



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszcy

LBY.410.002.16.2022

Paweł Maniszewski
Prezes
Miejskiego Zakładu Komunikacji
Sp. z o.o. w Grudziądzu
ul. Dworcowa 47, 86-300 Grudziądz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/050 – Nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz wpływ zobowiązań spółek na zadłużenie samorządów województwa kujawsko-pomorskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. w Grudziądzu, ul. Dworcowa 47, 86-300 Grudziądz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Maniszewski, Prezes Zarządu ² , od 23 kwietnia 2008 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań i powierzonych obowiązków przez spółki nadzorowane przez jednostki samorządu terytorialnego
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do dnia 21 marca 2022 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. W zakresie analizy danych sprawozdawczo-finansowych dotyczących spółek analizą objęto lata 2017-2020 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Adam Ruciński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/38/2022 z 24 stycznia 2022 r. (akta kontroli str.1, 429-432)

¹ Dalej: „MZK” lub „Spółka”.

² Dalej: „Prezes”.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, że w badanym okresie działalność MZK koncentrowała się na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców Gminy Miasta Grudziądz⁵ w zakresie: usług transportu publicznego, selektywnego zbierania odpadów, letniego i zimowego utrzymania dróg oraz zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami.

Niemniej Spółka realizowała także przedsięwzięcia wykraczające poza zadania własne gminy w sferze użyteczności publicznej w zakresie sprzedaży paliw i usług diagnostycznych, co naruszało art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁶. W latach 2017-2020 przychody MZK z tego tytułu wyniosły łącznie 48 348,4 tys. zł, tj. 30% łącznych przychodów Spółki.

W pięciu z ośmiu objętych badaniem przypadkach MZK zawarło umowy zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych lub wewnętrznymi regulacjami. W jednym postępowaniu nie zawarto umowy w formie pisemnej, pomimo obowiązywania wewnętrznych regulacji nakładających taki obowiązek, a w kolejnych dwóch odbyło się to z naruszeniem przepisów ustawy prawo zamówień publicznych⁷. NIK pozytywnie ocenia, że zawarte przez Spółkę umowy zawierały postanowienia zabezpieczające interesy Spółki, a prowadzone przez MZK przedsięwzięcia inwestycyjne związane były z przedmiotem działalności i służyły realizacji jej celów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. MZK został powołany na podstawie aktu notarialnego z 21 grudnia 2000 r. – Aktu założycielskiego Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością⁹. Spółka została wpisana do rejestru przedsiębiorców pod numerem Krajowego Rejestru Sądowego¹⁰ 0000132903. Jedynym udziałowcem ZKM było Miasto. Według stanu na 1 stycznia 2017 r. kapitał zakładowy Spółki wynosił 16 903 tys. zł i nie uległ zmianie do dnia wszczęcia kontroli¹¹.

Pierwotnie, w § 1 ust. 3 Aktu założycielskiego obowiązującego do 22 września 2020 r. wskazano, że MZK realizowało zadania własne Miasta polegające m.in. na: zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej z zakresu lokalnego

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: „Miasto”.

⁶ Dz. U. 2021 poz. 679.

⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.), obowiązująca do 31 grudnia 2020 r. i ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.), obowiązująca od 1 stycznia 2021 r., dalej: „Pzp”.

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Tekst jednolity z 5 września 2016 r. (Repertorium A, numer 6061/2000). Na skutek zmian organizacyjnych został następnie zastąpiony Aktem założycielskim spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z 2 lipca 2020 r. (akt notarialny - Repertorium A, nr 8004/2020), dalej: „Akt założycielski”.

¹⁰ Dalej: „KRS”.

¹¹ 26 stycznia 2022 r.

transportu zbiorowego oraz utrzymania czystości i porządku gminnych dróg, ulic i mostów. W zmienionej w 2020 r. umowie spółki, w punkcie 2 preambuły aktu założycielskiego wskazano natomiast ogólnie, że MZK działa na podstawie przepisów ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Poszczególne rodzaje działalności Spółki zostały wyszczególnione w § 6 Aktu założycielskiego, m.in. 49.31.Z -Transport lądowy pasażerski, miejski i podmiejski, 81.29.Z – pozostałe sprzątnięcie, 81.30.Z – Działalność usługowa związana z zagospodarowaniem terenów zieleni, 38.11.Z – Zbieranie odpadów innych niż niebezpieczne, 38.12.Z – Zbieranie odpadów niebezpiecznych, 75.00.Z – Działalność weterynaryjna, 73.11.Z – Działalność agencji reklamowych. 68.20.Z – Wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi. W badanym okresie MZK oprócz obsługi komunikacji samochodowej i tramwajowej zajmował się m.in.: utrzymaniem czystości dróg, prowadzeniem Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów i Centrum Opieki nad Zwierzętami. Ponadto świadczył usługi reklamowe, parkingowe, sprzętowe oraz warsztatowe, wynajmował autobusy i tramwaje, a do 2020 r. sprzedawał również paliwa i prowadził stację diagnostyczną.

(akta kontroli str. 2-84)

1.2. W latach 2017-2022¹² Zarząd pięciokrotnie dokonał aktualizacji informacji w KRS. W jednym przypadku wpis dotyczył zmiany umowy Spółki oraz przedmiotu jej działalności i reprezentacji. W czterech aktualizowano wpisy w KRS z powodu zmian w składzie Rady Nadzorczej MZK. W trzech z pięciu ww. spraw zgłoszenie nastąpiło w terminie określonym w art. 22 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym¹³.

(akta kontroli str. 85-89)

1.3. Zarząd w badanym okresie zwoływał Zgromadzenie Wspólników do sześciu miesięcy po upływie roku obrotowego, umożliwiając terminowe wykonywanie przez Miasto obowiązku rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania Zarządu oraz sprawozdania finansowego, a także podjęcia uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Prezesowi i Radzie Nadzorczej.

W ww. okresie wszystkie sprawozdania Zarządu oraz sprawozdania finansowe zostały zatwierdzone przez Zgromadzenie Wspólników. Członkom Zarządu i Rady Nadzorczej w kolejnych latach zostało udzielone absolutorium z wykonywania przez nich obowiązków.

Przed zatwierdzeniem, sprawozdania finansowe MZK za lata 2017-2020 zostały poddane badaniu przez biegłego rewidenta, stosownie do wymogów art. 53 ust.1a ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴. Zgodnie z wyrażoną oceną przedstawiały one rzetelny i jasny obraz sytuacji majątkowej MZK oraz jej wyniku finansowego zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami ustawy o rachunkowości oraz przyjętymi zasadami (polityką) rachunkowości.

(akta kontroli str. 90-233)

W badanym okresie Spółka zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy o rachunkowości składała w KRS (w terminie od jednego do sześciu dni od ich zatwierdzenia przez Zgromadzenie Wspólników) m.in. sprawozdania z działalności MZK, roczne sprawozdania finansowe oraz uchwały o podziale zysku lub pokryciu straty.

Zamieszczano ponadto opinie biegłego rewidenta z rocznego badania sprawozdań finansowych.

¹² Do 26 stycznia 2022 r.

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 112, ze zm., dalej jako „ustawa o KRS”.

¹⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

(akta kontroli str. 155-156)

W okresie objętym kontrolą suma aktywów trwałych¹⁵ i obrotowych¹⁶ Spółki ulegała zmianom. Aktywa trwale w 2020 r. w stosunku do 2017 r. zwiększyły się o 28,4 %, a aktywa obrotowe zmniejszyły o 2,4 %. Największe wzrosty wartości aktywów trwałych i obrotowych odnotowano pomiędzy 2017 i 2018 r., odpowiednio o 26,2 % i 10,8%, natomiast największe spadki miały miejsce pomiędzy 2018 i 2019 r., odpowiednio o 7,1% i 9,3%.

Prezes podał m.in., że ww. zmniejszenie wartości aktywów trwałych spowodowane było brakiem zakupów inwestycyjnych w wysokiej wartości, a niższy poziom wartości aktywów obrotowych wynikał z wysokiego stanu należności z tytułu podatków.

Prezes wyjaśnił ponadto, że spadki i wzrosty aktywów trwałych oraz obrotowych (w badanym okresie) wynikały m.in. ze: zmian w stanie oraz wartości środków trwałych Spółki, wartości długo i krótkoterminowych rozliczeń międzyokresowych, odpisów aktualizacyjnych oraz stanów należności Miasta spowodowanych zmianami w wysokości rozliczeń rekompensat.

(akta kontroli str. 124-130, 157-158)

Kapitał własny MZK¹⁷ w 2020 r. w stosunku do 2017 r. uległ zmniejszeniu o 2,6%. Największy spadek o 4,4% nastąpił pomiędzy 2017 r. i 2018 r., a największy wzrost o 1,4 % miał miejsce w 2019 r. Ponadto w 2018 r. MZK odnotowało stratę w wysokości 816,3 tys. zł, którą pokryto z kapitału zapasowego.

Prezes podał, że spadek kapitału własnego spowodowany był ujemnym wynikiem finansowym MZK na koniec 2018 r. W latach 2019-2020 z powodu utworzenia rezerwy finansowej¹⁸ oraz odpisów aktualizacyjnych¹⁹ powstała niższa wartość kapitału zapasowego. Zyski za lata 2019 i 2020 nie pokryły straty z 2018 r., niemniej z uwagi na regularne wpływy finansowe z działalności podstawowej oraz stacji paliw ww. sytuacja nie wpłynęła negatywnie na ogólną sytuację Spółki.

(akta kontroli str. 124-130, 157-224)

W 2017 r., a następnie w latach 2019-2020 Spółka odnotowywała zysk, wynoszący odpowiednio 39,6 tys. zł, 253,7 tys. zł oraz 70,4 tys. zł., który Zgromadzenie Wspólników przekazało na podwyższenie kapitału zapasowego.

(akta kontroli str. 124-130, 157-224, 229-232)

Przychody netto Spółki ze sprzedaży od 2017 r. do 2019 r. sukcesywnie wzrastały²⁰. Spadek nastąpił w 2020 r., co jak wyjaśnił Prezes spowodowane było zamknięciem stacji paliw. Największe przychody były generowane przez komunikację autobusową²¹ i tramwajową²² oraz usługę utrzymania czystości dróg²³. W latach 2017-2020 znaczący przychód generowała także sprzedaż paliwa²⁴.

¹⁵ 28 411,4 tys. zł na koniec 2017 r., 38 493,3 tys. zł – 2018 r., 35 763 tys. zł -2019 r., 36 493,9 tys. zł – 2020 r.

¹⁶ 7 344,3 tys. zł na koniec 2017 r., 8 235,6 tys. zł – 2018 r., 7 471,8 tys. zł – 2019 r., 7 295,5 tys. zł – 2020 r.

¹⁷ 18 590,2 tys. zł w 2017 r., 17 773,8 tys. zł – 2018 r., 18 027,7 tys. zł – 2019 r., 18 098,2 – 2020 r.

¹⁸ 1 168,7 tys. zł - na poczet procesu sądowego związanego z budową Centrum Opieki nad Zwierzętami.

¹⁹ 348 tys. zł.

²⁰ 2017 r. – 36 349 tys. zł, 2018 r.- 41 434,3 tys. zł, 2019 r.- 43 602,2 tys. zł.

²¹ Od 32,7 % w 2018 r. do 47,3 % w 2020 r.

²² Od 13,9% w 2019 r do 37,4% w 2017 r.

²³ Od 5,1% w 2018 r. do 5,9% w 2017 r.

²⁴ 32,2% w 2017 r, 36,8% w 2018 r., 33,2% w 2019 r., 15,1% w 2020 r.

(akta kontroli str.225-229)

Przeprowadzona w toku kontroli analiza wskaźnikowa²⁵ wykazała, że w latach 2017-2020 wartość ogólnej oceny finansowej²⁶ Spółki zmniejszyła się z poziomu 1,1 do 0,7. Wpływ miała na to m.in. bieżąca sytuacja finansowa i majątkowa oraz wzrost udziału kapitału obcego w finansowaniu majątku MZK, gdyż przyrost majątku trwałego wobec obrotowego²⁷ był szybszy niż przyrost kapitału własnego do obcego. Zmniejszył się również wskaźnik bieżącej płynności²⁸ z 0,7 w 2017 r. do 0,5 w 2020 r.

Prezes podał m.in., że pomimo spadku wskaźnika bieżącej płynności finansowej w MZK nie wystąpiły kłopoty w regulowaniu zobowiązań. Spółka miała bardzo dobrą płynność finansową z uwagi na stabilność uzyskiwanych przychodów i środków (pokrywanie wszystkich kosztów działalności) na realizację zadań własnych Miasta.

(akta kontroli str. 124-130, 157-159)

Wskaźnik rentowności sprzedaży w badanym okresie wahał się istotnie od 0,1 w 2017 r. poprzez 2 w 2018 r. i 0,6 w 2019 r., do 0,2 w 2020 r.. Podobnie zmieniał się wskaźnik rentowności aktywów, który w kolejnych latach osiągnął następujące wielkości: 0,1; -1,7; 0,6 i 0,2.

Prezes wyjaśnił m.in., że rentowność Spółki powiązana była z wysokością rozsądnego zysku na działalnościach wykonywanych na zlecenie Miasta. MZK miał pokrywane przez Miasto wszystkie koszty działalności, co eliminowało ryzyko powstania strat z tytułu prowadzonej działalności. Spółka odnotowała ponadto dodatnie przepływy gotówkowe oraz posiadała środki finansowe na rachunkach bankowych.

(akta kontroli str.124-230, 157-159)

1.4. W badanym okresie Spółka nie otrzymywała transferów majątku oraz świadczeń niepieniężnych od Miasta.

(akta kontroli str. 234-259)

1.5. W latach 2017-2020 w MZK nastąpił wzrost zobowiązań długoterminowych z 10 255,9 tys. zł w 2017 r. do 14 898,2 tys. zł w 2020 r.²⁹. Podobnie zwiększeniu uległy zobowiązania krótkoterminowe z 5 002,7 tys. zł do 6 176,5 tys. zł³⁰.

Prezes podał m.in., że wzrost zobowiązań wynikał z procesu systematycznego inwestowania w majątek MZK. Wynikało to ze specyfiki spółki komunalnej³¹, która swoje działania skupiała na zapewnieniu realizacji zadań powierzonych przez Miasto. W celu ich wykonania musiała m.in. inwestować i zaciągać zobowiązania. Niemniej, na podstawie zawartych umów miała zagwarantowane pokrycie wszystkich kosztów. Zaciągane zobowiązania były gwarantowane przychodami i nie istniało ryzyko utraty płynności finansowej.

Analiza wybranych wskaźników zadłużenia w latach 2017-2020 wykazała, że ogólne zadłużenie³² MZK wzrosło z 0,5 w 2017 r. do 0,6 w kolejnych trzech latach. Podobnie

²⁵ Wykorzystano wybrane wskaźniki analizy finansowej zamieszczone w Serwisie Samorządowym PAP, źródło: <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/przedsiębiorstwo-wybrane-wskazniki-analizy-finansowej> oraz wskaźniki zadłużenia Biznes Radar, źródło: <https://www.biznesradar.pl/słownik-wskazniki/zadluzenia> (stan na: 27.07.2022 r.).

²⁶ Kapitał własny/kapitał obcy.

²⁷ Wzrost o 28,4%.

²⁸ Aktywa obrotowe/ zobowiązania krótkoterminowe. Optymalna wartość wskaźnika od 1,2 do 2.

²⁹ W 2018 r. – 17 396,8 tys. zł, w 2019 r. 14 787,6 tys. zł.

³⁰ W 2018 r. – 7 789,9 tys. zł, w 2019 r. – 6 578,6 tys. zł.

³¹ MZK nie mogło uzyskiwać przychodów z innych działalności, niż te realizowane na zlecenie miasta, na poziomie wyższym niż 10%.

³² Zobowiązania ogółem/aktywa ogółem.

zwiększeniu w tym okresie uległ wskaźnik zadłużenia kapitału własnego³³ z 0,9 w 2017 r. do 1,4 w 2020 r.³⁴. Odnotowano również wzrost wskaźnika zadłużenia długoterminowego z 0,6 w 2017 r. do 0,8 w 2020 r.³⁵.

Prezes wyjaśnił m.in., że wzrost zadłużenia wynikał z wyższych zobowiązań wobec: Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, dostawcy nowych autobusów, podwykonawców Centrum Opieki nad Zwierzętami oraz wpłat wadium w przetargu na dostawę paliwa. Równoczesny spadek wartości aktywów był natomiast spowodowany comiesięcznymi odpisami amortyzacyjnymi oraz jednorazowymi likwidacjami zużytych środków trwałych oraz niewysokiej wartości umów na leasing autobusów. Ponadto zakończono w 2020 r. amortyzację wartości niematerialnych i prawnych, utworzono odpisy aktualizacyjne wartości nieruchomości należących do inwestycji długoterminowych w 2018 i 2020 r. oraz dokonano sprzedaży jednej nieruchomości w 2020 r.

(akta kontroli str. 157-224, 229-232, 319-326)

Kapitał własny ZKM w kolejnych latach zmieniał swoją wielkość: w 2017 r. wynosił 18 590,2 tys. zł, w 2018 r. – 17 773,8 tys. zł, w 2019 r. – 18 027,7 tys. zł, a w 2020 r. – 18 098,2 tys. zł. Podstawowym źródłem jego finansowania był majątek wniesiony przez Miasto³⁶, powiększony o kapitał uzupełniony³⁷ oraz wypracowany w 2017 r.³⁸ i w latach 2019³⁹- 2020⁴⁰ zysk netto.

(akta kontroli str. 327-330)

Kapitał stały⁴¹ wynoszący w kolejnych latach 28 846,1 tys. zł, 35 247,3 tys. zł, 32 815,4 tys. zł, 32 996,4 tys. zł, oprócz kapitału własnego był zasilany kredytami bankowymi⁴² oraz w drodze umowy leasingu⁴³. Kapitał obrotowy MZK w całym badanym okresie miał natomiast ujemny wynik i po szybkim wzroście z blisko trzech milionów⁴⁴ złotych w 2017 r. do przeszło dziewięciu w 2018 r.⁴⁵, w kolejnych latach utrzymywał się na zbliżonym poziomie przekraczającym siedem milionów złotych⁴⁶.

Prezes podał m.in., że szybki ujemny wzrost kapitału obrotowego wynikał z zaciągnięcia w 2018 r. długoterminowych kredytów na budowę Centrum Opieki nad Zwierzętami⁴⁷ oraz dwóch kredytów inwestycyjnych na zakup czterech autobusów. Ponadto zawarto w tym roku umowę leasingu samojezdnego nośnika narzędzi wykorzystywanego do zamiatania chodników i trudnodostępnych ulic. W 2020 r. dodatkowo podpisana została umowa na leasing sześciu kolejnych autobusów, co także znalazło swoje odzwierciedlenie we wzroście zobowiązań długoterminowych. Prezes wyjaśnił również, że wysokość kapitału obrotowego wynikała z poziomu rekompensaty otrzymywanej od Miasta z tytułu realizowanych zadań własnych gminy.

³³ Zobowiązania razem/kapitał własny.

³⁴ 1,6 w 2018 r. i 1,4 w 2019 r.

³⁵ 1,0 w 2018 r. i 0,8 w 2019 r.

³⁶ 16 903 tys. zł.

³⁷ Część zysku służąca do uzupełnienia kapitałów własnych – w 2017 r. – 1 647,5 tys. zł, 2018- 1 687,2 tys. zł, 2019 r. i 2020 r. – 870,8 tys. zł.

³⁸ 39,6 tys. zł.

³⁹ 253,8 tys. zł.

⁴⁰ 70,4 tys. zł.

⁴¹ Kapitał własny plus zobowiązania długoterminowe.

⁴² W 2017 r. – 7 541,4 tys. zł, w 2018 r. – 14 853,9 tys. zł., w 2019 r. – 12 697,1 tys. zł., w 2020 r. – 10 340,2 tys. zł.

⁴³ W 2017 r. – 2 714,4 tys. zł., w 2018 r. – 2 619,4 tys. zł, w 2019 r. – 2 190,5 tys. zł, w 2020 r. -4 557,8 tys. zł.

⁴⁴ -2 911,5 tys. zł.

⁴⁵ -9 237,7 tys. zł.

⁴⁶ - 7 315,8 tys. zł w 2019 r. oraz -7 602,6 tys. zł w 2020 r.

⁴⁷ Dalej: „COZ”.

(akta kontroli str. 327-333)

Badaniem objęto cztery największe tytuły dłużne o łącznej wartości 2 253,7 tys. zł., po dwa na koniec 2019 r⁴⁸. i 2020 r⁴⁹.

W 2019 r. największe zobowiązania MZK powstały w toku realizacji umowy na dostawę paliwa i regulowania zobowiązań z tytułu przyjmowania odpadów z Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych oraz dostawy wody i odprowadzania ścieków. W 2020 r. zbadane tytuły dłużne dotyczyły umowy na dostawę oleju napędowego i benzyny bezołowiowej oraz dostaw energii elektrycznej. Ustalono, że we wszystkich ww. przypadkach MZK regulował zobowiązania zgodnie z ustalonymi terminami i zawartymi umowami. Ponadto trzy z czterech umów (zawarte w badanym okresie) zostały poprzedzone prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego w trybie konkurencyjnym lub zwolnione z takiego obowiązku na podstawie ustawy Pzp.

(akta kontroli str. 260-325)

1.6. Przeciętne zatrudnienie w Spółce zwiększyło się z 205,65 etatu w 2017 r. ⁵⁰ do 225,25 etatu w 2020 r⁵¹. W 2018 r. wynosiło 209,4 etatu, w 2019 r. – 202,65, a w 2020 r. – 216.

Rada Nadzorcza w latach objętych kontrolą składała się z trzech osób w okresie 2017 r. - 2019 r. do pięciu w 2020 r. i 2021 r. Zarząd w całym tym okresie działał jednoosobowo.

(akta kontroli str.334-335)

Koszty wynagrodzeń w MZK w latach 2017-2021 wyniosły ogółem: 9 102, 2 tys. zł, 9 876,1 tys. zł, 10 731,5 tys. zł, 12 118,6 tys. zł, 14 291,6 tys. zł. W stosunku do 2017 r. był to wzrost o 57%. Koszty wynagrodzeń poszczególnych grup kształtowały się następująco:

- pracownicy: 8 796 tys. zł. w 2017 r., 9 536 tys. zł w 2018 r., 10 361 tys. zł w 2019 r., 11 734,4 w 2020 r. i 13 898 tys. zł w 2021 r. - wzrost o 58%.
- członkowie Rady Nadzorczej: 84,1 tys. zł, 90,9 tys. zł, 84,5 tys. zł., 113,4 tys. zł, 129,2 tys. zł - wzrost o 53%.
- Zarząd: 222 tys. zł, 249 tys. zł, 285,9 tys. zł. 270,7 tys. zł., 264,2 tys. zł - wzrost o 19%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w Spółce w latach 2017-2021 w poszczególnych grupach wyniosło:

- pracownicy: 3,5 tys. zł; 3,8 tys. zł; 4,2 tys. zł; 4,7 tys. zł; 5,2 tys. zł;
- członkowie Rady Nadzorczej: 2,3 tys. zł; 2,5 tys. zł; 2,3 tys. zł; 2,2 tys. zł; 2,1 tys. zł,
- Zarząd: 18,5 tys. zł; 20,7 tys. zł; 23,8 tys. zł; 22,5 tys. zł; 22 tys. zł.

(akta kontroli str. 334-335)

1.7. Zgromadzenie Wspólników w uchwale z 8 czerwca 2017 r. określiło warunki, jakie musi spełniać kandydat na Prezesa Zarządu MZK.

(akta kontroli str. 347-348)

⁴⁸ 1 688,8 tys. zł.

⁴⁹ 564,8 tys. zł.

⁵⁰ Stan na 31 grudnia.

⁵¹ J.w.

Z informacji Prezydenta Grudziądz uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2f ustawy o NIK wynika, że członkowie Rady Nadzorczej w latach 2017-2022⁵² spełniali wymogi określone w art. 10a ust. 5 ugk, w tym między innymi posiadali wykształcenie wyższe oraz co najmniej pięcioletni okres zatrudnienia. Pięcioro spośród nich złożyło egzamin dla kandydatów na członków organów nadzorczych przed komisją egzaminacyjną wyznaczoną przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, a jedna osoba ukończyła studia podyplomowe Master of Business Administration. Wszyscy członkowie spełniali ponadto wymogi określone w art. 19 ust. 1 pkt 2, 3 i 5 oraz ust. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁵³.

(akta kontroli str. 434-442)

Analizę prawidłowości ustalania wynagrodzenia Prezesa i członków Rady Nadzorczej przeprowadzono w zakresie wynagrodzeń z 2019 r. i 2020 r.

Wynagrodzenie podstawowe Prezesa w tym okresie zostało uregulowane w dwóch uchwałach Zgromadzenia Wspólników i wynosiło odpowiednio 3,5, a następnie 4-krotność wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego⁵⁴ ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego⁵⁵. Prezes otrzymywał ponadto⁵⁶ raz w roku zmienną część wynagrodzenia⁵⁷.

(akta kontroli str. 349-409)

Uchwałą Zgromadzenia Wspólników z 8 czerwca 2017 r. ustalono wynagrodzenie Przewodniczącego oraz pozostałych członków Rady Nadzorczej na poziomie odpowiednio: 0,62 i 0,49-krotności wysokości przeciętnego wynagrodzenia⁵⁸.

(akta kontroli str. 410-432)

Spółka do obliczania wysokości wynagrodzeń Prezesa Zarządu, Przewodniczącego i członków Rady Nadzorczej odnosiła⁵⁹ prawidłowo mnożniki przeciętnego wynagrodzenia z 2016 r. ogłoszonego przez Prezesa GUS 18 stycznia 2017 r.

(akta kontroli str. 349-432)

1.8. W badanym okresie podstawą działalności MZK było wykonywanie przekazanych jej do realizacji zadań własnych Miasta w zakresie: usług transportu publicznego, selektywnego zbierania odpadów, letniego i zimowego utrzymania dróg oraz zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Z tego tytułu MZK osiągało przychody w wysokości: 22 664,4 tys. zł (2017 r.)⁶⁰, 23 993,5 tys. zł (2018 r.)⁶¹, 27 469,9 tys. zł (2019 r.), 29 326,7 tys. zł (2020 r.), 37 115,6 tys. zł (2021 r.)⁶².

W trakcie realizacji ww. zadań MZK świadczyła również usługi zewnętrzne, m.in. w zakresie: utrzymania ulic, sprzedaży biletów, likwidowanych składników

⁵² W tym okresie w składzie Rady Nadzorczej było sześć osób, wg stanu na 4 lutego 2022 r.

⁵³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1933.

⁵⁴ Dalej: „przeciętne wynagrodzenie”.

⁵⁵ Dalej: „Prezes GUS”.

⁵⁶ Na podstawie Uchwał Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Miejskiego zakładu Komunikacji Sp. z o.o. w Grudziądzu: nr 14/2020 z dnia 10 czerwca 2020 r. oraz nr 15/2021 z dnia 30 czerwca 2021 r.

⁵⁷ Nie więcej niż 50%.

⁵⁸ w wysokości nieprzekraczającej 50% wynagrodzenia podstawowego Prezesa uzyskanego w poprzednim roku obrotowym.

⁵⁹ Zgodnie z art. 22 ustawy z dnia 9 listopada o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019 (Dz. U. z 2018 r., poz. 2435 ze zm.) oraz art. 31 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 Dz. U. z 2020 r., poz. 278).

⁶⁰ 61,9% przychodów ogółem.

⁶¹ 56,4% przychodów ogółem.

⁶² W kolejnych latach odpowiednio: 61,9%, 56,4%, 62,3%, 77,4%, 95,5% przychodów ogółem.

majątkowych oraz materiałów pozyskanych w procesie selekcji odpadów komunalnych. Z tego tytułu w kolejnych latach osiągnęła przychody w łącznej wysokości: 1 946,9 tys. zł (2017 r.), 2 753,4 tys. zł (2018 r.), 1832,4 tys. zł (2019 r.), 2 807,3 tys. zł (2020 r.) i 1 732,5 tys. zł (2021 r.).

Prezes m.in. wyjaśnił, że była to działalność uboczna, zmierzająca do maksymalnego wykorzystania zasobów gospodarczych służących realizacji zadań własnych gminy.

MZK prowadziła ponadto działalność komercyjną niezwiązaną z powierzonymi jej zadaniami własnymi w zakresie sprzedaży paliwa⁶³ oraz usług diagnostycznych⁶⁴, o czym szerzej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 2, 443-527)

1.9. W okresie objętym kontrolą w MZK obowiązywała Instrukcja postępowania przy realizacji zamówień w Miejskim Zakładzie Komunikacji Sp. z o.o. w Grudziądzu⁶⁵ oraz Regulamin pracy komisji przetargowej w zakresie stosowania przepisów ustawy prawo zamówień publicznych w Miejskim Zakładzie Komunikacji Sp. z o.o. w Grudziądzu⁶⁶, regulujące zasady inicjowania, przeprowadzania i dokumentowania postępowań o zamówienie publiczne.

(akta kontroli str. 573-608)

Analizą objęto osiem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości 4 448,8 tys. zł. Cztery na kwotę 3 969,8 tys. zł zrealizowano w trybach określonych w Pzp, a kolejne cztery w wysokości 479 tys. zł w ramach regulacji wewnętrznych MZK.

Ustalono m.in., że:

- realizacja pięciu zadań została ujęta bezpośrednio w planie rzeczowo-finansowym MZK, w jednym przypadku zgodę, w myśl § 21 pkt 1 ust. 2 Aktu założycielskiego, wyraziła Rada Nadzorcza, a w kolejnych dwóch zgodę wydawał bezpośrednio Prezydent Grudziądz,
- we wszystkich przypadkach oszacowano wartość zamówienia i zastosowano odpowiednio przepisy Pzp lub uregulowania wewnętrzne,
- w żadnym z postępowań nie stosowano wymagań lub procedur naruszających zasady uczciwej konkurencji,
- wszystkie zadania były związane z realizacją zadań Miasta i zgodne z przedmiotem działalności MZK,
- w siedmiu postępowaniach zawarto pisemne umowy zawierające zapisy zabezpieczające interes zamawiającego takie, jak kary umowne, gwarancje lub sposoby rozwiązania umowy.

(akta kontroli str. 528-774)

⁶³ Do dnia 30 czerwca 2020 r. osiągając przychód (łącznie) - 47 983,7 tys. zł.

⁶⁴ Do dnia 30 kwietnia 2020 r. osiągając przychód (łącznie) - 364,6 tys. zł.

⁶⁵ Jako załącznik nr 1 do: Zarządzenia nr 12/2015 Prezesa Zarządu Dyrektora Generalnego MZK Sp. z o.o. w Grudziądzu z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia zmian w instrukcji postępowania przy realizacji dostaw, zleceń na usługi budowlane (obowiązujący do dnia 9 stycznia 2018 r.), Zarządzenia nr 1/2018 Prezesa Zarządu Dyrektora Generalnego MZK Sp. z o.o. w Grudziądzu z dnia 10 stycznia 2015 r. w sprawie wprowadzenia zmian w instrukcji postępowania przy realizacji dostaw, zleceń na usługi budowlane (obowiązujący od 10 stycznia 2018 r. do 8 marca 2021 r.), Zarządzenia nr 2/2021 Prezesa Zarządu Dyrektora Generalnego MZK Sp. z o.o. w Grudziądzu z dnia 10 stycznia 2015 r. w sprawie wprowadzenia zmian w instrukcji postępowania przy realizacji dostaw, zleceń na usługi budowlane (obowiązujący od dnia 9 marca 2021r.).

⁶⁶ Zarządzenie nr 4/2017 Prezesa Zarządu Dyrektora Generalnego MZK Sp. z o.o. w Grudziądzu z dnia 31 marca 2017 r.

1.10. W badanej próbie nie stwierdzono niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. We wszystkich postępowaniach zrealizowano zadania w ustalonym terminie zgodnie z przyjętymi zasadami. Badanie 35 wybranych płatności wykazało, że we wszystkich przypadkach MZK zrealizował płatności w ustalonym terminie i w odpowiedniej wysokości.

(akta kontroli str. 528-774, 766)

1.11. W latach 2017-2021 MZK planował wydatkować na zadania inwestycyjne łącznie 138 712,1 tys. zł, z czego faktycznie wydano 24 488,8 tys. zł (17,7%). W poszczególnych latach było to odpowiednio: 2 619,1 tys. zł, 12 514,1 tys. zł, 3 933,6 tys. zł, 3 832,4 tys. zł, 1 589,4 tys. zł. Realizowane zadania związane były z przedmiotem działalności określonym w Akcie założycielskim MZK.

(akta kontroli str. 33-84, 775-798)

W 2017 r. z planowanych 12 zadań inwestycyjnych na kwotę łączną 10 811 tys. zł wykonano osiem przedsięwzięć (w tym jedno częściowo) wydatkując na ten cel 2 298,1 tys. zł. Zrealizowano m.in.: zakup dwóch dystrybutorów⁶⁷, zamontowano bramy w hali warsztatowo-magazynowej zajezdni autobusowej oraz zakupiono pięć kontenerów na potrzeby Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów oraz rozpoczęto budowę Centrum Opieki nad Zwierzętami⁶⁸.

Wykonano ponadto inne zadania wcześniej nieplanowane do realizacji w 2017 r., takie jak: utwardzenie placu na ulicy Dworcowej, montaż centrali telefonicznej i zakup kompresora śrubowego w zajezdni autobusowej, wydając na ten cel 320,9 tys. zł. Ostatecznie na wszystkie ww. zadania MZK wydało łącznie 2 619 tys. zł.

W ciągu roku m.in. nie zrealizowano modernizacji oświetlenia stacji kontroli pojazdów⁶⁹, nie zakupiono czterech sztuk nowych autobusów⁷⁰ oraz nie przeprowadzono modernizacji wiaty na stacji paliw⁷¹.

(akta kontroli str. 776-778, 786)

W planie na 2018 r. ujęto osiem nowych zadań⁷², na które planowano wydać 7 514,8 tys. zł. Ostatecznie za łączną kwotę 7 296,8 tys. zł dokonano: wymiany centrali telefonicznej, zakupiono osiem autobusów niskopodłogowych, wykonano ogrodzenie warsztatu autobusowego oraz rozpoczęto modernizację ogrzewania w budynku przy ulicy Składowej w Grudziądzu. Przewidziano także kontynuację budowy COZ, na którą przeznaczono 4 871,4 tys. zł⁷³, z których faktycznie wydatkowano 4 384,2 tys. zł.

Zrealizowano ponadto inne przedsięwzięcia inwestycyjne nieujęte w planie, takie jak: leasing zamiatarki zakup przyczepy oraz zakup wiaty na potrzeby festynu ekologicznego, przeznaczając na ten cel 833,1 tys. zł.

Na wszystkie ww. zadania wydano łącznie 12 514,1 tys. zł. Nie zrealizowano: zakupu sprężarki śrubowo-warsztatowej, dystrybutora paliw i modernizacji stacji paliw.

(akta kontroli str. 779-781, 787-788)

⁶⁷ Pierwotnie planowano zakupić jeden dystrybutor, na skutek awarii, wymieniono ostatecznie dwa urządzenia.

⁶⁸ Zadanie kontynuowano w 2018 r.

⁶⁹ We własnym zakresie MZK zakupił lampy do wymiany.

⁷⁰ Z uwagi na wydłużony termin dostawy zadanie przeniesiono na 2018 r.

⁷¹ Zadanie wymagało m.in. większych niż planowano nakładów.

⁷² W tym jedno – kontynuacja budowy COZ z 2017 r.

⁷³ Środki niewykorzystane w 2017 r.

W 2019 r. zaplanowano zrealizowanie pięciu zadań inwestycyjnych na kwotę 4 087,3 tys. zł. Ostatecznie zakupiono małą zagęszczarkę i młot hydrauliczny wydając na ten cel 9,4 tys. zł. Nie wykonano pozostałych zadań, w tym zakupu czterech autobusów niskopodłogowych na kwotę czterech milionów zł⁷⁴. Poza tym wydatkowano środki na zadania nieujęte w planie, takie jak montaż instalacji grzewczej i modernizację hali napraw. Zakupiono również aparat RTG na potrzeby COZ. Wszystkie wydatki inwestycyjne w tym roku zamknęły się w kwocie 153,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 782-783, 789)

MZK na 2020 r. zaplanował 22 064 tys. zł. na wykonanie pięciu zadań. Ostatecznie wykonano w całości dwa zadania (zakup serwera i montaż klimatyzatora), a jedno częściowo (modernizacja monitoringu zajezdni autobusowej), wydając 34,6 tys. zł. Nie stworzono projektu modernizacji stacji paliw oraz nie zakupiono 18 autobusów niskopodłogowych.

Poza planem wydano natomiast 3 787,7 tys. zł, głównie na zakup dziewięciu autobusów używanych za 3 767,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 784-785, 790)

W 2021 r. zaplanowano jedno zadanie inwestycyjne – zakup serwera, na które planowano przeznaczyć 30 tys. zł⁷⁵. Oprócz ww. zadania dokonano także innych nieplanowanych wydatków, m.in. zakupu 13 używanych autobusów, posypywarko-solarki i samochodu na potrzeby schroniska dla zwierząt, wydając na ten cel dalsze 1 556,3 tys. zł. W całym roku na przedsięwzięcia inwestycyjne wydatkowano łącznie 1 589,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 791,798)

W każdym z kontrolowanych lat MZK nie zrealizował planu inwestycyjnego w ustalonym zakresie i wysokości. Prezes podał, że wynikało to z potrzeb wykonania zadań publicznych. Przykładowo w 2017 r. z uwagi na złe warunki atmosferyczne i przerwanie przez wykonawcę robót przy budowie COZ oraz z powodu konieczności wykonania inwentaryzacji wykonanych prac nastąpiło przesunięcie wykonania inwestycji na 2018 r. Ponadto dostawa autobusów niskopodłogowych została zrealizowana w maksymalnym dopuszczalnym umową terminie, także w kolejnym roku.

W 2018 r. na polecenie właściciela MZK wykonało projekt modernizacji sieci trakcyjnej, a w 2019 r. Miasto, z uwagi na zakup autobusów hybrydowych, nie zaakceptowało planu zakupu przez Spółkę czterech autobusów niskopodłogowych. Nie dokonano również modernizacji tramwajów z uwagi na prowadzone przez Miasto postępowanie przetargowe na zakup czterech sztuk wagonów tramwajowych. W 2020 r. MZK zrezygnowało też z zakupu we własnym zakresie 18 autobusów elektrycznych z powodu zgłoszenia kupna 17 pojazdów w ramach konkursu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska. W 2021 r., z uwagi na konieczność uruchomienia za tramwaj zastępczej linii autobusowej, Spółka zakupiła dodatkowo sześć autobusów przegubowych. Kolejnych siedem używanych pojazdów kupiono natomiast w trakcie pandemii Covid-19, w celu zwiększenia miejsc dostępnych dla pasażerów.

(akta kontroli str. 775-797)

Badaniem objęto dwa przedsięwzięcia MZK ujęte w planach inwestycyjnych, tj. budowę COZ oraz dostawę czterech nowych autobusów niskopodłogowych w 2017 r.

⁷⁴ Wycofana z planu z uwagi na zakup autobusów hybrydowych przez Gminę-Miasto Grudziądz.

⁷⁵ Ostatecznie wydano 33,1 tys. zł.

W ramach przygotowania inwestycji budowlanej została opracowana mapa do celów projektowych, sporządzono projekty budowlano-wykonawcze oraz kosztorysy inwestorskie. Inwestycja posiadała wymagane prawem uzgodnienia i pozwolenia na budowę.

Realizacja ww. zadania nastąpiła po powierzeniu w 2015 r. MZK przez Miasto zadania własnego w zakresie zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz zawarciu w 2016 r. umowy o świadczenie ww. usług publicznych. MZK, wnosząc w formie aportu działki budowlane⁷⁶, zawarł w 2016 r. umowę kredytu w wysokości siedmiu milionów złotych zapewniające finansowanie ww. przedsięwzięcia.

W toku przeprowadzonego przetargu nieograniczonego wyłoniono wykonawcę zamówienia, który zobowiązał się wybudować siedzibę COZ za kwotę 5 045 tys. zł netto. Zleceniobiorca nie zrealizował jednak części zleconych zadań i 31 października 2017 r. zaprzestał wykonywania dalszych prac. Na wykonawcę, zgodnie z warunkami umowy, nałożono kary umowne w wysokości 856,8 tys. zł⁷⁷ które zostały potrącone z należnego wynagrodzenia. Po zakończonym postępowaniu sądowym MZK na wynagrodzenie z tytułu ww. umowy wydatkował łącznie kwotę 3 371,8 tys. zł netto.

Pozostałe prace MZK zrealizował samodzielnie, wylaniając wykonawców dla poszczególnych zadań, m.in.: dostawy i montażu stolarki wewnętrznej, budowy dróg i chodników, instalacji elektrycznej, grzewczo – sanitarnej i wodno-kanalizacyjnej oraz dostawy boksów dla zwierząt i prac wykończeniowych.

Badaniem objęto realizację sześciu zawartych w tym zakresie umów. Wszystkich wykonawców wyłoniono zgodnie z przepisami ustawy Pzp⁷⁸. W trzech przypadkach przedmiot zamówienia został wykonany zgodnie z pierwotnymi warunkami umowy. W pozostałych trzech dokonano zmiany przedmiotu i wartości zamówienia. Zaktualizowano zakres jednej umowy w formie aneksu, a w dwóch pozostałych uznano wykonane prace za roboty dodatkowe. W tych dwóch zamówieniach, z uwagi na równoległe wykonywanie innych prac na budowie, dokonano także zmiany terminu wykonania zamówienia.

MZK, w toku prowadzonej inwestycji, przygotował trzy projekty zamienne, a następnie uzyskał decyzje o zmianie pozwolenia na budowę. Zawarto ponadto umowę o pełnieniu nadzoru inwestorskiego, a w trakcie inwestycji prowadzono dziennik budowy, który dokumentował przebieg robót. Nie wnoszono uwag do jakości wykonanych robót budowlanych. Prace zakończono 6 września 2018 r., a decyzja pozwolenia na użytkowanie została wydana 25 września 2018 r. Ostateczny koszt całej inwestycji zamknął się w kwocie 7 176,3 tys. zł netto.

(akta kontroli str.799-1261)

Kontrolą objęto także postępowanie prowadzone przez MZK na zakup czterech nowych autobusów niskopodłogowych. Realizacja ww. zamówienia wynikała z założeń wieloletniego planu wymiany taboru autobusowego MZK na lata 2010-2017⁷⁹. W celu sfinansowania przedsięwzięcia MZK wygospodarował środki własne

⁷⁶ Na kwotę 2 167 tys. zł.

⁷⁷ Wysokość kary umownej została zmniejszona wyrokiem Sadu Apelacyjnego w Gdańsku z 8 listopada 2021 r. (V AGa 83/21) do kwoty 620,5 tys. zł.

⁷⁸ W pięciu przypadkach zawarcie umowy nastąpiło w wyniku przeprowadzonego przetargu nieograniczonego, w jednym przypadku na skutek niewyłonienia wykonawcy w trybie przetargowym zlecono realizację zadania z wolnej ręki.

⁷⁹ Uchwała nr 9/IV/2008 Rady Nadzorczej Miejskiego Zakładu Komunikacji Sp. z o.o. w Grudziądzu z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie zaopiniowania wniosku Zarządu dotyczącego wieloletniego planu wymiany taboru autobusowego na lata 2008-2017 oraz Uchwała nr 14/2009 Rady Nadzorczej Miejskiego Zakładu Komunikacji Sp. z o.o. w Grudziądzu z dnia 29 września 2009 r. w sprawie

oraz zaciągnął kredyt inwestycyjny w wysokości 3 152,5 tys. zł. Zawarcie umowy na dostawę ww. pojazdów zostało poprzedzone postępowaniem w trybie przetargu nieograniczonego zgodnie z Pzp. Ostatecznie MZK nabył autobusy w kwocie 4 308,4 tys. zł., zabezpieczając swoje interesy w treści umowy m.in. poprzez możliwość jej wypowiedzenia, nałożenia kar umownych lub dochodzenia odszkodowania. Realizacja dostawy odbyła się w ustalonym przedziale czasu, nie stwierdzono wad przy ich odbiorze, a zapłata nastąpiła w terminach określonych w umowie.

(akta kontroli str. 1256-1337)

1.12. W latach 2017-2022⁸⁰ MZK nie nabywał, ani nie posiadał udziałów w innych spółkach. Nie dokonywał także alokacji środków w inne przedsięwzięcia kapitałowe.

(akta kontroli str. 792-795, 1338-1341)

W analizowanym okresie MZK zbył jedną nieruchomość, a na kolejną przyjął zadatek oraz sprzedał siedem pojazdów, uzyskując łącznie 596,6 tys. zł.

MZK nie posiadał wewnętrznych procedur zbycia składników mienia. Prezes podał m.in., że nie było takiego obowiązku. W jego ocenie Spółka dochowywała należytej staranności publikując ogłoszenia oraz prowadząc analizy cen rynkowych.

Badaniem objęto sprzedaż trzech składników mienia⁸¹ o szacunkowej łącznej wartości 560,2 tys. zł. Zbycie poszczególnych składników majątkowych odbyło się w formie bezprzetargowej, po uprzednim zamieszczeniu informacji na stronie internetowej Spółki. Nieruchomość została sprzedana za 542,1 tys. zł (według wartości księgowej), a dwa pojazdy osiągnęły cenę wyższą od ich wartości szacunkowej (wartość szacunkowa za pojazd – 9 tys. zł za, cena ostateczna – 11,8 tys.). Łącznie Spółka uzyskała 565,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 768, 774, 1344-1405)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wnioski aktualizujące wpis do KRS z 21 lipca i 20 sierpnia 2021 r. zostały złożone przez Zarząd odpowiednio 5 i 30 sierpnia 2021 r. z naruszeniem terminu określonego w art. 22 ustawy o KRS, zgodnie z którym powinny zostać złożone nie później niż w terminie 7 dni od dnia zdarzenia uzasadniającego dokonanie wpisu. Takimi zdarzeniami było powołanie przez Prezydenta Grudziądza z dniem 14 lipca 2021 r. składu Rady Nadzorczej MZK⁸² oraz z dniem 16 sierpnia 2021 r. jej kolejnego członka⁸³. Wnioski do KRS złożono w terminach odpowiednio: 22 i 14 dni od zdarzenia uzasadniającego dokonanie wpisu.

Prezes podał m.in., że wynikało to z problemów technicznych związanych z obsługą Portalu Rejestrów Sądowych oraz nieporozumieniem w trakcie oczekiwania na zmianę składu Rady Nadzorczej.

(akta kontroli str. 85-89, 755-758)

2. MZK przekazało w 2020 r. 83,7 tys. zł brutto tytułem uregulowania zobowiązania wynikającego z przekazywania odpadów zebranych w PSZOK na podstawie umowy, zawartej w 2018 r. z pominięciem trybów konkurencyjnych określonych

zaopiniowania wniosku Zarządu dotyczącego wieloletniego planu wymiany taboru autobusowego na lata 2010-2017.

⁸⁰ Stan na 28 lutego 2022 r.

⁸¹ Nieruchomości inwestycyjnej przy ulicy Waryńskiego w Grudziądzu oraz dwóch pojazdów - Autobus Scania N 113 CLLA.

⁸² Zarządzenie nr 335/21 Prezydenta Grudziądza z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie powołania składu rady Nadzorczej Miejskiego Zakładu Komunikacji Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Grudziądzu.

⁸³ Zarządzenie nr 428/21 w sprawie powołania członka Rady Nadzorczej Miejskiego Zakładu Komunikacji Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Grudziądzu.

w Pzp. Spółka nie dysponowała ponadto dokumentacją potwierdzającą sposób udzielenia zamówienia pomimo, że z treści umowy wynikało, że został zastosowany tryb z wolnej ręki. Udzielenie zamówienia w ten sposób zostało także wykazane w Rocznym Sprawozdaniu o Udzielonych Zamówieniach za 2017 r. przekazanym do Urzędu Zamówień Publicznych. Powyższe narusza art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸⁴, który stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w Pzp, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, a także art. 7 ust. 3 Pzp, z którego wynika, iż zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z Pzp.

Prezes wyjaśnił m.in., że zawarcie ww. umowy nie stanowiło zamówienia publicznego. Wg niego obowiązujące uregulowania prawne nakładały na MZK obowiązek przekazywania odpadów przy uwzględnieniu hierarchii sposobu postępowania z odpadami określonymi w art. 17 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁸⁵. Przy udzieleniu zamówienia należało także uwzględnić zasadę bliskości, tj. obowiązek przekazywania odpadów do najbliższej położonego miejsca, a także najlepszą dostępną technikę ich przetwarzania. Wszystkie te wymogi spełniał wybrany przez Spółkę wykonawca. Tym samym zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o odpadach MZK nie miał możliwości wyboru innego miejsca dostarczania odpadów.

W ocenie NIK z art. 20 ust. 1 i 2 ustawy o odpadach nie wynika obowiązek udzielenia zamówienia wyłącznie podmiotowi, który obsługuje regionalną instalację przetwarzania odpadów komunalnych znajdującą się najbliższej miejsca powstawania odpadów, co znalazło swoje potwierdzenie w stanowisku Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz Krajowej Izby Odwoławczej⁸⁶. Tym samym brak było podstaw do stosowania niekonkurencyjnych trybów udzielenia zamówienia.

(akta kontroli str. 285-289, 792-797)

3. Realizacja działań dotyczących: usług diagnostycznych⁸⁷ oraz sprzedaży paliw⁸⁸, wykraczała poza powierzone Spółce zadania własne. Prowadzenie ww. działalności nie znajdowało podstaw prawnych z uwagi na ograniczenia prowadzenia takiej działalności przez spółki komunalne, wynikające z art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁸⁹ w związku z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W ramach ww. działań MZK w latach 2017-2021 uzyskał przychód w wysokości 49 129,8 tys. zł. Prezes Zarządu wyjaśnił m.in, że w obrocie prawnym, obok regulacji zawartych w ugk, funkcjonowały przepisy w inny sposób odnoszące się do prowadzenia działalności komercyjnej. Rozporządzenie nr 1370/2007⁹⁰, w jego opinii, dopuszczało możliwość (w przypadku komunalnych spółek transportowych) prowadzenia innych komercyjnych działalności i uzyskiwania z nich przychodów pod warunkiem wyraźnego rozdzielenia kosztów. Zasady te znalazły też

⁸⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm., dalej jako: „ufp”.

⁸⁵ Dz.U z 2021 r. poz. 779.

⁸⁶ Dalej: „KIO”. Patrz: Uchwała KIO z dnia 1 czerwca 2020 r. (Sygn. akt: KIO/KD 23/20), Wyrok KIO z 10 lipca 2013 r. (Sygn. akt: KIO 1534/13).

⁸⁷ Do dnia 30 kwietnia 2020 r.

⁸⁸ Do dnia 30 czerwca 2020 r.

⁸⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 679, dalej jako: „ugk”.

⁹⁰ Rozporządzenie (WE) NR 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70).

odzwierciedlenie w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym⁹¹. Ponadto te kwestie regulowała Dyrektywa 2014/24/UE⁹² i 2014/25/UE⁹³. Prezes zwrócił szczególną uwagę na implementowanie do przepisów krajowych regulacji dopuszczających generowanie przez podmioty wewnętrzne⁹⁴ do 10 procent przychodów z innych, niepowierzonych im działalności.

Prezes podał również, że prowadzenie stacji diagnostycznej i sprzedaż paliw było wykonywane przez MZK przed wejściem w życie rozporządzenia 1370/2007. Prowadzenie tych działalności pozwalało obniżyć koszty, a tym samym zmniejszać wydatki budżetowe Miasta. Ponadto z przedstawionego przez Prezesa stanowiska prawnego wynikało, że jednostka samorządu terytorialnego nie mogła tworzyć jedynie spółek, których wyłączna działalność leżałaby poza sferą użyteczności publicznej. Nie było, zatem prawnych przeszkód do prowadzenia innych działalności, niezwiązanych z główną działalnością Spółki.

NIK zwraca uwagę, że przepisy ugk stanowią samodzielną przesłankę do oceny prawidłowości podejmowania działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej. Wskazane powyżej działalności nie mieściły się sferze zadań własnych gminy, nie były również wykonywane w związku z taką działalnością. Spółka nie wykazała ponadto, że zostały w tych przypadkach spełnione przesłanki, o których mowa w art. 10 ust.1-3 ugk, a tym samym, że taka działalność była prawnie dopuszczalna.

(akta kontroli str.443-527, 1406-1407)

4. Spółka nie zawarła w formie pisemnej umowy na zakup (dostawę) we wrześniu 2021 r. sześciu używanych autobusów przegubowych za kwotę 162,3 tys. zł brutto, pomimo że taki obowiązek wynikał z § 9 pkt 3 Instrukcji postępowania przy realizacji dostaw, zleceń na usługi i roboty budowlane w Miejskim Zakładzie Komunikacji Sp z o.o. z siedzibą w Grudziądzu⁹⁵ przy zamówieniach przekraczających 130 tys. zł.

Prezes podał m.in., że nie zawarto pisemnej umowy, ponieważ Spółka uważała, że dostawa jest realizowana od pewnego i znanego kontrahenta.

NIK zwraca uwagę, że w ten sposób Spółka nie zabezpieczyła w pełni swoich interesów, co zwiększało ryzyka po stronie MZK w sytuacji konieczności zgłoszenia roszczeń w stosunku do sprzedającego pojazdy.

(akta kontroli str. 572, 593-602, 755-759)

5. Spółka udzieliła w 2017 r. zamówienia publicznego w zakresie ochrony mienia na terenie COZ w trybie zamówienia z wolnej ręki⁹⁶ nie przygotowując uprzednio zaproszenia do przeprowadzenia negocjacji wraz informacjami niezbędnymi do przeprowadzenia postępowania, w tym istotnymi dla stron postanowieniami, które miały zostać wprowadzone do treści zawieranej umowy w sprawie

⁹¹ Dz.U z 2021 r., poz. 1371, ze zm.

⁹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. UE. L.2014.94.65).

⁹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE.

⁹⁴ Spółki komunalne działające w formie podmiotów wewnętrznych (działalność in-house).

⁹⁵ Zarządzenie nr 2/2021 Prezesa Zarządu Dyrektora Generalnego Miejskiego Zakładu Komunikacji Sp. z o.o. w Grudziądzu z dnia 9 marca 2021 r. w sprawie wprowadzenia zmian w instrukcji postępowania przy realizacji dostaw, zleceń na usługi i roboty budowlane.

⁹⁶ na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 Pzp w treści obowiązującej w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia.

zamówienia publicznego, ogólnymi warunkami umowy lub wzorem umowy, czym naruszyła art. 68 ust. 1 Pzp.

Prezes podał, że zaproszenie do wykonawcy wystosowano ustnie z powodu pośpiechu wynikającego z sytuacji na placu budowy, tj. zaniechania budowy przez wykonawcę oraz konieczności niezwłocznego zabezpieczenia mienia Spółki z powodu próby przywłaszczenia ruchomości znajdujących się na terenie COZ.

NIK zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 9 ust. 1 Pzp postępowanie o udzielenie powyższego zamówienia należało prowadzić z zachowaniem formy pisemnej.

(akta kontroli str. 609-631, 767-770)

6. Prezes i członkowie stałej komisji przetargowej, wykonujący czynności w dwóch z czterech objętych badaniem postępowaniach przetargowych prowadzonych na podstawie Pzp, złożyli pisemne oświadczenia⁹⁷ określone w art. 17 ust. 2 Pzp. przed upływem terminu składania ofert, tj. w czasie, gdy MZK nie dysponował jeszcze wiedzą na temat potencjalnych wykonawców.

Prezes podał, że wynikało to z nadgorliwości byłego pracownika – sekretarza komisji.

NIK podziela stanowisko Urzędu Zamówień Publicznych, który wskazał, iż analiza przesłanek wyłączenia z postępowania określonych w art. 17 ust. 1 ustawy Pzp prowadzi do wniosku, iż ustalenie istnienia, bądź nieistnienia tych przesłanek, możliwe jest dopiero w momencie, gdy ujawnione zostaną wszystkie podmioty biorące udział w postępowaniu (wykonawcy).⁹⁸

(akta kontroli str. 632-704, 767-770)

7. W jednej⁹⁹ z czterech umów objętych badaniem¹⁰⁰ MZK nie określił jej całkowitej wartości, co było niezgodne z art. 2 pkt 13 w zw. z pkt 1 Pzp¹⁰¹. Prezes wyjaśnił, że wartości umowy nie wpisano przez omyłkę.

NIK wskazuje, że jedną z podstawowych cech umowy w sprawie zamówienia publicznego jest odpłatność, której wyrazem jest wskazana w niej cena.

(akta kontroli str. 609-613, 626-629, 768, 773)

8. W trakcie realizacji dwóch¹⁰² z sześciu objętych badaniem zadań w ramach inwestycji pn. „Budowa Centrum Opieki nad Zwierzętami” MZK dopuścił do wykonania w 2018 r. dodatkowych prac, o których mowa w art. 144 ust.1 pkt 6 Pzp o łącznej wartości 43,2 tys. zł (netto), bez zawarcia w formie pisemnej

⁹⁷ Złożenie świadczeń nastąpiło w dniu wszczęcia postępowania na dostawę samojezdnego nośnika narzędzi z czterema szczotkami talerzowymi w formie leasingu operacyjnego (7 czerwca 2018 r.) oraz dwa dni (tj. 7 października 2017 r.) po przekazaniu ogłoszenia postępowania dot. ubezpieczenia mienia, odpowiedzialności cywilnej oraz ubezpieczenia komunikacyjne Miejskiego Zakładu Komunikacji Sp. z o.o. w Grudziądzu do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

⁹⁸<https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/termin-zlozenia-oswiadczenia-na-podstawie-art.-17-ust.-2-ustawy-prawo-zamowien-publicznych-o-nie-podleganiu-wylaczeniu-z-postepowania-o-udzielenie-zamowienia-publicznego> (stan na: 27.07.2022 r.).

⁹⁹ Umowa z 30 października 2017 r. nr 166/2017/MZK dotycząca dozoru mienia na terenie Centrum Opieki nad Zwierzętami.

¹⁰⁰ z okresu od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2021 r.

¹⁰¹ w brzmieniu obowiązującym w dacie zawarcia umowy.

¹⁰² Umowa nr 71/2019/MZK z 16 kwietnia 2018 r. na wykonanie nawierzchni dróg i chodników na terenie COZ oraz umowa nr 70/2018/MZK z 17 kwietnia 2018 r. na wykonanie robót budowlanych wykończeniowych w ramach części III zamówienia.

stosownych aneksów do umów, co stanowiło naruszenie art. 139 ust. 2 Pzp oraz art. 77 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.¹⁰³

Prezes wyjaśnił m.in., że aneksy do umów nie przybrały formy pisemnej z uwagi na przeoczenie.

(akta kontroli str. 799-803, 966, 1000-1076,
1084-1111, 1175- 1243, 1256-1260)

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
Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

1. Terminowe składanie wniosków aktualizujących wpisy do KRS.
2. Zaciągnię zobowiązań, do których ma zastosowanie Pzp, na podstawie umów zawartych w procedurze przewidzianej w przepisach.
3. Przestrzeganie, przy udzielaniu zamówień publicznych poniżej progów ustawowych, zasad ustalonych w regulacjach wewnętrznych.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 29 lipca 2022 r.

Kontroler
(-) Adam Ruciński
Specjalista kontroli państwowej

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

¹⁰³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.