

Wydział Kontroli
Urzędu Miejskiego w Koninie

wpl. 18.08.2014
150/



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

Sekretariat
Prezydenta Miasta Konina
2014-07-31
Dmk/28864/KO14
wpłynęło

LPO-4101-009-02/2014
P/14/019

W odpowiedzi proszę powołać się
na numer naszego pisma

S/WP
Proszę o
pismo
z 07.2014r.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Ewa Kruszyńska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89495 z dnia 19 maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1, 2)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miejski w Koninie, Plac Wolności 1,
62-500 Konin (dalej Urząd).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Józef Nowicki, Prezydent Miasta Konina

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność skontrolowanej jednostki w zakresie powierzenia realizacji zadań publicznych spółkom, w których Miasto Konin miało udziały (akcje) w latach 2009-2014 (do 11 lipca).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Zadania realizowane przez spółki, których udziałowcem lub akcjonariuszem stało się Miasto Konin w latach 2011-2012, mieściły się w ogólnych kierunkach rozwoju przyjętych w „Strategii rozwoju Konina 2007-2015”.

Na sformułowanie powyższej oceny wpływ miały n.w. nieprawidłowości w zakresie:

- braku sporządzenia ekonomicznych założeń przedsięwzięcia dotyczącego dokonania odwiertu i wykorzystania energii wód geotermalnych przed podjęciem decyzji o jego realizacji za pośrednictwem spółki prawa handlowego,
- nierzetelnego przygotowania procesu objęcia udziałów lub akcji w trzech Spółkach w okresie objętym kontrolą,
- realizacji przez jedną spółkę prawa handlowego zadań (niebędących zadaniami o charakterze użyteczności publicznej) w sposób nie przynoszący Miastu zakładanych efektów i z naruszeniem zasad wynikających z art. 10 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej²,
- zaniechania dotyczącego dokonywania analiz sprawozdań ekonomiczno-finansowych przedkładanych przez spółki komunalne,
- braku mechanizmów skutecznej kontroli nad prawidłowym wykorzystaniem przez spółki komunalne przekazanego im majątku.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 j.t.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. Miasto Konin posiadało udziały i akcje w łącznej wysokości 164 311,62 tys. zł w 10 spółkach prawa handlowego, co stanowiło 36,2% aktywów ogółem. Na dzień 31 grudnia 2013 r. wartość udziałów i akcji Miasta Konina wyniosła łącznie 243 597,58 tys. zł w 13 spółkach, co stanowiło 35,9% aktywów ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 4, 5, 8-13)

Wobec 8 spółek Miasto Konin wywierało decydujący wpływ (w przypadku 6 spółek miało 100% udziałów, w przypadku 1 spółki – 99,59% udziałów i w przypadku 1 spółki po 50% udziałów wraz z jedną z ww. sześciu spółek). Były to następujące Spółki³ (w nawiasie podano rok ich utworzenia lub przekształcenia i udział Miasta Konina): Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. (1992 r.; 100%), Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. (1992 r.; 100%), Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. (1992 r.; 100%), Miejskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. (1999 r.; 100%), Przedsiębiorstwo Turystyczno – Handlowo – Usługowe „KONIN” Sp. z o.o. (2000 r.; 100%), Miejski Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o. (2011 r.; 99,59%), Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Koninie S.A. (2011 r.; 100%) i Geotermia Konin Sp. z o.o. (2012 r.; 50% bezpośrednio i 50% pośrednio).

Ponadto, Miasto Konin posiadało od 0,67% do 23,27% udziałów w kapitale zakładowym 5 następujących Spółek (w nawiasie podano rok przystąpienia do Spółki i udział Miasta Konina): KOBUD Sp. z o.o. w Koninie (1989 r.; 23,27%), Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie (1992 r.; 1,12%), Wielkopolskie Centrum Logistyczne Konin – Stare Miasto S.A. (2001 r.; 12,1%), Oświetlenie Uliczne i Drogowe Sp. z o.o. (2004 r.; 0,67%) oraz Fundusz Rozwoju i Promocji Województwa Wielkopolskiego S.A. (2005 r.; 0,75%).

(dowód: akta kontroli str. 4, 5)

Analiza obejmująca przedmiot działalności określony w sprawozdaniach z działalności 8 spółek komunalnych za poszczególne lata objęte kontrolą, wykazała, że był on zgodny z celem działania określonym w uchwałach Rady Miasta Konina. W momencie tworzenia 6 spółek, zakres ich działalności dotyczył zadań o charakterze użyteczności publicznej, a w przypadku 2 spółek (Przedsiębiorstwa Turystyczno – Handlowo – Usługowego „KONIN” Sp. z o.o. i Geotermii Konin Sp. z o.o.), zakres działalności nie mieścił się w sferze użyteczności publicznej. Jak wynika z dokumentu pn. „Strategia rozwoju Konina 2007-2015”⁴ (dalej strategia rozwoju Miasta), przytoczonego w dalszej treści wystąpienia pokontrolnego, cel w jakim została powołana Geotermia Konin Sp. z o.o., był ważny dla rozwoju Miasta. Znaczenie to zostało również potwierdzone w Studium wykonalności z października

³ dalej w skrócie „spółki komunalne”.

⁴ załącznik do uchwały nr 116 Rady Miasta Konina z dnia 27 czerwca 2007 r., jest dokumentem ogólnym, stanowiącym zestaw prostych reguł konsekwentnie realizowanych w praktyce i dotyczącym wszystkich zasadniczych aspektów życia jego mieszkańców, gospodarki i środowiska. Strategia jest podstawą do opracowania szczegółowych programów opisujących sposób realizacji celów wraz ze źródłami finansowania (projekty, programy i plany mające stanowić podstawę do ubiegania się o dofinansowanie ze środków zewnętrznych).

2012 r. pn. „Udostępnienie zasobów wód termalnych ujmowanych otworami geotermalnymi na terenie Wyspy Pocijewe w Koninie do celów ciepłowniczych, balneologicznych i rekreacyjnych”.

(dowód: akta kontroli str. 115, 116, 120, 123, 124, 128, 129, 131, 328-457)

1.2. W okresie objętym kontrolą, Miasto Konin stało się udziałowcem lub akcjonariuszem 3 spółek poprzez:

- przekształcenie 6 kwietnia 2011 r. zakładu budżetowego Miejski Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością (99,59% udziałów),

- nieodpłatne nabycie 7 czerwca 2011 r. wszystkich akcji jednoosobowej spółki Skarbu Państwa Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Koninie S.A. w trybie art. 4b ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji⁵ (100% akcji),

- utworzenie 31 lipca 2012 r. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Geotermia Konin (po 50% udziałów Miasto Konin i Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o.).

(dowód: akta kontroli str. 4, 5)

W Urzędzie nie było opracowanej strategii restrukturyzacji usług publicznych lub innych strategii o podobnym charakterze.

(dowód: akta kontroli str. 70, 71)

Przed podjęciem decyzji o nabyciu udziałów lub akcji w ww. spółkach nie dokonano oceny opłacalności lub oceny efektywności zadań, które miały być przez te spółki realizowane. Nie dokonano także analizy kosztów i korzyści.

(dowód: akta kontroli str. 49-67, 70-72)

Przesłanki jakimi kierowano się przy podejmowaniu decyzji w sprawie przekształcenia lub przystąpienia do spółek zawarte były w uzasadnieniach uchwał Rady Miasta Konina. Zadania realizowane bądź przyjęte do realizacji przez ww. Spółki mieściły się w ogólnych kierunkach rozwoju Miasta Konina określonych w strategii rozwoju Miasta.

1.2.1. W strategii rozwoju Miasta założono, że poprawę stanu środowiska naturalnego i ładu przestrzennego Miasta oraz racjonalne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi (cel strategiczny 4), osiągnąć będzie można poprawiając efektywność infrastruktury miejskiej (cel operacyjny 4.2.) poprzez m.in. poprawę jakości układu komunikacyjnego oraz powiązanie infrastruktury miejskiej z systemami zewnętrznymi, a także poprzez rozbudowę i modernizację infrastruktury transportu publicznego w Mieście.

(dowód: akta kontroli str. 136)

W uzasadnieniu do uchwały nr 63 Rady Miasta Konina z 23 lutego 2011 r. w sprawie nieodpłatnego nabycia przez Miasto Konin pakietu 100% akcji spółki Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Koninie S.A., podano, że „Zgodnie z realizowanym przez Ministerstwo Skarbu Państwa Planem Prywatyzacji w latach 2005-2011 alternatywnym rozwiązaniem dla spółki PKS w Koninie jest komunalizacja czyli nieodpłatne zbycie pakietu akcji na rzecz jednostki samorządu terytorialnego i w chwili obecnej Ministerstwo przychyliła się do takiego rozwiązania. (...) Objęcie udziałów przez Miasto Konin stworzy większe możliwości realizowania zadania

⁵Dz. U. z 2013 r., poz. 216 j. t. ze zm.

własnego gminy w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, określonego w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2011 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.). Nabycie pakietu akcji nastąpi nieodpłatnie i nie będzie stanowił obciążenia finansowego dla budżetu miasta. Uwzględniając powyższe podjęcie uchwały uważa się za zasadne”.

(dowód: akta kontroli str. 146, 147)

Nabycie akcji Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Koninie S.A. nie skutkowało ograniczeniem kosztów i redukcją innych zasobów przeznaczonych dotychczas przez Urząd na zadania realizowane przez Spółkę.

(dowód: akta kontroli str. 70, 72)

1.2.2. W strategii rozwoju Miasta określono, że poprawa stanu środowiska naturalnego i ładu przestrzennego Miasta oraz racjonalne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi (cel strategiczny 4) osiągnięte będą w wyniku ochrony zasobów przyrody (cel operacyjny 4.1.) poprzez m.in. działania na rzecz ograniczenia zanieczyszczenia środowiska oraz proekologicznego gospodarowania odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 135, 136)

W uzasadnieniu do uchwały nr 74 Rady Miasta Konina z 30 marca 2011 r. w sprawie przekształcenia zakładu budżetowego „Miejski Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi w Koninie ul. Sulańska 13” w jednoosobową spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością „Miejski Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi Spółka z o.o. z siedzibą w Koninie ul. Sulańska 13”, określono, że zmiana struktury organizacyjnej podmiotu zajmującego się unieszkodliwianiem odpadów, poprzez przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę z o.o. jest podyktowana formą finansowania inwestycji z zakresu unieszkodliwiania odpadów (technologia termicznego przekształcenia odpadów komunalnych z ich energetycznym wykorzystaniem), której koszt przewyższa możliwości budżetu Miasta i wymaga skorzystania ze wsparcia Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej NFOŚiGW) lub środków UE. Ponadto, w uzasadnieniu podano, że przekształcenie to „stworzy możliwości ofensywnego działania zakładu w zakresie wdrażania nowych technologii unieszkodliwiania odpadów przy minimalnym lub zerowym wsparciu finansowym Miasta. Nie bez znaczenia zostaje też fakt, że zachowana zostaje ciągłość realizacji zadań przez MZGOK, gdyż likwidacja nastąpi z dniem przekształcenia. Tym samym wszystkie dotychczas uzyskane przez zakład budżetowy certyfikaty nadal będą obowiązywały Spółkę”. W powołanym uzasadnieniu podkreślono również, że „Działając wspólnie Samorząd – Spółka – potencjalni inwestorzy, można pokazać, że zagospodarowanie odpadów poprzez ich termiczne unieszkodliwianie i energetyczne wykorzystanie, może stać się najlepszym przykładem pozytywnych efektów, jakie można przy wspólnym działaniu osiągnąć. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością jest najbardziej efektywną i najtańszą formą organizacyjno – prawną w warunkach funkcjonowania zakładu unieszkodliwiającego odpady”.

(dowód: akta kontroli str. 157-163)

W dwóch pierwszych latach (2011 i 2012) działalności Miejskiego Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi jako spółki prawa handlowego, koszty ogółem zmalały odpowiednio o 38,8% i 22% w porównaniu do roku 2010, tj. ostatniego roku działalności w formie zakładu budżetowego. Natomiast, w 2013 r. koszty ogółem wzrosły w porównaniu do 2010 r. o 1%.

Zatrudnienie wyrażone w etatach na koniec 2010 r. wyniosło 75, natomiast na koniec 2011 r. – 78, 2012 r. – 68 i 2013 – 75.

(dowód: akta kontroli str. 164-166)

1.2.3. W strategii rozwoju Miasta zapisano, że realizację wizji Miasta Konina jako nowoczesnego miasta nad Wartą, zapewni m.in. ożywienie gospodarcze i turystyczne rzeki Warty oraz zagwarantowanie mieszkańcom możliwości aktywnego wypoczynku. W punkcie 4, dotyczącym analizy strategicznej SWOT, wskazano, że dla przyszłości Miasta ważne są warunki stworzone przez otoczenie, wyszczególniając, jako jedną z najważniejszych szans, możliwość gospodarczego wykorzystania źródeł wód geotermalnych do celów grzewczych i leczniczych.

Ponadto zapisano, że wyznaczone nw. cele strategiczne osiągnięte będą poprzez realizację celów operacyjnych:

- cel strategiczny 1: Stymulowanie rozwoju nowoczesnej i zrównoważonej gospodarki Miasta osiągnięty będzie poprzez realizację celu operacyjnego 1.3. rozwoju sektora turystyki poprzez m.in. gospodarcze wykorzystanie zasobów wód geotermalnych, co może spowodować, że turystyka stanie się niebagatelnym sektorem gospodarki w Mieście i nastąpi wzrost liczby turystów odwiedzających Miasto. Założono, że cel ten zostanie zrealizowany m.in. poprzez kreowanie warunków do gospodarczego i turystycznego wykorzystania potencjału rzeki Warty oraz zasobu wód geotermalnych,

- cel strategiczny 2: Poprawa warunków życia mieszkańców Miasta osiągnięty będzie poprzez realizację celu operacyjnego 2.3. polegającego na wzmocnieniu oferty sportowo – rekreacyjnej Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 115, 116, 120, 123, 124, 128, 129, 131, 368)

W uzasadnieniu do uchwały nr 385 Rady Miasta Konina z 27 czerwca 2012 r. w sprawie utworzenia spółki Geotermia Konin Spółka z o.o. z siedzibą w Koninie podano, że Spółka „ma być spółką celową służącą do przygotowania i realizacji inwestycji polegającej na wykorzystaniu energii wód geotermalnych. Działalność Spółki będzie polegała na przygotowaniu dokumentacji technicznej do wykonania odwiertów a następnie wykorzystaniu energii wód geotermalnych, w zależności od parametrów do celów rekreacyjnych, balneologicznych bądź energetycznych”.

(dowód: akta kontroli str. 167, 168)

1.3. Analiza sytuacji ekonomiczno – finansowej 8 spółek komunalnych Miasta Konina w latach 2008-2013 wykazała, że według stanu na koniec 2008 r. (5 spółek istniejących w tym czasie) niżej wymienione dane wzrosły w porównaniu do stanu na koniec 2013 r. (8 spółek istniejących w tym czasie) i wyniosły odpowiednio:

- aktywa spółek ogółem: 273 944,83 tys. zł i 406 901,13 tys. zł,
- zobowiązania spółek ogółem: 66 273,95 tys. zł i 114 034,62 tys. zł,
- przychody spółek ogółem: 100 900,72 tys. zł i 171 725,79 tys. zł,
- koszty spółek ogółem: 98 535,37 tys. zł i 165 885,25 tys. zł,
- zatrudnienie w spółkach ogółem: 502,75 etatów i 886,92 etaty.

Badanie wykazało, że spośród 5 spółek działających przez wszystkie lata 2008-2013, w przypadku 3 spółek⁶, wynik finansowy zamknął się zyskiem za sześć kolejnych lat obrachunkowych, w przypadku 1 spółki - za pięć lat (2008-2010, 2012 r. i 2013 r.) i w przypadku 1 spółki - za trzy lata (2008 r., 2009 r. i 2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 516-523)

Na poniesione przez Przedsiębiorstwo Turystyczno – Handlowo – Usługowe „KONIN” Sp. z o.o. straty wpływ miały następujące okoliczności:

- w 2010 r. na stratę w wysokości 128,21 tys. zł: spadek wartości sprzedaży i nieplanowane koszty związane z: podniesieniem kategorii hotelu do trzygwiazdkowej, opłatą roczną za grunt, odprawą emerytalną odchodzącego prezesa oraz opłatami sądowymi i notarialnymi dotyczącymi zmian w KRS i zmiany umowy Spółki,

- w 2012 r. na stratę w wysokości 598,72 tys. zł: przekazanie Miastu Konin w formie darowizny Ośrodka Wypoczynkowego w Ustroniu Morskim⁷, co spowodowało powstanie pozostałych kosztów operacyjnych z tytułu niezamortyzowanej części w kwocie 698,31 tys. zł,

- w 2013 r. na stratę w wysokości 172,54 tys. zł: sprzedaż miejsc noclegowych na poziomie niższym o 291,97 tys. zł niż w roku poprzednim.

Spółród 3 spółek, w których Miasto Konin stało się udziałowcem lub akcjonariuszem w okresie objętym kontrolą, w przypadku tylko jednej spółki, Miejskiego Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o., wynik finansowy zamknął się zyskiem za trzy kolejne lata jej działalności w formie spółki komunalnej (tj. lata 2011-2013). Natomiast w przypadku 2 pozostałych spółek wynik finansowy zamknął się stratą za lata działalności prowadzonej w formie spółki komunalnej.

Poniesiona przez Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej S.A. strata, za trzy kolejne lata jej działalności w formie spółki komunalnej (za 2011 r. w wysokości 534,34 tys. zł, za 2012 r. w wysokości 1 190,64 tys. zł i za 2013 r. w wysokości 552,98 tys. zł), nie była tendencją nową, ponieważ spółka, będąc w latach poprzednich jednoosobową spółką Skarbu Państwa, również generowała straty (za 2009 r. w wysokości 292,59 tys. zł i za 2010 r. w wysokości 719,17 tys. zł).

Powodem poniesienia straty przez Geotermię Konin Sp. z o.o. za rok obrotowy od 31 lipca 2012 r. do 31 grudnia 2013 r. w wysokości 67,38 tys. zł, było nieosiągnięcie przychodów ze sprzedaży i pozostałych przychodów operacyjnych. Spółka osiągnęła jedynie przychody finansowe w wysokości 3,38 tys. zł, a poniosła na swej działalności koszty w wysokości ogółem 70,76 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 487-491, 516-541)

Zatrudnienie, według stanu na ostatni dzień każdego roku objętego kontrolą, w 7 spółkach komunalnych kształtowało się na podobnym poziomie. W przypadku 4 spółek, zatrudnienie w etatach na ostatni dzień 2013 r. w odniesieniu do zatrudnienia na ostatni dzień 2008 r., wahało się od 98% do 101%, a w przypadku jednej spółki zatrudnienie to wzrosło o 50%, ale wzrost ten stanowiły 4 etaty. W spółkach działających w formie spółek komunalnych od 2011 r., zatrudnienie w etatach na ostatni dzień 2013 r. w odniesieniu do zatrudnienia na ostatni dzień

⁶ Miejskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o., Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. i Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.

⁷ Ośrodek ten został przekazany Spółce przez Miasto Konin w formie aportu na kapitał podstawowy, szacując jego wartość w wysokości 764,75 tys. zł.

2011 r. zmalało o 4% (2 spółki). W Geotermia Konin Sp. z o.o. na dzień 31 grudnia 2013 r. nie było osób zatrudnionych.

(dowód: akta kontroli str. 516-523)

Suma zadłużenia spółek poddanych analizie w latach 2008-2013 r. w odniesieniu do długu Miasta Konina wyniosła odpowiednio 323 953,89 tys. zł i 560 831,52 tys. zł (58%) i przedstawiała się następująco w poszczególnych latach odpowiednio:

- 2008 r. 48 662,75 tys. zł i 63 890,39 tys. zł (76%),
- 2009 r. 47 252,79 tys. zł i 67 291,32 tys. zł (70%),
- 2010 r. 50 018,92 tys. zł i 89 357,30 tys. zł (56%),
- 2011 r. 59 053,04 tys. zł i 102 925,57 tys. zł (57%),
- 2012 r. 52 697,71 tys. zł i 120 713,42 tys. zł (44%),
- 2013 r. 54 841,65 tys. zł i 116 653,49 tys. zł (47%).

(dowód: akta kontroli str. 542-543)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Przed podjęciem decyzji o przekształceniu Miejskiego Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi z zakładu budżetowego w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością oraz przed nieodpłatnym nabyciem akcji Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Koninie S.A., a także przed utworzeniem Geotermii Konin Sp. z o.o., nie dokonano utrwalonej w formie pisemnej oceny opłacalności, analizy kosztów, korzyści, ryzyka lub oceny efektywności zadań, które miały być przez te spółki realizowane lub innych (potwierdzonych pisemnie) analiz wskazujących na to, że realizacja przedsięwzięć jest ekonomicznie uzasadniona, a formuła ich realizacji za pośrednictwem Spółek jest najkorzystniejszym wariantem.

(dowód: akta kontroli str. 49-67, 70-72)

Pan Prezydent wyjaśnił, że „Podjęcie decyzji o nabyciu udziałów lub akcji w ww. Spółkach poprzedzone było analizami, jednakże nie były one sporządzone w formie pisemnej. Każde przedsięwzięcie podejmowane przez samorząd jest bowiem analizowane i poddawane ocenom prawnym, ekonomicznym i społecznym”, a zasadność powołania tych Spółek była przedmiotem posiedzeń Komisji Rady Miasta Konina.

(dowód: akta kontroli str. 184-188)

Z ustaleń kontroli wynika, że powodem braku należytej staranności w przygotowaniu procesu utworzenia Spółki Geotermia Konin było działanie pod presją czasu i pośpiechu wynikającego ze zbliżającego się terminu (od 1 września do 31 października 2012 r.) składania wniosków o dofinansowanie przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW w ramach programu priorytetowego pn. „Energetyczne wykorzystanie zasobów geotermalnych”. Następny konkurs miałby być ogłoszony dopiero w 2016 r.

NIK zwraca uwagę, że ww. program został ogłoszony już w 2010 r. i okres 2,5 roku był wystarczającym na to, aby wcześniej przygotować kalkulację opłacalności przedsięwzięcia, a nie dopiero po wniesieniu majątku Miasta Konina do Spółki, tj. już po jej utworzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 56-67, 171-183)

2. Zaangażowanie kapitałowe Miasta w działalność Przedsiębiorstwa Turystyczno-Handlowo-Usługowego KONIN Sp. z o.o. (dalej PTHU KONIN), jest niezgodne z dyspozycją art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej. Realizowane przez tę Spółkę zadania nie mają charakteru zadań użyteczności publicznej. Spółka ta nie wykonywała bowiem zadań, których celem byłoby bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności Miasta Konina w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Taka definicja zadań o charakterze użyteczności publicznej wynika z przepisów art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej i art. 9 ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰. Spółka ta prowadziła działalność polegającą na:

- usługach hotelarskich i wynajmie pomieszczeń w hotelu Konin wraz z prowadzeniem usług gastronomicznych w formie zakupu tych usług od dzierżawcy oraz usług parkingowych w formie zakupu miejsc parkingowych na wyraźne zapotrzebowanie gości hotelowych,
- sprzedaży towarów w sklepiu przy recepcji hotelu Konin,
- usługach wczasowych w ośrodku wczasowym w Ustroniu Morskim w formie dzierżawy ośrodka (do końca I kwartału 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 603)

Prezydent Miasta Konina, składając wyjaśnienia na powyższą okoliczność powołał się na uzasadnienie do uchwały nr 292 Rady Miasta Konina z dnia 26 stycznia 2000 r. w sprawie utworzenia Spółki.

Z uzasadnienia tego nie wynika jednak, że ww. spółka, otrzymująca jako kapitał zakładowy hotel KONIN i Ośrodek Wczasowy w Ustroniu Morskim od Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Koninie, miała realizować zadania w sferze użyteczności publicznej, gdyż określono w niej jedynie, że „zmiana sposobu administrowania podmiotów stanowiących majątek Gminy Konin zajmujących się działalnością usługową w zakresie turystyki zwiększy efektywność ich poczynić”. Zgodnie z treścią uzasadnienia uchwały, Spółka miała na celu prowadzenie działalności komercyjnej w dziedzinie hotelarstwa, co wykracza poza zakres pojęcia „działalności użyteczności publicznej” z tego choćby względu, iż nie służy ona z pewnością do „bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności”. Uzasadnienie uchwały nie wskazuje jednocześnie innych (wymienionych w art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej), przesłanek uzasadniających zaangażowanie kapitałowe Miasta w działalność Spółki wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 184-188, 564, 565)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

1. Zadanie dla realizacji którego została powołana Spółka Geotermia Konin Sp. z o.o. w zakresie dotyczącym przygotowania inwestycji i wykonania odwiertu wód geotermalnych, również nie mieści się w ww. definicji zadań o charakterze użyteczności publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 605)

Prezydent Miasta Konina podniósł, że Spółka ta została powołana do realizacji zadań własnych gminy, zawartych w art. 7 ust. 1 pkt 3 i 10 ustawy o samorządzie

¹⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 594 j.t. ze zm.

gminnym¹³, i jako taka, jest to Spółka realizująca zadania o charakterze użyteczności publicznej. „Głównym celem utworzenia Spółki było powstanie scentralizowanego ekologicznego źródła ciepła, mającego na celu zaspokojenie potrzeb w zakresie zaopatrzenia w energię ciepłą, poprzez wykorzystanie energii wód termalnych do powstania ciepłowni w lewobrzeżnej części Konina. Wykorzystanie ciepła wód geotermalnych na potrzeby grzewcze miasta wiązało się również z poprawą stanu środowiska naturalnego, uniknięciem dalszego wzrostu cen ciepła oraz stabilizacji ponoszonych kosztów produkcji energii cieplnej. Działalność powołanej Spółki Geotermia będzie miała pozytywny wpływ na zmniejszenie istniejącego w mieście bezrobocia. Z koncepcji zagospodarowania Wyspy Pociejewo wynika, że łączne zatrudnienie w tych przedsięwzięciach wyniesie od 1 000 do 1 500 osób, co ma olbrzymie znaczenie dla miasta z wysokim bezrobociem. (...) w oparciu o wody geotermalne może powstać szereg obiektów o charakterze rekreacyjnym, kulturalnym, handlowym, co przyczyni się do rozwoju Miasta Konina. (...)”

(dowód: akta kontroli str. 184-188)

NIK zwraca uwagę na to, że aktualnie realizowany przedmiot działalności Spółki Geotermia to „pozostałe górnictwo i wydobywanie, gdzie indziej nie sklasyfikowane /08.99.Z”¹³. Nie mieści się on w zakresie pojęcia „nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych” właściwego dla zadań użyteczności publicznej. Z treści zasygnalizowanych wcześniej dokumentów: dotyczących perspektywicznego rozwoju gminy (Strategia rozwoju Konina 2007-2015), uzasadnienia uchwały w sprawie utworzenia Spółki oraz wyżej przytoczonych wyjaśnień Prezydenta Miasta, wynika jednak, że cel dla którego powstała Spółka został uznany przez władze samorządowe za ważny dla rozwoju gminy (art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej).

2. Niektóre rodzaje działalności spółek komunalnych wyszczególnione w ich aktach założycielskich wykraczały poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej, do realizacji których spółki te zostały powołane, np.:

- Miejski Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o. w przedmiocie działalności miał wykazany m.in. pozostały transport lądowy pasażerski, gdzie indziej niesklasyfikowany (PKD 49.39.Z), badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie pozostałych nauk przyrodniczych i technicznych (PKD 72.19.Z), pośrednictwo w sprzedaży miejsca na cele reklamowe w mediach drukowanych (PKD 73.12.B) oraz działalność weterynaryjną (PKD 75.00.Z),

- Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w przedmiocie działalności miało wykazaną m.in. produkcję wyrobów formowanych na zimno (PKD 24.33.Z), sprzedaż hurtową drewna, materiałów budowlanych i wyposażenia sanitarnego (PKD 46.73.Z) oraz sprzedaż hurtową niewyspecjalizowaną (PKD 46.90.Z),

- Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w przedmiocie działalności miało wykazaną m.in. produkcję pozostałych zbiorników, cystem i pojemników metalowych (PKD 25.29.Z), roboty budowlane związane ze

¹³ Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz (zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3) oraz kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych (zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 10).

wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieszkalnych (PKD 41.20.Z) oraz sprzedaż detaliczną pozostałych nowych wyrobów prowadzoną w wyspecjalizowanych sklepach (PKD 47.78.Z),

- Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w przedmiocie działalności miało wykazaną m.in. sprzedaż hurtową części i akcesoriów do pojazdów samochodowych, z wyłączeniem motocykli (PKD 45.31.Z), sprzedaż detaliczną części i akcesoriów do pojazdów samochodowych, z wyłączeniem motocykli (PKD 45.32.Z) oraz sprzedaż hurtową paliw i produktów pochodnych (PKD 46.71.Z).

(dowód: akta kontroli str. 606-670)

Podobnie, zakres działalności 2 spółek komunalnych, działających poza sferą użyteczności publicznej, wyszczególniony w ich aktach założycielskich wykraczał poza zakres dopuszczony przez Radę Miejską w Koninie w uchwałach o ich utworzeniu:

- PTHU KONIN w przedmiocie działalności miało wykazane m.in. handel hurtowy, z wyjątkiem handlu pojazdami samochodowymi (PKD 46) oraz magazynowanie i działalność usługową wspomagającą transport (PKD 52),

- Geotermia Konin Sp. z o.o. w przedmiocie działalności miała wykazane m.in. sprzedaż detaliczną książek prowadzoną w wyspecjalizowanych sklepach (PKD 47.61.Z), praktykę pielęgniarek i położnych (PKD 86.90.C) oraz sprzedaż detaliczną wyrobów tytoniowych prowadzoną w wyspecjalizowanych sklepach (PKD 47.26.Z).

(dowód: akta kontroli str. 671-696)

NIK zwraca uwagę, że ww. zakres działalności spółek komunalnych, choć faktycznie nie wykonywanej, wykraczał poza dopuszczalny zakres działalności określony w art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej. Stosownie do przepisu art. 10, poza sferą użyteczności publicznej (a wszystkie, przykładowo jedynie wymienione rodzaje działalności, nie mieściły się w sferze użyteczności publicznej), gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki: istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym i występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia. Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową. Ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do nich, o których mowa powyżej, nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej.

A zatem, jedynie spełnienie ww. przesłanek, rozpatrzonych osobno dla każdego rodzaju działalności wykraczającego poza sferę użyteczności publicznej, umożliwiła powierzenie tego rodzaju działalności przez gminę spółce komunalnej.

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

2. Gospodarowanie majątkiem samorządu terytorialnego oddanym do dyspozycji spółek komunalnych

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2009 - 2014 dokonano transferu majątku Miasta Konina do spółek komunalnych w łącznej wysokości 28 068,72 tys. zł, z czego w postaci wkładów pieniężnych w kwocie 11 547,99 tys. zł, wkładów niepieniężnych w kwocie 16 495,21 tys. zł i pomocy de minimis w kwocie 25,52 tys. zł. W poszczególnych latach transfery do spółek kształtowały się następująco:

- w 2009 r. łącznie 11 280,87 tys. zł w postaci wkładu niepieniężnego, co stanowiło 2,3% aktywów ogółem,
- w 2010 r. łącznie 4 587,91 tys. zł, z tego wkład pieniężny w wysokości 3 672,96 tys. zł, wkład niepieniężny w wysokości 914,95 tys. zł oraz przekazanie w nieodpłatne użytkowanie działki gruntu pod targowiskiem – zieleniakiem przy ul. Chopina, co stanowiło 0,9% aktywów ogółem,
- w 2011 r. łącznie 5 770,54 tys. zł, z tego wkład pieniężny w wysokości 2 847,17 tys. zł i wkład niepieniężny w wysokości 2 923,37 tys. zł, co stanowiło 0,9% aktywów ogółem,
- w 2012 r. łącznie 419,08 tys. zł, z tego wkład pieniężny w wysokości 120,80 tys. zł i wkład niepieniężny w wysokości 298,28 tys., co stanowiło 0,07% aktywów ogółem,
- w 2013 r. łącznie 860,40 tys. zł, z tego wkładem pieniężnym w wysokości 337,36 tys. zł, wkładem niepieniężnym w wysokości 497,52 zł i pomocą de minimis w wysokości 25,52 tys. zł, co stanowiło 0,1% aktywów ogółem,
- w 2014 r. łącznie 5 149,92 tys. zł, z tego wkład pieniężny w wysokości 4 569,70 tys. zł i wkład niepieniężny w wysokości 580,22 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 8-13, 697-699)

Jak wynikało z uzasadnień do uchwał Rady Miasta Konina, wkłady niepieniężne stanowiły m.in. środki trwale powstałe w wyniku działalności inwestycyjnej Miasta Konina, które były przekazywane ich użytkownikom, tj. spółkom komunalnym do prowadzenia działalności. Do Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. wniesiono aportem np. węzeł cieplny w budynku hospicjum czy sieć ciepłą przebudowaną w ramach inwestycji „Zagospodarowanie terenów nadbrzeżnych w Koninie – Bulwar Nadwarciański”. Do Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. wniesiono aportem np. kanalizację sanitarną, sieć wodno kanalizacyjną, kolektor sanitarny, dokumentację projektową II etapu budowy magistrali wodociągowej dla osiedli północnych w Koninie i dokumentację projektową budowy kanalizacji sanitarnej i deszczowej czy nieruchomości zabudowaną oczyszczalnią ścieków. Do Miejskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. wniesiono aportem np. dokumentację projektową budowy dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz nieruchomości na kontynuację budownictwa czynszowego.

(dowód: akta kontroli str. 700-757)

2.2. W latach 2009-2014 (do 27 czerwca) przeprowadzono tylko jedną kontrolę doraźną w Przedsiębiorstwie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w zakresie realizacji zawartych umów na zarządzanie zasobami mieszkaniowymi

Miasta Konina, ze szczególnym uwzględnieniem prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej dotyczącej zarządzanego zasobu Miasta Konina.

(dowód: akta kontroli str. 70-97)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku kontroli nad prawidłowym wykorzystaniem przez spółki komunalne przekazanego im majątku. Świadczy o tym zarówno brak uregulowań wewnętrznych w tym zakresie, jak również przeprowadzenie przez okres 5 lat kontroli tylko w jednej spółce.

(dowód: akta kontroli str. 70-97)

Ocena cząstkowa

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

3. Efektywność realizacji zadań, przez wybrane spółki¹⁴

Opis stanu
faktycznego

3.1. Rada Miasta Konina w dniu 27 czerwca 2012 r. podjęła uchwałę nr 385 o utworzeniu spółki Geotermia Konin Sp. z o.o. z siedzibą w Koninie (dalej Spółka). Cel działania Spółki określony został następująco: „dokonanie odwiertu, wykorzystanie energii wód geotermalnych, w zależności od parametrów do celów rekreacyjnych, balneologicznych bądź energetycznych” (dalej przedsięwzięcie geotermalne).

Udziały w Spółce objęło Miasto Konin (50%) i Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. (50%). Kapitał zakładowy Spółki wniesiony formie środków pieniężnych wyniósł 200 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 167, 168)

Przed podjęciem decyzji o powołaniu Spółki w celu realizacji przedsięwzięcia geotermalnego, nie dokonano analiz ekonomiczno – finansowych dotyczących opłacalności tego przedsięwzięcia, jego korzyści, kosztów, ryzyka, ani jakichkolwiek analiz wskazujących, że realizacja przedsięwzięcia geotermalnego jest ekonomicznie uzasadniona, a formuła jego realizacji za pośrednictwem spółki prawa handlowego z udziałem Miasta Konina jest najkorzystniejszym wariantem.

(dowód: akta kontroli str. 49-55)

Powodem podjęcia decyzji o realizacji przedsięwzięcia geotermalnego za pośrednictwem spółki z ograniczoną odpowiedzialnością był zamiar ubiegania się o środki zewnętrzne na jego dofinansowanie. Program priorytetowy pn. „Energetyczne wykorzystanie zasobów geotermalnych”, w ramach którego Miasto zamierzało dofinansować przedsięwzięcie, skierowany był do beneficjentów będących podmiotami uprawnionymi do realizacji przedsięwzięć z zakresu poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin na podstawie przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze¹⁵.

Natomiast o terminie powołania Spółki przesądził termin składania wniosków o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW (opisane w punkcie 1 części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości w punkcie III.1. wystąpienia pokontrolnego).

¹⁴ Kontrolą objęte zostały spółki, których zakres działalności wykraczał poza zakres zadań użyteczności publicznej w latach 2009-2013.

¹⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 j.t. ze zm. (uchylona z dniem 1 stycznia 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 49-67, 171-183)

Studium wykonalności pn. „Udostępnienie zasobów wód termalnych ujmowanych otworami geotermalnymi na terenie Wyspy Pocijewe w Koninie do celów ciepłowniczych, balneologicznych i rekreacyjnych” sporządzone zostało w październiku 2012 r., jako spełnienie wymogu przy ubieganiu się przez Spółkę o dofinansowanie w ramach ww. programu i obejmowało realizację pierwszego etapu przedsięwzięcia geotermalnego w postaci wykonania tylko otworu badawczo – eksploatacyjnego Konin GT-1¹⁶.

Dokument ten zawierał najważniejsze przesłanki przemawiające za podjęciem przedsięwzięcia geotermalnego. Cel ogólny wykonania otworu badawczo – eksploatacyjnego Konin GT-1 zdefiniowany został jako wzrost rozwoju społeczno – gospodarczego gminy i miasta Konin. Cel ten określony został jako długofalowe korzyści ze zrealizowanego przedsięwzięcia, wykraczające poza natychmiastowe efekty zarówno dla beneficjenta, jak i innych grup społecznych. Podano, że cel ten będzie realizowany poprzez stworzenie warunków dla:

- rozwoju bazy balneologicznej, sportowej i rekreacyjno-wypoczynkowej, gdyż w bezpośrednim sąsiedztwie otworu geotermalnego planowana jest infrastruktura sportowo – rekreacyjna, gdzie zlokalizowane będą baseny z wodą termalną,
- rozwoju turystyki, gdyż rozwój balneologii i centrum czynnego wypoczynku niewątpliwie pozytywnie wpłynie na wzrost ruchu turystycznego w okolicach Wyspy Pocijewe i w samym Koninie,
- powstania nowych miejsc pracy,
- zwiększenia atrakcyjności Konina i jego okolic dla potencjalnych inwestorów,
- wprowadzenia na Wyspie Pocijewe i jej okolicach ekologicznie bezpiecznych systemów pozyskiwania energii cieplnej opartych o odnawialne źródła energii,
- poprawy jakości życia i zdrowia mieszkańców poprzez ośrodki balneologiczne wykorzystujące lecznicze właściwości wód podziemnych w terapii różnych schorzeń,
- prezentacji proekologicznego i innowacyjnego wizerunku Miasta i Gminy Konin.

(dowód: akta kontroli str. 328-457)

Studium wykonalności zawierało m.in. analizę opłacalności inwestycji, według której prosty okres zwrotu (SPP)¹⁷ nastąpiłby przy eksploatacji wody geotermalnej z wydajnością 100 m³/h dla kredy dolnej po 21 latach i z wydajnością 80 m³/h dla jury dolnej po 22 latach. Poniżej tych wielkości przy cenie 69 zł/GJ w 25-cio letnim okresie eksploatacji nie nastąpi zwrot nakładów inwestycyjnych. Natomiast podczas większej niż zakładana w opracowaniu sprzedaży ciepła geotermalnego, prosty okres zwrotu nakładów inwestycyjnych będzie się skracał wraz ze wzrostem sprzedaży ciepła.

¹⁶ Całe przedsięwzięcie obejmuje zakres planowanych inwestycji począwszy od wykonania otworu badawczo – eksploatacyjnego Konin GT-1 poprzez wykonanie otworu zatłaczającego Konin GT-2, instalacji geotermalnej, uruchomienie ciepłowni geotermalnej a na powołaniu Zakładu Geotermalnego zakończywszy.

¹⁷ Prostym okresem zwrotu (SPP) jest statystycznym kryterium ułatwiającym podjęcie decyzji podczas wykonywania analizy opłacalności przyszłej inwestycji, nieuwzględniającym zmiany wartości pieniądza w czasie. SPP dla poszczególnych wariantów eksploatacji wody geotermalnej (tj. eksploatacji z kredy dolnej i jury dolnej) został przeanalizowany przy założeniu, że sprzedaż wyprodukowanej energii cieplnej będzie na poziomie 69 zł/GJ, dofinansowanie wyniesie 50% kosztów inwestycji, a współczynnik obciążenia sieci ciepłowniczej wyniesie 40%.

(dowód: akta kontroli str. 444, 445)

Według harmonogramu rzeczowo-finansowego zawartego w studium wykonalności, wiercenie otworu miało zostać rozpoczęte w trzecim kwartale 2012 r., a zakończone w pierwszym kwartale 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 423, 424)

W dniu 13 grudnia 2013 r. zawarta została umowa¹⁸ pomiędzy NFOŚiGW a Geotermią Konin Sp. z o.o. o dofinansowanie realizacji przedsięwzięcia pn. „Udostępnienie zasobów wód termalnych ujmowanych otworami geotermalnymi na terenie Wyspy Pocijewo w Koninie, do celów ciepłowniczych, balneologicznych i rekreacyjnych”, w formie dotacji ze środków NFOŚiGW w kwocie w wysokości do 8 176,00 tys. zł, tj. nie więcej niż 50% kosztów kwalifikowalnych zrealizowanego przedsięwzięcia, którego całkowity koszt przewidziano w kwocie 16 352,00 tys. zł. Termin zakończenia realizacji ww. przedsięwzięcia określony został w umowie na 31 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 458-486)

W dniu 30 kwietnia 2014 r. Rada Miasta Konina podjęła uchwałę o podwyższeniu kapitału zakładowego spółki Geotermia Konin wkładem pieniężnym w wysokości 8 040,00 tys. zł do zrealizowania w następujący sposób: w 2014 r. w kwocie 4 220,00 tys. zł i w 2015 r. w kwocie 3 820,00 tys. zł. Podwyższenie kapitału Spółki służyło zabezpieczeniu wkładu własnego na realizację przedsięwzięcia dofinansowanego przez NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 169, 170)

Przez okres blisko dwóch lat istnienia Spółki (tj. okres od 31 lipca 2012 r. - data zawązania Spółki do 11 lipca 2014 r. - data zakończenia kontroli NIK), przedsięwzięcie geotermalne, w celu realizacji którego Spółkę powołano, nie zostało rozpoczęte.

W wyjaśnieniach Prezydent Miasta Konina Józef Nowicki, jako powody nierozpoczęcia odwiertu przez ww. okres czasu, podał, że przez ten czas wykonane zostały następujące czynności: opracowano niezbędną dokumentację, uzyskano decyzję środowiskową, podwyższono kapitał Spółki umożliwiającą rozpoczęcie zadania, podpisano umowę na dotację z dnia 13 grudnia 2013 r., dnia 2 czerwca 2014 r. zatwierdzony został przez Marszałka Województwa projekt robót geologicznych nr 3 oraz rozstrzygnięto przetarg na prowadzenie nadzoru i dozoru geologicznego, a także ogłoszono przetarg na wykonawcę odwiertu, natomiast prace wiernicze mają rozpocząć się we wrześniu 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 184-188)

3.2. W latach 2009-2013 w Mieście Koninie kontynuowano realizację przedsięwzięcia niemającego charakteru użyteczności publicznej, a polegającego na prowadzeniu działalności hotelarskiej przez PTHU KONIN.

Koniński samorząd terytorialny prowadził działalność hotelarską w budynku Hotelu „KONIN” od 1994 r., kiedy to uchwałą nr 335 z 25 maja 1994 r. Rada Miejska w Koninie wyraziła zgodę na przystąpienie Gminy Konin do Spółki z Wojewodą Konińskim i utworzenie Konińskiego Przedsiębiorstwa Turystycznego „Kontur” Sp. z o.o. w zakresie działalności: hotelarskiej, gastronomicznej, turystycznej, handlowej i innej działalności usługowej. Przystąpienie do Spółki miało na celu kontynuację

¹⁸ Umowa nr 893/2013/Wn-15/FG-HG-DN/D.

działalności dotychczasowego przedsiębiorstwa¹⁹ w poszerzonym zakresie. Wojewoda Koniński, reprezentujący Skarb Państwa, wniósł do Spółki Hotel „Konin” i środki finansowe, natomiast Gmina Konin wniosła działki gruntu na parking o łącznej powierzchni 664 m² i skapitalizowany dziesięcioletni podatek od nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 546-557)

Decyzją z 24 kwietnia 1996 r. Wojewoda Koniński przekazał na własność Gminy Miejskiej Konin mienie ogólnonarodowe (państwowe) stanowiące część nieruchomości zabudowanej budynkiem Hotelu „Konin”. Z uzasadnienia decyzji wynikało, że Prezydent Miasta Konina zwrócił się z wnioskiem z 25 marca 1996 r. o przekazanie na własność ww. nieruchomości, uzasadniając wniosek tym, że skomunalizowanie jej przyczyni się do utrzymania gminnych jednostek użyteczności publicznej, co należy do zadań własnych gminy.

Ponadto, w uzasadnieniu decyzji zapisano, że biorąc pod uwagę art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.), organ orzekający uznał, że przekazanie części nieruchomości na rzecz Gminy Miejskiej Konin pozwoli jej na realizację zadań własnych w zakresie utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 558-559)

Zarząd Miasta Konina przekazał administrowanie Hotelem „Konin” Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Koninie (stanowisko z 9 maja 1996 r.).

(dowód: akta kontroli str. 560-563)

Uchwałą nr 292 z 26 stycznia 2000 r. Rada Miasta Konina wyraziła zgodę na utworzenie PTHU KONIN, którego kapitał zakładowy wniesiony w formie aportu stanowił Hotel „Konin” wraz z wyposażeniem i Ośrodek Wczasowy w Ustroniu Morskim wraz z wyposażeniem. W uzasadnieniu do uchwały podano, że wydzielenie ww. obiektów komercyjnych spod zarządu i administracji Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Koninie i przekazanie ich do spółki prawa handlowego zagwarantuje większą samodzielność w warunkach gospodarki rynkowej. Ponadto w uzasadnieniu zapisano, że „Analiza szczegółowa materiałów dotyczących obiektów, tj. Hotelu „KONIN” i Ośrodka Wypoczynkowego w Ustroniu Morskim, na bazie których ma powstać Spółka, pozwala stwierdzić, że utworzenie Spółki gwarantuje jej samodzielność finansową, usprawni zarządzanie, spowoduje zastosowanie skutecznych strategii marketingowych, da możliwość działania na wolnym rynku. Proponowany do przekazania aportem majątek Spółki jest znaczący i w przyszłości należy dążyć do jego zwiększenia, aby wypracować zyski pozwalające na rozwój firmy. Niezbędne jest dostosowanie obiektów w Koninie i Ustroniu Morskim do wymogów kategoryzacyjnych obiektów hotelarskich /nowe wymogi weszły w życie z dniem 1.07.br./.. Zmiana sposobu administrowania podmiotów stanowiących majątek Gminy Konin zajmujących się działalnością usługową w zakresie turystyki zwiększy efektywność ich poczynąń. Nastąpi wzrost zdolności usługowej tych podmiotów niemożliwy do tej pory do osiągnięcia ze względu na niski ich standard”.

(dowód: akta kontroli str. 564, 565)

Przed podjęciem decyzji o realizacji przedsięwzięcia za pośrednictwem spółki prawa handlowego PTHU KONIN, nie dokonano analiz jego opłacalności, korzyści,

¹⁹ Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Turystycznej „Konfur” prowadzącego działalność hotelową od lat 70-tych.

kosztów, ryzyka lub innych analiz wskazujących na to, że realizacja przedsięwzięcia jest ekonomicznie uzasadniona, a formuła jego realizacji za pośrednictwem Spółki jest najkorzystniejszym wariantem.

(dowód: akta kontroli str. 546-548)

Spółród 5 lat objętych kontrolą, PTHU KONIN zamknęło stratą 3 lata obrachunkowe, tj. rok 2010, 2012 i 2013. Przyczyny tego stanu opisano w punkcie 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 517, 524-541)

W 2012 r. PTHU KONIN zbyło w drodze darowizny na rzecz Miasta Konina nieruchomość zabudowaną pensjonatem wypoczynkowym, położoną w Ustroniu Morskim o łącznej powierzchni 1,5951 ha. Zgodę na nabycie tej nieruchomości wyraziła Rada Miasta Konina (uchwałą nr 328 z 28 lutego 2012 r.) uzasadniając celowość podjętej decyzji tym, iż ww. nieruchomość, wniesiona do PTHU KONIN aportem w celu prowadzenia działalności turystycznej (pensjonat wypoczynkowy), stała się zbędna dla PTHU KONIN i nabyta nieruchomość powiększy zasób gminny nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 566, 567)

Za zgodą Rady Miasta Konina, wyrażoną uchwałą nr 344 z 28 marca 2012 r., położona w Ustroniu Morskim ww. nieruchomość zabudowana została zbyta 5 czerwca 2012 r. na rzecz osoby fizycznej w zamian za nabycie od tej osoby nieruchomości położonej w Koninie w obrębie Maliniec o powierzchni 1,2152 ha²⁰. W uzasadnieniu do ww. uchwały zapisano z kolei, że nabycie przez Miasto Konin działki mieszczącej się w obszarze strefy inwestycyjnej, położonej przy planowanym węźle komunikacyjnym, znacznie przyczyni się do poprawy oferty inwestycyjnej Miasta Konina.

(dowód: akta kontroli str. 568-571)

Rada Miasta Konina 23 maja 2012 r. podjęła uchwałę nr 372 o zbyciu 100% udziałów Miasta Konina w PTHU KONIN uzasadniając to w następujący sposób: „Podstawową działalnością Spółki są usługi hotelarskie realizowane w Hotelu Konin. Obiekt ten zajmuje ok. 2/3 powierzchni budynku (...). Pozostała część stanowi własność Impexmetal S.A., w której funkcjonował Hotel Central. Od 2011 r. Hotel Central zaprzestał działalności i został wystawiony na sprzedaż. Potencjalni oferenci wyrażają zainteresowanie nabycia również tej części nieruchomości, która jest własnością PTHU KONIN. Zakup przez inwestora całej nieruchomości umożliwi utworzenie hotelu działającego pod jednym szyldem. Powstanie dużego hotelu stwarza również szansę na wzrost zatrudnienia”. Ponadto, decyzję o zbyciu udziałów w Spółce argumentowano osiągnięciem przez Miasto Konin znacznych środków finansowych na realizację wydatków związanych z budową urządzeń infrastruktury miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 585, 586)

Do ogłoszonego w sierpniu 2012 r. pisemnego przetargu ofertowego na sprzedaż 100% udziałów Miasta Konin w PTHU KONIN po cenie wywoławczej w wysokości 9 550,00 tys. zł nikt nie przystąpił.

(dowód: akta kontroli str. 587-591)

²⁰ Akt notarialny Nr Rep. A. 2966/2012 z 5 czerwca 2012 r., wartość przedmiotów umowy wyniosła: nieruchomości położonej w Ustroniu Morskim 1 064,00 tys. zł, a nieruchomości położonej w Koninie w obrębie Maliniec 908,19 tys. zł. Różnica w kwocie 155,81 tys. zł została wpłacona przez osobę fizyczną dnia 1 czerwca 2012 r.

W latach 2013-2014 podjęte były próby zbycia Hotelu „Konin” również przez PTHU KONIN. Ogłoszone zostały dwa przetargi nieograniczone w dniach 15 października 2013 r. i 18 marca 2014 r. w sprawie sprzedaży prawa użytkowania wieczystego gruntu oraz prawa własności części budynku hotelowego wraz z wyposażeniem (Hotel „Konin”). W przypadku pierwszego przetargu wpłynęła jedna oferta, która została odrzucona z powodu braków formalnych, natomiast w przypadku drugiego przetargu nie wpłynęła żadna oferta.

(dowód: akta kontroli str. 592-593)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Podjęto decyzję o realizacji przedsięwzięcia w postaci dokonania odwiertu, wykorzystania energii wód geotermalnych, za pośrednictwem spółki prawa handlowego, bez wcześniejszego dokonania jakichkolwiek udokumentowanych analiz wskazujących na to, że realizacja przedsięwzięcia jest ekonomicznie uzasadniona, a formuła jego realizacji przez spółkę z udziałem Miasta Konina jest najkorzystniejszym wariantem.

(dowód: akta kontroli str. 49-55)

W ocenie NIK, świadczy to o nierzetelnym przygotowaniu przedsięwzięcia przed utworzeniem spółki komunalnej i przekazaniem jej majątku Miasta Konina.

2. W latach 2008-2013 (lata poddane kontroli sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek komunalnych) PTHU KONIN nie zrealizowało celu określonego we wniosku Prezydenta Miasta Konina z 25 marca 1996 r. i w decyzji z 24 kwietnia 1996 r., na podstawie której Wojewoda Koniński przekazał Miastu Konin część nieruchomości zabudowanej budynkiem Hotelu „Konin”, albowiem zarządzanie tą nieruchomością przez spółkę komunalną nie przyczyniło się do realizacji zadań własnych Miasta Konina w zakresie utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Za lata obrachunkowe 2008, 2009 i 2011, które przyniosły zysk w wysokości odpowiednio 216,30 tys. zł, 53,24 tys. zł i 67,11 tys. zł, Miasto Konin nie otrzymało dywidendy. Pozostałe lata 2010, 2012 i 2013 zamknęły się stratą.

(dowód: akta kontroli str. 517, 524-541, 558-559)

Pomimo ww. faktów, Miasto Konin nadal pozostaje jednoosobowym udziałowcem w PTHU KONIN, tj. w spółce realizującej zadania nie będące zadaniami użyteczności publicznej i nie przynoszącej Miastu Konin zakładanych efektów. Do sierpnia 2012 r. nie podjęto żadnych działań zmierzających do zmiany tego stanu.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

4. Nadzór i kontrola nad działalnością spółek komunalnych. System badania skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych za pośrednictwem spółek

*Opis stanu
faktycznego*

Nadzór i kontrola nad działalnością spółek komunalnych należała do rad nadzorczych powoływanych przez Prezydenta.

(dowód: akta kontroli str. odp. 68, 69)

W Urzędzie nie sporządzono dokumentów definiujących cele i zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Miasta Konina.

(dowód: akta kontroli str. 49-51, 68, 69)

Uregulowania wewnętrzne dotyczące spółek komunalnych, zawarte były w regulaminie organizacyjnym Urzędu obowiązującym w latach 2009 – 2014²¹ i ograniczały się do zapisów, iż Prezydent pełni funkcję Zgromadzenia Wspólników w spółkach miejskich, Zastępca Prezydenta ds. Gospodarczych z upoważnienia Prezydenta współpracuje i koordynuje działalność Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o., Przedsiębiorstwa energetyki Ciepłej Sp. z o.o., Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o., Miejskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o., a Zastępca Prezydenta ds. Społecznych z upoważnienia Prezydenta współpracuje i koordynuje działalność PTHU KONIN. W regulaminie organizacyjnym, obowiązującym w Urzędzie od 15 kwietnia 2011 r., dodano zapis, że Zastępca Prezydenta ds. Gospodarczych z upoważnienia Prezydenta współpracuje i koordynuje działalność Miejskiego Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o.

Ponadto, w regulaminie organizacyjnym Urzędu obowiązującym w latach 2009 – 2014 określono, że do zakresu działania Wydziału Działalności Gospodarczej i Rozwoju należy analiza sprawozdań ekonomiczno – finansowych przedkładanych przez spółki, w których udziały/akcje posiada Miasto Konin.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie prowadzono analiz sprawozdań ekonomiczno – finansowych przedkładanych przez spółki komunalne.

(dowód: akta kontroli str. 14-46, 49-53)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zaniechaniu działania określonego w regulaminie organizacyjnym Urzędu w zakresie dokonywania analiz sprawozdań ekonomiczno – finansowych przedkładanych przez spółki komunalne (§ 20 ust. 10 zarządzeń nr 10/2008 i nr 7/2010 oraz § 21 ust. 10 zarządzenia nr 8/2011 i § 21 ust. 11 zarządzenia nr 30/2012).

(dowód: akta kontroli str. 14-45, 47, 48)

W wyjaśnieniach Roman Jankowski Kierownik Wydziału Działalności Gospodarczej i Rozwoju, któremu to wydziałowi zadanie powyższe zostało przypisane, podał, że zaprzestano prowadzenia analiz w powyższym zakresie „z uwagi na niski poziom porównywalności poszczególnych spółek. Ponadto badanie efektywności

²¹ Zarządzenia Prezydenta Miasta Konina w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miejskiemu w Koninie o nr: 10/2008 z 31 lipca 2008 r., 7/2010 z 29 lipca 2010 r., 8/2011 z 14 kwietnia 2011 r. i 30/2012 z 6 grudnia 2012 r.

ekonomicznej różnych konińskich spółek komunalnych ze sobą na zasadach benchmarkingu nie pozwalało na wyciąganie miarodajnych wniosków".

(dowód: akta kontroli str. 46)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Zapis w regulaminie organizacyjnym Urzędu odnośnie obowiązku dokonywania analiz sprawozdań ekonomiczno – finansowych przedkładanych przez spółki komunalne, był jedynym uregulowaniem wewnętrznym wskazującym w sposób konkretny działanie jakie należy wykonywać w ramach pełnienia nadzoru właścicielskiego nad tymi spółkami. Zaniechanie ww. zadania i pozostawienie nadzoru nad spółkami komunalnymi jedynie w gestii rad nadzorczych oraz brak innych wewnętrznych dokumentów strategicznych wyznaczających ramy nadzoru właścicielskiego, wskazuje na słabość systemu badania skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych w Mieście Koninie za pośrednictwem spółek komunalnych.

Ocena cząstkowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², wnosi o:

- 1) doprowadzenie do zgodności postanowień aktów założycielskich spółek komunalnych w zakresie prowadzonej działalności z przepisami art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej,
- 2) wypracowanie mechanizmów skutecznej kontroli nad prawidłowym wykorzystaniem przez spółki komunalne przekazanego im majątku,
- 3) kontynuowanie działań mających na celu zbycie udziałów Miasta w spółce PTHU KONIN lub rozważenie innej formy zaprzestania uczestnictwa Miasta w tej Spółce, ze względu na fakt nierealizowania przez nią zadań o charakterze użyteczności publicznej,
- 4) wykonywanie zadań określonych w regulaminie organizacyjnym Urzędu w zakresie dokonywania analiz sprawozdań ekonomiczno – finansowych przedkładanych przez spółki komunalne,
- 5) rozważenie wprowadzenia uregulowań wewnętrznych definiujących cele i zasady nadzoru właścicielskiego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

²² Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

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 Poznaniu.

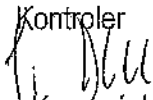
*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

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.

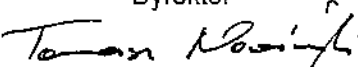
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, dnia 29 lipca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Ewa Kruszyńska

starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor

z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

Handwritten marks in the top right corner, possibly a date or initials.



Handwritten text, possibly a signature or name, oriented horizontally.



Small handwritten mark or characters in the bottom left corner.