z minimalnym kapitałem akcyjnym – 100,0 tys. zł i zostały w późniejszym okresie dokapitalizowane: GKM w kwocie 806,0 tys. zł, Olimpia – w kwocie 4 000,0 tys. zł (do 22 lipca 2014 r.). Powołanie tych spółek nie wiązało się z przekazaniem im jakiegokolwiek majątku trwałego czy też obrotowego i nie dysponują one żadnymi istotnymi aktywami. Ponieważ istotą poprawnego funkcjonowania tych spółek są pozyskiwane przez nie przychody, zadaniem najważniejszym postawionym przez akcjonariuszy zarządom

¹³ Uchwała Nr XXX/140/12 RMG z 14 grudnia 2012 r. w sprawie utworzenia spółki prawa handlowego .

tych spółek jest powiększanie uzyskiwanych przez spółki przychodów. Mając na względzie dotychczasowe wyniki ekonomiczne spółek sportowych, Biuro Nadzoru Właścicielskiego opracowało narzędzia analityczne służące do cyklicznego zbierania danych ekonomicznych oraz ich oceny. Wyniki te bieżąco przedstawiane są akcjonariuszom wraz z komentarzem dotyczącym aktualnej sytuacji. Jak wyjaśnił Prezydent Grudziądz, na etapie organizowania przedmiotowych spółek sportowych znana była Miastu Grudziądz ich deficytowa działalność, a także występujący w tych spółkach trwały niedobór środków.

(dowód: akta kontroli str. 582-583)

Ocena cząstkowa

Z uwagi na krótki okres funkcjonowania spółek sportowych oraz fakt, że zadaniem spółki GIM było pozyskanie środków na finansowanie inwestycji Szpitala w Grudziądz, a nie bezpośrednia realizacja zadań związanych ze świadczeniem usług publicznych mieszkańcom Miasta, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny tego zakresu działalności kontrolowanej jednostki.

4. Badanie systemu skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych za pośrednictwem spółek.

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie nie opracowano mechanizmów monitoringu realizacji przez spółki prawa handlowego, w których Miasto posiada udziały lub akcje, zadań publicznych oraz oceny efektywności ich wykonania.

Prezydent wyjaśnił, że nieopracowanie systemu nie jest jednoznaczne z zaniechaniem przez Urząd monitoringu zadań publicznych, który był realizowany przez Biuro Nadzoru Właścicielskiego i wydziały merytoryczne (Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, Zarząd Dróg Miejskich oraz Wydział Transportu). Postanowienia umowne związane z realizacją zadań publicznych były stosowane w bieżącej działalności poszczególnych, związanych z danym zadaniem wydziałów. Spółki nie związane z Miastem umowami na świadczenie usług publicznych nadzorowane były przez Biuro Nadzoru Właścicielskiego oraz rady nadzorcze.

W latach 2009-2013 pracownicy Biura Nadzoru Właścicielskiego w Urzędzie przeprowadzali analizy działalności wszystkich spółek prawa handlowego, w których Miasto posiada udziały lub akcje. Np. za 2013 r. przeprowadzono analizy: prawidłowości struktury finansowej ich majątku, płynności finansowej, rentowności, obrotowości, zadłużenia oraz przepływów pieniężnych. Oceniono również zagrożenie finansowe podmiotów. Zagrożenie niewypłacalności istniało w Geotermii, GKM i Olimpiii; pozostałe spółki oceniono jako przedsiębiorstwa dobre lub średnie o słabej lub dobrej kondycji finansowej, gdzie nie istniało zagrożenie niewypłacalności.

(dowód: akta kontroli str. 585-682)

W Urzędzie analizowano również efektywność realizacji zadań przez ww. spółki. Np. w 2013 r. MPGK wykonała 195 eksmisji z przyznaniem prawa do lokalu socjalnego przy zaplanowanych 115, kwotę odzyskanego zadłużenia zaplanowano w wysokości 405 tys. zł, a odzyskano 597,8 tys. zł. Spółki sportowe, powstałe w 2013 r. zadania planowały na sezon 2014. GKM zaplanowała 18 rozgrywek, z tego do 30 czerwca zrealizowała dziewięć, natomiast Olimpia zaplanowała rozegranie 34 meczy, z tego do 30 czerwca rozegrano 16, ponieważ dwa mecze decyzją PZPN przesunięto. Kontrolowano i analizowano jakość oraz efektywność

wykonywanych zadań publicznych, np. świadczenie usług przewozowych przez MZK czy prowadzenie cmentarza przez MPGN.

(dowód: akta kontroli str. 696-732, 863-876)

W latach 2012-2014 (I kwartał) pracownicy Urzędu przeprowadzili pięć kontroli w spółkach w ramach umów wykonawczych. Trzy z nich przeprowadzano w MZK oraz po jednej w Geotermii i MPGN. Kontrole wykazały drobne nieprawidłowości, np.: w MZK ujawniono brak sformalizowanej instrukcji kontroli i obiegu dokumentów, w Geotermii brak na fakturach dekretacji dotyczących sposobu ujęcia dokumentów w ewidencji księgowej na kontach zespołów 4 i 5, a w MPGN brak regulacji wewnętrznych w formie pisemnej odnoszących się do likwidacji środków trwałych o niskiej wartości oraz sprzętu komputerowego.

(dowód: akta kontroli str. 683, 889-922)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w latach 2009-2011 nie przeprowadzano kontroli w spółkach, pomimo obowiązku wynikającego z § 20 ust. 16 pkt 11 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu. Prezydent Grudziądz wyjaśnił, że: kontrole są przeprowadzane w spółkach, w których Miasto posiada udziały/akcje na podstawie zapisów umownych ujętych w podpisanych umowach wykonawczych. Kontrole dotyczą między innymi umów wykonawczych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, letniego i zimowego utrzymania dróg, gospodarki odpadami komunalnymi, prowadzenia cmentarza komunalnego, prowadzenia punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Powyższe kontrole przeprowadzane są na podstawie planu kontroli zaakceptowanego przez Prezydenta Grudziądz. Podpisanie pierwszej umowy wykonawczej w grudniu 2010 r. uprawniło Biuro Nadzoru Właścicielskiego do przeprowadzania kontroli w spółce, z którą podpisano tę umowę. W związku z powyższym, wszczęcie kontroli w 2012 r. przez Biuro Nadzoru Właścicielskiego było działaniem najbardziej efektywnym i pokazującym funkcjonowanie spółki w stosunku do założeń przyjętych w umowie. Podpisywanie kolejnych umów wykonawczych po roku 2010 dawało uprawnienie dla Biura Nadzoru Właścicielskiego do wszczynania kontroli w kolejnych spółkach. Ponadto zgodnie z kodeksem spółek handlowych kontrole w spółkach przeprowadzane są przez Rady Nadzorcze w każdym roku obrachunkowym wg wcześniej przyjętych planów kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 684-695)

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.

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli¹⁴ wnosi o:

1. Przeanalizowanie możliwości dostosowania przedmiotu działalności spółek do ograniczeń wynikających z ustawy o gospodarce komunalnej.
2. Podawanie na stronie BIP Urzędu pełnego wykazu spółek, w których Miasto posiada udziały lub akcje.

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 Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Bydgoszcz, dnia listopada 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

Kontroler
Adam Kończak

Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.