



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszcy

LBY.410.002.18.2022

Andrzej Stasiak
Prezes Zarządu Miejskiego
Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego
we Włocławku Sp. z o.o.
ul. Rysia 9, 87-800 Włocławek

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne we Włocławku Sp. z o. o. ¹ , ul. Rysia 9, 87-800 Włocławek
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Stasiak, Prezes Zarządu MPK, od 24 lutego 2015 r. ²
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 zakończenia kontroli ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. W zakresie analizy danych sprawozdawczo-finansowych dotyczących spółki, analiza obejmuje lata 2017-2020.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Robert Elwertowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/10/2022 z 11 stycznia 2022 roku

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej: „Spółka” lub „MPK”.

² Dalej: „Prezes Zarządu”.

³ Zakończenie czynności kontrolnych 2 marca 2022 r.

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

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁵

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą MPK wykonywało działalność zgodną z przedmiotem określonym w Akcie założycielskim, jednak realizowane przez Spółkę usługi dodatkowe jak serwis klimatyzacji i ozonowanie oraz naprawa pojazdów, wykraczały poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, o których mowa w art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶. Przychody z tej części działalności były jednak marginalne i stanowiły 0,07% przychodów ogółem w 2017 r., 0,02% w 2018 r., 0,05% w 2019 r. oraz 0,06% w 2020 r.

Prawidłowo wypełniono obowiązek informowania właściwego sądu rejestrowego o zmianach w Akcie założycielskim Spółki oraz zatwierdzonych sprawozdaniach finansowych za lata obrotowe 2017-2020.

Spółka zawierała umowy⁷ zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych i regulacjami wewnętrznymi⁸. Skontrolowane umowy zawierały postanowienia zabezpieczające interesy Spółki. Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość dotyczyła opisu przedmiotu zamówienia na zakup autobusów.

Badane zadania inwestycyjne⁹ były zgodne z założeniami do planów finansowo-gospodarczych Spółki, sporządzanymi na dany rok obrotowy. Skontrolowane roboty budowlano-montażowe zostały zrealizowane terminowo i prawidłowo rozliczone.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1. MPK powstało z przekształcenia zakładu budżetowego na podstawie aktu założycielskiego Spółki z 9 listopada 1995 r. Jedynym jej udziałowcem była Gmina Miasto Włocławek. Według stanu na 1 stycznia 2022 r. kapitał zakładowy MPK wynosił 20 365,0 tys. zł i dzielił się na 40 730 udziałów o wartości 500 zł każdy. Głównym przedmiotem działalności Spółki było wykonywanie zadań z zakresu użyteczności publicznej polegającej na ciągłym i nieprzerwanym zaspokajaniu potrzeb gminy w zakresie lokalnego transportu zbiorowego ludności na terenie miasta¹⁰ oraz pozostałego transportu lądowego pasażerskiego¹¹. Oprócz usług transportu publicznego MPK prowadziło również działalność dodatkową m.in.:

- serwis klimatyzacji i naprawę pojazdów¹²;
- naprawę wiat przystankowych oraz obsługę i montaż biletomatów¹³;

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

⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 1372, ze zm., dalej „ustawa o sg”.

⁷ Badaniem objęto osiem zamówień w tym: dwa w trybie przetargu nieograniczonego, dwa zamówienia sektorowe oraz cztery zamówienia w trybie zapytań ofertowych.

⁸ Regulaminem udzielania zamówień sektorowych i regulaminem udzielania zamówień, których wartość nie przekracza 30 tys. euro.

⁹ Badaniu poddano dwa zadania inwestycyjne: 1) Budowa nowego odrębnego układu zasilania elektrycznego dla ładowarek autobusowych w systemie zaprojektuj i wybuduj - infrastruktura energetyczna NN od trafostacji do rozdzielni wewnętrznej i od rozdzielni do zewnętrznych punktów odbioru mocy - skrzynki słupkowe z fundamentem; 2) Wymiana rozdzielni w hali obsługi taboru.

¹⁰ PKD 49.31.Z.

¹¹ gdzie indziej sklasyfikowanego - PKD.49.39.Z.

¹² PKD 45.20.Z Naprawa pojazdów samochodowych z wyłączeniem motocykli; PKD 45.32.Z Sprzedaż detaliczna części i akcesoriów do pojazdów samochodowych z wyłączeniem motocykli.

¹³ PKD 43.34.Z Malowanie i szklenie; PKD 52.21.Z Działalność usługowa wspomagająca transport lądowy.

- wynajem punktów i pomieszczeń dawnej zajezdni¹⁴.

Prowadzenie przez Spółkę usług dodatkowych w tym działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania własne gminy i sferę użyteczności publicznej, zostało szerzej opisane w punkcie 8 wystąpienia pokontrolnego oraz w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 7-40)

2. W okresie objętym kontrolą w Krajowym Rejestrze Sądowym¹⁵ dokonano dziewięciu zmian dotyczących umowy Spółki oraz powoływania/odwoływania członków Rady Nadzorczej. Analiza wykazała m.in., że:

- pięć zmian dotyczyło składu Rady Nadzorczej, jedna powołania i odwołania prokurenta, a trzy umowy Spółki (w tym dwie dotyczyły podwyższenia kapitału zakładowego, co zostało szerzej opisane w punkcie 4 wystąpienia);
- w sześciu przypadkach wnioski o zmianę wpisu do KRS złożono w ciągu siedmiu dni od dnia podjęcia uchwały w tej sprawie;
- nie wystąpiły sytuacje, w których należałoby zgłosić zmiany do KRS, a tego nie zrobiono;
- w jednym przypadku wniosek złożono w 10 dniu po podjęciu uchwał¹⁶ Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników¹⁷ dotyczących podwyższenia kapitału zakładowego Spółki¹⁸.

(akta kontroli str. 100-101, 455-456)

3. W okresie objętym kontrolą roczne sprawozdania finansowe zostały sporządzone każdorazowo do 31 marca roku obrotowego oraz zatwierdzone przez Zgromadzenie Wspólników nie później niż 6 miesięcy od dnia bilansowego, tj. w terminie wynikającym z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹. Zarządowi spółki zostało udzielone absolutorium. Przed zatwierdzeniem, sprawozdania finansowe, stosownie do wymogów art. 53 ust. 1a ustawy o rachunkowości, poddano badaniu przez biegłego rewidenta. Zgodnie z wyrażoną opinią przedstawiały rzetelny i jasny obraz sytuacji majątkowej i finansowej spółki, 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 przepisami prawa oraz umową. Zostały sporządzone na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych. Analiza NIK wykazała, że Spółka składała we właściwym rejestrze sądowym roczne sprawozdanie finansowe w terminach wynikających z art. 69 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli str. 102-108, 250-283)

W latach 2017-2020 wartość aktywów trwałych Spółki zwiększyła się o 61%, z 15 508,7 tys. zł do 24 963,1 tys. zł. Wzrost wynikał głównie ze zwiększenia wartości środków transportu z 12 545,1 tys. zł do 21 894,6 tys. zł. Składał się na to głównie zakup 14 szt. autobusów²⁰ zasilanych olejem napędowym z normą emisji spalin Euro 6 oraz przekazanie, aportem przez Gminę w 2019 r., trzech autobusów elektrycznych

¹⁴ PKD 68.20.Z Wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi.

¹⁵ Dalej: „KRS”.

¹⁶ Uchwały Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników nr 2/2021 oraz 3/2021 z 31 maja 2021 r.

¹⁷ Dalej: „NZW”.

¹⁸ Podwyższenie kapitału nastąpiło w trybie zmiany umowy spółki z mocy art. 256 § 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1467, dalej: „k.s.h.”), zastosowanie miał przepis art. 169 k.s.h., przewidujący maksymalny sześciomiesięczny termin do zgłoszenia wniosku o wpis.

¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm., dalej: „ustawa o rachunkowości”.

²⁰ W 2017 r. zakupiono dwa autobusy oraz po cztery autobusy w każdym roku w latach 2018-2020.

oraz czterech ładowarek zajezdniowych. W tym samym okresie wartość aktywów obrotowych zwiększyła się o 19,7%, z 2 877,2 tys. zł do 3 443,1 tys. zł. Kapitał własny MPK zwiększył się o 50,6%, z 11 172,0 tys. zł do 16 829,2 tys. zł, głównie z uwagi na zwiększenie wysokości kapitału zakładowego o 6 855,0 tys. zł (64,8%), do poziomu 17 431,5 tys. zł²¹.

(akta kontroli str. 131-132)

Głównym źródłem przychodów Spółki była działalność podstawowa, która dotyczyła przewozów pasażerskich w transporcie publicznym. Wysokość ich wpływów i procentowy udział w przychodach ogółem w poszczególnych latach wynosiły: 20 968,1 tys. zł (97,6%) w 2017 r.; 21 184,4 tys. zł (97,7%) w 2018 r.; 25 184,4 tys. zł (98,1%) w 2019 r.; 26 609,8 tys. zł (98,5%) w 2020 r.

(akta kontroli str. 135-136)

W 2017 i 2019 roku Spółka osiągnęła zysk netto odpowiednio: 139,0 tys. zł i 78,2 tys. zł. Natomiast za lata obrotowe 2018 i 2020 Spółka poniosła stratę w kwotach odpowiednio: 504,0 tys. zł i 327,3 tys. zł. Prezes Zarządu podał m.in., że ujemny wynik finansowy w 2018 r. spowodowany był głównie wzrostem kosztów materiałów takich jak energia i paliwo oraz kosztem płac wraz z narzutami, natomiast strata w 2020 r. związana była z pandemią COVID-19, która skutecznie zmniejszyła popyt na usługi komunikacji miejskiej. Ponadto w trakcie pandemii zostały wprowadzone ograniczenia w autobusach związane z liczbą pasażerów przy jednoczesnym utrzymaniu istniejących rozkładów jazdy. MPK poniosło również wydatki na zakup materiałów i środków ochrony osobistej w kwocie 119,7 tys. zł. W celu poprawienia sytuacji finansowej przedsiębiorstwa Zarząd podjął rozmowy z Urzędem Miasta Włocławek mające na celu zwiększenie poziomu finansowania poprzez zwiększenie tzw. „stawki wozokilometra”. Ponadto Spółka prowadziła działalność pomocniczą w postaci najmu powierzchni reklamowych na i w autobusach, serwisu klimatyzacji i ozonowania, a także napraw pojazdów czy najmu dostępnych pomieszczeń.

(akta kontroli str. 131, 454-455)

Analiza wskaźnikowa²² wykazała, m.in., że:

- wskaźnik rentowności sprzedaży²³ netto jedynie w 2017 i 2019 był dodatni i wynosił odpowiednio: 0,64 i 0,30. W pozostałych dwóch latach był ujemny, co spowodowane było poniesionymi stratami;
- wskaźnik bieżącej płynności finansowej²⁴ wynosił w latach 2017-2020 odpowiednio: 0,68, 0,54, 0,94, 0,65. Analiza sprawozdań z wyników działalności MPK za ww. okres wykazała, że Spółka nie posiadała opóźnień w regulowaniu płatności wobec kontrahentów;
- wskaźniki dotyczące zadłużenia ogólnego i długoterminowego zostały opisane w punkcie 5 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 137)

4. W okresie objętym kontrolą dwukrotnie wprowadzono zmiany w Akcie założycielskim Spółki dotyczące podwyższenia kapitału zakładowego. W 2019 r.

²¹ W związku z przekazanymi przez Gminę, w formie aportu, autobusami elektrycznymi wraz z ładowarkami.

²² Dla potrzeb obliczeń wskaźników przyjęto wartości i wyniki finansowe na koniec danego roku obrotowego.

²³ Wskaźnik rentowności netto sprzedaży informuje o udziale wyniku finansowego netto w wartości sprzedaży; wzrost świadczy o poprawie efektów finansowych uzyskanych ze sprzedaży.

²⁴ Uznaje się, że optymalnie wskaźnik powinien oscylować w granicach 1,2-2. Zbyt niska wartość może oznaczać problemy z płynnością, a w efekcie – regulowaniem zobowiązań. Zbyt wysoka może być natomiast sygnałem o nieefektywnym wykorzystaniu środków pieniężnych lub wysokim stanie zapasów lub materiałów.

Uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników²⁵ nastąpiło zwiększenie kapitału zakładowego o wartość 6 855,0 tys. zł netto poprzez utworzenie 13 710 udziałów. Udziały zostały pokryte aportem przez Gminę Miasto Włocławek w postaci środków trwałych: trzech autobusów elektrycznych i czterech ładowarek zajezdniowych. W 2021 r. kapitał zakładowy spółki zwiększono o wartość 2 933,6 tys. zł poprzez utworzenie 5 867 udziałów, które zostały pokryte aportem jednego autobusu elektrycznego i ładowarki²⁶. Nadwyżkę wniesionego aportu niepieniężnego w wysokości 50,00 złotych tzw. wkładu agio przelano na kapitał zapasowy Spółki. Otrzymany majątek w postaci środków trwałych był wykorzystywany zgodnie z celem.

(akta kontroli str. 19-40, 109-130, 132-134, 569-572)

5. W latach 2017-2020 zobowiązania finansowe Spółki wzrosły o 102% i wynosiły: 4 832,2 tys. zł w 2017 r. (z czego 616,7 tys. zł stanowiły zobowiązania długoterminowe, a 4 215,5 tys. zł krótkoterminowe); 8 028,0 tys. w 2018 r. (z czego 528,6 tys. zł stanowiły zobowiązania długoterminowe, a 7 499,4 tys. zł krótkoterminowe); 10 452,9 tys. zł w 2019 r. (z czego 5 170,5 tys. zł stanowiły zobowiązania długoterminowe, a 5 282,4 tys. zł krótkoterminowe); 9 778,5 tys. zł w 2020 r. (z czego 4 482,4 tys. zł stanowiły zobowiązania długoterminowe, a 5 296,1 tys. zł krótkoterminowe). Zobowiązania długoterminowe dotyczyły głównie finansowania zakupu nowych autobusów. Spowodowane to było koniecznością wymiany najbardziej wyeksploatowanej i najstarszej floty pojazdów. W 2018 r. MPK zaciągnęło kredyt inwestycyjny²⁷ na zakup czterech autobusów, w kwocie 3 000,0 tys. zł. W 2019 r. i 2020 r. Spółce udzielono dwóch pożyczek leasingowych²⁸, na sfinansowanie zakupu sześciu autobusów, na łączną kwotę 5 040,0 tys. zł. W powyższych sprawach:

- we wszystkich przypadkach zaciągnięcie zobowiązania było poprzedzone rozeznaniem rynku, na podstawie zapytania ofertowego skierowanego do instytucji finansowych. Dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty;
- rada nadzorcza zaopiniowała pozytywnie wszystkie wnioski dotyczące zakupu autobusów;
- zobowiązania wobec instytucji finansujących były regulowane zgodnie z zawartymi umowami i ustalonymi terminami.

Na zobowiązania długoterminowe składały się również zaległości wobec Gminy Miasto Włocławek z tytułu prawa zakupu nieruchomości gruntowej²⁹ w wysokości 88,1 tys. zł opłaty rocznej wraz z oprocentowaniem przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski.

(akta kontroli str. 138-248)

Wskaźnik ogólnego zadłużenia³⁰ był niższy od 0,7, co za tym idzie nie stwarzał ryzyka kredytowego i wynosił 0,26 w 2017 r.; 0,39 w 2018 r.; 0,35 w 2019 r.; 0,34 w 2020 r.

²⁵ Uchwała nr 15/2019 oraz nr 16/2019 z 4 grudnia 2019 r.

²⁶ Uchwała Nr 2/2021 oraz nr 3/2021 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 31 maja 2021 r.

²⁷ Umowa zawarta 5 grudnia 2018 r. na okres pięciu lat.

²⁸ Udzielonych na podstawie: 1) umowy z 12 listopada 2019 r., w kwocie 3 600, tys. zł na pięć lat; 2) umowy z 4 czerwca 2020 r., w kwocie 1 440,0 tys. zł, na trzy lata.

²⁹ Na podstawie aktu notarialnego z 30 grudnia 2016 r. Gmina Miasto Włocławek sprzedała, zaś Spółka kupiła prawo własności nieruchomości gruntowej, której była dotychczas użytkownikiem wieczystym za ustaloną cenę 972,9 tys. zł. Spółka przed podpisaniem aktu zapłaciła Sprzedającej Gminie 180,0 tys. zł. Pozostała część ceny, tj. 792,9 została rozłożona na dziewięć rat rocznych po 88,1 tys. zł płatnych w latach 2017–2025 do 30 grudnia każdego roku wraz z oprocentowaniem.

³⁰ Wskaźnik informuje o udziale zobowiązań w finansowaniu działalności przedsiębiorstwa. Wzrost wartości wskaźnika wynika ze zwiększonego udziału kapitałów obcych, a więc korzyści wynikających z efektu dźwigni finansowej. Niska wartość wskaźnika informuje o zmniejszeniu zadłużenia, a więc zwiększonej samodzielności finansowej. Przyjmuje się że wartości powyżej 0,7 stwarzają ryzyko kredytowe.

Wartość wskaźnika zadłużenia długoterminowego³¹ w latach 2017-2020 wynosiła od 0,06 do 0,3 co wskazywało, że przedsiębiorstwo nie jest silnie zadłużone. Prezes Zarządu podał, że Spółka finansuje bieżącą działalność operacyjną oraz działalność inwestycyjną głównie ze środków własnych – aktywów obrotowych. Bieżące zobowiązania krótkoterminowe finansowano z wpływów za należności zapłacone za świadczone usługi. Zobowiązania długoterminowe (kredyt i pożyczki leasingowe) zostały zaciągnięte w latach 2019 i 2020, aby częściowo sfinansować zakupy inwestycyjne – nowy tabor autobusowy. Raty kapitałowe oraz odsetki finansowano ze środków własnych przedsiębiorstwa, analogicznie do zobowiązań krótkoterminowych.

(akta kontroli str. 137, 456)

6. W okresie objętym kontrolą liczba osób zatrudnionych w MPK wzrosła o 7,3% i wynosiła: 218 etatów w 2017 r. i w 2018 r.; 232 etaty w 2019 r.; 234 etaty w 2020 r. Zarząd Spółki był jednoosobowy, reprezentowany przez Prezesa Zarządu. W Spółce ustanowionych zostało trzech prokurentów na zasadach prokury łącznej. Rada Nadzorcza składała się z trzech członków powoływanych uchwałą Wspólników. Wykonany fundusz płac w latach 2017-2020 wyniósł odpowiednio: 10 608,0 tys. zł; 10 644,0 tys. zł; 12 523,0 tys. zł; 13 631,8 tys. zł. W stosunku do 2017 r. był to wzrost o 28,5%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia Rady Nadzorczej i Zarządu kształtowały się następująco: 5 241,66 zł i 13 355,68 zł w 2017 r.; 6 200,00 zł i 12 360,00 zł w 2018 r.; 5 834,92 zł i 12 600,00 zł w 2019 r.; 6 207,94 zł i 12 840,00 zł w 2020 r.

(akta kontroli str. 49-53, 131)

7. Wymogi jakie musiał spełniać kandydat na członka zarządu zostały zawarte w uchwale NZW MPK nr 7/2017 z 13 czerwca 2017 r. i były one zgodne z warunkami określonymi w art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym³². Ponadto uchwałą NZW MPK nr 8/2017 z 13 czerwca 2017 r. ustalone zostało stałe wynagrodzenie Prezesa Zarządu oraz zasady ustalania części zmiennej. Wynagrodzenie zmienne uzależnione było od poziomu realizacji *Celów Zarządczych* w oparciu o kryteria określone przez Radę Nadzorczą³³. Przysługiwało ono wyłączenie po spełnieniu następujących przesłanek: a) zatwierdzeniu sprawozdania finansowego oraz sprawozdania Zarządu z działalności b) udzieleniu przez Zgromadzenie Wspólników Prezesowi Zarządu absolutorium z wykonania przez niego obowiązków w danym roku obrotowym c) przedłożeniu przez Prezesa sprawozdania z wykonania *Celów Zarządczych* d) podjęciu przez Radę Nadzorczą uchwały w sprawie wykonania *Celów Zarządczych* i ustalenia wysokości należnej wypłaty wynagrodzenia zmiennego. Analiza wykazała, że:

- części stałe³⁴ i zmienne wynagrodzenia Prezesa Zarządu zostały ustalone i wypłacone zgodnie z zasadami określonymi w uchwałach w sprawie wynagrodzeń oraz osiągniętymi wskaźnikami KPI³⁵;

³¹ Wskaźnik ten, zwany też wskaźnikiem długu, wskaźnikiem ryzyka lub wskaźnikiem dźwigni, informuje o poziomie pokrycia zobowiązań długoterminowych kapitałami własnymi. Zgodnie z normą dla tego wskaźnika, jego wysokość powinna zawierać się w przedziale zamkniętym. W przypadku przekroczenia przez ten wskaźnik poziomu 1,0 przedsiębiorstwo uważa się za silnie zadłużone.

³² Dz. U. z 2021 r. poz. 1933, ze zm.

³³ Zgodnie z uchwałami Rady Nadzorczej w sprawie kształtowania wynagrodzenia Prezesa Zarządu Spółki nr: 8/2021 z 16 czerwca 2021 r.; 9/2020 z 24 czerwca 2020 r.; 7/2019 z 18 czerwca 2019 r.; 9/2018 z 22 czerwca 2018 r.; 13/2017 z 19 czerwca 2017 r.

³⁴ Wysokość wynagrodzenia stałego była zgodna z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm., dalej: „ustawa o wynagrodzeniach”.

³⁵ Key performance indicators – Kluczowe wskaźniki efektywności.

- w okresie objętym kontrolą nie były wypłacane odprawy oraz odszkodowania z tytułu zakazu konkurencji;
- Prezesowi Zarządu udostępniono do jego dyspozycji pomieszczenie biurowe wraz z wyposażeniem, telefon komórkowy oraz komputer.

Członkowie rad nadzorczych spełniali wymogi³⁶ określone art. 10a ust. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej³⁷ oraz pobierali wynagrodzenie³⁸ w wysokości ustalonej zgodnie z art. 10 ustawy o wynagrodzeniach.

(akta kontroli str. 47-49, 54-99)

8. Głównym źródłem przychodów MPK była działalność podstawowa, która dotyczyła przewozów pasażerskich w zbiorowym transporcie publicznym. Spółka prowadziła również działalność dodatkową taką jak: naprawa wiat przystankowych, przewozy zleczone w tym dowóz dzieci na basen, wynajem powierzchni reklamowych na autobusach, serwis klimatyzacji i ozonowanie, naprawa pojazdów, wynajem pomieszczeń³⁹, naprawy gwarancyjne własnych pojazdów ASO, wynajem autobusów, obsługa i montaż biletomatów. Wykonywanie ww. usług było zgodne z umową Spółki. Przychody z działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej⁴⁰, tj. serwis klimatyzacji i ozonowanie, naprawa pojazdów oraz ich udział w przychodach ogółem wynosiły: 15,6 tys. zł (0,07%) w 2017 r.; 4,9 tys. zł (0,02%) w 2018 r.; 12,6 tys. zł (0,05%) w 2019 r.; 16,6 tys. zł (0,06%) w 2020 r. Wszystkie sprawozdania Zarządu MPK z działalności Spółki za lata objęte kontrolą zostały zatwierdzone przez Zgromadzenie Wspólników.

(akta kontroli str. 19-40, 135-136, 250-283)

9. Badanie prawidłowości udzielania zamówień publicznych i zawierania umów, którym objęto osiem postępowań na łączną kwotę 14 628,6 tys. zł brutto⁴¹ wykazało m.in., że:

- we wszystkich badanych zamówieniach prawidłowo oszacowano przedmiot zamówienia, a postępowanie zostało właściwie udokumentowane;
- w przypadku finansowania zamówień ze środków zewnętrznych, zaciągnięcie zobowiązań było poprzedzone pozytywną opinią Rady Nadzorczej;
- w obu skontrolowanych postępowaniach na zakup autobusów realizowanych w trybie przetargu nieograniczonego opisano przedmiot zamówienia za pomocą norm z pominięciem wskazania, że zamawiający dopuszcza rozwiązania równoważne opisywanym⁴²;
- w przetargach nieograniczonych i zamówieniach sektorowych Zamawiający żądał wniesienia wadium, które zostało wniesione;

³⁶ Informacje pozyskano od Prezydenta Miasta Włocławek w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³⁷ Dz. U. z 2021 r., poz. 679, dalej: „ugk”.

³⁸ Wysokość wynagrodzenia została ustalona uchwałą NZW nr 9/2017 z 13 czerwca 2017 r.

³⁹ W tym pomieszczeń: dla obsługi ITS (Inteligentny Transport Samochodowy), związków zawodowych oraz pomieszczeń na pętlach w celu m.in. sprzedaży biletów.

⁴⁰ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁴¹ W tym dwa zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego: 1) Zakup i dostawa czterech fabrycznie nowych ekologicznych, jednoczłonowych, niskopodłogowych autobusów miejskich klasy Maxi z opcją zakupu do kolejnych czterech sztuk; 2) Zakup i dostawa czterech fabrycznie nowych ekologicznych, jednoczłonowych, niskopodłogowych autobusów miejskich klasy Maxi; dwa zamówienia sektorowe: 1) Świadczenie usług utrzymania porządku i czystości w pomieszczeniach biurowych i magazynowych, taborze autobusowym, stacji obsługi pojazdów, stacji paliw oraz portierni; 2) Dostawa nowych części i podzespołów do autobusów komunikacji miejskiej; oraz cztery w trybie zapytań ofertowych: 1) Usługa drukowania i dostawy biletów komunikacji miejskiej; 2) Dostawa farb i lakierów; 3) Dostawa opon, materiałów eksploatacyjnych do naprawy tarcz kół oraz wykonywania usług bieżnikowania opon i utylizacji zużytych opon 4) Dostawa olejów silnikowych i przekładniowych oraz płynów chłodniczych.

⁴² Por. stwierdzone nieprawidłowości.

- wyboru najkorzystniejszej oferty zawsze dokonywano na podstawie kryteriów oceny ofert, określonych w SIWZ lub zapytaniu ofertowym;
- w zamówieniach sektorowych oraz z zapytaniach ofertowych prawidłowo stosowano przepisy regulaminów wewnętrznych;
- wszystkie umowy zawierały postanowienia zabezpieczające interesy Spółki, tj. kary umowne m.in. za: zwłokę w wykonaniu przedmiotu zamówienia, odstąpienie od umowy przez wykonawcę z przyczyn niezależnych od zamawiającego, zwłokę w usuwaniu wad w okresie gwarancji, dostarczenie towaru niezgodnego z umową. W czterech przypadkach wykonawcy wnieśli zabezpieczenie należytego wykonania umowy.

(akta kontroli str. 458-568)

10. Analiza prawidłowości realizacji zawartych umów objętych powyższym badaniem wykazała, że we wszystkich umowach jej przedmiot został zrealizowany terminowo oraz prawidłowo rozliczony. W jednym⁴³ przypadku podpisano aneks do umowy pierwotnej, zwiększający kwotę miesięcznej stawki ryczałtowej z 20,5 tys. zł do 22,0 tys. zł. Zmiana wynagrodzenia została przewidziana w umowie i wynikała ze wzrostu płacy minimalnej w 2021 r. W pozostałych umowach nie wprowadzano zmian ich zapisów. Nie wystąpiły przypadki nienależytego wykonania przedmiotu zamówienia.

(akta kontroli str. 458-459, 521-533)

11. W latach 2017-2021 plan wydatków inwestycyjnych Spółki oraz procent jego wykonania kształtowały się następująco: 3 890,0 tys. zł (48,7%) w 2017 r.; 3 886,0 tys. zł (95,0%) w 2018 r.; 4 507,2 tys. zł (86,3%) w 2019 r.; 4 309,2 (87,3%) w 2020 r.; 2 558,0 tys. zł (67,1%) w 2021 r. Prezes Zarządu podał, że główne wydatki inwestycyjne dotyczyły zakupu taboru autobusowego i realizowane były w ramach aktualnych możliwości finansowych Spółki. W 2017 r. odłożono w czasie zakup autobusów na kolejny rok, a w 2021 r. nie zakupiono używanego samochodu ciężarowego.

(akta kontroli str. 573, 586)

Badanie dwóch⁴⁴ zadań inwestycyjnych na łączną kwotę 228,5 tys. zł wykazało, m.in., że:

- przed ich realizacją przeprowadzono analizę dotyczącą zasadności wykonania;
- były one zgodne z założeniami do planów finansowo-gospodarczych Spółki, sporządzanymi na dany rok obrotowy. Ponadto wpisywały się w „Strategię rozwoju Spółki na lata 2018-2020”, która zakładała m.in. wymianę floty autobusowej, w tym również osiągnięcie określonego odsetka autobusów elektrycznych;
- w przypadku budowy układu zasilania elektrycznego dla ładowarek autobusowych sporządzono projekt techniczny obwodów elektrycznych rozdzielni⁴⁵;
- prawidłowo zawarto umowy na ich realizację. Umowy zawierały postanowienia zabezpieczające interesy Spółki, tj. kary umowne m.in. za:

⁴³ Dotyczy zamówienia na „Świadczenie usług utrzymania porządku i czystości w pomieszczeniach biurowych i magazynowych, taborze autobusowym, stacji obsługi pojazdów, stacji paliw oraz portierni”.

⁴⁴ 1) Budowa nowego odrębnego układu zasilania elektrycznego dla ładowarek autobusowych w systemie zaprojektuj i wybuduj - infrastruktura energetyczna NN od trafostacji do rozdzielni wewnętrznej i od rozdzielni do zewnętrznych punktów odbioru mocy - skrzynki słupkowe z fundamentem; 2) Wymiana rozdzielni w hali obsługi taboru.

⁴⁵ W odniesieniu do wymiany rozdzielni w hali obsługi taboru taki projekt nie były wymagany.

- zwłokę w wykonaniu przedmiotu zamówienia, odstąpienie od umowy przez wykonawcę z przyczyn niezależnych od zamawiającego, zwłokę w usuwaniu wad i usterek w okresie rękojmi lub wynikających z gwarancji;
- nie wystąpiły zmiany projektowe/opracowania zamienne w trakcie realizacji. Prace budowlano-montażowe zostały wykonane zgodnie z zakresem rzeczowym przewidzianym w umowie, terminowo oraz odebrane bez uwag.

(akta kontroli str. 569-572, 578-584, 587-621)

12. W kontrolowanym okresie MPK nie udzielało wsparcia finansowego innym podmiotom zewnętrznym i nie posiadało udziałów/akcji w innych spółkach.

(akta kontroli str. 456)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spółka prowadziła działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, o których mowa w art. 9 ust. 4 ustawy o sg, tj. działalność komercyjną w zakresie usług: serwisu klimatyzacji i ozonowania oraz naprawy pojazdów, z naruszeniem ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej, określonych w art. 10 ugk, w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o sg. Przychody z tego tytułu w latach 2017-2020 wyniosły łącznie 49,9 tys. zł i stanowiły 0,07% przychodów ogółem w 2017 r., 0,02% w 2018 r., 0,05% w 2019 r. oraz 0,06% w 2020 r.

(akta kontroli str.135-136)

Prezes Zarządu wyjaśnił, że podstawową działalnością MPK jest realizacja zadań w zakresie transportu publicznego. Natomiast wskazane ww. przedsięwzięcia dotyczące: ozonowania, klimatyzacji oraz naprawy pojazdów, realizowane są dodatkowo, przy wykorzystaniu zasobów Spółki, celem pozyskania dodatkowych środków finansowych i optymalizacji kosztów dotyczących utrzymania składników materialnych, co ma znaczenie szczególnie w obecnej sytuacji finansowej. Spółka z udziałem gminy, utworzona w celu realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej, może ubocznie prowadzić działalność wykraczającą poza tzw. „core business” w celu optymalizacji wykorzystania zasobów, a nie rzadko pozyskiwania dodatkowych przychodów na jej funkcjonowanie. Uprawnione jest twierdzenie, że sformułowanie użyte w art. 10 u.g.k. „działalność poza sferą użyteczności publicznej”, dotyczy jedynie takiej działalności, która w podstawowym zakresie nie wiąże się z realizacją zadań własnych gminy. Przy takim rozumieniu tego przepisu nie można przyjąć, że wskazana w piśmie działalność MPK wykracza poza tę sferę, skoro dzięki niej, w tym wpływem finansowym, Spółka w sposób bardziej efektywny realizuje zadania ze sfery użyteczności publicznej, jakimi jest transport publiczny. Należy przy tym mieć na uwadze, że opisana powyżej „dodatkowa” działalność nie ma co do zasady charakteru konkurencyjnego w stosunku do przedsiębiorców prywatnych. Ponadto te dodatkowe działania nie wpływają na obniżenie skuteczności realizacji zadania jakim jest transport publiczny. Odnosząc się do szczegółów:

- klimatyzacja i ozonowanie: przynajmniej w części dotyczącej ozonowania pojazdów, spełnione są łącznie obie przesłanki z art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, bowiem usługę ozonowania na terenie miasta Włocławek świadczą nieliczne podmioty gospodarcze, w tym MPK. Serwis

klimatyzacji jest naturalnym rozwinięciem działalności związanej z ozonowaniem;

- naprawa pojazdów, również związana jest z podstawową działalnością MPK, jaką jest transport publiczny. Sporadycznie wykonywana przez Spółkę naprawa pojazdów w żadnej mierze nie wpływa na obniżenie skuteczności zadania podstawowego. Natomiast przychody do Spółki z tytułu naprawy pojazdów nie pozostają bez znaczenia. Należy nadmienić, iż ta dodatkowa działalność wykonywana jest głównie na rzecz pracowników MPK oraz spółek w których udział ma Gmina Miasto Włocławek, bądź nabywców autobusów wycofanych z eksploatacji przez Spółkę.

(akta kontroli str. 448-457)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że ograniczenie działalności samorządu gminnego wyłącznie do zadań publicznych wynika z ogólnej (konstytucyjnej) zasady, zgodnie z którą cała aktywność jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin może służyć tylko i wyłącznie realizacji określonych ustawowo zadań publicznych (art. 163 i art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁶). Jedynym i wyłącznym przedmiotem działania utworzonej przez Miasto Spółki powinno być wykonywanie zadań publicznych (własnych i zleconych), należących do zakresu działania tego samorządu gminnego, polegających na zaspokajaniu potrzeb danej wspólnoty samorządowej. Prowadzona przez MPK działalność komercyjna w zakresie świadczenia usług klimatyzacji i ozonowania oraz naprawy pojazdów wykracza poza obszar dopuszczony dla samorządów gminnych, bowiem nie należy do zadań własnych (zleconych) Gminy, nie można tej działalności zaliczyć do zadań o charakterze użyteczności publicznej, zdefiniowanych przepisem art. 1 ust. 2 ugk, nie stanowi także usług w zakresie bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. W ocenie NIK prowadzenie przez MPK ww. działalności komercyjnej nie mieści się również w katalogu przypadków ustalonych przepisem art. 10 ust. 1-3 ugk, w których samorząd gminny może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Działalność taka nie spełnia bowiem łącznych warunków wynikających z art. 10 ust. 1 pkt 1 i 2 przywołanej ustawy. Nie sposób bowiem uznać, że istnieją niezaspokojone potrzeby na rynku lokalnym w zakresie świadczenia usług klimatyzacji i ozonowania oraz naprawy pojazdów. Zgodnie z ww. przepisem muszą być stwierdzone niezaspokojone potrzeby mieszkańców na rynku lokalnym⁴⁷. Tymczasem na potwierdzenie występowania niezaspokojonych potrzeb mieszkańców Włocławka na usługi w zakresie klimatyzacji i ozonowania oraz naprawy pojazdów, przedstawiono jedynie twierdzenia Spółki nie poparte żadnymi dowodami. Dotyczy to również drugiej przesłanki wynikającej z art. 10 ust. 1 pkt 2 ugk. Z ww. stanowiska Spółki nie wynika bowiem również to czy, kiedy i jakie działania oraz środki prawne, o których mowa w ww. przepisie były zastosowane; nie przedłożono również dowodów na to, że nie doprowadziły one do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia, mimo że z treści ww. przesłanki wynika, że konieczne jest, by zastosowanie innych działań i środków prawnych wynikających z obowiązujących przepisów nie przyniosło rezultatu. Działalność gminy powinna być uzupełnieniem, ewentualnie zastępstwem dla innych przewidzianych prawem mechanizmów ingerencji państwa w rynek w celu ożywienia gospodarki, a ostatecznie zmniejszenia bezrobocia. W rezultacie przepis art. 10 ust. 1 ugk zakazuje zaangażowania gminy w przedsięwzięcia, w wyniku których zamiast

⁴⁶ Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.

⁴⁷ Por. C. Banasiński, K. M. Jaroszyński [w:] C. Banasiński, K. M. Jaroszyński, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2017, art. 10.

wzrostu podaży miejsc pracy i rozwoju gospodarczego mogłaby nastąpić kolizja interesów gminy (spółki) z innymi przedsiębiorcami na tym samym rynku, a ewentualna interwencja gminy zamiast polepszyć poziom zatrudnienia mogłaby prowadzić do upadku przedsiębiorstw prywatnych – w konkurencji z silniejszym zazwyczaj (stabilniejszym) przedsiębiorstwem, opartym na kapitale publicznym⁴⁸. Wymieniona działalność komercyjna Spółki nie spełnia również warunku wynikającego z art. 10 ust. 2 ugk, ponieważ nie dotyczy zbycia lub rozporządzenia mieniem. Prowadzenie tej działalności nie jest możliwe także na podstawie art. 10 ust. 3 ww. ustawy, gdyż nie mieści się w katalogu sześciu rodzajów działalności gospodarczych⁴⁹ dozwolonych dla samorządów gminnych tym przepisem. Nie można także znaleźć argumentów pozwalających zaliczyć działalność komercyjną w zakresie świadczenia usług klimatyzacji i ozonowania oraz naprawy pojazdów, jako ważną dla rozwoju Miasta Włocławek.

2. W dwóch⁵⁰ badanych postępowaniach realizowanych w trybie przetargu nieograniczonego, Spółka wymagała dostarczenia autobusów z konstrukcją podwozia z profili wykonanych m.in. ze stali odpornej na korozję zgodnie z normą PN-EN 10088 lub ze stali konstrukcyjnej o zwiększonej wytrzymałości i wysokiej odporności na korozję, ograniczając tym samym inne rozwiązania mające równe znaczenie, ponieważ temu odniesieniu nie towarzyszyły wyrazy „lub równoważne”. Było to niezgodne z art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵¹, który zobowiązuje zamawiającego, opisującego przedmiot zamówienia przez odniesienie m.in. do norm, ocen i specyfikacji technicznych, do wskazania, że dopuszcza rozwiązania równoważne opisywanym, a odniesieniu takiemu towarzyszą wyrazy "lub równoważne".

(akta kontroli str. 458-487)

Prezes Zarządu wyjaśnił, że wobec powyższych stwierdzeń Spółka w przyszłych postępowaniach zobowiązuje się do zawierania formuł „i równoważny”.

(akta kontroli str. 448-456)

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.
Wnioski	<ol style="list-style-type: none">1. Prowadzenie działalności gospodarczej niewykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej2. Dopuszczanie rozwiązań równoważnych przy opisywaniu przedmiotu zamówienia przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu charakteryzującego produkty lub usługi.

⁴⁸ Por. C. Banasiński, K. M. Jaroszyński [w:] C. Banasiński, K. M. Jaroszyński, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2017, art. 10.

⁴⁹ Bankowa, ubezpieczeniowa, doradcza, promocyjna, edukacyjna, wydawnicza na rzecz samorządu gminnego.

⁵⁰ 1) NE/EZP-I/1/2019 Zakup i dostawa fabrycznie nowych ekologicznych, jednoczlonych, niskopodłogowych autobusów miejskich klasy Maxi czterech sztuk z opcją zakupu do kolejnych czterech; 2) NE/EZP-I/1/2019 Zakup i dostawa fabrycznie nowych ekologicznych, jednoczlonych, niskopodłogowych autobusów miejskich klasy Maxi czterech sztuk.

⁵¹ W ówczesnie obowiązującym stanie prawnym t.j. Dz. U. 2017 r. poz.1579 oraz Dz. U. z 2018 r. poz. 1986.

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 dni 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, 12 sierpnia 2022 r.

Kontroler
Robert Elwertowski
(-) specjalista kontroli państwowej

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