



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-010-06/2014  
P/14/019

(tekst jednolity)

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



## 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. Adam Kończak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91175 z 30 czerwca 2014 r.
2. Andrzej Kieszkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91209 z 3 września 2014 r.
3. Andrzej Grzymysławski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91183 z 8 lipca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 2-7)

*Jednostka kontrolowana* Urząd Miasta w Toruniu, 87-100 Toruń, Wały W. Sikorskiego 8 (dalej: „Urząd”).

*Kierownik jednostki kontrolowanej* Michał Zaleski – Prezydent Torunia.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> działania kontrolowanej jednostki w zakresie powierzenia realizacji zadań spółkom, w których Miasto Toruń (dalej: „Miasto”) posiadało udziały lub akcje w latach 2009-2014 (I półrocze) i nadzoru nad realizacją tych zadań.

*Uzasadnienie oceny ogólnej*

Przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne pozwalały na dokonywanie analiz działalności powołanych lub przejętych przez Miasto Toruń spółek prawa handlowego<sup>2</sup> oraz oceny ich sytuacji ekonomicznej. Cele i zadania spółek, określone przez Miasto, były spójne z ich umowami.

Szczegółowe badanie działalności trzech wybranych spółek utworzonych lub nabytych w 2013 r., w których Miasto posiadało 100% udział w kapitale wykazało, że zakres ich działalności mieścił się w zakresie zadań własnych Miasta i w sferze użyteczności publicznej. Nie budził zastrzeżeń prowadzony w Urzędzie monitoring wykonywania zadań przez spółki.

Jako nieprawidłowe oceniono działania Miasta dopuszczające utrzymywanie przez URBITOR sp. z o.o. działalności przewozowej, prowadzenie hotelu przez Toruńską Infrastrukturę Sportową sp. z o.o. oraz budowę przez Toruńskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. mieszkań, lokali i miejsc postojowych za środki przyszłych właścicieli. Działalność spółek w powyższym zakresie nie była związana z zadaniami własnymi gminy, wymienionymi w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>3</sup> (dalej: „uosg”), nie mieściła się w sferze

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Dalej: „spółki”.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

użyteczności publicznej, o której mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>4</sup> (dalej: „uogk”) i nie spełniała warunków określonych w art. 10 uogk w odniesieniu do działalności realizowanej poza tą sferą.

Skala stwierdzonych nieprawidłowości nie miała jednak wpływu na ogólną ocenę kontrolowanej działalności.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Sprawami związanymi z realizowaniem nadzoru właścicielskiego w zakresie ekonomiczno-prawnym wobec spółek prawa handlowego, w których Miasto posiadało akcje lub udziały, zajmowało się Biuro Ekonomiki i Nadzoru Właścicielskiego Urzędu (dalej: „BEiNW”).

(dowód: akta kontroli str. 825-847)

1.1. Miasto na dzień 31 grudnia 2008 r. posiadało udziały lub akcje o łącznej wartości nominalnej 365 671,9 tys. zł w 13 spółkach, co stanowiło 9% aktywów Miasta ogółem. Łączna wartości nominalna akcji lub udziałów Miasta w poszczególnych spółkach kształtowała się następująco:

- Toruńskie Wodociągi spółka z o. o. (dalej: „TW”) – 317 956,5 tys. zł (100% kapitału zakładowego<sup>5</sup>),
- Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania spółka z o. o. (dalej: „MPO”) – 8 469,5 tys. zł (100% kapitału),
- Toruńskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego spółka z o. o. (dalej: „TTBS”) – 19 363,5 tys. zł (100% kapitału),
- Targi Toruńskie spółka z o. o. (dalej: „TT”) – 3 805,7 tys. zł (100% kapitału),
- Biogaz Inwestor spółka z o. o. (dalej: „BIOGAZ”) – 4 333,5 tys. zł (85,0% kapitału),
- Toruński Fundusz Poręczeń Kredytowych spółka z o. o. (dalej: „TFPK”) – 2 510,0 tys. zł (59,9% kapitału),
- Toruńska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. (dalej: „TARR”) – 5 986,0 tys. zł (35,7% kapitału),
- Rolno-Spożywczy Rynek Hurtowy spółka z o. o. (dalej: „RSRH”) – 1,5 tys. zł (33,3% kapitału),
- Park Wodny Toruń spółka z o. o. (dalej: „PARK WODNY”) – 100,0 tys. zł (25,0% kapitału),
- Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „USKOM” spółka z o. o. (dalej: „USKOM”) – 11,6 tys. zł (20,0% kapitału),
- EDF Toruń S.A. (dalej: „EDF”) – 2 849,0 tys. zł (5,1 % kapitału),
- Toruńskie Zakłady Urządzeń Okrętowych „TOWIMOR” S. A. (dalej: „TOWIMOR”) – 175,9 tys. zł (2,4% kapitału),
- Port Lotniczy S.A. (dalej: „PL”) – 109,2 tys. zł (0,06% kapitału).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. Miasto miało w 17 spółkach udziały lub akcje o łącznej wartości 495 557,7 tys. zł, co stanowiło 8,9% aktywów Miasta ogółem. Łączna wartość nominalna akcji lub udziałów Miasta w poszczególnych spółkach kształtowała się następująco:

<sup>4</sup> Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236.

<sup>5</sup> Dalej: „kapitał”.

- TW – 390 986,5 tys. zł (100% kapitału),
- MPO – 8 469,5 tys. zł (100% kapitału),
- TTBS – 30 891,5 tys. zł (100% kapitału),
- TT – 9 657,6 tys. zł (100% kapitału),
- Miejski Zakład Komunikacji w Toruniu Sp. z o. o. (dalej: „MZK”) – 31 535 tys. zł (100% kapitału),
- URBITOR spółka z o. o. (dalej: „URBITOR”) – 2 200,0 tys. zł (100% kapitału),
- Toruńska Infrastruktura Sportowa spółka z o. o. (dalej: „TIS”) – 3 660,0 tys. zł (100% kapitału),
- Centrum Kulturalno-Kongresowe „Jordanki” spółka z o. o. (dalej: „JORDANKI”) – 1 775,0 tys. zł (100% kapitału),
- BI – 4 333,5 tys. zł (90,6% kapitału),
- Klub Sportowy Toruń Hokejowa S.A. (dalej: „KST”) – 200,0 tys. zł (75,5% kapitału),
- Toruński Klub Piłkarski „ELANA” S. A. (dalej: „ELANA”) – 450,0 tys. zł (69,1% kapitału),
- TFPK – 2 510,0 tys. zł (59,9% kapitału),
- RSRH – 1,5 tys. zł (33,3% kapitału),
- TARR – 5 986,0 tys. zł (28,8% kapitału),
- USKOM – 11,6 tys. zł (20,0% kapitału),
- EDF – 2 849,0 tys. zł (4,6% kapitału),
- PL – 40,9 tys. zł (0,06% kapitału).

Porównanie łącznej wartości nominalnej akcji i udziałów Miasta we wszystkich spółkach, w których Miasto posiadało udziały lub akcje na koniec 2008 i 2013 r. wykazało wzrost tej wartości o 35,5%. Nie zmieniła się łączna wartość nominalna akcji i udziałów w siedmiu spółkach, tj. MPO, TFPK, BI, TARR, USKOM, EDF i RSRH, w trzech wzrosła (TW, TTBS, TT), a w jednej (PL) wartość ta zmalała. Akcje TOWIMOR Miasto sprzedało w 2011 r., a Park Wodny został zlikwidowany w 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 848-851)

Miasto nie posiadało strategii właścicielskiej wobec swoich spółek, w tym polityki powierzania im zadań. W Strategii Miasta Torunia do roku 2020 wymieniono m.in. TFPK i TARR jako głównych partnerów do realizacji rozwoju lokalnych instytucji otoczenia biznesu. Do poprawy stanu środowiska naturalnego na terenie Miasta wyznaczono m.in. TW, MPO, BIOGAZ i EDF, TBS natomiast był wymieniony wśród organizacji do realizacji rozwoju budownictwa mieszkaniowego. W Programie wspierania przedsiębiorczości w Toruniu na lata 2014-2020 podano TFPK, TARR i JORDANKI jako spółki wspierające przedsiębiorczość. W Strategii rozwiązywania problemów społecznych dla Miasta na lata 2014-2020 wskazano MZK jako spółkę mającą zapewnić osobom starszym i niepełnosprawnym dostęp do powszechnego korzystania ze środków komunikacji miejskiej oraz rozwijanie innych alternatywnych form transportu.

(dowód: akta kontroli str. 1141-1145)

Analizą objęto przedmiot działalności wszystkich spółek (12), w których Miasto na koniec 2013 r. posiadało akcje lub udziały o łącznej wartości nominalnej przekraczającej 50% kapitału. Analiza działalności za okres 2013 r. wykazała, że trzy spółki oprócz działalności podstawowej wykonywały inne zadania, niezwiązane z zadaniami własnymi gminy i niemieszczące się w sferze użyteczności publicznej, tj. GTBS budowała i sprzedawała mieszkania, lokale użytkowe i miejsca postojowe,

URBITOR prowadziła działalność transportową, a TIS – hotel na terenie obiektu hali widowiskowo-sportowej. Działania te opisano w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 592-659, 1146-1157, 1044-1069)

**1.2.** W latach 2009-2014 Miasto utworzyło spółki: TIS i JORDANKI jako ważne dla rozwoju gminy, KST i ELANĘ jako kluby sportowe oraz MZK, która powstała z przekształcenia samorządowego zakładu budżetowego. URBITOR przejęto od Skarbu Państwa w wyniku zawartej umowy nieodpłatnego przeniesienia własności udziałów firmy TRANSBUD Sp. z o. o.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski poinformowała, że w odniesieniu do uchwał Rady Miejskiej Torunia odpowiednio z 4 listopada 2010 r. i 21 lutego 2013 r. w sprawie utworzenia TIS i JORDANEK miała zastosowanie przesłanka wynikająca z art. 10 ust. 3 uogk, mówiąca o tym, że będą to spółki ważne dla rozwoju gminy. Tym samym brak było podstaw do zakwestionowania wskazanych uchwał w świetle art. 10 uogk.

(dowód: akta kontroli str. 251-259, 860-861, 912-913, 940-942, 1116)

**1.2.1.** Miasto nie posiadało strategii restrukturyzacji usług publicznych. Nie posiadało również innych strategii o podobnym charakterze.

**1.2.2.** W Urzędzie, przed utworzeniem spółek:

- a) TIS - przeprowadzono analizę finansową inwestycji,
- b) JORDANKI - analizowano rentowność i wykonalność inwestycji oraz jej koszty i korzyści,
- c) URBITOR - przeprowadzono analizę ekonomiczną spółki (opisano w pkt. 3 niniejszego wystąpienia).

Przed utworzeniem MZK na zlecenie Miasta w 2008 r. wykonano opracowanie pn. *Audyt ekonomiczno-techniczny MZK w Toruniu za lata 2005-2007 oraz rekomendacje dotyczące modelu i form organizacyjnych funkcjonowania komunikacji w Toruniu*. W opracowaniu zaproponowano m.in. zmianę formy organizacyjno-prawnej poprzez przekształcenie zakładu budżetowego w jednoosobową spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. W 2011 r. pracownicy BEiNW przeprowadzili analizę możliwości przekształcenia MZK – zakładu budżetowego w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Analizowano m.in. mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia tego przedsięwzięcia. Ostatecznie uznano, że przekształcenie zakładu w spółkę przyniesie Miastu korzyści.

(dowód: akta kontroli str. 1158-1182)

Przed powołaniem KST i ELANY nie dokonano oceny opłacalności lub efektywności projektu i nie dokonywano analiz kosztów oraz korzyści.

Dyrektor BEiNW, Pani Ewa Kossakowski wyjaśniła, że na decyzje o utworzeniu spółek sportowych wpłynęły oczekiwania społeczne związane z kontynuowaniem tradycji istnienia drużyn sportowych (85-lecie hokeja na lodzie w Toruniu i ponad 40-letnia działalność TKP Elana), zmieniające się przepisy dotyczące klubów sportowych, tj. konieczność przekształcania klubów w spółki akcyjne, co daje możliwość uczestniczenia w najwyższych klasach rozgrywkowych, a także wyczerpanie możliwości rozwojowych i zaangażowanie we współfinansowanie nowych akcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 1183-1186)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Zgodnie z art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych<sup>6</sup> dokonywanie wydatków powinno odbywać się z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. W związku z powyższym, w ocenie NIK, zasadnym byłoby, aby przed powierzeniem wykonywania poszczególnych zadań powołanym w tym celom spółkom kapitałowym Miasto sporządzało stosowne analizy i oceny, które wskazywałyby, że ich realizacja za pośrednictwem spółek jest najbardziej efektywna i opłacalna.

Opis stanu  
faktycznego

**1.2.3.** Przed powołaniem TIS i JORDANEK (opisanych w pkt. 3 wystąpienia) Urząd przygotował dokumentację projektową oraz wyłonił wykonawców dla inwestycji, które miały być realizowane przez spółki. W przypadku JORDANEK Urząd był również beneficjentem dofinansowania inwestycji środkami UE. MZK przejęła do wykonania części dwóch projektów dofinansowywanych przez UE pn. *Integracja systemu transportu miejskiego wraz z zakupem taboru tramwajowego niskopodłogowego w Toruniu w ramach BIT-CITY* oraz *Rozwój sieci komunikacji tramwajowej w Toruniu w latach 2007-2013*, dotychczas w całości planowanych do realizacji przez Miasto. Założono, że wymienione projekty będą realizowane wspólnie przez Miasto i MZK. Z analizy przygotowanej dla Prezydenta Torunia wynikało, że zysk ze sprzedaży w pierwszym roku działalności w MZK był o 55,1% wyższy od zysku ze sprzedaży w ostatnim roku działalności zlikwidowanego zakładu budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 1187-1189)

W dwóch pozostałych spółkach sportowych przedsięwzięcia będące przedmiotem ich działalności nie były realizowane przez Urząd przed powołaniem spółek.

Dyrektor BEiNW wyjaśniła, że Urząd wspierał kluby sportowe działające w formie stowarzyszeń na zasadach wynikających z obowiązujących przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 1183-1186)

**1.3.** Na koniec 2008 r. Miasto posiadało większościowy udział w sześciu, a na koniec 2013 r. – w 12 spółkach. Analiza sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek w latach 2008-2013 wykazała m. in., że:

- suma aktywów ogółem na koniec 2008 r. wynosiła 661 708 tys. zł, a na koniec 2013 r. – 1 061 337 tys. zł, tj. wzrosła o 60,4%. Dla porównania: aktywa Miasta w 2008 r. wynosiły 4 034 566,5 tys. zł, a w 2013 r. – 5 547 357,2 tys. zł, tj. wzrosły o 37,5%,
- wartość zobowiązań i rezerw na zobowiązania na koniec 2008 r. wynosiła łącznie 263 507 tys. zł, zaś na koniec 2013 r. – 507 144 tys. zł (wzrost o 92,5%). Dla porównania: zadłużenie Miasta na koniec 2008 r. wynosiło 348 206,5 tys. zł, a na koniec 2013 r. – 897 277,9 tys. zł, tj. wzrosło o 157,7%,
- przychody ogółem na koniec 2008 r. wynosiły łącznie 132 647 tys. zł, a na koniec 2013 r. łącznie 237 504 tys. zł (wzrosły o 79,1%). Dla porównania dochody Miasta w 2008 r. wynosiły 713 861,5 tys. zł, a w 2013 r. – 1 040 169,4 tys. zł (wzrost o 45,7%),
- koszty ogółem w 2008 r. wynosiły łącznie 124 670 tys. zł i na koniec 2013 r. wzrosły do 223 119 tys. zł, tj. o 79,0%. Wydatki Miasta w latach 2008 i 2013 wynosiły odpowiednio: 760 444,0 tys. zł i 1 119 812,3 tys. zł (wzrosły o 47,3%),
- zatrudnienie na koniec 2008 r. wynosiło 764 etaty, a na koniec 2013 r. – 1.412 etatów, tj. zwiększyło się o 84,8%.

Powodem wzrostu wskaźników w powyższych parametrach w odniesieniu do spółek w latach 2008-2013 był wzrost ich liczby z sześciu do 12.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

Ujemny wynik finansowy netto wykazały:

- URBITOR w 2009 r. 52 tys. zł, TW w 2010 r. 251 tys. zł oraz JORDANKI w 2013 r. 4 tys. zł,
- TIS w 2011 r. 49 tys. zł i 2013 r. 6 tys. zł,
- KST oraz Elana w latach 2010-2012, przy czym strata KST utrzymywała się na podobnym poziomie (średnio w tym okresie ok. 440 tys. zł), zaś strata Elany wzrosła z 417 tys. zł do 731 tys. zł.

Pozostałe spółki, tj. MPO, TTBS, TT, TFPK, BI oraz MZK, wykazały w latach 2008-2013 dodatni wynik finansowy netto.

(dowód: akta kontroli str. 852-858, 1190-1194)

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. Wykonywały one bowiem częściowo działalność niezwiązaną z zadaniami własnymi gminy, wymienionymi w art. 7 uosg oraz niemieszczącymi się w sferze użyteczności publicznej, o której mowa w art. 1 ust. 2 uogk, a także niespełniającą warunków określonych w art. 10 uogk w odniesieniu do działalności realizowanej poza tą sferą. Dotyczyło to:

- URBITOR-u w zakresie działalności przewozowej. Podejmowane dotychczas czynności nie zmierzały do całkowitego zaprzestania prowadzenia tej działalności, mimo że od 2013 r. nie wiązały już spółki umowy na prowadzenie przewozów, obowiązujące w czasie nieodpłatnego nabycia przez Miasto udziałów w spółce od Skarbu Państwa. Mimo że działalność transportowa była w latach 2010-2014 zmniejszana, to jednak stanowiła znaczną część przychodów spółki, co szerzej opisano w pkt 3.1 wystąpienia pokontrolnego. Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, stopniowe zmniejszanie tej działalności przez spółkę powodowane było m.in. zamiarem uniknięcia grupowego zwalniania pracowników,
- TIS w zakresie prowadzenia hotelu na terenie obiektu hali widowiskowo-sportowej, mimo że w sporządzonym biznesplanie założono jego wynajem podmiotowi zewnętrznemu, co szerzej opisano w pkt 3.2 wystąpienia pokontrolnego. Łączna kwota uzyskanych przychodów z działalności hotelarskiej w okresie jej prowadzenia wyniosła 194,5 tys. zł i stanowiła 9,6% przychodów spółki. Zastępca Prezydenta Miasta, Pan Zbigniew Fiderewicz wyjaśnił, że prowadzenie przez spółkę hotelu jest usługą wspomagającą jej działalność sportowo-widowiskową, podnoszącą atrakcyjność i konkurencyjność usługi udostępniania hali. Rezygnacja z wydzierżawienia hotelu wynikała z chęci zwiększenia przychodów spółki, co przyczyni się do zmniejszenia wielkości rekompensaty przekazywanej spółce przez Miasto, a ustalenie wielkości czynszu dzierżawnego dla ewentualnego pomiotu zewnętrznego może być dokonane po rozliczeniu spółki z efektów prowadzonej działalności,
- TTBS w zakresie budowy mieszkań, lokali i miejsc postojowych za środki przyszłych właścicieli. W 2013 r. spółka wybudowała ze środków przyszłych właścicieli siedem mieszkań i dwa lokale użytkowe o wartości 1 328,1 tys. zł, co stanowiło 9% ogólnych przychodów spółki w podanym roku. Przychód ze sprzedaży dwóch miejsc postojowych wynosił 34,3 tys. zł (0,2% przychodów). Przewodniczący Rady Nadzorczej TTBS wyjaśnił, że powyższe było spowodowane ponoszeniem przez spółkę kosztów utrzymania posiadanej działki budowlanej, na którą nie znaleziono nabywcy. W związku z tym podjęto decyzję o budowie na niej budynku. Natomiast Zastępca Prezydenta Miasta



w wyjaśnieniu podał, że według art. 27 ust. 2 pkt. 5 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego<sup>7</sup> TTBS mogła budować budynki mieszkalne i towarzyszącą im infrastrukturę z przeznaczeniem na sprzedaż, a wymieniona ustawa ma charakter przepisu szczególnego w stosunku do ogólnych uregulowań uogk i tym samym nie było podstaw do podejmowania działań zmierzających do zaprzestania wskazanej działalności. Najwyższa Izba Kontroli nie zgadza się z powyższym stanowiskiem, ponieważ działalność deweloperska nie mieści się w sferze użyteczności publicznej i nie stanowi zadań własnych gminy.

(dowód: akta kontroli str. 227-229, 244-247, 251-253, 260-263, 386, 782-785, 804, 806-809, 1034-1069, 1146-1149)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Porównanie zapisów w Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>8</sup> oznaczeń Polskiej Klasyfikacji Działalności<sup>9</sup> wszystkich spółek, w których Miasto posiadało udziały lub akcje z faktycznym zakresem działania tych spółek w 2013 r. wykazało, że dziewięć z nich (oprócz TTBS, TFPK i KST) w KRS podawało z PKD m. in. takie przedmioty działalności, których faktycznie nie wykonywały np. Biogaz – w KRS podano 34 pozycje z PKD (w tym 45.40.Z sprzedaż hurtowa i detaliczna motocykli, ich naprawa i konserwacja oraz sprzedaż hurtowa i detaliczna części i akcesoriów do nich), a faktycznie realizowano tylko 14 pozycji związanych z eksploatacją biogazu z miejskiego wysypiska śmieci.

(dowód: akta kontroli str. 1195-1202)

Zdaniem NIK zapisy w KRS powinny odzwierciedlać rzeczywisty zakres działalności prowadzonej przez spółki.

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 komunalnych

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2009-2014 (I półrocze) na podstawie uchwał Rady Miasto dokonało w różnych formach transferu majątku w łącznej kwocie 108 063,0 tys. zł do siedmiu spółek. Przekazywany majątek przeznaczony został m. in. na podwyższanie kapitału w łącznej kwocie 103 818,9 tys. zł. Z TW zawarto dziewięć umów użyczenia gruntów, których wartość wynosiła 723,9 tys. zł, spółce również odroczone termin zapłaty zaległości w podatku od nieruchomości w kwocie 601,9 tys. zł i 146,9 tys. zł odsetek za zwłokę. W przypadku MPO odroczone termin zapłaty zaległości w podatku od nieruchomości i umorzono odsetki z tego tytułu w wysokości 204,7 tys. zł. Dla porównania Miasto w tym okresie umorzyło zaległości podatkowe ogółem na łączną kwotę 3 140,0 tys. zł oraz odroczyło terminy płatności i rozłożyło na raty płatności w łącznej kwocie 6 995,3 tys. zł.

Powyższe ulgi w spłacie podatków i odsetek od zobowiązań podatkowych udzielane były w ramach dozwolonego progu pomocy *de minimis*. Wartość aktywów netto spółek przy wielkościach wnoszonych aportów obejmująca wszystkie nowe udziały w podwyższanych kapitałach nie wypełniała przesłanki wynikającej z § 4 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 26 października 1995 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 255.).

<sup>8</sup> Dalej: „KRS”.

<sup>9</sup> Dalej: „PKD”.

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 194, poz. 1983 ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 1203-1268)

W latach 2009-2014 (I półrocze) Miasto nie udzielało spółkom gwarancji. Zawarło jedynie z TTBS trzy umowy poręczenia dotyczące zaciągniętych w latach 2011-2012 kredytów bankowych na łączną kwotę 12 833,0 tys. zł z przeznaczeniem na finansowanie budowy dziewięciu budynków mieszkalnych wielorodzinnych. Łączna kwota udzielonych poręczeń w okresie spłaty kredytów do 2042 r. wynosiła 1 446,6 tys. zł. Miasto na udzielone poręczenia utworzyło rezerwę. TTBS samodzielnie regulowała zobowiązania kredytowe. Miasto również nie zaciągało kredytów w celu uzyskania środków przeznaczonych dla spółek, np. na podwyższenie kapitału zakładowego.

(dowód: akta kontroli str. 1270-1273)

**2.2.** Odnośnie do kontroli wykorzystania przez spółki komunalne przekazanego majątku Miasta Dyrektor BEiNW wyjaśniła, że taka kontrola odbywała się w ramach corocznych sprawozdań finansowych spółek. Urząd szczegółowo analizował dodatkowe informacje i wyjaśnienia zarządów, w których przedstawiane były informacje dotyczące środków trwałych będących w posiadaniu spółki oraz wszelkie zmiany wartości majątku, jakie nastąpiły w danym roku. Analizie BEiNW podlegały również raporty uzupełniające opinię z badania sprawozdania finansowego, gdzie prawidłowość gospodarowania majątkiem była oceniana przez biegłego rewidenta. Ponadto kontrola prawidłowości wykorzystania majątku odbywała się przez rady nadzorcze, do obowiązków których należy stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności<sup>11</sup>. W umowach spółek zawarto również zapisy ograniczające działanie zarządu w zakresie zaciągania zobowiązań i rozporządzania majątkiem (zgoda rady nadzorczej lub w niektórych spółkach Zgromadzenia Wspólników). Do kompetencji Zgromadzeń Wspólników należą sprawy związane z wyrażaniem zgody na zbycie i wydzierżawienie przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części oraz ustanawianie na nich ograniczonego prawa rzeczowego, a także zbycie lub nabycie nieruchomości albo udziału w nieruchomości oraz prawa wieczystego użytkownika.

(dowód: akta kontroli str. 1269)

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: URBITOR, TIS i JORDANKI.

**3.1. URBITOR:** Na podstawie uchwały Rady<sup>12</sup> z 21 maja 2009 r. Miasto nieodpłatnie nabyło udział Skarbu Państwa w spółce Transbud sp. z o.o. w Toruniu<sup>13</sup>. Według wniosku Prezydenta Miasta Torunia z dnia 21 listopada 2007 r.

<sup>11</sup> Art. 219 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych.

<sup>12</sup> Uchwała nr 551/09 Rady Miasta Torunia w sprawie wyrażenia zgody na nieodpłatne nabycie przez Miasto Toruń udziałów Spółki Transbud sp. z o.o. w Toruniu.

<sup>13</sup> Transbud sp. z o.o. powstała w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego pod nazwą Przedsiębiorstwo Transportowo-Sprzętowe Budownictwa „Transbud-Toruń” z siedzibą w Toruniu, a terenem jej działania był obszar Rzeczypospolitej Polskiej oraz obszar innych państw. Kapitał własny spółki pokryty został funduszem założycielskim, funduszem przedsiębiorstwa i niepodzielonym wynikiem finansowym za okres przed komercjalizacją przedsiębiorstwa państwowego, w którym ustalony kapitał zakładowy stanowi 2 200,0 tys. zł, a wspólnikiem był Skarb Państwa.

o komercjalizację, powyższa firma uzyskiwała ponad 50% przychodów z prowadzenia działalności polegającej na wynajmie swojej powierzchni na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie sprzedaży produktów rolnych, warzyw i owoców. Spółka prowadziła również działalność w zakresie świadczenia usług przewozowych. We wniosku podano, że przeprowadzono analizę ekonomiczną działalności spółki, wskazującą na konieczność zwiększenia nadzoru przez Prezydenta Miasta nad poprawą efektywności działalności spółki (w latach 2004-2007 przedsiębiorstwo prowadziło działalność operacyjną ze stratą) oraz wskazano, że przejęcie udziałów w spółce przez Miasto pozwoli na wspieranie zbytu żywności przez lokalnych przedsiębiorców oraz na możliwość pozyskiwania środków unijnych na finansowanie rozwoju infrastruktury terenów targowych.

Skarb Państwa w dniu 22 grudnia 2009 r. zawarł z Miastem umowę nieodpłatnego przeniesienia własności udziałów spółki (na podstawie art. 4b ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji<sup>14</sup>), w której nabywca zobowiązał się do: zachowania charakteru jej podstawowej działalności (prowadzenia giełdy towarowej o charakterze targowiska); przedstawienia w okresie 6-miesięcznym od chwili zawarcia umowy pięcioletniego planu rozwoju spółki odnośnie prowadzenia giełdy towarowo-warzywniej o charakterze targowiska; corocznego przedstawiania w okresie 5 lat oświadczenia potwierdzającego spełnienie tych zobowiązań. Postanowieniem Sądu Rejonowego w Toruniu z dnia 30 listopada 2010 r. zmieniono nazwę Spółki na URBITOR.

(dowód akta kontroli str. 11-13, 327)

W sprawie analizy prawidłowości nabycia Spółki przez Miasto Wojewoda Kujawsko-Pomorski podała, że ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw pozwalała na nieodpłatne przejmowanie spółek Skarbu Państwa przez gminy, jeśli ich działalność mieściła się w zakresie zadań realizowanych przez samorząd terytorialny. W przypadku Transbud należało wnioskować, że przejęcie przez Miasto Toruń spółki zajmującej się prowadzeniem m.in. giełdy towarowo-warzywniej pozwoli na pełniejszą realizację zadań nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zaspakajania potrzeb mieszkańców, w tym poprzez prowadzenie targowisk stosownie do przepisu art. 7 ust. 1 pkt 11 uosg.

(dowód akta kontroli str. 310-312)

Według wyjaśnień Prezydenta Miasta nie była rozważana możliwość połączenia URBITOR ze spółką o podobnym profilu działania, tj. Targi Toruńskie spółka z o.o., ponieważ spółka ta była większa od URBITOR i posiadała zadłużenie, a jej przejęcie przez URBITOR wiązałoby się z koniecznością przekazania środków stanowiących równowartość wartości księgowej zbytych udziałów na wskazane fundusze celowe<sup>15</sup>.

(dowód akta kontroli str. 766-768)

**3.1.1.** W ramach realizacji umowy nieodpłatnego przeniesienia własności udziałów, w czerwcu 2010 r. Transbud przekazał do Ministerstwa Skarbu Państwa opracowanie *Plan rozwoju spółki w latach 2010-2014*, w którym przedstawiono analizę rekomendującą utrzymanie prowadzonej działalności na rynku owocowo-warzywnym w dotychczasowej lokalizacji i utrzymanie działalności transportowej do 2012 r., tj. do zakończenia realizacji umowy współpracy z firmą SKANSKA NDI i podjęcie decyzji w sprawie kontynuacji tej działalności, pod warunkiem uzyskania dodatniej rentowności. We wrześniu 2010 r. Prezydent Miasta odnośnie zamiaru powierzenia spółce zarządzania i utrzymywania cmentarzy poinformował Ministra

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 216 ze zm.).

<sup>15</sup> Fundusze: Reprywatyzacji, Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Skarbu Państwa oraz Nauki i Technologii Polskiej.

Skarbu Państwa, że przyjęcie przez Gminę kierunku, iż spółka świadczyć ma przede wszystkim usługi użyteczności publicznej powoduje, iż powierzenie tego zadania Spółce wpłynąć powinno na stabilizację jej przychodów rekompensując przestoje w działalności transportowej, która w przyszłości być może zostanie wygaszona. Działalność ta miała być zatem uzupełnieniem prowadzonej już działalności polegającej na prowadzeniu giełdy towarowo-warzywnej o charakterze targowiska.

(dowód akta kontroli str. 222-226)

**3.1.2.** Spółka w latach 2010-2013 prowadziła Giełdę Towarową<sup>16</sup>, zarządzała cmentarzami komunalnymi<sup>17</sup>, świadczyła usługi przewozowe dla budownictwa i drogownictwa oraz usługi w zakresie zimowego utrzymania, prowadziła stacje obsługi technicznej pojazdów, w tym świadczyła usługi zewnętrzne w zakresie naprawy samochodów dostawczych i ciężarowych, wynajmowała niewykorzystywane przez siebie pomieszczenia w budynku Spółki<sup>18</sup>.

(dowód akta kontroli str. 201-221, 322-364)

W sprawie stanu realizacji na dzień 31 sierpnia 2014 r. założeń przedstawionych Ministrowi Skarbu Państwa we wniosku z dnia 21 listopada 2007 r., Prezes Zarządu Spółki poinformował, że nastąpił rozwój działalności dotyczącej prowadzenia giełdy towarowo-warzywnej (poprzez zwiększenie powierzchni handlowej) i zmniejszona została działalność transportowa.

(dowód akta kontroli str. 660-662)

Przychody ogółem Spółki w latach 2011-2013 zmniejszyły się z 6 298,1 tys. zł do 5 822,1 tys. zł, tj. o 7,6%, w tym na działalności przewozowej z 2 421,3 tys. zł do 1 759,7 tys. zł, tj. o 27,3%. W ww. okresie Spółka odnotowała zysk, który zwiększył się z 227,7 tys. zł do 332,9 tys. zł, tj. o 46,2%.

(dowód akta kontroli str. 204-221, 322-364)

Ze sprawozdania Zarządu Spółki z działalności w 2013 r. wynikało, że prowadzona działalność przewozowa była wygaszana, w związku z czym zmniejszono zatrudnienie z 24 osób w 2011 r. do 15 osób w 2013 r. i liczbę pojazdów transportowych.

(dowód akta kontroli str. 200, 204-208)

**3.2. TIS:** Spółka utworzona została uchwałą<sup>19</sup> Rady Miasta z 4 listopada 2010 r. do realizacji celu publicznego w zakresie budowy obiektów sportowych i administrowania obiektami, w tym poprzez wybór zewnętrznych operatorów i nadzór nad świadczonymi przez nich usługami. W uzasadnieniu do projektu uchwały Rada wskazała na potrzebę powołania spółki w celu realizacji powyższego zadania, ponieważ z uwagi na duży zakres przedsięwzięcia oraz wzrastającą ilość nowopowstałych obiektów sportowo-rekreacyjnych niezasadna była jego realizacja przez Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji, działający w formie zakładu budżetowego (dalej: „MOSiR”) i dotychczas realizujący inwestycje sportowe. Zadaniem Spółki miało być opracowanie optymalnego modelu zarządzania sportową infrastrukturą

<sup>16</sup> Działalność polegała na wydzierżawianiu gruntów pod pawilony handlowe, wynajmie pawilonów własnych, udostępnianiu w formie targowiska miejsca na sprzedaż z samochodów na placu owocowo-warzywnym. W 2013 r. teren Giełdy był źródłem utrzymania dla 320 osób.

<sup>17</sup> Uchwała nr 888/10 Rady Miasta Torunia z dnia 30 września 2010 r. w sprawie powierzenia spółce Transbud obowiązku wynikającego z zadania własnego gminy dotyczącego zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych w Toruniu. Spółka przejęła tę działalność w 2011 r. od USKOM, z którym wygasła zawarta przez Miasto umowa na realizację tego zadania (zatrudnienie w USKOM zmniejszyło się w etatach z 47 w 2010 r. do 17 w 2013 r.).

<sup>18</sup> Przychody dotyczące usług zewnętrznych świadczonych w latach 2011-2013 wyniosły w odniesieniu do: naprawy samochodów dostawczych i ciężarowych odpowiednio: 43,0 tys. zł (0,7% przychodów), 31,0 tys. zł (0,5% przychodów) i 16,4 tys. zł (0,3% przychodów); wynajmu pomieszczeń niewykorzystywanych na własne potrzeby odpowiednio: 154,8 tys. zł (2,5% przychodów), 127,3 tys. zł (2,1% przychodów) i 142,1 tys. zł (2,4% przychodów).

<sup>19</sup> Uchwała nr 927/10 Rady Miasta Torunia.

Miasta, a także wykonanie niezbędnych analiz ekonomicznych, poszukiwanie pozabudżetowych źródeł finansowania inwestycji, realizacja inwestycji i administrowanie obiektem hali widowiskowo-sportowej po zakończeniu realizacji inwestycji. Spółkę zawiązano 10 grudnia 2010 r. Miasto objęło 100% udziałów w kapitale Spółki w łącznej kwocie 230,0 tys. zł, pokrytych wkładem pieniężnym.

W sprawie analizy prawidłowości utworzenia Spółki Wojewoda Kujawsko-Pomorski podała, że nie wystąpiły podstawy do zakwestionowania uchwały Rady Miasta z dnia 4 listopada 2010 r., ponieważ przy utworzeniu Spółki miała zastosowanie przesłanka wynikająca z art. 10 ust. 3 uogk, a cel działalności był zbieżny z zadaniami Miasta ujętymi w art. 7 ust. 1 pkt 10 uosg.

(dowód akta kontroli str. 251-253, 310-312)

Przed powołaniem Spółki analizowana była możliwość zarządzania projektowaną do budowy halą sportową przez MOSiR, zarządzający istniejącymi w Toruniu obiektami sportowymi. W tym celu na zlecenie Miasta sporządzone zostało *Opracowanie koncepcji przekształcenia zakładu budżetowego MOSiR Toruń w spółkę prawa handlowego*<sup>20</sup>. W opracowaniu wykazano, że zarządzanie obiektami generującymi przychody przez samorządowe zakłady budżetowe jest nieefektywne ekonomicznie, m.in. z powodu braku możliwości pozyskiwania dodatkowych źródeł finansowania. Wskazano na zagrożenie związane z przekształceniem MOSiR w spółkę prawa handlowego, dotyczące m.in. nieodpłatnego udostępniania obiektów sportowych jednostkom Miasta.

(dowód akta kontroli str. 813-816)

Pan Michał Zaleski, Prezydent Miasta wyjaśnił, że wybór realizacji przedsięwzięcia budowy hali sportowo-widowiskowej przez Spółkę wynikał m.in. z możliwości: finansowania inwestycji bez udziału środków własnych Miasta oraz uzyskania zwrotu podatku VAT z kwot wydatkowanych na inwestycję; ponoszenia przez Miasto w okresie spłaty zadłużenia przez Spółkę wydatków majątkowych związanych z dokapitalizowaniem spółki, zamiast wydatków na obsługę zadłużenia; ograniczenia wsparcia kapitałowego spółki na spłatę zobowiązań z tytułu obligacji o środki wypracowane przez spółkę.

(dowód akta kontroli str. 264-274)

**3.2.1.** Montaż finansowy i prognozy finansowe dotyczące działalności Spółki zostały ujęte w sporządzonym przez spółkę biznesplanie<sup>21</sup> oraz w budżecie inwestycji, zakładającym poniesienie kosztów inwestycyjnych w wysokości 154 465,0 tys. zł netto, finansowanych środkami budżetu Miasta (11 947,2 tys. zł), dotacji Ministerstwa Sportu i Turystyki oraz Województwa Kujawsko-Pomorskiego (łącznie 37 192,0 tys. zł) i emisji obligacji (105 335,8 tys. zł). Prognoza przychodów i kosztów zakładała między innymi roczne przychody z: odpłatnego użytkowania obiektów przez podmioty zewnętrzne (2 325,0 tys. zł); odpłatnego użytkowania miejsc hotelowych (28 pokoi z 52 miejscami noclegowymi – 345,0 tys. zł); trzech pomieszczeń konferencyjnych (323,8 tys. zł); powierzchni pod działalność gastronomiczną (671,1 tys. zł). W biznesplanie przedstawiono analizę finansową dla inwestycji (wskaźniki efektywności finansowej) w formie wolnych przepływów pieniężnych metodą właścicielską FCFE<sup>22</sup> i w oparciu o ich wartości w latach 2011-2013 (przy poziomie dyskonta roku 2013) dokonano kalkulacji okresu zwrotu (wykraczającego poza okres analizy obejmującej lata 2011-2027), wartości bieżącej

<sup>20</sup> Opracowanie z dnia 11 października 2010 r.

<sup>21</sup> Opracowanie *Budowa i funkcjonowanie hali widowiskowo-sportowej* z dnia 28 października 2011 r., uaktualnione 21 marca 2013 r.

<sup>22</sup> Free Cash Flow to Equity.

netto NPV (mającej wartość ujemną), wewnętrznej stopy zwrotu IRR (która z uwagi na ujemne przepływy FCFF nie była wyznaczalna). W analizie podano, że wyniki kalkulacji potwierdzają niekomercyjny (nie wyłącznie komercyjny) charakter przedsięwzięcia, który w dużej mierze ma na celu realizację zadań własnych Miasta.

(dowód akta kontroli str. 380-421)

### 3.2.2. Spółka w latach 2010-2013 zawarła:

a) z Miastem umowę z dnia 6 lipca 2011 r. dotyczącą powierzenia Spółce realizacji zadania własnego w postaci przedsięwzięcia *Hala widowiskowo-sportowa wraz z infrastrukturą towarzyszącą*<sup>23</sup>. Spółka przejęła od Miasta jego obowiązki wynikające z postanowień dwóch umów zawartych z wykonawcą robót budowlanych oraz konsorcjum firm pełniącym kompleksowy nadzór inwestorski nad realizacją inwestycji. Spółka zobowiązała się przejąć obowiązki wynikające z zawarcia umowy na nadzór autorski dla inwestycji oraz do współpracy z Miastem przy ustalaniu struktury i źródeł finansowania inwestycji, w tym do opracowania biznesplanu oraz eksploatacji w okresie 15 lat po oddaniu obiektu inwestycji do użytkowania.

Pan Jarosław Więckowski, Dyrektor Wydziału Sportu i Turystyki Urzędu wyjaśnił, że powodem zawarcia przez Miasto, a nie przez spółkę powyższych umów z podmiotami zewnętrznymi na budowę hali widowiskowo-sportowej i na pełnienie nadzoru inwestycyjnego było złożenie przez Miasto w okresie przed powołaniem spółki, tj. w lipcu 2010 r., do Ministerstwa Sportu i Turystyki wniosku o dofinansowanie powyższej inwestycji, wskutek czego po zawarciu umowy o dotację w grudniu 2010 r. Miasto zostało beneficjentem tej dotacji. W związku z tym Miasto prowadziło postępowania przetargowe i z wyłonionymi wykonawcami zawarło umowy.

b) z Miastem umowę z dnia 20 grudnia 2011 r. na realizacji wspólnego przedsięwzięcia *Hala widowiskowo-sportowa wraz z infrastrukturą towarzyszącą*<sup>24</sup>, której koszt określono na kwotę netto 154 475,0 tys. zł, finansowany środkami: dotacji, dla których beneficjentem było Miasto (z Ministerstwa Sportu i Turystyki oraz Województwa Kujawsko-Pomorskiego) w kwocie 37 192,0 tys. zł; emisji obligacji w kwocie 105 335,8 tys. zł, środków własnych Miasta w kwocie 11 947,2 tys. zł. Według umowy do zadań:

- Miasta należało m.in.: realizacja i nadzór nad inwestycją w fazie budowy; zapewnienie dofinansowania inwestycji; po zakończeniu budowy hali jej przekazanie do Spółki w zarząd za wynagrodzeniem (rekompensatę); partycypacja finansowa w planowanych kosztach w kwocie nie mniej niż 49 139,2 tys. zł; dofinansowanie inwestycji na podstawie umowy o dofinansowanie; sfinansowania przekroczenia kosztów inwestycji wkładem własnym; udzielenie Spółce wsparcia finansowego w formie dopłat do realizowanego przedsięwzięcia poprzez obejmowanie udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym w zamian za wkład pieniężny przez okres 15 lat w latach 2012-2026 w łącznej wysokości do kwoty 166 457,0 tys. zł<sup>25</sup>.

Jak wyjaśniła Dyrektor BEiNW, na 2014 r. zaplanowano rekompensatę w kwocie 9 690,0 tys. zł, której udzielenie stanowiło dozwoloną pomoc publiczną<sup>26</sup>, niewymagającą postępowania notyfikacyjnego, o którym mowa

<sup>23</sup> Zgodnie z aneksem nr 1 z dnia 28 listopada 2013 r. do wymienionej Umowy

<sup>24</sup> Zgodnie z aneksem nr 1 z dnia 28 listopada 2013 r. do wymienionej Umowy

<sup>25</sup> Uchwała nr 228/11 Rady Miasta Torunia z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia udziałów przez Miasto do TIS (ze zmianą uchwałą nr 612/13 z dnia 26 września 2013 r.).

<sup>26</sup> Określoną przepisami Decyzji Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwu zobowiązanym do wykonywania usług w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. UE.L 2012 Nr 7, str. 3.).

w art. 12 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>27</sup>;

- spółki należało zapewnić pokrycie kosztów inwestycji w wysokości nie wyższej niż 105 335,8 tys. zł i wykonywanie działań związanych z przygotowaniem do właściwego zarządzania obiektem po zakończeniu budowy, w tym działań dotyczących jego komercjalizacji w związku z powierzeniem spółce zarządzania obiektem, a polegającym na wyborze podmiotów, które wykonywać będą zadania związane z właściwym funkcjonowaniem oraz ustalaniu zasad i warunków najmu, dzierżawy oraz udostępnianiu na innej podstawie prawnej powierzchni hali i infrastruktury towarzyszącej.

Aneksem z dnia 3 sierpnia 2012 r. Miasto powierzyło Spółce swoje obowiązki wynikające z postanowień wszelkich umów zawieranych z wykonawcami realizującymi inwestycję;

- c) z Miastem i Bankiem PeKaO S.A. w dniu 20 grudnia 2011 r. umowę o obsługę i gwarantowanie emisji obligacji do maksymalnej wysokości 115 300,0 tys. zł (uwzględniającej VAT),
- d) umowy z wyłonionymi najemcami na dzierżawę pomieszczeń komercyjnych przeznaczonych na: restaurację (w dniu 31 stycznia 2014 r.) i prowadzenie działalności związanej z odnową biologiczną (w dniu 7 lutego 2014 r.).

(dowód akta kontroli str. 14-15, 823-824)

**3.2.3.** Realizacja inwestycji budowy obiektu hali widowiskowo-sportowej została zakończona w 2014 r.<sup>28</sup>. Pierwotnie przyjęty harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji zakładał okres jej realizacji od kwietnia 2011 do grudnia 2012 r. Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że powodem wydłużenia terminu realizacji inwestycji było odstąpienie przez Spółkę w lipcu 2012 r. od umowy zawartej z wykonawcą inwestycji, z powodu złożenia przez niego wniosku o upadłość.

Łączne koszty netto poniesione do dnia 31 sierpnia 2014 r. na realizację inwestycji wyniosły 157 405,6 tys. zł, tj. 86,9% wielkości planowanej (181 225,3 tys. zł).

(dowód akta kontroli str. 195-198, 367, 759)

**3.3. JORDANKI:** Spółkę zawiązano<sup>29</sup> 18 kwietnia 2013 r. w celu zaspakajania potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie kultury poprzez budowę obiektów kulturalnych, w tym Centrum Kulturalno-Kongresowego (dalej: „CKK”) na toruńskich Jordankach, a następnie bieżące ich udostępnianie, w tym zapewnienie oferty kulturalnej. Miasto objęło 100% udziałów w kapitale Spółki w łącznej kwocie 1 775,0 tys. zł, pokrytych wkładem pieniężnym.

W sprawie analizy prawidłowości utworzenia Spółki Wojewoda Kujawsko-Pomorski podała, że nie wystąpiły podstawy do zakwestionowania uchwały Rady Miasta z dnia 21 lutego 2013 r., ponieważ przy utworzeniu Spółki miała zastosowanie przesłanka wynikająca z art. 10 ust. 3 uogk, a cel działalności był zbieżny z zadaniami Miasta, ujętymi w art. 7 ust. 1 pkt 9 uosg.

(dowód akta kontroli str. 310-312)

**3.3.1.** W *Analizie rentowności przyszłego operatora projektu Zagospodarowanie Jordank na cele kulturalno-kongresowe*<sup>30</sup> przeanalizowano trzy koncepcje docelowego operatora, tj. nowoutworzonej samorządowej jednostki kultury; spółka z o.o., w której Miasto obejmie 100% udziałów; istniejącej spółki, w której 100%

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.).

<sup>28</sup> Pozwolenia na użytkowanie obiektów hali widowiskowo-sportowej z dnia 10 i 11 lipca 2014 r.

<sup>29</sup> Na podstawie uchwały nr 507/13 Rady Miasta Torunia z 21 lutego 2013 r.

<sup>30</sup> Opracowanie z września 2012 r.

udziałów posiada Miasto, na przykład TT. Analiza wykazała, że najlepsze wyniki finansowe odnosiły się do wariantu realizacji przedsięwzięcia przez utworzenie nowej spółki z o.o., z uwagi na możliwość zwiększenia skali działalności komercyjnej w miejsce działalności kulturalnej (zwiększenia przychodów operacyjnych, umożliwiających pokrycie kosztów operacyjnych).

W Studium wykonalności projektu budowy inwestycji pn. *Zagospodarowanie terenu Jordanek na cele kulturalno-kongresowe*<sup>31</sup> przedstawiono wskaźniki efektywności finansowej, tj. zdyskontowane wartości netto z inwestycji, wyliczone przy założeniu, że rokiem bazowym jest rok 2013, przy stopach dyskontowych na poziomie stosowanym dla projektów ubiegających się o dofinansowanie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego:

- wskaźniki efektywności finansowej (zaktualizowane ujemne wartości finansowe netto (FNPV/C); finansowa wewnętrzna stopa zwrotu (ERR/C) – z ujemnym wskaźnikiem procentowym;
- efektywność finansowania inwestycji kapitałem krajowym (finansowa zaktualizowana ujemna wartość finansowa netto (FNPV/K); finansowa wewnętrzna stopa zwrotu) - z ujemnym wskaźnikiem procentowym;

wskazujące na nieopłacalność realizacji inwestycji od strony finansowej. Z kolei z przedstawionej w Studium wykonalności społeczno-ekonomicznej analizy kosztów i korzyści, mającej na celu wykazanie stabilności finansowej Spółki i trwałości projektu wynikało, że w przypadku finansowania działalności z przychodów z działalności statutowej i komercyjnej oraz rekompensaty wypłacanej przez Miasto (mającej na celu zapewnienie spółce środków finansowych na prowadzenie działalności) zasadne jest przyznanie wsparcia projektowi (dodatknie wartości ENPV/C i ERR/C, w związku z czym wskaźnik B/C był wyższy od 0 i przekroczył przyjętą stopę dyskontową).

Ujęty w Studium harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji zakładał jej realizację (budowa i wyposażenie obiektu CKK) w okresie od maja 2013 r. do maja 2015 r.

W Studium wykonalności założono, że za dopuszczalne należy jednak uznać prowadzenie działalności dodatkowej, o ile jej udział w działalności Spółki nie jest duży i o ile spełnione zostaną warunki określone w Decyzji Komisji 21/2012<sup>32</sup>, dotyczące możliwości prawidłowego wyliczenia rekompensaty. W ramach działalności dodatkowej Spółka ma osiągać wpływy z parkingu, wpływy z małej gastronomii oraz wynajmu sal na cele niezwiązane z kulturą. Dodatkowa działalność nie powinna przekroczyć 15% wpływów uzyskanych z działalności podstawowej. Konieczne było prowadzenie odrębnej ewidencji księgowej dla działalności dodatkowych, w celu właściwego wyliczenia i monitoringu rekompensaty.

**3.3.2.** W dniu 29 marca 2013 r. Miasto zawarło z Województwem Kujawsko-Pomorskim umowę na dofinansowanie budowy CKK w kwocie 46 877,7 tys. zł ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Spółka w dniu 31 października 2013 r. zawarła z Miastem i bankiem umowę wsparcia, obejmującą obsługę i gwarantowanie emisji obligacji do maksymalnej wysokości 147 870,0 tys. zł, w której Miasto zobowiązało się m.in. do udzielenia Spółce wsparcia finansowego w formie dopłat w latach 2013-2027, w kwocie 175 660,0 tys. zł ujętej w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Torunia na lata 2013-2042 w odniesieniu do powyższego przedsięwzięcia.

Łączne koszty netto poniesione do dnia 31 sierpnia 2014 r. na realizację inwestycji wyniosły 63 211,1 tys. zł, tj. 33,6% wielkości planowanej (188 105,5 tys. zł).

<sup>31</sup> Opracowanie z września 2013 r.

<sup>32</sup> Patrz: przypis 26.



(dowód akta kontroli str. 43-65)

**3.3.3.** Spółka w dniu 30 października 2013 r. zawarła z Miastem umowę powierzenia, na podstawie której zobowiązała się m.in. do: realizacji budowy obiektów kulturalnych; wypełniania usług publicznych do dnia 31 grudnia 2027 r.; bieżącego ich udostępniania i zapewnienia oferty kulturalnej. Spółka będzie miała obowiązek zapewnienia efektywnego wykorzystania obiektu CKK przynajmniej w 85% w ciągu roku oraz prawo do działalności komercyjnej i osiągania z tego tytułu przychodów do 15% czasu w ciągu roku. Miasto zobowiązało się do przekazywania Spółce rekompensaty służącej pokryciu wydatków związanych z wykonywaniem powierzonej działalności, składającej się z rekompensaty eksploatacyjnej i inwestycyjnej. Dyrektor BEiNW wyjaśniła, że udzielenie w 2014 r. rekompensaty w kwocie 2 160,0 tys. zł stanowiło dozwoloną pomoc publiczną, niewymagającą postępowania notyfikacyjnego, o którym art. 12 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

(dowód akta kontroli str. 20-42, 817-821)

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.

## 4. Monitoring wykonywania zadań przez spółki

Opis stanu  
faktycznego

Stosownie do standardu kontroli zarządczej B.6.<sup>33</sup> realizację celów i zadań należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

**4.1.** Nadzór i monitoring zadań publicznych realizowanych przez spółki, w których Miasto posiadało udziały lub akcje, oraz ocena efektywności ich wykonywania realizowane były stosownie do zalecenia<sup>34</sup> Prezydenta Miasta z dnia 8 lipca 2009 r. i zarządzenia<sup>35</sup> Prezydenta Miasta z dnia 19 czerwca 2013 r. w sprawie uregulowania zasad nadzoru nad spółkami z udziałem Miasta. Zasady monitoringu ustalone w tych dokumentach obejmowały sporządzanie przez rady nadzorcze spółek kwartalnych sprawozdań z ich działalności i informacji dotyczących stanu finansowego spółek, realizacji rzeczowo-finansowej zadań. Prezydent Miasta zobowiązał rady nadzorcze spółek do stałego monitorowania stopnia realizacji obowiązujących planów działalności i informowania o negatywnych zjawiskach występujących w spółkach. Do zadań komórek organizacyjnych Urzędu należało analizowanie ww. planów i przekazywanych przez rady nadzorcze informacji z działalności oraz realizacji planów finansowych i wykonania zadań rzeczowych.

(dowód akta kontroli str. 276-279)

Analiza prowadzonego w 2013 r. monitoringu działalności wszystkich spółek, w których Miasto posiadało większościowy udział (12) wykazała, że rady nadzorcze tych spółek stosownie do postanowień zarządzenia Prezydenta Miasta z dnia 19 czerwca 2013 r., analizowały m.in. realizację zadań przez spółki, opiniowały roczne sprawozdania zarządów spółek z działalności i wyrażały w tym zakresie swoje stanowiska przedstawione w protokołach z posiedzeń. Z wykonanych czynności rady nadzorcze sporządziły informacje za kolejny kwartały oraz 2013 r., zawierające m.in. oceny realizacji planów finansowych i zadań rzeczowych oraz

<sup>33</sup> Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84).

<sup>34</sup> Decyzja nr 814/VI/09/JK.

<sup>35</sup> Zarządzenie nr 165/2013.

postępu realizacji zadań inwestycyjnych. BEiNW sporządzało, przed terminem odbycia zwyczajnych walnych zgromadzeń spółek, wnioski do Prezydenta Miasta, oparte na ocenie działalności spółek w 2013 r. dokonanej na podstawie otrzymanych sprawozdań.

(dowód akta kontroli str. 803)

W odniesieniu do spółek, które realizowały zadania powierzone przez Miasto na podstawie zawartych umów (MZK, TIS, JORDANKI, TW) przyjęto, że poprawność naliczenia rekompensat będzie podlegała weryfikacji i ocenie poprzez audyty przeprowadzane przez niezależne firmy na zlecenie Urzędu.

(dowód akta kontroli str. 20-38, 113-136, 666-758)

**4.2.** W dwóch umowach powierzenia przez Miasto zadań określono i przyjęto mierniki jakości usług publicznych w odniesieniu do działalności prowadzonej przez TW, MZK<sup>36</sup>:

- załącznikiem do umowy z MZK były ustalone standardy jakości świadczonych usług, uwzględniające kryteria oceny jakości usług przewozowych z przypisaną im punktacją,
- w umowie z TW ustalono prawo dokonywania przez Miasto kontroli usług świadczonych przez spółkę, poprzez obserwację w terenie lub analizę dokumentów eksploatacyjnych spółki.

Prowadzone analizy jakości świadczonych usług publicznych obejmowały w odniesieniu do TW m.in. jakość dostarczanej wody i jej straty w sieci wodociągowej oraz sposób segregacji odpadów, a w odniesieniu do MZK w 2013 r. m.in. wyniki przeprowadzonych 66 kontroli punktualności kursowania pojazdów i 12 kontroli ich stanu technicznego.

Według wyjaśnień Dyrektor BEiNW, mierniki jakości nie zostały określone w stosunku do zadań realizowanych przez spółki, z którymi Miasto nie zawarło umów powierzenia zadań. Podstawowym miernikiem wykonywania przez spółki zadań publicznych była ocena dokonywana przez mieszkańców miasta Torunia, wyrażana m.in. w formie pisemnych uwag kierowanych do Prezydenta Miasta i do spółek oraz w czasie spotkań Prezydenta z mieszkańcami.

(dowód akta kontroli str. 798, 803)

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. 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 Kontroli<sup>37</sup>, wnosi o przeanalizowanie możliwości dostosowania przedmiotu działalności URBITOR spółka z o.o., Toruńskiej Infrastruktury Sportowej spółka z o.o. i Toruńskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego spółka z o.o. do ograniczeń wynikających z ustawy o gospodarce komunalnej.

<sup>36</sup> W odniesieniu do dwóch spółek nie określono mierników jakości, z uwagi na trwającą realizację inwestycji przez JORDANKI i początek działalności TIS.

<sup>37</sup> 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.

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 28 listopada 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor  
Barbara Antkiewicz

Kontrolerzy  
Adam Kończak  
Główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*Podpis*

Andrzej Kieszkowski  
Główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*

**tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej z dnia 27 stycznia 2015 r.**