

Pan
Rafał Dutkiewicz
Prezydent Wrocławia

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 Miasta Wrocławia (dalej: Urząd) w zakresie realizacji zadań związanych z nadzorem właścicielskim Prezydenta Wrocławia nad spółkami prawa handlowego z udziałem Miasta Wrocław w latach 2010 – 2012 (I kw.), ze szczególnym uwzględnieniem stanu realizacji wniosków pokontrolnych skierowanych przez NIK w 2010 r. po kontroli P/09/186 „*Funkcjonowanie wybranych spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska*”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w podpisanym protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, mając na uwadze art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli², na podstawie obowiązującego przed zmianą art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami realizację przez Urząd zadań związanych z nadzorem właścicielskim Prezydenta Wrocławia nad spółkami prawa handlowego z udziałem Miasta Wrocław w latach 2010 – 2012 (I kw.), ze szczególnym uwzględnieniem stanu realizacji wniosków pokontrolnych skierowanych przez NIK w 2010 r. po kontroli P/09/186 „*Funkcjonowanie wybranych spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska*”. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: **[1]** nie dostosowania zgodnie z wnioskiem pokontrolnym z 2010 r. zapisów umów 4 spółek w zakresie przedmiotu działalności do ustawowych ograniczeń prowadzenia działalności przez samorządy gminne, **[2]** nie egzekwowania - w dalszym ciągu, pomimo wniosku NIK z 2010 r. - od części członków rad nadzorczych reprezentujących Miasto Wrocław obowiązku ustalonego przez Prezydenta Wrocławia w zakresie półrocznego raportowania o sytuacji ekonomicz-

¹Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

no-gospodarczej spółek, [3] wypłaty w 2011 r. w 3 spółkach komunalnych członkom zarządów i rad nadzorczych wynagrodzeń wyższych od dopuszczalnych łącznie o 57,7 tys. zł w związku z niezastosowaniem się do ustawowych ograniczeń polegających na utrzymaniu wynagrodzenia w 2011 r. na poziomie z 2010 r.

Przyjęta ocena ogólna wynika z uwag i ocen cząstkowych przedstawionych poniżej.

1. Kontrola wykazała, iż zaangażowanie kapitałowe Miasta Wrocław w spółki prawa handlowego w latach 2008-2011 wzrosło prawie dwukrotnie – z 835.961,4 tys. zł w 19 spółkach do 1.661.850,7 tys. zł w 20 spółkach. W okresie tym Miasto objęło 100% udziałów w dwóch spółkach³, a jedna spółka komunalna została sprywatyzowana⁴. Na koniec 2011 roku Miasto Wrocław posiadało udziały (akcje) w 20 spółkach prawa handlowego, z czego 100% w 11 podmiotach⁵, w 4 - udział większościowy⁶ i w 5 mniejszościowy⁷.

Z 20 podmiotów/spółek sporządzających bilans za 2011 rok, 9 osiągnęło zysk w łącznej kwocie 35.305,3 tys. zł, (5 spółek ze 100% udziałem Miasta Wrocław, 1 z udziałem większościowym i 3 mniejszościowym), a 11 podmiotów wykazało za 2011 r. straty w łącznej wysokości 83.340,3 tys. zł (6 spółek ze 100% udziałem Miasta Wrocław, 2 z większościowym i 3 z mniejszościowym). Należy zauważyć, że wyniki finansowe spółek z udziałem Miasta Wrocław uległy pogorszeniu – łączna strata wzrosła z 8.143,6 tys. zł na koniec 2009 r. do 83.340,3 tys. zł na koniec 2011 r. (ponad 10-krotnie) przy łącznym zysku na podobnym poziomie, odpowiednio – 31.501,7 tys. zł i 35.305,3 tys. zł.

1.1. Pomimo negatywnych ocen i uwag NIK zawartych w wystąpieniu z 2010 r.⁸ Miasto Wrocław w czasie kontroli w 2012 r. w dalszym ciągu zaangażowane było kapitałowo w spółkę akcyjną WKS Śląsk Wrocław S.A. Należy jednak zauważyć, że posiadane na koniec 2011 r. akcje o wartości 14.400 tys. zł zapewniały mniejszościowy, 47,48% udział w kapitale akcyjnym, przy 74,87% na koniec 2008 r. Podejmowane w latach 2009-2011 działania w kierunku polepszenia kondycji finansowej WKS Śląsk Wrocław S.A. nie przyniosły rezultatu, bowiem straty z działalności zwiększyły się z 9.632,1 tys. zł w 2010 roku do 14.378,7 tys. zł w 2011 r. Postulowane przez Biuro Nadzoru Właścicielskiego Urzędu (w uwagach do sprawozdań finansowych spółki za lata 2010-2011) rozwiązanie polegające na znalezieniu alternatywnego w stosunku do budżetu Miasta Wrocław źródła finansowania WKS Śląsk Wrocław S.A. nie znalazło praktycznego zastosowania.

²Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.

³ZOO Wrocław sp. z o.o. oraz Wrocławskie Centrum Rehabilitacji i Medycyny Sportowej sp. z o.o.

⁴Wrocławskie Centrum SPA sp. z o.o.

⁵Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. (od 12.07.2011 r. S.A.), Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o., Towarzystwo Budownictwa Społecznego Wrocław sp. z o.o., Wrocławskie Mieszkania, Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o., Wrocław 2012 sp. z o.o., Wrocławskie Centrum Treningowe Spartan sp. z o.o., Wrocławski Park Wodny S.A., ZOO Wrocław sp. z o.o., Wrocławska Rewitalizacja, Wrocławskie Centrum Rehabilitacji i Medycyny Sportowej sp. z o.o.

⁶Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej S.A., Wrocławski Park Technologiczny S.A., Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa sp. z o.o.

⁷Wrocławski Klub Sportowy WKS Śląsk Wrocław, Port Lotniczy S.A., Dolnośląski Fundusz Gospodarczy sp. z o.o., Wrocławskie Centrum Badań EIT+ sp. z o.o., Dolnośląskie Centrum Medyczne Dolmed S.A.

⁸ Wystąpienie pokontrolne po uwzględnieniu uchwały Komisji Odwoławczej zatwierdzonej postanowieniem Prezesa NIK z dnia 8 kwietnia 2010 r.

1.2. W badanym okresie - w dalszym ciągu pomimo wniosków NIK z 2010 r. - 4 spółki z udziałem Miasta Wrocław, tj. w Dolnośląski Fundusz Gospodarczy sp. z o.o., Wrocławskie Centrum Badań EIT+ sp. z o.o., Wrocławska Rewitalizacja sp. z o.o., Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa sp. z o.o. w Krajowym Rejestrze Sądowym (umowach spółki) posiadały zapisy ustalające przedmiot działalności, który częściowo wykraczał poza zakres zadań publicznych przypisanych do realizacji samorządom gminnym. W praktyce oznacza to zaangażowanie Miasta Wrocław w działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej z naruszeniem ograniczeń wynikających z art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁹ w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Należy jednak zauważyć, że w dniu 17 września 2012 r. przekazano nieodpłatnie na rzecz samorządu województwa dolnośląskiego udziały o wartości nominalnej 2.290 tys. zł w Dolnośląskim Funduszu Gospodarczym sp. z o.o. Spółka ta udzielała poręczeń przedsiębiorcom z całego województwa, co naruszało zakres terytorialny działalności Miasta Wrocław, jako jednostki samorządu gminnego. Przedmiot działalności prowadzonej rzeczywiście w latach 2010-2011 przez Wrocławskie Centrum Badań EIT+ sp. z o.o., Wrocławska Rewitalizacja sp. z o.o., Przedsiębiorstwo Hala Ludowa sp. z o.o. nie wykraczał poza zakres zadań publicznych Miasta Wrocław.

2. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację funkcjonowania nadzoru właścicielskiego w Urzędzie, którym zajmowało się Biuro Nadzoru Właścicielskiego, komórka organizacyjna wydzielona w ramach Departamentu Prezydenta, zatrudniająca w kontrolowanym okresie 10-11 pracowników. Sześciu pracowników Biura było także członkami rad nadzorczych, jako przedstawiciele Miasta Wrocław. Stosownymi aktami wewnętrznymi uregulowano w Urzędzie zasady sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy¹⁰ oraz organizację kontroli instytucjonalnej sprawowanej w spółkach komunalnych¹¹. Wśród planowanych na lata 2010-2011 kontroli, tylko jedna dotyczyła spółki z udziałem Miasta Wrocław, a zlecane w ramach uprawnień właścicielskich kontrole doraźne zostały przeprowadzone w trzech spółkach komunalnych¹². Przy czym protokół kontroli spółki Wrocław 2012 sp. z o.o. z kwietnia 2011 r. został przekazany do Wydziału Nadzoru Właścicielskiego dopiero po osiemnastu miesiącach od jego sporządzenia, tj. w listopadzie 2012 r., a wyniki kontroli zleconej w tej samej spółce w grudniu 2011 r. zostały przekazane do Biura w listopadzie 2012 r. (termin zakończenia kontroli był przedłużany stosownymi uchwałami). W ocenie NIK może to wskazywać na niepełne wykorzystanie ustaleń kontroli instytucjonalnej jako formy nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy.

2.1. Biuro Nadzoru Właścicielskiego monitorowało sytuację ekonomiczno-finansową gminnych spółek kapitałowych. Składane przez spółki sprawozdania finansowe i z działalności zarządów poddawane były analizie (także przez Skarbnika Miasta Wrocławia). Formułowane w przedmiotowych opiniach wnioski były realizowane

⁹ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236

¹⁰ Zarządzenie nr 2077/04 Prezydenta Wrocławia z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie jednolitych zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego wobec spółek prawa handlowego z udziałem Gminy Wrocław ze zmianami wprowadzonymi z dniem 17 września 2010 roku na mocy Zarządzenia nr 10489/10 Prezydenta Wrocławia z dnia 17 września 2010 r.

¹¹ Zarządzenie nr K/29/09 (do dnia 5 grudnia 2010 r.) oraz Zarządzenie Nr K/41/10 (od 6 grudnia 2010 r.) Prezydenta Wrocławia w sprawie kontroli prowadzonych przez Wydział Kontroli Urzędu Miejskiego Wrocławia

¹² WROCLAW 2012 sp. z o. o., MPWiK Sp. z o.o., TBS Wrocław sp. z o.o.,

przez organy spółek. Należy jednak zwrócić uwagę, że w Urzędzie tylko wobec 4 spółek, tj. MPK sp. z o.o., Wrocławskie Mieszkania sp. z o.o., Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. oraz Wrocławska Rewitalizacja sp. z o.o., wprowadzono formalne uregulowania pozwalające na weryfikację efektów ekonomicznych ich działalności. Wobec pozostałych 16 spółek z udziałem Miasta Wrocław nie określono formalnych zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego. Wprowadzenie takich zasad nie wynika z obowiązku prawnego, pozwoliłoby jednak na systemową, cykliczną ocenę stawianych spółkom zadań.

W 2010 roku posiadanie udziałów bądź akcji w spółkach prawa handlowego nie przyniosło Gminie wymiernych korzyści finansowych. W 2011 r. ze sprzedaży udziałów Wrocławskiego Centrum SPA sp. z o.o. oraz dywidendy przekazanej przez Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji S.A., Miasto Wrocław uzyskało łącznie 50.480,3 tys. zł. Dokapitalizowanie spółek w latach 2010-2011 poprzez wniesienie aportów w postaci nieruchomości o łącznej wartości 412.102,2 tys. zł odbyło się z zachowaniem wymagań ustalonych przepisem art. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹³ co do ustalenia wartości tych nieruchomości przez rzeczoznawców majątkowych,. Sposób zagospodarowania nieruchomości wniesionych aportem był zgodny z wnioskami organów spółek.

2.2. W dalszym ciągu - pomimo wniosku pokontrolnego NIK z 2010 r. i wprowadzenia uregulowań wewnętrznych dyscyplinujących¹⁴ - część członków rad nadzorczych reprezentujących Miasto Wrocław nie realizowała obowiązku w zakresie półrocznego raportowania o sytuacji ekonomiczno-gospodarczej spółek ustalonego przez Prezydenta Wrocławia na podstawie Zarządzenia nr 2077/04 z dnia 13 stycznia 2004 r.¹⁵. Stwierdzono bowiem, że z obowiązku sporządzenia 4 raportów za 2010r. i 2011r., odpowiednio 31%, 35%, 27%, 27% członków rad nadzorczych nie wywiązało się w ogóle, a 24%, 35%, 32% i 35% złożyło raporty po obowiązującym terminie (odnotowane spóźnienia wynosiły od kilku dni do około dwóch lat). W kontrolowanym okresie stosownych raportów nie złożyły cztery spółki¹⁶. Należy zwrócić uwagę na możliwość egzekwowania realizacji tego obowiązku z wykorzystaniem sankcji wprowadzonej przez Pana Prezydenta (dwukrotne nie wywiązanie się z obowiązku złożenia przedmiotowych raportów może być powodem odwołania z rady nadzorczej).

2.3. W wyniku badania przeprowadzonego na próbie pięciu losowo wybranych spółek¹⁷ ustalono, że Urząd na bieżąco współpracował z organami tych spółek. Osoby wyznaczone przez Prezydenta Wrocławia, jako przedstawiciele Miasta Wrocław w radach nadzorczych spółek, złożyły w Urzędzie dokumenty wymagane przed

¹³ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

¹⁴Zarządzenie nr 10489/10 Prezydenta Wrocławia z dnia 17 września 2010 r. zmieniające Zarządzenie nr 2077/04 Prezydenta Wrocławia z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego wobec spółek prawa handlowego z udziałem Gminy Wrocław

¹⁵ Zarządzenie nr 2077/04 Prezydenta Wrocławia z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie jednolitych zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego wobec spółek prawa handlowego z udziałem Gminy Wrocław

¹⁶ Dolnośląski Fundusz Gospodarczy sp. z o.o. za II półrocze 2011 r., Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. za I półrocze 2011 r. , Wrocławskie Centrum SPA sp. z o.o. za I i II półrocze 2010 r. oraz Wrocławska Rewitalizacja za II półrocze 2010 r.

¹⁷ Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o., Wrocławska Rewitalizacja sp. z o.o., Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o., Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. oraz Dolnośląski Fundusz Gospodarczy sp. z o.o.

objęciem przez nich funkcji¹⁸. W kontrolowanym okresie wszystkie osoby otrzymały absolutorium z pełnienia funkcji w organach spółek. Badanie w zakresie realizacji zadań właścicielskich Gminy poprzez reprezentację na posiedzeniach wspólników/akcjonariuszy przeprowadzone na podstawie analizy udziału pełnomocników Prezydenta Wrocławia w dziewięciu Zwyczajnych i Nadzwyczajnych Zgromadzeniach Wspólników¹⁹ pięciu spółek²⁰, które odbyły się w latach 2010-2011 wykazało, że na pełnomocników nie wyznaczano tych samych osób, stosując zasadę nie kumulowania kompetencji w rękach jednej osoby. Pełnomocnicy podejmowali na posiedzeniach decyzje zgodne z instrukcjami otrzymanymi od Prezydenta Wrocławia.

3. Członkowie rad nadzorczych, reprezentujący w badanym okresie w spółkach Miasto Wrocław, zostali powołani z zachowaniem ograniczenia ustalonego przepisem art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi²¹ (dalej: *ustawa kominowa*). Osoby te w momencie powołania nie były za wynagrodzeniem członkami innych spółek z udziałem Skarbu Państwa i spółek jednostek samorządu terytorialnego wymienionych w art. 1 pkt. 4-7 tejże ustawy.

Kontrola wykazała, że ustalając w 2011 r. wysokość wynagrodzenia miesięcznego dla członków zarządów i rad nadzorczych w 3 spółkach (Wrocławski Park Wodny S.A., Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa sp. z o.o., Wrocław 2012 sp. z o.o.) nie zachowano ograniczenia polegającego na utrzymaniu wysokości wynagrodzenia w 2011 r. na poziomie z 2010 r., ustalonego przepisem art. 29b ustawy kominowej po zmianie wprowadzonej na podstawie ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej²². Nie zachowując tego ograniczenia, ustalono i wypłacono wynagrodzenie miesięczne w 2011 r. w oparciu o ogólną zasadę wynikającą z art. 8 pkt. 8 ustawy kominowej jako krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłaty nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, tj. 2010 r. (3.604,80 zł) zamiast jak nakazywał przywołany wyżej przepis art. 29b ustawy kominowej - z czwartego kwartału 2009 r. (3.454,58 zł). W konsekwencji 13 osobom w 2011 r. wypłacono wynagrodzenie wyższe od dopuszczalnego łącznie o 57.733,56 zł.

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

¹⁸ za wyjątkiem dwóch spośród dziewiętnastu wyznaczonych przez Prezydenta osób. Uwzględniając jednak, że byli to pracownicy Urzędu przyjęto, że BNW ma dostęp do życiorysów oraz posiada informacje zastępujące oświadczenia dotyczące braku ograniczeń oraz zakazu pełnienia funkcji członka rady nadzorczej.

¹⁹ Liczba posiedzeń w latach 2010 – 2011 przedstawiała się następująco: w roku 2010 odbyły się 92 posiedzenia, w tym 20 zwyczajnych zgromadzeń/ walnych zgromadzeń oraz 72 nadzwyczajnych zgromadzeń/walnych zgromadzeń, w roku 2011 odbyło się 110 posiedzeń, w tym 21 zwyczajne zgromadzenia/ walne zgromadzenia oraz 89 nadzwyczajnych zgromadzeń/walnych zgromadzeń.

²⁰ Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. – ZZW z dnia 9.05.11 r., Wrocławska Rewitalizacja sp. z o.o. – NZW z dnia 16.03.11 r. oraz ZZW z dnia 27.06.11 r., Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. – ZZW z dnia 30.06.11 r. , Towarzystwo Budownictwa Społecznego Wrocław sp. z o.o. – ZZW z dnia 21.06.11 r. , Dolnośląski Fundusz Gospodarczy sp. z o.o. – NZW z dnia 26.11.10 r., NZW z dnia 15.12.10 r., ZZW z dnia 29.06.11 r., NZW z dnia 22.12.11 r.

²¹ Dz. U. Nr 26, poz.306 ze zm.

²² Dz.U. Nr 238, poz. 1578

1. **Kontynuację realizacji wniosku pokontrolnego NIK z 2010 r. w zakresie dostosowania udziału Miasta Wrocław w spółkach prawa handlowego do ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej przez samorządy gminne poza sferą użyteczności publicznej ustalonych przepisem art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.**
2. **Rozważenie zwiększenia liczby kontroli w spółkach komunalnych oraz usprawnienie przekazywania informacji o ich wynikach do właściwych jednostek organizacyjnych Urzędu.**
3. **Analizę przyczyn i wprowadzenie skutecznych rozwiązań mających na celu egzekwowanie od wszystkich członków rad nadzorczych reprezentujących Miasto Wrocław obowiązku ustalonego przez Prezydenta Wrocławia w zakresie składania półrocznych raportów o sytuacji ekonomiczno-gospodarczej spółek.**
4. **Podjęcie działań w ramach uprawnień Zgromadzenia Wspólników/Akcjonariuszy mających na celu naprawienie uszczerbku w majątku spółek Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa sp. z o.o., Wrocław 2012 sp. z o.o., Wrocławski Park Wodny S.A powstałego w wyniku wypłaty w 2011 r. wynagrodzenia dla członków rad nadzorczych i zarządów spółek w wysokości przekraczającej o 57,7 tys. zł ograniczenie określone w art. 29b ustawy kominowej.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, mając na uwadze art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, na podstawie obowiązującego przed zmianą art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią obowiązującego przed zmianą art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje kierownikowi jednostki kontrolowanej²³ prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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

²³ W rozumieniu art. 2a pkt 3 ustawy o NIK