



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR – 4101-009-03/2014

P/14/019

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**Tekst ujednoczony zgodnie z treścią uchwały nr KPK/KPO-415-246/2014  
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli  
z dnia 18 grudnia 2014 r.**

## 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 we Wrocławiu.
Kontroler	Grzegorz Niemczyk, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89772 z dnia 19 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka Kontrolowana	Urząd Miasta Bolesławiec, Rynek 41, 59-700 Bolesławiec (zwany dalej: Urząd).
Kierownik jednostki Kontrolowanej	Piotr Roman – Prezydent Miasta Bolesławiec (zwany dalej: Prezydent). (dowód: akta kontroli str. 5-12)
Słownik pojęć	„Gmina” - Gmina Miejska Bolesławiec, „RMB” – Rada Miasta Bolesławiec.
Akty prawne dotyczące kontrolowanej działalności	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ( Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.) - dalej: ustawa o NIK.</li><li>2. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej ( Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236) - dalej: ustawa o gospodarce komunalnej lub u.g.k.</li><li>3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. Nr 594ze zm.) - dalej: ustawa o samorządzie gminnym lub u.s.g.</li><li>4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) - dalej: ustawa o finansach publicznych.</li><li>5. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 ze zm.) - dalej: Kodeks spółek handlowych lub ksh.</li><li>6. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121) - dalej: Kodeks cywilny.</li></ol>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup>, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu Miasta Bolesławiec w zakresie realizacji zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2009 – 2014<sup>2</sup>.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą ogólnej oceny były pozytywne ustalenia kontroli dotyczące, w szczególności: **[1]** opracowania i bieżącego aktualizowania Strategii Rozwoju Miasta Bolesławiec, z uwzględnieniem zadań własnych Gminy, realizowanych za pośrednictwem miejskich spółek komunalnych, **[2]** prowadzenia monitoringu funkcjonowania miejskich spółek komunalnych, **[3]** przejrzystości w zakresie transferów majątku gminnego do spółek komunalnych oraz realizacji innych świadczeń o charakterze finansowo-ekonomicznym.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast sprawowania przez Prezydenta

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

<sup>2</sup> Do dnia zakończenia kontroli NIK.

nadzoru właścicielskiego nad spółkami tworzonymi przez Gminę i polegały na: [1] niedostosowaniu Regulaminu nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi do ustalonej struktury organizacyjnej Urzędu w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego, [2] akceptacji dla świadczenia, przez Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o., usług turystycznych, wykraczających poza zadania własne Gminy, [3] akceptacji dla realizacji przez spółkę Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. kompleksowych usług pogrzebowych, wykraczających poza zadania własne Gminy.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2009 – 2013 Gmina posiadała udziały kapitałowe w ośmiu spółkach prawa handlowego, realizujących zadania z zakresu gospodarki komunalnej. W siedmiu z nich Gmina była jedynym udziałowcem (100% udziałów). Były to spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Bolesławcu: Towarzystwo Budownictwa Społecznego (dalej: TBS), Miejski Zakład Komunikacji (dalej: MZK), Zakład Energetyki Ciepłej (dalej: ZEC), Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej (dalej: MZGK), Miejski Zakład Rehabilitacji Leczniczej (dalej: MZRL), Kryta Pływalnia Sportowo-Rekreacyjna w Bolesławcu (dalej: KPSR) oraz Bolesławiecki Fundusz Poręczeń Kredytowych (dalej: BFPK). Gmina posiadała również mniejszościowy udział (40% kapitału zakładowego) w Telewizji Lokalnej „AZART-SAT” sp. z o.o. w Bolesławcu. Na początku 2014 r. struktura właścicielska spółek z udziałem Gminy uległa zmianie z powodu zbycia przez Gminę udziałów w MZRL<sup>3</sup> na rzecz osoby fizycznej<sup>4</sup> oraz udziałów w KPSR<sup>5</sup> na rzecz innej spółki komunalnej Gminy - ZEC. Ponadto w 2010 r. Spółka MZGK przystąpiła wraz z kupcami bolesławieckimi do Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Targowisko Bolesławiec, obejmując 60% udziałów w kapitale zakładowym<sup>6</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 83-84)

Łączna wartość udziałów Gminy w spółkach prawa handlowego wg stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. wyniosła 34187,8 tys. zł, natomiast wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. – 47 373,3 tys. zł. Oznaczało to wzrost wartości udziałów Gminy w spółkach prawa handlowego o 38,6%.

Zaangażowanie kapitałowe Gminy w spółki komunalne w odniesieniu do wartości aktywów ogółem, wg stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. stanowiło - 3,3%<sup>7</sup>, natomiast wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. – 4,5%<sup>8</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 83-84, 318)

Informacje dotyczące zaangażowania kapitałowego Gminy w spółki komunalne były zamieszczane w corocznej *Informacji o stanie mienia komunalnego*, sporządzanej przez Urząd na podstawie art. 267 *ustawy o finansach publicznych*. Natomiast informacje dotyczące przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego, Prezydent, na podstawie art. 69 *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*<sup>9</sup>, sporządzał i przykazywał Ministrowi Skarbu Państwa. Ponadto aktualny wykaz spółek komunalnych był opublikowany w gminnym Biuletynie Informacji Publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 319-320)

<sup>3</sup> Umowa sprzedaży z dnia 6 lutego 2014 r.

<sup>4</sup> Dotychczasowy Prezes Zarządu Spółki.

<sup>5</sup> Umowa sprzedaży z dnia 9 stycznia 2014 r.

<sup>6</sup> Umowa spółki z 30 grudnia 2010 r.

<sup>7</sup> Wartość aktywów ogółem Miasta Bolesławiec na dzień 31.12.2008 r. wyniosła 1 039 097,9 tys. zł.

<sup>8</sup> Wartość aktywów ogółem Miasta Bolesławiec na dzień 31.12.2013 r. wyniosła 1 058 549,6 tys. zł.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2013 r., poz. 216 ze zm.).

Gmina nie posiadała w formie jednolitego dokumentu strategii właścicielskiej wobec posiadanych spółek komunalnych, w tym polityki powierzania im zadań publicznych oraz programów restrukturyzacyjnych dotyczących spółek realizujących zadania publiczne. Z wyjaśnień I Zastępcy Prezydenta Miasta wynikało, że zadania strategiczne dla spółek miejskich określała Strategia Rozwoju Miasta Bolesławiec<sup>10</sup> (dalej: Strategia).

Strategia została przyjęta przez RMB w grudniu 2003 r. i była od tego momentu siedmiokrotnie aktualizowana. W realizacji konkretnych zadań strategicznych, które mają doprowadzić do osiągnięcia założonych celów operacyjnych i strategicznych uwzględniono rolę i funkcję spółek miejskich. W części diagnostycznej strategii (dokumentu pierwotnego i jego aktualizacji) opisana została sytuacja spółek oraz powierzone im zadania. W części sprawozdawczej wskazany został natomiast stan wdrażania poszczególnych zadań. W aktualizacji Strategii z 2013 r. wskazano również zadania i projekty planowane do sfinansowania ze środków unijnych, w perspektywie budżetowej Unii Europejskiej na lata 2014 -2020 (Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego, programy sektorowe), które mają być bezpośrednio realizowane przez konkretnie wskazane spółki miejskie.

W Strategii uwzględniono realizację przez Gminę zadań własnych za pośrednictwem spółek komunalnych, m.in. określając ich rolę i funkcję oraz powierzone im zadania.

Ponadto uzupełnieniem dla Strategii w zakresie programowania rozwoju miasta i określania zadań do realizacji (w tym również dla spółek komunalnych) były strategie i programy branżowe, które określały zadania i wskaźniki ich realizacji dla spółek miejskich. Gmina posiadała takie dokumenty branżowe, jak: *Strategia Mieszkalnictwa dla Miasta Bolesławiec na lata 2008-2015*<sup>11</sup> oraz *Aktualizacja Planu Gospodarki odpadami dla Miasta Bolesławiec na lata 2009-2012 z uwzględnieniem lat 2013-2016*<sup>12</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 321-322, 323-332)

W analizowanym okresie Urząd posiadał *Regulamin nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi Gminy Miejskiej Bolesławiec*<sup>13</sup> (dalej: Regulamin). Określał on cele nadzoru właścicielskiego, zakres działania Wydziału Komunalnego Urzędu Miasta, organizację i zasady współpracy pomiędzy Wydziałem, a członkami rad nadzorczych reprezentującymi właściciela, tj. Gminę oraz zarządami spółek Gminy. Wydział ten spełniał funkcje organizatorskie, administracyjne i kontrolne wobec rad nadzorczych i zarządu w zakresie poprawności i terminowości wykonywania przez nie ustawowych i statutowych obowiązków.

W Regulaminie określono także zakres działania pracownika Wydziału realizującego zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy oraz sprawozdawczość rad nadzorczych wobec Gminy.

W związku z reorganizacją Urzędu, z dniem 1 grudnia 2013 r. zadania Wydziału Komunalnego Urzędu Miasta w zakresie nadzoru właścicielskiego przejął nowo powołany Pełnomocnik Prezydenta ds. nadzoru właścicielskiego nad spółkami miejskimi.

(dowód: akta kontroli str. 67-72, 49-56)

Gmina poprzez spółki komunalne realizowała, w myśl art. 1 ust. 2 *ustawy o gospodarce komunalnej*, zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem było bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności

<sup>10</sup> Załącznik do uchwały RMB XVI/152/03 z dnia 29 grudnia 2003 r. w sprawie Strategii Rozwoju Miasta Bolesławiec.

<sup>11</sup> Uchwała RMB Nr XVII/139/07 z dn. 27 listopada 2007 r.

<sup>12</sup> Uchwała RMB Nr LIX/477/10 z dn. 29 września 2010 r.

<sup>13</sup> Wprowadzony w życie zarządzeniem Prezydenta Miasta Bolesławiec Nr 199/07 z dnia 26 lipca 2007 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi Gminy Miejskiej Bolesławiec.

w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Były to w szczególności zadania, które dotyczyły:

- 1) TBS – gminnego budownictwa mieszkaniowego<sup>14</sup> (budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu);
- 2) MZK – lokalnego transportu zbiorowego<sup>15</sup> (przewóz osób i bagażu środkami komunikacji miejskiej);
- 3) ZEC – zaopatrzenia w energię ciepłą<sup>16</sup> (wytwarzanie, przesyłanie i dystrybucja energii ciepłej);
- 4) MZGK – utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych<sup>17</sup> (gospodarowanie odpadami, oczyszczanie miasta i transport odpadów), gminnych dróg, ulic, mostów, placów<sup>18</sup> (utrzymanie letnie i zimowe dróg, ulic, placów i chodników), zieleni gminnej i zadrzewień<sup>19</sup> (usługi zieleni miejskiej, koszenie poboczy i pasa drogowego), utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej<sup>20</sup> (administrowanie obudowami śmietnikowymi, gospodarowanie parkingiem, pobór opłat parkingowych), ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami<sup>21</sup> (administrowanie targowiskiem miejskim, dekoracja miasta), cmentarzy gminnych<sup>22</sup> (administracja cmentarzem komunalnym);
- 5) KPSR – gospodarki nieruchomościami<sup>23</sup>, kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych<sup>24</sup> (prowadzenie Bolesławieckiego Parku Wodnego „Orka”, stanowiącego własność Gminy);
- 6) MZRL - ochrony zdrowia<sup>25</sup> (świadczenia dotyczące ochrony zdrowia w zakresie rehabilitacji leczniczej).

(dowód: akta kontroli str. 333-341, 342-349)

Ponadto spółki komunalne Gminy realizowały inne zadania, które miały charakter komercyjny, tj.:

- 1) MZK - świadczenia usług turystycznych, w tym prowadzenia biura turystycznego;
- 2) MZGK - wykonywania robót drogowych i budowlanych (Zakład Robót Drogowych i Budowlanych) oraz kompleksowych usług pogrzebowych (Zakład Usług Pogrzebowych „Alfa”);
- 3) KPSR - świadczenia usług sportowo-rekreacyjnych w zakresie: siłowni, masażu, sauny, solarium, squash oraz usług gastronomicznych (bar gastronomiczny) i handlowych (sklep z akcesoriami sportowymi);
- 4) BFPK – udzielanie poręczeń dla przedsiębiorców i osób planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej, doradztwo dla przedsiębiorców.

Spółka MZK, świadcząc usługi turystyczne, figurowała od dnia 10 lipca 2008 r. do dnia 19 czerwca 2013 r. w rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych Marszałka Województwa Dolnośląskiego, w myśl art. 4 ust. 1 *ustawy o usługach turystycznych*<sup>26</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 350-352)

W sprawie działalności Spółki MZGK, I Zastępca Prezydenta Miasta m.in. wyjaśniła, że Zakład Robót Drogowych i Budowlanych tej Spółki jest wykonawcą wielu zadań

---

<sup>14</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 7 u.s.g.

<sup>15</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 4 u.s.g.

<sup>16</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g.

<sup>17</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g.

<sup>18</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g.

<sup>19</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 12 u.s.g.

<sup>20</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 15 u.s.g.

<sup>21</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.

<sup>22</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 13 u.s.g.

<sup>23</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.

<sup>24</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 10 u.s.g.

<sup>25</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 5 u.s.g.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o *usługach turystycznych* (Dz.U. z 2014 r. poz. 196).

wewnętrznych na rzecz samej Spółki MZGK. Zadania te dotyczą prowadzonych inwestycji budowlanych na rzecz Spółki, remontów i napraw pomieszczeń warsztatowych, socjalnych i biurowych, wynikających z przeprowadzonych kontroli Sanepidu lub zaleceń nadzoru budowlanego. Ponadto Zakład Robót Drogowych i Budowlanych wykonuje na podstawie odrębnych zleceń inne zadania na rzecz Gminy, m.in. dotyczące dróg i placów: naprawy, remonty, dekoracje, utrzymanie zieleni, administruje Targowiskiem Miejskim oraz obsługuje Strefę Płatnego Parkowania. W 2013 r. przychody Zakładu Robót Drogowych i Budowlanych z tytułu remontu ulic, dróg i placów oraz oznakowania dla Gminy wyniosły 908,6 tys. zł, co stanowiło 6,6% sprzedaży ogółem Spółki MZGK.

Ponadto ze sprawozdań finansowych Spółki MZGK wynikało, że w latach 2009-2011 utrzymywała ona długoterminowe aktywa finansowe w jednostkach uczestnictwa otwartego funduszu inwestycyjnego. Wartość ulokowanych środków (w cenach nabycia) wyniosła 200,0 tys. zł. W wyniku umorzenia inwestycji Spółka MZGK otrzymała 164,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 333-341, 342-349, 353-360 738-740, 793-794)

W związku z działalnością Spółki KPSR, I Zastępca Prezydenta Miasta m.in. wyjaśniła, że świadczenie przez tę Spółkę usług sportowo-rekreacyjnych w zakresie: siłowni, masażu, sauny, solarium, squash mieści się w katalogu zadań własnych Gminy na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 5 i pkt 10 *ustawy o samorządzie gminnym*<sup>27</sup>, a prowadzone usługi gastronomiczne (bar gastronomiczny) i handlowe (sklep z akcesoriami sportowymi) mają charakter dopełniający działalność podstawową.

(dowód: akta kontroli str. 353-360)

1.2. W latach 2009-2014 Gmina utworzyła jedną spółkę komunalną<sup>28</sup>, w której objęła 100% udziałów. RMB w podjętej uchwale w tej sprawie wskazała, iż celem Spółki będzie zarządzanie obiektem „Krytej Pływalni Sportowo-Rekreacyjnej w Bolesławcu”<sup>29</sup>, położonym w Bolesławcu, przy pl. ks. J. Popiełuszki oraz prowadzenie w nim działalności w zakresie wypoczynku, sportu, rekreacji oraz rehabilitacji zdrowotnej. Jednocześnie ustalono wysokość kapitału zakładowego nowej Spółki na poziomie 50,0 tys. zł<sup>30</sup>. W uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały RMB wskazała, iż powołanie nowej Spółki jest związane z realizacją przez Gminę zadań własnych zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 10 *ustawy o samorządzie gminnym*, który stanowi, że do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych.

(dowód: akta kontroli str. 362-368, 213-241)

W uzasadnieniu do podjętej uchwały w sprawie powołania Spółki KPSR m.in. wskazano argumenty przemawiające za wykonywaniem działalności w zakresie prowadzenia obiektu sportowo-rekreacyjnego w formie Spółki prawa handlowego w porównaniu do zakładu budżetowego. I tak:

- 1) prowadzenie działalności w formie spółki zwiększa autonomię jednostki,
- 2) relacje między spółką, a jej właścicielem są bardziej przejrzyste,
- 3) spółka gospodaruje „na swoim” i jest zainteresowana redukcją kosztów, gdyż efekty oszczędności pozostają w spółce, a nie jak w przypadku zakładu budżetowego wracają do gminy w formie wpłat nadwyżek środków budżetowych,

<sup>27</sup> W myśl art. 7 ust. 1 pkt 5 i pkt 10 u.s.g., zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a w szczególności zadania własne obejmują sprawy ochrony zdrowia oraz kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych.

<sup>28</sup> Rada Miasta Bolesławiec podjęła uchwałę nr LIV/457/10 z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie utworzenia Spółki Kryta Pływalnia Sportowo-Rekreacyjna w Bolesławcu sp. z o.o.

<sup>29</sup> Nazwa firmowa: Bolesławiecki Park Wodny „Orka”.

<sup>30</sup> Uchwałą RMB nr IV/14/10 z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie budżetu miasta na rok 2011 zdecydowano o przekazaniu środków finansowych na podwyższenie kapitału zakładowego Spółki KPSR z przeznaczeniem na finansowanie bieżącej działalności. Tym samym podwyższono kapitał zakładowy tej Spółki z 50,0 tys. zł do 550,0 tys. zł.

- 4) samodzielność motywuje do poszukiwania dodatkowych możliwości na rynku,
- 5) spółka może rozszerzyć zakres działalności poza teren gminy oraz poza sferę użyteczności publicznej (zgodnie z art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej, „działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie zakładu budżetowego”),
- 6) spółka posiada osobowość prawną, dzięki czemu ma możliwość samodzielnego pozyskiwania kapitału, np. zaciągania kredytów, leasing lub wchodzenia w partnerstwo publiczno-prywatne, a zakład budżetowy osobowości prawnej nie posiada, przez co jest w pewnym sensie ułomnym podmiotem gospodarczym,
- 7) spółka może samodzielnie, w porozumieniu z właścicielem, aplikować o środki pomocowe,
- 8) wydzielenie, na zewnątrz budżetu Gminy, zobowiązań wynikających z działalności spółki nie powoduje zwiększenia ogólnego zadłużenia Gminy,
- 9) spółka daje możliwość samodzielnego prowadzenia działalności inwestycyjnej,
- 10) spółka prawa handlowego ma wpływ na kierunki inwestowania i może na ten cel wygospodarować dodatkowe środki; jednocześnie Gmina nie pozbawia się możliwości współdecydowania o inwestycjach (zależać to będzie od odpowiednich zapisów w akcie założycielskim),
- 11) zarządzanie spółką jest bardziej elastyczne; ma ona większą swobodę w kształtowaniu systemów zatrudniania i wynagrodzeń – jej pracownicy nie są, jak w zakładzie budżetowym pracownikami samorządowymi; może też bardziej koncentrować się na oczekiwaniach odbiorców usług, niż jej właściciela, gdyż rozliczana jest z efektów działania,
- 12) spółka szybciej reaguje na potrzeby klientów, choćby z uwagi na samodzielność w zarządzaniu swoimi zasobami.

(dowód: akta kontroli str. 362-368, 213-241)

**1.3.** W wyniku przeprowadzonego badania dokumentacji finansowo-ekonomicznej oraz organizacyjnej spółek komunalnych<sup>31</sup> stwierdzono m. in., że w latach 2009-2013 ogólna sytuacja ekonomiczno-finansowa tych podmiotów gospodarczych była dobra. W żadnej ze spółek nie wystąpiły sytuacje skutkujące pojawieniem się zagrożenia dla kontynuacji działalności. Nie stwierdzono przypadków wskazanych w art. 233 § 1 Kodeksu spółek handlowych, tj. sytuacji kiedy bilans sporządzony przez zarząd spółki wykazuje stratę przewyższającą sumę kapitałów zapasowego i rezerwowych oraz połowę kapitału zakładowego, co jednoznacznie obliguje zarząd do niezwłocznego zwołania zgromadzenia wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia spółki. Nie stwierdzono również przypadków wskazanych w art. 11 ustawy *Prawo upadłościowe i naprawcze*<sup>32</sup>, tj. sytuacji, kiedy spółka nie wykonuje swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych oraz sytuacji kiedy zobowiązania spółki przekraczają wartość jej całkowitego majątku, a więc przypadków, które mogą stanowić podstawy do zgłoszenia do sądu wniosku o ogłoszenie upadłości spółki.

(dowód: akta kontroli str. 738-749)

W 2013 r. spośród siedmiu spółek z udziałem Gminy (100%), cztery spółki odnotowały zysk netto, kształtujący się na poziomie: TBS – 508 tys. zł, ZEC – 888 tys. zł, MZGK – 97,5 tys. zł, KPSR – 78,5 tys. zł. Natomiast pozostałe trzy spółki komunalne zanotowały stratę na poziomie: MZK - 531,8 tys. zł, BPFK – 3,2 tys. zł oraz MZRL – 3,2 tys. zł. W okresie 2009-2013 zatrudnienie w trzech spółkach zmalało od 10 do 13% (TBS, ZEC, MZK), w dwóch wzrosło od 9 do 22% (MZGK, KPSR<sup>33</sup>), w jednej zatrudnienie pozostało bez zmian (MZRL), a w jednej (BPFK) nie

<sup>31</sup> Sprawozdania finansowe, sprawozdania zarządów z działalności spółek, sprawozdania z działalności rad nadzorczych, opinie biegłego rewidenta, plany techniczno-ekonomiczne.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. *Prawo upadłościowe i naprawcze* (Dz.U. z 2012 r., poz. 1112 ze zm.).

<sup>33</sup> Wzrost w ciągu trzech lat z 27 do 33 osób.

było pracowników etatowych<sup>34</sup>. W wyniku przeprowadzonego badania nie stwierdzono występowania niekorzystnych tendencji w zakresie zmiany stanu aktywów trwałych, stanu zobowiązań oraz stanu zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 738-749)

Na stratę finansową Spółki MZK w 2013 r. wpłynęły m.in. takie zdarzenia jak: zakończenie współpracy z firmą zewnętrzną na dowóz pracowników do pracy (zmniejszenie przychodów o ok. dwa mln zł); modyfikacja sieci komunikacyjnej; długa i mroźna zima na początku 2013 r., która spowodowała wzrost zużycia paliwa, nośników energii, a także zmniejszyła liczbę osób korzystających z komunikacji w tym okresie, szczególnie w soboty i niedziele; restrukturyzacja zatrudnienia; zmiany jakościowe i ilościowe w posiadanym taborze (restrukturyzacja taboru); optymalizacja kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 738-749)

Z wyjaśnień I Zastępcy Prezydenta [...] <sup>35</sup> wynikało, że Spółka MZK w 2013 r. odnotowała stratę dużo niższą niż zakładał, przyjęty przez Zgromadzenie Wspólników, plan finansowo-ekonomiczny na 2013 r. <sup>36</sup> Na stratę Spółki miały przede wszystkim wpływ ogólnopolskie trendy w komunikacji miejskiej, tj. wzrost kosztów utrzymania komunikacji miejskiej i zmniejszenie liczby osób korzystających z tego środka transportu. Ponadto na wynik finansowy Spółki wpływ miało też zmniejszenie usług w zakresie dowozu do pracy i z pracy pracowników <sup>37</sup>, co spowodowało zmniejszenie przychodów. Strata na koniec 2013 r. była również konsekwencją zaplanowanej w budżecie Gminy wysokości rekompensaty z tytułu wykonywania przez Spółkę zadań przewozowych w komunikacji miejskiej. Rekompensata jest jednym ze składników wydatków budżetu Gminy i zależna jest od możliwości finansowych Gminy. Otrzymana przez Gminę prognoza zadań przewozowych była podstawą do skalkulowania wielkości należnej rekompensaty. W wyniku ograniczonych możliwości finansowych Gminy i dodatkowych zadań (np. w oświacie) kwota zaplanowanej rekompensaty dla Spółki MZK była niższa niż wynikało to z realizacji przyjętych zadań przewozowych. Przyjęto założenie, że w przypadku poprawy finansowej sytuacji Gminy i wygospodarowania wolnych środków Spółka otrzyma brakujące środki. Dodatkowe dofinansowanie Spółki nie doszło jednak do skutku z uwagi na brak możliwości finansowych Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 786-789)

Ponadto, jak wyjaśniła I Zastępca Prezydenta Miasta [...] <sup>38</sup>, w związku z zaplanowaną w budżecie niższą rekompensatą odbyło się spotkanie z Zarządem Spółki MZK w celu ustalenia działań mających na celu poprawę sytuacji ekonomicznej Spółki. Zobowiązano Zarząd MZK do podjęcia działań, które miałyby na celu ograniczenie kosztów i zwiększenie przychodów w celu poprawy planowanego wyniku finansowego. Dodatkowo Rada Nadzorcza MZK sprawująca stałą kontrolę nad działalnością Spółki, ocenia roczne sprawozdania finansowe oraz kilka razy do roku spotyka się w celu przeprowadzenia szczegółowej analizy bieżącej sytuacji finansowej Spółki i doradza Zarządowi podejmowanie różnych działań, mających wpłynąć na obniżenie kosztów funkcjonowania Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 786-789)

W odniesieniu do pozostałych dwóch spółek komunalnych, ich straty w 2013 r. były spowodowane: [1] w przypadku Spółki MZRL – spadkiem przychodów ze sprzedaży

<sup>34</sup> Brak zatrudnienia w związku z planami zakończenia działalności Spółki.

<sup>35</sup> Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.)

<sup>36</sup> W planie finansowo-ekonomicznym Spółki MZK na 2013 r. założono stratę na poziomie 1128,8 tys. zł.

<sup>37</sup> Bolesławiecka Strefa Aktywności Gospodarczej, podstrefa Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „Invest-Park”.

<sup>38</sup> Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.)



usług, przy jednoczesnym wzroście kosztów rodzajowych, [2] w przypadku Spółki BFPK - niskim przychodami Spółki wynikającymi z ograniczenia jej działalności oraz niskim przychodami finansowymi wynikającymi niskiego oprocentowania środków finansowych Spółki (lokaty bankowe).

(dowód: akta kontroli str. 738-749, 798)

Łączna wartość zadłużenia spółek komunalnych Gminy w latach 2009 – 2013 kształtowała się w ujęciu rocznym na poziomie od 15 491,1 tys. zł do 20 836,8 tys. zł. W relacji do całości zadłużenia Gminy (w danym roku budżetowym) stanowiło to od 21,6% do 37,9%.

(dowód: akta kontroli str. 790)

W analizowanym okresie Gmina nie dokonywała kalkulacji zadłużenia gminy metodą „general goverment”.

(dowód: akta kontroli str. 791-792)

Ustalone  
nieprawidłowości

W przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

**1]** Od 1 grudnia 2013 r. zadania Wydziału Komunalnego Urzędu Miasta w zakresie nadzoru właścicielskiego przejął Pełnomocnik Prezydenta ds. nadzoru właścicielskiego nad spółkami miejskimi, natomiast „Regulamin nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi Gminy Miejskiej Bolesławiec” nie został przez Prezydenta zaktualizowany. W toku kontroli NIK trwały prace nad aktualizacją przedmiotowego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 1299)

**2]** Świadczenie przez Spółkę MZK usług turystycznych, w tym prowadzenie biura turystycznego, było niezgodne z art. 10 ust. 1 *ustawy o gospodarce komunalnej* oraz nie korespondowało z art. 7 ust. 1 pkt 10 *ustawy o samorządzie gminnym*. Wykonywanie przez MZK usług turystycznych miało charakter komercyjny i wykraczało poza publiczne zadania gminy (własne lub zlecone). Zadań tych nie można zaliczyć do zadań przypisanych samorządom gminnym z zakresu gospodarki komunalnej zdefiniowanych przepisem art. 1 ust. 2 *ustawy o gospodarce komunalnej*, jako „zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”.

W sprawie działalności Spółki MZK, I Zastępca Prezydenta Miasta [...] <sup>39</sup> m.in. wyjaśniła, że Spółka ta prowadziła działalność o charakterze komercyjnym w zakresie usług turystycznych jedynie jako działalność uzupełniająca, zarówno w celu poprawy efektywnego wykorzystania majątku, jak i zasobów pracowniczych, którymi dysponuje i zarządza. Spółka posiadała środki transportowe (autobusy), które nie były wykorzystywane do przewozów w ramach komunikacji miejskiej. Postanowiono więc o wynajmie wolnych zasobów majątkowych Spółki, szczególnie szkołom, dla których Gmina Miejska Bolesławiec jest organem prowadzącym. Wykorzystywane przez Spółkę środki transportowe dawały gwarancję bezpieczeństwa i wysokiej jakości usług, ponieważ pojazdy te przygotowywane były do jazdy przez wysokiej klasy specjalistów, a kierowcy nie przekraczali norm w zakresie czasu pracy i odpoczynków. Aby móc spełnić wymagania klientów, którzy poszukiwali przewoźnika, który byłby w stanie zorganizować wycieczkę kompleksowo, niezbędne było utworzenie biura, które miało na celu m.in. zakup i rezerwację biletów, noclegów oraz posiłków. Spółka nie organizowała wycieczek, nie organizowała też wczasów za granicą, czy wycieczek objazdowych po Europie. Efektywne wykorzystanie majątku ruchomego, środków transportowych i zasobów pracowniczych poprawiło sytuację ekonomiczną firmy oraz pozwoliło na utrzymanie

<sup>39</sup> Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.)

zatrudnienia w Spółce. Duża część działalności, nazwana usługami turystycznymi, obejmowała wynajem autobusów na dowozy do pracy i z pracy pracowników, co w 2013 r. uległo znacznemu zmniejszeniu.

(dowód: akta kontroli str. 353-360)

Ze sprawozdań Zarządu MZK z działalności Spółki MZK wynikało, iż w latach 2010-2012 przychody Spółki z działalności turystycznej kształtowały się na poziomie od 15,9% do 26,7%.

(dowód: akta kontroli str. 361, 1280-1288)

NIK nie podziela stanowiska zaprezentowanego przez I Zastępcę Prezydenta Miasta [...] <sup>40</sup>, iż prowadzona działalność o charakterze komercyjnym w zakresie usług turystycznych stanowiła jedynie działalność uzupełniającą Spółki, zarówno w celu poprawy efektywnego wykorzystania majątku, jak i zasobów pracowniczych, bowiem w sprawozdaniu Zarządu MZK z działalności Spółki w 2013 r. zamieszczono informację, że Spółka zaplanowała w 2014 r. zakup wysokiej klasy autobusu turystycznego, który pozwoli jej zdobywać dodatkowe przychody z tytułu działalności turystycznej. Zakup autobusu został zrealizowany w lutym 2014 r. W wyniku przeprowadzonego przetargu zakupiono pojazd marki MAN, który posiada niezbędne wyposażenie do obsługi turystycznej (klimatyzacja, WC, cafe bar, lodówka, kabina sypialnia, audio-video, itd.). W ocenie NIK świadczy to o dalszym rozwoju usług turystycznych wykonywanych przez Spółkę MZK. Ponadto zauważyć należy, że w okolicznościach gdy ¼ przychodów Spółki pochodzi z działalności komercyjnej, to trudno uznać taką działalność za uzupełniającą.

(dowód: akta kontroli str. 353-360)

**3]** Realizowanie przez Spółkę MZGK kompleksowych usług pogrzebowych (Zakład Usług Pogrzebowych „Alfa”) było niezgodne z art. 10 ust.1 *ustawy o gospodarce komunalnej* oraz nie korespondowało z art. 7 ust. 1 pkt 13 *ustawy o samorządzie gminnym*. W ocenie NIK, realizowane przez MZGK, usługi cmentarne <sup>41</sup> przedmiotowo związane z utrzymaniem cmentarzy i zarządzaniem nimi (obejmujące takie działania, jak utrzymanie i wyposażenie cmentarza w urządzenia cmentarne, utrzymanie cmentarza, jako terenu zielonego, utrzymanie na nim ładu i porządku, urządzenie cmentarza według planu zagospodarowania, nadzór nad korzystaniem z cmentarza, w tym zakładaniem grobów, pochówkiem i ekshumacją) wypełniają dyspozycję przepisów art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 *ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych* <sup>42</sup>, stanowiących uszczegółowienie kompetencji gminy w zakresie cmentarzy gminnych (vide: art. 7 ust. 1 pkt 13 *ustawy o samorządzie gminnym*). Jednakże od „usług cmentarnych” odróżnić należy tzw. „usługi pogrzebowe”, które według NIK takiej dyspozycji nie wypełniają.

Odnosnie funkcjonowania Zakładu Usług Pogrzebowych „Alfa”, I Zastępca Prezydenta [...] <sup>43</sup> m.in. wyjaśniła, że Zakład ten prowadzi działalność w zakresie usług pogrzebowych i ceremonii pogrzebowych, które nie są czystą działalnością komercyjną, a są jedynie działalnością pro-publiczną, uwzględniającą uzyskanie zwrotu poniesionych kosztów. W momencie przekształcenia MZGK w spółkę prawa handlowego na terenie miasta Bolesławiec nie było zarejestrowanej działalności gospodarczej, której przedmiotem było świadczenie usług „pogrzeby i działalność pokrewna”, zatem Spółka kontynuowała prowadzoną przed jej powstaniem w ramach zakładu budżetowego działalność w tym zakresie, zabezpieczając w ten

<sup>40</sup> Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 *ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej* (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.)

<sup>41</sup> Określone w orzecznictwie sądu antymonopolowego, vide: m.in. wyrok SA z dnia 28 stycznia 2002 r., sygn. akt Amr 28/01, wyrok SA z dnia 14 czerwca 1995 r., sygn. akt XVII Amr 11/95, wyrok SA z dnia 14 lipca 1999 r., sygn. akt XVII Amr 28/99, wyrok SA z dnia 25 września 2000 r., sygn. akt XVII Amr 76/99.

<sup>42</sup> *Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych* (Dz. U. z 2000 r. Nr 23, poz. 295, ze zm.).

<sup>43</sup> Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 *ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej* (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.)

sposób na rynku społeczności lokalnej potrzeby świadczenia kompleksowych usług pogrzebowych. Zakład Usług Pogrzebowych „Alfa” prowadzi działalność na powierzonym przez Gminę majątku na terenie Cmentarza Komunalnego, wykorzystując istniejącą infrastrukturę techniczną i budowlaną oraz zatrudniając dodatkowo pracowników, czym przyczynia się także do obniżania wysokiej stopy bezrobocia w regionie. Przychody Zakładu Usług Pogrzebowych „Alfa” wyniosły w 2013 r. 1 041,3 tys. zł i stanowiły 7,6% sprzedaży ogółem Spółki MZGK. Ponadto I Zastępca Prezydenta Miasta [...]<sup>44</sup> wyjaśniła, że prowadzenie wymienionej powyżej działalności przez Zakład Usług Pogrzebowych „Alfa” pozwoliło na utrzymanie konkurencyjności na rynku i utrzymanie cen za wykonywane usługi na poziomie optymalnym, utrzymanie zatrudnienia oraz racjonalne wykorzystanie powierzonego majątku, zabezpieczając w ten sposób na rynku społeczności lokalnej potrzeby świadczenia kompleksowych usług pogrzebowych.

Z wyjaśnienia I Zastępcy Prezydenta Miasta [...]<sup>45</sup> wynikało również, że usługi pogrzebowe świadczone przez MZGK nie są „czystą” działalnością komercyjną lecz uzupełnieniem do prowadzonych przez tę jednostkę usług cmentarnych na terenie Cmentarza Komunalnego. NIK stoi jednakże na stanowisku, iż wskazane przez I Zastępcę Prezydenta historyczne powody uruchomienia tej działalności w związku z art. 10 ust. 1 *ustawy o gospodarce komunalnej* już ustały i nie ma podstaw prawnych do dalszej kontynuacji tego typu usług. Jednocześnie w ocenie NIK takie praktyki mogą ograniczać konkurencję i wpływać negatywnie na kształtowanie warunków niezbędnych do jej powstania.

(dowód: akta kontroli str. 353-360)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

**1]** Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w latach 2009-2011 Spółka MZGK utrzymywała długoterminowe aktywa finansowe w jednostkach uczestnictwa otwartego funduszu inwestycyjnego. Wartość ulokowanych środków (w cenach nabycia) wyniosła 200,0 tys. zł, przy czym w wyniku umorzenia inwestycji, Spółka ta otrzymała 164,3 tys. zł, co oznaczało stratę w wysokości 35,7 tys. zł (17,8%).

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska zaprezentowanego przez I Zastępcę Prezydenta [...]<sup>46</sup> w złożonych wyjaśnieniach, iż Spółka MZGK już wcześniej inwestowała w jednostki uczestnictwa tego funduszu inwestycyjnego i osiągnęła zysk, który był większy od straty poniesionej w latach 2009 – 2011. Zdaniem NIK, ryzyko inwestycyjne wiążące się z inwestycjami w akcje i instrumenty pochodne na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie jest nie do zaakceptowania w przypadku spółki komunalnej. Sytuacja ta nie koresponduje z art. 50 *ustawy o samorządzie gminnym*, który nakłada na osoby uczestniczące w zarządzaniu mieniem komunalnym obowiązek zachowania szczególnej ostrożności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochroną. Ponadto sytuacja taka może wskazywać na niewłaściwe wykonywanie obowiązków przez członków Rady Nadzorczej MZGK, którzy odpowiadają za kontrolowanie działań Zarządu Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 738-740, 793-794, 786-789)

**2]** Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę na funkcjonowanie Spółki BFPK, powołanej przez Gminę w 2003 r. w celu świadczenia pomocy ekonomicznej dla przedsiębiorców i osób planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej z terenu Gminy. O ile w 2003 r. realia gospodarcze uzasadniały zaangażowanie się Gminy

<sup>44</sup> Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.)

<sup>45</sup> Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.)

<sup>46</sup> Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.)

w taką działalność na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy o gospodarce komunalnej*, o tyle aktualnie, w ocenie NIK, nie ma potrzeby podejmowania przez Gminę dodatkowego ryzyka gospodarczego dotyczącego wsparcia ekonomicznego dla miejscowych przedsiębiorców, przede wszystkim w zgodzie z przepisami o udzielaniu pomocy publicznej. W szczególności dotyczy to możliwości, jakie Polska uzyskała po przystąpieniu do Unii Europejskiej i uzyskaniu dostępu do unijnych funduszy pomocowych dla przedsiębiorców. NIK uważa, że formuła dla działalności Spółki BFPK, jako spółki komunalnej została wyczerpana i stąd też podziela plany Urzędu dotyczące zaprzestania działalności przez Spółkę i wycofania zaangażowanych w nią środków finansowych.

Odnosnie działalności Spółki BFPK, I Zastępca Prezydenta Miasta [...]47 m.in. wyjaśniła, że utworzenie Spółki w 2003 r. wraz z innymi działaniami pro gospodarczymi miało doprowadzić do ograniczenia zjawiska bezrobocia i wesprzeć rozwój gospodarczy Gminy. Utworzenie Funduszu było zgodne z zapisami art. 10 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 *ustawy o gospodarce komunalnej*, ponieważ istniały niezaspokojone potrzeby w zakresie wspierania rozwoju gospodarczego Gminy. Gmina utrzymywała udział kapitałowy w spółce BFPK do dnia dzisiejszego48, gdyż aktualnie Fundusz obsługuje jeszcze jedno poręczenie pożyczki w wysokości 80 tys. zł. W budżecie Gminy na 2014 r. przewidziano dochody z tytułu umorzenia udziałów w BFPK do wysokości niezbędnej do obsługi pozostałego jeszcze poręczenia, a decyzja o likwidacji lub przekształceniu Spółki może zostać podjęta dopiero po wygaśnięciu ostatniego poręczenia49.

(dowód: akta kontroli str. 213-241, 353-368)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w obszarze obejmującym legalność i ekonomiczną zasadność powoływania spółek dla realizacji wyznaczonych celów..

## 2. Gospodarowanie majątkiem samorządu terytorialnego oddanego do dyspozycji spółek komunalnych.

Opis stanu faktycznego

2.1. W badanym okresie (lata 2009 – 2013) Gmina wspierała miejskie spółki komunalne przy wykorzystaniu majątku gminnego oraz realizowała na ich rzecz inne świadczenia o charakterze finansowo-ekonomicznym. Stwierdzono m.in. następujące mechanizmy wsparcia:

1) dopłata do kapitału rezerwowego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością na podstawie art. 177 kodeksu spółek handlowych, z przeznaczeniem na realizację zadań własnych gminy (pięć przypadków),

- łączna wysokość wsparcia w tej formie wyniosła 3 307 tys. zł, w tym największa wystąpiła w 2009 r. – 2 925 tys. zł i dotyczyła Spółki MZK (2 525 tys. zł) oraz Spółki MZGK (400 tys. zł);

2) podwyższenie kapitału zakładowego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (środki pieniężne), z przeznaczeniem na realizację zadań własnych gminy (siedem przypadków),

- łączna wysokość wsparcia w tej formie wyniosła 12 475 tys. zł, w tym największa wystąpiła w 2012 r. – 10 500 tys. zł i dotyczyła Spółki TBS;

3) podwyższenie kapitału zakładowego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (aport rzeczowy), z przeznaczeniem na realizację zadań własnych gminy (cztery przypadki),

47 Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.)

48 Okres przedmiotowej kontroli NIK.

49 Koniec 2015 r.

- łączna wysokość wsparcia w tej formie wyniosła 644 tys. zł, czego największa wystąpiła w 2012 r. – 416 tys. zł i dotyczyła Spółki MZGK;

4) poręczenie kredytów bankowych, udzielonych spółce komunalnej w związku z realizacją zadań własnych gminy (trzy przypadki, z czego jeden w badanym okresie),

- łączna wysokość wsparcia tego rodzaju wyniosła 1 740,00 tys. zł i dotyczyła tylko jednej Spółki TBS (trzy poręczenia kredytów bankowych na rzecz tej Spółki);

5) poręczenie pożyczek w formie zastawu rejestrowego na udziałach w spółce komunalnej, udzielonych spółce w związku z realizacją zadań własnych gminy (jeden przypadek),

- wsparcia w tej formie udzielono jednorazowo w 2013 r. na rzecz Spółki ZEC w wysokości 4 920 tys. zł (wartość zastawionych udziałów w spółce ZEC, stanowiących zabezpieczenie pożyczki udzielonej dla tej Spółki);

6) rekompensata finansowa dla spółki komunalnej z tytułu wykonywania zadań własnych gminy (cztery przypadki),

- łączna wartość wsparcia udzielonego wyłącznie spółce MZK w latach 2010-2013 (corocznie przez cztery kolejne lata) wyniosła 14 308 tys. zł;

7) pożyczka, udzielona spółce komunalnej w związku z realizacją zadań własnych gminy (jeden przypadek),

- łączna wartość wsparcia udzielonego wyłącznie spółce MZK w latach 2011-2012 wyniosła 5 187 tys. zł (jedna pożyczka pomostowa).

(dowód: akta kontroli str. 799-813)

Łączna wartość wykazanego powyżej wsparcia majątkowego dla miejskich spółek komunalnych przez Gminę w latach 2009 – 2013 kształtowała się w ujęciu rocznym na poziomie od 4 576,9 tys. zł do 14 584,3 tys. zł. W relacji do wartości aktywów ogółem Gminy (wg stanu na dzień 31 grudnia danego roku budżetowego) wynosiło to od 0,42% do 1,45%.

(dowód: akta kontroli str. 795)

Wartość poręczeń i gwarancji udzielonych przez Gminę na rzecz miejskich spółek komunalnych w latach 2009-2013 utrzymywała się na poziomie od 140,0 tys. zł do 400,0 tys. zł w ujęciu rocznym. W relacji do całkowitego zadłużenia Gminy (wg stanu na dzień 31 grudnia danego roku budżetowego) wynosiło to od 0,55% do 0,85%.

(dowód: akta kontroli str. 796)

Suma zobowiązań i rezerw na zobowiązania miejskich spółek komunalnych w latach 2009-2013 kształtowała się na poziomie od 33,2 tys. zł do 305,9 tys. zł (wg stanu na dzień 31 grudnia danego roku budżetowego). W relacji do wartości zobowiązań i rezerw na zobowiązania Gminy wynosiło to od 0,41% do 5,28%.

(dowód: akta kontroli str. 797)

Wartość wydatków ogółem Gminy na rzecz miejskich spółek komunalnych w latach 2009-2013 kształtowała się na poziomie od 5 413,4 tys. zł do 15 766,3 tys. zł (w danym roku budżetowym). Stanowiło to od 3,6% do 12,5% wydatków ogółem budżetu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 953-965)

Operacje dotyczące wsparcia majątkowego przez Gminę miejskich spółek komunalnych zbadano na wybranej próbie wybranych mechanizmów pomocowych, i tak:

[1] Pożyczka dla Spółki MZK na zakup taboru, w związku z realizacją zadań własnych gminy z zakresu transportu zbiorowego:

W następstwie uchwały RMB z dnia 28 września 2011 r. w sprawie udzielenia pożyczki Miejskiemu Zakładowi Komunikacji sp. z o.o. w Bolesławcu<sup>50</sup>, Gmina zawarła ze Spółką MZK w dniu 7 grudnia 2011 r. umowę nr 116/KO/2011 w sprawie udzielenia pożyczki Miejskiemu Zakładowi Komunikacji sp. z o.o. w Bolesławcu. W przedmiotowej umowie postanowiono, iż pożyczka w wysokości 5 187 tys. zł przeznaczona będzie na sfinansowanie zakupu siedmiu autobusów w ramach projektu nr WNDPDS.03.03.0002005/10 „Zakup nowoczesnego taboru autobusowego sposobem na upowszechnienie ekologicznego transportu publicznego w Bolesławcu”. Oprocentowanie pożyczki w wysokości 6% rocznie określono na warunkach rynkowych. Ustalono, iż spłata pożyczki nastąpi w momencie otrzymania przez Spółkę zwrotu podatku VAT z Urzędu Skarbowego oraz refundacji poniesionych wydatków z Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013. Spółka MZK wywiązała się z umowy pożyczki, ostatnia rata została spłacona dnia 17 maja 2013 r. Zakupu autobusów dokonano w 2011 r. (czterech szt.) i 2012 r. (trzech szt.). Cel wsparcia Spółki MZK został osiągnięty.

[2] Rekompensaty finansowe dla Spółki MZK, z tytułu wykonywania zadań własnych Gminy z zakresu transportu zbiorowego:

Kwestia rekompensaty dla Spółki MZK z tytułu wykonywania przez nią zadań przewozowych w komunikacji miejskiej, powierzonych umową Spółki, została uregulowana umową zawartą pomiędzy Gminą i MZK w dniu 26 listopada 2009 r. Wysokość rekompensaty od dnia 1 stycznia 2010 r., zgodnie z umową, wyliczana była na zasadach określonych w Rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego z uwzględnieniem ilości usług przewozowych. Zawarcie umowy ze spółką MZK odbyło się w następstwie uchwały nr XLV/376/09 RMB z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie wyrażenia zgody na zaciągnięcie zobowiązania z tytułu zawarcia umowy z MZK, na okres przekraczający rok budżetowy, o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na terenie miasta Bolesławiec.

[3] Poręczenie kredytu bankowego dla Spółki TBS:

W kontrolowanym okresie (lata 2009-2013) w obrocie prawnym funkcjonowały trzy poręczenia kredytów bankowych udzielonych przez Gminę Bankowi Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) w związku z udzieleniem przez ten bank kredytu Spółce TBS na sfinansowanie przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Prowadzone przez Spółkę TBS inwestycje budowlane dotyczyły realizacji zadań własnych gminy w zakresie budownictwa mieszkaniowego. W badanym okresie Gmina udzieliła jednego poręczenia dla TBS w związku z realizacją uchwały nr XXXIX RMB z dnia 29 kwietnia 2009 r. w sprawie udzielenia poręczenia kredytu na budowę mieszkań na wynajem. W wyniku zawarcia z bankiem BGK umowy poręczenia z dnia 10 czerwca 2009 r., Gmina udzieliła poręczenia finansowego do kwoty 1 680,0 tys. zł dla banku BGK z tytułu kredytu zaciągniętego w wysokości 5 600,0 tys. zł przez Spółkę TBS ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane pod nazwą „Budowa dwóch wielorodzinnych budynków mieszkalnych na działce nr 327/4 przy ul. Śluzowej w Bolesławcu”. Poręczenie obowiązuje w okresie kredytowania i spłaty całego zadłużenia od 2009 r. do 2040 r., ze spłatą roczną w wysokości 260,0 tys. zł.

[4] Podwyższenie kapitału zakładowego Spółki MZGK (aport rzeczowy), w związku z realizacją zadań własnych gminy dotyczących gospodarki komunalnej:  
Prezydent w 2012 r. dwukrotnie podniósł kapitał zakładowy Spółki MZGK:

<sup>50</sup> Zmienionej uchwałą nr XVII/139/11 RMB z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany uchwały nr XIV/95/11 RMB z dnia 28 września 2011 r. w sprawie udzielenia pożyczki Miejskiemu Zakładowi Komunikacji sp. z o.o. w Bolesławcu.

- zarządzeniem nr 437/2011z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie przeniesienia własności nieruchomości lokali użytkowych nr 2 i nr 4 mieszczących się w budynku przy al. Wojska Polskiego 6a wraz z ułamkową częścią gruntu zabudowanego budynkiem – w drodze bezprzetargowej, oraz

- zarządzeniem nr 329/2012 z dnia 29 sierpnia 2012 r. w sprawie przeniesienia własności nieruchomości lokalu użytkowego nr 6 mieszczącego się w budynku przy al. Wojska Polskiego 6a wraz z ułamkową częścią gruntu zabudowanego budynkiem – w drodze bezprzetargowej.

Podniesienie kapitału zakładowego Spółki MZGK nastąpiło poprzez wniesienie aportem wskazanych powyżej nieruchomości o wartości 281,6 tys. zł i 134,3 tys. zł, w wyniku czego Gmina Miejska Bolesławiec objęła odpowiednio: 563 i 268 nowych udziałów w spółce MZGK. Nieruchomości przeznaczono na siedzibę Biura Obsługi Klienta MZGK i obsługi Targowiska Miejskiego.

[5] Podwyższenie kapitału zakładowego Spółki ZEC (środki pieniężne), w związku z realizacją zadań własnych gminy w zakresie energetyki ciepłej:

W wyniku realizacji uchwały nr XLIII/360/09 RMB z dnia 30 września 2009 r. w sprawie budżetu miasta na 2009 r., Prezydent zarządzeniem nr 320/09 z dnia 21 października 2009 r. w sprawie przekazania środków finansowych na zadanie realizowane przez Zakład Energetyki Ciepłej sp. z o.o. w Bolesławcu zadecydował o przekazaniu środków finansowych w kwocie 300,0 tys. zł, przeznaczonych w budżecie miasta na 2009 r. na zadanie pn. „Modernizacja sieci ciepłowniczej na terenie budowy boisk lekkoatletycznych i terenów rekreacyjnych przez MZS nr 2 przy ul. Jana Pawła II” – spółce ZEC w formie wkładu pieniężnego na powiększenie kapitału zakładowego Spółki i objęcie w związku z tym przez Gminę Miejską Bolesławiec 600 nowych udziałów po 500 zł każdy. Zadanie zostało zrealizowane.

[6] Poręczenie pożyczki dla Spółki ZEC w formie zastawu rejestrowego na udziałach Gminy w tej Spółce, w związku z realizacją zadań własnych Gminy w zakresie energetyki ciepłej:

W wyniku realizacji uchwały nr XXXVII/308/2013 RMB z dnia 15 maja 2013 r. w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie zastawu rejestrowego na udziałach Gminy Miejskiej Bolesławiec w Zakładzie Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Bolesławcu, jako zabezpieczenie z tytułu udzielonej przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (dale: WFOŚiGW), pożyczki na rzecz tego Zakładu, Gmina dnia 18 września 2013 r. zawarła z WFOŚiGW umowę zastawu rejestrowego na udziałach w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością. Przedmiotowa umowa została zawarta w celu zabezpieczenia wiarygodności zastawnika wynikającej z umowy pożyczki nr 221/P/OA/JG/2013, zawartej w dniu 18 września 2013 r. we Wrocławiu, pomiędzy Spółką ZEC i WFOŚiGW. Umowa pożyczki została zawarta w związku z realizacją zadania pn. „Modernizacja instalacji odpylania spalin z kotłów Ciepłowni Centralnej oraz modernizacja i rozbudowa systemu ciepłowniczego w Bolesławcu”, wynikającego z zatwierdzonej przez Gminę Miejską Bolesławiec „Strategii rozwoju ZEC na lata 2012-2016” oraz Planu Techniczno-Ekonomicznego na rok 2013. Z uzasadnienia do uchwały RMB wynikało, iż w trakcie negocjacji warunków pożyczki, strony uznały, że jedną z możliwych form jej zabezpieczenia będzie poręczenie Gminy w postaci zastawu rejestrowego na udziałach w Spółce. Jest to najkorzystniejsza forma zabezpieczenia, gdyż nie rzutuje na poziom zadłużenia Gminy. Na kwotę zastawu w wysokości 4 920,0 tys. zł (9 840 udziałów po 500 zł każdy) składa się kwota pożyczki wraz z odsetkami (3,5% rocznie przez okres sześciu lat) z uwzględnieniem wskaźnika ryzyka. Spółka ZEC podjęła działania dotyczące realizacji zadania inwestycyjnego, mieszczącego się w zakresie zadań własnych gminy.

[7] Podwyższenie kapitału zakładowego Spółki MZRL (środki pieniężne), w związku z realizacją zadań własnych gminy w zakresie ochrony zdrowia:

W wyniku realizacji uchwały nr XLIV/365/09 RMB z dnia 28 października 2009 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2009 r., Prezydent zarządzeniem nr 353/09 z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie przekazania środków finansowych na zwiększenie udziałów w Miejskim Zakładzie Rehabilitacji Leczniczej sp. z o.o. w Bolesławcu, zdecydował o przekazaniu kwoty 10,0 tys. zł (przeznaczonej w budżecie Gminy w 2009 r. na zadanie pn. „Zakup nowego biostymulatora laserowego”), Miejskiemu Zakładowi Rehabilitacji Leczniczej sp. z o.o. w Bolesławcu w formie wkładu pieniężnego na powiększenie kapitału zakładowego Spółki MZRL i objęciu przez Gminę Miejską Bolesławiec 20 nowych udziałów po 500 zł każdy. Zadanie zostało zrealizowane. Działanie mieściło się w zakresie zadań własnych gminy.

(dowód: akta kontroli str. 810-943, 1107-1279)

W wyniku badania określonych operacji dotyczących transferów majątkowych oraz innych świadczeń o charakterze finansowo-ekonomicznym nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 810-813)

Ponadto, w trakcie przedmiotowej kontroli NIK ustalono również, iż Gmina poniosła koszty zasilenia kapitałowego Spółki TBS w wysokości 21,0 tys. zł, z tytułu prowizji dotyczącej emisji obligacji komunalnych o wartości 10 500,0 tys. zł. Środki pozyskane z emisji obligacji zostały przeznaczone w 2012 r. na podwyższenie kapitału zakładowego Spółki TBS z przeznaczeniem na realizację zadań inwestycyjnych w zakresie gospodarki mieszkaniowej. Oprocentowanie obligacji w danym okresie odsetkowym ustalono jako sumę stawki WIBOR6M oraz marży w wysokości 1,40%. W 2013 r. Gmina zapłaciła obligatariuszom odsetki w kwocie 510,1 tys. zł oraz do 30 czerwca 2014 r. odsetki w kwocie 214,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 925-929)

W badanym okresie następujące spółki komunalne użytkowały nieodpłatnie mienie Gminy Miejskiej Bolesławiec:

[1] MZGK – pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w łącznej liczbie 38 sztuk i wartości pierwotnej 47,7 tys. zł (przekazane spółce w użytkowanie w 2005 r. i 2008 r.),

[2] ZEC – węzeł ciepłowniczy wraz z przyłączem ciepłowniczym zlokalizowany w Bolesławcu przy ul. Piastów 17 (dział nr 9/7, obręb 14 Bolesławiec) o łącznej wartości początkowej 71,3 tys. zł (przekazane spółce w użytkowanie w 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 932-943)

Gmina nie stosowała natomiast wobec miejskich spółek komunalnych następujących mechanizmów wsparcia:

- ulgi, odroczenia, umorzenia oraz rozłożenia na raty podatku od nieruchomości,
- zobowiązanie gwarancyjne na podstawie art. 391 Kodeksu cywilnego,
- przekazanie na podstawie art. 921<sup>1</sup> – 921<sup>4</sup> Kodeksu cywilnego,
- powtarzające się świadczenia niepieniężne na podstawie art. 176 § 1 Kodeksu spółek handlowych.

(dowód: akta kontroli str. 799-809, 925-943)

**2.2.** Gmina nie prowadziła w badanym okresie kontroli dotyczących przekazanych składników majątkowych. Jak wyjaśniła I Zastępca Prezydenta Miasta [...] <sup>51</sup>, monitoring bieżącego funkcjonowania spółek komunalnych prowadzony był za pośrednictwem rad nadzorczych, gdyż w umowach spółek wyłączona jest możliwość

<sup>51</sup> Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.)



bezpośredniej kontroli spółek przez właściciela. W celu zapewnienia stałej i bieżącej kontroli spółek, zarządzeniem Prezydenta nr 199/07 z dnia 26 lipca 2007 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi Gminy Miejskiej Bolesławiec, wprowadzono obowiązek przekazywania informacji organom wykonawczym Gminy Miejskiej o bieżącej działalności spółek przez osoby reprezentujące właściciela w radach nadzorczych. Zgodnie z procedurami określonymi w kodeksie spółek handlowych, corocznie przez zgromadzenie wspólników rozpatrywane były również sprawozdania finansowe spółek komunalnych, sprawozdania zarządów, i sprawozdania rad nadzorczych z działalności w danym roku.

W sprawozdaniu zarządu ujęte były działania spółki w danym roku, które właściciel oceniał.

(dowód: akta kontroli str. 944-949)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Gminy w zakresie gospodarowania majątkiem oddanym do dyspozycji spółek komunalnych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Urząd nie przeprowadzał bezpośrednich kontroli dotyczących przekazanych na rzecz miejskich spółek komunalnych składników majątkowych. Zdaniem NIK mogło to świadczyć o słabości nadzoru właścicielskiego w Gminie Bolesławiec. Szczególnie, że operacje majątkowe wiązały się z realizacją stosownych uchwał Rady Miasta Bolesławiec lub zarządzeń Prezydenta. W ocenie NIK, stan ten nie był adekwatny do art. 50 *ustawy o samorządzie gminnym*, który nakłada na osoby uczestniczące w zarządzaniu mieniem komunalnym obowiązek zachowania szczególnej ostrożności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochroną.

(dowód: akta kontroli str. 944-949)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w obszarze gospodarowania majątkiem Gminy oddanym do dyspozycji spółek komunalnych.

### 3. Efektywność realizacji zadań, dla których powołano spółki.

Opis stanu  
faktycznego

3.1 Gmina w latach 2009 – 2014<sup>52</sup> utworzyła jedną spółkę komunalną - KPSR. Została ona przeznaczona do realizacji zadań gminy w zakresie wypoczynku, sportu, rekreacji oraz rehabilitacji zdrowotnej.

(dowód: akta kontroli str. 83-84)

W uzasadnieniu do podjętej przez Radę Miasta Bolesławiec uchwały w sprawie utworzenia Spółki KPSR wskazano, że realizowana aktualnie na pl. ks. J. Popiełuszki w Bolesławcu inwestycja pn. „Budowa Regionalnego Centrum Rekreacyjnego w Bolesławcu – Krytej Pływalni Sportowo-Rekreacyjnej” ma na celu rozwiązanie problemu Gminy, jakim jest ograniczony dostęp mieszkańców do usług oferowanych przez tego typu obiekty. Umożliwi ona realizację potrzeb mieszkańców i turystów, związanych z aktywną formą spędzania wolnego czasu. Poprzez wyposażenie hali basenowej w liczne atrakcje wodne, niespotykane w regionie oraz wzbogacenie obiektu w dodatkową infrastrukturę w postaci zaplecza fitness, zespołu saun czy klatki do gry w squasha, zwiększy się atrakcyjność miasta i spowoduje wzrost konkurencyjności oferty turystycznej Bolesławca. Wskazano również, że Regionalne Centrum Rekreacyjne przyczyni się do zwiększenia dostępności nauki pływania dla uczniów szkół miejskich, poszerzy sportowo-rekreacyjną ofertę dla mieszkańców, jak również przyczyni się do podniesienia standardu usług turystycznych w mieście. W uzasadnieniu do uchwały stwierdzono także, iż planuje się majątek wytworzony w ramach realizowanego projektu przekazać na zasadzie umowy dzierżawy – nowopowstałemu podmiotowi – spółce prawa handlowego ze

<sup>52</sup> Do dnia zakończenia kontroli NIK..

100% udziałem Gminy Miejskiej Bolesławiec, powołanej w celu zarządzania obiektem.

(dowód: akta kontroli str. 362-368, 213-241)

W badanym okresie, jako jednostka organizacyjna Gminy Miejskiej Bolesławiec, funkcjonował Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji (dalej: MOSiR), działając w formie jednostki budżetowej. W statucie MOSiR określono cele i zadania tej jednostki, wskazując, że MOSiR jest gminną jednostką organizacyjną powołaną do działalności o charakterze użyteczności publicznej, której celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych w zakresie sportu, rekreacji i turystyki, wypoczynku, wychowania i profilaktyki realizowanej w ramach walki z uzależnieniami. Jako główny cel działania MOSiR w Statucie określono propagowanie kultury fizycznej, sportu i rekreacji, a w szczególności:

- 1) rozpoznawanie, rozbudzanie i kształtowanie potrzeb rekreacyjnych, sportowych i turystycznych mieszkańców miasta Bolesławiec,
- 2) kształtowanie wzorów i nawyków aktywnego uczestnictwa w kulturze fizycznej, sporcie, turystyce i rekreacji,
- 3) tworzenie warunków dla rozwoju sportu amatorskiego, rekreacji i turystyki,
- 4) tworzenie warunków dla rozwoju bazy sportowej, rekreacyjnej i turystycznej w mieście Bolesławiec.

Ze Statutu MOSiR wynikało, że zarządzanie obiektem sportowo-rekreacyjnym, takim jak Regionalne Centrum Rekreacyjne w Bolesławcu – Kryta Pływalnia Sportowo-Rekreacyjna mieściło się w katalogu zadań realizowanych przez gminną jednostkę budżetową MOSiR. Tym bardziej, że MOSiR w ramach prowadzonej działalności zarządzał już zespołem otwartych basenów letnich w ramach Ośrodka Wodno-Sportowego oraz obiektem krytej pływalni w Bolesławcu.

W sprawie powołania nowej Spółki komunalnej KPSR do zarządzania obiektem Bolesławieckiego Parku Wodnego „Orka,” zamiast powierzenia tego zadania miejskiej jednostce organizacyjnej MOSiR, I Zastępca Prezydenta Miasta [...] <sup>53</sup> w złożonych wyjaśnieniach podała m.in. że po podjęciu decyzji o budowie basenu analizowano różne formy prawne zarządzania i prowadzenia tego obiektu. Brano pod uwagę powierzenie prowadzenia basenu zakładowi budżetowemu, jakim był w ówczesnym czasie Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Bolesławcu lub powołanie specjalnej spółki miejskiej w celu zarządzania obiektem. Na wybór wpłynęły rządowe plany likwidacji zakładów budżetowych i chęć czytelnego określenia kosztów funkcjonowania basenu. Nie bez znaczenia były doświadczenia gminy Kudowa Zdrój, gdzie po przekształceniu jednostki budżetowej, która zajmowała się prowadzeniem basenu, w spółkę, znacznie zmniejszyły się koszty ponoszone przez gminę. Ponadto MOSiR był zarządcą następujących obiektów: Stadion Miejski, Ośrodek Wypoczynkowo – Sportowy przy ul. Spacerowej (boiska, magazyny, baza noclegowa, baseny), boiska przy ul. Rajskiej i Granicznej oraz na Osiedlu Kwiatowym, Skate Parku oraz planowano powierzenie mu zarządzania lodowiskiem. Mnogość zadań powierzonych MOSiR dawała podstawy do stwierdzenia, że obciążenie dodatkowym zadaniem może wpłynąć na obniżenie efektywności w realizacji do tej pory wykonanych zadań. Pokreśliła też, że zadania realizowane przez MOSiR z założenia obejmowały działalność prowadzoną na rzecz mieszkańców miasta nieodpłatnie (zawody, turnieje, imprezy masowe). Obawiano się również, że operator, który do tej pory prowadził działalność, która nie jest nastawiona na intensyfikację dochodów nie będzie miał doświadczenia w poszukiwaniu możliwości wzbogacenia oferty programowej w celu zwiększenia

<sup>53</sup> Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.)

przychodów z prowadzonej działalności. Przedmiotem analizy były również obciążenia kosztowe związane z koniecznymi wydatkami na płace pracowników MOSiR, którzy posiadając status pracowników samorządowych mają wypłacane dodatkowe wynagrodzenie roczne (trzynastki). Z tych wszystkich względów zdecydowano się na powołanie operatora w formie spółki. Taką też koncepcję ujęto w studium wykonalności dla projektu pod nazwą „Zaprojektowanie i budowa Regionalnego Centrum Rekreacyjnego w Bolesławcu – krytej pływalni sportowo – rekreacyjnej”. Studium wykonalności jest załącznikiem do wniosku na dofinansowanie projektu budowy basenu ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007 – 2013, Działanie 6.2 Turystyka Aktywna. Wybór formy prawnej zarządzania basenem został pozytywnie oceniony przez jednostkę wdrażającą RPO WD i projekt uzyskał dofinansowanie ze środków unijnych. Studium wykonalności uzasadniało sposób zarządzania obiektem przez powołanie spółki ze 100 % udziałem gminy, wskazując przede wszystkim na efektywność ekonomiczną takiego rozwiązania.

(dowód: akta kontroli str. 678-682, 683-688)

Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia I Zastępcy Prezydenta Miasta, należy zauważyć, iż Urząd nie posiadał, w formie udokumentowanej, przeprowadzonych analiz (w szczególności analizy kosztów i korzyści) porównawczych dotyczących różnych wariantów zarządzania BPW „Orka”, tj. również przez innych operatorów niż miejska spółka komunalna. W opracowanym Studium wykonalności dla projektu pod nazwą: „Zaprojektowanie i budowa Regionalnego Centrum Rekreacyjnego w Bolesławcu – Krytej Pływalni Sportowo-Rekreacyjnej”<sup>54</sup> przyjęto z góry założenie, że obiektem krytej pływalni sportowo-rekreacyjnej będzie zarządzać operator – spółka prawa handlowego ze 100% udziałem Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 678-688, 468-677)

Utworzenie komunalnej Spółki operatorskiej KPSR zostało zaplanowane w Studium wykonalności dla projektu pod nazwą „Zaprojektowanie i budowa Regionalnego Centrum Rekreacyjnego w Bolesławcu – Krytej Pływalni Sportowo-Rekreacyjnej” (opracowanie – maj 2009 r.). Dokument ten został sporządzony w związku z zamiarem pozyskania przez Gminę dofinansowania projektu inwestycyjnego z pomocowych środków unijnych (Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007 – 2013, działanie 6.2 Turystyka Aktywna). W dokumencie tym zawarto informacje m.in. dotyczące oceny opłacalności i oceny efektywności projektu, przeprowadzono również analizę kosztów i korzyści. W sporządzonym dokumencie założono, że projekt nie ma charakteru komercyjnego, nie jest projektem dochodowym. Zaplanowano brak zysków z prowadzonej działalności dotyczącej Krytej Pływalni Sportowo-Rekreacyjnej przez najbliższe 10 lat. Przy przygotowaniu przedmiotowego dokumentu, m.in. przeprowadzono następujące analizy:

- 1) Analizę otoczenia makroekonomicznego.
- 2) Analizę SWOT.
- 3) Analizę rynku (analiza specyficzna).
- 4) Analizę instytucjonalno-prawną.
- 5) Analizę techniczną.
- 6) Analizę finansową.
- 7) Analizę kosztów i korzyści społeczno-ekonomicznych (analiza CBA).
- 8) Analizę ryzyka i wrażliwości.
- 9) Analizę oddziaływania na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 362-368, 468-677)

<sup>54</sup> Studium wykonalności projektu zostało opracowane na podstawie metodologii opracowania studium wykonalności na potrzeby Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2007-2013.

W analizie finansowej przedmiotowego Studium wykonalności projektu przyjęto założenie, iż koszty operacyjne przedsięwzięcia będą pokrywane niezbędnymi przychodami operacyjnymi. Przedsięwzięcie nie będzie dochodowe ani na poziomie Beneficjenta (Gmina) ani na poziomie Operatora (Spółka KPSR). Założono, iż przedsięwzięcie nie będzie projektem komercyjnym, lecz służącym zaspokojeniu istotnych potrzeb społecznych. W analizie CBA stwierdzono, że analiza ekonomiczna wykazała znaczną ilość korzyści społecznych będących wynikiem realizacji projektu. Ponadto korzyści te przełożą się na korzyści ekonomiczne w skali całego regionu. Wskazano również, że wprowadzenie ich kwantyfikacja jest trudna ze względu na skalę powiązań makroekonomicznych oraz problem z określeniem skali oddziaływania projektu, jednak mimo to znacząca skala korzyści społecznych, ich makroekonomicznych powiązań i wpływu na życie mieszkańców będzie znacząca. Założono wystąpienie społecznych korzyści ekonomicznych projektu związanych z kosztami, których będzie można uniknąć dzięki realizacji zamierzonego projektu, np.: kosztów korekcji wad postawy mieszkańców, kosztów zakupu wyrobów tytoniowych, kosztów leczenia grypy i przeziębień, kosztów występowania dolegliwości bólowych, kosztów walki z otyłością. Ponadto założono wystąpienie społecznych korzyści o charakterze niefinansowym, takich jak:

1) Korzyści eksternalistyczne<sup>55</sup>, związane przede wszystkim ze zwiększeniem konkurencyjności obszaru. Budowa obiektu przyczyni się do rozbudowy atrakcji turystycznych terenu poprzez urozmaicenie aktywnej formy spędzania wolnego czasu.

2) Korzyści internalistyczne<sup>56</sup>: np. poprawa standardu prowadzenia ćwiczeń sportowych, wzrost aktywności fizycznej wśród mieszkańców Bolesławca, poprawa kondycji zdrowotnej mieszkańców miasta, zmniejszenie marginalizacji osób niepełnosprawnych, wzbogacenie atrakcyjności miasta dla matek z dziećmi, zmniejszenie stopy bezrobocia, wzrost atrakcyjności gospodarczej miasta.

Wskaźniki efektywności ekonomicznej osiągnęły poziom stanowiący uzasadnienie dla realizacji projektu.<sup>57</sup>

(dowód: akta kontroli str. 362-368, 468-677)

Gmina na potrzeby przedmiotowego Studium wykonalności nie wykonała dodatkowych analiz właściwych dla przedsięwzięć niedochodowych (tj. takich projektów, gdzie wartość bieżąca zdyskontowana dochodów netto generowanych w ramach projektu jest ujemna<sup>58</sup>). Analizowany w Studium wykonalności wskaźnik ekonomicznej opłacalności projektu B/C<sup>59</sup> kształtował się na poziomie powyżej 2<sup>60</sup> (dla wariantu projektu przyjętego do realizacji wyniósł 2,67). Nie analizowano innych wskaźników ekonomicznej opłacalności projektu.

(dowód: akta kontroli str. 468-677)

**3.2. Umowa dzierżawy składników majątkowych wytworzonych w ramach projektu „Zaprojektowanie i budowa Regionalnego Centrum Rekreacyjnego w Bolesławcu – Krytej Pływalni Sportowo-Rekreacyjnej” wraz z nieruchomością gruntową zabudowaną basenem BPW „Orka” została zawarta pomiędzy Gminą a Spółką**

<sup>55</sup> Korzyści eksternalistyczne – związane z otoczeniem zewnętrznym miejsca lokalizacji inwestycji.

<sup>56</sup> Korzyści internalistyczne – czyli w bezpośrednim sąsiedztwie przedmiotu projektu.

<sup>57</sup> Wskaźnik efektywności ekonomicznej ENPV dla projektu osiągnął wartość dodatnią, co jest warunkiem przyjęcia inwestycji do realizacji. Jednocześnie wskaźnik ekonomicznej wewnętrznej stopy zwrotu ERR ukształtował się na poziomie powyżej zakładanej ekonomicznej stopy dyskontowej. Podobnie za realizacją projektu przemawiał wskaźnik B/C > 1. Liczbowe wskaźniki analizy ekonomicznej i CBA: ENPV = 64 504 593,33 zł; ERR = 42,01%; B/C - 2,67. Ze sporządzonej analizy CBA wynikało również, iż opisane aspekty społeczne będą mieć duże znaczenie w ocenie przedmiotowej projektu. Natomiast wyniki analizy ekonomicznej (analizy kosztów i korzyści) potwierdzały zasadność realizacji inwestycji. Wskaźnik ENPV osiągnął wartość znacznie powyżej zera. Także wskaźnik ekonomicznej wewnętrznej stopy zwrotu ERR ukształtował się na poziomie powyżej przyjętej społecznej stopy dyskontowej.

<sup>58</sup> Zdyskontowany przychód netto (dochód) = zdyskontowane przychody – zdyskontowane koszty operacyjne + zdyskontowana wartość rezydualna.

<sup>59</sup> B/C – wskaźnik: korzyści/koszty.

<sup>60</sup> Wskaźnik B/C wykazuje ekonomiczną opłacalność inwestycji, gdy jest większy od jedności.

KPSR w dniu 15 czerwca 2011 r. Wysokość miesięcznego czynszu dzierżawnego ustalono na poziomie:

- 1) 1000,00 zł + należny podatek VAT, za dzierżawę składników majątkowych.
- 2) 1050,30 zł + należny podatek VAT, za dzierżawę działki gruntowej.

(dowód: akta kontroli str. 362-368, 419-467)

W Studium wykonalności dla projektu pod nazwą: *Zaprojektowanie i budowa Regionalnego Centrum Rekreacyjnego w Bolesławcu – Krytej Pływalni Sportowo-Rekreacyjnej* (opracowanie – maj 2009 r.), w planie inwestycyjnym zawarto informację, że Gmina ma możliwość odzyskania zapłaconego podatku VAT w związku z realizacją przedmiotowego projektu. Gmina za dzierżawę majątku przez Operatora (Spółka KPSR) będzie wystawiała fakturę VAT. Zaplanowano, że wysokość dzierżawy rocznej netto będzie równa: 63,57% wartości odpisu amortyzacyjnego rocznego (od majątku powstałego w ramach projektu) oraz 100% odpisu amortyzacyjnego od nakładów odtworzeniowych + podatek VAT.

(dowód: akta kontroli str. 362-368, 468-677)

Wartość rocznego odpisu amortyzacyjnego od majątku BPW „ORKA” (składników majątkowych wytworzonych w ramach projektu „Zaprojektowanie i budowa Regionalnego Centrum Rekreacyjnego w Bolesławcu – Krytej Pływalni Sportowo-Rekreacyjnej”) wynosiła 724 073,04 zł. Oznaczało to, że wartość rocznego czynszu dzierżawnego netto powinna wynieść:  $63,57\% * 724\ 073,04\ \text{zł} = 460\ 293,23\ \text{zł}$ , co w ujęciu miesięcznym stanowiło: 38 357,77 zł.

(dowód: akta kontroli str. 362-368, 689-690)

Czynsz dzierżawny ustalony pomiędzy Gminą a Spółką KPSR w umowie dzierżawy z dnia 15 czerwca 2011 r. odbiegał od stawki określonej w Studium wykonalności dla projektu pod nazwą: *Zaprojektowanie i budowa Regionalnego Centrum Rekreacyjnego w Bolesławcu – Krytej Pływalni Sportowo-Rekreacyjnej*.

(dowód: akta kontroli str. 691-695)

Przeprowadzona w Urzędzie analiza umowy dzierżawy składników majątkowych wytworzonych w ramach projektu „Zaprojektowanie i Budowa Regionalnego Centrum Rekreacyjnego w Bolesławcu – Krytej Pływalni Sportowo-Rekreacyjnej” (zawartej pomiędzy Gminą a Spółką KPSR) nie wykazała sytuacji wystąpienia pomocy publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 691-695)

W dniu 27 lutego 2013 r. RMB podjęła uchwałę nr XXXIV/285/2013 w sprawie zbycia udziałów w spółce Kryta Pływalnia Sportowo-Rekreacyjna sp. z o.o. z siedzibą w Bolesławcu przez Prezydenta<sup>61</sup>. Uchwałą tą upoważniono Prezydenta do zbycia 100% udziałów w Spółce, w drodze sprzedaży bezprzetargowej, poprzez zaoferowanie ich kupna innej spółce, w której Gmina Miejska Bolesławiec posiada 100% udziałów. Ponadto w przedmiotowej uchwale wskazano, że zbycie udziałów nastąpi na podstawie negocjacji, a wartość udziałów w spółce winna być ustalona na podstawie zatwierdzonego przez Zgromadzenie Wspólników sprawozdania finansowego Spółki za 2012 r., cena zbycia natomiast powinna być nie niższa niż wartość księgową Spółki.

W uzasadnieniu do podjętej uchwały RMB stwierdzono, że Spółka KPSR została powołana do życia, jako operator nowo wybudowanej pływalni w celu zorganizowania w pełni funkcjonującego zakładu. Cel ten został osiągnięty. Jako operatora działalności podstawowej w projekcie dofinansowanym ze środków UE wskazano Spółkę komunalną, dlatego przejęcie udziałów przez inną spółkę będącą w 100% własnością Gminy Miejskiej Bolesławiec nie wpływa na trwałość projektu.

<sup>61</sup> Przedmiotowa uchwała została zmieniona (pod względem organizacyjnym) uchwałą RMB nr XLIV/361/2013 z dnia 27 listopada 2013 r. w tej samej sprawie.

Wszystkie funkcje na rzecz mieszkańców świadczone przez Krytą Pływalnię Sportowo-Rekreacyjną zostaną zachowane, a w miarę możliwości – poszerzone. Projektowanie zbycia udziałów małej i słabej kapitałowo spółki na rzecz organizmu większego i kapitałowo mocniejszego ma na celu konsolidację kapitałową i przygotowanie do dalszego funkcjonowania po upływie okresu trwałości projektu<sup>62</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 362-368, 369-418)

Na zlecenie Urzędu „Wycenę udziałów Krytej Pływalni Sportowo-Rekreacyjnej w Bolesławcu Spółka z o.o. w Bolesławcu przy pl. ks. J. Popiełuszki 1” sporządził zespół biegłych rewidentów w Bolesławcu (opracowanie zakończono dnia 18 lipca 2013 r.). Wartość Spółki KPSR wyceniono metodą księgową na 341,0 tys. zł (wg stanu na dzień sporządzenia wyceny).

(dowód: akta kontroli str. 362-368, 401-414)

Prezydent Miasta Bolesławiec w dniu 7 stycznia 2014 r. wydał zarządzenie nr 2/2014 w sprawie sprzedaży udziałów w spółce „Kryta Pływalnia Sportowo-rekreacyjna w Bolesławcu sp. z o.o.” na rzecz Zakładu Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Bolesławcu. Prezydent zarządził sprzedaż wszystkich udziałów Gminy Miejskiej Bolesławiec na rzecz Spółki ZEC za cenę 319,0 tys. zł<sup>63</sup>. W uzasadnieniu do przedmiotowego zarządzenia wskazano, że zbycie udziałów nastąpiło zgodnie z właściwą uchwałą RMB w wyniku negocjacji ze Spółką ZEC, która złożyła stosowną ofertę.

(dowód: akta kontroli str. 362-368, 369-418)

Umowa sprzedaży udziałów w spółce KPSR na rzecz Spółki ZEC została podpisana w dniu 9 stycznia 2014 r. Wartość sprzedaży akcji określono w umowie na 319 000 zł. Ustalenie warunków sprzedaży nastąpiło w wyniku negocjacji ze Spółką komunalną ZEC.

(dowód: akta kontroli str. 362-368, 369-418)

Jak wyjaśniła I Zastępca Prezydenta Miasta [...] <sup>64</sup>, głównym celem zbycia udziałów w spółce KPSR na rzecz Spółki ZEC było obniżenie kosztów świadczenia usług publicznych poprzez optymalizację procesów dostaw, uproszczenia procesów podejmowania decyzji oraz wykorzystania specjalistycznej wiedzy technicznej jaką posiadają pracownicy Spółki ZEC. Ponadto Spółka KPSR pozyskała dofinansowanie ze środków działania PL04 „Oszczędzanie energii i promowanie odnawialnych źródeł energii” w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014, ogłoszonego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - Departament Funduszy Norweskich na zadanie związane z kogeneracją na pozyskanie energii ciepłej i elektrycznej, gdzie konieczna jest pomoc nie tylko w zabezpieczeniu wkładu własnego, ale również pomoc techniczna w realizacji tego przedsięwzięcia. Całkowity koszt kwalifikowany projektu „Wymiana źródła ciepła w Krytej Pływalni Sportowo-Rekreacyjnej w Bolesławcu” wynosił 1 464,2 tys. zł, a wnioskowana kwota dofinansowania to 1171,4 zł. Wykorzystanie możliwości kadrowych Spółki ZEC oraz jej możliwości finansowych jest gwarantem bezpiecznej i pozbawionej ryzyka realizacji planów rozwojowych Spółki KPSR. Jak wyjaśniła również I Zastępca Prezydenta Miasta [...] <sup>65</sup>, Miasto Bolesławiec rozważało także możliwość połączenia spółek ZEC i KPSR. Jednakże zrezygnowano z tego wariantu z powodów operacyjnych (problemy przy kalkulacji taryf dla ciepła) oraz ekonomicznych (rachunek ekonomiczny nie wykazał potencjalnych korzyści).

<sup>62</sup> Okres trwałości projektu wynosił w tym przypadku 5 lat.

<sup>63</sup> Wartość księgową wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r.

<sup>64</sup> Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.)

<sup>65</sup> Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.)

(dowód: akta kontroli str. 683-698)

Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia I Zastępcy Prezydenta Miasta, należy zauważyć, iż Urząd nie posiadał w formie udokumentowanej analiz wskazujących czy i w jaki sposób oraz w jakiej wysokości zbycie udziałów w spółce KPSR na rzecz Spółki ZEC obniży koszty świadczenia usług publicznych poprzez optymalizację procesów dostaw, uproszczenia procesów podejmowania decyzji oraz wykorzystania specjalistycznej wiedzy, jaką posiadają pracownicy Spółki ZEC.

(dowód: akta kontroli str. 683-698)

W 2012 r i 2013 r., przy prognozie przychodów i kosztów operacyjnych, zawartej w Studium wykonalności, w wysokości odpowiednio: 3 060,0 tys. zł i 3 194,0 tys. zł Spółka uzyskała przychody ze sprzedaży w wysokości 2 598,4 tys. zł i 2 649,3 tys. zł oraz poniosła koszty działalności operacyjnej w wysokości 2 902,0 tys. zł i 2 739,3 tys. zł. W rezultacie prowadzonej działalności w 2012 r. (pierwszy rok obrotowy od stycznia do grudnia), przy przyjętym założeniu, że działalność operatora nie będzie ukierunkowana na osiąganie zysku, Spółka poniosła stratę w kwocie 179,1 tys. zł, a w 2013 r. uzyskała zysk w wysokości 78,5 tys. zł.

Działania Zarządu KPSR, które wpłynęły na zwiększenie użyteczności publicznej obiektu to w szczególności tworzenie programów „Wakacje z Orką” oraz „Ferie z Orką”, w ramach których przewidziano: promocyjne ceny biletów wstępu na basen w okresie wakacji i ferii, organizację zajęć nauki pływania, zabaw, gier i zawodów dla dzieci i młodzieży w ramach promocyjnego biletu, sprzedaż biletów po promocyjnych cenach dla seniorów powyżej 60 roku życia oraz z okazji, ulgowe ceny biletów wstępu dla dzieci i młodzieży szkolnej, studentów, emerytów i osób niepełnosprawnych, bezpłatne wejścia dla dzieci do lat trzech oraz opiekunów grup i osób niepełnosprawnych, poszerzenie wachlarza świadczonych usług (nauka pływania dla najmłodszych, zajęcia aqua aerobiku, zajęcia nauki pływania i doskonalenia dla dorosłych), specjalną ofertą dla firm przy zamówieniach grupowych i umowach długoterminowych, wprowadzenie kart lojalnościowych „Benefit Systems”. Przedmiotowe działania w 2013 r. zwiększyły przychody z działalności podstawowej o 50,9 tys. zł w porównaniu do roku 2012. Ponadto na dodatni wynik finansowy w 2013 r. wpłynęła decyzja Zarządu Spółki o rezygnacji z zatrudniania głównego księgowego oraz pracowników ds. kadr i płac oraz powierzenie tych spraw firmie zewnętrznej.

(dowód: akta kontroli str. 586-589, 724-737)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

**1]** Analizy ekonomiczne wykonane w związku z opracowaniem Studium wykonalności dla projektu pod nazwą: „Zaprojektowanie i budowa Regionalnego Centrum Rekreacyjnego w Bolesławcu – Krytej Pływalni Sportowo-Rekreacyjnej,” wykonane zostały przy założeniu kapitału zakładowego Spółki KPSR na poziomie 50,0 tys. zł przez okres 10 lat oraz wysokości czynszu dzierżawnego za dzierżawę składników majątkowych Bolesławieckiego Parku Wodnego „Orka” na poziomie 63,57% wartości odpisu amortyzacyjnego rocznego (od majątku powstałego w ramach projektu) oraz 100% odpisu amortyzacyjnego od nakładów odtworzeniowych + podatek VAT. Tymczasem Gmina w niecałe pół roku po rozpoczęciu działalności Spółki podniosła jej kapitał zakładowy o 500,0 tys. zł (11-krotnie), a wartość czynszu dzierżawnego ustaliła na poziomie ok. 2 tys. zł netto (łącznie za dzierżawę składników majątkowych oraz działki gruntowej), tj. znacznie poniżej wartości przyjętej w Studium wykonalności – 38,4 tys. zł (tj. 5,3%). Z wyjaśnień złożonych przez I Zastępcę Prezydenta Miasta [...] <sup>66</sup> wynikało, że czynsz dzierżawny do niniejszej umowy dzierżawy został ustalony w wyniku

<sup>66</sup> Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.)

negocjacji ze Spółką KPSR. Gmina ustaliła czynsz dzierżawny w innej wysokości niż przyjęto w założeniach planu inwestycyjnego w Studium Wykonalności dla przedmiotowego projektu, z uwagi na brak obowiązku opierania się na planach inwestycyjnych zawartych w Studium, już na etapie eksploatacji obiektu oraz korzystając ze swobody zawierania umów.

(dowód: akta kontroli str. 362-268, 468-677, 689-695)

**2]** Gmina zainwestowała w 2010 r. w kapitał zakładowy Spółki KPSR kwotę 550 tys. zł, natomiast ze zbycia w styczniu 2014 r. udziałów w tejże spółce uzyskała kwotę 319 tys. zł, tj. na najniższym dopuszczalnym poziomie, określonym stosowną uchwałą Rady Miejskiej z listopada 2013 r. Z wyceny biegłego rewidenta (z lipca 2013 r.) wynikała natomiast proponowana wartość udziałów w kwocie 341,0 zł. Na przedmiotowej inwestycji kapitałowej w okresie ok. 3 lat Gmina straciła 231 tys. zł.

**3]** Jakkolwiek Urząd przeprowadzał analizę operacji dotyczących wsparcia majątkowego miejskich spółek komunalnych, w kontekście spełnienia warunków udzielenia pomocy publicznej i nie stwierdził takich przypadków, to jednak analiza przeprowadzona w zakresie oddania w dzierżawę basenu za 1,0 tys. zł nie w pełni była rzetelna. Napisano w niej bowiem, że pomoc nie zakłóca konkurencji z uwagi na lokalny charakter, brak nastawienia na turystów etc. Natomiast ze Studium wykonalności basenu wynikało, iż turyści będą stanowić 30% gości basenu, który powstał, by turystycznie wspomagać region bolesławiecki.

(dowód: akta kontroli str. 810-813, 944-949, 966-1106)

**4]** Zdaniem NIK, działania Miasta wskazują, że przedsięwzięcie polegające na zarządzaniu pływalnią było przygotowane nie w pełni z należytą starannością, ponieważ na etapie przygotowania inwestycji nie zadbano o stosowne analizy wskazujące optymalny model organizacyjny samego sposobu zarządzania. Już na tym etapie można było przeanalizować optymalizację procesów dostaw, procesy podejmowania decyzji, potrzeby kapitałowe czy wykorzystanie wiedzy technicznej innych jednostek komunalnych. Uzasadnienie decyzji Miasta o przekazaniu udziałów w spółce KPSR spółce ZEC jest tylko potwierdzeniem oceny NIK w tej sprawie<sup>67</sup>. Jednocześnie, w związku ze złożonymi wyjaśnieniami należy zauważyć, że art. 14 ustawy o finansach publicznych dopuszcza prowadzenie omawianej działalności w formie samorządowego zakładu budżetowego.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w obszarze realizacji zadań, dla których powołano Spółkę.

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu faktycznego

Realizacja zadań publicznych przez miejskie spółki komunalne była jednym z elementów uwzględnionych w części opisowej i sprawozdawczej Strategii Rozwoju Miasta Bolesławiec i jej kolejnych aktualizacji. Sprawozdania z realizacji zadań określonych dla spółek miejskich zawarte zostały w kolejnych aktualizacjach Strategii. Wdrażanie Strategii wraz z jej aktualizacją miało charakter ciągły (siedem aktualizacji od 2004 r.), pozwalało więc na ukazanie najważniejszych procesów w osiąganiu celów nakreślonych w tym dokumencie, w tym zadań oraz sytuacji miejskich spółek komunalnych. W celu oceny efektywności wykonywania zadań publicznych przez spółki komunalne ich zarządy przedstawiały informacje o sytuacji ekonomicznej spółki, która była prezentowana na sesji RMB. Prezentacji spółek towarzyszyła debata dotycząca ich sytuacji finansowo-ekonomicznej oraz zadań przez nie realizowanych. Monitoring bieżącego funkcjonowania spółek prowadzony był za pośrednictwem ich rad nadzorczych, gdyż w umowach spółek

<sup>67</sup> Uzasadnienie do właściwej uchwały RMB oraz stosowne wyjaśnienia I Zastępcy Prezydenta Miasta.



wyłaczona była możliwość bezpośredniej kontroli spółek przez właściciela. W celu zapewnienia stałej i bieżącej kontroli spółek, zarządzeniem Prezydenta nr 199/07 z dnia 26 lipca 2007 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi Gminy Miejskiej Bolesławiec<sup>68</sup>, wprowadzono obowiązek przekazywania informacji organom wykonawczym Gminy o bieżącej działalności spółek przez osoby reprezentujące właściciela w radzie nadzorczej. Rady nadzorcze zobowiązane były również do bieżącego przekazywania m.in. kopii wszystkich materiałów dotyczących kontroli prowadzonych w spółce przez instytucje zewnętrzne. Ponadto wiele zadań publicznych spółki realizowały przystępując do postępowań przetargowych, ogłaszanych przez Gminę Miejską Bolesławiec na dane zadanie. Kontrola zadań, które wykonywały spółki w drodze przeprowadzonych postępowań w ramach zamówień publicznych, odbywała się wg procedur określonych w umowach o udzielenie zamówienia publicznego. Zakres monitoringu i kontroli uzależniony był od specyfiki zleconego zadania. Zgodnie z procedurami określonymi w kodeksie spółek handlowych, corocznie przez zgromadzenie wspólników rozpatrywane były sprawozdania finansowe spółek, sprawozdania zarządów oraz sprawozdania rad nadzorczych z działalności w danym roku. W sprawozdaniu zarządu ujmowane były działania spółki w danym roku, które właściciel oceniał, udzielając lub nie absolutorium zarządowi danej spółki.

(dowód: akta kontroli str. 950-953)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Gminy w zakresie obejmującym badanie skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych za pośrednictwem spółek nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w zbadanym obszarze.

#### IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Dostosowanie „Regulamin nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi Gminy Miejskiej Bolesławiec” do ustalonej struktury organizacyjnej Urzędu w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego.
2. Podjęcie działań zmierzających do zaprzestania prowadzenia przez gminne spółki kapitałowe: MZK, MZGK działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, tj. z naruszeniem przepisów ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o gospodarce komunalnej.
3. Podjęcie działań w celu ograniczenia przez miejskie spółki komunalne ryzykownych inwestycji finansowych.
4. Kontynuację prac w celu zaprzestania działalności przez Spółkę BFPK w dotychczasowej formule.
5. Rozważenie możliwości objęcia kontrolą przekazywanych na rzecz miejskich spółek komunalnych składników majątku gminnego.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

<sup>68</sup> Omówionego w pkt 1.1.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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 we Wrocławiu.

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu, w terminie 30 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.

Wrocław, dnia 21 października 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

.....  
*Podpis*