



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-008-03/2014
P/14/019

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/019 Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2009-2014.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
<i>Kontrolerzy</i>	Wojciech Dąbrowski - specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88700 z 05.05.2014 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miejski w Elblągu, ul. Łączności 1, 82-300 Elbląg (dalej: „Urząd” lub „Gmina”).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jerzy Wilk - Prezydent Miasta Elbląg od 07.07.2013 r. (dalej: „Prezydent”).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności:

- efektywne zaangażowanie majątku Gminy w spółki komunalne,
- zgodne z prawem powoływanie spółek dla realizacji wyznaczonych zadań,
- podjęcie decyzji o likwidacji Aquapark Sp. z o.o. i zrealizowanie przedsięwzięcia za kwotę czterokrotnie niższą niż pierwotnie planowano,
- bieżące monitorowanie przez Urząd zadań publicznych wykonanych przez spółki w których Gmina była większościowym udziałowcem.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- utworzenia spółki celowej do realizacji inwestycji polegającej na budowie aquaparku bez sporządzenia analiz wskazujących, że jest to najkorzystniejsza forma wykonania zadania inwestycyjnego m.in. pod względem ekonomicznym,
- niezrealizowania zadania inwestycyjnego przez powołaną Aquapark Spółkę z o.o. i wydatkowania kwoty 101,2 tys. zł na bieżące funkcjonowanie spółki, której działania ograniczyły się tylko do wstępnego procesu przygotowawczego inwestycji, w tym m.in. wizytacji w innych aquaparkach i analizy możliwości sfinansowania inwestycji.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Zaangażowanie Gminy w spółki prawa handlowego

Opis stanu faktycznego

W latach 2009 – 2014 (maj) Gmina posiadała udziały w 16 spółkach prawa handlowego. Spośród tych spółek trzy rozwiązano i postawiono w stan likwidacji², - zaś udziały jednej spółki Gmina sprzedała³. W ww. okresie wzrosła natomiast zarówno liczba (o 66,7%) jak i wartość (o 70,6%) udziałów Gminy w tych spółkach. I tak na koniec:

- 2008 r. łączna wartość 220.153 udziałów w 14 spółkach wyniosła 122.821,3 tys. zł i stanowiła 4,5% wartości bilansowej aktywów gminy (2.709.863,3 tys. zł),
- 2013 r. wartość 367.031 udziałów w 13 spółkach wyniosła 209.520,3 tys. zł, tj. 7,0% aktywów (3.001.848,2 tys. zł).

Według stanu na koniec 2013 r. Gmina była większościovym udziałowcem 10 spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i posiadała od 66,4% do 100% udziału w ich kapitale zakładowym. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej tych spółek ustalono, że:

- Wszystkie spółki⁴ realizowały zadania o charakterze użyteczności publicznej dotyczące m.in. zaopatrywania mieszkańców w wodę i energię ciepłą, świadczenia usług lokalnego transportu zbiorowego, utrzymania ulic, dróg gminnych i powiatowych oraz gminnego budownictwa mieszkaniowego.
- Przedmiot działalności tych spółek określony w aktach założycielskich był zgodny z uchwałami Rady Miejskiej Elbląga (dalej: „Rada”) w sprawie przystąpienia do tych spółek.
- Faktyczny zakres działalności tych spółek wykazany w sprawozdaniach z ich działalności za lata 2009-2013 również był zgodny z przedmiotem ich działalności określonym w ww. uchwałach Rady oraz aktach założycielskich.
- Zakres zadań realizowanych poprzez poszczególne spółki nie pokrywał się. Funkcjonowanie dwóch spółek realizujących zadania z zakresu transportu publicznego - ZKM Sp. z o.o. (organizator komunikacji miejskiej) i TE Sp. z o.o. (realizacja usług przewozowych) wynikało z art. 46 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zgodnie z którym podmiot któremu organizator zlecił realizację części lub całości zadań z zakresu organizacji publicznego transportu zbiorowego, nie może być jednocześnie operatorem ani podmiotem związanym z operatorem w sposób uniemożliwiający bezstronną realizację zadań.
- Zakres działalności czterech spółek wykazany w Krajowym Rejestrze Sądowym (dalej: „KRS”) dotyczył zadań o charakterze użyteczności publicznej.

² Elman Sp. z o.o. i Elbląski Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. zlikwidowane w 2010 r., Aquapark Sp. z o.o. zlikwidowane w 2014 r.

³ Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe WARS-POL Sp. z o.o., której udziały sprzedano w 2010 r.

⁴ Elbląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Elblągu Spółka z o.o. (EPWiK Sp. z o.o.), Elbląskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Spółka z o.o. (EPEC Sp. z o.o.), Zakład Utylizacji Odpadów Spółka z o.o. (ZUO Sp. z o.o.), Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Spółka z o.o. (MPO Sp. z o.o.), Tramwaje Elbląskie Spółka z o.o. (TE Sp. z o.o.), Zarząd Komunikacji Miejskiej w Elblągu Spółka z o.o. (ZKM Sp. z o.o.), Zarząd Portu Morskiego Elbląg Spółka z o.o. (ZPME Sp. z o.o.), Elbląskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Spółka z o.o. (ETBSA Sp. z o.o.), Przedsiębiorstwo Dróg i Mostów Spółka z o.o. (PDiM Sp. z o.o.), Aquapark Elbląg Spółka z o.o. („Aquapark Sp. z o.o.”)

W przypadku sześciu spółek (ZKM Sp. z o.o., TE Sp. z o.o., ZUO Sp. z o.o., PDiM Sp. z o.o., MPO Sp. z o.o., Aquapark Sp. z o.o.), część przedmiotu ich działalności ujęta w KRS nie dotyczyła zadań o charakterze użyteczności publicznej. I tak m.in. w przypadku:

- ZKM Sp. z o.o. poza ww. zakresem było 5 spośród 10 kodów Polskiej Klasyfikacji Działalności (dalej: „PKD”). Dotyczyło to m.in. wynajmu i dzierżawy pozostałych pojazdów samochodowych z wyłączeniem motocykli (PKD 77.12.Z), która wg. Kierownika Biura Nadzoru Właścicielskiego (dalej: „Kierownika BNW”) umożliwia wynajem podmiotom zewnętrznym posiadanych przez Spółkę pojazdów oraz działalność w zakresie architektury (PKD 71.11.Z), która została ujęta w KRS wg wyjaśnień Kierownika BNW, w związku z uczestnictwem spółki w pracach projektowych architektonicznych dotyczących budowy czy przebudowy oraz oznakowania zatok autobusowych, wiat i przystanków.
- MPO Sp. z o.o. poza zakresem użyteczności publicznej było 16 spośród 35 w tym m.in.: produkcja nadwozi do pojazdów silnikowych, produkcja naczip i przyczep (PKD 29.20.Z) oraz pranie i czyszczenie wyrobów włókienniczych i futrzarskich (PKD 96.01.Z). Ujęcie w KRS ww. kodów Kierownik BNW wyjaśnił odpowiednio: koniecznością dostosowania nadwozi posiadanych pojazdów do wykonywania usług wywozu odpadów, sprzątnięcia i odśnieżania oraz koniecznością rozszerzenia działalności spółki w związku z utratą jednego ze źródeł przychodów (przegany przetarg na oczyszczanie miasta).
- PDiM Sp. z o.o. poza zakresem użyteczności publicznej było 6 spośród 20, w tym m.in. sprzedaż hurtowa drewna, materiałów budowlanych i wyposażenia sanitarnego (PKD 46.73.Z). Kierownik BNW ujęcie tego rodzaju działalności w KRS wyjaśnił tym, że Spółka w celu uzyskiwania przychodów w okresie zimowo - wiosennym (w związku z przegany przetargiem na usługi dotyczące utrzymania dróg i chodników) poszukuje możliwości uzyskiwania przychodów z innych źródeł.

Zadaniami użyteczności publicznej w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym (art. 9 ust. 4) są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 tej ustawy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, a gmina oraz inna komunalna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej. W ocenie NIK zaprezentowane powyżej rodzaje działalności nie służyły zaspokajaniu potrzeb zbiorowych jak również nie spełniały przesłanek ww. art. 10.

(dowód: akta kontroli str.3-8, 134-140, 257-268)

1.2. Przesłanki tworzenia lub przystępowania do spółek w latach 2009-2014

Opis stanu
faktycznego

Gmina w latach 2009-2014 (I kwartał) utworzyła jedną spółkę, w której objęła 100% udziałów – Aquapark Elbląg Sp. z o.o. (dalej: „Aquapark Sp. z o.o.” lub „Spółka”). Została ona utworzona na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 27 listopada 2012 r. W uzasadnieniu do uchwały podano m.in., że:

- głównym zadaniem Spółki będzie przygotowanie i realizacja inwestycji związanej z budową aquaparku oraz podjęcie działań w celu rewitalizacji

istniejących obiektów miejskiej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, w tym przede wszystkim basenu otwartego,

- istniejąca infrastruktura sportowo-rekreacyjna jest niewystarczająca oraz zdekapitalizowana, a budowa zespołu basenów jest zgodna z oczekiwaniami mieszkańców,
- z uwagi na wydłużenie procesów decyzyjnych przez podmioty zainteresowane realizacją przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (dalej: „PPP”) powołanie spółki ma na celu jak najbardziej sprawne przygotowanie i przeprowadzenie procesu inwestycyjnego.

Wszystkie udziały w Spółce zostały objęte i pokryte przez Gminę Elbląg wkładem pieniężnym w wysokości 10,0 tys. zł. Uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 5 czerwca 2013 r. podwyższono kapitał zakładowy Spółki z 10,0 tys. zł do 110,0 tys. zł. Na jego pokrycie wniesiono środki pieniężne z przeznaczeniem na bieżące funkcjonowanie Spółki.

Z wyjaśnień Prezydenta wynika, że realizacja aquaparku w formie Spółki była możliwa pod warunkiem pozyskania odpowiedniego tj. 100% finansowania zewnętrznego z możliwie długim 15-20 letnim okresem spłaty. Podał również, że elementem wzmacniającym pozycję Spółki wobec kredytodawców miało być wniesienie do niej majątku w postaci obiektu istniejącej krytej pływalni, a przede wszystkim terenu na którym miał powstać aquapark przy ul. Spacerowej w Elblągu. Zgodnie z wyceną z lutego 2013 r. wartość ww. terenu i nieruchomości wynosiła 25.100 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.9-30, 93-133, 187-274)

Przed powołaniem Spółki w Urzędzie sporządzono „uproszczoną analizę ekonomiczną” realizacji przedsięwzięcia, w której ujęto m.in.:

- Opis techniczny przyszłego obiektu rekreacyjnego, w tym m.in. trzy baseny o powierzchni od 40 m² do 400 m², zaplecze szatniowe i restauracyjne.
- Założenia organizacyjne obrazujące całościowy harmonogram prac wraz z ogólnym opisem zadań.
- Nakłady inwestycyjne w podziale na najważniejsze zadania w łącznej kwocie 49.817,0 tys. netto.
- Harmonogram realizacji poszczególnych etapów inwestycji wraz z wyszczególnieniem szczegółowych zadań (10 etapów realizowanych w okresie od listopada 2012 r. do grudnia 2016 r.).
- Prognozę przychodów i kosztów na lata 2013-2034, w tym m.in:
 - Przychody, w tym m.in. ze sprzedaży biletów (od 2016 r. w kwocie 2.730,2 tys. zł), z krytej pływalni (od 2013 r. w kwocie 582,4 tys. zł), wynajmu pomieszczeń (od 2016 r. w kwocie 1.266,0 tys. zł),
 - koszty w ujęciu rodzajowym m.in. koszty wynagrodzeń, amortyzacji.
- Prognozowane obłożenie dzienne (od 340 osób w 2016 r. do 644 w 2034 r.).
- Źródła finansowania przedsięwzięcia, tj.: wkład Gminy do Spółki (w latach 2013-2016 w wysokości 2.523,2 tys. zł), kredyt długoterminowy w kwocie 49.817,0 tys. zł, odnawialny kredyt krótkoterminowy do kwoty 4.000,0 tys. zł.
- Uproszczony rachunek wyników zawierający m.in. koszty operacyjne, finansowe i inwestycyjne oraz wynik finansowy (strata w latach 2013 – 2030 wynosząca od -476,2 tys. zł do -25.791,0 tys. zł oraz zysk od 2031 r.).

Ustalone
nieprawidłowości

Przed powołaniem Aquapark Sp. z o.o. nie dokonano analizy opłacalności realizowania za pośrednictwem spółki planowanej inwestycji, z której wynikałoby że ta forma realizacji ww. inwestycji jest najkorzystniejsza i ekonomicznie uzasadniona.

W sprawie analiz poprzedzających powołanie Spółki, wyjaśnienia złożyli:

- Kierownik Biura Nadzoru Właścicielskiego, który podał że przed powołaniem Spółki opracowania zewnętrzne dotyczące realizacji inwestycji w formule PPP jak i analizy wykonane przez Urząd uznane zostały przez ówczesnego Prezydenta Grzegorza Nowaczyka za wystarczające. Wskazał również, że nie było potrzeby, ani też oczekiwań władz miejskich tworzenia nowych opracowań.
- Prezydent Elbląga Jerzy Wilk podał, że nie dysponowano innymi dodatkowymi analizami potwierdzającymi szansę powodzenia realizacji inwestycji przez Spółkę w momencie jej powołania. Tym niemniej ww. materiały wskazywały na możliwość realizacji przedsięwzięcia z zastrzeżeniem pozyskania odpowiedniego poziomu finansowania zewnętrznego. Powyższe potwierdzały także informacje przekazywane do Urzędu z firm zainteresowanych wcześniej PPP, z których wynikało, że utworzenie i realizacja budowy aquaparku przez powołaną w tym celu Spółkę jest rozwiązaniem, które może pozwolić na zrealizowanie inwestycji. W przypadku Spółki oczekiwanym rozwiązaniem było pozyskanie samodzielnie przez Spółkę finansowania 100% nakładów inwestycyjnych (bez dodatkowego finansowego zaangażowania Miasta w postaci środków pieniężnych lub poręczenia) z możliwie długim 15-20 letnim okresem spłaty.

W ocenie NIK przyjęcie założenia, że realizacja inwestycji ma być prowadzona wyłącznie w oparciu o zewnętrzne źródła finansowania i przy kapitale zakładowym wynoszącym 110,0 tys. zł, nie zapewniało możliwości wykonania zadania inwestycyjnego. Wskazuje na to również założona w analizach strata przez okres 18 lat w łącznej kwocie 76.914,6 tys. zł, na którą największy wpływ miały koszty finansowe w kwocie 70.656,5 tys. zł z tytułu kredytów.

(dowód: akta kontroli str.9-30, 93-133, 187-274)

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. W badanym okresie Gmina nie sporządzała dokumentów, w których określono strategię właścicielską wobec posiadanych spółek. Strategie funkcjonowania i plany rozwoju, spółki z większościowym udziałem Gminy opracowywały we własnym zakresie. W okresie tym pracownicy Urzędu uczestniczyli w przygotowaniu planów rozwoju transportu publicznego dla TE Sp. z o.o. i ZKM Sp. z o.o. oraz planu naprawczego dla PDiM Sp. z o.o. W przypadku pozostałych spółek Urząd nie uczestniczył w opracowaniu takich dokumentów. Jak wyjaśnił Kierownik Biura Nadzoru Właścicielskiego wynikało to z faktu, że działa ono w składzie dwuosobowym i że spółki nie mają obowiązku opracowywania strategii rozwoju.

1.2.2. W przedkładanych Gminie sprawozdaniach z działalności za lata 2009-2013 organy wykonawcze spółek przedstawiały stopień realizacji założeń wykazanych m.in. w strategiach i planach rozwoju. Sprawozdania z działalności za poszczególne lata były przyjmowane stosownymi uchwałami przez rady nadzorcze, a zgromadzenie wspólników udzielało absolutorium zarządom tych spółek.

1.2.3. W latach 2009-2014 (do dnia kontroli):

- dla spółek, które zostały powołane przed 2009 r. organ stanowiący Gminy nie określił nowych celów w przedmiocie ich działalności,
- nie wystąpiły przypadki posiadania przez Gminę lub spółkę, której Gmina była większościowym udziałowcem, udziałów powyżej 50% w kapitale zakładowym innych spółek.

- Gmina nie przekazywała własnych kompetencji spółkom, w których była udziałowcem (przez co nie nastąpiło ograniczenie kosztów lub redukcja zatrudnienia).

(dowód: akta kontroli str.9-30)

1.3. Sytuacja ekonomiczno-finansowa spółek komunalnych

Opis stanu faktycznego

Sytuacja ekonomiczno-finansowa dziewięciu spółek z większościovym udziałem Gminy w 2013 r. w stosunku do stanu z końca 2008 r. przedstawiała się następująco:

- Łączne zatrudnienie w ww. Spółkach zmniejszyło się z 1012,7 etatów w 2008 r. do 958,8 etatów w 2013 r.
- Aktywa trwałe ogółem wzrosły w kontrolowanym okresie w ośmiu spółkach od 196,3 tys. zł (o 8,3% w MPO Sp. o.o.) do 66.004,6 tys. zł (o 673,% w ZUO Sp. z o.o.). Na wzrost ten decydujący wpływ miało zwiększenie wartości rzeczowych aktywów trwałych odpowiednio o kwotę 194,1 tys. zł i 65.878,2 tys. zł. W przypadku zaś PDiM Sp. z o.o. aktywa ogółem zmniejszyły się o 450,5 tys. zł (o 46,2%) z powodu spadku wartości rzeczowych aktywów trwałych (o 38,7%) m.in. w wyniku ich umorzenia. Umorzenie wynikało z naliczenia amortyzacji przy jednoczesnych minimalnych inwestycjach w odtworzenie majątku.
- Zobowiązania wzrosły w sześciu spółkach od 593,1 tys. zł (o 21,8% w TE Sp. o.o.) do 61.816,7 tys. zł (ponad 30-krotnie w ZUO Sp. z o.o.). Wzrost zobowiązań w ZUO Sp. z o.o. wiązał się m.in. z realizacją projektu „Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi i rekultywacja składowisk odpadów w Elblągu” finansowanego z pożyczki i kredytu w łącznej kwocie 23.000,0 tys. zł. W pozostałych trzech spółkach zobowiązania zmalały od 304,1 tys. zł (o 29,9% w PDiM Sp. z o.o.) do 581,4 tys. zł (o 11,6% w ZPME Sp. o.o.).
- Przychody ogółem wzrosły w pięciu spółkach od 411,2 tys. zł (o 26,3% w ZPME Sp. z o.o.) do 27.207,5 tys. zł (o 38,0 % w EPEC Sp. z o.o.), natomiast zmniejszyły się w czterech spółkach. Największy spadek o 4.843,5 tys. zł (o 38,%) odnotowano w MPO Sp. z o.o. (przyczyną był przegrany na początku 2011 r. przetarg na zimowe i letnie utrzymanie dróg i chodników na terenie miasta) oraz w TE Sp. z o.o. – spadek o 1.600,3 tys. zł, tj. o 12,7% (spowodowany był ograniczeniem przewozów pasażerów w związku z trwającymi w latach 2012-2013 remontami szlaków i węzłów komunikacyjnych).
- Koszty ogółem wzrosły w siedmiu spółkach od 190,1 tys. zł (o 1,5% w TE Sp. z o.o.) do 11.970,3 tys. zł (o157,1% w ZUO Sp. z o.o.). Przyczyną wzrostu w tej spółce było oddawanie do eksploatacji głównych instalacji zakładu utylizacji odpadów, z czym wiązał się wzrost zatrudnienia oraz wzrost kosztów amortyzacji. Zmniejszyły się natomiast koszty funkcjonowania dwóch spółek.
- Ujemny wynik finansowy na koniec 2013 r. wystąpił w czterech spółkach, w tym m.in w przypadku:
 - ZUO Sp. z o.o. strata w wysokości -260,8 tys. zł związana była z niższą ilością przekazywanych do spółki odpadów oraz wzrastającymi kosztami działalności (za lata 2009-2012 spółka odnotowała dodatni wynik finansowy),
 - w ZKM Sp. z o.o. – strata w wysokości -19.918 tys. zł przyczyną, której był w głównej mierze sposób finansowania sprzedaży biletów komunikacji miejskiej, który pokrywał ok. 30-40% kosztów ogółem ich wytworzenia za lata

2011-2013 (za lata 2009-2013 strata wynosiła od -13.936,5 tys. zł do -19.918,3 tys. zł.).

- w przypadku TE Sp. z o.o. strata w wysokości -1.767,0 tys. zł związana była ze wzrostem kosztów (o 1,5%, tj. o kwotę 191,1 tys. zł) przy jednoczesnym spadku przychodów ogółem (o 12,7%) wynikającym z ograniczenia przewozów,
- w przypadku MPO Sp. z o.o. strata w wysokości -25,3 tys. zł wynikała z przegranego przetargu na zimowe i letnie utrzymanie dróg i chodników i nie świadczenie tych usług w tym w latach 2011-2013.

Gmina podejmowała stosowne działania wobec nierentownych spółek komunalnych. I tak m.in. w odniesieniu do:

- MPO Sp. z o.o. – dwukrotnie zmieniono skład rady nadzorczej (2013 r. i 2014 r.), zobowiązano radę do monitoringu działań restrukturyzacyjnych po przegranych przetargu na zimowe i letnie utrzymanie ulic i chodników (2012 r.), powołano nowego dyrektora spółki i zobowiązano go do przygotowania planu naprawczego (2014 r.),
- ZKM Sp. z o.o. – na podstawie sprawozdań finansowych spółki corocznie analizowano zasadność jej funkcjonowania i podejmowano stosowne uchwały o dalszym istnieniu spółki, zapewniając przy tym dokapitalizowanie na pokrycie niedoboru środków. Wielkość tego niedoboru ustalono corocznie na podstawie analizy przedkładanych przez spółkę zapotrzebowań na środki wyliczonych na podstawie prognoz: przychodów (m.in. ze sprzedaży biletów i opłat za parkowanie) i kosztów (m.in. płace, usługi przewozowe świadczone przez zewnętrzne podmioty wyłoniono w wyniku przetargów, utrzymanie infrastruktury).

Według stanu na koniec grudnia łączne zobowiązania ww. dziewięciu spółek w stosunku do ogółu zobowiązań Gminy Elbląg przedstawiały się następująco:

- w 2009 r. wyniosły 193.272,0 tys. zł i stanowiły 69,9% zobowiązań (276.344,5 tys. zł),
- w 2010 r. – 205.415,5 tys. zł, tj. 59,7% zobowiązań (344.054,9 tys. zł),
- w 2011 r. – 205.613,4 tys. zł, tj. 54,9% zobowiązań (374.659,9 tys. zł),
- w 2012 r. – 222.367,7 tys. zł, tj. 46,8% zobowiązań (474.355 tys. zł),
- w 2013 r. łączne zobowiązania spółek wyniosły 218.234,1 tys. zł i stanowiły 41,0% zobowiązań (527.305,2 tys. zł).

Urząd w latach 2009 -2013 nie prowadził analizy swojego zadłużenia wg metody „general government”.

(dowód: akta kontroli str. 31-51, 119-133, 164-227, 275-311)

Aquapark Sp. o.o. prowadziła działalność gospodarczą w okresie od 17 grudnia 2012 r. do 13 sierpnia 2013 r., ponosząc stratę netto -66,0 tys. zł. Na jej poziom wpływ miały koszty działalności operacyjnej wynoszące 68,7 tys. zł (w tym głównie wynagrodzenia wraz z narzutami, stanowiące 93% ogółu tych kosztów) oraz brak przychodów ze sprzedaży. W okresie likwidacji tj. od 14 sierpnia 2013 r. do jej zakończenia 15 marca 2014 r. koszty działalności operacyjnej spółki wyniosły 34,6 tys. zł, w tym 81,0% stanowiły wynagrodzenia z narzutami. Łączne koszty funkcjonowania spółki w okresie grudzień 2012 r.– marzec 2014 wyniosły 101,2 tys. zł i zostały sfinansowane środkami pieniężnymi z wpłat na poczet kapitału zakładowego (110,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 52)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie utworzenie Aquapark Sp. z o.o. W żadnej z pięciu „Koncepcji organizacyjno-biznesowych w ujęciu wariantowym dla projekty budowy Aquaparku oraz rewitalizacji istniejącego basenu odkrytego w Elblągu” nie przewidziano bowiem realizacji ww. inwestycji za pośrednictwem spółki. Ponadto przed jej utworzeniem nie dokonano analiz, które wskazywałyby, że realizacja przedsięwzięcia w tej formie jest najkorzystniejszym wariantem wykonania zadania inwestycyjnego.

2. Gospodarowanie majątkiem samorządu terytorialnego oddanego do dyspozycji spółek komunalnych

2.1. Transfery w latach 2009-2014 majątku Gminy do spółek z jej udziałem i nieodpłatne świadczenia

Opis stanu faktycznego

2.1.1. W latach 2009-2013 Gmina, po uzyskaniu zgody Rady, dokonała transferu majątku o łącznej wartości 165.836,6 tys. zł, który został przeznaczony na pokrycie kapitału zakładowego, zapasowego i rezerwowego spółek, w których posiadała udziały. I tak:

- aporty⁵ w postaci urządzeń technicznych nieruchomości o łącznej wartości 47.853,6 tys. zł wniesiono do czterech spółek (EPEWiK Sp. z o.o., EPEC Sp. z o.o., TE Sp. z o.o., ZKM Sp. z o.o.),
- wkłady pieniężne w wysokości 82.582,6 tys. zł przeznaczone zostały na podwyższenie kapitału zakładowego w siedmiu spółkach (TE Sp. z o.o. – na modernizację taboru, ETBS Sp. z o.o. – na budowę mieszkań, ZKM Sp. z o.o. – na dopłaty do zbyt małych wpływów z biletów, CWŻ Sp. z o.o.⁶ – na budowę zbiornika wody pitnej, ZUO Sp. z o.o. – na racjonalizację gospodarki odpadami Aquapark Sp. z o.o. i Pętla Żuławska Sp. z o.o. na kapitał założycielski tych spółek),
- dopłaty w kwocie 33.000,4 tys. zł do kapitału zapasowego dwóch spółek (ZKM Sp. z o.o. - na dopłaty do zbyt małych wpływów z biletów, ZPME Sp. z o.o. – na realizację rejsów),
- nabycie udziałów wg wartości nominalnej (bilansowej) w Elman Sp. z o.o. od trzech innych udziałowców w wysokości 2.400,0 tys. zł. Jak wynika z uchwał Rady Miejskiej w Elblągu nabycie udziałów pozwoliło na skuteczniejsze zarządzanie miejską siecią szerokopasmową - gmina w ten sposób scaliła w jedną sieć wybudowaną przez Elman Sp. z o.o. oraz sieć wybudowaną w ramach projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury pn. „Budowa sieci szerokopasmowej w Elblągu”. Scalenia wymagały założenia tego programu.

Wniesiony przez Gminę majątek służył działalności statutowej tych spółek. Wartości wnoszonych do spółek składników majątku szacowano w Urzędzie na podstawie wartości księgowej (aporty rzeczowe) lub na analizy zapotrzebowań składanych do Urzędu przez spółki (środki pieniężne). Planowane do wniesienia wkłady pieniężne ujmowane były w odpowiednich uchwałach budżetowych.

⁵ W przypadku EPEWiK Sp. z o.o. aportem były m.in. hydroformie, stacje podnoszenie ciśnień, EPEC Sp. z o.o. węzły ciepłownicze, TE Sp. z o.o. infrastruktura trakcyjna, a ZKM Sp. z o.o. wiaty przystankowe

⁶ Centralny Wodociąg Żuławski Spółka z o.o.

Przekazany przez Gminę majątek stanowił finansowe aktywa trwałe, a ich wielkość w odniesieniu do wartości aktywów ogółem na koniec poszczególnych lat przedstawiała się następująco:

- 2009 r. przekazano majątek o wartości 45.724,2 tys. zł i stanowił on 1,7% aktywów ogółem Gminy wynoszących 2.709.863,3 tys. zł,
- 2010 r. transfery majątku wyniosły 20.701,4 tys. zł i stanowiły 0,7% aktywów ogółem (2.821.536,3 tys. zł),
- 2011 r. przekazano majątek o wartości 46.183,6 tys. zł, stanowiący 1,6% aktywów ogółem (2.867.846,3 tys. zł),
- 2012 r. wniesiony do spółek majątek o wartości 25.598,4 tys. zł stanowił 0,9 % aktywów ogółem (2.947.995,9 tys. zł),
- 2013 r. – aporty i wkłady pieniężne o łącznej wartości 27.629,0 tys. zł stanowiły 0,9% aktywów ogółem Gminy wynoszących 3.001.848 tys. zł.

W 2014 r.(do 31 maja) Gmina wniosła wkłady pieniężne na podwyższenie kapitału zakładowego o łącznej wartości 28.200 tys. zł dla dwóch Spółek (EPWiK sp. z o.o. – na budowę infrastruktury i ZKM Sp. z o.o. - na dopłaty do zbyt małych wpływów z biletów) oraz dopłaty do kapitału zapasowego Pętla Żuławska sp. z o.o. na budowę zbiornika wody o wartości 40,0 tys. zł.

W badanym okresie oprócz nabywania i zwiększania liczby i wartości udziałów w spółkach, Gmina wykonywała inne świadczenia na ich rzecz, tj.:

- Dokonano zabezpieczeń zaciągniętych przez spółki zobowiązań, w tym:
 - udzielono, zgodnie z art. 169 ust. 1 ustawy z dnia. 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷, poręczenia na kwotę 1.320,0 tys. zł z tytułu zaciągniętego kredytu przez ETBS Sp. z o.o. (poręczenie nie przekroczyło - 15% dochodów Gminy i zaewidencjonowane zostało na koncie pozabilansowym, a Gmina z tego tytułu w okresie objętym kontrolą nie regulowała zobowiązań),
 - ustanowiono rejestrowy zastaw sądowy na udziałach w wysokości 11.818,0 tys. zł w spółce ZUO Sp. z o.o. z tytułu pożyczki zaciągniętej przez spółkę (do czasu kontroli nie były dochodzone zobowiązania z tego zabezpieczenia). W Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Elbląg na lata 2011-2041 (WPF) nie ujęto wpływów rekompensat dla ZUO, jak wyjaśnił Skarbnik Miasta w WPF ujmując się jedynie planowane wydatki, a rekompensaty nie mieszczą się w tej kategorii.
- Użyczono bezpłatnie lokal użytkowy o pow. 175 m² jednej spółce i cztery nieruchomości trzem spółkom. Udostępnienie tych nieruchomości nastąpiło zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie zasadami nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości Gminy Elbląg oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania⁸.
- Zastosowano ulgi z tytułu zobowiązań podatkowych, tj. umorzono ZPME Sp. z o.o. podatek od nieruchomości za lata 2007-2012 w łącznej kwocie 872,8 tys. zł (w tym 217,6 tys. zł odsetki) oraz odroczone termin płatności podatku od

⁷ Dz.U. z 2013 r. , poz. 885 ze zm.

⁸ Uchwała Nr XIV/265/2008 RM w Elblągu w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości Gminy Elbląg oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania (Dz. U. Woj. Warm.-Mazur. Nr 89, poz. 1618).

nieruchomości za lata 2009-2012 w wysokości 397,9 tys. zł (w tym 4,6 tys. zł odsetki),

- Poniesiono wydatki z tytułu odsetek wpłacanych na poczet ratalnego nabycia udziałów w Elman Sp. z o.o. 62,2 tys. zł.

Dokonana w toku kontroli analiza dokumentacji dotyczącej transferów i świadczeń wykazała, że aporty w postaci urządzeń (tj. m.in. hydroforni, węzłów ciepłowniczych i wiat przystankowych), nieruchomości, wkładów pieniężnych na podwyższenie kapitału zakładowego i zapasowego, świadczenia w postaci użyczenia lokali i nieruchomości służyły celom statutowym tych spółek. Wnoszone natomiast wkłady pieniężne na pokrycie kapitału zapasowego i rezerwowego służyły m.in. finansowaniu bieżącej działalności tych spółek. W badanym okresie największy wzrost zaangażowania Gminy wystąpił wobec ZKM Sp. z o.o., do której wniesiono aporty rzeczowe (167,4 tys. zł), wkłady pieniężne na podniesienie kapitału zakładowego (41.607,8 tys. zł) oraz dopłaty do kapitału zapasowego i rezerwowego (32.959,4 tys. zł). Wkłady pieniężne przeznaczone zostały m.in. na pokrycie strat z lat ubiegłych oraz na dofinansowanie bieżącej działalności.

2.1.2. W badanym okresie gmina otrzymała dywidendy z tytułu zysku za 2009 r. osiągniętego przez dwie spółki komunalne - EPEC Sp. z o.o. wysokości 2.800 tys. zł oraz od PDiM Sp. z o.o. w wysokości 199, 3 tys. zł.

2.1.3. Gmina w latach 2009-2014 nie przekazywała środków pochodzących z Unii Europejskiej z kredytów i pożyczek, spółkom których była udziałowcem.

(dowód: akta kontroli str.12-13, 53-84, 164-186, 275-311)

2.1.4. W przypadku dwóch spółek ZUO Sp. z o.o. i ZKM Sp. z o.o. podwyższenie kapitału zakładowego i zapasowego w latach 2009-2013 stanowiło pomoc publiczną. Informacje w tym zakresie zostały opublikowane w BIP-ie⁹ zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych¹⁰. W pozostałych przypadkach transfer majątku do Spółek nie stanowił pomocy publicznej co wynikało z przepisów prawa lub uzyskanego w tych sprawach stanowiska Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

(dowód: akta kontroli str.145-163)

2.2. Sposób kontrolowania wykorzystania przez spółki komunalne otrzymanych składników majątku Gminy zgodnie z celem określonym w decyzji o ich przekazaniu

Opis stanu faktycznego

W badanych latach pracownicy czterech komórek organizacyjnych Urzędu (Biura Audytora Wewnętrznego, Departamentu Spraw Obywatelskich, Departamentu Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska oraz Departamentu Rozwoju, Inwestycji i Dróg) przeprowadzili 12 kontroli w sześciu spółkach (ZKM Sp. z o.o., TE Sp. z o.o., MPO Sp. z o.o., ZUT Sp. z o.o., EPWiK Sp. z o.o., ETBS Sp. z o.o.). Wszystkie kontrole dotyczyły bieżącego funkcjonowania spółek, w tym m.in. w ZKM Sp. z o.o. przedmiotem kontroli była windykacja opłat ze strefy płatnego parkowania, w MPO Sp. z o.o. prawidłowość odbierania odpadów komunalnych. Żadna kontrola nie dotyczyła zgodności wykorzystania przez spółki komunalne otrzymanych składników majątku z celem określonym w uchwałach Rady. W Urzędzie nie

⁹ w „Wykazie osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono pomocy publicznej”.

¹⁰ (t.j.. Dz. U. z 2013 r. poz. 885)

opracowano również procedur kontrolnych w tym zakresie. Fakt ten Prezydent wyjaśnił, tym że obowiązek tworzenia takich procedur nie wynika z żadnych przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 85-92)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK podziela opinię Pana Prezydenta, że nie ma ustawowego obowiązku tworzenia takich procedur, niemniej jednak przekazanie tak znacznych składników majątku wymaga troski o ich efektywne i zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie.

Ocena częściowa

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

3. Efektywność realizacji zadań, dla których powołano spółki

Analizie poddano przedsięwzięcie dotyczące budowy aquaparku, które było realizowane przez utworzoną w tym celu Aquapark Elbląg Spółka z o.o. W wyniku badania dokumentacji dotyczącej realizacji przedmiotowej inwestycji ustalono, że:

- Realizacja budowy aquaparku ujęta była w „Strategii Rozwoju Elbląga na lata 2001-2015”. W dokumencie tym wskazano m.in., że w ramach realizacji celu „Dobrze rozwinięta baza rekreacyjno-sportowa” planowane jest stworzenie mieszkańcom Elbląga warunków do uprawiania kultury fizycznej.
- W latach 2011-2012 Urząd prowadził działania zmierzające do budowy aquaparku w formule PPP. W tym celu na zlecenie Instytutowi Partnerstwa Publiczno - Prywatnego, wykonanie Memorandum inwestycyjnego dla budowy Aquaparku. Sporządzenie tego dokumentu miało na celu wstępne oszacowanie zakresu i wartości inwestycji. Zawierało ono m.in. :
 - charakterystykę przedsięwzięcia, podstawę prawną współpracy oraz lokalizację nieruchomości;
 - pięć „Koncepcji organizacyjno-biznesowych w ujęciu wariantowym dla projektu budowy Aquaparku oraz rewitalizacji istniejącego basenu odkrytego w Elblągu”. Poszczególne koncepcje różniły się od siebie zakresem prac oraz wysokością nakładów na inwestycje wynoszącą od 39.900 tys. zł netto w najtańszym wariantcie do 97.267,5 tys. zł netto w najdroższym. I tak dla koncepcji o wartości 39.900 tys. zł zakładano przeprowadzenie prac rewitalizacyjnych na istniejącym odkrytym basenie oraz wybudowanie mniejszego aquaparku – m.in. basen. Natomiast dla koncepcji o wartości 97.267 tys. zł w skład Aquaparku miały wchodzić m.in.: basen rekreacyjny, basen pływacki, wieża z zespołem zjeżdżalni, hotel na 120 miejsc o powierzchni 3000 m², lodowisko, restauracja, parkingi. Wszystkie koncepcje zakładały również, że łączna powierzchnia użytkowa Aquaparku wyniesie 9.000 m², liczba osób odwiedzających dziennie docelowo – 644. Koncepcje te nie zakładały powołania spółki celowej dla realizacji przedsięwzięcia – budowa aquaparku.

W marcu 2012 r. podpisano umowę z kancelarią prawną na obsługę postępowania PPP w tym przygotowania warunków koncesji oraz wzoru umowy z podmiotem prywatnym. W maju 2012 r. ogłoszono przetarg PPP, który z uwagi na brak ofert został odwołany w lipcu 2012 r.

- W opracowanej w listopadzie 2012 r. „wstępnej analizie finansowej” ujęto harmonogram organizacyjny, w którym na lata 2012-2013 zaplanowano realizację pięciu etapów przedsięwzięcia, w tym dla Urzędu przewidziano realizację dwóch (zrealizowano jeden etap obejmujący proces utworzenia Spółki). Pozostałe trzy etapy przewidziane były do realizacji przez spółkę, a dotyczyły one przygotowania biznes planu, specyfikacji na wybór wykonawcy budowy aquaparku oraz uruchomienie krytej pływalni.
- Zgodnie ze sprawozdaniami zarządu Aquapark Sp. z o.o. w okresie od 17 grudnia 2012 r. do 13 sierpnia 2013 r. podjęto m.in. następujące działania dotyczące przygotowania inwestycji budowy aquaparku:
 - przeprowadzono analizę rynku finansowego pod kątem możliwości finansowania inwestycji, w tym uzyskano wstępne oferty warunków kredytowania z dwóch banków,
 - dokonano badania funkcjonowania podobnych obiektów na terenie Polski. Analiza miała charakter wstępny, gdyż proces likwidacji spółki rozpoczął się w lipcu 2013 r.,
 - opracowano wybór procedury przetargowej.

W okresie funkcjonowania Spółka nie zrealizowała natomiast żadnego z trzech etapów ujętych w harmonogramie, tj. nie sporządziła biznes planu i specyfikacji przetargowej na budowę aquaparku oraz nie uruchomiła krytej pływalni. Kierownik BNW wyjaśnił, że przyczyną braku tych działań było rozpoznanie referendum, w wyniku którego odwołano ówczesne władze miasta.

Rada Miejska w Elblągu uchwałą z dnia 25 lipca 2013 r. wyraziła zgodę na rozwiązanie Aquapark Sp. z o.o. W uzasadnieniu do uchwały podano m.in., że wiąże się to m.in. z trudną sytuacją finansową kraju, która znajduje również odzwierciedlenie w finansach samorządów w związku z czym istnieje konieczność zweryfikowania priorytetów w zakresie zadań realizowanych przez Gminę Elbląg. Nie mieści się w nim budowa obiektów aquaparku, która zarówno na etapie realizacji inwestycji jak i po oddaniu do użytku wymaga znacznego zaangażowania finansowego Gminy. Proces likwidacji został rozpoczęty 14 sierpnia 2013 r., a zakończony 15 marca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str.9-30, 93-133, 187-274)

Ustalone
nieprawidłowości

Za pośrednictwem powołanej Spółki niezrealizowano przedsięwzięcia budowy aquaparku. Przyczyną tego było m.in. niezapewnienie Spółce odpowiedniego poziomu finansowania umożliwiającego realizację zadania inwestycyjnego. W konsekwencji nie wykonano tego zadania inwestycyjnego, a Gmina wydatkowała 101,2 tys. zł na bieżące funkcjonowanie Spółki, której działania ograniczyły się do wstępnego etapu przygotowawczego, z uwagi na zmianę koncepcji realizacji inwestycji.

W sprawie zmiany koncepcji budowy aquaparku Prezydent Elbląga – Jerzy Wilk wyjaśnił, że przy znacznych kosztach budowy aquaparku i trudnej sytuacji ekonomicznej w kraju znajdującej odzwierciedlenie w finansach samorządów, w tym również Elbląga, zaistniała konieczność zweryfikowania priorytetów w zakresie zadań inwestycyjnych realizowanych przez Gminę Miasto Elbląg. Wśród nich nie mieściła się budowa aquaparku, która zarówno na etapie realizacji inwestycji, jak i po jej oddaniu do użytku, wymagała znacznego zaangażowania finansowego Gminy. Tym samym nieaktualnym stał się główny cel powołania spółki Aquapark Elbląg Sp. z o. o. Dalsze zaś funkcjonowanie spółki jedynie dla zarządzania częścią

istniejącej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej nie znajdowało uzasadnienia, bowiem zarządzanie to może odbywać się w ramach istniejących struktur miejskich do tego celu powołanych. Istnienie i funkcjonowanie Spółki niesie za sobą określone koszty. Ewentualna natomiast realizacja innego, np. w ograniczonej skali, projektu samodzielnie przez Spółkę Aquapark nie znajdowała uzasadnienia i wiązałyby się z zaangażowaniem podmiotów zewnętrznych i stałym zaangażowaniem służb Urzędu Miejskiego.

Stwierdził również, iż w sytuacji funkcjonowania w mieście tylko jednej krytej publicznej pływalni, obecne władze miejskie podjęły decyzję o rozpoczęciu realizacji projektu budowy Centrum Rekreacji Wodnej. W wyniku realizacji projektu powstanie obiekt publicznego basenu krytego z innymi dodatkowymi funkcjami, który bardziej niż aquapark odpowiada potrzebom mieszkańców miasta, a jednocześnie obecnym możliwościom finansowym budżetu miejskiego. Koszty budowy Centrum według już rozstrzygniętych przetargów wynoszą łącznie 26.072.556,00 zł brutto. Na realizację projektu Miasto pozyskało dofinansowanie środkami pomocowymi w ramach RPO Warmia i Mazury na lata 2007-2013 w kwocie 16.344.923,40 zł. (wniosek o dofinansowanie złożono 29.10.2013). Budowa obiektu rozpoczęła się w maju 2014 r. i – zgodnie z podpisaną 29.12.2013 r. umową – ma zostać zakończona 31.05.2015 r. Obiektem zarządzać będzie Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji. Skarbnik Miasta w sprawie sytuacji finansowej Gminy, wyjaśnił że w okresie od założenia Aquapark Sp. z o.o. w grudniu 2012 r. do jej likwidacji w sierpniu 2013 r. sytuacja finansowa Gminy nie uległa zmianie. Gmina po dokonaniu weryfikacji prowadzonych zadań inwestycyjnych i analizy wielkości inwestycji (61 mln zł brutto) uznała, że koszt ten jest zbyt wysoki dla budżetu gminy. Zadłużenie miasta oraz zaangażowanie w inne inwestycje już realizowane nie pozwalały na wejście w bardzo kosztowną inwestycję. Jednakże materiały i analizy wykonane przez pracownika spółki Aquapark były podstawą do rozpoczęcia budowy basenu w ramach Centrum Rekreacji Wodnej.

(dowód: akta kontroli str.93-133, 93-133, 187-256, 312-330)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie utworzenie przez Gminę Spółki do realizacji budowy aquaparku. Założenia budowy aquaparku w modelu PPP nie przewidywały bowiem jej utworzenia, a mimo to po niepowodzeniu przetargu powołano spółkę. Powołano ją, pomimo braku analiz wskazujących na powodzenie realizacji przedsięwzięcia w modelu ze spółką celową, która nie posiadała odpowiednich środków finansowych umożliwiających wykonanie zadania. W uchwale o rozwiązaniu Spółki wskazano, że zarówno realizacja inwestycji jak i późniejsze funkcjonowanie spółki wymagało będzie znacznego zaangażowania finansowego ze strony Gminy. Pozytywnie natomiast ocenić należy podjęcie decyzji o likwidacji spółki oraz podjęcie inicjatywy budowy w 2014 r. Centrum Rekreacji Wodnej przy udziale finansowym z RPO Warmia i Mazury .

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

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie, zgodnie z regulaminem organizacyjnym, nadzór nad spółkami komunalnymi przypisany był do zadań Biura Nadzoru Właścicielskiego i polegał m.in. na:

- monitorowaniu pozycji rynkowej i finansowej spółek oraz realizowaniu ważniejszych projektów inwestycyjnych,

- opiniowaniu planów, programów, oraz wniosków spółek przedkładanych Prezydentowi lub Radzie Miejskiej Elbląga oraz inicjowaniu procedur naprawczych w spółkach,
- opracowywaniu rocznych informacji o zaangażowaniu kapitałowym Gminy w spółki prawa handlowego oraz o operacyjnych i strategicznych działaniach podejmowanych przez te spółki i przedkładaniu ich Prezydentowi.

W latach 2009 – 2014 (do dnia kontroli) w ramach monitoringu działalności spółek Biuro podejmowało następujące działania:

- sprawdzało pod względem merytorycznym i formalno-prawnym wszelkie sprawy kierowane przez zarządy i rady nadzorcze spółek do organu właścicielskiego oraz przygotowywało uchwały tego organu,
- uzgadniało z zarządami spółek zmiany ich umów,
- przeprowadzało analizy ekonomiczne związane z funkcjonowaniem spółek (np. dotyczące funkcjonowania ZUO Sp. z o.o. w warunkach stosowania nowej ustawy o odpadach),
- przygotowało informacje dotyczących wyników i sytuacji finansowej spółek za poszczególne lata obrachunkowe na zwyczajne zgromadzenie wspólników,
- przygotowywało kwartalne informacje dotyczące sytuacji finansowej spółek oraz roczne opracowania na temat działalności, wyników i sytuacji finansowej spółek i przedkładało te dokumenty Prezydentowi i Radzie Miejskiej Elbląga.

W przypadku Aquapark Sp. o.o. monitoring jej działań polegał m.in. na:

- analizie dokumentów z pięciu posiedzeń Rady Nadzorczej w latach 2012-2013,
- uczestniczeniu przy udziale przedstawicieli Spółki, Prezydenta, Skarbnika, przedstawiciela BNW i departamentów Urzędu w dziesięciu spotkaniach w okresie styczeń – kwiecień 2013 r., na których omawiano m.in: prace nad wyborem wariantu inwestycji, wielkości obiektu, sposobu finansowania.

(dowód: akta kontroli str.141-144)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym 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 Kontroli¹¹, wnosi o:

1. Rozważenie wprowadzenia uregulowań wewnętrznych dotyczących kontroli wykorzystania przez spółki komunalne przekazanego im majątku.
2. Doprowadzenie do zgodności przedmiotu działalności spółek z udziałem Gminy z przepisami art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 Olsztynie.

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.

Elbląg, dnia października 2014 r.

Wojciech Dąbrowski
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Olsztynie

.....
podpis

.....
podpis