



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY-4112-02-00/2013
S/13/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst jednolity

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/13/002 – Prywatyzacja WKS ZAWISZA Bydgoszcz S.A.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Sławomir Kierat, doradca ekonomiczny 2. Joanna Nierebińska-Mazurek, starszy inspektor kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr 84116 z dnia 12 lutego 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 3-4]
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Bydgoszczy, ul. Jezuicka 1, 85-102 Bydgoszcz, nr statystyczny 000596375, zwany dalej „Urzędem” lub „Zamawiającym”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Bruski, Prezydent Miasta Bydgoszczy, zwany dalej „Prezydentem Miasta”

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie (kontrolą objęto okres od 2009 r. do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 6 maja 2013 r.).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają nieprawidłowości stwierdzone w większości obszarów objętych kontrolą.

Nielegalnym, w świetle obowiązujących w 2009 r. przepisów, było utworzenie przez Miasto Bydgoszcz (dalej „Miasto”) w dniu 20 lipca 2009 r., sportowej spółki kapitałowej WKS ZAWISZA Bydgoszcz S.A. (dalej „WKS ZAWISZA” lub „Spółka”), której działalność statutowa związana ze sportem profesjonalnym wykracza poza sferę spraw publicznych o znaczeniu lokalnym i nie stanowi zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, o których mowa w art. 6 i 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym² (dalej „ustawa o samorządzie gminnym”).

Jako niegospodarne oceniono poniesienie w latach 2010-2011 przez Miasto wydatków w wysokości 3.700 tys. zł na objęcie wyemitowanych przez WKS ZAWISZA akcji. Podwyższenie kapitału zakładowego Spółki, w wyniku emisji nowych akcji i objęcia większości z nich przez Miasto, nie poprawiło jej wyników finansowych, ani nie spowodowało znaczącego wzrostu jej majątku mierzonego w środkach trwałych. Spółka od początku swego istnienia przynosiła straty, a jej majątek był finansowany kapitałem obcym – zobowiązaniami³. Decyzje o podwyższeniu kapitału i objęciu akcji nie były poprzedzone analizą aktualnej i przewidywanej sytuacji majątkowej oraz finansowej Spółki, w tym oceny uzyskanych efektów, czynników ryzyka oraz zagrożeń w przewidywanym rozwoju Spółki. Pełnomocnik Miasta, mimo

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

² Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

³ w 109% według stanu na koniec 2011 r.

posiadania przez Miasto większościowego pakietu akcji w Spółce, nie występował do zarządu WKS ZAWISZA o podjęcie działań naprawczych.

Negatywnie pod względem legalności oceniono inicjatywę Pana Prezydenta w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie *wieloletniej prognozy finansowej Miasta*, zwanej dalej „prognozą”, która polegała na niezgodnym z obowiązującymi przepisami wprowadzeniu do tej *prognozy* przedsięwzięcia pod nazwą „*Współpraca promocyjna ze Spółką WKS ZAWISZA*”. W uchwale Rady Miasta Bydgoszczy (dalej „RMB”) wskazany został podmiot, któremu następnie jako wykonawcy udzielane były zamówienia publiczne, polegające na wykonywaniu usług promocyjnych i reklamowych na rzecz Miasta, z naruszeniem zasad udzielania zamówień publicznych, wyrażonych w art. 7 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴, zwanej dalej uPzp.

Negatywnie oceniono udzielenie przez Urząd czterech zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit a uPzp na zadania⁵ polegające na wykonywaniu usług promocyjnych na rzecz Miasta przez WKS ZAWISZA podczas meczów piłkarskich I ligi w latach 2011-2013. W uzasadnieniu wyboru trybu Urząd powołał okoliczności, które zdaniem NIK nie wynikały z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze, jak stanowi cyt. wyżej przepis. Tym samym nie zostały spełnione ustawowe przesłanki do udzielenia omawianych zamówień z wolnej ręki.

Nierzetelnie dokonano rozliczenia dotacji na wykonanie zadań w zakresie wspierania rozwoju sportu w piłce nożnej, udzielonych Spółce w latach 2011-2012. Urząd nie przeprowadził kontroli prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację tych zadań oraz prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach zawartych umów ani w siedzibie beneficjenta, jak też w miejscu realizacji zadań. Dokonano jedynie analizy zakresu rzeczowego i finansowego złożonych przez beneficjenta sprawozdań i załączonych do nich dokumentów.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁵ - „Wykonywanie usług promocyjnych na rzecz Miasta Bydgoszczy podczas organizacji meczów piłkarskich I ligi poprzez drużynę piłkarską seniorów WKS Zawisza Bydgoszcz S.A. podczas rundy jesiennej 2011”, zwane w dalszej treści „postępowaniem nr 1”,

- „Wykonywanie usług promocyjnych na rzecz Miasta Bydgoszczy podczas organizacji meczów piłkarskich I ligi poprzez drużynę piłkarską seniorów WKS Zawisza Bydgoszcz S.A. podczas rundy wiosennej 2012”, zwane w dalszej treści „postępowaniem nr 2”,

- „Wykonywanie usług promocyjnych na rzecz Miasta Bydgoszczy podczas organizacji meczów piłkarskich I ligi poprzez drużynę piłkarską seniorów WKS Zawisza Bydgoszcz S.A. podczas rundy jesiennej 2012 r.”, zwane w dalszej treści „postępowaniem nr 3”,

- „Wykonywanie usług promocyjnych na rzecz Miasta Bydgoszczy podczas organizacji meczów piłkarskich I ligi poprzez drużynę piłkarską seniorów WKS Zawisza Bydgoszcz S.A. podczas sezonu 2012/2013 w rundzie wiosennej w 2013 r.”, zwane w dalszej treści „postępowaniem nr 4”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena skutków finansowych dla budżetu Miasta, związanych z objęciem akcji WKS ZAWISZA

1.1. Objęcie przez Miasto Bydgoszcz akcji WKS ZAWISZA

Opis stanu
faktycznego

Uchwałą z dnia 24 czerwca 2009 r.⁶, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit „f” ustawy z samorządzie gminnym oraz w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁷, RMB postanowiła utworzyć spółkę pod firmą WKS ZAWISZA Bydgoszcz S.A., której akcjonariuszami założycielami miało być Miasto oraz Stowarzyszenie Piłkarskie „Zawisza” z siedzibą w Bydgoszczy. Kapitał zakładowy Spółki miał wynosić 1.550.000 zł i dzielić się na 1 550 akcji o wartości nominalnej jednej akcji 1.000 zł. Miasto miało objąć 1 500 akcji serii A i pokryć je wkładem pieniężnym w wysokości 1.500.000 zł. W uzasadnieniu do tej uchwały podano m.in., że utworzenie sportowej spółki z udziałem Miasta pozwoli na wzmocnienie promocji Bydgoszczy poprzez piłkę nożną oraz utrwali tradycje piłkarskie w mieście.

[dowód: akta kontroli str. 5-7]

W dniu 2 lipca 2009 r. Konstanty Dombrowicz Prezydent Miasta oraz przedstawiciele Stowarzyszenia Piłkarskiego „Zawisza” zawarli *Umowę o współpracy*⁸, której celem było określenie zasad współpracy stron, podziału zadań oraz obowiązków i uprawnień w zakresie współdziałania zmierzającego do powołania Spółki oraz realizacji przez tą Spółkę przedsięwzięcia obejmującego promocję Miasta, w tym poprzez aktywność sportową – prowadzenie przez WKS ZAWISZA profesjonalnej drużyny piłkarskiej w ramach rozgrywek organizowanych przez Polski Związek Piłki Nożnej.

[dowód: akta kontroli str. 8-23]

Ustalone
nieprawidłowości

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

W dniu 20 lipca 2009 r. Wojciech Nowacki Zastępca Prezydenta, działający w imieniu i na rzecz Miasta oraz Piotr K. i Bogdan P., występujący w imieniu i na rzecz Stowarzyszenia Piłkarskiego „Zawisza”, zawiązali spółkę akcyjną pod firmą WKS ZAWISZA⁹. Kapitał zakładowy wynosił **1.550.000 zł** i dzielił się na 1 550 akcji imiennych serii „A” o wartości nominalnej każdej z nich 1.000 zł. Miasto objęło **1 500 akcji**, a Stowarzyszenie Piłkarskie „Zawisza” 50 akcji.

[dowód: akta kontroli str. 24-39]

⁶ Nr XLIX/723/09

⁷ Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.

⁸ Akt notarialny Rep. A numer 4653/2009

⁹ Akt notarialny Rep. A numer 5145/2009

Zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w dniu podjęcia uchwały RMB Nr XLIX/723/09, utworzenie przez gminę sportowej spółki akcyjnej było niemożliwe na podstawie nw. przepisów ustawy o gospodarce komunalnej:

- art. 9 ust. 1 (przywołany w ww. uchwale), bowiem przepis ten odnosi się do sfery użyteczności publicznej, do której nie można zaliczyć działalności sportowej nastawionej na osiągnięcie zysku (ukierunkowanej na sport profesjonalny);
- art. 10 ust. 1, gdyż powstanie spółki nie wpłynie na stan bezrobocia;
- art. 10 ust. 2, gdyż nie dotyczy zbycia lub rozporządzenia mieniem;
- art. 10 ust. 3, gdyż przystępowanie jednostek samorządu terytorialnego do spółek prawa handlowego było możliwe tylko w przypadkach spółek zajmujących się czynnościami bankowymi i ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą prowadzoną na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy. Dopiero ustawa z dnia 25 czerwca 2010r. o sporcie¹⁰ w art. 61 zmieniła ustawę o gospodarce komunalnej, dodając na końcu art. 10 ust. 3 zapis: „w tym klubów sportowych działających w formie spółki akcyjnej”¹¹.

Nie podzielił stanowiska NIK w tej sprawie [...] ¹² radca prawny w Urzędzie. Według niego zakładanie i prowadzenie sportowych spółek kapitałowych mieściło się w zakresie znaczeniowym pojęcia gospodarki komunalnej, zdefiniowanego w art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

[dowód: akta kontroli str. 1101]

Opis stanu
faktycznego

W dniach: 6 stycznia 2010 r. oraz 14 stycznia i 25 lutego 2011 r. Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy (dalej „NWZA”) WKS ZAWISZA podwyższyło kapitał zakładowy Spółki odpowiednio o kwoty: 1/ 1.343 tys. zł w drodze emisji akcji serii B, 2/ 722 tys. zł w drodze emisji 722 akcji serii C oraz 3/ 1.700 tys. zł w drodze emisji akcji serii D - o wartości nominalnej każdej z nich - 1.000 zł. Akcje były obejmowane w gotówce przez akcjonariuszy. W wyniku tych operacji kapitał zakładowy Spółki został podwyższony ostatecznie do kwoty **5.315 tys. zł**, a Miasto objęło **5 200 akcji**. W protokole NWZA z dnia 25 lutego 2011 r. zapisano, że cyt.: *„Interes Spółki w podwyższeniu kapitału zakładowego (...) wynika z konieczności spłaty zobowiązań WKS ZAWISZA Bydgoszcz S.A. (w tym spłaty kredytu) i sfinansowania działalności w roku 2011, co zostało wspólnie uzgodnione pomiędzy akcjonariuszami”*.

Środki na podwyższenie kapitału zakładowego zostały zabezpieczone w budżecie Miasta na rok 2010 (1.300 tys. zł)¹³ i na rok 2011 (2.400 tys. zł)¹⁴.

[dowód: akta kontroli str. 42-69]

¹⁰ Dz. U. Nr 127, poz. 857 ze zm.

¹¹ Obowiązuje od dnia 16 października 2010 r.

¹² usunięto na podstawie art. 5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U Nr 112 poz. 1198 ze zm.)- odmowa udostępnienia z uwagi na prywatność osoby fizycznej- NIK

¹³ Uchwała RMB nr LVII/874/09 z dnia 16 grudnia 2009 r.

¹⁴ Uchwała RMB nr VIII/38/11 z dnia 23 lutego 2011 r.

Powodem trzykrotnego podwyższenia kapitału zakładowego Spółki - jak wynikało z wyjaśnień głównego specjalisty w Zespole ds. Polityki Właścicielskiej i Mieszkaniowej - była trudna sytuacja finansowa od początku jej istnienia. Podwyższenia te były realizacją wcześniejszych uchwał budżetowych RMB i wynikały z założonej strategii właścicielskiej. Nie pokrywały one w całości potrzeb finansowych Spółki. Były to inwestycje w jej rosnący poziom sportowy, skutkujący finalnie awansem do I ligi w 2011 r., osiągając tym samym pożądaný cel promocyjny.

[dowód: akta kontroli str. 70-75]

Na podstawie sprawozdań finansowych zarządu Spółki oraz raportów i opinii biegłych rewidentów z badania sprawozdań finansowych za lata 2009-2011 stwierdzono m.in., że:

- rachunek zysków i strat wykazywał stratę netto w kwotach: **1.516,6** tys. zł za okres od 2 lipca do 31 grudnia 2009 r., **2.657,8** tys. zł za 2010 r. oraz **2.049,9** tys. zł za 2011 r.;

- zestawienie zmian w kapitale własnym wykazało jego zmniejszenia do stanu na 31 grudnia: 2009 r. **33,4** tys. zł (z 1.550.0 tys. zł), 2010 r. **-1.281,4** tys. zł, a 2011 r. **-909,3** tys. zł.;

- w strukturze aktywów środki trwale stanowiły: 0,0% w 2009 r., 3,8% w 2010 r. (**13,9** tys. zł) oraz 1,3% w 2011 r. (**10,7** tys. zł).

[dowód: akta kontroli str. 76-255]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Zdaniem NIK wydatki publiczne, poniesione przez Miasto na objęcie wyemitowanych przez WKS ZAWISZA akcji, zostały dokonane niegospodarnie, z naruszeniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów – określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵ (dalej „ustawa o f.p.”). Podwyższenie kapitału zakładowego WKS ZAWISZA, w wyniku emisji nowych akcji i objęcia większości z nich przez Miasto, nie przyczyniło się do poprawy wyników finansowych Spółki, ani wzrostu jej rzeczowych aktywów trwałych. Nie było ono poprzedzone przeprowadzeniem przez Urząd pogłębionych analiz ekonomiczno-finansowych. Pełnomocnik Miasta, mimo posiadania przez Miasto większości akcji w Spółce, nie występował do zarządu WKS ZAWISZA o podjęcie działań naprawczych. O wyegzekwowanie od zarządu Spółki przedstawienia planu wyjścia z kryzysowej sytuacji wnioskował do Zastępcy Prezydenta Sebastiana Chmary inspektor zatrudniony w ówczesnym *Wieloosobowym stanowisku pracy ds. spółek*, jednak dopiero w dniu 24 lutego 2011 r., tj. w przeddzień NWZA, na którym podjęto uchwałę o podwyższeniu kapitału. Na tym posiedzeniu NWZA pełnomocnik Miasta nie zgłosił takiego wniosku. Zgromadzenie przyjęło jedynie jego wniosek o zobowiązanie zarządu Spółki do przedłożenia Radzie Nadzorczej i WZA szczegółowego planu finansowego na sezon rozgrywkowy 2010/2011.

¹⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

[dowód: akta kontroli str. 256-257]

Sebastian Chmara Zastępca Prezydenta, który nadzorował Wydział Promocji, Sportu i Turystyki oraz spółkę WKS ZAWISZA, wyjaśnił, że cyt.: „*W interesie i dla dobra Spółki podjęcie kolejnych uchwał o podwyższeniu kapitału (...) było koniecznością. Skutkiem braku dokapitalizowania spółki z pewnością byłaby upadłość spółki, degradacja sportowo-organizacyjna i brak możliwości przystąpienia do kolejnych rozgrywek*”.

[dowód: akta kontroli str.40-41, 258]

1.2. Koszty poniesione przez Miasto w związku z objęciem akcji WKS ZAWISZA

W związku z objęciem akcji spółki WKS ZAWISZA oraz trzykrotnym podwyższeniem jej kapitału zakładowego Miasto poniosło w latach 2009-2011 koszty w wysokości **5.200 tys. zł**, nie wliczając w to innych wydatków, związanych m.in. z obsługą notarialną.

Ocena
cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹⁶, pod względem legalności i gospodarności, działalność Urzędu w badanym obszarze.

2. Ocena prawidłowości prowadzenia postępowania w sprawie zbycia akcji WKS ZAWISZA

2.1 Zaproszenie do negocjacji

W dniu 25 maja 2011 r. RMB w uchwale Nr XII/135/11 wyraziła zgodę na zbycie należących do Miasta akcji WKS ZAWISZA w liczbie 5 199 sztuk, lecz nie mniej niż 4 784 sztuki. Uchwała weszła w życie z dniem jej podjęcia. Zgodę na sprzedaż ww. akcji wyraziła również Rada Nadzorcza Spółki w Uchwale nr 10/2011 z dnia 26 maja 2011 r.

[dowód: akta kontroli str. 259-260]

Zaproszenie do negocjacji w sprawie zbycia należących do Miasta akcji Spółki (dalej „Zaproszenie”) zostało opublikowane na stronie BIP Urzędu 1 czerwca 2011 r. oraz w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim: „Dziennik Gazeta Prawna” - 2 czerwca 2011 r., co było zgodne z § 2 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa¹⁷ (dalej „rozporządzenie w sprawie zbywania akcji SP”).

Zaproszenie zawierało między innymi: nazwę, siedzibę i adres zbywcy, podstawę prawną zbycia akcji, firmę, siedzibę i adres spółki, których akcje są przedmiotem przetargu, liczbę oraz rodzaj akcji będących przedmiotem przetargu, wartość nominalną jednej akcji, miejsce, termin oraz warunki, po spełnieniu których oferent mógł się zapoznać z dokumentacją dotyczącą sytuacji prawnej i ekonomiczno-finansowej spółki, co było zgodne z § 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zbywania akcji SP. W zaproszeniu podano, że zapłata ceny za nabyte

¹⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹⁷ Dz. U. Nr 34, poz. 264.

akcje ma nastąpić jednorazowo, przelewem na rachunek bankowy Miasta. Termin, do którego należało złożyć odpowiedź na zaproszenie wyznaczono na dzień 10 czerwca 2011 r.

[dowód: akta kontroli str. 261-263, 398, 423-424]

Uwagi
dotyczące
kontrolowanej
działalności

W Zaproszeniu wskazano, że „informacje o sytuacji prawnej i ekonomiczno-finansowej Spółki zawiera Memorandum Informacyjne Spółki” (dalej „Memorandum”). NIK zwraca uwagę na fakt, iż Miasto w chwili publikacji Zaproszenia nie miało wiedzy o treści jaką będzie zawierać ww. dokument, gdyż w jego posiadanie weszło dopiero w dniu 3 czerwca 2011 r., tj. jeden dzień po opublikowaniu zaproszenia w Dzienniku Gazeta Prawna i dwa dni po opublikowaniu zaproszenia na stronie BIP Urzędu, a odbiór merytoryczny nastąpił 6 czerwca 2011 r. Prezydent Miasta wyjaśnił, że „podmiot wyłoniony do wykonania analiz i memorandum informacyjnego, zawarł z Miastem Bydgoszcz umowę, w której w §1 określono, iż memorandum informacyjne zawierać będzie informacje o sytuacji prawnej i ekonomicznej spółki. Było więc oczywiste, że memorandum owo zawierać będzie żądane w umowie z wykonawcą informacje. Zatem przekazanie do publikacji Zaproszenia było uprawnione. Termin odbioru analiz i memorandum określono na dzień „nie później niż 1.06.2011 r.” (zmieniony aneksem do umowy na dzień 3.06.2011r z przyczyn niezależnych od wykonawcy), a jednocześnie termin udostępnienia memorandum zainteresowanym podmiotom określono na okres od 6 do 9 czerwca 2011 r. Było więc oczywiste, że otrzymanie memorandum nastąpi przed terminem wydawania go podmiotom zainteresowanym nabyciem akcji ww. spółki”.

[dowód: akta kontroli str. 262-264, 269]

Zdaniem Izby, samo zawarcie umowy w sprawie wykonania Memorandum nie przesądza o należyтым i terminowym jego wykonaniu. Ustalenia kontroli wykazały, że odebrana przez Urząd analiza dotycząca ustalenia sytuacji prawnej majątku Spółki nie zawierała wszystkich wymaganych elementów, co zostało opisane szczegółowo w p. 2.3 niniejszego wystąpienia.

Uwagi
dotyczące
kontrolowanej
działalności

Zanim wszczęto w Urzędzie postępowanie w sprawie zbycia akcji Spółki, z ich przyszłym nabywcą władze Miasta prowadziły w tej sprawie rozmowy, o czym pisała lokalna prasa, np.:

- „Od kilku tygodni toczą się z władzami Bydgoszczy rozmowy w sprawie przejęcia udziałów w spółce WKS Zawisza S.A. Głównym graczem jest Radosław Osuch, jeden z najbardziej znanych w Polsce menedżerów piłkarskich.”¹⁸

- „(...) Kiedy zostanie pan nowym właścicielem Zawiszy? Radosław Osuch: Zostało jeszcze do omówienia kilka szczegółów, ale myślę, że w ciągu dwóch tygodni zapadną już jakieś konkretne decyzje.”¹⁹

- „We wtorek Radosław Osuch ujawnił, że chce zostać właścicielem WKS Zawisza Bydgoszcz S.A. Znany piłkarski menedżer przyznał, że już od trzech miesięcy rozmawia z prezydentem Bydgoszczy na temat przejęcia większości akcji spółki.”²⁰

¹⁸ Nowy Sącz - Nasze Miasto, 15-03-2011

¹⁹ Gazeta Bydgoszcz, 17-03-2011

[dowód: akta kontroli str. 933-939]

Fakt prowadzenia takich spotkań i rozmów z przyszłym nabywcą akcji Spółki potwierdził w swych wyjaśnieniach Sebastian Chmara Zastępca Prezydenta Miasta [akta kontroli str. 40-41] zaznaczając jednak, że miały one charakter niezobowiązujący i nie sporządzano z nich żadnych notatek.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Prezydent Miasta nie dokonał wyboru trybu sprzedaży akcji WKS ZAWISZA.

Zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej²¹, w związku z art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji²² oraz § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie zbywania akcji SP, do wyboru publicznego trybu sprzedaży akcji zobowiązany był Prezydent Miasta, który wyjaśnił, że:

- z treści art. 18 ust. 2 pkt 2 lit g ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³ wynika, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy określanie zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta. Prezydent był tym samym uprawniony przedstawić RMB projekt uchwały o wyrażeniu zgody na sprzedaż i tryb sprzedaży akcji WKS ZAWISZA. Nie istnieją bowiem ogólne zasady sprzedaży akcji i udziałów określone przez RMB,

- każdorazowa sprzedaż i określenie trybu zbycia akcji lub udziałów w spółkach miejskich wymaga podjęcia uprzedniej odpowiedniej uchwały RMB,

- po podjęciu w/w uchwały określającej tryb zbycia akcji WKS ZAWISZA, jakiegokolwiek dokonywanie wyboru przez Prezydenta Miasta trybu sprzedaży owych akcji byłoby działaniem absurdalnym. W szczególności wybór innego, niż wskazany w cyt. *uchwale*, trybu zbycia akcji byłby niedopuszczalny, a wydanie odrębnego zarządzenia o wyborze tego trybu byłoby z kolei jedynie powtórzeniem rozstrzygnięcia zawartego w *uchwale*.

[dowód: akta kontroli str. 264,268-269]

2.2 Sposób ustalenia ceny za akcje

Opis stanu
faktycznego

Wyceny za akcje WKS ZAWISZA dokonał podmiot wyłoniony w wyniku analizy rynku dokonanej poprzez zaproszenie do składania ofert, co było zgodne z Zarządzeniem Nr 2/2010 Prezydenta Miasta z dnia 4 stycznia 2010 r. w sprawie realizacji zamówień o wartości szacunkowej nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro (ze zm.).

W dniu 16 maja 2011 r. rozesłano do pięciu podmiotów zapytania ofertowe na wykonanie analiz dotyczących Spółki, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2009 r. w sprawie analizy spółki, przeprowadzanej przed

²⁰ Gazeta Pomorska, 19-03-2011

²¹ Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236

²² Dz. U. z 2002 r., Nr 171, poz. 1397 ze zm.

²³ Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm.

zaoferowaniem do zbycia akcji należących do Skarbu Państwa²⁴ (dalej „rozporządzenie w sprawie analizy spółki”) oraz w rozporządzeniu w sprawie zbywania akcji SP, tj.:

- a) analizy mającej na celu ustalenie sytuacji prawnej majątku Spółki,
- b) oszacowania wartości przedsiębiorstwa Spółki,
- c) ustalenia stanu i perspektyw rozwoju Spółki,
- d) oceny realizacji obowiązków wynikających z wymagań ochrony środowiska,
- e) memorandum informacyjnego zawierającego informacje o sytuacji prawnej i ekonomiczno-finansowej.

Termin realizacji zamówienia określono do dnia 1 czerwca 2011 r., a ofertę należało złożyć do 23 maja 2011 r.

W dniu 24 maja 2011 r. Miasto („Zleceniodawca”) zawarło umowę zlecenia z podmiotem, który jako jedyny złożył ofertę w ww. postępowaniu. Przedmiot umowy miał być przekazany Zleceniodawcy nie później niż 1 czerwca 2011 r. Ze względu na konieczność opracowania przez Spółkę rachunku wyników oraz bilansu według stanu na dzień 30 kwietnia 2011 r., będących warunkiem wykonania przedmiotu ww. umowy, 30 maja 2011 r. strony zawarły aneks nr 1 do umowy. Zgodnie z jego treścią Zleceniobiorca zobowiązał się przekazać Miastu przedmiot umowy nie później niż 3 czerwca 2011 r. Termin ten został dotrzymany.

Wyceny akcji Spółki dokonano dwiema metodami:

- 1) skorygowanych aktywów netto – gdzie bieżącą wartość jednej akcji na dzień 31 maja 2011 r. określono na kwotę 100 zł,
- 2) wartości odtworzeniowej – gdzie wartość jednej akcji na dzień 31 maja 2011 r. oszacowana została na kwotę 93 zł.

[dowód: akta kontroli str. 286-364, 865-866]

2.3 Działalność zespołu do spraw negocjacji

Zgodnie z § 15 rozporządzenia w sprawie zbycia akcji SP, Prezydent Miasta, Zarządzeniem Nr 465/2011 z 6 czerwca 2011 r., powołał Zespół do przeprowadzenia czynności związanych ze sprzedażą należących do Miasta akcji w Spółce (dalej „Zespół”). Do zadań Zespołu należało m.in.:

- a) odbiór analiz, o których mowa w § 2-5 rozporządzenia w sprawie analizy spółki przeprowadzanej przed zaoferowaniem do zbycia akcji należących do Skarbu Państwa od ich wykonawcy na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego,
- b) udział w negocjacjach z podmiotami dopuszczonymi do dalszych negocjacji,
- c) przedłożenie Prezydentowi Miasta pisemnych rekomendacji w przedmiocie wyboru nabywcy akcji Spółki,

Opis stanu
faktycznego

²⁴ Dz. U. Nr 37, poz. 288 ze zm.

d) wykonywanie innych czynności związanych z przeprowadzeniem negocjacji na podstawie publicznego zaproszenia, powierzanych bezpośrednio przez Prezydenta Miasta.

Na Przewodniczącego Zespołu powołano Sebastiana Chmarę – Zastępcę Prezydenta Miasta, do którego obowiązków należało m.in.: kierowanie pracami Zespołu, reprezentowanie go na zewnątrz, podejmowanie decyzji dotyczących spraw organizacyjnych związanych z prowadzeniem negocjacji oraz nadzorowanie prawidłowego prowadzenia dokumentacji.

Zgodnie z § 6 Zarządzenia, Zespół, rekomendując Prezydentowi Miasta wybór podmiotów, które złożyły odpowiedzi, miał się kierować kryteriami określonymi jako przedmiot negocjacji, wskazanymi w zaproszeniu do negocjacji oraz Memorandum zawierającym informacje o sytuacji prawnej i ekonomiczno-finansowej WKS ZAWISZA, przy uwzględnieniu informacji dotyczących wiarygodności i możliwości finansowych tych podmiotów. Ostatecznego wyboru nabywcy akcji Spółki dokonać miał Prezydent Miasta.

[dowód: akta kontroli str. 365-368]

Zgodnie z § 2 ust. 8 Zarządzenia, w dniu 13 czerwca 2011 r. Zespół dokonał otwarcia oferty, która jako jedyna wpłynęła na opublikowane Zaproszenie. Stwierdzono, że wpłynęła ona w terminie określonym w ogłoszeniu i zawierała wolę przystąpienia do negocjacji w przedmiocie nabycia akcji Spółki w liczbie 5 199 sztuk, lecz nie mniej niż 4 784 sztuk – zgodnie z § 2 pkt 2 i 3 Zarządzenia. W tym samym dniu Zespół zarekomendował Prezydentowi Miasta oferenta do negocjacji.

Na spotkaniu członków Zespołu z oferentem, które odbyło się 13 czerwca 2011 r., Przewodniczący Zespołu przedstawił zarys pól negocjacyjnych oraz warunków brzegowych Miasta. Podał m.in., że Miasto dofinansuje spółkę w ramach promocji Bydgoszczy stałą kwotą brutto 2.500 tys. zł z założeniem, że w pierwszym roku może to być kwota wyższa. Dodatkowo Miasto dołoży środków za miejsce w I lidze – od dziewiątego do szóstego – 100 tys. zł; od piątego do trzeciego – 200 tys. zł; za awans do Ekstraligi – 500 tys. zł. Oferent po wymienieniu powyższych warunków przedstawił swoją koncepcję zakresu negocjacji i oczekiwania, tj.:

- w pierwszym roku oczekuje od Miasta dofinansowania w wysokości 2 mln zł netto plus 2 mln zł na transfery nowych zawodników, a w dwóch kolejnych latach 2,5 mln zł netto,

- dodatkowo Miasto miałoby dołożyć za miejsce w I lidze: od dziewiątego do szóstego – 100 tys. zł, od piątego do trzeciego – 250 tys. zł, za awans do Ekstraligi – 1 mln zł.

Zobowiązano zainteresowanego aby w proceduralnym terminie przedłożył szczegółową ofertę dotyczącą zakupu pakietu akcji Spółki, zawierającą wiążące propozycje warunków umowy zbycia akcji WKS ZAWISZA.

[dowód: akta kontroli str. 369-380]

Oferta zakupu akcji wpłynęła do Urzędu 16 czerwca 2011 r. Z jej treści wynikało, że oferowana cena zakupu 5 050 sztuk akcji Spółki wynosiła 20 zł za każdą z nich i mogła być zapłacona w terminie 30 dni od podpisania umowy. Oferent zobowiązał się również do bezwarunkowego zapewnienia płynności finansowej klubu Zawisza Bydgoszcz oraz awansu do Ekstraklasy piłki nożnej w Polsce w okresie 4 lat, tj. do końca sezonu 2014/2015. W przypadku braku tego awansu oferent zobowiązał się do odsprzedaży zakupionych akcji Miastu, na jego ewentualne żądanie, po cenie ich zakupu. Zaznaczył, że do wykonania zobowiązań wynikających z oferty niezbędne jest m.in. zobowiązanie się Miasta do współpracy z klubem Zawisza Bydgoszcz poprzez:

- dofinansowanie klubu przez okres 4 sezonów rozgrywkowych, tj. od 2011/2012 do 2014/2015 w wysokości 3 mln zł netto za sezon, tylko w przypadku gry klubu Zawisza Bydgoszcz w I lidze piłki nożnej w Polsce – drugi poziom rozgrywkowy w Polsce, a w przypadku ewentualnego awansu klubu do Ekstraklasy – dofinansowanie klubu w wysokości 4,5 mln zł netto w okresie od momentu awansu aż do końca sezonu 2013/2014,

- dofinansowanie klubu przed najbliższym sezonem, dodatkową kwotą 1 mln zł netto na wzmocnienia zawodnicze (transfery) z powodu awansu klubu do wyższej klasy rozgrywkowej,

- utrzymanie stadionu i boisk treningowych oraz uregulowanie wszystkich zobowiązań Spółki do dnia przejęcia akcji przez zainteresowanego.

[dowód: akta kontroli str. 381-383]

W dniu 16 czerwca 2011 r. Zespół zapoznał się z treścią ww. oferty. Stwierdził, iż wymaga ona koniecznych wyjaśnień i uzupełnień ze strony oferenta, w szczególności dotyczących jego zobowiązań inwestycyjnych. Zdaniem Zespołu nie zawierała ona konkretnych zobowiązań zainteresowanego do zapewnienia budżetu adekwatnego dla drużyny grającej w I lidze, a zaoferowana cena zakupu akcji była, nie do przyjęcia.

W tym samym dniu, podczas spotkania Zespołu z oferentem, zainteresowany skonkretyzował ofertę corocznego dokapitalizowania Spółki do sezonu 2014/2015, każdorazowo o kwotę 1.000 tys. zł. Zespół stanął na stanowisku, iż budżet ten nie powinien być mniejszy niż 5.000 tys. zł na jeden sezon rozgrywkowy. Strony ustaliły, że sposób zabezpieczenia transakcji, w tym wysokość kar /odszkodowań/ na rzecz Miasta w przypadku spadku drużyny do niższej niż I liga lub ewentualnej upadłości Spółki będzie regulować umowa o sposobie wykonywania przez akcjonariusza praw majątkowych w WKS ZAWISZA. Ustalono, że umowa ta m.in. zobowiąże nabywcę akcji do utrzymania drużyny w I lidze piłkarskiej i jej awansu do ekstraklasy w ciągu czterech lat, a Miasto do realizowania zadania własnego z zakresu promocji poprzez sport, traktując Spółkę jako usługodawcę. Strony ustaliły, że zaangażowanie Miasta z tego tytułu będzie wynosiło odpowiednio: do 1.380 tys. zł netto w roku 2011, do 2.675 tys. zł netto w roku 2012 i roku 2013, do 2.600 tys. zł netto w roku 2014 i do 1.300 tys. zł netto w roku 2015.

W dniu 17 czerwca 2011 r. zainteresowany złożył poszerzoną ofertę, w której zaoferował zakup akcji Spółki w ilości 5 050 sztuk po cenie 100 zł za jedną akcję, z terminem zapłaty do 15 grudnia 2011 r. Jednocześnie oświadczył, że doloży należytej staranności, aby po zakupie akcji zagwarantować budżet klubu na poziomie 4-5 mln zł oraz utrzymać poziom sportowy potrzebny do gry klubu w I lidze piłki nożnej w Polsce.

[dowód: akta kontroli str. 384-386, 388-389]

W dniu 20 czerwca 2011 r. Zespół zarekomendował Prezydentowi Miasta podpisanie z oferentem umowy sprzedaży 5.050 akcji WKS ZAWISZA .

[dowód: akta kontroli str. 387]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Analiza mająca na celu oszacowanie wartości przedsiębiorstwa Spółki, w tym ustalenie sytuacji prawnej majątku Spółki, zawierała 7 z 8 elementów zakresu przedmiotowego zakreślonego w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie analizy spółki stanowiącym, że zakres analizy mającej na celu ustalenie sytuacji prawnej majątku spółki, obejmuje informacje niezbędne do oszacowania wartości przedsiębiorstwa spółki, z uwzględnieniem specyfiki spółki oraz poziomu zaangażowania kapitałowego Skarbu Państwa w spółce, dotyczące w szczególności ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych na rzecz Spółki na majątku osób trzecich²⁵.

Analiza ta została odebrana przez Zespół w dniu 6 czerwca 2011 r., który nie wniósł uwag do zawartości jej treści. W dokumencie tym nie ujęto jednak informacji o warunkach finansowych z tytułu korzystania z lokalu o powierzchni użytkowej wynoszącej 87 m² za kwotę 1,00 zł/miesiąc oraz o posiadaniu przez Spółkę uprawnień do nieodpłatnego korzystania ze Stadionu Miejskiego.

„W przedmiotowej analizie nie została uwzględniona wartość prawna korzystania z ww. obiektów. (...) W związku z określonymi w sposób jednoznaczny wymogami, co do zakresu informacji, jakie powinna zawierać przedmiotowa analiza, należy w sposób jednoznaczny w analizie zawrzeć odpowiedź zarówno twierdzącą, co do istnienia ww. praw lub negatywną. Nieuprawnione jest założenie, że w przypadku braku ustanowienia ww. praw, pomija się to stwierdzenie. W związku z powyższym sporządzona analiza nie spełnia wszystkich wymogów określonych w dyspozycji § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie analizy spółki.”²⁶

Odbiór analizy WKS ZAWISZA przed zaoferowaniem akcji Spółki do sprzedaży był zadaniem Zespołu (§2 pkt 1 ww. Zarządzenia Nr 465/2011).

[dowód: akta kontroli str. 339-369, 390-401, 1134-1152]

²⁵ Protokół kontroli RIO z grudnia 2012 r., zwany „Protokółem” podpisany m.in. przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy oraz Skarbnika Miasta Bydgoszczy z kontroli przeprowadzonej w okresie od 4 września 2012 r. do 12 grudnia 2012 r. przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w zakresie kompleksowej kontroli gospodarki finansowej prowadzonej w UM Bydgoszczy.

²⁶ Ibidem

2.4 Zatwierdzenie wyniku przeprowadzonych negocjacji i zawarcie umowy zbycia akcji

W dniu 6 lipca 2011 r. Miasto, z nabywcą wyłonionym w opisanym postępowaniu konkursowym, zawarło umowę sprzedaży 5 050 sztuk akcji Spółki o wartości nominalnej 1.000 zł każda, za łączną cenę 505.000 zł (tj. po 100 zł za każdą akcję).

W celu zabezpieczenia wierzytelności Miasta z tytułu płatności II raty ceny akcji w kwocie 404 tys. zł, wynikającej z umowy sprzedaży akcji, ustanowiony został zastaw rejestrowy w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów²⁷ na 5 050 akcjach zwykłych imiennych. Ustalono, że Zastawcy będzie przysługiwało prawo głosu na Walnym Zgromadzeniu Akcjonariuszy Spółki, w dalszej treści zwanej „WZA”. Miastu nie będzie przysługiwało prawo uczestnictwa w WZA Spółki i prawo głosu z akcji będących przedmiotem zastawu. W przypadku nie spłacenia przez Zastawcę wierzytelności w terminie określonym w umowie sprzedaży akcji, tj. 15 grudnia 2011 r., Miastu przysługiwało prawo przejęcia na własność zastawionych akcji.

W umowie o sposobie wykonywania przez akcjonariuszy praw majątkowych WKS ZAWISZA z dnia 6 lipca 2011 r. nabywca zobowiązał się m.in. do:

- utrzymania wysokiej renomy (marki) WKS ZAWISZA,
- zapewnienia dobrej atmosfery sportowej i biznesowej związanej z działalnością klubu,
- promocji klubu zarówno w Bydgoszczy, jak i w całym kraju, w sposób kształtujący wizerunek Miasta jako wspólnoty samorządowej troszczącej się o kulturę fizyczną,
- zagwarantowania budżetu WKS ZAWISZA na średnim poziomie 5.300 tys. zł na sezon, chyba, że potrzeby WKS ZAWISZA będą wymagały niższego budżetu, przy uwzględnieniu § 2 umowy,
- pozyskiwania regionalnych i ogólnopolskich sponsorów dla działalności WKS ZAWISZA,
- płynności finansowej klubu, w szczególności terminowego regulowania działalności publicznoprawnych oraz zobowiązań wobec zawodników,
- wykonywania praw wynikających z akcji w sposób nienaruszający prawa do zasiadania w radzie nadzorczej Spółki przedstawiciela Miasta w charakterze przewodniczącego.

W § 2 Umowy zapisano również, że:

- Miasto („Zbywca”), w latach 2011-2015 będzie realizowało zadanie własne z zakresu promocji wspólnoty samorządowej poprzez aktywność sportową przy uwzględnieniu WKS ZAWISZA jako usługodawcy,
- zaangażowanie finansowe Zbywcy w powyższe przedsięwzięcie (w kwotach nie zawierających podatku od towarów i usług), jakie zostało przewidziane w wieloletniej prognozie finansowej Miasta wynosić będzie: w roku 2011 kwotę do 1.380 tys. zł, w latach 2012 i 2013 kwotę do 2.675 tys. zł, w roku 2014 kwotę 2.600 tys. zł, a w roku 2015 kwotę do 1.300 tys. zł,

²⁷ Dz. U. Nr 149, poz. 703 ze zm.

- w sytuacji osiągnięcia przez seniorską drużynę piłkarską WKS ZAWISZA awansu do ekstraklasy piłkarskiej przed upływem sezonu 2014/2015 zaangażowanie finansowe w zakup usług promocyjnych ustanie z końcem sezonu 2013/2014, z tym że w sezonach gry w ekstraklasie piłki nożnej Miasto będzie uwzględniało w swych budżetach możliwość zakupu od klubu usług promocyjnych do kwoty 3.250 tys. zł za sezon,
- zaangażowanie finansowe Zbywcy w realizację usług promocyjnych będzie miało miejsce jedynie w przypadku występowania seniorskiej drużyny piłkarskiej WKS ZAWISZA w klasie rozgrywkowej nie niższej niż I liga,
- Miasto zobowiązało się zapłacić nabywcy akcji odszkodowanie, gdy nie wykona lub nienależycie wykona zobowiązań wynikających z tej umowy.

Urząd monitorował dokonywane przez nabywcę wpłaty za zakupione akcje oraz podejmował czynności w celu wyegzekwowania płatności i należnych odsetek za opóźnienie.

[dowód: akta kontroli str. 264-265, 269, 273-284, 400, 408-419]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Cena sprzedaży akcji została rozłożona na dwie raty, mimo że w Zaproszeniu określono jednorazową płatność za akcje, a forma zapłaty nie była przedmiotem negocjacji w sprawie zbycia akcji. Pierwsza rata, w wysokości 101 tys. zł, miała zostać zapłacona na rachunek Miasta w terminie do 15 lipca 2011 r. Druga rata, w wysokości 404 tys. zł, miała być zapłacona w nieprzekraczalnym terminie do dnia 15 grudnia 2011 r. przelewem na wskazany w umowie rachunek bankowy Zbywcy. Za datę zapłaty określono datę uznania rachunku bankowego Miasta pełną kwotą stanowiącą II ratę należności za sprzedaż akcji oraz kwotą odsetek 5,00% w skali rocznej za okres od dnia sprzedaży akcji do dnia dokonania płatności przez Nabywcę.

Według wyjaśnień Prezydenta - który w imieniu Miasta zawarł umowę zbycia akcji Spółki - nabywca, w swojej rozszerzonej i ostatecznej ofercie z dnia 17 czerwca 2011r. wskazał jako termin zapłaty dzień 15 grudnia 2011 r. Zbywca, mając na uwadze zaproponowany termin zapłaty, w interesie budżetu Miasta, a także w intencji stabilizacji kondycji Spółki, przystał na propozycję ostatecznego rozliczenia sprzedaży w terminie do 15 grudnia 2011r., z zastrzeżeniem dokonania wpłaty w wysokości 101.000 zł w terminie do 15 lipca 2011 r. oraz doliczenia odsetek umownych, naliczanych począwszy od dnia podpisania umowy do końcowej daty płatności, tj. do 15 grudnia 2011r. Wobec stanowiska i ostatecznej oferty Nabywcy akcji podkreślić należy, że końcowe ustalenia umowy pozwoliły w efekcie na osiągnięcie przez Miasto pożądanego celu, tzn. sprzedaży akcji WKS ZAWISZA Bydgoszcz S.A.

[dowód: akta kontroli str. 262-265, 269, 402-406]

*Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności*

NIK nie podziela stanowiska Prezydenta Miasta, jakoby przystanie na warunki Nabywcy, ośnośnie rozłożenia ceny za akcje, były w interesie budżetu Miasta

i służyły stabilizacji kondycji Spółki. Samo zaproponowanie przez Nabywcę terminu zapłaty za akcje po niespełna pół roku od zawarcia umowy obniżało jego wiarygodność finansową, zwłaszcza w sytuacji, gdy Miasto gwarantowało przekazanie Spółce jeszcze w 2011 r. ponad milion zł tytułem wynagrodzenia za usługi promocyjne świadczone na rzecz Miasta (Spółka otrzymała w okresie od września do grudnia 2011 r. kwotę 1.697,4 tys. zł, płatną w czterech ratach). Nabywca akcji nie wywiązał się z warunków umowy odnoszących się do terminów zapłaty za te akcje. Zapłata, mimo rozłożenia jej na raty, nastąpiła z opóźnieniem, tj.:

- kwotę 101.971,26 zł wpłacono w dniu 11 sierpnia 2011 r. (opóźnienie 27 dni),
- kwotę 154.480,42 zł wpłacono w dniu 29 września 2011 r.,
- kwotę 48.548,32 zł wpłacono w dniu 23 stycznia 2012 r. (opóźnienie 39 dni),
- kwotę 200.000 zł wpłacono w dniu 23 stycznia 2012 r. (opóźnienie 39 dni),
- kwotę 9.613,59 zł (odsetki za zwłokę) wpłacono w dniu 12 września 2012 r.

[dowód: akta kontroli str. 390-401]

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w badanym obszarze.

3. Ocena prawidłowości zawierania z WKS ZAWISZA umów o wykonanie usług promocyjnych i reklamowych na rzecz Miasta

3.1. Umowy o wykonanie usług promocyjnych i reklamowych na rzecz Miasta zawarte z WKS ZAWISZA w okresie od utworzenia spółki do czasu sprzedaży akcji.

*Opis stanu
faktycznego*

W okresie od utworzenia Spółki do czasu jej prywatyzacji Miasto zawarło z WKS ZAWISZA cztery umowy o wykonanie usług promocyjnych i reklamowych, tj.:

1) umowę WPM.IV.3329/119/09 zawartą w dniu 21 sierpnia 2009 r. o wykonanie usługi promocyjnej na rzecz Miasta w postaci ekspozycji balonu reklamowego zamawiającego, za wynagrodzeniem **5 tys. zł brutto**;

[dowód: akta kontroli str. 425-427]

2) umowę WPM.IV.342/21/09 zawartą w dniu 1 grudnia 2009 r. o wykonanie usług promocyjnych i reklamowych na rzecz Miasta podczas organizacji rozgrywek piłkarskich drużyn młodzieżowych w sezonie 2009, za wynagrodzeniem **122 tys. zł brutto**, umowę zawarto na czas określony, tj. do dnia 30 czerwca 2010 r.,

[dowód: akta kontroli str. 428-430]

3) umowę WPM.IV.342/9/10 zawartą w dniu 26 maja 2010 r. o wykonanie usług promocyjnych i reklamowych na rzecz Miasta w oparciu o drużynę piłkarską seniorów WKS ZAWISZA w roku 2010, za wynagrodzeniem nie przekraczającym **600 tys. zł brutto**, płatnym wg harmonogramu:

- 100 tys. zł za każdy mecz odbywający się w rundzie wiosennej 2010 r. – kwota nie mogła przekroczyć 300 tys. zł,
- 30 tys. zł za każdy mecz towarzyski – kwota nie mogła przekroczyć 150 tys. zł,
- 75 tys. zł za każdy mecz ligowy rundy jesiennej – kwota nie mogła przekroczyć 150 tys. zł,

[dowód: akta kontroli str. 431-435]

4) umowę WPST.II.272.3.2011 zawartą w dniu 30 marca 2011 r. o wykonanie usług promocyjnych i reklamowych na rzecz Miasta w okresie rundy wiosennej 2010/2011 oraz w meczach sparingowych w oparciu o drużynę piłkarską seniorów WKS ZAWISZA w roku 2011, w szczególności poprzez:

- a) ekspozycję logo Miasta na piłkarskich strojach sportowych drużyny seniorów i wszystkich drużyn młodzieżowych WKS ZAWISZA,
- b) ekspozycję na boisku podczas meczów czterech banerów z logo Miasta (dostarczonych przez zamawiającego),
- c) ekspozycję baneru z logo Miasta na kolumnach trybuny głównej (dostarczonego przez zamawiającego),
- d) ekspozycję logo Miasta na oficjalnej stronie internetowej klubu wraz z aktywnym odnośnikiem do internetowego serwisu miejskiego,
- e) ekspozycję logo Miasta na oficjalnej stronie internetowej klubu w postaci autonomicznego okna reklamowego uruchamianego automatycznie przy otwarciu strony,
- f) emisję 8 transmisji z meczów (mecze na żywo, powtórki) w TVP Bydgoszcz z udziałem drużyny wykonawcy,
- g) ekspozycję logo Miasta we wszystkich wydawnictwach klubowych oraz na ściankach sponsorskich wykorzystywanych podczas konferencji prasowych,
- h) ekspozycję na boisku podczas meczów do 2 balonów z logo Miasta (dostarczonych przez zamawiającego),
- i) wskazanie Miasta w ogłoszeniach radiowych, prasowych i telewizyjnych promujących rozgrywki.

Wynagrodzenie ustalono w kwocie **600 tys. zł**.

Do każdej faktury wykonawca miał złożyć sprawozdanie za dany okres z wykonania usług promocyjnych, zawierające m.in. dokumentację fotograficzną. Umowę zawarto na czas określony, tj. do dnia 15 czerwca 2011 r.

Podstawą zamówień wymienionych w p. 2, 3 i 4 niniejszego rozdziału - wskazaną w treści umów - był art. 66 w zw. z art. 67 ust. 1 lit. a uPzp (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759).

[dowód: akta kontroli str. 436-440]

3.2. Umowy o wykonanie usług promocyjnych i reklamowych na rzecz Miasta zawarte z WKS ZAWISZA po sprzedaży akcji spółki.

W budżecie Miasta na promocję (Dział 750, rozdział 75075) przeznaczono:

- w 2011 r. - 17.302,8 tys. zł, z tego na promocję Miasta poprzez sport wydatkowano 7.433,3 tys. zł;

- w 2012 r. - 15.655,5 tys. zł, z tego na promocję Miasta poprzez sport wydatkowano 7.747,4 tys. zł;
- na rok 2013 - 17.783,9 tys. zł.

[dowód: akta kontroli str. 441-486, 514]

W dniu 29 czerwca 2011 r. RMB podjęła uchwałę nr XIII/162/11 zmieniającą uchwałę nr VIII/39/11 z dnia 23 lutego 2011 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Bydgoszczy, gdzie w załączniku nr 3 pod poz. 50 wprowadzono nowe przedsięwzięcie pod nazwą: „Współpraca promocyjna ze Spółką WKS ZAWISZA”, o łącznej kwocie nakładów finansowych 13.080 tys. zł, z tego limit wydatków w 2011 roku wynosił 1.700 tys. zł, w latach 2012-2013 po 3.290 tys. zł, w 2014 r. 3.200 tys. zł, a w 2015 r. 1.600 tys. zł. Do projektu ww. uchwały Regionalna Izba Obrachunkowa (RIO) w Bydgoszczy nie wniosła zastrzeżeń.

[dowód: akta kontroli str. 487-513]

Ustalono
nieprawidłowości

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

Zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w dniu podjęcia uchwały przez RMB nr XIII/162/11, wprowadzenie do wieloletniej prognozy finansowej Miasta ww. przedsięwzięcia było niemożliwe na podstawie nw. przepisów ustawy o f.p.:

- art. 226 ust. 4, bowiem:

a) nie był to program (projekt, zadanie) finansowany z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o f.p., ani związany z umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym,

b) nie wynikał z umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych byłaby niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki,

c) nie były to udzielone wieloletnie gwarancje i poręczenia;

- art. 44 ust. 4²⁸, ponieważ wskazanie w uchwale RMB wykonawcy, któremu w pięciu kolejnych latach zostanie udzielone zamówienie publiczne, polegające na wykonywaniu usług promocyjnych i reklamowych na rzecz Miasta, było niedopuszczalne z mocy prawa. Stanowiłoby to bowiem - w prowadzonych następnie postępowaniach - naruszenie zasad udzielania zamówień publicznych, wyrażonych w art. 7 ust. 1 i 3 uPzp.

Zgodnie z art. 230 ust. 1 ustawy o f.p. inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Według wyjaśnień Pana Prezydenta art. 226 ust. 4 pkt 1 ustawy o f.p. definiujący „przedsięwzięcie” nie zawiera katalogu zamkniętego. Omawiane przedsięwzięcie mogło zatem zostać wprowadzone do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w szczególności z uwagi na jego wieloletni charakter.

²⁸ Art. 44 ust. 4 ustawy o f.p. stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi (dostawy, roboty budowlane), na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.

NIK nie podziela stanowiska Pana Prezydenta, zwłaszcza w kwestii katalogu przedsięwzięć wymienionych w art. 226 ust. 4 pkt 1 ustawy o f.p., którego nie można w dowolny sposób rozszerzać i interpretować. Nie ma też istotnego znaczenia w sprawie podnoszony w wyjaśnieniu fakt, że RIO nie zgłosiła żadnych zastrzeżeń ani pytań w tym zakresie. Istotne natomiast są konsekwencje takiego zapisu w uchwale RMB, wskazujące na WKS ZAWISZA jako jedyne na rynku wykonawcę tego rodzaju szczególnej usługi.

*Opis stanu
faktycznego*

Do czasu kontroli Miasto zawarło z WKS ZAWISZA po prywatyzacji Spółki pięć umów o wykonanie usług promocyjnych i reklamowych, tj.:

1) umowę WPST-II.272.14.2011 zawartą w dniu 18 sierpnia 2011 r. pomiędzy Miastem reprezentowanym przez Rafała Bruskiego Prezydenta Miasta, a WKS ZAWISZA reprezentowanym przez Radosława Osucha Prezesa Zarządu, o wykonanie usług promocyjnych i reklamowych na rzecz Miasta w okresie rundy jesiennej 2011 r. oraz w meczach sparingowych i towarzyskich w oparciu o drużynę piłkarską seniorów WKS ZAWISZA, w szczególności poprzez:

- a) nadanie Miastu tytułu oficjalnego partnera rozgrywek o mistrzostwo I Ligi w Polsce,
- b) wskazanie Miasta jako oficjalnego partnera rozgrywek I Ligi w Polsce w ogłoszeniach radiowych, prasowych i telewizyjnych promujących rozgrywki,
- c) ekspozycję logo Miasta na:
 - strojach sportowych drużyny seniorów WKS ZAWISZA,
 - 4 banerach o powierzchni nie mniejszej niż 6m² każdy (dostarczonych przez zamawiającego), w pierwszym planie reklamowym eksponowanych na boisku podczas meczów piłkarskich I Ligi,
 - oficjalnej stronie internetowej klubu wraz z aktywnym odnośnikiem do internetowego serwisu miejskiego,
 - oficjalnej stronie internetowej klubu w postaci autonomicznego okna reklamowego uruchamianego automatycznie przy otwarciu strony,
 - wszystkich wydawnictwach klubowych,
 - ściankach sponsorskich wykorzystywanych podczas konferencji prasowych,
 - maksymalnie 4 balonach (dostarczonych przez zamawiającego) eksponowanych na boisku podczas meczów I ligi,
 - materiałach promocyjnych i reklamowych związanych z rozgrywkami I ligi, w tym na biletach, plakatach, zaproszeniach, nośnikach wielkoformatowych,
 - banerze (dostarczonej przez zamawiającego) eksponowanej na kolumnach nowej trybuny głównej stadionu przy ulicy Gdańskiej 163.

Umowę zawarto na czas określony, tj. do dnia 31 grudnia 2011 r., a wynagrodzenie ustalono w kwocie **1.697,4 tys. zł brutto**, płatne w czterech ratach na podstawie wystawionych przez wykonawcę faktur. Podstawą do wystawienia faktur były sporządzone przez wykonawcę sprawozdania potwierdzające wykonanie usług promocyjnych w danym okresie, zawierające – oprócz części opisowej:

- dokumentację fotograficzną,
- wzorcowe egzemplarze materiałów promocyjnych/reklamowych,

- kopie materiałów publikowanych w mediach w formie elektronicznej,
- inne, dokumentujące realizację usług promocyjnych.

Wykonawca do wystawionych zgodnie z umową faktur dołączył sprawozdania, które zostały przyjęte i na tej podstawie otrzymał on w 2011 r. wynagrodzenie: 1) 524.350 zł w dniu 9 września, 2) 391.350 zł w dniu 4 października, 3) 391.350 zł w dniu 2 listopada i 390.350 zł w dniu 5 grudnia.

[dowód: akta kontroli str. 515-526]

Uwaga dotycząca
kontrolowanej
działalności

Kwota wynagrodzenia była zgodna z limitem wydatków na współpracę promocyjną z WKS ZAWISZA podanym w załączniku nr 3 do uchwały nr VIII/39/11 RMB (po zmianach wprowadzonych 29 czerwca 2011 r.), a pomniejszona o podatek VAT (23%), odpowiadała wysokości zaangażowania finansowego Miasta w roku 2011 w *przedsięwzięcie* nabywcy akcji WKS ZAWISZA, określonej w umowie z dnia 6 lipca 2011 r. o *sposobie wykonywania przez akcjonariuszy praw majątkowych w WKS ZAWISZA*.

2) umowę WPST-II.272.1.2012 zawartą w dniu 2 lutego 2012 r. pomiędzy Miastem reprezentowanym przez Sebastiana Chmarę Zastępcę Prezydenta Miasta, a WKS ZAWISZA reprezentowanym przez Anitę Osuch Prezesa Zarządu, o wykonanie usług promocyjnych i reklamowych na rzecz Miasta w okresie rundy wiosennej 2012 r. oraz w meczach sparingowych i towarzyskich w oparciu o drużynę piłkarską seniorów WKS ZAWISZA, w szczególności poprzez czynności wymienione w umowie WPST-II.272.14.2011, a ponadto:

- spotkania drużyny seniorów z młodzieżą w szkołach promując ideę bezpiecznych stadionów,
- udział drużyny seniorów w akcjach promocyjnych Miasta.

Umowę zawarto na czas określony, tj. do dnia 30 czerwca 2012 r., a wynagrodzenie ustalono w kwocie **1.760 tys. zł brutto**.

Podstawą do wystawienia faktur były sporządzone przez wykonawcę sprawozdania potwierdzające wykonanie usług promocyjnych w danym okresie.

Wykonawca do wystawionych zgodnie z umową faktur dołączył sprawozdania, które zostały przyjęte i na tej podstawie otrzymał on w 2012 r. wynagrodzenie: 1) 360.000 zł w dniu 16 lutego, 2) 420.000 zł w dniu 21 marca, 3) 480.000 zł w dniu 24 kwietnia i 500.000 zł w dniu 31 maja.

[dowód: akta kontroli str. 527-538]

3) umowę WPST-II.272.12.2012 zawartą w dniu 12 lipca 2012 r. pomiędzy Miastem reprezentowanym przez Sebastiana Chmarę Zastępcę Prezydenta Miasta, a WKS ZAWISZA reprezentowanym przez Anitę Osuch Prezesa Zarządu, o wykonanie usług promocyjnych i reklamowych na rzecz Miasta w okresie rundy jesiennej 2012 r. oraz w meczach sparingowych i towarzyskich w oparciu o drużynę piłkarską seniorów WKS ZAWISZA, w szczególności poprzez czynności wymienione w umowie WPST-II.272.14.2011, a ponadto:

- spotkania drużyny seniorów z młodzieżą w wybranych szkołach promując idee i wartości jakie daje sport,
- udział drużyny seniorów w akcjach promocyjnych Miasta oraz w programach radiowych i telewizyjnych.

Umowę zawarto na czas określony, tj. do dnia 30 listopada 2012 r., a wynagrodzenie ustalono w kwocie **1.530 tys. zł brutto**.

Podstawą do wystawienia faktur były sporządzone przez wykonawcę sprawozdania potwierdzające wykonanie usług promocyjnych w danym okresie, zawierające – oprócz części opisowej: dokumentację fotograficzną, wzorcowe egzemplarze materiałów promocyjnych/reklamowych, kopie materiałów publikowanych w mediach w formie elektronicznej oraz inne materiały dokumentujące realizację usług promocyjnych.

Wykonawca do wystawionych zgodnie z umową faktur dołączył sprawozdania, które zostały przyjęte i na tej podstawie otrzymał on w 2012 r. wynagrodzenie: 1) 270 tys. zł w dniu 3 sierpnia, 2) 420 tys. zł w dniu 10 września, 3) 420 tys. zł w dniu 9 października i 420 tys. zł w dniu 21 listopada.

[dowód: akta kontroli str. 539-552]

*Uwaga dotycząca
kontrolowanej
działalności*

Kwota łącznego wynagrodzenia określonego w umowach WPST-II.272.1.2012 i WPST-II.272.12.2012 była zgodna z limitem wydatków na współpracę promocyjną z WKS ZAWISZA podanym w załączniku nr 3 do uchwały nr VIII/39/11 RMB (po zmianach wprowadzonych 29 czerwca 2011 r.), a pomniejszona o podatek VAT (23%) odpowiadała wysokości zaangażowania finansowego Miasta w roku 2012 w *przedsięwzięcie* nabywcy akcji WKS ZAWISZA, określonej w umowie z dnia 6 lipca 2011 r. o *sposobie wykonywania przez akcjonariuszy praw majątkowych w WKS ZAWISZA*.

4) umowę WPST-II.3226.136.2012 zawartą w dniu 5 września 2012 r. pomiędzy Miastem reprezentowanym przez Sebastiana Chmarę Zastępcę Prezydenta Miasta, a WKS ZAWISZA reprezentowanym przez Anitę Osuch Prezesa Zarządu, o wykonanie usług promocyjnych i reklamowych na rzecz Miasta podczas organizacji Turnieju Piłkarskiego ORLIK CUP 2012 w terminie od 8 września do 25 listopada 2012 r., w szczególności poprzez:

- ekspozycję balonu oraz dwóch banerów z logo miasta w miejscu organizacji turnieju,
- umieszczenie logo miasta na plakatach i zaproszeniach oraz na stronie internetowej klubu,
- relacje z rozgrywek oraz informacji o udziale miasta w prasie, telewizji internetowej, w internecie.

Wynagrodzenie ustalono w kwocie **17 tys. zł brutto**.

[dowód: akta kontroli str. 553-556]

5) umowę WPST-II.272.19.2012 zawartą w dniu 8 stycznia 2013 r. pomiędzy Miastem reprezentowanym przez Sebastiana Chmarę Zastępcę Prezydenta Miasta,

a WKS ZAWISZA reprezentowanym przez Anitę Osuch Prezesa Zarządu, o wykonanie usług promocyjnych i reklamowych na rzecz Miasta w okresie rundy wiosennej 2013 r. oraz w meczach sparingowych i towarzyskich w oparciu o drużynę piłkarską seniorów WKS ZAWISZA, w szczególności poprzez czynności wymienione w umowie WPST-II.272.14.2011, a ponadto:

- spotkania drużyny seniorów z młodzieżą w wybranych szkołach promując idee i wartości jakie daje sport,
- udział drużyny seniorów w akcjach promocyjnych Miasta oraz w programach radiowych i telewizyjnych, w tym w porannych audycjach w Radiu PIK,
- cykl reportaży i spotkań z udziałem drużyny emitowanych w stacji itv24,
- spotkania eventowe w Leśnym Parku Kultury i Wypoczynku „Myślęcinek” pn. „Razem idziemy na mecz...”
- organizację wielkiego konkursu dla kibiców „Wygraj samochód z Zawiszą”,
- dbanie o dobry wizerunek klubu i pozytywny wizerunek zamawiającego.

Umowę zawarto na czas określony, tj. do dnia 30 czerwca 2013 r., a wynagrodzenie ustalono w kwocie **1.900 tys. zł brutto**. Podstawą do wystawienia faktur były sporządzone przez wykonawcę sprawozdania potwierdzające wykonanie usług promocyjnych w danym okresie. Nie złożenie poprawnego sprawozdania wraz z fakturą miało skutkować wstrzymaniem płatności za wskazany okres wykonywanych świadczeń, do dnia złożenia bądź uzupełnienia dokumentacji.

[dowód: akta kontroli str. 557-560]

Podstawą zamówień wymienionych w p. 1), 2), 3) i 5) niniejszego rozdziału - wskazaną w treści umów - był art. 66 w zw. z art. 67 ust. 1 lit. a uPzp.

*Uwaga
dotycząca
kontrolowanej
działalności*

Wynagrodzenie za wykonanie usług promocyjnych i reklamowych na rzecz Miasta przez spółkę WKS ZAWISZA po sprzedaży akcji było wyższe od wynagrodzenia (600 tys. zł) za te same usługi o zbliżonym zakresie, ustalanego w umowach zawartych z tą spółką w okresie poprzedzającym jej prywatyzację, o kwoty:

- **1.097,4 tys. zł (183%)** – w okresie rundy jesiennej 2011 r.,
- **1.160 tys. zł (193%)** – w okresie rundy wiosennej 2012 r.,
- **930 tys. zł (155%)** – w okresie rundy jesiennej 2012 r.,
- **1.300 tys. zł (217%)** – w okresie rundy wiosennej 2013 r.

Podpisanie umów wymienionych w p. 1), 2), 3) i 5) niniejszego rozdziału poprzedziły postępowania o udzielenie zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki, prowadzone przez Wydział Zamówień Publicznych Urzędu.

Uwaga
dotycząca
kontrolowanej
działalności

Zapraszając każdorazowo przedstawiciela WKS ZAWISZA do negocjacji komisja przetargowa przesyłała mu w załączeniu wzór umowy. W trzech postępowaniach zakończonych podpisaniem umów wymienionych w p. 1), 2) i 3) niniejszego rozdziału we wzorach umów były wymienione kwoty wynagrodzenia wykonawcy, które w dwóch przypadkach (p. 1 i 3) zostały powtórzone w ostatecznych umowach. Z porównania wzorów z wynikami negocjacji opisanymi w protokołach postępowania oraz z podpisanymi umowami wynika, że wysokość wynagrodzenia wykonawcy faktycznie nie podlegała negocjacji w przypadku umów WPST-II.272.14.2011 oraz WPST-II.272.12.2012.

[dowód: akta kontroli str. 561-597]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Postępowania o zamówienia publiczne polegające na wykonaniu usług promocyjnych na rzecz Miasta podczas organizacji meczów piłkarskich I ligi poprzez drużynę piłkarską seniorów WKS ZAWISZA podczas rundy jesiennej w 2011 r., rundy wiosennej 2012 r., oraz rundy jesiennej 2012 r., a także podczas sezonu 2012/2013 w rundzie wiosennej, zostały przeprowadzone z naruszeniem art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a uPzp, który stanowi, że zamawiający może udzielić zamówienia w trybie z wolnej ręki, w przypadku gdy dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze.

Podstawowymi trybami udzielania zamówień publicznych, zgodnie z art. 10 uPzp są: przetarg nieograniczony i przetarg ograniczony. Miasto w ww. postępowaniach zawężyło krąg potencjalnych wykonawców do pierwszoligowej drużyny piłkarskiej działającej na lokalnej arenie sportowej, tj. WKS ZAWISZA. Tym samym naruszyło fundamentalną zasadę uPzp tj. zasadę konkurencyjności, która powinna być zachowana w jak najszerszym stopniu poprzez zagwarantowanie wyboru najkorzystniejszej oferty ze wszystkich ofert dostępnych rynkowo. Urząd, przed zastosowaniem trybu z wolnej ręki, nie przeprowadził ww. postępowań w trybie przetargu nieograniczonego.

Zgodnie z zarządzeniami Prezydenta Miasta nr: 120/10 (ze zm.) i 59/2011 (ze zm.), komórką właściwą do przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego był Wydział Zamówień Publicznych (WZP). Osobą zatwierdzającą propozycje trybu postępowania była Elżbieta Michalska - dyrektor tego Wydziału, która wyjaśniła m.in., że:

- Wydział merytoryczny Urzędu, tj. Promocji, Sportu i Turystyki (WPSiT) w latach: 2011-2012 złożył cztery wnioski do WZP o przeprowadzenie procedury w trybie zamówienia z wolnej ręki, przedkładając jednocześnie: uzasadnienie wyboru trybu z wolnej ręki, proponowane warunki umowy, dokument wartości zamówienia publicznego. Wnioskowano o przeprowadzenie ww. procedury w przedmiocie wykonywania usług promocyjnych na rzecz Miasta podczas organizacji meczów piłkarskich I ligi poprzez drużynę piłkarską WKS ZAWISZA podczas rozgrywek rund wiosennych i jesiennych w latach 2011-2013. Wartość szacunkową zamówienia WPSiT ustalił w uzgodnieniu z Panem Prezydentem, bowiem Zamawiający (Miasto) zainteresowany jest promowaniem Miasta właśnie poprzez sport, w tym przypadku

podczas meczy przodującej drużyny piłkarskiej w Bydgoszczy, rozgrywanych przez WKS ZAWISZA.

- Zdaniem wyjaśniającej, zamawiający mógł zastosować tryb zamówienia publicznego z wolnej ręki w sytuacji określonej w art. 67 pkt 1 lit. a. uPzp. (zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeśli zachodzi okoliczność, że dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze). Dopuszczalność udzielenia zamówienia z wolnej ręki na podstawie wskazanego wyżej przepisu uPzp uzależniona jest zatem od istnienia na rynku w danym miejscu i czasie faktycznie jednego wykonawcy, który może wykonać określone zamówienie. Zamawiający ma prawo do skorzystania z ww. przesłanki uPzp pod warunkiem, iż wykonawca posiada określone cechy czyniące go swojego rodzaju monopolistą w danym zakresie, czasie i miejscu. Takie przesłanki – zdaniem wyjaśniającej - zachodziły w przypadku wykonawcy, tj. WKS ZAWISZA.

- Procedura przeprowadzania zamówienia w trybie z wolnej ręki odbywała się zgodnie z Zarządzeniem Prezydenta nr 445/2012 z dnia 29.06.2012r., zmieniającym zarządzenie w sprawie organizacji obsługi postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w Urzędzie. Zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki w przedmiotowych postępowaniach wynikało z okoliczności obiektywnych i dotyczyło sytuacji faktycznej, w której w danym miejscu i czasie na rynku występuje tylko jeden wykonawca - swoistego rodzaju monopolista. Bowiem w danym czasie i miejscu, tj. na lokalnej arenie sportowej istnieje tylko jeden Wykonawca - przodujący, rodzimy, klub piłkarski, zdolny wykonać przedmiotowe zamówienia. Zamawiającemu nie chodziło bowiem o jakiejkolwiek usługi promujące miasto Bydgoszcz, a o promocję miasta poprzez sport, tj. wykonywanie usług promocyjnych na rzecz Miasta poprzez najlepszą drużynę piłkarską podczas rozgrywania meczów I ligowych, w których uczestniczy Klub Sportowy Zawisza Bydgoszcz. Miasto nie jest zainteresowane usługami promocyjnymi, które wykonywałby jakikolwiek inny zespół piłkarski z innego miasta. Zamawiającemu chodziło o promowanie miasta poprzez najlepszy zespół piłkarski istniejący w danym czasie na lokalnej arenie sportowej i były to względy techniczne o obiektywnym i nieprzewidywalnym charakterze. Bowiem Zawisza Bydgoszcz jako jedyny wykonawca, jest zdolny wykonać przedmiotowe zamówienia, używając podczas meczy nazwy „Bydgoszcz” jako stałego i integralnego elementu w oficjalnej nazwie drużyny oraz wskazać Miasto Bydgoszcz jako oficjalnego partnera rozgrywek I ligi w Polsce w ogłoszeniach radiowych, prasowych i telewizyjnych, promujących rozgrywki oraz promować Miasto, poprzez różnego rodzaju działania reklamowe: banery, stroje zawodników, ścianki sponsorskie, balony, itp. inne narzędzia marketingowe i promocyjne. Nadto, Zawisza Bydgoszcz - jako jedyny najlepszy klub piłkarski na terenie miasta Bydgoszczy bierze udział w rozgrywkach I ligowych. Wspomniane względy techniczne o obiektywnym charakterze są nie tylko utrudnione lecz niemożliwe do wykonania przez innego wykonawcę, a niemożliwość ta ma charakter stały i nieprzewidywalny, bowiem skoro zamawiający chce promować Miasto Bydgoszcz podczas meczów piłkarskich, poprzez najlepszą lokalną drużynę piłkarską, to nie jest możliwe żeby to wykonywał inny wykonawca, inny klub piłkarski, (vide opracowania: G.Wicik, P. Wiśniewski -

Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Warszawa 2007, s. 375), oraz K. Klimek - Stosowanie trybu z wolnej ręki na podstawie wytycznych i wyników kontroli UZP, Zamówienia Publiczne, Doradca 2009r. nr 9 s. 62).

[dowód: akta kontroli str. 598-860, 867-932]

Pan Prezydent w całości podtrzymał powyższe wyjaśnienia.

[dowód: akta kontroli str. 264-285]

W uzasadnieniu wyboru trybu Urząd powołał okoliczności, które zdaniem NIK nie wynikały z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze, jak stanowi art. 67 ust. 1 pkt 1 lit a uPzp. Tym samym nie zostały spełnione ustawowe przesłanki do udzielenia omawianych zamówień z wolnej ręki.

Tylko w ocenie Zamawiającego wskazany przez niego wykonawca (WKS ZAWISZA) może zagwarantować najlepszą promocję Miasta Bydgoszczy, z uwagi na funkcjonowanie tego pierwszoligowego klubu piłkarskiego na lokalnej arenie sportowej. Jednakże do zastosowania trybu z wolnej ręki, nie jest wystarczające, iż dany wykonawca jest w stanie zrealizować zamówienie najlepiej, bądź w najszerszym zakresie. Musi on być wykonawcą, który jest jako jedyny zdolny do realizacji danego zamówienia publicznego²⁹. Usługi promocyjne są usługami o charakterze powszechnym, a tym samym na rynku istnieje konkurencja w tym zakresie. Wobec tego przekonanie zamawiającego, że proponowany przez niego WKS ZAWISZA jest jedynym podmiotem, który ze względu na szczególne doświadczenie i możliwości organizacyjne, jest w stanie wykonać zamówienia, nie stanowi dostatecznej podstawy do przyjęcia, iż jest to jedyny wykonawca w rozumieniu art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a uPzp.³⁰ Powołując się na przesłankę wynikającą z powołanego przepisu, Urząd zobowiązany był wykazać, iż udzielenie określonego zamówienia innemu podmiotowi jest nie tylko trudne, ale z uwagi na jego specyficzne techniczne rozwiązania jest niemożliwe, a niemożliwość ta musi mieć charakter obiektywny i trwały.³¹

*Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności*

Do kontroli okazano oferty składane przez WKS ZAWISZA na usługi promocyjne. Nie przedłożono natomiast dokumentów potwierdzających dokonanie przez zamawiającego rozeznania cen rynkowych, bądź kalkulacji kosztów związanych ze świadczeniem usług promocyjnych. Jedynie z wyjaśnień głównego specjalisty z Wydziału Promocji, Obsługi Mediów i Komunikacji Społecznej Urzędu wynika m.in., że:

- Ustalenie wartości postępowań dokonywano m.in. na podstawie złożonych ofert przez wykonawcę. Przed wszczęciem każdego z postępowań Spółka składała ofertę na realizację usług promocyjnych i reklamowych, która to obejmowała zakres świadczeń, okres realizacji świadczeń oraz ich cenę. W celu oszacowania przez Urząd wartości zamówienia dokonywano analizy posiadanych danych dotyczących m.in. zgromadzonej wartości medialnej marek wg dyscyplin, dostępności i podpisanych umów ze stacjami telewizyjnymi.

²⁹ Wyrok KIO z 10 lutego 2011 r., KIO 153/11

³⁰ Wyrok NSA z dnia 11 września 2000 r., sygn.. II SA 2074/00 (Wokanda 2001/39)

³¹ Uchwała KIO z 9 kwietnia 2010 r. KIO/KD 27/10

- Ważnym elementem oszacowania były także oferty klubu, gdyż należy uwzględnić fakt, że każdy gracz na rynku marketingu sportowego dostosowuje swoją ofertę do oczekiwań podmiotu, który chce podnieść świadomość swojej marki poprzez ekspozycję nazwy i logo. Oferta wykonawcy była ofertą indywidualną.
- Działalność na rzecz sportu jest formą łączenia marketingu Miasta z działalnością prospołeczną. W ten sposób Miasto buduje i realizuje strategię społecznie odpowiedzialnego podmiotu i buduje relacje z mieszkańcami.
- Zadaniem Miasta jest przede wszystkim wykorzystywać w swoich kampaniach promocyjnych podmioty i graczy dostępnych na lokalnym rynku, takich właśnie jak WKS ZAWISZA.
- Według dostępnych danych, wskaźnik GRP określający miarę intensywności (siły) kampanii, wyrażonej jako suma zasięgów poszczególnych emisji, wyniósł dla piłki nożnej w roku 2010 - 355 970, w roku 2011 - 514 608, a w roku 2012 - 711 149. Oznacza to, że wartość reklamy przy okazji meczów piłki nożnej wyniosła : w 2010 roku 516 371 884 zł, w 2011 roku 910 490 368 zł, w 2012 roku już 1 160 372 905 zł. Wyraźnie więc widać, że ekspozycja reklamowa przy okazji meczów piłkarskich jest dla potencjalnych reklamodawców niezwykle korzystna.
- Ważnym elementem dotarcia z przekazem reklamowym jest fakt transmisji danych zawodów przez stacje telewizyjne. Piłka nożna wykorzystując fakt siły marketingowej dyscypliny posiada ważne umowy na transmisję spotkań telewizyjnych.
- Począwszy więc od połowy 2011 roku Miasto miało zapewnioną stałą ekspozycję reklamową w stacjach telewizyjnych transmitujących mecze I ligi piłki nożnej. W takim wypadku wartość i siła przekazu reklamy wielokrotnie wzrasta.
- Kanał telewizyjny, który transmitował mecze WKS Zawisza Bydgoszcz S.A. jest kanałem, który mieści się w czołówce kanałów tematycznych w Polsce. Może on się pochwalić największym wzrostem średniego dobowego udziału wśród stacji sportowych, jego udział w grudniu 2012 roku wzrósł aż o 111,3 % w stosunku do analogicznego okresu z 2011 roku.
- Te wszystkie czynniki w sposób znaczący więc wpływały na wskaźniki wyceny wartości zamówienia.

[dowód: akta kontroli str. 861-864, 1117-1133]

**Ocena
cząstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie, pod względem legalności, działalność Urzędu w badanym obszarze.

4. Ocena prawidłowości udzielania i rozliczania dotacji na realizację przez WKS ZAWISZA zadań publicznych

*Opis stanu
faktycznego*

W latach 2011-2012 Miasto udzieliło klubowi WKS ZAWISZA dotacji na wykonanie zadań w zakresie wspierania rozwoju sportu w piłce nożnej w łącznej wysokości **200 tys. zł** na podstawie nw. umów:

- 1) nr 2/3/SZKOLENIE/2011 z dnia 7 października 2011 r. – na wsparcie przez Miasto zadania p.n. „Szkolenie sportowe dzieci i młodzieży w sekcji piłki

nożnej” poprzez sfinansowanie wydatków w kwocie 90 tys. zł, poniesionych przez WKS ZAWISZA w okresie od 1 września do 31 grudnia 2011 r. w takich pozycjach załączonego kosztorysu, jak: zakup sprzętu sportowego i odzieży sportowej, transport, wyżywienie, ryczałty sędziowskie, płace szkoleniowców, opłata licencji sportowych, wpisowe, ubezpieczenie zawodników, obsługa medyczna, inne (pralnia);

[dowód: akta kontroli str. 940-946]

- 2) nr 1/1/SZKOLENIE/2012 z dnia 2 kwietnia 2012 r. - na wsparcie przez Miasto zadania p.n. „Szkolenie sportowe dzieci i młodzieży - piłka nożna” poprzez sfinansowanie wydatków w kwocie 110 tys. zł, poniesionych przez WKS ZAWISZA w okresie od 1 marca do 31 grudnia 2012 r. w takich pozycjach załączonego kosztorysu, jak: transport, noclegi, ryczałty sędziowskie, płace szkoleniowców, opłata licencji sportowych, wpisowe, ubezpieczenie zawodników, obsługa medyczna.

[dowód: akta kontroli str. 947-968]

Podpisanie ww. umów poprzedziły zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie ogłoszenia otwartych konkursów (nr 656/2011 z dnia 24 sierpnia 2011 r. i nr 116/2012 z dnia 17 lutego 2012 r.) oraz powołania komisji do rozpatrzenia ofert (nr 675/2011 z dnia 30 sierpnia 2011 r. i nr 149/2012 z dnia 6 marca 2012 r.).

[dowód: akta kontroli str. 969-987]

Ogłoszenia o ww. konkursach były zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta.

[dowód: akta kontroli str. 988-991]

Na pierwszy konkurs (na wykonanie zadań w zakresie wspierania rozwoju sportu dzieci i młodzieży w piłce nożnej i wioślarstwie) wpłynęły dwie oferty na ogólną kwotę 109,9 tys. zł od Bydgoskiego Klubu Wiośłarek na kwotę 19,9 tys. zł oraz WKS ZAWISZA na kwotę 90 tys. zł. Komisja konkursowa przyjęła obie oferty, a wynik konkursu zatwierdził Prezydent Miasta zarządzeniem nr 723/2011 z dnia 26 września 2011 r.,

Na drugi konkurs wpłynęła jedna oferta od WKS ZAWISZA na kwotę 110 tys. zł. Komisja konkursowa ofertę przyjęła, a wynik konkursu zatwierdził Prezydent Miasta zarządzeniem nr 163/2012 z dnia 9 marca 2012 r.

[dowód: akta kontroli str. 992-999]

W umowie nr 2/3/SZKOLENIE/2011 zapisano, że do sprawozdania końcowego beneficjent był zobowiązany dołączyć m.in. kserokopie potwierdzonych „za zgodność z oryginałem” dokumentów finansowych (rachunków, faktur), dotyczących wydatków finansowanych z dotacji oraz, że dotujący sprawuje kontrolę prawidłowości wykonania zadania, w tym wydatkowania przekazanych mu środków finansowych. Prawo kontroli przysługiwało upoważnionym pracownikom dotującego zarówno w siedzibie beneficjenta, jak i w miejscu realizacji zadania.

Sprawozdanie z wykonania przez WKS ZAWISZĘ zadania określonego w umowie nr 2/3/SZKOLENIE/2011 wraz z dokumentami potwierdzającymi poniesienie wydatków miało być przedłożone do 14 stycznia 2012 r. Dostarczono je 13 stycznia 2012 r., zostało sprawdzone i przyjęte w dniu 9 lutego 2012 r.

[dowód: akta kontroli str. 1000-1009]

W umowie nr 1/1/SZKOLENIE/2012 postanowiono, że dotujący (jak w umowie 2/3/SZKOLENIE/2011) sprawuje kontrolę prawidłowości wykonania zadania, w tym wydatkowania przekazanych mu środków finansowych oraz, że do sprawozdań nie załącza się faktur (rachunków), które beneficjent miał przechowywać i udostępniać na żądanie dotującego.

Uwaga dotycząca
kontrolowanej
działalności

Zdaniem NIK odstąpienie w umowie dotacji od żądania dostarczenia przez beneficjenta kopii faktur i rachunków dotyczących wydatków finansowanych z dotacji, w sytuacji zaniechania prowadzenia czynności kontrolnych w siedzibie beneficjenta, jak i w miejscu realizacji zadania, nie spełniało przesłanek z art. 17 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie³² oraz § 19 uchwały Nr LXXIV/1115/10 RMB z dnia 29 września 2010 r. w sprawie ustalenia warunków oraz trybu postępowania o udzielenie dotacji w zakresie rozwoju sportu podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych na realizację zleconych zadań publicznych. Nie zapewniało to bowiem dochowania należytej staranności przy dokonywaniu kontroli i oceny prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania oraz prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy.

NIK zwraca również uwagę, że podpisanie umowy nr 1/1/SZKOLENIE/2012 nastąpiło po kontroli, jaką Izba przeprowadziła w Urzędzie w III kwartale 2011 r. w zakresie *finansowego wspierania kultury fizycznej i sportu*. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 3 listopada 2011 r. wnioskowano m.in. o „*wdrożenie kontroli prawidłowości wykonania zadań, w tym wydatkowania przekazanych środków finansowych na realizację zadania publicznego spełniającego przesłanki z art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*”. W odpowiedzi na to wystąpienie Pan Prezydent podał, że cyt.: „*W celu kontroli prawidłowości wykonania zadań (...) jest opracowywany plan kontroli mających odbywać się zarówno w toku realizacji zadań publicznych, jak również po ich zakończeniu. Ponadto w celu kontroli realizacji zadania, jak również jego efektywności, rzetelności i jakości wykonania odbywają się systematyczne oceny stanu realizacji zadania w miejscu jego realizacji*”.

[dowód: akta kontroli str. 1010-1017]

Sprawozdanie z wykonania zadania określonego w umowie nr 1/1/SZKOLENIE/2012 wraz z dokumentami potwierdzającymi poniesienie wydatków miało być dostarczone: w ramach I transzy - do 31 października 2012 r., a końcowe – do 15 stycznia 2013 r. Sprawozdanie częściowe zostało dostarczone 29 października 2012 r. i zostało rozliczone w dniu 28 listopada 2012 r., a sprawozdanie końcowe dostarczono 14 stycznia 2013 r. i zostało rozliczone przez inspektora Monikę T. w dniu 24 stycznia 2013 r.

[dowód: akta kontroli str. 1018-1096, 1102-1116]

³² Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

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

Urząd nie przeprowadził kontroli prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację ww. zadań oraz prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach zawartych umów ani w siedzibie beneficjenta, ani w miejscu realizacji zadań. Dokonano jedynie analizy zakresu rzeczowego i finansowego złożonych przez beneficjenta sprawozdań i załączonych do nich dokumentów, co potwierdzili w swych wyjaśnieniach pracownicy Urzędu zajmujący się ww. analizami. Nie spełniało to wymogów określonych w art. 17 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz w § 19 uchwały Nr LXXIV/1115/10 RMB z dnia 29 września 2010 r.

[dowód: akta kontroli str. 1097-1100]

Według wyjaśnień Pana Prezydenta, zaniechanie czynności kontrolnych w siedzibie beneficjenta było spowodowane tym, że dostarczone przez niego dokumenty zostały sprawdzone, nie stwierdzono uchybień i nie było podejrzeń o zaistnieniu jakiegokolwiek nieprawidłowości. Decyzja o przeprowadzeniu takiej kontroli została podjęta dopiero po zgłoszeniu przez kontrolerów NIK wątpliwości w tej materii.

[dowód: akta kontroli str. 264-285]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie pod względem rzetelności działalność Urzędu w badanym obszarze.

IV. Wnioski

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 Kontroli³³, wnosi o:

- 1) dokonywanie wyboru trybu zbywania akcji należących do Miasta przez organ wskazany w art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej,
- 2) dochowanie należytej staranności przy dokonywaniu oceny spełnienia przez wykonawców wymogów co do zakresu informacji zawartych w sporządzanych przez nich analizach prywatyzacyjnych,
- 3) podjęcie inicjatywy uchwałodawczej w celu doprowadzenia do zgodności z ustawą o finansach publicznych zapisanego w poz. 50 załącznika nr 3 do uchwały RMB w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta przedsięwzięcia pn. „Współpraca promocyjna ze Spółką WKS ZAWISZA”,

³³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

4) zaniechanie praktyk udzielania, z naruszeniem trybu określonego w ustawie Prawo zamówień publicznych, zamówień polegających na wykonywaniu usług promocyjnych na rzecz Miasta,

5) zapewnienie rzetelnego rozliczania beneficjentów z wykorzystania otrzymanych dotacji, w szczególności poprzez przeprowadzanie kontroli w ich siedzibie, lub miejscu realizacji zadań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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 Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, dnia 8 maja 2013 r.

kontrolerzy:

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Bydgoszczy
Jarosław Wenderlich

Sławomir Kierat
doradca ekonomiczny
(na wystąpieniu z dnia 8 maja 2013 r.
właściwy podpis)

.....
podpis

.....
podpis

Joanna Nierebińska-Mazurek
starszy inspektor kontroli państwowej
(na wystąpieniu z dnia 8 maja 2013 r.
właściwy podpis)

.....
podpis

**(tekst jednolity uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu
Orzekającego Komisji Rozstrzygającej z dnia 28 czerwca 2013 r.)**