



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP-4101-01-04/2012

Warszawa, dnia 1 października 2012 r.

**Pan
Wojciech Bleharczyk
Burmistrz Miasta Sanoka**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82), zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli¹ przeprowadziła w Urzędzie Miasta Sanoka (Urząd), kontrolę realizacji przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego w okresie od stycznia 2009 r. do czerwca 2012 r.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 25 lipca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli - Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, stosownie do art. 60² *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze Wystąpienie.

NIK negatywnie ocenia przygotowanie Gminy Miasta Sanoka do realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego oraz działania zmierzające do wyłonienia partnera prywatnego do budowy parku wodnego.

1. W kontrolowanym okresie rozpatrywano i przygotowywano w Gminie Miasta Sanoka 204 przedsięwzięcia inwestycyjne o szacunkowej wartości ok. 63 mln zł. W trzech przedsięwzięciach dopuszczano możliwość ich zrealizowania z udziałem partnera prywatnego na zasadzie podziału zadań i ryzyk. Były to przedsięwzięcia mające na celu zaspokojenie potrzeb publicznych, wymienionych w „Wieloletnim Planie Inwestycyjnym”³ na lata 2009-2013 i w perspektywie do 2018 r., które miały być zrealizowane z udziałem inwestorów zewnętrznych :

- centrum handlowo-usługowe z parkingiem wielopoziomowym „Okęcie”,
- centrum handlowe wraz z garażem przy ul. Feliksa Gieli,

¹ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

² W związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. Nr 227, poz. 1482 – dalej *ustawa o zmianie ustawy o NIK*), w niniejszym postępowaniu kontrolnym zastosowanie znajdują przepisy ustawowe w brzmieniu obowiązującym do dnia 2 czerwca 2012 r., tj. do dnia wejścia w życie ww. ustawy.

³ Stanowiącym załącznik do Uchwały Nr LIII/411/09 Rady Miasta Sanoka z dnia 17 grudnia 2009 r.

- park wodny.

Jedynie w odniesieniu do parku wodnego prowadzono działania zmierzające do przygotowania realizacji przedsięwzięcia w formule PPP.

1.1. W celu realizacji centrum handlowo-usługowego z parkingiem wielopoziomym „Okęcie” Rada Miasta Sanoka w dniu 6 listopada 2008 r. podjęła uchwałę nr XXXIII/259/08 w sprawie wyrażenia intencji utworzenia spółki z o.o. z podmiotem wyłonionym w konkursie. Decyzja o podjęciu tego przedsięwzięcia nie była poprzedzona analizami, które wskazywałyby optymalny sposób realizacji tego zadania. W wyniku przeprowadzenia postępowania konkursowego, komisja powołana dnia 2 listopada 2008 r. przez Burmistrza Miasta Sanoka dokonała wyboru firmy, którą zarekomendowała na wspólnika do przyszłej spółki. Spółka z o.o. „Galeria Sanok” (Spółka) została zawiązana w dniu 3 grudnia 2009 r. Przedmiotem jej działania było m.in.: realizacja projektów budowlanych, wynajem i zarządzanie nieruchomościami, prowadzenie restauracji i innych placówek gastronomicznych. Kapitał zakładowy spółki wynosił 10 tys. zł i dzielił się na 10 udziałów z których Gmina objęła cztery udziały. W dniu 10 grudnia 2012 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników spółki „Galeria Sanok” podjęło uchwałę o podwyższeniu kapitału zakładowego o kwotę 6 967 tys. zł poprzez utworzenie 6 967 udziałów o wartości jeden tys. zł, z których 3 300 objęła Gmina. Udziały zostały pokryte przez Gminę przez wniesienie wkładu niepieniężnego w postaci niezabudowanych nieruchomości i dokumentacji projektowo-kosztorysowej parkingu.

NIK wskazuje, że Gmina Miasta Sanoka będąca wspólnikiem mniejszościowym ma ograniczony wpływ na działalność operacyjną, inwestycyjną i finansową Spółki. Jednocześnie Gmina utraciła kontrolę nad nieruchomościami, które wniosła do Spółki w postaci aportu. Gmina nie uzyskuje, zakładanych korzyści z wniesienia aportem nieruchomości, bowiem Spółka nie osiąga zysków planowanych na etapie postępowania konkursowego. W ofercie złożonej w postępowaniu konkursowym na wspólnika w Spółce wskazano, że zakończenie realizacji inwestycji i uzyskanie zgody na użytkowanie nastąpi do dnia 30 listopada 2011 r. – co jednak nie nastąpiło nawet do dnia zakończenia kontroli. Pan Burmistrz wyjaśnił, że zakończenie budowy planowane jest na pierwsze półrocze 2014 r., a przyczyną opóźnień w realizacji inwestycji był długotrwały proces związany z przekazywaniem aportem nieruchomości gminnych. Opóźnienie wskazuje na brak rzetelności w działaniach związanych z przygotowaniem zawiązania Spółki oraz wyposażenia jej w aktywa niezbędne do działania.

1.2. W celu realizacji centrum handlowego wraz z garażem przy ul. Feliksa Giełi Rada Miasta Sanoka uchwałą z dnia 29 stycznia 2009 r. wyraziła intencję utworzenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Spółka nie została zawiązana, bowiem Rada Miasta Sanoka podjęła w dniu 30 lipca 2009 r. uchwałę nr XLVIII/362/09 w sprawie sprzedaży nieruchomości, które miały zostać wniesione do Spółki. Ich sprzedaż nastąpiła po przeprowadzeniu w dniu 21 grudnia 2009 r. przetargu nieograniczonego. Odstąpienie w tak krótkim czasie od koncepcji powołania Spółki świadczy o tym, że nie było to przedsięwzięcie poprzedzone rzetelnymi przygotowaniem, a jego podjęcie nie wynikało z przeprowadzonych analiz.

2. W celu realizacji inwestycji Park Wodny w Sanoku w dniu 27 marca 2009 r. została utworzona spółka celowa, Park Wodny w Sanoku Sp. z o.o. (Spółka), a jedynym jej udziałowcem została Gmina Miasta Sanoka. W listopadzie 2009 r. Gmina wniosła do Spółki m.in. nieruchomości, na której znajdował się basen otwarty z brodzikiem i budynek basenu krytego wraz z częścią socjalno-sanitarną. Cel założenia Spółki, tj. realizacja inwestycji Park Wodny nie został osiągnięty, a jej dotychczasowa działalność generuje straty.

2.1. W latach 2009-2011 Spółka poniosła stratę w wysokości ok. 293 tys. zł. Strata była spowodowana głównie ponoszeniem przez Spółkę kosztów amortyzacji (ok. 124 tys. zł rocznie), podczas gdy przychody z eksploatacji basenów będących jej własnością uzyskiwał Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji. Taki sposób ewidencji przychodów i kosztów w Spółce nie uwzględniał zasady współmierności przychodów i związanych z nimi kosztów określonej w art. 6 ust. 2 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowość*⁴. Ponadto istnieje istotne ryzyko podatkowe polegające na tym, że Spółka jako podatnik podatku dochodowego od osób prawnych, w związku z istniejącym powiązaniem pomiędzy Gminą a Spółką nie wykazuje dochodów z użytkowania basenów, które w przypadku braku tych powiązań byłyby przychodami Spółki, a nie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Sanoku. Prezes Zarządu Spółki jest jednocześnie Dyrektorem Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, a oba te podmioty są zależne od Gminy, co stanowi powiązanie opisane w art. 11 ust. 5 *ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych*⁵ i na mocy art. 11 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 4 tej *ustawy* może być podstawą korekty podatku dochodowego należnego od Spółki.

2.2. W „Studium Wykonalności dla obiektu Aquapark Sanok” sporządzonym na zlecenie Gminy w 2008 r. zakładano, że okres zwrotu z inwestycji wyniesie 73 lata⁶, a rentowność 12,06%, przy założeniu braku subwencji. W przypadku finansowania tego przedsięwzięcia kredytem okres zwrotu z inwestycji wydłużyłby się, a rentowność uległaby zmniejszeniu. Pan Burmistrz wyjaśnił, że brano pod uwagę założenia subwencjonowania inwestycji w przedziale do 50% kosztów inwestycji, jako bardziej realny, zmniejszając tym samym okres zwrotu inwestycji. Pan Burmistrz nie wskazał jednak źródła subwencji ani dokumentów świadczących, że ich pozyskanie było realne. Podczas sesji Rady Miasta Sanoka w dniu 25 listopada 2008 r., której przedmiotem było m.in. rozpatrzenie wniosku o wyrażenie woli utworzenia przez Gminę spółki „Park Wodny w Sanoku” Pan Burmistrz argumentował m.in., że budowa parku wodnego nie może powodować zwiększenia deficytu miasta poprzez zaciągnięcie kredytu.

Pan Burmistrz wyjaśnił ponadto, że rozmowy i konsultacje z interesariuszami zainteresowanymi realizacją parku wodnego były przeprowadzane na różnego rodzaju spotkaniach, targach branżowych oraz misjach gospodarczych województwa podkarpackiego, a informacje dla głównych interesariuszy przygotowane zostały przez spółkę w formie oferty. NIK zauważył, że działania te nie zaowocowały zainteresowaniem inwestorów w przeprowadzonym postępowaniu.

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.

⁶ Bez uwzględnienia odpisów amortyzacyjnych.

2.3. W 2010 r. Spółka przeprowadziła postępowanie o wyłonienie partnera prywatnego w celu zawarcia z nim umowy w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego, której przedmiotem miało być: zaprojektowanie, budowa, sfinansowanie, zarządzanie i eksploatacja Miejskiego Zespołu Rekreacyjno-Sportowego i Kąpieliskowego pn. „Park Wodny w Sanoku”. W opisie potrzeb i wymagań podmiotu publicznego wskazano m.in., że postępowanie o zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym prowadzone jest w oparciu o *ustawę z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane i usługi*⁷ i *ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*⁸. Termin składania ofert upływał 30 lipca 2010 r., preferowany okres eksploatacji wynosił 25 lat, koszt inwestycji 49 180,0 tys. zł. W ogłoszonym postępowaniu zgłosił się jeden oferent, którego wniosek został odrzucony z przyczyn formalnych.

Pan Burmistrz wyjaśnił, że planuje powtórzenie postępowania w formule PPP, jeśli będą zabezpieczone na ten cel środki finansowe, analizuje również kolejny wariant odłożenia realizacji inwestycji na termin późniejszy lub zmiany jej zakresu lub wartości. Jako główne przyczyny niepowodzenia postępowania zmierzającego do wyboru partnera prywatnego do realizacji Parku Wodnego w Sanoku Pan Burmistrz wskazał: niską stopę zwrotu z tego typu inwestycji, zainteresowanie partnerów prywatnych zainwestowaniem w infrastrukturę hotelową przy już istniejącym parku wodnym oraz brak projektów pilotażowych.

Niepodjęcie ponownej próby wyboru partnera prywatnego do realizacji parku wodnego oraz wyjaśnienia Pana Burmistrza wskazują, że przygotowanie tego przedsięwzięcia było niedostateczne. Składane podczas kontroli wyjaśnienia Pana Burmistrza świadczą o tym, że formuła PPP nie jest brana pod uwagę wtedy, kiedy Gmina Miasta Sanoka posiada inne środki finansowe na realizację potrzeb publicznych i wskazują na niedocenianie innych korzyści mogących płynąć z partnerstwa publiczno-prywatnego.

3. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia wniosek:

Pan Burmistrz powinien spowodować, aby Spółka Park Wodny w Sanoku zwróciła się do Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach o dokonanie interpretacji indywidualnej na podstawie art. 14b *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa*⁹ w zakresie opisanego w p. 2.1. wystąpienia ryzyka podatkowego oraz dokonać zmian w prowadzeniu rachunkowości Spółki w taki sposób, aby przestrzegana była zasada współmierności przychodów i związanych z nimi kosztów.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, na podstawie art. 62¹⁰ ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Burmistrza o nadesłanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁷ Dz. U. Nr 19, poz. 101 ze zm.

⁸ Dz. U. 2009, Nr 19, poz. 100 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

¹⁰ Patrz przypis 2.

Stosownie do art. 61¹¹ ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62¹² ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
(-) z up. Andrzej Sowiński
Wicedyrektor

¹¹ Patrz przypis 2.

¹² Patrz przypis 2.