

**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 27 stycznia 2009 r.

**Pan  
Rafał Dutkiewicz  
Prezydent Wrocławia**

P/09/186  
LWR-410-11-02/2009

(tekst ujednoczony po uwzględnieniu uchwały Komisji Odwoławczej z dnia 02.03.2010 r.  
zatwierdzonej postanowieniem Prezesa NIK z dnia 8.04.2010 r.)

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Miejski Wrocławia, zwany dalej „Urzędem” w zakresie funkcjonowania spółek z udziałem Gminy Wrocław, zwanej w dalszej treści „Gminą”, w latach 2006 - 2008. Odrębne kontrole w tym temacie przeprowadzono również w spółkach Wrocławskie Inwestycje Sp. z o.o. i Towarzystwo Budownictwa Społecznego Wrocław Sp. z o.o. w których Gmina posiadała 100% kapitału, a Pan Prezydent wypełniał jednoosobowo funkcje przypisane Zgromadzeniu Wspólników, kierując odrębne wystąpienia pokontrolne do zarządów tych spółek.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli oraz kontrolami przeprowadzonymi w ww. spółkach Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację zadań związanych z funkcjonowaniem spółek z udziałem Gminy w badanym okresie, pomimo nieprawidłowości przy wywiązywaniu się przez Pana Prezydenta z funkcji przypisanych Zgromadzeniu Wspólników i Akcjonariuszy i uchybień w sposobie sprawowania**

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701.

**poprzez Urząd nadzoru właścicielskiego. Izba negatywnie ocenia natomiast przystąpienie Miasta Wrocław do spółki akcyjnej WKS „Śląsk Wrocław” S.A.**

Ocenę tę uzasadniają oceny cząstkowe zaprezentowane w dalszej części wystąpienia.

1. Na koniec 2008 r. Gmina uczestniczyła kapitałowo w 19 spółkach prawa handlowego, posiadając 100 % udziałów/akcji w 9 spółkach<sup>2</sup> oraz pakiet większościowy od 50% do 98,88% udziałów/akcji w 6 spółkach<sup>3</sup> i udział mniejszościowy na poziomie od 1,64% do 47,82% udziałów/akcji w 4 spółkach<sup>4</sup>. W badanym okresie 2006-2008 liczba spółek ze 100% i większościowym udziałem Gminy zwiększyła się z 6 do 15, natomiast z mniejszościowym udziałem spadła z 6 do 4. W tym samym okresie zaangażowanie kapitałowe Gminy w spółki prawa handlowego wzrosło z 637.923,6 tys. zł do 835.961,4 tys. zł, tj. o 198.037,8 tys. zł (o 31%). Największy wzrost zaangażowania kapitałowego, bo ponad ośmiokrotny, z 6.756,8 tys. zł do 60.908,4 tys. zł, odnotowano w spółkach z udziałem większościowym Gminy, przy 2,6-krotnym wzroście w spółkach z mniejszościowym udziałem (z 31.442,6 tys. zł do 80.864,9 tys. zł) i 15% w spółkach z jednoosobowym udziałem Gminy (z 599.724,3 tys. zł do 694.188,1 tys. zł). Należy zwrócić uwagę na nieprawidłowy sposób ujęcia w księgach rachunkowych udziałów/akcji o łącznej wartości 21.950,0 tys. zł objętych przez Gminę w latach 2006-2008 w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego 4 spółek<sup>5</sup> - udziały/akcje te zostały zaksięgowane na koncie 030 - *długoterminowe aktywa finansowe* przed datą rejestracji podwyższenia kapitału zakładowego w Krajowym Rejestrze Sądowym, tj. przed datą faktycznego ich powstania.

Analiza uchwał Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie utworzenia lub przystąpienia do tych spółek, przedmiotów działalności ujawnionych w Krajowym Rejestrze Sądowym oraz uzyskiwanych przychodów wobec 8 wybranych spółek<sup>6</sup> wykazała, że w jednym przypadku Gmina Wrocław przystąpiła do spółki działającej poza sferą użyteczności publicznej

---

<sup>2</sup> [1] Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o., [2] Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o., [3] Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o., [4] Wrocławskie Inwestycje Sp. z o.o., [5] Wrocławskie Centrum Treningowe SPARTAN Sp. z o.o., [6] Wrocławskie Centrum SPA Sp. z o.o., [7] Wrocławskie Mieszkania Sp. z o.o., [8] Wrocławski Park Wodny S.A., [9] Wrocław 2012 Sp. z o.o.

<sup>3</sup> [1] Wrocławskie Centrum Badań EIT+ Sp. z o.o. – 50% udziałów, [2] Wrocławska Rewitalizacja Sp. z o.o. – 51% udziałów, [3] Wrocławski Klub Sportowy „Śląsk Wrocław” S.A. – 74,87% akcji, [4] Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa Sp. z o.o. – 59,25% udziałów, [5] Wrocławski Park Technologiczny S.A. – 94,47% akcji, [6] Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej S.A. – 98,88% akcji.

<sup>4</sup> [1] Port Lotniczy Wrocław S.A. – 47,82% akcji, [2] Dolnośląski Fundusz Gospodarczy Sp. z o.o. – 27,59% udziałów, [3] Wrocławski Medyczny Park Naukowo-Technologiczny Sp. z o.o. – 8% udziałów, [4] Dolnośląskie Centrum Medyczne DOLMED S.A. – 1,64% akcji,

<sup>5</sup> Wrocławskie Centrum Badań EIT + Sp. z o.o., Wrocławskie Inwestycje Sp. z o.o., Wrocławski Klub Sportowy „Śląsk Wrocław” S.A. oraz Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa sp. z o.o.

<sup>6</sup> ujęte w przypisie 2 pod poz. [4], w przypisie 3 pod poz. [1], [2], [3], [4], [5] [6] i w przypisie 4 pod poz. [2].

z naruszeniem ograniczeń dla samorządów gminnych ustalonych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>7</sup>, zwanej dalej „*ustawą o sg*” i ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>8</sup>, określanej dalej, jako „*ustawa o gk*”, a w odniesieniu do 4 innych spółek ujawniono, że przedmiot oraz obszar ich działania określony w KRS lub umowie spółki wykraczał częściowo poza zakres zadań gminy.

**1.1.** W przypadku 74,87% udziału o łącznej wartości 14.400 tys. zł<sup>9</sup> w kapitale akcyjnym Spółki Wrocławski Klub Sportowy „Śląsk Wrocław” S.A., zwanej dalej „WKS Śląsk Wrocław S.A.”, po decyzji Rady Miejskiej Wrocławia o przystąpieniu do tej Spółki wyrażonej uchwałą Nr VIII/150/07 z 19 kwietnia 2007 r., Gmina Wrocław podjęła niedopuszczalną dla samorządów gminnych działalność związaną ze sportem profesjonalnym. Naruszono bowiem ograniczenia ustalone w art. 9 i art. 10 ust. 1-3 *ustawy o gk*, w których samorząd gminny może prowadzić działalność gospodarczą w sferze użyteczności publicznej i poza tą sferą. Działalności gospodarczej prowadzonej w formie spółki akcyjnej związanej z zawodowym klubem piłkarskim nie można bowiem uznać jako związanej z realizacją zadań własnych Gminy z zakresu użyteczności publicznej w dziedzinie kultury fizycznej i turystyki, ustalonych przepisem art. 7 ust. 1 pkt. 10 *ustawy o sg*, bowiem nie spełnia kryteriów zadań użyteczności publicznej ustalonych w art. 1 ust. 1 i 2 *ustawy o gk* - nie jest związana z bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców Wrocławia w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

W ocenie NIK w tej sytuacji także dokonana zmiana przedmiotowej uchwały (we wrześniu 2007 r.) i dodanie do jej podstawy prawnej art. 10 ust. 3 *ustawy o gk* (w którym stwierdza się, że możliwe jest przystąpienie Gminy do Spółki ważnej dla jej rozwoju), nie może wpłynąć na taką ocenę Izby.

Gmina nie mogła bowiem - nawet gdyby uznać przedstawiane argumenty, że realizacja poprzez tę Spółkę zadań własnych z zakresu promocji miasta (art. 7 ust. 1 pkt. 18 *ustawy o sg*) oraz kultury fizycznej (art. 7 ust. 1 pkt. 10 *ustawy o sg*) jest ważna dla rozwoju Miasta – przystępować dla realizacji tych zadań do spółki akcyjnej WKS „Śląsk Wrocław” S.A., której podstawowym i zasadniczym celem była inna działalność – mianowicie związana z prowadzeniem zawodowego klubu piłkarskiego, gdyż *de facto* oznaczało to podjęcie przez Gminę Wrocław niedopuszczalnej prawnie dla samorządów gminnych działalności gospodarczej związanej ze sportem profesjonalnym.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2001r. nr 142, poz.1591 ze zm.;

<sup>8</sup> Dz.U. z 1997 r. nr 9, poz.43 ze zm.

<sup>9</sup> według stanu na koniec 2008 r.

Także cel na jaki faktycznie wykorzystano środki publiczne przekazane z budżetu Gminy Wrocław do WKS „Śląsk Wrocław” S.A w ramach podwyższenia kapitału akcyjnego (z 14 mln zł – ok. 9 mln zł przeznaczono na wynagrodzenia piłkarzy i trenerów i 3,5 mln zł na opłaty transferowe zawodników) nie da powiązać się z zakresem zadań realizowanym przez gminę wskazanych w podstawie prawnej podejmowanej uchwały.

Wyjaśnienia składane w trakcie kontroli wskazują także, iż celem podjętych przez władze Gminy działań było znalezienie rozwiązania prawnego pozwalającego na „zasilenie” finansowe z budżetu Gminy zawodowej drużyny piłkarskiej, ze spełnionym ostatecznie celem stworzenia warunków awansu tej drużyny do ekstraklasy piłkarskiej.

Niezależnie od naruszenia wskazanych wyżej ograniczeń dla samorządów gminnych zawartych w ustawie o sg i ustawie o gk na etapie przystąpienia Gminy do spółki WKS „Śląsk Wrocław” S.A, do działań sprzecznych z zasadami gospodarowania środkami publicznymi ustalonymi w obowiązującej wówczas ustawie z dnia 10 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>10</sup>, dochodziło przy wydatkowaniu z budżetu Gminy środków na kolejne transze w związku z wykupem akcji tej Spółki. Według art. 35 ust. 2 oraz art. 167 ust. 2 przywołanej ustawy o finansach publicznych wydatki z budżetu Gminy mogły być ponoszone wyłącznie na realizację zadań publicznych (własnych i zleconych) określonych w odrębnych przepisach., a jak wykazano wyżej prowadzenie zawodowej drużyny piłkarskiej nie może być uznane za zadanie publiczne gminy.

Podkreślić należy także, iż w świetle przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym<sup>11</sup> nie ma możliwości finansowania wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem tej drużyny (płace zawodników i trenerów oraz transfery licencjonowanych zawodników); w art. 35 ust. 1 i art. 37 ust. 1 pkt. 2 tej ustawy ograniczono bowiem sferę, która może być finansowana przez samorząd gminy do wypłaty stypendiów oraz wyróżnień i nagród dla zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym i krajowym współzawodnictwie sportowym<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 155, poz. 1298

<sup>12</sup> [1] wyrok z dnia 6 grudnia 2000 r. wydany przez NSA Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku – I SA/Gd 1977/99, [2] wyrok z dnia 9 stycznia 2003 r. wydany przez NSA Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku - SA/Gd 1968/02, [3] z 7 października 2003 r. przez NSA w Lublinie - II SA/Lu 1115/03, [4] z 19 czerwca 2006 r. przez WSA w Rzeszowie - I SA/Rz 400/06, [5] z 19 lipca 2006 r. przez WSA w Gliwicach - I SA/GI 927/06, [6] z 13 marca 2007 r. przez NSA w Warszawie – II GSK 303/06, [7] z 25 września 2007 r. NSA w Warszawie – II GSK 150/07.

Także orzecznictwo Regionalnych Izb Obrachunkowych: [1] uchwała z dnia 5 sierpnia 2002 r. RIO w Gdańsku – 309/02, [2] z dnia 29 lipca 2008 r. RIO w Olsztynie – XXIII/264/08, [3] z dnia 2 kwietnia 2004 r. RIO w Łodzi – 10/30/04,

Przystąpienie kapitałowe do tej Spółki nie może znaleźć również uzasadnienia w fakcie uczestnictwa Wrocławia w organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 r. Rozwiązania prawne w tym zakresie upraszczające procedury i ograniczające przywołane wyżej wymogi co do powoływania i przystępowania samorządów gminnych do spółek prawa handlowego określono w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012<sup>13</sup>, gdzie przewidziano m.in. możliwość utworzenia spółki celowej – tymczasem WKS Śląsk Wrocław SA statusu takiego nie posiada.

**1.2.** W odniesieniu do 27,59% udziału w kapitale zakładowym Spółki Dolnośląski Fundusz Gospodarczy Sp. z o.o.<sup>14</sup> prowadzącej działalność polegającą na poręczaniu kredytów i pożyczek udzielanych przez instytucje finansowe małym i średnim przedsiębiorcom w ramach realizacji zadania wynikającego z art. 8 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>15</sup> w zakresie stwarzania przez organy administracji publicznej korzystnych warunków do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, ustalono, że poręczenia te dotyczyły przedsiębiorców z terenu całego Województwa Dolnośląskiego, a tym samym działalność ta wykraczała poza realizację zadań Gminy Wrocław, ograniczonych terytorialnie do wspólnoty samorządowej zamieszkującej na obszarze Miasta Wrocław. Realizacja zadań wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego może być zgodnie z prawem realizowana np. w formie spółki prawa handlowego utworzonej przez związek międzygminny powołany na zasadach ustalonych w rozdziale 7 ustawy o sg, a możliwość stosowania uregulowań ustawy o gk wobec takich spółek wynika z zapisu art. 5 tejże ustawy.

**1.3.** W przypadku Spółki Wrocławskie Centrum Badań EIT+ Sp. z o.o. (dalej: EIT), w której Gmina posiadała 50% udział w kapitale zakładowym<sup>16</sup>, stwierdzono, że wśród 55 pozycji, opisujących jej działalność w KRS znaczna część, obejmująca m.in. działalność rachunkowo-księgową, doradztwo podatkowe, działalność holdingów finansowych, działalność firm centralnych i holdingów z wyłączeniem holdingów finansowych, działalność wydawniczą w zakresie gier komputerowych, działalność w zakresie specjalistycznego

---

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 173, poz. 1219 ze zm.

<sup>14</sup> pozostałe udziały należały do: 33,73% do Banku Gospodarstwa Krajowego, 30,25% do Województwa Dolnośląskiego, 2,41% do Gminy Polkowice, 2,41% do Gminy Legnica, 1,20% do Miasta Oleśnica, 1,20% do Gminy Wałbrzych i 1,20% do Sudeckiego Stowarzyszenia Inicjatyw Gospodarczych.

<sup>15</sup> Dz.U. z 2007 r. nr 155, poz. 1095 ze zm.

<sup>16</sup> pozostałe 50% udziałów należało do: [1] Województwa Dolnośląskiego – 37,50%, [2] Politechniki Wrocławskiej – 3,13%, [3] Uniwersytetu Wrocławskiego – 3,13%, [4] Akademii Medycznej – 2,08%, [5] Uniwersytetu Przyrodniczego – 2,08%, [6] Uniwersytetu Ekonomicznego – 2,08%.

programowania oraz szkół wyższych, nie jest związana z działalnością komunalną w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, bowiem nie dotyczy zadań własnych Gminy, których realizacja ma na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

**1.4.** 51% zaangażowanie Gminy w kapitale zakładowym Spółki Wrocławska Rewitalizacja Sp. z o.o. utworzonej w 2008 r. z kapitałem prywatnym<sup>17</sup> związane było z realizacją zadań własnych z zakresu ładu przestrzennego oraz gminnego budownictwa mieszkaniowego ustalonych przepisem art. 7 ust 1 pkt 1, 7 i 12 *ustawy o sg.* Ujawniony w KRS przedmiot działalności ww. spółki obejmował natomiast pozycje związane z działalnością polegającą m.in. na: [1] wspomaganie usług finansowych z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszy emerytalnych; [2] ocenie ryzyka i szacowaniu poniesionych strat, [3] doradztwie związanym z zarządzaniem, [4] pozostałej działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej gdzie indziej nie sklasyfikowanej, [5] dzierżawie własności intelektualnej i podobnych produktów, z wyłączeniem prac chronionych prawem autorskim, które nie mają związku z podstawowym celem działalności Spółki Wrocławska Rewitalizacja Sp. z o.o. oraz nie służą realizacji innych zadań własnych i zleconych Gminy.

**1.5.** Podstawowa działalność Spółki Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa Sp. z o.o.<sup>18</sup> przy 59,25% udziale Gminy w kapitale zakładowym związana z organizacją imprez i targów oraz rewitalizacją obiektów Hali Stulecia (zabytek UNESCO) stanowiła realizację zadań Gminy w dziedzinie ochrony zabytków, promocji i terenów rekreacyjnych ustalonych art. 7 ust. 1 pkt. 9, 10 i 18 *ustawy o sg.* Należy jednak zauważyć, że zawarta w umowie tej Spółki i ujawniona w KRS działalność w zakresie barów, pozostałych placówek gastronomicznych i cateringu, a także działalność w zakresie usług hotelarskich i restauracji, przekracza zakres działalności gospodarczej właściwej w świetle przepisów dla samorządów gminnych. Działalność hotelarsko-restauracyjna bowiem, nie należy do zadań własnych (zleconych) Gminy, nie można jej zaliczyć do zadań o charakterze użyteczności publicznej, zdefiniowanych przepisem art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, nie stanowi także usług w zakresie bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Możliwość prowadzenia przez Gminę poprzez tę Spółkę działalności hotelarsko-restauracyjnej nie mieści się również w katalogu

---

<sup>17</sup> pozostałe 49% udziałów należało do BIGSTADTE BAU GmbH

<sup>18</sup> spółka, do której Gmina przystąpiła w lutym 2006 r. stając się jej większościowym udziałowcem, a udział Gminy w kapitale zakładowym omawianej spółki w kontrolowanym okresie wzrósł z 4,55% do 59,25%, na koniec 2008 r., pozostałe udziały należały do: 29,75% - Województwo Dolnośląskie, 5,15% - Skarb Państwa, 5,86% pracownicy Spółki.

przypadków ustalonych przepisem art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej, w których samorząd gminny może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

**2.** Gmina tworząc w czerwcu 2007 r. Spółkę Wrocławskie Inwestycje Sp. z o.o. wykorzystwała formułę bezprzetargowego powierzenia „własnej” spółce na podstawie zapisów aktu założycielskiego realizacji przypisanych jej zadań, określanej jako zamówienie *in house sensu largo* lub *quasi* wewnętrzne.

**2.1.** NIK zwraca uwagę, że powierzenie bez przeprowadzenia przetargu tej spółce świadczenia na rzecz Gminy usług z zakresu zastępstwa inwestorskiego, które wcześniej realizowane były m.in. poprzez konkurencyjny wybór usługodawcy może stać się podstawą do wystąpienia podmiotów działających w tej branży (usługi w zakresie organizacji robót budowlanych i zastępstwa inwestorskiego) do właściwych organów z zarzutem naruszenia przez Gminę zasad uczciwej konkurencji ustalonych ustawą z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej *ustawa antymonopolowa*)<sup>19</sup>.

Konieczność zachowania wymogów tej ustawy przez gminę – także wtedy gdy realizuje ona swoje zadania – wynika z zaliczenia gmin do kategorii przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 pkt. 1 lit a ustawy antymonopolowej (samorząd gminny posiada osobowość prawną organizuje i świadczy usługi z zakresu użyteczności publicznej - w tym przypadku na rynku budowy i przebudowy dróg publicznych zlokalizowanych na jej obszarze). Należy przy tym zwrócić uwagę, że w związku z ustawowymi kompetencjami przyznającymi Gminie Wrocław wyłączność na organizowanie tej działalności (art. 7 ust. 1 pkt. 2 ustawy o sg), mamy do czynienia z kwalifikowaną pozycją dominującą, tj. pozycją monopolistyczną<sup>20</sup>.

**2.2.** Niezależnie od powyższych uwag NIK podkreśla, że wybrane przez Miasto rozwiązanie dotyczące sposobu realizacji jego zadań okazało się w kontrolowanym okresie nieefektywne ekonomicznie.

Spółka odnotowała bowiem stratę w wysokości 2.666,1 tys. zł już za pierwszy półtoraroczny okres działalności (od czerwca 2007 r. do końca 2008 r.). Do powstania straty mógł się przyczynić okres organizacji i tworzenia Spółki. Biegli rewidenci badający sprawozdanie finansowe tej Spółki za ten okres wskazali, że dominującą pozycję w kosztach stanowiły

---

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.

<sup>20</sup> Publikacja Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 2009 r. pt. „Konkurencja na rynkach lokalnych” wraz z wybranym orzecznictwem Prezesa UOKiK pod redakcją dr Igora. B. Nestoruka (adiunkt w Katedrze Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji UAM w Poznaniu)

koszty stałe (2/3), związane głównie z wynagrodzeniem (9.377,3 tys. zł), i przewyższyły one przychody z działalności. Ponadto wskazali, że struktura kapitału nie jest dostosowana do majątku Spółki, bowiem w 70% źródłem finansowania były kapitały własne, co spowodowało jego zmniejszenie w badanym okresie o 2,7 mln zł. Strata netto stanowiła ponad 30% wniesionego przez Gminę kapitału podstawowego (odpowiednio 2,7 mln zł i 8,5 mln zł).

Należy przy tym zauważyć, że na koniec 2008 r. przy zatrudnieniu na poziomie ponad 86 etatów, średnia płaca w Spółce Wrocławskie Inwestycje Sp. z o.o. kształtowała się na poziomie 7,6 tys. zł miesięcznie, a więc była blisko 2,5-krotnie wyższa od przeciętnego wynagrodzenia w IV kwartale 2008 r. w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku, które w tym czasie ukształtowało się na poziomie 3,1 tys. zł<sup>21</sup>. Ponadto w tym okresie Spółka poniosła koszty w wysokości 973,6 tys. zł związane z wynajmem od spółki osób fizycznych pomieszczeń biurowych w nowowynbudowanym obiekcie o podwyższonym standardzie (nowoczesna przeszklona architektura, windy, pomieszczenia klimatyzowane) w centrum Wrocławia przy ul. Ofiar Oświęcimskich na siedzibę Spółki.

**3.** W badanym okresie 2006-2008 spośród 9 spółek w których Gmina posiadała 100% udziałów/akcji, 4 uzyskały w każdym roku dodatni wynik finansowy<sup>22</sup> kształtujący się na poziomie od 71,3 tys. zł do 38.577,4 tys. zł.

**3.1.** Spośród 5 pozostałych spółek<sup>23</sup> największa strata z działalności w kwocie 29.443,2 tys. zł za 2008 r. wystąpiła w Spółce Wrocławski Park Wodny S.A., stratę w wysokości 2.666,1 tys. zł za pierwszy półtoraroczny okres działalności (od czerwca 2007 r. do końca 2008 r.) odnotowano także w działalności Spółki Wrocławskie Inwestycje Sp. z o.o. (patrz pkt 1.2.2 wyżej).

**3.2.** Badania kontrolne przeprowadzone w Spółce Towarzystwo Budownictwa Społecznego Wrocław Sp. z o.o. wykazały prawidłową realizację w badanym okresie zadań z zakresu budownictwa społecznego oraz dobrą sytuację finansową tej Spółki. Wystąpiły jednak nieprawidłowości przy udzielaniu 4 spośród 6 zamówień publicznych udzielonych w tym czasie w ramach tegoż budownictwa społecznego. Poprzez niewłaściwe określenie

---

<sup>21</sup> Komunikat Prezesa GUS z dnia 10 lutego 2009 r.

<sup>22</sup> Wrocław 2012 Sp. z o.o., TBS Wrocław Sp. z o.o., MPWiK Sp. z o.o., MPK Sp. z o.o.

<sup>23</sup> Wrocławskie Centrum Treningowe SPARTAN Sp. z o.o., Wrocławskie Mieszkania Sp. z o.o., Wrocławskie Inwestycje Sp. z o.o., Wrocławski Park Wodny S.A., Wrocławska Rewitalizacja Sp. z o.o.

wymagań wobec wykonawców robót naruszono zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców ustaloną przepisem art. 7 ust. 1 PZP<sup>24</sup>.

Spośród powyższych czterech postępowań w trzech przetargach przeprowadzonych w 2008 r.<sup>25</sup> rozstrzygnięcie podjęto prawidłowo przy jednej ważnej ofercie. Ceny ofertowe przekraczały jednak łącznie o 19.336,4 tys. zł kwoty jakie zamierzano przeznaczyć na ich sfinansowanie ustalone na wstępnym etapie postępowań.

Należy przy tym zauważyć, że w trzech spośród powyższych przetargów wyższa wartość zobowiązań TBS uzyskała prawidłowo wyrażoną akceptację Zgromadzenia Wspólników, natomiast w przypadku zadania „*Budowa budynków mieszkalnych wielorodzinna wraz z budową przyłączy, infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu przy ul. Wilanowskiej we Wrocławiu*” umowa z wykonawcą robót została podpisana przez Zarząd TBS zanim Walne Zgromadzenie wyraziło zgodę na zaciągnięcie tego zobowiązania (odpowiednio 6 i 18 października 2006 r.). Przy czym cena umowna była wyższa o 1.178,9 tys. zł od kwoty jaką zamierzano przeznaczyć na sfinansowanie tego zadania (odpowiednio 16.890,3 tys. zł i 15.711,4 tys. zł).

Wobec tego, że według zasad ustalonych ustawą o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego<sup>26</sup> w systemie TBS mieszkania budowane są z przeznaczeniem na najem dla osób nieposiadających mieszkania, o określonym niskim dochodzie nie przekraczającym granic ustalonych tą ustawą z udziałem środków z preferencyjnego kredytu Banku Gospodarstwa Krajowego, którego spłata odbywa się m.in. poprzez czynsz najmu, NIK ocenia, że uzasadnione są wszelkie działania zmierzające do obniżenia kosztów budowy tych mieszkań.

Izba podkreśla, że zapewnienie warunków konkurencji w przetargach przeprowadzanych przez TBS, prowadzące do poszerzenia grona potencjalnych wykonawców, skutkować może uzyskiwaniem korzystniejszych warunków finansowych i eliminacją przypadków, w których konieczne jest wyasygnowanie ze środków publicznych na realizację zadań kwot większych

---

<sup>24</sup> Ustalając w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia (SIWZ) i w ogłoszeniach o przetargach warunek odnoszący się do dotychczasowego doświadczenia wykonawcy robót w realizacji podobnych inwestycji, poprzez wskazanie progu finansowego, powyżej którego dotychczas wykonane zadania mogły być uznane za spełniające ten warunek, nie podano konkretnej kwoty, a uzależniono go poprzez wskaźnik procentowy od ceny oferty jaką zamierzał złożyć dany wykonawca. Tak postawiony warunek naruszał zasadę jawności i przejrzystości postępowania oraz w sposób zasadniczy utrudniał dostęp do podstawowych informacji o tych zamówieniach potencjalnym wykonawcom, a więc utrudniał uczciwą konkurencję, bowiem wykonawcy ci po zapoznaniu się z treścią SIWZ i ogłoszeń o przetargu nie mogli ocenić, czy udział w postępowaniu leży w sferze ich możliwości ze względu na wartość dotychczas wykonanych robót.

<sup>25</sup> w maju 2008 r. na zabudowę mieszkaniową przy ul. Dolnobrzezkiej – Leśnica IV i V za 43.913,8 tys. zł, w czerwcu 2008 r. na zabudowę mieszkaniową przy ul. Wileńskiej – Brochów I i II za 59.982,9 tys. zł, w sierpniu 2008 r. na zabudowę mieszkaniową przy ul. Wileńskiej – Brochów III i IV za 79.586,8 tys. zł

<sup>26</sup> Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

niż wynikające z kosztorysów inwestorskich (uwzględniających aktualne, uśrednione ceny rynkowe).

**4.** Kontrola wykazała, że osoby reprezentujące Miasto Wrocław w badanym okresie w radach nadzorczych spółek ze 100% i większościowym udziałem Gminy zostały powołane przez Pana Prezydenta bądź przez pełnomocników z zachowaniem wymogów art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi<sup>27</sup> (zwanej potocznie ustawą „kominową”), tj. osoby te w momencie powołania nie były za wynagrodzeniem członkami innych spółek z udziałem Skarbu Państwa i spółek jednostek samorządu terytorialnego wymienionych w art. 1 pkt. 4-7 tejże ustawy.

**4.1.** Stwierdzono jednakże, że 4 osoby spośród tych członków, reprezentując już w spółkach za wynagrodzeniem Gminę Wrocław, przystąpiły za wynagrodzeniem do składu rad nadzorczych, jako reprezentanci innych samorządów terytorialnych lub Skarbu Państwa do innych spółek podlegających ograniczeniom ustawy kominowej, pobierając z naruszeniem wskazanego wyżej art. 4 ust. 1 tejże ustawy wynagrodzenie w łącznej kwocie co najmniej 80,1 tys. zł. Choć nieprawidłowości w tym zakresie zostały usunięte, w tym wobec 2 osób w wyniku działań podjętych w czasie kontroli, to w ocenie NIK zasadne jest wdrożenie systemowego rozwiązania pozwalającego na skuteczną weryfikację osób reprezentujących Gminę Wrocław w radach nadzorczych co do zachowania wymogów ustawy kominowej.

**4.2.** Badania kontrolne wykazały, że wynagrodzenie miesięczne poszczególnych członków rad nadzorczych reprezentujących Gminę w spółkach nie przekraczało w żadnym przypadku górnej granicy określonej przepisem art. 8 pkt. 8 ustawy kominowej w wysokości od 2,7 tys. do 3,1 tys. zł<sup>28</sup>. Wobec stwierdzonych przypadków zaniżenia wynagrodzenia 2 członków rad nadzorczych o łączną kwotę 5,7 tys. zł w związku z nieprawidłowym przyjęciem bazowego wynagrodzenia miesięcznego, w czasie kontroli podjęto działania dla usunięcia tej nieprawidłowości.

**5.** Kontrola wykazała, że Pan Prezydent w sposób właściwy zorganizował i prowadził nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem Gminy realizując czynności z tym związane przez Biuro Nadzoru Właścicielskiego wyodrębnione w ramach struktury organizacyjnej Urzędu<sup>29</sup>. Biuro to w sposób profesjonalny i rzetelny gromadziło pełne informacje dotyczące

---

<sup>27</sup> Dz.U. nr 26, poz.306 ze zm.

<sup>28</sup> jednokrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, publikowanym przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego dla każdego roku

<sup>29</sup> Departament Prezydenta Wrocławia

spraw korporacyjnych, organizacyjno-prawnych i majątkowych spółek z udziałem Gminy oraz monitorowało pozycję rynkową i finansową tych spółek, a także w sposób właściwy współpracowało z członkami rad nadzorczych reprezentującymi Gminę w spółkach. Zastrzeżenia NIK w tym zakresie dotyczą jedynie braku skutecznego egzekwowania od części rad nadzorczych obowiązku ustalonego przez Pana Prezydenta<sup>30</sup> w zakresie składania półrocznych raportów z działalności spółek. W kontrolowanym okresie raportu takiego nie złożyły rady nadzorcze 4 spółek,<sup>31</sup> a wobec 1 raportu, Wrocławskiego Parku Technologicznego S.A. za 2006 r., stwierdzono uchybienie polegające na wykazaniu niewłaściwych danych.

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

- 1. Dokonanie analizy przedmiotu działalności wszystkich spółek poprzez które Gmina Wrocław prowadzi działalności gospodarczą celem podjęcia działań zapewniających dostosowanie się do ograniczeń ustawowych prowadzenia takiej działalności ustalonych dla samorządów gminnych.**
- 2. Rozważenie wprowadzenia mechanizmów konkurencyjnych w procesie pozyskiwania przez Gminę usług z zakresu zastępstwa inwestorskiego na zadaniach inwestycyjnych związanych z drogami publicznymi na terenie Wrocławia.**
- 3. Wprowadzenie rozwiązań mających na celu skuteczną weryfikację osób reprezentujących Gminę Wrocław w radach nadzorczych w zakresie zachowania wymogów ustawy tzw. kominowej.**
- 4. Spowodowanie rzetelnej realizacji przez przedstawicieli Gminy Wrocław w radach nadzorczych obowiązku składania półrocznych raportów o działalności spółek.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu na podstawie art. 62 ust.1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta w terminie jednego miesiąca od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania

---

<sup>30</sup> zarządzenie nr 2077/04 Prezydenta Wrocławia z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie jednolitych zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego wobec spółek prawa handlowego z udziałem Gminy Wrocław i dotyczącego przedstawicieli Gminy w radach nadzorczych 17 Spółek.

<sup>31</sup> Agencji Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej S.A. i Wrocławskiego Parku Technologicznego S.A. - za I półrocze 2006 r., Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. we Wrocławiu - za I półrocze 2006 i 2007 r. oraz Wrocławskiego Centrum SPA Sp. z o.o. - za I półrocze 2006, 2007 i 2008 r.

uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

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

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