



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4114-002-02/2014

I/14/004

Tekst ujednoczony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	I/14/004 - Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez Gminę Miasto Szczecin.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
<i>Kontroler</i>	Iwona Gołębiowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91929 z dnia 03.12.2014 r., Małgorzata Wejwer starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr 91932 z dnia 05.12.2014 r., 93614 z dnia 04.02.2015 r., Małgorzata Chabiniak starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91918 z dnia 28.11.2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-6)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta Szczecin, Plac Armii Krajowej 1 w Szczecinie (70-456).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Piotr Krzystek, Prezydent Miasta Szczecin od 4 grudnia 2006 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 7-12)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Działalność kontrolowanych spółek z udziałem Gminy Miasto Szczecin¹ w latach 2009 – 2014 odpowiadała celom, określonym dla nich w uchwałach Rady Miasta. Cztery Spółki² prowadziły jednak część swojej działalności w zakresie niezgodnym z obowiązującymi przepisami.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Działalność spółek prawa handlowego, w których Miasto posiadało większościowy udział w kapitale zakładowym, poza wskazanymi niżej przypadkami, służyła realizacji zadań własnych Gminy Miasto Szczecin, a przekazane im do dyspozycji środki finansowe, jak i pozostałe składniki majątkowe służyły spółkom do realizacji celów, dla których były powołane. W kontrolowanym okresie zadania realizowane przez spółki, mieściły się w kierunkach rozwoju przyjętych w perspektywicznych planach i programach rozwoju Szczecina.

Za działanie nieprawidłowe NIK uznała dopuszczenie do prowadzenia przez 4 jednoosobowe spółki Gminy działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej, tj.: przez Szczecińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. i Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. działalności polegającej na sprzedaży nieruchomości na własny rachunek i zarządzaniu nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych na zlecenie, prowadzenie przez spółkę Nieruchomości i Opłaty Lokalne Sp. z o.o. Ośrodka Wypoczynkowo-Rehabilitacyjnego w Mrzeżynie i wydzierżawianie ośrodków wypoczynkowych w Ińsku, Krzemieniu i Świnoujściu oraz prowadzenie przez Szczeciński Park Naukowo-Technologiczny Sp. z o.o. działalności komercyjnej poprzez świadczenie usług informatycznych i doradczych 2 podmiotom gospodarczym oraz na rzecz 2 jednostek innych wspólnot

¹ Dalej również Miasto i Gmina.

² Szczecińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o., Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o., Nieruchomości i Opłaty Lokalne Sp. z o.o. i Szczeciński Park Naukowo-Technologiczny Sp. z o.o.

samorządowych. Powyższa działalność nie mieściła się w sferze użyteczności publicznej, zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej³ i nie spełniała przesłanek wynikających z przepisów art. 10 ust. 1-3 u.g.k., do podejmowania działalności poza tą sferą. Dopuszczenie przez Miasto do realizacji przez spółki zadań nieprzypisanych ustawą o samorządzie gminnym, nie jest prawidłowe w świetle ograniczeń wynikających z art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴.

NIK za nieprawidłowość uznała także nieegzekwowanie przez Miasto spełniania przez Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Sp. z o.o. warunków umowy wykonawczej zawartej z tą spółką w dniu 18 marca 2011 r.⁵, w części dotyczącej raportowania postępów realizacji projektu poprzez składanie raportów w terminie wynikającym z § 1 ust. 3 pkt 8 ww. umowy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Na koniec 2008 r. Gmina posiadała akcje lub udziały w 23 spółkach prawa handlowego (dalej spółkach), których łączna wartość nominalna wynosiła 925.436,8 tys. zł. Udziały te stanowiły 1,9% wartości aktywów Miasta ogółem. W 12 spółkach Miasto posiadało udziały lub akcje o wartości nominalnej przekraczającej 50% wysokości kapitału zakładowego w łącznej kwocie 795.531,45 tys. zł, tj.:

- 1) Szczecińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o.⁶ (dalej STBS) – 234.424,97 tys. zł (100% udziałów);
- 2) Towarzystwo Budownictwa Społecznego "Prawobrzeże" Sp. z o.o.⁷ (dalej TBSP) – 114.247,2 tys. zł (100% udziałów);
- 3) Szczecińskie Przedsiębiorstwo Autobusowe "Dąbie" Sp. z o.o.⁸ (dalej SPAD) - 44.300,0 tys. zł (100% udziałów);
- 4) Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.⁹ (dalej ZWiK) - 203.418,0 tys. zł (100% udziałów);
- 5) Szczecińskie Przedsiębiorstwo Autobusowe "Klonowica" Sp. z o.o.¹⁰ (dalej SPAK) - 20.300,0 tys. zł (100% udziałów);
- 6) Szczeciński Park Naukowo-Technologiczny Sp. z o.o.¹¹ (dalej SPN-T) – 8.808,0 tys. zł (100% udziałów);
- 7) Fundusz Wspierania Rozwoju Gospodarczego Miasta Szczecina Sp. z o.o.¹² (dalej FWRGMS) - 29.666,5 tys. zł (100% udziałów);
- 8) Szczecińskie Centrum Renowacyjne Sp. z o.o.¹³ (dalej SCR) 127.341,0 tys. zł (100% udziałów);
- 9) Targowiska i Opłaty Lokalne Sp. z o.o.¹⁴ (dalej TiOL) – 100,0 tys. zł (100% udziałów);

³ Dz. U z 2011 r. Nr 45 poz. 236, dalej ustawa o gospodarce komunalnej lub u.g.k.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., dalej również u.s.g.

⁵ Umowa zawarta w celu ustalenia zasad współpracy podczas realizacji projektu „Budowa Zakładu Termicznego Unieszkodliwiania Odpadów dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego” oraz szczegółowego zakresu świadczenia przez Spółkę usług publicznych w zakresie gospodarki odpadami na rzecz Gminy w związku z realizowaniem projektu (dalej umowa wykonawcza z 18 marca 2011 r.).

⁶ Zawiązana 14.12.1996 r. (uchwała nr XXVIII/364/96 Rady Miasta Szczecin z dnia 2 grudnia 1996 r.).

⁷ Zawiązana 1.03.1998 r. (uchwała nr XLI/519/97 Rady Miasta Szczecin z dnia 29 grudnia 1997 r.).

⁸ Zawiązana 7.10.1999 r. (uchwała nr XII/429/99 Rady Miasta Szczecin z 26 lipca 1999 r.).

⁹ Zawiązana 2.09.1999 r. (uchwała nr XI/412/99 Rady Miasta Szczecin z 12.07.1999 r.).

¹⁰ Zawiązana 7.10.1999 r. (uchwała nr XII/429/99 Rady Miasta Szczecin z 26.07.1999 r.).

¹¹ Zawiązana 18.12.2000 r. (uchwała nr XXI/619/2000 Rady Miasta Szczecin z 28.02.2000 r.).

¹² Zawiązana 11.10.2002 r. (uchwała nr LVI/1252/02 Rady Miasta Szczecin z 30.09.2002 r.).

¹³ Zawiązana 2.12.1999 r. (uchwała nr XIV/455/99 Rady Miasta Szczecin z 11.10.1999 r., a z dniem 2.01.2014 r. nastąpiło połączenie tej Spółki poprzez przejęcie przez TBSP)

¹⁴ Zawiązana 31.10.2000 r. (uchwała nr XXIII/636/2000 Rady Miasta Szczecin z 17.04.2000 r.)

- 10) Szczeciński Fundusz Pożyczkowy Sp. z o.o. ¹⁵ (dalej SFP) - 2.050,0 tys. zł (95,55% udziałów, drugim udziałowcem jest jednoosobowa spółka Gminy - Fundusz Wspierania Rozwoju Gospodarczego Miasta Szczecina Sp. z o.o.);
- 11) Międzynarodowe Targi Szczecińskie Sp. z o.o. ¹⁶ (dalej MTS) - 6.900,8 tys. zł (76,48% udziałów);
- 12) Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o. ¹⁷ (dalej MPO) - 3.974,98 tys. zł (51,0% udziałów).

(dowód: akta kontroli str. 13-17,32)

W pozostałych 11 spółkach, Miasto posiadało udziały lub akcje o wartości nominalnej nieprzekraczającej 50% wysokości kapitału. Wartość udziałów i akcji na 31.12.2008 r. w tych spółkach wyniosła łącznie 129 905,3 tys. zł, w tym w: Szczecińsko-Polickim Przedsiębiorstwie Komunikacyjnym Sp. z o.o. (37,12%) - 3.369,5 tys. zł, Szczecińskiej Energetyce Ciepłej Sp. z o.o. (33,43%) - 42 291,5 tys. zł, Porcie Lotniczym Szczecin-Goleniów Sp. z o.o. (33,41%) - 42 736,0 tys. zł, Regionalnej Agencji Promocji Turystyki Sp. z o.o. (33,33%) - 17,0 tys. zł, Remondis Szczecin Sp. z o.o. (1,00%) - 35 tys. zł, Zarządzie Morskich Portów Szczecin i Świnoujście Sp. z o.o. (0,16%) - 24,5 tys. zł, Centrum Handlowym Polska 1 Sp. z o.o. (23,00%) - 40.500 tys. zł, Pogoni Sportowej Spółce Akcyjnej w likwidacji (4,71%) - 400 tys. zł, Inweststar S.A. (0,05%) - 5,7 tys. zł, Tradecom S.A. (dawna Huta Szczecin S.A.) w likwidacji (0,90%) - 184,0 tys. zł oraz Fabryce Papieru Szczecin-Skolwin S.A. w upadłości (0,71%) - 342,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 13-17)

Według stanu na 31.12.2013 r. Miasto posiadało udziały w 24 spółkach o łącznej wartości bilansowej 1.238.937,6 tys. zł. Udziały te stanowiły 2,7% wartości aktywów ogółem Miasta. W 15 z nich Miasto posiadało udziały o wartości bilansowej przekraczającej 50% wysokości kapitału zakładowego w łącznej kwocie 1.156.449,11 tys. zł, z tego:

- 1) STBS 100% udziałów o wartości 250.864,3 tys. zł;
- 2) ZWiK 100% udziałów o wartości 216.942,0 tys. zł;
- 3) SCR 100% udziałów o wartości 130.341,0 tys. zł (spółka przyłączona z dniem 2.01.2014 r. do TBSP);
- 4) TBSP 100% udziałów o wartości 138.800,0 tys. zł;
- 5) SPAD 100% udziałów o wartości 61.300,0 tys. zł;
- 6) Tramwaje Szczecińskie Sp. z o.o. ¹⁸ 100% udziałów o wartości 81.499,5 tys. zł;
- 7) FWRGMS 100% udziałów o wartości 64.536,5 tys. zł;
- 8) SPAK 100% udziałów o wartości 37.300,0 tys. zł;
- 9) SPN-T 100% udziałów o wartości 47.426,5 tys. zł;
- 10) Nieruchomości i Opłaty Lokalne Sp. z o.o. (dalej również NiOL) 100% udziałów o wartości 79.168,0 tys. zł;
- 11) Żegluga Szczecińska Sp. z o.o. (dalej ŻSz) 100% udziałów o wartości 3.700,0 tys. zł;
- 12) Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Sp. z o.o. (dalej ZUO) 100% udziałów o wartości 25.076,5 tys. zł;
- 13) SFP - 98,4% udziałów o wartości 6.150,0 tys. zł;
- 14) MTS 92,81% udziałów o wartości 9.369,8 tys. zł;
- 15) MPO 51,0% udziałów o wartości 3.975,0 tys. zł.

Na koniec 2013 r. Miasto posiadało udziały o łącznej wartości bilansowej 82.488,5 tys. zł, nieprzekraczające 50% wysokości kapitału, w 5 spółkach: Szczecińsko-Polickie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o. (42,15%) - 7.019,5 tys. zł,

¹⁵ Zawiązana 17.12.2004 r. (uchwała nr XXVII/555/04 Rady Miasta Szczecin z 25.10.2004 r.)

¹⁶ Zawiązana 25.09.1992 r. (uchwała nr XXI/257/92 Rady Miasta Szczecin z 13.01.1992 r.)

¹⁷ Zawiązana 26.05.1995 r. (uchwała nr IX/79/95 Rady Miasta Szczecin z 20.02.1995 r.)

¹⁸ Dalej również TS.

Szczecińska Energetyka Ciepła Sp. z o.o. (33,43%) - 42.291,5 tys. zł, Port Lotniczy Szczecin-Goleniów Sp. z o.o. (33,20%) - 33.118 tys. zł, Remondis Szczecin Sp. z o.o. (1,00%) - 35,0 tys. zł, Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście Sp. z o.o. (0,16%) - 24,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 13-17, 40, 41)

W kontrolowanym okresie Rada Miasta Szczecin (dalej Rada MS) podjęła m.in. uchwały:

- w sprawie utworzenia jednoosobowych spółek ZUO i NiOL;
- w sprawie przystąpienia przez Gminę do spółki Żegluga Szczecińska Spółka z o.o. poprzez zawarcie z Ministrem Skarbu Państwa umowy nieodpłatnego przeniesienia na Gminę praw z udziałów w jednoosobowej spółce Skarbu Państwa Żegluga Szczecińska Spółka z o.o. w Szczecinie (uchwała nr XI/252/11 Rady MS z dnia 12.09.2011 r.)

(dowód: akta kontroli str. 13-17, 231-236, 537-544)

W kontrolowanym okresie w obrocie gospodarczym funkcjonowało 27 spółek¹⁹, w których Gmina była udziałowcem lub akcjonariuszem. Według stanu na koniec 2013 r., w porównaniu do końca 2008 r., łączna wartość bilansowa udziałów i akcji Miasta w spółkach wzrosła o 313.500,8 tys. zł (33,9%) z 925.436,8 tys. zł na koniec 2008 r. do 1.238.937,6 tys. zł na koniec 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 13-17, 24-31)

Od 2008 r. zasady prowadzenia nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Miasta regulowały cztery zarządzenia Prezydenta Miasta Szczecin²⁰ (dalej zasady prowadzenia nadzoru właścicielskiego), określające cele i współpracę w zakresie nadzoru właścicielskiego, nadzór merytoryczny, nadzór ekonomiczno-finansowy i nadzór formalny oraz organizację zgromadzenia wspólników, rady nadzorczej i zarządu.

(dowód: akta kontroli str. 374-378)

Urząd Miasta Szczecin (dalej Urząd) corocznie sporządzał informacje o stanie mienia komunalnego, które zawierały dane w zakresie wymaganym przepisami art. 267 ust. 1 pkt 3 ppkt b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹ (dalej ufp). W Urzędzie sporządzano i przekazywano Ministrowi Skarbu Państwa informacje dotyczące przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego, o których mowa w art. 69 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji²².

Zamieszczone na stronie BIP Urzędu dane dotyczące stanu mienia komunalnego, tj. wartości akcji/udziałów Miasta w spółkach były aktualne i zgodne ze stanem faktycznym.

(dowód: akta kontroli str.1077-1171)

Kierunki działań realizowanych przez spółki były ujęte m.in. w uchwalonych przez Radę Miasta Szczecin dokumentach: Strategii Rozwoju Szczecina, przyjętej uchwałą Nr I/N/1155/02 Rady Miasta Szczecin z dnia 6 maja 2002 r., Strategii Rozwoju Szczecina 2025 przyjętej uchwałą Nr XIV/320/11 Rady Miasta Szczecin z dnia 19

¹⁹ 2 spółki uległy likwidacji (Targowiska i Oplaty Lokalne Sp. z o.o., Fabryka Papieru Szczecin-Skolwin S.A.), 4 spółki zaprzestały działalności (Regionalna Agencja Promocji i Turystyki Sp. z o.o., Pogórze Sportowa Spółka Akcyjna w likwidacji, Inweststar S. A., Tradecom S.A. w likwidacji), a akcje spółki Centrum Handlowe Polska 1 Sp. z o.o. Gmina zbyła.

²⁰ Zarządzenie Nr 244/08 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 11 czerwca 2008 r. w sprawie wprowadzenia zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Miasto Szczecin, Zarządzenie Nr 596/10 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie wprowadzenia zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Miasto Szczecin, Zarządzenie Nr 652/11 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Miasto Szczecin, Zarządzenie Nr 376/14 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 12 września 2014 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Miasto Szczecin.

²¹ Dz. U. z 2013 r., poz.885 ze zm.

²² Dz. U. z 2013 r. poz. 216.

grudnia 2011 r.²³ i jej aktualizacji - Szczecin dla Ciebie - Diagnoza Społeczno-Gospodarcza Szczecina oraz w Wieloletnim Programie Rozwoju Szczecina 2013-2017²⁴ i Polityce Transportowej Miasta Szczecin (Zintegrowany Plan Rozwoju Transportu Publicznego w Szczecinie w latach 2004-2013, Zintegrowany Plan Rozwoju Transportu Publicznego w Szczecinie w latach 2007-2015).

(dowód: akta kontroli str. 141-154, 382-385)

Zgodnie z zapisami zawartymi w uchwałach Rady Miasta Szczecin, w aktach założycielskich i umowach, spółki realizowały następujące zadania własne Gminy: STBS i TBSP - w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego zadania określone w art. 7 ust. 1 pkt 7 u.s.g., SCR - w zakresie renowacji i modernizacji obiektów budowlanych, rewitalizacji śródmiejskich kamienic oraz w zakresie budownictwa mieszkaniowego zgodnie z art. 7 ust 1 pkt 1 i 7 u.s.g., NiOL - w zakresie organizacji ruchu drogowego, targowisk, utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, określone w art. 7 ust. 1 pkt 2, 11 i 15 u.s.g., SPAD, SPAK i TS - w zakresie komunikacji zbiorowej, określone w art. 7 ust. 1 pkt 4 u.s.g., ZWiK - w zakresie zaopatrzenia i dystrybucji wody, odbioru i oczyszczania ścieków, określone w art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g., ZUO - w zakresie utrzymania czystości porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych określonych w art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g., MPO - w zakresie gospodarki odpadami i oczyszczania miasta na obszarze prawobrzeżnego Szczecina określone w art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g., MTS - w zakresie organizacji targów, wystaw i kongresów, działalności agencji reklamowych, pozostałej działalności wydawniczej, wynajmu i zarządzania nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi, działalności obiektów kulturalnych, działalności obiektów służących poprawie kondycji fizycznej, pozostałej działalności rozrywkowej i rekreacyjnej, wynajmu i dzierżawy pozostałych maszyn, urządzeń oraz dóbr materialnych, określone w art. 7 ust. 1 pkt 9, 10, 11 i 18 u.s.g., ŻSz²⁵ - administrowanie nabrzeżami stanowiącymi własność Gminy i własnymi w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w zakresie lokalnego transportu zbiorowego oraz turystyki, określone w art. 7 ust. 1 pkt 4 i pkt 9 u.s.g.

(dowód: akta kontroli str. 13-15, 537, 542)

Trzy spółki (FWRGMS, SFP i SPN-T) zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 17 i 18 u.s.g i art. 4 ust. 1 pkt 17 i 21 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²⁶, prowadziły działalność zorientowaną na aktywizację rynku pracy i rozwój gminy. Działalność FWRGMS i SFP ukierunkowana była na wspieranie przedsięwzięć gospodarczych zapewniających rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw poprzez odpowiednio: udzielanie poręczeń w celu udostępniania przedsiębiorcom dodatkowych źródeł zabezpieczeń kredytów i pożyczek bankowych (FWRGMS) i udzielanie pożyczek (SFP). SPN-T spółka zawiązana na podstawie art. 22 ust. 1 u.g.k., po likwidacji zakładu budżetowego „Szczecińskie Centrum Przedsiębiorczości”, działa na rzecz lokalnego i regionalnego środowiska innowacyjnego nastawionego na rozwój przedsiębiorczości poprzez tworzenie sprzyjającej bazy materialnej, infrastrukturalnej, ekonomicznej i socjalnej do zakładania, rozwoju i wspierania małych przedsiębiorstw innowacyjnych do przemysłowego wykorzystania wiedzy naukowej,

²³ W 2008 roku Rada Miasta Szczecina (RM) podjęła uchwałę Nr XVIII/468/08 z dnia 28 stycznia 2008 r. w sprawie przystąpienia do aktualizacji Strategii Rozwoju Szczecina, przyjętej w 2002 roku.

²⁴ Uchwała Nr XXV/730/12 Rady Miasta.

²⁵ Powstała w wyniku komunalizacji jednoosobowej spółki Skarbu Państwa Żegluga Szczecińska Spółka z o.o. Umowę nieodpłatnego przeniesienia praw z udziałów Spółki Żegluga Szczecińska Spółka z o.o. między Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Skarbu Państwa a Gminą Miasto Szczecin reprezentowaną przez Prezydenta Szczecina zawarto 21.09.2011 r. w Warszawie. Na jej podstawie dokonano przeniesienia prawa z 74.000 udziałów o wartości nominalnej 50,00 zł każdy i łącznej 3.700.000 zł, co stanowi 100 % ogółu udziałów. W terminie 6 miesięcy Rada Miasta Szczecin zatwierdziła 5-letni Plan Rozwoju Spółki, który w terminie do 21.05.2012 r. został przekazany Ministrowi Skarbu Państwa.

²⁶ Dz. U. z 2013 poz. 595.

do wykorzystania transferu i komercjalizacji nowoczesnych technologii oraz realizuje inwestycję Miasta polegającą na budowie obiektów „Pomerania Technopark” w ramach projektu współfinansowanego z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013 pn. „Budowa i wyposażenie I etapu Technoparku Pomerania w Szczecinie przy ul. Niemierzyńskiej / Cyfrowej”²⁷. Celem budowy tej inwestycji jest lokalizacja w jednym miejscu firm o specjalności informatycznej, a Spółka ma wspierać rozwój gospodarczy Szczecina w zakresie wysokich technologii i innowacji²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 155-174, 502-507, 528, 529, 545-551, 562, 567, 570)

Kontrolą w zakresie zasadności powołania spółek objęto przedmiot działalności - opisany w sprawozdaniach z działalności za 2013 r. - 15 spółek, w których Gmina w kontrolowanym okresie posiadała udziały o wartości nominalnej przekraczającej 50% wartości kapitału w każdej z nich. Analiza wykazała, że Gmina prowadziła w formie tych spółek przede wszystkim gospodarkę komunalną, tj. realizowała, w myśl art. 1 ust. 2 u.g.k., zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem było bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

(dowód: akta kontroli str. 155-230, 240-441)

Zadania w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego w kontrolowanym okresie realizowały 3 spółki: STBS, TBSP i SCR, która z dniem 2.01.2014 r. została połączona z TBSP. W sprawie możliwości funkcjonowania na terenie Szczecina jednej spółki w tej branży, Prezydent wyjaśnił, że „ (...) W roku 2013 Gmina Miasto Szczecin działając jako jedyny współnik Spółek Szczecińskie Centrum Renowacyjne Sp. z o.o. oraz Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Prawobrzeże” Sp. z o.o. zdecydowała o ich połączeniu. Na etapie przygotowania tego procesu rozważano kilka wariantów poprawienia efektywności zadań realizowanych dotychczas przez SCR Sp. z o.o. Jednym z rozpatrywanych wariantów było połączenie trzech Spółek: Szczecińskie Centrum Renowacyjne Sp. z o.o., Szczecińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. oraz Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Prawobrzeże” Sp. z o.o. W wyniku przeprowadzonej analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej wszystkich Spółek, analizy ekonomicznej kontraktów zawartych przez SCR Sp. z o.o. oraz uwarunkowań prawnych związanych z wariantami połączenia oraz wpływu połączenia podmiotów na sytuację podmiotu przejmującego rekomendowany został wariant wyłączający z procesu połączenia Spółki STBS Sp. z o.o. Jako główną przyczynę wskazano przyszłą realizację nowego budownictwa mieszkaniowego, jako kontynuację zobowiązań Banku Gospodarstwa Krajowego sprzed daty likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Szczecińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. otrzymała cztery promesy kredytowe o łącznej wartości ponad 58 mln zł. Dokonywanie przekształceń w zakresie funkcjonowania Spółki mogłoby stanowić zagrożenie dla realizacji promes i w konsekwencji pozbawić Spółkę szans na realizację dużych projektów inwestycyjnych, przekładających się na realizację zadania własnego Gminy.”

(dowód: akta kontroli str. 242, 1188-1195)

1.2. Przesłanki tworzenia lub przystępowania przez Miasto do spółek prawa handlowego w latach 2009-2014.

²⁷ Zgodnie ze sprawozdaniem Zarządu Spółki za 2013 r. „ (...) zabiegiem jest budowa 3 obiektów o powierzchni 11.500 m kw. Wraz z garażami podziemnymi i zagospodarowaniem terenu. W centrum miasta, na terenie inwestycyjnym 1,5 ha powstaje nowoczesna przestrzeń dla rozwoju firm innowacyjnych. W Technoparku przedsiębiorcy będą tworzyć produkty i usługi oparte o nowe technologie. Koncentracja zasobów i kompetencji firm, instytucji wsparcia, organizacji branżowych oraz infrastruktury biurowej i centrum danych, tworzy najlepsze warunki dla dynamicznego rozwoju biznesu.”

²⁸ Zaczepnięto z uzasadnienia do projektu uchwały Nr 207/10 (zarejestrowanej w BRM 16.08.2010 r.) w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego spółki Szczeciński Park Naukowo-Technologiczny Sp. z o.o. w Szczecinie.

W latach 2009-2013 Gmina utworzyła 2 spółki prawa handlowego, wnosząc 100% udział na kapitał zakładowy 2 spółek: ZUO i NiOL oraz nieodpłatnie przejęła od Skarbu Państwa 100% udziałów w spółce ŻSz.

(dowód: akta kontroli str. 13,14)

Utworzenie ZUO było konsekwencją deklaracji złożonej w uchwale Nr XLVI/1163/10 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 kwietnia 2010 r. w sprawie przystąpienia przez Gminę do realizacji projektu w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko priorytet II Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi, Działanie 2.1. Kompleksowe przedsięwzięcia w zakresie gospodarki odpadami ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych. Wybór spółki do przeprowadzenia przedsięwzięcia został zarekomendowany w studium wykonalności dla tego projektu, jako najbardziej optymalny. Przedmiot działalności Spółki wpisuje się w cel szczegółowy 4.2.2 Strategii Rozwoju Miasta Szczecina - poprawa jakości życia w mieście poprzez stworzenie nowoczesnej infrastruktury społeczno-technicznej, w tym wdrożenie sprawnego i efektywnego systemu gospodarki odpadami²⁹. Celem przedsięwzięcia było dostosowanie systemu gospodarki odpadami na terenie objętym przedsięwzięciem do kryteriów krajowych i europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 284-286, 542-544, 608-614, 648-650, 735-737)

NiOL powołano na podstawie Uchwały Nr X/192/11 Rady Miasta Szczecin z dnia 25 lipca 2011 r. w sprawie utworzenia jednoosobowej spółki Gminy Miasto Szczecin pn. „*Nieruchomości i Opłaty Lokalne Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*” wskazując w uzasadnieniu, że podstawowym przedmiotem działalności Spółki jest wykonywanie zadań własnych gminy określonych w art. 7 ust. 1 pkt 2, 11 i 15 u.s.g. Spółka powołana została celem kontynuacji zadań realizowanych przez jednostkę budżetową, ponieważ zgodnie z uzasadnieniem do ww. uchwały, ta forma organizacyjno-prawna jest efektywniejsza. Wkład rzeczowy na pokrycie kapitału zakładowego Spółki w wysokości 22.080 tys. zł stanowiła³⁰ zorganizowana część przedsiębiorstwa jednostki budżetowej pn. „*Miejska Jednostka Obsługi Gospodarczej*”. Ponadto Spółka prowadziła również działalność, sklasyfikowaną wg PKD jako: obiekty noclegowe, turystyczne i miejsca krótkotrwałego zakwaterowania; pozostała sprzedaż detaliczna w niespecjalizowanych sklepach; restauracje i inne placówki gastronomiczne; wypożyczanie i dzierżawa sprzętu rekreacyjnego i sportowego; pozostała działalność w zakresie opieki zdrowotnej, gdzie indziej nie sklasyfikowana, wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi i dzierżawionymi.

(dowód: akta kontroli str. 537-541, 1202-1207)

Żegluga Szczecińska Spółka z o.o. została skomunalizowana poprzez nieodpłatne przejęcie od Skarbu Państwa udziałów w spółce Żegluga Szczecińska Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie³¹. Potrzebę komunalizacji spółki Gmina uzasadniała możliwością realizacji zadań w zakresie: wodnego transportu zbiorowego w obrębie jeziora Dąbie i „Śródozrza”, turystyki wodnej oraz zagospodarowania ul. Wały Chrobrego i nabrzeża przy ul. Jana z Kolna, w tym także nieruchomości stanowiących mienie Spółki. Celem było też zapewnienie ładu przestrzennego w ramach rewitalizacji i modernizacja architektoniczno-urbanistyczna miasta. Przed

²⁹ Przyjętej Uchwałą Nr I/N/1155/02 Rady Miasta Szczecina z dnia 06 maja 2002 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Miasta Szczecina.

³⁰ Uchwałą RMS nr 253/11 z 12.09.2011r. ustalono, że wartość kapitału zakładowego Spółki wynosi 79 168 000 zł, z czego 100% udziałów obejmie Gmina Miasto Szczecin.

³¹ W dniu 12 września 2011 r. Rada Miasta Szczecin podjęła Uchwałą nr XI/252/11 w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie przez Gminę Miasto Szczecin do Spółki Żegluga Szczecińska Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie. Umowę nieodpłatnego przeniesienia praw z udziałów Spółki Żegluga Szczecińska Spółka z z o.o. między Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Skarbu Państwa a Gminą Miasto Szczecin reprezentowaną przez Prezydenta Szczecina zawarto w dniu 21 września 2011 r. w Warszawie. Na jej podstawie dokonano nieodpłatnego przeniesienia prawa z 74.000 udziałów o wartości nominalnej 50,00 zł każdy i łącznej 3.700.000 zł, co stanowi 100 % ogółu udziałów.

podjęciem przez Radę Miasta Szczecin uchwały o nieodpłatnym przejęciu od Skarbu Państwa udziałów, Urząd zlecił wykonanie analizy due diligence Spółki³².

(dowód: akta kontroli str. 288-311, 619-647)

1.3. Sytuacja ekonomiczno-finansowa spółek prawa handlowego, w których Miasto posiadało udziały lub akcje w latach 2009-2014.

Analiza sytuacji ekonomiczno-finansowej 14 spółek³³, w których Miasto w kontrolowanym okresie posiadało większościowy udział wykazała, że niżej wymienione pozycje bilansowe wzrosły w latach 2008-2013 (stan na 31 grudnia) i wyniosły odpowiednio:

- aktywa trwale spółek - o 792.839,36 tys. zł, na który największy wpływ miał wzrost aktywów w 3 spółkach: ZWiK - o 229.662,46 tys. zł, TS - o 221.731,85 tys. zł i NiOL - o 73.326,61 tys. zł;
- przychody ogółem z całej działalności - o 230.334,16 tys. zł, w tym największy nominalnie wzrost przychodów wystąpił w 3 spółkach: TS - o 89.110,15 tys. zł, ZWiK - o 77.084,32 tys. zł i NiOL - o 16.124,97 tys. zł, (spadek przychodów wystąpił w 2 spółkach: SFP - o 1.781,46 tys. zł i SPN-T - o 1.416,0 tys. zł);
- koszty ogółem całej działalności - o 225.067,70 tys. zł, w tym największy nominalnie wzrost wystąpił w 5 spółkach: TS - o 88.032,10 tys. zł, ZWiK - o 67.079,84 tys. zł, NiOL - o 16.064,67 tys. zł, SPAD - o 13.039,26 tys. zł i SPAK - o 12.323,45 tys. zł;
- zobowiązania i rezerwy na zobowiązania: o 389.034,94 tys. zł, w tym największy wzrost wystąpił w 4 spółkach: ZWiK - o 156.652,49 tys. zł, TS - o 118.036,43 tys. zł, ZUO - o 30.210,87 tys. zł i TBSP - o 23.377,11 tys. zł, (spadek wystąpił w jednej spółce: MTS - o 861,37 tys. zł).

Na koniec 2008 r. 9 spośród 10 badanych spółek³⁴, w których Gmina posiadała większościowy udział, osiągnęło dodatni wynik finansowy z działalności w łącznej wysokości 24.921,73 tys. zł, a 1 (MTS) stratę w wysokości 79,77 tys. zł. Na koniec 2013 r. 9 spośród 14 spółek z większościowym udziałem Gminy osiągnęło dodatni wynik finansowy w łącznej kwocie 29.544,3 tys. zł, a 5 poniosło stratę w łącznej wysokości 4.378,45 tys. zł, z tego: SPAD - 1.956,97 tys. zł, SPN-T - 862,32 tys. zł, ZUO - 711,98 tys. zł, SPAK - 606,95 tys. zł i SFP - 240,23 tys. zł.

Ujemny wynik finansowy SPAD i SPAK spowodowany był spadkiem przychodów ze sprzedaży wozokilometrów i wzrostem kosztów zużycia materiałów (głównie paliwa), wynagrodzeń i pochodnych na skutek wzrostu zatrudnienia i rezygnacji z umów zleceń dla kierowców oraz wzrostem amortyzacji nowo zakupionych tramwajów, natomiast ZUO i SPN-T wynikał z realizacji inwestycji a SFP - z utworzenia odpisów aktualizujących wartości należności z tytułu udzielonych pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 17-23, 84-97, 1184)

Zatrudnienie w 14 analizowanych spółkach wzrosło w badanym okresie o 863,6 etaty z 1.580 etatów na koniec 2008 r. do 2.443,6 etatów na koniec 2013 r. Wzrost ten wynika głównie z powołania do istnienia 4 spółek (TS - 653 etatów, NiOL - 163,5 etatów, ZUO - 17,50 etatów i ŻSz - 10 etatów). W pozostałych 7 spółkach największy wzrost wystąpił w SPAK - 28,50 etatu, i SPAD - 18,9 etatu. W 3 spółkach zatrudnienie zmniejszyło się łącznie o 49,3 etaty (największy spadek nastąpił w ZWiK o 46,6 etatu).

(dowód: akta kontroli str. 17-23, 84-97)

³² Raport z 6 sierpnia 2010 r. prezentował sytuację Spółki Skarbu Państwa poprzez analizę finansowo-ekonomiczną rynku i Spółki (wskaźnikową, przegląd i prezentacja sprawozdań, podsumowanie stanu ekonomiczno-finansowego), analizę prawną majątku spółki składniki majątkowe spółki -- (stan prawny nieruchomości, w tym nieruchomości obciążone hipoteką lub umowami dzierżawy i najmu, prawa z patentów, znaków towarowych i licencji, inne prawa majątkowe - w tym akcje lub udziały w innych podmiotach, ubezpieczenia, należności i zobowiązania, informacja o prawach i finansowych aspektach ochrony środowiska, zakres świadczeń socjalno-bytowych, organizacje związkowe działające w spółce

³³ W analizie nie uwzględniono SCR - spółka ta z dniem 2.01.2014 r. została przyłączona do TBSP - dla zachowania porównywalności danych.

³⁴ Z badania wyłączono 2 zlikwidowane spółki TiOL i SCR dla zachowania porównywalności danych.

Zadłużenie Miasta w okresie od 2008 r. do 2013 r. wzrosło o 756,1 mln zł z 178,6 mln zł w 2008 r. do 934,7 mln zł w 2013 r. w związku z realizacją inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych. Zadłużenie spółek sukcesywnie wzrastało od 2008 r. z 568 mln zł do 612 mln zł za 2013 r., jednakże zgodnie z raportami kredytowymi Miasta za kolejne lata 2008-2013³⁵, nie stanowiło istotnego ryzyka dla budżetu Miasta, ponieważ spółki samodzielnie obsługują swoje zadłużenie. Zadłużenie to wynika z realizacji dużych projektów inwestycyjnych finansowanych częściowo ze środków unijnych.

(dowód: akta kontroli str. 36-41, 44-53, 1065-1076)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w opisanym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W uchwałach Nr 11/2001 i Nr 12/2001, dotyczących zmian w akcie założycielskim TBSP (zaprojektowanych aktem notarialnym Rep. A Nr 7576/2001 z dnia 28 grudnia 2001 r.) Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników TBSP poszerzyło przedmiot działalności spółki o zagospodarowanie i sprzedaż nieruchomości na własny rachunek (PKD 70.11.Z) oraz kupno i sprzedaż nieruchomości na własny rachunek (PKD 70.12.Z).

Kupno i sprzedaż lokali mieszkalnych jest działalnością komercyjną i nie ma charakteru zbiorowego zaspokajania potrzeb wspólnoty, w ramach zadań własnych Gminy, o których mowa w art. 7 ust. 1 u.s.g.

(dowód: akta kontroli str. 660-687)

Prezydent Miasta wyjaśnił: (...) *Realizacja podstawowego zadania jakim jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu wymaga posiadania źródeł finansowania. W związku z powyższym konieczne było umożliwienie Spółce prowadzenia innej działalności. Przestankami do podejmowania tych działań jest m.in. 1.przeznaczenie przychodów z tej działalności na realizację zadań inwestycyjnych związanych z budowa nowych mieszkań na wynajem oraz modernizacja i przebudową kamienic mieszkalnych; 2. Zmniejszenie poziomu finansowania niezbędnego ze strony Gminy Miasto Szczecin w budowie mieszkań przeznaczonych do jej dyspozycji (prawo do wskazywania najemców mieszkań); 3. Stanowienie przez środki pieniężne z tej działalności jednego ze źródeł finansowania inwestycji mieszkaniowych w części wymaganej przez banki kredytujące jako udział własny spółki; 4. Włączenie tych środków do montażu finansowego realizowanych inwestycji mieszkaniowych z mieszkaniem przeznaczonymi do dyspozycji Gminy Miasto Szczecin.*

(dowód: akta kontroli str. 1175)

2. TBSP i STBS prowadziły działalność polegającą na sprzedaży nieruchomości na własny rachunek, budowie budynków mieszkalnych na sprzedaż, zarządzaniu nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych na zlecenie, NiOL zarządzał ośrodkami wypoczynkowymi w Ińsku, Krzemieniu, Świnoujściu i ośrodkiem wypoczynkowo-rehabilitacyjnego w Mrzeżynie a Szczeciński Park Naukowo-Technologiczny Sp. z o.o. prowadził działalność komercyjną poprzez świadczenie usług informatycznych i doradczych podmiotom gospodarczym i na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego (Gmina Goleniów i Gmina Gryfice). Działalność ta nie mieściła się w sferze użyteczności publicznej określonej w art. 1 ust. 2 u.g.k. i nie spełniała przesłanek wynikających z przepisów art. 10 ust. 1-3 u.g.k., do podejmowania działalności poza tą sferą.

(dowód: akta kontroli str. 276, 284-287, 380, 381, 432-441, 660-663, 683, 1059-1062, 1196)

W kontrolowanym okresie, poza sferą użyteczności publicznej:

³⁵ Coroczne opracowania FichRating dla Gminy Miasto Szczecin.

- a) STBS i TBSP zarządzały na zlecenie wspólnotami mieszkaniowymi, osiągając na 31.12.2013 r. zysk brutto z tej działalności w wysokości odpowiednio: 160,7 tys. zł i 815,9 tys. zł oraz dokonywały sprzedaży lokali mieszkalnych i użytkowych (TBSP zysk brutto za 2013 r. w kwocie 835,3 tys. zł³⁶) oraz sprzedaży wolnych lokali mieszkalnych o znacznej powierzchni użytkowej wymagających remontu (STBS zysk brutto za 2013 w kwocie 296,3 tys. zł).
(dowód: akta kontroli str.57, 74, 380-381, 660-663, 683, 993-1000, 1008-1016, 1022-1064, 1196)
- b) SCR pełniła funkcję zarządcy we wspólnotach mieszkaniowych (w 2013 r. sprawowała zarząd 69 wspólnotami mieszkaniowymi przychód z usługi zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi wyniósł 535,7 tys. zł) i dokonywała sprzedaży lokali mieszkalnych i użytkowych (wpływy z tytułu sprzedaży nieruchomości w 2013 r. wyniosły 6.220,3 tys. zł netto, podczas gdy wielkość uzyskanych przychodów z działalności wyniosła 9.742,6 tys. zł³⁷);
(dowód: akta kontroli str. 432-441)
- c) NiOL³⁸ zarządzał ośrodkami wczasowymi w Świnoujściu, Ińsku i Krzemieniu oraz ośrodkiem wczasowo-rehabilitacyjnym w Mrzeżynie³⁹ na podstawie § 6 ust. 1 pkt 4 aktu założycielskiego spółki, w myśl którego przedmiotem jej działalności są m.in. obiekty noclegowe, turystyczne i miejsca krótkotrwałego zakwaterowania; restauracje i inne placówki gastronomiczne; pozostała sprzedaż detaliczna w niespecjalizowanych sklepach; restauracje i inne placówki gastronomiczne; wypożyczanie i dzierżawa sprzętu rekreacyjnego i sportowego; pozostała działalność w zakresie opieki zdrowotnej - jednakże działalność ta nie należy do zadań własnych Gminy wymienionych w art. 7 ust. 1 u.s.g. Zarządzanie tymi nieruchomościami przyniosło w 2013 r. przychody w łącznej kwocie 1.758,2 tys. zł, jednakże koszty przewyższyły przychody i wynik zamknął się stratą w kwocie 277,5 tys. zł. NiOL zarządzał bezpośrednio Ośrodkiem Wczasowo-Rehabilitacyjnym w Mrzeżynie⁴⁰. Z informacji uzyskanych od Spółki wynika, że w 2012 r. spośród 2.036 osób korzystających z usług tego ośrodka, 165 osób tj. 8,1% stanowili mieszkańcy Gminy Miasto Szczecin, w 2013 r. - spośród 2.678 osób 222 tj. 8,3% stanowili mieszkańcy Gminy Miasto Szczecin a w 2014 r. - spośród 2.231 osób 70 tj. 3,1% stanowili mieszkańcy Gminy Miasto Szczecin. Wynik finansowy z działalności ośrodka był ujemny, choć od 2011 r. nastąpiła duża poprawa rentowności na skutek wprowadzonego przez Zarząd Spółki programu naprawczego (za 2011 r. strata wyniosła 371,9 tys. zł, za 2012 r. - 204,3 tys. zł, za 2013 r. - 117,4 tys. zł i za 2014 r. - 121,5 tys. zł). Z ośrodka w Ińsku skorzystało w 2012 r. 43,2 % mieszkańców Gminy (38 z 88 osób) a z ośrodka w Krzemieniu - 44,4% (8 z 18 osób). Za lata 2013 r. i 2014 r.

³⁶ Działalność TBSP w zakresie budowy budynku mieszkalnego z lokalami przeznaczonymi na sprzedaż omówiono w pkt 3, ppkt 2 niniejszego wystąpienia.

³⁷ Informacje pochodzą ze sprawozdania Zarządu Spółki z działalności Szczecińskiego Centrum Renowacyjnego Sp. z o.o. w 2013 r. (na dzień 31.12.2013 r.) z kwietnia 2014 r.

³⁸ Zgodnie z aktem założycielskim przedmiotem działalności Spółki poza zadaniami określonymi w art. 7 ust. 1 pkt 2, 11 i 15 u.s.g. było również prowadzenie obiektów noclegowych, turystycznych i miejsc krótkotrwałego zakwaterowania (PKD 55.20.Z), Zgodnie z uchwałą nr 253/11 Rady Miasta Szczecin z dnia 12.09.2011 r. kapitał zakładowy Spółki wynosi 79 168 000 zł, z czego 100% udziałów obejmie Gmina Miasto Szczecin Wkład rzeczowy na pokrycie kapitału zakładowego Spółki stanowi zorganizowana część przedsiębiorstwa jednostki budżetowej pn. Miejska Jednostka Obsługi Gospodarczej, niezbędna do prowadzenia działalności określonej w § 2 ust. 1 uchwały. Zgodnie z wcześniejszą uchwałą Nr 192/11 Rady Miasta Szczecin z dnia 25.07.2011 r. wkład pieniężny stanowiła gotówka w wysokości 660.000 zł.

³⁹ Ze sprawozdania Zarządu Spółki z działalności za 2013 r. wynika, że w kwietniu 2013 r. Spółka rozwiązała umowę dzierżawy od spółki Tramwaje Szczecińskie, ośrodka wczasowego w Świnoujściu i przekazała ośrodek tej Spółce, z powodu nieregulowanej sytuacji prawnej gruntu, wydzierżawiła ośrodek wypoczynkowy w Ińsku ze względu na to, że grunty na których posadowione są domki należą do Lasów Państwowych i zostały obciążone znacznymi opłatami za odlesienie, wydzierżawiła ośrodek wypoczynkowy w Krzemieniu ponieważ był niedochodowy oraz zrestrukturyzowała działalność ośrodka wczasowo-rehabilitacyjnego w Mrzeżynie poprzez: zmniejszenie zatrudnienia i zmianę formy zatrudnienia, wprowadzenie ścisłego monitoringu obłożenia miejsc noclegowych, zwiększenia kontroli zasadności ponoszonych wydatków, wprowadzenia pakietów promocyjnych i zwiększenia zakresu reklamy i promocji.

⁴⁰ ośrodki wypoczynkowe w Ińsku i Krzemieniu były dzierżawione a w Świnoujściu został przekazany do Spółki Tramwaje Szczecińskie Sp. z o.o.

brak jest danych o liczbie osób korzystających z wypoczynku w tych 2 ośrodkach.

(dowód: akta kontroli str. 275-287, 537-541, 1202-1207)

d) SPN-T prowadził działalność zarobkową (komercyjną) w zakresie sprzedaży usług informatycznych i doradczych, poprzez realizację 3 kontraktów na tworzenie aplikacji dla telewizji hybrydowej, pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu dla usługi polegającej na zaprojektowaniu, dostarczeniu, wykonaniu i uruchomieniu do działania ruchem ulicznym Systemu ITS Poznań oraz realizację zleceń na rzecz dwóch jednostek organizacyjnych innych wspólnot samorządowych, tj.: pełnienie nadzoru inwestorskiego w pełnym zakresie nad realizacją robót budowlanych w ramach zadania „Budowa infrastruktury technicznej dla Beneficjentów Województwa Zachodniopomorskiego - w celu zapewnienia dostępu do szerokopasmowego Internetu” oraz opracowanie pełnej dokumentacji przetargowej dotyczącej dostawy i wdrożenia kompleksowego szpitalnego systemu informatycznego wraz z serwisem i szkoleniami oraz udział przedstawicieli SPN-T w komisji przetargowej.

(dowód: akta kontroli str. 155-174, 432-441, 537-541, 576-581)

Prowadzenie przez jednoosobowe spółki Gminy działalności zarobkowej, niezwiązanej z realizacją zadań własnych, stoi w sprzeczności z przepisami u.g.k. oraz u.s.g., zgodnie z którymi gminy powinny wykonywać zadania własne w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Prowadzona przez ww. spółki działalność komercyjna nie mieściła się w sferze użyteczności publicznej (art. 1 ust. 2 u.g.k.) i nie spełniała przesłanek wynikających z przepisów art. 10 ust. 1-3 u.g.k., do podejmowania działalności poza tą sferę. Spółka powołana przez Miasto powinna działać na rzecz zaspokajania powszechnych potrzeb wspólnoty Gminy Miasto Szczecin.

Prezydent Miasta Szczecin Piotr Krzystek wyjaśnił, że „Realizacja podstawowego zadania jakim jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu wymaga posiadania źródeł finansowania. W związku z powyższym konieczne było umożliwienie Spółce prowadzenia innej działalności. Przesłankami do podejmowania tych działań jest m.in.

1. przeznaczanie przychodów z tej działalności na realizację zadań inwestycyjnych związanych z budową nowych mieszkań na wynajem oraz modernizacją i przebudową kamienic mieszkalnych;
2. zmniejszenie poziomu finansowania niezbędnego ze strony Gminy Miasto Szczecin w budowie mieszkań przeznaczonych do jej dyspozycji (prawo do wskazywania najemców mieszkań);
3. stanowanie przez środki pieniężne z tej działalności jednego ze źródeł finansowania inwestycji mieszkaniowych w części wymaganej przez banki kredytujące jako udział własny spółki;
4. włączenie tych środków do montażu finansowego realizowanych inwestycji mieszkaniowych z mieszkaniem przeznaczonymi do dyspozycji Gminy Miasto Szczecin.

Ośrodki wczasowe i wczasowo-rekreacyjne położone w Krzemieniu, Ińsku i Mrzeżynie wchodziły skład zorganizowanej części przedsiębiorstwa pod nazwą Miejska Jednostka Obsługi Gospodarczej – jednostka budżetowa, która została aportem wniesiona do spółki „Nieruchomości i opłaty Lokalne” Sp. z o.o. Dzięki formie organizacyjnej spółki prawa handlowego, ww. nieruchomości mogą być zarządzane bardziej ekonomicznie i efektywnie. Natomiast pozostawienie ww. składników mienia komunalnego bez sprawnego zarządu mogłoby skutkować dla gminy poważną stratą majątkową z uwagi na degradację wartości majątku, a zatem wypełnia przesłanki ustawowe. (...) w odniesieniu do Gminy Miasto Szczecin należy wskazać, że jest ona miastem na prawach powiatu, a więc oprócz zadań własnych

gminy, realizuje także zadania własne powiatu. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy. Mieści się w tym, m.in. wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, która wpływa na tworzenie nowych miejsc pracy. Taką formą wsparcia są np. spółki z udziałem 100% Gminy Miasto Szczecin, które ułatwiają przedsiębiorcom i osobom rozpoczynającym działalność gospodarczą dostęp do poręczeń kredytowych dla banków komercyjnych oraz do pożyczek, a także wspierające rozpoczęcie i pierwszy okres działalności gospodarczej firmom w branży IT. Spółka SPNT Sp. z o.o. powstała z przekształcenia zakładu budżetowego pn. Szczecińskie Centrum Przedsiębiorczości, co uzasadnione było potrzebą optymalizacji w zakresie formy organizacyjnej podmiotu. Prowadzenie działalności w formie spółki prawa handlowego miało umożliwić bardziej dynamiczne działania zarządu w zakresie powierzonych zadań. SPNT Sp. z o.o. prowadząc działalność w zakresie zabezpieczenia powierzchni biurowych niezbędnych do „inkubacji” nowych podmiotów, przede wszystkim tworzy warunki do działania i rozwoju gminy, a także wdrażania programów pobudzania aktywizacji gospodarczej, co wypełnia zadanie własne gminy wskazane w art. 7 ust. 1 pkt 17 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto, przyciągając nowe przedsiębiorstwa, poprzez działania informacyjne, spółka przyczynia się też do promocji gminy jako atrakcyjnej do prowadzenia działalności gospodarczej, co stanowi zadanie własne gminy określone w art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto Spółce powierzono zadanie stworzenia parku technologicznego, w ramach planu zagospodarowania przestrzennego, przez co spółka ta stała się podmiotem odpowiedzialnym za realizację zadania z zakresu ładu przestrzennego (zadanie określone w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.”

(dowód: akta kontroli str. 1172-1178)

Na pytanie, czy przed powołaniem spółki Nieruchomości i Oplaty Lokalne Sp. z o.o. rozważano ewentualność zbycia ośrodków wczasowych w Świnoujściu, Ińsku, Krzemieniu i Mrzeżynie, Zastępca Prezydenta Miasta Mariusz Kądziołka odpowiedział, że „Gmina Miasto Szczecin nie posiada żadnych pisemnych dokumentów opisujących rozpatrywane koncepcje, a z odbytych spotkań nie były sporządzane pisemne notatki. Niemniej jednak za zasadne uznano, że powyższe ośrodki wraz z osobami, które w zakresie swoich obowiązków wykonywały zadania związane z zarządzaniem ww. nieruchomościami, a zatem posiadały odpowiednią wiedzę i doświadczenie, wchodziły w skład zorganizowanej części przedsiębiorstwa. Takie rozwiązanie pozwalało na dalsze skuteczne zarządzanie ww. ośrodkami wypoczynkowymi. Ponadto wniesienie ww. nieruchomości do spółki prawa handlowego nie wykluczało późniejszego ich zbycia i przeznaczenia uzyskanych środków na realizację celów statutowych”. (dowód: akta kontroli str. 1180, 1181)

Odnosząc się do wypowiedzi Prezydenta Miasta, NIK stoi na stanowisku, że tylko czynności komercyjne (zarobkowe) zaspakajające zbiorowe i powszechne potrzeby członków wspólnoty samorządowej można uznać za mieszczące się w granicach wykonywania interesu publicznego, który wyznacza zakres dozwolonej działalności osób prawa publicznego. Działalność komercyjna nie może być oderwana od sfery użyteczności publicznej; musi istnieć związek między celem działalności komercyjnej a interesem mieszkańców wspólnoty samorządowej, jako całości. Działalność ośrodków wczasowych w Świnoujściu, Ińsku, Krzemieniu i Mrzeżynie nie służy zaspakajaniu potrzeb wspólnoty Gminy Miasto Szczecin, ponieważ adresowana jest do każdego konsumenta, również tego spoza Gminy (których było więcej w kontrolowanym okresie) i jej celem jest osiągnięcie zysku, a nie zaspakajanie

powszechnych potrzeb wspólnoty Gminy Miasto Szczecin. NiOL powstał na bazie zorganizowanej części przedsiębiorstwa, w skład którego wchodziły przedmiotowe ośrodki wypoczynkowe, nie ma więc w tym przypadku zastosowania art. 10 ust. 2 u.g.k., ponieważ w myśl tego przepisu, ośrodki te musiałyby być wniesione aportem do już istniejącej spółki, bądź stanowić same w sobie kapitał zakładowy nowo powołanej spółki dla spełnienia celu określonego w przywołanym przepisie. Mimo wprowadzonego przez NiOL w 2013 r. planu naprawczego, dzierżawa 2 ośrodków jest nadal niedochodowa z uwagi na niezadawalający stan techniczny obiektów, a Ośrodek Wypoczynkowo-Rehabilitacyjny w Mrzeżynie po dokapitalizowaniu poprawił znacznie swoją rentowność lecz nadal przynosi straty.

W sprawie celowości powołania i funkcjonowania spółki SPN-T i realizacji przez nią zadań Miasta Prezydent wyjaśnił, że (...) *Spółka SPNT Sp. z o.o. powstała z przekształcenia zakładu budżetowego pn. Szczecińskie Centrum Przedsiębiorczości, co uzasadnione było potrzebą optymalizacji w zakresie formy organizacyjnej podmiotu. Prowadzenie działalności w formie spółki prawa handlowego miało umożliwić bardziej dynamiczne działania zarządu w zakresie powierzonych zadań. SPNT Sp. z o.o. prowadząc działalność w zakresie zabezpieczenia powierzchni biurowych niezbędnych do „inkubacji” nowych podmiotów, przede wszystkim tworzy warunki do działania i rozwoju gminy, a także wdrażania programów pobudzania aktywizacji gospodarczej, co wypełnia zadanie własne gminy wskazane w art. 7 ust. 1 pkt 17 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto, przyciągając nowe przedsiębiorstwa, poprzez działania informacyjne, spółka przyczynia się też do promocji gminy jako atrakcyjnej do prowadzenia działalności gospodarczej, co stanowi zadanie własne gminy określone w art. 7 ust.1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto Spółce powierzono zadanie stworzenia parku technologicznego, w ramach planu zagospodarowania przestrzennego, przez co spółka ta stała się podmiotem odpowiedzialnym za realizację zadania z zakresu ładu przestrzennego (zadanie określone w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.”* (dowód: akta kontroli str. 1172-1178)

W ocenie NIK, opisana w wystąpieniu działalność SPN-T w zakresie sprzedaży usług informatycznych i doradczych, była zarobkowa i nie miała charakteru użyteczności publicznej z punktu widzenia potrzeb wspólnoty Gminy Miasto Szczecin. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 maja 2001 r.⁴¹ wskazał, że „zasada wolności działalności gospodarczej – patrząc pod kątem podmiotowym – nie obejmuje w jednakowym stopniu wszystkich podmiotów faktycznie zajmujących się jej prowadzeniem. Z użycia w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu „wolność działalności gospodarczej” wynika, że chodzi o działalność jednostek (osób fizycznych) oraz instytucji „niepaństwowych” (czy też – szerzej rzecz ujmując – niepublicznych), które mają prawo samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej. (.....) formuły wolnościowej nie można używać w odniesieniu do państwa i innych instytucji publicznych, których bezpośredni udział lub pośredni wpływ na gospodarkę nie jest wykluczony, ale których działalność podlegać musi innemu reżimowi pod względem konstytucyjnym niż działalność podmiotów prywatnych. (.....). „Filarami”, na których wspiera się społeczna gospodarka rynkowa, są wolność działalności gospodarczej i własność prywatna, a także solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. (.....). Rozważania powyższe prowadzą do wniosku, że konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej nie ma zasadniczo zastosowania do działań państwa.”

⁴¹ W sprawie K. 19/00, OTK Z.U. 2001, nr 4, poz. 82

Beata Śmiecińska, dyrektor Biura Nadzoru Właścicielskiego stwierdziła, że „W ocenie Biura Nadzoru Właścicielskiego, wykonywanie przez ww. spółki z udziałem GMS działalności nie związanej bezpośrednio z realizacją zadań publicznych o charakterze użyteczności publicznej, jest dopuszczalne. (...) Zdaniem Biura Nadzoru Właścicielskiego, należy zgodzić się z poglądem, że dopiero, gdy gmina prowadzi działalność w sposób zarobkowy, można mówić o wykonywaniu przez nią działalności gospodarczej. Działalność prowadzona przez przywołane w piśmie Spółki zmierza przede wszystkim do zdobycia środków na realizację ich celów statutowych. Ponadto, zgodnie z postanowieniami umów wszystkich ww. Spółek, ewentualny wypracowany przez nie zysk został całkowicie lub na okres od dziesięciu do kilkunastu lat wyłączony z podziału między wspólników, z przeznaczeniem na realizację ich zadań statutowych.(...) nie ma prawnych przeszkód, aby spółki takie jak Fundusz Wspierania Rozwoju Gospodarczego Miasta Szczecina Sp. z o.o., Szczeciński Park Naukowo-Technologiczny Sp. z o.o. oraz Nieruchomości i Opłaty Lokalne Sp. z o.o. prowadziły działalność poza sferą użyteczności publicznej, a ponadto w przypadku każdej innej spółki z udziałem Gminy Miasto Szczecin, możliwe jest prowadzenie takiej działalności, jeżeli prowadzi do zdobycia środków na realizację jej celów statutowych.(...) W zakresie działań podejmowanych przez Szczecińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. oraz Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Prawobrzeże” Sp. z o.o. należy stwierdzić, że zarówno w dacie rozpoczęcia działalności, jak i obecnie, obowiązują przepisy umożliwiające prowadzenie towarzystwom budownictwa społecznego działalności związanej z zarządzaniem nieruchomościami na zlecenie oraz prowadzenie innej działalności związanej z szeroko rozumianym budownictwem mieszkaniowym. Do takich zadań należy sprawowanie na podstawie umów zlecenia zarządu budynkami mieszkalnymi i niemieskalnymi niestanowiącymi własności spółki oraz budowa mieszkań przeznaczonych na sprzedaż. Zgodnie z postanowieniami art. 27 ustęp 2 ustawy z dnia 26 października 1995 roku o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, poza budowaniem domów mieszkalnych i ich eksploatacją na zasadach najmu, działalność ta jest dopuszczona obowiązującym prawem. Podstawową przesłanką zasadności prowadzenia działalności w tym zakresie było takie zaprojektowanie obu towarzystw, aby już w pierwszym roku i latach następnym wypracowywały własne środki finansowe na prowadzenie działań inwestycyjnych związanych z budową nowych mieszkań na wynajem lub modernizacją i przebudową istniejących mieszkań położonych w kamienicach śródmiejskich wymagających nakładów inwestycyjnych (...)Podstawową przesłanką do akceptowania działalności STBS Sp. z o.o. i TBS „Prawobrzeże” Sp. z o.o. wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej stanowi fakt przeznaczania przychodów z tej działalności na realizację zadań inwestycyjnych związanych z budową nowych mieszkań na wynajem oraz modernizacją i przebudową śródmiejskich kamienic mieszkalnych. Środki pieniężne z tej działalności stanowią jedno ze źródeł finansowania inwestycji mieszkaniowych w części wymaganej przez banki kredytujące jako udział własny spółki. Środki te wchodziły do montażu finansowego realizowanych inwestycji mieszkaniowych z mieszkańami przeznaczonymi do dyspozycji Gminy Miasto Szczecin. W efekcie wpływają na zmniejszenie poziomu finansowania niezbędnego ze strony Gminy Miasto Szczecin. Ponadto na uwagę zasługuje fakt, że w sytuacji przeznaczenia wypracowanych w ramach prowadzonej działalności środków finansowych na cele mieszkaniowe, zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o rachunkowości, spółki zwolnione są z obowiązku odprowadzania podatku dochodowego od osób prawnych do budżetu.”

(dowód: akta kontroli str. 366-368, 386, 387)

Odnosząc się do wyjaśnienia dyrektora Biura Nadzoru Właścicielskiego wskazać należy, że prowadzona przez spółki: TBSP i STBS działalność polegająca na

zarządzaniu nieruchomościami na zlecenie i sprzedaży na własny rachunek nieruchomości mieściła się w przedmiocie działalności określonym w statutach spółek oraz znajduje umocowanie w art. 27 ust. 2 pkt 1, 4 i 5 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego⁴², jednakże w ocenie NIK, nie mieści się w sferze użyteczności publicznej, o której mowa w przepisach u.g.k ani w katalogu zadań własnych gminy wymienionych w art. 7 ust. 1 u.s.g.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

2. Gospodarowanie majątkiem Gminy oddanym do dyspozycji spółek komunalnych.

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2009-2014 Gmina dokonała transferu majątku do spółek na łączną kwotę 382.263,76 tys. zł, w tym: podwyższenia kapitału w formie aportu 186.976,96 tys. zł, wkładu pieniężnego - 259.332,9 tys. zł, w zamian za wierzytelności - 1.534,4 tys. zł⁴³ i obniżenie kapitału zakładowego o 65.580,5 tys. zł⁴⁴ oraz transferu nieodpłatnych świadczeń w formie: ulg w spłacie zaległości podatkowych z odsetkami 712,6 tys. zł (umorzenie zaległości 2 spółkom na kwotę łączną 24,3 tys. zł, rozłożenie na raty 2 spółkom na kwotę łączną 640,6 tys. zł i odroczenie terminu płatności 1 spółce na kwotę 47,7 tys. zł), zmiany terminu płatności opłaty za użytkowanie wieczyste gruntu 1.137,4 tys. zł i udzielenia poręczeń 2 spółkom na łączną kwotę 380.508,9 tys. zł.

W ocenie NIK, działania te z punktu widzenia realizacji celu były zasadne.

(dowód: akta kontroli str. 44-50, 442-445, 476-487)

Największe wkłady pieniężne Miasto wniosło do spółek TS – 107.080 tys. zł, SPN-T – 50.000 tys. zł i ZUO - 22.335 tys. zł, co stanowiło łącznie 69,2% wszystkich wkładów pieniężnych wniesionych w kontrolowanym okresie do 12 spółek. Przekazane one zostały na modernizację torowisk tramwajowych w Szczecinie wraz z siecią trakcyjną, modernizację i remonty infrastruktury torowo-sieciowej, modernizację infrastruktury obiektów kubaturowych i zakup 12 sztuk niskopodłogowych wagonów tramwajowych (spółka TS), budowę Parku Naukowo-Technologicznego „Pomerania”⁴⁵ (spółka SPN-T) i budowę Zakładu Termicznego Unieszkodliwiania Odpadów dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego (spółka ZUO)⁴⁶.

⁴² Dz. U. z 2013 r. poz. 255.

⁴³ W ramach realizacji Planu restrukturyzacji spółki Międzynarodowe Targi Szczecińskie” przyjętego uchwałą Nr 19/2011 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Międzynarodowych Targów szczecińskich Spółki z o.o. w Szczecinie z dnia 2 września 2011 r., który zakładał optymalizację struktury pasywów poprzez konwersję zobowiązania na kapitał zakładowy. Zobowiązanie dotyczyło podatku od nieruchomości za okres od IV 2005 r. do XI 2006 r. w wysokości 380.139,10 zł, w zamian za co Gmina objęła do 1.900 udziałów o łącznej wartości nie wyższej niż 380.000 zł oraz z tytułu opłaty za wieczyste użytkowanie gruntu za lata 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 w wysokości 1.154.565,10 zł, w zamian za co Gmina objęła do 5.772 o łącznej wartości nie wyższej niż 1.154.400 zł.

⁴⁴ Obniżenie kapitału zakładowego spółki TS nastąpiło w drodze przekazania Gminie majątku obejmującego infrastrukturę tramwajową w postaci budynków 6 podstacji prostownikowych, urządzeń 13 podstacji prostownikowych, stacji rozdzielczej, sieci trakcyjnej i słupów trakcyjnych, torowiska, sygnalizacji kabli trakcyjnych i pozostałego wyposażenia infrastruktury tramwajowej oraz prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych budynkami 6 podstacji prostownikowych. Prawo własności Gminy do tej infrastruktury tramwajowej było warunkiem otrzymania przez Gminę otrzymania środków z Funduszu Spójności na realizację przedsięwzięcia p.n. „Budowa i przebudowa torowisk w Szczecinie”, którego beneficjentem jest Gmina.

⁴⁵ Inwestycja ujęta w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym GMS na lata 2009-2013 w zadaniu Wspieranie rozwoju gospodarczego

⁴⁶ „Uchwałą Nr XLVII/1163/10 z dnia 26 kwietnia 2010 r. Rada Miasta Szczecin wyraziła zgodę na przystąpienie przez Gminę do realizacji projektu pn. „Budowa Zakładu Termicznego Unieszkodliwiania Odpadów dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego” w ramach PO Infrastruktura i Środowisko (priorytet II, działanie 2.1.). w § 1 ust. 2 ww. uchwały dodanym do jej treści na podstawie uchwały Nr III/25/10 Rady Miasta Szczecin z dnia 28 grudnia 2010 r. wyrażono wolę utworzenia jednoosobowej spółki prawa handlowego w celu optymalnej realizacji projektu. W wykonaniu powyższej uchwały, w dniu 28 grudnia 2010 r., w celu powołania do życia podmiotu mającego zrealizować projekt, Rada Miasta Szczecin uchwałą Nr III/24/2010 utworzyła jednoosobową Spółkę Gminy Miasto Szczecin pod firmą „Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Szczecinie. W uzasadnieniu uchwały o powołaniu Spółki wskazano, że „Zgodnie z projektem budżetu na 2011 r. oraz wieloletnią prognozą finansową na rok 2011 i lata następne zabezpieczono środki finansowe na realizację zadania p.n. Budowa zakładu termicznego unieszkodliwiania odpadów dla SOM w łącznej wysokości 42.335.525 zł. Zgodnie z powyższą deklaracją w 2011 r. na kapitał założycielski przeznaczona została kwota 12.335.500 zł” - wyciąg z uzasadnienia do uchwały Nr XXXVI/1046/13 Rady Miasta Szczecin z dnia 18 listopada 2013 r. w

(dowód: akta kontroli str. 446-457)

Badanie 5 decyzji Prezydenta Miasta dotyczących zastosowania ulg w spłacie zaległości podatkowych wraz z odsetkami wobec 4 Spółek (MTS⁴⁷, FWRGMS⁴⁸, ŻSz⁴⁹ i SPN-T⁵⁰) wykazało, że zawierały one uzasadnienie prawne i faktyczne, a także dokonano analiz pod kątem udzielanej pomocy publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 100-140)

Miasto udzieliło poręczeń następującym spółkom: Port Lotniczy Szczecin-Goleniów Sp. z o.o. poręczenie wekslowe w łącznej kwocie 10.000 tys. zł (5.000 tys. zł z datą obowiązywania do 31.12.2012 r. oraz 5.000 tys. zł z datą obowiązywania do 30.04.2013 r.)⁵¹ i ZUO na kwotę 370.508,9 zł⁵². W kontrolowanym okresie nie zaistniała konieczność regulowania przez Gminę zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń. W ocenie NIK działania Gminy w tym zakresie były rzetelne i gospodarne.

(dowód: akta kontroli str. 442-445, 458-475)

2.2. Mechanizmy kontroli wykorzystania przez spółki komunalne otrzymanych składników majątku Gminy nie zostały formalnie uregulowane. Nadzór nad wykorzystaniem majątku Miasto prowadziło poprzez analizę sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek na podstawie sprawozdań finansowych oraz kwartalnych informacji ekonomiczno-finansowych, sporządzanych przez spółki na podstawie zarządzenia Prezydenta w sprawie zasad prowadzenia nadzoru właścicielskiego.

(dowód: akta kontroli str. 361-364)

Prezydent wyjaśnił, że Miasto nie stosowało indywidualnej kontroli w spółkach, ponieważ stały nadzór nad ich działalnością sprawowany jest przez Rady Nadzorcze spółek. Zgodnie z zarządzeniem w sprawie określenia zasad sprawowania nadzoru nad spółkami prawa handlowego, w których Miasto posiada udziały lub akcje, Zarząd Spółki ma obowiązek przedstawiania kwartalnych informacji ekonomiczno-finansowych, zaś Rada Nadzorcza przedstawiania rocznego sprawozdania ze swojej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 1177-1178)

Dyrektor BNW wyjaśniła, że „(...) należy zwrócić uwagę na konstrukcję nadzoru właścicielskiego w Gminie Miasto Szczecin. Dokumentem w szczególności regulującym to zagadnienie są Zasady nadzoru właścicielskiego, wprowadzane

sprawie podwyższenia kapitału zakładowego Spółki Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie w latach 2014 i 2015.

⁴⁷Decyzja Prezydenta Miasta z dnia 13.09.2010 r. WPiOL/IV/BM/3110/1/31/10 UNP 27668/WPiOL/VII/10 w sprawie odmowy rozłożenia na 24 raty zaległości podatkowej z tytułu podatku od nieruchomości za okres od stycznia 2005 r. do listopada 2006 r. spółce MTS odmowy umorzenia odsetek za zwłokę od tej zaległości i rozłożenia na 7 rat zaległości z terminem spłaty od IX/2010 do III/2011 (w ramach pomocy de minimis), zmieniona: decyzją z dnia 28.03.2011 r. znak: WPiOL/IV/BM/3120/7/5/11 UNP 5474/WPiOL/-VII/11 w sprawie rozłożenia 7 raty z ww. decyzji na 13 rat, z terminem spłaty od IV/2011 do IV/2012 i zmieniona decyzją Prezydenta Miasta z dnia 8.11.2011 r. WPiOL/IV/BM/3120/2/11 UNP 59357/WPiOL/-XLI/11 dotyczącą zmian w zakresie 7 raty ww. decyzji poprzez rozłożenie na 6 rat zapłaty części zaległości podatkowej, odmowę rozłożenia na raty pozostałej części zaległości podatkowej, z terminem spłaty od IV/2011 r. do IX/2011 r.

⁴⁸ Decyzja Prezydenta Miasta z dnia 7.06.2010 r. znak: WPiOL/IV/BM/3110/1/7/10 UNP 15737/WPiOL/VII/10 w sprawie umorzenia zaległości podatkowej z tyt. podatku od nieruchomości za lata 2006-2009 (w ramach pomocy de minimis)

⁴⁹ Decyzja Prezydenta Miasta z dnia 14.05.2012 r., znak: WPiOL/IV/BM/3120/7/33/11 UNP 68466/WPiOL/-VII/11, w sprawie umorzenie odsetek od zaległości podatkowej z tytułu podatku od nieruchomości za okres od I-XII/2011, rozłożenie na raty zaległości podatkowej z tyt. podatku od nieruchomości za 2011 r. z terminem spłaty od VI/2012- do V/2013 (w ramach pomocy de minimis).

⁵⁰ Decyzja Prezydenta Miasta z dnia 21.06.2010 r., znak: WPiOL/IV/BM/3110/2/8/10 UNP 22998/WPiOL/VII/10 w sprawie odroczenia zaległości podatkowej z tytułu podatku od nieruchomości za XI/2008-XII/2009, z terminem odroczenia do 30.06.2010 r. (w ramach pomocy de minimis).

⁵¹ Dotyczyło spłaty kredytu inwestycyjnego zaciągniętego przez Spółkę na dofinansowanie projektu polegającego na rozbudowie i modernizacji infrastruktury lotniskowej i portowej udzielone: w 2012 roku na kwotę 5 mln zł na podstawie uchwały Nr XVI/442/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 20 lutego 2012 r. (umowa o udzielenie poręczenia z dnia 12 września 2012 r.) i w 2013 r. na kwotę 5 mln zł na podstawie uchwały Nr XXV/726/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 19 grudnia 2012 r. (umowa o udzielenie poręczenia z dnia 12 stycznia 2013 r.)

⁵² Umowa poręczenia kredytu z 24 lipca 2012 r. na kwotę 370.508.878,00 zł zawarta na podstawie uchwały Nr XVI/442/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 20 lutego 2012 r.

Zarządzeniem Prezydenta Miasta Szczecin. Zasady te oparte są na przepisach ustaw oraz rozporządzeń, a jednocześnie uwzględniają wszystkie wynikające z tych przepisów odrębności od pozostałych spółek prawa handlowego. Zgodnie z przepisem art. 201 §1 ksh⁵³, zarząd prowadzi sprawy spółki i reprezentuje spółkę, natomiast stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności sprawuje rada nadzorcza, zgodnie z przepisem art. 219 §1 ksh.”

(dowód: akta kontroli str. 361-364)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uchwałą z dnia Nr XLI/519/97 z dnia 29 grudnia 1997 r. Rada Miasta Szczecin wniosła aportem nieruchomości gruntową zabudowaną stanowiącą działkę nr 5/3 obręb 4047 Dąbie 47 (ul. Batalionów Chłopskich) do spółki komunalnej TBSP. Nieruchomość ta w „Miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego m. Szczecina”, zatwierdzonym uchwałą Nr L/709/94 Rady Miejskiej w Szczecinie z dnia 16 maja 1994 r., została zarezerwowana pod budowę szybkiego tramwaju. W 2013 r. przedmiotową nieruchomość Gmina Miasto Szczecin kupiła od TBSP za kwotę 3.288,0 tys. zł, w celu realizacji inwestycji pn. „Szczeciński szybki tramwaj”. W 2012 r. Gmina wniosła do Spółki aport niepieniężny w postaci nieruchomości niezabudowanej stanowiącej działkę nr 38/13 obręb 4044 Dąbie za kwotę 2.680,0 tys. zł.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵⁴ nieruchomości stanowiące własność jednostki samorządu terytorialnego mogą być przedmiotem zamiany na nieruchomości stanowiące własność osób prawnych. W przypadku nierównej wartości zamienianych nieruchomości stosuje się dopłatę, której wysokość jest równa różnicy wartości zamienianych nieruchomości. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio w przypadku zamiany własności nieruchomości na prawo użytkowania wieczystego lub prawa użytkowania wieczystego na własność nieruchomości, a także wzajemnej zamiany praw użytkowania wieczystego (art. 15 ust. 2).

Gmina nie skorzystała z możliwości zamiany ww. dwóch nieruchomości. Skutkiem tego było wydatkowanie z budżetu Miasta kwoty 3.288,0 tys. zł, zamiast kwoty 608,0 tys. zł, stanowiącej dopłatę do różnicy wartości (2.680,0 tys. zł) zamienianych nieruchomości.

Prezydent wyjaśnił, że zakup w 2013 r. przez Gminę Miasto Szczecin nieruchomości od TBSP umożliwił tej spółce zdobycie środków na wybudowanie nowej siedziby.

(dowód: akta kontroli str. 245-268, 312-359)

Prezydent wyjaśnił, że „Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Prawobrzeże” Sp. z o.o. powstało w wyniku realizacji Uchwały Nr XLI/519/97 Rady Miasta Szczecin z dnia 29 grudnia 1997 r. w sprawie likwidacji Zarządu Budynków i Lokali Komunalnych Centrum-Prawobrzeże oraz utworzenia Towarzystwa Budownictwa Społecznego „Prawobrzeże” Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i zmiany uchwały w sprawie prywatyzacji komunalnych lokali mieszkalnych, użytkowych, garaży i budynków. TBS „Prawobrzeże” Sp. z o.o. przejął zakres działania po zlikwidowanym zakładzie budżetowym wraz z realizowanymi zadaniami i pracownikami. Z uwagi na brak innego budynku komunalnego położonego na prawobrzeżu Szczecina, który można byłoby przeznaczyć na siedzibę Spółki, wskazane było ulokowanie siedziby w wolnym budynku po bazie Zarządu Budynków i Lokali Komunalnych nr 1 „Centrum Prawobrzeże”. W załączniku nr 2 do ww. Uchwały Rady Miasta Szczecina przedstawiono wykaz wkładów pieniężnych i aportów rzeczowych wnoszonych przez Miasto Szczecin do Spółki TBS „Prawobrzeże”. Oprócz prawa własności działek położonych na terenie Starego Dąbia w załączniku tym wskazano aporty do wniesienia przez Gminę Miasto Szczecin, wśród nich m.in. budynek stanowiący bazę likwidowanego zakładu

⁵³ Kodeksu spółek handlowych Dz.U. z 2013 r. poz. 1030 ze zm.

⁵⁴ Dz. U. z 2014, poz.518 ze zm.

budżetowego wraz z prawem wieczystego użytkowania gruntu, udziały w budynku biurowym Biura Obsługi Mieszkańców nr 12 oraz wyposażenie budynków biurowych ZBiLK nr 1 i BOM nr 1 oraz BOM nr 12 wraz ze sprzętem komputerowym oraz środkami trwałymi będącymi na ich stanie majątkowym. Działka 5/3 z obr. 4047 znajduje się w obszarze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Szybki Tramwaj” (Uchwała Nr XXX/586/04 Rady Miasta Szczecin z dnia 13.12.2004 r.). Plan ten obowiązuje od 06.03.2005 r., a ww. działka znajduje się w terenie elementarnym D.B.1031.KM - przeznaczonym pod trasę szybkiego tramwaju, jako inwestycji celu publicznego. Poprzednio obowiązującym planem dla powyższej nieruchomości był Miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Miasta Szczecina uchwalony Uchwałą I/709/94 Rady Miejskiej w Szczecinie z dn. 16.05.1994 r. z późniejszymi zmianami (Dz. Urz. Woj. Szcz. z 1994 r., Nr 9, poz. 72, zm. Nr 16, poz. 150), w którym jej przeznaczenie stanowiła rezerwacja terenu dla realizacji szybkiego tramwaju (teren elementarny o symbolu K.M.01). Powyższy plan ogólny mocą art. 87 pkt. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. utracił ważność dnia 31.12.2003 r. Oba przytoczone powyżej plany zagospodarowania przestrzennego były kontynuacją rozwiązań planistycznych już od 1977 r. W Uchwale Nr VI/36/77 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Szczecinie z dnia 18 marca 1977 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Szczecina i miasta Police (Dz. Urz. WRN z 1 kwietnia 1977 r. Nr 3 poz. 23 z 1977 r.) przytoczony powyżej teren był przeznaczony na cele przebiegu trasy szybkiego tramwaju. Podsumowując należy podkreślić, że do dnia dzisiejszego powyższa nieruchomość była konsekwentnie od 38 lat rezerwowana na cele szybkiego tramwaju. W miejscowym planie ogólnym uchwalonym w 1994 r. (czyli po 17 latach rezerwacji terenu), w ustaleniach ogólnych – OG, w ustępie dotyczącym ustaleń planistycznych i proceduralnych w punkcie 11.7 znajdowało się ustalenie: „zainwestowanie i użytkowanie miejskie istniejące legalnie w dniu wejścia w życie niniejszego planu uznaje się za zgodne z planem, chyba że ustalenia dla typów morfoplanistycznych lub inne ustalenia szczegółowe stanowią inaczej. Niezgodne z planem istniejące legalnie budynki mogą być poddawane remontom kapitalnym i modernizacyjnym bez prawa powiększania kubatury budynku, z wyłączeniem rozbudowy budynków użyteczności publicznej o charakterze niekomercyjnym o urządzenia techniczne niezbędne dla ich prawidłowego funkcjonowania.” Zapis ten oznaczał możliwość tymczasowego gospodarczego wykorzystywania nieruchomości do czasu zapotrzebowania terenu na cel określony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Stanowiło to racjonalne użytkowanie nieruchomości, a w szczególności nieruchomości zabudowanej. Podkreślenia wymaga fakt, że na moment podejmowania decyzji o wniesieniu przedmiotowej nieruchomości aportem do Spółki Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Prawobrzeże” Sp. z o.o. idea budowy szybkiego tramwaju pozostawała jedynie ideą niezrealizowaną od kilkadziesiąt lat, a jednocześnie z uwagi na brak niezbędnych środków finansowych jej realizacja w dającej się przewidzieć przyszłości nie mogła być realnie planowana. Potwierdza to również fakt, że przez kolejne niemal 15 lat realizacja Szczecińskiego Szybkiego Tramwaju nie mogła znaleźć swojej finalizacji. W dniu 20 listopada 2012r. Zgromadzenie Wspólników Spółki TBS „Prawobrzeże” Sp. z o.o., podjęło uchwałę w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego Spółki i pokrycia go wkładem niepieniężnym w postaci prawa użytkowania wieczystego gruntu Skarbu Państwa stanowiącego działkę numer 38/13, obręb 4044, Dąbie 44, położoną w Szczecinie przy ul. Winogronowej numer 11 F, zgodnie z uprzednią uchwałą nr XXI/585/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 16 lipca 2012r. Pod obrady zgromadzenia, jak i wcześniej pod obrady Rady Miasta trafiło rozwiązanie wypracowane wcześniej pomiędzy Spółką a Gminą Miasto Szczecin. Stąd nie było podstaw do rozważania przez zgromadzenie wspólników możliwości zamiany nieruchomości – takie rozważania pomiędzy stronami miały

miejsce wcześniej. Spółce oferowane były nieruchomości zamienne, jednakże nie spełniały one wymogów na budowę nowej siedziby Spółki. Nieruchomość położona przy ul. Struga 10 okazała się być nieopłacalna ekonomicznie, bowiem po analizie elementów konstrukcyjnych budynku, jego rozbudowa okazała się zbyt skomplikowana i nieopłacalna. Kolejna proponowana na zamianę nieruchomość położona przy ul. Gryfińskiej 146 przeznaczona była jednocześnie pod zabudowę mieszkaniową, a wydzielenie z jej terenu działki pod nową siedzibę Spółki znacznie uszczupliłoby ilość planowanych do wybudowania mieszkań. Natomiast nieruchomość przy ul. Marii Dąbrowskiej została negatywnie zaopiniowana przez Biuro Planowania Przestrzennego Miasta z uwagi na przeznaczenie terenu pod obiekt kulturalno - usługowy. Sprzedaż przez Spółkę nieruchomości stanowiącej działkę 5/3 z obr. 4047 położonej przy ul. Batalionów Chłopskich umożliwiła spółce zdobycie także środków na wybudowanie nowej siedziby.”

(dowód: akta kontroli str. 269, 1175-1177)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

3. Efektywność realizacji zadań dla których powołano spółki.

Opis stanu faktycznego

Badanie efektywności realizacji zadań przeprowadzono na próbie 3 przedsięwzięć, będących przedmiotem działalności następujących spółek: ZUO, TBSP i SFP.

1. Przed przystąpieniem do realizacji przedsięwzięcia „Budowa Zakładu Termicznego Unieszkodliwiania Odpadów dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego” Urząd przeprowadził następujące analizy: opcji technicznych, opcji instytucjonalnych, finansową, społeczno – ekonomiczną, ryzyka, wrażliwości, wpływu na środowisko i lokalizacji. Do oceny zasadności podjęcia przedsięwzięcia zastosowano analizę kosztów i korzyści (CBA), ocenę oddziaływania projektu na środowisko, a przy wyborze lokalizacji przedsięwzięcia analizy wielokryterialną i SWOT⁵⁵. Według założeń opisanych w *Studium Wykonalności*, wskaźniki efektywności dla przedsięwzięcia w latach 2009-2039 przy stopie dyskontowej 5,5% wyniosły EIRR⁵⁶ – 9,66% i ENPV⁵⁷ - 146.414.942 zł. Współczynnik korzyści/koszty (B/C) wyniósł 1,29.

Miasto podjęło działania związane z realizacją przedsięwzięcia w 2010 r. na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie, w tym m.in.: przygotowanie *Studium Wykonalności*, opracowanie raportu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych⁵⁸, uzyskanie deklaracji organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000⁵⁹, zagwarantowanie pokrycia wkładu własnego, zgromadzenie wszystkich niezbędnych dokumentów do wniosku o dofinansowanie⁶⁰, przygotowanie dokumentacji przetargowej na wybór wykonawcy w poszczególnych kontraktach.

⁵⁵ Technika analityczna SWOT polega na posegregowaniu posiadanych informacji o danej sprawie na cztery grupy (cztery kategorie czynników strategicznych): S (Strengths) – mocne strony: wszystko to co stanowi atut, przewagę, zaletę analizowanego obiektu, W (Weaknesses) – słabe strony: wszystko to co stanowi słabość, barierę, wadę analizowanego obiektu, O (Opportunities) – szanse: wszystko to co stwarza dla analizowanego obiektu szansę korzystnej zmiany, T (Threats) – zagrożenia: wszystko to co stwarza dla analizowanego obiektu niebezpieczeństwo zmiany niekorzystnej.

⁵⁶ Ekonomiczna stopa zwrotu.

⁵⁷ Ekonomiczna wartość zaktualizowana netto.

⁵⁸ decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych z dnia 21 czerwca 2010 r. nr UNP57409/WGKiOŚ/-XLV/08 r.

⁵⁹ pismo RDOŚ-32-WOOS.TS-3061/10/10/at z dnia 26 kwietnia 2010r.

⁶⁰ Dokumentacja potwierdzająca przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, zgodnej z dyrektywą Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. nr 85/337/EWG, dyrektywą Rady z dnia 21 maja 1992r. nr 92/43/EWG dla wszystkich działań inwestycyjnych objętych projektem; Uchwała Nr XLII/1055/09 Rady Miasta Szczecin z dnia 14 grudnia 2009 r. w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego „Międzyodrże Port” w Szczecinie, opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 13 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 2, poz. 34); Uchwała Nr XLVI/1163/10 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 kwietnia 2010r. w sprawie przystąpienia przez GMS do realizacji projektu w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, priorytet II Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi,

(dowód: akta kontroli str. 717-740)

Zadanie w zakresie prowadzenia działalności związanej z gospodarowaniem odpadami komunalnymi powierzono jednoosobowej spółce ZUO. W dniu 18.03.2011 r. pomiędzy Gminą i ZUO została zawarta umowa wykonawcza⁶¹, w celu ustalenia zasad współpracy podczas realizacji projektu oraz szczegółowego zakresu świadczenia przez ZUO usług publicznych w zakresie gospodarki odpadami na rzecz Gminy - w związku ze zrealizowaniem projektu. Stosownie do § 1 umowy, Gmina powierzyła ZUO wykonywanie części zadań własnych z zakresu zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, związanych z realizacją projektu, w ramach prowadzonej przez ZUO działalności w zakresie gospodarki odpadami, utrzymania czystości i porządku w gminie oraz ochrony środowiska, pod warunkiem zrealizowania projektu i w zakresie nim przewidzianym. ZUO zobowiązał się do wykonywania usług na rzecz Gminy w zakresie unieszkodliwiania odpadów komunalnych i odpadów powstałych z ich przetwarzania, z wykorzystaniem infrastruktury wytworzonej w toku realizacji projektu, na zasadach i w sposób określony umową oraz w dalszych szczegółowych porozumieniach zawieranych pomiędzy stronami w przedmiotowym zakresie. W zakresie realizacji projektu Gmina zobowiązała się do podjęcia wszelkich koniecznych działań, mających na celu uzyskanie przez ZUO środków finansowych niezbędnych do realizacji projektu oraz przekazania protokolarnie dokumentacji, będącej w jej dyspozycji, opracowaną w celu realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 717-740, 881-907)

Powołany w ramach struktur Urzędu zespół zadaniowy⁶² - Jednostka Realizująca Projekt - wykonywał zadania do czasu zawarcia umowy wykonawczej z ZUO.

(dowód: akta kontroli str. 908-938)

Źródłami finansowania przedsięwzięcia były: umowa o dofinansowanie w ramach działania 2.1. priorytetu II Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko⁶³ na kwotę 248 128,85 tys. zł, dofinansowanie w formie pożyczki inwestycyjnej na kwotę 280,68 mln zł, środki własne w wysokości 60 mln zł, obligacje rolowane na pokrycie podatku VAT do kwoty 35 mln zł. Wydatki zatwierdzone przez Instytucję Pośredniczącą od początku realizacji projektu wynosiły⁶⁴: w kontrakcie nr 1⁶⁵ - wydatki kwalifikowalne

Działanie 2.1 Kompleksowe przedsięwzięcia w zakresie gospodarki odpadami ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych; Wykaz zamówień publicznych wraz z oświadczeniami o posiadaniu SIWZ; Oświadczenie o zapisie planowanej inwestycji w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym Miasta Szczecina na lata 2010-2015 został przyjęty uchwałą Rady Miasta Nr XLII/1077/09 z dnia 14 grudnia 2009 r.

⁶¹ Zmieniona aneksem nr 1 z dnia 27 stycznia 2012 r. oraz aneksem nr 2 z dnia 18 kwietnia 2012 r. W aneksie nr 1 wskazano na zaspakajanie potrzeb mieszkańców gmin objętych obszarem działalności infrastruktury wytworzonej w wyniku realizacji projektu przez ZUO, wynikającym z zapisów obowiązującego Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Zachodniopomorskiego w zakresie zadań własnych gmin związanych z gospodarowaniem odpadami w zakresie unieszkodliwiania odpadów pochodzących z ich przetwarzania, przy wykorzystaniu infrastruktury powstałej w ramach realizacji projektu, a w szczególności „Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego”, od dnia uruchomienia przez cały okres obowiązywania niniejszej umowy, w ilości 150 000 ton odpadów rocznie. Dodatkowo określono termin wykonywania usług przez ZUO do dnia 31 grudnia 2039 r. W aneksie nr 2 określono, że przez rozsądny zysk rozumie się wewnętrzną stopę zwrotu osiąganą przez ZUO z zainwestowanego kapitału, w całym okresie powierzenia zadań w wysokości 9% liczoną w ujęciu nominalnym oraz zmieniono zapis dotyczący dofinansowania uwzględnianego przy ustalaniu rekompensaty w formie dotacji ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko z 255.000.000 zł na 248.128.849 zł.

⁶² Zarządzenie Nr 194/10 Prezydenta Miasta Szczecina z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie powołania zespołu dla projektu pn. „Budowa Zakładu Termicznego Unieszkodliwiania Odpadów dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego”.

⁶³ Przedmiotowy projekt został zgłoszony o dofinansowanie przez Gminę Miasto Szczecin do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, oś II „Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi, Działanie 2.1 Kompleksowe przedsięwzięcia w zakresie gospodarki odpadami ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych. W dniu 30 maja 2011 r. została podpisana umowa o dofinansowanie nr POIS.02.01.00-00-004/10-00 projektu nr POIS POIS.02.01.00-00-004/10 „Budowa Zakładu Termicznego Unieszkodliwiania Odpadów dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego” pomiędzy Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie (Instytucja Wdrażająca) z Zakładem Unieszkodliwiania Odpadów Spółka z o.o. w Szczecinie (Beneficjent). Planowany całkowity koszt realizacji projektu wynosił 576.048.000 PLN, w tym maksymalna kwota wydatków kwalifikowalnych wynosiła 319.095.549 PLN. W dniu 26 marca 2012 r. został podpisany aneks do umowy o dofinansowanie. Planowany całkowity koszt realizacji projektu zwiększono do kwoty 711.415.215 PLN, w tym maksymalną kwotę wydatków zwiększono do 328.467.512 PLN.

⁶⁴ Zgodnie z Harmonogramem refundacji, załączonym do raportu z realizacji projektu wg stanu na 30 listopada 2014 r.

75.051.47 tys. zł, wartość dotacji 58.264.87 tys. zł, w kontrakcie nr 2⁶⁶ - wydatki kwalifikowalne 2.096.64 tys. zł, wartość dotacji 1.627.69 tys. zł, w kontrakcie nr 3⁶⁷ - wydatki kwalifikowalne 1.455.32 tys. zł, wartość dotacji 1.129,81 tys. zł, w kontrakcie nr 4⁶⁸ - wydatki kwalifikowalne 0,00 zł, wartość dotacji 0,00 zł, środków pozakontraktowych - wydatki kwalifikowalne 7.112,83 tys. zł, wartość dotacji 5.521,92 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 717-880)

W umowie o dofinansowanie został określony następujący zestaw wskaźników do monitorowania projektu: liczbę nowych ponadregionalnych zakładów zagospodarowania odpadów - 1 szt., liczbę nowo wybudowanych spalarni - 1 szt., moc przerobową nowych, ponadregionalnych zakładów zagospodarowania odpadów - 150.000 Mg/rok, liczbę osób objętych systemem zagospodarowania odpadów komunalnych – 600 tys. osób, udział odpadów składowanych w odniesieniu do przyjętych w nowym zakładzie zagospodarowania odpadów - 7,05%, liczbę utworzonych miejsc pracy w fazie operacyjnej projektu - 48 etatów.⁶⁹

(dowód: akta kontroli str. 817-880)

2. Przedmiotem działalności TBSP według Polskiej Klasyfikacji Działalności⁷⁰ było: zagospodarowanie i sprzedaż nieruchomości na własny rachunek (PKD 70.11.Z), wynajem nieruchomości na własny rachunek (PKD 70.20.Z), zarządzanie nieruchomościami mieszkalnymi (PKD 70.32.A), zarządzanie nieruchomościami niemieszkalnymi (PKD 70.32.B), kupno i sprzedaż nieruchomości na własny rachunek (PKD 70.12.Z)⁷¹.

(dowód: akta kontroli str. 660-663)

Zarząd TBSP⁷² w dniu 28.03.2008 r. wystąpił do Zgromadzenia Wspólników z wnioskiem o podjęcie uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wybudowanie budynku mieszkalnego przy ul. Mierniczej-Cichej w Szczecinie, z lokalami mieszkalnymi przeznaczonymi na sprzedaż oraz przeznaczenie zysku z ich sprzedaży na realizację innej inwestycji w zakresie budowy lokali mieszkalnych na wynajem przeznaczonych do dyspozycji Gminy Miasto Szczecin.

(dowód: akta kontroli str. 664-669)

⁶⁵ Kontrakt nr 1 - Budowa Zakładu Termicznego Unieszkodliwiania Odpadów, w ramach kontraktu nr 1 zostały wykonane następujące prace: prace ziemne wraz z palowaniem terenu, fundamenty (25-100%), zbrojenie ścian, betonowanie ścian, konstrukcja nośna kotła i paleniska linia 1 (75%), betonowanie ścian, konstrukcja nośna kotła i paleniska linia 2 (60%), zespół podgrzewacza powietrza pierwotnego linii 1 i 2 (50%).

⁶⁶ Kontrakt nr 2 - Inżynier Kontraktu, w ramach kontraktu nr 2: w dniu 28 grudnia 2010 r. opublikowano ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym UE, w dniu 13 czerwca 2011 r. GMS zawarła umowę z konsorcjum firm (lider konsorcjum – GRONTMIJ POLSKA Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu) i w tym samym dniu podpisano aneks zmieniający zamawiającego na ZUO, w dniu 21 czerwca 2011 r. wydano polecenie i Inżynier Kontraktu rozpoczął realizację usług, w tym m.in. zatwierdził zgłaszanych podwykonawców, dokonał analizy, weryfikacji oraz oceny projektów wykonawczych, dokonał weryfikacji rozliczeń wykonawcy i wystawił Przejściowego Świadectwa Płatności (PSP), dokonał analizy roszczeń wykonawcy, zweryfikował wnioski wykonawcy o zmiany w kontrakcie, o zatwierdzenie urządzeń i materiałów, dokonał inspekcji dostaw materiałów i urządzeń na plac budowy, dokonał inspekcji u producentów urządzeń.

⁶⁷ Kontrakt nr 3 - Pomoc Techniczna dla JRP, w ramach kontraktu nr 3: w dniu 28 grudnia 2010 r. opublikowano ogłoszenie w dzienniku Urzędowym UE, w dniu 28 kwietnia 2011 r. GMS zawarła umowę z GRONTMIJ POLSKA Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu i w tym samym dniu podpisano aneks zmieniający zamawiającego na ZUO, w dniu 29 kwietnia 2011 r. wydano polecenie i lider konsorcjum zgodnie z kontraktem w ciągu 30 dni rozpoczął świadczenie usług w zakresie m.in. pomocy zamawiającemu w zakresie przygotowania wniosków o płatność/ sprawozdawczych, opiniowania dokumentów przedstawionych przez wykonawcę, doradztwa w zakresie kwalifikowalności wydatków, przeprowadzenia szkoleń dla pracowników JRP.

⁶⁸ Kontrakt nr 4 - Edukacja ekologiczna oraz działania informacyjne oraz promujące Projekt, w ramach kontraktu nr 4: w dniu 11 września 2004 r. opublikowano ogłoszenie o zamówieniu publicznym w trybie z wolnej ręki na realizację usługi- Stworzenie koncepcji programu edukacyjnego oraz jego realizacja w ramach projektu „Budowa Zakładu Termicznego Unieszkodliwiania Odpadów dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego” (wcześniej przeprowadzono 2 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które na podstawie art. 89 ust. 1 pkt. 2 ustawy PZP unieważniono, gdyż treść złożonych w postępowaniu ofert nie odpowiadała treści SIWZ) zakupiono usługi promocyjne, dostarczono upominki.

⁶⁹ Załącznik nr 8 do umowy o dofinansowanie nr POIS.02.01.00-00-004/10-00 z dnia 30 maja 2011 r.

⁷⁰ Zwana dalej PKD.

⁷¹ Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników TBSP podjęło w dniu 28 grudnia 2001 r. uchwały 11/2001 i 12/2001, dotyczące zmian w akcie założycielskim spółki, zaprotokołowane aktem notarialnym Rep. A Nr 7576/2001 z dnia 28 grudnia 2001 r. w zakresie m.in. przedmiotu działalności TBSP.

⁷² Projekt uchwały Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników TBSP w tej sprawie został zaopiniowany pozytywnie przez Radę Nadzorczą TBSP w dniu 3 marca 2008 r.

Planowana cena sprzedaży brutto 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania przy założeniu wykończenia mieszkań w standardzie deweloperskim wynosiła 4.700,00 zł brutto. Szacunkowy zysk operacyjny ze sprzedaży tych mieszkań miał wynosić ok. 531 tys. zł, a szacunkowa nadwyżka operacyjna miała wynosić 950 tys. zł.

Marcin Wajdziak, pełniący obowiązki Dyrektora Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wskazał⁷³, że wyrażenie zgody na wybudowanie budynku mieszkalnego z lokalami mieszkalnymi na sprzedaż wymaga poszerzonej analizy prawno-ekonomicznej, w celu zapewnienia szczególnej staranności przy gospodarowaniu majątkiem Gminy. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników TBSP w dniu 20 maja 2008 r.⁷⁴ wyraziło zgodę na wybudowanie budynku mieszkalnego przy ul. Mierniczej-Cichej w Szczecinie z lokalami mieszkalnymi przeznaczonymi na sprzedaż. Jednocześnie Zarząd TBSP został zobowiązany do przedstawienia rozliczenia kosztów związanych z realizacją budowy ww. mieszkań po zakończeniu realizacji inwestycji. Realizacja przedsięwzięcia rozpoczęła się we wrześniu 2008 r. i zakończyła się w IV kwartale 2010 r. Finansowanie budowy mieszkań odbywało się w całości ze środków własnych spółki, pochodzących m.in. z wpływów ze sprzedaży lokali użytkowych. Powierzchnia użytkowa mieszkań, ustalona z obmiaru gotowych mieszkań, wynosiła 1.182,76 m². Koszty realizacji przedsięwzięcia przedstawiały się następująco: wybudowanie budynku mieszkalnego wraz z przyłączami technicznymi oraz zagospodarowaniem terenu (koszty liczone do dnia przyjęcia mieszkań z inwestycji na stan produktów gotowych), wyniosło 4.778,11 tys. zł, wartość działki terenu pod przedsięwzięcie wynosiła 248,80 tys. zł, razem 5.026,91 tys. zł. W okresie od października 2010 r. do grudnia 2014 r. Spółka sprzedała 10 z 21 lokali mieszkalnych (47,62%), w tym do grudnia 2012 r. sprzedała 6 z 21 lokali mieszkalnych (28,57%)⁷⁵.

W dniu 30.10.2012 r. Prezes Zarządu TBSP złożył wniosek o rozpatrzenie przez Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników TBSP projektu uchwały w sprawie zatwierdzenia zmian w uchwale Nr 5/2010 z dnia 25.01.2010 r. w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż 21 lokali mieszkalnych położonych w Szczecinie przy ul. Mierniczej 24,25,26 wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej (sprzedaż po obniżonej cenie).⁷⁶ W uchwale Nr 30/2012 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników TBSP z dnia 15.11.2012 r. Zgromadzenie Wspólników⁷⁷ wyraziło zgodę na wprowadzenie powyżej opisanej zmiany, jednak za cenę nie niższą niż 3.500 zł/m² netto. Strata na sprzedaży lokali mieszkalnych przy ul. Mierniczej 24, 25, 26 wg stanu na dzień 31.12.2014 r. wyniosła 2.676, 23 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 664-687)

3. Celem SFP było wspieranie przedsięwzięć gospodarczych w formie udzielania pożyczek zapewniających rozwój mikro przedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r.⁷⁸ Do dnia 31 grudnia 2013 r. SFP udzielił dla przedsiębiorców 300 pożyczek na łączną kwotę 31.502,82 tys. zł. Wartość aktywnych pożyczek (kapitał zaangażowany w pożyczki ogółem) na dzień 31 grudnia 2013 r. wyniósł 18.735,28 tys. zł. W 2013 r. dominującym typem pożyczkobiorcy był mikro

⁷³ Pismo WGN.XV.AG/71400/569/08 z dnia 15 kwietnia 2008 r. skierowane do Biura Prezydenta Miasta.

⁷⁴ Uchwała nr 4/2008 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników TBSP z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie wyrażenia zgody na wybudowanie budynku mieszkalnego przy ul. Mierniczej – Cichej w Szczecinie z lokalami mieszkalnymi przeznaczonymi na sprzedaż.

⁷⁵ Wg założonej ceny 4.400,00 zł netto.

⁷⁶ Ww. wniosek został uzasadniony tym, że do dnia 30 października 2012 r. zostało zbytych 5 lokali mieszkalnych, a na 1 lokal została podpisana przedwstępna umowa sprzedaży. Do siedziby Spółki wpłynęły oferty zakupu mieszkań po obniżonej cenie. Ponadto, powyższe rozwiązanie uzasadniono tendencją spadkową cen na rynku pierwotnym nieruchomości, brakiem konieczności korekty VAT odliczonego, szybszym okresem zwrotu poniesionych kosztów oraz strat, zwiększeniem majątku Spółki, a także generowaniem przychodów.

⁷⁷ Na posiedzeniu Rady Nadzorczej TBSP w dniu 29 października 2012 r. projekt uchwały w sprawie sprzedaży 21 lokali mieszkalnych, położonych przy ul. Mierniczej 24, 25, 26 po obniżonej cenie został zaopiniowany pozytywnie.

⁷⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz.1807.

przedsiębiorca (udzielono 47 pożyczek na łączną kwotę 7.163,64 tys. zł) oraz tzw. „start-up” (udzielono 16 pożyczek na łączną kwotę 1.282, 4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 690-692)

Na podstawie Umowy Operacyjnej Pożyczka Globalna 2.3/2012/ZFPJ/2/106 z dnia 9.04.2013 r., SFP podpisał z Ostatecznymi Beneficjentami (pożyczkobiorcami) 68 umów pożyczek na łączną kwotę 16.64,51 tys. zł⁷⁹. SFP ogranicza ryzyko niespłacenia udzielonych pożyczek m.in. poprzez określenie wymagań dotyczących prawnych zabezpieczeń spłaty pożyczki. Zabezpieczeniem obligatoryjnym, wymaganym w przypadku każdej udzielonej pożyczki, niezależnie od kwoty był weksel własny in blanco z wystawienia pożyczkobiorcy. Środki uzyskane z pożyczek udzielonych przez Fundusz, przedsiębiorcy przeznaczyli na:

- na wdrażanie nowych rozwiązań technicznych lub technologicznych (udzielono 1 pożyczkę na kwotę 30 tys. zł);
- finansowanie inwestycji polegających m.in. na zakupie, budowie lub modernizacji obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych (udzielono 36 pożyczek na łączną kwotę 11.276,21 tys. zł);
- zakup wyposażenia w maszyny, urządzenia, aparaty w tym także zakup środków transportu bezpośrednio związanych z celem realizowanego przedsięwzięcia (udzielono 24 pożyczki łączną kwotę 4.239,30 tys. zł);
- inne cele gospodarcze przyczyniające się do rozwoju MŚP (udzielono 7 pożyczek na łączną kwotę 1.100 tys. zł).

Pożyczkobiorcy działali w następujących sektorach: :

- Przetwórstwo przemysłowe (PKD 10-33) 1 pożyczkę na kwotę 168 tys. zł;
- Budownictwo (PKD 41-43) 8 pożyczek na łączną kwotę 2.392 tys. zł;
- Handel (PKD 45-47) 12 pożyczek na łączną kwotę 2.940 tys. zł;
- Transport (PKD 49-53) 4 pożyczki na łączną kwotę 450 tys. zł;
- Pozostałe usługi (PKD 55-96) 43 pożyczek na łączną kwotę 10.695,51 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 690-698, 706-713)

SFP negatywnie rozpatrzył 23 wnioski (25,27% wszystkich złożonych) o udzielenie pożyczki na łączną kwotę 4.095,88 tys. zł, w tym 6 wniosków (6,59% wszystkich złożonych) na kwotę 1.350 tys. zł nie zostało w ogóle rozpatrzonych ze względu na brak środków. Zgodnie z Umową Operacyjną Pożyczka Globalna 2.3/2012/ZFPJ/2/106, wynagrodzenia pracowników SFP stanowiły koszty kwalifikowalne projektu i były refundowane w wysokości od 50% do 100% w zależności od czasu pracy przeznaczonego na wykonywanie zadań związanych z realizacją projektu.

(dowód: akta kontroli str. 706-713)

W 2013 r. SFP poniósł stratę na działalności w kwocie 240,23 tys. zł, w wyniku utworzenia odpisów aktualizacyjnych w kwocie 858,93 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 699-713)

Prezydent Miasta wyjaśnił: (...) *W odniesieniu do Gminy Miasto Szczecin należy wskazać, że jest ona miastem na prawach powiatu, a więc oprócz zadań własnych gminy, realizuje także zadania własne powiatu. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt. 17 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy. Mieści się w tym, m.in. wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, która wpływa na tworzenie nowych miejsc pracy. Taka forma wspierania są np. spółki z udziałem 100% Gminy Miasto Szczecin, które ułatwiają przedsiębiorcom i osobom rozpoczynającym działalność gospodarczą dostęp do*

⁷⁹ W tym 63 Umowy Pożyczki na łączną kwotę 14.321.300,00 zł z mikro przedsiębiorcami.

poręczeń kredytowych dla banków komercyjnych oraz do pożyczek, a także wspierające rozpoczęcie i pierwszy okres działalności gospodarczej firmom w branży IT.”

(dowód: akta kontroli str. 1174)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w opisanym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Miasto Szczecin obowiązujące w badanym okresie zostały uregulowane zarządzeniami Prezydenta Miasta⁸⁰. W zarządzeniach uregulowano m.in.: cele nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez Gminę nad spółkami z jej udziałem, sprawowanie nadzoru, organizację zgromadzeń wspólników, organizację rady nadzorczej i zarządu oraz stosowane wzory formularzy dotyczących m.in.: kwartalnej informacji ekonomiczno-finansowej, prognoz finansowych spółki, wydatków inwestycyjnych spółki planowanych i wykonanych, sprawozdania z realizacji projektu z udziałem środków pomocowych, kwestionariusza osobowego kandydata na członka rady nadzorczej spółki z udziałem Gminy Miasto Szczecin, wniosku o przyznanie nagrody rocznej za dany rok Prezesowi Zarządu spółki. Nadzór merytoryczny nad spółkami z udziałem Gminy, sprawowany przez wybrane jednostki organizacyjne Urzędu, polegał na podejmowaniu działań w zakresie przedmiotu działalności spółki. Nadzór ekonomiczno - finansowy sprawował Wydział Zarządzania Finansami Miasta wraz z wydziałami i biurami Urzędu właściwymi w zakresie nadzoru merytorycznego. Do zadań nadzoru ekonomiczno - finansowego w zakresie kompetencji Wydziału Zarządzania Finansami Miasta należało m.in. dokonywanie analizy i oceny sytuacji ekonomiczno - finansowej spółki, poprzez interpretację wskaźników finansowych (m.in. wskaźników rentowności, płynności, sprawności działania, zadłużenia). Nadzór formalny sprawowało Biuro Nadzoru Właścicielskiego.

W ramach sprawowanego nadzoru właścicielskiego spółki, w których Gmina posiada udziały/akcje zostały zobowiązane do składania rocznych sprawozdań finansowych oraz rocznych sprawozdań zarządów z działalności spółek.

(dowód: akta kontroli str. 374-378)

W zakresie skuteczności i efektywności wykonania przez spółki zadań (objętych kontrolą przedsięwzięć), stwierdzono:

1. Ocena wykonania przez ZUO zadań dokonywał Wydział Utrzymania Czystości i Porządku m.in. na podstawie raportów z postępów realizacji projektu. Zgodnie z § 1 ust. 3 pkt 8 umowy wykonawczej zawartej w dniu 18 marca 2011 r. pomiędzy Gminą a ZUO, raporty z postępów realizacji projektu powinny być przekazywane co 6 miesięcy. ZUO przekazał Wydziałowi Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska w Urzędzie Miasta Szczecin 4 raporty z postępów realizacji projektu wg stanu na 29 września 2011 r. (wpływ 30 września 2011 r.), 31 lipca 2012 r. (wpływ 13 sierpnia 2012 r.), 30 września 2013 r. (wpływ 30 października 2013 r.) oraz 30 listopada 2014 r. (wpływ 16 grudnia 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str.717-733, 741-816)

Dyrektor Wydziału Utrzymania Czystości i Porządku Paweł Adamczyk wyjaśnił: „(...) W grudniu 2013 r. rozpoczęte zostały właściwe prace związane z realizacją rzeczową projektu, przy czym były to przede wszystkim prace ziemne. Intensyfikacja robót

⁸⁰ Zarządzenia wymieniono w przypisie 18.

budowlanych i montażowych nastąpiła w połowie 2014 r. i ich zakres został przedstawiony w raporcie nr 4 (realizacja do 30 listopada 2014 r.). (...) od połowy 2013 r. na ręce Prezydenta Miasta ZUO Sp. z o.o. przedkłada comiesięczny raport o stanie realizacji inwestycji, co jest ustaleniem poza zapisami umowy wykonawczej z dnia 18 marca 2011 r. i wynika z przyjętego systemu monitorowania inwestycji miejskich.”

(dowód: akta kontroli str. 939-944)

2. Ocena wykonania zadań przez TBSP dokonywana była w kontrolowanym okresie przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami, natomiast od 12 września 2014 r. przez ten Wydział tylko w zakresie zarządzania komunalnymi lokalami użytkowymi i garażami oraz komunalnym zasobem mieszkaniowym, a w pozostałym zakresie przez Biuro Strategii oraz przez Wydział Zarządzania Finansami Miasta w zakresie sytuacji ekonomiczno - finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 374-378, 664-669, 688-689)

W sprawie działań podjętych w ramach nadzoru właścicielskiego celem przeciwdziałania wystąpieniu straty ze sprzedaży mieszkań w Szczecinie przy ul. Mierniczej 24-26, Dyrektor Wydziału Gospodarki Nieruchomościami Krzysztof Gajewski wyjaśnił, że „Wygenerowanie przez Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Prawobrzeże” Sp. z o.o. ujemnego wyniku finansowego na sprzedaży mieszkań w budynku przy ul. Mierniczej 24-26 w Szczecinie nie powodowało, że Spółka straciła płynność bądź osiągnęła stratę netto. Oznacza to, że nie było potrzeby podejmowania działań wykraczających poza opisane w zasadach nadzoru właścicielskiego. Podkreślenia wymaga fakt, że w zakresie realizowanych inwestycji Zarząd Spółki przedstawia informacje w sprawozdaniu zarządu z działalności spółki za rok obrotowy (podlegające zatwierdzeniu przez Zgromadzenie Wspólników). Ponadto podczas Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Zarząd Spółki przedstawia najważniejsze zdarzenia gospodarcze, które wystąpiły w danym roku obrotowym.”

(dowód: akta kontroli str. 1186)

Dyrektor Wydziału Zarządzania Finansami Miasta Iwona Bobrek, wyjaśniła, że „(...) Wydział Zarządzania Finansami w ramach nadzoru w zakresie ekonomiczno-finansowym nie sprawdza jednostkowych decyzji menedżerskich. W ramach nadzoru została podjęta uchwała i wyrażona zgoda na obniżenie ceny mieszkań przy ul. Mierniczej 24-26. Jednostkowe posunięcie i przyjęte działania przez spółkę, nie wpłynęły w istotny sposób na funkcjonowanie spółki i osiągnięte wyniki.”

(dowód: akta kontroli str. 1183)

3. Ocena wykonania zadań przez SFP dokonywana była przez Wydział Obsługi Inwestorów i Biznesu od 2012 r.⁸¹ W zakresie ujemnego wyniku netto na działalności Marek Kubik – p.o. Dyrektora ww. Wydziału wyjaśnił, że: „(...) Spółka wygenerowała stratę netto za rok 2012 i 2013, jednakże w obydwu latach nastąpiło zmniejszenie straty w porównaniu z latami ubiegłymi odpowiednio o 329, 8 tys. zł i 209,2 tys. zł. Spółka pomimo generowania ujemnego wyniku finansowego osiąga dodatni wynik finansowy w ujęciu podatkowym (...) głównym kosztem (poza kosztami rodzajowymi) w sposób znaczący wpływającym na wynik finansowy jest koszt tworzonych odpisów aktualizacyjnych na zobowiązania (...) w ocenie biegłego rewidenta wyniki Spółki w latach 2012 i 2013 dają podstawę do założenia, że nie występuje zagrożenie dla kontynuowania działalności Spółki w przyszłym okresie.”

(dowód: akta kontroli str. 374-378, 699, 714-716)

Dyrektor Wydziału Zarządzania Finansami Miasta wyjaśniła, że „(...)wynik finansowy netto nie jest jedynym kryterium służącym do oceny działalności Spółki. Ponadto osiągnięcie ujemnego wyniku finansowego może wynikać z innych

⁸¹ Wcześniej nadzór był sprawowany przez Wydział Działalności Gospodarczej i Przedsiębiorczości, Wydział Rozwoju Miasta i Funduszy Pomocowych, Wydział Rozwoju Miasta.

przyczyn, niż deficytowość prowadzonej działalności (...) SFP – na wynik ma wpływ specyficzna działalność spółki oraz sposób tworzenia odpisów aktualizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1184)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w opisanym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Przekazywanie przez ZUO raportów z postępów w realizacji projektu w terminie niezgodnym z § 1 ust. 3 pkt 8 umowy wykonawczej z dnia 18.03.2011 r. pomiędzy GMS a ZUO. Spółka przekazywała ww. raporty w terminach mniej więcej rocznych, a GMS nie egzekwowała od ZUO respektowania zapisów umowy w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 717-733, 741-816)

Paweł Adamczyk – Dyrektor Wydziału Utrzymania Czystości i Porządku wyjaśnił: „(...) ustalenie w § 1 ust. 3 pkt 8 terminu sporządzania raportów z postępu realizacji projektu w okresie konstruowania i zawarcia umowy wykonawczej miało wymiar perspektywiczny w odniesieniu do konieczności monitorowania realizacji projektu w fazie jego najważniejszej i najbardziej istotnej części związanej z etapem kończącym roboty budowlane, rozruchem wykonanej instalacji i sposobem eksploatacji obiektu. (...) Raporty składane przez spółkę nie są jednym narzędziem nadzoru merytorycznego, gdyż w ramach współdziałania odbywają się spotkania i wizje lokalne podczas których następuje wymiana informacji, przedstawianie na bieżąco danych i materiałów, stanowiących podstawę do zasadności podejmowania decyzji zarówno dotyczących bieżącego funkcjonowania, jak również do wykorzystania w planowaniu (...)”

(dowód: akta kontroli str. 939-944)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w opisanym zakresie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸², wnosi o:

- 1) Podjęcie działań mających na celu ograniczenie działalności spółek STBS, TBSP, NiOL i SPN-T do realizacji wyłącznie zadań o charakterze użyteczności publicznej lub spełnienie ustawowych przesłanek do prowadzenia działalności poza tą sferą.
- 2) Zapewnienie zgodności umowy wykonawczej zawartej z ZUO w dniu 18.03.2011 r., w części dotyczącej raportowania postępów realizacji projektu, z praktyką ich monitorowania.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

⁸² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., dalej ustawa o NIK.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

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

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

Szczecin, dnia 20 lutego 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

.....