



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.411.006.02.2019

Pan Kordian Kolbiarz
Burmistrz Nysy
Urząd Miejski w Nysie
ul. Kolejowa 15, 48-300 Nysa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/19/006 - Prawdliwość wydatkowania przez Agencję Rozwoju Nysy Sp. z o. o. środków publicznych na realizację zadań inwestycyjnych oraz sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad tą spółką

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Nysie ¹ , ul. Kolejowa 15, 48-300 Nysa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kordian Kolbiarz, Burmistrz Nysy ² , od 8 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Sprawowanie przez Gminę nadzoru nad Agencją Rozwoju Nysy w zakresie realizacji inwestycji budowlanych oraz pozostałych działań z udziałem środków i majątku Gminy
Okres objęty kontrolą	2017-2019 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	Celina Augustyn, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/108/2019 z 5 listopada 2019 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Gmina realizowała swoje kompetencje właścicielskie w stosunku do Agencji Rozwoju Nysy Spółki z o.o.⁵ poprzez czynności (uchwały) organów Spółki, tj. Zgromadzenia Wspólników i Rady Nadzorczej oraz poprzez działania nadzorcze o charakterze formalnym i ekonomiczno-finansowym. Poprawność i terminowość wykonywanych przez Spółkę ustawowych i statutowych obowiązków⁶ zapewniała osoba zatrudniona na samodzielnym stanowisku ds. nadzoru właścicielskiego i przekształceń własnościowych⁷, która pełniła funkcje organizatorskie oraz administracyjne wobec Zgromadzenia Wspólników, Rady Nadzorczej i Zarządu Spółki. W celu zapewnienia stałego i bieżącego nadzoru nad spółkami komunalnymi, Burmistrz zatwierdził w 2015 r. dokument pn. *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Nysa*, w którym zamieszczono elementy umożliwiające dokonywanie oceny funkcjonowania Zarządu w jednoosobowych spółkach gminnych, a następnie korzystał z instrumentów nadzoru w nich przewidzianych za pośrednictwem stanowiska ds. nadzoru. Zgodnie z procedurami określonymi w przepisach ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁸ Zgromadzenie Wspólników corocznie rozpatrywało również sprawozdania finansowe Spółki, sprawozdania Zarządu i sprawozdania Rady Nadzorczej z działalności w danym roku.

Przedstawiciele Urzędu nie przeprowadzali bezpośrednich kontroli dotyczących wykorzystywania przekazanych na rzecz ARN składników majątkowych, co (zdaniem Najwyższej Izby Kontroli) może świadczyć o słabości nadzoru właścicielskiego w Gminie Nysa oraz stwarzać ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, zwłaszcza w aspekcie stanu opisanego w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Zarządu ARN.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Sprawowanie przez Gminę nadzoru nad Agencją Rozwoju Nysy w zakresie realizacji inwestycji budowlanych oraz pozostałych działań z udziałem środków i majątku Gminy

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2017-2019 Burmistrz wykonywał uprawnienia właścicielskie i sprawował nadzór właścielski nad pięcioma jednoosobowymi spółkami Gminy Nysa. ARN powstała z połączenia w listopadzie 2016 r. dwóch spółek, tj. Nyskiego Zarządu Nieruchomości Spółki z o.o.⁹ oraz Nyskiego Ośrodka Rekreacji Spółki z o.o.¹⁰, w trybie określonym w art. 492 § 1 pkt 1 Kodeksu spółek handlowych. Od 15 maja 2017 r. w Urzędzie wyodrębniono stanowisko ds. nadzoru¹¹, które skupiało wszystkie zadania dotyczące zarówno nadzoru formalnego, jak i ekonomiczno-

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: ARN lub Spółka.

⁶ Zgromadzenie Wspólników w poszczególnych latach podjęło następującą liczbę uchwał na posiedzeniach: 9 posiedzeń i 27 uchwał – w 2017 r.; 11 posiedzeń i 21 uchwał - w 2018 r.; 10 posiedzeń i 15 uchwał - w 2019 r (stan na 11 września 2019 r.).

⁷ Dalej: stanowisko ds. nadzoru.

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 505, ze zm.

⁹ Dalej: NZN.

¹⁰ Dalej: NOR.

¹¹ Do tego czasu w ramach Wydziału Rozwoju Gospodarczego Urzędu funkcjonowała komórka ds. Nadzoru Właścicielskiego i Przekształceń Własnościowych, w której zadania wykonywał ten sam pracownik, który zajmował stanowisko ds. nadzoru.

finansowego nad spółkami gminnymi. Wcześniej nadzór taki sprawował Zastępca Burmistrza.

(akta kontroli str. 13-15, 73, 132, 141-148, 174-176)

Zakres zadań realizowanych na stanowisku ds. nadzoru¹², poza wykonywaniem praw i obowiązków Gminy Nysa wynikających z uczestnictwa w Spółce¹³ obejmował: a/ prowadzenie ewidencji i dokumentacji spółek prawa handlowego, b/ analizę i opiniowanie materiałów przedkładanych przez organy spółek pod obrady zgromadzenia wspólników, c/ sporządzanie sprawozdawczości i informacji z działalności spółek wynikających z obowiązujących przepisów prawa oraz decyzji Burmistrza.

(akta kontroli str. 13-15, 73, 132, 141-148, 174 -176, 206, 1115 -1117)

2. W grudniu 2015 r. Burmistrz przyjął dokument pn. *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Nysa*¹⁴, w którym określono cele nadzoru właścicielskiego, zasady współpracy z merytorycznymi komórkami organizacyjnymi, organizację rad nadzorczych i zarządów spółek, a także zasady sprawozdawczości zarządów i rad nadzorczych spółek w stosunku do właściciela. Kwalifikacje pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. nadzoru (ukończone studia na kierunku *Finanse i bankowość* o specjalizacji *Rachunkowość i auditing*) oraz posiadane przez niego kompetencje¹⁵ umożliwiały sprawowanie nadzoru w zakresie ekonomiczno-finansowym.

(akta kontroli str. 719-733, 1115-1117)

Do *Zasad nadzoru* nie wprowadzono wskaźników umożliwiających monitorowanie działalności ekonomiczno-finansowej spółek, w tym ARN, przy czym analiza kluczowych wskaźników efektywności (m.in. rentowności, płynności, sprawności działania) była przeprowadzana cyklicznie (corocznie) w formie *Informacji z zakresu realizacji zadań wynikających z nadzoru właścicielskiego*¹⁶. Informacje te zawierały dane dotyczące aktualnej i przewidywanej sytuacji finansowej, w tym rachunek zysków i strat, strukturę przychodów (operacyjnych, finansowych oraz ogółem), koszty działalności operacyjnej, strukturę kosztów (operacyjnych i finansowych). Jak wynikało z ww. informacji, wartości trzech kluczowych wskaźników mieściły się w założonych normach¹⁷ w dwóch ocenionych przez Gminę latach 2017 i 2018.

(akta kontroli str. 839-882)

W treści *Zasad nadzoru* nie zamieszczono obowiązku przekazywania przez Radę Nadzorczą informacji o bieżącej działalności spółek organowi wykonawczemu Gminy Nysa. Jak wyjaśnił Burmistrz, w zarządzeniu o zasadach nadzoru nie było wprowadzone konkretnego zapisu o obowiązku przekazywania informacji o bieżącej działalności spółek i ich funkcjonowaniu, jednak wiedzę na ten temat Burmistrz uzyskiwał dzięki stałemu kontaktowi z członkami rad nadzorczych, jak również na skutek informacji przekazywanych przez przewodniczących rad nadzorczych w trakcie zwyczajnych zgromadzeń wspólników.

(akta kontroli str. 719-733, 957-961)

¹² Zakres zadań tej komórki organizacyjnej nie podlegał zmianom do zakończenia kontroli NIK.

¹³ Np. prawo głosu, inne majątkowe i niemajątkowe prawa Gminy jako udziałowca spółki prawa handlowego.

¹⁴ Stanowiące załącznik do zarządzenia Nr 552/2015 Burmistrza Nysy z dnia 31 grudnia 2015 r.; dalej: *Zasady nadzoru*.

¹⁵ Posiada on 20 lat doświadczenia w księgowości, w tym 17 lat na stanowisku Głównego Księgowego.

¹⁶ Dalej: Informacja za 2017 r. i za 2018 r.

¹⁷ Wskaźnik pokrycia aktywów trwałych kapitałem własnym (tzw. *złota reguła bilansowa*): 1 oraz 0,8 (norma 1,00); wskaźnik pokrycia aktywów trwałych kapitałem stałym: 1,18 oraz 1,03 (norma: minimum 1,00); - wskaźnik pokrycia aktywów obrotowych zobowiązaniami krótkoterminowymi (tzw. *srebrna reguła finansowa*): 0,80 oraz 0,40 (norma: maksymalnie 1,00).

2. Zgodnie z treścią planu połączenia, celem przekształcenia było usprawnienie funkcjonowania Spółki przejmującej (tj. NZN) pod względem organizacyjnym, prawnym i ekonomicznym, a także uporządkowanie potencjału organizacyjnego i technologicznego miejskich spółek komunalnych w szczególności do wykonywania zadań inwestycyjnych. Przed przekształceniem NZN realizował zadania obejmujące sprawy utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych a druga ze spółek (tj. NOR) świadczyła usługi z zakresu kultury fizycznej i turystyki.

(akta kontroli str. 839-882)

W marcu 2016 r. Rada Miejska po uprzednim rozpatrzeniu projektu uchwały przez właściwe komisje problemowe¹⁸ pozytywnie zaopiniowała projekt przeniesienia całego majątku NOR (spółki przejmowanej) do NZN (spółki przejmującej), co potwierdzono uchwałą nr XVIII/271/16 z 30 marca 2016 r. Plan połączenia spółek z 31 sierpnia 2016 r.¹⁹ przewidywał połączenie metodą łączenia udziałów, tj. na podstawie art. 44a ust. 2 i art. 44c ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁰, co oznaczało, że na skutek połączenia nie nastąpiła utrata kontroli nad łączącymi się Spółkami przez Gminę Nysa. Aktem notarialnym z 30 listopada 2016 r. Gmina Nysa (jako jedyny wspólnik) wyraziła zgodę na czynność połączenia spółek, plan połączenia i na zmianę aktu założycielskiego Spółki przejmującej. Skład organów tej spółki (Zarząd, Rada Nadzorcza) pozostał niezmienny.

(akta kontroli str. 221-316, 320-346)

Jak wyjaśnił Burmistrz, w trakcie trzech lat funkcjonowania Spółki dokonano analizy w zakresie osiągnięcia celu wskazanego w planie połączenia, jednak analiza ta nie przyjęła formy odrębnego dokumentu. Dodatkowo Burmistrz wskazał, że nastąpiła optymalizacja zarządzania majątkiem obu spółek, poprzez skupienie wszystkich czynności w ramach jednego podmiotu i jednego zarządu. Zdaniem Burmistrza, wszystkie cele planu połączenia, w tym uporządkowanie potencjału organizacyjnego i technologicznego obu spółek, zostały osiągnięte. Za przejawy optymalizacji Burmistrz uznał rozszerzenie oferty rynkowej dla klientów, zmniejszenie kosztów sprzedaży, ekonomiczne gospodarowanie zasobami ludzkimi, oszczędności poprzez redukcję funkcji finansowo-księgowej, wzrost efektywności wykorzystania systemów informatycznych oraz uproszczenie struktury zarządzania.

(akta kontroli str. 942-946)

3. Informacje dotyczące zaangażowania kapitałowego Gminy w spółki komunalne²¹ były zamieszczane w corocznej *Informacji o stanie mienia komunalnego*, sporządzanej przez pracowników Urzędu na podstawie art. 267 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²² i zaakceptowanej przez Skarbnika Miasta. Wielkość kapitału zakładowego na dzień rozpoczęcia działalności ARN wyniosła 38 062 500 zł; w kolejnych latach jego wielkość została podniesiona odpowiednio o kwoty: a/ 2 660 000 zł w 2017 r., b/ 3 115 000 zł w 2018 r. i c/ 6 724 000 zł w 2019 r. (na 31 grudnia 2019 r. wielkość kapitału zakładowego wyniosła 50 561 500 zł). Według stanu na 31 grudnia 2017 r. i 2018 r. udziały Gminy w Spółce miały według ewidencji księgowej odpowiednio wartość 40 722 500 zł oraz 80 018 500 zł.

(akta kontroli str. 455-587, 1037-1046)

¹⁸ Komisja Rozwoju Gospodarczego i Finansów oraz Komisja Rewizyjna.

¹⁹ Dalej: Plan połączenia.

²⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

²¹ Zostały tam zamieszczone dane dot. ARN jako jednej z pięciu spółek gminnych.

²² Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

W *Strategii Rozwoju Gminy Nysa na lata 2014-2023* przyjętej uchwałą Rady Miejskiej Nr L/749/14 z dnia 29 września 2014 r. założono, że realizacja celów strategicznych i spełnienie wizji rozwoju wymagają współpracy pomiędzy Urzędem a innymi podmiotami, w tym spółkami gminnymi. Na *Liście zadań inwestycyjnych Gminy*, NZN²³ (spółka przejmująca) ujęty został dwukrotnie jako podmiot współodpowiedzialny za realizację inwestycji.

(akta kontroli str. 221-316, 320-346)

W styczniu 2017 r. uchwalono Gminny Program Rewitalizacji Gminy Nysa²⁴, w którym za obszar wymagający rewitalizacji uznano teren kąpieliska przy ul. Kornela Ujejskiego w Nysie. W przedmiotowej uchwale określone zostały zakres oraz opis projektu pn. *Gminne Centrum Wsparcia III Sektora wraz z aktywną strefą integracji międzypokoleniowej dla mieszkańców*. Gmina wskazała ARN jako realizatora ww. zadania, przy zapewnieniu współdziałania ze strony Gminy oraz jej jednostek organizacyjnych (tj. Nyskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, Dziennego Domu Pobytu oraz Centrum Integracji Społecznej).

(akta kontroli str. 221-316, 320-346)

4. W połowie 2018 r. (tj. po upływie roku i 6 miesięcy funkcjonowania Spółki) dokonano analizy dotychczasowej działalności Spółki; ujęto w niej strukturę aktywów i pasywów, program rozwoju oraz plany finansowe, a także opis realizowanych i planowanych inwestycji. Ponadto corocznie, po zakończeniu roku budżetowego, przed posiedzeniem Zgromadzenia Wspólników, Burmistrz przedkładał Przewodniczącemu Rady Miejskiej informacje dotyczące każdej ze spółek gminnych, których sporządzenie zapewniało stanowisko ds. nadzoru.

(akta kontroli str. 433-451, 839-882)

5. Zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej²⁵ w jednoosobowych spółkach z udziałem Gminy, funkcję Zgromadzenia Wspólników pełnił Burmistrz. Rada Nadzorcza ARN funkcjonowała w składzie pięcioosobowym, przy czym przewodniczący, wiceprzewodniczący i jeden członek Rady Nadzorczej byli przedstawicielami Gminy Nysa (spełniającymi wymogi, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym²⁶), a dwóch członków zostało wybranych przez pracowników Spółki w wyborach, których tryb określono w § 21 ust. 3 umowy spółki²⁷. Członkowie Rady Nadzorczej realizujący zadania właścicielskie nie pełnili jednocześnie żadnych innych funkcji w organach nadzorowanej Spółki. Przedstawiciele Gminy wchodzący w skład Rady Nadzorczej nie pozostawali ze Spółką w stosunku pracy ani nie świadczyli pracy lub usług na jej rzecz, co było zgodne z wymaganiami wynikającymi z art. 214 § 1 Kodeksu spółek handlowych i § 25 ust. 3 umowy spółki. Ograniczenie dotyczące świadczenia pracy na rzecz spółki nie odnosiło się do reprezentacji pracowników Spółki w Radzie Nadzorczej, czego potwierdzeniem było postanowienie § 25 ust. 4 umowy spółki.

W treści *Zasad nadzoru* zostały określone niezbędne wymogi dla kandydatów na członków Rady Nadzorczej reprezentujących Gminę, a także wzory oświadczeń o posiadanym doświadczeniu zawodowym, kwalifikacjach i braku ograniczeń dotyczących zajmowania stanowiska członka Rady Nadzorczej w spółkach prawa

²³ W dacie uchwalenia ww. Strategii nie istniała ARN.

²⁴ Stanowiący załącznik do uchwały Nr XXXIII/481/17 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 30 stycznia 2017 r.

²⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 712, ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 735. Osoby te złożyły egzamin dla kandydatów na członków organów nadzorczych w spółkach Skarbu Państwa przed komisją egzaminacyjną powołaną przy Ministrze Skarbu Państwa.

²⁷ Tekst jednolity Umowy Spółki przyjęty 29 sierpnia 2018 r.

handlowego. Szczegółowe zasady i tryb działania Rady, zgodnie z postanowieniem § 23 ust. 5 umowy Spółki, ustanawiał regulamin Rady Nadzorczej²⁸.

(akta kontroli str. 318-356, 719-733, 1026-1036, 1188-1200)

W latach 2017-2018 Rada Nadzorcza uzyskiwała dane dotyczące wydatków, kosztów oraz ujemnego wyniku finansowego w 2016 r. (1,6 mln zł) bezpośrednio od ARN, jak również pozyskiwała informacje o możliwościach poprawy wyniku finansowego w kolejnych latach.

(akta kontroli str. 452-454, 1257-1258)

6. Transfery środków i składników majątkowych odbywały się na podstawie przepisów uchwały nr XL/629/09 Rady Miejskiej z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez Burmistrza Nysy²⁹. Gmina przekazywała Spółce wkłady pieniężne i niepieniężne celem pokrycia podwyższonego kapitału zakładowego. Środki pochodzące z dokapitalizowania Spółki przez Gminę były w całości przeznaczone na realizację inwestycji gminnych, które miały charakter zadań własnych Gminy. Skala oraz charakter tych zadań powodowały, że samodzielne finansowanie inwestycji przez Spółkę nie było możliwe. W listopadzie 2017 r. Gmina, ARN i ING Bank Śląski SA³⁰ zawarli umowę wsparcia, w której Gmina zobowiązała się do dokapitalizowania Spółki w okresie kolejnych 13 lat³¹ (od 2017 r. do 2029 r.) oraz do przedkładania Bankowi uchwał Rady Miejskiej przewidujących zabezpieczenie w budżecie Gminy środków na ten cel. Założeniem umowy wsparcia miało być uzyskanie ze strony Gminy długoterminowego wsparcia finansowego poprzez obejmowanie w zamian za wkład pieniężny nowych udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym.

(akta kontroli str. 404-427)

Gmina przekazywała Spółce środki pieniężne zgodnie z *Harmonogramem wpłat do spółki w ramach wsparcia finansowego*³² (stanowiącym zał. nr 1 oraz nr 1A do umowy wsparcia). Harmonogram przewidywał finansowanie dwóch zadań: 1/ związanego z przebudową kąpieliska miejskiego – Gminnego Centrum Wsparcia III Sektora oraz ze zmianą sposobu użytkowania nieruchomości po byłych koszarach wojskowych na budynek socjalny; 2/ dotyczącego budowy osiedla składającego się z zespołu trzech bloków mieszkalnych³³.

W okresie od 15 listopada 2017 r. do 15 stycznia 2029 r. Gmina zobowiązała się do wpłat na rzecz Spółki środków w wysokości 18 195 700 zł (20 transz) tytułem finansowania zadania nr 1 oraz 27 337 960 zł (20 transz) tytułem finansowania zadania nr 2.

(akta kontroli str. 404-431)

W latach 2017-2019 wpłaty Gminy do Spółki wnoszone były zgodnie z ww. *Harmonogramem*, a Spółka przeznaczała kwoty podwyższenia kapitału zakładowego każdorazowo na spłatę zaciągniętego w Banku zobowiązania wynikającego z dwóch umów kredytu korporacyjnego *na finansowanie inwestycji i na refinansowanie poniesionych nakładów inwestycyjnych w ramach inwestycji* (umowa nr 870/2017/000014557/00 z 14 września 2017 r. oraz umowa nr 870/2019/00001725/00 z 27 czerwca 2019 r.). Uchwałą Rady Miejskiej nr VIII/109/19 z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy

²⁸ Uchwała Nr 2/2010 z dnia 14 maja 2010 r. Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Nyskiego Zarządu Nieruchomości Sp. z o.o.

²⁹ Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2010 r. Nr 12, poz. 192.

³⁰ Dalej: Bank.

³¹ Po zmianie wprowadzonej Anekssem Nr 1 z 19 lipca 2019 r.

³² Dalej: Harmonogram.

³³ Po odkupie udziałów Spółki Projekt Muncypalny Nysa1 Sp. z o.o. Umowa z dnia 22 sierpnia 2019 r. (Rep. A nr 13600/2019).

Finansowej Gminy Nysa na lata 2019-2041, Gmina przeznaczyła środki na realizację zadania nr 1 (pkt 1.3.2.2. WPF – Dokapitalizowanie Spółki ARN - Wsparcie dla kredytu na budowę kąpieliska i budowę mieszkań), jak również na realizację zadania nr 2 (pkt 1.3.2.9 WPF - Dokapitalizowanie Spółki ARN - Wsparcie dla kredytu na budowę zespołu trzech budynków). Tym samym środki na realizację zadań, Gmina zabezpieczyła w wieloletniej prognozie finansowej w limicie zobowiązań w kategorii wydatków majątkowych z podziałem na poszczególne lata finansowania.

(akta kontroli str. 404-431, 629-699, 966-967)

Jak wyjaśnił Skarbnik Miasta, zapisanie w uchwale Rady Miejskiej w kwietniu 2019 r. przedsięwzięcia zawierającego podnoszenie kapitału Spółki w okresie lat 2019-2029 na kwotę łącznie 27 337 960,00 zł (zadanie II) gwarantowało Spółce nie pogorszenie płynności finansowej i wyeliminowanie nadmiernego zadłużenia Spółki z tego tytułu. Środki zostały zabezpieczone wcześniej w uchwale Rady Miejskiej Nr VIII/109/19 z dnia 24 kwietnia 2019 r., kiedy wprowadzono pod pozycją 1.3.2.10 przedsięwzięcie pn. *Dokapitalizowanie Spółki (...)* w łącznej kwocie 27 337 960,00 zł, z podziałem na lata 2019-2029.

(akta kontroli str. 962-965)

Informacje dotyczące gospodarowania przez ARN składnikami majątku, związanymi z zadaniami inwestycyjnymi ujętymi w umowie wsparcia były przekazywane bezpośrednio Burmistrzowi w trakcie spotkań i nie przyjmowały one formy pisemnej, a także corocznie w formie *Informacji z zakresu realizacji zadań*. Były to te same dokumenty, które przygotowywał pracownik zatrudniony na stanowisku ds. nadzoru. Dodatkowo ocenie w formie opiniowania przez Radę Nadzorczą, na wniosek Zarządu Spółki, podlegały takie kwestie, jak: a/ zwiększenie kwoty kredytu inwestycyjnego (z kwoty 4 880 000 zł do kwoty 9 700 000 zł) z przeznaczeniem na realizację dwóch inwestycji realizowanych przez Spółkę; b/ zaciągnięcie przez Spółkę kredytu inwestycyjnego z przeznaczeniem na budowę zespołu trzech budynków mieszkalnych wielorodzinnych; c/ pokrycie straty Spółki za rok 2018 (3 546 507 zł) z przyszłych zysków; d/ utworzenie przez Spółkę wraz z Gminą Nysa i spółką Nyska Energetyka Ciepła Spółki z o. o. podmiotu pn. Stal Nysa Spółka z o. o.; e/ opiniowanie planu finansowego Spółki oraz sprawozdań wynikających z przepisów Kodeksu spółek handlowych; f/ wyrażenie zgody na obciążenie nieruchomości hipoteką umowną.

(akta kontroli str. 839-882, 1257-1258)

Rada Nadzorcza akceptowała fakt zaciągania zobowiązań kredytowych przez ARN w połączeniu z równoczesnym dokapitalizowaniem przez Gminę, co wyrażała w formie opiniowania wniosków Prezesa Zarządu ARN. W sprawozdaniach z działalności Rady Nadzorczej podkreślano, że ARN miała ograniczone możliwości generowania przychodów, a jednocześnie spółka powstała w celu realizowania zadań Gminy, dlatego koszty związane z wykonywaniem ww. zadań pokrywane były z dokapitalizowania Spółki.

(akta kontroli str. 1122-1125, 1139-1143)

7. Instrumentami dokapitalizowania Spółki przez Gminę w latach 2017, 2018 i 2019 były: a/ w 2017 r. – pięciokrotne podwyższenie kapitału zakładowego spółki w formie wkładu pieniężnego na łączną kwotę 2 660 000 zł; b/ w 2018 r. – sześciokrotne podwyższenie kapitału zakładowego spółki w formie wkładu pieniężnego na łączną kwotę 3 115 000 zł oraz wniesienie wkładu niepieniężnego (aportu) o wartości 36 556 000 zł; c/ w 2019 r. sześciokrotne podwyższenie kapitału zakładowego spółki w formie wkładu pieniężnego na łączną kwotę 6 724 000 zł oraz poprzez wniesienie wkładu niepieniężnego (aportu) o wartości 1 431 000 zł.

Inwestycje wykonywane przez ARN były realizowane przez Spółkę samodzielnie. W zakresie zadań inwestycyjnych nie było umów, w których Gmina zlecałaby Spółce realizację poszczególnych inwestycji.

(akta kontroli str. 953-956)

Zgodnie z uchwałą Nr XIV/240/19 z 25 września 2019 r. zabezpieczono środki odpowiednio w kwotach: dla zadania nr 1 - 18 195 700 zł z okresem realizacji w latach 2017-2027, natomiast dla zadania nr 2 - 27 337 960 zł (z okresem realizacji na lata 2017-2029). Ponadto zmieniono nazwę zadania nr 2 na: *Wsparcie dla kredytu na budowę zespołu trzech budynków*³⁴, co poprzedzało zawarcie umowy sprzedaży udziałów z 22 sierpnia 2019 r., na podstawie której ARN nabyła 75 udziałów³⁵ w kapitale zakładowym Projekt Muncypalny Nysa1 Spółka z o.o., wskutek czego ARN została właścicielem 100% udziałów w tym podmiocie utworzonym dla realizacji projektów związanych z budową nowych mieszkań.

(akta kontroli str. 672-699, 700-703)

Gmina zabezpieczyła w wieloletniej prognozie finansowej w limicie zobowiązań w kategorii wydatków majątkowych, od początku funkcjonowania ARN, kolejno kwoty 18 196 700 zł oraz 27 337 960 zł³⁶. Burmistrz odniósł się do kwestii realizowania prawa do kontroli przysługującej wspólnikowi w trybie § 6 ust. 2 *Zasad nadzoru* następująco: *w związku z zabezpieczeniem w wieloletniej prognozie finansowej, Gmina nie korzystała z prawa kontroli, ponieważ taka kontrola jest uruchamiana tylko wtedy, kiedy Gmina uzna to za stosowne, a w przedmiotowej sprawie uznano, że nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia kontroli w związku z zabezpieczeniem określonych kwot w WPF.*

(akta kontroli str. 942-946)

Burmistrz wyjaśniając, w jaki sposób Gmina nadzorowała prawidłowość i efektywność realizacji zadań ujętych w umowie wsparcia, wskazał na liczne wizyty na placu budowy oraz na liczne spotkania z Zarządem spółki w siedzibie Urzędu, jak również w siedzibie Spółki. Burmistrz podkreślił, że *realizowane przez ARN inwestycje ujęte w Umowie Wsparcia poddawane były na bieżąco analizom i ocenom, jednakże ich przebieg ani wyniki nie zostały zmaterializowane w postaci dokumentów.*

(akta kontroli str. 942-946)

Zastosowanie powyższych instrumentów (wnoszenie wkładów pieniężnych i aportów) umożliwiało Spółce finansowanie inwestycji ze środków zewnętrznych (kredyt inwestycyjny w Banku), po uprzednim podpisaniu Umowy Wsparcia. Całość kosztów inwestycji oraz koszty spłaty kredytu Gmina zabezpieczyła w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Nysa³⁷ (uchwała Rady Miejskiej nr XLIII/625/17 z dnia 26 września 2017 r.) poprzez ujęcie w wydatkach majątkowych Gminy nakładów finansowych tytułem dokapitalizowania ARN – Wsparcie dla kredytu.

³⁴ Uprzednio pkt 1.3.2.12. Dokapitalizowanie Spółki – Umożliwienie odkupu udziałów w spółce celowej od Funduszu.

³⁵ Cena za każdy udział wyniosła 500 zł, co łącznie stanowiło 3 750 zł.

³⁶ Zgodnie z uchwałą z 24 stycznia 2019 r.³⁶ pod poz. 1.3.2.2 oraz 1.3.2.10 zabezpieczono środki odpowiednio w kwotach: dla zadania I - 18 195 700 zł z okresem realizacji 2017-2027 oraz dla zadania II pod poz. 1.3.2.12 w kwocie 27 337 960 zł z okresem realizacji na lata 2017-2029.

³⁷ Dalej: WPF.

W ramach realizacji zobowiązań wynikających z Umowy Wsparcia, Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników ARN działając na podstawie § 18 ust. 1 pkt 3 aktu założycielskiego podejmowało uchwały o obejmowaniu w zamian za wkład pieniężny nowych udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym Spółki w kwotach i terminach wykazanych w załączniku nr 1 do Umowy Wsparcia³⁸.

(akta kontroli str. 404-427, 559-568, 942-946)

Poza dokapitalizowaniem Spółki wkładami pieniężnymi, Burmistrz wnosił do Spółki wkłady niepieniężne celem pokrycia podwyższonego kapitału zakładowego, analogicznie jak w przypadku wkładów pieniężnych - po uzyskaniu zgody Rady Miejskiej (uchwała Nr XXXCIII/598/17 z dnia 3 lipca 2017 r. oraz uchwała Nr XLIV/659/17 z dnia 7 listopada 2017 r. zmieniona uchwałą Nr LIII/809/18 z dnia 5 lipca 2018 r.). I tak, w roku 2018 Gmina dwukrotnie wniosła wkłady niepieniężne o łącznej wartości 36 556 000 zł, a przedmiotem aportu były nieruchomości zabudowana budynkiem hali sportowej³⁹ oraz działki gruntu z przeznaczeniem na realizację budowy mieszkań⁴⁰. W 2019 r. dokapitalizowanie w kwocie 1 431 000 zł w formie wniesienia aportu dotyczyło: 1) wniesienia dwóch dokumentacji projektowych⁴¹ o łącznej wartości 250 000 zł oraz 2) niezabudowanej nieruchomości o wartości 1 181 000 zł.

(akta kontroli str. 951-956)

8. Spółka przedkładała Gminie w latach 2017-2019 stosownie do § 21 pkt 5 *Zasad nadzoru* następujące dokumenty sprawozdawcze w związku z obowiązkami wynikającymi z przepisów Kodeksu spółek handlowych oraz *Zasad nadzoru* (według wzoru wynikającego z załącznika nr 1 do zarządzenia Burmistrza): a/ plany finansowe na następny rok obrotowy wraz z informacjami uzupełniającymi; b/ informacje o majątku spółki i źródłach jego finansowania; c/ informacje (raporty) o realizacji planów finansowych, w tym kwartalne informacje o wynikach ekonomiczno-finansowych spółki oraz kwartalne informacje o stanie majątku spółki; d/ informacje (raport) o majątku i źródłach finansowania; e/ sprawozdania wymagane dla celów statystycznych (F-01).

(akta kontroli str. 736-838)

W rezultacie badania dokumentacji finansowo-ekonomicznej oraz organizacyjnej Spółki⁴² w latach 2017-2018⁴³ stwierdzono, że akceptuje się sytuację finansowo-ekonomiczną Spółki. W żadnym z badanych lat nie wystąpiły sytuacje skutkujące pojawieniem się zagrożenia dla kontynuacji jej działalności. Nie stwierdzono przypadków wskazanych w art. 233 § 1 Kodeksu spółek handlowych, tj. sytuacji, kiedy bilans sporządzony przez Zarząd Spółki wykazuje stratę przewyższającą sumę kapitałów zapasowego i rezerwowego oraz połowę kapitału zakładowego, co jednoznacznie obliguje Zarząd do niezwłocznego zwołania Zgromadzenia Wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia spółki.

³⁸ Do dnia zakończenia kontroli NIK łącznie sześć transz wpłat do Spółki.

³⁹ Umowa przeniesienia własności nieruchomości z dnia 8 marca 2018 r. (Rep. A nr 2816/2018).

⁴⁰ Umowa nieodpłatnego przeniesienia własności nieruchomości (Rep. A nr 144/2018), co poprzedzała uchwała Nr XXXVIII/598/17 Rady Miejskiej z dnia 3 lipca 2017 r.

⁴¹ Dokumentacja projektowa adaptacji pomieszczeń byłego budynku koszarowego przy ulicy Otmuchowskiej oraz dokumentacja projektowa budowy domów wielorodzinnych przy ulicy Franciszkańskiej w Nysie.

⁴² Sprawozdania finansowe, sprawozdania Zarządu z działalności spółki, sprawozdania z działalności Rady Nadzorczej, opinia biegłego rewidenta.

⁴³ Dokumenty sprawozdawcze za 2019 r. będą poddane ocenie przez Gminę w II kwartale 2020 r.

Nie stwierdzono ponadto wskazanych w art. 11 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe⁴⁴ okoliczności, kiedy spółka nie wykonuje swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych oraz sytuacji, kiedy zobowiązania spółki przekraczają wartość jej całkowitego majątku.

(akta kontroli str. 739-882)

Jak wyjaśnił pracownik zatrudniony na stanowisku ds. nadzoru, *Informację z funkcjonowania ARN Sp. z o.o. (analiza działalności Spółki)* sporządził on w połowie 2018 r na podstawie informacji przedstawionych przez Zarząd ARN. Poza tym opracowaniem, nie sporządzano na piśmie analiz lub ocen ekonomiczno-finansowych Spółki. Jak podkreślił pracownik na stanowisku ds. nadzoru, *takie analizy sam przeprowadzałem i następnie omawiałem je z Burmistrzem, ale nie przyjęły one formy pisemnej.*

(akta kontroli str. 738)

9. W sprawozdaniach z wykonania planu audytu z lat 2017, 2018 i 2019 nie odnotowano zadań audytowych dotyczących spółek gminnych. Plan audytu na rok 2020 ujmował obszar ryzyka pn. *Zadania zlecone na zewnątrz w drodze umów do gminnych spółek.*

(akta kontroli str. 1101-1112)

Jak wyjaśniła audytor wewnętrzny Urzędu, nie miała ona możliwości prowadzenia zadań audytowych bezpośrednio w jakiejkolwiek spółce gminnej. Jak wyjaśniła, *audyt wewnętrzny może objąć także spółki gminne, ale wyłącznie w zawężonym przedmiotowo zakresie, a tym zakresem była realizacja umów, które spółka gminna realizowała na rzecz Gminy.*

(akta kontroli str. 1101-1103)

W okresie funkcjonowania ARN, Burmistrz nie zlecał, w imieniu Gminy, kontroli dotyczących przekazanych składników majątkowych. Monitoring bieżącego funkcjonowania spółek komunalnych, w tym ARN, prowadzony był za pośrednictwem Rady Nadzorczej, gdyż w Umowie Spółki nie przewidziano możliwości bezpośredniej kontroli Spółki przez właściciela.

Zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza, ze względu na odrębną od Gminy podmiotowość prawną spółek prawa handlowego, jak również uwzględniając uprawnienia właścicielskie określone w Kodeksie spółek handlowych oraz w ustawie o gospodarce komunalnej, brak było podstaw prawnych do przeprowadzania kontroli w spółkach takich jak ARN.

(akta kontroli str. 1101-1102)

11. Sytuacja ekonomiczna i kondycja finansowa ARN była kilkakrotnie dyskutowana na posiedzeniach organów pomocniczych Rady Miejskiej, I tak, informacja w sprawie funkcjonowania ARN z 2018 r. była przedmiotem posiedzenia Komisji Rozwoju Gospodarczego i Finansów (14 czerwca 2018 r. i 28 czerwca 2018 r.); Komisji Finansów (6 czerwca 2019 r.), Komisji Urbanistyki i Rolnictwa (28 czerwca 2018 r. i 6 czerwca 2019 r.).

(akta kontroli str. 719-733, 1115-1117, 1145-1183)

Nie prowadzono również kontroli wewnętrznej w ARN za pośrednictwem Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej⁴⁵. Przewodniczący Rady Miejskiej odnosząc się do możliwości kontroli spółki ARN za pośrednictwem Komisji Rewizyjnej, wyjaśnił, że formą kontroli Spółki były wizytacje obiektów „zarządzanych przez Spółkę”, były to:

⁴⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 498, ze zm.

⁴⁵ Dopuszczalność kontroli spółek komunalnych przez komisję rewizyjną rady gminy potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w uzasadnieniu wyroku z 28 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/GO 779/18, publ.: orzeczenia.nsa.gov.pl.

wizja lokalna boiska Orlik oraz wizja lokalna na terenie Gminnego Centrum Wsparcia III Sektora (przebudowanego kąpieliska), która miała miejsce 4 czerwca 2019 r.⁴⁶ Plan pracy komisji rewizyjnej na 2019 r. przyjęty uchwałą Rady Miejskiej z 15 stycznia 2019 r.⁴⁷ przewidywał (poz. 6 ww. planu) kontrolę realizacji zadania pn. *Przebudowa i rozbudowa istniejącego kąpieliska na Gminne Centrum Wsparcia III Sektora*. Z treści protokołu nr 7/19 Komisji wynikało, że Komisja zapoznała się również z dokumentacją przebudowy kąpieliska i uznała, że *nie ma żadnych rażących uchybień, które rzutowałyby na zakończenie inwestycji*.

(akta kontroli str. 386-403, 1101-1102)

Do dnia zakończenia kontroli NIK, Radzie Miejskiej nie przedstawiono analizy efektów połączenia NZN oraz NOR, o której mowa w planie połączenia z 31 sierpnia 2016 r. przygotowanym w związku z uchwałą Nr XVIII/271/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 30 marca 2016 r. Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnił, że Rada Miasta nie zajmowała się oceną efektów optymalizacji zarządzania majątkiem gminnym w związku z połączeniem dwóch spółek w ARN.

(akta kontroli str. 1144-1148)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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.

Opole, 14 maja 2020 r.

Kontroler

Celina Augustyn

główny specjalista kontroli państwowej

C. Augustyn
.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Opolu

Dyrektor

DYREKTOR
z up.
Janusz Madej
Wiceprezident
Delegatury NIK w Opolu

⁴⁶ Po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie obiektu.

⁴⁷ Uchwała Nr V/48/19 z dnia 15 stycznia 2019 r. w sprawie zatwierdzenia planów pracy komisji stałych Rady Miejskiej w Nysie, w tym Komisji Rewizyjnej oraz Komisji Skarg, Wniosków i Petycji na 2019 r.