



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-004-03/2014
P/14/019

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@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 Gdańsku
Kontrolerzy	1. Maria Mieszalska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90453 z dnia 13 maja 2014 r. 2. Jacek Żmurko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90455 z dnia 13 maja 2014 r. 3. Hanna Rybczyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90476 z dnia 3 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Gdańsku, ul. Nowe Ogrody 8/12, 80-803 Gdańsk (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Adamowicz, Prezydent Miasta Gdańska (dalej: „Prezydent”) (dowód: akta kontroli str. 7-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, realizację przez Miasto Gdańsk (dalej: „Miasto”) zadań publicznych za pośrednictwem spółek działających z udziałem Miasta w latach 2009-2014 (do 28 maja).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia realizowanie przez spółki powierzonych im zadań, przekazywanie spółkom majątku Miasta niezbędnego do wykonania tych zadań oraz funkcjonowanie w Urzędzie systemu badania skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych za pośrednictwem spółek.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- zaangażowania kapitałowego Miasta w spółkę², która podejmowała działania zmierzające do wykonywania zadań nie mieszczących się w sferze użyteczności publicznej (sprzedaż lokali mieszkalnych i wynajem lokali użytkowych/biurowych), przy braku spełnienia ustawowych przesłanek do podejmowania tego rodzaju działalności poza sferą użyteczności publicznej;
- niewykazaniu w informacjach o stanie mienia komunalnego za poszczególne lata 2009-2013 oraz w informacji o spółkach z udziałem Miasta zamieszczonej na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu dwóch spółek, w których Miasto posiadało udziały.

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

² Towarzystwo Budownictwa Społecznego "Mottawa" Sp. z o.o.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Miasto według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. posiadało w 29 spółkach prawa handlowego udziały i akcje o łącznej wartości 1.886.262 tys. zł, co w porównaniu ze stanem na koniec 2008 r., w którym Miasto posiadało udziały i akcje w 25 spółkach o łącznej wartości 979.333 tys. zł, stanowiło wzrost zaangażowania w spółki o 906.929 tys. zł, tj. o 92,6%.

Wartość udziałów i akcji Miasta w spółkach wykazana w bilansie³ na dzień 31 grudnia 2013 r. wyniosła 1.886.125 tys. zł, co stanowiło 13,4% całego majątku Miasta⁴, natomiast na dzień 31 grudnia 2008 r. – 979.333 tys. zł, tj. 9,6% majątku⁵. Wzrost udziału tych aktywów w majątku Miasta wyniósł 3,8%.

(dowód: akta kontroli str. 9-73)

W Urzędzie corocznie (za poszczególne lata 2009-2013) sporządzano informację o stanie mienia komunalnego, o której mowa w art. 180 pkt 2 lit. a ustawy o finansach publicznych z 2005 r.⁶ oraz w art. 267 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o finansach publicznych z 2009 r.⁷ Informacje o spółkach z udziałem Miasta zamieszczano na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. d ustawy o dostępie do informacji publicznej⁸. W ww. informacjach nie wykazano dwóch spółek, w których Miasto posiadało udziały.

(dowód: akta kontroli str. 16-19, 74-124, 1167-1181)

Analizą w zakresie zgodności przedmiotu działalności spółek, w których Miasto wywierało decydujący wpływ (w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców⁹), z obowiązującymi przepisami oraz celem funkcjonowania spółek określonym w uchwałach Rady Miasta, objęto dziewięć¹⁰ spółek.

W uchwale o woli utworzenia spółki Międzynarodowe Targi Gdańskie S.A. (dalej: „MTG”) nie określono celu oraz przedmiotu działalności spółki. MTG utworzono 16 lutego 1989 r., tj. przed wejściem w życie przepisów ustawy o gospodarce komunalnej¹¹ na podstawie poleceń wykonawczych Wojewody Gdańskiego ustalonych na posiedzeniu Komitetu Wykonawczego Rady Ministrów, która zaaprobowała założenie Gdańskiej Inicjatywy Samorządowo-Gospodarczej zakładającej głęboką decentralizację zadań, uprawnień i odpowiedzialności ze szczebla wojewódzkiego na szczebel podstawowy. Cel działania spółki określono we wrześniu 2011 r. w „Zasadach nadzoru właścicielskiego nad spółkami, w których Gmina Miasta Gdańska jest udziałowcem lub akcjonariuszem”. Przedmiot

³ Po pomniejszeniu o odpis aktualizujący należności długoterminowe.

⁴ Tj. aktywów ogółem wykazanych w bilansie łącznym na dzień 31 grudnia 2013 r.

⁵ Tj. aktywów ogółem wykazanych w bilansie łącznym na dzień 31 grudnia 2008 r.

⁶ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) – ustawa utraciła moc z dniem 1 stycznia 2010 r.

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

⁸ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782).

⁹ Dz. U. Nr 191, poz. 1411 ze zm.

¹⁰ Gdańska Infrastruktura Wodociągowo-Kanalizacyjna Sp. z o.o., Gdańska Agencja Rozwoju Gospodarczego Sp. z o.o., Biuro Inwestycji Euro Gdańsk 2012 Sp. z o.o., Gdańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o., Towarzystwo Budownictwa Społecznego "Motława" Sp. z o.o., Gdańska Infrastruktura Społeczna Sp. z o.o., Gdańskie Inwestycje Komunalne Sp. z o.o., Gdańskie Melioracje Sp. z o.o., Międzynarodowe Targi Gdańskie S.A.

¹¹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236).

działalności, określony w statucie spółki oraz faktyczny, był zgodny z celem określonym w ww. Zasadach nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 18-19, 125-151, 319-338)

W przypadku spółki Biuro Inwestycji Euro Gdańsk 2012 Sp. z o.o. (dalej: „BIEG 2012”) Prezydent rozszerzył (w drodze zmiany aktu założycielskiego) przedmiot działalności spółki wynikający z uchwały Rady Miasta o zarządzanie stadionem, korzystając z uprawnienia właściciela spółki i kompetencji Zgromadzenia Wspólników, wynikających m.in. z art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o Euro 2012¹². Faktyczny przedmiot działalności spółki był zgodny z zawartym w akcie założycielskim.

(dowód: akta kontroli str. 125-151, 561-570, 885-1000)

Przedmiot działalności określony w aktach założycielskich pozostałych siedmiu spółek oraz ich faktyczny zakres działalności dotyczył celów działania spółek, określonych w uchwałach Rady Miasta o woli ich utworzenia. W przypadku jednej spółki – Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Motława” Sp. z o.o. (dalej: „TBS Motława”), faktyczny zakres działalności oraz określony w akcie założycielskim dotyczył m.in. sprzedaży lokali mieszkalnych i najmu lokali użytkowych. Powyższa działalność nie mieściła się w sferze użyteczności publicznej i nie spełniała przesłanek wynikających z przepisów art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej do podejmowania działalności wykraczającej poza tą sferę.

(dowód: akta kontroli str. 125-127, 152-278, 290-307)

Zakres faktycznej działalności Gdańskiej Agencji Rozwoju Gospodarczego Sp. z o.o. (dalej: „GARG”) nie mieścił się w sferze użyteczności publicznej. Działalność spółki poza tą sferą była zgodna z art. 10 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce komunalnej, ponieważ spełnione zostały przesłanki uzasadniające utworzenie spółki, tj. zbycie składników mienia komunalnego stanowiącego wkład niepieniężny Miasta do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowodowałoby dla Miasta poważną stratę majątkową. Spółka prowadziła również działalnością doradczą, promocyjną na rzecz Miasta, a także ważną dla jego rozwoju m.in. poprzez wspieranie przedsiębiorczości oraz tworzenie korzystnych warunków do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. GARG pozyskiwała nowych inwestorów, w tym na przygotowanych przez spółkę terenach Pomorskiego Centrum Logistycznego oraz Parku Przemysłowo Technologicznego „Maszynowa”, prowadziła działania promujące za granicą pomorskie przedsiębiorstwa z sektora MSP¹³. Po trzech latach działalności (od 2009 r.) osiągnęła planowany w perspektywie 10 lat minimalny poziom pozyskania 800 nowych miejsc pracy i liczbę 10. pozyskanych inwestorów.

(dowód: akta kontroli str. 125-127, 312-346)

W podobnym obszarze, tj. budowy mieszkań, funkcjonowały trzy spółki: Gdańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. (dalej: „GTBS”), TBS Motława i Gdańska Infrastruktura Społeczna Sp. z o.o. (dalej: „GIS”). Wysokość niektórych kosztów składających się na koszty ogólnego zarządu w poszczególnych latach 2009-2013 ww. spółek przedstawiała się następująco:

Wyszczególnienie	2009 r.			2010 r.			2011 r.			2012 r.			2013 r.		
	GTBS	TBS	GIS	GTBS	TBS	GIS	GTBS	TBS	GIS	GTBS	TBS	GIS	GTBS	TBS	GIS
	w tys. zł														
Podatki i opłaty	407	190	403	457	154	229	489	380	223	692	320	232	865	543	276

¹² Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 ze zm.).

¹³ GARG prowadziła rozmowy i negocjacje z firmami krajowymi i zagranicznymi, współorganizowała lub brała czynny udział w wydarzeniach gospodarczych, współorganizowała konferencje i wydarzenia promocyjne dla Miasta, organizowała wizyty klientów zagranicznych, podczas, których prezentowano ofertę inwestycyjną GARG i regionu gdańskiego.

Wyszczególnienie	2009 r.			2010 r.			2011 r.			2012 r.			2013 r.		
	GTBS	TBS	GIS	GTBS	TBS	GIS	GTBS	TBS	GIS	GTBS	TBS	GIS	GTBS	TBS	GIS
	w tys. zł														
Wynagrodzenia	1067	445	312	1243	488	486	1385	609	507	1574	578	534	2066	981	521
Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia	217	106	43	272	116	78	313	140	90	338	149	99	451	220	93
Pozostałe koszty rodzajowe	41	74	42	51	52	43	60	62	19	72	62	25	123	91	27
Suma	1732	814	801	2022	810	836	2247	1191	839	2676	1108	891	3505	1835	917

Z powyższego zestawienia wynika, że największy wzrost ww. kosztów ogółem wystąpił w TBS – z 814 tys. zł w 2009 r. do 1.835 tys. zł w 2013 r. (o 125%). Wynikało to głównie ze wzrostu kosztów wynagrodzeń związanym ze zwiększeniem zatrudnienia w pionie inwestycji, dziale administracyjno-technicznym oraz dziale księgowości, wynikającym – jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Polityki Gospodarczej Urzędu (dalej: „WPG”) – z szerokiego frontu inwestycji oraz potrzebą właściwego obsłużenia zasobu mieszkaniowego.

Z wyjaśnień Dyrektora WPG wynikało, że dzięki działalności wszystkich trzech spółek mieszkaniowych Miasto osiągnęło wysoki efekt realizacji Strategii mieszkaniowej, w tym poprawiło jakość życia i bezpieczeństwa mieszkańców, a także podaż mieszkań, zwiększając zakres pomocy mieszkaniowej. Miasto analizowało koszty funkcjonowania spółek. Nie dokonywano analizy wskazującej na ekonomiczną zasadność funkcjonowania trzech spółek, ponieważ istnieją inne podstawy prawne działalności GIS i towarzystw budownictwa społecznego. Ponadto wyjaśnił, że co prawda spółki zajmowały się budownictwem mieszkaniowym, niemniej jednak funkcjonowały w różnych obszarach: GTBS budowało mieszkania na wynajem, dla średniozamożnych mieszkańców Gdańska, TBS Motława rewitalizowało stare zasoby mieszkaniowe wykorzystując do tego celu wybudowane mieszkania na wynajem, celem przesiedlania mieszkańców dla opróżnienia substancji podlegającej rewitalizacji, a GIS budowała mieszkania o charakterze komunalnym przeznaczone dla przesiedleń wynikłych z przeprowadzanych inwestycji miejskich, tworząc komunalny zasób mieszkaniowy. W 2011 r. zlecono firmie zewnętrznej wszechstronne przeanalizowanie różnorodnych aspektów prawnych, organizacyjnych, ekonomicznych i finansowych GTBS i TBS mających na celu ewentualne ich połączenie. Wnioski końcowe opracowanego w 2011 r. raportu wskazywały, że sytuacja ekonomiczna GTBS i TBS była dobra, posiadały zbliżoną efektywność (poziom kosztów gospodarki zasobami mieszkaniowymi w przeliczeniu na 1 m²), a w związku z tym nie było konieczności łączenia obu spółek.

Z opracowanego w 2011 r. raportu wynika, że poziom ewentualnych oszczędności w wyniku ich połączenia nie byłby istotny dla obniżenia kosztu budowy 1 m² (o ok. 38 zł), a obniżenie kosztu miesięcznego najmu z tytułu oszacowanych oszczędności wyniosłoby ok. 0,33 zł za m².

(dowód: akta kontroli str. 125-127, 234-277, 308-311, 353-355, 369-380, 1182-1183)

1.2. W latach 2009-2014 (do 28 maja):

- Miasto nie utworzyło oraz nie przystąpiło do żadnej spółki prawa handlowego, w której posiadałoby co najmniej 50% udziałów w kapitale zakładowym,
- jako mniejszościowy udziałowiec Miasto:
 - utworzyło spółkę Forum Radunia Sp. z o.o. (dalej: „Forum Radunia”),
 - przystąpiło do spółki Bałtyckie Centrum Biotechnologii i Diagnostyki Innowacyjnej – obecnie InnoBaltica Sp. z o.o. (dalej: „InnoBaltica”),
- Rada Miasta nie określiła nowego celu dla żadnej spośród spółek, którą Miasto utworzyło lub do której przystąpiło przed 2009 r.

Przystąpienie Miasta do spółki InnoBaltica oraz utworzenie spółki Forum Radunia było uzasadnione z punktu realizacji zadań Miasta, gdyż:

- celem działalności InnoBaltica było stworzenie stabilnego i skutecznego ośrodka wspierającego procesy innowacyjne oraz integracja sfery nauki i gospodarki poprzez pobudzanie aktywności gospodarczej, podniesienie poziomu innowacyjności i konkurencyjności regionu. W myśl art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁴ organy administracji publicznej wspierają rozwój przedsiębiorczości, tworząc korzystne warunki do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Działalność ww. spółki polegająca m.in. na prowadzeniu badań naukowych, prac rozwojowych, organizacji targów, wystaw i kongresów, była ważna dla rozwoju Miasta (art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej);
- celem działalności Forum Radunia¹⁵ było zagospodarowanie nieruchomości stanowiących własność Miasta położonych na obszarze Śródmieścia Gdańska, w rejonie zawartym w obrębie ulic 3 Maja, Armii Krajowej, Okopowa, Wały Jagiellońskie i Hucisko w Gdańsku oraz zagospodarowanie nieruchomości Polskich Kolei Państwowych S.A., przez co Miasto realizowało m.in. zadania własne określone w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 9 ustawy o samorządzie gminnym¹⁶, tj. dotyczące ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz instytucji kultury.

(dowód: akta kontroli str. 561-567, 1184-1192)

1.3. W 14¹⁷ spółkach, w których Miasto w okresie objętym kontrolą było podmiotem o decydującym wpływie lub podmiotem posiadającym udział największy lub równy największemu spośród akcjonariuszy lub udziałowców spółki, łączny poziom:

- aktywów na koniec 2013 r. wyniósł 4.714.407 tys. zł, co stanowiło wzrost o 3.007.193 tys. zł, tj. o 176,1% stanu na początek 2009 r. – 1.707.214 tys. zł;
- zobowiązań na koniec 2013 r. wyniósł 2.504.104 tys. zł, co stanowiło wzrost o 1.949.427 tys. zł, tj. o 351,6% w porównaniu ze stanem na początek 2009 r. – 554.677 tys. zł;
- zobowiązań zabezpieczonych na majątku spółki na koniec 2013 r. wyniósł 993 tys. zł, co stanowiło wzrost o 660 tys. zł, tj. o 198,2% stanu na początek 2009 r. – 333 tys. zł;
- przychodów na koniec 2013 r. wyniósł 791.730 tys. zł, co stanowiło wzrost o 387.818 tys. zł, tj. o 96,2% stanu na początek 2009 r. – 403.912 tys. zł;
- kosztów na koniec 2013 r. wyniósł 741.481 tys. zł, co stanowiło wzrost o 382.427 tys. zł, tj. o 106,5% stanu na początek 2009 r. – 359.054 tys. zł;
- zatrudnienia (w etatach) na koniec 2013 r. wyniósł 2.581, co stanowiło wzrost o 542, tj. o 27% w porównaniu do stanu na początek 2009 r. – 2.039.

(dowód: akta kontroli str. 347-364, 381-383)

Z analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek wynikało m.in., że od początku 2009 r. do końca 2013 r.:

- w 13. spółkach nastąpił wzrost aktywów trwałych (w przypadku jednej spółki stan ten pozostał na niezmiennym poziomie) oraz wzrost zatrudnienia (w jednej nastąpiło zmniejszenie), we wszystkich spółkach nastąpił wzrost zobowiązań.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.

¹⁵ Zgodnie z zapisami uchwały Nr VII/79/11 Rady Miasta Gdańska z dnia 17 lutego 2011 roku w sprawie wyrażenia woli zawiązania przez Gminę Miasta Gdańska spółki handlowej do zagospodarowania Targu Siennego i Targu Rakowego w Gdańsku.

¹⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).

¹⁷ Na początku 2009 r. Miasto posiadało udziały i akcje w 12 spółkach, na koniec 2013 r. w 14 spółkach. W przypadku jednej spółki rok obrotowy w 2009 r. nie był rokiem kalendarzowym, zatem dane na początek 2009 r. obejmują 11 spółek, a na koniec 2013 r. 14 spółek.

Wzrost wartości aktywów trwałych, zobowiązań oraz stanu zatrudnienia wynikał głównie ze wzrastającej liczby realizowanych przez spółki inwestycji. W spółce BIEG2012, w związku z zakończeniem realizacji zadań inwestycyjnych i ograniczeniem działalności do zarządzania stadionem, dokonano redukcji zatrudnienia. Największy wzrost zatrudnienia, tj. o 219 etatów, wystąpił w spółce Zakład Utylizacji Sp. z o.o., co wynikało przede wszystkim z utworzenia nowych miejsc pracy w sortowni (Dział produkcyjno-techniczny pracownicy fizyczni). O 96 etatów zwiększyło się zatrudnienie w spółce Port Lotniczy Sp. z o.o. Wynikało to głównie ze wzrostu zatrudnienia w Służbie Ochrony Lotniska, w związku z obowiązkiem wynikającym ze zmiany ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze¹⁸, tj. zapewnienia kontroli bezpieczeństwa w porcie lotniczym, który wcześniej spoczywał na Straży Granicznej. O 71 etatów wzrosło zatrudnienie w spółce Gdańskie Inwestycje Komunalne Sp. z o.o., co wynikało z rozpoczęcia przez spółkę działalności w 2009 r. (rozpoczęcie rekrutacji pracowników);

- jedna spółka (GARG) nabyła udziały w innej spółce (Arena Gdańsk Operator). Nabycie udziałów w spółce, która była operatorem stadionu Arena Bałtycka wybranym¹⁹ w trybie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych²⁰, nastąpiło w 2012 r., miesiąc przed finałowym turniejem Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (dalej: „UEFA EURO 2012”). Powyższe miało miejsce, w związku z problemami finansowymi operatora i realną groźbą jego bankructwa, a w konsekwencji niewywiązania się Miasta z zobowiązań wynikających z umowy stadionowej, głównie z zakresie udostępnienia stadionu na turniej EURO 2012 oraz zapewnienia usług towarzyszących m.in. ochrony, zabezpieczenia medycznego, sprzątnia. Wartości nabytych udziałów wyniosła 6.015 tys. zł (100%), co na koniec 2012 r. i 2013 r. stanowiło 2% kapitału zakładowego GARG;
- trzy spółki w badanym okresie poniosły stratę (ujemny wynik finansowy netto), tj.:
 - BIEG2012 ponosiła stratę od 2011 r. Strata w 2011 r. wynikała głównie z kwot spłat odsetek od kredytów zaciągniętych na budowę Stadionu oraz kosztów poniesionych na tą budowę, zaś strata w 2012 r. i 2013 r. wynikała z kosztów amortyzacji, głównie Stadionu wraz z wyposażeniem, podatku od nieruchomości oraz obsługi zadłużenia związanego z budową Stadionu;
 - Hala Gdańsk-Sopot ponosiła stratę od 2009 r., co było spowodowane wysokimi kosztami stałymi, w tym przede wszystkim kosztami amortyzacji prawa dzierżawy hali Ergo Arena oraz podatku od nieruchomości;
 - InnoBaltica ponosiła stratę w 2009 r., 2010 r., 2012 r. i 2013 r., co wynikało głównie z zasady refinansowania nakładów poniesionych na realizację projektów unijnych oraz ponoszenia tych nakładów do momentu zakończenia i uzyskania aktywów stanowiących produkt ich realizacji.

Z wyjaśnień Dyrektora WPG wynikało, że w ramach nadzoru sprawowanego nad spółkami analizowano ich sytuację ekonomiczno-finansową. W przypadku spółki BIEG2012 oraz Hali Gdańsk-Sopot sytuacja ekonomiczno-finansowa spółek została oceniona pozytywnie, wyniki finansowe były lepsze od przyjętych w planach, a generowane straty wynikały z długoterminowych założeń związanych z warunkami, w jakich funkcjonują spółki. W przypadku Hali Gdańsk-Sopot optymalizowano koszty oraz podejmowano działania zmierzające do zwiększenia przychodów. Sytuacja ekonomiczno-finansowa spółki InnoBaltica

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1393 ze zm.

¹⁹ Wybór Operatora Stadionu został objęty kontrolą NIK nr P/10/072, przeprowadzoną w 2010 r.

²⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

została oceniona jako pozytywna z zastrzeżeniami, w 2012 r. podjęto działania zmierzające do zmiany strategii rozwoju spółki, a od 2013 r. funkcjonuje nowy Zarząd.

(dowód: akta kontroli str. 347-380, 736-747)

Wskaźnik przyrostu (w ciągu roku) sumy zadłużenia długoterminowego i krótkoterminowego spółek²¹ dodany do deficytu budżetowego w porównaniu do dochodów budżetu Miasta²² wyniósł w 2009 r. – 26,0%, 2010 r. – 16,7%, 2011 r. – 25,0%, 2012 r. – 1,4%, 2013 r. – (-) 62,0%.

Suma wartości zadłużenia Miasta oraz spółek w porównaniu do dochodów budżetu Miasta²³ wyniosła w 2009 r. – 61,8%, 2010 r. – 64,5%, 2011 r. – 77,0%, 2012 r. – 58,0%, 2013 r. – 61,0%.

Suma zadłużenia spółek w odniesieniu do zadłużenia Miasta²⁴ wyniosła w 2009 r. – 1,48, 2010 r. – 1,53, 2011 r. – 1,42, 2012 r. – 1,39, 2013 r. – 1,42.

Miasto nie ustalało wysokości długu według metody „general government”²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 363-364, 381-383, 542-548)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W badanym okresie Miasto było udziałowcem (jedynym) spółki TBS Motława, której działalność w zakresie budowy i rewitalizacji budynków w celu sprzedaży lokali mieszkalnych (w 2009 r. sprzedała budynek z lokalami mieszkalnymi) i najmu lokali usługowych/biurowych nie mieściła się w sferze użyteczności publicznej (art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej) i nie spełniała przesłanek wynikających z przepisów art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej, do podejmowania działalności poza tą sferę. Działalność dotyczącą sprzedaży lokali mieszkalnych oraz wynajmu lokali użytkowych wskazano również w akcie założycielskim spółki.

Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta ds. polityki komunalnej wynika, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, działania spółki stanowiły realizację zadań własnych gminy, do których należało zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym w zakresie ładu przestrzennego, gospodarki terenami i gminnego budownictwa mieszkaniowego. Przeznaczone na sprzedaż lokale mieszkalne i najem lokale biurowe znajdowały się w zniszczonych budynkach, które przekazano spółce w celu rewitalizacji. Przekazanie spółce tych budynków stanowiło technicznie, materialnie, społecznie i ekonomicznie uzasadnioną formę zagospodarowania mienia gminnego, bowiem inne rozporządzenie tym mieniem spowodowałoby dla Miasta poważną stratę majątkową, co wypełniało dyspozycję art. 10 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej i stanowiło dodatkową podstawę dla powołania spółki. Marginalna sprzedaż lokali mieszkalnych i przeznaczenie uzyskanych środków na rewitalizację i budowę nowych budynków i lokali

²¹ Dane za 2009 r., 2010 r. i 2011 r. obejmują 13 spółek, za 2012 r. i 2013 r. – 14 spółek, ponieważ w przypadku jednej spółki rok obrotowy w 2009 r., 2010 r. i 2011 r. nie był rokiem kalendarzowym.

²² $\frac{\text{Deficyt budżetu Miasta} + \sum_{i=1}^k \Delta D_i \cdot p_i + \sum_{i=1}^k \Delta K_i \cdot p_i}{\text{Dochody budżetu}} \cdot 100$, gdzie ΔD_i – przyrost zadłużenia długoterminowego w i-tej spółce, ΔK_i – przyrost zadłużenia krótkoterminowego w i-tej spółce, k – liczba spółek, w których Miasto w okresie objętym kontrolą było podmiotem o decydującym wpływie lub podmiotem posiadającym udział największy lub równy największemu spośród akcjonariuszy/udziałowców spółki, p_i – udział Miasta w kapitale całkowitym i-tej spółki.

²³ $\frac{\text{Zadłużenie Miasta} + \sum_{i=1}^k D_i \cdot p_i + \sum_{i=1}^k K_i \cdot p_i}{\text{Dochody budżetu}} \cdot 100$, gdzie D_i – zadłużenie długoterminowe w i-tej spółce, K_i – zadłużenie krótkoterminowe w i-tej spółce, k – liczba spółek, w których Miasto w okresie objętym kontrolą było podmiotem o decydującym wpływie lub podmiotem posiadającym udział największy lub równy największemu spośród akcjonariuszy/udziałowców spółki, p_i – udział Miasta w kapitale całkowitym i-tej spółki.

²⁴ $\frac{\text{Zadłużenie Miasta} + \sum_{i=1}^k D_i \cdot p_i + \sum_{i=1}^k K_i \cdot p_i}{\text{Zadłużenie Miasta}}$, gdzie D_i – zadłużenie długoterminowe w i-tej spółce, K_i – zadłużenie krótkoterminowe w i-tej spółce, k – liczba spółek, w których Miasto w okresie objętym kontrolą było podmiotem o decydującym wpływie lub podmiotem posiadającym udział największy lub równy największemu spośród akcjonariuszy/udziałowców spółki, p_i – udział Miasta w kapitale całkowitym i-tej spółki.

²⁵ Dług publiczny sektora instytucji rządowych i samorządowych wg europejskiego systemu rachunków narodowych ESA 95.

z przeznaczeniem na wynajem oraz najem lokali ściśle związanych z budownictwem mieszkaniowym stanowi realizację zadań własnych gminy. W zakresie sprzedaży budynku z lokalami mieszkalnymi w 2009 r. Zastępca Prezydenta ds. polityki komunalnej wyjaśnił, że mieszkania pierwotnie miały zostać wybudowane przy udziale kredytu Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (dalej: „KFM”) z przeznaczeniem na wynajem. Decyzję o sprzedaży podjęto w związku ze znacznym wzrostem ceny budowy mieszkań i relatywnie niskim wskaźnikiem odtworzeniowym, na podstawie którego obliczano maksymalną wysokość kredytu z KFM na budowę mieszkań, co spowodowałoby konieczność dofinansowania przez spółkę ok. 65% kosztów budowy. Zysk ze sprzedaży przeznaczono na wybudowanie mieszkań na wynajem, zatem docelowo środki zostały przeznaczone na zadania użyteczności publicznej związane z budownictwem komunalnym. Działalność spółki była zgodna z art. 27 ust. 2 ustawy o popieraniu budownictwa mieszkaniowego²⁶, a decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast zatwierdzono akt założycielski spółki określający m.in. przedmiot działalności spółki oraz 100% udział Miasta w spółce.

W ocenie NIK argumenty wskazane w ww. wyjaśnieniach nie są przekonujące, ponieważ sprzedaż lokali mieszkalnych oraz najem lokali użytkowych ma charakter działalności komercyjnej i wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Sprzedaż lokali mieszkalnych nie jest świadczeniem usług, a najem lokali użytkowych/biurowych nie stanowi zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zadania te nie spełniają również warunków prowadzenia takiej działalności, określonych w art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej. Przekazanie spółce mienia, którego zbycie albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowodowałoby dla Miasta poważną stratę majątkową, nie może uzasadniać prowadzenia przez Miasto (w formie przedmiotowej spółki) działalności polegającej na sprzedaży lokali mieszkalnych i najmu lokali użytkowych, ponieważ działalność ta nie stanowi realizacji zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, a tylko taką działalność mogło prowadzić Miasto. Zgodnie z przepisami art. 4 ust. 1-3 i art. 20 ust. 1-2a ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego²⁷ zadaniem własnym gminy jest m.in. zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy, do którego nie należą lokale towarzystwa budownictwa społecznego (art. 2 ust. 1 pkt 10 ww. ustawy) lub w inny sposób, poprzez wynajmowanie lokali. W celu realizacji ww. zadania Miasto nie musi być właścicielem lub udziałowcem towarzystwa budownictwa społecznego, gdyż zasady współdziałania towarzystwa z gminą określa umowa (art. 31 ust. 1 ustawy o popieraniu budownictwa mieszkaniowego), towarzystwo może wynajmować lokal mieszkalny gminie (art. 30a ust. 1 ww. ustawy) oraz gmina, działając w celu podnajmowania lokali mieszkalnych osobom fizycznym, może zawierać z towarzystwem umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokali mieszkalnych, których będzie najemcą (art. 29 ust. 2 ww. ustawy).

Wobec powyższego, Miasto nie mogło być właścicielem ww. spółki, prowadzącej chociażby marginalnie działalność niestanowiącą zadań własnych gminy, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, ponieważ zgodnie z przepisami art. 1 i art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, Miasto mogło prowadzić w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, jedynie gospodarke

²⁶ Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2013 r., poz. 255).

²⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 150.

komunalną polegającą na wykonywaniu zadań własnych gminy, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, w tym zadań o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych lub zadań wykraczających poza tę sferę w przypadku spełnienia przesłanek określonych w art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej.

(dowód: akta kontroli str. 152-307)

2. W informacjach o stanie mienia komunalnego za poszczególne lata 2009-2013 oraz w informacji o spółkach z udziałem Miasta zamieszczonej na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu (wg stanu na dzień 8 kwietnia 2014 r.) nie wykazano dwóch spółek (Wolny Obszar Celny Sp. z o.o. oraz Przedsiębiorstwo Inwestycyjno-Handlowe „SIGMEX” Sp. z o.o.), w których Miasto posiadało udziały. Powyższe było niezgodne z art. 180 pkt 2 lit. a ustawy o finansach publicznych z 2005 r. oraz art. 267 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o finansach publicznych z 2009 r., zgodne z którymi informacja o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego zawiera dane dotyczące udziałów w spółkach. Z art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. d ustawy o dostępie do informacji publicznej, wynika, że udostępnieniu podlega informacja publiczna o majątku publicznym, w tym o majątku jednostek samorządu terytorialnego, pochodzącym z zadysponowania tym majątkiem oraz pożytkach z tego majątku.

Z wyjaśnień Dyrektora WPG wynika, że spółek nie wykazywano w ww. informacjach, ponieważ spółka Wolny Obszar Celny Sp. z o.o. nigdy nie rozpoczęła działalności, a Przedsiębiorstwo Inwestycyjno-Handlowe „SIGMEX” Sp. z o.o. zaprzestała prowadzenia działalności od 1995 r. Ponadto żadna z tych spółek nie została zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym (dalej: „KRS”).

Zgodnie z danymi wynikającymi z prowadzonej w Urzędzie ewidencji księgowej Miasto posiadało udziały w ww. spółkach, a spółki zostały zarejestrowane w Rejestrze Handlowym B (dalej: „RHB”). Pomimo iż spółki nie zostały zarejestrowane w KRS, który powstał z dniem 1 stycznia 2001 r. na mocy ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym²⁸, to wg stanu na dzień sporządzania ww. informacji obowiązywały przepisy art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym²⁹, z których wynikało, że do czasu rejestracji w KRS, zachowują moc dotychczasowe wpisy w rejestrach sądowych, którym był m.in. RHB (wg stanu prawnego obowiązującego od 30 grudnia 2013 r. – nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 16-19, 74-124, 1167-1181)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Miasto było właścicielem spółki Gdańska Infrastruktura Wodociągowo-Kanalizacyjna Sp. z o.o., w której akcie założycielskim wskazano, że jej celem jest prowadzenie przedsiębiorstwa zarobkowego w kraju i za granicą, podczas gdy zgodnie z przepisami art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, którą tworzą mieszkańcy gminy (art. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Z tego wynika, iż spółka, której właścicielem jest Miasto, nie może prowadzić przedsiębiorstwa za granicą. Przedmiotem działalności ww. spółki, według wyjaśnień Dyrektora WPG, faktycznie była gospodarka wodociągowo-kanalizacyjna na obszarze Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 1152-1166)

²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1203 ze zm.

²⁹ Dz. U. Nr 121, poz. 70 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³⁰, działalność w powyższym obszarze.

2. Gospodarowanie majątkiem samorządu terytorialnego oddanego do dyspozycji spółek komunalnych

Opis stanu faktycznego

W latach 2009-2014 (do 28 maja) wartość transferów majątku Miasta do spółek, w których posiadało udziały i akcje oraz świadczeń niepieniężnych udzielonych tym spółkom wyniosła łącznie 938.815 tys. zł, w tym wartość:

- wkładów pieniężnych na podwyższenie kapitału zakładowego wyniosła łącznie 239.944 tys. zł, w tym w 2009 r. – 40.399 tys. zł, 2010 r. – 29.474 tys. zł, 2011 r. – 39.230 tys. zł, 2012 r. – 44.703 tys. zł, 2013 r. – 54.888 tys. zł, 2014 r. – 31.250 tys. zł;
- aportów wyniosła łącznie 620.093 tys. zł, w tym w 2009 r. – 234.518 tys. zł, 2010 r. – 179.356 tys. zł, 2011 r. – 62.609 tys. zł, 2012 r. – 124.546 tys. zł, 2013 r. – 17.959 tys. zł, 2014 r. – 1.105 tys. zł;
- pożyczek wyniosła łącznie 18.328 tys. zł, w tym w 2009 r. – 7.562 tys. zł, 2013 r. – 9.266 tys. zł, 2014 r. – 1.500 tys. zł;
- poręczeń wyniosła łącznie 60.450 tys. zł, w tym w 2011 r. – 40.450 tys. zł, 2013 r. – 20.000 tys. zł.

Spośród ww. wkładów pieniężnych na podwyższenie kapitału zakładowego kwota 111.304 tys. zł, tj. 46,39% (w tym: w 2010 r. – 1.244 tys. zł, w 2011 r. – 9.500 tys. zł, w 2012 r. – 37.076 tys. zł, w 2013 r. – 42.549 tys. zł oraz w 2014 r. – 20.935 tys. zł) stanowiła kwotę zobowiązań Miasta wobec spółek, wynikających z bezwarunkowych umów wsparcia, ma mocy których Miasto było zobowiązane do zapewnienia źródła przychodu realizowanym przez spółki przedsiębiorstwom.

Ponadto w budżecie Miasta na 2013 r. zabezpieczono kwotę 3.240 tys. zł, wynikającą z warunkowej umowy wsparcia. Na mocy umowy w przypadku nieuregulowania zobowiązań przez spółkę Miasto było zobowiązane do podjęcia działań zmierzających do zapewnienia jej środków finansowych na pokrycie zobowiązań, w tym do podwyższenia kapitału zakładowego spółki. Spółka wykupiła swoje zobowiązania i Miasto nie dokonało płatności z tytułu ww. umowy.

(dowód: akta kontroli str. 384-425)

Wartość transferów majątku Miasta do spółek (tj. wkładów pieniężnych, aportów oraz udzielonych pożyczek) w odniesieniu do całego majątku Miasta w danym roku³¹ przedstawiała się następująco: w 2009 r. stanowiła 2,61%, w 2010 r. – 1,84%, w 2011 r. – 0,83%, w 2012 r. – 1,25% oraz w 2013 r. – 0,58%.

(dowód: akta kontroli str. 392-394)

Decyzje Prezydenta o rozporządzaniu majątkiem Miasta (na zakup i objęcie akcji, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, udzielenie pożyczek) oraz udzieleniu poręczeń na rzecz spółek były zgodne z uchwałami Rady Miasta w sprawie uchwalenia budżetu Miasta po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 423-425)

Na podstawie analizy decyzji Prezydenta dotyczących transferów majątku Miasta do spółek komunalnych oraz udzielonych poręczeń o łącznej wartości 817.944 tys. zł³²,

³⁰ Podobnie jak przy ocenie ogólnej, Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³¹ Tj. aktywów ogółem według danych zawartych w bilansie jednostki.

³² Transfery do spółki: BIEG2012 – aporty o wartości 201.021 tys. zł, wkłady pieniężne o wartości 91.400 tys. zł, GARG – aporty o wartości 283.252 tys. zł, MTG – aport o wartości 62.190 tys. zł, wkład pieniężny o wartości 10.322 tys. zł, poręczenia o wartości 60.000 tys. zł, GIS – aport o wartości 27.668 tys. zł, GTBS – wkłady pieniężne o wartości

tj. 87,13%, dokonanych transferów i udzielonych poręczeń ustalono, że powyższe działania związane były z realizacją przez spółki celów i zadań, dla których zostały utworzone.

(dowód: akta kontroli str. 14-15, 392-394, 426-541)

Prezydent, reprezentujący Miasto będące Wspólnikiem w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością, nie był zobowiązany do powtarzających się świadczeń niepieniężnych, o których mowa w art. 176 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych³³. W związku z powyższym Miasto nie otrzymywało wynagrodzenia z tytułu powtarzających się świadczeń niepieniężnych.

(dowód: akta kontroli str. 426-437)

W okresie objętym kontrolą Miasto nie tworzyło rezerw na poręczenia udzielone spółkom komunalnym oraz nie regulowało zobowiązań wynikających z tych poręczeń.

(dowód: akta kontroli str. 542-560)

Udzielona spółkom pomoc, według wyjaśnień Dyrektora WPG, nie stanowiła niedozwolonej pomocy publicznej. W zamian za przekazane dokapitalizowania Miasto otrzymało ekwiwalent wartości przekazanych środków finansowych lub aportu w postaci udziałów lub akcji w spółkach.

Miasto posiadało opracowane opinie/analizy dotyczące udzielonej spółkom pomocy pod kątem udzielenia niedozwolonej pomocy publicznej, w tym m.in. wskazujące, iż nie następuje przysporzenie korzyści finansowych dla spółek.

(dowód: akta kontroli str. 426- 541)

Pracownicy Urzędu kontrolowali wykorzystanie przekazanego spółkom majątku Miasta poprzez analizę dokumentów przedkładanych przez spółki (tj. sprawozdania: finansowe, inwestycyjne, F-01³⁴, sprawozdania Zarządu z działalności spółki oraz sprawozdania z działalności i protokoły z posiedzeń Rad Nadzorczych i przeprowadzane przez nie kontrole, plany roczne i wieloletnie zatwierdzone przez Zgromadzenia Wspólników, umowy, w tym umowy powierzenia, kontrakty) oraz bieżącą współpracę, w ramach której analizowane były dokumenty merytoryczne składane przez spółki do Urzędu, przy udziale innych wydziałów merytorycznych Urzędu. W wyniku tego powstawały raporty Referatu Nadzoru Właścicielskiego Urzędu opracowane na Zwyczajne Zgromadzenia Wspólników/Walne Zgromadzenie, arkusze analityczne i sprawozdania z realizacji inwestycji. M.in. ze sprawozdań z działalności spółki BIEG2012 oraz raportów Referatu Nadzoru Właścicielskiego Urzędu opracowanych na Zwyczajne Zgromadzenia Wspólników/Walne Zgromadzenie wynikało, że pomoc udzielona spółce została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 426-437, 903-1132)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w powyższym obszarze.

Ocena częściowa

3. Efektywność realizacji zadań, dla których powołano spółki

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto realizację przez spółkę BIEG2012 zadania polegającego na zarządzaniu stadionem „Arena Bałtycka” (dalej: „Stadion”), którego budowa

31.915 tys. zł, TBS „Motława” – aport o wartości 12.450 tys. zł, Port Lotniczy Sp. z o.o. – wkład pieniężny o wartości 19.460 tys. zł, Forum Radunia – pożyczka o wartości 9.266 tys. zł, PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o. – wkład pieniężny o wartości 9.000 tys. zł.

³³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.

³⁴ Sprawozdanie statystyczne sporządzane na potrzeby GUS o przychodach, kosztach, wyniku finansowym.

stanowiła jedno z przedsięwzięć Euro 2012, określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012³⁵.

Zgodnie z przepisami art. 11 ust. 3 ustawy o Euro 2012, spółki nie rozwiązuje się, jeżeli podmiot, który utworzył spółkę, powierzył jej zarządzanie obiektami budowlanymi powstałymi w wyniku realizacji przedsięwzięć Euro 2012.

Powierzenie zadania nastąpiło w drodze aneksu z dnia 24 listopada 2009 r. do umowy z dnia 18 stycznia 2008 r. o powierzeniu zadań związanych z przygotowaniem i wykonaniem Projektu Arena Bałtycka (dalej: „Umowa powierzenia”), tj. po utworzeniu spółki, które miało miejsce 23 października 2007 r.

Założenia i główne cele związane z realizacją przedsięwzięcia określono w Umowie powierzenia. Dotyczyły one:

- zapewnienia właściwej gospodarki ekonomiczno-finansowej nieruchomością stadionową³⁶;
- zapewnienia bezpieczeństwa użytkowania i właściwej eksploatacji nieruchomości stadionowej;
- zapewnienia właściwej gospodarki energetycznej w rozumieniu przepisów Prawa energetycznego;
- bieżącego administrowania Nieruchomością Stadionową;
- utrzymania Nieruchomości Stadionowej w stanie niepogorszonym zgodnie z jej przeznaczeniem;
- uzasadnionego inwestowania w Nieruchomość Stadionową;
- wyboru operatora Stadionu;
- dysponowania prawem do nazwy Stadionu włącznie z prawem do jej ustalenia oraz dysponowania innymi prawami marketingowymi związanymi ze Stadionem;
- zawierania umów najmu, dzierżawy, użytkowania, użyczenia lub innej umowy o podobnym charakterze, dotyczących Nieruchomości Stadionowej w całości lub w częściach.

Zarządzanie odbywało się w imieniu i na rzecz spółki, jako jej działalność podstawowa.

Powierzenie realizacji przedsięwzięcia spółce było konsekwencją wyboru modelu finansowania budowy Stadionu, który zakładał finansowanie i realizację budowy przez spółkę celową założoną przez Miasto, na gruncie wniesionym do spółki przez Miasto (aport przed wybudowaniem Stadionu). Powyższy wariant stanowił jeden z czterech ujętych w „Studium Wykonalności dedykowanym dla projektu wykonania stadionu piłkarskiego pn. „Baltic Arena” w Gdańsku-Letnicy” (dalej: „Studium”). W Studium dokonano m.in. analizy ekonomiczno-finansowej. Wskaźniki efektywności ekonomicznej Projektu (ENPV³⁷ i EIRR³⁸) wskazywały, że projekt był zasadny z ekonomicznego punktu widzenia.

W Studium, ze względu na brak doświadczenia Miasta oraz spółki do podjęcia wszystkich funkcji operatorskich i eksploatacyjnych, przewidziano powierzenie funkcji operatora stadionu innemu podmiotowi.

Ponadto jak wyjaśnił Dyrektor WPG z wymogów formułowanych przez instytucje finansowe w toku prowadzonego procesu strukturyzacji finansowania Projektu,

³⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1345.

³⁶ Tj. nieruchomością, na której budowany był Stadion oraz Infrastruktura Towarzysząca (wszelka infrastruktura techniczna i komunikacyjna, na terenie realizacji Stadionu, niezbędna do zgodnego z celem funkcjonowania Stadionu).

³⁷ Ekonomiczna wartość bieżąca netto projektu.

³⁸ Ekonomiczna wewnętrzna stopa zwrotu z projektu.

preferowano oddzielenie funkcji właścicielskich od operatorskich, ze względu na awersję do ryzyka związanego z działalnością operatorską.

W Umowie powierzenia określono dwa mierzalne cele związane z zarządzaniem Stadionem, tj. wybór operatora Stadionu oraz sprzedaż prawa do nazwy. Oba cele zostały przez spółkę zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 561-747, 796-902)

Zarządzanie Stadionem wykonywane przez BIEG2012 polegało m.in. na:

- sprawowaniu nadzoru właścicielskiego nad operatorem, który był dzierżawcą Stadionu, a działalność jego polegała na komercjalizacji obiektu, tj. prowadzeniu sfery przychodowej (wynajem obiektu klubowi piłkarskiemu i innym organizatorom/promotorom imprez, organizacja imprez własnych, prowadzenie strefy hospitality, obsługa gastronomiczna, parkingi, wycieczki i inne atrakcje, reklama i prawa marketingowe itp.) oraz ponoszeniu bieżących kosztów związanych z utrzymaniem infrastruktury;
- opracowaniu planu marketingowego Stadionu przy współpracy sponsora tytularnego oraz partnera technologicznego w celu kreowania pozytywnego wizerunku i marki Stadionu;
- podejmowaniu działań mających na celu modernizację obiektu dla sprawnej i efektywnej jego eksploatacji, w tym uatrakcyjnienie obiektu dla klientów biznesowych oraz rozbudowa przestrzeni ogólnodostępnej dla mieszkańców i turystów (m.in. zewnętrzne tereny rekreacyjne, siłownia zewnętrzna, boisko ogólnosportowe);
- podejmowaniu działań mających w celu komercjalizację części nieruchomości, która nie była objęta umową dzierżawy.

(dowód: akta kontroli str. 903-1000)

Zgodnie z art. 5 pkt 5.6 Umowy powierzenia spółka BIEG2012 składała do Urzędu informacje o zrealizowanym wyniku finansowym na działalności dotyczącej zarządzania stadionem, które zawierały również dane o wysokości przychodów i kosztów w poszczególnych miesiącach dotyczących tej działalności.

Koszty związane z zarządzaniem Stadionem pokrywane były z przychodów z tej działalności, zatem Miasto nie dofinansowywało bieżącej działalności spółki. W 2010 r. spółka osiągnęła dodatni wynik na sprzedaży związanej z zarządzaniem Stadionem, który wyniósł 4.524 tys. zł. W związku z powyższym spółka odprowadziła do Urzędu kwotę 1.131 tys. zł, tj. w wysokości odpowiadającej udziałowi Miasta (1/4) we współwłasności Nieruchomości Stadionowej. Z uwagi na wysokie koszty amortyzacji i podatku od nieruchomości, w latach 2011-2013 na powyższej działalności spółka nie osiągnęła zysku.

Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta ds. polityki gospodarczej wynika, że spółka corocznie sporządzała plany rzeczowo-finansowe, zatwierdzane przez organy statutowe spółki. Ocena działalności spółki odbywała się poprzez zatwierdzanie sprawozdań finansowych oraz Zarządu z działalności spółki.

(dowód: akta kontroli str. 855-878, 1001-1151)

W 2010 r. spółka BIEG2012 dokonała wyboru operatora stadionu, którym został Lechia Operator Sp. z o.o. W 2012 r., miesiąc przed turniejem UEFA EURO 2012, spółka GARG nabyła udziały w tej spółce (obecnie Arena Gdańsk Operator Sp. z o.o.), co opisano na stronie 7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W sprawozdaniach z działalności spółek BIEG2012 i GARG znajdowały się informacje o współpracy ww. spółek z operatorem stadionu. Ponadto w sprawozdaniu z działalności BIEG2012 znajdowały się informacje o udziale tej

spółki na przełomie lat 2013-2014 w pracach analitycznych dotyczących wypracowania docelowego modelu zarządzania stadionem.

(dowód: akta kontroli str. 736-747, 903-1000, 1193-1195)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w powyższym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z zapisami zarządzenia Nr 32/2003 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 15 stycznia 2003 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Gdańsku (ze zmianami), zadania w zakresie nadzoru właścicielskiego nad spółkami prawa handlowego z udziałem Miasta wykonywał Wydział Polityki Gospodarczej Urzędu.

Zasady monitoringu zadań publicznych oraz oceny efektywności ich wykonania przez spółki zostały określone w:

- „Zasadach nadzoru właścicielskiego nad spółkami, w których Gmina Miasta Gdańska jest udziałowcem lub akcjonariuszem”, na podstawie których Wydział Polityki Gospodarczej, stosując podejście indywidualne do spółek pod kątem ich celów oraz realizowanych przedsięwzięć, m.in. przeprowadzał analizy ekonomiczno-finansowe spółek pozwalające na ocenę efektywności prowadzonej działalności i realizowanych przedsięwzięć oraz współpracował na bieżąco ze spółkami, w tym dokonywał analiz dokumentów merytorycznych składanych przez spółki do właściciela – udziałowca/akcjonariusza (np. sprawozdania z działalności), przy udziale wydziałów merytorycznych Urzędu, w wyniku czego powstawały raporty, arkusze analityczne i sprawozdania inwestycyjne;
- zarządzeniu Nr 625/10 Prezydenta Miasta Gdańska z 10 maja 2010 r. w sprawie projektów inwestycyjnych oraz zakupów inwestycyjnych Gminy Miasta Gdańska, na podstawie których Wydział Programów Rozwojowych m.in. prowadził, na podstawie raportów, wniosków i sprawozdań sporządzanych przez wydziały Urzędu, monitoring projektów inwestycyjnych na etapie ich programowania, przygotowania oraz realizacji zgodnie z przyjętym Planem Projektu i założonym harmonogramem. Wyniki monitoringu były podstawą składania Prezydentowi syntetycznych sprawozdań, zawierających opis i status zidentyfikowanych dla projektów ryzyk. Informacje o zidentyfikowanych ryzykach o wysokim stopniu zagrożenia dla projektu były niezwłocznie przekazywane przez Wydział Zastępcy Prezydenta Miasta ds. Polityki Gospodarczej.

W sprawozdaniach z działalności BIEG2012 zawarto m.in. informacje o zadaniach zrealizowanych przez spółkę, sposobie ich zrealizowania, zawartych umowach, udzielonych zamówieniach, uzyskanych decyzjach administracyjnych, działaniach Rady Nadzorczej i Zarządu spółki, zatrudnieniu i wynagrodzeniach w spółce, jej finansach (m.in. wyniku finansowym, głównych elementach, które miały na niego wpływ, wysokości i źródłach kosztów oraz przychodów), przeprowadzonych w niej kontrolach, planach rozwojowych oraz wykonaniu planu rzeczowo finansowego. W raportach Referatu Nadzoru Właścicielskiego Urzędu opracowanych na Zwyczajne Zgromadzenia Wspólników m.in. dokonano analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki, zawierającej m.in. informacje o stanie realizacji planu rzeczowo-finansowego spółki, wysokości i źródłach kosztów i przychodów, analizę wskaźnikową oraz wnioski.

BIEG2012 składał do Urzędu informacje o zrealizowanym wyniku finansowym na działalności dotyczącej zarządzania stadionem, co opisano w pkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 128-151, 736-795, 903-1132, 1193-1195)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w powyższym obszarze.

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 Kontroli³⁹, wnosi o:

- 1) podjęcie działań mających na celu posiadanie przez Miasto udziałów i akcji jedynie spółek, które realizują wyłącznie zadania o charakterze użyteczności publicznej lub spełniają ustawowe przesłanki do prowadzenia działalności poza tą sferą;
- 2) wykazanie w informacji o stanie mienia komunalnego, o której mowa w art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. oraz w informacji o spółkach z udziałem Miasta zamieszczonej na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu, danych o udziałach we wszystkich spółkach, w których Miasto takie udziały posiada.

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 Gdańsku.

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.

³⁹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

Gdańsk, dnia 24 listopada 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Kontrolerzy
Maria Mieszalska
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Jacek Żmurko
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis