NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-016-02/2014
N/14/019

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/14/019 – Wykonywanie zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler

[redacted], specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90652 z dnia 11 czerwca 2014 r. oraz nr 92361 z 23 września 2014 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1-4]

Jednostka kontrolowana

Urząd Miasta Tychy, al. Niepodległości 49, 43-100 Tychy

Kierownik jednostki kontrolowanej

[redacted] - Prezydent Miasta Tychy[1]

[Dowód: akta kontroli str. 5-7]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości[2] działalność kontrolowanej jednostki w zakresie: zaangażowania Miasta Tychy w spółki prawa handlowego oraz wnoszenia do spółek składników majątku, który związany był z prowadzoną przez nie działalnością.

Natomiast Izba negatywnie ocenia organizację utworzenia spółki Tyski Sport S.A.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywnie oceniono zapewnienie prowadzenia przez siedem[3] z dziesięciu spółek, na działalność których, Miasto Tychy[4] wywierało decydujący wpływ[5], działalności odpowiadającej celowi, dla realizacji którego zostały powołane, który służył realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej. NIK zauważa, że spółki PKM i TLT prowadziły działalność wykraczająca poza sferę użyteczności publicznej, jednak miała ona marginalne znaczenie[6] i w ocenie NIK przyczyniała się do bardziej racjonalnego wykorzystania posiadanego majątku.

Nieprawidłowością w tym obszarze było akceptowanie prowadzenia działalności polegającej na:

[1] Zwany dalej Prezydentem

[2] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

[3] Master – Odpady i Energia Sp. z o.o., Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Tychach S.A., Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej Sp. z o.o. Tyskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o., i Regionalne centrum Gospodarki Wodno-Ściekowej S.A.

[4] Zwane również „Miastem"

[5] W rozumieniu art., 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (Dz. U. Nr 191, poz. 1411 ze zm.), zwane dalej również „spółkami z udziałem Miasta"

[6] Przychody uzyskiwane z tego tytułu nie przekroczyły 5% przychodów (jeżeli suma przychodów z działalności prowadzonej z naruszeniem przepisów określających dopuszczalną działalność spółek nie przekroczyła 5% sumy przychodów spółki działalności takie uznano za marginalne)

– świadczeniu usług naprawy pojazdów mechanicznych na rzecz podmiotów innych aniżeli komunikacyjne spółki z udziałem Miasta przez spółkę Truck-Bus Service Sp. z o.o.,
– świadczenia usług remontowo-budowlanych oraz prowadzenia zakładu pogrzebowego przez spółkę Śródmieście Sp. z o.o.

gdyż wykraczały one poza sferę użyteczności publicznej oraz nie stanowiły realizacji zadań gminy określonych w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[7]. Powyższe stanowiło naruszenie art. 9 ust. 2 ww. ustawy oraz art. 10 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej[8].

Składniki majątkowe wnoszone przez Miasto do spółek z jego udziałem związane były z prowadzoną przez nie działalnością, co NIK ocenia pozytywnie. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły zawarcia 12 października 2010 r. przez Zastępcę Prezydenta umowy poręczenia o wartości 5.200,0 tys. zł bez upoważnienia zawartego w uchwale budżetowej Miasta na 2010 rok oraz umorzenia przez Zastępcę Prezydenta ds. Infrastruktury spółce Śródmieście sp. z o.o. odsetek w kwocie 16,0 tys. zł niezgodnie z obowiązującą w tym zakresie uchwałą Rady Miasta[9].

Uzasadnieniem negatywnej oceny organizacji utworzenia spółki Tyski Sport S.A. było zaniechanie przeprowadzenia analizy opłacalności takiego rozwiązania ani efektywności projektów, które miały być przez spółkę realizowane (tj. modernizacja stadionu i działalność klubów sportowych), co Izba ocenia jako działanie nierzetelne.

Ponadto NIK sformułowała uwagi dotyczące m.in. dopuszczenia do zawarcia w aktach założycielskich/statutach wszystkich obecnie funkcjonujących spółek z udziałem Miasta zapisów przyzwalających na prowadzenie działalności poza obszarem macierzystej jednostki samorządu terytorialnego (lub samorządów – współwłaścicieli spółki), czyli z naruszeniem art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, czyli z naruszeniem art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Tworzenie i przystępowanie do spółek

Opis stanu faktycznego

1.1. Zaangażowanie Miasta w spółki prawa handlowego

1.1.1. W okresie objętym kontrolą Miasto posiadało akcje i udziały 19 spółek, w tym w jednym przypadku[10] Miasto przystąpiło do spółki w 2014 r. Łączna wartość posiadanych akcji i udziałów wg stanu na 31 grudnia 2008 r. wyniosła 302.188.450,00 zł, natomiast wg stanu na 31 grudnia 2013 r. - 599.260.340,00 zł (wzrost o 98,3%).

Akcje i udziały w spółkach z udziałem Miasta w stosunku do wartości aktywów ogółem Miasta wykazanych w bilansie skonsolidowanym za rok 2008 i 2013[11], stanowiły odpowiednio 19,6% i 13,8%. Ponadto Miasto posiadało udziały o wartości 3.700.350,00 zł wg stanu na koniec 2008 r. i o wartości 3.352.350,00 zł wg stanu na koniec 2013 r. w spółkach nie uwzględnionych w bilansach skonsolidowanych[12].

[Dowód: akta kontroli str. 11-53]

[7] Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., zwana dalej „ustawą o samorządzie gminnym" lub „usg"

[8] Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236, zwana dalej „ustawa o gospodarce komunalnej" lub „ugk"

[9] Uchwała Rady Miasta Nr 0150/XL/897/10 z 25 lutego 2010 r. w sprawie zasad umarzania należności pieniężnych mających charakter cywilno-prawny, przypadających gminie Tychy lub jej jednostkom podległym zmieniona uchwałą nr IV/33/11 z 27 stycznia 2011 r.

[10] Megrez Sp. z o.o.

[11] Miasto Tychy sporządzając bilans skonsolidowany, konsolidacją obejmuje bilanse spółek w których gmina posiada co najmniej 20% udziałów, czyli wszystkie spółki z udziałem Miasta.

[12] Spółki nie uwzględnione w bilansach skonsolidowanych to: Fundusz Górnośląski S.A., Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A., KEM-Tyskie Drogi Sp. z o.o., Oczyszczalnia Ścieków „Czułów" Sp. z o.o. i Południowe Centrum Zaopatrzenia Śląska S.A. Udział Miasta Tychy w ww. spółkach nie przekroczył 19,5%.

Dane publikowane w BIP Urzędu Miasta Tychy[13] wykazywane w corocznych informacjach o stanie mienia komunalnego w zakresie posiadanych akcji i udziałów były zgodne ze stanem faktycznym.

[Dowód: akta kontroli str. 15-53]

Miasto nie posiadało strategii właścicielskiej wobec posiadanych spółek, w tym również polityki powierzania zadań spółkom i programów restrukturyzacyjnych dotyczących spółek realizujących zadania publiczne.

Prezydent wyjaśnił, że strategia właścicielska Miasta Tychy wobec spółek z udziałem Miasta w latach 2009-2014 obejmowała dążenie do świadczenia na rzecz mieszkańców usług możliwie najlepszej jakości, przy ograniczaniu kosztów działalności spółek i jednoczesnym dbaniu o ich rozwój, zwłaszcza poprzez inwestycje.

[Dowód: akta kontroli str. 54-56]

Nadzór właścicielski nad spółkami w których Miasto Tychy miało udział, sprawował w imieniu Prezydenta Wydział Przekształceń i Nadzoru Właścicielskiego Urzędu. Do zadań ww. Wydziału należały m.in.: nadzorowanie prawidłowości gospodarowania mieniem gminnym przez jego głównych użytkowników i sporządzanie analiz ekonomiczno-finansowych oraz wskaźnikowych opłacalności przystąpienia Miasta do spółek oraz sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 9-10]

1.1.2. W okresie objętym kontrolą Miasto wywierało decydujący wpływ na działalność 13 spółek, z czego w trzech przypadkach decyzja o ich likwidacji[14] lub połączeniu[15] z inną spółką został podjęta przed okresem objętym kontrolą, a wpis do KRS o likwidacji miał miejsce w okresie objętym kontrolą.

[Dowód: akta kontroli str. 11-14]

Z pozostałych 10 spółek, pięć prowadziło działalność odpowiadającą w całości celowi dla realizacji którego powołania spółkę, a jednocześnie był to cel dotyczący zadań o charakterze użyteczności publicznej:

1.1.2.1. Spółka międzygminna Master – Odpady i Energia Sp. z o.o.[16] została powołana w 1997 r. w celu realizacji „Wieloletniego programu gospodarki odpadami komunalnymi w województwie katowickim". Spółka została utworzona wspólnie z gminami: Bieruń, Bojszowy, Kobiór, Lędziny i Wyry[17]. Cel działania spółki został zmieniony w październiku 2009 r. i określono go jako wykonywanie zadań własnych gmin wspólników dotyczących zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie zadania własnego gmin wspólników, tj. zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji Zakładu Kompleksowego Zagospodarowania Odpadów Komunalnych w Tychach służącego do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych oraz zapewnienie warunków ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania[18]. W Statucie spółki zapisano, że spółka działa na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, a czas jej działania jest nieograniczony. Działalność spółki odpowiadała celowi, dla realizacji którego została powołana[19].

[Dowód: akta kontroli str. 1242-1262, 1862-1881]

---

[13] Zwany dalej „Urzedem".

[14] Gminne Wodociągi Sp. z o.o. i Wolf Tychy Sp. z o.o.

[15] Spółka Edukacja S.A. została połączona ze spółką Śródmieście Sp. z o.o., a decyzję w tej sprawie Rada Miasta podjęła 22 grudnia 2008 r.

[16] Zwana dalej „Master"

[17] Uchwała Rady Miejskiej nr 507/97 z 4 września 1997 r.

[18] Uchwała Rady Miasta nr 0150/XXXV/809/09 z 29 października 2009 r.

[19] Zawarte w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym ustalenia dotyczące zakresu faktycznej działalności spółek komunalnych zostały dokonane w oparciu o sprawozdania opisowe (roczne) składane przez spółki w Urzędzie

1.1.2.2. Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Tychach S.A.[20] – spółka, której akcje Miasto nieodpłatnie nabyło od Państwa w 2007 r., a celem jej działania była dystrybucja wody i odprowadzanie ścieków. W Statucie spółki zapisano, że spółka działa na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej i poza jej granicami, a czas jej działania jest nieograniczony. Działalność spółki odpowiadała celowi, dla realizacji którego została powołana.

[Dowód: akta kontroli str. 1324-1369, 1389-1391, 1882-1904]

1.1.2.3. Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej Sp. z o.o.[21] powstało w 1993 r. w wyniku przekształcenia przez Miasto Tychy przedsiębiorstwa w spółkę, a celem jej działania wg wyjaśnień Prezydenta było wytwarzanie i dystrybucja energii cieplnej. Poza Miastem wspólnikami spółki były Gminy: Czechowice-Dziedzice, Pszczyna, Mikołów, Łaziska Górne, Brzeszcze, Lędziny i Miedźna oraz Powiat Mikołowski. W Statucie spółki zapisano, że spółka działa na terenie Polski i poza jej granicami, a czas jej działania jest nieograniczony. Działalność spółki odpowiadała celowi, dla realizacji którego została powołana.

[Dowód: akta kontroli str. 1193-1241, 1905-1930]

1.1.2.4. Regionalne Centrum Gospodarki Wodno-Ściekowej S.A.[22] została utworzona w 1996 r., a jej celem było prowadzenie działalności w zakresie oczyszczania ścieków oraz działalności szkoleniowej w zakresie zarządzania obiektami i przedsięwzięciami wodno-ściekowymi. W statucie zapisano, że terenem działalności spółki jest obszar Rzeczypospolitej Polskiej oraz zagranica, a czas jej trwania jest nieograniczony. Przedmiotem działalności zapisanym w statucie było m.in. zarządzanie obiektami i przedsięwzięciami wodno-ściekowymi i ochrony środowiska.

[Dowód: akta kontroli str. 1290-1323, 1389-1391]

Działalność spółki w okresie objętym kontrolą obejmowała przede wszystkim oczyszczanie i odprowadzanie ścieków oraz produkcję energii z biogazów powstających m.in. w procesie oczyszczania ścieków. Spółka zarządza oczyszczalnią ścieków w Tychach-Urbanowicach.

Ponadto spółka zaangażowała się w zadanie polegające na zaprojektowaniu, budowie i eksploatacji Parku Wodnego w Tychach. Zadanie to zostało przekazana spółce decyzją Rady Miasta[23] z 28 czerwca 2012 r. W ww. Uchwale zapisano, że zadanie własne gminy obejmujące sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzań sportowych polegające na zaspokajaniu, budowie i eksploatacji parku wodnego w Tychach wykonywane będzie przez RCGWŚ.

W tym celu spółka RCGWŚ w 2010 r. sporządziła studium wykonalności dla Aquaparku, w 2011 r. opracowano koncepcję dla celów projektowych parku wodnego oraz sporządzono dokumentację geotechniczną i sporządzono program funkcjonalno-użytkowy. W 2012 r. spółka rozstrzygnęła konkurs i wybrała wykonawcę opracowania koncepcji architektoniczno-funkcjonalnej parku wodnego oraz zawarła umowę na opracowanie wielobranżowej dokumentacji projektowej parku wodnego w Tychach.

[Dowód: akta kontroli str. 1389-1391, 1631-1656]

30 maja 2014 r. Miasto podpisało z RCGWŚ umowę o świadczenie usług publicznych, w której określono sposób dofinansowania przez Miasto działalności spółki prowadzonej w strefie sportowo-rekreacyjnej wybudowanego obiektu. Powierzchnie o przeznaczeniu innym aniżeli sportowo-rekreacyjne, czyli fitness, wellnes, spa i strefa gastronomiczna, wg oświadczenia Prezesa RCGWŚ, będą przeznaczane pod wynajem dla podmiotów trzecich na zasadach rynkowych.

[Dowód: akta kontroli str. 1701-1720]

---

[20] Zwana dalej „RPWiK"

[21] Zwana dalej „PEC"

[22] Zwana dalej „RCGWŚ"

[23] Uchwała Rady Miasta nr XX/449/12

1.1.2.5. Tyskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o.[24] została powołana w 1997 r. Uchwała Rady Miasta[25] nie określała celu jaki ma realizować spółka, natomiast sama uchwała została podjęta w sprawie realizacji społecznego budownictwa mieszkaniowego. W Statucie spółki zapisano, że zadaniem spółki jest stwarzanie możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych rodzin, których nie stać na zakup mieszkania, przez budowę dla nich mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, że spółka działa na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, a czas jej działania jest nieograniczony. Jednocześnie w statucie zapisano, że przedmiotem działalności spółki jest m.in. wynajmowanie lokali użytkowych znajdujących się w budynkach stanowiących własność spółki oraz sprawowanie na podstawie umów zlecenia zarządu i administrowania budynkami mieszkalnymi nie stanowiącymi własności spółki.

[Dowód: akta kontroli str. 1265-1289]

W okresie objętym kontrolą spółka, poza zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych mieszkańców, prowadziła następującą działalność: administrowała lokalami użytkowymi których była właścicielem, miejscami parkingowymi i garażami oraz zarządzała wspólnotami lokalowymi i lokalowo-mieszkaniowymi (iw każdej wspólnocie spółka posiadała swój udział, który mieścił się w przedziale do 36,47% do 92,47%).

[Dowód: akta kontroli str. 1599-1630]

Działalność pozostałych spółek wykraczała poza sferę użyteczności publicznej. I tak:

1.1.2.6. Tyskie Linie Trolejbusowe Sp. z o.o.[26] została utworzona w 1997 r. W uchwale Rady Miasta nie określono celu dla realizacji którego powołano spółkę. Natomiast w statucie jako podstawowe (pierwsze) ustalono zadanie polegające na świadczeniu usług w zakresie komunikacji miejskiej. Ponadto zapisano, że spółka działa na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, a także przy zachowaniu przepisów prawa poza jej granicami, a czas jej działania jest nieograniczony.

[Dowód: akta kontroli str. 1183-1192]

Spółka przy okazji świadczenia usług z zakresu użyteczności publicznej uzyskiwała przychody z działalności polegającej na udostępnianiu powierzchni na pojazdach spółki pod reklamę. W okresie objętym kontrolą przychody z tego tytułu stanowiły od 1,3% do 3,9% osiąganych przychodów z działalności podstawowej i pomocniczej.

[Dowód: akta kontroli str. 1516-1545]

1.1.2.7. Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej Sp. z o.o.[27] powstało w 1993 r. Podstawowym przedmiotem działalności spółki wskazanym w statucie było świadczenie usług w zakresie komunikacji miejskiej i międzygminnej. Ponadto zapisano, że spółka działa na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, a także przy zachowaniu przepisów prawa poza jej granicami, a czas jej działania jest nieograniczony. Właścicielem spółki poza Miastem była spółka RCGWŚ oraz TLT, a ich łączny udział w kapitale PKM nie przekroczył 2,75%.

[Dowód: akta kontroli str. 1370-1382]

Spółka przy okazji świadczenia usług z zakresu użyteczności publicznej uzyskiwała przychody z działalności polegającej na udostępnianiu powierzchni na pojazdach spółki pod reklamę, dzierżawie autobusów i świadczeniu usług transportowych (turystycznych). Ponadto, po przejęciu spółki Truck-Bus Service, spółka świadczyła usługi napraw środków transportu na rzecz podmiotów zewnętrznych. Przychody uzyskiwane z ww. działalności w każdym roku objętym kontrolą nie przekroczyły 4,2% przychodów z działalności podstawowej i pomocniczej.

[Dowód: akta kontroli str. 1546-1598]

[24] Zwana dalej „TBS"

[25] Uchwała Rady Miasta nr 469/97 z 18 kwietnia 1997 r.

[26] Zwana dalej „TLT"

[27] Zwana dalej „PKM"

1.1.2.8. Do spółki Truck-Bus Service Sp. z o.o.[28] Miasto przystąpiło w 2004 r. Podstawowym przedmiotem działalności wskazanym w statucie była obsługa i naprawa pojazdów mechanicznych. W statucie zapisano, ze spółka działa na terenie całej Rzeczypospolitej Polskiej oraz poza jej granicami, a czas jej trwania nie jest ograniczony. Spółka powstała w 1999 r., jej głównym celem była naprawa i obsługa pojazdów mechanicznych, a jej założycielami była spółka PKM Tychy i spółka Transprzęt S.A. Wspólnicy mieli równy udział w kapitale założonej spółki.

[Dowód: akta kontroli str. 740-759]

W okresie objętym kontrolą udziałowcami spółki Truck-Bus Service poza Miastem Tychy były dwie spółki z udziałem Miasta: PKM i TLT, a ich łączny udział w kapitale spółki nie przekroczył 25,04%.
Przychody z tytułu świadczenia usług na rzez spółki PKM stanowiły 63,25% przychodów spółki w roku 2008, 58,93% w roku 2009 i 62,69% w roku 2010. Spółka Truck-Bus Service została połączona ze spółką PKM na mocy uchwały Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia z 22 grudnia 2010 r. i uchwały Rady Miasta nr 0150/XXXVIII/859/09 z 11 grudnia 2009 r.
Spółka do czasu połączenia jej z PKM ponosiła stratę, która wynosiła: w 2008 roku - 325.002,78 zł, w 2009 roku - 818.364,51 zł, natomiast w 2010 roku - 158.244,74 zł.

[Dowód; akta kontroli str. 210, 622-632, 760-793]

1.1.2.9. Spółka Śródmieście sp. z o.o.[29] została utworzona w 1998 r. Podstawa prawna uchwały Rady Miasta o powołaniu ww. spółki, tj. art. 10 ust. 1 i 3 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej wskazuje na zamiar prowadzenia przez spółkę działalności poza sferą użyteczności publicznej. W uchwale zawarto następujący zapis: „W celu umożliwienia dalszego intensywnego rozwoju gminy miejskiej Tychy, co wymaga powstania centrum z usługami bankowymi, ubezpieczeniowymi i innymi instytucjami służącymi mieszkańcom dużego miasta, którego potrzeby w wyżej wymienionym zakresie nie są dotychczas zaspokajane, a także w celu zmniejszenia lokalnego bezrobocia strukturalnego wyraża się zgodę na utworzenie przez gminę Tychy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pod nazwą „Śródmieście", której przedmiotem będzie wybudowanie obiektów stanowiących centrum miasta". Przedmiot działalności spółki określony w pierwotnym statucie to budowa obiektów usług publicznych stanowiących Centrum Handlowo-Usługowe, administrowanie wybudowanymi obiektami handlowo-usługowymi oraz obrót nieruchomościami. Przedmiot działalności spółki został rozszerzony i był wielokrotnie zmieniany oraz został określony za pomocą symboli PKD, a jednym z nich było PKD.68.20.Z – wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi. W pierwotnym statucie zapisano, że spółka działa na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast w obecnie obowiązującym statucie obszar działania wskazano jako teren Rzeczypospolitej Polskiej oraz poza jej granicami. Czas trwania spółki nie był ograniczony.

[Dowód: akta kontroli str. 827-864]

Ww. spółka została połączona ze spółką Edukacja S.A.[30]. Decyzję w tej sprawie podjęła 22 grudnia 2008 r. Rada Miasta[31], a wpis do rejestru sądowego nastąpił 31 marca 2010 r. Spółka Edukacja została powołana w 1996 r. w celu utworzenia i utrzymania szkoły wyższej niepaństwowej. W statucie spółki jako przedmiot działalności wskazano również prowadzenie prac badawczo-naukowych oraz działalności doradczej, wydawniczej i szkoleniowej w zakresie profilu szkoły wyższej. Spółka prowadziła Wyższą Szkołę Administracji i Nauk Społecznych oraz działalność szkoleniową i wydawniczą (wydawała gazetę Twoje Tychy oraz prowadziła portal Tychy.pl)).

[Dowód: akta kontroli str. 209, 817, 794-816, 975-976, 1657-1666]

Podstawowa działalność spółki Śródmieście polegała na zarządzaniu obiektami o charakterze handlowo-usługowym, tj.: obiektem przy ul. Piłsudskiego 12 (którego była

[28] Zwana dalej „Truck-Bus Service"

[29] Zwana dalej „Śródmieście"

[30] Zwana dalej „Edukacja"

[31] Uchwała nr 0150/XXVI/581/08

współwłaścicielem), Piłsudskiego 8 –hale targowe (który przez 10 miesięcy dzierżawiła od Miejskiego Zakładu Usług Komunalnych, a następnie została jego właścicielem), powierzchniami i obiektami targowymi, gruntami strefy śródmiejskiej. Zarządzane powierzchnie należały do spółki, była ich współwłaścicielem, dzierżawcą lub użytkownikiem wieczystym. Ponadto spółka zajmowała się wydawaniem gazety Twoje Tychy i administrowała portalem twojetychy.pl. (po połączeniu ze spółką Edukacja). Udostępniała również posiadane obiekty pod reklamy (stawiane na nieruchomościach gruntowych oraz zamieszczane na powierzchniach budynków). Ponadto od października 2012 r. spółka administrowała cmentarzem komunalnym w Tychach.

[Dowód: akta kontroli str. 865-932]

Poza ww. działalnością w okresie objętym kontrolą spółka wykonywała roboty budowlane i remontowe na zlecenie firm zewnętrznych, w tym podmiotów gminnych takich jak MZBM oraz prowadziła zakład pogrzebowy.

[Dowód: akta kontroli str. 865-932]

Przychody ze sprzedaży usług remontowo-budowlanych miały następujący udział w przychodach ogółem: 48,79% w 2009 r., 9,47% w 2010 r., 9,89% w 2011 r., 12,17% w 2012 r. i 8,13% w 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 981]

Spółka rozpoczęła prowadzenie zakładu pogrzebowego w II kwartale 2012 r. Jak wyjaśnił Prezes Spółki, podstawową przyczyną rozpoczęcia tej działalności było poszukiwanie nowych źródeł przychodów oraz luka na lokalnym rynku usług pogrzebowych[32]. Prezes Spółki dalej wyjaśnił, że prowadzona działalność zasila lokalny budżet daninami publicznymi, poprawia kondycję finansową spółki, która pozyskuje środki na inwestycje w zarządzany majątek.

[Dowód: akta kontroli str. 975-976, 980]

Prowadzenie zakładu pogrzebowego poprzedzone zostało rozpoznaniem form prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego działalności związanej z cmentarzami i usługami pogrzebowymi. Na 10 przeanalizowanych podmiotów, 7 prowadziło kompleksowe usługi pogrzebowe, w tym dwie w formie spółki prawa handlowego. Zarząd spółki przeprowadził analizy uwzgledniające roczną liczbę zgonów w Tychach, liczbę pochówków wskazujące, że realizacja przedsięwzięcia jest ekonomicznie uzasadniona.

[Dowód: akta kontroli str. 983-994]

Przychody z prowadzenia zakładu pogrzebowego w 2012 r. stanowiły 3,46% przychodów ogółem, w 2013 r. – 7,67%, w 2014 r. (do maja) – 7,82%. W 2012 r. prowadzona działalność pogrzebowa przyniosła stratę w wysokości 53.698,58 zł, w 2013 r. zysk w wysokości 14.697,07 zł, natomiast w okresie od stycznia do kwietnia 2014 r. – zysk w wysokości 44.056,73 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 982, 989]

1.1.2.10. Spółka Tyski Sport S.A.[33] – utworzona w 2011 r. - zarządzała infrastrukturą sportową, prowadziła modernizację stadionu miejskiego, prowadziła sekcje sportowe oraz podejmowała działania promujące kulturę fizyczną i sport. Według zapisów w statucie, czas jej trwania jest nieoznaczony, a spółka działa na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej i poza jej granicami.

[Dowód: akta kontroli str. 86-151]

1.1.3. Przedmiot działalności określony w aktach założycielskich/statutach ośmiu spółek z udziałem Miasta Tychy był szerszy od zakresu faktycznej działalności prowadzonej przez te podmioty[34]. Przykładowo:

[32] na terenie Tychów, które mają ok. 120 tys. mieszkańców funkcjonowały 3 zakłady pogrzebowe

[33] Zwana dalej „Tyski Sport"

[34] W okresie objętym kontrolą - ustalono na podstawie sprawozdań opisowych składanych Miastu przez spółki

- w akcie przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego w spółkę PKM z 1995 r. jako przedmiot działalności wpisano świadczenie usług marketingowych i świadczenie usług w zakresie analiz ekonomicznych,
- w akcie założycielskim TLT, obowiązującym od 1997 r. - świadczenie usług marketingowych,
- w akcie założycielskim spółki TBS (tekst jednolity obowiązujący od 2012 r.) – budowanie budynków wielorodzinnych oraz domów jednorodzinnych ze środków przyszłych właścicieli,
- w akcie założycielskim Śródmieścia obowiązującym od 2012 r. - roboty związane z budową dróg szynowych i kolei podziemnej (PKD.42.12.Z), sprzedaż detaliczna komputerów, urządzeń peryferyjnych i oprogramowania prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach (PKD.47.41.Z), sprzedaż detaliczna sprzętu telekomunikacyjnego prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach (PKD.47.42.Z);
- RCGWŚ, gdzie w statucie obowiązującym od 2012 r. jako przedmiot działalności wpisano m.in.: zarządzanie nieruchomościami wykonywane na zlecenie (PKD.68.32.Z), rozbiórka i burzenie obiektów budowlanych (PKD.43.11.Z), wykonywanie instalacji elektrycznych (PKD.43.21.Z), wykonywanie instalacji wodno-kanalizacyjnych, cieplnych, gazowych i klimatyzacyjnych (PKD.43.22.Z), wykonywanie pozostałych instalacji budowlanych (PKD.43.29.Z), malowanie i szklenie (PKD.43.34.Z), restauracje i inne placówki gastronomiczne (PKD.56.10.A), działalność agencji reklamowych (PKD.73.11.Z), przetwarzanie i unieszkodliwianie odpadów niebezpiecznych (PKD.38.22.Z);
- PEC, gdzie w umowie spółki obowiązującej od 2011 r. jako przedmiot działalności wpisano m.in.: sprzedaż detaliczną pozostałych nowych wyrobów prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach (PKD.47.78.Z), działalność w zakresie telekomunikacji bezprzewodowej, z wyłączeniem telekomunikacji satelitarnej (PKD.61.20.Z);
- Tyski Sport, gdzie w statucie obowiązującym od utworzenia spółki w 2011 r. jako przedmiot działalności wskazano m.in.: hotele i podobne obiekty zakwaterowania (PKD 55.10.Z), pozostałe zakwaterowanie (PKD.55.90.Z), pośrednictwo w obrocie nieruchomościami (PKD.68.31.Z), zarządzanie nieruchomościami wykonywane na zlecenie (PKD.68.32.Z), działalność agencji reklamowych (PKD.73.11.Z).
- RPWiK, gdzie w statucie obowiązującym od 11 października 2013 r. jako przedmiot działalności wskazano m.in.: pozostałe doradztwo w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania (PKD.70.22.Z), działalność w zakresie architektury (PKD.71.11.Z), konserwacja i naprawa pojazdów samochodowych z wyłączeniem motocykli (PKD.45.20.Z), sprzedaż detaliczna pozostałych nowych wyrobów, prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach (PKD.47.78.Z).

[Dowód: akta kontroli str. 126-129, 845-853, 1185, 1226-1227,1277-1278, 1311-1313, 1356-1357, 1370-1373]

Prezydent wyjaśnił, że większość spółek z udziałem gminy powstała w latach dziewięćdziesiątych XX w. i nierzadko do zakresu działania spółek wpisywano czynności wykonywane w ramach działalności jedynie uzupełniająco – jak transport wykonywany przy pracach remontowych lub modernizacyjnych. Dalej wyjaśnił, że w chwili tworzenia spółki założyciel może nie być w stanie przewidzieć wszystkich okoliczności, które będą wymagać od spółki podjęcia niezwłocznych działań w zakresie przypisanych jej zadań. Brak stosownego wpisu w statucie nie pozwalałby spółkom na podejmowanie działań doraźnych potrzebnych do zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej.

Prezydent w wyjaśnieniach podał, że wpisy np. w statucie RCGWŚ dotyczące malowania i szklenia zostały w nim umieszczone aby spółka mogła zaliczać w koszty materiały wykorzystywane podczas prac remontowo-budowlanych prowadzonych we własnym zakresie. Natomiast odnośnie zapisu w statucie TBS dotyczącego możliwości budowania domów wielorodzinnych oraz domów jednorodzinnych ze środków przyszłych właścicieli

Prezydent wyjaśnił, że wynikało to z zamiaru zapewnienia spółce dodatkowych przychodów przeznaczonych na administrowanie zasobem mieszkaniowym.

Prezydent wyjaśnił również, że część zapisów nie wskazuje wprost podstawowej działalności spółki, ale odnoszą się one do działań mogących potencjalnie wystąpić w kontekście realizacji działalności podstawowej, np. w przypadku RPWiK: pozostałe doradztwo w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania (PKD.70.22.Z), wynajem i dzierżawa maszyn i urządzeń budowlanych (PKD.77.32.Z), wynajem i dzierżawa samochodów osobowych i furgonetek (PKD.77.11.Z), wynajem i dzierżawa pozostałych pojazdów samochodowych z wyłączeniem motocykli (PKD.77.12.Z), działalność usługowa wspomagająca transport lądowy (PKD.52.21.Z), sprzedaż detaliczna pozostałych nowych wyrobów, prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach (PKD.47.78.Z) i pozostałe sprzątanie (PKD.81.29.Z).

Natomiast w przypadku spółki RPWiK zapisy takie jak: pozostała finansowa działalność usługowa, gdzie indziej nieskwalifikowana z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszy emerytalnych (PKD.64.99.Z), działalność w zakresie architektury (PKD.71.11.Z), konserwacja i naprawa pojazdów samochodowych z wyłączeniem motocykli (PKD.45.20.Z), roboty związane z budową dróg i autostrad (PKD.42.11.Z), transport drogowy towarów (PKD.49.41.Z), zbieranie odpadów innych niż niebezpieczne (PKD.38.11.Z), obróbka i usuwanie odpadów innych niż niebezpieczne (PKD.38.21.Z), działalność związana z doradztwem w zakresie informatyki (PKD.62.02.Z), kupno i sprzedaż nieruchomości na własny rachunek (PKD.68.10.Z), wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi (PKD.68.20.Z) działalność centrów telefonicznych (PKD.82.20.Z), niespecjalistyczne sprzątanie budynków i obiektów przemysłowych (PKD.81.21.Z) wyjaśnił tym, że wynikają one wprost z działalności związanej z potrzebami przedsiębiorstwa, nie zaś ze świadczenia usług na zewnątrz, a są to: ustanawianie lokat finansowych, zakup nieruchomości (infrastruktura techniczna) od inwestorów, sprzedaży zbędnego majątku, obsłudze elektronicznej klientów, korzystaniu z nieruchomości obcych, czy też współpracy z podmiotami wydzielonymi ze spółki.

Ponadto Prezydent w odniesieniu do zapisów w statutach wszystkich spółek z udziałem miasta Tychy stwierdził, że: „spółki chcąc ściśle oddać zakres wykonywanych, nawet drobnych czynności, często ujmują w obrębie postanowień aktu założycielskiego znaczną ilość pozycji PKD. Nie oznacza to zawodowego prowadzenie przez nie określonego rodzaju działalności. Często też sama nazwa pozycji może być myląca, bowiem obejmuje w opisie dodatkowe odnośniki, z których jeden jest właściwy dla czynności wykonywanej przez daną spółkę. Przykładem w tym zakresie, w odniesieniu do statutu RPWiK, może być pozycja „transport drogowy towarów-PKD.49.41.Z", który w istocie obejmuje przewożenie przez spółkę np. otuli przy wykonywaniu prac modernizacyjnych bądź remontowych na sieci. Kolejny przykład dotyczy pozycji „roboty związane z budową dróg i autostrad - PKD.42.11.Z" dotyczący w przypadku spółki odtworzenia nawierzchni po zakończonych pracach. „Magazynowanie i przechowywanie pozostałych towarów – PKD.52.10.B" obejmuje z kolei przechowywanie części niezbędnych do wykonywania bieżących napraw sieci. Podobnie rzecz się ma z pozycją „wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi – PKD.68.20.Z" – z zakresu której spółki dotyczą jedynie czynności związane z własnymi nieruchomościami. Praktyka taka wiąże się z założeniem, iż w koszt działalności prowadzonej przez spółki można zaliczyć jedynie wydatki poniesione w zakresie działalności danego podmiotu, co wymaga jego szczegółowego opisania.

[Dowód: akta kontroli str. 308-312, 1422-1423]

1.1.4. Żadna ze spółek miejskich świadczących usługi publiczne (tj. RCGWŚ, RPWiK, PKM, TLT, PEC i TBS) nie posiadała regulaminu określającego zasady korzystania z usług publicznych świadczonych przez spółkę oraz obowiązki spółki wobec odbiorców usług.

[Dowód: akta kontroli str. 1741-1744]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości w zakresie nadzoru nad spółkami z udziałem Miasta :

1. Zgromadzenia[35] oraz Rady Nadzorcze dwóch spółek, w których Miasto miało większościowy udział w kapitale, tj. spółki Śródmieście i spółki Truck-Bus Service dopuściły do prowadzenia przez ww. spółki działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, przy jednoczesnym niespełnieniu przesłanek prowadzenia takiej działalności, określonych w art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej. Powyższe stanowiło naruszenie ww. przepisu oraz art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

   Spółka Truck-Bus Service obsługiwała i naprawiała w latach 2009-2010 pojazdy mechaniczne podmiotów innych aniżeli PKM.
   Prezydent wyjaśnił, że spółka świadczyła usługi na rzecz gminnych spółek komunikacyjnych, a naprawy świadczone na rzecz pozostałych klientów miały charakter uzupełniający i były wykonywane w celu zapewnienia spółce dodatkowych przychodów, pozwalających na pokrywanie części kosztów działalności spółki, a tym samym zmniejszenie kosztów napraw na rzecz spółek gminnych.
   Powyższe wyjaśnienie jest sprzeczne z danymi o przychodach spółki uzyskanymi z tytułu realizacji usług na rzecz podmiotów innych niż PKM, które wynosiły 41,07% przychodów spółki w roku 2009 i 37,21% w roku 2010.

   [Dowód: akta kontroli str. 440-442]

   Spółka Śródmieście świadczyła usługi remontowo-budowlane, co Prezydent wyjaśniał faktem realizowania ich w przeważającej mierze na własne potrzeby, w obiektach spółki, natomiast w pozostałym zakresie w obiektach użyteczności publicznej.

   [Dowód: akta kontroli str. 308-312]

   Wyjaśnienia te nie znalazły potwierdzenia w zgromadzonym materiale, gdyż przychody z tego tytułu w latach 2009-2013 stanowiły od 8,13 % do 48,79% ogółu przychodów uzyskiwanych przez Spółkę.

   [Dowód: akta kontroli str. 981]

   Spółka Śródmieście prowadziła również zakład świadczący usługi pogrzebowe, co Prezydent wyjaśnił następująco:
   „Stosownie do postanowień art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, gospodarka komunalna może być prowadzona w formie spółki prawa handlowego. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Pojęcie użyteczności publicznej nie zostało zdefiniowane w ustawie o gospodarce komunalnej wprost i bezpośrednio. Jest ono wykorzystane jako element definiujący gospodarkę komunalną, która w szczególności, a zatem nie tylko, obejmuje zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Pierwszą cechą działalności gospodarczej o charakterze użyteczności publicznej jest jej ciągłość bez względu na osiągane rezultaty ekonomiczne. Drugą cechą jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności, to jest osób trzecich. W tym rozumieniu użyteczność publiczna oznacza pewną część zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, które nieodzownie muszą odnosić się do ogółu potrzeb mieszkańców (gmin, powiatów, województw). Trzecią cechą jest powszechna dostępność świadczonych usług. W świetle powyższej analizy, a także faktu, iż do zadań własnych gminy należą sprawy cmentarzy gminnych (art. 7 ust. 1 pkt. 13 ustawy o samorządzie gminnym), którymi spółka administruje, trudno odmówić usługom pogrzebowym świadczonym przez spółkę charakteru użyteczności publicznej".

   [Dowód: akta kontroli str. 308-312]

   NIK nie podziela stanowiska Prezydenta, że usługi pogrzebowe mają charakter użyteczności publicznej. Kompleksowa organizacja pogrzebu obejmująca przygotowanie zwłok, oprawę muzyczną, przewóz osób i organizację styp (czyli zakres usług oferowanych przez spółkę Śródmieście) nie mieści się w katalogu zadań

[35] Zgromadzenia Wspólników w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością (sp. z o.o.) oraz Walne Zgromadzenie w spółkach akcyjnych (S.A.), zwane dalej „Zgromadzeniem"

własnych gminy, a tylko takie zadania przy jednoczesnym spełnieniu pozostałych wymogów (o których mowa w wyjaśnieniu pana Prezydenta) można zaliczyć do mieszczących się w sferze użyteczności publicznej.

Ponadto Prezydent wyjaśnił, że zarówno działalność zakładu pogrzebowego prowadzonego przez spółkę, jak też świadczone przez nią usługi remontowo – budowlane nie stanowią głównego przedmiotu działalności spółki i mają marginalne znaczenie.

[Dowód: akta kontroli str. 308-312]

Udział przychodów z tytułu usług remontowo-budowlanych oraz ze świadczenia usług zakładu pogrzebowego stanowiła następujący procent w przychodach ogółem Spółki: w 2009 r. – 48,79 %, w 2010 r. – 9,47%, w 2011 r. – 9,89%, w 2012 r. – 15,63%, w 2013 r. – 15,80%.

[Dowód: akta kontroli str. 981-982]

NIK zauważa, że świadczenie usług zakładu pogrzebowego, jak i usług remontowo-budowlanych nie wynikało z zamiaru bardziej efektywnego wykorzystania majątku. Wyposażenie zakładu pogrzebowego zostało bowiem specjalnie w tym celu zakupione (gdyż spółka nim nie dysponowała), a usługi remontowo-budowlane, jak wyjaśnił Prezes spółki Śródmieście, były w zdecydowanej większości wykonywane przy udziale podwykonawców.

[Dowód; akta kontroli str. 910-911, 929, 975]

Ponieważ opisane powyżej dwa rodzaje działalności nie mieściły się w sferze użyteczności publicznej, a jednocześnie podjęcie tej działalności nie miało na celu bardziej efektywnego wykorzystania posiadanego majątku oraz uwzględniając fakt, że działalność ta generowała od 9,47% do 48,79% osiąganych przychodów NIK ocenia negatywnie dopuszczenie przez Zgromadzenie i Radę Nadzorczą ww. spółki do prowadzenia takiej działalności.

2. Prezydent nie podjął działań mających na celu opracowanie przez spółki miejskie świadczące usługi publiczne regulaminów określających zasady korzystania z usług publicznych świadczonych przez spółkę oraz obowiązki spółki wobec odbiorców usług, co stanowiło naruszenie art. 13 ustawy o gospodarce komunalnej. Zgodnie z przytoczonym wyżej przepisem, Prezydent powinien regulamin taki zatwierdzić do stosowania na terenie Miasta Tychy.

Usługi publiczne w okresie objętym kontrolą świadczyły następujące spółki miejskie: RPWiK (dostawa wody), RCGWŚ (oczyszczanie ścieków), PKM i TLT (transport publiczny), PEC (dostawa ciepła) i Master (gospodarka odpadami).

Odpowiedzialność za powyższe, poza władzami poszczególnych spółek, ponosi również Prezydent, który zgodnie z przytoczonym wyżej przepisem, powinien regulamin taki zatwierdzić do stosowania na terenie Miasta Tychy. Zdaniem NIK, obowiązkiem Prezydenta, w sytuacji nieprzedłożenia do zatwierdzenia takiego regulaminu przez spółkę, było podjęcie działań mających na celu dopełnienie tego obowiązku przez spółkę, której Miasto przekazało zadania publiczne do realizacji.

Prezydent wyjaśnił, że regulaminy nie zostały opracowane gdyż spółki miejskie nie świadczą usług publicznych, gdyż nie została z nimi zawarta umowa przez gminę umowa zlecająca wykonywanie zadań i nie otrzymują z tego tytułu rekompensaty.

[Dowód: akta kontroli str. 1741-1744]

Wyjaśnienia te, w ocenie NIK, nie zasługują na uwzględnienie, gdyż obowiązek sporządzenia regulaminu świadczenia usług publicznych dotyczy spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, które świadczą usługi o charakterze użyteczności publicznej i nie jest uwarunkowany zawarciem ze spółką umowy zlecającej wykonywanie zadań publicznych.

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. W umowach/statutach ośmiu spółek z udziałem Miasta Tychy, oprócz zadań mających charakter użyteczności publicznej, umieszczono dodatkowo zapisy dopuszczające prowadzenie przez spółki działalności wykraczającej poza sferę zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Zakaz prowadzenia takiej działalności przez spółki, na które gmina wywiera decydujący wpływ, określony został w art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, z których wynika, że tego typu podmioty nie mogą, poza szczególnymi przypadkami, prowadzić działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej. Przykładowe działalności ujęte w statutach/umowach spółek, które nie mieszczą się w sferze użyteczności publicznej to: świadczenie usług marketingowych i przewozowych (PKM), świadczenie usług marketingowych (TLT), budowa domów jednorodzinnych ze środków przyszłych właścicieli (TBS), sprzedaż detaliczna sprzętu telekomunikacyjnego prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach (Śródmieście), działalność agencji reklamowych (Tyski Sport i RCGWŚ), sprzedaż detaliczna pozostałych nowych wyrobów prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach (PEC i RPWiK).

   Jednocześnie należy zauważyć, że działalność spółek z udziałem Miasta: Śródmieście (w zakresie wynajmu posiadanych powierzchni pod reklamy), PKM (udostępnianie powierzchni na pojazdach spółki pod reklamę, dzierżawa autobusów i świadczeniu usług transportowych (turystycznych), a ponadto po przejęciu spółki Truck-Bus Service usługi napraw środków transportu na rzecz podmiotów zewnętrznych) oraz TLT (udostępnianie powierzchni na pojazdach spółki pod reklamę) wykraczała wprawdzie poza sferę użyteczności publicznej, ale miała ona charakter marginalny[36], a działanie to zdaniem NIK było uzasadnione ekonomicznie, gdyż poprawiało efektywność wykorzystania posiadanego majątku, a działalność ta była wykonywana przy okazji prowadzenia podstawowej działalności tych spółek.

   [Dowód: akta kontroli str. 865-932, 1516-1598]

2. W aktach założycielskich/statutach wszystkich spółek z udziałem Miasta, obszar ich działania wskazany został jako co najmniej obszar Rzeczypospolitej Polskiej. Prezydent Miasta wyjaśnił, że zapisy w statutach spółek odnosiły się do mogących się pojawić w przyszłości czynności podjętych przez spółki w ramach prowadzonej działalności, a fragmentarycznie wykraczających poza obszar Miasta Tychy.

   [Dowód: akta kontroli str. 1721-1726]

   NIK zauważa, że zarówno w ustawie o gospodarce komunalnej, jak i w ustawach ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego brak jest przepisu, który zakazywałby spółkom komunalnym prowadzenia działalności poza obszarem jednostki samorządu terytorialnego, która jest właścicielem spółki. Analiza przepisów ww. ustaw wskazuje jednak, iż w rzeczywistości działalność spółki komunalnej powinna być ograniczona do obszaru macierzystej jst (lub obszaru jst które założyły spółkę). Według definicji zawartej w art. 1 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Z kolei ustawa o samorządzie gminnym w art. 1 ust. 1 stanowi, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Gospodarka komunalna powinna zatem obejmować wykonywanie zadań własnych (w szczególności zadań o charakterze użyteczności publicznej zgodnie z art. 1 ust.2 ustawy o gospodarce komunalnej) w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb społeczności zamieszkującej na terytorium gminy. Za powyższym stwierdzeniem dodatkowo może przemawiać treść art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. Sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym (zadania własne gminy) są to takie zadania, które powinny być wykonywane

[36] Przychody uzyskiwane z tego tytułu nie przekroczyły 5%

na obszarze objętym właściwością miejscową danej gminy i polegają na zaspokajaniu potrzeb społeczności samorządowej zamieszkującej daną gminę.

Ponadto należy tu wskazać art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, który dotyczy tworzenia przez gminy spółek prawa handlowego poza sferą użyteczności publicznej. Przepis ten wskazuje, iż działalność tych spółek powinna być prowadzona na „rynku lokalnym". W art. 10 ust. 3 ww. ustawy postanowiono o dopuszczalności tworzenia przez gminę spółek i przystępowania do spółek „ważnych dla rozwoju gminy". Powołane wyżej przepisy określają granice dla prowadzenia gospodarki komunalnej. Zatem zadania jednostek samorządu terytorialnego powinny być, co do zasady, realizowane w zakresie właściwości miejscowej jednostki samorządu terytorialnego (lub rynku lokalnego, który może być rozumiany nieco szerzej aniżeli obszar danej jst). Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do zaprzeczenia sensu prowadzenia gospodarki komunalnej, której istotą jest zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

1.2. Przesłanki tworzenia i przystępowania do spółek w latach 2009-2014.

1.2.1. W badanym okresie wystąpiła jedna sytuacja zmiany celu działania spółki z udziałem Miasta, a dotyczyło to spółki Master i zostało opisane w punkcie 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.
Urząd nie posiadał strategii restrukturyzacji usług publicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 54-56]

1.2.2. W badanym okresie Miasto utworzyło jedną spółkę – Tyski Sport i jest jej jedynym właścicielem. Ponadto przystąpiło do spółki Megrez Sp. z o.o., obejmując udziały w kapitale w wysokości 24,88%.

[Dowód: akta kontroli str. 11-15]

1.2.2.1 Przystąpienie w 2014 r. Miasta do spółki Megrez, która zarządzała Wojewódzkim Szpitalem Specjalistycznym w Tychach uzasadniono dokapitalizowaniem spółki w ramach realizacji tzw. Programu dostosowawczego do wymogów Narodowego Funduszu Zdrowia. Inicjatywę dokapitalizowania spółki razem z Miastem Tychy podjęły: Powiat bieruńsko-lędziński oraz wchodzące w skład tego powiatu gminy: Lędziny, Imielin, Bojszowy oraz Chełm Śląski. Udziałowcem w ww. spółce było również Województwo Śląskie.

[Dowód: akta kontroli str. 301-307]

Jak wyjaśnił Prezydent, uzasadnieniem przystąpienia przez Miasto do spółki Megrez był przede wszystkim fakt, że ww. spółka prowadziła działalność leczniczą w obrębie Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego, a około 60% świadczeń wykonywanych było na rzecz mieszkańców miasta Tychy. Radni po powzięciu informacji o planowanym przez Marszałka Województwa Śląskiego zbyciu udziałów w tej spółce, w obawie przed przejęciem spółki wraz z kontraktem z NFZ przez podmiot trzeci, co nie gwarantowało kontynuacji działalności szpitala w Tychach wyrazili gotowość wsparcia dla spółki, w celu utrzymania dotychczasowych funkcji szpitala.

[Dowód: akta kontroli str. 1422-1424, 1427-1441]

1.2.2.2. Uchwała Rady Miasta[37] w sprawie utworzenia spółki Tyski Sport jako jej cel wskazywała: realizację inwestycji sportowych, zarządzanie obiektami sportowymi oraz prowadzenie działalności sportowej. Uzasadnienie do ww. uchwały brzmiało: „Stosownie do postanowień art. 27 ustawy z 26 czerwca 2010 r. o sporcie[38] tworzenie warunków, w tym warunków organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego. Gmina ma możliwość realizacji zadań własnych w szczególności w formie spółki prawa handlowego. Do zadań tworzonej spółki należeć

[37] Nr V/60/11 z 24 lutego 2011 r.

[38] Dz. U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857 ze. zm., zwana dalej „ustawą o sporcie"

będzie w pierwszej kolejności przeprowadzenie modernizacji stadionu miejskiego przy ul. Edukacji, a następnie zarządzanie tym obiektem".

[Dowód: akta kontroli str. 83-85]

Celem spółki określonym w statucie była budowa, zarządzanie i eksploatacja infrastruktury sportowej, prowadzenie działalności społecznie użytecznej w sferze zadań publicznych, określonych w ustawie z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie[39], w szczególności poprzez wspieranie rozwoju i popularyzację kultury fizycznej i sportu oraz prowadzenie klubu sportowego w rozumieniu przepisów ustawy o sporcie.

[Dowód: akta kontroli str. 86-87]

NIK zauważa, że Miasto przekazało do realizacji spółce Tyski Sport zadanie polegające na modernizacji stadionu miejskiego, które wykraczało poza dopuszczalny zakres działalności spółek miejskich, gdyż zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (usługi użyteczności publicznej). W ocenie NIK modernizacja stadionu miejskiego nie wypełnia powyższej dyspozycji, np. z uwagi na to że nie stanowi świadczenia usług, jednak z uwagi na późniejsze planowane zarządzanie tym obiektem Izba uznaje takie rozwiązanie za dopuszczalne.

Utworzenie spółki Tyski Sport nie zostało poprzedzone analizą opłacalności takiego rozwiązania ani efektywności projektów, które miały być przez spółkę realizowane (tj. modernizacja stadionu i działalność klubów sportowych).

Naczelnik Wydziału Przekształceń i Nadzoru Właścicielskiego wyjaśniła, że analiz ekonomicznych dotyczących kosztów funkcjonowania sekcji sportowych oraz utrzymania obiektu stadionu miejskiego nie przeprowadzono, jednak władzom Miasta znane były koszty jakie będzie musiała ponosić spółka na realizację ww. zadań. W przypadku funkcjonowania stadionu – jak wyjaśniła – podstawą szacowania (na poziomie 2 mln rocznie) były koszty funkcjonowania istniejących obiektów. Natomiast odnośnie kosztów funkcjonowania sekcji sportowych wyjaśniła, że były one znane, gdyż przedstawiane były na posiedzeniu Komisji Kultury, Sportu i Turystyki (19 stycznia 2010 r.) i wynosiły w 2009 r. 2,9 mln (koszty funkcjonowania sekcji hokeja na lodzie) i 1,6 mln (piłki nożnej).

[Dowód; akta kontroli str. 242-245, 1727-1735]

Prezydent Miasta wyjaśnił, że ponieważ Spółka Tyski Sport nie działa w celu osiągnięcia zysku, nie zostały sporządzone analizy dotyczące opłacalności bądź efektywności jej utworzenia. Dalej wyjaśnił, że modernizacja stadionu miejskiego w Tychach została powierzona Spółce z uwagi na możliwość odzyskania podatku od towarów i usług, z których to kwot finansowana jest działalność statutowa Spółki.

[Dowód: akta kontroli str. 54-56]

Miasto nie dysponowało indywidualną interpretacją podatkową w tym zakresie. Stanowisko takie opierało na indywidualnych interpretacjach podatkowych wydanych na wniosek innych podmiotów, ale dotyczących podobnych stanów faktycznych[40].

Skarbnik Miasta wyjaśniła, że Miasto nie dysponuje indywidualnymi interpretacjami podatkowymi w tym zakresie, gdyż założono, że spółka przeprowadzi modernizację stadionu, a następnie będzie nim zarządzała, a w takiej sytuacji będzie również mogła odzyskać podatek VAT. Dodała, że o taką interpretację nie wystąpiono, gdyż Miasto nie planowało modernizować stadionu samodzielnie.

[Dowód: akta kontroli str. 57-82, 1392-1393]

[39] Dz. U. z 2014, poz. 1118 ze zm.

[40] Indywidualna interpretacje: z 28 października 2010 r. sygnatura IBPP4/443-1478/10/EJ, z 29 grudnia 2010 r. sygnatura ILPP1/443-1072/10-4/KŁ, z 2 stycznia 2014 r. sygnatura nr IBPP2/443-925/13/WN

Spółka zarządzała dwoma obiektami sportowymi: stadionem zimowym w okresie od października 2011 roku do marca 2014 roku oraz stadionem miejskim od listopada 2012 r. Wcześniej ww. obiektami zarządzał Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Tychach (jednostka budżetowa miasta).

[Dowód: akta kontroli str. 313-316]

Przekazanie ww. obiektów Spółce skutkowało zmniejszeniem wydatków ponoszonych na te cele przez MOSiR, a wyniosły one: w 2011 r. na utrzymanie stadionu miejskiego 347.124,17 zł, natomiast na utrzymanie stadionu zimowego - 2.843.894,14 zł; w 2012 r.: na utrzymanie stadionu miejskiego – 427.372,98 zł, natomiast na utrzymanie stadionu zimowego (do lutego) – 208.973,64 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 242-246, 251-256]

Koszty utrzymania stadionu zimowego (bez amortyzacji) ponoszone przez MOSiR i spółkę były porównywalne i wynosiły: w 2011 – 2.151,3 tys. (poniesione przez MOSiR), w 2012 r. – 2.173,1 tys. zł i 2.222,8 tys. zł w 2013 r. (poniesione przez spółkę).

[Dowód: akta kontroli str. 255, 1394-1396]

Stadion Zimowy został wniesiony przez Miasto do Spółki aportem[41]. Aportowi towarzyszyło przejęcie dotychczasowych pracowników MOSiR-u obsługujących ten obiekt (19 osób zatrudnionych łącznie na 18,25 etatu). Uchwała Rady Miasta dotycząca podwyższenia kapitału zakładowego spółki określała przedmiot aportu i jego wartość[42].

Stadion Zimowy został przez Spółkę przekazany[43] Miastu w marcu 2014 r. i obecnie zarządza nim MOSiR w Tychach.

[Dowód: akta kontroli str. 210, 242-245, 251-256]

Prezydent wyjaśnił, że przekazanie Stadionu Zimowego Spółce wynikało z koncepcji przejęcia przez nią zarządzania obiektami sportowymi w mieście, a także możliwością odzyskania podatku VAT zapłaconego przez Miasto na modernizację lodowiska wraz z modernizacją układu chłodzenia tafli. Ponieważ Spółce nie udało się pozyskać środków zewnętrznych w wysokości wystarczającej na utrzymanie obiektu, podjęto decyzję o zwrotnym przeniesieniu tego obiektu do zasobów gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 995-997]

Miastu nie udało się odzyskać podatku VAT zapłaconego podczas modernizacji lodowiska. Skarbnik Miasta wyjaśniła, że służby Miasta były przekonane, że taka możliwość istnieje, co opierano na analizie obowiązujących przepisów. Dalej wyjaśniła, że Urząd nie posiadał opinii pisemnej Urzędu Skarbowego ani opinii prawnej w tym zakresie. Dodała, że „pracownicy (Naczelnik Wydziału Budżetu i Księgowości wraz z pracownikiem odpowiedzialnym za rozliczanie podatku VAT) prowadzili liczne konsultacje z pracownikami Urzędu Skarbowego, które potwierdzały prawidłowość naszego stanowiska".

[Dowód: akta kontroli str. 1392-1393]

Wyjaśnienia te potwierdza stanowisko Urzędu Skarbowego zawarte w protokole z kontroli prowadzonej w Urzędzie w styczniu 2012 r., w którym zamieszczona została informacja, że w przypadku wniesienia aportem lodowiska do spółki Tyski Sport, Miasto będzie mogło skorzystać z odliczenia podatku naliczonego.

[Dowód: akta kontroli str. 1163-1171]

[41] Uchwała NWA z 7 października 2011 r. w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego Spółki, którego część został pokryta wkładem niepieniężnym w postaci nieruchomości zabudowanej halą sportową o wartości 25.220.000 zł i środkami trwałymi zlokalizowanymi na tej nieruchomości o łącznej wartości 1.484.860 zł

[42] Uchwała nr X/221/11 z 29 września 2011 r.

[43] Co wiązało się z obniżeniem kapitału zakładowego Spółki, uchwała Rady Miasta nr XXXVIII/792/14 z 6 lutego 2014r.

Stadion miejski został przekazany Spółce aportem w listopadzie 2012 r. i jest nadal w jej posiadaniu. Stadion po przejęciu przez Spółkę został objęty modernizacją.

[Dowód: akta kontroli str. 208-215, 242-246]

Działalność spółki Tyski Sport była sponsorowana przez spółki z udziałem Miasta. W sierpniu 2011 r. Prezydent Miasta wraz z przedstawicielami spółek: PEC, RCGWŚ, Master, RPWiK, Śródmieście, PKM, TLT, TBS i Tyskiego Sportu podpisał porozumienie, w którym strony zobowiązały się do wspierania zadań własnych gminy poprzez wspieranie zadań spółki Tyski Sport związanych z prowadzeniem sekcji hokeja na lodzie i piłki nożnej. Zgodnie z deklaracją zawartą w ww. porozumieniu, spółki te zawarły ze spółką Tyski Sport umowy sponsorskie i reklamowe na lata 2011-2015, z tym, że TLT i PKM podpisały umowy dotyczące barteru usług reklamowych, które nie wiązały się z przepływem pieniądza.

Największe wartościowo umowy sponsorskie/reklamowe w latach 2011-2014 podpisały: PEC (1.0229,3 tys. zł), RPWiK (776,0 tys. zł), RCGWŚ (728,0 tys. zł) i MASTER (365,0 tys. zł). Najmniejsze wartościowo umowy podpisały: Śródmieście (1,6 tys. zł) i TBS (17,1 tys. zł).

[Dowód; akta kontroli str. 1812-1817]

Ustalone nieprawidłowości

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

Przedsięwzięcie polegające na utworzeniu spółki Tyski Sport nie zostało przez Urząd rzetelnie przygotowane. Świadczą o tym:

- powołanie Spółki bez analizy (ekonomicznej, efektywności) takiego rozwiązania. Skutkiem powyższego był brak wiedzy odnośnie kosztów jakie Spółka będzie musiała ponieść na funkcjonowanie sekcji sportowych oraz utrzymanie stadionu miejskiego po zakończeniu jego modernizacji oraz możliwych do uzyskania przychodów, a tym samym jakie będą ewentualne potrzeby spółki (gdyż Prezydent liczył się z koniecznością dopłat do funkcjonowania Spółki).

Nieprzeprowadzenie analiz Prezydent tłumaczył tym, że Spółka nie została powołana w celu osiągania zysku. NIK ocenia to jako działanie nierzetelne, gdyż realizacja przedsięwzięć z założenia niedochodowych także wymaga analizy, po to aby osiągnąć założone efekty z uwzględnieniem zasad oszczędności i wydajności;

- zwrotny aport Stadionu Zimowego do Miasta po około 2,5 roku zarządzania tym obiektem przez Spółkę, gdyż – jak wyjaśnił Prezydent – Spółce nie udało się pozyskać środków zewnętrznych w wysokości wystarczającej na utrzymanie obiektu. W ocenie NIK rzetelna analiza poprzedzająca wniesienie ww. obiektu do Spółki mogłaby zapobiec powyższej sytuacji;

- niemożność przeprowadzenia przez spółkę Tyski Sport postępowania na wybór wykonawcy modernizacji stadionu miejskiego i przekazanie realizacji postępowania Urzędowi (co opisano w punkcie 3.1.1.niniejszego wystąpienia pokontrolnego);

- przejęcie przez spółkę Tyski Sport za łączną kwotę 2 790,0 tys. zł[44] sekcji piłki nożnej i hokeja na lodzie na podstawie nierzetelnych wycen, co stwierdzono w toku równoległej kontroli prowadzonej w ww. spółce. Powyższe w ocenie NIK byłoby możliwe do uniknięcia gdyby Urząd opracował analizę wskazującą na zakres niezbędnych działań w celu rzetelnego określenia wartości przejmowanych sekcji sportowych. Analiza taka, w ocenie NIK, była wskazana przede wszystkim z uwagi na pionierski charakter zadań jakie postawiono przed Spółką, tj. przejęcie funkcjonujących sekcji sportowych.

[Dowód: akta kontroli str. 1765-1770, 1810-1811]

[44] Suma kwot wynikająca z umów przejęcia sekcji piłki nożnej i hokeja na lodzie zawartych przez Tyski Sport

1.3. Sytuacja ekonomiczno-finansowa spółek komunalnych.

1.3.1. Poniższe zestawienie zawiera łączne dane dotyczące wybranych pozycji bilansów i rachunków zysków i strat wg stanu na koniec 2008 i 2013 roku dla spółek, w których Miasto było podmiotem o decydującym wpływie:

Parametr	Stan na koniec 2008 r.	Stan na koniec 2013 r.	Zmiana
Aktywa	530 551,5	1 041 699,6	96,3%
Zobowiązania	99 665,5	134 230,6	34,7%
Przychody	291 825,0	366 993,3	25,8%
Koszty	275 185,5	356 917,7	29,7%
Zatrudnienie*	1048	1134	8,21%

*bez spółek Gminne Wodociągi Sp. z o.o. i WOLF Tychy Sp. z o.o.

[Dowód: akta kontroli str. 443-736, 1833-1834]

Miasto i spółki odnotowały roczny przyrost sumy zadłużenia do osiąganych przez Miasto dochodów w roku 2009 (28,37%), w 2010 r (5,32%) i 2013 (1,83), natomiast w roku 2011 i 2012 odnotowało roczny spadek sumy zadłużenia do osiąganych dochodów o 0,59% w roku 2011 i 1,05% w roku 2012[45].

Zadłużenie Miasta (również po uwzględnieniu zadłużenia krótko- i długoterminowego spółek miejskich) nie przekraczało dopuszczalnego progu określonego w art. 170 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych[46]. Relacja zadłużenia Miasta Tychy do dochodów, o której mowa wyżej w poszczególnych latach okresu 2009-2013 wynosiła: 22,3%, 28,1%, 25,9%, 23,3% i 20,6%. Uwzględniając zobowiązania spółek relacja długu[47] do dochodów budżetu wynosiła odpowiednio: 42,7%, 49,4%, 45,8%, 41,8% i 40,5%.

Wskaźnik tzw. ukrywania zadłużenia w spółkach[48] wynosił w poszczególnych latach objętych kontrolą: 1,97; 1,75; 1,77; 1,79 i 1,96.

[Dowód: akta kontroli str. 443-736, 1846-1861, 1931-1984]

Z dziesięciu spółek z udziałem Miasta[49], sześć osiągało dodatni wynik finansowy we wszystkich latach objętych kontrolą. Spółki TLT i PKM rok 2010 r. zakończyły stratą netto w wysokości odpowiednio 69,7 tys. zł i 52,5 tys. zł. Natomiast spółki Truck-Bus i Tyski Sport we wszystkich latach funkcjonowania generowały straty, których łączna wartość w przypadku spółki Truck-Bus wyniosła 876,6 tys. zł (w latach 2009-2010), natomiast w przypadku Tyskiego Sportu wyniosła 18.564,7 tys. zł (w latach 2011-2013).

Spółka RGGWŚ wypłaciła właścicielowi (Miastu Tychy) łącznie 11.250,0 tys. zł z wypracowanego zysku.

[Dowód; akta kontroli str. 1835-1861]

1.3.2. W zakresie stanu aktywów trwałych największe przyrosty (w okresie 2008-2013) wystąpiły w spółkach:

[45] Obliczone jako iloraz (sumy deficytu budżetu Miasta i iloczynu zmiany zadłużenia spółek i udziału Miasta w ich kapitale) i (dochodów budżetu Miasta)

[46] Dz. U. Nr 249, poz. 2104, zwana dalej „ufp" w związku z art. 85 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241).

[47] Obliczonego jako zadłużenie Miasta (stanowiąca podstawę do wyliczenia wskaźnika określonego w art. 170 ufp) i zobowiązań krótkoterminowych i długoterminowych spółek z udziałem Miasta wykazanych w bilansach rocznych

[48] Obliczony jako iloraz (sumy zadłużenia Miasta i iloczynu zadłużenia spółek i udziału Miasta w ich kapitale) i (zadłużenia Miasta)

[49] Bez spółek Edukacja , Truck-Bus, Wolf Tychy i Gminne Wodociągi

- RCGWŚ – 693%, co wynikało z przejęcia całej gospodarki ściekowej miasta od PRWiK Tychy oraz powstania 167 km kanalizacji sanitarnej i 35 przepompowni ścieków,
- Master - 415%, co wynikało z realizacji inwestycji pn. „Międzygminny Zakład Kompleksowego Zagospodarowania Odpadów Komunalnych w Tychach-Urbanowicach", a także zakupu 5 samochodów ciężarowych do wywozu odpadów oraz letniego i zimowego utrzymania dróg. Realizacja ww. inwestycji przyczyniła się również do wzrostu zatrudnienia w spółce;
- PKM – 309%, co wynikało z zakupu autobusów oraz zakończenia realizacji projektu „Szybka Kolej Regionalna". Ponadto PKM w 2011 roku przejęła spółkę Truck-Bus Service,
- TLT – 284%, co wynikało z zakupu trolejbusów,
- Śródmieście – 258%, co w głównej mierze wynikało z wniesienia przez Miasto do spółki aportem w 2010 r. budynku przy ul. Piłsudskiego 8 i części budynku przy ul. Piłsudskiego 12, którymi zarządza spółka oraz przejęła gminną spółkę Edukacja.

[Dowód: akta kontroli str. 220-232, 459-736]

Długoterminowe aktywa finansowe w okresie objętym kontrolą zakupiły następujące spółki:

- RPWiK nabyło 805 akcji Górnośląskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów S.A. w Katowicach, o wartości nominalnej 10,00 zł każda, a udział procentowy RPWiK w tej spółce wynosił 0,001%
- RCGWŚ nabyło 20.000 udziałów o łącznej wartości 2.000,0 tys. zł w Centrum Innowacji i Wdrożeń Bio-Inwest Sp. z o.o. oraz 500 udziałów o łącznej wartości 50,0 tys. zł w Bio-Aqua Sp. z o.o. i w obu przypadkach było to 100% kapitału tych spółek. Jak wyjaśnił Prezes RCGWŚ spółka Bio-Aqua została utworzona w celu przygotowania i przeprowadzenia budowy a następnie eksploatacji Parku Wodnego w Tychach (obecnie spółka nie prowadzi działalności). Natomiast zaangażowanie w Centrum Innowacji i Wdrożeń Bio-Inwest Sp. z o.o. wyjaśnił zamiarem uzupełnienia działalności RCGWŚ w zakresie badan i rozwoju, zagospodarowania osadów ściekowych oraz w zakresie rozwiązań gospodarki biogazowej.

[Dowód: akta kontroli str. 233-241, 737-739]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Gospodarowanie majątkiem Miasta oddanym do dyspozycji spółek komunalnych.

Opis stanu faktycznego

2.1.W poszczególnych latach objętych kontrolą transfery majątku gminy do spółek z jej udziałem kształtowały się następująco[50]:

- w 2009 r. Miasto wniosło wkłady niepieniężne do spółek o wartości 26.661 tys. zł oraz pieniężne o wartości 2.269,5 tys. zł. Łączna wartość tych wkładów stanowiła 1,65% majątku Miasta, który wg danych z bilansu skonsolidowanego za 2009 r. wyniósł 1.750.057 tys zł. Ponadto spółka PKM została połączona ze spółką Truck-Bus Service, w wyniku czego kapitał zakładowy PKM został podwyższony o 2.633,5 tys. zł,

[50] Wg dat decyzji organu stanowiącego Miasta

– w 2010 r. Miasto wniosło wkłady niepieniężne do spółek o wartości 145.534,5 tys. zł, umorzyło zaległości podatkowe na kwotę 19,6 tys. zł[51] oraz udzieliło poręczenia kredytu na kwotę 5.200 tys. zł[52]. Łączna wartość tych świadczeń stanowiła 4,04% majątku Miasta, który wg danych z bilansu skonsolidowanego za 2010 r. wyniósł 3.725.472 tys. zł,

– w 2011 r. Miasto wniosło wkłady niepieniężne do spółek o wartości 75.199,66 tys. zł oraz pieniężne o wartości 42.980 tys. zł. Łączna wartość tych wkładów stanowiła 2,92% majątku Miasta, który wg danych z bilansu skonsolidowanego za 2011 r. wyniósł 4.051.678 tys. zł,

– w 2012 r. Miasto wniosło wkłady niepieniężne do spółek o wartości 11.548,38 tys. zł oraz pieniężne o wartości 12.741,5 tys. zł. Łączna wartość tych wkładów stanowiła 0,59% majątku Miasta, który wg danych z bilansu skonsolidowanego za 2012 r. wyniósł 4.141.798 tys. zł,

– w 2013 r. Miasto wniosło wkłady niepieniężne do spółek o wartości 599,5 tys. zł oraz pieniężne o wartości 17.637,5 tys. zł. Łączna wartość tych wkładów stanowiła 0,42% majątku Miasta, który wg danych z bilansu skonsolidowanego za 2013 r. wyniósł 4.302.656 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 208-219, 1764]

Uchwały o wniesieniu aportu bądź o podwyższeniu kapitału spółki nie określały celu wniesienia aportu, określały natomiast jego przedmiot i kwotę. Przeznaczenie wnoszonych przez miasto środków (wkładów pieniężnych) wynikało z Uchwał budżetowych, sprawozdań z wykonania budżetu oraz Wieloletnich Prognoz Finansowych i wiązało się z podstawowym celem działalności spółki (np. w przypadku wkładu pieniężnego do PKM jako przeznaczenie wskazywano utworzenie nowoczesnej infrastruktury, a przypadku wkładu pieniężnego do TBS – inwestycje w gospodarkę mieszkaniową).
W okresie objętym kontrolą Miasto wniosło do spółek następujące aporty:
– do RCGWŚ:
  - Aport[53] o wartości 26.661 tys. zł obejmował wierzytelności z tytułu dokonania przez Miasto nakładów na środki trwałe stanowiące własność RCGWŚ oraz środków trwałych wytworzonych przez Miasto w ramach projektu Funduszu Spójności „Gospodarka ściekowa w Tychach",
  - Trzy aporty[54] o łącznej wartości 109.886 tys. zł obejmowały środki trwałe wytworzone przez Miasto Tychy w ramach projektu Funduszu Spójności „Gospodarka ściekowa w Tychach", z tego: 24.759 tys. zł (zadanie „Kanalizacja sanitarna i deszczowa w dzielnicy Czułów"), 14.818 tys. zł (zadanie „.Kanalizacja sanitarna i deszczowa w dzielnicy Stare Tychy"), 70.309 tys. zł (zadanie „Kanalizacja sanitarna i deszczowa w dzielnicy Zwierzyniec, Wartogłowiec, Zawiść" oraz dla zadania „Kanalizacja sanitarna i deszczowa w dzielnicy Wilkowyje i Mąkołowiec" oraz wierzytelności z tytułu dokonania przez Miasto Tychy nakładów na środki trwałe stanowiące własność RCGWŚ),
  - Aport[55] o wartości 48.169 tys. zł stanowił środki trwałe wytworzone przez Miasto w ramach projektu Funduszu Spójności „Gospodarka ściekowa w Tychach".
– do TBS wniesiono[56] nieruchomość przy ul. Nowokościelnej zabudowaną budynkiem szkolnym i budynkiem niemieszkalnym wraz z wyposażeniem o wartości 2.463 tys. zł. Wg koncepcji architektoniczno-urbanistycznej opracowanej przez TBS obiekt zostanie przebudowany na budynek mieszkalny wielorodzinny (31 mieszkań o powierzchni od 23 do 80 m^2) oraz archiwum o powierzchni 294 m^2.

[51] Z tytułu podatku od nieruchomości, co stanowiło 1,4% umorzeń z tego tytułu w 2010 r.

[52] Co stanowiło 100% poręczeń udzielonych w 2010 roku.

[53] Uchwała Rady Miasta nr 0150/XXXV/810/09 z 29 października 2009 r.

[54] Uchwały Rady Miasta: nr 0150/XLV/1002/10 z 24 czerwca 2010 r. i nr 0150/XLVI/1047/10 z 26 sierpnia 2010 r.

[55] Uchwała Rady Miasta nr X/211/11 z 25 sierpnia 2011 r.

[56] Uchwała Rady Miasta nr XV/323/12 z 26 stycznia 2012 r.

- do PEC wniesiono[57] sieć ciepłowniczą o wartości 325,8 tys. zł, przy ul. Cielmickiej o długości 2 x 478,83 mb.
- do spółki Śródmieście nieruchomość Tyskich Hal Targowych z wyposażeniem[58] o wartości 35.648,5 tys. zł,
- do PKM:
  - aportem wniesiono[59] nakłady w wysokości 600 tys. zł poniesione przez Miasto na zadanie inwestycyjne pod nazwą „Szybka Kolej Regionalna Tychy-Dąbrowa Górnicza, etap I Tychy Miasto-Katowice",
  - spółkę Truck-Bus Service połączono z PKM podwyższając kapitał PKM o 2.633,5 tys. zł.
- do Tyskiego Sportu Miasto wniesiono stadion zimowy i stadion miejski (co opisano w punkcie 1.2. wystąpienia pokontrolnego).

[Dowód: akta kontroli str. 208-215]

Poręczenie kredytu dla TBS w wysokości 5 200 tys. zł zostało udzielone przez Miasto Tychy na wniosek kredytodawcy - Banku Gospodarstwa Krajowego. Uchwała budżetowa na 2010 r. nie określała maksymalnej kwoty poręczeń i gwarancji jakich może udzielić Miasto Tychy w roku 2010. Decyzje o udzieleniu poręczenia ww. Spółce ze wskazaniem jego kwoty i celem zaciągnięcia kredytu przez ww. spółkę podjęła Rada Miasta[60]. W uchwale zawarte zostało upoważnienie dla Prezydenta Miasta do udzielenia przedmiotowego poręczenia. Umowę poręczenia zawarł 12 października 2010 r. Zastępca Prezydenta przy kontrasygnacie Skarbnika Miasta.

[Dowód: akta kontroli str. 152-177]

Prezydent Miasta wyjaśnił, że udzielając ww. poręczenia służby Urzędu analizowały tą czynność pod kątem wypełnienia przesłanek pomocy publicznej ujętych w art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W omawianym przypadku służby Urzędu stwierdziły, że udzielenie poręczenia nie stanowiło pomocy publicznej.

[Dowód: akta kontroli str. 318-319]

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiła sytuacja regulowania przez Miasto zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji. Urząd nie posiadał pisemnie ustalonych zasad udzielania poręczeń, gdyż jak wyjaśnił Prezydent udzielanie poręczeń miało charakter sporadyczny.

[Dowód: akta kontroli str. 178-207, 317, 370]

W okresie objętym kontrolą Miasto nie stosowało wobec spółek komunalnych mechanizmów wsparcia w postaci zobowiązań gwarancyjnych[61] oraz przekazu[62]. Jeden raz Miasto przekazało spółce Gminne Wodociągi dopłatę w wysokości 11,0 tys. zł na pokrycie kosztów likwidacji spółki. Spółka ta została utworzona w 2000 roku w celu stopniowego przejęcia składników przedsiębiorstwa zarządzanego przez RPWiK. Spółka ta nie rozpoczęła działalności, a z racji uzyskania od Ministra Skarbu Państwa przez Miasto pakietu akcji RPWiK, dalsze funkcjonowanie spółkę Gminne Wodociągi stał się bezcelowe. Wobec braku własnych przychodów Zgromadzenie Wspólników spółki nałożyło na wspólników (w tym Miasto Tychy) obowiązek wniesienia dopłat, które zostały wykorzystane na dopełnienie formalności związanych z zakończeniem jej działalności.

[Dowód: akta kontroli str. 317, 371-377]

---

[57] Uchwała Rady Miasta nr VI/90/11 z 31 marca 2011 r.

[58] Uchwała Rady Miasta nr 0150/XLVII/1057/10 z 30 września 2010 r.

[59] Uchwała Rady Miasta nr XXXII/661/13 z 27 czerwca 2013 r.

[60] Uchwała nr 0150/XLII/972/10 w sprawie udzielenia poręczenia spłaty kredytu na budowę mieszkań na wynajem dla Tyskiego TBS Sp. z o.o. w Tychach (zmieniana 3-krotnie). Pierwotna wartość poręczenia określona w uchwale wyniosła 5.502 tys. zł, następnie została zmniejszona do 5.200 tys. zł.

[61] Art. 391 k.c.

[62] Art. 9211 do 9214 k.c.

W 2012 r. Zastępca Prezydenta Miasta ds. Infrastruktury umorzył spółce Śródmieście odsetki od nieterminowej zapłaty należności Tyskiemu Zakładowi Usług Komunalnych w kwocie 16.015,13 zł. Należność ta wynikała z dzierżawy obiektu handlowego (targowiska). Umorzenie uzasadniono interesem publicznym.

[Dowód: akta kontroli str. 401-439]

W okresie objętym kontrolą wystąpiła jedna sytuacja pozyskiwania przez Miasto środków finansowych z zewnętrznych źródeł w celu zasilenia kapitału spółek komunalnych. W 2014 r. Miasto zawarło z ING Bankiem Śląskim S.A. umowę na emisję obligacji w kwocie 86 mln zł. Z wymienionej kwoty 2.000.000 zł zostały przeznaczone na podwyższenie kapitału zakładowego spółki PKM, 4.265.865 zł na podwyższenie kapitału zakładowego spółki Master oraz 24 mln na podwyższenie kapitału spółki Tyski Sport.

[Dowód: akta kontroli str.317-369]

Emisja obligacji została ujęta w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta[63] na lata 2014-2017. Łączną wysokość emisji określono na kwotę 116 mln zł (w latach 2014-2015), natomiast wykup wyemitowanych obligacji zaplanowano na lata 2016-2023. W dokumencie tym zapisano wydatki Miasta związane z podniesieniem kapitału zakładowego spółki Tyski Sport w roku 2014 w wysokości 60,6 mln oraz w roku 2015 w wysokości 29,5 mln zł. Zaplanowane w WPF na 2014 r. wydatki na dokapitalizowanie spółki Tyski Sport stanowiły 9,54% dochodów i 7,76% wydatków zaplanowanych w WPF na ten rok i stanowiły największy zaplanowany na ten rok wydatek.

[Dowód: akta kontroli str. 378-393]

Urząd dysponował opiniami prawnymi w sprawie możliwości uznania podwyższania kapitału spółek z udziałem Miasta w drodze aportu i wkładu pieniężnego za pomoc publiczną. O opinie takie wystąpiono w przypadku wszystkich aportów i większości wkładów pieniężnych które miały miejsce w latach 2009-2013, a posiadane opinie prawne stwierdzały, że ww. wkłady pieniężne i aporty nie stanowiły pomocy publicznej.

[Dowód: akta kontroli str. 1422-1425, 1442-1515]

2.2. Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, kontrola wykorzystania majątku przez spółki prowadzona jest na bieżąco przez Rady Nadzorcze spółek. Dalej wyjaśnił, że spółki składały co pół roku w Urzędzie okresowe sprawozdania ze swej działalności. Natomiast szczegółowe dane zawarte są w rocznym sprawozdaniu z działalności spółek oraz sprawozdaniu finansowym, przedkładanym pod obrady Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników bądź Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia, stosownie do dyspozycji art. 231 i art. 395 ustawy z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych[64].

[Dowód: akta kontroli str. 242-245]

Część sprawozdań składanych przez Spółki zawierała informacje o sposobie wykorzystania składników majątku otrzymanych od Miasta. Informacje takie stwierdzono w sprawozdaniach składanych przez spółkę Śródmieście i TBS. Spółka Śródmieście przedstawiała dane dotyczące ilości posiadanych lokali, w tym wynajętych i pustych, stawek najmu i podejmowanych działań mających na celu wynajęcie pustych powierzchni. Informacje te zawierały również sprawozdania spółki TBS. Ponadto spółka TBS w sprawozdaniach informowała o podejmowanych działaniach mających na celu zagospodarowanie otrzymanego z Miasta aportu.

[Dowód: akta kontroli str. 208-215, 856-932, 1599-1630]

[63] Uchwała Rady Miasta nr XXXVII/756/13 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Tychy, zwana dalej „WPF"

[64] Dz. U. z 2013 r., poz. 1030

Składane przez spółki sprawozdania obejmowały sprawozdania finansowe, część opisową i wykaz wydatków inwestycyjnych. Zakres informacji podawany w części opisowej sprawozdań był różny i podawany był w różnym stopniu szczegółowości[65].

W ocenie NIK zasadnym byłoby ujednolicenie zakresu przekazywanych Prezydentowi informacji przez wszystkie spółki miejskie, co umożliwiłoby pozyskanie danych pozwalających na dokonywanie spójnych, porównywalnych analiz.

[Dowód: akta kontroli str. 865-932, 1546-1630, 1862-1881]

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Pomimo, iż uchwała budżetowa na 2010 r. nie określała maksymalnej kwoty poręczeń i gwarancji jakich może udzielić Miasto Tychy w roku 2010, Zastępca Prezydenta Miasta ds. Gospodarki Przestrzennej zawarł umowę poręczenia kredytu dla spółki TBS do kwoty 5,2 mln zł (przy kontrasygnacie Skarbnika).

   [Dowód: akta kontroli str. 152, 169-177]

   Zawarcie umowy poprzedziło podjęcie przez Radę Miasta uchwały wyrażającej zgodę na udzieleniu poręczenia ww. Spółce ze wskazaniem jego kwoty i celem zaciągnięcia kredytu przez ww. spółkę[66].

   [Dowód: akta kontroli str. 153-159]

   Były zastępca Prezydenta ds. Gospodarki Przestrzennej wyjaśnił, że podpisanie umowy poręczenia wynikało z realizacji obowiązku zawartego w art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który wykonywanie uchwał rady gminy wskazuje jako podstawowe zadanie Prezydenta.

   [Dowód: akta kontroli str. 1736-1737]

2. Zastępca Prezydenta Miasta ds. Infrastruktury niezgodnie z obowiązującą w tym zakresie uchwałą Rady Miasta umorzył spółce Śródmieście odsetki w kwocie 16.015,13 zł.

   Zasady umarzania należności pieniężnych mających charakter cywilno-prawny, przypadających gminie Tychy lub jej jednostkom podległym regulowała uchwała Rady Miasta[67].Jedną z przesłanek umożliwiających umorzenie należności cywilno-prawnej, określoną w ww. uchwale był ważny interes dłużnika lub interes publiczny. Umorzenie uzasadniono interesem publicznym. W uzasadnieniu swojej decyzji Zastępca Prezydenta Miasta ds. Infrastruktury wskazał, że spółka w trakcie trwania dzierżawy rozpoczęła modernizację obiektu, co wymagało sporego zaangażowania środków finansowych oraz że spółka nie dokonała podwyżki czynszów. W dokumentacji sprawy brak było jednak jakiegokolwiek dowodu wskazującego jaka była wysokość zaangażowanych na ten cel środków.
   Zastępca Prezydenta Miasta ds. Infrastruktury argumentował również w uzasadnieniu, że interes publiczny należy rozumieć jako sytuację, w której należy mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do władzy publicznej czy sprawność działania aparatu państwowego, że za interesem publicznym może również przemawiać sytuacja, w której udzielenie ulgi odbije się pozytywnie w sposób wymierny na nieograniczonej liczbie mieszkańców, zaś korzyści te stanowią istotną wartość dla funkcjonowania danej społeczności. Dalej argumentował, że prowadzona na targowisku działalność skierowana jest do nieograniczonego kręgu mieszkańców, działalność targowiska stanowi zaspokajanie potrzeb ludności, a inwestycje dokonywane na targowisku przekładają się na wymierne korzyści dla osób z niego

[65] Np. spółka Master podawała najmniej szczegółowe dane i nie prezentowała w sprawozdaniach sposobu wykorzystania wniesionych wkładów pieniężnych. Natomiast spółka PKM, TBS i Śródmieście prezentowały bardziej szczegółowe dane dotyczące sytuacji spółki i sposobu wykorzystania wniesionych przez Miasto składników majątku.

[66] Uchwała nr 0150/XLII/972/10 w sprawie udzielenia poręczenia spłaty kredytu na budowę mieszkań na wynajem dla Tyskiego TBS Sp. z o.o. w Tychach (zmieniana 3-krotnie).

[67] Nr 0150/XL/897/10 z 25 lutego 2010 r. zmieniona uchwałą nr IV/33/11 z 27 stycznia 2011 r.

korzystających, ich bezpieczeństwa, komfortu i jakości dokonywanych zakupów. Interes ten przejawia się również w odniesieniu do kupców, ich stanowisk prowadzenia działalności, potencjalnych nowych stanowisk, co z kolei przyczynia się do rozwoju przedsiębiorczości w społeczności tyskiej i nie tylko.

[Dowód: akta kontroli str. 394-400, 401-439]

Argumentacja taka nie znajduje uzasadnienia, gdyż przesłanka umorzenia w tym przypadku nie wystąpiła. Stwierdzono bowiem, że kondycja finansowa spółki Śródmieście była w tym okresie dobra i spółka na bieżąco regulowała większość swoich zobowiązań. NIK zauważa ponadto, że w okresie gdy spółka wnioskowała o umorzenie uruchamiała kolejny rodzaj działalności – wykraczający poza sferę użyteczności publicznej – mianowicie zakład pogrzebowy, co wiązało się z dodatkowymi kosztami, w tym np. zakupem samochodu pogrzebowego o wartości 54.500 zł. Tym samym podnoszony przez spółkę argument, że brak umorzenia odsetek w kwocie 16.015,13 zł doprowadzi do stagnacji w realizacji inwestycji i podnoszenia standardu znajdujących się w zarządzie spółki targowisk należy uznać za niezgodny ze stanem faktycznym.

[Dowód: akta kontroli str. 419]

Zastępca ds. Infrastruktury w swych wyjaśnieniach podtrzymał stanowisko zawarte w uzasadnieniu umorzenia.

[Dowód: akta kontroli str. 1397-1400]

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK, nie kwestionując ważności uchwały Rady Miasta Tychy Nr 0150/XLII/972/10 z dnia 29 kwietnia 2010 r. w sprawie udzielenia poręczenia spłaty kredytu na budowę mieszkań na wynajem dla Tyskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Spółka z o.o. w Tychach, zwraca uwagę, że stosownie do art. 94 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[68] oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i) ustawy o samorządzie gminnym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może jedynie określić maksymalną wysokość poręczeń i gwarancji, jakich w danym roku budżetowym może udzielić organ wykonawczy, natomiast decyzja komu i w jakiej wysokości udzielić poręczenia/gwarancji należy do kompetencji organu wykonawczego. Taki zakres kompetencji organu stanowiącego i organu wykonawczego, w rozumieniu przywołanych przepisów, znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Regionalnych Izb Obrachunkowych (uchwała RIO we Wrocławiu z dnia 23 czerwca 2010 r. nr 44/10 – LEX 5993329 oraz uchwała RIO w Bydgoszczy z dnia 7 maja 2014 r. nr XI/28/14 – LEX 1508650.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Efektywność zadań realizowanych przez Tyski Sport oraz system badania skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych za pośrednictwem spółek na przykładzie Tyskiego Sportu.

Opis stanu faktycznego

3.1. Spółka Tyski Sport została powołana w celu budowy, zarządzania i eksploatacji infrastruktury sportowej, prowadzenia działalności społecznie użytecznej w sferze zadań publicznych w szczególności poprzez wspieranie rozwoju i popularyzację kultury fizycznej i sportu oraz prowadzenie klubu sportowego w rozumieniu przepisów ustawy o sporcie.

[68] Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., zwana dalej „ustawą o finansach publicznych".

Powołanie spółki poprzedziło przyjęcie przez Radę Miasta[69] „Strategii rozwoju sportu miasta Tychy na lata 2009-2015", w której ustalono trzy cele priorytetowe: (1) aktywne wspieranie spotu kwalifikowanego młodzieżowego i seniorskiego, (2) rozwój infrastruktury sportowej, (3) promocję i wspieranie wszelkich amatorskich form aktywności ruchowej i rekreacji, w tym aktywności ruchowej uczniów. Modernizacja stadionu miejskiego została ujęta w ww. Strategii jako zadanie nr 3 w ramach drugiego celu priorytetowego. Strategia nie przewidywała, że dla realizacji części wskazanych tam celów Miasto powoła spółkę.

Kontrolą objęto efektywność dwóch zadań realizowanych przez spółkę Tyski Sport: modernizację stadionu miejskiego i prowadzenie sekcji sportowych.

3.1.1. Prace nad koncepcją stadionu trwały od 2007 r. Wówczas było to zadanie realizowane przez Urząd. Jak wyjaśnił Prezydent, założenia do modernizacji stadionu opracował zespół składający się z przedstawicieli Wydziału Rozwoju Miasta i Funduszy Europejskich, MOSiR-u Tychy, Stowarzyszenia GKS Tychy oraz projektantów[70]. Przed przystąpieniem do projektowania sporządzona została ekspertyza geotechniczna oraz program funkcjonalno-użytkowy, który zakładał budowę obiektu na 15 tys. widzów. Jednak od realizacji tego projektu odstąpiono w 2008 r. z uwagi na przewidywany poziom kosztów.

[Dowód: akta kontroli str. 243-245, 998-1021]

Opracowanie dokumentacji projektowej Miasto zleciło w 2010 r. firmie Perbo-Projekt Sp. z o.o. w Krakowie[71], a jej weryfikację firmie DiG Sowińscy Architekci Sp. j w Gliwicach[72].

Umowa na wykonanie dokumentacji projektowej dla zadania: „Modernizacja stadionu miejskiego wraz z wyposażeniem" obligowała wykonawcę do uzyskania warunków zabudowy i pozwolenia na budowę. Wykonawca uzyskał wymagane pozwolenie[73]. Zweryfikowana dokumentacja projektowa została wniesiona aportem do Spółki Tyski Sport[74].

[Dowód; akta kontroli str. 212, 268-298,1693-1696]

Spółka wszczęła postępowanie na wybór wykonawcy modernizacji stadionu 24 października 2011 r. Postępowanie zostało unieważnione 30 listopada 2011 r., tj. 21 dni przed terminem składania ofert. Przyczyną unieważnienia było obarczenie postępowania wadą niemożliwą do usunięcia, uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego (art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[75]).

Z treści ogłoszenia o unieważnieniu wynika, że przyczynami unieważnienia postępowania były m.in.: zmiany w treści ogłoszenia o zamówieniu opublikowanego na stronach internetowych i w siedzibie zamawiającego nie były tożsame ze zmianami jakich zamawiający dokonywała w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, brak publikacji na stronach internetowych zamawiającego informacji o zmianie specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

[Dowód: akta kontroli str. 1401-1408]

20 grudnia 2011 r. na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych Spółka zleciła[76] Urzędowi Miasta Tychy przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Modernizacja stadionu miejskiego wraz z wyposażeniem".

[Dowód: akta kontroli str. 1670-1672]

[69] Uchwała nr 0150/XXXII/717/09 z 25 czerwca 2009 r.

[70] Autorska Pracowania Architektoniczna Format z Sosnowca

[71] Umowa nr IRI 342-71/10 z 21 kwietnia 2010 r.

[72] Umowa nr IRI 272-38.2011 z 5 kwietnia 2011 r.

[73] Decyzja Starosty Bieruńsko-Lędzińskiego nr 89/Bi/2011 z 4 maja 2011 r.

[74] Na mocy uchwały Rady Miasta nr XXIII/498/12 z 25 października 2012 r. oraz uchwały nr 2 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Spółki z 13 listopada 2012 r.

[75] Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., zwana dalej „ustawą Prawo zamówień publicznych"

[76] Zlecenie nie przewidywało wynagrodzenia dla Urzędu za przeprowadzenie postępowania

Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych Urzędu wyjaśnił, że ww. postępowanie przeprowadził Urząd, gdyż w ocenie części członków komisji przetargowej powołanej do przeprowadzenia unieważnionego postępowania, niemożliwy był zgodny z procedurami wybór najkorzystniejszej oferty z uwagi na organizację pracy u zamawiającego. Wyjaśnił również, że on – jako Naczelnik Wydziału – zaproponował aby postępowanie przeprowadziły służby Miasta, gdyż dysponował wykwalifikowanym i doświadczonym zespołem. Powyższe w ocenie NIK świadczy o niedostosowaniu organizacyjnym Spółki do realizacji zadań jakie przed nią postawiono.

[Dowód: akta kontroli str. 1668-1669]

Urząd przeprowadził dwa postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, z czego pierwsze zostało unieważnione, gdyż najniższa cena zaoferowana przez wykonawców przekraczała o 98,5% kwotę jaką Zamawiający przeznaczył na realizację zadania[77].

Postępowanie pierwsze obejmowało wykonanie robót, promocję inwestycji i uzyskanie pozwolenia na użytkowanie i zostało ogłoszone 2 lutego 2012 r. Wartość szacunkowa zamówienia ustalona została na kwotę 96.624,7 tys. zł na podstawie kosztorysu inwestorskiego. Kosztorys inwestorski opracował pan [...][78]- szef zespołu projektowego w Perbo-Projekt Sp. z o.o. z Krakowa (autora dokumentacji projektowej).

[Dowód: akta kontroli str. 1409-1416]

Drugie postępowanie przeprowadzone przez Urząd zostało poprzedzone opracowaniem przez pracownika Wydziału Przygotowania i Realizacji Inwestycji programu funkcjonalno-użytkowego związanego ze zmianami projektowymi w wyniku etapowania zadania. Zadanie podzielone zostało na dwa etapy: pierwszy obejmował modernizację stadionu wraz z zagospodarowaniem terenu i wyposażeniem (bez parkingu podziemnego), natomiast etap drugi obejmował budowę parkingu podziemnego. W programie funkcjonalno-użytkowym zapisano, że dokumentacja projektowa, będąca wynikiem konieczności etapowania zadania, winna zawierać podział zadania w sposób umożliwiający bezproblemową realizację II etapu w terminie późniejszym, a wprowadzone zmiany projektowe nie mogą wpływać na: bryłę obiektu, formę architektoniczną, przyjętą funkcję bądź rozwiązania funkcjonalne, pojemność, powierzchnię użytkową i całkowitą które zostały pokazane w dokumentacji projektowej.

[Dowód: akta kontroli str. 969-974]

Autor programu funkcjonalno-użytkowego wyjaśnił, że koncepcja zawarta w tym programie była wynikiem ustaleń komisji przetargowej i przedstawicieli spółki Tyski Sport. Ww. wyjaśnił: „ustaliliśmy m.in., że bryła obiektu i pojemność pozostanie niezmieniona, stąd próba znalezienia możliwości ograniczenia kosztów w infrastrukturze towarzyszącej. Poza etapowaniem budowy parkingów zrezygnowaliśmy z części uzbrojenia terenu które towarzyszyło infrastrukturze towarzyszącej (kanalizacja, przekładka sieci energetycznej i drogi dojazdowe)".

[Dowód: akta kontroli str. 1667]

Drugie postępowanie obejmowało:
a) prace projektowe – zmiany dokumentacji (adaptacja) w zakresie umożliwiającym realizację inwestycji w dwóch niezależnych etapach tj.: I etap - stadion wraz z zagospodarowaniem terenu i wyposażeniem, bez parkingu podziemnego i II etap – parking podziemny,
b) prace projektowe – polegające na optymalizacji dokumentacji projektowej, zmierzającej do obniżenia kosztów realizacji inwestycji,
c) uzyskanie wszelkich koniecznych decyzji, uzgodnień i pozwoleń niezbędnych do realizacji zadania,
d) roboty budowlane,
e) promocję inwestycji.

[77] Kwota przeznaczona na realizację zadania wynosiła 82.750.000 zł, natomiast najniższa cena wynosiła 164.297.157,90 zł

[78] Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782) i art. 6 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwiska osoby fizycznej. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

[Dowód: akta kontroli str. 964]

Postępowanie o udzielenie zamówienia Urząd wszczął 2 sierpnia 2012 r. Wartość szacunkowa zamówienia ustalona została na kwotę 137.233,2 tys. zł na podstawie kosztorysu inwestorskiego oraz programu funkcjonalno-użytkowego. Kosztorys inwestorski opracowali pracownicy Wydziału Nadzoru i Realizacji Inwestycji Urzędu.

[Dowód: akta kontroli str.1417-1421]

Na wykonawcę zadania wybrano firmę Mostostal Warszawa S.A., a oferowana cena wynosiła 128.873.225,62 zł brutto. Spółka podpisała umowę z wykonawcą 11 grudnia 2012 r. Obecnie stadion jest w trakcie modernizacji, a zakładany termin jej zakończenia to czerwiec 2015 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1673-1689]

Przekazanie tego zadania do realizacji Spółce nie zostało poprzedzone żadnymi analizami wskazującymi na to, że prowadzenie modernizacji stadionu przez spółkę jest optymalnym rozwiązaniem. Urząd nie dysponował również żadnymi analizami dotyczącymi kosztów utrzymania stadionu po jego modernizacji. Wniosek kontrolera o przedstawienie harmonogramów wskazujących terminy realizacji zadania, przewidywanych kosztów eksploatacji i utrzymania obiektu po zakończeniu jego modernizacji pozostał bez odpowiedzi. Prezydent odpowiedział, że strategia funkcjonowania stadionu jest opracowywana przez spółkę Tyski Sport. Nie opracowano również studium wykonalności, gdyż jak wyjaśnił Prezydent, nie był to dokument wymagany przy aplikowaniu o środki zewnętrzne.

[Dowód: akta kontroli str. 55-56, 998-1014]

Wydatki Miasta na dokumentację projektową wyniosły 1.628,5 tys. zł. i zostały wniesione do spółki Tyski Sport wraz z obiektem stadionu miejskiego w listopadzie 2012 r.

Do końca czerwca 2014 r. Spółka poniosła wydatki na modernizację stadionu w wysokości 39.658,5 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 1960-1962, 1771-1772,1796]

3.1.2. W okresie objętym kontrolą w ramach spółki Tyski Sport funkcjonowały 3 sekcje sportowe: piłki nożnej, hokeja i koszykówki. Umowy dotyczące przejęcia sekcji piłki nożnej i hokeja od prowadzących je stowarzyszeń Spółka podpisała 9 czerwca 2011 r., tj. 2 miesiące po jej utworzeniu, z mocą obowiązującą od 1 czerwca 2011 r. Natomiast sekcja koszykówki powołana została 30 sierpnia 2011 r..

Prowadzenie sekcji sportowych zostało podjęte po powołaniu spółki. Urząd nie posiadał żadnych założeń odnośnie przejmowania i prowadzenie sekcji sportowych przez spółkę, a przejęcie ich przez spółkę nie zostało poprzedzone żadnymi analizami dotyczącymi kosztów ich utrzymania.

Prezydent wyjaśnił, że sekcja hokeja i piłki nożnej GKS Tychy były przed powstaniem spółki dotowane przez Miasto. Dalej wyjaśnił, że z uwagi na pogarszanie się sytuacji finansowej obu sekcji i brak możliwości dalszego prowadzenia przez nie działalności w dotychczasowej formule, a także wejściem w życie ustawy o sporcie, która zaliczyła tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, Miasto utworzyło spółkę, która przejęła ww. sekcje od prowadzących je stowarzyszeń.

[Dowód: akta kontroli str. 242-244]

Funkcjonowanie tych sekcji było dofinansowywane przez Miasto w postaci dotacji celowych, udzielanych na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy o sporcie oraz uchwał Rady Miasta nr IV/46/11 z 27 stycznia 2011 r. oraz XXXVVI/746/13 z 28 listopada 2013 r. w sprawie określenia warunków i trybu wspierania rozwoju spotu w mieście Tychy. Spółka otrzymała od Miasta dotacje na łączną kwotę 13.030.000 zł.

[Dowód: akta kontroli str.1029-1162]

Najdroższą, ale też odnoszącą największe sukcesy była sekcja hokeja na lodzie, której koszt utrzymania w okresie 2012-I połowa 2014 r. wyniósł 12.778,7 tys. zł. W okresie tym sekcja grała w Ekstraklasie. Drużyna piłki nożnej w analogicznym okresie kosztowała 9.747,1 tys. zł i w okresie tym awansowała z II do I Ligii. Natomiast sekcja koszykówki kosztowała najmniej – 1.474,9 tys. zł. Drużyna w sezonie 2013/2014 wywalczyła awans do I Ligii.

[Dowód: akta kontroli str. 1765-1770]

Skarbnik Miasta wyjaśniła, że głównymi źródłami finansowania działalności spółki miały być wkłady pieniężne pochodzące od właściciela, zwrot podatku VAT, dotacje na prowadzenie działalności sportowej i przychody własne. Wszystkie wkłady pieniężne do Spółki w Wieloletnich Prognozach Finansowych Miasta[79] jako cel wskazywały poprawę infrastruktury sportowej.

[Dowód: akta kontroli str. 388, 1392-1393, 1821-1830]

3.2. Miasto nie opracowało przed powołaniem Spółki żadnych dokumentów zawierających mierniki mogące służyć ocenie realizacji zadania modernizacji stadionu i prowadzenia sekcji sportowych przez Spółkę.

[Dowód: akta kontroli str. 242-245, 998-1000]

Jedynym dokumentem zawierającym założenia projektu polegającego na modernizacji stadionu miejskiego był harmonogram stanowiący załącznik do umowy z wykonawcą. Postęp prac udokumentowanych fakturami na dzień 30 czerwca 2014 r. odpowiadał harmonogramowi. Wg faktury wystawionej przez modernizującego stadion – Mostostal Warszawa S.A. do dnia 30 czerwca 2014 r. wykonano prace o łącznej wartości 36.960,0 tys. zł, tj. 35,3% wartości umowy.

[Dowód: akta kontroli str. 1689-1692]

Opis stanu faktycznego

3.3. Miasto nie opracowało żadnych dokumentów zawierających mierniki mogące służyć ocenie realizacji zadania modernizacji stadionu i prowadzenia sekcji sportowych przez Spółkę.

[Dowód: akta kontroli str. 242-245, 998-1000]

Działalność sportowa spółki Tyski Sport, stan modernizacji stadionu miejskiego oraz sytuacja finansowa spółki, w okresie objętym kontrolą były przedstawiane na pięciu posiedzeniach Komisji Kultury, Spotu i Turystyki oraz na czterech posiedzeniach Komisji Finansów Publicznych Rady Miasta.

Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Przekształceń i Nadzoru Właścicielskiego, bieżący nadzór nad postępem modernizacji stadionu miejskiego sprawował Zastępca Prezydenta ds. Infrastruktury.

[Dowód; akta kontroli str. 1737, 1831-1832]

Urząd nie posiadał wewnętrznych regulacji w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi, polityki właścicielskiej oraz innych regulacji dotyczących nadzoru nad realizacją zadań publicznych, a także metod ewaluacji zadań publicznych.

Na pytania: dlaczego w Urzędzie nie wdrożono mechanizmów kontroli i oceny realizacji zadań publicznych przez spółki komunalne oraz jakie mechanizmy monitoringu zadań publicznych i oceny efektywności ich wykonywania przez spółki komunalne były stosowane przez Urząd oraz jak były wykorzystywane do oceny realizacji przedsięwzięć przez spółki, Prezydent odpowiedział, że zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa nadzór nad

[79] Uchwały rady Miasta: nr IV/22/11 z 27 stycznia 2011 r., nr XIV/276/11 z 20 grudnia 2011 r., nr XXV/548/12 z 17 grudnia 2012 r. i XXXVII/756/13 z 17 grudnia 2013 r.

spółkami z udziałem Miasta Tychy odbywa się na zasadach określonych w kodeksie spółek handlowych. W spółkach działa rada nadzorcza, w skład której wchodzą osoby wskazane przez Miasto jako jego reprezentanci. Rada nadzorcza sprawuje bieżący nadzór nad działalnością spółki, ma prawo badania dokumentów spółki, a także przedkładane są jej systematycznie informacje na temat sytuacji finansowej spółki. Rada monitoruje wykonywanie przez spółki zadań, również pod względem kosztów działalności. Nadto spółki przesyłają co pół roku do Urzędu Miasta sprawozdanie z działalności, uwzględniające także dane finansowe odzwierciedlające jej sytuację oraz corocznie przedkładają szczegółowe sprawozdania z działalności oraz sprawozdania finansowe. Dalej wyjaśnił, że na podstawie danych za rok ubiegły należy stwierdzić, iż spółki prawidłowo wykonują zadania z zakresu zadań własnych gminy, przykładając wagę do ograniczania kosztów oraz uzyskiwania możliwie dobrych wyników na bazie posiadanego majątku, dbając jednocześnie o jego rozbudowę i modernizację, a także, co do zasady, znajdują się w dobrej kondycji finansowej. Ponadto Prezydent podał w wyjaśnieniach, że Wydział Przekształceń i Nadzoru Właścicielskiego jest w trakcie opracowywania dokumentów obejmujących regulacje z zakresu strategii wobec spółek oraz zasad nadzoru właścicielskiego.

[Dowód; akta kontroli str. 998-1000, 1387-1388]

Uwagi dotyczące badanej działalności

Mimo iż w obowiązującym systemie prawnym nie występuje obowiązek posiadania przez jednostki samorządu terytorialnego systemu badania skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych za pośrednictwem spółek, to regulacje wewnętrzne jednostki w tym zakresie są narzędziem pozwalającym na ocenę wydatków w kontekście art. 44 ust 3 ufp, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Wprowadzenie takich rozwiązań umożliwiałoby również Miastu dokonanie oceny skuteczności działań spółek, a w sytuacji stwierdzenia nieefektywnego wykonywania zadań, wdrożenie działań naprawczych.

Ocena cząstkowa

Z uwagi na fakt, iż ww. Spółka nie realizowała zadań publicznych NIK odstąpiła od oceny Urzędu w zakresie badania skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych przez Tyski Sport. W pozostałym zakresie działalność kontrolowanej jednostki Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

NIK uważa za zasadne podjęcie przez Prezydenta działań mających na celu zapewnienie prowadzenia działalności oraz aktywności gospodarczej spółek z udziałem Miasta z zachowaniem ograniczeń prowadzenia tej działalności przez gminę, określonych w ustawach o samorządzie gminnym i o gospodarce komunalnej. Przykładem takiego działania jest dostosowanie zapisów statutów spółek miejskich do ww. ograniczeń.

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 Kontroli[80], wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu zaprzestanie prowadzenia przez spółkę Śródmieście zakładu pogrzebowego i świadczenia usług remontowych.
2. Podjęcie działań mających na celu opracowanie przez spółki miejskie świadczące usługi publiczne regulaminów, o których mowa w art. 13 ustawy o gospodarce komunalnej, określających zasady korzystania z usług publicznych świadczonych przez spółki oraz obowiązki spółek wobec odbiorców usług.

[80] Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK"

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy 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 Katowicach.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Katowice, dnia 31 grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach