

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dniawrześnia 2009 r.

Tekst ujednolicony

**Pan
Wiesław Wabik
Burmistrz Polkowic**

P/09/186
LWR-410-11-06/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Gminy w Polkowicach, zwany dalej „Urzędem” w zakresie funkcjonowania spółek z udziałem Gminy Polkowice, zwanej w dalszej treści „Gminą” w latach 2006-2008. Odrębne kontrolne w tym zakresie przeprowadzono także w Przedsiębiorstwie Gospodarki Miejskiej Sp. z o. o. i w AQUAPARK Polkowice – Regionalne Centrum Rekreacyjno – Rehabilitacyjne Spółka Akcyjna, zwaną dalej „AQUAPARK S.A.”, w których Gmina posiadała 100% kapitału, a Pan Burmistrz wypełniał jednoosobowo funkcje przypisane Zgromadzeniu Wspólników i Akcjonariuszy a także w Spółce AQUA HOTEL S.A. w której jedynym akcjonariuszem był AQUAPARK S.A., kierując wystąpienia pokontrolne do kierowników tych jednostek.

W związku z powyższymi kontrolami, których wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Urzędu w latach 2006-2008 w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy oraz wywiązywanie się przez Pana Burmistrza z funkcji przypisanych Zgromadzeniu Wspólników i Akcjonariuszy. Ocenę tę uzasadniają oceny cząstkowe zaprezentowane w dalszej części wystąpienia.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701

1. Na koniec 2008 r. Gmina posiadała 100% udziałów/akcji w 3 spółkach: Przedsiębiorstwie Gospodarki Miejskiej Sp. z o. o. (PGM Sp. z o. o.), Polkowickim Towarzystwie Budownictwa Społecznego Sp. z o. o. (PTBS Sp. z o. o.) i w AQUAPARK S.A. Ponadto poprzez AQUAPARK S.A., jedyne akcjonariusza AQUA HOTEL S.A. Gmina posiadała 100% udział w kapitale akcyjnym tej Spółki. Dodatkowo utrzymywała pakiet większościowy w 2 spółkach, posiadając 98,9 % udziałów w spółce „ZamPol” Sp. z o.o. oraz 94,1% akcji w Polkowickim Centrum Usług Zdrowotnych – Zakład Opieki Zdrowotnej S. A. (PCUZ-ZOZ S. A.). Pozostałe 1,1% udziałów w „ZamPol” Sp. z o.o. należało do Powiatu Polkowice, a 5,9% w PCUZ-ZOZ S. A. do innych jednostek samorządowych² poza jedną akcją o wartości nominalnej 100 zł należącą do osoby fizycznej. Ponadto Gmina posiadała 27,3% udział w Legnickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej S.A. (LSSE S.A.), w której pakiet większościowy należał do Skarbu Państwa (45,3% akcji i 55,3% w ilości głosów) a pozostałymi akcjonariuszami były inne samorządy gminne (13,9%)³, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (12,7%) oraz 2 banki komercyjne (0,8%). Gmina posiadała również 2,4% udział w Dolnośląskim Funduszu Gospodarczym Sp. z o. o. (DFG Sp. z o. o.), gdzie największym udziałowcem pozostawał Bank Gospodarstwa Krajowego (33,7%), a współudziałowcami pozostawały inne jednostki samorządowe (62,7%)⁴ oraz Sudeckie Stowarzyszenie Inicjatyw Gospodarczych (1,2%). W badanym okresie 2006-2008 udział kapitałowy Gminy w tych spółkach zwiększył się ze 176.282,0 tys. zł do 224.043,1 tys. zł tj. o 47.769,1 tys. zł, o 27,1%. Na koniec 2008 r. największą wartość 120.183 tys. zł posiadał kapitał zakładowy PGM Sp. z o. o., gdzie odnotowano największy wzrost kapitału o 18.273,6 tys. zł. Znaczący wzrost kapitału akcyjnego, bo z 51.010,6 tys. zł do 68.851,9 tys. zł tj. o 17.841,3 tys. zł, o 35% odnotowano również w AQUAPARK S.A.

2. Analiza przedmiotów działalności 4 spółek ze 100% bezpośrednim lub pośrednim udziałem Gminy⁵ w odniesieniu do 2 z nich wykazała prowadzenie działalności z naruszeniem ograniczeń dla samorządów gminnych ustalonych w art. 9 i 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁶ w związku z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca

² 5,7% - Powiat Polkowicki, 0,1% - Gmina Radwanice, 0,05% - Gmina Przemków.

³ 7,6% - Gmina Złotoryja (miejska), 4,1% - Gmina Gromadka, 1,2% - Gmina Legnica, 1,0% - Gmina Warta Bolesławiecka

⁴ 30,2% - Województwo Dolnośląskie, 27,6% - Gmina Wrocław, 2,4% - Gmina Legnica, 1,2% - Miasto Oleśnica, 1,2% - Gmina Wałbrzych.

⁵ PGM Sp. z o.o., PTBS Sp. z o.o., AQUAPARK S.A. i AQUA HOTEL S.A.

⁶ Dz.U. z 1997 r. nr 9, poz.43 ze zm.

1990 r. o samorządzie gminnym⁷. Dotyczyło to działalności hotelarsko-restauracyjnej prowadzonej poprzez Spółkę AQUA HOTEL S.A. za pośrednictwem AQUAPARK S.A. i części działalności wykonywanej poprzez Spółkę PTBS Sp. z o. o. dotyczącej budowy mieszkań w systemie deweloperskim. Ponadto ograniczenia te naruszało prowadzenie uczelni wyższej poprzez większościowy udział (98,9%) w spółce „ZamPol” Sp. z o.o.

Prowadzenie przez Gminę działalności hotelarsko-restauracyjnej narusza wskazane wyżej ograniczenia, bowiem usługi w tym zakresie nie należą do zadań własnych (zleconych) Gminy i nie można ich zaliczyć do zadań o charakterze użyteczności publicznej, zdefiniowanych przepisem art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Nie można bowiem ich zaliczyć do zadań w zakresie bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Prowadzenie przez Gminę działalności hotelarsko-restauracyjnej nie mieści się również w katalogu przypadków ustalonych przepisem art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej, w których samorząd gminny może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Działalność taka nie spełnia bowiem łącznych warunków wynikających z art. 10 ust. 1 przywołanej wyżej ustawy, gdyż nie wpływa na stan bezrobocia, nie spełnia również warunku wynikającego z ust. 2 tego artykułu, ponieważ nie dotyczy zbycia lub rozporządzenia mieniem. Prowadzenie tej działalności nie jest możliwe także na podstawie art. 10 ust. 3 ww. ustawy, gdyż nie mieści się w katalogu 6 rodzajów działalności gospodarczych⁸ dozwolonych dla samorządów gminnych tym przepisem. Nie można także znaleźć argumentów pozwalających zaliczyć działalność hotelarsko-restauracyjną jako ważną dla rozwoju Gminy. Ponadto prowadzenie takiej działalności przez Gminę narusza ograniczenia zawarte w art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustalającym, że do zakresu działania samorządów gminnych należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Kontrola wykazała, że Gmina w badanym okresie 2006-2008 za pośrednictwem AQUAPARK S.A. przekazała do AQUA HOTEL S.A. środki finansowe z budżetu w łącznej wysokości 6.304 tys. zł w ramach podwyższenia kapitału akcyjnego z przeznaczeniem na rozbudowę i modernizację hotelu. Takie wydatkowanie środków z budżetu Gminy naruszało zakres wydatków które mogły być realizowane z budżetu gminnej jednostki samorządowej, bowiem według uregulowań art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych⁹ wydatki publiczne mogły być ponoszone na cele

⁷ Dz.U. z 2001r. nr 142, poz.1591 ze zm.;

⁸ bankowa, ubezpieczeniowa, doradcza, promocyjna, edukacyjna, wydawnicza na rzecz samorządu gminnego

⁹ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

i w wysokości ustalonych w uchwale budżetowej Gminy, a ich dokonywanie powinno odbywać się zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Stosownie do przepisów art. 167 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wydatki z budżetu Gminy mogły być przeznaczone wyłącznie na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, w szczególności na zadania własne Gminy, zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone Gminie, zadania przejęte do realizacji w drodze umowy lub porozumienia, zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Wymogów tych nie spełniały wydatki na działalność hotelarsko-restauracyjną. Na powyższą ocenę nie ma wpływu przekazywanie tych środków z budżetu Gminy do AQUA HOTEL S.A. za pośrednictwem AQUAPARK S.A. W ocenie NIK, działanie polegające na pierwotnym ujęciu tych środków w budżecie Gminy w pozycji dotyczącej wydatków na zadania realizowane przez Spółkę AQUAPARK S.A. w zakresie rekreacji (Dział 926 – kultura fizyczna i sport, rozdział 92695 – pozostała działalność paragraf 6010 – wydatki na zakup i objęcie akcji spółek prawa handlowego), a następnie ich przekazanie za pośrednictwem tej Spółki do AQUA HOTEL S.A. na realizację zadań z zakresu hotelarsko-restauracyjnego nosi znamiona działań mających na celu ominięcie obowiązującego prawa. Ujęcie tego wydatku w budżecie Gminy zgodne z rzeczywistym przeznaczeniem, tj. na działalność hotelarsko-restauracyjną wiązałoby się z wykazaniem tej kwoty w Dziale 550 – hotele i restauracje, co uwidaczniałoby naruszenie wskazanych wyżej ograniczeń wynikających z art. 35 ust. 1 i 2 oraz z art. 167 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. W takim przypadku zaistniałyby przesłanki do podjęcia działań nadzorczych przez Regionalną Izbę Obrachunkową (RIO) w trybie art. 11 i 12 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o Regionalnych Izbach Obrachunkowych¹⁰ w związku z istotnym naruszeniem prawa. Podejmowanie przez RIO działań nadzorczych w takim przypadku znalazło potwierdzenie w uchwale podjętej przez Kolegium RIO w Katowicach¹¹. W badanym okresie Spółka AQUA HOTEL S.A. uzyskała stratę netto z działalności na poziomie 501,2 tys. zł w 2006 r., 396,9 tys. zł w 2007 r. i 570,7 tys. zł w 2008 r.

W przypadku PTBS Sp. z o.o., przystosowanej w 1997 r. dla realizacji zadań związanych z budową mieszkań w systemie budownictwa społecznego na zasadach określonych w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa

¹⁰ Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.

¹¹ nr 65/XVII/05 z 5 lipca 2005 r.

mieszkaniowego¹² z przeznaczeniem na najem dla osób nie posiadających mieszkania, o określonym niskim dochodzie nie przekraczającym granic ustalonych tą ustawą, kontrola ujawniła podjęcie od 2007 r. dodatkowej działalności gospodarczej nastawionej na zysk, związanej z budową mieszkań w systemie deweloperskim¹³. Przychody z tej działalności zwiększyły się z 1.703 tys. zł w 2007 r. do 5.429 tys. zł w 2008 r. i stanowiły 66,7% przychodów ogółem tej Spółki. Prowadzenie przez Gminę poprzez PTBS Sp. z o.o. działalności deweloperskiej nie znajduje uzasadnienia w świetle ograniczeń dla gmin i gminnych osób prawnych ustalonych wskazanymi wyżej przepisami ustaw o samorządzie gminnym i gospodarce komunalnej. Budowa mieszkań w systemie komercyjnym nie może być uznana według wskazanych wyżej kryteriów wynikających z art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej do zadań o charakterze użyteczności publicznej, bowiem nie ma charakteru powszechnego. Dotyczy ona wybranej grupy osób, posiadających możliwości finansowe nabycia mieszkania na własność w systemie wolnorynkowym, bez ograniczenia do mieszkańców Gminy. Działalność ta nie jest związana również z realizacją zadań Gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej określonych w art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹⁴. Przepis ten ograniczał obowiązek Gminy do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych tylko wobec osób o niskich dochodach zamieszkujących na terytorium Gminy. W ocenie NIK, w związku z przekierowaniem podstawowej działalności gospodarczej przez PTBS Sp. z o.o. na działalność komercyjną, przy braku realizacji innych zadań ciążących na Gminie, należałoby rozważyć zasadność dalszego udziału Gminy w tej Spółce. Ewentualne potrzeby mieszkaniowe dla wypełnienia zadań Gminy z zakresu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mogą być realizowane na podstawie umowy z PTBS Sp. z o.o. określającej zasady współdziałania, zawartej w trybie art. 31 ust. 1 ustawy o ochronie lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Naruszenie wskazanych wyżej ograniczeń stwierdzono także w odniesieniu do przedmiotu działalności prowadzonej przez Gminę w zakresie szkolnictwa wyższego poprzez 98,9% udział w spółce „ZamPol” Sp. z o.o. (do listopada 2008 r. spółka akcyjna) spełniającej funkcję organu założycielskiego Dolnośląskiej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach. Prowadzenie takiej działalności przez Gminę nie znajduje uzasadnienia prawnego w świetle uregulowań art. 7 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie

¹² Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

¹³ z pieniędzy powierzonych przez przyszłych właścicieli lokali mieszkalnych.

¹⁴ Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.

gminnym, bowiem przepisy te ustalają, że do zadań własnych samorządu gminnego należy prowadzenie spraw związanych z oświatą związanych w głównej mierze ze szkołami podstawowymi, przedszkolami i innymi placówkami oświatowo-wychowawczymi, nie ustalając żadnych zadań z zakresu szkolnictwa wyższego. Realizację zadań z zakresu szkolnictwa wyższego przypisano samorządom wojewódzkim na podstawie art. 14 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁵. Ponadto prowadzenie uczelni wyższej przez „ZamPol” Sp. z o.o. nie odpowiada warunkom w sprawie podmiotów uprawnionych do utworzenia uczelni wyższych ustalonych przepisem art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym¹⁶. Przepis ten określał, że uczelnię publiczną może utworzyć wyłącznie państwo reprezentowane przez właściwy organ władzy lub administracji publicznej, zaś uczelnię niepubliczną osoba fizyczna lub osoba prawna nie będącą państwową ani samorządową osobą prawną. Warunków tych nie spełnia „ZamPol” Sp. z o.o. będący samorządową osobą prawną. Dodatkowo należy zauważyć, że działalność ta nie znajduje uzasadnienia ekonomicznego, bowiem „ZamPol” Sp. z o.o. odnotowała stratę w każdym roku z badanego okresu 2006-2008 w łącznej wysokości 172,2 tys. zł. Ponadto w grudniu 2007 r. obniżono kapitał akcyjny Spółki o 908,5 tys. zł, w tym o 898,5 tys. zł z akcji należących do Gminy poprzez zmniejszenie o połowę wartości nominalnej akcji. Przy czym „ZamPol” Sp. z o.o. nie uzyskiwała żadnych przychodów z działalności, a jej funkcjonowanie ograniczało się do formalnego wypełniania organu założycielskiego Dolnośląskiej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach. Utrzymywanie takiego stanu generuje koszty związane z funkcjonowaniem Spółki, które za okres 3 badanych lat zamknęły się kwotą 189,0 tys. zł, w tym 55,4 tys. zł z tytułu wynagrodzeń dla Rady Nadzorczej.

W odniesieniu do 3 wskazanych wyżej przypadków prowadzenia działalności z naruszeniem ustawowych ograniczeń należy podkreślić, że Gmina może tworzyć jednostki organizacyjne (w tym spółki prawa handlowego) tylko w celu wykonywania swoich zadań. Powyższe twierdzenie jest zarówno konsekwencją ogólnych zasad wynikających z art. 163 oraz art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, zgodnie z którymi aktywność jednostek samorządu terytorialnego może służyć tylko i wyłącznie realizacji określonych ustawowo zadań publicznych. Wynika także z zapisów art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Stanowisko takie znalazło potwierdzenie w orzecznictwie sądowym¹⁷ i doktrynie¹⁸.

¹⁵ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.

¹⁷ wyrok NSA z 6 grudnia 2000 r. I SA/Gd 1977/59 OSS 2001, Nr Zesz. 63

Kontrola w AQUAPARK S.A. wykazała m.in., że z Spółka ta z działalności polegającej w głównej mierze na świadczeniu usług rekreacyjnych w oparciu o obiekt basenu krytego i urządzeń towarzyszących, uzyskała za każdy rok stratę netto na poziomie 2.170 tys. zł w 2006 r., 1.465 tys. zł w 2007 r. i 2.452 tys. zł w 2008 r. W czerwcu 2008 r. obniżono kapitał akcyjny AQUAPARK S.A. o 11.562,3 tys. zł w związku z koniecznością pokrycia strat za 2007 r. i lata poprzednie. Podstawowe przychody Spółki pochodzą z opłat wnoszonych przez osoby korzystające z usług w formie biletów i marż w działalności gastronomicznej. Utrzymywanie takiego stanu powoduje pośrednią dopłatę Gminy w wysokości ok. 2-2,5 mln rocznie do osób korzystających z tych usług, przy czym wysokość tej dopłaty jest stała, niezależna od stanu majątkowego osób korzystających, dotyczy także osób nie będących mieszkańcami Gminy Polkowice. Ceny biletów wstępu na basen kryty kształtujące się w przypadku basenu krytego na poziomie od 9 zł/godz. za bilet ulgowy do 12,6 zł/godz. za bilet normalny w niedzielę i święta, za kręgielnię od 29 zł do 49 zł za godzinę ustalały poziom dostępności uzależniony od dochodów, co nie spełniało podstawowego kryterium powszechnej dostępności ustalonego dla zadań ze sfery użyteczności publicznej poprzez zapis art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. W ocenie NIK należałoby podjąć działania dla wyeliminowania wskazanych nieprawidłowości polegające na ustaleniu prawidłowych zasad ekonomicznych funkcjonowania Spółki AQUAPARK S.A. m.in. poprzez jej prywatyzację, a ewentualne zaangażowanie finansowe Gminy powinno odbywać się poprzez dopłatę do biletów wstępu m.in. dla mieszkańców Gminy o niskim dochodzie, uczniów szkół podstawowych i innych placówek oświatowych.

3. Spośród 6 spółek w których do Gminy należało bezpośrednio lub pośrednio 100% lub większość kapitału akcyjnego i zakładowego, za wszystkie lata w badanym okresie 2006-2008 ujemny wynik finansowy odnotowano w odniesieniu do 3 spółek – AQUAPARK S.A. (2.170 tys. zł w 2006 r., 1.465 tys. zł w 2007 r. i 2.452 tys. zł w 2008 r.), AQUA HOTEL S.A. (501,2 tys. zł w 2006 r., 396,9 tys. zł w 2007 r. i 570,7 tys. zł w 2008 r.) oraz w ZamPol Sp. z o.o. (40,7 tys. zł w 2006 r., 61,8 tys. zł w 2007 r. i 69,7 tys. zł w 2008 r.). Ponadto wykazany przez PGM Sp. z o.o. w sprawozdaniach finansowych dodatni wynik finansowy na poziomie 1.064 tys. zł w 2006 r., 1.077,9 tys. zł w 2007 r. i 1.056,1 tys. zł w 2008 r. wynikał ze zmian w ewidencji księgowej poprzez obniżenie kosztów amortyzacji w wyniku zmniejszenia stawek amortyzacyjnych. Zmniejszając wskaźnik rocznego odpisu

¹⁸ C. Balasiński, M. Kulesza – Ustawa o gospodarce komunalnej Komentarz, 2002 r., Marek Szydło; „Ustawa o gospodarce komunalnej Komentarz „ rec. prof. Leon Kieres. Oficyna a Wolters Kluwer business Warszawa 2008 r.

amortyzacyjnego dotyczącego sieci wodociągowych, kanalizacyjnych i ciepłych z 4-4,5% do 2%, dla węzłów z 14% do 7% i budynków z 2,5% do 1% w sposób rachunkowy zmniejszono koszty

o 2.810,6 tys. zł w 2006 r., o 3.048,5 tys. zł w 2007 r. i o 3.098,9 tys. zł w 2008 r. Przy zachowaniu dotychczasowych stawek amortyzacyjnych wynik z działalności byłby ujemny na poziomie - 1.617,8 tys. zł w 2006 r., -2.099,3 tys. zł w 2007 r. i -2.042,8 tys. zł w 2008 r. W ocenie NIK, wskazane w czasie kontroli powody zmniejszenia stawek amortyzacyjnych, związane z ewentualną koniecznością podniesienia opłat wobec mieszkańców Gminy za dostarczane ciepło i wodę oraz odbiór ścieków w przypadku zachowania dotychczasowych stawek oraz potrzeba zgromadzenia środków finansowych na odbudowę kapitału zapasowego w związku z jego wykorzystaniem na pokrycie strat za lata ubiegłe (w 2005 – 2.301,1 tys. zł) nie znajdują uzasadnienia w uregulowaniach ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹ i wskazują na dostosowanie zapisów księgowych do aktualnych potrzeb Spółki. Działanie takie narusza zasady poprawnej księgowości ustalone art. 32 ust. 1 i art. 4 i 5 przywołanej ustawy o rachunkowości, według których odpisów amortyzacyjnych od środka trwałego dokonuje się drogą systematycznego, planowego rozłożenia jego wartości początkowej na ustalony okres amortyzacji, a Spółka zobowiązana jest stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiać sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy oraz że przyjęte zasady (politykę) rachunkowości należy stosować w sposób ciągły, dokonując w kolejnych latach obrotowych jednakowego grupowania operacji gospodarczych, wyceny aktywów i pasywów, w tym także dokonywania odpisów amortyzacyjnych, ustalania wyniku finansowego i sporządzania sprawozdań finansowych tak, aby za kolejne lata informacje z nich wynikające były porównywalne.

Kontrole wykazały także nieprawidłowości w stosowaniu przez AQUAPARK S.A. i PGM Sp. z o.o. przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (PZP)²⁰.. Ponadto prowadzenie przez Gminę poprzez Spółkę AQUA HOTEL S.A. działalności związanej ze świadczeniem usług hotelarsko-restauracyjnych, spowodowało wyłączenie wydatków tej Spółki na zamówienia z obowiązku stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych(PZP)²¹, pomimo tego, że spełniała kryterium kapitałowe do jej stosowania uzależnione od udziału sektora publicznego, ustalone przepisem art. 3 ust. 1 pkt. 3 tej ustawy - Gmina Polkowice pośrednio przez AQUAPARK S.A.

¹⁹ Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

²⁰ Dz.U. z 2007r. nr 223, poz.1655 ze zm.;

²¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

posiadała 100% akcji AQUA HOTEL S.A. Wyłączenie nastąpiło w związku z tym, że usługi hotelarsko-restauracyjne nie spełniały kryterium zadaniowego ustalonego wskazanym wyżej przepisem, bowiem nie miały na celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym. W latach 2006-2008 Spółka na usługi i dostawy wydatkowała łącznie nie mniej jak 3.642,7 tys. zł. W ocenie NIK do czasu uregulowania stanu formalno-prawnego AQUA HOTEL S.A. pod względem wskazanych wyżej ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej przez Gminę, należałoby podjąć działania dla wprowadzenia regulamin udzielania zamówień opartego na PZP dla zapewnienia konkurencyjności dostaw i usług z wykorzystaniem uprawnień Rady Nadzorczej.

4. W latach 2006-2008 wypłacono dla członków rad nadzorczych reprezentujących Gminę w 7 spółkach łącznie 791,8 tys. zł.. Badania kontrolne wykazały, że wysokość wynagrodzenia miesięcznego wypłaconego poszczególnym członkom rady nadzorczej nie przekraczała w żadnym przypadku górnej granicy w wysokości od 2,7 tys. do 3,1 tys. zł określonej przepisem art. 8 pkt. 8 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, zwanej potocznie ustawą „kominową”²². Kontrola ujawniła jednak, że 6 członków rad nadzorczych tych spółek pobrało wynagrodzenie²³ z naruszeniem ograniczenia ustalonego przepisem art. 4 ust. 1, bowiem w tym samym czasie pozostawali za wynagrodzeniem w składzie więcej niż jednej rady nadzorczej spółek podlegających ustawie kominowej. Kwotą tą obciążono koszty funkcjonowania spółek komunalnych z udziałem Gminy, z czego 70,2 tys. zł dotyczyło PTBS Sp. z o.o., 50,5 tys. zł „AQUAPARK” S. A., 56,2 tys. zł PCUZ-ZOZ S. A., 11,4 tys. zł „ZamPol” Sp. z o.o., 14,0 tys. zł „AQUHOTEL” S.A. oraz 147,4 tys. zł LSSE S.A. Ponadto jeden z członków Rady Nadzorczej PGM Sp. z o.o. nie zachował tego ograniczenia, przystępując w sierpniu 2000 r., w czasie kiedy był już członkiem Rady Nadzorczej tej Spółki, do składu Rady Nadzorczej spółki Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A. za wynagrodzeniem. W czasie kontroli Pan Burmistrz w ramach uprawnień przysługujących mu w związku z wypełnianiem zadań Zgromadzenia Wspólników lub Akcjonariuszy zdecydował o podjęciu działań dla ustalenia składów rad nadzorczych z zachowaniem ograniczenia wynikającego z art. 4 ust. 1 ustawy kominowej.

Przedstawiając Panu Burmistrzowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

²² jednokrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, publikowanym przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego dla każdego roku

²³ w latach 2000-2009

1. Podjęcie działań mających na celu dostosowanie działalności gospodarczej prowadzonej przez Gminę za pośrednictwem AQUA HOTEL S.A., Polkowickiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. i ZamPol Sp. z o.o. do wymogów w zakresie ograniczenia prowadzenia działalności przez samorządy gminne ustalonych ustawą o samorządzie gminnym i ustawą o gospodarce komunalnej, także poprzez rozważenie wycofania się Gminy Polkowice z kapitałowego zaangażowania w te Spółki.
2. Dostosowanie składow rad nadzorczych spółek ze 100% udziałem Gminy oraz osób reprezentujących Gminę w pozostałych spółkach do wymogów art. 4 ust. 1 ustawy kominowej w zakresie wynagrodzenia.
3. Podjęcia działań mających na celu przywrócenie na dochody spółek ze 100% i większościowym udziałem Gminy środków finansowych wypłaconych dla 7 członków rad nadzorczych z naruszeniem ograniczenia ustalonego w art. 4 ust. 1 ustawy kominowej w związku z pobieraniem w tym samym czasie wynagrodzenia w więcej niż jednej spółce podlegającej przepisom tej ustawy z wykorzystaniem uprawnień Zgromadzenia Wspólników/Akcjonariuszy i rad nadzorczych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie jednego miesiąca od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora NIK Delegatury we Wrocławiu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.