



KGP-4101-002-00/2014
Nr ewid. 13/2014/P/14/019/KGP

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA ZADAŃ PUBLICZNYCH
PRZEZ SPÓŁKI TWORZONE
PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

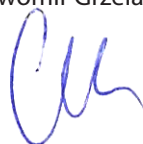
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

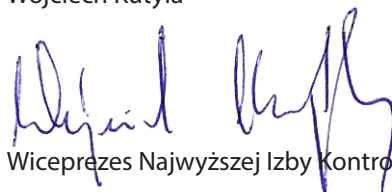
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji:
Sławomir Grzelak



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli:

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 18. XII 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli.....	7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	10
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	13
3.1.1. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne.....	13
3.1.2. Analiza stanu prawnego.....	13
3.2. Istotne ustalenia kontroli	17
3.2.1. Tworzenie spółek z udziałem JST	17
3.2.1.1. Skala zaangażowania JST w spółki prawa handlowego	17
3.2.1.2. Zakres działalności spółek z udziałem JST	17
3.2.1.3. Proces tworzenia i przystępowania do spółek przez JST.....	21
3.2.1.4. Sytuacja ekonomiczno-finansowa spółek komunalnych.....	24
3.2.2. Gospodarowanie majątkiem JST wniesionym do spółek.....	26
3.2.2.1. Transfery majątku JST do spółek i inne świadczenia.....	26
3.2.2.2. Wykorzystanie przez spółki składników majątku samorządu przekazanego przez JST	28
3.2.2.3. Kontrola wykorzystania przez spółki komunalne otrzymanych składników majątku JST zgodnie z celem określonym w decyzji o ich przekazaniu	29
3.2.3. Skuteczność i efektywność realizacji zadań, dla których powołano spółki	30
3.2.3.1. Realizacja zadań przez spółki z udziałem JST	30
3.2.3.2. Efekty realizacji zadań, dla których powołano spółki	36
3.2.4. System badania skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych za pośrednictwem spółek	37
4. INFORMACJE DODATKOWE	39
4.1. Przygotowanie kontroli	39
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	39
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	41
5. ZAŁĄCZNIKI	42

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

u.g.k.	ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej ¹
u.s.g.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ²
u.s.w.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa ³
u.o.f.	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ⁴
k.s.h.	ustawa z dnia 15 września 2000 r. kodeks spółek handlowych ⁵
Urząd	Urząd Miasta, Urząd Miejski lub Urząd Marszałkowski Województwa
Miasto	gmina miejska
Województwo	samorząd województwa
JST	jednostka/jednostki samorządu terytorialnego
UM	Urząd Miasta lub Urząd Miejski
UMW	Urząd Marszałkowski Województwa
organy samorządu	organy wykonawcze (zarząd województwa, zarząd powiatu, a terytorialnego w gminach – wójt, burmistrz lub prezydent miasta) oraz organy stanowiące (sejmik województwa, rada powiatu lub rada gminy)
Spółka Celowa (SPV)	ang. <i>Special Purpose Vehicle</i> , spółka powoływana dla realizacji określonego celu, najczęściej dotyczącego zarządzania inwestycji. Taki model służy głównie odizolowaniu podmiotu tworzącego spółkę celową od przyszłego ryzyka finansowego
Zadania publiczne	zadania służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych

¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.

Tytuł kontroli

Najwyższa Izba Kontroli, z własnej inicjatywy, przeprowadziła kontrolę dotyczącą realizacji zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego⁶.

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny sposobu realizowania zadań publicznych za pośrednictwem spółek tworzonych przez JST, w szczególności tzw. spółek celowych.

Kryteria kontroli

Kontrolę w urzędach miast oraz urzędach marszałkowskich (będących aparatem pomocniczym organów jednostek samorządu terytorialnego) przeprowadzono według kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności (na podstawie art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*⁷). Spółki ze 100% udziałem JST (jako samorządowe osoby prawne) poddano kontroli przy zastosowaniu kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności (na podstawie art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 *ustawy o NIK*), a pozostałe spółki z udziałem JST przy zastosowaniu kryteriów legalności i gospodarności (na podstawie art. 2 ust. 3 oraz art. 5 ust. 3 *ustawy o NIK*).

Okres objęty kontrolą

Kontrola objęła lata 2009–2014. Informacja zawiera również wyniki kontroli I/14/004/LSZ *Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez Gminę Miasto Szczecin* przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Szczecinie. Łącznie skontrolowano 28 urzędów jednostek samorządu terytorialnego⁸ (w tym 20 urzędów miast i 8 urzędów marszałkowskich) oraz 20 spółek⁹. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 28 kwietnia 2014 r. do 30 marca 2015 r.

Wykaz jednostek objętych kontrolą zawiera Załącznik Nr 1, a wykaz osób kierujących nimi – Załącznik Nr 2.

⁶ Kontrola została ujęta w planie pracy NIK na 2014 r. pod nr P/14/019.

⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096., dalej: *ustawa o NIK*.

⁸ Wybrane spośród tych, które w l. 2009–2013 utworzyły tzw. spółki celowe (w których były podmiotem dominującym – sprawującym kontrolę nad spółką – bezpośrednio lub pośrednio). Pod uwagę wzięto gminy mające co najmniej 25 tys. mieszkańców (takich gmin było 168 – wg danych na koniec 2012 r.), gminy na prawach powiatów (66) oraz samorządy województw (16); w doborze podmiotów do kontroli nie uwzględniono powiatów, ponieważ nie mogą one tworzyć spółek poza sferą użyteczności publicznej.

⁹ W ramach kontroli planowej P/14/019 skontrolowano 45 podmiotów, a ramach kontroli doraźnej I/14/004/LSZ skontrolowano trzy podmioty.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Wykonywanie zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego za pośrednictwem tworzonych przez nie spółek, w poddanych kontroli gminach i województwach, zdaniem NIK, obarczone było wieloma nieprawidłowościami takimi jak: podejmowanie przedsięwzięć bez rzetelnego ich przygotowania (brak analiz ekonomicznych, brak oszacowania niezbędnych środków, nieuwzględnianie występujących ryzyk), niezapewnienie profesjonalnego i skutecznego wykonania zadań, a także gospodarowanie majątkiem niezgodnie z celami statutowymi. W toku kontroli stwierdzono także przypadki niezapewnienia warunków organizacyjnych i finansowych realizacji powierzonych zadań oraz braku dbałości o zmniejszanie kosztów prowadzonej działalności, a tym samym kosztów realizacji zadań publicznych. Wykonywanie zadań samorządu terytorialnego przez spółki poszerzało organizacyjne i finansowe możliwości ich realizacji, jednak nieprawidłowości w działaniach spółek negatywnie rzutowały na skuteczność i efektywność tych działań.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, realizacja zadań publicznych przez skontrolowane samorządy gmin i województw za pośrednictwem tworzonych przez nie spółek nie była efektywna. Nieprawidłowości, zarówno przy tworzeniu spółek, jak i w gospodarowaniu przez nie majątkiem, a także w wykonywaniu przez spółki poszczególnych zadań, wpłynęły na obniżenie skuteczności realizacji zadań samorządu.

Ponadto, w toku kontroli stwierdzono przypadki braku podstawy prawnej do prowadzenia przez niektóre spółki działalności w poszczególnych obszarach.

Objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego w znacznym stopniu wykorzystywały spółki jako formę organizacyjno-prawną realizacji zadań, zwłaszcza o charakterze inwestycyjnym oraz w zakresie zarządzania infrastrukturą publiczną (obiekty sportowe, obiekty kultury). Powierzenie spółkom zadań w większości nie było poprzedzone analizami biznesowymi i organizacyjnymi, które wskazywałyby, że poszczególne przedsięwzięcia są ekonomicznie uzasadnione, a przyjęty sposób realizacji – optymalny. W efekcie, blisko 40% przedsięwzięć podejmowanych przez spółki było nierzetelnie przygotowanych. Połowa przedsięwzięć była realizowana niezgodnie z przyjętymi założeniami, a w przypadku 30% z nich, przekroczono wyznaczony termin oraz planowane koszty. Łączne koszty przedsięwzięć skontrolowanych przez NIK zostały zwiększone o 223,8 mln zł (o 7%) w stosunku do pierwotnych planów, a średnie opóźnienie realizacji wyniosło blisko 15 miesięcy. Przyczynami tego stanu było nierzetelne przygotowanie podejmowanych projektów, nieprawidłowości na etapie realizacji oraz niewystarczający nadzór ze strony organów jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto, 29% spółek z udziałem JST, których faktyczny przedmiot działalności poddano analizie w toku kontroli, prowadziło działalność niedozwoloną w świetle obowiązujących przepisów, wykraczając poza określoną przepisami sferę użyteczności publicznej oraz podejmując działalność niezwiązaną z zadaniami samorządu terytorialnego.

Istotną motywacją powierzenia przez JST zadań spółkom ze swoim udziałem, zwłaszcza o charakterze inwestycyjnym, była chęć przeniesienia poza jednostkę samorządową ryzyka finansowego i niezwiększania jej zadłużenia. Spółki przejmują bowiem bezpośredni ciężar sfinansowania zadań, co pozwala na uniknięcie obciążeń w budżecie JST. Ten sposób działania nie zabezpiecza jednak w pełni finansów JST, ponieważ w wielu przypadkach samorządy poręczają kredyty oraz gwarantują inne zobowiązania spółek, przejmując tym samym ryzyka związane z działalnością spółek.

W większości skontrolowanych jednostek stwierdzono brak mechanizmów wymuszających na spółkach oszczędne i wydajne wykonywanie zadań oraz nieskuteczny nadzór zarówno nad wykorzystywaniem powierzonego majątku, jak i jakością i kosztami wykonywania przez nie zadań publicznych.

Kontrola wykazała jednocześnie, że realizacja dużych inwestycji samorządowych poprzez powoływane w tym celu spółki (SPV) umożliwiła sfinansowanie i budowę ważnych obiektów infrastruktury publicznej (np. linia kolejowa, hala widowiskowo-sportowa).

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Niemal co trzecia spółka z udziałem kontrolowanych JST (29%), spośród poddanych analizie, prowadziła działalność niedozwoloną w świetle obowiązujących przepisów, wykraczając poza sferę użyteczności publicznej i nie respektując ograniczeń dla działalności poza tą sferą (stwierdzone nieprawidłowości najczęściej dotyczyły prowadzenia przez spółki działalności hotelarskiej i gastronomicznej, zarządzania nieruchomościami na zlecenie, jak również działalności deweloperskiej oraz usług pogrzebowych). Część spółek (3%) prowadziła ponadto działalność poza terytorium JST, które były właścicielami akcji/udziałów. Spółki komunalne korzystały przy tym z uprzywilejowanej pozycji rynkowej, np. otrzymując zlecenia usług od JST (również z naruszeniem przepisów zamówień publicznych), która była ich właścicielem. [str. 17–21 *Informacji*]

2. W ośmiu skontrolowanych JST takie same zadania były wykonywane przez dwie lub trzy spółki równocześnie, bez rzetelnej analizy ekonomicznej zasadności takiej organizacji zadań. Zwiększało to koszty realizacji tych zadań (np. dublujące się koszty ogólnego zarządu), a w niektórych przypadkach miało negatywny wpływ na skuteczność i efektywność wykonywanych zadań. [str. 21 *Informacji*]

3. Realizacja zadań samorządu za pośrednictwem spółek nie była poprzedzona rzetelną analizą efektywności takiego modelu, która uzasadniałaby powierzanie zadań spółkom jako najkorzystniejsze z punktu widzenia celów ustalonych przez JST. Na 66 analizowanych przypadków utworzenia spółek, tylko 30 przedsięwzięć (45% poddanych analizie) będących przedmiotem ich działalności było uwzględnionych w strategiach rozwoju JST, a dla zaledwie czterech przedsięwzięć strategie przewidywały ich realizację za pośrednictwem spółek. W blisko połowie zbadanych przypadków przed utworzeniem spółek nie dokonano w ogóle oceny opłacalności lub efektywności przedsięwzięcia, które miało być przez spółkę realizowane. [str. 21–22 *Informacji*]

Efektem powyższych zaniechań ze strony JST w latach 2009–2013 było utworzenie 23 spółek w sposób niezgodny z prawem lub nieuzasadniony pod względem ekonomicznym (na 66 wszystkich utworzonych w tym okresie spółek). W związku z przystąpieniem do spółek, których zakres działalności był niezgodny z przepisami o gospodarce komunalnej, skontrolowane JST wydatkowały z naruszeniem prawa w latach 2009–2013 łączną kwotę 55 909,1 tys. zł.

Brak analizy uwarunkowań prawnych, ekonomicznych oraz organizacyjnych przed utworzeniem poszczególnych spółek i powierzania im zadań publicznych, skutkował wadliwym wykonaniem zadań. [str. 22–23 *Informacji*]

Mechanizm nadzoru wojewodów nad uchwałami organów stanowiących JST w odniesieniu do decyzji o tworzeniu spółek przez JST nie zapobiegał nieprawidłowościom. Wynikało to m.in. z nieposiadania przez wojewodów wszystkich danych pozwalających na zweryfikowanie spełnienia przesłanek określonych w art. 10 *u.g.k.* oraz art. 13 *u.s.w.*¹⁰. [str. 23–24 *Informacji*]

4. Kontrola wykazała niejednoznaczność przepisów dotyczących prowadzenia przez JST gospodarki komunalnej i istotne problemy interpretacyjne po stronie jednostek samorządu terytorialnego dotyczące warunków, które muszą być spełnione, by jednostka samorządu terytorialnego mogła utworzyć lub przystąpić do spółki prawa handlowego. Wątpliwości dotyczyły zarówno interpretacji pojęcia „użyteczność publiczna”, jak i interpretacji przesłanek umożliwiających działalność spółkom z udziałem JST poza sferą użyteczności publicznej. [str. 19 *Informacji*]

5. W badanym okresie sytuacja ekonomiczno-finansowa spółek z udziałem JST była zróżnicowana, jednak ujawniły się niekorzystne tendencje. Wzrastało zatrudnienie w spółkach, pogorszyły się wskaźniki ich zadłużenia oraz obniżyły się wyniki finansowe. W latach 2009–2013 nastąpił ponad 3-krotny spadek wyniku finansowego analizowanych spółek (o 5,0 mln zł, z łącznego zysku 2,4 mln zł na koniec 2008 r. do straty 2,6 mln zł na koniec 2013 r.), zatrudnienie w tym czasie wzrosło o blisko 10 tys. etatów. Poza obiektywnymi czynnikami uniemożliwiającymi osiągnięcie lepszych wyników (brak przychodów na etapie budowy obiektów infrastruktury publicznej, realizacja zadań z założenia nierentownych) powodem niekorzystnych wyników było złe zarządzanie, w tym brak działań obniżających koszty działalności.

Realizacja przez spółki zadań, wymagających uzyskania zewnętrznego finansowania (kredyty, pożyczki) umożliwiła zahamowanie wzrostu zadłużenia JST, gdyż zobowiązania z tytułu realizacji zadań wystąpiły po stronie spółek. Jednak skala wzrostu zadłużenia spółek (stan zobowiązań w spółkach z udziałem skontrolowanych JST zwiększył się z 29 mln zł w 2008 r. do 82 mln zł w 2013 r.) może prowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa finansów JST, ze względu na poręczanie spółkom wielu zobowiązań. [str. 24–26 *Informacji*]

6. W latach 2009–2013 wszystkie skontrolowane JST wniosły środki finansowe oraz aporty w łącznej wysokości 7,7 mld zł, bez należytej analizy potrzeb spółek w zakresie ich dofinansowania. Decyzji o wniesieniu składników majątkowych do spółek nie poprzedzano wyliczeniami, jakie korzyści lub pożytki JST zamierza osiągnąć dokonując przedmiotowych rozporządzeń majątkiem. Ponadto JST nie analizowały tych transferów majątku pod kątem wystąpienia pomocy publicznej – na 28 JST tylko pięć przeprowadzało analizy w tym zakresie, przy czym w niektórych przypadkach w sposób nierzetelny. [str. 26–27 *Informacji*]

Nieprawidłowości w zadysponowaniu majątku JST na rzecz spółek NIK stwierdziła w odniesieniu do majątku o łącznej wartości 96,5 mln zł, przekazanego przez siedem skontrolowanych urzędów (1% wszystkich środków przekazanych przez te JST spółkom komunalnym). Spółki nieprawidłowo gospodarowały majątkiem o łącznej wartości 11,3 mln zł.

Po wniesieniu majątku do spółek, JST nie zapewniły sobie skutecznej kontroli sposobu wykorzystania wnoszonego majątku. Stosowane procedury nadzoru właścicielskiego nie zapewniały informacji w zakresie wykorzystania majątku wnoszonego do spółek, a nie funkcjonowały inne mechanizmy zapewniające skuteczny nadzór nad gospodarowaniem przez spółki przekazanym majątkiem. W 236 spółkach (na 244 poddanych analizie) nie przeprowadzono w okresie 2009–2013 żadnej

¹⁰ Przesłanki określone w art. 10 *u.g.k.* i art. 13 *u.s.w.* zostały opisane na str. 14–15 *Informacji*.

kontroli sposobu wykorzystania wnoszonego majątku. Ustalenia NIK wskazują, że w 12 spółkach wystąpiły nieprawidłowości związane z wykorzystaniem majątku, a w 10 majątek był wykorzystywany do celów innych niż te, do których spółki powołano. [str. 29 *Informacji*]

7. Ustalono, że 22 przedsięwzięcia (40% zbadanych) były nierzetelnie przygotowane przez powołane dla ich realizacji spółki. Decyzje o ich podjęciu nie były poparte analizami ekonomicznymi, nie oszacowano kosztów i korzyści, nie przeanalizowano czy realizacja za pośrednictwem spółki jest najefektywniejszą formą realizacji przedsięwzięcia. Brak rzetelnego przygotowania przedsięwzięć skutkowało zmiennością koncepcji, wydłużaniem czasu realizacji oraz zwiększeniem kosztów. [str. 31 *Informacji*]

8. Realizacja zadań publicznych przez spółki z udziałem JST pozwoliła na skuteczne podjęcie dużych inwestycji infrastrukturalnych (linia kolejowa, obiekty kulturalne, obiekty sportowe). Skuteczność wykonania zadań publicznych przez spółki z udziałem JST była jednak obniżona przez nieprawidłowości zarówno w działaniach spółek, jak i nadzorujących je JST. Nieprawidłowościami, poza błędami i zaniechaniami na etapie przygotowawczym, były: niezapewnienie spółkom przez JST odpowiednich środków finansowych oraz warunków organizacyjnych przy realizacji powierzonego przedsięwzięcia, błędy w stosowanych procedurach dotyczących zamówień publicznych, nieuzasadnione odstępstwa od przyjętych założeń oraz nieprawidłowy nadzór nad zatrudnionymi wykonawcami. [str. 30 *Informacji*]

Z 55 zbadanych przedsięwzięć, osiem w ogóle nie zostało zrealizowanych, a 15 przedsięwzięć realizowano z nieprawidłowościami.

Z 20 przedsięwzięć, zbadanych szczegółowo w spółkach, połowa była realizowana niezgodnie z przyjętymi założeniami. W przypadku sześciu przedsięwzięć (30%) nastąpiło, z różnych przyczyn, przekroczenie wyznaczonego terminu (w przypadku projektów określonych w czasie) oraz zakładanych kosztów. W porównaniu do założeń koszty zostały zwiększone o 223,8 mln zł (o 7%). Skala wydłużenia terminu realizacji wyniosła średnio 14,5 miesięcy.

Realizacja zadań za pośrednictwem spółek z udziałem JST nie zapewniła wykorzystania możliwości, stwarzanych przez ten model organizacyjny. Utworzenie spółki celowej, z założenia powinno powodować, że podmiot ten przejmuje większość ryzyk zwłaszcza w obszarze bezpieczeństwa finansowego inwestycji oraz efektywności procesów inwestycyjnych. Z ustaleń kontroli wynika, że faktycznie wiele ryzyk przyjmowały na siebie JST. W efekcie, spółki nie troszczyły się o zmniejszanie kosztów realizacji zadań w sytuacjach, gdy miały zagwarantowane przez JST pokrywanie kosztów swej działalności czy dokapitalizowanie na pokrycie strat.

Najistotniejsze nieprawidłowości stwierdzono w realizacji następujących przedsięwzięć:

- Agencja Rozwoju Miasta SA w Krakowie, należąca do Miasta Krakowa, zwiększyła koszty budowy Hali Widowiskowo-Sportowej w sposób niezgodny z warunkami umowy łącznie o 75,5 mln zł, co stanowiło 20% wszystkich wydatków¹¹ poniesionych na tę budowę, w tym wydatkowano z naruszeniem prawa 22,7 mln zł.
- Województwo Mazowieckie wydatkowało łączną kwotę 18,4 mln zł na zakup udziałów Centrum Praha oraz kina „Luna” od należącej do niego spółki Max Film SA, co stanowiło nieuzasadnioną pomoc wobec spółki w sytuacji, gdy nie wywiązywała się ona ze swoich zobowiązań finansowych wobec Województwa (nieuregulowane podatki, niespłacone pożyczki), a Urząd nie podejmował działań służących wyegzekwowaniu niespłaconych pożyczek.
- Miasto Zakopane utworzyło spółkę Polskie Koleje Górskie SA w celu udziału, za jej pośrednictwem, w prywatyzacji i przejęciu kontroli nad Polskimi Kolejami Linowymi SA (spółką zarządzającą infrastrukturą turystyczną, w tym m.in. Koleją Linową Kasprowy Wierch oraz Koleją Linowo-Terenową Gubałówka); wskutek

¹¹ Według stanu na koniec czerwca 2014 r.

odstępstw od rekomendacji zatrudnionej firmy doradczej Zakopane nie zapewniło sobie odpowiedniego udziału w kapitale PKG oraz w wykonywaniu głosów z akcji i tym samym pozbawiło się wpływu na działalność PKL, niezbędnego dla realizacji strategicznych celów Miasta w tym zakresie.

- Województwo Małopolskie, realizując budowę Małopolskiej Sieci Szerokopasmowej za pośrednictwem utworzonej w tym celu przez samorząd spółki Małopolska Sieć Szerokopasmowa Sp. z o.o., nie zrealizowało tego przedsięwzięcia wskutek nieuzasadnionych zmian koncepcji, a następnie sprzedało udziały w tej spółce przy odrzuceniu korzystniejszej pod względem finansowym oferty, i straciło wpływ na realizację zadania stworzenia sieci szerokopasmowej, choć powstanie spółki uzasadniano tym, że przedsięwzięcie to było ważne dla rozwoju województwa i wpisywało się w *Strategię Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013*.

Nieprawidłowości w realizacji zadań spowodowały nieuzasadnione wydatkowanie przez JST oraz spółki kwoty 108 mln zł. Na ogół jedynym sposobem stosowanym przez JST w celu monitoringu zadań publicznych był nadzór właścicielski. Jednak nie zapewniało to wiedzy o jakości wykonywanych zadań publicznych, ich skuteczności i efektywności oraz przyczynach nieprawidłowego ich realizowania. Nie przeprowadzano oceny realizacji celów i zadań według kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. Mierniki wykonania zadań były ustalone i monitorowane jedynie w przypadkach projektów dofinansowanych ze środków regionalnych programów operacyjnych UE. [str. 37–38 *Informacji*]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki kontroli wskazują, że w celu dostosowania działalności spółek z udziałem JST do zakresu dopuszczalnego przez przepisy *u.g.k.* oraz *u.s.w.* oraz zwiększenia efektywności realizacji zadań publicznych za pośrednictwem tych spółek, konieczne jest podjęcie następujących działań:

1. Zapewnienie przez wojewodów skutecznego nadzoru prawnego nad uchwałami organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, sprawowanego na podstawie art. 86 *u.s.g.* oraz art. 78 *u.s.w.*, w sprawach tworzenia i przystępowania do spółek prawa handlowego. W szczególności niezbędna jest weryfikacja przedmiotu działalności spółek oraz zakresu terytorialnego działalności w świetle ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z art. 1 ust. 2 i art. 10 *u.g.k.* oraz w art. 13 ust. 2 *u.s.w.*
2. Stosowanie przez jednostki samorządu terytorialnego analiz przesłanek prawnych i ekonomicznych tworzenia i działalności spółek z ich udziałem oraz zweryfikowanie działalności spółek pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami.
3. Rzetelne i profesjonalne przygotowywanie przez jednostki samorządu terytorialnego przedsięwzięć powierzanych spółkom oraz nadzór i monitorowanie ich realizacji w oparciu o parametry finansowe i ekonomiczne, w celu zapewnienia wysokiej jakości wykonania zadań publicznych, z uwzględnieniem właściwej skuteczności i efektywności ekonomicznej w realizacji zadań.
4. Przeprowadzanie przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego merytorycznej analizy zasadności wnoszenia poszczególnych składników mienia komunalnego do spółek oraz dofinansowania działalności spółek, a także skutecznej kontroli wykorzystywania przez spółki przekazanych składników majątku JST zgodnie z celem.

Ustalenia dokonane w toku kontroli wskazują także na potrzebę realizacji następujących wniosków *de lege ferenda*:

1. Znowelizowanie *ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej* w zakresie zmiany art. 1 ust. 2 oraz art. 10 ust. 1 i 3 tej ustawy określających pojęcie użyteczności publicznej w odniesieniu do wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego, a także przesłanki tworzenia

i przystępowania przez gminy do spółek prawa handlowego poza sferą użyteczności publicznej poprzez ich doprecyzowanie, aby nie budziły wątpliwości, jaka działalność może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w sferze użyteczności publicznej oraz poza tą sferą.

Użyte w art. 10 ustawy przesłanki „spółka ważna dla rozwoju gminy”, „działalność doradcza, promocyjna, edukacyjna i wydawnicza na rzecz samorządu terytorialnego”, a także łącznie wymagane przesłanki: „niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym oraz występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływające ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej”, są stosowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sposób dowolny ze względu na ich ogólne brzmienie i nieostre kryteria oceny. W wielu przypadkach, zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i wojewodowie sprawujący nadzór prawny nad uchwałami organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w różny sposób interpretowali to pojęcie. W praktyce przepis art. 10 ust. 1 i 3 nie stanowił ograniczenia dla zakresu działalności gospodarczej spółek z udziałem gminy, co było intencją ustawodawcy. W szczególności przesłanka „spółka ważna dla rozwoju gminy”, była wykorzystywana do uzasadnienia każdego rodzaju działalności podejmowanej przez spółki. Przesłanka ta ma bardzo ocenny charakter, bowiem tylko wnikliwa analiza sytuacji społeczno-ekonomicznej danej gminy oraz jej potrzeb w zakresie rozwoju, pozwalałaby na jednoznaczną ocenę, czy dana spółka faktycznie jest niezbędna dla prawidłowego – z punktu widzenia interesów wspólnoty samorządowej – rozwoju gminy, czy też przesłanka ta jednak nie znajduje uzasadnienia.

Doprecyzowanie definicji pojęcia „zadania o charakterze użyteczności publicznej”, użytego w art. 1 ust. 2 *ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej* oraz w art. 9 ust. 4 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, powinno być dokonane w taki sposób, aby przepisy powołanych ustaw nie budziły wątpliwości, jakie zadania własne realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego mają przymiot użyteczności publicznej, a więc mogą być wykonywane przez spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.

Wniosek w tym zakresie NIK formułowała już po wcześniejszych kontrolach, np. po kontroli *Sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi*¹².

2. Podjęcie prac nad nowelizacją przepisów prawa w celu doprowadzenia do spójności przepisów art. 13 ust. 2 oraz art. 50 ust. 1 *ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, a także art. 4b oraz 4c *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*¹³ w odniesieniu do przekazywania samorządowi województwa akcji lub udziałów spółki z udziałem Skarbu Państwa. Zasady określone w art. 50 ust. 1 *ustawy o samorządzie województwa* powinny uwzględniać w przypadku komunalizacji mienia w postaci akcji lub udziałów spółek z udziałem Skarbu Państwa wymogi określone w art. 13 ust. 2 *ustawy o samorządzie województwa* oraz zapewniać przestrzeganie warunków wskazanych przepisów *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*.

Należy zauważyć, że akcje lub udziały w spółkach stanowiących mienie Skarbu Państwa mogą być potraktowane jako składnik majątku Skarbu Państwa podlegający komunalizacji na zasadach określonych w art. 50 ust. 1 *ustawy o samorządzie województwa*. Jednak poza warunkami przekazania mienia Skarbu Państwa samorządowi województwa na tej podstawie, istnieją przepisy szczególne ograniczające uprawnienie samorządu województwa do tworzenia oraz przystępowania do spółek

¹² LWA-4101-05/2010.

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 216 ze zm.

prawa handlowego poza sferą użyteczności publicznej. Dodatkowe warunki nieodpłatnego nabycia akcji lub udziałów posiadanych przez Skarb Państwa na rzecz jednostki samorządu terytorialnego (a więc także samorządu województwa) i następnie dysponowania tymi akcjami/udziałami, określa *ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji*. Zastosowanie art. 50 ust. 1 *ustawy o samorządzie województwa* w skontrolowanych przypadkach spowodowało obejście przepisów art. 4b oraz 4c *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*, wyznaczających samorządowi województwa dodatkowe warunki nabycia i dysponowania akcjami lub udziałami otrzymanymi od Skarbu Państwa.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Sektor samorządowy jest w Polsce najważniejszym publicznym usługodawcą i inwestorem.

Wskutek zwiększania się poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, maleją możliwości realizacji zadań (zwłaszcza inwestycyjnych) ze względu na ograniczone środki niezbędne do ich sfinansowania. W tej sytuacji jednostki samorządu terytorialnego coraz częściej powołują spółki, których celem jest wykonanie określonych zadań publicznych. Spółki prawa handlowego nie są zaliczane do sektora finansów publicznych, więc nie obejmuje ich reżim jawności i przejrzystości finansów wynikający z *ustawy o finansach publicznych*, natomiast wchodzą w skład sektora publicznego, gdy dominuje w nich własność samorządowa albo państwowa¹⁴. Zadłużenie tych spółek nie podlega wprowadzie ograniczeniom ustawowym, jednak może istotnie rzutować (choć pośrednio) na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego.

Z danych Ministerstwa Skarbu Państwa, dotyczących przekształceń spółek komunalnych wynika, że w 2011 r. jednostki samorządu terytorialnego wskazywały udział w 2 312 spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością oraz były akcjonariuszami w 397 spółkach akcyjnych. W 2012 r. JST miały udział w 2 402 spółkach z o.o. oraz w 409 spółkach akcyjnych, a w 2013 r. – w 2 512 spółkach z o.o. oraz w 419 spółkach akcyjnych¹⁵. W wielu przypadkach, organy samorządu terytorialnego powołują do realizacji konkretnych przedsięwzięć tzw. spółki celowe (SPV)¹⁶. Jest to podmiot ukierunkowany na osiągnięcie założonego i sprecyzowanego celu gospodarczego lub finansowego. Jest to rozwiązanie preferowane zwłaszcza przy skomplikowanych projektach finansowo-inwestycyjnych, gdzie niezbędne jest pozyskanie dodatkowych środków finansowych poprzez dokapitalizowanie zewnętrzne spółki w formie kredytu komercyjnego. SPV są też wykorzystywane do odizolowania właściciela takiej spółki od przyszłego ryzyka finansowego (przeniesienie aktywów do SPV służy uzyskaniu wąskiego zakresu celów, bez narażania właściciela na ryzyko). Dzięki zastosowaniu formuły spółki celowej, przedsięwzięcie publiczne jest zarządzane zgodnie z zasadami i praktykami stosowanymi w biznesie i unika wielu ograniczeń, charakterystycznych dla trybu pracy urzędów administracji publicznej.

3.1.2. Analiza stanu prawnego

Zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, zostały określone w *u.g.k.* Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego (art. 2). Według art. 1 ust. 2 ustawy, gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania **o charakterze użyteczności publicznej**, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

¹⁴ Zgodnie z definicją stosowaną w REGON, prowadzoną przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) sektor publiczny to ogół podmiotów gospodarki narodowej grupujących własność państwową, własność jednostek samorządu terytorialnego oraz *własność mieszaną* z przewagą kapitału (mienia) podmiotów sektora publicznego – http://www.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-7551.htm.

¹⁵ Na podstawie informacji MSP o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za lata 2011–2013.

¹⁶ W przypadku przedsięwzięć inwestycyjnych stosuje się także nazwy: inwestycyjna spółka celowa (special investment vehicle – SIV).

Z brzmienia tego ostatniego przepisu wynika, że zadania o charakterze użyteczności publicznej odznaczają się następującymi cechami:

- 1) należą do zadań własnych danej jednostki samorządu terytorialnego, tzn. służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej;
- 2) ich celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności, tzn. dotyczą wszystkich albo większości lub znaczącej części członków danej wspólnoty (np. ochrona zdrowia, transport publiczny, opieka społeczna, edukacja)¹⁷;
- 3) zaspokajanie w/w potrzeb odbywa się w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Wśród tych usług wymienia się m.in. usługi w zakresie: gospodarki nieruchomościami, utrzymania gminnych dróg, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, a także usługi lokalnego transportu zbiorowego, targowisk i hal targowych, cmentarzy gminnych, czy wreszcie promocji gminy¹⁸.

W przypadku samorządów województw przepisy art. 13 ust. 1 *u.s.w.* stanowią, iż: „W sferze użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub spółdzielnie, a także może przystępować do takich spółek i spółdzielni”.

Według art. 7 ust. 1 *u.s.g.* zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do **zadań własnych gminy**. Przepis ten wymienia sprawy, które w szczególności są zadaniami własnymi. Art. 14 ust. 1 *u.s.w.* wymienia zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami. Z orzecnictwa sądów administracyjnych wynika, że pojęcie zadań własnych JST nie jest tożsame z pojęciem użyteczności publicznej, bowiem pierwsze z tych pojęć ma szersze znaczenie (nie wszystkie zadania własne JST stanowią zadania o charakterze użyteczności publicznej). Również według większości poglądów wyrażonych w literaturze, z uwagi na treść art. 1 *u.g.k.* pojęcie zadań użyteczności publicznej nie pokrywa się z pojęciem zadań własnych, lecz jest od niego węższe¹⁹.

Przepisy dotyczące tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego spółek prawa handlowego oraz przystępowaniem do takich spółek sformułowane zostały w *u.s.w.*, *u.s.g.* oraz w *u.g.k.*

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i ust. 2 *u.s.w.*, w sferze użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne a także może przystępować do takich spółek. Poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa.

Rozdział 3 *u.g.k.* reguluje kwestie dotyczące spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Według art. 9 ust. 1 ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek.

¹⁷ Zob. J. Jagoda [w] B. Dolnicki, R. Cybulska, A. Faruga, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda., A. Marekwia, C. Martysz, A. Wierzbica, Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz; komentarz w bazie Lex, zob. komentarz do art. 13.

¹⁸ *Konkurencja na rynkach lokalnych*, UOKiK, 2009 r.

¹⁹ Zob. J. Jagoda, *op.cit.*; K. Bandarzewski [w] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, D. Dąbek, P. Dobosz, W. Kisiel, M. Kotulski, P. Kryczko, S. Płazek, I. Skrzydło-Niżnik, „Komentarz do ustawy o samorządzie województwa”, Warszawa 2005, wyd. Lexis-Nexis, s. 127.

Natomiast art. 10 ust. 1–3 *u.g.k.* reguluje kwestie tworzenia spółek przez gminy poza sferą użyteczności publicznej i przystępowania do nich. Jest to możliwe, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

- ♦ istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym,
- ♦ występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia, a także wówczas, gdy zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową.

Ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do nich nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej²⁰.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy, można wyróżnić dwa przypadki, w których JST może utworzyć spółkę:

- 1) JST wykonuje zadania własne mieszczące się w sferze użyteczności publicznej,
- 2) JST wykonuje zadania własne spoza sfery użyteczności publicznej spełniające wymagania określone w art. 13 ust. 2 *u.s.w.* i art. 10 *u.g.k.*

Do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących m.in.:

- ♦ tworzenia i przystępowania do spółek oraz rozwiązywania i występowania z nich,
- ♦ określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta),
- ♦ tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek

(art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f–h *ustawy o samorządzie gminnym*).

Do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych województwa dotyczących tworzenia spółek prawa handlowego lub spółdzielni i przystępowania do nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów, a także obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji (art. 18 pkt 19 lit. e *ustawy o samorządzie województwa*).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji umożliwia nieodpłatne nabycie przez samorząd terytorialny akcji lub udziałów w spółce należącej do Skarbu Państwa. Do dnia 11 lutego 2009 r. art. 4a *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*, a po tej dacie art. 4b, przewiduje taką możliwość. Warunkiem takiego zbycia jest, by podstawowy przedmiot działalności spółki służył realizacji zadań własnych wnioskodawcy, a także by spółka wykonywała działalność gospodarczą na obszarze wnioskodawcy i nie była wpisana na listę spółek o szczególnym znaczeniu dla gospodarki.

²⁰ Prawo do tworzenia lub przystępowania do spółek będących klubami sportowymi działającymi w formie spółki kapitałowej wprowadzono do ustawy z dniem 16 października 2010 r.

Utworzenie spółki przez jednostkę samorządu terytorialnego przewiduje też *ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym* (rozdział 4)²¹.

Bezpośredni nadzór nad działalnością spółek z udziałem samorządów sprawują rady nadzorcze, a formalne ramy tego nadzoru określają przepisy ustawy *k.s.h.* Zasady działania spółek kapitałowych określają przepisy *ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (k.s.h.)*. Organami spółki akcyjnej są: zarząd spółki, rada nadzorcza oraz walne zgromadzenie akcjonariuszy. Normy regulujące funkcjonowanie spółki akcyjnej zawarte są w tytule III, dziale II (art. 301–490) *k.s.h.*

Stały nadzór nad działalnością spółki akcyjnej sprawuje rada nadzorcza (art. 382). Do szczególnych obowiązków rady nadzorczej należy ocena sprawozdań zarządu z działalności spółki oraz sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy. Rada nadzorcza ma obowiązek dokonania oceny ww. sprawozdań w zakresie ich zgodności z księgami rachunkowymi, dokumentami oraz ze stanem faktycznym. Wyniki tej oceny powinny być przedstawione walnemu zgromadzeniu w corocznym sprawozdaniu rady nadzorczej. W celu wykonania swoich obowiązków, rada nadzorcza może badać wszystkie dokumenty spółki, żądać od zarządu i pracowników sprawozdań i wyjaśnień oraz dokonywać rewizji stanu majątku spółki.

Rada nadzorcza spółki akcyjnej wykonuje swoje obowiązki kolegialnie, może jednak delegować swoich członków do samodzielnego pełnienia określonych czynności nadzorczych (art. 390 § 1).

Organami spółki z ograniczoną odpowiedzialnością są: zarząd spółki, rada nadzorcza lub komisja rewizyjna (albo obydwie te organy) oraz zgromadzenie wspólników. Normy regulujące funkcjonowanie spółki zawarte są w tytule III, dziale I (art. 151–300) *k.s.h.* Zgodnie z art. 201 § 1 *k.s.h.* zarząd prowadzi sprawy spółki i reprezentuje spółkę. Stały nadzór nad działalnością spółki z ograniczoną odpowiedzialnością sprawuje rada nadzorcza (art. 219). Do szczególnych obowiązków rady nadzorczej należy ocena sprawozdań zarządu z działalności spółki oraz sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy. Rada nadzorcza ma obowiązek dokonania oceny ww. sprawozdań w zakresie ich zgodności z księgami rachunkowymi, dokumentami oraz ze stanem faktycznym. Wyniki tej oceny powinny być przedstawione zgromadzeniu wspólników w corocznym sprawozdaniu rady nadzorczej. W celu wykonania swoich obowiązków, rada nadzorcza może badać wszystkie dokumenty spółki, żądać od zarządu i pracowników sprawozdań i wyjaśnień oraz dokonywać rewizji stanu majątku spółki. Ponadto, rada nadzorcza nie ma prawa wydawania zarządowi wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółki. Każdy członek rady nadzorczej może samodzielnie wykonywać prawo nadzoru, chyba że umowa spółki stanowi inaczej (art. 219 § 2 i 5 *k.s.h.*).

Obowiązek powołania rad nadzorczych w spółkach z udziałem samorządu gminnego, niezależnie od liczby udziałów będących w posiadaniu gminy, wynika z art. 10a ust. 1 *u.g.k.* W spółkach z jednoosobowym udziałem gminy wszystkie uprawnienia przysługujące zgromadzeniu wspólników (walnemu zgromadzeniu) wypełnia jednoosobowo wójt (burmistrz, prezydent miasta).

²¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm. (Dz. U. z 2015 r., poz. 696), dalej: *ustawa o ppp*.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Tworzenie spółek z udziałem JST

3.2.1.1. Skala zaangażowania JST w spółki prawa handlowego

Na koniec 2008 r. 28 poddanych kontroli JST posiadało akcje i udziały w 318 spółkach, natomiast na koniec 2013 r. – w 362 (wzrost o 14%). Wartość posiadanych przez skontrolowane JST akcji i udziałów na koniec 2008 r. wyniosła 8 337,0 mln zł, a na koniec 2013 r. – 12 814,5 mln zł i wzrosła o 4 477,5 mln zł (o 54%). Wartość posiadanych akcji i udziałów utrzymywała się w kontrolowanym okresie na poziomie 5% wartości majątku JST. Na koniec 2008 r. 28 poddanych kontroli JST wywierało decydujący wpływ²² na 182 spółki, natomiast na koniec 2013 r. – 252 (wzrost o 38%).

Kontrola wykazała, że część JST nie przedstawiała transparentnie informacji o majątku zaangażowanym w spółki z ich udziałem. W przypadku sześciu urzędów (21% skontrolowanych) kontrole wykazały brak w Biuletynie Informacji Publicznej niektórych wymaganych przepisami danych w tym zakresie.

- Przykładowo, na stronie internetowej BIP Miasta Nowa Sól, wśród spółek prawa handlowego z udziałem Miasta nie wymieniono spółek Regionalne Centrum Technologii i Wiedzy Interior Sp. z o.o. oraz Kostrzyńsko-Słubicka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA, a w przypadku pozostałych spółek, w których Miasto posiadało akcje i udziały, nie podano ich wartości. Było to niezgodne z art. 6 ust. 1 pkt 5) lit. c) ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²³ stanowiącym, że udostępnianiu podlega informacja publiczna, w szczególności majątek publiczny, w tym majątek jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto, organy wykonawcze trzech JST nie sporządzały informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego, o których mowa w art. 69 ust. 1 *ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji*²⁴ lub informacje te zawierały błędy. Przedmiotowe informacje powinny być przedkładane MSP i zawierać m.in. informację o stanie mienia JST.

3.2.1.2. Zakres działalności spółek z udziałem JST

Przedmiot działalności spółek komunalnych

Przedmiot działalności spółek z udziałem JST został zbadany w odniesieniu do 229 spółek, w tym 63 spółek z udziałem województw oraz 166 spółek z udziałem gmin.

11 spółek (5%) prowadziło działalność niezgodną z celem wskazanym przez Radę Miasta lub Sejmik Województwa.

- Przykładowo, powierzenie przez UMW Małopolskiego spółce MPP, której zadaniem była promocja gospodarcza regionu, zarządzania szpitalem nie miało uzasadnienia w celu działania tej spółki, określonym przez Sejmik.

Kontrola wykazała, że 66 zbadanych w tym zakresie spółek komunalnych (29%) prowadziła działalność niezgodnie z przepisami, przy czym 43 spółki prowadziły działalność w ogóle niezwiązaną z zadaniami JST, o których mowa w art. 7 ust. 1 *u.s.g.* oraz art. 14 ust.1 *u.s.w.*

- W zdecydowanej większości (60 spółek) nieprawidłowość polegała na prowadzeniu lub częściowym prowadzeniu działalności poza sferą użyteczności publicznej i bez spełnienia ustawowych kryteriów art. 10 *u.g.k.* lub art. 13 ust. 2 *u.s.w.* NIK przyjęła interpretację rozszerzającą definicji usług w sferze publicznej uznając, że organizowanie warunków do późniejszego świadczenia usług powszechnie dostępnych także mieści się w obszarze świadczenia usług w sferze użyteczności publicznej.

²² W rozumieniu przepisów art. 2 ust. 1 pkt 3 *ustawy z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców* (Dz. U. Nr 191, poz. 1411 ze zm.).

²³ Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 216 ze zm.

- Wśród rodzajów działalności, niezwiązanych z zadaniami samorządu gminnego, było prowadzenie m.in. piekarni przez Miasto Kalisz (spółka Piekarnia „SPOMIA” Spółka z o.o.), działalności hotelarskiej i gastronomicznej przez Miasto Wałbrzych (Wałbrzyskie Centrum Sportowo-Rekreacyjne „AQUA-ZDRÓJ” Sp. z o.o. oraz Przedsiębiorstwo „Zamek Książ” Sp. z o.o.), działalności polegającej na zarządzaniu nieruchomościami na zlecenie przez Miasto Krosno (Towarzystwo Budownictwa Społecznego – Przedsiębiorstwo Mieszaniowe Sp. z o.o.), Miasto Lubin (Regionalne Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o.), Miasto Nowa Sól (Nowosolskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. i Zakład Usług Mieszkaniowych Sp. z o.o.) oraz Miasto Zakopane (Zakopiański TBS Tatrzańska Komunalna Grupa Kapitałowa Sp. z o.o.), usług pogrzebowych przez spółki należące do następujących JST: Miasto Kielce (Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o., Tychy (Śródmieście sp. z o.o.), Jelenia Góra (Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Jeleniej Górze) oraz Bolesławiec (Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Bolesławcu), zarządzanie ośrodkami wczasowymi oraz ośrodkiem wczasowo--rehabilitacyjnym (Nieruchomości i Opłaty Lokalne Sp. z o.o. w Szczecinie).
- Spółki, utworzone przez samorządy województw, prowadziły nieuprawnioną działalność np. w zakresie usług hotelarskich i turystycznych (zarządzanie hotelami i ośrodkami wypoczynkowymi), produkcji wód mineralnych, usług gastronomicznych (prowadzenie restauracji i placówek).

Wszystkie osiem skontrolowanych samorządów województw posiadało spółki prowadzące działalność w zakresie udzielania poręczeń i pożyczek. Przepisy zarówno *ustawy o samorządzie województwa*, jak i *ustawy o gospodarce komunalnej* mają nader ogólny charakter, co często komplikuje ocenę formułowaną na ich podstawie. Jednakże po pogłębionej analizie, NIK ostatecznie stoi na stanowisku, że powyższa działalność, która służy tworzeniu warunków rozwoju gospodarczego w województwie nie wykracza poza sferę użyteczności publicznej. W dokumentach KE usługi tego typu, jako świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, wskazane są jako narzędzie realizacji regionalnych programów operacyjnych. Mając na uwadze fakt, iż ustalenie dotyczy działalności funduszy pożyczkowych z wykorzystaniem środków UE, nie bez znaczenia jest to, że zgodnie z *ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* zarząd województwa pełni funkcję instytucji zarządzającej regionalnym programem operacyjnym i to do niego należy przesądzenie, czy wystąpiło naruszenie prawa skutkujące szkodą dla budżetu UE.

NIK, biorąc pod uwagę stan prawny i faktyczny oraz opinię²⁵, przyjmuje, że działalność funduszy poręczeniowych i pożyczkowych mieści się w dopuszczalnym zakresie działalności spółek z udziałem samorządu województwa: wpisuje się to w realizację podstawowego zadania własnego samorządu województwa określonego w art. 11 *u.s.w.*; polega na bieżącym i nieprzerwanym proponowaniu usług w tym zakresie, które są powszechnie dostępne; świadczenie tych usług ograniczone jest do terenu danego województwa; spółki nie są nastawione na osiągnięcie zysku.

Przesłanki udziału samorządu terytorialnego w spółkach prowadzących działalność poza sferą użyteczności publicznej

Przepisy określające przesłanki umożliwiające działalność spółkom z udziałem JST poza sferą użyteczności publicznej często rodzą wątpliwości interpretacyjne po stronie JST ze względu na ich niejednoznaczność. Przesłanki te, wymienione w art. 10 *u.g.k.* oraz 13 ust. 2 *u.s.w.*, zawierają sformułowania, takie jak: „spółka ważna dla rozwoju gminy”, „spółka zajmująca się działalnością doradczą, promocyjną na rzecz samorządu terytorialnego”, „spółka prowadząca czynności promocyjne służące rozwojowi województwa”.

²⁵ M. Stec, M. Mączyński, „Opinia prawna w sprawie zakresu i charakteru zadań samorządu województwa i dopuszczalności stosowania przy ich realizacji instytucji prawa handlowego, w szczególności spółek kapitałowych”.

Kontrola wykazała problemy interpretacyjne w zakresie kwalifikowania działalności spółki do sfery użyteczności publicznej. Podczas tworzenia spółki o tym samym przedmiocie działalności jedne samorządy powoływały się na przesłankę z *u.g.k.* pozwalającą na utworzenia spółki w sferze użyteczności publicznej, a inne – na przesłanki z tej samej ustawy pozwalające na utworzenie spółki poza sferą użyteczności publicznej.

NIK zwraca uwagę na niespójność przepisów w tym zakresie. Przykładowo *u.s.w.* kwalifikuje działalność z zakresu telekomunikacji jako działalność poza sferą użyteczności publicznej (art. 13 ust. 2), a *ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych*²⁶, jako działalność objętą sferą użyteczności publicznej.

W sytuacjach utworzenia spółki poza sferą użyteczności publicznej wystąpił problem właściwego interpretowania przesłanek uprawniających JST do przystąpienia do spółki. Orzecznictwo sądów w tym zakresie wymaga, by organ korzystający z kompetencji przyznanej w *u.g.k.* powinien szczególnie starannie uzasadnić, z jakich powodów przyjął, iż spółka, na której zawiązanie wyraził zgodę, spełnia daną przesłankę²⁷. Ustalenia kontroli wskazują na brak merytorycznej analizy zaistnienia danych przesłanek lub niewłaściwe ich zastosowanie polegające na zbyt szerokiej interpretacji przesłanek uprawniających JST do przystąpienia do spółki.

- W uchwale Rady Miejskiej w Nowej Soli z dnia 20 października 2000 r. jako podstawę prawną likwidacji komunalnego zakładu budżetowego i zawiązania spółki Zakład Usług Mieszkaniowych Sp. z o.o. przywołano m.in. art. 10 ust. 1 *u.g.k.* mówiący, że poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki: istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym, a jednocześnie występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia. Zarówno zakład budżetowy przed likwidacją, jak i powołana spółka wykonywały czynności z zakresu administrowania zasobami mieszkaniowymi, stanowiącymi własność Miasta, a ponadto wspólnotami mieszkaniowymi oraz prywatnymi nieruchomościami oraz świadczyły usługi remontowe (zarówno na potrzeby zasobów gminy, jak i wspólnot mieszkaniowych). W ocenie NIK nie można podzielić argumentacji przedstawionej przez Wiceprezydenta Nowej Soli Jacka Milewskiego, że w sytuacji gdy mieszkańcy wspólnoty samorządowej wyrażają zapotrzebowanie na administrowanie nieruchomościami stanowiącymi ich własność, to spełniony został warunek z art. 10 ust. 1 pkt 1 *u.g.k.*, a utworzenie przez spółkę grupy remontowej przyczyniło się do utworzenia nowych miejsc pracy (warunek określony w art. 10 ust. 1 pkt 2 *u.g.k.*). Wskazane wyżej rodzaje działalności mogłyby być wykonywane jedynie w sytuacji łącznego spełnienia warunków, określonych w art. 10 ust. 1 *u.g.k.* Z ustaleń kontroli wynika, że niezależnie od funkcjonujących na terenie Miasta spółdzielni mieszkaniowych, znajdują się inne podmioty gospodarcze świadczące usługi w zakresie administrowania nieruchomościami. Tak więc nie było podstaw do twierdzenia o zaistnieniu pierwszej z dwóch wymaganych na podstawie tego przepisu przesłanek (niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym).
- Działalność Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych Sp. z o.o. w zakresie budowy i zarządzania Centrum Targowym „Planty” w Kielcach Prezydent Miasta uzasadniał tym, że mieściła się w obszarze zadań własnych gminy związanych z prowadzeniem targowisk miejskich i hal targowych. Zadania takie faktycznie należą do zadań gminy, jednak w badanym przypadku – jak wynika z informacji na stronie internetowej Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych Sp. z o.o. – Centrum Targowe „Planty” jest pasażem handlowym z miejscami handlowymi na wynajem o wysokim standardzie wykończenia obiektu, w którym mieści ponad 100 butików branży odzieży damskiej, męskiej, dziecięcej, skórzanej, obuwniczej, kosmetycznej oraz biżuterii²⁸. Targowisko miejskie jest formą realizacji gminnych zadań gminy w zakresie użyteczności publicznej, jednak wątpliwości budzi, czy kryteria targowiska miejskiego może spełniać obiekt handlowy o w pełni komercyjnym charakterze.

²⁶ Dz.U. Nr 106, poz. 675 ze zm.

²⁷ II SA/Lu 1115/03 – Wyrok NSA oz. w Lublinie.

²⁸ http://puk-kielce.pl/puk_planty

- Wyjaśniając przesłanki, jakimi kierowało się Regionalne Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Lubinie podejmując działalność komercyjną polegającą na budowie mieszkań (działalność deweloperska) oraz usługowym sprawowaniu zarządu nieruchomościami nie stanowiącymi własności spółki, Prezydent Lubina stwierdził, że udział Miasta w spółkach działających poza sferą użyteczności publicznej oparty był o przesłanki wskazane w art. 10 ust 3 *u.g.k.*, argumentując w szczególności, że prowadzenie tego rodzaju działalności jest ważne dla rozwoju gminy. Interpretacja sformułowania „spółka ważna dla rozwoju gminy” nie może być przez organy gminy – w ocenie NIK – dokonywana w tak rozszerzający sposób. Katalog zadań własnych gminy, określony w art. 7 *u.s.g.*, nie zawiera zadania polegającego na komercyjnym zarządzaniu prywatnymi nieruchomościami oraz zadania polegającego na budowie domów z mieszkaniami na sprzedaż. Zadania takiego nie powierzono gminie również żadną inną ustawą.

Częstą przyczyną – wskazywaną przez kontrolowane JST – prowadzenia przez spółki działalności poza zakresem dopuszczonym przepisami była możliwość pozyskania dodatkowych przychodów. W ocenie NIK, tworzenie i przystępowanie przez JST do spółek, choć winno uwzględniać rachunek ekonomiczny, co do zasady ma służyć wykonywaniu przez JST zadań publicznych. Spółki z udziałem JST, wykonując niedozwoloną działalność, w stopniu nieuprawnionym przez obowiązujące przepisy wkraczały w obszar konkurencji rynkowej (np. budowa mieszkań w systemie deweloperskim). W opinii NIK, może to prowadzić do zaburzenia konkurencji rynkowej, gdyż spółki komunalne korzystają z uprzywilejowanej pozycji (np. otrzymując zlecenia usług od JST, która jest ich właścicielem), w wielu sytuacjach działają w warunkach monopolu. Przykładowo, powierzenie zarządzania stadionem miejskim przez Miasto Jelenia Góra Spółce Termy Cieplickie Sp. z o.o., odbyło się bez przeprowadzenia postępowania zapewniającego konkurencyjność.

- Spółka nie została powołana w celu realizacji zadań publicznych związanych z zarządzaniem obiektami i terenami sportowo-rekreacyjnymi w Jeleniej Górze. W związku z tym powierzenie jej takiego zadania powinno nastąpić przy zastosowaniu przepisów prawa zamówień publicznych. Brak zachowania odpowiedniej konkurencyjności prowadził do zakłócenia warunków konkurencji rynkowej. Ponadto, na rzecz spółki Termy Cieplickie Sp. z o.o., udzielono z pominięciem wewnętrznych uregulowań w zakresie udzielania zamówień publicznych, zamówienia na zorganizowanie uroczystego otwarcia stadionu połączonego z obchodami 60-lecia działalności Miejskiego Klubu Sportowego Karkonosze.

Zasięg terytorialny działalności spółek komunalnych

Sześć spółek (3%) prowadziło działalność poza terytorium JST, która była właścicielem akcji/udziałów. Kolejne 45 spółek, choć nie prowadziło działalności poza macierzystą JST, wprowadziło taką możliwość w swych statutach lub umowach spółek

- Instytucja Filmowa Max-Film SA, której 100% właścicielem było Województwo Mazowieckie, prowadziła działalność poza terenem województwa mazowieckiego, posiadając i zarządzając kinami: „Sybilla” w Puławach, „Kosmos” i „Apollo” w Lublinie, „Merkury” w Białej Podlaskiej oraz „Nove Kino” w Tychach.

Analiza przepisów *u.g.k.*, jak i zawartych w ustawach ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego wskazuje, że działalność spółki z udziałem JST powinna być ograniczona do obszaru macierzystej JST. Według definicji zawartej w art. 1 ust. 1 *u.g.k.* gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez JST zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Z kolei art. 1 ust. 1 *u.s.g.* oraz art. 1 ust. 1 *u.s.w.* stanowią, że mieszkańcy gminy/województwa tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Gospodarka komunalna powinna zatem obejmować wykonywanie zadań własnych (w szczególności zadań o charakterze użyteczności publicznej zgodnie z art. 1 ust. 2 *u.g.k.*) w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb społeczności zamieszkującej na terytorium gminy (wspólnota samorządowa). Za powyższym stwierdzeniem dodatkowo może przemawiać treść art. 6 ust. 1 *u.s.g.*, a także art. 2 ust. 2 *u.s.w.*, zgodnie z którymi do zakresu działania gminy czy Województwa należą wszystkie sprawy publiczne

o znaczeniu lokalnym/wojewódzkim, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów/organów administracji rządowej. Zatem zadania JST powinny być co do zasady realizowane w zakresie właściwości miejscowej jednostki samorządu terytorialnego.

Realizacja zadań przez kilka spółek komunalnych w tym samym zakresie

Ponadto, kontrola w ośmiu JST stwierdziła wykonywanie takich samych zadań przez kilka spółek z udziałem tej samej jednostki samorządu, bez rzetelnej analizy ekonomicznej uzasadniającej taką organizację tych zadań.

- Miasto Białystok realizowało zadania w zakresie transportu publicznego za pośrednictwem trzech spółek. Nie dokonano rzetelnej analizy możliwości ograniczenia kosztów działalności poprzez połączenie spółek. Utrzymywanie trzech spółek generowało łączne koszty ogólnego zarządu na poziomie blisko 6 mln zł w 2013 r. Koszty te wzrosły od 2008 r. o ponad 700 tys. zł, w tym koszty wynagrodzeń zarządów spółek – o 238 tys. zł (35%).
- W dwóch przypadkach JST uznały, że łączenie spółek jest niezasadne z uwagi na zbyt małe oszczędności (np. oszczędność rzędu 10 tys. zł na wynagrodzeniu dla rady nadzorczej). W pozostałych przypadkach JST nie analizowały kosztów wynikających z funkcjonowania kilku spółek w tym samym obszarze.

Tworzenie przez JST dwóch lub więcej spółek o podobnym lub identycznym przedmiocie działalności powinno – w ocenie NIK – być stosowane jedynie w sytuacjach, gdy jest to najkorzystniejszym rozwiązaniem pod względem ekonomicznym, organizacyjnym itp. Podział takich samych zadań między kilka spółek z udziałem tej samej jednostki zwiększa bowiem koszty realizacji tych zadań (np. dublujące się koszty ogólnego zarządu) oraz może mieć negatywny wpływ na skuteczność wykonywanych zadań. W jednym przypadku sytuacja konkurowania dwóch spółek z udziałem tej samej JST, w tym samym obszarze działalności, spowodowała, że jedna z nich nie zrealizowała powierzonych zadań i w efekcie została zlikwidowana.

- Utworzenie w 2009 r. spółki Park Przemysłowy w Wałbrzychu Sp. z o.o., której działalność miała polegać na zapewnieniu preferencyjnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej na terenie Miasta (zaangażowało w ten podmiot 5 120 tys. zł) nie zostało poprzedzone rzetelną analizą możliwości realizacji przyjętych założeń oraz potrzeb funkcjonowania podmiotu. Zbliżony profil działalności miała inna spółka z udziałem Miasta Wałbrzych – „INVEST-PARK DEVELOPMENT” Sp. z o.o. Park Przemysłowy w Wałbrzychu Sp. z o.o. nie zrealizował zadań, dla których został powołany i został zlikwidowany z powodu braku dokapitalizowania przez udziałowców kwestionujących opłacalność realizacji przedsięwzięcia. Doprowadziło to do utraty przez Miasto Wałbrzych środków z tytułu wniesionego aportu do Parku Przemysłowego w Wałbrzychu Sp. z o.o. w wysokości 170,3 tys. zł.

3.2.1.3. Proces tworzenia i przystępowania do spółek przez JST

Szczegółowa analiza procedur tworzenia i przystąpienia JST do spółek prawa handlowego w latach 2009–2013 wykazała nierzetelne działania w tym zakresie oraz błędne interpretowanie przepisów. 28 skontrolowanych JST przystąpiło w latach 2009–2013 do 75 spółek, w tym 14 z nich (19%) po utworzeniu realizowało zadania korzystając ze środków UE.

Zasadność przystępowania do spółek

JST, podejmując decyzje o utworzeniu spółek lub przystąpieniu do już istniejących, nie posiadały dokumentów o charakterze strategii właścicielskiej lub strategii restrukturyzacji usług publicznych, określających politykę powierzania spółkom ze swoim udziałem zadań publicznych. Według wyjaśnień kontrolowanych urzędów nie istniała potrzeba opracowania takich dokumentów (UM w Nowej Soli, UMW Warmińsko-Mazurskiego).

W opinii NIK wprowadzić nie było obowiązku opracowania takich dokumentów, jednak w praktyce ich brak przełożył się na nierzetelne planowanie, przygotowanie oraz realizację przedsięwzięć.

Na 66 analizowanych przedsięwzięć, dla których realizacji utworzono spółki, tylko 30 (tj. 45%) było uwzględnionych w strategiach rozwoju JST, a dla zaledwie czterech (6%) przedsięwzięć strategie przewidywały formę organizacyjną w postaci spółek.

- Przykładem strategii, w której uwzględniono rolę i funkcję spółek miejskich w realizacji konkretnych zadań mających doprowadzić do osiągnięcia założonych celów, była *Strategia Rozwoju Miasta Bolesławiec*. W aktualizacji z 2013 r. wskazano zadania i planowane projekty, które mają być bezpośrednio realizowane przez poszczególne spółki z udziałem Miasta.

Ustalenia kontroli prowadzą do wniosku, że tworzenie spółek przez JST nie wynikało z przemyślanej strategii działania i rzetelnej analizy sposobu realizacji poszczególnych zadań. Brak było więc podstaw do uznania, że wykonywanie danych zadań za pośrednictwem spółek jest najkorzystniejszym rozwiązaniem z punktu widzenia celów ustalonych przez JST. Należy to ocenić negatywnie, ponieważ świadczy o nierzetelnych decyzjach w zakresie sposobu zagospodarowania majątku JST wnoszonego do tych spółek.

Nierzetelność w podejmowaniu decyzji o tworzeniu spółek, które miały realizować zadania JST, potwierdza też fakt, że w blisko połowie zbadanych przypadków (31 na 66) przed utworzeniem spółek nie dokonano jakiegokolwiek oceny opłacalności lub efektywności przedsięwzięcia, które miało być przez daną spółkę realizowane.

- Brak było analiz kosztów i korzyści, analizy kosztów realizacji zadań publicznych za pośrednictwem spółki w odniesieniu do dotychczasowego modelu lub do innych wariantów takich, jak np. realizacja zadania ze środków budżetu JST, zlecenie usług, partnerstwo publiczno-prywatne itp.

Brak też było analiz i prognoz dotyczących potrzeb kapitałowych niezbędnych spółkom w kolejnych latach ich funkcjonowania wraz ze wskazaniem źródeł ich sfinansowania.

Ogółem nieprawidłowości na etapie przygotowania przedsięwzięcia wystąpiły w przypadku utworzenia 35 spółek, co stanowi 53% analizowanych przedsięwzięć.

Brak analizy uwarunkowań prawnych, ekonomicznych oraz organizacyjnych tworzenia spółek i powierzania im zadań publicznych skutkowało wadliwym wykonaniem zadań lub całkowitym niepowodzeniem. Powołanie 23 spółek było nieuzasadnione – jak wykazała kontrola – pod względem prawnym i ekonomicznym, przy czym w przypadku ośmiu spółek (34,8%) pod względem prawnym, w przypadku 10 spółek (43,5%) pod względem ekonomicznym, a w przypadku pięciu spółek (21,7%) zarówno pod względem prawnym, jak i ekonomicznym.

- Przed utworzeniem przez Miasto Elbląg Aquapark Sp. z o.o. oraz przez Miasto Malbork Centrum Aktywnego Wypoczynku w Malborku Sp. z o.o. nie dokonano analizy, z której wynikałoby że ta forma realizacji inwestycji jest najkorzystniejsza i ekonomicznie uzasadniona. W efekcie przedsięwzięcia stanowiące przedmiot działalności tych spółek nie zostały przez nie zrealizowane.
- Przed podjęciem przez Województwo Śląskie w latach 2009–2013 decyzji o utworzeniu spółek Koleje Śląskie Sp. z o.o., Stadion Śląski Sp. z o.o., Szpital Chorób Płuc w Siewierzu, OLK Poradnie Specjalistyczne w Sosnowcu Sp. z o.o. oraz nabycia udziałów w Megrez Sp. z o.o. nie sporządzono ocen opłacalności lub efektywności projektów, które powierzono tym spółkom, nie dokonano też analizy kosztów i korzyści, porównania kosztów realizacji zadań publicznych za pośrednictwem spółki w stosunku do dotychczasowego modelu. Brak też było analiz i prognoz dotyczących potrzeb kapitałowych niezbędnych spółkom w kolejnych latach ich funkcjonowania wraz ze wskazaniem źródeł ich sfinansowania. Urząd dysponował opracowaniem (z lutego 2010 r.) dotyczącym Kolei Śląskich sp. z o.o., w którym wskazano m. in. mocne i słabe strony, a także szanse i zagrożenia tego przedsięwzięcia. Z kolei, proces przekształceń samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej został wskazany w dokumencie *Kierunki restrukturyzacji samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim jest Województwo Śląskie na lata 2009–2013*. Dokumenty te nie

zawierały jednak danych wynikających z analiz finansowych. W odniesieniu do Stadionu Śląskiego Sp. z o.o. jedyny udziałowiec tworząc spółkę z zamiarem powierzenia jej procesu inwestycyjnego kierował się m.in. zamiarem wyłączenia nakładów inwestycyjnych związanych z budową poza budżet Województwa Śląskiego oraz zapewnieniem spółce możliwości rozliczenia podatku VAT, co wynikało z uzasadnienia do uchwały w sprawie powołania spółki. Brak było jednakże ustaleń dotyczących perspektyw dalszego dofinansowania Spółki i założeń odnośnie terminu powierzenia jej zadań.

Przystąpienie samorządu województwa do dwóch spółek poprzez nieodpłatne nabycie udziałów i akcji spółek w trybie art. 50 ust. 1 *u.s.w.* jako mienie Skarbu Państwa nastąpiło z pominięciem wymogów art. 13 ust. 2 *u.s.w.*

- Nabycie udziałów PUHiT nastąpiło w oparciu o wniosek Województwa Małopolskiego do Ministra SP, który nie zawierał rzetelnej informacji o zamierzonym sposobie wykorzystania tego mienia. We wniosku wskazano, że mienie spółki ma służyć realizacji strategii Województwa i regionalnych programów operacyjnych w obszarze „przemysłu czasu wolnego”, rozumianego jako prowadzenie w obiektach należących do PUHiT działalności turystycznej (hotelarstwo i wypoczynek). Nie poinformowano o planowanym wykorzystaniu majątku PUHiT do zagospodarowania go na potrzeby administracyjne UMW oraz przeznaczeniu pozostałej części na sprzedaż w celu uzyskania środków finansowych na remonty obiektów przeznaczonych dla Małopolskiego UMW.

NIK stoi na stanowisku, że mienie SP lub mienie będące we władaniu państwowych osób prawnych, o którym mowa w art. 50 *u.s.w.*, może być przekazywane samorządowemu województwu na cele, o których mowa w art. 11 ust 1 i 3 *u.s.w.*, tj. związanych z realizacją strategii rozwoju województwa oraz regionalnych programów operacyjnych. Działania te uznawane są za zadania własne Województwa. Jeżeli jednak działania te realizowane są przy użyciu mienia, o którym mowa w art. 50 ust. 1 *u.s.w.*, wykraczają poza sferę użyteczności publicznej, to przekazanie mienia Województwu na zasadach określonych w art. 50 ust. 1 *u.s.w.* w postaci akcji lub udziałów spółek prawa handlowego może nastąpić tylko wtedy, gdy spółki te spełniają wymogi z art. 13 ust. 2 *u.s.w.* W związku z utworzeniem i działalnością spółek komunalnych w zakresie niezgodnym z przepisami, skontrolowane JST wydatkowały z naruszeniem prawa w latach 2009–2013 łączną kwotę 55 909,1 tys. zł.

Uchwały Rad Miast oraz Sejmików dotyczące utworzenia 14 spółek (21%) nie zawierały podstawy prawnej wskazującej przesłankę utworzenia spółki, która miała prowadzić działalność poza sferą użyteczności publicznej, a w ośmiu kolejnych (12%) podano niewłaściwą podstawę prawną.

W 19 uchwałach, w których określono przedmiot działalności powoływanych spółek jako niemieszczący się w sferze użyteczności publicznej (dotyczyło to 15 uchwał Rad Miast i czterech uchwał Sejmików), wskazano następujące przesłanki przystąpienia JST do spółki: „ważna dla rozwoju gminy”, działalność klubu sportowego (po 5 spółek), niezaspokojone potrzeby i bezrobocie (1 spółka), czynności promocyjne służących rozwojowi województwa (1 spółka), czynności edukacyjne służące rozwojowi województwa (1 spółka).

Nadzór wojewodów nad tworzeniem spółek komunalnych

Nadzór nad zgodnością uchwał organów stanowiących JST w sprawach przystąpienia do spółek sprawują wojewodowie, na podstawie art. 86 *u.s.g.* oraz art. 78 *u.s.w.*

Żadna z uchwał organów stanowiących JST, na podstawie której utworzono lub przystąpiono do spółki niezgodnie z przepisami, nie została zakwestionowana przez właściwego wojewodę w ramach sprawowanego nadzoru. Nadzór ten nie obejmował analizy, czy **przesłanki** uprawniające JST do przystąpienia do spółek poza sferą użyteczności publicznej były spełnione.

Wynikało to częściowo z tego, że wojewodowie nie posiadali wszystkich danych pozwalających na zidentyfikowanie zaistnienia przesłanek, a ponadto wiele uchwał nie wskazywało, która przesłanka miała miejsce w przypadku przystąpienia do danej spółki.

- Wojewoda Małopolski wyjaśniając, która z przesłanek zawartych w art. 13 ust. 2 *u.s.w.* została spełniona w przypadku przystąpienia Województwa Małopolskiego do spółki Przedsiębiorstwo Usług Hotelarskich i Turystycznych Sp. z o.o. stwierdził, że organ nadzoru badał w pierwszej kolejności kwestie zgodności uchwały Sejmiku w sprawie wystąpienia do Ministra SP z wnioskiem o przekazanie Województwu 100% udziałów tej spółki z dyspozycją zawartą w art. 50 ust. 1 i 2 *u.s.w.*, gdyż jest to w ocenie organu nadzoru *lex specialis* do normy zawartej w art. 13 tej ustawy.

3.2.1.4. Sytuacja ekonomiczno-finansowa spółek komunalnych

Analizie poddano spółki, na które skontrolowane urzędy wywierały decydujący wpływ (182 spółek na koniec 2008 r. oraz 245 na koniec 2013 r.²⁹).

Wartość aktywów ogółem wszystkich analizowanych spółek na koniec 2008 r. wyniosła 140 mld zł, a na koniec 2013 r. – 372 mld zł (wzrosła o 232 mld zł, czyli 166%).

Zobowiązania spółek komunalnych i poziom zadłużenia

W badanym okresie zobowiązania poddanych analizie spółek komunalnych wzrosły o blisko 53 mld zł i nieco pogorszyły się wskaźniki ich zadłużenia. Znaczna część majątku była zabezpieczeniem kredytów uzyskanych przez spółki.

- W latach 2009–2013 stan zobowiązań wzrósł z 28,6 mld zł do 81,6 mld zł, czyli o 53 mld zł (185%). Średnio zobowiązania przypadające na jedną spółkę wzrosły ze 157 mln zł do 333 mln zł. Wskaźnik ogólnego zadłużenia spółek³⁰ zwiększył się z 0,2 do 0,22, co oznaczało zmianę o 7%. Zobowiązania zabezpieczone na majątku spółek wzrosły z 1,8 mld zł do 14,1 mld zł, a więc o 12,3 mld (689%), przy czym wzrost ten wynikał głównie ze wzrostu zobowiązań zabezpieczonych na majątku spółek z udziałem Miasta Szczecin (z 0,5 mld zł do 9,5 mld zł). Udział zobowiązań zabezpieczonych na majątku spółek we wszystkich zobowiązaniach na koniec 2008 r. wyniósł 6%, a w 2013 r. wzrósł do 17%. Wzrost zobowiązań w spółkach wynikał głównie z zaciągnięcia kredytów lub emisji obligacji przeznaczonych na sfinansowanie inwestycji.

Badania wyników ekonomiczno-finansowych spółek komunalnych wykazały, że nie tylko wzrasta zadłużenie tych spółek, ale także poziom tego zadłużenia jest coraz większy w stosunku do zadłużenia JST.

- Suma zadłużenia spółek do zadłużenia JST wzrosła z 3% w 2008 r. do 5% w 2013 r.³¹, a wskaźnik stopnia zadłużenia JST z uwzględnieniem zadłużenia spółek w 2009 r. wyniósł 14% i wzrósł do 17% w 2013 r.³².

NIK zauważa, że stosunek zadłużenia JST łącznie z zadłużeniem spółek z jego udziałem w porównaniu do dochodów budżetu JST wzrósł w badanym okresie średnio o 84 punkty procentowe.

- Wskaźniki zadłużenia Miasta Krakowa w kontrolowanym okresie utrzymywały się na podobnym poziomie lub nieznacznie zmniejszały się, lecz wskaźnik uwzględniający zadłużenie spółek z udziałem Miasta zwiększył się w badanym okresie o ponad 13%. Świadczy to o zjawisku przenoszenia zadań samorządu wymagających pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania (kredytów) do spółek.

JST korzystają z mechanizmu przenoszenia do spółek zadań wymagających wysokich nakładów finansowych, gdyż powoduje to odciążenia budżetu JST i nominalne zmniejszenie zadłużenia JST, którego poziom podlega ustawowym rygorom. Jednak biorąc pod uwagę, że JST w różnych formach są zobowiązane do zapewnienia środków na spłatę przez spółki zobowiązań (np. poręczenia

²⁹ Z uwzględnieniem spółek, które istniały w 2008 r. i zostały zlikwidowane w okresie do 2013 r.

³⁰ Zobowiązania i rezerwy/aktywa ogółem.

³¹ Dane dla 19 JST.

³² Dane dla 13 JST.

kredytów czy zobowiązanie do podnoszenia kapitału zakładowego spółki), należy uznać iż zjawisko to ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa finansów JST. Wymaga to rzetelnej analizy ryzyka wynikającego z zadłużenia spółek i jego wpływu na zobowiązania budżetu JST.

Wyniki finansowe i zatrudnienie w spółkach komunalnych

Wyniki finansowe spółek komunalnych pogorszyły się w badanym okresie. Przy wzrastających przychodach, znacznie większy był wzrost kosztów, w tym kosztów ogólnego zarządu. Co piąta spółka w ogóle nie osiągnęła zysku w badanym okresie.

- W 2008 r. łączne przychody 182 spółek, na które skontrolowane JST wywierały decydujący wpływ, wyniosły 69,9 mld zł. W 2013 r. przychody 245 spółek, na które skontrolowane JST wywierały decydujący wpływ, wyniosły 83,2 mld zł. Koszty ogółem tych spółek wyniosły odpowiednio 67,0 mld zł oraz 85,1 mld zł. Średnio jedna spółka w 2008 r. osiągnęła przychody 384 mln zł i poniosła koszty 368 mln zł, a w 2013 r. uzyskała przychody 340 mln zł, przy kosztach 347 mln zł.
- Na wzrost kosztów ogółem istotny wpływ miało zwiększenie kosztów ogólnego zarządu, które wzrosły z 25,7 mld zł do 41,2 mld zł³³, czyli o 15,5 mld zł (60%). Koszty wynagrodzeń zarządów i rad nadzorczych wyniosły 4,1 mld zł w 2008 r. (średnio 22,7 mln zł na jedną spółkę) oraz 6,1 mld zł w 2013 r. (24,9 mln zł). Średni koszt tych wynagrodzeń wzrósł w kontrolowanym okresie o blisko 11%.
- W efekcie nastąpił ponad 3-krotny spadek wyniku finansowego spółek. Zmalał on o 5,0 mld zł, z łącznego zysku 2,4 mld zł na koniec 2008 r. do straty 2,6 mld zł na koniec 2013 r. Odsetek spółek, które osiągnęły zysk, zmalał o 10 punktów procentowych. Na 182 spółki w 2008 r. zysk netto osiągnęło 137 (75%), natomiast z 245 spółek w 2013 r. zysk netto osiągnęło 159 (65%). Aż 48 spółek w ciągu 5 lat objętych kontrolą nie osiągnęło zysku w żadnym roku.

Dziewięć spółek nie generowało przychodów ze względu na to, że były w fazie realizacji projektów i nie rozpoczęły jeszcze fazy operacyjnej realizowanych przedsięwzięć. Poza takimi przypadkami kontrola wykazała nieefektywne zarządzanie i niedbałość o zmniejszanie kosztów działalności oraz kosztów świadczonych usług.

- Przyczyną straty Górnośląskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów SA (GPW), będącego spółką z udziałem Województwa Śląskiego, w 2013 r. były wysokie koszty finansowe, na które złożyły się przede wszystkim: odpisy aktualizujące wartość aktywów trwałych (dotyczące certyfikatów inwestycyjnych w funduszach inwestycyjnych zamkniętych, obligacji długoterminowych), odpisy aktualizujące wartość rzeczowych aktywów obrotowych (dotyczące należności spornych z tytułu poręczenia obligacji, wierzytelności z tytułu udzielonego kredytu, obligacji krótkoterminowych, należności z tytułu udzielonych pożyczek). Odpisy aktualizacyjne dotyczyły aktywów i należności trzech spółek. Ponadto, GPW zawiązała rezerwę na zobowiązania warunkowe w formie lokat kaucyjnych stanowiących zabezpieczenie zobowiązań kredytowych spółki zależnej.
- Z kolei Fundusz Górnośląski SA za 2011 r. wykazał stratę netto, której przyczyną była przede wszystkim przecena do zera akcji posiadanych w SCF SA o wartości 13,7 mln zł w związku z wnioskiem o upadłość tej spółki, ponadto udziały w Megrez Sp. z o.o. przeceniono o 134 tys. zł z uwagi na stratę tej spółki za 2011 r.
- Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej – Krośnieński Holding Komunalny Sp. z o.o. (MPGK), spółka z udziałem Miasta Krosna, udzieliła pożyczki innej spółce z udziałem tej gminy na kwotę 1 mln zł. Możliwość udzielenie przez MPGK pożyczki może świadczyć o nadmiernym zamrożeniu środków pieniężnych w tej spółce. Wskaźniki płynności bieżącej MPGK wynosiły odpowiednio w 2012 r. – 2,46 (bilans jednostkowy) oraz 2,48 (bilans skonsolidowany grupy kapitałowej), a w 2013 r. – odpowiednio 2,11 i 2,12. Wskazuje to na nadmierną płynność bieżącą spółki i może świadczyć o braku optymalnego zarządzania środkami publicznymi oraz braku działań w zakresie minimalizowania kosztów usług publicznych. NIK wskazuje, że pomimo wypracowania w latach 2009–2013 przez MPGK zysku ze sprzedaży, zysku z działalności operacyjnej i zysku z działalności gospodarczej, w 2013 r. podniesiono ceny i stawki opłat za dostarczanie wody oraz odprowadzanie ścieków.

³³ Na podstawie danych ze 150 spółek prowadzących rachunek zysków i strat w układzie kalkulacyjnym lub porównawczym (pozycja koszty ogólnego zarządu stanowi sumę kosztów: podatki i opłaty, wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia, pozostałe koszty rodzajowe).

- W Agencji Rozwoju Miasta SA w Krakowie (spółce z udziałem Miasta Kraków), mimo okresowego zmniejszenia zatrudnienia wzrosły koszty wynagrodzeń, przy czym w latach 2010–2013 koszty wynagrodzeń były równe lub nawet o ponad 60% wyższe (w 2012 r.) niż przychody ze sprzedaży. Średnie wynagrodzenie w Spółce wzrosło w okresie 2009–2013 o 46%, a jednocześnie wyraźnie przekraczano w niektórych latach planowany poziom kosztów z tytułu wynagrodzeń.

Wiele przedsięwzięć było z założenia nierentownych. NIK wskazuje przy tym na niewłaściwy mechanizm wsparcia JST dla spółek realizujących takie zadania. W sytuacji uzyskiwania przychodów niezapewniających zysku z prowadzonej działalności JST zobowiązywały się do pokrywania strat. Powodowało to, że spółki nie dbały w wystarczającym stopniu o ograniczanie kosztów. W opinii NIK zobowiązanie do pokrywania strat spółek powinno być uzależnione od uzasadnionego wzrostu kosztów spółek, a JST w założeniach biznesowych przedsięwzięcia powinny precyzyjnie określić sytuację, w których dofinansowanie może być udzielone.

Zatrudnienie w spółkach należących do skontrolowanych JST zwiększyło się w latach 2009–2013 o blisko 10 tys. etatów, co stanowiło wzrost o trzecią część.

- Na koniec 2008 r. zatrudnienie w spółkach z udziałem skontrolowanych JST wyniosło 30 411 etatów, a do końca 2013 r. wzrosło do 40 245 etatów (o 32%), czyli o 9 834 etatów. Wzrost zatrudnienia był związany z tworzeniem przez JST nowych spółek (przybyło tam 10 542 etaty). Wzrost zatrudnienia nastąpił w 131 spółkach w tym 38 nowopowstałych.

3.2.2. Gospodarowanie majątkiem JST wniesionym do spółek

3.2.2.1. Transfery majątku JST do spółek i inne świadczenia

Kontrola wykazała dużą skalę zaangażowania majątku jednostek samorządu terytorialnego w spółki z ich udziałem, bez należytej analizy ekonomicznego uzasadnienia takich transferów odnoszącego się do celów działania poszczególnych spółek.

W latach 2009–2014 (30 czerwca) wartość transferów pieniężnych i rzeczowych do spółek z udziałem 28 kontrolowanych JST wyniosła 7 714 mln zł, w tym aporty 3 342 mln zł, wkłady pieniężne 1 897 mln zł, dotacje 2 475 mln zł.

- Największe transfery nastąpiły w przypadku Województwa Pomorskiego (1 416 mln zł) oraz Miasta Gdańsk (939 mln zł).

Majątek przekazany spółkom przez wszystkie skontrolowane JST stanowił 4% całego majątku JST w 2013 r.

Ponadto, na podstawie umów przekazywano spółkom środki z tytułu: spłaty zobowiązań podmiotów leczniczych (przed dniem ich przekształcenia w spółki prawa handlowego w latach 2012–2014), dopłat do kapitału zapasowego lub rezerwowego spółek oraz dofinansowania działalności spółek – łącznie 769 mln zł.

Wartość środków przekazanych spółkom, m.in. w związku z realizacją projektów współfinansowanych z budżetu UE wyniosła 562 mln zł.

Majątek JST wykorzystywany przez spółki na podstawie umów dzierżawy, użyczenia czy zarządzania wynosił co najmniej 125 mln zł (były to głównie nieruchomości).

JST w kontrolowanym okresie udzieliły spółkom ze swoim udziałem poręczeń na kwotę 2 206 mln zł, pożyczek na kwotę 71 mln zł, gwarancji na kwotę 60 mln zł, umorzeń i odroczeń w kwocie 49 mln zł.

- Z tytułu poręczenia kredytu zaciągniętego przez PKS w Nowym Sączu na kwotę 6 250 tys. zł i w związku z niewywiązaniem się spółki z tego zobowiązania, Województwo Małopolskie dokonało spłaty poręczonych kredytów w kwocie 1 622 tys. zł (UMW Małopolskiego).

Dwie JST w związku z dokapitalizowaniem spółek pozyskiwały na ten cel środki finansowe z zewnętrznych źródeł (kredyty lub obligacje), zwiększając swoje zadłużenie.

- Objęcie przez Województwo Śląskie akcji oraz udziałów w czterech spółkach (Górnośląskie Towarzystwo Lotnicze SA (GTL), Wojewódzki Park Kultury i Wypoczynku SA (WPKiW), Koleje Śląskie Sp. z o.o., Stadion Śląski Sp. z o.o.) o łącznej wartości 81,9 mln zł zostało sfinansowane kredytami. Łączne wydatki związane z zaciągnięciem kredytów (spłata kapitału, odsetek i prowizji) w okresie od 2009 r. do końca I połowy 2014 r. wyniosły 38 mln zł, w tym spłata rat 31,8 mln zł, odsetki – 5,9 mln zł, prowizje od kredytów – 0,3 mln zł. Zobowiązania kredytowe Województwa Śląskiego związane z dokapitalizowaniem spółek następująco wpłynęły na stan zadłużenia Województwa Śląskiego: za 2009 r. zobowiązania z tytułu kredytu na objęcie akcji GTL (28 mln zł) stanowiły 70% całości zobowiązań, na koniec 2010 r. zobowiązania z tytułu kredytu na objęcie akcji w spółce WPKiW (10 mln zł) stanowiły 5,8% wszystkich zobowiązań, natomiast na koniec 2013 r. zobowiązania w kwocie 44 mln zł dotyczące spółek Koleje Śląskie i Stadion Śląski stanowiły 8,8% wszystkich zobowiązań.
- Z kolei Miasto Tychy w 2014 r. dokonało emisji obligacji w kwocie 86 mln zł, z czego 30 mln zł przeznaczono na podwyższenie kapitałów zakładowych trzech spółek (Przedsiębiorstwa Komunikacji Miejskiej Sp. z o.o. – 2 mln zł, Master – Odpady i Energia Sp. z o.o. – 4 mln zł, Tyskiego Sportu SA – 24 mln zł).

Zasadność wnoszenia majątku samorządu terytorialnego do spółek komunalnych pod względem prawnym i ekonomicznym

JST przeważnie nie dokonywały analiz efektywności dokapitalizowania spółek oraz zwiększenia udziałów poprzez wniesienie majątku rzeczowego. Decyzje o transferach majątku do spółek komunalnych nie były poprzedzone oszacowaniem faktycznych potrzeb spółek ze względu na realizowane zadania oraz korzyści lub pożytki dla JST w związku z rozporządzeniem majątkiem na rzecz spółek komunalnych.

Ponadto, JST nie analizowały transferów przeznaczonych na dokapitalizowanie spółek ze swoim udziałem pod kątem wystąpienia pomocy publicznej. Na 28 urzędów tylko pięć przeprowadzało analizy w tym zakresie. Obowiązek taki wynikał m.in. z art. 12 *ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*³⁴. Przepis ten stanowi, że projekty programów pomocowych, w tym przewidujących udzielanie pomocy w ramach wyłączeń grupowych, oraz pomocy indywidualnej, a także pomocy indywidualnej na restrukturyzację, wymagają uzyskania opinii Prezesa UOKiK. Według wyjaśnień kontrolowanych JST, podwyższenie kapitału nie wymagało takich analiz, ponieważ w takim przypadku nie zachodzi zjawisko pomocy publicznej. NIK zauważa, że przy każdej decyzji dotyczącej dokapitalizowania spółek, w których JST posiada udiały, należy rzetelnie przeanalizować sytuację pod kątem niedozwolonej pomocy publicznej. Fakt obejmowania udziałów w spółkach przez JST w zamian za ich dokapitalizowanie nie przesądza bowiem o tym, że takie dokapitalizowanie nie stanowi niedozwolonej pomocy publicznej.

- UM Krosna nie dopełnił formalnego obowiązku uzyskania opinii UOKiK dotyczącej pomocy publicznej przy dokapitalizowaniu spółki Centrum Dziedzictwa Szkoła Sp. z o.o., w związku z realizacją przedsięwzięcia współfinansowanego ze środków *Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka*.
- UM Jelenia Góra powierzył Spółce Termy Cieplickie Sp. z o.o. funkcję operatora kompleksu rekreacyjno-sportowego Termy Cieplickie – Dolnośląskie Centrum Rekreacji Wodnej, bez uprzedniego przeprowadzenia analizy, czy powierzenie to stanowi pomoc publiczną i czy udzielenie takiej pomocy spółce jest prawnie dopuszczalne.

Nieprawidłowości NIK stwierdziła w odniesieniu do majątku o łącznej wartości 96,5 mln zł przekazanego przez siedem skontrolowanych urzędów. Kwota ta stanowiła 1% wszystkich środków przekazanych przez te JST spółkom komunalnym.

³⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

Przekazanie pięciu spółkom środków o łącznej wartości 87,5 mln zł było nieuzasadnione pod względem celów ich działania.

- Wniesienie przez Województwo Małopolskie akcji PKS w Nowym Sączu SA do Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA (MARR) było nieuzasadnione z punktu widzenia celów działalności MARR. Uzasadnieniem takiego działania nie mogło być, jak podano w uchwale Sejmiku, „wkomponowanie i wykorzystanie PKS do różnorodnych przedsięwzięć gospodarczych realizowanych przez MARR”, gdyż przedmiot działalności MARR (m.in. prowadzenie działalności wspierającej rozwój Małopolski w szczególności poprzez popularyzację przedsiębiorczości i aktywności obywatelskiej w regionie) nie obejmował działalności realizowanej przez PKS (transport zbiorowy). Podobnie powierzenie spółce Małopolski Parki Przemysłowe Sp. z o.o. (MPP) rewitalizacji terenów wokół szpitala nie miało uzasadnienia w celu działania tej spółki, określonym przez Sejmik.
- Wniesiony przez Miasto Malbork do spółki Centrum Aktywnego Wypoczynku w Malborku Sp. z o.o. majątek w formie pieniężnej o łącznej wartości 400 tys. zł był przeznaczony m.in. na zakup ruchomości od należącego do Miasta Malbork Ośrodka Sportu i Rekreacji, remont sanitariatów kempingu i pokoi hotelowych, w celu wykorzystywania do świadczenia usług hotelowych i kempingowych. Tego rodzaju działalność nie stanowi zadań własnych Miasta, wykracza poza sferę użyteczności publicznej oraz nie znajduje uzasadnienia w przepisach art. 10 u.g.k.

Wydatkowanie środków z budżetu Województwa Mazowieckiego w łącznej wysokości 18,4 mln zł na zakup udziałów Centrum Praha oraz kina „Luna” było nieuzasadnione z punktu widzenia zadań realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego.

- Nabycie tych składników majątku Max Filmu nie miało ekonomicznego uzasadnienia z punktu widzenia zadań realizowanych przez Województwo i faktycznie stanowiło pomoc wobec Max Filmu w związku z jego trudną sytuacją finansową. Nabycie tych składników nastąpiło w sytuacji, gdy Max Film nie wywiązywał się z zobowiązań podatkowych wobec Województwa, następnie otrzymał od województwa dwie kolejne pożyczki i ich nie spłacał. UMW Mazowieckiego nie podjął działań związanych z wyegzekwowaniem spłaty powyższych pożyczek (choć obie umowy zostały zabezpieczone wystawionym przez Max Film wekslem in blanco), a zgodził się na propozycję Max Filmu uregulowania zobowiązań wynikających zarówno z powyższych pożyczek, jak i z opłat za użytkowanie wieczyste gruntów za lata 2010–2011 poprzez zakup udziałów w spółce Centrum Praha. Działanie powyższe doprowadziło do sytuacji, w której de facto Województwo z własnych środków uregulowało zobowiązania Max Filmu wobec siebie.

Miasto Tychy umorzyło spółce Śródmieście Sp. z o.o. odsetki w kwocie 16 tys. zł. od nieterminowej zapłaty należności (Tyskiemu Zakładowi Usług Komunalnych) wynikającej z dzierżawy targowiska, pomimo że przesłanka umorzenia nie wystąpiła. Kondycja finansowa spółki była w tym okresie dobra i na bieżąco regulowała ona większość swoich zobowiązań. Ponadto, w okresie gdy spółka wnioskuje o umorzenie, uruchamiała rodzaj działalności wykraczający poza sferę użyteczności publicznej (usługi pogrzebowe), co wiązało się z dodatkowymi kosztami, w tym np. zakupem samochodu pogrzebowego o wartości 55 tys. zł.

3.2.2.2. Wykorzystanie przez spółki składników majątku samorządu przekazanego przez JST

Spółki w większości właściwie wykorzystywały majątek, wniesiony przez JST. Z 55 spółek z udziałem kontrolowanych JST majątek w sposób niewłaściwy wykorzystało 12. Nieprawidłowości dotyczyły majątku o wartości 11,3 mln zł (0,4% majątku wniesionego do tych spółek przez JST). Polegały one głównie na wykorzystaniu majątku w działalności, której spółki komunalne nie mogą prowadzić, oraz na zadysonowaniu majątkiem niezgodnie z przepisami.

- Nieruchomości o wartości 4 mln zł, wniesione przez Miasto Lubin do Regionalnego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o., były wykorzystane przez tę spółkę pod budowę domów i mieszkań na sprzedaż, podczas gdy działalność taka wykraczała poza granice dozwolonej aktywności gospodarczej samorządów.
- Nowosolskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w latach 2009–2013 sprzedała sześć nieruchomości, wniesionych do spółki przez Miasto Nowa Sól, za łączną kwotę 1 363,0 tys. zł (trzy nieruchomości niezabudowane oraz trzy lokale mieszkalne). Sprzedaż tych nieruchomości naruszała art. 27

ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego³⁵, który nie zezwala towarzystwom budownictwa społecznego na obrót nieruchomościami. Część wniesionych nieruchomości nie była przez ponad 11 lat wykorzystywana do celów działalności spółki, co wskazuje na brak uzasadnienia do ich przekazania na rzecz spółki.

Ponadto kontrola wykazała, że spółki komunalne były finansowo wspierane przez JST za pośrednictwem innych spółek należących do tej JST, w formie pożyczek oraz sponsoringu. Spółki komunalne przekazywały środki na rzecz innych spółek należących do tej samej JST, których przedmiot działalności nie miał żadnego związku z celami spółek pożyczających lub sponsorujących.

- Działalność Tyskiego Sportu SA, spółki z udziałem Miasta Tychy, była sponsorowana przez inne spółki z udziałem Miasta Tychy. W sierpniu 2011 r. Prezydent Miasta Tychy wraz z przedstawicielami dziewięciu spółek podpisał porozumienie, w którym strony zobowiązały się do wspierania zadań własnych gminy poprzez wspieranie zadań Tyskiego Sportu SA związanych z prowadzeniem sekcji hokeja na lodzie i piłki nożnej. Zgodnie z deklaracją zawartą w porozumieniu, osiem spółek zawarło z Tyskim Sportem SA umowy sponsorskie i reklamowe na lata 2011–2015 o łącznej wartości 4,6 mln zł. Największe wartościowo umowy sponsorskie w latach 2011–2014 podpisały: PEC (1 mln zł), RPWiK (0,8 mln zł), RCGWŚ (0,7 mln tys. zł). Łącznie w badanym okresie z tytułu porozumienia osiem spółek przekazało Tyskiemu Sportowi SA środki o łącznej wartości 2,3 mln zł.
- Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Krośnie udzieliło Centrum Dziedzictwa Szkła Sp. z o.o. w Krośnie pożyczki na kwotę 1 mln zł na spłatę przez tę drugą kredytów. Jednocześnie w latach 2009–2011 Miasto Krosno dokapitalizowało MPKG kwotą 6,7 mln zł. Udzielanie pożyczek nie mieściło się w żadnym z wymienionych w statucie MPKG rodzajów działalności i nie było też dozwolonym przepisami rodzajem działalności spółki z udziałem samorządu gminnego.

3.2.2.3. Kontrola wykorzystania przez spółki komunalne otrzymanych składników majątku JST zgodnie z celem określonym w decyzji o ich przekazaniu

Kontrola wykazała brak skutecznych mechanizmów kontroli prawidłowości wykorzystania majątku, wnoszonego do spółek przez jednostki samorządu terytorialnego.

W skontrolowanych 28 JST, poza zasadami nadzoru właścicielskiego nie było regulacji określających sposób kontroli wykorzystania przez spółki przekazanego im majątku. Nie wprowadzano też mechanizmów raportowania o sposobie wykorzystania takiego majątku.

W latach 2009–2013 tylko jeden urząd stwierdził przypadek nieprawidłowego wykorzystania wniesionego majątku. Tymczasem kontrola NIK wykazała, że takie nieprawidłowości wystąpiły w 12 spółkach. W 10 spółkach majątek był wykorzystywany do celów innych niż wskazane w odpowiednich uchwałach organów JST (sposób wykorzystania przez spółki składników majątku przekazanego przez JST został opisany w pkt. 3.2.2.2. *Informacji*).

W sprawie uregulowań dotyczących nadzoru właścicielskiego, JST stały na stanowisku, że kontrola wykorzystania przez spółki otrzymywanych składników majątku wynika z kodeksu spółek handlowych i jest sprawowana przez powołane rady nadzorcze oraz że system polskiego prawa nie przewiduje tworzenia odrębnych i specjalnych regulacji dotyczących kontroli wykorzystania majątku przekazanego spółkom. Nie kwestionując faktu, że dla realizowania polityki właścicielskiej wobec spółek z udziałem JST wystarczające są regulacje zawarte w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, zdaniem NIK nadzór i kontrola ze strony rad nadzorczych spółek z udziałem JST może nie zapewniać skutecznego nadzoru nad wykorzystaniem przez spółki przekazanego im majątku. Organy wykonawcze JST nie wykorzystywały możliwości, jakie miały jako walne zgromadzenia akcjonariuszy lub zgromadzenia wspólników. Nie korzystano m.in. z dobrych

³⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 255., dalej: *ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*.

praktyk, stosowanych wobec spółek Skarbu Państwa, np. zobowiązania wobec zarządu spółki, która zostaje dokapitalizowana w związku z realizowanym przez nią zadaniem inwestycyjnym, do złożenia sprawozdania radzie nadzorczej z wykonania tego zadania. NIK nie podziela opinii, że kontrole w zakresie wykorzystania przekazywanych przez JST składników majątku byłyby ingerencją w działalność operacyjną spółek. JST jako dysponent majątku przekazywanego spółkom ma możliwość stworzenia mechanizmów kontroli właściwego wykorzystania tego majątku. Na podstawie ogólnych informacji w tym zakresie zawartych w sprawozdaniach F-01 oraz corocznych sprawozdaniach spółek składanych walnym zgromadzeniom – wskazywanych w wyjaśnieniach przez kontrolowane JST jako źródło pełnej wiedzy o sposobie wykorzystania majątku przez spółki – nie jest możliwe uzyskanie informacji, jak spółki wykorzystują przekazane im środki publiczne.

Dobre praktyki

Przykładem dobrych praktyk w tym zakresie był UM w Wałbrzychu, gdzie w 2011 r. Prezydent Miasta powołał cztery zespoły doradcze do przeprowadzenia kontroli w spółkach, w których Miasto było jedynym udziałowcem. Z treści raportów sporządzonych przez poszczególne zespoły wynikało m.in., że dwie spółki zaangażowały swoje wolne środki finansowe w obce aktywa finansowe, które w latach następnych, po przystąpieniu do nich spółek, zaczęły tracić na wartości. Zbywając w roku 2012 swoje udziały Miejski Zarząd Budynków Sp. z o.o. stracił na tej operacji ogółem ponad 575 tys. zł, natomiast Miejski Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. zbył swoje udziały według wartości ich nabycia.

W opinii NIK, brak kontroli dotyczących przekazanych na rzecz spółek komunalnych składników majątkowych może świadczyć o słabości nadzoru właścicielskiego. Należy wskazać na art. 50 *u.s.g.*, który nakłada na osoby uczestniczące w zarządzaniu mieniem komunalnym obowiązek zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochroną.

3.2.3. Skuteczność i efektywność realizacji zadań, dla których powołano spółki

3.2.3.1. Realizacja zadań przez spółki z udziałem JST

W ramach kontroli szczegółowo zbadano 55 przedsięwzięć, realizowanych przez spółki z udziałem JST, w tym 34 niemające charakteru użyteczności publicznej.

Wśród przedsięwzięć podejmowanych przez spółki komunalne dominowały przedsięwzięcia o charakterze inwestycyjnym, a także zadania w zakresie zarządzania infrastrukturą samorządową.

- 27 przedsięwzięć miało charakter inwestycyjny, w tym 10 dotyczyło budowy infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, sześć – budowy infrastruktury transportowej (linie kolejowe, lotniska), trzy – budowy infrastruktury kulturalnej (muzea, kina), dwa – budowy infrastruktury informatycznej, a jedno – budowy siedziby urzędu.
- 19 badanych przedsięwzięć obejmowało zarządzanie infrastrukturą JST. Niektóre przedsięwzięcia obejmowały zarówno realizację inwestycji, a następnie zarządzanie wybudowaną infrastrukturą.

17 przedsięwzięć było realizowanych z wykorzystaniem środków pomocowych UE. Osiem zbadanych przedsięwzięć było zainicjowanych i rozpoczętych przez urzędy JST lub ich jednostki organizacyjne, a następnie powierzono je spółkom z udziałem danej JST. W niektórych przypadkach było to spowodowane niepowodzeniem realizacji przedsięwzięcia przez JST.

- Przykładowo, budowa stadionu miejskiego w Białymstoku była zainicjowana przez jednostkę organizacyjną Miasta Białystok – Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji. Po wypowiedzeniu umowy z wykonawcą, który nie wywiązywał się z zobowiązań kontraktowych, MOSiR zawarł umowę na dokończenie realizacji inwestycji,

a następnie Miasto utworzyło spółkę Stadion Miejski Sp. z o.o., która przejęła to zadanie. Z wyjaśnień wynikało, że jednym z motywów powołania spółki była konieczność przejęcia ciężaru finansowania inwestycji i odciążenie Miasta od zapewnienia źródeł finansowania przedsięwzięcia na etapie realizacji inwestycji i dotrzymanie wymogów związanych z indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia samorządu, o którym mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*³⁶.

W dwóch przypadkach powołana spółka celowa podstawowy zakres swoich zadań zleciła podmiotom trzecim. W obu przypadkach nastąpiło to na rzecz jednostek organizacyjnych JST, która była właścicielem spółki celowej. Taki model rozłożenia odpowiedzialności za powierzone zadanie nie zapewniał skutecznego zarządzania.

- Agencja Rozwoju Miasta SA (spółka z udziałem Miasta Krakowa), która pełniła rolę spółki celowej do wybudowania i eksploatacji Hali Widowiskowo-Sportowej, w zarządzanie nią zaangażowała także dwie inne jednostki organizacyjne Miasta Krakowa. Powodowało to nieprzejrzystość odpowiedzialności za efektywne eksploataowanie obiektu oraz brak rzetelnego nadzoru nad przepływem środków między wymienionymi podmiotami, przekazywanych z tytułu organizowania imprez. Od oddania Hali do użytkowania, w ciągu 117 dni w obiektach Hali Widowiskowo-Sportowej organizowano imprezy jedynie przez 30 dni, przy czym nie wykorzystywano Hali do funkcji kongresowo-wystawienniczej i ekspozycyjno-targowej.
- Biuro Inwestycji Euro Gdańsk 2012 Sp. z o.o., jednoosobowa spółka Miasta Gdańsk, powołana do wykonywania zadań w zakresie wybudowania i eksploatacji stadionu, powierzyła zadania dotyczące funkcji operatora tego stadionu spółce Lechia Operator Sp. z o.o.³⁷ (dalej: AGO). Właścicielem tej spółki była inna spółka należąca do Miasta Gdańsk – Gdańska Agencja Rozwoju Gospodarczego Sp. z o.o. AGO z opóźnieniem (do 218 dni) dokonywało płatności z tytułu dzierżawy stadionu, a Biuro Inwestycji Euro Gdańsk 2012 Sp. z o.o. udzielało AGO pożyczek na zapewnienie jej płynności bieżącej, spłatę czynszu z tytułu umowy dzierżawy stadionu oraz na pokrycie wkładu finansowego AGO do wspólnego przedsięwzięcia (organizacja koncertu), mimo iż AGO jako dzierżawca stadionu zobowiązał się w umowie do prowadzenia działalności na własny koszt i ryzyko, a także terminowo regulować należności wynikające z tej umowy. Dyrektor ds. ekonomicznych w Biurze Inwestycji Euro Gdańsk 2012 Sp. z o.o. uzasadniał nieegzekwowanie od AGO prawidłowej realizacji warunków umowy dzierżawy m.in. powodzeniem restrukturyzacji AGO oraz zwiększeniem możliwości przychodowych tego podmiotu. Zdaniem NIK, powyższe wskazuje na trudną sytuację ekonomiczno-finansową dzierżawcy stadionu, co może powodować problemy w samodzielnej realizacji przez niego zadań wynikających z ww. umowy, a tym samym ryzyko niewłaściwego zarządzania stadionem.

Przygotowanie przedsięwzięć

Większość podejmowanych przez spółki komunalne przedsięwzięć (31) nie była przewidziana w strategii JST, powołujących te spółki. 22 przedsięwzięcia (40% zbadanych) było nierzetelnie przygotowanych przez powołane dla ich realizacji spółki. Decyzje o podjęciu tych przedsięwzięć nie były poparte analizami ekonomicznymi i analizami opłacalności, które wskazywałyby, że realizacja przedsięwzięcia jest ekonomicznie uzasadniona. Brak było też analiz wskazujących, że utworzenie spółki i realizacja przez nią danego przedsięwzięcia jest najlepszą formą organizacyjną z punktu widzenia celów określonych przez JST. Również w przypadku powierzania spółkom przedsięwzięć rozpoczętych wcześniej przez JST nie analizowano skutków zmiany formy organizacyjnej realizacji zadań. Przedsięwzięcia podejmowano też bez zapewnienia organizacyjnych i finansowych warunków realizacji powierzonych zadań.

W efekcie przedsięwzięcia te były realizowane bez rzetelnie wypracowanej koncepcji, co powodowało zmienność decyzji co do modelu realizacji lub ich niepowodzenie. Nieprawidłowości na tym etapie spowodowały w realizacji czterech przedsięwzięć wydatkowanie łącznej kwoty 4,4 mln zł bez osiągnięcia celu.

³⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

³⁷ W dniu 28 maja 2012 r. zmieniono firmę spółki na Arena Gdańsk Operator Sp. z o.o.

- Przedsięwzięcie obejmujące zaprojektowanie, budowę, utrzymanie oraz zarządzanie siecią telekomunikacyjną w postaci Małopolskiej Sieci Szerokopasmowej oraz świadczenie usługi hurtowej dostawy transmisji szerokopasmowej, podjęte przez utworzoną w tym celu przez Województwo Małopolskie spółkę (Małopolska Sieć Szerokopasmowa Sp. z o.o.; dalej – MSS) było nierzetelnie przygotowane, a jego koncepcja ulegała zmianom bez uzasadnienia. Zrezygnowano z zawarcia umowy inwestycyjnej niezbędnej do zapewnienia finansowania przedsięwzięcia oraz sprzedano udziały w MSS przy odrzuceniu korzystniejszej pod względem finansowym oferty, nie przeprowadzając w tym zakresie żadnych analiz uzasadniających sprzedaż udziałów MSS lub zmianę koncepcji. Decydując o zbyciu udziałów spółki, Samorząd Województwa stracił wpływ na realizację zadania stworzenia sieci szerokopasmowej, choć powstanie spółki MSS uzasadniano tym, że przedsięwzięcie to było ważne dla rozwoju województwa i wpisywało się w *Strategię Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013*. W efekcie niekonsekwentnych i nieprzejrzystych działań, *projekt MSS* trwający już sześć lat nie został zrealizowany i do końca okresu objętego kontrolą NIK nadal znajdował się we wstępnej fazie.
- W przypadku Aquapark Sp. z o.o. (spółki Miasta Elbląga) w żadnej z pięciu koncepcji organizacyjno-biznesowych nie przewidziano realizacji zadania za pośrednictwem spółki. W konsekwencji nie zrealizowano przedsięwzięcia budowy aquaparku. Przyczyną tego było m.in. niezapewnienie spółce odpowiedniego poziomu finansowania umożliwiającego realizację zadania inwestycyjnego. Przekazana spółce przez Miasto w formie dokapitalizowania kwota 101,2 tys. zł została wydatkowana na bieżące funkcjonowanie spółki, której działania ograniczyły się do wstępnego etapu przygotowawczego, z uwagi na zmianę koncepcji realizacji inwestycji. Oczekiwanym rozwiązaniem było pozyskanie samodzielnie przez spółkę finansowania 100% nakładów inwestycyjnych (bez dodatkowego finansowego zaangażowania Miasta w postaci środków pieniężnych lub poręczenia) z możliwie długim 15–20 letnim okresem spłaty. W ocenie NIK przyjęcie założenia, że realizacja inwestycji ma być prowadzona wyłącznie w oparciu o zewnętrzne źródła finansowania, przy kapitale zakładowym wynoszącym 110,0 tys. zł, nie zapewniało możliwości wykonania tego zadania. Wskazuje na to również założona w analizach strata przez okres 18 lat w łącznej kwocie 76.914,6 tys. zł, na którą największy wpływ miały koszty finansowe w kwocie 70.656,5 tys. zł z tytułu kredytów.
- Przy tworzeniu spółki Miejska Infrastruktura Sp. z o.o. przez UM Kraków, analizy nie obejmowały kwestii korzyści takiego modelu realizacji zadań w zakresie polityki parkingowej Miasta w porównaniu do dotychczasowego modelu opartego o działalność jednostki organizacyjnej UM Kraków, tj. Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu (ZIKiT). Nie przeanalizowano, czy i w jaki sposób spółka miałaby efektywniej wykonywać te zadania. Według biznesplanu przedsięwzięcia budowa parkingu musi być wsparta źródłami przychodów z innych dziedzin, a „pozyskanie finansowania bez wsparcia projektu dodatkowymi źródłami przychodów dla spółki może okazać się bardzo trudne lub wręcz niemożliwe”. Jako te dodatkowe źródła przychodów biznesplan wskazał przychody z nowopowstałych stref płatnego parkowania i tylko z tymi przychodami przedsięwzięcie może być rentowne. Wobec wyników analizy brak było – w ocenie NIK – przesłanek wskazujących, że realizacja tego przedsięwzięcia przez nowopowstałą spółkę miałaby być efektywniejsza niż w dotychczasowym modelu (przez ZIKiT, który także miałby dodatkowe przychody z rozszerzonej strefy płatnego parkowania). Podobnie brak takich przesłanek w kwestii kredytowania inwestycji czy też innej formy zewnętrznego finansowania (np. emisja papierów wartościowych). Zabezpieczeniem kredytu miały być nieruchomości, które do spółki miało wnieść Miasto. Należy przy tym zauważyć, że analiza nie określała, jakie zasoby potrzebne będą spółce do realizacji przedsięwzięcia. Biznesplan nie określał też, jakie zasoby należałoby zredukować w ZIKiT w związku z przejęciem części zadań przez spółkę. Po przejściu 16 pracowników z ZIKiT do spółki, zatrudnienie w spółce wzrosło do 30 osób.
- Działania, podejmowane przez Miasto Kielce oraz spółkę z jego udziałem Port Lotniczy SA, w zakresie stworzenia Regionalnego Portu Lotniczego Kielce w Obicach, okazały się nieskuteczne, pomimo wydatkowania na ten cel 27,7 mln zł. Nie zdołano rozpocząć przygotowania terenu przyszłego lotniska, jak również pozyskać inwestora strategicznego, który umożliwiłby sfinansowanie budowy lotniska. Nie uzyskano prawomocnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia, będącej warunkiem rozpoczęcia makroniwelacji terenu lotniska, co było spowodowane głównie nieprofesjonalnym przygotowaniem raportu o oddziaływaniu na środowisko budowy Regionalnego Portu Lotniczego. Jednocześnie w tym samym czasie Województwo Świętokrzyskie podejmowało działania zmierzające do wybudowania w okolicach Kielc innego lotniska pasażerskiego (w Masłowie) za pośrednictwem spółki Lotnisko Kielce Sp. z o.o. W efekcie niezgodnionych przez różne JST działań nie powstało żadne lotnisko. Podejmowane przez spółkę Port Lotniczy SA działania w celu zapewnienia źródła finansowania budowy portu lotniczego poprzez pozyskanie inwestora strategicznego okazały się nieskuteczne. Spółka w latach 2008–2013 poniosła koszty działalności w wysokości 2,7 mln zł oraz wydatkowała na nakłady inwestycyjne kwotę 1 mln zł.

- Niezapewnienie środków na realizację inwestycji i jednocześnie brak realnego planu sfinansowania przedsięwzięcia ze środków zewnętrznych uniemożliwiło zrealizowanie inwestycji dotyczących infrastruktury turystycznej przez Miasto Elbląg (Aquapark sp. z o.o.) oraz Malbork (Centrum Aktywnego Wypoczynku Sp. z o.o.).

Faza realizacji przedsięwzięć

Faza realizacyjna obejmowała budowę obiektu, w którym miały być realizowane zadania publiczne lub organizacyjne przygotowanie zamierzonych usług.

W dziewięciu przedsięwzięciach wystąpiły nieprawidłowości na etapie realizacyjnym. W sześciu przypadkach miały one negatywne skutki finansowe o łącznej wartości 83 mln zł, w tym 75,9 mln zł wydatkowano z naruszeniem prawa, 7 mln zł stanowiło uszczuplenie środków lub aktywów skontrolowanych spółek.

Przyczynami zwiększonych kosztów realizowanego przedsięwzięcia była m.in. realizacja według zmiennych koncepcji, bez przestrzegania rekomendowanych założeń, wskazywanych przez zatrudnionych doradców.

- UM Krakowa podejmował budowę Hali Widowiskowo-Sportowej według zmiennych koncepcji, a ze względu na nieprzestrzeganie rekomendowanych założeń, wskazywanych przez zatrudnionych doradców, nie osiągnął efektów. Miasto Kraków podjęło w 2009 r. nieudaną próbę wyłonienia partnera prywatnego (koncesjonariusza) do budowy Hali, wskazując w ogłoszeniu brak własnego zaangażowania finansowego w realizację inwestycji. Takie warunki nie uwzględniały ryzyka wskazywanego w analizie przedsięwzięcia przez doradcę, że przedsięwzięcie może być rentowne dla prywatnego partnera jedynie przy zastosowaniu dopłat ze strony Miasta. W efekcie nie wpłynęła żadna oferta. Następnie przedsięwzięcie realizowano w wariantie, w którym wszystkie ryzyka oraz koszty budowy i utrzymania pozostały po stronie Miasta i należących do niego podmiotów (inwestycję realizowała spółka z udziałem Miasta – Agencja Rozwoju Miasta SA). Według analizy firmy doradczej budowa Hali w modelu koncesji wymagałaby zaangażowania Miasta w wysokości 315,1 mln zł, a w wariantie publicznym (finansowanie oraz zarządzanie przez Miasto) – 362,9 mln zł. Już pod koniec 2007 r. doradca wskazywał na holding KHK (ze 100% udziałem Miasta) jako naturalnego partnera Miasta w Projekcie, uwzględniając jego ekonomiczny i finansowy potencjał w celu pozyskania zewnętrznego finansowania tej inwestycji. Miasto nie skorzystało także z tej rekomendacji, a po niepowodzeniu wariantu realizacji w modelu koncesji podjęło decyzję o realizacji przedsięwzięcia przez ARM jako spółkę zależną KHK. Przyjęty model realizacji przedsięwzięcia (ARM jako spółka celowa do realizacji budowy HWS, zależna od KHK) powodował brak transparentności przedsięwzięcia pod względem podziału zadań oraz utrudniał nadzór nad prawidłowym wykorzystaniem zasobów w tym przedsięwzięciu.

W ogóle nie zrealizowano ośmiu przedsięwzięć (14% skontrolowanych), natomiast 15 kolejnych (27%) było realizowanych z nieprawidłowościami.

Nieprawidłowości w realizacji przedsięwzięć polegały głównie na podejmowaniu działalności innej niż cel utworzenia spółki, nieuzasadnione zwiększanie kosztów realizacji zadań wskutek bezpodstawnego podwyższenia wynagrodzenia dla wykonawców lub pokrywania kosztów, które powinien ponieść wykonawca. W działaniach spółek przy realizacji dwóch przedsięwzięć naruszono przepisy zamówień publicznych, w dwóch kolejnych w nieuzasadniony sposób odstąpiono od przyjętych założeń, a w jednym przedsięwzięciu nieprawidłowy był nadzór nad zatrudnionymi wykonawcami.

- Agencja Rozwoju Miasta SA w Krakowie, należąca do Miasta Krakowa, zwiększyła koszty budowy Hali Widowiskowo-Sportowej w sposób nieuzasadniony warunkami umowy łącznie o 75 466 tys. zł, co stanowiło 20% wszystkich wydatków³⁸ poniesionych na tę budowę. Zarząd ARM m.in. wydatkował z naruszeniem art. 67 ust. 1 pkt 5 Pzp kwotę 22 682 tys. zł, udzielając zamówienia w trybie z wolnej ręki bez zachowania przesłanek dopuszczających udzielenie zamówienia w tym trybie. Wybudowana Hala do końca okresu objętego kontrolą była eksploatowana w sposób odmienny od przyjętych założeń, a działania zmierzające do zrealizowania tych założeń były nierzetelne.

³⁸ Według stanu na koniec czerwca 2014 r.

- Spółka PUHiT po nieodpłatnym nabyciu jej udziałów przez Województwo Małopolskie, nie realizowała zadań, jakie były wskazane we wniosku Województwa do Ministra SP o komunalizację tej spółki. Nieruchomości należące do PUHiT były zbywane oraz zagospodarowywane na potrzeby jednostek organizacyjnych Województwa, zamiast służyć realizacji strategii województwa i regionalnych programów operacyjnych w obszarze przemysłu czasu wolnego.
- Regionalne Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. (RTBS), w której większościowy udział posiadało Miasto Lubin, ograniczyła realizację zadań wyłącznie do budowania domów i mieszkań na sprzedaż, podczas gdy istotą jej działania była budowa mieszkań z przeznaczeniem na wynajem.
- Tyski Sport SA przy modernizacji stadionu poniosła wydatek za przyłączenie do sieci elektroenergetycznej budowanego obiektu, podczas gdy zgodnie z umową wydatek ten winien ponieść wykonawca inwestycji. W wyniku tego koszt realizacji inwestycji został obciążony kwotą 22 tys. zł po stronie spółki. Ponadto spółka poniosła nieuzasadnione wydatki w kwocie 5,8 tys. zł za zamówioną moc i zużycie energii ciepłej dostarczonej do obiektu stadionu w czasie, w którym był on objęty robotami budowlanymi, a całą nieruchomość przekazano wykonawcy jako plac budowy. Zgodnie z umową z wykonawcą, koszty te nie powinny obciążać spółki.
- Ponadto, Tyski Sport SA nie zabezpieczył interesów spółki poprzez niezawarcie w umowie przejęcia sekcji hokeja na lodzie zapisów zabezpieczających spółkę przed sytuacją, w której po zawarciu umowy przejęcia ww. sekcji należności z umów sponsorskich i reklamowych będą wpływały do zbywcy oraz nie podpisał bezzwłocznie z reklamodawcami i sponsorami stosownych umów umożliwiających wstąpienie spółki w prawa i obowiązki dotychczasowego właściciela sekcji hokeja na lodzie, wskutek czego spółka nie uzyskała łącznie 450 tys. zł netto przychodów z tytułu realizacji umów reklamowych i sponsoringu, a środki te wpłynęły do Górnośląskiego Klubu Sportowego „GKS TYCHY”. Łączna kwota wynagrodzenia za przejętą sekcję piłki nożnej wypłaconego Górnicznemu Klubowi Sportowemu Tychy przez spółkę była wyższa od ustalonego w umowie z 9 czerwca 2011 r. o 43 tys. zł i zamiast 900 tys. zł wyniosła 943 tys. zł. Wydatek 43 tys. zł, w ocenie NIK, był nieuzasadniony gdyż z zapisów umowy z 9 czerwca 2011 r. wynika, że spółka z dniem 1 czerwca 2011 r. przejęła całość praw i obowiązków (majątkowych i niemajątkowych) związanych z sekcją piłki nożnej za kwotę nie większą niż 900 tys. zł, co w ocenie NIK obejmowało również wyposażenie sekcji.

Faza operacyjna przedsięwzięć

Faza operacyjna obejmowała etap udostępniania infrastruktury publicznej i świadczenia usług publicznych przez spółki komunalne.

Na tym etapie stwierdzono 10 przypadków nieprawidłowego realizowania przedsięwzięć.

- W *Memorandum* przedsięwzięcia polegającego na nabyciu akcji Polskich Kolei Linowych SA i przejęcie kontroli przez spółkę z udziałem samorządów gminnych – Polskie Koleje Górskie SA nad PKL SA wskazano iż finansowanie nabycia akcji PKL SA powinno zostać zapewnione m.in. poprzez emisję przez PKG SA obligacji, a zabezpieczenie interesu Gminy wymagało zachowania przez Gminy – Założycieli Spółki co najmniej 5% w kapitale zakładowym oraz 10% udziału w głosach. Według wyjaśnień Burmistrza Miasta Zakopane proces emisji obligacji PKG SA był niemożliwy ze względu na terminy procedur prywatyzacyjnych określone przez właściciela akcji PKL SA. Biorąc pod uwagę argumentację Burmistrza, że dla realizacji strategicznych celów Miasta Zakopane niezbędny jest wpływ Miasta na działalność PKL, należy stwierdzić, że niedochowanie powyższych założeń *Memorandum* stanowiło istotne odstępstwo od tej koncepcji. W konsekwencji zabezpieczenie interesu gmin w PKG SA jest jedynie tymczasowe, tj. w okresie 3 lat od zarejestrowania w KRS podwyższenia kapitału zakładowego w drodze emisji akcji zwykłych serii C objętych przez Inwestora (§11 pkt 3 Uchwały nr 1/2013 NWZ PKG SA z dnia 25 lipca 2013 r.), tj. do dnia 19 września 2016 r. Po upływie tego okresu jedyną gwarancją Gmin Założycieli pozostanie postanowienie pkt. 8 statutu PKG SA stwierdzające, że tak długo, jak Akcjonariusze Założyciele są akcjonariuszami Spółki, uchwały w sprawach zbycia lub obciążenia ograniczonym prawem rzeczowym lub obligacyjnym Kolei Linowej Kasprowy Wierch oraz Kolei Linowo-Terenowej Gubałówka wymagają ich zgody, a więc także Miasta Zakopane. NIK zauważa, że te warunki nie zapewniają decydującego wpływu Gminy na działalność PKG. W sytuacji po przystąpieniu do spółki prywatnego inwestora nie zostało spełnione jedno z podstawowych założeń udziału PKG SA w prywatyzacji PKL SA, tj. zabezpieczenia ważnego interesu Gminy.
- W okresie realizowania przez Krytą Pływalnię Sportowo-Rekreacyjną Sp. z o.o. zadania własnego Miasta Bolesławiec, do którego została ona powołana i które jej powierzono, tj. zadania polegającego na zarządzaniu obiektem „Krytej Pływalni Sportowo-Rekreacyjną w Bolesławcu” oraz prowadzeniem w niej działalności w zakresie wypoczynku, sportu, rekreacji oraz rehabilitacji zdrowotnej, Miasto zbyło udziały w tej spółce

na rzecz innej spółki Miasta (Zakład Energetyki Ciepłej Sp. z o.o.). Miasto utraciło przez to nad KPSR kontrolę analogiczną do kontroli sprawowanej nad swoimi własnymi służbami. KPSR stała się bowiem spółką zależną od ZEC w rozumieniu art. 10b *ustawy o gospodarce komunalnej* w zw. z art. 4 § 1 pkt 4 *ksh.*, a zatem wpływ Gminy na KPSR stał się jedynie pośredni. W związku z powyższym w okresie realizowania przez KPSR ww. zadania doszło do zmiany podstawowego warunku umożliwiającego jego powierzenie na rzecz tej Spółki bez przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (jako zamówienia in-house). Pomimo to, Miasto nie powierzyło realizacji ww. zadania w postępowaniu przetargowym. Ponadto, 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 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 I Zastępcy Prezydenta Miasta wynikało, że czynsz dzierżawny został ustalony w wyniku 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. 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 Miasto straciło 231 tys. zł.

- Mimo, że ARM pełniła rolę spółki celowej do wybudowania i eksploatacji Hali Widowiskowo-Sportowej, w zarządzanie nią zaangażowane są także dwie inne jednostki organizacyjne Miasta Kraków (KBF i ZIS). Brak jest zarówno przejrzystego podziału odpowiedzialności za efektywne eksploatowanie obiektu, jak i brak rzetelnego nadzoru nad przepływem środków między wymienionymi podmiotami, przekazywanych z tytułu organizowania imprez. Do zakończenia okresu objętego kontrolą nie osiągnięto docelowego modelu zarządzania obiektem, wskazanego w uchwale Rady Miasta Krakowa z dnia 9 listopada 2009 r., polegającego na wykonywaniu funkcji operatora przez podmiot zewnętrzny.

W jednym przypadku nieprawidłowa realizacja przedsięwzięcia spowodowała uszczuplenia środków JST.

- Przekazanie środków finansowych dla Centrum Dziedzictwa Szkła przez UM Krosna za udostępnianie do użytku publicznego schodów ruchomych w łącznej kwocie 650 tys. zł było działaniem nieuzasadnionym i stanowiło ukrytą formę dokapitalizowania spółki. Schody te były elementem infrastruktury CDS, za którego budowę oraz eksploatację odpowiadała spółka celowa – CDS. Studium wykonalności w żadnym z wariantów nie przewidywało otrzymywania przez CDS wynagrodzenia z tego tytułu od właściciela spółki. CDS prowadzi swoją działalność w oparciu o środki pochodzące z Gminy (w postaci dokapitalizowania), nie ma więc uzasadnienia do dodatkowych form finansowania działalności CDS. Centrum Dziedzictwa Szkła jest elementem publicznej infrastruktury i nie ma uzasadnienia, by korzystanie z jego elementów takich, jak schody ruchome, wymagało pokrywania kosztów przez Gminę z tytułu wykorzystania ich do użytku publicznego.

NIK zauważa też, że w przypadku niektórych realizowanych przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym przyjęto nierealistyczne założenia, które skutkują lub mogą skutkować problemami w osiągnięciu zakładanych rezultatów finansowych przedsięwzięć oraz brakiem niezbędnych środków na zarządzanie wybudowaną infrastrukturą.

- W studium wykonalności Centrum Dziedzictwa Szkła, budowanego przez spółkę z udziałem Miasta Krosno Centrum Dziedzictwa Szkła Sp. z o.o., znacznie nie doszacowano liczby etatów, wielkości kosztów amortyzacji oraz zużycia materiałów i energii. Spowodowało to wzrost kosztów osobowych oraz obniżenie wyniku finansowego spółki, a w konsekwencji niezrealizowanie planowanego wyniku finansowego. Osiąganie gorszych wyników ekonomicznych od zakładanych w studium wykonalności stwarza ryzyko, że nie będzie spełnione inne założenie, tj. uzyskiwanie przez spółkę zysków od 2016 r. i finansowania dzięki temu bieżącej działalności bez dokapitalizowania ze strony Miasta Krosna.

- Założenia dotyczące funkcjonowania Portu Lotniczego w Szymanach, zawarte w studium wykonalności, zakładały wzrost liczby pasażerów w latach 2016–2020 o 560%, podczas gdy prognozy wielkości ruchu pasażerskiego w Polsce wskazują wzrost liczby pasażerów w Polsce w tym okresie o ok. 27%. Takie szacunki dotyczące rozwoju ruchu lotniczego w Szymanach stwarzają ryzyko ekonomiczne, co może skutkować w przyszłości trudnościami w wypracowaniu zysku operacyjnego.
- W dokumentach planistycznych dotyczących budowy aquaparku w Wałbrzychu przez spółkę AQUA-ZDRÓJ Sp. z o.o. z udziałem Miasta Wałbrzycha, brak było uregulowań dotyczących sposobu pokrywania planowanych strat ponoszonych przez spółkę do momentu osiągnięcia rentowności w roku 2022, kiedy spółka wypracuje zysk netto w kwocie 506,0 tys. zł. Z powodu braku takich ustaleń spółka będzie musiała każdego roku występować do organu właścicielskiego z wnioskami o pokrycie poniesionych strat na prowadzonej działalności natomiast brak jest gwarancji, że wnioskodawca wyrazi zgodę na pokrywanie strat ponoszonych przez spółkę.

3.2.3.2. Efekty realizacji zadań, dla których powołano spółki

Z 55 zbadanych przedsięwzięć osiem w ogóle nie zostało zrealizowanych, a 15 przedsięwzięć realizowano z nieprawidłowościami.

Szczegółowej kontroli w zakresie efektów realizacji zadań przez spółki z udziałem JST poddano 20 spółek, które zrealizowały 20 inwestycyjnych przedsięwzięć o wartości 3,4 mld zł, z czego sześć zostało rozpoczęte przez JST i w trakcie realizacji przejęte przez spółki.

Połowę przedsięwzięć (10 z 20) realizowano niezgodnie z przyjętymi założeniami. W przypadku sześciu przedsięwzięć (30%) nastąpiło przekroczenie wyznaczonego terminu oraz zakładanych kosztów. W porównaniu do założeń koszty zostały zwiększone o 223,8 mln zł. Skala wydłużenia terminu realizacji wyniosła średnio 14,5 miesięcy. Dwa przedsięwzięcia charakteryzowały się innym niż planowano zakresem rzeczowym.

W sześciu z 20 przypadków spółki nieskutecznie realizowały powierzone im zadania. Trzy przedsięwzięcia w ogóle nie zostały zrealizowane, w przypadku dwóch wystąpiło zjawisko przekazania zadań, dla których powołano spółkę, podmiotowi trzeciemu. Jedno ze zrealizowanych przedsięwzięć nie spełniało celu, jakie wyznaczyła spółce JST.

W siedmiu przypadkach ustalono mierniki realizacji przedsięwzięcia, przy czym przyjęte mierniki osiągnięto zaledwie w przypadku trzech przedsięwzięć. Dwie spółki prowadziły monitoring efektywności przedsięwzięcia.

W skontrolowanych spółkach koszty ogólnego zarządu wzrosły z 28,7 mln zł w 2008 r. (lub pierwszym roku działalności spółek) o 1 953 mln zł (6 802%) do 1 982 mln zł w 2013 r.³⁹. W tym okresie relacja kapitału zakładowego do kredytów długoterminowych spadła średnio z 14,7 do 4,9, a relacja kapitału własnego do zobowiązań ogółem z 86,6 do 13,6. W tym okresie nastąpił spadek wskaźników zadłużenia długoterminowego z 12,4 do 1,3, bieżącej płynności – z 54,6 do 6,5, operacyjności – z 81,1% do 72,9%, usługochłonności – z 20,3% do 13,0%. Wzrosły natomiast wskaźniki ogólnego zadłużenia (z 0,2 do 0,4), kosztów administracyjnych (z 16,2% do 24,6%), pracochłonności (z 17,1% do 21,6%).

Kontrolowane spółki charakteryzowało nadmierne zadłużenie oraz wysoki wzrost kosztów ogólnego zarządu i związany z tym wzrost kosztów administracyjnych. Fakt że koszty administracyjne (koszty ogólnego zarządu i koszty sprzedaży) pozostawały w rosnącej relacji do wyników sprzedaży należy

³⁹ Na podstawie danych z 15 spółek prowadzących rachunek zysków i strat w układzie kalkulacyjnym lub porównawczym (pozycja koszty ogólnego zarządu stanowi sumę kosztów: podatki i opłaty, wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia, pozostałe koszty rodzajowe).

uznać za niekorzystną tendencję. Natomiast wskaźniki obrazujące wypłacalność, obciążenie przychodów kosztami zewnętrznymi, finansowanie majątku przedsiębiorstwa kapitałami obcymi oraz efektywność gospodarowania pozostawały na bezpiecznym poziomie.

13 utworzonych spółek po powołaniu przejęło zadania, wykonywane dotychczas przez inne jednostki organizacyjne JST. W przypadku czterech spółek przyniosło to pozytywne efekty w postaci ograniczenia kosztów realizacji zadań, a w przypadku czterech spółek wiązało się to ze wzrostem wynagrodzeń pracowników spółek w stosunku do wynagrodzeń w jednostce, od której spółka przejęła zadania.

- Spółka Tyski Sport SA nie wywiązała się z realizacji przejętego od Miasta Tychy zadania, tj. zarządzania obiektami sportowymi. Po 2,5 roku od wniesienia Stadionu Zimowego do spółki przez Miasto został on przekazany przez spółkę Miastu, gdyż spółce nie udało się pozyskać środków zewnętrznych w wysokości wystarczającej na utrzymanie obiektu.

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

W ocenie NIK sposób badania skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych za pośrednictwem spółek nie był rzetelny. Na ogół jedynym narzędziem stosowanym przez JST w celu monitoringu stopnia realizacji zadań publicznych był nadzór właścicielski. Jednak sposób sprawowania uprawnień nadzorczych wobec spółek z większościovym udziałem JST nie zapewniał wystarczającej kontroli nad realizacją zadań publicznych powierzanych tym spółkom pod względem ich skuteczności oraz efektywności.

- Sprawozdania z działalności spółki Lotnisko Kielce Sp. z o.o. oraz jej sprawozdania finansowe nie zawierały istotnych informacji o stanie majątkowym i sytuacji finansowej, a także oceny uzyskiwanych efektów. Nie wskazywały też czynników ryzyka. Tym samym nie można podzielić argumentacji Marszałka Województwa, zawartej w wyjaśnieniach, wskazującej na mechanizmy nadzoru właścicielskiego jako zapewniające pełny nadzór Województwa Świętokrzyskiego nad wykonywaniem zadań przez tę spółkę.

Inne działania, w tym mechanizmy kontroli ustalone w systemie kontroli zarządczej, nie były wykorzystywane lub były wykorzystywane w niewystarczającym stopniu.

JST nie określały mierników, które wyznaczałyby zadowalający poziom wykonania zadań pod względem rzeczowym, finansowym, jakości świadczonych usług publicznych czy ich dostępności. W konsekwencji tego, nie badano realizacji zadań publicznych według wymienionych wyżej kryteriów. Sporządzane przez zarządy spółek roczne sprawozdania oraz ewentualne opinie mieszkańców dotyczące skuteczności wykonywania przez spółki zadań publicznych, nie stanowią w pełni rzetelnego narzędzia do badania skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych za pośrednictwem spółek z udziałem JST. Sprawozdania spółek nie zapewniały pełnej i rzetelnej informacji w przedmiotowym zakresie, ponieważ pełniły inną rolę w systemie nadzoru właścicielskiego.

Zdaniem NIK, angażując znaczny majątek do działalności spółek i delegując do nich obowiązki w zakresie wykonywania zadań samorządu terytorialnego, JST winny zapewnić rzetelne mechanizmy badania skuteczności i efektywności takiego modelu realizacji zadań publicznych.

Tylko cztery z 28 skontrolowanych JST stosowały inne mechanizmy monitoringu zadań publicznych niż nadzór właścicielski oraz ustaliły mierniki oceny efektywności wykonywania zadań publicznych przez spółki komunalne.

Dobre praktyki

Przykładem dobrych praktyk był UM w Wałbrzychu. W każdej umowie, na podstawie której Miasto przekazało spółkom do realizacji zadania publiczne były zapisy nakładające na spółki obowiązek składania sprawozdań miesięcznych, kwartalnych, półrocznych lub rocznych z przebiegu realizacji powierzonych zadań. Ponadto, Miasto zapewniło sobie prawo żądania w każdej sytuacji informacji i rozliczeń wydatkowanych kwot w ramach realizowanych przez spółki umów.

Stwierdzone nieprawidłowości w realizacji zadań przez spółki wskazują na nieskuteczność dotychczasowych form badania prawidłowości wykonywania przez spółki zadań oraz konieczność wprowadzenia mechanizmów monitorowania wykonywania przez spółki zadań. Sposób wykorzystywania majątku przez spółki z udziałem Miasta także wskazuje, że zasady nadzoru właścicielskiego, oparte na nadzorze rad nadzorczych nie jest w pełni skuteczny. Ponadto, zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 *ustawy o finansach publicznych* wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Biorąc pod uwagę powyższe, zasadne wydaje się wprowadzenie przez JST pomiarów efektywności zadań publicznych, poprzez ustalone mierniki. Ustalony stan faktyczny wskazuje także na potrzebę ustanowienia bądź wzmocnienia mechanizmów kontroli zarządczej w odniesieniu do oceny skuteczności i efektywności realizacji zadań przez spółki z udziałem JST.

4.1 Przygotowanie kontroli

Wyniki przeprowadzonych wcześniej przez NIK kontroli wskazują⁴⁰, że spółki komunalne prowadzą działalność gospodarczą, wykraczającą poza dopuszczalny zakres określony w art. 10 *u.g.k.*, a większość skontrolowanych JST nie jest właściwie przygotowana do sprawowania nadzoru właścicielskiego. Ponadto, wyniki analizy ryzyka badanej działalności wskazały m.in. na tworzenie przez JST spółek celowych bez rzetelnego przygotowania założeń przedsięwzięcia, będącego przedmiotem działalności danej spółki oraz podejmowanie realizacji takich przedsięwzięć przez spółki komunalne.

Do kontroli wybrano, według sposobu celowego, 28 jednostek samorządu terytorialnego oraz 20 spółek z udziałem JST, realizujących zadania spoza sfery użyteczności publicznej. Spółki zostały wybrane z uwzględnieniem różnorodności wykonywanych zadań publicznych oraz rodzajów badanych przedsięwzięć (głównie: zadania inwestycyjne, zarządzanie infrastrukturą publiczną). Koncepcja kontroli zakładała zbadanie konkretnych przedsięwzięć, dla których realizacji jednostki administracji publicznej powołały spółki (kontrola była przeprowadzona w spółkach oraz w JST, które powołały te spółki do życia).

W trakcie kontroli zorganizowano w siedzibie NIK w dniu 12 marca 2015 r. panel ekspertów, którego celem było omówienie najistotniejszych zagadnień prawnych i ekonomicznych wykonywania zadań publicznych przez spółki z udziałem samorządu terytorialnego. W panelu udział wzięli przedstawiciele JST, reprezentanci świata nauki, media branżowe oraz eksperci zajmujący się problematyką samorządu terytorialnego oraz gospodarki komunalnej.

W trakcie panelu ekspertów, podnoszono m.in. kwestie dotyczące:

- ♦ interpretacji pojęcia „użyteczność publiczna” w odniesieniu do działalności spółek z udziałem samorządu terytorialnego,
- ♦ kryteriów dopuszczalności tworzenia spółek z udziałem JST poza sferą użyteczności publicznej,
- ♦ roli spółek z udziałem JST w realizacji zadań samorządu terytorialnego,
- ♦ kierowania się przez spółki z udziałem JST potrzebą zysku,
- ♦ nadzoru JST nad sposobem wykorzystania przez spółki komunalne majątku wnoszonego przez JST oraz nad wykonywaniem przez nie zadań publicznych,
- ♦ metod przygotowania przedsięwzięć powierzonych spółkom z udziałem samorządu terytorialnego oraz metod oceny ich realizacji.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W wystąpieniach pokontrolnych kierowanych do jednostek samorządu terytorialnego (Urzędów Miast, Urzędów Miejskich i Urzędów Marszałkowskich) NIK wnioskowała przede wszystkim o:

- Dokonanie analizy działalności spółek z udziałem Województwa/Miasta w celu dostosowania ich przedmiotu działalności oraz zakresu terytorialnego do wymogów prawnych określonych *u.g.k.* oraz *u.s.w./u.g.k.*
- Dokonywanie analizy uzasadnienia prawnego i ekonomicznego działalności spółek z większościowym udziałem Województwa/Miasta.

⁴⁰ Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska (P/09/186), Informacja o wynikach kontroli zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym przez spółki prawa handlowego z udziałem gmin (P/11/181).

- Wzmocnienie mechanizmów kontroli w odniesieniu do spółek z udziałem Województwa realizujących zadania publiczne nad faktycznie wykonywaną przez nadzorowane spółki działalnością oraz wykorzystaniem majątku przez te spółki.
- Wprowadzenie zasad oceny efektywności i skuteczności wykonywanych przez spółki zadań publicznych poprzez ustanowienie mierników wykonywania zadań przez poszczególne spółki.
- Zapewnienie rzetelnej analizy zasadności wnoszenia majątku Województwa/Miasta do spółek z jego udziałem z punktu widzenia celów działalności poszczególnych spółek i niezbędnych środków do tej działalności.
- Wykazanie w informacji na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu, danych o udziałach we wszystkich spółkach, w których Województwo/Miasto takie udziały posiada.
- Podjęcie niezbędnych działań w celu przeanalizowania kwestii przyznania indywidualnej pomocy publicznej w związku z realizacją przedsięwzięcia.

W wystąpieniach pokontrolnych kierowanych do spółek, NIK wnioskowała przede wszystkim o:

- Zapewnienie rzetelnego i gospodarnego planowania kosztów działalności spółki oraz realizacji przyjętych planów finansowych.
- Opracowanie długofalowej strategii oraz głównych celów działania spółki.
- Wzmocnienie systemu kontroli zarządczej, ze szczególnym zwróceniem uwagi na monitorowanie kosztów działalności spółki.
- Efektywne i gospodarne zarządzanie majątkiem spółek (Zintensyfikowanie działań w celu zapewnienia warunków efektywnego wykorzystania Stadionu Miejskiego, z uwzględnieniem udziału spółki w przychodach i zyskach najemców; Dokonywanie sprzedaży składników majątku spółki z zachowaniem zasad konkurencyjności w celu uzyskania najkorzystniejszej ceny sprzedaży).

Spośród 118 sformułowanych wniosków pokontrolnych 52 zostały zrealizowane, 33 jest w trakcie realizacji, a w przypadku 33 wniosków w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne uzasadniono przyczyny, dla których nie zostaną uwzględnione. W odniesieniu do wniosku dotyczącego dokonania analizy działalności spółek z udziałem Województwa/Miasta w celu dostosowania ich przedmiotu działalności oraz zakresu terytorialnego do wymogów prawnych określonych w *u.s.w./u.g.k.*, niektóre JST uznały, że zmian wymagają przepisy, a nie obecny przedmiot działalności spółek.

Zdaniem Marszałka Województwa Pomorskiego niecelowe i niezasadne jest dokonywanie przez ustawodawcę diametralnego zróżnicowania na gruncie *ustawy o gospodarce komunalnej* pozycji gmin oraz województw w zakresie możliwości tworzenia i przystępowania do spółek prawa handlowego poza sferą użyteczności publicznej. Przesłanki określone przez ustawodawcę w art. 13 *u.s.w.* z perspektywy teoretycznej uniemożliwiają faktyczne wykonanie zadań własnych oraz efektywną realizację założeń Strategii Rozwoju Województwa.

W opinii Marszałka Województwa Świętokrzyskiego istnienie wielu rozbieżności w interpretacji obowiązujących przepisów prawnych, określających dopuszczalny zakres działalności spółek z udziałem JST, przesądza o braku jednoznacznej i niepodważalnej podstawy do podjęcia przez Województwo Świętokrzyskie czynności związanych z ograniczeniem działalności utworzonych przez nie spółek, od wielu lat prosperujących z korzyścią dla całego regionu. Wdrożenie na tym etapie ograniczeń w prowadzonej działalności przez spółki, wpłynęłoby negatywnie na całokształt funkcjonowania tych podmiotów, zaburzając im wypracowane z sukcesem, na bazie wieloletnich

doświadczeń, mechanizmy i schematy działania. Nie pozwoliłoby im to na skuteczną realizację opracowanych planów biznesowych, ani na wywiązanie się z osiągnięcia zamierzonych wyników finansowych.

Na podstawie art. 54 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK* 21 jednostek złożyło zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych, dotyczące przede wszystkim przedmiotu działalności spółek, rzetelności przygotowania przedsięwzięć oraz nadzoru nad wykorzystaniem przez spółki przekazanego im przez JST majątku.

W związku z ustaleniami kontroli złożono dwa zawiadomienia do prokuratury i urzędu skarbowego. Delegatura NIK w Szczecinie skierowała zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych oraz zawiadomienie do prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa.

W związku ze skierowaniem przez Delegaturę NIK we Wrocławiu do Urzędu Zamówień Publicznych w Warszawie zawiadomienia o ujawnionym w trakcie kontroli Regionalnego Centrum Sportowego Sp. z o.o. w Lubinie naruszeniu ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁴¹, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wszczął postępowanie administracyjne w przedmiocie nałożenia kar pieniężnych na ww. podmiot.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Rezultaty finansowe⁴² skutków stwierdzonych nieprawidłowości podczas niniejszej kontroli wyniosły ogółem 152 330 tys. zł. Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się kwoty:

- ♦ 123 947 tys. zł wydatkowane z naruszeniem prawa,
- ♦ 20 554 tys. zł uszczuplenia środków lub aktywów,
- ♦ 1 512 tys. zł wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami,
- ♦ 5 200 tys. zł potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości,
- ♦ 716 tys. zł sprawozdawcze skutki nieprawidłowości,
- ♦ 400 tys. zł kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa.

Jednocześnie korzyści finansowe w wyniku przeprowadzonej kontroli wyniosły dotychczas 241 tys. zł.

⁴¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁴² Finansowe rezultaty kontroli obejmują faktyczne albo potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w związku z prowadzonym postępowaniem kontrolnym, a także korzyści finansowe jakie uzyskane zostały lub zostaną w wyniku przedsięwzięć będących wynikiem tego postępowania.

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Jednostka NIK	Jednostka Kontrolowana I stopnia	Jednostka kontrolowana II stopnia
Jednostki kontrolowane (w ramach kontroli P/14/019)		
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Instytucja Filmowa Max-Film SA w Warszawie
	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	
	Urząd Miasta Krakowa	Agencja Rozwoju Miasta SA w Krakowie
	Urząd Miejski w Białymstoku	Stadion Miejski Sp. z o.o. w Białymstoku
	Urząd Miasta Krosna	Centrum Dziedzictwa Szkła Sp. z o.o. w Krośnie
	Urząd Miasta Zakopane	Polskie Koleje Górskie SA w Zakopanem
	Urząd Miejski w Nowej Soli	Centrum Technologii i Wiedzy Interior Sp. z o.o. w Nowej Soli
Delegatura NIK w Bydgoszczy	Kujawsko-Pomorski Urząd Marszałkowski	Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne Sp. z o.o.
	Urząd Miasta Bydgoszcz	Tramwaj Fordon Sp. z o.o. w Bydgoszczy
	Urząd Miasta Toruń	
	Urząd Miejski w Grudziądzu	
Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	Pomorska Kolej Metropolitalna SA w Gdańsku
	Urząd Miejski w Gdańsku	BIEG 2012 Sp. z o.o. w Gdańsku
Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	
	Urząd Miasta Tychy	Tyski Sport SA w Tychach
Delegatura NIK w Kielcach	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego	
	Urząd Miasta Kielce	Port Lotniczy Kielce SA w Kielcach
Delegatura NIK w Olsztynie	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Warmia i Mazury Sp. z o.o. w Szczytnie
	Urząd Miasta w Malborku	Centrum Aktywnego Wypoczynku w Malborku Sp. z o.o.
	Urząd Miejski w Elblągu	
Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa SA w Poznaniu
	Urząd Miejski w Kaliszu	Aquapark Kalisz Sp. z o.o. w Kaliszu
	Urząd Miejski w Koninie	
Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Miejski w Wałbrzychu	AQUA-ZDRÓJ Sp. z o. o. w Wałbrzychu
	Urząd Miejski w Lubinie	Regionalne Centrum Sportowe Sp. z o.o. w Lubinie
	Urząd Miasta Bolesławiec	
	Urząd Miasta Jelenia Góra	
Jednostki kontrolowane (w ramach kontroli I/14/004/LSZ)		
Delegatura NIK w Szczecinie	Urząd Miasta Szczecin	Towarzystwo Budownictwa Społecznego Prawobrzeże Sp. z o.o.
		Nieruchomości i Opłaty Lokalne Sp. z o.o. w Szczecinie

5.2. Lista osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej (w ramach kontroli P/14/019)	Nazwisko osoby odpowiedzialnej
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Marszałek Województwa Mazowieckiego Adam Struzik
2.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	Marszałek Województwa Małopolskiego Marek Nawara od 27 listopada 2006 r. do 1 grudnia 2010 r. Marszałek Województwa Małopolskiego Marek Sowa od 2 grudnia 2010 r.
3.	Urząd Miasta Krakowa	Prezydent Miasta Krakowa Jacek Majchrowski
4.	Urząd Miejski w Białymstoku	Prezydent Miasta Białegostoku Tadeusz Truskolaski
5.	Urząd Miasta Krosna	Prezydent Miasta Krosna Piotr Przytocki
6.	Urząd Miasta Zakopane	Burmistrz Miasta Zakopane, Janusz Majcher
7.	Urząd Miasta Nowa Sól	Prezydent Miasta Nowa Sól Wadim Tyszkiewicz
8.	Kujawsko-Pomorski Urząd Marszałkowski	Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego Piotr Całbecki
9.	Urząd Miasta Bydgoszcz	Prezydent Miasta Bydgoszczy Rafał Bruski od 14 grudnia 2010 r.
10.	Urząd Miasta Toruń	Prezydent Torunia Michał Zaleski
11.	Urząd Miejski w Grudziądzu	Prezydent Grudziądza Robert Malinowski
12.	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	Marszałek Województwa Pomorskiego Mieczysław Struk
13.	Urząd Miejski w Gdańsku	Prezydent Miasta Gdańska Paweł Adamowicz
14.	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	Marszałek Województwa Śląskiego Bogusław Śmigielski od 12 stycznia 2008 r. do 2 grudnia 2010 r., Marszałek Województwa Śląskiego Adam Matusiewicz od 2 grudnia 2010 r. do 21 stycznia 2013 r., Marszałek Województwa Śląskiego Mirosław Sekuła od 21 stycznia 2013 r. do 1 grudnia 2014 r. Marszałek Województwa Śląskiego Wojciech Saługa od 1 grudnia 2014 r.
15.	Urząd Miasta Tychy	Prezydent Miasta Tychy Andrzej Dziuba

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej (w ramach kontroli P/14/019)	Nazwisko osoby odpowiedzialnej
16.	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego	Marszałek Województwa Świętokrzyskiego Adam Jarubas
17.	Urząd Miasta Kielce	Prezydent Miasta Kielce Wojciech Lubawski
18.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego Jacek Protas
19.	Urząd Miasta w Malborku	Burmistrz Malborka Andrzej Rychłowski
20.	Urząd Miejski w Elblągu	Prezydent Miasta Elbląg Jerzy Wilk od 07 lipca 2013 r.
21.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Marszałek Województwa Wielkopolskiego Marek Woźniak
22.	Urząd Miejski w Kaliszu	Prezydent Miasta Kalisza Janusz Pęcherz
23.	Urząd Miejski w Koninie	Prezydent Miasta Konina Józef Nowicki
24.	Urząd Miejski w Wałbrzychu	Prezydent Miasta Wałbrzycha Piotr Kruczkowski. od 13 listopada 2006 r. do 6 sierpnia 2011 r. Prezydent Miasta Wałbrzycha Roman Szelemej od 26 maja 2011 r. Prezydent Miasta Wałbrzycha
25.	Urząd Miejski w Lubinie	Prezydent Miasta Lubina Robert Raczyński
26.	Urząd Miasta Bolesławiec	Prezydent Miasta Bolesławiec Piotr Roman
27.	Urząd Miasta Jelenia Góra	Prezydent Miasta Jelenia Góra Marek Obrębalski od 30 listopada 2006 r. do 10 grudnia 2010 r. Prezydent Miasta Jelenia Góra Marcin Zawila od dnia 10 grudnia 2010 r.
28.	Instytucja Filmowa Max-Film SA w Warszawie	Prezes Zarządu Lech Jaworski od 30 listopada 2007 r. do 18 stycznia 2010 r. Prezes Zarządu Paweł Doktor od 19 stycznia 2010 r.
29.	Agencja Rozwoju Miasta SA w Krakowie	Prezes Zarządu Bartłomiej Ciecik do czerwca 2013 r. Zbigniew Rapciak, Prezes Zarządu od czerwca 2013 r.
30.	Stadion Miejski Sp. z o.o. w Białymstoku	Prezes Zarządu Adam Popławski

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej (w ramach kontroli P/14/019)	Nazwisko osoby odpowiedzialnej
31.	Centrum Dziedzictwa Szkła Sp. z o.o. w Krośnie	Prezes Zarządu Ryszard Rabski od 4 października 2010 r. do 25 lipca 2011 r.; Prezes Zarządu Roland Janocha od 25 lipca do 21 października 2011 r.; Prezes Zarządu Grzegorz Kubal od 21 października 2011 r. do 7 lutego 2012 r.; Prezes Zarządu Stefan Dziadosz od 8 lutego 2012 r. do 2 września 2013 r. Prezes Zarządu Lech Kordas, od 2 września 2013 r.
32.	Polskie Koleje Górskie SA w Zakopanem	Prezes Zarządu Łukasz Chmielowski od 18 lipca 2012 r. do 29 sierpnia 2013 r. Prezes Zarządu Zbigniew Rekusz od 29 sierpnia 2013 r.
33.	Centrum Technologii i Wiedzy Interior Sp. z o.o. w Nowej Soli	Prezes Zarządu Andrzej Matłoka
34.	Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne Sp. z o.o.	Prezes Zarządu Wacław Filar do 20 stycznia 2011 r. Prezes Zarządu Aleksander Szczęsny od 21 stycznia 2011 r.
35.	Tramwaj Fordon Sp. z o.o. w Bydgoszczy	Prezes Zarządu Witold Dębicki
36.	Pomorska Kolej Metropolitalna SA w Gdańsku	Prezes Zarządu Krzysztof Rudziński
37.	BIEG 2012 Sp. z o.o. w Gdańsku	Prezes Zarządu Ryszard Trykosko od 21 marca 2008 r. do 26 lutego 2012 r. Prezes Zarządu Adam Kalata od 27 lutego 2012 r. do 14 marca 2013 r. Prezes Zarządu Tomasz Kowalski od 15 marca 2013 r.
38.	Tyski Sport SA w Tychach	Prezes Zarządu Henryk Drob do 16 lipca 2012 r. Prezes Zarządu Alina Sowa od 17 lipca 2012 r.
39.	Port Lotniczy Kielce SA w Kielcach	Prezes Zarządu Ryszard Muciek od 1 maja 2008 r., w okresie od 7 sierpnia do 22 września 2009 r. obowiązki Prezesa Zarządu Spółki pełniła Teresa Seruga, a od 23 września do 8 grudnia 2009 r. Marian Parafiniuk.
40.	Warmia i Mazury Sp. z o.o. w Szczytnie	Prezes Zarządu Leszek Krawczyk
41.	Centrum Aktywnego Wypoczynku w Malborku Sp. z o.o.	Prezes Zarządu Piotr Marian Sadowski
42.	Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa SA w Poznaniu	Prezes Zarządu Mariusz Grajek od 14 października 2009 r. do 2 czerwca 2010 r. Prezes Zarządu Wojciech Cerba od 2 czerwca 2010r. do 23 kwietnia 2014r. p.o. Prezesa Zarządu Anna Streżyńska od 24 stycznia 2014 r. do 22 kwietnia 2014 r. Prezes Zarządu Anna Streżyńska od 23 kwietnia 2014
43.	Aquapark Kalisz Sp. z o.o. w Kaliszu	Prezes Zarządu Janusz Krygier

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej (w ramach kontroli P/14/019)	Nazwisko osoby odpowiedzialnej
44.	AQUA-ZDRÓJ Sp. z o. o. w Wałbrzychu	Prezes Zarządu Robert Hadaś od 1 marca 2008 r. do 21 sierpnia 2011 r. Prezes Zarządu Bogdan Stanek od 22 sierpnia 2011 r.
45.	Regionalne Centrum Sportowe Sp. z o.o. w Lubinie	Prezesa Zarządu Artur Dubiński do 3 grudnia 2010 r. Prezesa Zarządu Alfred Pilch od 10 grudnia 2010 r. do 21 kwietnia 2011 r. Prezesa Zarządu Piotr Midziak od 21 kwietnia 2011 r.
W ramach kontroli I/14/004/LSZ)		
46.	Urząd Miasta Szczecin	Prezydent Miasta Szczecin Piotr Krzystek
47.	Towarzystwo Budownictwa Społecznego Prawobrzeże Sp. z o.o.	Prezes Zarządu Roman Jerzy Dutka
48.	Nieruchomości i Opłaty Lokalne Sp. z o.o. w Szczecinie	Prezes Zarządu Andrzej Gajda

5.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236).
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773).
11. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r., Nr 59, poz. 404 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2013 r., poz. 216 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 696).
15. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2013 r., poz. 254 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.).
17. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613).
18. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2010 r., Nr 26, poz. 133 ze zm.).
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie warunków powierzania spółce celowej, utworzonej przez Skarb Państwa, zarządzania obiektami budowlanymi powstałymi w wyniku realizacji przedsięwzięć Euro 2012 (Dz. U. Nr 75, poz. 399).
20. Ustawa z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (Dz. U. Nr 191, poz. 1411 ze zm.).
21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2007 r. w sprawie dokumentów, materiałów oraz informacji koniecznych do oceny zachowania przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi (Dz. U. Nr 162, poz. 1146).
22. Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych, zmieniona ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. (Dz. U. Nr 223, poz. 2218 ze zm.) – uchylona z dniem 29.11.2013 r.
23. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie warunków i trybu udzielania przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów preferencyjnych ze środków Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (Dz. U. Nr 57 poz. 296) – uchylone z dniem 29.11.2013 r.

5.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
5. Prezes Rady Ministrów
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Minister Skarbu Państwa
9. Minister Rozwoju
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
12. Sejmowa Komisja do Spraw Energii i Skarbu Państwa
13. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
14. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
15. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
16. Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
17. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
18. Szef Kancelarii Sejmu
19. Szef Kancelarii Senatu
20. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego