



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.411.008.01.2016
I/15/007

TEKST UJEDNOLICONY*

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 330) i art. 104 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 1876, ze zm.) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji będących tajemnicą bankową poprzez usunięcie fragmentów wystąpienia pokontrolnego w miejscach oznaczonych nawiasem [...].

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli I/15/007 – Przygotowanie, realizacja, finansowanie i utrzymanie Aquaparku w Rudzie Śląskiej

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontrolerzy

1. Marta Florczykiewicz-Cymara, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/91/2016 z dnia 6 lipca 2016 r. oraz nr LKA/240/2016 z 30 listopada 2016 r.
2. Katarzyna Gradzik, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKA/86/2016 z 6 lipca 2016 r.
3. Izabela Pilarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LKA/90/2016 z dnia 6 lipca 2016 r. oraz nr LKA/244/2016 z 1 grudnia 2016 r.
4. Stanisław Tarnowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LKA/185/2016 z 3 października 2016 r. oraz nr LKA/261/2016 z 30 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta Ruda Śląska, Pl. Jana Pawła II 6, 41-709 Ruda Śląska¹

Kierownik jednostki kontrolowanej Grażyna Dziedzic, Prezydent Miasta Ruda Śląska²

(dowód: akta kontroli str. 10)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie³ działania podejmowane przez Gminę Ruda Śląska w trakcie przygotowania i realizacji budowy Aquaparku⁴.

Uzasadnienie oceny ogólnej

1. **W ocenie NIK, inwestycja została przygotowana nierzetelnie pod względem a) koncepcyjnym b) organizacyjnym i c) finansowym ponieważ⁵:**

¹ Zwany dalej „UM” lub „Urzędem”.

² Zwana dalej „Prezydent Miasta”. W okresie od 24 listopada 2000 r. do 5 grudnia 2010 r. urząd Prezydenta Miasta sprawował Andrzej Stania, zwany dalej „Prezydent Andrzej Stania” lub „ówczesny/były Prezydent Miasta”.

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

⁴ W latach 2006-2016, z uwzględnieniem informacji z lat wcześniejszych oraz późniejszych mających wpływ na kontrolowaną działalność.

⁵ Według przyjętego modelu realizacja inwestycji miała być prowadzona przez Spółkę Celową Park Wodny w Rudzie Śl. sp. z o.o. (zwaną dalej „Spółką Celową”), ze 100% udziałem Miasta Ruda Śląska (zwanego dalej „Miastem” lub „Gminą”) oraz spółkę inwestycyjną Park Wodny w Rudzie Śląskiej sp. z o.o. (zwaną dalej „Spółką Inwestycyjną”), w której Miasto miało 45% udziałów.

- a. Decyzję o rozpoczęciu realizacji inwestycji podjęto w oparciu o dokumenty zawierające nadmiernie optymistyczne i przez to nierealne parametry dotyczące jej zakresu, planowanych kosztów, frekwencji jaką spodziewano się osiągnąć (600 tys. odwiedzających w ciągu roku) i czasu pobytu jednostkowego (3 godziny/osobę, co dawało rocznie 1.900 tys. osobogodzin)⁶. Zauważyć należy, że parametry te znacząco przewyższały rezultaty osiągnięte przez najdłużej w regionie działający Aquapark w Tarnowskich Górach (gdzie odnotowano wynik 1.200 tys. osobogodzin w ciągu roku).

W jednym z tych opracowań zawarto np. kalkulację hipotetycznych rocznych wpływów sięgających kwoty 15.300,0 tys. zł przy wydatkach 13.700,0 tys. zł przy zakresie inwestycji obejmującym nie tylko budowę kompleksu basenów, lecz także zmianę zagospodarowania terenów przyległych⁷. Według wspomnianej koncepcji całość przedsięwzięcia miała kosztować ok. 20 mln euro netto.

- b. Przyjęcie rozwiązania polegającego na realizacji inwestycji przez należącą w 100% do Miasta Spółkę Celową, która z kolei powołała Spółkę Inwestycyjną, w której większościowy udział posiadał podmiot prywatny skutkowało ograniczeniem wpływu Gminy i zależnej od niej Spółki Celowej na działalność Spółki Inwestycyjnej i sposób prowadzenia przez nią inwestycji. Przyjęty model organizacyjny obciążał natomiast Miasto całym ryzykiem finansowym, związanym z prowadzeniem budowy kompleksu basenów, przy jednoczesnym przekazaniu możliwości podejmowania kluczowych decyzji podmiotowi prywatnemu, którego odpowiedzialność finansowa była nieporównywalnie mniejsza. NIK podkreśla, że działania w powyższym zakresie naruszały także obowiązujące wówczas przepisy o partnerstwie publiczno-prywatnym⁸.

Przyjęcie takiego modelu realizacji inwestycji (za pośrednictwem Spółki Celowej) posłużyło Gminie jako uzasadnienie dla niestosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹ przy zawarciu w dniu 18 kwietnia 2006 r. umowy inwestycyjnej, przy udziale Gminy – ze spółką König Finanzbeteiligungen GmbH & Co. KG z siedzibą w Saarbrücken¹⁰, a następnie umowy zawartej w dniu 17 czerwca 2007 r.¹¹ – z Miastoprojekt Wrocław sp. z o.o.¹².

- c. Ponadto przyjęte rozwiązanie organizacyjne nie przyczyniło się do uzyskania preferencyjnych dla Gminy warunków finansowania inwestycji: podmiot prywatny, będący pierwotnie większościowym udziałowcem Spółki Inwestycyjnej¹³ nie pozyskał kredytu na budowę w wyniku czego umowa z nim zawarta wygasła. Natomiast kredyt uzyskany przy wsparciu spółki Miastoprojekt pozyskany został na warunkach rynkowych.

Pozostała część udziałów w Spółce Inwestycyjnej miała należeć do partnera prywatnego. Na mocy uchwały Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki Celowej Park Wodny z 9 sierpnia 2006 r., zmieniono firmę na „Spółka Celowa Kompleks Basenów Rekreacyjno-Sportowych w Rudzie Śl. sp. z o.o.” (zwana dalej „Spółką Celową”), w której 100% udziałów objęło Miasto.

⁶ Biznesplan opracowany na zlecenie Miasta Ruda Śląska.

⁷ Koncepcja firmy Schick – dokument bez daty sporządzenia. Firma Schick została wskazana jako architekt do wykonania projektu w ramach umowy z 18 kwietnia 2006 r. zawartej przez Spółkę Celową z firmą König, opisaną w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁸ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym Dz. U. Nr 169, poz. 1420 ze zm., zwana dalej uppp.

⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm., zwanej dalej „ustawą Pzp” lub „Pzp”.

¹⁰ Zwaną dalej „firmą König” lub „spółką König”.

¹¹ Zwaną dalej „umową o współpracy”.

¹² Zwaną dalej „firmą Miastoprojekt” lub „spółką Miastoprojekt”.

¹³ Spółka König.

2. Nadzór Gminy nad inwestycją był nieskuteczny i niewystarczający dla zapewnienia realizacji zadania w ramach pierwotnie planowanych terminów i kosztów:

- a. Działania nadzorcze Gminy wobec podmiotów zaangażowanych w przedmiotowe zadanie ograniczyły się do zapewnienia jej uczestnictwa w pracach organów kolegialnych spółek (Celowej i Inwestycyjnej) oraz jednej kontroli przeprowadzonej w 2010 r. pod kątem prowadzenia dokumentacji związanej z realizacją przedsięwzięcia od 2006 r., co okazało się nieskuteczne i niewystarczające dla zapewnienia w pełni prawidłowego przebiegu inwestycji.
- b. Zakres inwestycji, wynikający z koncepcji urbanistycznej zagospodarowania doliny Kłodnicy, przyjętej do realizacji w dniu 30 sierpnia 2005 r. uchwałą nr 839/XLIV/2005 Rady Miejskiej w Rudzie Śląskiej¹⁴, był następnie stopniowo ograniczany m.in. ze względu na brak możliwości sfinansowania go przez Miasto, i tak:
 - i. na etapie sporządzania pierwszego projektu budowlanego zrezygnowano m.in. z wielofunkcyjnego boiska sportowego i boiska do siatkówki plażowej i lodowiska,
 - ii. w toku dalszych prac zrezygnowano z ujęcia w projekcie m.in. sal szkoleniowych i dodatkowych miejsc parkingowych,
 - iii. zmianom podlegał także kształt samego aquaparku – zrezygnowano z funkcji curlingu (na etapie sporządzania zamiennego projektu budowlanego w 2009 r.), natomiast na podstawie analiz zleconych dopiero w 2010 r. i 2011 r., dodano do programu basen dla nurków, zmieniono kształt niecki laguny i zamieniono jeden basen sportowy na dwa baseny w tym jeden o zmiennym położeniu dna.

Zmiany powyższe dowodzą, że pierwotny projekt obiektu był przygotowany nierzetelnie, a wypracowanie rzeczywistego zakresu jego działalności (programu funkcjonalno-użytkowego) miało miejsce już nawet po rozpoczęciu robót budowlanych. NIK ocenia, że przygotowanie optymalnego programu funkcjonalno-użytkowego powinno było nastąpić jeszcze przed rozpoczęciem szczegółowych prac projektowych. W ocenie NIK, na etapie sporządzania projektu budowlanego i projektów wykonawczych uzasadnione mogą być jedynie zmiany wynikające z okoliczności, których wystąpienia nie można było przewidzieć wcześniej (np. utrudnienia związane ze strukturą geologiczną terenu).

- c. Umowy dotyczące przygotowania, finansowania i prowadzenia inwestycji, zawarte przez należącą do Gminy Spółkę Celową w dniu 18 kwietnia 2006 r., ze spółką König, a następnie dniu 17 czerwca 2007 r. - z firmą Miastoprojekt zawierały postanowienia niedostatecznie chroniące interesy Miasta i przenoszące na nie nadmierne ryzyko związane z finansowaniem inwestycji. Jednocześnie ograniczały one wpływ władz samorządowych na sposób wydatkowania pieniędzy pochodzących z kredytu poręczanego przez Miasto, przeznaczonych na realizację przedsięwzięcia:
 - i. Umowa z firmą König, która miała uzyskać finansowanie dla inwestycji nie zawierała sankcji za niewywiązanie się z tego zobowiązania, natomiast gwarantowała jej uzyskanie wysokiego wynagrodzenia. Jednocześnie Gmina miała ponosić całe ryzyko związane z finansowaniem inwestycji, poręczając kredyt pozyskany przez ww. firmę.

¹⁴ Zwana dalej „Radą” lub „Radą Miasta”.

- ii. Umowa zawarta z firmą Miastoprojekt przewidywała, że Spółka Celowa będąca w 100 % własnością Miasta posiadać będzie jedynie 45% udziałów w Spółce Inwestycyjnej realizującej zadanie, co w połączeniu z postanowieniem o możliwości podwyższania kapitału zakładowego generowało ryzyko przejęcia pełnej kontroli przez spółkę Miastoprojekt nad tym podmiotem. Niezabezpieczenie w umowie o współpracy interesów Miasta i należącej do niego Spółki Celowej oraz wyrażenie zgody na dokapitalizowanie Spółki Inwestycyjnej przez prywatny podmiot, skutkowało zmaterializowaniem się tego ryzyka.
- d. Wyrażając zgodę na podniesienie kapitału Spółki Inwestycyjnej i objęcie dodatkowych udziałów przez firmę Miastoprojekt, Gmina dopuściła do sytuacji, w której podmiot przez nią utworzony posiadał już tylko 21% udziałów i mógł być zmajoryzowany przy podejmowaniu kluczowych decyzji dotyczących wydatkowania środków pochodzących z kredytu poręczanego przez Miasto. W wyniku takich właśnie działań Spółki Inwestycyjnej Miasto utraciło kontrolę nad zwiększaniem się kosztów inwestycji, wobec czego ówczesny Prezydent Miasta, jako poręczyciel, zaprzestał akceptowania wniosków o wypłatę kolejnych transz kredytu, co spowodowało wstrzymanie realizacji inwestycji na okres ok. 6 miesięcy.
- e. Utrata kontroli nad działaniami Spółki Inwestycyjnej umożliwiła jej zarządowi wydatkowanie kwoty 5.000,0 tys. zł pochodzących ze zwrotu podatku od towarów i usług nadpłaconego w związku z realizacją inwestycji – na finansowanie bieżącej działalności tego podmiotu, to jest w sposób sprzeczny z postanowieniami umowy o współpracy z dnia 17 czerwca 2007 r., z których jednoznacznie wynikało, że to spółka Miastoprojekt jako współnik w Spółce Inwestycyjnej zapewni środki na finansowanie jej bieżącej działalności.
- f. Dla kontynuacji realizacji zadania Spółka Celowa zawarła ugodę z podmiotem prywatnym, na mocy której ona oraz Spółka Inwestycyjna zapłaciły łącznie 1.916,0 tys. zł na rzecz podmiotu prywatnego, który zadeklarował wycofanie się z przedsięwzięcia.
- g. Między innymi w wyniku ww. złej współpracy pomiędzy Gminą, zależną od niej Spółką Celową i Spółką Inwestycyjną, rozpoczęcie robót budowlanych przez wyłonionego w przetargu Generalnego Wykonawcę¹⁵ nastąpiło w kwietniu 2010 r., tj. ok. pół roku po terminie pierwotnie ustalonym w harmonogramach jako termin zakończenia budowy.
- h. Powyższe trudności we współpracy pomiędzy Miastem a Spółką Inwestycyjną posłużyły kredytodawcy jako uzasadnienie żądania dokonania zmiany w umowie kredytu, w wyniku której nastąpiła zmiana bazy naliczania oprocentowania z WIBOR [...] na WIBOR [...] (czyli z [...] na [...] ¹⁶) oraz zwiększenie marży (z [...] do [...]), co według obliczeń NIK skutkowało zapłatą w okresie od 15 maja 2010 r. do 31 grudnia 2016 r. odsetek wyższych o co najmniej 3.000,0 tys. zł.
- i. W wyniku zmian w programie funkcjonalno-użytkowym obiektu oraz konieczności wprowadzenia zmian w dokumentacji projektowej, wynikających z okoliczności o obiektywnym charakterze (uwarunkowania geologiczne terenu) realizacja zadania trwała o co najmniej 20 miesięcy dłużej niż przewidywała to umowa zawarta w dniu 19 kwietnia 2010 r. z GW (10 lutego 2011 r.). Ponadto, w wyniku zmian w zakresie rzeczowym inwestycji Gmina poniosła koszty

¹⁵ Konsorcjum firm Polimex-Mostostal SA i Master Emil Borys Sp. Jawna, zwanego dalej: „GW”.

¹⁶ Kwoty wskazane na dzień 17 maja 2010 r.

związane z budową (finansowane z kredytu) o 36.400,0 tys. zł wyższe niż pierwotnie wynikało to z umów zawartych z wykonawcami.

- j. Gmina przez okres dwóch lat i ośmiu miesięcy (tj. od momentu wykupu przez Spółkę Celową udziałów w Spółce Inwestycyjnej od podmiotu prywatnego do momentu połączenia Spółki Celowej ze Spółką Inwestycyjną) wyrażała zgodę na funkcjonowanie dwóch, w pełni finansowanych przez nią podmiotów powołanych do realizacji inwestycji, co skutkowało poniesieniem kosztów w wysokości co najmniej 420,1 tys. zł na wynagrodzenia członków organów zarządczych. NIK ocenia to działanie jako niegospodarne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania podejmowane przez Miasto w zakresie organizacyjnego przygotowania i realizacji inwestycji.

Opis stanu faktycznego

Na mocy uchwały nr 839/XLIV/2005 Rady Miejskiej z 30 sierpnia 2005 r., Rada zobowiązała Prezydenta Miasta do podjęcia działań zmierzających do realizacji przedsięwzięcia polegającego na zaprojektowaniu, budowie i eksploatacji obiektów dla uprawiania sportów pływackich oraz kąpieliska rekreacyjnego¹⁷ w oparciu o koncepcję urbanistyczną zagospodarowania terenu w Dolinie Kłodnicy¹⁸. W uzasadnieniu wniosku w sprawie podjęcia przedmiotowej uchwały, wnioskodawca projektu, tj. Prezydent Andrzej Stania, zwrócił uwagę na społeczną akceptację dla powstania w Mieście obiektu pływackiego realizowanego według najnowszych standardów technicznych i funkcjonalnych oraz wskazywał, że inwestycja ta wpisuje się w katalog zadań własnych gminy, które obejmują m.in. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie kultury fizycznej i turystyki.

Przyjęta koncepcja urbanistyczna zakładała m.in. stworzenie kilku stref: sportowej, rekreacyjnej, brodzików dla rodziców z małymi dziećmi, saun oraz strefy fitness i odnowy oraz strefy zewnętrznej (m.in. zewnętrznego basenu rekreacyjnego z częścią wypływową oraz utworzenie miejsc do leżakowania i uprawiania sportów, tj. boiska do siatkówki plażowej, wielofunkcyjnego boiska sportowego do siatkówki i piłki nożnej). Koszty realizacji projektu miały wynieść 20 mln euro (bez podatku VAT).

(dowód: akta kontroli str. 735-747, 956, 992-993, 1213-1229)

Koncepcja urbanistyczna zagospodarowania terenu inwestycji nie została w pełni zrealizowana, gdyż zrezygnowano m.in. z wielofunkcyjnego boiska sportowego i boiska do siatkówki plażowej.

Prezes Zarządu Spółki Inwestycyjnej w latach 2006-2012¹⁹ wyjaśniła, że koncepcja urbanistyczna zawierała możliwość budowania obiektów dodatkowych, które miały zwiększyć przychody spółki, a tym samym ograniczyć konieczność dopłat do inwestycji ze strony Gminy. Prezes wskazała m.in. na plany sprzedaży przez Miasto szkoły wraz z boiskiem (budynek miał być wykorzystany na biura zarządu, sale szkoleniowe, a boisko pod lodowisko), włączenie budynku hali sportowej

¹⁷ Zwanego dalej „przedsięwzięciem” albo „inwestycją”.

¹⁸ Zwaną dalej „Koncepcją Urbanistyczną”.

¹⁹ W okresie od 1 czerwca 2006 r. do 14 sierpnia 2012 r. oraz Prezes Zarządu Spółki Celowej w okresie od 1 marca 2006 r. do 31 maja 2006 r.

do MOSIR-u²⁰ (miał przynosić przychody spółce z realizowanych tam imprez), sprzedaż terenu przeznaczonego pod zabudowę sklepu Aldi (przeznaczonego pierwotnie na dodatkowe miejsca parkingowe), brak przejęcia od spółdzielni mieszkaniowej budynku byłej siedziby Spółki Inwestycyjnej (co uniemożliwiło uruchomienie hotelu). Nadmieniła również, iż działki i tereny w pobliżu rzeki Kłodnicy mogły posłużyć do stworzenia boiska, placów zabaw i terenów do leżakowania. Podkreśliła również, że Ruda Śląska jest jedynym miastem z aquaparkiem, które nie posiada infrastruktury usługowej (np. Wrocław posiada rozbudowane sauny, a Tarnowskie Góry hotel, lodowisko i halę sportową).

(dowód: akta kontroli str. 1326-1331)

Prezydent Miasta, wyjaśniła w powyższej sprawie, że Spółka Celowa i Spółka Inwestycyjna zostały wyposażone (wniesione aportem) w prawie wszystkie nieruchomości, na terenie których miały być zrealizowane przedsięwzięcia przewidziane w koncepcji Urbanistycznej, jednak z uwagi na wysoki poziom zadłużenia oraz problemy z bieżącą płynnością finansową nie były w stanie podjąć zamierzeń inwestycyjnych. Prezydent Miasta nadmieniła, iż decyzja o kontynuowaniu realizacji koncepcji Urbanistycznej leżała w gestii jej właściciela (czyli Spółki Inwestycyjnej), który powinien podjąć tę decyzję w oparciu o możliwości finansowe oraz spodziewane efekty ekonomiczne.

(dowód: akta kontroli str. 1380-1381)

Projektant przedsięwzięcia, tj. Biuro Architektoniczne Schick & Partner z siedzibą w Karlsruhe²¹ opracował koncepcję pn. *Kompleks basenów rekreacyjno-sportowych „OTI”²² w Rudzie Śląskiej*. Firma Schick podkreśliła znaczenie wdrożenia koncepcji zagospodarowania obszaru z jednoczesną ofertą usług sportowo-rekreacyjnych i rozrywkowych, sklepami, restauracjami, halą sportową, stadionem. Wskazywała również na zalety zrekultywowania i przekształcenia nieużytków położonych przy planowanym Aquaparku w park sportowo-krajobrazowy oraz stworzenia lekkich konstrukcji mostów wiszących przez rzekę Kłodnicę, co umożliwiłoby powstanie stref ruchu pieszego łączących w całość poszczególne obszary terenów zielonych. Koszt inwestycji oszacowano na 73.000,4 tys. zł²³ (bez działek inwestycyjnych). W załączonym biznesplanie roczne przychody szacowano na 15.310,3 tys. zł²⁴, wydatki na 13.690,5 tys. zł²⁵, a dochód roczny na 1.619,7 tys. zł²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 963-978)

Pierwszy biznesplan przedsięwzięcia, tj. budowy kompleksu sportowo-rekreacyjnego w Dolinie Kłodnicy w Rudzie Śląskiej został opracowany na zlecenie Miasta²⁷. Następnie Rudzka Agencja Rozwoju „Inwestor” Spółka z o.o. w Rudzie Śląskiej²⁸ dokonała analizy finansowych założeń biznesplanu inwestycji (w kwietniu 2005 r.) oraz analizy SWOT-TOWS przedsięwzięcia (w lipcu 2005 r.), w których jako mocne strony projektu wymieniono m.in. nowoczesność i wysoki standard obiektu oraz atrakcyjne ceny biletów wstępu. Jako słabe strony wskazano:

- zbyt optymistyczne założenia dotyczące liczby klientów – 600 tys. osób rocznie i średniego czasu pobytu jednej osoby – 3 godziny. Wynikająca stąd łączna

²⁰ Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji.

²¹ Zwane dalej „firmą Schick”.

²² Nazwa dla uczczenia sukcesów sportowych Otylii Jędrzejczak.

²³ 15.532,0 tys. euro x 4,7 zł – kurs waluty przyjęty w koncepcji firmy Schick.

²⁴ 3.257.500 euro x 4,7 zł.

²⁵ 2.912.880 euro x 4,7 zł.

²⁶ 344.620 euro x 4,7 zł.

²⁷ Biznesplan nie został przedstawiony do kontroli ze względu na jego brak w dokumentacji Miasta.

²⁸ Zwana dalej „RAR Inwestor”.

roczna liczba sprzedanych osobogodzin planowana dla obiektu w Rudzie Śląskiej wynosiła blisko 1,9 mln, gdy – porównawczo - dla Aquaparku w Tarnowskich Górach nie przekraczała 1,2 mln osobogodzin.

- ryzyko niedoszacowania projektu,
- wysoki udział kosztów stałych w projekcie,
- ryzyko niewykonania obiektu w terminie w związku z krótkim czasem planowanym do jego realizacji.

W opracowaniu RAR Inwestor podał także: *Wartość inwestycji ustalona w biznesplanie opiewa na kwotę 20 mln EUR (...). Jednak ze względu na brak szczegółowego kosztorysu oraz finalnego projektu inwestycji trudno jest ocenić docelową wielkość i standard kompleksu, co powoduje, że cena 20 mln EUR będzie przyjęta do dalszej analizy bez zastrzeżeń.*

Podkreślono również, iż koszt realizacji przedsięwzięcia w Rudzie Śląskiej jest wyższy o ponad 45% w porównaniu z Aquaparkiem w Tarnowskich Górach, co powodowało konieczność uzyskania zwiększonej o podobny poziom sprzedaży usług, w celu zapewnienia projektowi minimalnego bezpieczeństwa finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 959, 1213-1247)

Stosownie do założeń uchwały nr 839/XLIV/2005 Rady Miasta z 30 sierpnia 2005 r., w dniu 23 lutego 2006 r. Rada Miasta podjęła uchwałę nr 987/LV/2006 o powołaniu jednoosobowej miejskiej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością dla realizacji przedsięwzięcia.

Spółkę, działającą pod firmą *Spółka Celowa Park Wodny w Rudzie Śląskiej sp. z o.o.*, utworzono 1 marca 2006 r.²⁹ Zgodnie z umową spółki, kapitał zakładowy wynosił 50 tys. zł i dzielił się na 1 tys. udziałów po 50 zł każdy. Wszystkie udziały objęło Miasto.

(dowód: akta kontroli str. 11-21)

W dniu 18 kwietnia 2006 r. Spółka Celowa przy udziale Gminy zawarła z firmą König umowę o realizację przedsięwzięcia, którego przedmiotem było: zaprojektowanie, budowa i eksploatacja obiektów dla uprawiania sportów pływackich oraz kąpieliska rekreacyjnego, zgodnie z przyjętą przez Gminę koncepcją urbanistyczną. Zawarcie umowy poprzedziło podpisanie przez Gminę i firmę König w dniu 29 czerwca 2005 r. „Listu Intencyjnego” w sprawie budowy pływackiego kompleksu sportowo-rekreacyjnego w Dolinie Kłodnicy w Rudzie Śląskiej. Wyboru firmy König dokonano bez zastosowania przepisów ustawy Pzp, co szczegółowo omówiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

Powyższa umowa zawierała m.in. następujące oświadczenia i zobowiązania:

a) Spółki Celowej

- zapewnienie, że Gmina przeniesie lub odda w użytkowanie z przeznaczeniem na realizację przedsięwzięcia prawo własności i prawo użytkowania wieczystego niezabudowanych działek gruntu w Rudzie Śląskiej-Halembie (określonych szczegółowo w załączniku do umowy);
- zapewnienie, że Gmina sporządzi na rzecz banku albo firmy König gwarancję zwrotu tej części środków finansowych wydatkowanych na realizację przedsięwzięcia, która ewentualnie nie znajdzie pokrycia w przychodach uzyskanych z przedsięwzięcia, pod warunkiem zgodnej z zasadami prawidłowej gospodarki realizacji przedsięwzięcia w fazie budowy i funkcjonowania. Powyższa gwarancja udzielona została do kwoty maksymalnej w wysokości 1,75 mln euro w stosunku rocznym na maksymalny okres 25 lat.

²⁹ Akt notarialny: repertorium „A” Nr 498/2006.

- b) Firmy König
- zobowiązanie do przygotowania wniosku o udzielenie Spółce Inwestycyjnej kredytu bankowego na realizację przedsięwzięcia.

Podział odpowiedzialności z tytułu zawieranej umowy przedstawiał się następująco:

- a) w zakresie odpowiedzialności za budowę:
- do zadań firmy König należał wybór wykonawców gwarantujących wysoką jakość i terminowość wykonywanych robót, finansowanie i planowanie przedsięwzięcia, dotrzymanie ogólnego kosztorysu oraz ram czasowych (powyższe zobowiązania zgodnie z umową miały wygasnąć po założeniu Spółki Inwestycyjnej),
 - Spółka Celowa miała być odpowiedzialna za wybór lokalizacji przedsięwzięcia;
- b) w zakresie odpowiedzialności operacyjnej:
- Spółka Inwestycyjna (jeszcze nie utworzona) miała być odpowiedzialna za promocję i marketing,
 - firma König miała być odpowiedzialna za wybór korzystnej i efektywnej formy prowadzenia przedsięwzięcia, w tym za wybór aktywnego użytkownika do momentu przejęcia tego obowiązku przez Spółkę Inwestycyjną.
- c) w zakresie odpowiedzialności za finansowanie:
- Spółka König miała ponosić odpowiedzialność za pozyskanie kredytu bankowego na realizację przedsięwzięcia,
 - Spółka Celowa i Gmina miały być odpowiedzialne za zwrot środków finansowych wydatkowanych na realizację przedsięwzięcia w wysokości, która nie znajdzie pokrycia w uzyskanych przychodach.
- d) w zakresie odpowiedzialności za realizację przedsięwzięcia:
- Spółka Celowa i Gmina miały ponosić m.in. odpowiedzialność za akceptację przedsięwzięcia przez władze publiczne Gminy w fazie budowy i eksploatacji w okresie obowiązywania umowy³⁰.

Umowa zakładała ponadto powołanie do 31 maja 2006 r. Spółki Inwestycyjnej, której celem miała być realizacja przedsięwzięcia.

Zgodnie z umową, spółka König miała otrzymać z tytułu pośrednictwa w uzyskaniu kredytu oraz za swoje działania do tego czasu, jednorazową premię w wysokości 550.000 euro, płatną po przyznaniu kredytu i po otrzymaniu pierwszej raty kredytu przez Spółkę Inwestycyjną.

(dowód: akta kontroli str. 1095-1105)

W dniu 30 maja 2006 r., w celu realizacji inwestycji utworzono Spółkę Inwestycyjną w której 55% udziałów objęła spółka König³¹, a 45% Spółka Celowa³².

Zgodnie z zawartą umową, Spółce Celowej przysługiwało prawo pierwszeństwa nabycia udziałów objętych przez spółkę König.

(dowód: akta kontroli str. 43-53)

Z uwagi na niezapewnienie finansowania przedsięwzięcia przez spółkę König (nieuzyskanie kredytu), umowa o realizację przedsięwzięcia zawarta z tym podmiotem wygasła. W dniu 17 czerwca 2007 r. spółka König zbyła wszystkie udziały posiadane w Spółce Inwestycyjnej (55%) spółce Miastoprojekt za 27,5 tys. zł. Na zbycie udziałów spółce Miastoprojekt wyraziło zgodę Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników Spółki Inwestycyjnej w uchwale z 17 czerwca 2007 r.

³⁰ Umowa miała obowiązywać od chwili jej podpisania do całkowitej spłaty wszystkich kosztów realizacji przedsięwzięcia, czyli najpóźniej do 31 grudnia 2034 r.

³¹ 550 udziałów po 50 zł = 27,5 tys. zł.

³² 450 udziałów po 50 zł = 22,5 tys. zł.

W dniu zbycia udziałów, Spółka Celowa i spółka Miastoprojekt zawarły umowę o współpracy dotyczącej realizacji przedsięwzięcia, które – jak ustalono w umowie – miało zostać zaprojektowane przez firmę Schick. Zgodnie z tą umową, do zadań spółki Miastoprojekt należało m. in.:

- opracowanie Koncepcji organizacyjno-prawno-finansowej inwestycji (tzw. „Modelu przedsięwzięcia”) i zapewnienie jego finansowania (poprzez współudział w ustaleniu warunków finansowania inwestycji) oraz zapewnienie stałego doradztwa dla Spółki Inwestycyjnej m.in. w czasie przygotowania i prowadzenia inwestycji w zakresie wszystkich spraw organizacyjnych, prawnych i finansowych związanych z przedsięwzięciem,
- pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu,
- dofinansowywanie działalności Spółki Inwestycyjnej w okresie eksploatacji przedsięwzięcia i prowadzenia inwestycji w zakresie kosztów bieżących niestanowiących nakładów inwestycyjnych, poprzez obejmowanie udziałów w podwyższanym co kwartał kapitale zakładowym Spółki Inwestycyjnej.

Do zadań Spółki Celowej należało m.in. zapewnienie uzyskania nieruchomości gruntowej przeznaczonej pod inwestycję oraz uzyskanie zabezpieczenia kredytu inwestycyjnego.

Nakłady inwestycyjne w umowie o współpracy przewidywano w kwocie łącznej 26.300,0 tys. euro netto, w tym: roboty budowlane - 23.200,0 tys. euro netto, prace projektowe i nadzór autorski - 1.860,3 tys. euro netto, zarządzanie inwestycją (Inżynier Kontraktu) - 734,0 tys. euro netto, model przedsięwzięcia oraz usługi doradcze, finansowe, prawne i nadzór – 445,0 tys. euro netto, bieżąca działalność - 100,0 tys. euro netto.

(dowód: akta kontroli str. 91-96, 1013)

W dniu 19 listopada 2007 r., stosownie do postanowień umowy o współpracy, Spółka Inwestycyjna zawarła ze spółką Miastoprojekt umowę o model przedsięwzięcia, która zobligowała firmę Miastoprojekt do opracowania koncepcji organizacyjno-prawno-finansowej inwestycji³³. Zgodnie z ww. umową, w przypadku odstąpienia od umowy przez Wykonawcę lub Zamawiającego drugiej stronie przysługiwała kara umowna w wysokości 10% wynagrodzenia. Wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy określono ryczałtowo w kwocie 1.319,8 tys. zł brutto. Harmonogram przedsięwzięcia³⁴ przewidywał zakończenie robót budowlanych do 30 września 2009 r. i odbiór końcowy robót do 30 listopada 2009 r. W tym samym dniu ww. podmioty zawarły również umowę dotyczącą pełnienia przez firmę Miastoprojekt funkcji Inżyniera Kontraktu, w tym m.in. czynności polegających na wykonaniu projektów i dokumentacji budowy budynku z kompleksem basenów i budowy infrastruktury technicznej za kwotę 3.283,7 tys. zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 292-306, 1309-1323)

Podjęcie decyzji o realizacji przedsięwzięcia nastąpiło na podstawie analiz wskazujących na zbyt optymistyczne założenia biznesplanu. W sytuacji poręczenia kredytu inwestycyjnego przez Miasto oznaczało to podjęcie znacznego ryzyka jego spłaty ze środków publicznych.

³³ Zgodnie z umową wykonawca zobowiązał się wykonać przedmiot umowy od dnia jej podpisania do dnia zakończenia procedur audytorskich dotyczących funkcjonowania operatora obiektu zbudowanego w ramach Przedsięwzięcia. Procedury audytorskie miały rozpocząć się po upływie trzech miesięcy od dnia protokolarnego przekazania obiektu Operatorowi w zarządzenie.

³⁴ Stanowiący załącznik do umowy o model przedsięwzięcia.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, iż *Rada Miasta przyjmując projekt budowy pływackiego kompleksu sportowo-rekreacyjnego w Rudzie Śląskiej w Dolinie Kłodnicy działała w celu poprawy infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w Rudzie Śląskiej.*

Prezydent Rudy Śląskiej w latach 2000-2010 wyjaśnił, że *brakowało w Rudzie Śląskiej obiektu wyróżniającego Miasto pozytywnie w odbiorze ponadlokalnym. Nowy obiekt miał być promowany w całym regionie, (...) nie tylko w Rudzie Śląskiej. Struktura cen biletów miała być konkurencyjna, ale wyższa niż obecnie.* Prezydent dodał również, iż *w wyniku przeprowadzonego sondażu okazało się, że wielu mieszkańców Rudy Śląskiej korzystało z usług aquaparków w Tarnowskich Górach i Dąbrowie Górniczej, a pływanie było coraz bardziej popularne. Rada Miasta w uchwale kierowała się wynikami sondaży.*

W ocenie NIK, kierowanie się przez ówczesnego Prezydenta Miasta społeczną akceptacją dla powstania w Rudzie Śląskiej obiektu pływackiego, jak również faktem realizowania poprzez przedsięwzięcie zadań własnych gminy, było niewystarczającym argumentem dla podjęcia decyzji o realizacji inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 11, 735, 956, 959)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Podjęcie decyzji o realizacji przedsięwzięcia nastąpiło na podstawie zbyt optymistycznych przesłanek dotyczących spodziewanej frekwencji, uzyskiwanych przychodów i zaniżonych kosztów. Elementy te w trakcie prac nad realizacją projektu uległy negatywnej weryfikacji.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, iż *Rada Miasta przyjmując projekt budowy pływackiego kompleksu sportowo-rekreacyjnego w Rudzie Śląskiej w Dolinie Kłodnicy działała w celu poprawy infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w Rudzie Śląskiej.*

Prezydent Rudy Śląskiej w latach 2000-2010 wyjaśnił, że *brakowało w Rudzie Śląskiej obiektu wyróżniającego Miasto pozytywnie w odbiorze ponadlokalnym. Nowy obiekt miał być promowany w całym regionie, (...) nie tylko w Rudzie Śląskiej. Struktura cen biletów miała być konkurencyjna, ale wyższa niż obecnie.* Prezydent dodał również, iż *w wyniku przeprowadzonego sondażu okazało się, że wielu mieszkańców Rudy Śląskiej korzystało z usług aquaparków w Tarnowskich Górach i Dąbrowie Górniczej, a pływanie było coraz bardziej popularne. Rada Miasta w uchwale kierowała się wynikami sondaży.*

W ocenie NIK, rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia o tak kluczowym znaczeniu dla rozwoju Miasta powinno być poprzedzone rzetelnymi, krytycznymi i ostrożnymi analizami dotyczącymi programu funkcjonalno-użytkowego obiektu, sposobu finansowania przedsięwzięcia z uwzględnieniem jego możliwych źródeł oraz realnie oszacowanych możliwych do osiągnięcia przychodów. Inne działanie generuje ryzyko konieczności kosztownego dostosowywania ww. elementów do rzeczywistych możliwości Inwestora już w trakcie trwania procesu inwestycyjnego i może proces ten opóźnić.

(dowód: akta kontroli str. 11, 735, 956, 959)

2. Przyjęty model organizacyjny budowy Aquaparku nie stanowił mechanizmu skutecznego zarządzania tym projektem. Struktura oparta na dwóch spółkach o zróżnicowanym charakterze własnościowym (Spółka Celowa stanowiąca własność Gminy i Spółka Inwestycyjna z większościami udziałem podmiotu prywatnego) generowała ryzyko powstawania konfliktów kompetencyjnych

i sprawiła, że możliwości podejmowania kluczowych decyzji posiadał podmiot prywatny w sytuacji gdy ryzyko finansowe nadal w całości obciążało Miasto.

- Wybór firmy König na partnera w realizacji inwestycji z pominięciem trybu konkurencyjnego stanowił naruszenie art. 3 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 2 pkt 10 i pkt 13 ustawy Pzp.

Były Prezydent Andrzej Stania wyjaśnił, że *firma König została wybrana do realizacji ww. przedsięwzięcia w wyniku postępowania przeprowadzonego przez Zespół Zamówień Publicznych UM Ruda Śląska. Zespół ten ogłosił zapytanie ofertowe o chęć przystąpienia do realizacji przedsięwzięcia. Na ofertę odpowiedziało kilka firm, w tym żadna polska.*

NIK zwraca uwagę, że wskazany przez Prezydenta tryb postępowania nie był przewidziany w przepisach ww. ustawy.

Ponadto, wyjaśnienia byłego Prezydenta Miasta stoją w sprzeczności z wyjaśnieniami ówczesnej Zastępcy Naczelnika Wydziału Zamówień Publicznych w Urzędzie (Prezes Zarządu Spółki Inwestycyjnej w latach 2006-2012), która podała: *Nie uczestniczyłam w procesie wyboru partnera prywatnego w tamtym okresie. Wydział Zamówień Publicznych nie zajmował się wyborem partnera prywatnego.*

Także w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach³⁵, sformułowanym w czerwcu 2007 r. po kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta podano, że do zawarcia umowy z firmą König doszło *bez uprzedniego wyłonienia kontrahenta w trybie postępowania o zamówienie publiczne*, z naruszeniem przepisów ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 819, 1282, 1332-1338)

- Włączenie do inwestycji podmiotu prywatnego na zasadach określonych w umowie o realizację przedsięwzięcia (z 18 kwietnia 2006 r.), zainicjowane przez ówczesnego Prezydenta Miasta i potwierdzone uchwałą Rady Miasta, nie spełniało wymogów obowiązującej w tym okresie uppp, pomimo zamiaru nawiązania współpracy w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego deklarowanej przez ww. władze miasta. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ww. ustawy (wg stanu na dzień zawarcia umowy) partner prywatny miał ponosić w całości albo w części nakłady na realizację przedsięwzięcia (...) lub miał zapewnić ich poniesienie przez inne podmioty. Zgodnie z postanowieniami zawartej umowy podmiot prywatny był odpowiedzialny za pozyskanie kredytu bankowego na realizację inwestycji, niemniej jednak to Spółka Celowa i Gmina miały być odpowiedzialne za zwrot środków finansowych wydatkowanych na realizację przedsięwzięcia w wysokości, która nie znajdzie pokrycia w uzyskanych przychodach. W konsekwencji 9 maja 2006 r. Rada Miasta podjęła uchwałę³⁶ o zabezpieczeniu w latach 2009-2013 środków finansowych na poręczenie Spółce Inwestycyjnej kredytu albo pożyczki, corocznie w wysokości 1,75 mln euro.

Prezes Zarządu Spółki Inwestycyjnej w latach 2006-2012 wyjaśniła, iż *pierwotnym zamierzeniem Miasta i Spółki Celowej była realizacja inwestycji w formie partnerstwa publiczno-prywatnego, Miasto miało poręczać tylko część kredytu, natomiast pozostałą część miał finansować partner prywatny. Partner miał gwarantować spłatę kredytu. W tamtym okresie banki nie były przygotowane na finansowanie inwestycji.*

(dowód: akta kontroli str. 37, 1325-1338)

³⁵ Zwanej dalej R/O.

³⁶ Uchwała nr 1037/LIX/2006.

- Nieokreślenie w umowie o realizację przedsięwzięcia żadnych sankcji dla firmy König za niewywiązanie się z postanowień umownych, gwarantując jednocześnie tej firmie uzyskanie wysokiego wynagrodzenia (550,0 tys. euro) w przypadku wywiązania się z umowy, NIK ocenia jako działanie nierzetelne. Nieustanowienie żadnych sankcji dla podmiotu prywatnego, przy jednoczesnym zobowiązaniu Gminy do poręczenia zaciągniętego kredytu, skutkowało przeniesieniem całego ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięcia na Gminę i Spółkę Inwestycyjną.

Były Prezydent Andrzej Stania wyjaśnił, że nie pamięta przyczyn niezawarcia żadnych sankcji w ww. umowie. Zdaniem Prezydenta premię w kwocie 550 tys. euro wprowadzono na skutek trudności ze znalezieniem środków finansowych na inwestycję, aby zachęcić firmę König do współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 960, 1095-1105)

- Dopuszczenie przez ówczesne władze Miasta do podpisania 17 czerwca 2007 r. przez Spółkę Celową umowy o współpracy z firmą Miastoprojekt, w której zobligowano Spółkę Inwestycyjną (podmiot zależny) do zawarcia ze spółką Miastoprojekt tzw. umowy o model przedsięwzięcia (za wynagrodzeniem dla tej spółki w wysokości 1.319,8 tys. zł), stanowiło naruszenie art. 3 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 2 pkt 10 ustawy Pzp.

Prezydent Andrzej Stania wyjaśnił, że (...)wybrano firmę Miastoprojekt Wrocław, która została też zarekomendowana przez BRE Bank Hipoteczny z siedzibą w Warszawie oraz firmę Bendorf (współpracującą z Miastoprojektem przy podobnych inwestycjach w Głogowie i Wrocławiu).

(dowód: akta kontroli str. 91-96, 1283)

- Opisana wyżej Umowa współpracy z 17 czerwca 2007 r. przewidywała, że do zadań Spółki Celowej w zakresie finansowania inwestycji należało m.in. uzyskanie wymaganych przez bank finansujący form zabezpieczenia kredytu inwestycyjnego oraz zabezpieczenie finansowania wydatków Spółki Inwestycyjnej w okresie eksploatacji i spłaty kredytu inwestycyjnego zaciągniętego na budowę Parku Wodnego. Do zadań spółki Miastoprojekt tymczasem należało zapewnienie finansowania kosztów bieżących Spółki Inwestycyjnej, tj. wydatków, które nie stanowią nakładów inwestycyjnych. Powyższe zapisy w sposób jednoznaczny przenosiły całe ryzyko związane z finansowaniem inwestycji na stronę publiczną. Umowa nie zawierała natomiast żadnych sankcji w przypadku niewywiązywania się podmiotu prywatnego ze swoich zobowiązań.

Prezydent Andrzej Stania wyjaśnił, że *na tym etapie realizacji przedsięwzięcia nie chciano się jeszcze wycofywać ze współpracy w formie partnerstwa publiczno-prywatnego (w szerokim znaczeniu).*

Prezydent dodał, że w umowie *być może było zbyt mało klauzul zabezpieczających, ale występowała presja czasu.* Prezydent dodał, że *Miasto było przekonane, że nie będzie musiało ponosić konsekwencji poręczenia kredytu o ile inwestycja będzie dobrze zarządzana na etapie realizacji i po jej wykonaniu. Poza tym umowy były konsultowane z prawnikami.* Prezydent dodał również, że *docierała do niego świadomość, że inwestycja jest pilnie potrzebna ze względu na podobne zamierzenia innych miast aglomeracji (np. Katowic), a każde opóźnienie rokowało niekorzystnie dla przyszłych dochodów i rentowności tej inwestycji.*

(dowód: akta kontroli str. 811, 959-962, 1009-1012)

3. Przyjęte rozwiązanie organizacyjne nie przyczyniło się do uzyskania preferencyjnych dla Gminy warunków finansowania inwestycji: podmiot

prywatny, będący pierwotnie większościowym udziałowcem Spółki Inwestycyjnej³⁷ nie pozyskał kredytu na budowę w wyniku czego umowa zawarta z nim wygasła. Natomiast kredyt uzyskany przy wsparciu spółki Miastoprojekt pozyskany został na warunkach rynkowych. Szczegółowy opis znajduje się w pkt. 2 nin. Wystąpienia.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Miasto podjęło decyzję o realizacji przedsięwzięcia na podstawie nadmiernie optymistycznych przesłanek. NIK negatywnie ocenia wybór partnera do realizacji inwestycji z pominięciem przepisów ustawy Pzp, powoływanie się na regulacje dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego niezgodne z ich rzeczywistą treścią oraz dopuszczenie przez ówczesne władze Miasta do zawarcia przez Spółkę Celową umów z podmiotami prywatnymi, przewidujących jednostronne obciążenie Gminy ryzykiem związanym z finansowaniem budowy przy pozostawieniu podmiotom prywatnym prawa do podejmowania kluczowych decyzji.

2. Działania podejmowane przez Miasto w zakresie nadzoru nad inwestycją oraz zabezpieczeniem środków finansowych na inwestycję i ich wydatkowaniem.

Opis stanu faktycznego

W pracach w zakresie wykonania projektów budowlano-wykonawczych obiektu głównego Aquaparku uczestniczyły dwie firmy:

1. Firma Schick – Generalny Projektant w zakresie wykonania Architektonicznego Projektu Konceptyjnego³⁸, zamiennego architektonicznego projektu koncepcyjnego projektu budowlanego, zamiennego projektu budowlanego oraz dokumentacji przetargowej, zamiennej dokumentacji przetargowej i dokumentacji wykonawczej dotyczącej architektury Aquaparku, wybrany w postępowaniu przeprowadzonym w trybie z wolnej ręki³⁹.
2. Konsorcjum firm: Polimex-Mostostal S.A. w Warszawie i „Master” Emil Borys Spółka jawna w Wysokich Mazowieckich – jako Generalny Wykonawca do wykonania robót będących przedmiotem Kontraktu zawartego 19 kwietnia 2010 r. „Budowa oraz wykonanie dokumentacji projektowej wykonawczej Parku Wodnego - Pływackiego kompleksu Sportowo-Rekreacyjnego w Dolinie Kłodnicy w Rudzie Śląskiej”, wybrany w postępowaniu przeprowadzonym w trybie przetargu ograniczonego⁴⁰. Termin realizacji umowy wyznaczony został na 10 lutego 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 1553, 1462-1472)

Firma Schick wykonała w okresie od 13 lutego do 4 lipca 2008 r. APK oraz architektoniczny projekt budowlany⁴¹ Aquaparku. Projekty wykonano z wykorzystaniem dokumentacji dostarczonej dla celów projektowania przez Spółkę Inwestycyjną, tj.: Koncepcji Urbanistycznej, mapy do celów projektowych, protokołu Zespołu Uzgadniania Dokumentacji, inwentaryzacji zieleni, badań geotechnicznych, opinii geotechnicznej oraz zaakceptowanej przez Inwestora części rysunkowej APK. Umowę na wykonanie przedmiotowej dokumentacji zawarto 13 lutego 2008 r.,

³⁷ Spółka König.

³⁸ Zwanego też dalej APK.

³⁹ Protokół Nr 5/2007 z posiedzenia Zarządu z dnia 18 grudnia 2007 r., na podstawie umowy z dnia 13 lutego 2008 r. oraz protokół Nr 10/2009 z posiedzenia Zarządu z dnia 20 maja 2009 r.

⁴⁰ protokół Nr 12/2010 z posiedzenia Zarządu z dnia 19 kwietnia 2010 r.

⁴¹ Zwany też dalej PB.

z terminem realizacji 31 grudnia 2009 r. oraz za wynagrodzeniem na łączną kwotę 6.552,0 tys. zł netto⁴².

(dowód: akta kontroli str. 1430-1461)

Rozwiązania ujęte w dostarczonej firmie Schick Koncepcji Urbanistycznej nie zostały w pełni ujęte w dokumentacji projektowej i zrealizowane, gdyż zrezygnowano m.in. z wielofunkcyjnego boiska sportowego i boiska do siatkówki plażowej.

Prezes Zarządu Spółki Inwestycyjnej w latach 2006-2012 wyjaśniła, że Koncepcja Urbanistyczna zawierała możliwość budowania obiektów dodatkowych, które miały zwiększyć przychody spółki, a tym samym ograniczyć konieczność dopłat do inwestycji ze strony Gminy. Wskazała m.in. na sprzedaż przez Miasto szkoły wraz z boiskiem (budynek miał być wykorzystany na biura zarządu, sale szkoleniowe, a boisko pod lodowisko), włączenie budynku hali sportowej do MOSIRu⁴³ (miał przynosić przychody spółce z realizowanych tam imprez), sprzedaż terenu przeznaczonego pod zabudowę sklepu Aldi (przeznaczonego pierwotnie na dodatkowe miejsca parkingowe), brak przejęcia od spółdzielni mieszkaniowej budynku byłej siedziby Spółki Park Wodny (co uniemożliwiło uruchomienie hotelu). Nadmieniła również, iż działki i tereny w pobliżu rzeki Kłodnicy mogły posłużyć do stworzenia boiska, placów zabaw i terenów do leżakowania. Podkreśliła również, iż Ruda Śląska jest jedynym miastem z aquaparkiem, które nie posiada infrastruktury usługowej (np. Wrocław posiada rozbudowane sauny, a Tarnowskie Góry hotel, lodowisko i halę sportową).

Z kolei, w piśmie z 20 czerwca 2013 r. Zarząd Aquadrom Sp. z o.o. w Rudzie Śląskiej⁴⁴ zwrócił się do Prezydenta Miasta o określenie zakresu realizacji Koncepcji Urbanistycznej. Zwrócono uwagę na potrzebę dokapitalizowania Spółki w przypadku podjęcia decyzji o realizacji tej Koncepcji, a w sytuacji rezygnacji z jej realizacji, wskazano na potrzebę poddania tej decyzji pod obrady Rady Miasta⁴⁵. W odpowiedzi z 3 lipca 2013 r. Prezydent Miasta stwierdziła, że to Zarząd Spółki wyłącznie decyduje, czy będąc właścicielem przedmiotowej Koncepcji posiada wystarczające środki finansowe na jej realizację. Wskazała ponadto, że Spółka nie została zobowiązana przez oświadczenie woli swojego organu do realizacji Koncepcji Urbanistycznej.

Na pytanie kontrolera NIK, kiedy i dlaczego Miasto zrezygnowało z całościowej realizacji Koncepcji Urbanistycznej, obecna Prezydent Miasta odpowiedziała, że decyzja o dalszym kontynuowaniu realizacji przedmiotowej Koncepcji leżała w gestii jej właściciela, tj. Spółki, który powinien podjąć tę decyzję w oparciu o możliwości finansowe oraz spodziewane efekty ekonomiczne. Potwierdziła, że Zarząd Spółki Celowej zwrócił się z wnioskiem o podwyższenie kapitału zakładowego poprzez wniesienie wkładu niepieniężnego w postaci działki gruntu zabudowanej budynkiem byłego Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych nr 3 w celu adaptacji obiektu na centrum hotelarskie i konferencyjno-szkoleniowe. Z uwagi na

⁴² Umowa obejmowała wykonanie: APK, PB i materiałów marketingowych za 3.722,4 tys. zł, dokumentacji przetargowej za kwotę 759,6 tys. zł, dokumentacji wykonawczej w zakresie architektury i posadowienia za kwotę 1.638,0 tys. zł oraz nadzór autorski w branży architektonicznej za 432,0 tys. zł.

⁴³ Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji.

⁴⁴ Spółka powstała 31 grudnia 2012 r. w wyniku połączenia Spółki Celowej ze Spółką Inwestycyjną i otrzymała wówczas nazwę „Spółka Celowa Kompleks Basenów Rekreacyjno-Sportowych w Rudzie Śląskiej Sp. z o.o.”. Z dniem 28 lutego 2013 r. nastąpiła zmiana firmy spółki na „Aquadrom Sp. z o.o.” zwana dalej: „Spółka Aquadrom”.

⁴⁵ Rada Miasta uchwałą nr 839/XLIV/2005 zobowiązała Prezydenta Miasta do realizacji Koncepcji Urbanistycznej.

brak środków finansowych oraz z powodu zadłużenia (kredyt inwestycyjny), Zarząd planował realizację tego zadania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, jednak poszukiwania potencjalnego inwestora nie zakończyły się jego wyłonieniem. Nie odpowiedziała jednoznacznie na pytanie o przyczyny braku realizacji Koncepcji.

(dowód: akta kontroli str. 1326-1331, 1379-1385)

Na podstawie otrzymanego od firmy Schick w dniu 11 sierpnia 2008 r. zestawienia kosztów szacunkowych inwestycji, realizację inwestycji określono na kwotę netto 91.612,4 tys. zł. Z uwagi na zagrożenie realizacji inwestycji wynikające z niezapewnienia przez Spółkę Celową odpowiedniego zabezpieczenia kredytu, pozwalającego na pełne finansowanie i zbudowanie pierwotnie zakładanego obiektu, stwierdzono konieczność przeprojektowania obiektu i zmniejszenia kosztów jego wybudowania. Podjęto decyzję o zleceniu z wolnej ręki firmie Schick dokonania zmian w APK i PB w celu przystosowania obiektu do budżetu 78.000,0 tys. zł⁴⁶. Po podpisaniu aneksu wartość umowy z 13 lutego 2008 r. zwiększyła się do kwoty 7.244,7 tys. zł netto.

(dowód: akta kontroli str. 1462, 1482-1492, 1541, 1546-1549, 1553-1554)

Przedstawiony 15 czerwca 2009 r. zamienny APK oraz zamienny PB, wprowadził wynikające ze zmiany programu funkcjonalno-użytkowego: rezygnację z funkcji curlingu, przeniesienie strefy saun na poziom $\pm 0,0$ m, zmianę powierzchni odwadnianych dachu oraz terenu.

Ponadto, zamienne APK oraz PB nie zostały ostatecznie zaakceptowane przez Spółkę Inwestycyjną oraz przedstawicieli Urzędu Miasta z uwagi na fakt, że nie spełniały oczekiwanych, zmienionych założeń programu funkcjonalno-użytkowego uwzględniających atrakcje istotne z punktu widzenia generowania przychodów (nie uwzględniał strefy fitness oraz wellness & spa).

Na podstawie m.in. zamiennego projektu przetargowego opracowanego przez firmę Schick, został ogłoszony drugi przetarg ograniczony na wybór wykonawcy budowy oraz wykonania dokumentacji projektowej wykonawczej Aquaparku, zakończony wyborem konsorcjum Polimex-Mostostal S.A. Warszawa oraz „Master” E. Borys Spółka Jawna Wysokie Mazowieckie, jako Generalnego Wykonawcy obiektu. Oferta GW nie zawierała realizacji strefy fitness.

(dowód: akta kontroli 1473-1502, 1459-1461, 1503-1540, 1542-1545, 1559-1564)

Zamienny PB wykonany przez GW nie zawierał opisu zmian i oznaczeń graficznych tych zmian.

Na podstawie analizy porównawczej rysunków podstawowego PB, zamiennego PB z 2010 r. oraz przedmiotowego projektu, NIK stwierdza, że podstawowe zmiany dotyczyły m.in. zmiany kubatury w obrębie segmentu IV – zabudowano całkowicie taras na poziomie +9,0 m oraz wprowadzono nową kondygnację na poziomie +13,5 m, dodano basen dla nurków, zmieniono kształt i lokalizację schodów, zmieniono wymiary i lokalizację dwóch wanien oraz dodano jedną wannę jacuzzi, zmieniono kształt niecki laguny, zamieniono jeden basen sportowy o wymiarach 12,5 x 25 m na dwa baseny o wymiarach 25 x 8,5 m o głębokości 1,8 m i 20,0 x 6 m o zmiennej głębokości dna od 0 do 1,8 m. Najpoważniejszą zmianą całego obiektu był podział obiektu na siedem mniejszych stref pożarowych, co zgodnie z obowiązującymi przepisami przeciwpożarowymi⁴⁷ umożliwiło likwidację oddymiania

⁴⁶ Powyższe zapisy znalazły się w Raporcie nr 10 firmy Miastoprojekt z 5 grudnia 2008 r.

⁴⁷ W tym ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U.2016.191, ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U.2015.1422), obowiązujące

mechanicznego i klap oddymiających nad halą basenu (element zmiany nr 10 do kontraktu).

W wyniku powiększenia kubatury budynku, w obiekcie przewidziano dodatkowe trzy salki do squash'a, zmieniono stosunek przeszkleń ścian pełnych w elewacjach pod kątem wymaganego bilansu energetycznego, a także przewidziano dodatkową drogę komunikacyjną umożliwiającą wydzielenie części sportowej od reszty obiektu.

(dowód: akta kontroli 1559-1564)

Kolejnymi projektami budowlanymi zamiennymi wykonanymi przez GW były:

- Projekt budowlany zamienny, będący podstawą zmiany pozwolenia na budowę z 16 maja 2012 r. obejmował zmianę kubatury budynku, elewacji, układu funkcjonalnego i zagospodarowania terenu. W projekcie brak było opisu zmian i oznaczeń graficznych tych zmian. Na podstawie analizy porównawczej rysunków NIK stwierdza, że zmieniono m.in. układ rur zjeżdżalni (skracając je i zmieniając układ podparć), kształt i wielkość basenu zewnętrznego, a także kształt świetlika nad hallem wejściowym.
- Projekt budowlany zamienny, będący podstawą zmiany pozwolenia na budowę z 1 sierpnia 2012 r. zawierał jedynie zmiany w zakresie zagospodarowania terenu, tj. zmieniono m.in.: kształt basenu zewnętrznego, układ i miejsca podparcia rur zjeżdżalni, układ parkingów oraz układ dróg pożarowych.

W dniu 20 lutego 2012 r. Spółka Inwestycyjna zawarła porozumienie z GW w ramach którego termin realizacji Kontraktu (bez konieczności płacenia kar umownych) przesunięto na 30 czerwca 2012 r.

(dowód: akta kontroli 1550-1552, 1559-1564)

W latach 2008-2009 dokapitalizowano Spółkę Inwestycyjną w łącznej kwocie 759,8 tys. zł, z czego kwota 612,3 tys. zł (81% całkowitej wartości dokapitalizowania) została przekazana przez spółkę Miastoprojekt, a 147,6 tys. zł (19%) przez Spółkę Celową. W wyniku powyższego struktura własnościowa Spółki Inwestycyjnej uległa zmianie. Udział należącej do Miasta Spółki Celowej w kapitale podstawowym Spółki Inwestycyjnej zmniejszył się z 45% do 21%, co doprowadziło do przejścia kontroli nad Spółką Inwestycyjną przez podmiot prywatny.

(dowód: akta kontroli str. 76-79, 206-208)

Prezydent Andrzej Stania 9 września 2009 r. skierował do Spółki Inwestycyjnej pismo informujące o zaprzestaniu akceptowania wniosków składanych do banku o uruchomienie kolejnych transz zaciągniętego kredytu. Decyzja Prezydenta była następstwem pisma wysłanego przez firmę Miastoprojekt (w sierpniu 2009 r.) do Spółki Celowej informującego, że na sfinansowanie inwestycji należy dodatkowo zabezpieczyć kwotę 6.800,0 tys. zł lub ograniczyć kubaturę obiektu.

Prezydent Andrzej Stania 9 października 2009 r. poinformował spółkę Miastoprojekt⁴⁸, iż negatywnie ocenia wywiązywanie się tej spółki z przyjętych obowiązków Inżyniera Kontraktu oraz wykonawcy umowy o model przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 286, 418-420, 601)

w czasie wykonywania projektów budowlanych, projektów wykonawczych, przedmiotowych robót budowlanych, a także opinii i ekspertyz.

⁴⁸ Pismo z dnia 6 października 2009 r. nr SP-0717-40/2009.

W dniu 31 marca 2010 r. spółka Miastoprojekt, Spółka Celowa, Spółka Inwestycyjna i Miasto zawarły ugodę, na mocy której:

- Spółka Celowa zapłaciła spółce Miastoprojekt 714,9 tys. zł, tytułem rozwiązania umowy o współpracy,
- Spółka Inwestycyjna zapłaciła spółce Miastoprojekt łącznie 1.201,6 tys. zł⁴⁹ plus podatek VAT, m.in. tytułem rozwiązania umowy o model, umowy z Inżynierem Kontraktu, a także z tytułu przeniesienia praw autorskich do opracowań,
- Spółka Miastoprojekt sprzedała Spółce Celowej wszystkie posiadane udziały w Spółce Inwestycyjnej za 27,5 tys. zł⁵⁰,
- Spółce Inwestycyjnej przysługiwały majątkowe prawa autorskie do projektu architektonicznego przedsięwzięcia, wykonanego przez firmę Schick.

Warunkami zawieszającymi wejście w życie ugody były:

- podpisanie przez Spółkę Inwestycyjną, BRE Bank i Miasto (jako poręczyciela), porozumienia w sprawie dalszego finansowania przedsięwzięcia (co nastąpiło 19 kwietnia 2010 r.),
- wejście w życie umowy pomiędzy Spółką Inwestycyjną i generalnym wykonawcą robót budowlanych, tj. konsorcjum firm Polimex-Mostostal S.A. w Warszawie i „Master” E. Borys Spółka Jawna, Wysokie Mazowieckie⁵¹ (co nastąpiło 19 kwietnia 2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 539-574, 1325)

Spółka Celowa spłaciła zobowiązania pieniężne wynikające z ugody ze środków pochodzących z pożyczki otrzymanej od Spółki Inwestycyjnej (środki ze zwrotu podatku VAT z faktur opłaconych środkami finansowymi z kredytu inwestycyjnego).

(dowód: akta kontroli str. 480)

Od 20 kwietnia 2010 r. jedynym właścicielem Spółki Inwestycyjnej była należąca do Miasta Spółka Celowa. Do połączenia ww. spółek doszło 31 grudnia 2012 r.⁵² Przez okres dwóch lat i ośmiu miesięcy Miasto utrzymywało dwa podmioty do realizowania tego samego zadania. W latach 2010-2012⁵³ wydatki Spółki Celowej związane z jej działalnością operacyjną wyniosły 1.243,5 tys. zł, z czego 762,4 tys. zł (61,3%) stanowiły wydatki związane z wynagrodzeniami (wraz z narzutami).

(dowód: akta kontroli: 1248-1279, 1325)

Od początku prac związanych z planowaniem inwestycji, tj. od 2005 r., ówczesne władze Miasta zakładały, że będzie ona finansowana z kredytu bankowego, którego jedynym zabezpieczeniem będzie poręczenie Gminy.

Rada Miasta 9 maja 2006 r. podjęła uchwałę (nr 1037/LIX/2006) w sprawie zabezpieczenia w latach 2009-2033 środków finansowych na poręczenie Spółce

⁴⁹ W tym: 530,0 tys. zł odszkodowanie z tytułu rozwiązania umowy z Inżynierem Kontraktu, 108,2 tys. zł odszkodowanie z tytułu przedterminowego rozwiązania umowy o model, 108,2 tys. zł z tytułu dotychczasowej realizacji umowy o model, 150,0 tys. zł z tytułu wykonania przez spółkę Miastoprojekt jako Inżyniera Kontraktu usług nieprzewidzianych w umowie z Inżynierem Kontraktu (konieczność wykonania tych usług wynikała ze zmiany sposobu realizacji przedsięwzięcia przez Spółkę Inwestycyjną), 45,2 tys. zł z tytułu weryfikacji dokumentacji projektowej (co wynikało z umowy zawartej z Inżynierem Kontraktu), 160,0 tys. zł tytułem przeniesienia autorskich praw majątkowych do opracowań: badania rynkowe, biznesplany oraz ekonomiczno-finansowy model analityczny inwestycji, 100,0 tys. zł z tytułu przeniesienia własności oraz majątkowych praw autorskich do opracowania pt. „Operator-Parki Wodne”.

⁵⁰ 12.795 udziałów po 50 zł, tj. o łącznej wartości nominalnej 639,8 tys. zł.

⁵¹ Zwane dalej firmą „Polimex-Mostostal”.

⁵² W lutym 2013 r. podmiot przejmujący (Spółka Celowa) zmienił firmę na Aquadrom sp. z o. o.

⁵³ Od maja 2010 r.

Inwestycyjnej kredytu na realizację przedsięwzięcia. Z uwagi na unieważnienie⁵⁴ tej uchwały przez RIO, 28 września 2006 r. Rada Miasta podjęła uchwałę (nr 1123/LXIV/2006) w sprawie udzielenia poręczenia kredytu na realizację inwestycji Spółce Inwestycyjnej, do kwoty 174.184,4 tys. zł, na lata 2009-2033. Na mocy uchwały Rady Miasta z 30 sierpnia 2007 r. (nr 229/XV/2007) zmieniony został okres obowiązywania poręczenia na lata budżetowe 2007-2034.

(dowód: akta kontroli str. 37-39, 70-74, 668-670, 989-991)

Na zlecenie Spółki Inwestycyjnej, firma konsultingowa w dokumencie z 28 czerwca 2007 r.⁵⁵, porównała oferty finansowania inwestycji złożone przez trzy podmioty⁵⁶, wskazując jako najkorzystniejszą ofertę BRE Banku.

Jednocześnie firma konsultingowa zarekomendowała wprowadzenie do dokumentacji kredytowej BRE Banku zapisów zobowiązujących do zmiany sposobu zabezpieczenia kredytu (ograniczenie poręczenia Miasta) poprzez wykorzystanie w tym celu majątku Spółki Inwestycyjnej. Firma konsultingowa wskazała również na ryzyko zmiany, w trakcie trwania umowy kredytowej, stopy bazowej WIBOR [...] oraz ryzyko prawne związane z rygorystycznymi i nieprecyzyjnie określonymi zapisami dotyczącymi naruszeń umowy kredytowej, które mogą skutkować zaspokojeniem roszczeń banku z jedynego zabezpieczenia transakcji, tj. poręczenia Miasta.

(dowód: akta kontroli str.1346-1365)

W dniu 20 grudnia 2007 r., Spółka Inwestycyjna zawarła z BRE Bankiem umowę kredytu⁵⁷, na mocy której zapewniono sfinansowanie inwestycji w całości z kredytu w wysokości 82.641,0 tys. zł brutto, z terminem spłaty do 15 listopada 2034 r.⁵⁸ Odsetki od udzielonego kredytu ustalono według zmiennej stopy procentowej WIBOR [...] powiększonej o stałą marżę w wysokości [...] w stosunku rocznym. Od kwoty przyznanego kredytu, Spółka Inwestycyjna uiściła prowizję w wysokości [...] przyznanego kredytu, tj. [...] zł. Spółka Inwestycyjna uzyskała kredyt w kwocie brutto, tj. kwocie uwzględniającej zapłatę podatku należnego VAT. Zabezpieczeniem kredytu było poręczenie Miasta. Bank był uprawniony do żądania ustanowienia dodatkowego zabezpieczenia kredytu [...], w przypadku:

- wzrostu stóp procentowych (o [...] punktów bazowych, tj. [...]) i przekroczenia poziomu stawki WIBOR [...] (wynoszącego [...])⁵⁹,
- wzrostu udzielonych przez Miasto poręczeń o [...]⁶⁰.

Odmowa ustanowienia dodatkowego zabezpieczenia, na żądanie Banku, mogła skutkować wstrzymaniem uruchomienia kolejnych transz kredytu lub wypowiedzeniem umowy kredytu.

Od 13 maja 2009 r.⁶¹ ustanowienie dodatkowego zabezpieczenia kredytu mogło nastąpić w przypadku wystąpienia zdarzeń, w wyniku których dotychczasowe zabezpieczenia okażą się niewystarczające (bez określania tych zdarzeń)⁶².

⁵⁴ Przyczyną unieważnienia było m.in. udzielenie poręczenia dla nieistniejącego podmiotu.

⁵⁵ Pn. „Zestawienie i analiza ofert finansowania z rekomendacją dalszych działań dla Zarządu Spółki”.

⁵⁶ W tym m.in. BRE Bank Hipoteczny S.A. (zwany dalej „Bankiem” lub „BRE Bankiem”).

⁵⁷ Umowa kredytu nr 07/0217.

⁵⁸ Spłata kredytu następowała w miesięcznych ratach, począwszy od 15 maja 2010 r.

⁵⁹ Od 22 września 2008 r. (aneks nr 2) - w przypadku wzrostu stóp procentowych do poziomu, dla którego ustanowione zabezpieczenie, w ocenie Banku, okaże się niewystarczające.

⁶⁰ Od poziomu wyjściowego odnotowanego w sprawozdaniu Rb-Z wg stanu na 30 czerwca 2007 r.

⁶¹ Aneks nr 6 z 13 maja 2009 r. do umowy kredytu.

(dowód: akta kontroli str. 307-365,1339-1340)

Na mocy aneksu z 13 maja 2009 r.⁶³ do umowy kredytu, podwyższono dotychczasową kwotę kredytu o 36.359,0 tys. zł (o 44,0%), tj. do 119.000,0 tys. zł i wydłużono okres kredytowania do 15 stycznia 2036 r. Odsetki od udzielonego kredytu ustalono według zmiennej stopy procentowej [...] powiększonej o stałą marżę w wysokości [...] w stosunku rocznym (wzrost o [...] w odniesieniu do umowy z 20 grudnia 2007 r.). Spółka Inwestycyjna uiściła prowizję w wysokości [...] od kwoty przyznanego podwyższonego kredytu, tj. [...] zł (wzrost o [...] punktu procentowego w odniesieniu do umowy z 20 grudnia 2007 r.).

Wobec zwiększających się w sposób niekontrolowany kosztów inwestycji, ówczesny Prezydent Andrzej Stania 9 września 2009 r. jako osoba reprezentująca poręczyciela (Miasto) zaprzestał akceptowania wniosków o wypłatę kolejnych transz kredytu, co spowodowało wstrzymanie realizacji inwestycji.

Porozumieniem z 19 kwietnia 2010 r. Spółka Inwestycyjna i Miasto zdecydowały kontynuować realizację przedsięwzięcia, a Bank wyraził wolę dalszego finansowania inwestycji pod warunkiem zmiany zasad oprocentowania kredytu. Na mocy aneksu do umowy kredytu z 7 maja 2010 r. zmieniono bazę z WIBOR [...] na WIBOR [...] (czyli z [...] na [...] ⁶⁴) oraz zwiększono marżę kredytu z [...] do [...], co skutkowało, wg obliczeń NIK, zapłatą wyższych odsetek w okresie od 15 maja 2010 r. do 31 grudnia 2016 r. o co najmniej 3.000,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 539-542, 1139-1340, 1387-1389)

Miasto w dniu 20 grudnia 2007 r. dokonało poręczenia za zobowiązania z tytułu kredytu udzielonego Spółce Inwestycyjnej do kwoty 174.184,4 tys. zł⁶⁵.

Zabezpieczeniem kredytu, po zwiększeniu jego kwoty, było poręczenie Miasta udzielone do kwoty 230.000,0 tys. zł⁶⁶, na co Rada Miasta wyraziła zgodę w uchwale z 5 marca 2009 r. (nr 749/XL/2009).

(dowód: akta kontroli str. 338-371, 668-672)

Do zakończenia inwestycji, tj. do grudnia 2012 r., wykorzystano kredyt w pełnej kwocie, tj. 119.000,0 tys. zł, z czego do 31.12.2012 r. Spółka Inwestycyjna spłaciła kapitał w kwocie 5.580,0 tys. zł (4,7% wykorzystanego kredytu). Do końca 2016 r., kredytobiorca i poręczyciel spłacili łącznie 52.751,1 tys. zł, (raty kapitałowe stanowiły 21.120,0 tys. zł, tj. 17,7% wykorzystanego kredytu), w tym Miasto 34.511,1 tys. zł⁶⁷, a Spółka Inwestycyjna (następnie Spółka Aquadrom) 18.240,0 tys. zł⁶⁸.

Spółka Inwestycyjna do końca 2012 r., tj. do zakończenia inwestycji, spłaciła 15.793,9 tys. zł – z kredytu na budowę Aquaparku, a jej następcą prawnym – spółka Aquadrom w 2016 r. spłaciła 2.446,2 tys. zł. W latach 2013-2015 Spółka nie spłacała kredytu ze względu na trudną sytuację finansową.

⁶² Od 16 czerwca 2009 r. (aneks nr 7) Bank mógł żądać ustanowienia dodatkowego zabezpieczenia kredytu, w przypadku wystąpienia obiektywnych zdarzeń wywołanych zmianami na rynku finansowym, w wyniku których ustanowione zabezpieczenia okażą się niewystarczające.

⁶³ Aneks nr 6 z 13 maja 2009 r.

⁶⁴ Kwoty wskazane na dzień 17 maja 2010 r.

⁶⁵ Kwota kredytu wraz z odsetkami, prowizjami i innymi kwotami należnymi Bankowi z tytułu umowy kredytu.

⁶⁶ Kwota kredytu wraz z odsetkami, prowizjami i wszelkimi innymi kwotami należnymi Bankowi z tytułu umowy kredytu.

⁶⁷ Spłaty w latach 2013-2016. Raty kapitałowe wynosiły 14.080,0 tys. zł, co stanowiło 11,8% wykorzystanego kredytu, a odsetki 20.431,1 tys. zł.

⁶⁸ W tym raty kapitałowe 7.040,0 tys. zł, co stanowiło 5,9% wykorzystanego kredytu i odsetki 11.200,0 tys. zł.

Na dzień 31 grudnia 2016 r. do spłaty pozostało 97.880,0 tys. zł - 82,3% kwoty rat kapitałowych i należne odsetki (w wysokości według obliczeń NIK co najmniej 25.000,0 tys. zł⁶⁹).

W zamian za kwotę spłaconego kredytu, powiększoną o odsetki ustawowe w wysokości 620,4 tys. zł, tj. łącznie 35.131,5 tys. zł, Miasto w okresie styczeń 2013 r. – wrzesień 2016 r. objęło udziały w podwyższonym kapitale zakładowym Spółki Aquadrom na kwotę 35.120,9 tys. zł⁷⁰. Objęcie udziałów nastąpiło w drodze zawierania umów o potrąceniu wzajemnych wierzytelności⁷¹.

(dowód: akta kontroli str. 1189-1190, 1298-1299, 1412-1421)

Uwzględniając wniesienie przez Miasto w latach 2006-2011 do Spółki Celowej wkładów pieniężnych i aportów na łączną kwotę 7.420,4 tys. zł w zamian za udziały w podwyższonym kapitale zakładowym, spłatę kredytu przez Miasto w kwocie 34.511,1 tys. zł oraz objęcie w okresie październik 2016 r. – grudzień 2017 r. udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym Spółki Aquadrom w kwocie 9.269,6 tys. zł, dokapitalizowanie przez Miasto Spółki Celowej i jej następcy prawnego - Spółki Aquadrom – wyniosło łącznie 51.201,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.1189-1190, 1211-1212,1428-1429)

Pomimo trwającej spłaty kredytu⁷² (w związku z udzielonym poręczeniem), w latach 2013-2015 Miasto przestrzegało limitów zadłużenia określonych w art. 169, 170 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁷³ i art. 243 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁴.

W 2013 r. łączna kwota przypadających do spłaty rat kredytów i pożyczek oraz należnych odsetek wynosiła według uchwały budżetowej po zmianach i Wieloletniej prognozy finansowej⁷⁵ 10,42% planowanych na ten rok dochodów, co spełniało wymogi art. 169 ufp z 2005 r., gdyż nie przekraczała 15% planowanych na ten rok dochodów. Kwota długu Miasta w 2013 r. wynosiła według uchwały budżetowej po zmianach i WPF 29,7% i była zgodna z art. 170 ufp z 2005 r., gdyż nie przekraczała 60% wykonanych dochodów w tym roku. Bez spłaty tego kredytu (tj. udzielonego Spółce Inwestycyjnej), kwota przypadających do spłaty rat kredytów i pożyczek oraz należnych odsetek (wynikająca z art. 169 ufp z 2005 r.) byłaby korzystniejsza dla Miasta i wynosiłaby 8,17%⁷⁶.

W 2014 r. indywidualny wskaźnik zadłużenia⁷⁷, o którym mowa w art. 243 ufp, według uchwały budżetowej po zmianach i WPF wynosił odpowiednio 6,28/9,1 – co oznaczało wypełnienie przez Miasto dyspozycji wynikającej z ww. przepisu, gdyż wartość rocznego wskaźnika spłat zadłużenia wraz z odsetkami, tj. w tym przypadku 6,28 była niższa od maksymalnej możliwości spłat zadłużenia Gminy Ruda Śląska, tj. 9,1.

W przypadku niespłacania kredytu udzielonego Spółce Inwestycyjnej, IWZ byłby korzystniejszy dla Miasta i wynosiłby 4,75/9,1.

⁶⁹ Do obliczeń przyjęto, że oprocentowanie w 2017 r. wyniosło [...], a od stycznia 2018 r. do końca okresu kredytowania oprocentowanie będzie wynosić 2,75%.

⁷⁰ Różnica, tj. 10,6 tys. zł stanowiła kwotę do dopłaty przez Spółkę.

⁷¹ odnoszących się do zobowiązań Miasta wobec spółki z tytułu podwyższenia kapitału oraz zobowiązań spółki wobec Miasta z tytułu spłaty kredytu.

⁷² Zaciągniętego przez Spółkę Inwestycyjną na budowę Aquaparku.

⁷³ Dz. U. z 2005 r., Nr 249, poz. 2104 ze zm.; zwanej dalej „ufp z 2005 r.”.

⁷⁴ Dz.U. z 2017 r., poz. 2077; zwanej dalej „ufp”.

⁷⁵ Zwanej dalej „WPF”.

⁷⁶ Kwota długu z art. 170 ufp nie zmieniłaby się w przypadku niespłacania przez Miasto kredytu z tytułu udzielonego poręczenia i również wynosiłaby 29,7%.

⁷⁷ Zwany dalej „IWZ”.

W 2015 r. IWZ według uchwały budżetowej po zmianach i WPF wynosił odpowiednio 7,29/7,91 minimalnie spełniając wymóg wynikający z art. 243 ufp. Bez spłaty kredytu udzielonego Spółce Inwestycyjnej, IWZ byłby korzystniejszy dla Miasta i wynosiłby 5,9/7,91.

(dowód: akta kontroli str. 1191-1196)

RIO w podejmowanych uchwałach dotyczących budżetu Miasta na lata 2013-2016 wydawała pozytywne opinie o prawidłowości planowanej kwoty długu wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 1071-1094, 1341-1345)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. W przypadku zaciągnięcia kredytu na budowę Aquaparku przez Miasto, a nie Spółkę Inwestycyjną, kwota długu Miasta w latach 2009-2011 wynosiłaby według uchwały budżetowej po zmianach i WPF 60%-60,5%, a w latach 2012-2013 50,5%, co oznaczałoby poważne zagrożenie niespełnienia albo niespełnienie wymogów wynikających z art. 170 ufp z 2005 r., zgodnie z którym łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym. W ocenie NIK, zaciągnięcie kredytu przez Spółkę Inwestycyjną zmniejszyło kwot wydatkowanych przez Miasto na funkcjonowanie Aquaparku. Jednocześnie przyjęte rozwiązanie nie miało wpływu na wysokość wskaźników zadłużenia Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 1191-1196)

2. Pomimo nowoczesności Aquaparku w Rudzie Śląskiej, obiekt został wybudowany przy zaangażowaniu znaczących nakładów finansowych Miasta, obejmujących poza spłatą kredytu z tytułu udzielonego poręczenia również dofinansowanie Spółki Celowej i Spółki Aquadrom. NIK zauważa ponadto, że od października do grudnia 2016 r. Spółka Aquadrom spłacała w całości raty kredytu inwestycyjnego wraz z odsetkami, jednakże Miasto w tym okresie objęło udziały w podwyższonym kapitale zakładowym spółki o wartości 1.856,2 tys. zł, co stanowiło ok. 92% wartości spłaconych przez spółkę w IV kwartale 2016 r. rat kredytu z odsetkami. Powyższe oznacza, że to głównie Miasto finansowało spłatę rat kredytu.

(Dowód: akta kontroli str. 739, 1367-1378)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie realizacji inwestycji i po jej zakończeniu Wydział Nadzoru Właścicielskiego i Analiz Ekonomicznych UM przeprowadził tylko jedną kontrolę w Spółce Celowej⁷⁸, tj. w 2010 r. w zakresie dokumentacji związanej z realizacją przedsięwzięcia za okres marzec 2006 r. - grudzień 2009 r., stwierdzając głównie braki formalne⁷⁹. Poza ww. kontrolą, przedstawiciele Gminy brali udział w działaniach ciał kolegialnych (Rad Nadzorczych i Zgromadzeniach Wspólników Spółki Celowej i Spółki Inwestycyjnej). NIK ocenia sposób sprawowania nadzoru nad budową Aquaparku o takim znaczeniu dla rozwoju Miasta i dla jego finansów za działanie nierzetelne, które okazało się nieskuteczne i niewystarczające dla zapewnienia w pełni prawidłowego przebiegu inwestycji.

Zastępca Prezydent Miasta wyjaśnił, iż (...) w Spółce Celowej działała Rada Nadzorcza, która zobowiązana była do sprawowania stałego nadzoru nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności. Ponadto Zastępca

⁷⁸ Od 2013 r. Spółka Aquadrom.

⁷⁹ Np. brak uchwał ZW, brak protokołów z posiedzeń Rady Nadzorczej.

Prezydenta dodał, iż spółką realizującą budowę inwestycji aquaparku była spółka Park Wodny, w której Miasto nie posiadało udziałów, a tym samym Prezydent Miasta nie miał możliwości dokonania bezpośredniej kontroli działalności tej Spółki z uwagi na fakt, że uprawnienia wspólnika Parku Wodnego wykonywał Zarząd Spółki Celowej oraz również działająca w Spółce Rada Nadzorcza.

(dowód: akta kontroli str. 1204-1208, 1248-1251)

Powyższe wyjaśnienia nie usprawiedliwiają zaniechań w zakresie nadzoru nad realizacją inwestycji kluczowej dla wizerunku i finansów Gminy, natomiast potwierdzają, że przyjęcie wielopodmiotowego modelu organizacji zadania utrudniało ochronę jej interesów jako podmiotu ponoszącego koszty budowy i minimalizację obszarów ryzyka dla Miasta wynikających ze skali przedsięwzięcia. Wbrew wyjaśnieniom, na podstawie art. 212 k.s.h. możliwa była natomiast kontrola Spółki Inwestycyjnej przez Wspólnika (Zarząd Spółki Celowej) wraz z osobą upoważnioną. Niewykorzystanie tej możliwości należy uznać także za działanie nierzetelne.

2. Pierwotny program działania Aquaparku był przygotowany nierzetelnie, a wypracowanie rzeczywistego zakresu działalności tego obiektu (programu funkcjonalno-użytkowego) miało miejsce nawet już po rozpoczęciu robót budowlanych. Zakres inwestycji, wynikający z koncepcji urbanistycznej zagospodarowania doliny Kłodnicy (przyjętej do realizacji w dniu 30 sierpnia 2005 r.) był następnie stopniowo ograniczany m.in. ze względu na brak możliwości sfinansowania go przez Miasto. Zmianom podlegał także kształt samego Aquaparku – zrezygnowano z funkcji curlingu (na etapie sporządzania zamiennego projektu budowlanego w 2009 r.), natomiast na podstawie analiz zleconych dopiero w 2010 r. i 2011 r., dodano do programu basen dla nurków, zmieniono kształt niecki laguny i zamieniono jeden basen sportowy na dwa baseny w tym jeden o zmiennym położeniu dna. NIK ocenia, że przygotowanie optymalnego programu funkcjonalno-użytkowego obiektu powinno było nastąpić jeszcze przed rozpoczęciem szczegółowych prac projektowych. W ocenie NIK, na etapie sporządzania projektu budowlanego i projektów wykonawczych uzasadnione mogą być jedynie zmiany wynikające z okoliczności, których wystąpienia nie można było przewidzieć wcześniej (np. utrudnienia związane ze strukturą geologiczną terenu).
3. Władze Miasta dopuściły w 2009 r. do utraty przez Spółkę Celową kontroli nad Spółką Inwestycyjną. Spółka Celowa wyraziła zgodę na Zgromadzeniach Wspólników⁸⁰ na dokapitalizowanie Spółki Inwestycyjnej przez inwestora prywatnego, tj. spółkę Miastoprojekt w kwocie umożliwiającej przejęcie więcej niż 2/3 głosów na ZW⁸¹.

NIK zwraca uwagę, że sporządzona przez Biuro Prawne UM, na zlecenie Miasta, opinia prawna dotycząca umowy o współpracy gospodarczej z 6 sierpnia 2007 r., wskazywała na zagrożenia wynikające z możliwości objęcia przez spółkę Miastoprojekt większościowego pakietu udziałów w Spółce Inwestycyjnej i wynikający stąd wpływ na funkcjonowanie tej spółki. W opinii tej, radca

⁸⁰ Zwane dalej Zgromadzeniem Wspólników lub ZW.

⁸¹ Na dzień 27 lutego 2008 r. udział ten wynosił 45%, a 10 sierpnia 2009 r. 21%. Stosownie do treści art. 246 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1578 ze zm.) uchwały dotyczące zmiany umowy spółki, rozwiązania spółki lub zbycia przedsiębiorstwa albo jego zorganizowanej części zapadają większością dwóch trzecich głosów. Uchwała dotycząca istotnej zmiany przedmiotu działalności spółki wymaga większości trzech czwartych głosów.

prawny UM zasugerował aby wprowadzić zapisy o udziałach uprzywilejowanych z równoczesnym ograniczeniem dofinansowania ze strony spółki Miastoprojekt.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że *umowa o współpracy gospodarczej nakładała na spółkę Miastoprojekt obowiązek zapewnienia finansowania kosztów bieżących Spółki Inwestycyjnej, wskutek czego spółka Miastoprojekt systematycznie podnosiła kapitał zakładowy tej spółki.*

Ówczesny Prezydent Miasta nie potrafił wyjaśnić przyczyn dopuszczenia do utraty kontroli nad Spółką Inwestycyjną, przyznał jednak, iż *umożliwiło to spółce Miastoprojekt podejmowanie decyzji sprzecznych z interesem Miasta i doprowadziło do utraty zaufania do spółki Miastoprojekt.* Były Prezydent Miasta stwierdził również, iż *oczekiwania spółki Miastoprojekt wzrastały, a nie dawały gwarancji należytej realizacji inwestycji.*

Zdaniem NIK, utrata kontroli nad Spółką Inwestycyjną, skutkowałą odmową akceptacji przez ówczesnego Prezydenta Miasta wniosków o wypłatę kolejnych transz kredytu (od września 2009 r. do lutego 2010 r.), co doprowadziło do zakończenia współpracy ze spółką Miastoprojekt (19 kwietnia 2010 r.) i poniesieniem znacznych wydatków przez Spółkę Inwestycyjną i Spółkę Celową, wynikających z ugody zawartej z firmą Miastoprojekt. Wstrzymanie akceptacji wypłaty transz kredytu wpłynęło ostatecznie na zwiększenie oprocentowania kredytu (zwiększenie marży z [...] do [...]) i zapłatę, wg obliczeń NIK, wyższych odsetek od kredytu w okresie od 15 maja 2010 r. do 31 grudnia 2016 r. o co najmniej 3.000,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 43-53, 393-399, 460-463, 738, 803-804, 962, 1387-1389)

4. Gmina, jako poręczyciel kredytu, nie zapewniła kontroli nad wykorzystaniem części środków pochodzących ze zwrotu podatku VAT w wysokości 20.000,0 tys. zł, które otrzymywała Spółka Inwestycyjna z tytułu wydatkowania środków z kredytu inwestycyjnego. Powyższe skutkowało tym, że kwotę co najmniej 5.000,0 tys. zł Spółka Inwestycyjna przeznaczyła na bieżącą działalność oraz pożyczkę udzieloną dla Spółki Celowej (w celu objęcia udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym Spółki Inwestycyjnej) zamiast na spłatę kredytu (kwota 10.000,0 tys. zł została przeznaczona na spłatę odsetek od kredytu oraz rat kapitałowych, a kwota 5.000,0 tys. zł została przeznaczona na zapłatę za faktury inwestycyjne wystawione przez wykonawcę).

Prezydent Miasta w latach 2000-2010 wyjaśnił, że *nie pamięta czy sprawa odzyskiwania VAT w tamtym okresie była pewna.* Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że działania Spółki Inwestycyjnej w zakresie wykorzystywania kwoty zwróconej z nadwyżki zapłaconego podatku VAT leżały w wyłącznej kompetencji zarządu tej spółki. Miasto nie będąc właścicielem Spółki Inwestycyjnej nie posiadało prawnych narzędzi sprawowania bezpośredniego nadzoru nad działaniami zarządu Spółki Inwestycyjnej.

Powyższe wyjaśnienia potwierdzają zatem, że utworzenie dwupodmiotowej struktury (Spółka Celowa i Spółka Inwestycyjna) ograniczyło skuteczność nadzoru nad sposobem wykorzystania środków pochodzących z kredytu poręczonego przez Miasto.

Zdaniem NIK, umowa o współpracy gospodarczej zawarta ze spółką Miastoprojekt w sposób jednoznaczny obligowała tę firmę do pokrywania kosztów bieżącej działalności Spółki Inwestycyjnej, w związku z czym Spółka Inwestycyjna powinna przeznaczyć środki ze zwrotu podatku VAT na spłatę kredytu, co zmniejszyłoby kwotę kredytu objętego poręczeniem Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 745, 1283, 1408-1409)

5. Miasto poręczyło spłatę kredytu inwestycyjnego, udzielonego na podstawie umowy kredytu z 20 grudnia 2007 r., w której w ograniczonym zakresie zabezpieczono interesy kredytobiorcy i poręczyciela, w wyniku czego Spółka Inwestycyjna nie mogła dokonywać zmian warunków kredytu w okresie jego spłaty, a uczynił to BRE Bank np. poprzez zapisy o możliwości ustanowienia dodatkowego zabezpieczenia kredytu. Zaniechanie wprowadzenia zapisów chroniących interesy Spółki Inwestycyjnej i poręczyciela, w ocenie NIK, jest działaniem nierzetelnym, które skutkowało odmową Banku na wnioskowane przez Spółkę Inwestycyjną obniżenie oprocentowania kredytu (kwiecień 2014 r.), czy złagodzenie warunków poręczenia kredytu (styczeń 2015 r.).

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, iż zgodnie z treścią uzasadnienia do projektu uchwały Rady Miasta w sprawie udzielania poręczenia kredytu Spółce Inwestycyjnej przedstawionego przez ówczesnego Prezydenta Miasta, udzielenie poręczenia było jednym z elementów wykonania Uchwały nr 839/XLIV/2005 Rady Miejskiej z dnia 30 sierpnia 2005 (...) i związane było z podpisaną w dniu 18 kwietnia 2006 r. tzw. Umową Inwestycyjną (...). Zastępca dodał, że dodatkowo podczas sesji Rady Miasta w dniu 28 września 2006 r. zarówno ówczesny Prezydent Miasta, Skarbnik Miasta, jak i Prezes Zarządu Spółki Inwestycyjnej, przekonywali Radę o zasadności podjęcia uchwały ws. poręczenia kredytu.

(dowód: akta kontroli str. 338-371, 732-745, 816-818)

6. Niepodejmowanie działań przez Urząd Miasta zmierzających do zmiany Banku finansującego inwestycję na oferujący korzystniejsze warunki (poza planami emisji obligacji, dla której postępowanie zakończono 24 maja 2016 r. bez dokonywania wyboru oferty), pomimo stopniowego zastrzania przez Bank warunków udzielenia kredytu (np. w zakresie dodatkowego zabezpieczenia i kosztów kredytu), a także późniejszego niewyrażania zgody na obniżkę oprocentowania kredytu i złagodzenie poręczenia kredytu (w latach 2014-2015). Kancelaria Radcy Prawnego w opinii prawnej z 16 grudnia 2007 r. dotyczącej oceny formalno-prawnej projektu umowy kredytowej z BRE Bankiem, zarekomendowała usunięcie zapisów dotyczących możliwości żądania ustanowienia przez BRE Bank dodatkowych zabezpieczeń kredytu. Podkreśliła również, iż zapisy te są bardziej restrykcyjne, niż zapisy zawarte we wcześniejszym projekcie umowy kredytowej z BRE Bankiem.

Dopiero po zakończeniu czynności kontrolnych NIK Spółka Aquadrom zawarła 11 grudnia 2017 r. umowę kredytu inwestycyjnego (refinansowego) z Bankiem Gospodarstwa Krajowego z przeznaczeniem na spłatę kredytu w mBanku Hipotecznym SA. Oprocentowanie kredytu zmniejszyło się o [...] ⁸², co skutkowało zmniejszeniem wysokości odsetek w całym okresie kredytowania o kwotę ok. 13.000,0 tys. zł.

Zastępca Prezydenta Miasta nie wskazał bezpośrednich przyczyn niezwrócenia się do innych banków o złożenie propozycji w celu uzyskania tańszego źródła finansowania. Wyjaśnił jedynie, iż *w związku z koniecznością dokonywania spłaty miesięcznych rat kredytu przez poręczyciela – Miasto Ruda Śląska – Zarząd Spółki Aquadrom sp. z o.o. w porozumieniu z Prezydent Miasta podjął próbę zmniejszenia oprocentowania kredytu udzielonego Spółce przez mBank Hipoteczny S.A. (wcześniej BRE Bank). (...) Dodatkowo w 2015 r. została podjęta próba emisji obligacji przez Spółkę w celu przeznaczenia pozyskanych środków finansowych na*

⁸² Oprocentowanie kredytu w BGK wynosiło wg stanu na 31 stycznia 2018 r. 2,75% (marża 1,1% plus WIBOR 1M 1,65%), a oprocentowanie kredytu w mBanku wynosiło [...] (marża [...] plus WIBOR [...]).

splątę kredytu bankowego. (...) Proces został zakończony w dniu 14 grudnia 2015 r. poprzez zawiadomienie Zarządu Spółki o zakończeniu konkursu bez wyboru oferty. Druga próba wyboru agenta emisji obligacji została podjęta (...) w grudniu 2015 r. (...) Postępowanie to również nie zostało rozstrzygnięte – nie dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty. (...) Przedstawione przez Banki oferty wstępne były analizowane przez Miasto pod względem finansowym; z dokonanych analiz wynikało, że emisja obligacji (...) byłaby droższa niż obecnie spłacany kredyt.

(dowód: akta kontroli str. 1113-1188, 1248-1251, 1417-1421, 1424)

Zarówno pracownicy Urzędu Miasta, jak i Spółki Aquadrom, nie przedstawili kontrolerom dokumentów potwierdzających skierowanie do innych banków zapytania o możliwość refinansowania zaciągniętego kredytu inwestycyjnego. Zdaniem NIK, uzyskanie z rynku bankowego informacji o kształtowaniu się marż na kredyty inwestycyjne mogłoby być dodatkowym argumentem w negocjacjach z bankiem finansującym inwestycję w zakresie obniżenia marży.

Z kolei Prezes Zarządu Spółki Inwestycyjnej w latach 2006-2012 wyjaśniła, że *nie podjęto działań polegających na kierowaniu zapytań do banków innych niż BRE Bank S.A. w celu uzyskania tańszego kredytu, gdyż jej zdaniem oprocentowanie było najniższe. Poza tym to Miasto jako Poręczyciel powinno być inicjatorem takich działań.*

(dowód: akta kontroli str. 1332-1333)

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił m.in., że *Spółka dokonywała analizy możliwości zmiany kredytodawcy i obniżenia kredytowego, w tym: występowała do instytucji finansowych/innych banków z zapytaniem o udzielenie tańszego kredytu umożliwiającego splątę zaciągniętego kredytu w BRE Bank Hipoteczny S.A. (obecnie mBank) (...). Zarząd Aquadrom sp. z o. o w porozumieniu z poręczycielem kredytu Miastem Ruda Śląska zwrócił się na piśmie do mBanku Hipotecznego S.A. (wcześniej BRE Bank Hipoteczny S.A.) o rozważenie możliwości zmniejszenia oprocentowania kredytu udzielonego Spółce. W odpowiedzi na wniosek, Bank nie wyraził zgody na obniżenie kosztów kredytu.*

(dowód: akta kontroli str. 1390-1401)

7. Działania Gminy polegające na powołaniu, a następnie utrzymywaniu dwóch podmiotów (tj. Spółki Celowej, w której Gmina posiadała 100% udziałów oraz Spółki Inwestycyjnej, w której Spółka Celowa posiadała pierwotnie 45% udziałów) w celu realizacji jednego przedsięwzięcia były - zdaniem NIK - nieuzasadnione ekonomicznie i niegospodarne. Przy podejmowaniu decyzji o powołaniu tak złożonej struktury właścicielskiej, Prezydent Miasta i Rada Miasta nie działali na rzecz ograniczenia kosztów związanych z inwestycją, co więcej – nie zaplanowano źródeł finansowania działalności Spółki Celowej. Powyższe oznaczało konieczność finansowania tej działalności ze środków pochodzących z budżetu Miasta, które dokapitalizowało Spółkę w latach 2006-2012 kwotą 520,0 tys. zł. Środki na swoją działalność operacyjną Spółka Celowa otrzymywała również od Spółki Inwestycyjnej w formie pożyczek.

Wydatkowanie środków w wysokości co najmniej 420,1 tys. zł⁸³ na wynagrodzenia członków organów zarządczych w istniejącym modelu dwóch podmiotów obsługujących inwestycję, NIK ocenia jako działanie niegospodarne.

⁸³ Dane za lata 2011-2012.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta Andrzeja Stani, *powołano dwa podmioty, aby oddalić inwestycję od Miasta. Spółka Celowa miała pełnić funkcje reprezentacyjne Miasta.*

Zdaniem NIK, powyższe wyjaśnienia wyraźnie wskazują, że Miasto w swych założeniach nie przewidywało aktywnego udziału w przygotowaniu i realizacji Przedsięwzięcia. Jednakże NIK zauważa, że konsekwencją powołania struktury dwupodmiotowej była utrudniona kontrola Miasta nad realizacją inwestycji.

Zastępca obecnego Prezydenta Miasta wyjaśnił, że wniosek o przyjęcie do akt rejestrowych planu połączenia spółek został złożony(...) 9 lipca 2010 r. przez Zarząd Spółki Celowej. W styczniu 2011 r. podczas spotkania w Urzędzie Miasta, Zarząd Parku Wodnego uzależnił połączenie Spółek od dokonania podwyższenia przez Miasto kapitału zakładowego w związku z zaistnieniem przesłanek dotyczących ogłoszenia upadłości Spółki. (...) W dniu 10 stycznia 2011 r. Zarząd Parku Wodnego zaproponował odroczenie podjęcia uchwał połączeniowych o czas niezbędną do podwyższenia kapitału zakładowego Spółki Inwestycyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 959, 1250-1251, 1325, 1327)

8. W wyniku sprawowania niedostatecznej kontroli nad przedsięwzięciem, Gmina dopuściła do niegospodarnego wydatkowania środków przez Spółkę Inwestycyjną, które polegało na zawarciu z jedną kancelarią prawną umowy od 1 lutego 2008 r. do 30 kwietnia 2010 r. na udzielanie pomocy prawnej związanej z obsługą przedsięwzięcia oraz zawarciu z innym radcą prawnym umowy na sporządzenie opinii prawnych na łączną kwotę 520,0 tys. zł, pomimo że umowy były realizowane w okresie obowiązywania innych umów zawartych z firmą Miastoprojekt, w których zobowiązywała się ona do kompleksowej obsługi prawnej przedsięwzięcia.

Prezes Zarządu Spółki Inwestycyjnej w latach 2006-2012 wyjaśniła, iż zawarto umowę z Kancelarią gdyż zależało spółce na niezależności. Prezes dodała, że firma Miastoprojekt zajmowała się przygotowywaniem projektów pism i umów oraz opinii technicznych, a Kancelaria ich weryfikacją, doradztwem i ostatecznymi formami wszelkich dokumentów. Prezes wyjaśniła również, iż zatrudniono ww. Kancelarię, *gdyż wcześniej zajmowała się tematem budowy aquaparku ze strony Miasta i miała pełną znajomość tej tematyki. Ważnym aspektem był również fakt, że była ona niemieckojęzyczna, co miało znaczenie, gdyż wcześniejszy partner oraz Projektant byli Niemcami.* Prezes wskazała ponadto, że *jeżeli ma się partnera prywatnego należy weryfikować dokumenty z jego strony, co zwiększało koszty obsługi prawnej.*

(dowód: akta kontroli str. 1326-1331)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że nadzór nad organizacją i prowadzeniem inwestycji kluczowej dla finansów Gminy był nieskuteczny i okazał się niewystarczający dla zapewnienia realizacji zadania w ramach pierwotnie planowanych terminów i kosztów.

NIK ocenia, że ograniczenie zakresu przedmiotowej inwestycji w trakcie jej realizacji, choć uzasadnione możliwościami finansowymi Gminy, wynikało z jej nierzetelnego przygotowania (o czym mowa w pkt 1 nin. Wystąpienia). Inwestycja nie została zrealizowana w optymalny sposób – do czego przyczyniła się utrata kontroli Gminy nad Spółką Inwestycyjną i będąca jej konsekwencją utrata pełnej kontroli nad kosztami zadania w latach 2007-2009. Brak kontroli skutkowało nadto wydatkowaniem kwoty 5.000,0 tys. zł pochodzącej ze zwrotu podatku VAT na bieżącą działalność Spółki Inwestycyjnej, choć koszty te powinny być pokrywane przez jej większościowego udziałowca.

Koszty ponoszone przez Gminę w związku z budową Aquaparku zostały zawyżone także w wyniku zaciągnięcia na to wyjątkowe w swym charakterze zadanie (przez

Spółkę Inwestycyjną) kredytu na warunkach nie zawierających preferencji, o których udzielenie ze względu na skalę i cel kredytu Miasto mogło się ubiegać. Warunki te zostały nawet pogorszone w 2010 r. Należy podkreślić, że przez 7 lat spłaty kredytu Gmina nie podjęła skutecznych działań na rzecz obniżenia tych kosztów, a nastąpiło to dopiero po zakończeniu czynności kontrolnych przez NIK.

Ponadto, zdaniem NIK, utrzymywanie dwóch podmiotów (tj. Spółki Celowej oraz Spółki Inwestycyjnej) w celu realizacji jednego przedsięwzięcia było nieuzasadnione ekonomicznie i niegospodarne, podobnie jak wydatkowanie 520,0 tys. zł na obsługę prawną, bowiem do sfinansowania tego wydatku zobowiązany był udziałowiec Spółki Inwestycyjnej.

IV. Uwagi

Uwagi NIK

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁴, zwraca uwagę na konieczność prowadzenia skutecznych działań nadzorczych nad funkcjonowaniem Spółki Aquadrom.

NIK zauważa, że pomimo uruchomienia Aquaparku i osiągnięciu przez Spółkę Aquadrom przychodów, Spółka nadal odnotowywała ujemny wynik finansowy, co powodowało konieczność dofinansowania Spółki przez Miasto w łącznej wysokości 43.780,7 tys. zł⁸⁵. Zgodnie z planami finansowymi Spółki w kolejnych latach Spółka nadal uzyskiwać będzie ujemne wyniki finansowe.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁶ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁸⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 524, zwanej dalej „ustawą o NIK”.

⁸⁵ 34.511,1 tys. zł - spłata kredytu przez Miasto w latach 2013-2016, 9.269,6 tys. zł objęcie w okresie październik 2016 r. – grudzień 2017 r. udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym Spółki.

⁸⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, zwanej dalej „ustawą o NIK”.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Katowice, dnia 17 maja 2018 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**