



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP – 4101-002-05/2014

P/14/019

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

***Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń
– zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego –
przez Komisję Rozstrzygającą Najwyższej Izby Kontroli***

(Uchwała Komisji Rozstrzygającej NIK Nr KPK/KPO-415-247/2014 z dnia 15 grudnia 2014 r.)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/14/019 – Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontrolerzy 1. Justyna Mianowska – Bednarz, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 88454 z dnia 14 maja 2014 r.
2. Hubert Brzozowski, st. inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 88453 z dnia 14 maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta Krosna ul. Lwowska 28a, 38-400 Krosno¹

Kierownik jednostki kontrolowanej Piotr Przytocki, Prezydent Miasta Krosna

(dowód: akta kontroli str. 1466-1469)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

NIK ocenia pozytywnie wykonywanie przez spółki z udziałem Miasta zadań publicznych w kontrolowanym okresie (2009-2014). Jako nieprawidłowość NIK uznaje prowadzenie przez Towarzystwo Budownictwa Społecznego – Przedsiębiorstwo Mieszkaniowe sp. z o.o. działalności polegającej na zarządzaniu nieruchomościami na zlecenie oraz kupnie i sprzedaży nieruchomości na własny rachunek, a także udzielenie pożyczki przez Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. Takie rodzaje działalności wykroczyły poza zakres określony w art. 10 ust. 3 *ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*³ oraz poza katalog zadań własnych gminy wymieniony w art. 7 ust. 1 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*⁴.

Zbadane w kontroli przedsięwzięcie budowy i zarządzania Centrum Dziedzictwa Szkła było realizowane przez spółkę Centrum Dziedzictwa Szkła sp. z o.o. Spółka ta realizowała wynikające z uchwały Rady Miasta Krosna zadania związane ze stworzeniem innowacyjnego produktu turystycznego o charakterze ponadregionalnym. Spółka zrealizowała powyższy cel, a jej przedmiot działalności nie wykroczył poza ten zakres. Działaniem

¹ Dalej Urząd Miasta lub Urząd.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236. Dalej: *u.g.k.*

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm. Dalej: *u.s.g.*

niegospodarnym było przekazywanie przez Urząd Gminy Krosno środków finansowych dla spółki za udostępnianie do użytku publicznego schodów ruchomych. NIK zauważa też, że koszty projektu zostały niedoszacowane, co skutkowało przekroczeniem planu rzeczowo-finansowego zamieszczonego w *studium wykonalności* i stwarza ryzyko nieosiągnięcia w zakładanym terminie rentowności działalności spółki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena legalności i ekonomicznej zasadności powoływania spółek dla realizacji wyznaczonych celów.

1.1. Zaangażowanie Gminy w spółki prawa handlowego.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2009-2014 (stan na koniec czerwca) Gmina Krosno⁵ posiadała udziały w 9 spółkach prawa handlowego. Były to spółki z ograniczoną odpowiedzialnością: Centrum Dziedzictwa Szkła (dalej CDS), Krośnieński Inkubator Technologiczny „KRINTECH” (dalej KRINTECH), Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej – Krośnieński Holding Komunalny (dalej MPGK), Towarzystwo Budownictwa Społecznego – Przedsiębiorstwo Mieszkaniowe (dalej: TBS), Galeria Portius, Podkarpacki Lokalny Fundusz Poręczeń Kredytowych, Centrum Usług Komunalnych KROEKO⁶ oraz spółki akcyjne: Agencja Rozwoju Regionalnego „Karpaty”, Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego „PZL-Krosno”.

Ponadto MPGK posiadało udziały w spółkach zależnych: Centrum Usług Komunalnych „KROEKO” (w latach 2009-2010)⁷ oraz Miejskiej Komunikacji Samochodowej (dalej MKS).

W kontrolowanym okresie Gmina zbyła udziały dwóch spółek⁸, jedna została zlikwidowana⁹ oraz jedną utworzono (CDS). Wzrosła w tym okresie zarówno liczba (o 8,3%), jak i wartość (o 32,8%) udziałów Gminy w spółkach. I tak::

- na koniec 2008 r. łączna wartość 616 452 udziałów w 9 spółkach wyniosła 96 805,2 tys. zł i stanowiła 15,19% wartości bilansowej aktywów gminy (637 475,6 tys. zł),
- na koniec 2013 r. wartość 679 931 udziałów w 7 spółkach wyniosła 128 857,2 tys. zł tj. 14,26 % aktywów (903 563,5 tys. zł).

Łączna wartość udziałów Gminy Krosno w spółkach wzrosła o 32 052,0 tys. zł, tj. 33,11%.

Według stanu na koniec 2013 r. Gmina Krosno była większościowym udziałowcem 5 spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i posiadała od 98,7% do 100% udziału w ich kapitale zakładowym.

⁵ Dalej również: Gmina lub Miasto.

⁶ Do 27 stycznia 2009 r.

⁷ Od 27 stycznia 2009 r.

⁸ Galeria Portius Sp. z o.o. – zbycie udziałów 5 listopada 2010 r.; KROEKO Sp. z o.o. – zbycie udziałów spółce zależnej - MPGK Sp. z o.o. w dniu 27 stycznia 2009 r.

⁹ Podkarpacki Lokalny Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. – likwidacja spółki 23 czerwca 2009 r.

Gmina Krosno zamieszczała w corocznych informacjach o stanie mienia komunalnego oraz w BIP pełne dane dotyczące udziałów i wartości w spółkach.
(dowód: akta kontroli str. 6-37)

Poprzez spółki komunalne Gmina realizowała, w myśl art. 1 ust. 2 *ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*¹⁰, zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Były to w szczególności zadania w zakresie:

- 1) TBS – gminnego budownictwa mieszkaniowego (budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu);
- 2) MPGK – zaopatrzenia w wodę do picia, dla celów gospodarczych i przemysłowych, odprowadzanie ścieków i eksploatacja oczyszczalni, wytwarzania, przesyłu i dystrybucji energii cieplnej, przyjmowania, składowania i utylizacja odpadów komunalnych oraz segregacji odpadów,
- 3) KROEKO – m.in. wywozu odpadów komunalnych, wywozu nieczystości płynnych, prowadzenia targowiska miejskiego,
- 4) MKS – lokalnego transportu zbiorowego, transportu pasażerskiego.

(dowód: akta kontroli str. 1051-1067, 1098-1130)

Ponadto, MPGK i TBS realizowały inne zadania, wykraczające poza sferę użyteczności publicznej i mające charakter komercyjny:

- 1) MPGK - działalność w zakresie gospodarki mieszkaniowej oraz dzierżawy pomieszczeń.

W akcie założycielskim MPGK, stanowiącym załącznik do uchwały z nadzwyczajnego zgromadzenia wspólników (NZW) nr 19/2011 z dnia 7 listopada 2011 r., wskazano m.in. jako przedmiot działalności: wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi, produkcja nawozów i związków azotowych, pozostała sprzedaż detaliczna prowadzona poza siecią sklepową straganami i targowiskami.

Zarząd MPGK zamierzał wystąpić do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z wnioskiem o wydanie pozwolenia na wprowadzanie do obrotu środka poprawiającego własności gleby, który produkowany jest z odpadów biodegradowalnych dostarczanych bezpośrednio do prowadzonego przez Spółkę Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów w Krośnie. Spółka poinformowała o tym Prezydenta Miasta Krosno w piśmie z dnia 5 października 2011 r., wnioskując o odpowiednie rozszerzenie przedmiotu działalności spółki (produkcja nawozów i związków azotowych i pozostała sprzedaż detaliczna prowadzona poza siecią sklepową, straganami i targowiskami). Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Bronisława Barana¹¹, produkcja kompostu byłaby integralnie związana z prowadzeniem przez Spółkę Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów w Krośnie i służyłaby racjonalnemu wykorzystaniu potencjału tej spółki.

W okresie objętym kontrolą MPGK nie prowadziła działalności w zakresie produkcji nawozów i związków azotowych.

¹⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236. Dalej: *u.g.k.*

¹¹ Pismo z dnia 28 lipca 2014 r.

Ponadto, z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Bronisława Barana wynika, że MPGK podejmowało działalność polegającą na wynajmowaniu przez spółkę lokali mieszkalnych (dawne mieszkania zakładowe, których stan prawny nie został do dnia dzisiejszego uregulowany na skutek niezakończonych komunalizacji, pomimo podejmowanych przez spółkę starań w tym przedmiocie) oraz dzierżawy powierzchni niewykorzystywanych obecnie przez spółkę (np. pomieszczenia po byłej wymiennikowni czy górna część komina ciepłowni Łężańska w Krośnie na wniosek operatora telefonii komórkowej).

Ponadto MPGK, na podstawie umowy z dnia 3 lipca 2013 r., udzieliło spółce CDS pożyczki na kwotę 1 mln zł – na spłatę kredytu i odsetek za kolejkę turystyczną oraz kredytu hipotecznego. Udzielanie pożyczek nie mieściło się w żadnym z wymienionych w statucie spółki rodzajów działalności PKD.

- 2) TBS Sp. z o.o. - działalność polegająca na „zarządzaniu nieruchomościami zleconymi”¹² (na której to działalności spółka ponosiła straty w latach 2009-2013) oraz działalność polegająca na sprzedaży nieruchomości na własny rachunek. W uchwale nr 1 w sprawie zmiany Aktu Założycielskiego Spółki – Towarzystwa Budownictwa Społecznego – Przedsiębiorstwa Mieszkaniowego Sp. z o.o. z dnia 23 sierpnia 2011 r. zapisano, że przedmiotem działalności Spółki zgodnie z PKD jest m.in. zarządzanie nieruchomościami wykonywane na zlecenie oraz sprzedaż nieruchomości na własny rachunek.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Bronisława Barana¹³, TBS dokonało sprzedaży w 2009 r. 5 budynków mieszkalnych uzyskując wynik na sprzedaży netto 275 712, 98 zł, a w 2012 r. – 13 lokali uzyskując wynik na sprzedaży netto 418 138,47 zł. Spółka dokonywała sprzedaży lokali mieszkalnych w stanie niewykończonym (tzw. deweloperskim), a dochody uzyskane ze sprzedaży zostały przeznaczone na budowę lokali mieszkalnych na wynajem. Ponadto według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Bronisława Barana środki otrzymywane w ramach podwyższenia kapitału zakładowego spółki były przeznaczone na realizację budowy mieszkań na wynajem. Według wyjaśnień, zadania TBS mieszczą się w zakresie tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, dlatego nie wykraczają poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej. Ponadto działalność TBS, mająca na celu zapewnienie mieszkań jest działalnością ważną dla rozwoju gminy i z tego powodu wymaga zaangażowania ze strony Gminy. Ponadto z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Bronisława Barana wynika, że zapisy aktu założycielskiego spółki, aby mogły funkcjonować, musiały zostać uprzednio poddane procedurze zatwierdzenia przez właściwego ministra, zatem zostały zweryfikowane pod względem zgodności z obowiązującym prawem.

Pozostałe dwie spółki, w których Gmina posiadała większościowy udział (tj. KRINTECH oraz CDS) funkcjonowały poza sferą użyteczności publicznej.

KRINTECH został utworzony uchwałą Nr XXII/505/04 RM Krosna z dnia 31 sierpnia 2004 r. m.in. na podstawie art. 9 i art. 10 ust. 3 *u.g.k.* Spółkę utworzono w celu m.in. wspierania przedsiębiorczości, propagowania i wspierania innowacji technologicznych, działania na rzecz przeciwdziałaniu

¹² Na podstawie Sprawozdań Zarządu z działalności Spółki.

¹³ Pismo z dnia 28 lipca 2014 r.

skutkiem bezrobocia oraz doradztwa w zakresie rozwoju gospodarczego i przedsiębiorczości. Jak wynika z wyjaśnień Prezydenta Miasta Krosna¹⁴, KRINTECH jest ważna dla rozwoju Gminy Krosno jako spółka utworzona w celu wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorców na terenie województwa podkarpackiego. Wobec powyższego nie mają w stosunku do niej zastosowania ograniczenia, o których mowa w art.10 ust.1 i 2 *u.g.k.* Przed utworzeniem KRINTECH nie zostało zlecone przeprowadzenie analiz dotyczących niezaspokojonych potrzeb na rynku lokalnym.

Ze sprawozdań z działalności Spółki wynika, że działalność KRINTECH polegała przede wszystkim na wynajmowaniu na preferencyjnych warunkach powierzchni przedsiębiorcom.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Bronisława Barana¹⁵ przedsiębiorcy prowadzący działalność w Inkubatorze wykorzystują w 100 % dostępną powierzchnię produkcyjną i biurową. Przystosowanie dostępnej powierzchni produkcyjnej i udostępnienie jej beneficjentom Inkubatora było priorytetowym celem działalności Inkubatora. Ponadto KRINTECH m.in. promował i uczestniczył w rekrutacji beneficjentów w projektach dotyczących podniesienia kwalifikacji i umiejętności zawodowych osób dorosłych z terenu powiatów: krośnieńskiego, miast Krosna i jasielskiego do potrzeb pracodawców w regionie. Inkubator dokonał 3 transferów technologii oraz realizował inicjatywy mające na celu rozwijanie nowoczesnych form współpracy środowiska naukowego i lokalnego sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, tworzenia warunków do transferu i komercjalizacji nowych rozwiązań technologicznych, promocji innowacji.

CDS został utworzony uchwałą Nr LXX/1173/10 RM Krosna z dnia 29 września 2010 r. m.in. na podstawie art. 9 i art. 10 ust. 3 *u.g.k.* Spółkę utworzono w celu realizacji projektu pn. „CDS w Krośnie”, zwiększenia ruchu turystycznego w Krośnie, tworzenia marki Krosna jako „Szklanego miasta” dzięki wykreowaniu jego przemysłowej tożsamości związanej z hutnictwem szkła.

Jak wynika z wyjaśnień Prezydenta Miasta Krosna¹⁶ cele projektu wymienione w Uchwale Nr LXX/1173/10 RM Krosna z dnia 29 września 2010 r. potwierdzają fakt, że CDS jest spółką ważną dla rozwoju gminy o której mowa w art. 10 ust. 3 *u.g.k.*

(dowód: akta kontroli str. 112-131, 179-188, 201-210, 212-220, 945-994, 1260-1341, 1406-1421, 1475, 1488-1499, 1655-1665, 1674-1675, 1678-1679-1683-1687, 1752-1756)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Niektóre formy działalności dwóch spółek nie mieściły się w zakresie dopuszczalnym na podstawie art. 10 *u.g.k.*

Działalność TBS polegająca na zarządzaniu nieruchomościami wykonywanym na zlecenie (PKD 68.32.Z) oraz kupnie i sprzedaży nieruchomości na własny rachunek (PKD 68.10.Z) mieściła się w przedmiocie działalności określonym w statucie spółki oraz znajduje umocowanie w art. 27 ust. 2 pkt 4 oraz art. 33 lit. e – 33 lit. k *ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach*

¹⁴ Pismo sporządzone w dniu 18 czerwca 2014 r.

¹⁵ Odpowiedź na pismo kontrolera NIK z dnia 23 lipca 2014 r.

¹⁶ Odpowiedź na pismo kontrolera NIK z dnia 7 lipca 2014 r.

popierania budownictwa mieszkaniowego¹⁷. Działalność w tym zakresie nie mieści się jednak w sferze użyteczności publicznej, o której mowa w przepisach u.g.k. oraz ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸, a także w katalogu zadań własnych gminy wymienionych w art. 7 ust. 1 u.s.g.

Z kolei MPGK, udzielając spółce CDS pożyczki w kwocie 1 mln zł na spłatę kredytów, działał w zakresie nie mieszczącym się w żadnym z wymienionych w statucie spółki rodzajów działalności. Działalność taka nie mieści się też w sferze użyteczności publicznej, o której mowa w przepisach u.g.k. oraz u.s.g., a także w katalogu zadań własnych gminy wymienionych w art. 7 ust. 1 u.s.g.

Wskazane rodzaje działalności obu spółek nie spełniają przesłanek wymienionych w art. 10 u.g.k., które uprawniałyby do prowadzenia działalności poza sferą użyteczności publicznej przez spółki z udziałem samorządu gminnego.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Nie kwestionując legalności powołania KRINTECH, NIK zauważa, że w Uchwale Nr XXII/505/04 Rady Miasta powołującej tę spółkę nie uzasadniono, z jakiego powodu będzie to podmiot ważny dla rozwoju Gminy. NIK wskazuje na orzecznictwo sądów w tym zakresie¹⁹, zgodnie z którym organ korzystający z kompetencji przyznanej w art. 10 ust. 3 u.g.k. powinien szczególnie starannie uzasadnić zaistnienie przesłanki polegającej na tym, że działalność spółki jest ważna dla rozwoju gminy.

Ocena cząstkowa

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

1.2. Przesłanki tworzenia lub przystępowania do spółek w latach 2009 – 2014.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Gmina Krosno utworzyła jedną spółkę, tj. CDS stając się jednocześnie jej 100% udziałowcem.

Gmina Krosno nie posiadała strategii restrukturyzacji usług publicznych, jak również dokumentów o zbliżonym charakterze. Decyzja o realizacji projektu pn. *Centrum Dziedzictwa Szkła* poprzedzona była opracowaniem następujących dokumentów: *Koncepcja biznesowo-funkcjonalna projektu Centrum Dziedzictwa Szkła w Krośnie*²⁰ (zawierająca m. in. analizy SWOT, ryzyka, wariantów instytucjonalnych realizacji projektu), *Turystyczna marka wspólnotowa Krosno*²¹ (zawierająca strategię wizerunkową Miasta Krosna), *Program produktu turystycznego „Rzeka szkła” dla Krosna w oparciu o silne tradycje przemysłu szklarskiego w ramach przedsięwzięcia pn. Centrum Dziedzictwa Szkła w Krośnie*²² oraz *Studium wykonalności (Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007 – 2013 r.) pn. Centrum Dziedzictwa Szkła w Krośnie*²³.

¹⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 255 ze zm.

¹⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm. Dalej: u.s.g.

¹⁹ II SA/Lu 1115/03 - Wyrok NSA oz. w Lublinie

²⁰ Opracowanie International Business Consulting Group - grudzień 2007 r.

²¹ Opracowanie Smitismit Consulting – Kraków, 2008,

²² Opracowanie Smitismit Consulting – Kraków, Krosno, lipiec 2009 r. w ramach programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, 6 Oś priorytetowa: Polska gospodarka na rynku międzynarodowym, Działanie 6.4: Inwestycje w produkty turystyczne o znaczeniu ponadregionalnym.

²³ Opracowanie OPTIMA MANAGEMENT Sp. z o.o. – Warszawa, maj 2010 r., dalej *studium wykonalności*.

Z wyjaśnień Prezydenta Miasta Krosna²⁴ wynika, iż do realizacji projektu pn. *Centrum Dziedzictwa Szkła* wybrano utworzenie spółki z o.o. jako charakteryzującej się dużą elastycznością i powszechnością w obrocie, co stwarzało możliwość sprawnego i celowego zarządzania CDS. Dodatkową przesłanką była także na etapie realizacyjnym prawna możliwość odliczenia podatku VAT, co wpływało na obniżenie kosztów inwestycji. Na powyższe rozwiązanie Gmina Krosno zdecydowała się m. in. w oparciu o opracowania pn.: *Koncepcja biznesowo – funkcjonalna projektu Centrum Dziedzictwa Szkła w Krośnie* oraz *Studium wykonalności Centrum Dziedzictwa Szkła w Krośnie*.

W uzasadnieniu do uchwały powołującej CDS wskazano, iż projekt pn. *Centrum Dziedzictwa Szkła* będzie realizowany przy udziale środków pochodzących z Unii Europejskiej. Gmina Krosno miała zostać 100% udziałowcem spółki, wnieść aportem majątek w postaci nieruchomości. Nowoutworzona spółka miała być odpowiedzialna za stworzenie konkurencyjnego i innowacyjnego produktu turystycznego o charakterze unikatowym i ponadregionalnym. W uzasadnieniu wskazano również, iż do realizacji projektu konieczne było powołanie spółki z o.o., co miało zapewnić sprawny przebieg procesu inwestycyjnego, ułatwić zarządzanie powstałą infrastrukturą oraz wpłynąć pozytywnie na promocję powstałego produktu turystycznego.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Bronisława Barana²⁵, Gmina nie miałaby możliwości odzyskania podatku naliczonego poniesionego w związku z realizacją zadania inwestycyjnego, ponieważ wydatki poniesione w ramach realizacji inwestycji nie miałyby związku z czynnościami opodatkowanymi podatkiem od towarów i usług wykonywanymi przez Gminę. Nieodpłatne użyczenie powstałej infrastruktury odbywałoby się w związku z wykonywanymi przez Gminę zadaniami publicznymi we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Wobec powyższego brak byłoby podstaw do traktowania tego nieodpłatnego użyczenia jako odpłatnego świadczenia usług. Tym samym czynność ta jako nieodpłatne świadczenie usług, nie podlegałaby opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług w związku z art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 232-256, 1475, 1477-1487, 1530, 1532-1534, 1666, 1673, 1752-1756)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

1.3. Sytuacja ekonomiczno-finansowa spółek komunalnych.

Opis stanu
faktycznego

Sytuacja ekonomiczno-finansowa spółek z większościowym udziałem Gminy Krosno w 2013 r. w stosunku do stanu z końca 2008 r. przedstawiała się następująco:

- Łączne zatrudnienie w ww. spółkach zmniejszyło się z 496 etatów w 2008 r. do 431 etatów w 2013 r.

²⁴ Pismo sporządzone w dniu 18 czerwca 2014 r.

²⁵ Odpowiedź na pismo kontrolera NIK z dnia 17 lipca 2014 r.

²⁶ Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

- Aktywa trwałe ogółem wzrosły w kontrolowanym okresie o 141% z poziomu 108 471 tys. zł do 261 275 tys. zł. Na wzrost decydujący wpływ miało zwiększenie wartości rzeczowych aktywów trwałych w MPGK w Krośnie o 108 339,0 tys. zł (m.in. budowa kanalizacji sanitarnych, zakup środków transportu), jak również w CDS o 20 270,4 tys. zł.
- Zobowiązania wzrosły z poziomu 33 940 tys. zł do 144 124 tj. o 325%. Największy wzrost zobowiązań wystąpił w MPGK i wyniósł 93 123 tys. zł, tj. 402% (wzrost zobowiązań długoterminowych – kredyty i pożyczki m.in. na realizację projektu: uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej miasta Krosna). W KRINTECH nastąpił spadek zobowiązań ze 109,0 tys. zł do 21,0 tys. zł tj. 80,7%. Zobowiązania zabezpieczone na majątku spółki wzrosły z poziomu 20 941 tys. zł do 153 841 tys. zł, tj. o 735%.
- Przychody ogółem wzrosły z poziomu 59 300 zł do 77 773 tys. zł, tj. 31%. Największy wzrost o 13 725 tys. zł nastąpił w MPGK (o 26%). Spadek przychodów zanotował KRINTECH (o 36,0 tys. zł, tj. 15%).
- Wyniki finansowe spółek uległy pogorszeniu. W 2008 r. spółki osiągnęły łącznie zysk 628,0 tys. zł, a w 2013 r. zanotowały stratę 517,0 tys. zł. Poprawa wyników nastąpiła jedynie w MPGK (wzrost zysku o 1 708,0 tys. zł, tj. 434 %). Kolejne dwie spółki (KRINTECH i TBS) także osiągały zyski w kontrolowanym okresie. Główny wpływ na ogólne pogorszenie wyników finansowych miała sytuacja CDS, która od utworzenia miała corocznie stratę, a w 2013 r. wyniosła ona 2 823 tys. zł.
(dowód: akta kontroli str. 7, 12, 20, 23, 29, 35, 110, 132-231, 554-929, 995-1259, 1344-1364)

Gmina Krosno nie sporządzała sprawozdań dotyczących zadłużenia według metody „general government”. Sporządzając bilanse skonsolidowane Gmina uwzględniała zadłużenie spółek w których posiadała udziały.

Zadłużenie spółek z większościowym udziałem Gminy wyniosło 33 940 tys. zł w 2008 r. oraz 144 124 w 2013 r. Udział zadłużenia tych spółek w zadłużeniu Gminy Krosno wzrósł z 33,4% w 2008 r. do 64,5% w 2013 r. (zadłużenie Gminy wynosiło odpowiednio: 101 613 w 2008 r. oraz 223 356 tys. zł w 2013 r. ²⁷). Zadłużenie Gminy (wraz z zadłużeniem spółek) stanowiło 49,7% dochodów Gminy w 2008 r., a w 2013 r. – 82,9%.

W celu zachowania płynności finansowej CDS we własnym imieniu zaciągnęła pożyczki w:

- Podkarpackiej Izbie Gospodarczej z siedzibą w Krośnie dnia 29 marca 2013 r. na kwotę 150,0 tys. zł - spłata kredytu oraz odsetek za kolejkę turystyczną,
- Miejskim Przedsiębiorstwie Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. dnia 3 lipca 2013 r. na kwotę 1 000,0 tys. zł - spłata kredytu i odsetek za kolejkę turystyczną oraz kredytu hipotecznego.

Aneks Nr 1 z dnia 28 stycznia 2014 r. do Umowy pożyczki zawartej w dniu 3 lipca 2013 r. odroczone spłatę pożyczki do dnia 31 grudnia 2018 r., z tym że rozpoczęcie spłaty rozpocznie się 31 października 2014 r.

²⁷ Biorąc pod uwagę bilans skonsolidowany.

Jak wynika z wyjaśnień Prezydenta Miasta²⁸ oferta MPGK zakładała cenę pieniądza na poziomie oprocentowania lokat bankowych, a więc była niższa o ok. 3%-4% p.a. (rocznie) od ofert banków. Ponadto w przypadku dokapitalizowania spółki przez Miasto oznaczałoby to konieczność zaciągania kredytu przez Miasto, a to oznacza pozyskanie droższego pieniądza niż pożyczka z MPGK, w związku z tym Prezes CDS zwrócił się do MPGK – która z racji realizowanych kilkuletnich inwestycji komunalnych posiada wolne środki, które lokowane są w banku z prośbą o przedstawienie oferty, na jakich warunkach byłoby możliwe uzyskanie pożyczki w kwocie 1,0 mln zł.

W odniesieniu do pożyczki zaciągniętej przez CDS w Podkarpackiej Izbie Gospodarczej z wyjaśnień Prezydenta Miasta²⁹ wynika, że pożyczka ta została zaciągnięta m.in. w związku z brakiem możliwości dokapitalizowania spółki ze strony Gminy Krosno (trwał proces obniżania kapitału zakładowego Spółki).

(dowód: akta kontroli str. 1451-1465, 1530, 1534, 1475, 1478, 1664)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na trudności związane z dokapitalizowaniem CDS przez Gminę. CDS zaciągała pożyczki od innych podmiotów na spłatę kredytów, pomimo że zgodnie z założeniami *studium wykonalności* w przypadku deficytu finansowego spółki, miała być ona dokapitalizowana przez Miasto Krosno. Z ustaleń kontroli NIK w CDS³⁰ wynika, że obecnie spółka nie posiada zdolności samodzielnego generowania zysków oraz utrzymania płynności finansowej i istnieje ryzyko, że sytuacja w tym zakresie nie ulegnie zmianie w zakładanym terminie (od 2016 r.), co może stworzyć zagrożenie związane z finansowaniem spółki w dłuższej perspektywie.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że możliwość udzielenie przez MPGK pożyczki na kwotę 1,0 mln zł może świadczyć o nadmiernym zamrożeniu środków pieniężnych w tej spółce. Wskaźniki płynności bieżącej MPGK wynosiły odpowiednio w 2012 r. – 2,46 (bilans jednostkowy) oraz 2,48 (bilans skonsolidowany grupy kapitałowej), a w 2013 r. – odpowiednio 2,11 i 2,12. Wskazuje to na nadmierną płynność bieżącą spółki i może świadczyć o braku optymalnego zarządzania środkami publicznymi oraz braku działań w zakresie minimalizowania kosztów usług publicznych. NIK wskazuje, że pomimo wypracowania w latach 2009-2013 przez MPGK zysku ze sprzedaży, zysku z działalności operacyjnej i zysku z działalności gospodarczej, w 2013 r. podniesiono ceny i stawki opłat za dostarczanie wody oraz odprowadzanie ścieków. W MPGK w latach 2009-2013 zysk ze sprzedaży wzrósł z 1 744,5 tys. zł do 2 345,6 tys. zł. a wynik finansowy netto z 394 tys. zł do 2 102 tys. zł³¹. Jednocześnie NIK zauważa, że w latach 2009-2011 Gmina Krosno dokapitalizowało Spółkę MPGK kwotą 6 651,0 tys. zł.

²⁸ Pismo z dnia 18 czerwca 2014 r.

²⁹ Pismo z dnia 18 czerwca 2014 r.

³⁰ Wystąpienie pokontrolne do CDS, pismo znak KGP-4101-002-11/2014, P/14/019

³¹ Na podstawie danych zawartych w bilansie skonsolidowanym spółki.

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

2. Ocena gospodarowania majątkiem samorządu terytorialnego oddanego do dyspozycji spółek komunalnych.

2.1. Transfery majątku Gminy Krosno do spółek.

Opis stanu faktycznego

Gmina Krosno w latach 2009-2013 przekazała spółkom z udziałem Gminy środki pieniężne w związku z podniesieniem kapitałów w łącznej wysokości 34 263,0 tys. zł, z tego w 2009 r. – 1 820,0 tys. zł, 2010 r. – 4 631,0 tys. zł, 2011 r. – 9 160,0 tys. zł, 2012 r. – 7 977,0 tys. zł, 2013 r. – 10 675,0 tys. zł³². Ponadto, w kontrolowanym okresie Gmina umorzyła spółkom ze swoim udziałem podatki od nieruchomości i odsetek na łączną sumę 356,0 tys. zł, z tego: w 2009 r. – 61,3 tys. zł, 2010 r. – 73,0 tys. zł, 2011 r. – 54,1 tys. zł, 2012 r. – 56,1 tys. zł, 2013 r. – 111,5 tys. zł. Skala umorzeń wobec spółek komunalnych była niewielka w stosunku do ogólnej wartości umorzonych zaległości podatkowych (przykładowo w 2012 r. wartość umorzeń wyniosła 300,8 tys. zł.).

Ponadto Gmina Krosno przekazywała do spółek aporty rzeczowe o łącznej wartości 2 912,20 tys. zł, z tego w: 2009 r. – 234,0 tys. zł, 2010 r. – 1 292,5 tys. zł, 2012 r. – 533,0 tys. zł, 2013 r. – 852,7 tys. zł. Przykładowo Gmina Krosno przekazała CDS nieruchomości oraz dokumentację projektową dotyczącą CDS, a spółce MPGK – sieć wodociagową, sieć kanalizacji sanitarnej oraz dokumentację projektową.

Ogółem w latach 2009-2013 Gmina dokonała transferów majątku oraz udzieliła innych świadczeń na rzecz spółek z udziałem Miasta w łącznej wysokości 37 531,2 tys. zł z tego: w 2009 r. – 2 115,3 tys. zł, tj. 0,34% aktywów Gminy Krosno³³, 2010 r. – 5 996,5 tys. zł, tj. 0,89% aktywów, 2011 r. – 9 214,1 tys. zł, tj. 1,22% aktywów, 2012r. – 8 566,1 tys. zł, tj. 1,0% aktywów, 2013 r. – 11 639,2 tys. zł, tj. 1,29% aktywów.

Miasto Krosno nie udzieliło gwarancji ani poręczeń na rzecz spółek ze swoim udziałem, natomiast do spółki MKS wchodzącej w skład MPGK stosowano dopłaty i rekompensaty do biletów³⁴, które w latach 2009 - 2013 wyniosły 12 217,3 tys. zł.

Aporty wniesione do CDS spółka ta wykorzystywała na realizację projektu pn. Centrum Dziedzictwa Szklą zgodnie z celem zawartym w uchwałach Rady Miasta Krosna, jak i z uchwałami zwyczajnego zgromadzenia wspólników CDS. Wniesione przez Gminę Krosno do spółki nieruchomości w formie aportu rzeczowego (działki nr: 216/9, 2166/11 oraz piwnice przedprożne zlokalizowane pod powierzchnią działki 2250/4) nie były zbywane i służą realizacji celów, dla których utworzono spółkę. Na terenie działek 216/9 i 2166/11 zbudowano pięciokondygnacyjny budynek, w którym mieści się CDS,

³² W I poł. 2014 r. dodatkowo przekazano 1 500,0 tys. zł.

³³ Dane dotyczące aktywów Gminy Krosno w okresie od 2009 do 2013 r. pochodzą ze sprawozdań skonsolidowanych.

³⁴ Zgodnie z Uchwałą NR L/965/09 RM Krosna z dnia 27 listopada 2009 r. oraz Umową Wykonawczą z dnia 01.12.2009 i aneksami do umowy.

natomiast w zaadaptowanych piwnicach przedprożnych znajdują się ekspozycje wystawiennicze szkła oraz historii hutnictwa. Nieruchomości wykorzystywane są przez CDS zgodnie z ich przeznaczeniem.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Bronisława Barana³⁵ w przypadku spółki MPGK przekazanie majątku rzeczowego (m.in. dokumentacje techniczne dla realizacji sanitarnej) miało na celu poprawę jakości zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności przy jednoczesnym jak najbardziej efektywnym jego wykorzystaniu. Ponadto według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Bronisława Barana środki otrzymywane przez TBS w ramach podwyższenia kapitału były przeznaczone na realizację budowy mieszkań na wynajem.

Jak wynika z wyjaśnień Prezydenta Miasta Krosna³⁶ w zamian za dokapitalizowanie spółek, Gmina Krosno obejmowała udziały w spółkach. W związku z powyższym Gmina Krosno stoi na stanowisku, iż dokapitalizowanie spółek nie stanowiło zakazanej pomocy publicznej.

Ponadto jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Bronisława Barana³⁷ przed przekazaniem środków do TBS w 2009 r. przeprowadzono test prywatnego inwestora, później już takiego testu nie przeprowadzono, jednak był on spełniony (tj. wartość kapitału własnego była wyższa niż kapitału podstawowego, a wniesione wkłady były równe wartości nominalnej obejmowanych udziałów). Przed przekazaniem środków do Spółki TBS w 2009 r. Miasto wystąpiło do UOKiK o opinię dot. pomocy publicznej. W odpowiedzi UOKiK nie zgodził się ze stanowiskiem Miasta dotyczącym braku zakłócenia lub groźby zakłócenia konkurencji, lecz zgodził się z przesłanką, że po spełnieniu testu prywatnego inwestora wsparcie finansowe dla TBS w formie dokapitalizowana nie stanowi pomocy publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 8, -11, 15, 21, 24-27, 30-32, 36-38, 111, 930-944, 1365-1403, 1523-1530, 1532-1534, 1679, 1687-1689)

W związku z dokapitalizowaniem CDS (związanym przede wszystkim ze stworzeniem produktu turystycznego o charakterze ponadregionalnym) Gmina nie występowała do UOKiK o opinię dotyczącą pomocy publicznej w trybie art. 12 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej³⁸.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Bronisława Barana³⁹ przed rozpoczęciem projektu CDS nie przeprowadzono testu prywatnego inwestora ze względu na fakt, że projekt pn. *Centrum Dziedzictwa Szkła* realizowany był w ramach Rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowego przeznaczenia, warunków i trybu udzielania pomocy publicznej na wspierania inwestycji w produkty turystyczne o znaczeniu ponadregionalnym w zakresie wspierania kultury i dziedzictwa kulturowego w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013.

³⁵ Odpowiedź na pismo kontrolera NIK z dnia 23 lipca 2014 r.

³⁶ Odpowiedź na pismo kontrolera NIK z dnia 7 lipca 2014 r.

³⁷ Odpowiedź na pismo kontrolera NIK z dnia 23 lipca 2014 r.

³⁸ Dz. U. z 2007. Nr. 59, poz. 404.

³⁹ Odpowiedź na pismo kontrolera NIK z dnia 23 lipca 2014 r.

Ponadto jak wynika z wyjaśnień Prezydenta Miasta⁴⁰ przeprowadzona przez Grupę Doradczą Sienna Sp. z o. o. ekspertyza (5 sierpnia 2010 r.) dotycząca możliwości udzielenia pomocy publicznej na projekt *Centrum Dziedzictwa Szkła w Krośnie* wskazywała na możliwość udzielenie w tym przypadku pomocy publicznej.

Gmina Krosno w sprawozdaniach budżetowych sporządzonych za lata 2010 – 2013, wykazywała kwotowo i opisowo wielkość i formę wnoszonych do spółek aportów.

(dowód: akta kontroli str. 1435-1450, 1666,-1673)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Gmina nie dopełniła obowiązku uzyskania opinii UOKiK dotyczącej pomocy publicznej przy dokapitalizowaniu spółki CDS, w związku z realizacją przedsięwzięcia współfinansowanego ze środków Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Obowiązek taki wynikał z art. 12 ustawy *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*. Przepis ten stanowił, że projekty programów pomocowych, w tym przewidujących udzielanie pomocy w ramach wyłączeń grupowych, oraz pomocy indywidualnej, a także pomocy indywidualnej na restrukturyzację, wymagają uzyskania opinii Prezesa UOKiK.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W opinii NIK fakt obejmowania udziałów w spółkach przez Gminę w zamian za ich dokapitalizowanie spółek nie przesądza o tym, że takie dokapitalizowanie nie stanowi zakazanej pomocy publicznej. Biorąc pod uwagę stanowisko UOKiK dotyczące dokapitalizowania TBS przez Gminę, NIK zauważa, że przy każdej decyzji dotyczącej dokapitalizowania spółek, w których Gmina posiada udziały, należy rzetelnie przeanalizować sytuację pod kątem niedozwolonej pomocy publicznej.

Ocena cząstkowa

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

2.2. Mechanizmy kontroli wykorzystania przez spółki komunalne otrzymanych składników majątku.

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie nie zostały stworzone procedury kontroli wykorzystania przez spółki komunalne składników majątku, który otrzymały od Gminy np. jako aport rzeczowy. Kontrole w tym zakresie nie były przeprowadzane ze strony Urzędu w kontrolowanym okresie, ponieważ według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Bronisława Barana⁴¹ byłaby to ingerencja w działalność operacyjną spółek. Kontrolę nad prawidłowością wykorzystania powierzonego spółkom majątku sprawują zarządy oraz rady nadzorcze spółek, z których działalności składają stosowne informacje oraz sprawozdania. Ponadto z wyjaśnień wynika, że wszelkie aporty przekazywane do spółek są wykorzystywane w ich bieżącej działalności, bez możliwości przekazywania podmiotom trzecim. Nad prawidłowością korzystania majątku, zgodnie z zadaniami do jakich spółki zostały powołane kontrole sprawuje rada nadzorcza, jak i zarząd, z działalności których składane są stosowne informacje i sprawozdania. Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta syntetyczne informacje w zakresie wykorzystania

⁴⁰ Odpowiedź na pismo kontrolera NIK z dnia 23 lipca 2014 r.

⁴¹ Odpowiedź na pismo kontrolera NIK z dnia 23 lipca 2014 r.

przez spółki komunalne przekazywanych im przez Gminę składników majątku Urząd czerpie ze składanych sprawozdań finansowych F-01, natomiast bardziej szczegółowe informacje zawarte są w corocznych sprawozdaniach spółek składanych przed Walnymi Zgromadzeniami

(dowód: akta kontroli str. 1530, 1532, 1680, 1689)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK nadzór i kontrola ze strony rad nadzorczych spółek z udziałem Gminy może nie w pełni zapewniać właściwy nadzór nad wykorzystaniem przez spółki przekazanego im majątku. Należy zaznaczyć, iż Urząd Miasta jako 100% lub większościowy udziałowiec powinien mieć możliwość rzetelnego przeglądu sposobu wykorzystania składników majątku w spółkach. NIK nie podziela opinii, że kontrole w zakresie wykorzystania przekazywanych przez Gminę składników majątku byłyby ingerencją w działalność operacyjną spółek. Gmina, jako dysponent majątku przekazywanego spółkom, ma uprawnienie do stworzenia mechanizmów kontroli właściwego wykorzystania tego majątku, zgodnie z wolą Gminy. Na podstawie ogólnych informacji w tym zakresie zawartych w sprawozdaniach F01 oraz corocznych sprawozdaniach spółek składanych przed Walnymi Zgromadzeniami nie sposób dysponować wiedzą na temat tego, jak spółki wykorzystują przekazane im środki publiczne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

3. Ocena efektywności realizacji zadań, dla których powołano spółki.

Opis stanu
faktycznego

Uchwałą Nr LXX/1173/10 RM Krosna z dnia 29 września 2010 r. Gmina Krosno utworzyła spółkę CDS w celu stworzenia konkurencyjnego i innowacyjnego produktu turystycznego o charakterze unikatowym i ponadregionalnym. W Gminie Krosno nie realizowano przed powołaniem ww. spółki takiego przedsięwzięcia. Podjęcie decyzji o realizacji przedsięwzięcia zostało poprzedzone analizami, co zostało opisane w pkt. 1.2. wystąpienia pokontrolnego.

W Uchwale powołującej Spółkę oraz akcie założycielskim⁴² określono następujące cele działania CDS:

- 1) realizacja zakresu rzeczowego projektu pn. *Centrum Dziedzictwa Szklą w Krośnie*,
- 2) kreowanie zintegrowanego produktu turystycznego o znaczeniu ponadregionalnym,
- 3) tworzenie marki Krosna jako *Szklanego miasta* dzięki wykreowaniu jego przemysłowej tożsamości związanej z hutnictwem szkła,
- 4) promocja produktów przemysłu szklarskiego oraz twórczości artystycznej związanej ze szkłem,
- 5) stworzenie przestrzeni dla artystów – Krosno jako opiniotwórczy ośrodek twórczości artystycznej w szkłe,

⁴² Akt notarialny; repertorium A nr 7922/2010 z dnia 29 września 2010 r.

- 6) rozbudzanie zainteresowań związanych z nauką, techniką i kulturą opierającą się na dziedzictwie szkła krośnieńskiego,
- 7) zapewnienie trwałości projektu CDS co najmniej w ciągu 5 lat od jego zakończenia w rozumieniu art. 57 rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz dotyczące Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999,
- 8) zarządzanie produktami projektu, zarówno z punktu widzenia utrzymania powstałej infrastruktury, jak i osiągnięcia celu projektu, jakim jest stworzenie konkurencyjnego i innowacyjnego produktu turystycznego o charakterze unikatowym i ponadregionalnym,
- 9) zwiększenie ruchu turystycznego w Krośnie.

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, projekt jest jedynym tego typu w Polsce, który w pełny sposób przedstawia (w tym również edukacyjny) temat produkcji szkła, szklanej twórczości. Zwiedzającym udostępniono ekspozycje wyrobów szklanych w tym rękodzieła lokalnych artystów oraz umiejscowiono tam salę dydaktyczną w zakresie wykorzystania szkła w fizyce. Ekspozycje w CDS odnoszą się do przemysłowej historii miasta związanej z hutnictwem szkła. CDS znajdują się przestrzenie wystawiennicze, w których eksponowane były wyroby lokalnych hut szkła, zakładów i pracowni artystycznych. Ponadto w CDS działa sklep, w którym można nabyć wyroby lokalnych producentów, organizowane są także kiermasze i wystawy, w których biorą udział producenci szkła oraz artyści. CDS był organizatorem 14 wystaw artystycznych w latach 2012 – 2013. Ponadto CDS zawarł umowę z Akademią Sztuk Pięknych we Wrocławiu w zakresie: promowania kultury produkcji i projektowania szkła, konsolidowania środowisk związanych z wytwarzaniem i projektowaniem wyrobów szklanych, współpracy stron przy wspieraniu rozwoju designu szkła i przemysłu szklarskiego.

(dowód: akta kontroli str. 1478-1487)

Gmina Krosno w trybie przetargu nieograniczonego wyłoniła konsorcjum firm Lider –Optima Management Sp. z o.o. jako wykonawcę studium wykonalności projektu pn. „Centrum Dziedzictwa Szkła w Krośnie”. Dnia 28 grudnia 2009 r. podpisana została pomiędzy stronami umowa na wykonanie studium wykonalności, które zostało sporządzone w maju 2010 r. W dniu 19 listopada 2010 r. pomiędzy Gminą Krosno a Polską Organizacją Turystyczną została zawarta umowa o dofinansowanie nr POIG.06.04.00-00-014/10 na realizację projektu „Centrum Dziedzictwa Szkła w Krośnie” w ramach Działania 6.4 Inwestycje w produkty turystyczne o znaczeniu ponadregionalnym Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013. Ostateczna wersja studium wykonalności została wykonana w czerwcu 2012 r.

W *studium wykonalności* dokonano m.in. analiz: instytucjonalnej (trwałość projektu), technicznej, ekonomicznej (wielokryterialną)⁴³ i finansowej, jak również aspektu unikatowości i ponadregionalności projektu oraz wpływu na środowisko. *Studium wykonalności* było aneksowane trykrotnie⁴⁴.

⁴³ Metoda wielokryterialna umożliwia uwzględnienie wszystkich rezultatów i oddziaływań, w tym również tych, które nie można skwantyfikować w wartościach pieniężnych.

⁴⁴ Studium wykonalności „Centrum Dziedzictwa Szkła w Krośnie” Warszawa, maj 2010 oraz Aneksy do studium wykonalności nr 1 Krosno, luty 2012, nr 2 Krosno, marzec 2012 r., nr 3 krosno, czerwiec 2012 r.

Pod względem terminu realizacji zadań oraz kosztów wystąpiły odchylenia. *Studium wykonalności* zakładało pierwotnie całkowite koszty w wysokości 15 870,8 tys. zł, a faktycznie wyniosły one 23 667,7 tys. zł. Wzrost kosztów realizacji uzasadniono w aneksie nr 3 do *studium wykonalności* (sporządzonym w czerwcu 2012 r.) rozszerzeniem zakresu rzeczowego mającego na celu podniesienie walorów artystycznych i użytkowych (m.in. dotyczyło to wystroju wnętrz i wyposażenia obiektu). Dofinansowanie projektu wyniosło: z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego 9 220,1 tys. zł oraz z budżetu państwa 1 627,1 tys. zł. Pozostałą część kosztów (12 431,3 tys. zł) stanowił wkład własny Gminy Krosno, Muzeum Podkarpackiego w Krośnie oraz CDS. Zakończenie rzeczowe projektu planowane w *studium wykonalności* na IV kwartał 2011 r. zostało przesunięte na II kwartał 2012 r., natomiast zakończenie finansowe projektu przesunięto z I kwartału na II kwartał 2012 r., co znalazło odzwierciedlenie w aneksie nr 3 do *studium wykonalności* 2012 r., natomiast zakończenie finansowe projektu z I kwartału na II kwartał 2012 r.

Wszystkie aneksy do *studium wykonalności* były sporządzane za zgodą i w porozumieniu z Polską Organizacją Turystyczną (Instytucją Wdrażającą).

Zgodnie z przyjętymi w *studium wykonalności* założeniami w początkowym okresie funkcjonowania projektu przychody nie pokrywały kosztów funkcjonowania całej infrastruktury. W związku z tym za zapewnienie płynności finansowej projektu, np. poprzez dokapitalizowanie Spółki, w wysokości deficytu jaki powstanie na koniec każdego roku w okresie eksploatacji wskazana została Gmina Krosno. Od 2016 r. wysokość planowanych przychodów miały osiągnąć wartości pozwalające na pokrycie wszystkich wpływów, w wyniku czego projekt miał się samofinansować. Spółka po raz pierwszy miała wypracować zysk netto w 2016 r., natomiast zysk na działalności operacyjnej miał być osiągnięty w 2015 r.

W *studium wykonalności* (aneks 3 – sporządzony w czerwcu 2012 r.) zamieszczona została analiza ekonomiczna, w której zaprezentowano m.in. przewidywane wielkości przychodów i kosztów jakie spółka miała by generować w okresie od 2011 do 2024 r.

Z porównania planowanych wielkości przychodów netto ze sprzedaży (okres od 2011 do 2013 r.) z wykonaniem wynikają rozbieżności w zakresie pozycji *przychody netto ze sprzedaży i zrównane z nimi*. W 2011 r. w *studium wykonalności* nie planowano przychodów, natomiast rzeczywiste ich wykonanie wyniosło 26,6 tys. zł. Przychody pochodziły głównie ze sprzedaży biletów na przejazd kolejką turystyczną, czego nie przewidywało *studium wykonalności*, pomimo iż w planie wdrożenia projektu zakup kolejki planowano na III kwartał 2011 r. W okresie od 19 czerwca 2012 r. do 31 grudnia 2013 r. CDS osiągnął wyższe przychody niż przewidywano o 789,4 tys. zł. Różnica wynika m.in. z większej o 12 472 niż zakładano liczby zwiedzających.

W zakresie kosztów działalności operacyjnej (2012 i 2013 r.) wystąpiła znaczna różnica pomiędzy planowanymi wielkościami (2 858,2 tys. zł) a rzeczywistymi (6 848,6 tys. zł), która wyniosła 3 990,3 tys. zł. Wynikała przede wszystkim z wyższej od planu realizacji w pozycjach: wynagrodzenia o 1 548,1 tys. zł, amortyzacja o 647,9 tys. zł, zużycie materiałów i energii o 727,3 tys. zł.

W zakresie pozycji kosztowej *wynagrodzenia* w *studium wykonalności* założono, iż zatrudnienie w CDS będzie kształtowało się na poziomie 12 etatów. W rzeczywistości stan zatrudnienia w spółce na koniec 2013 roku wyniósł 31,625 et. Plan zatrudnienia nie przewidywał następujących stanowisk:

dyrektor operacyjny – wykonanie (na koniec 2013 r. – 1 etat), grawer (1,5 et.), handlowiec (2 et.), kierowca (1 et.), koordynator ds. edukacyjnych (0,5 et.), menedżer handlu (1 et.), menedżer turystyki (1 et.), palnikarz (1 et.), przewodnik, opiekun ekspozycji (8 et.), przewodnik, zdobnik szkła (0,625 et.), topiarz (1 et.), zdobnik szkła (1 et.). W pozycji *zużycie energii i materiałów w studium wykonalności* (Aneks 3) zaplanowano w 2012 r. i w 2013 r. koszty w wysokości 113,8 tys. zł. W rzeczywistości w 2012 r. nastąpiło przekroczenie planowanych wielkości o 296% (wykonanie: 450,5 tys. zł), natomiast w 2013 r. o 343,3% (wykonanie: 504,4 tys. zł).

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta przekroczenie planowanego zatrudnienia wynikało z dostosowania zatrudnienia do liczby zwiedzających, która była dwukrotnie wyższa niż zakładano. Podniesiono także jakość obsługi turystów poprzez bezpośredni kontakt z przewodnikiem, a nie jak zakładano w projekcie poprzez urządzenia elektroniczne.

Przekroczenie kosztów amortyzacji wynikało z faktu, że CDS stosowała stawki amortyzacyjne odpowiednie dla poszczególnych środków trwałych zgodnie z zasadami rachunkowości, natomiast w *studium wykonalności* przyjęto amortyzowanie całości majątku w sposób uproszczony (bez analitycznego wyszczególnienia poszczególnych grup) bazując na stawce 2,5%.

Obowiązek zapewnienia trwałości projektu spoczywa na Gminie Krosno oraz CDS.

Projekt w ujęciu rzeczowym został zrealizowany zgodnie z założeniami *studium wykonalności*.

(dowód: akta kontroli str. 232-553, 1474, 1478)

W *studium wykonalności* zostały określone wskaźniki produktu oraz wskaźniki rezultatu jakie miał osiągnąć projekt pn. *Centrum Dziedzictwa Szkła w Krośnie*. Wszystkie wskaźniki w latach 2012 i 2013 zostały osiągnięte i kształtowały się następująco:

1) wskaźniki produktu: liczba nowych produktów turystycznych -1 (Centrum Dziedzictwa Szkła w Krośnie), liczba przebudowanych obiektów turystycznych i rekreacyjnych – 4 (rozbudowa budynku BWA, adaptacja i wyposażenie piwnic przedprożnych, aranżacja wolnych powierzchni RCKP, adaptacja i wyposażenie sal ekspozycyjnych w Muzeum Podkarpackim w Krośnie), liczba wybudowanych obiektów turystycznych i rekreacyjnych – 13 (mała architektura szklana - rzeźby szklane rozmieszczone na terenie Krosna).

2) wskaźniki rezultatu: liczba osób korzystających z produktów turystycznych: 2012 r. - 18 120 (wskaźnik 15 000 osób); 2013 r. - 36 841 (wskaźnik 25 000), całkowita liczba bezpośrednio utworzonych nowych etatów: realizacja: 2012 r. – 36,08; 2013 r. – 31,625(wskaźnik –12).

(dowód: akta kontroli str.224-261, 1478)

Jednym z założeń *studium wykonalności* było wyposażenie budynku CDS w ruchome schody, celem transportu turystów z poziomu parkingów zlokalizowanych u podnóża wałów staromiejskich do punktu obsługi klienta. Na mocy umów⁴⁵ zawartych pomiędzy CDS a Gminą Krosno, spółka udostępniła Gminie ruchome schody do użytku publicznego w zamian za wynagrodzenie za

⁴⁵ Umowy: z dnia 3 września 2012 r., KS.7021.5.1.2013.N z dnia 24 stycznia 2013 r. oraz KS.7021.6.1.2013.N z dnia 7 stycznia 2014 r.

realizację czynności związanych z bieżącą eksploatacją, konserwacją i utrzymaniem schodów ruchomych w czystości. W umowie z 3 września 2012 r. ustalono wynagrodzenie w wysokości równej sumie kosztów za realizację czynności związanych z eksploatacją i utrzymaniem schodów (wymienionych w § 3 umowy), jednak nie więcej niż 75 tys. zł za kwartał. W umowie z dnia 24 stycznia 2013 r. maksymalny poziom wynagrodzenia kwartalnego zmieniono na 160 tys. zł. w umowie z dnia 7 stycznia 2014 r. ustalono wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 62,5 tys. zł za każdy kwartał, w oparciu o faktyczne koszty utrzymania schodów w 2013 r.

Zgodnie z zapisami *studium wykonalności* Gmina Krosno, miała dokapitalizować Spółkę (w zamian za udziały) w celu zapewnienia jej płynności finansowej.

CDS Sp. z o.o. pismem L.Dz.4/06/2013 z dnia 14 czerwca 2013 r. zwróciło się do Prezydenta Krosna z prośbą o dokapitalizowanie w 1 450,0 tys. zł celem zachowania płynności finansowej. W efekcie spółka otrzymała środki w postaci pożyczki udzielonej przez Miejskie przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Krośnie Sp. z o.o. w wysokości 1 000,0 tys. zł. (oprocentowanie 3% w skali roku) na podstawie umowy zawartej 3 lipca 2013 r.

Analiza finansowa zawarta w *studium wykonalności* (Aneks 3) zakładała finansową wewnętrzną stopę zwrotu z inwestycji (FRR/C) na poziomie 13% przy stopie dyskontowej rzędu 5%. Przepływy pieniężne netto miały osiągnąć wartość dodatnią (87,4 tys. zł) w 2013 r. W *studium wykonalności* niedoszacowane były wartości kosztów z tytułu opłat za energię elektryczną, gaz oraz wynagrodzeń (patrz pkt. 2.1. wystąpienia pokontrolnego), co wprost zakłócało przewidywane wykonanie w zakresie przepływów pieniężnych.

W *studium wykonalności* (aneks 3) przyjęto, że projekt będzie finansowany m.in. kredytem inwestycyjnym i założono następujące warunki kredytowania: wysokość zadłużenia: 7 500,0 tys. zł, okres spłaty: 15 lat, oprocentowanie: 6,98 % w skali roku, okres karencji: 2 lata, rodzaj rat – raty malejące. Umowa Nr 45/II/11/P o kredyt inwestycyjny zawarta przez CDS w dniu 08 lipca 2011 r. przewidywała m.in. rosnące raty spłaty oraz oprocentowanie kredytu w wysokości 7,51% w skali roku.

(akta kontroli str. 341-371, 379, 1757-1786)

Ustalone
nieprawidłowości

1 Niektóre założenia *studium wykonalności* były nierzetelnie przygotowane. Wysokość kosztów zużycia materiałów i energii była oparta na nierealistycznie zaplanowanych wielkościach zużycia energii elektrycznej i gazu. Zgodnie ze *studium wykonalności* łączne zużycie gazu miało generować rocznie koszty w wysokości 13,3 tys. zł. natomiast zgodnie z danymi CDS koszt zużycia gazu w 2013 r. wyniósł 86,3 tys. zł, co stanowi w odniesieniu do *studium wykonalności* przekroczenie rzędu 549%. Ponadto znaczne niedoszacowanie wystąpiło w zakresie kosztów zużycia energii elektrycznej, tj. o 145,2% (planowane koszty - 80,3 tys. zł, a ich rzeczywista wartość wyniosła 196,8 tys. zł). W *studium wykonalności* nie doszacowano też kosztów amortyzacji oraz zużycia materiałów i energii. Wady te spowodowały przekroczenie planu rzeczowo-finansowego projektu, zamieszczonego w *studium wykonalności*. Na brak rzetelnego przygotowania *studium wykonalności* wskazuje także zamieszczenie w aneksie nr 3 (sporządzonym w czerwcu 2012 r.) informacji, iż kolejka elektryczna miała posiadać napęd elektryczny, podczas gdy dnia 1 marca 2011 r. została zawarta umowa na zakup kolejki turystycznej o napędzie spalinowym. Zlecenie sporządzenia *studium wykonalności* firmie

zewnątrznej nie zwalniało Gminy z rzetelnej i bieżącej oceny jego założeń ekonomicznych.

- 2 Przekazywanie środków finansowych dla CDS przez Urząd Gminy Krosno za udostępnianie do użytku publicznego schodów ruchomych było działaniem nieuzasadnionym i stanowiło ukrytą formę dokapitalizowania spółki. Schody te były elementem infrastruktury Centrum Dziedzictwa Szkła, za którego budowę oraz eksploatację odpowiadała spółka celów – CDS. *Studium wykonalności* w żadnym z wariantów nie przewidywało otrzymywania przez CDS wynagrodzenia z tego tytułu od właściciela spółki. Należy zauważyć, że CDS prowadzi swoją działalność w oparciu o środki pochodzące z Gminy (w postaci dokapitalizowania). Nie ma więc uzasadnienia do dodatkowych form finansowania działalności CDS. Należy też podkreślić, że Centrum Dziedzictwa Szkła jest elementem publicznej infrastruktury i nie ma uzasadnienia, by korzystanie z jego elementów takich, jak schody ruchome, wymagało pokrywania kosztów przez Gminę z tytułu wykorzystania ich do użytku publicznego.

Gmina z tytułu umów z CDS dotyczących eksploatacji schodów ruchomych wydatkowała (za okres do końca II kwartału 2014 r.) 650 tys. zł.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na przyjęte w *studium wykonalności* założenia, zgodnie z którymi w każdym przypadku, gdy nastąpi deficyt środków pieniężnych w CDS Gmina Krosno będąca jedynym właścicielem zapewni brakującą ich część poprzez podniesienie kapitału zakładowego. W opinii NIK taki mechanizm przenosi całe ryzyko związane z finansowaniem przedsięwzięcia na Gminę, nie zapewniając mechanizmów wymuszających na Spółce wykonywanie zadań przy przestrzeganiu zasad oszczędności i efektywności.

Na dzień zakończenia kontroli trwałość projektu nie była zagrożona. NIK zauważa jednak, że w sytuacji problemów finansowych CDS nie uzyskał, zgodnie z założeniami projektu, środków z budżetu Gminy lecz musiał zaciągnąć pożyczkę od innej spółki z udziałem Gminy. Zwiększało to koszty finansowania CDS, a argumentacja Gminy, że nie posiadała odpowiednich środków (musiałaby by wziąć kredyt) może świadczyć o zagrożeniu w przyszłości dla bezpieczeństwa finansowania CDS.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze

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

Opis stanu
faktycznego

W Gminie Krosno nie określono w odrębnym akcie prawnym zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego. Jak wynika z wyjaśnień Prezydenta Miasta Krosna nadzór właścicielski nad Spółkami Gminy Krosno odbywał się na podstawie kodeksu spółek handlowych, ustawy o gospodarce komunalnej, Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Krosna oraz uregulowań zawartych w aktach założycielskich spółek. Zadania związane z nadzorem właścicielskim nad spółkami, w których Miasto posiadało udziały realizowała komórka Nadzoru Finansowego. Dokonywano m.in. rocznej oceny sytuacji finansowej spółek poddając analizie sposób finansowania majątku przez spółki oraz ich wyniki finansowe. CDS Sp. z o.o. zgodnie ze *Studium Wykonalności* oraz umową zawartą 6 października 2010 r. z Gminą Krosno w sprawie

realizacji i wdrażania efektów projektu „Centrum Dziedzictwa Szkła w Krośnie” z działania 6.4. Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013 „Inwestycje w produkty turystyczne o znaczeniu ponadregionalnym”, sprawozdawała do Gminy w zakresie realizacji wskaźników produktu (liczba nowych produktów turystycznych, przebudowanych i wybudowanych obiektów turystycznych i rekreacyjnych) i rezultatu (liczba osób korzystających z produktów turystycznych, przewidywana całkowita liczba bezpośrednio utworzonych nowych etatów) za dany rok. Na podstawie danych otrzymanych z CDS Sp. z o.o. Gmina Krosno przesyłała sprawozdania w przedmiotowym zakresie do Polskiej Organizacji Turystycznej (POT) zgodnie z umową o dofinansowanie nr POIG.06.04.00-00-014/10 zawartą w dniu 19 listopada 2010 r. z POT.

(dowód: akta kontroli str. 309-314, 500)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁶, wnosi o:

1. Dostosowanie zakresu działalności Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o. oraz MPGK do zadań mieszczących się w zakresie dopuszczalnym przez art. 10 *ustawy o gospodarce komunalnej*.
2. Przyjęcie przez Zgromadzenie Wspólników Centrum Dziedzictwa Szkła sp. z o.o. długookresowego planu działalności umożliwiającego zagwarantowanie samofinansowania projektu *Centrum Dziedzictwa Szkła* zgodnie z założeniami *studium wykonalności*.
3. Podjęcie działań zmierzających do rozwiązania umowy KS.7021.6.1.2013.N z dnia 7 stycznia 2014 r. z Centrum Dziedzictwa Szkła sp. z o.o. oraz zaniechania finansowania czynności związanych z utrzymaniem i eksploatacją schodów ruchomych, stanowiących element infrastruktury *Centrum Dziedzictwa Szkła*.
4. Rozważenie zasadności opracowania i wdrożenia procedur kontrolnych dotyczących prawidłowości wykorzystania przez spółki przekazanego im majątku Gminy Krosno.

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 Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli.

⁴⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82

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 14 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.

Warszawa, dnia 27 stycznia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
/-/ Sławomir Grzelak

.....
podpis