

Sprawozdanie

z planowej kontroli wewnętrznej przeprowadzonej w Biurze Nadzoru Właścicielskiego
Urzędu Miejskiego w Białymstoku

- I. Jednostka kontrolowana: Biuro Nadzoru Właścicielskiego
- II. Dyrektor jednostki kontrolowanej: p.o. Urszula Topczewska
- III. Kontrolujący: Paweł Karpiński – inspektor w Departamencie Organizacyjnym i Nadzoru działający na podstawie upoważnienia nr ORN-I.077.1175.2024 z dnia 29 października 2024 r., wydanego przez Prezydenta Miasta Białegostoku
- IV. Data rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych: 8 listopada - 23 grudnia 2024 r.
- V. Zakres kontroli: Realizacji wniosków pokontrolnych po kontroli Najwyższej Izby Kontroli w 2015 r. w zakresie realizacji zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego
- VI. Stan faktyczny: ustalony na podstawie wyjaśnień złożonych przez p.o. dyrektora BNW.

Najwyższa Izba Kontroli (Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji) przeprowadziła w 2015 r. w Urzędzie Miejskim w Białymstoku kontrolę pn. Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego.

Skontrolowano:

- skalę zaangażowania samorządu terytorialnego Miasta w spółki prawa handlowego;
- sytuację ekonomiczno-finansową spółek z udziałem Miasta;
- transfery majątku Miasta do spółek;
- wykorzystanie majątku otrzymanego od Miasta;
- realizację budowy Stadionu Miejskiego.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację zadań publicznych za pośrednictwem spółek z udziałem Miasta Białystok. Przedstawiając oceny i uwagi wynikające z kontroli NIK w wystąpieniu pokontrolnym (KGP-4101-002-04/2014) z 25 sierpnia 2015 r. wniosła o:

1. Dostosowanie zakresu działalności spółek do obowiązujących przepisów;
2. Zapewnienie mechanizmów weryfikacji wniosków Spółki Stadion o dokapitalizowanie z tytułu rekompensaty inwestycyjnej, na podstawie umowy z dnia 4 kwietnia 2013 r.;

3. Zapewnienie efektywnego wykorzystania Stadionu Miejskiego, w tym uwzględnienia celów wskazanych przy podejmowaniu przedsięwzięcia jego budowy, w szczególności zwiększenia dostępności do infrastruktury sportowej po zakończeniu prac budowlanych trwających w okresie prowadzonej kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli;
4. Rozważenie wprowadzenia mechanizmów ewaluacji zadań publicznych poprzez ustanowienie mierników oraz metod kontroli wykonywania zadań przez poszczególne spółki.

Kontrolujący zwrócił się Biura Nadzoru Właścicielskiego w Białymstoku (dalej BNW) o udzielenie informacji, czy i w jaki sposób zostały one zrealizowane wnioski pokontrolne.

W odpowiedzi z 19 listopada 2024 r. p.o. dyrektora BNW w Białymstoku wyjaśniła, iż w ramach własnych kompetencji i obowiązków BNW wykonało w szczególności przedstawione poniżej działania, a z uwagi na określony Regulaminem organizacyjnym podział zadań, BNW poinformowało jednostki, w których zadaniach mieści się nadzór merytoryczny nad poszczególnymi spółkami Miasta, o przebiegu kontroli oraz jej wynikach, a w szczególności o wnioskach pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Stan prawny od daty kontroli zmienił się w wielu aspektach, zmianie uległy nie tylko przepisy ogólne regulujące funkcjonowanie spółek komunalnych, ale również branżowe, w szczególności ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawa o niektórych formach popierania budownictwa społecznego, ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzeniu ścieków.

Ad 1. Żadna ze spółek nie została utworzona w celu, który byłby niezgodny z zakresem ustalonym w ustawie o samorządzie gminnym oraz ustawie o gospodarce komunalnej, a zastrzeżenia dotyczące kwestii przedmiotu działalności poszczególnych spółek komunalnych z udziałem Miasta Białystok nie dotyczyły ich podstawowego przedmiotu działalności. Każda ze spółek jako podstawowy cel działalności ma wskazane wykonywanie zadania własnego Miasta Białystok i takie zadanie wykonuje. Najwyższa Izba Kontroli uznała, że przedmiot działalności, określony w aktach założycielskich poszczególnych spółek zawierał również pozycje niezwiązane z celami działalności spółek i w jego ocenie wykraczał poza dopuszczalny zakres określony w art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej oraz art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z uwagi na wątpliwości prawne, które podniesione zostały przez Prezydenta Miasta Białegostoku w pisemnych zastrzeżeniach, Miasto wystąpiło o opinię prawną do zewnętrznej Kancelarii prawnej specjalizującej się m.in. w problematyce prawnej w zakresie gospodarki komunalnej. Opiniujący przeanalizowali szczegółowo przedmiot działalności poszczególnych spółek, zarówno w aspekcie przedmiotu działalności wskazanego

Uwaga

AP

w akcie założycielskim, jak i rzeczywiście wykonywanego. Stwierdzono, że jest wysoce dyskusyjne, czy określony w umowie spółki komunalnej przedmiot działalności wykraczający poza sferę użyteczności publicznej (mimo niespełnienia przesłanek z art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej) może być uznany za sprzeczny z prawem. Zalecono wykreślenie z aktu założycielskiego działalności, które faktycznie nie są wykonywane. Wskazano również, że w aktach założycielskich wymieniono zbyt wiele działalności pomocniczych, które są potrzebne do realizacji podstawowej działalności, co uznano za zbędne. Na tej podstawie BNW przekazało spółkom zalecenie dotyczące przeglądu zakresu działalności pod kątem wynikającym z przedmiotowej opinii. W konsekwencji dokonano zmian w postanowieniach aktów założycielskich dotyczących przedmiotu działalności i konsekwentnie, przy kolejnych zmianach tych aktów założycielskich porządkowano te postanowienia uwzględniając dodatkowo zmieniające się przepisy, w szczególności regulujące sposób określania przedmiotu działalności oraz ujawniania go w rejestrze przedsiębiorców w ramach KRS. Jednocześnie BNW zainicjowało działania, które doprowadziły do wyeliminowania działalności, która budziła największe wątpliwości, tj. sprzedaży paliw i innych produktów na stacji paliw, którą prowadziła KPKM sp. z o.o.

W czasie przeprowadzanej kontroli (2015 r.) w obrocie prawnym nie funkcjonowało pojęcie „podmiotu wewnętrznego” w rozumieniu nadanym mu później przez przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych. Istotne jest, że aktualnie - z punktu widzenia tych przepisów - pewien margines działalności dodatkowej jest dopuszczalny (wg. krajowej regulacji 10 %, według dyrektywy unijnej 20 % przychodów z działalności dodatkowej). BNW monitoruje działalność dodatkową poszczególnych spółek, zalecając ograniczenie jej do niezbędnego minimum z punktu widzenia interesów spółki.

Ad 2. BNW na bieżąco monitoruje, czy wypłacana rekompensata nie przekracza dozwolonej wysokości. Analizuje, czy zasady wyliczenia wynagrodzenia są zgodne z postanowieniami Załącznika Nr 1 do Umowy Wykonawczej. Dokonywana jest weryfikacja roczna. Zgodnie z postanowieniami Umowy Wykonawczej BNW zleca przeprowadzanie rocznej weryfikacji kwoty rekompensaty niezależnemu audytorowi. Audytor weryfikuje prawidłowość pobrania i wydatkowania rekompensaty za poprzedni rok obrotowy oraz bada, czy nie istnieje ryzyko uzyskania przez Operatora nadwyżki rekompensaty. Jest to weryfikacja następcza, która ma na celu potwierdzenie, że rekompensata została wypłacona w odpowiedniej wysokości (co oznacza, że w danym roku nie było nadwyżek lub niedoboru wypłaconej rekompensaty). Taki model postępowania zapewnia zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną (niezależną)

weryfikację, zgodną z postanowieniami umowy wykonawczej oraz zobowiązaniami wynikającymi z umowy wsparcia z 6 maja 2013 r.

Ad 3. W dniu 23 kwietnia 2015 r. podpisany został Protokół odbioru końcowego realizacji inwestycji w ramach Projektu pn. „Stadion Piłkarski w regionie północno – wschodniej Polski wraz z zapleczem treningowym”. W dniu 12 czerwca 2015 r. zakończono realizację projektu w wymiarze finansowym. Daty wskazują, że pełny zakres działalności spółka mogła zacząć wykonywać już po kontroli NIK, a zatem działalność ta nie mogła być objęta przedmiotową kontrolą.

Stadion Miejski prowadzi działalność wynikającą z powierzenia zadań własnych Miasta oraz działalność pozostałą (komercyjną). Zakres zadań własnych związany jest z funkcją społeczną Stadionu mającą na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie kultury i kultury fizycznej. Obiekty Spółki są udostępniane na treningi, mecze, turnieje, imprezy sportowe i kulturalne. W zależności od zakwalifikowania do określonej kategorii podmiotów wskazanych w przyjętym Regulaminie korzystania z usług publicznych, stosowane są określone preferencje.

Stadion jest obiektem skategoryzowanym jako obiekt typowo piłkarski, jest także miejscem wielofunkcyjnym, otwartym na różne dyscypliny sportowe i wydarzenia.

Stadion Miejski w Białymstoku w latach 2015 – 2024 realizował zadania powierzone, m.in. organizując otwarte spotkania i atrakcje kierowane do najmłodszych mieszkańców miasta. Odbywają się także dedykowane dzieciom otwarte treningi na mini boisku.

W 2016 r. prowadzono intensywną promocję Stadionu Miejskiego na najpopularniejszych profilach społecznościowych, co przełożyło się na wzrost frekwencji. Wynajęta została na okres 10 lat największa wolna powierzchnia komercyjna na cele Laboratorium Młodego Mistrza i Odkrywcy.

Przestrzeń wewnętrzna Stadionu, jak i infrastruktura zewnętrzna, od 2016 r. wykorzystywane są do wydarzeń z zakresu kultury i kultury fizycznej, z których część stała się wydarzeniami cyklicznymi.

Stadion Miejski udostępnia również sale rozgrzewkowe, jako miejsce treningów.

Wprowadzono również możliwość zwiedzania obiektu z atrakcjami. Głównym celem udostępnienia stadionu do zwiedzania z dodatkowymi atrakcjami jest promocja sportu i zdrowej rywalizacji w szczególności wśród dzieci i młodzieży.

W ramach działalności powierzonej szkolne kluby sportowe, stowarzyszenia, szkoły a nawet przedszkola korzystają z powierzchni boiska bocznego. Dostępne jest również dzieciom mini boisko z naturalną trawą.

Stadion Miejski prowadzi także działalność komercyjną w granicach dozwolonych przez przepisy i zaakceptowaną przez Komisję Europejską (*Comfort letter*). Wynajmowane są łoże Sky Box, miejsca reklamowe, powierzchnia gastronomiczna i handlowa. Stadion jest również miejscem organizacji ogólnodostępnych wydarzeń sportowych oraz kulturalnych. Rozgrywane są cyklicznie mecze Jagiellonii Białystok w rozgrywkach Ekstraklasy, Pucharu Polski a obecnie w Lidze Konferencji Europy. Współorganizowane są przy udziale PZPN międzynarodowe mecze towarzyskie reprezentacji młodzieżowych do lat 21 (U-21). Na boisku ze sztuczną trawą rozgrywane są regularne turnieje, mecze ligowe, towarzyskie w piłkę nożną, futbol amerykański czy rugby.

W zakresie wydarzeń kulturalnych największymi widowiskami organizowanymi na Stadionie są koncerty zespołów muzycznych, różnego rodzaju konferencje, wystawy, festiwale oraz targi.

Stadion Miejski Sp. z o. o. zgodnie z obowiązującymi przepisami cyklicznie przedkłada do BNW sprawozdania z działalności, w tym w zakresie udostępniania infrastruktury obiektu. Kontroli efektów uzyskiwanych przez Spółkę w ramach realizowanej działalności dokonuje również Rada Nadzorcza sporządzając protokoły z przeprowadzonej kontroli, które następnie przekazuje do BNW. Biuro na podstawie zgromadzonych danych monitoruje wykonywaną przez Spółkę działalność zarówno powierzoną, jak i komercyjną, przekazując stosowne informacje Prezydentowi Miasta.

Ad 4. W ocenie BNW wprowadzenie proponowanych przez NIK jednolitych mechanizmów ewaluacji zadań publicznych poprzez przyjęcie dokumentu ustalającego jednolite i ścisłe mierniki wykonywania zadań przez poszczególne spółki jest możliwe tylko w ograniczonym zakresie ze względu na rozmiar i odmiennność wykonywanych przez spółki zadań.

W zakresach, w których to możliwe, takie ujednolicenie nastąpiło, np. w zakresie oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej. Spójny i jednolity system pozwalający na bieżąco monitorować spółki wprowadzono w ramach postanowień aktów założycielskich oraz regulaminów rad nadzorczych i zarządów, które od daty kontroli NIK były kilkakrotnie zmieniane, m.in. w celu ujednolicenia i doprecyzowania systemu.

Sytuacja ekonomiczno-finansowa spółek jest badana i oceniana systematycznie przez BNW z wykorzystaniem mierników przyjętych w naukach ekonomicznych. Corocznie jest sporządzana informacja dla Prezydenta Miasta o sytuacji ekonomiczno-finansowej wszystkich spółek nadzorowanych przez Miasto za I półrocze i trzy kwartały roku.

Z uwagi na przepisy prawa spółek oraz ustawy o rachunkowości, całościowo, z wykorzystaniem wskaźników ekonomiczno-finansowych, oceniana jest kondycja

ekonomiczno-finansowa spółek po zakończeniu każdego roku obrotowego. Na tej podstawie przygotowywana jest informacja na zwyczajne zgromadzenie wspólników. W ramach nadzoru nad spółkami komunikacyjnymi sporządzana jest i przedkładana Prezydentowi (w cyklach kwartalnych) informacja o podstawowych parametrach ekonomiczno-finansowych spółek komunikacyjnych. Ponadto od 2016 roku w cyklach kwartalnych sporządzana jest analiza kosztu wozokilometra i stawki za wozokilometr, która jest analizą porównawczą, obejmująca okres 3-letni. W pozostałych spółkach przygotowywane są w analogicznych cyklach podobne analizy. W wymienionych dokumentach wykorzystuje się m.in. instrumenty analizy wskaźnikowej i ocenia rentowność, płynność finansową, cykl obrotu należnościami, cykl obrotu zapasami, wskaźniki zadłużenia.

Ewaluacji zadań publicznych przez poszczególne spółki dokonują również rady nadzorcze: przeprowadzają regularne kontrole wybranych aspektów funkcjonowania spółek zgodnie z uchwalonymi przez siebie harmonogramami kontroli, dokonują kwartalnych ocen działalności Spółki, z uwzględnieniem następujących kwestii: zatrudnienie i płace, wykorzystanie majątku Spółki, stan techniczny urządzeń i ich przydatność z punktu widzenia działalności Spółki i jakości świadczonych usług, sytuacja finansowa, a w szczególności płynność finansowa z uwzględnieniem zaciągniętych kredytów, ich wykorzystania i spłaty, koszty, a w szczególności zasadność ich kalkulowania i możliwości ograniczenia, inwestycje, jakość świadczonych usług. W razie potrzeby rady nadzorcze przeprowadzają również kontrole doraźne. We wszystkich kontrolach wykorzystywane są mierniki stosowane w naukach ekonomicznych, jak i mierniki branżowe. Wyniki kontroli są niezwłocznie przedstawiane Prezydentowi Miasta. Taki model działania rad nadzorczych wynika m.in. z postanowień regulaminów rad nadzorczych, projekty zmian których przygotowywało BNW biorąc pod uwagę stanowisko NIK.

Wprowadzenie dodatkowych mechanizmów ewaluacji zadań publicznych poprzez ustanowienie mierników oraz metod kontroli wykonywania zadań przez poszczególne spółki nastąpiło wraz z wdrożeniem w życie regulacji ustawy z 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami. Część zmienna wynagrodzeń członków Zarządów spółek z udziałem Gminy uzależniona została od stopnia realizacji celów zarządczych.

Szczegółowe cele zarządcze, wagi poszczególnych celów oraz kryteria ich realizacji i rozliczania określa rada nadzorcza spółki, która następnie, po zakończeniu każdego roku obrotowego, dokonuje oceny realizacji wyznaczonych celów.

Mając na celu ustandaryzowanie oraz koordynację nadzoru i kontroli nad spółkami komunalnymi BNW przygotowało projekty zrząceń Prezydenta Miasta Białegostoku

dotyczące zasad nadzoru oraz indywidualnej kontroli spółek, a następnie monitorowało ich aktualność w kontekście zmieniającego się stanu prawnego i faktycznego przygotowując projekty odpowiednich zmian.

W zawartych ze spółkami umowach wykonawczych zostały określone wymagania (mierzone odpowiednimi miernikami) w zakresie wykonania zadań pod względem rzeczowym oraz jakości świadczonych usług.

Reasumując wnioski pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli po kontroli realizacji zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego zostały wykonane.

Jeden egzemplarz sprawozdania doręczono dyrektorowi jednostki kontrolowanej.

2025 -01- 10
Białystok, ...

INSPEKTOR

Paweł Karpiński

.....
(podpis kontrolującego)

10.01.2025r.
Białystok, ...

Urszula Topczewska

.....
(podpis dyrektora jednostki kontrolowanej)

Pouczenie o prawach przysługujących kierownikowi jednostki kontrolowanej

Kierownik jednostki kontrolowanej ma prawo przedstawić swoje stanowisko wobec poczynionych ustaleń, zaleceń i wniosków w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania; nie wstrzymuje to jednak obowiązku realizacji zaleceń i wniosków zawartych w sprawozdaniu.

2025-01-10

INSPECTOR

Randy Kubiński