



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY. 410.002.14.2022

Zbigniew Wyszogrodzki
Prezes Zarządu
Miejskiego Zarządu Komunikacji sp. z o.o.
w Toruniu
ul. Sienkiewicza 24/26
87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/050 Nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz wpływ zobowiązań spółek na zadłużenie samorządów w województwie kujawsko-pomorskim.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Zakład Komunikacji w Toruniu sp. z o.o. ¹ , ul. Sienkiewicza 24/26, 87-100 Toruń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Wyszogrodzki, Prezes Zarządu Spółki ² , od 31 maja 2017 r. Wcześniej funkcję Prezesa Zarządu pełnił Janusz Szymański
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań i powierzonych obowiązków przez spółki nadzorowane przez jednostki samorządu terytorialnego infrastruktury oświetleniowej na bezpieczeństwo mieszkańców
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do dnia zakończenia kontroli ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. W zakresie analizy danych sprawozdawczo-finansowych dotyczących spółek, analizą obejmie się lata 2017-2020 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	1. Hanna Jesa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/55/202 z 1 kwietnia 2022 r. 2. Michał Trempała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/26/202 z 11 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-2, 227)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W kontrolowanym okresie MZK prowadził działalność gospodarczą zgodnie z zakresem powierzonym do realizacji w akcie założycielskim. Działalność ta służyła przede wszystkim zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców Gminy Miasta Toruń, poprzez świadczenie usług lokalnego publicznego transportu zbiorowego autobusowego i tramwajowego.

Sprawozdania finansowe Spółki za lata 2017-2020 sporządzane były na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych. Przed ich zatwierdzeniem, stosownie do wymogów art. 53 ust. 1a ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶, poddawano je badaniu przez biegłego rewidenta, który każdorazowo oceniał, że przedstawiały rzetelny i jasny obraz sytuacji majątkowej i finansowej, a także jej wyniku finansowego oraz przepływów pieniężnych. Zarządowi

¹ Dalej: „MZK” lub „Spółka”.

² Dalej: „Prezes”.

³ Tj. 13 maja 2022 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm., dalej: „ustawa o rachunkowości”.

Spółki corocznie udzielane było absolutorium. Wynagrodzenie dla członków zarządu Spółki naliczano i wypłacano zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W MZK stosowano właściwe tryby udzielania zamówień publicznych, z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji. Zobowiązania wobec kontrahentów z tytułu objętych kontrolą zakupów nowych autobusów i tramwajów regulowane były bez opóźnień. Sprzedaż zbędnych składników majątku odbywała się zgodnie z przyjętymi zasadami.

Negatywnie oceniono jednak przypadki:

- uzyskiwania przychodów z działalności o charakterze komercyjnym, z naruszeniem ograniczeń prowadzenia działalności przez gminną osobę prawną poza sferą użyteczności publicznej, wynikających z art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁷ w związku z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸,
- nieterminowego złożenia do KRS ośmiu wniosków o dokonanie wpisu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

Realizacja zadań i powierzonych obowiązków przez spółki nadzorowane przez jednostki samorządu terytorialnego.

Opis stanu faktycznego

Spółka powstała w wyniku przekształcenia zakładu budżetowego Miejski Zakład Komunikacji w Toruniu na podstawie uchwały nr 173/2011 Rady Miasta Torunia z 8 września 2011 r. Akt założycielski sporządzono 5 grudnia 2011 r., a 2 stycznia 2012 r. Spółka została wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego⁹. Początkowy kapitał zakładowy wynosił 31 535 tys. zł i dzielił się na równe udziały o wartości nominalnej po 1 tys. zł.

Gmina Miasta Toruń¹⁰ posiadała 100% udziałów w kapitale zakładowym Spółki¹¹ i sprawowała nad nią kontrolę poprzez Radę Nadzorczą¹² oraz Zgromadzenie Wspólników reprezentowane jednoosobowo przez Prezydenta Miasta Toruń. Do kompetencji Zarządu¹³ należały wszystkie sprawy niezastrzeżone dla innych organów i reprezentowanie Spółki.

Podstawowym przedmiotem działania MZK było wykonywanie zadania własnego Gminy, mającego charakter użyteczności publicznej, polegającego na świadczeniu usług w zakresie lokalnego publicznego transportu zbiorowego¹⁴. Zgodnie z aktem założycielskim Spółka uprawniona była także m.in. do: wykonywania robót związanych z budową dróg szynowych i kolei podziemnej¹⁵, prowadzenia badań

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 679, dalej: „ugk”.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm., dalej: „usg”.

⁹ Pod nr 0000406721. Z dniem przekształcenia Miejskiego Zakładu Komunikacji w Toruniu (tj. wpisu Spółki w Krajowym Rejestrze Sądowym) nastąpiła likwidacja zakładu budżetowego. Spółka wstąpiła we wszystkie prawa i obowiązki związane z działalnością zlikwidowanego zakładu budżetowego, w szczególności stała się stroną stosunków umownych oraz stroną stosunków pracy.

¹⁰ Dalej: „Gmina”.

¹¹ Pokrytych wkładem niepieniężnym w postaci przekształconego przedsiębiorstwa zakładu budżetowego.

¹² Składająca się według stanu na 12 maja 2022 r. z trzech członków. Kadencja Rady Nadzorczej trwała trzy lata.

¹³ Składającego się według stanu na 12 maja 2022 r. z dwóch członków: Prezes Zarządu i Zastępcy Prezesa ds. techniczno-eksploatacyjnych. Kadencja Zarządu trwała pięć lat.

¹⁴ Tj. transport lądowy pasażerski, miejski i podmiejski (PKD 49.31.Z).

¹⁵ PKD 42.12.Z.

i analiz technicznych¹⁶, działalności usługowej¹⁷, prowadzenia pozaszkolnych form edukacji z zakresu nauki jazdy i pilotażu¹⁸, pośrednictwa w sprzedaży miejsca na cele reklamowe¹⁹ prowadzenia działalność rozrywkowej i rekreacyjnej²⁰, sprzedaży detalicznej paliw do pojazdów silnikowych na stacjach paliw²¹, konserwacji i naprawy pojazdów samochodowych, urządzeń elektrycznych i pozostałego sprzętu transportowego²².

(akta kontroli str. 4-37)

Dane dotyczące wpisu Spółki do Krajowego Rejestru Sądowego, według stanu na 12 maja 2022 r., były zmieniane 55 razy. W okresie objętym kontrolą dokonano 36 aktualizacji wpisu, z czego m.in.: w dwóch przypadkach zmiany dotyczyły umowy Spółki, w 13 wysokości kapitału zakładowego (12 razy podwyższano go i jeden raz obniżono), w siedmiu danych osób wchodzących w skład organów Spółki²³, w pięciu danych osób wchodzących w skład Rady Nadzorczej Spółki oraz w 17 wzmianek o złożonych dokumentach²⁴.

Badanie 25 przypadków, w których Spółka zobowiązana była złożyć wniosek o wpis do Rejestru wykazało, że w ośmiu z nich uczyniono to z naruszeniem ustawowego terminu, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. Nie wystąpiła sytuacja zaniechania zgłoszenia wymaganych zmian.

(akta kontroli str. 38-41, 423-425)

Aktywa trwałe Spółki w latach 2017-2020 wzrosły z 227 404,6 tys. zł do 277 486,7 tys. zł, tj. o 22%²⁵, a aktywa obrotowe z 14 684,7 tys. zł do 16 692,3 tys. zł tj. o 13,7%²⁶. Wzrost wynikał głównie ze zwiększenia wartości środków transportu.

Kapitał własny zmniejszył się z 36 875,5 tys. zł w 2017 r. do 31 784 tys. z w 2020 r., tj. o 13,8%, a zobowiązania i rezerwy na zobowiązania w tym okresie wzrosły z 205 213,8 tys. zł do 262 395 tys. zł, tj. o 27,9 %. W latach 2017-2020 udział kapitału własnego w aktywach zmniejszył się z 15% do 6%.

Przychody netto ze sprzedaży w poszczególnych latach ww. okresu wynosiły odpowiednio: 78 502,8 tys. zł, 74 308,4 tys. zł, 83 036 tys. zł oraz 73 823,8 tys. zł. Natomiast koszty sprzedanych produktów, towarów i materiałów: 91 178,3 tys. zł, 94 619,1 tys. zł, 104 568,8 tys. zł i 96 594 tys. zł. Największą grupę przychodów Spółki stanowiły wpływy z działalności podstawowej, która dotyczyła przewozów pasażerskich w transporcie publicznym²⁷. Ich procentowy udział w przychodach

¹⁶ PKD 71.20.B.

¹⁷ W tym działalności usługowej wspomagającej transport lądowy (PKD 52.21.Z) i pozostałej działalności usługowej, gdzie indziej niesklasyfikowanej (PKD 96.09.Z).

¹⁸ PKD 85.53.Z.

¹⁹ PKD 73.12.D.

²⁰ PKD 93.29.Z.

²¹ PKD 47.30.Z.

²² Odpowiednio PKD 45.20.Z, 33.14.Z i 33.17.Z.

²³ Tj. w dwóch przypadkach danych osób wchodzących w skład Zarządu Spółki i w pięciu przypadkach danych osób wchodzących w skład Rady Nadzorczej Spółki.

²⁴ Tj. rocznych sprawozdaniach finansowych, opinii biegłego rewidenta/sprawozdania z badania rocznego sprawozdania finansowego, uchwał o zatwierdzeniu rocznego sprawozdania finansowego, sprawozdań z działalności Spółki.

²⁵ Najwyższy wskaźnik odnotowano w 2020 r. W stosunku do 2017 r. w 2020 r. wartość gruntów oraz budynków, lokali i obiektów zmniejszyła się o odpowiednio 3,2% i 13,8%, a wartość środków transportu wzrosła o 4,1%

²⁶ Najwyższy wskaźnik wyniósł 32 029,7 tys. w 2018 r.

²⁷ Tj. przychody powierzone i przychody na sieci.

ogółem w poszczególnych latach wynosił: 2017 r. – 92,9%; 2018 r. 91,2%; 2019 r. – 90,8%; 2020 r. – 89,5%.

(akta kontroli str. 176, 65-95, 448)

W latach 2017-2020 działalność Spółki przynosiła straty w wysokości odpowiednio: 12 675,5 tys. zł, 20 310,6 tys. zł, 21 532,7 tys. zł oraz 22 770,2 tys. zł. Strata MZK ze sprzedaży w 2020 r. wzrosła o 79% w stosunku do 2017 r. Zarząd Spółki wskazał, że główną składową mającą negatywny wpływ na poziom straty ze sprzedaży jest amortyzacja, będąca pochodną realizowanych projektów inwestycyjnych.

Strata netto MZK wzrosła z 4 364,5 tys. zł w 2017 r. do 10 223,1 tys. zł w 2020 r.²⁸. W okresie tym MZK na podstawie umowy z Gminą Miasto Toruń²⁹, otrzymał rekompensatę kapitałową w wysokości odpowiednio: 2 175 tys. zł, 9 800 tys. zł, 12 705 tys. zł i 6 872 tys. zł. Zarząd Spółki podał m.in., że ujemny wynik finansowy był efektem przyjętego modelu finansowania w formie rekompensaty finansowej i kapitałowej. Zakładał on pełne zbilansowanie działalności związanej z publicznym transportem przez rekompensatę eksploatacyjną oraz działalności dodatkowej z uwzględnieniem rozsądnego zysku, a także realizację projektów inwestycyjnych przez rekompensatę kapitałową. Pełne zbilansowanie musiało nastąpić w okresie obowiązywania umowy przewozowej. Uzyskiwanie środków z podwyższania kapitału oraz bezwzględny zakaz podwójnego finansowania powodują, że Spółka nie może na ten sam cel otrzymać rekompensaty eksploatacyjnej. Dodał, że wzrost straty związany był z rosnącym zawansowaniem rzeczowo-finansowym realizacji projektów inwestycyjnych, w tym w szczególności prowadzonych z udziałem środków z UE.

Wskazując działania podejmowane w celu poprawy wyniku finansowego Spółki Zarząd podał, że polegały one m.in. na:

- miesięcznej analizie przychodów i kosztów m.in. w celu: prowadzenia bieżącej dyscypliny finansowej, racjonalizacji kosztów i maksymalizacji uzyskiwanych dochodów,
- stosowaniu mechanizmów controllingu (w tym budżetowania przychodów i kosztów),
- racjonalnej gospodarce zapasami materiałowymi,
- finansowaniu kapitałem obcym (tj. stosowanie 21 i 30 dniowych terminów zapłaty za dostawy paliw, części zamiennych),
- pozyskiwaniu dodatkowych źródeł dochodów,
- bieżącej analizie i odzyskiwaniu należności.

Wskazał, że efektem tych działań są m.in.: niskie koszty działalności operacyjnej w wyniku utrzymywania kosztów jednego pociągokilometra na jednym z najniższych poziomów wśród zakładów komunikacji w kraju, niskie koszty eksploatacji jednego wozokilometra dla autobusów, niski poziom zapasów, osiąganie zysków z działalności dodatkowej, niższe obciążenie budżetu Gminy Miasta Toruń.

(akta kontroli str. 306-319)

²⁸ W okresie 2017-2020 najwyższą stratę netto Spółka zanotowała w 2019 r. – 13 162,2 tys. zł.

²⁹ Nr. WGT.TO.052012 z 28 grudnia 2012 r.

W latach 2017-2020 wskaźniki rentowności aktywów³⁰, kapitału własnego³¹ i sprzedaży³² wynosiły odpowiednio: -1,8; -3,54; -5,01; -3,48 oraz -11,84; -28,71; -39,38; -32,16 a także -5,56; -14,2; -16,66; -13,85. Ujemne wartości wskaźników świadczyły o nieefektywnym wykorzystaniu majątku MZK i kapitału własnego oraz o braku wystarczających efektów finansowych uzyskiwanych ze sprzedaży.

Zarząd Spółki poinformował, że na relację ww. wskaźników bezpośredni wpływ miała działalność związana z realizacją projektów inwestycyjnych. Amortyzacja i koszty finansowe pokrywane były w Spółce w formie rekompensaty kapitałowej, co powoduje, że wielkości będące podstawą wyliczenia wskaźników nie odzwierciedlają sytuacji finansowej Spółki. Na pogorszenie względem 2017 r. analizowanych wskaźników zadłużenia wpływały także zobowiązania długoterminowe dotyczące wyemitowania obligacji.

(akta kontroli str. 220, 311)

W okresie objętym kontrolą roczne sprawozdania finansowe zostały sporządzone każdorazowo do końca marca roku obrotowego oraz zatwierdzone przez Zgromadzenie Wspólników w terminach wynikających z przepisów³³. Zarządowi Spółki zostało corocznie udzielone absolutorium.

Przed zatwierdzeniem, sprawozdania finansowe zostały stosownie do wymogów art. 53 ust. 1a ustawy o rachunkowości, poddane badaniu przez biegłego rewidenta. Zgodnie z wyrażonymi opiniami przedstawiały one rzetelny i jasny obraz sytuacji majątkowej i finansowej, a także jej wyniku finansowego oraz przepływów pieniężnych, zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami ustawy o rachunkowości oraz przyjętymi zasadami (polityką) rachunkowości. Były zgodne, co do formy i treści z obowiązującymi Spółkę przepisami prawa oraz umową Spółki oraz zostały sporządzone na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych.

W zakresie badania sprawozdań z działalności Spółki za kolejne lata obrotowe wskazano, że zostały sporządzone zgodnie z art. 49 ustawy o rachunkowości, były zgodne z informacjami zawartymi w sprawozdaniach finansowych, a w świetle wiedzy o Spółce i jej otoczeniu nie stwierdzono istotnych zniekształceń.

Analiza czterech sprawozdań wykazała, że w dwóch przypadkach Spółka nie złożyła w Rejestrze rocznych sprawozdań finansowych w terminach wynikających z art. 69 ust. 1 ustawy o rachunkowości, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 96-113, 424, 573-574)

³⁰ Tzw. wskaźnik ROA [(wynik finansowy netto / aktywa ogółem) x100] kształtował się na poziomie od -0,31 w 2017 r. do -7,27 w 2020 r.

³¹ Tzw. wskaźnik ROE [(zysk/strata netto / kapitał własny) x 100] kształtował się na poziomie od -0,4 w 2017 r. do -12,34 w 2020 r.

³² Tzw. wskaźnik ROS [(wynik finansowy netto / przychody ze sprzedaży) x 100] kształtował się na poziomie od -0,33 w 2017 do -6,20 w 2020 r.

³³ Zatwierdzenie sprawozdania finansowego następuje w ciągu sześciu miesięcy po upływie każdego roku obrotowego.

Uchwałami Rady Miasta Torunia z 2013 r.³⁴, 2017 r.³⁵ i 2018 r.³⁶ określono zasady wnoszenia wkładów pieniężnych przez Gminę Miasto Toruń do Spółki z przeznaczeniem na podwyższanie kapitału. W ostatniej wskazano, że Gmina będzie wносить do Spółki wkłady pieniężne do wysokości amortyzacji wykazanej w sprawozdaniu finansowym Spółki za dany rok, za wyjątkiem amortyzacji środków trwałych wytworzonych w ramach zadań sfinansowanych w oparciu o poprzednie dwie uchwały.

W latach 2017-2022 MZK uzyskało od Gminy Miasta Toruń wsparcie finansowe w postaci podwyższenia kapitału zakładowego, poprzez utworzenie nowych 46 989 udziałów o wartości 1,0 tys. zł każdy, które zostały objęte przez jedynego wspólnika Miasto, tj.:

- w 2017 r. – 2 715 udziałów pokrytych wkładem pieniężnym w wysokości 2 715 tys. zł,
- w 2018 r. – 9 800 nowych udziałów pokrytych wkładem pieniężnym w wysokości 9 800 tys. zł,
- w 2019 r. – 12 705 nowych udziałów pokrytych wkładem pieniężnym w wysokości 12 705 tys. zł,
- w 2020 r. – 6 872 nowych udziałów pokrytych wkładem pieniężnym w wysokości 6 872 tys. zł,
- w 2021 r. – 10 287 nowych udziałów pokrytych wkładem pieniężnym w wysokości 10 287 tys. zł,
- w 2022 r.³⁷ – 2 110 nowych udziałów pokrytych wkładem pieniężnym w wysokości 2 110 tys. zł.

W związku z powyższym Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników podjęło 15 uchwał³⁸ w sprawie podwyższenia kapitału Spółki, podwyższając kapitał ten z 42 238 tys. zł do 81 580 tys. zł (na 24 marca 2021 r.) i z 35 320 tys. zł (na 9 czerwca 2021 r.) do 42 967 tys. zł (na 3 marca 2022 r.).

W 2021 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników podjęło ponadto decyzję o obniżeniu kapitału zakładowego o kwotę 46 260 tys. zł poprzez umorzenie 46 260 udziałów w celu pokrycia straty bilansowej Spółki za rok 2020 i strat z lat poprzednich (2015-2019). Obniżenie kapitału zakładowego nastąpiło bez wynagrodzenia, a środki pochodzące z umorzenia zostały przekazane na kapitał zapasowy³⁹.

(akta kontroli str. 320-327, 426-447)

³⁴ Nr 627/13 z 24 października 2013 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia wkładów pieniężnych przez Gminę Miasta Toruń do Spółki Miejski Zakład Komunikacji w Toruniu spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego.

³⁵ Nr 644/2017 z 7 września 2017 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia wkładów pieniężnych przez Gminę Miasta Toruń do spółki Miejski Zakład Komunikacji w Toruniu spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego.

³⁶ Nr 893/18 z 19 lipca 2018 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia wkładów pieniężnych przez Gminę Miasta Toruń do spółki Miejski Zakład Komunikacji w Toruniu spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego.

³⁷ Do dnia zakończenia kontroli tj. 13 maja 2022 r.,

³⁸ O nr: 11/2017 z 23 sierpnia 2017 r., 11/2018 z 13 września 2018 r., 12/2018 z 13 września 2018 r., 5/2019 z 12 czerwca 2019 r., 9/2019 z 29 sierpnia 2019 r., 10/2019 z 18 września 2019 r., 20/2019 z 27 listopada 2019 r., 6/2020 z 3 czerwca 2020 r., 14/2020 z 19 sierpnia 2020 r., 16/2020 z 27 listopada 2020 r., 5/2021 z 24 marca 2021 r., 6/2021 z 24 marca 2021 r., 7/2021 z 24 marca 2021 r., 18/2021 z 1 grudnia 2021 r., 4/2022 z 3 marca 2022 r.

³⁹ Por. zmianę umowy Spółki z 9 czerwca 2021 r.

Zobowiązania Spółki wzrosły z 61 785,5 tys. zł w 2017 r. do 95 361, 3 tys. zł w 2020 r.⁴⁰

Systematycznie rosły w tym okresie zobowiązania długoterminowe (odpowiednio: 44 881,7 tys. zł, 62 010,5 tys. zł, 64 708,7 tys. zł, 67 972,1 tys. zł). Wynikały one w całości z emisji dłużnych papierów wartościowych. Zobowiązania krótkoterminowe wzrosły z 16 903,8 tys. zł w 2017 r. do 43 424 tys. w roku kolejnym, a następnie zmniejszyły się do 24 193,3 w 2019 r. i wzrosły do 27 389,1 w 2020 r. Wynikały one głównie z tytułu dostaw i usług świadczonych na rzecz Spółki, emisji dłużnych papierów wartościowych, podatków, ceł i ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych.

Spółka w 2017 r. zawarła z dwoma bankami umowę o obsługę i nabywanie obligacji, zgodnie z którą uprawniona była emitować obligacje na okaziciela. Według stanu na 30 marca 2021 r.⁴¹ wartość wyemitowanych w ramach sześciu transzy i niewykupionych obligacji wynosiła 81 818,4 tys. zł. Jako dzień wykupu obligacji z szóstej transzy wskazano 20 grudnia 2042 r.

(akta kontroli str. 177-179)

Wskaźnik ogólnego zadłużenia⁴² wynosił 0,85 w 2017 r. do 0,89 w 2020 r. Wskaźnik zadłużenia kapitału własnego⁴³ wynosił w 2017 r. 5,57 i wzrósł do 8,26 w 2020 r. W 2017 r. wskaźnik zadłużenia długoterminowego⁴⁴ pozostawał na poziomie 1,22 i wzrósł do 2020 r. do poziomu 2,14.

Wartość wskaźnika ogólnej oceny finansowej Spółki w latach 2017-2020 zmniejszała się i wynosiła odpowiednio: 0,18; 0,14; 0,15 i 0,12.

(akta kontroli str. 220)

Według danych MZK dotyczących posiadanych tytułów dłużnych na koniec 2019 r. i 2020 r., obejmowały one w szczególności zobowiązania długoterminowe wynikające z umowy o obsługę i nabywanie obligacji. Wartość tych zobowiązań wynosiła: 64 708,7 tys. zł na koniec 2019 r. i 67 972,1 tys. zł na koniec 2020 r. Ustalono, że w latach 2019-2020 spłata tych zobowiązań dokonywana była w kwotach i terminach zgodnych z obowiązującym harmonogramem.

(akta kontroli str. bilanse ,177-2016)

W latach 2017-2021 średnie zatrudnienie w Spółce wynosiło 581 etatów⁴⁵. W całym okresie Zarząd niezmiennie liczył dwóch członków. Rada Nadzorcza składała się od dwóch (w 2019 r.) do trzech członków (w pozostałych latach).

Koszty wynagrodzenia pracowników w ww. okresie, poza 2020 r.⁴⁶, stale wzrastały od 28 958,8 tys. zł w 2017 r. do 34 982,2 tys. zł w 2021 r., a średnio wynosiły 32 692,7 tys. zł. Koszty wynagrodzenia członków Zarządu Spółki w 2017 r. wynosiły 126 tys. zł a w 2021 r. – 279 tys. zł⁴⁷ (średnio 245,1 tys. zł). Średnie koszty wynagrodzeń członków Rady Nadzorczej wynosiły 69,1 tys. zł (od najniższych 64,8 tys. zł w 2017 r. do najwyższych 74,2 tys. zł w 2020 r.).

⁴⁰ Najwyższe zadłużenie wystąpiło w 2018 r. 105 617,1 tys. zł.

⁴¹ Termin zawarcia aneksu nr 3 do umowy.

⁴² Określony jako: zobowiązania ogółem / aktywa ogółem.

⁴³ Określony jako: zobowiązania razem / kapitał własny.

⁴⁴ Określony jako: zobowiązania długoterminowe / kapitał własny.

⁴⁵ Najwyższe było w 2019 r. – 624,21 etatów, a najniższe w 2021 r. – 536,48 etatów.

⁴⁶ Koszty wynagrodzenia pracowników w 2020 r. wyniosły 33 118,9 tys. zł i były o 1 446,4 tys. zł niższe niż w 2019 r.

⁴⁷ Najwyższe koszty wynagrodzenia Zarządu Spółka poniosła w 2020 r. – 290,4 tys. zł.

Części stałe i zmienne wynagrodzenia członków Zarządu Spółki były im wypłacane zgodnie z zasadami określonymi w uchwałach w sprawie wynagrodzeń⁴⁸. Części stałe wynagrodzenia zostały określone w wysokości niższej niż trzykrotność podstawy wymiaru⁴⁹, pomimo że Spółka osiągała wszystkie wskaźniki określone w art. 4 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami⁵⁰. W momencie rozpoczęcia świadczenia usług zarządzania przez członków Zarządu MZK, tj. 19 czerwca 2017 r., minimalna stała część wynagrodzenia powinna wynosić co najmniej 13 211,34 zł.

Prezydent wyjaśnił, że w ustawie o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, ustawodawca umożliwił przyznanie innej wysokości wynagrodzenia niż wynikająca z powyższych widełek. Zaznaczył przy tym, że w przypadku ustalenia wyższego wynagrodzenia wymagane było sporządzenie pisemnego uzasadnienia i opublikowanie na stronie BIP Urzędu. Tym samym, mając taką możliwość, Zgromadzenie Wspólników ustaliło inną - niższą maksymalną wysokość wynagrodzenia zmiennego (uchwała nr 4 NZW z dnia 30 maja 2017 r.).

W okresie objętym kontrolą nie wypłacono odpraw ani odszkodowań z tytułu zakazu konkurencji.

Wypłata wynagrodzenia zmiennego uzależniona była od poziomu realizacji przez Zarządzającego celów zarządczych i nie mogła przekroczyć 20 %⁵¹ wynagrodzenia stałego Zarządzającego w poprzednim roku obrotowym. Przysługiwała pod warunkiem zatwierdzenia sprawozdania zarządu z działalności Spółki oraz sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy i udzieleniu Zarządzającemu absolutorium z wykonania przez niego obowiązków Członka Zarządu przez Zgromadzenie Wspólników. Wagi i kryteria ich realizacji określone były na każdy kolejny rok obrotowy. Poziom realizacji celów zarządczych określony był na podstawie stopnia wykonania celów zarządczych i ustalenia kwotowo wysokości należnej wypłaty Wynagrodzenia Zmiennego. Uchwała dla swej skuteczności wymagała zatwierdzenia przez Zgromadzenie Wspólników. Za lata 2017 i 2020 wypłacono wynagrodzenia zmienne w związku ze spełnianiem celów zarządczych przez Zarząd Spółki.

Członkowie Zarządu MZK korzystali z urządzeń technicznych i zasobów stanowiących mienie Spółki, niezbędnych do wykonywania przez nich funkcji m.in. komputerów przenośnych i telefonów komórkowych.

⁴⁸ Uchwała nr 4 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników spółki MZK w Toruniu Sp. z o.o. z dnia 30 maja 2017 r., Uchwała nr 10/2017 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników spółki MZK w Toruniu Sp. z o.o. z dnia 23 sierpnia 2017 r.

⁴⁹ Tj. przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (w 2016 r. wynosiło ono 4 403,78 zł, Dz. Urz. GUS.2017.3.

⁵⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm. Część stałą wynagrodzenia członka organu zarządzającego ustala się z uwzględnieniem skali działalności spółki, w szczególności wartości jej aktywów, osiąganych przychodów i wielkości zatrudnienia, w wysokości od trzykrotności do pięciokrotności podstawy wymiaru dla spółki, jeśli w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych spełniła przynajmniej dwie poniższe przesłanki: [1] zatrudniała średniorocznie co najmniej 51 pracowników, [2] osiągnęła roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych stanowiący co najmniej równowartość w złotych 10 milionów euro, [3] sumy aktywów jej bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat stanowiły co najmniej równowartość w złotych 10 milionów euro.

⁵¹ Uchwała nr 4 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników spółki MZK w Toruniu Sp. z o.o. z dnia 30 maja 2017 r.

Członkowie zarządu, zgodnie ze złożonymi oświadczeniami, spełniali wymogi określone w art. 10a ust. 7 ugk, a członkowie rad nadzorczych spełniali wymogi określone w art. 10a ust. 5 tej ustawy.

Członkowie Rady Nadzorczej otrzymywali wynagrodzenia zgodnie z wysokością określoną w zarządzeniu Prezydenta⁵² i uchwale Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników⁵³. Spółka nie wypłaciła jednak we wskazanym terminie (tj. od 1 września 2017 r.) wyższego wynagrodzenia członkom Rady. Wyrównania różnicy podwyżki dokonano w sierpniu 2018 r. Prezes MZK wyjaśnił, że przyczyną nienaliczenia od 1 września 2017 r. wyższego wynagrodzenia dla członków Rady było nieprzekazanie przedmiotowej uchwały do działu płac Spółki.

(akta kontroli str. 225-264)

W latach 2017-2020 MZK uzyskał przychody odpowiednio: 78 502,8 tys. zł, 74 308,4 tys. zł, 83 036 tys. zł oraz 73 823, 8 tys. Wartość i udział w przychodach Spółki przychodów z tytułu działalności innej niż podstawowa (tj. działalności komercyjnej) kształtowały się na następującym poziomie: 5 552,4 tys. zł (7,1%) w 2017 r., 6 612,2 tys. zł (8,8%) w 2018 r., 7 520,1 tys. zł (9,2%), 7 707,6 tys. zł (11,5%).

Spółka, w okresie objętym kontrolą, w celu pozyskania dodatkowych przychodów:

- 1) wykonywała przewozy komercyjne związane z transportem lądowym pasażerskim, w tym dowozy do centrów handlowych czy zakładów pracy,
- 2) dokonywała sprzedaży paliw płynnych dla jednostek gospodarczych (w tym celu Spółka m.in. uzyskała koncesję na sprzedaż paliw) oraz klientów indywidualnych poprzez wykorzystanie urządzenia typu tankomat,
- 3) wykonywała usługi serwisu pojazdów,
- 4) świadczyła usługi związane z ogumieniem i sprzedażą części zamiennych do pojazdów,
- 5) świadczyła usługę wynajmu parkingu dla pojazdów wysokotonazowych oraz pojazdów osobowych,
- 6) świadczyła komercyjną usługę wynajmu autobusów i tramwajów,
- 7) uruchomiła podmiejskie linie komercyjne przy wykorzystaniu obecnego majątku,
- 8) prowadziła usługi reklamy wewnątrz i na pojazdach oraz usługi reklamy multimedialnej,
- 9) obsługiwała wycieczki dla szkół i przedszkoli (transport),
- 10) prowadziła działania marketingowe na rzecz przewozów, napraw, ogumienia, zaopatrzenia, reklam na majątku Spółki,
- 11) świadczyła usługi na rzecz firm budowlanych z zakresu budowy i remontu infrastruktury sieciowej i torowej,
- 12) prowadziła Ośrodek Szkolenia Motorniczych i Kierowców kat. „D”,
- 13) od kwietnia 2020 r. prowadziła usługę kontroli biletów wraz z przedsiębiorcą windykacją należności na rzecz i w imieniu Organizatora⁵⁴.

⁵² Zarządzenie Nr 13 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 28 stycznia 2016r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia wynagrodzenia miesięcznego członków Rad Nadzorczych spółek prawa handlowego, których jedynym wspólnikiem jest Gmina Miasta Toruń.

⁵³ Uchwała nr 5 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników spółki MZK w Toruniu Sp. z o.o. z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie ustalenia zasad kształtowania i wysokości wynagrodzeń członków Rady Nadzorczej.

⁵⁴ Zgodnie z zasadami ustalonymi w umowie przewozowej nr WGK.TO.05.2012 z dnia 28 grudnia 2012 r.

Z działalności komercyjnej Spółka osiągnęła: 828,2 tys. zł w 2017 r. 1 028,7 tys. zł w 2018 r. 1 352,2 tys. zł w 2019 r. i 1 352,2 w 2020 r. Największe przychody pochodziły ze:

- sprzedaży materiałów, towarów oraz paliw, odpowiednio: 395,6 tys. zł, 489,5 tys. zł, 453,9 tys. zł i 492,4 tys. zł,
- usług warsztatowych i pozostałych, odpowiednio: 200,8 tys. zł, 334, tys. zł, 377,1 ty. zł, 259,6 tys. zł,

(akta kontroli str. sprawozdania, 139-173, 448)

Na podstawie dokumentacji dotyczącej ośmiu zamówień o łącznej wartości 112 779,3 tys. zł, udzielonych przez Spółkę w kontrolowanym okresie, stwierdzono w szczególności, że:

- wszystkie zamówienia były związane z realizacją zadań określonych w Akcie Założycielskim Spółki i mieszczących się w sferze użyteczności publicznej,
- stosowano właściwe tryby udzielania tych zamówień, które wynikały odpowiednio z ustawy Prawo zamówień publicznych lub regulaminu udzielania zamówień, dla których Spółka nie była zobowiązana stosować tej ustawy⁵⁵,
- prawidłowo szacowano wartość i opisywano przedmioty zamówienia,
- postępowania przeprowadzano w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji oraz właściwie udokumentowane,
- wyboru najkorzystniejszych ofert dokonywano na podstawie prawidłowo zdefiniowanych kryteriów oceny ofert,
- umowy zawierano zgodnie z warunkami określonymi na etapie postępowania o udzielenie zamówienia, a ich postanowienia zawierały korzystne dla Spółki zapisy zabezpieczające jej interes w odniesieniu do gwarancji, sposobów rozwiązania umowy oraz kar umownych,
- rozliczeń za wykonanie przedmiotu udzielonych zamówień dokonywano terminowo w wysokościach wynikających z zawartych umów, przy czym w jednym przypadku nie naliczono kary umownej za zwłokę w dostawie przedmiotu umowy, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 338-418, 449-568)

W latach 2017 - 2020 wydatki inwestycyjne Spółki kształtowały się na poziomie odpowiednio:

- 4 069,7 tys. zł (99,4% planu) w 2017 r.,
- 22 836,3 tys. zł (99,9% planu) w 2018 r.,
- 1 397,1 tys. zł (93,9% planu) w 2019 r.,
- 1 006,5 tys. zł (71,4% planu) w 2020 r.

Badanie szczegółowe dwóch zadań inwestycyjnych dotyczących zakupu 29 autobusów na łączną kwotę 35 975,4 tys. zł wykazało, m.in., że:

- zakupy były uwzględnione w planach inwestycyjnych Spółki w latach, których zakup dotyczył,
- rozliczenie za wykonanie przedmiotu umów dostawy było każdorazowo poprzedzone procedurą odbiorową (w przypadku 29 sztuk autobusów – odrębnie dla każdego pojazdu),

⁵⁵ Zarządzenie Nr 50/2016 Prezesa Zarządu Miejskich Zakładów Komunikacyjnych w Toruniu Sp. z o.o. z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu udzielania zamówień, do których udzielania Spółka nie jest zobowiązana stosować ustawy Prawo zamówień publicznych”.

- dane w dowodach rejestracyjnych oraz kartach każdego z zakupionych pojazdów potwierdzały zgodność ich parametrów technicznych z wymaganiami wynikającymi z umów dostawy (w szczególności co do: modelu pojazdu, liczby miejsc dla pasażerów, parametrów silnika, normy emisji zanieczyszczeń),
- w przypadku jednego z zadań wystąpiły okoliczności uzasadniające naliczenie kar umownych z tytułu niedotrzymania terminu dostawy, kary te zostały naliczone i potrącone z wynagrodzenia dostawcy,
- zobowiązania wobec dostawców zostały uregulowane w kwotach oraz terminach wynikających z zawartych umów.

(akta kontroli str. 135-138)

MZK prowadził sprzedaż zbędnych środków trwałych na podstawie instrukcji dotyczącej gospodarki trwałymi rzeczowymi składnikami majątku MZK w Toruniu sp. z o.o.⁵⁶. Sprzedaż ta w okresie objętym kontrolą wynosiła: 201,8 tys. zł i dotyczyła w szczególności środków transportu, w tym: autobusów i wagonów tramwajowych.

Analiza dokumentacji dotyczącej sprzedaży trzech autobusów o łącznej wartości 15,7 tys. zł wykazała, że dokonano jej zgodnie z obowiązującymi w Spółce zasadami, w szczególności po uprzednim sporządzeniu protokołu oceny technicznej środka trwałego ze wskazaniem proponowanej ceny sprzedaży.

Spółka nie angażowała się w przedsięwzięcia kapitałowe, nie dokonywała transferów pieniężnych oraz niepieniężnych do innych podmiotów, nie udzielała pożyczek, poręczeń, gwarancji angażujących kapitał spółki.

(akta kontroli str. 224, 265-303)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ośmiu z 25 objętych badaniem przypadków, w których Spółka zobowiązana była złożyć wnioski o wpis do KRS, uczyniono to z naruszeniem ustawowego terminu, ponieważ:
 - a) wniosek o wpis dotyczący uchwały Zgromadzenia Wspólników z 13 września 2018 r.⁵⁷ o utworzeniu nowych udziałów i podniesieniu kapitału zakładowego do kwoty 54 753 tys. zł, przekazano do KRS 27 września 2018 r. (tj. po 14 dniach od podjęcia uchwały),
 - b) wniosek o wpis dotyczący uchwały Zgromadzenia Wspólników z 18 września 2019 r. o utworzeniu nowych udziałów i podniesieniu kapitału zakładowego do kwoty 65 558 tys. zł, przekazano do KRS 3 października 2019 r. (tj. po 15 dniach),
 - c) wniosek o wpis dotyczący uchwały Zgromadzenia Wspólników z 28 lutego 2017 r. o odwołaniu Prezesa Spółki, przekazano do KRS 16 marca 2017 r. (tj. po 16 dniach),
 - d) wniosek o wpis dotyczący uchwały Zgromadzenia Wspólników z 31 maja 2017 r. o powołaniu Prezesa Spółki, przekazano do KRS 21 czerwca 2017 r. (tj. po 21 dniach),

⁵⁶ Zarządzenie Nr 22/2012 Prezesa Miejskiego Zakładu Komunikacji w Toruniu Sp. z o.o. z dnia 22 czerwca 2012 r.

⁵⁷ Nr 12/2018.

- e) wniosek o wpis dotyczący uchwały Zgromadzenia Wspólników z 30 sierpnia 2018 r. o powołaniu członka Rady Nadzorczej, przekazano do KRS 27 września 2018 r. (tj. po 28 dniach),
- f) wniosek o wpis dotyczący uchwały Zgromadzenia Wspólników z 22 stycznia 2020 r. o powołaniu członka Rady Nadzorczej, przekazano do KRS 4 lutego 2020 r. r. (tj. po 13 dniach),
- g) wniosek o wpis dotyczący uchwały Zgromadzenia Wspólników z 5 czerwca 2017 r. o zatwierdzeniu rocznego sprawozdania finansowego za 2016 r., przekazano do KRS 3 lipca 2017 r. (tj. po 28 dniach),
- h) wniosek o wpis dotyczący uchwały Zgromadzenia Wspólników z 7 maja 2018 r. o zatwierdzeniu rocznego sprawozdania finansowego za 2017 r., przekazano do KRS 3 lipca 2018 r. (tj. po 57 dniach).

Zgodnie z art. 22 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym⁵⁸, wniosek o wpis do Rejestru powinien być złożony nie później niż w terminie 7 dni od dnia zdarzenia uzasadniającego dokonanie wpisu, chyba że przepis stanowi inaczej.

W przypadku zatwierdzeniu rocznego sprawozdania finansowego, zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy o rachunkowości, kierownik jednostki powinien złożyć je we właściwym rejestrze sądowym w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego.

(akta kontroli str. 38-41, 423-425)

Zarząd MZK wyjaśnił, że Spółka podejmuje niezwłocznie wszelkie działania związane ze zmianami w KRS, niemniej jednak z uwagi na zaangażowanie służb księgowych, prawnych, a także Gminy Miasta Toruń wyjątkowo wnioski mogły zostać złożone nie w terminie 7 dniowym. Były to sytuacje wyjątkowe i nadzwyczajne, na które Spółka nie miała bądź posiadała ograniczony wpływ. Dodał, że termin wynikający z ustawy ma charakter instrukcyjny, a wnioski zgłoszone po jego upływie podlegają rozpoznaniu.

(akta kontroli str. 569-570)

2. W latach 2017-2020 Spółka uzyskiwała przychody z tytułu pozostałej działalności (innej niż podstawowa) o charakterze komercyjnym, z naruszeniem ograniczeń prowadzenia działalności przez gminną osobę prawną poza sferą użyteczności publicznej, wynikających z art. 10 ugk w związku z art. 9 ust. 2 usg.

Spółka uzyskała w związku z tym mi.in. przychody:

- a) ze sprzedaży paliw w wysokości: 4 485,3 tys. zł – w 2017 r., 5 082 tys. zł – w 2018 r., 5 111,7 tys. zł – w 2019 r., 6 174 1 tys. zł – w 2020 r.);
- b) z tytułu naprawy i serwisu pojazdów w wysokości 93,1 tys. zł – w 2017 r., 282,7 tys. zł – w 2018 r., 282,5 tys. zł – w 2019 r., 122,1 tys. zł – w 2020 r.);

(akta kontroli str. 218, 139-174, 312)

Zarząd MZK wyjaśnił w szczególności, że ww. zakres działalności został ustalony w Akcie Założycielskim Spółki przez Wspólnika i był konsekwencją stawianych przed Spółką zadań.

Wskazał, że Spółka nie prowadzi czystej działalności komercyjnej, a jedynie w bardzo wąskim zakresie przyznanym przepisami prawa. Zgodnie z umową przewozową z 2012 r. Organizator (Gmina) dopuszcza możliwość prowadzenia

⁵⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1683.

przez Operatora (MZK) działalności niezwiązanej z działalnością wynikającą z realizacji umowy, w tym także prowadzenia jej z wykorzystaniem majątku niezbędnego do realizacji zadań wynikających z umowy, pod warunkiem, że prowadzenie tej działalności nie będzie zakłócać realizacji zadań wynikających z umowy, jak również nie będzie wpływać na jakość wykonywania zadań w ramach umowy, a ponadto Operator pozostanie podmiotem wewnętrznym Gminy Miasta Toruń w rozumieniu Rozporządzenia 1370/2007.

Zarząd Spółki od rozpoczęcia działalności stał na stanowisku, iż zakres i wymiar działalności podmiotu, któremu powierzono wykonywanie usług w ogólnym interesie gospodarczym regulują przepisy i orzecznictwo unijne, a w szczególności tzw. doktryna Teckal i wdrożona na jej podstawie dyrektywa 2014/24/UE. Potwierdzają to również „Wytyczne w zakresie dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym”. Dopuszczają one funkcjonowanie na wolnym rynku, tj. prowadzenie działalności gospodarczej innej niż powierzona, jednak w ograniczonym wymiarze. W orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w tzw. sprawie Teckal zostały sformułowane dwa kryteria - kryterium zależności organizacyjnej i zależności gospodarczej. Jednocześnie w sprawie C 340/04 Carbotermo SpA i ConsorzioAlisei przeciwko Comune di Busto Arsizio i AGESP SpA TSUE uznał, iż „przedsiębiorstwo wykonuje swoją działalność w przeważającym zakresie na rzecz kontrolującej go jednostki (...), tylko jeżeli działalność tego przedsiębiorstwa poświęcona jest głównie tej jednostce, a ewentualna pozostała działalność ma charakter marginalny”. Dla dokonania oceny, czy tak jest w danym przypadku, należy wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, mające charakter jakościowy i ilościowy. Jest to tzw. kryterium zależności gospodarczej, tj. wykonywanie przez podmiot wewnętrzny „zasadniczej części swojej działalności” na rzecz instytucji zamawiającej, sprawującej nad nim kontrolę.

Wytyczne Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w zakresie dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym z dnia 19 października 2015 r. przytaczają w tym zakresie orzecznictwo TSUE, zgodnie z którym, aby dany podmiot mógł zostać uznany za wewnętrzny musi on spełniać następujące warunki:

- a) organ władzy publicznej musi sprawować nad nim kontrolę analogiczną do tej, jaką sprawuje nad własnymi służbami oraz
- b) musi on prowadzić swoją podstawową działalność na rzecz sprawującego nad nim kontrolę organu lub organów władzy publicznej.

Wytyczne wskazują, iż drugi z warunków należy uznać za spełniony wówczas, gdy ponad 80% działalności operatora jest prowadzone w ramach wykonywania zadań powierzonych mu przez organizatora lub przez inne osoby prawne kontrolowane przez organizatora. Ponadto, podmiot ten musi w 100% stanowić własność organu lub organów publicznych. Spółka w latach 2017-2020 spełniała oba warunki.

Kierując się zasadą ekonomizacji działalności przedsiębiorstwa Spółki, a w szczególności maksymalnego dociążenia wykorzystania powierzonego majątku, Zarząd Spółki postanowił o:

- wykorzystywaniu stacji paliw nie tylko do obsługi działalności własnej, ale do sprzedaży paliwa innym podmiotom. Całość zysków ze sprzedaży paliwa pomniejsza rekompensatę, pozytywnie wpływa na stan finansów

publicznych Gminy Miasta Toruń, co ma bezpośredni wpływ na mieszkańców Gminy,

- wykorzystywaniu warsztatów wraz z zespołem pracowniczym do prowadzenia zewnętrznej działalności serwisowej. Usługi wykonywane są w ramach dostępnego czasu pracowników i pomieszczeń warsztatowych. Oferta jest bardzo ograniczona, ze względu na specjalizację warsztatu i załogi oraz założenie braku utrzymywania zapasu części zamiennych innych niż do posiadanego taboru.

Zarząd Spółki uznał, że prowadzenie ww. działalności bez szkody dla wykonywanych zadań publicznych, którego przychody pokryją koszty własne, będzie stanowił działanie celowe i ekonomiczne. Zarząd skonkludował, że we wszystkich tych przypadkach prowadzenie działalności realizowane jest na majątku utrzymywanym na potrzeby działalności powierzonej. Wartość przychodów komercyjnych łącznie z przychodami z serwisu nie przekracza 20% przychodów spółki, co jest zgodne z Dyrektywą 2014/24/UE. Prowadzona działalność nie zakłóca konkurencji. Oferta jest bardzo ograniczona a ceny należą do przeciętnych w Toruniu. Całość zysków pomniejsza rekompensatę, co pozytywnie wpływa na stan finansów publicznych Gminy Miasta Toruń, co ma bezpośredni wpływ na mieszkańców Gminy.

(akta kontroli str. 312-319)

Z wyjaśnień Zarządu MZK nie wynika, że ww. przychody z tytułu pozostałej działalności Spółki były instrumentem służącym do realizacji zgłaszanych przez samorządową społeczność i przynajmniej nie w pełni zaspokojonych potrzeb mieszczących się w zakresie zadań publicznych gminy, a uzyskanie tych przychodów miało na celu wykreowanie nowych miejsc pracy oraz aktywizację życia gospodarczego, w sytuacji gdy wcześniej podejmowane działania były nieskuteczne. Tym samym w ocenie NIK nie zostały spełnione przesłanki określone w art. 10 ugk, warunkujące możliwość prowadzenia przez Spółkę (jako gminną osobę prawną) gospodarki komunalnej poza sferą użyteczności publicznej.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wniosek Podjęcie działań w celu dostosowania działalności Spółki do obowiązujących w tym zakresie ograniczeń.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, 13 września 2022 r.

Kontroler
(-) Michał Trempała
główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
Tomasz Sobecki

z up. (-) Agnieszka Serlikowska
p.o. Wicedyrektor