



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-010-04/2014
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

Kontrolerzy

1. Szymon Hałasiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88990 z dnia 19 maja 2014 r.
2. Andrzej Kieszkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88991 z dnia 19 maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-6)

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta Bydgoszczy, ul. Jezuicka 1; 85-102 Bydgoszcz (dalej: „Urząd”).

Kierownik jednostki kontrolowanej Rafał Bruski – Prezydent Miasta Bydgoszczy od dnia 14 grudnia 2010 r. (dalej: „Prezydent”)¹.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 560)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działania kontrolowanej jednostki w zakresie powierzenia realizacji zadań spółkom, w którym Miasto Bydgoszcz, (dalej: „Miasto”) posiadało udziały lub akcje w latach 2009-2014 (I półrocze) i nadzoru nad realizacją tych zadań.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Działalność spółek, w których Miasto Bydgoszcz³ posiadało większościowy udział w kapitale zakładowym, poza nielicznymi przypadkami, nie wykraczała poza ramy określone w przepisach powszechnie obowiązujących, a przekazane im do dyspozycji środki finansowe, jak i pozostałe składniki majątkowe służyły spółkom do realizacji celów, dla których były powołane. Zadania realizowane przez spółki prawa handlowego, których udziałowcem lub akcjonariuszem stało się Miasto, mieściły się w kontrolowanym okresie w ogólnych kierunkach rozwoju przyjętych w odpowiednich strategiach rozwoju Bydgoszczy. Jako nieprawidłowe uznano dopuszczenie do prowadzenia działalności przez dwie spółki, poza dozwolony zakres określony w art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej⁴. Z uwagi jednak na niewielką skalę stwierdzonych nieprawidłowości nie wpłynęły one na obniżenie pozytywnej oceny ogólnej kontrolowanej działalności.

¹ Prezydentem Miasta Bydgoszczy w okresie od 22 listopada 2002 r. do 14 grudnia 2010 r. był Konstanty Dombrowicz.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej: „Miasto”.

⁴ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236 ze zm.), dalej: „u.g.k.”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Legalność i zasadność powoływania spółek do realizacji wyznaczonych celów.

1.1. Skala zaangażowania Miasta w spółki prawa handlowego.

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 31 grudnia 2008 r. Miasto posiadało akcje lub udziały w 13 spółkach prawa handlowego, których łączna wartość nominalna wynosiła 507 058,6 tys. zł. Stanowiło to 17% wartości aktywów ogółem Miasta. W dziewięciu z nich Miasto posiadało udziały lub akcje w łącznej wartości nominalnej przekraczającej 50% wysokości kapitału zakładowego⁵:

- Administracja Domów Miejskich Sp. z o.o. (dalej: „ADM”) – 16 779 tys. zł (100% kapitału),
- Miejskie Wodociągi i Kanalizacja w Bydgoszczy Sp. z o.o. (dalej: „MWiK”) – 269 925,5 tys. zł (100% kapitału),
- Leśny Park Kultury i Wypoczynku "Myślęcinek" Sp. z o.o. (dalej: „Myślęcinek”) – 12 805,2 tys. zł (100% kapitału),
- Miejskie Zakłady Komunikacyjne Sp. z o.o. (dalej: „MZK”) – 49 132,3 tys. zł (100% kapitału),
- Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura Sp. z o.o. (dalej: „ProNatura”) – 28 991 tys. zł (100% kapitału),
- Bydgoskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. (dalej: „BTBS”) – 22 834 tys. zł (95,9% kapitału),
- Komunalne Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. (dalej: „KPEC”) – 40 800 tys. zł (88,9% kapitału),
- Bydgoski Park Przemysłowo-Technologiczny Sp. z o.o. (dalej: „BPPT”) – 24 932 tys. zł (85,3% kapitału),
- Bydgoski Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. (dalej: „BFPK”) – 3 548 tys. zł (70,3% kapitału).

W pozostałych Spółkach, na koniec 2008 r. Miasto Bydgoszcz posiadało udziały lub akcje o łącznej wartości nominalnej nieprzekraczającej 50% wysokości kapitału: Port Lotniczy Bydgoszcz S.A.⁶ – 36 937,6 tys. zł (23,9% kapitału), Łuczniczka Bydgoszcz S.A.⁷ – 200 tys. zł (28,2% kapitału), Żużlowy Klub Sportowy "Polonia Bydgoszcz" S.A.⁸ – 100 tys. zł (20% kapitału), Remondis Sp. z o.o.⁹ – 74 tys. zł (1,2% kapitału).

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 15-20, 45-59, 453-454)

Według stanu na 31 grudnia 2013 r. Miasto posiadało akcje lub udziały w 16 spółkach, których łączna wartość nominalna wyniosła 644 075,3 tys. zł. Stanowiło to 16,4% wartości aktywów ogółem Miasta. W 13 z nich Miasto posiadało udziały lub akcje w łącznej wartości nominalnej przekraczającej 50% wysokości kapitału:

- ADM – 44 404,5 tys. zł (100 % kapitału),
- MWiK – 325.240,5 tys. zł (100% kapitału),
- Myślęcinek – 29 554,2 tys. zł (100% kapitału),
- MZK – 50 266,3 tys. zł (100% kapitału),
- Tramwaj Fordon Sp. z o.o. (dalej: „Tramwaj Fordon”) – 10 796 tys. zł (100% kapitału),

⁵ Dalej: „kapitał”.

⁶ Dalej: „Port Lotniczy”.

⁷ Dalej: „Łuczniczka”.

⁸ Dalej: „Polonia Bydgoszcz”.

⁹ Dalej: „Remondis”.

- Bydgoska Agencja Rozwoju Regionalnego Sp. z o.o. (dalej: „BARR”) – 300 tys. zł (100% kapitału),
- ProNatura – 29 299,5 tys. zł (100% kapitału),
- Polonia Bydgoszcz – 521,1 tys. zł (98,9% kapitału),
- BTBS – 29 322 tys. zł (96,9% kapitału),
- BPPT – 65 124 tys. zł (94,3% kapitału),
- Łuczniczka – 646,2 tys. zł (92,6% kapitału),
- KPEC – 40 800 tys. zł (88,9% kapitału),
- BFPK – 975,7 tys. zł (58,7% kapitału).

Na koniec 2013 r. Miasto posiadało udziały lub akcje o łącznej wartości nominalnej nieprzekraczającej 50% wysokości kapitału w dwóch spółkach: WKS Zawisza Bydgoszcz S.A.¹⁰ – 15 tys. zł (2,8% kapitału), Port Lotniczy – 16 635,2 tys. zł (22,6% kapitału), natomiast w spółce Kino-Centrum Fordon Sp. z o.o.¹¹ łączna wartość nominalna udziałów Miasta wynosiła 175 tys. zł i stanowiła 50% wysokości kapitału zakładowego Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 15-20, 45-59, 453-454)

Według stanu na koniec 2013 r., w porównaniu do stanu na koniec 2008 r., łączna wartość nominalna udziałów i akcji Miasta w spółkach ogółem wzrosła o 27%. W porównaniu do 2008 r. nie zmieniła się łączna wartość nominalna udziałów w jednej spółce (KPEC), w przypadku dziewięciu spółek łączna wartość nominalna udziałów wzrosła łącznie o 148 679,3 tys. zł, natomiast w przypadku trzech spółek (BFPK, Port Lotniczy, Remondis) wartość udziałów spadła łącznie o 22 948,7 tys. zł¹².

(dowód: akta kontroli str. 45-59, 336-337, 453-454)

W Urzędzie sporządzano coroczne informacje o stanie mienia komunalnego, które zawierały dane w zakresie wymaganym przepisami art. 267 ust. 1 pkt 3 ppkt b ustawy o finansach publicznych¹³. W Urzędzie sporządzano i przekazywano Ministrowi Skarbu Państwa informacje dotyczące przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego, o których mowa w art. 69 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji¹⁴. Zamieszczone na stronie BIP Urzędu Miasta dane dotyczące stanu mienia komunalnego, tj. wartości akcji/udziałów Miasta w spółkach prawa handlowego były aktualne i zgodne ze stanem faktycznym (na dzień 12 sierpnia 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 89, 533-537)

Kierunki działań realizowanych przez spółki ujęte były m.in. w uchwalonych przez Radę Miasta Bydgoszczy dokumentach pod nazwą: „Strategia Rozwoju Bydgoszczy do 2015 roku”¹⁵ oraz „Strategia Rozwoju Bydgoszczy do 2030 r.”¹⁶.

Zastępca Dyrektora Wydziału Rozwoju i Wdrażania Polityki Terytorialnej Urzędu, Pani Henryka Ławska wyjaśniła, że dokumenty strategiczne (m.in. Strategie Rozwoju Bydgoszczy do 2015 r. i do 2030 r.) ujmują główne kierunki rozwoju

¹⁰ Dalej: „Zawisza Bydgoszcz”.

¹¹ Dalej: „Kino Fordon”.

¹² Spadek wartości udziałów Miasta w BFPK (o 2.572,3 tys. zł) wynikał z weryfikacji wartości udziałów Miasta celem ich realnego przedstawienia w sprawozdaniu finansowym. Dokonano odpisów aktualizujących wartość udziałów w związku ze spadkiem wartości kapitału własnego. Spadek wartości udziałów w Porcie Lotniczym (o 20.302,4 tys. zł) wynikał z dwukrotnego obniżenia wartości akcji spółki ze 100 zł do 45 zł. Zmiany wartości nominalnej akcji wynikały z uchwalonego przez Walne Zgromadzenie sposobu pokrycia skumulowanej straty spółki. Sprzedano udziały Miasta w Remondis o wartości 74 tys. zł.

¹³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. (Dz.U.2013, poz. 216 ze zm.).

¹⁵ Uchwała nr XXXVI/795/04 z dnia 10 listopada 2004 r.

¹⁶ Uchwała nr XLVIII/1045/13 z dnia 27 listopada 2013 r.

Miasta, w tym również zagadnienia związane z funkcjonowaniem usług publicznych. W Strategii Rozwoju Bydgoszczy do 2015 r., w celu strategicznym III (Tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi nowoczesnej gospodarki) ujęto m.in. działanie związane z restrukturyzacją usług publicznych, w tym monitorowanie działalności jednostek organizacyjnych miasta oraz spółek z udziałem miasta i podejmowanie działań restrukturyzacyjnych celem racjonalnego wykorzystania majątku i optymalnego zaspokajania potrzeb mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 475-478)

Analizą objęto przedmiot działalności określony w sprawozdaniach z działalności za 2013 r. 12 spółek prawa handlowego¹⁷, w których Miasto w kontrolowanym okresie posiadało akcje/udziały o łącznej wartości nominalnej przekraczającej 50% wartości kapitału w każdej z nich¹⁸. Analiza wykazała, że Miasto prowadziło w formie tych spółek przede wszystkim gospodarkę komunalną, tj. realizowało, w myśl art. 1 ust. 2 u.g.k., zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem było bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zadania użyteczności publicznej realizowane przez ww. spółki dotyczyły m.in. zaopatrywania mieszkańców w wodę i energię ciepłą, świadczenia usług lokalnego transportu zbiorowego, gospodarki odpadami komunalnymi, zarządzania i eksploatacji budynków stanowiących mienie Miasta Bydgoszczy, budowy domów mieszkalnych i ich eksploatacji na zasadach najmu, utrzymania terenów zielonych.

Dla ośmiu spółek, zakres ich działalności dotyczył zadań o charakterze użyteczności publicznej, natomiast w przypadku pozostałych czterech (BPPT, BFPK, Polonia Bydgoszcz, Łuczniczka) zakres działalności nie mieścił się w sferze użyteczności publicznej, ale był zgodny z art. 10 ust. 3 u.g.k. Działalność BFPK polegała na wspieraniu rozwoju lokalnego poprzez udzielanie poręczeń kredytowych małym i średnim przedsiębiorstwom, natomiast BPPT prowadził działalność w zakresie pobudzania przedsiębiorczości i kreowania nowych miejsc pracy poprzez tworzenie korzystnych warunków inwestowania dla firm. Działalność Polonii Bydgoszcz i Łuczniczki polegała na prowadzeniu klubów sportowych działających w formie spółek kapitałowych.

(dowód: akta kontroli str. 254-261, 339-346, 386-452)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Miasto dopuściło do prowadzenia przez niżej wymienione spółki działalności wykraczającej poza ramy ustawy o gospodarce komunalnej. Miasto poprzez strukturę własnościową zaangażowane było w działalność, która naruszała ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, ustalone dla samorządów gminnych w art. 10 u.g.k. I tak, w kontrolowanym okresie poza sferą użyteczności publicznej:

- a) ADM zarządzała prywatnymi wspólnotami mieszkaniowymi, osiągając przychód z tej działalności w łącznej kwocie 2.382,9 tys. zł,
- b) KPEC udzielił pożyczek klubom sportowym na łączną kwotę 610 tys. zł.

Prezydent Bydgoszczy, Pan Rafał Bruski wyjaśnił, że prawne ramy działalności spółek komunalnych określone są w przepisach Kodeksu spółek handlowych, ustawy o gospodarce komunalnej, a także innych ustaw właściwych dla charakteru ich działalności. Podał, że w Białej Księdze Unii Europejskiej na temat użyteczności

¹⁷ Analiza nie objęła BARR, ponieważ spółka rozpoczęła działalność w 2014 r.

¹⁸ Tj. ADM, BFPK, KPEC, MWiK, Myślęcinek, MZK, BPPT, BTBS, ProNatura, Polonia Bydgoszcz, Łuczniczka, Tramwaj Fordon.

publicznej zauważono, że termin usług publicznych nie jest precyzyjnie określony – czasem odnosi się go do faktu, że dana usługa świadczona jest na rzecz ogółu społeczeństwa, czasami podkreśla się, że danej usłudze przypisano określoną rolę w interesie publicznym, a czasami odnosi się do rodzaju własności i statusu podmiotu świadczącego daną usługę.

Odnosząc się do udzielonych przez KPEC pożyczek Prezydent wskazał, iż nie była to stała forma działalności spółki, a jedynie doraźna pomoc znajdującym się w trudnej sytuacji stowarzyszeniom sportowym. Udzielanie pożyczek nie wpłynęło na wykonywanie podstawowych zadań KPEC, a pomoc rozwiązała doraźne kłopoty stowarzyszeń, mając także duży wpływ na budowanie pozytywnego wizerunku spółki wśród społeczności lokalnej. Wypełniła zatem kryteria katalogu cech użyteczności publicznej zawartych w Białej Księdze UE.

Odnosząc się do prowadzenia przez ADM działalności w zakresie zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi Prezydent wyjaśnił, że: *„ma ona charakter zmienny, dynamiczny i wynika z przemian na rynku nieruchomości zwłaszcza ma związek z trwającym ciągle procesem wykupu mieszkań i zmianą struktury własności nieruchomości. Proces ten powoduje, że mimo struktury własności nieruchomości ADM pozostaje zarządcą tych wspólnot, których członkowie wyrazili taką wolę. Pragnę przy tym podkreślić, że prowadzenie zarządu wspólnot mieszkaniowych mieści się w zapisach statutowych spółki, pozwalając jednocześnie racjonalnie w pełni wykorzystać potencjał swych zasobów kadrowych, a pozyskane w ten sposób środki przeznaczone są na zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Jednocześnie informuję, że ADM prowadzi przymusowy zarząd i administrowanie nieruchomościami prywatnymi, przejętymi w zarząd na mocy decyzji administracyjnych wydanych na podstawie ustawy z dnia 10.04.1974 roku Prawo lokalowe. Mając na uwadze powyższe stwierdzam, że spółki z udziałem Miasta działają na podstawie Kodeksu spółek handlowych, ustawie o gospodarce komunalnej oraz innych ustaw właściwych dla charakteru ich działalności. Pragnę podkreślić, że właśnie koincydencja przepisów oraz konteksty prawne, ekonomiczne i rynkowe tworzą w sumie otoczenie i warunki prawidłowej działalności spółek. Nadrzędną cechą ich funkcjonowania jest pełne, racjonalne, zgodne z wymogami rzeczywistości wykorzystanie potencjału materialnego i intelektualnego spółek w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty samorządowej Bydgoszczy. Stąd też nie widzę powodów by oczekiwać od Zarządów i Członków Rad Nadzorczych spółek informacji innych, niż wynika to z Zarządzenia Nr 632/2013 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2013 roku w sprawie określenia zasad sprawowania nadzoru nad spółkami prawa handlowego, w których Miast posiada udziały lub akcje.*

(dowód: akta kontroli str. 376-380, 558-559, 569-593)

Odnosząc się do argumentacji Prezydenta wskazać należy, że spółki: ADM i KPEC jako powołane przez jednostkę samorządu terytorialnego mogą wykonywać jedynie zadania przewidziane przepisami powszechnie obowiązującymi. Gmina nie ma bowiem pełnej swobody w zakładaniu spółek prawa handlowego czy przystępowania do nich. Działalność polegająca na zarządzaniu nieruchomościami wykonywanymi na zlecenie, jak i udzielanie pożyczek nie mieściło się w sferze użyteczności publicznej, o której mowa w przepisach u.g.k. oraz ustawy o samorządzie gminnym¹⁹, a także w katalogu zadań własnych gminy wymienionych w art. 7 ust. 1 u.s.g.

¹⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), dalej: „u.s.g.”.

Opis stanu faktycznego

1.2. Przesłanki tworzenia lub przystępowania przez Miasto do spółek prawa handlowego w latach 2009-2014.

W latach 2009-2014 (I półrocze) Miasto utworzyło dwie spółki prawa handlowego, wnosząc 100% udział do ich kapitałów zakładowych, tj. Tramwaj Fordon i BARR oraz przystąpiło do dwóch spółek prawa handlowego, tj. Zawisza Bydgoszcz (w momencie przystąpienia do spółki 96,8% akcji w kapitale spółki, na koniec 2013 r. 2,82% udziałów) i Kino Fordon (50% udziałów w kapitale spółki).

Wojewoda Kujawsko-Pomorski podał, że w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego analizowano prawidłowość utworzenia wyżej wymienionych spółek pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami, w tym z ustawą o gospodarce komunalnej.

W odniesieniu do utworzonych w latach 2009-2013 przez Miasto spółek Wojewoda Kujawsko-Pomorski podał, że:

- Tramwaj Fordon – działalność spółki odnosiła się do sfery użyteczności publicznej, jaką jest lokalny transport zbiorowy i w tym przypadku, jak wynika z analizy uzasadnienia do uchwały w sprawie utworzenia spółki, zastosowanie miał art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej,
- Kino Fordon – zastosowanie miała przesłanka wynikająca z art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej stanowiąca, że powinna być to spółka ważna dla rozwoju gminy,
- Zawisza Bydgoszcz, BARR – zastosowanie miała przesłanka wynikająca z art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej mówiąca o promocyjnym dla miasta charakterze spółek.

Dyrektor Wydziału Rozwoju i Wdrażania Polityki Regionalnej Urzędu wyjaśniła, że tworzenie przez Miasto spółek i powierzanie im statutowych zadań nie wynikało z konkretnych zapisów ujętych w strategiach rozwoju miasta, było natomiast środkiem służącym realizacji działań i osiągnięciu celów zapisanych w tych dokumentach.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 336-337, 476-478)

Kierunki działań realizowanych przez analizowane spółki ujęte były w uchwalonych przez Radę Miasta Bydgoszczy Strategiach Rozwoju Bydgoszczy do 2015 r. i do 2030 r. W odniesieniu do powyższych spółek obejmowały one odpowiednio następujące cele strategiczne:

a) Tramwaj Fordon:

- rozwój transportu zbiorowego poprzez rozbudowę układu tramwajowego do dzielnicy Fordon,
- tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi nowoczesnej gospodarki, między innymi poprzez wspieranie aktywności gospodarczej podmiotów,

b) BARR:

- tworzenie warunków dla wszechstronnego rozwoju mieszkańców Bydgoszczy oraz ich identyfikacji z miastem, między innymi poprzez wspieranie sportu wyczynowego o wysokim stopniu zaawansowania,
- rozwój potencjału kulturalnego Bydgoszczy, między innymi poprzez budowę centrum kulturalno-rozrywkowego w Fordonie.

(dowód: akta kontroli str. 453-472, 476-478)

Oceny efektywności i opłacalności projektów, które miały być realizowane przez powyższe spółki, w formie pisemnych opracowań, dokonano w odniesieniu do

Tramwaju Fordon. W sporządzonym opracowaniu²⁰ wskazano, że ze względu na uwarunkowania związane m.in. z finansowaniem przedsięwzięcia, rekomenduje się prowadzenie projektu poprzez jednoosobową spółkę, której właścicielem będzie Miasto. Celem spółki miało być przeprowadzenie projektu (inwestycji) oraz eksploatacja nowej linii i taboru.

Sporządzony na zlecenie Miasta projekt finansowo-organizacyjny był przedmiotem obrad Rady Miasta przed podjęciem uchwały w sprawie powołania spółki.

(dowód: akta kontroli str. 479-495)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Przed utworzeniem spółek: BARR, Zawisza Bydgoszcz i Kino Fordon w Urzędzie nie dokonano analizy opłacalności realizowania planowanych zadań za pośrednictwem spółek, z której wynikałoby, że ta forma realizacji zadań jest najkorzystniejsza i ekonomicznie uzasadniona.

Według wyjaśnień Prezydenta powołanie spółek:

- Kino Fordon spowodowane było zgłaszaną przez lokalną społeczność potrzebą ułatwienia dostępu do wykonania czynności urzędowych oraz do utworzenia placówki kulturalnej. W tym celu Rada Miasta Bydgoszczy uchwałą²¹ z dnia 28 kwietnia 2009 r. wyraziła zgodę na utworzenie spółki celowej, mającej zrealizować przedsięwzięcie budowy budynku o charakterze usługowym wraz z kompleksem kinowym oraz budynku filii Urzędu Miasta na nieruchomości gruntowej Miasta. Oba cele miały być sfinansowane przez prywatnego inwestora, a Miasto Bydgoszcz wniosłoby do spółki nieruchomość po zakończeniu inwestycji, w zamian za przekazaną powierzchnię biurową,
- BARR wynikało z potrzeby powierzenia spółce zadań z zakresu promocji gospodarczej Miasta w celu wyspecjalizowania i profesjonalizacji usług świadczonych przez sektor publiczny na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, mimo że wstępne szacunki nie wykazywały oszczędności w stosunku do kosztów ponoszonych na tej działalności przez Miasto. Według wyjaśnień po uruchomieniu konkursów w ramach programów unijnych z perspektywy finansowej 2014-2020 spółka ma możliwość pozyskania środków na realizację części zadań,
- Zawiszy Bydgoszcz wynikało z uznania, że sport profesjonalny jest jednym z najistotniejszych elementów promocji Miasta, a zadania w zakresie kultury fizycznej Miasto realizuje jako zadania własne, ujęte w Strategii Rozwoju Bydgoszczy do 2015 r. uchwałą²² Rady Miasta z dnia 24 czerwca 2009 r.

Zgodnie z art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych dokonywanie wydatków powinno odbywać się z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. W związku z powyższym, w ocenie NIK, zasadnym jest, aby przed powierzeniem wykonywania poszczególnych zadań powołanym w tym celu spółkom kapitałowym, Miasto sporządzało stosowne analizy i oceny, które wskazywałyby, że ich realizacja za pośrednictwem spółek jest najbardziej efektywna i opłacalna.

Opis stanu faktycznego

W przypadku BARR²³ spółka została utworzona w celu przejęcia kompetencji komórki organizacyjnej Urzędu, gdyż przejęła działalność dotychczas wykonywaną w Urzędzie przez Zespół Obsługi Inwestora i Przedsiębiorczości w zakresie pozyskiwania nowych i rozwoju istniejących inwestycji realizowanych na terenie

²⁰ Opracowanie z sierpnia 2008 r. pn. „Finansowo-organizacyjna koncepcja realizacji inwestycji Bydgoski Tramwaj do Fordonu”.

²¹ Uchwała Rady Miasta Bydgoszczy nr XLIX/723/09.

²² Uchwała Rady Miasta Bydgoszczy nr XLVII/683/09.

²³ Na podstawie uchwały Rady Miasta Bydgoszczy Nr XLIII/942/13 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie utworzenia Spółki Bydgoska Agencja Rozwoju Regionalnego Spółka z o.o. z siedzibą w Bydgoszczy.

Bydgoszczy. W spółce zatrudniono osoby, które dotychczas pracowały w Zespole – siedem osób. Odnotowane przez spółkę w okresie I półrocza 2014 r. koszty działalności były niższe od ponoszonych na tej działalności w tym samym okresie 2013 r. przez Zespół Obsługi Inwestora i Przedsiębiorczości.

(dowód: akta kontroli str. 479-495)

1.3. Sytuacja ekonomiczno-finansowa spółek prawa handlowego, w których Miasto posiadało udziały lub akcje w latach 2009-2014.

Analiza sytuacji ekonomiczno-finansowej 12 spółek²⁴, w których Miasto w kontrolowanym okresie posiadało większościowy udział²⁵ wykazała, że niżej wymienione pozycje bilansowe wzrosły w latach 2008-2013 (stan na 31 grudnia) i wyniosły odpowiednio:

- aktywa spółek ogółem: 1 164 368,4 tys. zł i 1 879 089,3 tys. zł. Wzrost aktywów trwałych poddanych analizie spółek wynikał przede wszystkim ze wzrostu tej wartości w MWiK, która odnotowała wzrost wartości aktywów w tym okresie łącznie o 528 968,3 tys. zł.
- przychody spółek ogółem: 581 767,3 tys. zł i 731 677,1 tys. zł,
- koszty spółek ogółem: 539 966,6 tys. zł i 696 754,5 tys. zł,
- zobowiązania i rezerwy na zobowiązania: 819 791,6 tys. zł i 1 375 427,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 45-59, 336-337, 338, 562)

Suma zadłużenia poddanych analizie 12 spółek wyniosła 442 907,3 tys. zł na koniec 2008 r. i 733 338,3 tys. zł na koniec 2013 r.²⁶. Stanowiło to odpowiednio 86,3% i 73,1% długu Miasta Bydgoszczy²⁷ według sprawozdań Rb-Z z tych okresów. Wpływ na te wartości miał przede wszystkim poziom zadłużenia MWiK, który stanowił odpowiednio 58,8% i 55% zadłużenia poddanych analizie spółek²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 63, 300-322, 384-385, 563-564)

Na koniec 2008 r. siedem spośród 11²⁹ spółek prawa handlowego, w których Miasto posiadało większościowy udział, odnotowało dodatni wynik finansowy (ADM, BFKP, KPEC, MWiK, BPPT, BTBS, ProNatura) w łącznej wysokości 21 446,0 tys. zł, a cztery spółki odnotowały ujemny wynik finansowy (Myślęcinek, MZK, Polonia Bydgoszcz, Łuczniczka) w łącznej wysokości 2 751,2 tys. zł. Na koniec 2013 r. sześć spółek (KPEC, MWiK, MZK, BPPT, BTBS, Łuczniczka) odnotowało dodatni wynik finansowy w łącznej wysokości 21 771,7 tys. zł, a sześć spółek (ADM, BFKP, Myślęcinek, ProNatura, Polonia Bydgoszcz, Tramwaj Fordon) odnotowało ujemny wynik finansowy w łącznej wysokości 27 496,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 45-59, 336-337, 338, 562)

Dwie spółki, tj. Myślęcinek i Polonia Bydgoszcz we wszystkich latach objętych kontrolą odnotowywały ujemny wynik finansowy. Straty Myślęcinka w kontrolowanym okresie wyniosły łącznie 10 865,9 tys. zł. Przedmiotem działalności tej spółki było zarządzanie ogrodami: botanicznym i zoologicznym oraz rekreacyjnymi obszarami zielonymi należącymi do Miasta. Ze sprawozdań z działalności spółki wynikało, że występowały problemy z rentownością i zachowaniem płynności finansowej, a także z regulowaniem wierzytelności wobec

²⁴ Analiza nie objęła BARR, ponieważ spółka rozpoczęła działalność w 2014 r.

²⁵ Tj. ADM, BFKP, KPEC, MWiK, Myślęcinek, MZK, BPPT, BTBS, ProNatura, Tramwaj Fordon, Polonia Bydgoszcz, Łuczniczka.

²⁶ Na koniec 2009 r. – 615 402,2 tys. zł, na koniec 2010 r. – 871 601,5 tys. zł, na koniec 2011 r. – 839 722,5 tys. zł, na koniec 2012 r. – 785 425,9 tys. zł.

²⁷ W 2009 r. – 105,3%, w 2010 r. – 122,2%, w 2011 r. – 107,1%, w 2012 r. – 86%.

²⁸ W 2009 r. – 74%, w 2010 r. – 95%, w 2011 r. – 78%, w 2012 r. – 62%.

²⁹ Nie uwzględniono Tramwaju Fordon, który utworzono w 2009 r.

kontrahentów. Kapitały spółki ulegały obniżeniu z powodu konieczności pokrywania strat.

Koordinator Zespołu ds. Nadzoru Właścicielskiego, Pan Wiktor Jakubowski wyjaśnił, że Miasto jako jedyny udziałowiec w Spółce sprawuje bieżący nadzór nad jej działalnością i prowadzi stosowne analizy poprzez swoich przedstawicieli w Radzie Nadzorczej oraz kwartalne raporty Zarządu Spółki i Rady Nadzorczej dotyczące bieżącej sytuacji spółki mające na celu jej restrukturyzowanie i poprawę jej wyniku ekonomicznego.

Spółka podjęła działania mające na celu poprawę wyników finansowych poprzez m.in. likwidację nieefektywnych ogniw działalności, restrukturyzację zatrudnienia (od 2010 do 2013 r. zatrudnienie zmniejszyło się o 14,75 etatu), zwiększanie źródeł przychodów (pozyskiwanie nowych inwestorów, uzyskanie nowych stawek czynszu, zwiększenie atrakcyjności oferty). Podjęto działania w celu pozbycia się ze struktury Spółki Bydgoskiego Centrum Targowo-Wystawienniczego (jednego z elementów generujących stratę) – w związku z czym majątek Centrum od 1 marca 2014 r. przeszedł we władanie Miasta.

Polonia Bydgoszcz w kontrolowanym okresie wykazała straty w łącznej wysokości 14 423,5 tys. zł. Przedmiotem działalności spółki jest prowadzenie profesjonalnej drużyny żużlowej. W 2014 r. zamiast spodziewanych zysków z organizacji imprez międzynarodowych spółka poniosła stratę, a w prognozie na koniec 2014 r. również założono stratę. W informacji nt. sytuacji spółek sporządzonej przez Zespół ds. Nadzoru Właścicielskiego, stan finansowy spółki określano jako zły.

Koordinator Zespołu ds. Nadzoru Właścicielskiego wyjaśnił, że udział miasta w spółce był efektywną formą promocji, jak również odpowiedzią na oczekiwania społeczne. Miasto poprzez swoich przedstawicieli w Radach Nadzorczych, jak i podejmowanie uchwał podczas Zgromadzeń Akcjonariuszy zobowiązywało Zarządy do opracowywania i wdrażania programów naprawczych mających na celu poprawę wyniku finansowego. Działania Zarządów nie przynosiły rezultatów głównie z powodu odwrotu sponsorów od wspierania sportu, jak i systematycznie malejącego zainteresowania kibiców. Mając powyższe na uwadze Miasto podjęło działania w kierunku prywatyzacji spółek sportowych, przy czym próby sprzedaży Polonii Bydgoszcz nie powiodły się.

(dowód: akta kontroli str. 51, 195, 317, 318, 323-327, 567-568)

Największą jednostkową stratę odnotowała ADM w 2013 r. w wysokości 23 067,4 tys. zł, podczas gdy w pozostałych latach objętych kontrolą odnotowała zysk z działalności w łącznej wysokości 2 902,4 tys. zł. Przyczyną straty była zmiana z końcem 2013 r. formy rozliczeń spółki z Miastem i nie była ona powiązana ze sprawnością funkcjonowania spółki. ADM na koniec 2013 r. przejął dotychczasowe należności Miasta z tytułu czynszów, w związku z czym spółka musiała utworzyć odpis aktualizacyjny w wysokości 29 806 tys. zł, co negatywnie wpłynęło na wynik finansowy za 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 47, 225-226, 314, 315)

Zatrudnienie w 12 analizowanych spółkach w badanym okresie spadło z 2 870 etatów do 2 768 etatów, tj. o 101 etatów. W czterech spółkach³⁰ zatrudnienie zmniejszyło się łącznie o 193 etaty (największy spadek nastąpił w MZK – 123 etaty), w siedmiu spółkach³¹ zwiększyło się – łącznie o 92 etaty (największy wzrost nastąpił

³⁰ ADM, KPEC, Myślęcinek, MZK.

³¹ MWiK, BPPT, ProNatura, Łuczniczka, Polonia Bydgoszcz, Tramwaj Fordon.

w ProNatura³²– 66 etatów). W jednej spółce (BFPK) stan zatrudnienia nie zmienił się.

(dowód: akta kontroli str. 45-59, 336-337, 338, 562)

Ocena cząstkowa

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

2. Gospodarowanie majątkiem samorządu terytorialnego oddanym do dyspozycji spółek prawa handlowego.

Opis stanu faktycznego

Transfery majątku Miasta do spółek³³ stanowiły kwotę ogółem 345 512,1 tys. zł³⁴, z tego: 136 530,4 tys. zł stanowiły poręczenia (zobowiązania warunkowe z tytułu poręczeń wobec spółek komunalnych Miasta), 130 305,8 tys. zł wkłady pieniężne, 52 969,9 tys. zł aporty, 22 369,2 tys. zł umowy dotyczące promocji przez kluby sportowe, 683,5 tys. zł dotacje, 1 530,1 tys. zł podatki (rozłożenie na raty zaległości podatkowych, odroczenie terminu zapłaty podatku od nieruchomości, umorzenie zaległości podatkowej, na zasadach określonych w Ordynacji podatkowej³⁵) oraz 1 123,2 tys. zł pozostałe (porozumienie, umowy, zakup akcji). Powyższe transfery wynikały z uchwał Rady Miasta Bydgoszczy i Zgromadzenia Wspólników oraz decyzji Prezydenta.

(dowód: akta kontroli str.24-44, 64-66, 328-335)

Trzy największe wkłady pieniężne wniesione przez Miasto w okresie objętym kontrolą do spółek MWiK i Myślęcinek wyniosły łącznie 50 575,9 tys. zł. Przekazane one zostały na budowę i utrzymanie kanalizacji deszczowej w mieście (MWiK) oraz na realizację inwestycji zagospodarowania terenu pod obsługę imprez targowych (Myślęcinek).

(dowód: akta kontroli str. 25, 28, 329-330, 360-361)

Badanie trzech decyzji Prezydenta w sprawie umorzenia³⁶ (decyzja na kwotę 177,6 tys. zł) i rozłożenia na raty podatku od nieruchomości (dwie decyzje na łączną kwotę 561 tys. zł) wykazało, że zawierały one uzasadnienie prawne i faktyczne, a także dokonano analiz pod kątem udzielanej pomocy publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 30-32, 332, 350-359)

Największe wniesione do spółek prawa handlowego wkłady niepieniężne, jak wynikało z uzasadnień do uchwał Rady Miasta Bydgoszczy, stanowiły m.in. środki trwałe (nieruchomości) – przeznaczone na aktywizację obszaru BPPT oraz nieruchomości dla ADM z przeznaczeniem na budowę mieszkań komunalnych (na kwotę 7 670 tys. zł).

Prezydent wyjaśnił, że dokonywano weryfikacji decyzji w sprawie przekazywanych do spółek aportów pod kątem pomocy publicznej, w ten sposób, że zwrócono się do spółek, aby wnioski o podwyższenie kapitału zakładowego zawierały oświadczenia

³² W spółce tej (realizującej zadania własne gminy w zakresie gospodarki odpadami, utrzymania porządku i ochrony środowiska) od lipca 2013 r., w związku z wprowadzaniem nowego systemu gospodarowania odpadami, zwiększył się zakres działalności, a tym samym zatrudnienia.

³³ Dokonane na podstawie uchwał Rady Miasta Bydgoszcz podjętych w latach 2009-2013.

³⁴ Suma transferów w poszczególnych latach (2009-2013) wyniosła odpowiednio: 93 578,4 tys. zł, 42 768,3 tys. zł, 71 980,7 tys. zł, 65 740,1 tys. zł, 71 444,6 tys. zł, co w odniesieniu do sumy aktywów Miasta ogółem wynosiło odpowiednio: 2,9%; 1,3%; 2,0%; 1,7%; 1,8%.

³⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.).

³⁶ W badanym okresie wydano łącznie 7 decyzji w sprawie umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty podatku w stosunku do spółek komunalnych na łączną kwotę 1 530,1 tys. zł.

Zarządów Spółek dotyczące charakteru wnioskowanej pomocy pod kątem spełnienia lub niespełnienia warunków udzielania pomocy publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 25, 34-35, 331-332, 348, 503-508)

Miasto udzieliło poręczeń następującym spółkom: BTBS, ProNatura, Polonia Bydgoszcz, Zawisza Bydgoszcz. Wysokość zobowiązań warunkowych z tytułu poręczeń udzielonych spółkom komunalnym wyniosła w poszczególnych latach objętych kontrolą odpowiednio: 24 160,7 tys. zł, 23 542 tys. zł, 28 281,6 tys. zł, 27 886,4 tys. zł, 31 847,3 tys. zł. W latach 2009-2013 Miasto nie posiadało wymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń.

(dowód: akta kontroli str. 64-66)

Prezydent Bydgoszczy wyjaśnił, że Miasto nie stosowało indywidualnej kontroli w spółkach, ponieważ stały nadzór nad ich działalnością sprawowany jest przez Rady Nadzorcze spółek. Zgodnie z zarządzeniem w sprawie określenia zasad sprawowania nadzoru nad spółkami prawa handlowego, w których Miasto posiada udziały lub akcje, Zarządy i Rady Nadzorcze mają obowiązek przedstawiania kwartalnych sprawozdań z działalności spółek.

(dowód: akta kontroli str. 73-88, 348)

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

Kontrolą objęto realizowane przez Miasto przedsięwzięcia, które były przedmiotem działalności Spółek: Tramwaj Fordon, Kino Fordon, BARR.

1. Spółka Tramwaj Fordon została utworzona na podstawie uchwały³⁷ Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 18 lutego 2009 r. W uchwale jako cel działania spółki podano zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej oraz zapewnienie zrównoważonego rozwoju w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Przyjęta przez Radę Miasta informacja na temat realizacji zadania inwestycyjnego budowy linii tramwajowej zawierała m.in. koncepcję finansowo-organizacyjną realizacji inwestycji i zakładała, aby realizator projektu był odrębnym od miasta podmiotem - spółką celową z ograniczoną odpowiedzialnością ze 100% wkładem Miasta Bydgoszcz.

W związku z realizacją inwestycji sporządzono m.in. Analizę Wielokryterialną zintegrowanego węzła transportowego, Studium Wykonalności, a także Wieloletni Plan Finansowania Inwestycji do 2037 r. Analiza wielokryterialna wskazywała na efektywność ekonomiczną projektu i możliwość ubiegania się o wsparcie finansowe Unii Europejskiej. Zakładano likwidację pięciu i skrócenie dwóch linii autobusowych obsługujących dzielnicę Bydgoszczy Fordon, w związku z czym miało nastąpić zmniejszenie liczby wozokilometrów autobusowych i zwiększenie liczby wozokilometrów tramwajowych.

(dowód: akta kontroli str. 158-176, 195-220, 363-375, 482-495, 509-512)

Zadaniem spółki była organizacja i realizacja przedsięwzięcia obejmującego budowę linii tramwajowej do dzielnicy Fordon oraz jej eksploatacja. Miasto zobowiązało się

³⁷ Uchwała nr XLII/601/09.

do wsparcia spółki, które polegać będzie na zabezpieczeniu świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w komunikacji tramwajowej.

Spółka wykonywała czynności związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji budowy linii tramwajowej, z czego najważniejsze dotyczyły: zawarcia umowy o dofinansowanie projektu z Instytucją Wdrażającą, tj. Centrum Unijnych Projektów Transportowych, zawarcia umowy na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu, uzyskania decyzji na realizację inwestycji drogowej, procedur przetargowych mających wyłonić głównego wykonawcę robót.

Źródłami finansowania wydatków były środki własne Spółki w kwocie 16 366 tys. zł, środki pochodzące z dofinansowania budżetu środków europejskich w kwocie 209 768,6 tys. zł oraz środki pochodzące z emisji obligacji przychodowych i zwykłych w kwocie 222 300 tys. zł. Do czasu zrealizowania inwestycji Spółka nie będzie prowadziła sprzedaży w zakresie przedmiotu działalności i w związku z tym nie będzie osiągała przychodów z działalności operacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 158-176, 195-220, 363-375, 482-495)

W studium wykonalności projektu podano wskaźniki produktu dla projektu: długość wybudowanej sieci transportu szynowego – długość wybudowanej dwutorowej linii tramwajowej – 9,473 km, liczba zakupionego taboru komunikacji miejskiej – 12 szt. Przyjęto następujące wskaźniki rezultatu: liczba osób korzystających z komunikacji miejskiej – 4.562.798 osoba/rok, dodatkowa liczba pasażerów obsługiwanych przez usprawniony transport miejski – 2,6 mln pasażerów.

(dowód: akta kontroli str.363-375)

Prezydent wyjaśnił, że w związku z tym, iż inwestycja budowy linii tramwajowej jest obecnie w trakcie realizacji, jedynym miernikiem jakości usług publicznych na chwilę obecną może być dotrzymanie terminu zakończenia inwestycji (grudzień 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 349, 363-364)

Według aktualnego harmonogramu rzeczowo-finansowego termin zakończenia inwestycji wyznaczono na 31 grudnia 2015 r. Do końca lipca 2014 r. realizacja robót budowlanych przebiegała zgodnie z terminami określonymi w Studium wykonalności projektu, według którego prace miały być wykonywane od zawarcia umowy z wykonawcą, tj. od 22 października 2013 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. Na koniec lipca 2014 r. zaawansowanie prac w ujęciu procentowym w odniesieniu do poniższych branż wynosiło:

- torowa tramwajowa: pętla tramwajowa nr 1 (ul. Fordońska – Wyścigowa) – 80%, tory szlakowe – 60%, trakcja tramwajowa – 20%,
- drogowa: skrzyżowania – 65%,
- mostowa - estakada nad Węzłem Wschodnim: podpory – 70%, przęsła – 20%,
- kolejowa - przebudowa stacji kolejowej Bydgoszcz Wschód: roboty torowe, przebudowa peronów, przebudowa trakcji kolejowej, przebudowa sieci i urządzeń energetyki kolejowej – 25%,
- budowa i przebudowa uzbrojenia terenu: oświetlenie dróg i skrzyżowań drogowych – 20%, przebudowa sieci wod.-kan., gaz i CO – 75%, przebudowa sieci energetycznej i teletechnicznej – 35%,
- gospodarka istniejącym drzewostanem: wycinka kolidującego zadrzewienia – 100%.

Inżynier Kontraktu w okresie od rozpoczęcia robót do 25 lipca 2014 r. zatwierdził wykonanie prac o łącznej wartości 37 056,9 tys. zł (15,7% wartości ogółu robót), a przebieg prac był zgodny z harmonogramem rzeczowo-finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 177-220, 513-529)

2. Spółka Kino Fordon została powołana na podstawie uchwały³⁸ z dnia 28 kwietnia 2009 r. W momencie tworzenia spółki Miasto objęło udziały o łącznej wartości nominalnej 25 tys. zł, co stanowiło 50% wysokości kapitału zakładowego spółki. Następnie w związku z podwyższeniem kapitału zakładowego spółki, udział Miasta w kapitale został zwiększony do kwoty 175 tys. zł (50% kapitału zakładowego). W uchwale w sprawie utworzenia spółki podano, że będzie ona prowadzić działalność ważną dla rozwoju Miasta Bydgoszczy w szczególności w zakresie kultury, rekreacji, kultury fizycznej, organizacji targów i wystaw, projekcji i rozpowszechniania filmów. W tym celu Miasto utworzyło Spółkę, której przedmiotem działalności miało być przedsięwzięcie polegające na zaprojektowaniu, sfinansowaniu i wybudowaniu centrum kulturalno-rozrywkowego z funkcjami usługowo-handlowo-biuroowymi.

W dniu 26 maja 2011 r. przyjęto harmonogram prac dotyczący przedsięwzięcia i podjęto działania związane z wykonaniem dokumentacji projektowej. W związku z opracowywaniem nowego planu zagospodarowania przestrzennego nastąpiło wstrzymanie prac nad dokumentacją projektową. W dniu 30 kwietnia 2013 r. jeden z udziałowców spółki poinformował Miasto, że w związku z powstaniem innego kina, zlokalizowanego niedaleko planowanej inwestycji, wystąpił brak możliwości pozyskania najemcy, który stałby się operatorem wielosalowego kina. W dniu 12 lipca 2013 r. Miasto poinformowało drugiego udziałowca spółki o konieczności wycofania się Miasta z zamierzonego przedsięwzięcia. W dniu 25 września 2013 r. Rada Miasta³⁹ wyraziła zgodę na rozwiązanie i likwidację Spółki. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników spółki w dniu 11 grudnia 2013 r. podjęło decyzję o rozwiązaniu spółki z dniem 31 grudnia 2013 r.

Prezydent wyjaśnił, że Miasto jako udziałowiec ww. spółki objęło łącznie 175 udziałów o łącznej wartości nominalnej 175 tys. zł. Członkowie Rady Nadzorczej Spółki za cały czas trwania spółki nie otrzymywali za swą pracę wynagrodzenia. Zgromadzenie Wspólników wyznaczając likwidatora spółki przyznało mu wynagrodzenie w wysokości 10 tys. zł brutto za cały okres likwidacji.

(dowód: akta kontroli str. 144-176, 228-253, 348)

3. W dniu 26 czerwca 2013 r. Rada Miasta Bydgoszczy podjęła uchwałę⁴⁰ o utworzeniu spółki BARR, w której Miasto posiadało 100% udział o łącznej wartości nominalnej 300 tys. zł. Spółka powołana została do promocji gospodarczej Miasta, poprzez pozyskiwanie nowych i bieżącą obsługę obecnych inwestorów, stymulowanie rozwoju gospodarczego, innowacyjności, przedsiębiorczości, kształcenia zasobów ludzkich, wspierania zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej, tworzenia nowych miejsc pracy. W dniu 6 grudnia 2013 r. spółka została zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym. Sporządzono plan rzeczowo-finansowy spółki na 2014 r., w którym określono m.in. cel strategiczny spółki jako pozyskanie nowych i rozwój istniejących inwestycji realizowany na terenie Bydgoszczy poprzez podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Miasta dla podmiotów gospodarczych. Wyżej wymieniony cel strategiczny realizowany miał być m.in. przez: zapewnienie właściwej promocji marketingowej Miasta poprzez

³⁸ Uchwała Rady Miasta Bydgoszczy nr XLVII/683/09.

³⁹ Uchwała Rady Miasta Bydgoszczy nr XLVI/979/13.

⁴⁰ Uchwała Rady Miasta Bydgoszczy nr XLIII/942/13.

prezentację oferty inwestycyjnej w mediach, produkcję materiałów promocyjnych, organizację warsztatów, konferencji i spotkań biznesowych, prezentację oferty inwestycyjnej Bydgoszczy, pozyskanie i obsługę inwestorów. Rok 2014 był pierwszym rokiem działalności Spółki.

Prezydent wyjaśnił, że w stosunku do spółek Kino Fordon i BARR Miasto nie określiło mierników jakości usług publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 100-143, 349, 497, 499-501)

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. System badania skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych za pośrednictwem spółek

Opis stanu
faktycznego

Zasady sprawowania nadzoru nad spółkami prawa handlowego, w których Miasto Bydgoszcz posiadało udziały lub akcje, zostały uregulowane w zarządzeniu nr 632/2013 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2013 r. Zgodnie z ww. zarządzeniem prowadzenie spraw spółek należy do kompetencji Zespołu ds. Polityki Właścicielskiej i Mieszkaniowej w Urzędzie, do którego obowiązków należało m.in. prowadzenie spraw dotyczących spółek, nadzór nad procesami restrukturyzacji, przekształceń, dokonywanie oceny funkcjonowania spółek, a także monitorowanie działalności spółek, w tym: ustalanie planów finansowych i planów inwestycyjnych spółek, zatwierdzanie sprawozdań z działalności i sprawozdań finansowych spółek, podejmowanie decyzji w sprawach podwyższenia kapitału spółek w drodze dokapitalizowania oraz wnoszenia aportów rzeczowych, podejmowanie uchwał w sprawach istotnych dla funkcjonowania spółek zgodnie z aktami założycielskimi (m.in. wyrażenie zgody na zaciąganie zobowiązań, przystępowanie do spółek, wyrażanie zgody na sprzedaż nieruchomości).

(dowód: akta kontroli str. 73-88, 473, 530-531)

Prezydent Miasta Bydgoszczy, Pan Rafał Bruski wyjaśnił, że:

- realizowany przez Miasto stały nadzór monitoringu zadań publicznych realizowany jest przez merytoryczne komórki i jednostki Urzędu Miasta stosownie do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu⁴¹. Ocena efektywności realizacji powierzonych zadań prowadzona jest na podstawie szczegółowych zapisów odpowiednich dokumentów i odnosi się zarówno do parametrów ilościowych, jak i jakościowych danego zadania. Prowadzona jest również bieżąca weryfikacja dokumentów źródłowych związana z realizacją powierzonych zadań,
- monitorowanie zadań publicznych realizowanych przez Spółki odbywało się również poprzez coroczne, przyjmowane przez Zgromadzenia Wspólników plany rzeczowo-finansowe Spółek. Osiągane efekty w stosunku do przyjmowanych założeń nadzorowane były na bieżąco poprzez działania kontrolne Rad Nadzorczych. Działalność spółek podlegała również cyklicznemu audytowi przez biegłego rewidenta i przedstawiana w formie sprawozdania

⁴¹ Zarządzenie nr 59/2011 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 24 stycznia 2011 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Bydgoszczy.

finansowego oraz z działalności Spółki, które było podstawą oceny przyjętych w planach założeń i zatwierdzania przez Zgromadzenia Wspólników,

- monitorowanie zadań publicznych odbywało się również poprzez przedkładanie, przez Prezydenta lub przez spółki sprawozdań, informacji, projektów uchwał komisjom Rady Miasta lub Radzie Miasta. Informacje te dotyczyły m.in. sprawozdań z realizacji zadań wynikających z wcześniejszych uchwał Rady Miasta, a także corocznego przedstawiania analiz kondycji finansowej spółek komunalnych i spółek z udziałem własnym Miasta. Wyżej wymienione czynności wyrażały kontrolną funkcję Miasta i zawierały jednocześnie ocenę realizacji podstawowych zadań wykonywanych przez Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 73-88, 264-265, 348-349)

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.

IV. 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 Kontroli⁴², wnosi o przeanalizowanie możliwości dostosowania zakresu działalności prowadzonej przez Miasto za pośrednictwem spółek prawa handlowego do ograniczeń wynikających z ustawy o gospodarce komunalnej.

⁴² 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 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 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.

Bydgoszcz, dnia listopada 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler
Szymon Hałasiewicz
gł. specjalista k.p.

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
Podpis

Kontroler
Andrzej Kieszkowski
gł. specjalista k.p.

.....
Podpis