



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.002.02.2022

Pan  
Rafał Bruski  
Prezydent Bydgoszczy  
Urząd Miasta Bydgoszczy  
ul. Jezuicka 1,  
85-102 Bydgoszcz

# 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	Urząd Miasta Bydgoszczy <sup>1</sup> ul. Jezuicka 1, 85-102 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Bruski, Prezydent Bydgoszczy <sup>2</sup> , od 14 grudnia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz wpływ zobowiązań spółek na zadłużenie samorządów w województwie kujawsko-pomorskim.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do dnia zakończenia kontroli <sup>3</sup> .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Elżbieta Warda-Fereniec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/20/2022 z 11 stycznia 2022 r. Szymon Hałasiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/18/2022 z 11 stycznia 2022 r., nr LBY/86/2022 z 25 maja 2022 roku. (akta kontroli str. 1-5, 880)

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Sprawowany przez Prezydenta nadzór właścicielski nad spółkami, w których Gmina Miasto Bydgoszcz<sup>6</sup> posiadała udziały lub akcje, Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako zgodny z regulacjami dotyczącymi finansów publicznych. Nie stwierdzono też nieoszczędnego realizowania zadań Gminy, poprzez spółki w których Miasto posiadało udziały lub akcje<sup>7</sup>.

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej<sup>8</sup> Prezydent określił cele i zadania nadzoru właścicielskiego, wskazał komórkę organizacyjną Urzędu oraz osoby odpowiedzialne za realizację powierzonych w tym przedmiocie zadań. Odpowiedzialni za kontrolowane zagadnienia pracownicy Zespołu ds. Nadzoru Właścicielskiego<sup>9</sup>

<sup>1</sup> Dalej: „Urząd”.

<sup>2</sup> Dalej: „Prezydent”.

<sup>3</sup> z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. W zakresie analizy danych sprawozdawczo-finansowych dotyczących spółek, analizą obejmuje się lata 2017-2020. Czynności kontrolne zakończono 15 czerwca 2022 r.

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

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

<sup>6</sup> Dalej: „Miasto”.

<sup>7</sup> Dalej: „Spółki z udziałem Miasta”.

<sup>8</sup> Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF. z 2009 r. poz. 84), dalej: „standardy kontroli zarządczej”.

<sup>9</sup> Dalej: „Zespół”.

posiadali odpowiednie doświadczenie i przygotowanie merytoryczne pozwalające wypełniać powierzone czynności. Pozytywnie oceniono także funkcjonujące procedury dotyczące sprawowaniu nadzoru i monitorowania spółek.

W ocenie NIK projekty uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego i organu nadzorczego spółek przygotowano prawidłowo i zgodnie z ustawą z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami<sup>10</sup>.

Kontrola nie wykazała istotnych ryzyk wskazujących na to, aby poziom zadłużenia Miasta i spółek działających z jego udziałem, mógł negatywnie oddziaływać na realizację zadań publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli jako prawidłowe ocenia działania Prezydenta związane z zaciąganiem przez Miasto kredytów i pożyczek oraz udzielaniem poręczeń. Nie stwierdzono naruszeń ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>11</sup> w tym zakresie. Przestrzegano również limitów tych zobowiązań określonych m.in. w uchwałach budżetowych. Objęte badaniem - przyjęte w latach 2017-2021 w wieloletnich prognozach finansowych - kwoty długów zostały zaplanowane realistycznie, stosownie do wymogów art. 226 ust. 1 ufp.

Zadłużenie Miasta w całości składało się z kredytów i pożyczek długoterminowych. Zadłużenie to wynosiło w latach 2017-2020 odpowiednio: 1 026 mln zł; 989,9 mln zł, 1 060,4 mln zł i 1 124,8 mln zł. Zadłużenie spółek z udziałem Miasta wynosiło natomiast w tym czasie odpowiednio 767,2 mln zł; 704,6 mln zł; 676,1 mln zł; 634,6 mln zł<sup>12</sup>. W tym zakresie NIK wskazuje, że łączny poziom zadłużenia spółek z udziałem Miasta, przez cały okres objęty kontrolą, stanowił powyżej 50 % długu Miasta. Indywidualny wskaźnik zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ufp (wskaźnik, który przedstawia rzeczywiste możliwości danej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie spłaty zobowiązań) w latach 2017-2021 nie przekraczał dopuszczalnego wskaźnika spłat określonego w tym przepisie. Stwierdzono również, że został on obliczony na podstawie prawidłowych wartości.

NIK wskazuje, że w latach 2017-2021 finansowe wsparcie spółek z udziałem Miasta wynosiło 179,7 mln zł, z czego 146,1 mln zł stanowiło podwyższenie kapitału spółek, a 33,6 mln zł dotyczyło obniżenia kapitału na pokrycie strat spółek. Miasto udzielało też takim spółkom poręczeń kredytów.

Jako nieprawidłowe NIK oceniła niepodjęcie przez Prezydenta skutecznych działań zmierzających do zaprzestania prowadzenia przez jedną spółkę z udziałem Miasta, działalności wykraczającej poza art. 7 ustawy o samorządzie gminnym i nie mieszczącej się w sferze użyteczności publicznej, o której mowa w art. 1 ust. 2 ugk w odniesieniu do działalności realizowanej poza tą strefą. Polegała one na zarządzaniu zasobem mieszkaniowym innym niż miejski<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1907 ze zm., dalej 'ustawa o wynagrodzeniach'.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej: „ufp”.

<sup>12</sup> Zadłużenie spółek w stosunku do zadłużenia miasta stanowiło więc odpowiednio: 74,8%; 71,2%; 63,8%; 56,4%.

<sup>13</sup> W okresie do 15 sierpnia 2019 roku.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>14</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Nadzór właścicielski nad spółkami, w których Miasto Bydgoszcz posiada udziały lub akcje

Opis stanu faktycznego

1.1. W Regulaminie organizacyjnym Urzędu nadanym zarządzeniem Prezydenta<sup>15</sup>, zadania związane z nadzorem właścicielskim nad spółkami z udziałem Miasta przypisano Zespołowi kierowanemu przez koordynatora. W jego skład wchodziły: wieloosobowe stanowisko ds. polityki właścicielskiej i samodzielne stanowisko ds. administracyjno-technicznych. Do zadań Zespołu należało m.in.:

- nadzór formalno-prawny nad spółkami z udziałem Miasta, w tym m.in.: wykonanie obowiązków polegających na obejmowaniu udziałów/akcji w spółkach, zbywanie udziałów i akcji będących własnością Miasta oraz analizowanie i opiniowanie materiałów na zgromadzenia wspólników/akcjonariuszy,
- prowadzenie spraw związanych z restrukturyzacją spółek z udziałem Miasta i ich monitoring.

(akta kontroli str. 6-41)

W Zespole, w latach 2017-2019, zatrudnionych było osiem osób, a od 2020 r.<sup>16</sup> sześć. Podstawą rozdziału zadań pomiędzy pracowników były ich zakresy obowiązków oraz polecenia koordynatora. Wszyscy zatrudnieni posiadali notarialnie potwierdzone pełnomocnictwa Prezydenta do udziału w imieniu Miasta w czynnościach podejmowanych na podstawie ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych<sup>17</sup>, w szczególności do:

- udziału w Zgromadzeniach Wspólników i Walnych Zgromadzeniach;
- wnioskowania o odbycie i ustalenie porządku obrad Zgromadzenia;
- głosowania (na podstawie udzielonej przez Prezydenta instrukcji);
- podejmowania uchwał dotyczących kapitału zakładowego, zmiany umów spółek, składania oświadczeń o objęciu udziałów i akcji w podwyższonym kapitale zakładowym;
- powołania i wyboru organów Spółki.

W Zespole wszystkie stanowiska były obsadzone. Pracownicy realizujący czynności w ramach sprawowania nadzoru nad spółkami posiadali następujące wykształcenie: wyższe – finanse i bankowość (dwie osoby), wyższe – chemia oraz podyplomowe w zakresie administracji i zarządzania (dwie osoby), wyższe – budownictwo, wyższe – zarządzanie i marketing, wyższe ekonomia, wyższe – filologia polska oraz podyplomowe w zakresie administracji publicznej, licencjat z turystyki i rekreacji, licencjat z kosmetologii i elektroradiologii.

W latach objętych kontrolą, na aktualnie pracujących sześciu pracowników, czworo odbyło szkolenia specjalistyczne (po jednym) - trzy osoby w 2017 r.<sup>18</sup> i jedna w 2021 r.<sup>19</sup> Jeden z zatrudnionych miał zdany egzamin dla kandydatów na członków rad nadzorczych w spółkach Skarbu Państwa. Prezydent podał, że w Zespole pracowali długoletni pracownicy z doświadczeniem, a nowo przyjętych planowano

<sup>14</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>15</sup> Nr 436/2020 z dnia 28 lipca 2020 r. i wcześniejszymi.

<sup>16</sup> do 15 czerwca 2022 r.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1526, ze zm., dalej: „ksh”.

<sup>18</sup> „Nowe zasady wynagradzania w spółkach jst i Skarbu Państwa”.

<sup>19</sup> „Kontrola i nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem samorządów”.

skierować na szkolenia stacjonarne, których jednak nie pozyskano. W związku z tym, do 1 marca 2022 r., jeden z pracowników zajmujący się nadzorem właścicielskim od 2016 r. nie odbył żadnego szkolenia specjalistycznego.

(akta kontroli str. 42-89, 108-111, 156-192, 322-325)

**1.2.** Funkcjonowanie nadzoru nie było przedmiotem kontroli wewnętrznej ani audytu. Nie skorzystano również z możliwości przeprowadzenia indywidualnej kontroli spółek na podstawie uprawnienia wynikającego z art. 212 ksh. Koordynator Zespołu wyjaśnił, że Miasto jako współnik nie korzystało z tego uprawnienia, gdyż stały nadzór nad działalnością spółek sprawowany był przez RN.

(akta kontroli str. 6-41, 541-607, 610-613)

**1.3.** Zasady nadzoru właścicielskiego zostały ustalone zarządzeniem Prezydenta Nr 64/2022 z dnia 26 stycznia 2022 r. w sprawie określenia zasad sprawowania nadzoru nad spółkami prawa handlowego, w których Miasto Bydgoszcz posiada udziały lub akcje, oraz wcześniejszymi: nr 566/2017 z dnia 11 października 2017 r. i nr 632/2013 z dnia 6 listopada 2013 r.<sup>20</sup> Określono w nich m.in. sposób wykonywania uprawnień współnika lub akcjonariusza, sprawowanie nadzoru przez Prezydenta za pośrednictwem Zespołu i Rad Nadzorczych. Spółki zobligowano do przekazywania kwartalnych sprawozdań według Załącznika nr 1 do ww. zarządzeń w terminie do 30 dni po zakończeniu kwartału<sup>21</sup>.

(akta kontroli str. 108-155, 608-616)

**1.4.** W okresie objętym kontrolą Miasto posiadało 100% udziałów w dwóch spółkach o zbliżonym zakresie działalności, tj. w Miejskich Zakładach Komunikacyjnych Sp. z o. o.<sup>22</sup> oraz Tramwaju Fordon Sp. z o. o.<sup>23</sup> Oba podmioty prowadziły działalność polegającą na transporcie pasażerskim. TB powołano jako spółkę celową do realizacji projektu pn. „Budowa linii tramwajowej do dzielnicy Fordon z przebudową układu drogowego w ciągu ulic Fordońska, Lewińskiego, Andersa i węzłem integracyjnym w obszarze stacji kolejowej Bydgoszcz Wschód w Bydgoszczy” finansowanego ze środków Unii Europejskiej. Prezydent wyjaśnił, że mając na uwadze fakt, że cel budowy linii tramwajowej do Fordonu został zrealizowany<sup>24</sup>, Miasto analizuje możliwość świadczenia transportu tramwajowego poprzez jedną spółkę.

(akta kontroli str. 90-93, 108-111)

Na koniec grudnia 2017 i 2020 r. Miasto posiadało akcje lub udziały w 13 i 14<sup>25</sup> spółkach, w tym w dwóch akcyjnych o łącznej wartości (według stanu na):

- 1 stycznia 2017 r. – 685 883,1 tys. zł;
- 31 grudnia 2020 r. – 759 233,4 tys. zł.

Na 31 grudnia 2020 r. wartość aktywów ogółem Miasta wynosiła 2 415 040,9 tys. zł, a wartość udziałów/akcji w spółkach stanowiła 31,4% aktywów ogółem.

Miasto posiadało udział w kapitale zakładowym spółek według stanu na:

<sup>20</sup> Zmienione zarządzeniem nr 711/2013 z dnia 23 grudnia 2013 r.

<sup>21</sup> Od 2022 r. – po upływie 20 dni od zakończenia kwartału.

<sup>22</sup> Dalej: „MZK”.

<sup>23</sup> Dalej: „TF”.

<sup>24</sup> W drugiej połowie 2021 r. zakończyła się trwałość projektu.

<sup>25</sup> W 2020 r. utworzono Spółkę z o. o. - Bydgoskie Obiekty Sportowe, dalej: „BOS”).

- 1 stycznia 2017 r.: powyżej 50% udziałów w 11 spółkach<sup>26</sup>, w tym 100% w siedmiu; i od 2,82 % do 22,62% akcji w dwóch<sup>27</sup>;
- 31 grudnia 2020 r.: powyżej 50% udziałów w 12 spółkach, w tym 100% w ośmiu i od 2.82% do 22,25% akcji w dwóch;
- 31 grudnia 2021 r. powyżej 50% udziałów w 11 spółkach, w tym 100% w ośmiu i od 2,82 % do 20,14% akcji w dwóch.

Łącznie na koniec 2020 r. Miasto posiadało 1 808 107 udziałów/akcji o wartości łącznej 759 233,4 tys. zł. Liczba i wartość udziałów/akcji w stosunku do posiadanych 1 stycznia 2017 r. wzrosła odpowiednio o 245 436 szt. i 73 350,4 tys. zł.

Spośród 11 spółek, w których Miasto posiadało powyżej 50% udziałów (stan na 31 grudnia 2020 r.) trzy z nich posiadały udziały w innych spółkach, tj.:

- MWiK posiadała 99,97% udziałów o łącznej wartości 3 599,0 tys. zł w CHEMWiK Sp. z o.o.. Utworzenie spółki nastąpiło w 2014 r., a jej celem było prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie gospodarki wodno-ściekowej z wyłączeniem zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków;
- BPPT posiadała 0,03% udziałów o wartości łącznej 1 tys. zł w CHEMWiK Sp. z o.o.;
- ADM posiadała 2,27% udziałów o wartości łącznej 939 tys. zł w BTBS. Utworzenie spółki nastąpiło w 2007 r., a jej celem było realizowanie inwestycji w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

KPEC posiadało 21% udziałów o wartości 22,5 tys. zł w Pomorskiej Agencji Poszanowania Energii sp. z o. o. w likwidacji, które sprzedano 17 grudnia 2019 r. za łączną kwotę 6,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 90-93,193-198, 215-235, 322-325, 389-402, 722-743, 763-777)

**1.5.** W okresie objętym kontrolą Miasto, jako wspólnik, nie stosowało indywidualnej kontroli w spółkach, gdyż jak wyjaśnił Prezydent, stały nadzór nad ich działalnością sprawowany były przez Rady Nadzorcze. Zarządy spółek i Rady Nadzorcze mają obowiązek przedstawiania kwartalnych sprawozdań z działalności spółek. Sprawozdania te stanowiły podstawę do opracowania przez Zespół zbiorczych informacji dla Prezydenta dotyczących ewentualnych zagrożeń, niewykorzystanych zasobów ludzkich i materialnych oraz propozycje niezbędnych rozwiązań, które miały zapewnić bardziej efektywną realizację statutowych zadań spółek. Wskazał także, że jeśli występuje potrzeba wykonania czynności nadzorczo-kontrolnych, wniosków w tej sprawie przekazywany jest do Rady Nadzorczej danej spółki. Po zakończeniu postępowania Rada Nadzorcza przekazuje informacje o jej wynikach do Zespołu. W badanym okresie była jedna sprawa dotyczące BTBS i zamiany mieszkań przez lokatorów/najemców<sup>28</sup>.

(akta kontroli str. 108-111, 608-632)

**1.6.** Miasto w latach 2017-2022 dokapitalizowało osiem<sup>29</sup> spółek w łącznej wysokości 182 704,5 tys. zł, z czego 77 394,5 tys. zł (42,4%) stanowił aport w postaci

<sup>26</sup> Były to: Administracja Domów Miejskich „ADM” sp. z o. o., Bydgoska Agencja Rozwoju Regionalnego „BARR” sp. z o. o., Leśny Park Kultury i Wypoczynku „Myślęcinek” „LPKiW” sp. z o. o. (dalej: „Myślęcinek Sp. z o.o.”), Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura sp. z o. o., Miejskie Wodociągi i Kanalizacja „MWiK” sp. z o. o., MZK, TF, BOS, BFPK, Bydgoskim Parku Przemysłowo-Technologicznym „BPPT” sp. z o.o., Bydgoskim Towarzystwie Budownictwa Społecznego „BTBS” sp. z o. o. (dalej: „BTBS”), Komunalnym Przedsiębiorstwie Energetyki Ciepłej „KPEC” sp. z o. o.

<sup>27</sup>Tj. WKS Zawisza Bydgoszcz S.A. i Port Lotniczy Bydgoszcz „PL” S.A.

<sup>28</sup> Wnioskujący w przeszłości zalegał z zapłatą czynszu oraz samowolnie zmienił układ zajmowanego mieszkania.

<sup>29</sup> MWiK, BTBS, LPKiW, BPPT, TF, KPEC, BOS i PL.

nieruchomości gruntowych lub środków trwałych z przeznaczeniem na prowadzenie podstawowych działalności spółek, a 105 309,7 tys. zł (57,6%) wkład pieniężny.

W wymienionym okresie ww. spółki podwyższyły kapitał zakładowy o łączną kwotę 127 333,4 tys. zł z wkładu pieniężnego wynoszącego 66 563,9 tys. zł (52,3%) oraz wniesionego aportu w postaci nieruchomości gruntowych i środków trwałych z przeznaczeniem na prowadzenie podstawowych działalności - 60 669,5 tys. zł (47,7%).

Obniżenie łączne kapitałów zakładowych trzech spółek<sup>30</sup> na pokrycie części strat powstałych w latach ubiegłych wynosiła - 38 203,3 tys. zł.

Najwyższe łączne dokapitalizowanie w latach 2017-2022 uzyskały od Miasta: TF – 40 345,0 tys. zł, MWiK - 38 951,5 tys. zł, PL – 34 722,7 tys. zł, BPPT – 29 073,0 tys. zł, BTBS – 17 123,0 tys. zł, LPKiW - 5 461,7 tys. zł.

Dokapitalizowane nie zostały: ADM, BARR, BFPK, ProNatura<sup>31</sup>, MZK i WKS Zawisza.

Badaniu poddano sposób dokapitalizowania czterech spółek w latach 2017-2022, tj. BPPT, MWiK, TF i PL.

Łączna kwota ich dokapitalizowania wynosił:

- w środkach trwałych oraz nieruchomościach gruntowych 67 795 500 zł (dla MWiK – 38 722 500 zł i dla BPPT – 29 073 000 zł),

- w środkach pieniężnych na podwyższenie kapitału zakładowego – 81 617 324 zł (dla MWiK - 229 000 zł, TF – 40 345 000 oraz dla PL – 41 043 324 zł).

Ponadto obniżono kapitały zakładowe o łączną kwotę 3 717 667 zł (z tego o 27 397 000 zł TF oraz o 6 320 667 zł PL).

Nie stwierdzono nieprawidłowości przy poddanym badaniu sposobie przeprowadzenia dokapitalizowania wskazanych Spółek. Aporty w postaci nieruchomości gruntowych oraz środków trwałych zostały przekazane spółkom z przeznaczeniem na prowadzenie ich podstawowych działalności.

(akta kontroli str. 201-214, 240, 268-321, 762)

1.7. W okresie objętym kontrolą utworzono jedną spółkę z większościowym udziałem Miasta W 2020 r. powołano Bydgoskie Obiekty Sportowe Sp. z o.o.<sup>32</sup>. Zawiązanie spółki nastąpiło za zgodą Skarbnika Miasta po podjęciu w tej sprawie uchwały przez Radę Miasta Bydgoszczy. Kapitał zakładowy pokryto wkładem pieniężnym w wysokości 100 000 zł ze środków zabezpieczonych w budżecie Miasta na 2019 r.

Spółka miała za zadanie zarządzanie miejskimi obiektami sportowymi. Prezydent podał, że do czasu powołania wymienionego podmiotu, miejskie obiekty sportowe zarządzane były w zdecydowanej większości przez kluby sportowe działające w formie stowarzyszeń sportowych niezależnych od Miasta. Do 2020 r. obiekty obecnie dzierżawione przez BOS, były zarządzane na podstawie umów użyczenia zawartych z Miastem przez kluby sportowe lub były składową jednostki organizacyjnej Hali Sportowo-Widowskiej „Łuczniczka”. W związku z tym nie wpływały do Miasta przychody z tytułu dzierżawy i podatku od nieruchomości. Kluby sportowe przeznaczyły swoje środki finansowe wyłącznie na prowadzenie działalności sportowej i praktycznie nie przeznaczały środków na bieżące wydatki związane z remontowaniem tych obiektów, co powodowało ich dekapitalizowanie. Korzystając z doświadczeń największych polskich miast oraz z oceny ich zarządzania obiektami sportowym, powołując nowy podmiot wybrano rozwiązanie optymalne. W przyjętym

<sup>30</sup> LPKiW -4 485,6 tys. zł, TF -27 397,0 tys. zł, PL -6 320,7 tys. zł.

<sup>31</sup> Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura Sp. z o. o.

<sup>32</sup> ze 100% udziałem Miasta.

rozwiązaniu wszystkie obiekty sportowe będą zarządzane przez Miasto i podległe mu jednostki organizacyjne. W ten sposób Miasto zyskało narzędzia do optymalizacji kosztów zarządzania nie tracąc jednocześnie kontroli nad powierzonym społeczeństwu. W efekcie zarządzania obiektami sportowymi przez BOS Miasto w latach 2020-2021 dodatkowo uzyskało przychód z tytułu ich dzierżawy i podatków w kwocie 2 142 tys. zł. Jak podał koordynator zespołu BOS poniosła nakłady na remonty dzierżawionych obiektów w kwocie: 71,9 tys. zł. w 2020 r. i 106,7 tys. zł. w 2021 r. W przypadku zarządzania tymi obiektami przez Miasto, wydatki na te remonty musiałyby zostać ujęte w budżecie Miasta.

(akta kontroli str. 90-93, 97, 322-387,744-761)

**1.8.** W latach 2017-2020 sprawozdania zarządów spółek z działalności oraz sprawozdania finansowe spółek, w których Miasto posiadało udziały lub akcje, zostały rozpatrzone i zatwierdzone przez zgromadzenia wspólników, a członkom zarządów i rad nadzorczych udzielono absolutorium. Ww. sprawozdania poddawano badaniu przez biegłego rewidenta, stosownie do wymogów art. 53 ust. 1a pkt. 2 ustawy z dnia 29 września 1999 r. o rachunkowości<sup>33</sup>.

Spośród 14 spółek, w których Miasto posiadało udziały lub akcje w latach 2017-2020: - dziewięć (ADM, BARR, BFPK, BOS<sup>34</sup>, BPPT, BTBS, KPEC, ProNatura i MWiK) przynosiły zyski w łącznych kwotach: w 2017 r. – 42 213,0 tys. zł, w 2018 r. – 49 629,8 tys. zł, w 2019 r. – 64 421,7 tys. zł i w 2020 r. – 44 313,3 tys. zł;

- cztery (LPKiW, MZK, PL i TB) przynosiły straty w łącznych kwotach: w 2017 r. – 22 294,0 tys. zł, w 2018 r. – 21 800,5 tys. zł, w 2019 r. – 27 184,3 tys. zł i w 2020 r. – 25 588,9 tys. zł.

WKS Zawisza w 2017 r. osiągnęła stratę 6,1 tys. zł, w 2018 r. wykazała zysk w wysokości 4,5 tys. zł, natomiast za lata 2019-2020 spółka nie przekazała danych.

(akta kontroli str. 94-107, 277)

Dane ekonomiczno-finansowe za lata 2017-2020 przeanalizowano w odniesieniu do czterech spółek, tj. BARR, BPPT, BTBS i TF.

Kapitał własny na koniec 2020 r.:

- w BARR wynosił 2 658,9 tys. zł i zwiększył się o 774,3 tys. zł (41,0%) względem 2017 r. (1 884,6 tys. zł);

- w BPPT wynosił 99 637,6 tys. zł i zwiększył się o 19 370,8 tys. zł (24,1%) względem 2017 r. (80 266,8 tys. zł);

- w BTBS wynosił 71 413,4 tys. zł i zwiększył się o 18 300,8 tys. zł (34,5%) względem 2017 r. (53 112,6 tys. zł);

- TF 18 759,6 tys. zł i zwiększył się o 1 429,1 tys. zł (8,2%) względem 2017 r. (17 330,5 tys. zł).

W BARR, BPPT i BTBS we wszystkich badanych latach zanotowano zysk, który w:

- BARR zmniejszył się w 2020 r. w stosunku do 2017 r. o 110,6 tys. zł (30,9%),

- BPPT wynosił odpowiednio: 143, 5 tys. zł, 1 738,9 tys. zł, 73,1 tys. zł i 1 671, 7 tys. zł;

- w BTBS systematycznie wzrastał od 2 411,4 tys. zł do 4 881,9 tys. zł, tj. o 2 470,5 tys. zł (102,5%);

<sup>33</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm., dalej: „ustawa o rachunkowości”.

<sup>34</sup> Za 2020 r.



W TF natomiast we wszystkich badanych latach zanotowano stratę, która wynosiła odpowiednio: -10 702,3 tys. zł, -7 570,8 tys. zł, -7 203,9 tys. zł i -7 286,2 tys. zł.

W BARR, BPPT i TF, we wszystkich badanych latach, zatrudnienie w spółce utrzymywało się na tym samym poziomie, i wynosiło odpowiednio etatów:

- 13, 15, 15 i 14 w BARR;

- 40, 42, 43 i 41 w BPPT;

-8; 7,25; 7,8 i 8 w TF.

W BTBS, w latach 2017-2019, zatrudnienie wzrosło od 15 do 18,3 etatu, by w 2020 r. spaść do 17,3 etatu.

(akta kontroli str. 95, 98, 99, 106, 199)

Odnosnie strat TF wynoszących w latach 2017-2020 łącznie 32 673,2 tys. zł Prezydent wyjaśnił, że wynikają one z przyjętego sposobu finansowania usług realizowanych przez spółkę w publicznym transporcie zbiorowym. Szczegóły zastosowanej metody zostały opisane w „umowie o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego”, zdefiniowanej w art. 4 ust. 1. pkt 24 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>35</sup>. Wykonywane przez spółkę przewozy o charakterze użyteczności publicznej finansowane są za pomocą otrzymanej od Organizatora rekompensaty. Zasadność wydatków spółki, z punktu widzenia realizowanego zadania publicznego, weryfikowana jest corocznie przez niezależnego audytora. Wynagradzanie spółki w formule pokrywania kosztów wykonywania powierzonego zadania odbywa się zgodnie z obowiązującym prawodawstwem i zasadami dotyczącymi pomocy publicznej.

Jak podał Prezydent od 1 stycznia 2016 do 30 czerwca 2038 r. Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy<sup>36</sup>, jako Organizator transportu publicznego powierzył TF realizację świadczenia usług publicznych w ramach publicznego transportu zbiorowego w komunikacji tramwajowej na terenie Miasta. W okresie trwania umowy Nr 250/TO/2015 Spółka otrzymywała wynagrodzenie, w części określone jako suma kosztów operacyjnych bez amortyzacji wraz z rozsądnym zyskiem, w formie zapłaty za usługę oraz w części jako zwrot wydatków i kosztów związanych z obsługą zewnętrznego finansowania inwestycji, w formie podwyższenia kapitału. Nie zaistniała do tej pory sytuacja zagrażająca utratą płynności finansowej. Niezagrożona pozostaje „Kwota rezerwy”, wyznaczona na poziomie wymaganym przez ustawę o obligacjach. Zobowiązanie do utrzymania wskaźnika DSCR (Wskaźnik Pokrycia Obsługi Długu) na poziomie nie mniejszym niż 1,05 również jest dotrzymane. Miasto nie podejmowało działań mających poprawić kondycję finansową spółki, gdyż nie odnotowano do tego przesłanek.

Prezydent wskazał, że zdaniem ZDMiKP nie ma potrzeby zmian stawek przewozowych, w związku z czym nie występują przesłanki do aneksowania umowy zawartej z TF. Z osiągniętego przez TF zysku w latach 2017-2020, kwota 96,7 mln zł była wynikiem pozostałych zdarzeń gospodarczych i księgowych przychodów niepieniężnych.

MWiK w latach 2017-2021 wykazała zysk netto w łącznej wysokości 134,2 mln zł (w poszczególnych latach odpowiednio: 23 182,2 tys. zł, 35 164,3 tys. zł, 52 660,3 tys. zł, 23 229,8 tys. zł). NIK wskazuje, że zgodnie z literaturą przedmiotu komunalne przedsiębiorstwo użyteczności publicznej powinno działać na zasadzie

<sup>35</sup>Tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 1343.

<sup>36</sup>Dalej: „ZDMiPK” lub „Organizator”.

samofinansowania. Nie powinno jednak swej pozycji wykorzystywać do uzyskania dochodów przekraczających potrzeby samofinansowania<sup>37</sup>.

Odnosnie MWiK Prezydent podał m.in., że celem działania Spółki jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców w zakresie dostawy wody i odbioru ścieków, zapewnienie odpowiedniej jakości świadczonych usług, przy optymalnym poziomie kosztów oraz wyniku finansowego zapewniającego samofinansowanie się spółki. W latach 2017-2021 spółka odnotowała przychody ze sprzedaży majątku, spraw sądowych, wyemitowała obligacje przychodowe. Cały zysk przeznaczony został na kapitał zapasowy i służy realizacji procesów inwestycyjnych w zakresie tworzenia sprawnego i nowoczesnego systemu wodno-kanalizacyjnego Miasta Bydgoszczy.

(akta kontroli str. 106, 425- 494, 873-879)

Wskaźniki ekonomiczne:

Wartość poszczególnych wskaźników ekonomicznych (stan na koniec roku) kształtowała się następująco:

1) wskaźnik ogólnej oceny finansowej<sup>38</sup> dla:

- BAAR zmniejszył się z 19,5 w 2017 r. do 9,9 w 2019 r., by w 2020 r. zwiększyć się do 22,3;

- BPPT zwiększył się z 2,0 w 2017 do 2,1 w 2018 r., by zmniejszyć się do 1,7 w 2019 r. i zwiększyć się do 2,2 w 2020 r.;

- BTBS utrzymywał się latach 2017-2019 na tym samym poziomie i wynosił 0,4, by w 2020 r. zwiększyć się do 0,5;

- TF przez okres 2017-2020 utrzymywał się na niezmiennym poziomie – 0,1;

2) wskaźnik bieżącej płynności<sup>39</sup> dla:

- BARR zmniejszył się z 20,37 w 2017 r. do 16,8 w 2019 r. (w 2018 r. wynosił 19,71), by zwiększyć się w 2020 r. do 34,84;

- BPPT w 2018 r. zwiększył się do 22,32 z 13,19 w 2017 r., by w 2019 r. zmniejszyć się do wartości 1,08 i zwiększyć w 2020 r. do 2,35;

- BTBS oscylował poniżej wartości 1, tj. odpowiednio: 0,64, 0,97, 0,61 i 0,88;

- TF w 2018 r. zwiększył się do 2,81 z 2,55 w 2017 r., by zmniejszyć się do 1,99 w 2019 r. i zwiększyć do 2,22 w 2020 r.;

3) rentowność sprzedaży ROS<sup>40</sup> dla:

- BARR zmniejszyła się z 19,95 w 2017 r. do 13,55 w 2018 r., w 2019 r. zwiększyła do 14,04, by zmniejszyć się do 13,33 w 2020 r.;

- BPPT w 2018 r. wzrosła do 12,26 z 1,15 w 2017 r., w 2019 r. zmniejszyła do 0,51, a następnie wzrosła w 2020 r. do 10,26;

- BTBS systematycznie wzrastała od 20,27 w 2017 r. do 36,56 w 2020 r. (22,46 w 2018 r., 26,18 w 2019 r.);

- TF wzrosła wartość od -103,57 w 2017 r. do -58,29 w 2020 r. (-68,60 w 2018 r. i -59,44 w 2019 r.);

<sup>37</sup> Por. np. M. Sadowy, *Ekonomika przedsiębiorstw komunalnych*, w: *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, red. M. Majchrzak i A. Zalewski, *Monografie i Opracowania nr 483*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000, s. 154–155.

<sup>38</sup> Kapitał własny/kapitał obcy (zobowiązania i rezerwy na zobowiązania).

<sup>39</sup> Aktywa obrotowe/zobowiązania krótkoterminowe.

<sup>40</sup> Wynik ze sprzedaży/przychody ze sprzedaży x 100.

4) wskaźnik rentowności aktywów ROA<sup>41</sup> dla:

- BARR systematycznie zmniejszał się z 18,09 w 2017 r. do 8,92 w 2020 r. (11,43 w 2018 r. i 10,11 w 2019 r.);

- BPPT w 2018 r. zwiększył się z 0,12 w 2017 r. do 1,44 w 2018 r., w 2019 r. zmniejszył się do 0,06 i zwiększył się w 2020 do 1,15;

- BTBS systematycznie się zwiększał od 1,28 w 2017 r. do 2,30 w 2020 r. (1,33 w 2018 r. i 1,58 w 2019 r.);

- TF utrzymywał wartość ujemną i tak: w 2017 r. -3,20, w 2018 r. -2,46, w 2019 r. -2,42 i w 2020 r. -2,61;

5) wskaźnik ogólnego zadłużenia<sup>42</sup> dla:

-BARR w 2017 i 2018 r. utrzymywał się na tym samym poziomie 0.05, by w 2019 r. wzrosnąć do 0,09 i zmniejszyć się w 2020 r. do 0.04;

- BPPT utrzymywał się na podobnym poziomie, tj. odpowiednio: 0,34, 0,32, 0,37 i 0,32;

- BTBS utrzymywał się w latach 2017-2019 na podobnym poziomie, tj. odpowiednio: 0,72, 0,71 i 0.69 by zmniejszyć się w 2020 r. do 0,66;

- TF utrzymywał się na podobnym poziomie, tj. 0,95, 0,94, 0,94 i 0,93.

6) wskaźnik zadłużenia kapitału własnego<sup>43</sup> dla:

- BARR utrzymywał się w latach 2017-2019 na poziomie 0,1 by w 2020 r. osiągnąć wartość 0;

- BPPT utrzymywał się na podobnym poziomie, tj. odpowiednio: 0,5; 0,5; 0,6 i 0,5;

- BTBS zmniejszał się od 2,5 w 2017 r. do 2,0 w 2020 r. (2,4 w 2018 r. i 2,3 w 2019 r.);

- TF systematycznie spadał z 18,3 w 2017 r. do 13,9 w 2020 r. (16,6 w 2018 r. i 15,3 w 2019 r.);

7) wskaźnik zadłużenia długoterminowego<sup>44</sup> dla:

- BARR i BPPT wynosił w latach 2017-2020 0;

- BTBS systematycznie spadał od 1,7 w 2017 r. do 1,2 w 2020 r. (1,6 w 2018 r. i 1,4 w 2019 r.);

- TF systematycznie spadał od 3,7 w 2017 r. do 2,7 w 2020 r. (3,3 2 2018 r. i 2,9 w 2019 r.).

(akta kontroli str. 95, 98, 99, 106, 199)

Prezydent podał, że ujemne wartości wskaźnika rentowności sprzedaży ROS dla TF, który wynosił w latach 2017-2020 odpowiednio: -103,5; -68,60; -59,44 i -58,29 nie oznaczają złej sytuacji finansowej spółki. Podstawowym parametrem do wyznaczenia wskaźnika rentowności sprzedaży jest wynik finansowy, który w TF z uwagi na metodę rozliczeń jest ujemny. Poziom ROS w odniesieniu do sytuacji finansowej spółki dowodzi, że jego stosowanie w przypadku rekompensaty, może prowadzić do błędnej oceny kondycji spółki. Ocena rentowności sprzedaży nie znajduje zastosowania do oceny kondycji przedsiębiorstwa, którego działalność finansowana jest poprzez rekompensatę, otrzymywaną z tytułu poniesionych kosztów. Nie wiąże się to z ceną

<sup>41</sup> Zysk netto/aktywa ogółem x 100.

<sup>42</sup> Zobowiązania ogółem (zobowiązania i rezerwy na zobowiązania)/aktywa ogółem.

<sup>43</sup> Zobowiązania ogółem/kapitał własny.

<sup>44</sup> Zobowiązania długoterminowe/kapitał własny.

sprzedaży, wynikającą z kalkulacji zakresu i jakości świadczonych usług. Ponadto wypracowany dla wspólnego rynku UE model finansowania samorządowych inwestycji w infrastrukturę niskoemisyjnego transportu publicznego, dopuszcza nierentowność przedsiębiorstw komunalnych, świadczących usługi publiczne w szynowym transporcie zbiorowym. Mechanizm wprowadzony Rozporządzeniem WE nr 1370/2007 umożliwił samorządom rozwijanie transportu zbiorowego za pośrednictwem własnych spółek bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Rozporządzenie określiło warunki, komu i na jakich zasadach, Organizator transportu może powierzyć świadczenie usług transportu publicznego, żeby poniesione przez Gminę wydatki stanowiły dozwoloną pomoc publiczną.

(akta kontroli str. 425-494)

Kontrola wykazała, że wszystkie nadzorowane przez Prezydenta spółki, w których Miasto posiadało więcej niż 50% udziałów bądź akcji, wywiązywało się z obowiązków składania w KRS<sup>45</sup> odpowiednich informacji i dokumentów<sup>46</sup>.

Spółka WKS Zawisza S.A, w której Miasto było akcjonariuszem mniejszościowym (2,82% akcji) nie wywiązywała się z obowiązku składania sprawozdań finansowych (brak sprawozdań za 2017 i 2020 r.), sprawozdań z badania rocznego sprawozdania finansowego (brak sprawozdań za lata 2017-2020), uchwał lub postanowień o zatwierdzeniu sprawozdania finansowego (brak za 2017, 2018 i 2020 r.), sprawozdań z działalności spółki (brak za 2017, 2018 i 2020 r.).

(akta kontroli str. 421-422)

Koordynator Zespołu wyjaśnił, że Prezes Zarządu tej spółki i większościowy akcjonariusz (95% akcji spółki) nie przekazywał pozostałym akcjonariuszom wyżej wskazanych dokumentów. Pod wskazanym adresem spółki nikt nie funkcjonuje i nikt nie odbiera kierowanej do spółki korespondencji. Na Zwyczajnych Zgromadzeniach Akcjonariuszy Prezes podejmował uchwały większością posiadanych głosów. Akcjonariusz Miasto Bydgoszcz nie miał możliwości zapoznania się z przedkładanymi dokumentami na Zgromadzeniu. W badanym okresie Miasto nie miało żadnego wpływu na działalność tej spółki.

(akta kontroli str. 423-424)

W latach 2018-2020 sprawozdania zarządu MZK z działalności spółki nie zostały zatwierdzone. Jak podał Prezydent, sprawozdania w ocenie wspólnika nie przedstawiają w zadowalający sposób podejmowanych przez Zarząd działań nakierowanych na poprawę kondycji ekonomicznej spółki. Brak ten odebrał jako brak skutecznych działań ze strony Zarządu w tym zakresie. Miasto oczekiwało większej aktywności w celu poprawy konkurencyjności Spółki na rynku lokalnych przewozów pasażerskich.

Sprawozdanie finansowe MZK za 2020 r. nie zostało zatwierdzone przez Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników. Prezydent wskazał, że sprawozdanie nie zostało zatwierdzone z powodu zamieszczenia w nim informacji o nieuzasadnionych należnościach Spółki z tytułu rekompensaty za świadczone usługi przewozów pasażerskich za lata 2017-2019. W dniu 8 maja 2020 r. ZDKMiP stwierdził brak podstaw do zapłaty na rzecz MZK jakichkolwiek środków ponad ustalone w umowach zawartych z Miastem.

---

<sup>46</sup> W tym sprawozdań finansowych, opinii biegłego rewidenta/sprawozdania z badania rocznego sprawozdania finansowego, uchwały lub postanowienia o zatwierdzeniu rocznego sprawozdania finansowego, sprawozdania z działalności zarządu.

(akta kontroli str. 408-420)

1.9. Jedna ze spółek, oprócz realizacji zadań własnych gminy, prowadziła dodatkową działalność, której przedmiot nie mieścił się w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej, co szerzej przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 403-407, 633-648, 834-872, 873-879)

1.10. W *Zasadach sprawowania nadzoru nad spółkami prawa handlowego, w których Miasto Bydgoszcz posiada udziały lub akcje*<sup>47</sup> określono m.in. procedury i kryteria doboru kandydatów na członków zarządów i rad nadzorczych<sup>48</sup>. Odwołano się do wymogów dla kandydatów na te stanowiska, sformułowane w ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>49</sup>. Ustalono, że w badanym okresie wszyscy kandydaci do RN składali oświadczenia o spełnieniu kryteriów umożliwiających zostanie członkiem RN w danej spółce. Pretendenci przechodzili przed powołaniem weryfikację pod kątem posiadania stosownych uprawnień i składali oświadczenie o wyrażeniu zgody na udział w pracach RN. Prezydent podał, że nie były organizowane postępowania konkursowe w celu wyłonienia kandydatów do RN.

(akta kontroli str. 236-267)

Badanie przestrzegania zasad doboru i wynagradzania członków Zarządu i RN przeprowadzono na próbie dokumentów dotyczących czterech spółek: BARR, BPPT, BTBS i TF.

Ustalono, że przeprowadzono weryfikację kandydatów na członków RN wytypowanych do kontroli spółek pod kątem możliwości potencjalnego naruszenia zasad określonych w art. 10a ust. 5 ugk i art. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>50</sup>. Nie stwierdzono, aby członkowie RN pełnili jednocześnie funkcję w dwóch lub więcej spółkach z udziałem Miasta i wszyscy dopełnili obowiązku złożenia oświadczenia kandydata na członka RN.

(akta kontroli str. 236-267, 495-538)

Analiza składów osobowych zarządów oraz rad nadzorczych czterech spółek wykazała, że w okresie objętym kontrolą, jeden pracownik Urzędu realizujący zadania w zakresie nadzoru właścicielskiego, pełnił funkcję członka Rady Nadzorczej BPPT.

(akta kontroli str. 42-44, 156-159, 183-186, 236-240, 254-259)

Stwierdzono ponadto, że:

- Nadzwyczajne Zgromadzeni Wspólników<sup>51</sup> każdej z ww. spółek przyjęło uchwałę w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń Członków Zarządu;
- NZW każdej ze spółek podjęło uchwałę w sprawie zasad wynagradzania członków RN;
- określono cele zarządcze służące do określenia części zmiennej wynagrodzenia członka zarządu (art. 4 ust. 5-8 ustawy o wynagrodzeniach);
- przewidziano, że zmienne wynagrodzenie Członka Zarządu przysługuje po zatwierdzeniu sprawozdania zarządu z działalności spółki oraz sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy oraz udzieleniu temu członkowi absolutorium

<sup>47</sup> Stanowiące załącznik do zarządzenia Prezydenta nr 566/2017 z 11 października 2017 r.

<sup>48</sup> Dalej: „RN”.

<sup>49</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1933, ze zm..

<sup>50</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2399, ze zm., dalej: „ustawa antykorupcyjna”.

<sup>51</sup> Dalej: „NZW”.

z wykonywania przez niego obowiązków przez walne zgromadzenie (art. 4 ust. 9 ustawy o wynagrodzeniach) i uzależnione będzie od poziomu realizacji celów zarządczych i nie może przekroczyć 25% jego wynagrodzenia w poprzednim roku obrotowym;

- wynagrodzenie zmienne za dany rok obrotowy określała kwotowo RN w formie uchwały, która dla swej skuteczności musiała być zatwierdzona przez Zgromadzenie Wspólników;

- wysokość wynagrodzeń została określona zgodnie z art. 10 ustawy o wynagrodzeniach.

(akta kontroli str. 495-540)

1.11. Prezydent podał, że w ramach sprawowanego nadzoru nad spółkami nie odnotowano stosowania praktyk naruszających zasady gwarantujące zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji lub nieprzestrzegania zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności, o której mowa w art. 10 ust. 5 w powiązaniu z ust. 1-3 ugk. W Urzędzie nie zarejestrowano wpływu informacji nt. nieprawidłowości w zakresie stosowania praktyk naruszających te zasady.

(akta kontroli str. 633-635)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Jako nieprawidłowe NIK oceniła nie podjęcie przez Prezydenta skutecznych działań zmierzających do zaprzestania prowadzenia przez jedną spółkę z udziałem Miasta działalności naruszającej art. 7 ustawy o samorządzie gminnym i niemieszczącej się w sferze użyteczności publicznej, o której mowa w art. 1 ust. 2 ugk w odniesieniu do działalności realizowanej poza tą sferą. Polegały one na zarządzaniu zasobem mieszkaniowym innym niż miejski. W tym zakresie ADM<sup>52</sup> – w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 15 sierpnia 2019 r. uzyskał łącznie 16 339,1 tys. zł, z tytułu zarządzania zasobem mieszkaniowym innym niż miejski<sup>53</sup>;

(akta kontroli str. 403-408, 834-878, 881-902)

Prowadzenie tych działalności wykraczało poza zadania własne gminy, wymienione w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, jak również nie mieściło się w sferze użyteczności publicznej, o której mowa w art. 1 ust. 2 ugk, a także nie spełniało warunków określonych w art. 10 ugk w zw. z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do działalności realizowanych poza tą sferą.

Prezydent wyjaśnił m.in., że w jego ocenie oczywistym jest, że w myśl art. 10 ugk spółka gminna zasadniczo nie może prowadzić działalności poza sferą użyteczności publicznej, z uwzględnieniem wyłączeń ustawowych. Jak wynika z ewidencji przychodów ww. spółek za lata 2017-2021 prowadzona pozostała działalność przysporzyła znikomą część ich przychodów całkowitych. Prowadzenia tzw. pozostałej działalności nie należy i nie można rozpatrywać w oderwaniu od prowadzonej przez nie działalności podstawowej. Podejmowana działalność dodatkowa była ściśle powiązana i działalnością podstawową. Pozyskiwanie choć marginalnych przychodów dodatkowych może być wyłącznie odbierane w kategoriach staranności gospodarowania zasobem majątkowym każdej ze spółek. Trudno zakładać, że intencją stanowiącego zapisy art. 10 ugk było nieefektywne prowadzenie działalności i wykorzystania majątku spółek gminnych. W bieżącej

<sup>52</sup> Miasto posiadało 100% udziałów.

<sup>53</sup> Art. 9 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) dopuścił możliwość zarządzania przez takie spółki nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu mieszkaniowego z dniem 15 sierpnia 2019 r.

rzeczywistości gospodarczej trudno zaniechać działalności wspomagającej choćby w nieznacznym stopniu nierentowną działalność z zakresu użyteczności publicznej. Skala podejmowanych przez spółki pozostałych usług nie tylko nie wpływa na rynek tych usług, ale popyt na nie potwierdza, że są one niezaspokojone. Świadczenie usług komplementarnych z działalnością podstawową w każdej z wymienionych spółek służyło zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Działalność spółek gminnych nie może być wyłącznie utożsamiana z działalnością podstawową danej spółki. Podejmowanie przez spółki innych aktywności niż te, które określono jako ich działalność podstawowa było zatem w pełni logiczne i uzasadnione z uwagi na fakt, że działalność gospodarcza, aby była efektywna i komplementarna, wymaga podejmowania także uzupełniającej działalności dodatkowej.

(akta kontroli str. 873-879)

NIK wskazuje, że działalność polegająca na odpłatnym świadczeniu usług podmiotom innym niż gmina nie wchodzi w zakres zadań własnych gminy, ma charakter komercyjny i wykracza poza zadania użyteczności publicznej.

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, sprawowany przez Prezydenta nadzór właścicielski nad spółkami, w którym Gmina posiada udziały lub akcje, przyczyniał się do realizowania zadań własnych Gminy. NIK pozytywnie ocenia stworzenie w Urzędzie procedur służących prawidłowemu sprawowaniu nadzoru nad spółkami. Projekty uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego i organu nadzorczego przygotowano zgodnie z przepisami ustawy o wynagrodzeniach.

Kontrola wykazała jednak, że Prezydent nie podjął skutecznych działań zmierzających do wyeliminowania z działalności spółek z udziałem Miasta zadań wykraczających poza zadania własne gminy Bydgoszcz i sferę użyteczności publicznej. Działalność ta polegała na zarządzaniu zasobem mieszkaniowym innym niż miejski w okresie do 15 sierpnia 2019 roku.

OBSZAR

## **2. Wpływ zadłużenia Miasta oraz spółek działających z jego udziałem na bezpieczeństwo finansowe samorządu oraz realizację zadań publicznych**

Opis stanu faktycznego

Kontrola Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, przeprowadzona w trybie art. 12 pkt 2 ustawy o NIK wykazała, że:

(akta kontroli str. 903-904)

### **2.1. Poziom i struktura zadłużenia, podstawowe wielkości finansowe charakteryzujące jst.**

Dochody Miasta (wykonane) w latach 2017-2021 wynosiły odpowiednio: 1 902 008,3 tys. zł, 2 109 052,6 tys. zł, 2 373 065,8 tys. zł, 2 380 207,3 tys. zł i 2 544 196,5 tys. zł. Wydatki wynosiły w tym okresie odpowiednio: 1 838 187,3 tys. zł, 2 087 124,4 tys. zł, 2 445 483,4 tys. zł, 2 422 608,9 tys. zł, 2 388 712,0 tys. zł.

W Mieście, w latach: 2017, 2018 i 2021 wystąpiła nadwyżka budżetowa (odpowiednio w wysokości 63 820,9 tys. zł, 21 928,2 tys. zł, 155 484,4 tys. zł). W 2019 i 2020 r. wystąpił deficyt budżetowy odpowiednio w wysokości 72 417,6 tys. zł i 42 401,7 tys. zł. Źródłami finansowania deficytu były: w 2019 r. w całości kredyty i pożyczki; w 2020 r. – w kwocie 33 755,5 tys. zł kredyty i pożyczki,

w kwocie 8 646,2 tys. zł niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym, o którym mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ufp.

Zadłużenie Miasta wynosiło w latach 2017-2021 odpowiednio: 1 026 004,1 tys. zł, 989 874,9 tys. zł, 1 060 427,6 tys. zł, 1 124 795, 7 tys. zł, 1 066 842,7 tys. zł. Na zadłużenie to w całości składały się kredyty i pożyczki długoterminowe. Nie stwierdzono zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych ani przyjętych depozytów.

Kwota długu w 2018 i 2019 r. wynikała ze zobowiązań Urzędu Miasta Bydgoszczy i Zarządu Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej. Dług ZDKMiP wynosił w tych latach 2 811,1 tys. zł i 1 405,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 913-918)

## **2.2. Poziom zadłużenia jst**

Kontrolą objęto rzetelność zaplanowania poziomu zadłużenia Miasta według pierwotnych wartości wykazanych w wieloletnich prognozach finansowych przyjętych w latach 2017, 2018, 2019, 2020, 2021. W wieloletniej prognozie finansowej na 2017 r. Miasto wykazało planowany dług na koniec 2017 r. w wysokości 1 217 097,4 tys. zł. Rozchody zaplanowało na poziomie 33 649,7 tys. zł, zgodnie z wysokościami wynikającymi z harmonogramów spłat zaciągniętych kredytów i pożyczek. W kolejnych latach (2018-2020) planowany dług wynosił: 1 232 207,0 tys. zł, 1 256 458,2 tys. zł, 1 349 897,4 tys. zł, 1 285 938,9 tys. zł. Zaplanowane rozchody w wysokościach wynikających z zaciągniętych kredytów i pożyczek wynosiły w tych latach odpowiednio: 49 921,8 tys. zł, 46 752,6 tys. zł, 53 160,5 tys. zł, 57 024,2 tys. zł.

Stwierdzono, że planowane kwoty długów przyjęte w latach 2017-2021 w wieloletnich prognozach finansowych zostały zaplanowane w sposób realistyczny stosownie do wymogów art. 226 ust. 1 ufp. W latach objętych kontrolą prognoza kwoty długu, stanowiącej część wieloletniej prognozy finansowej, sporządzona została na okres, na który zaciągnięto oraz planowano zaciągnąć zobowiązania stosownie do treści art. 227 ust 2 ufp.

(akta kontroli str. 919-921)

## **2.3. Zaciąganie kredytów pożyczek, udzielanie poręczeń gwarancji oraz emitowanie papierów wartościowych.**

### **2.3.1. Kredyty i pożyczki**

W latach 2017-2021 Miasto posiadało 10 zobowiązań wynikających z zawartych umów z instytucjami finansowymi, których łączna wartość wynosiła 1 300,8 mln zł i 35 mln EURO. Z tego cztery umowy, na łączną kwotę zaciągniętego zobowiązania w wysokości 574 mln zł, dotyczyły obsługi i gwarantowania emisji obligacji. Umowy te zostały zawarte w 2007, 2013, 2014 i 2015 roku.

Na podstawie umowy zawartej z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym z 1 grudnia 2015 r. Miasto zaciągnęło dwa zobowiązania z tytułu kredytów, tj. w wysokości: 120 mln zł w 2019 r. i 110 mln zł w 2020 r. z przeznaczeniem na sfinansowanie



planowanego deficytu. Zgodnie z umową Europejski Bank Inwestycyjny udzielił Miastu Bydgoszcz kredytu do wysokości 400 mln zł.

Ustalono, że:

1) W uchwałach budżetowych określono limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ufp. W 2019 r. Rada Miasta Bydgoszczy ustaliła<sup>54</sup> limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na finansowanie planowanego deficytu w wysokości 271 940,6 tys. zł. W trakcie roku limit zobowiązań był zmieniany, a ostateczną jego kwotę określono w wysokości 120 mln zł<sup>55</sup>.

W 2020 r. Rada Miasta Bydgoszczy ustaliła<sup>56</sup> limit zobowiązań z ww. tytułu w wysokości 289 916,1 tys. zł. W trakcie roku limit ten był zmieniany, a ostateczną jego kwotę określono na 110 mln zł<sup>57</sup>.

2) Limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na finansowanie planowanego deficytu ustalono stosownie do treści art. 212 ust. 1 pkt 6 ufp.

3) Uchwałę o zaciągnięciu kredytu podjęła Rada Miasta Bydgoszczy na podstawie uchwały nr V/45/18 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego w Europejskim Banku Inwestycyjnym na sfinansowanie planowanego deficytu Miasta.

4) Miasto posiadało pozytywną opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy o możliwości spłaty zobowiązań, o których mowa powyżej.

5) Umowy kredytowe nie zawierały postanowień dotyczących możliwości dysponowania przez Kredytobiorcę rachunkiem bieżącym jednostki, co było zgodne z art. 264 ust. 5 ufp. Umowa kredytowa nie zawierała postanowień dotyczących kapitalizacji odsetek, tj. zgodnie z art. 92 ust. 1 ufp.

6) Plan rozchodów z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek na dzień 31 grudnia 2017, 2018, 2019 i 2020 r. wynosił odpowiednio: 33 922,2 tys. zł; 42 909,2 tys. zł; 47 082,6 tys. zł; 53 730,5 tys. zł. Wykonanie rozchodów z tego tytułu we wskazanym okresie wynosiło odpowiednio: 33 656,1 tys. zł; 42 813,4 tys. zł; 47 031,4 tys. zł; 53 406,6 tys. zł.

Stwierdzono, że w latach 2017 – 2020 nie został przekroczony plan rozchodów ustalony przez Radę Miasta Bydgoszczy w uchwałach budżetowych na poszczególne lata, stosownie do treści art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp. Stwierdzono również, że planowane rozchody z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w WPF<sup>58</sup> sporządzonych na lata 2017-2021 wynikały z harmonogramów spłat zobowiązań z zaciągniętych kredytów.

---

<sup>54</sup> W uchwale Nr V/47/18 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta na 2019 r.

<sup>55</sup> Na podstawie uchwały Nr XIX/465/19 z dnia 18 grudnia 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu miasta na 2019 rok.

<sup>56</sup> W uchwale Nr XIX/449/19 z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta na 2020 r.

<sup>57</sup> Na podstawie uchwały Nr XXXII/756/20 z dnia 16 grudnia 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu miasta na 2020 rok.

<sup>58</sup> Wieloletnia Prognoza Finansowa.

### 2.3.2. Papiery wartościowe

W latach 2017-2021 Miasto nie zaciągało zobowiązań z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych.

(akta kontroli str. 925)

### 2.3.3. Poręczenia i gwarancje

Wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń na koniec lat 2017-2021 wynosiła: 160 867,9 tys. zł, 144 937,8 tys. zł, 129 043,1 tys. zł, 113 469,8 tys. zł i 97 850,1 tys. zł. Nie wystąpiły wymagalne zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. Udzielenie poręczenia nastąpiło w 2020 r. na kwotę 1 080 tys. zł. W kontrolowanym okresie Miasto nie udzieliło gwarancji.

Ustalono, że w według stanu na 31 grudnia 2021 r. Miasto poręczało w stosunku do spółek z jego udziałem:

- dziewięciu umów kredytowych zaciągniętych przez BTBS na łączną kwotę 16 175,2 tys. zł,
- jednej umowy pożyczki zaciągniętej przez ProNaturę na kwotę 81 675 tys. zł,
- jednej umowy kredytu w rachunku bieżącym dla BOS – na kwotę 1 080 tys. zł.

Ponadto w okresie objętym kontrolą Miasto poręczało jedną umowę kredytu w rachunku bieżącym dla Żużlowego Klubu Sportowego POLONIA Bydgoszcz S.A., który został spłacony 26 września 2019 r.

Łączne udzielone kwoty ww. poręczeń wynosiły w latach 2017-2021 odpowiednio: 160 867,9 tys. zł, 144 937,8 tys. zł, 129 043,1 tys. zł, 113 469,8 tys. zł, 97 850,1 tys. zł.

Wartość planowanych wydatków z tytułu poręczeń gwarancji wynosiła w latach 2017-2021 odpowiednio: 3 066,9 tys. zł, 1 981,8 tys. zł, 2 100,0 tys. zł, 2 780,0 tys. zł, 3 020,0 tys. zł. Wartość udzielonych poręczeń i gwarancji przypadających potencjalnie do spłaty według stanu na 1 stycznia lat: 2017-2021 wynosiła odpowiednio: 2 066,9 tys. zł, 1 952,3 tys. zł, 2 019,2 tys. zł, 2 757,2 tys. zł, 3 020,0 tys. zł.

Wartość wydatków z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji wynosiła w latach 2017-2019 odpowiednio: 144,1 tys. zł, 30,7 tys. zł, 36,7 tys. zł. W 2020 i 2021 nie było wydatków z tego tytułu.

Rada Miasta Bydgoszczy w uchwałach w sprawie uchwalenia budżetu Miasta na lata 2017-2020 upoważniła Prezydenta do udzielania poręczeń i gwarancji do kwoty 6 mln zł. W kontrolowanym okresie Miasto udzieliło jednego poręczenia dla BOS. Miasto poręczyło do kwoty 1.080 tys. zł. za zobowiązania spółki, z tytułu kredytu w rachunku bieżącym udzielonego w dniu 21 stycznia 2020 r. w kwocie 900 tys. zł. Oświadczenie podpisał Prezydent przy kontrasygnacie Skarbnika Miasta, tj. zgodnie z art. 262 ust. 1 ufp. Do umowy kredytowej zawarto dwa aneksy na mocy których przedłużono okres kredytowania do 31 grudnia 2022 r. W związku z powyższym Miasto złożyło oświadczenia o wyrażeniu zgody na zmianę terminów

ważności poręczenia ostatecznie do 31 marca 2023 r. Ustanowiono prawne zabezpieczenie wierzytelności Banku. W związku z dokonaniem powyższych czynności uchwałą Nr XX/512/2020 z dnia 29 stycznia 2020 r. planowane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Miasto zostały zwiększone i wykazane w kwocie 2.780 tys. zł.

Miasto udzielało poręczeń dla spółek z jego udziałem, których głównym celem działalności było: realizacja budownictwa mieszkaniowego w ramach systemu budownictwa społecznego, realizacja zadań własnych gminy w zakresie gospodarki odpadami, utrzymania czystości i porządku w gminie oraz ochrony środowiska, promocja Miasta poprzez prowadzenie drużyny piłkarskiej Zawisza Bydgoszcz.

Monitorowanie sytuacji finansowo-ekonomicznej podmiotów, na rzecz których Miasto udzieliło poręczeń prowadził Zespół.

Jak podał Koordynator Zespołu monitoring kondycji finansowej Spółek z większościowym udziałem Miasta sprawowano w ramach nadzoru właścicielskiego.

Analiza objętych badaniem 12 umów poręczeń wraz z umowami kredytowymi wskazała, że w planach wydatków budżetowych ujęto wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji przypadające do spłaty w danym roku.

W jednym przypadku Miasto podejmowało czynności windykacyjne w celu wyegzekwowania zwrotu kwot wydatkowanych z tytułu udzielonych poręczeń. Ustalono, że Miasto skutecznie, w całości (wraz z odsetkami) wyegzekwowało kwotę 211,4 tys. zł z tytułu poręczenia udzielonego ŻKS POLONIA Bydgoszcz S.A. W tym celu kierowano wezwania do zapłaty, dokonywano potrąceń wierzytelności, monitorowano spłaty należności.

(akta kontroli str. 934-942)

#### **2.3.4. Instrumenty niestandardowe**

W okresie od 1 stycznia 2017 do 31 grudnia 2021 r. Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej (jednostka organizacyjna Miasta) zawarł umowę (inną niż umowa kredytowa, pożyczki bądź emisji papierów wartościowych) zaklasyfikowaną zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego<sup>59</sup> jako tytuł dłużny, a która następnie podlegała wykazywaniu w długu Miasta. Umowa ta, z 10 stycznia 2018 r., została zawarta na zadanie związane z uruchomieniem systemu Bydgoskiego Roweru Aglomeracyjnego<sup>60</sup> i dotyczyła świadczenia usług obejmujących: zarządzanie, obsługę i kompleksową eksploatację systemu roweru miejskiego. Okres obowiązywania umowy określono od 10 stycznia 2018 r. do 31 października 2020 r., a wartość na 5 525,7 tys. zł brutto (wartość podstawowa) + 2 708,7 tys. zł brutto (wartość zamówienia realizowanego w ramach opcji).

Zadanie ujęto w przedsięwzięciach w WPF, przyjętej uchwałą Nr LIII/1165/17 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 28 grudnia 2017 r. zgodnie z treścią rozporządzenia

<sup>59</sup> Dz. U. Nr 298, poz. 1767.

<sup>60</sup> dalej: „BRA”.

Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego<sup>61</sup>.

Zobowiązania z tytułu powyższej umowy wykazano w sprawozdaniu jednostkowym Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji ZDMiKP w prawidłowej wysokości. Zobowiązania te zostały następnie wykazane w sprawozdaniu łącznym Rb-Z Miasta według stanu na IV kwartał 2018 r. oraz stanu na IV kwartał 2019 r.

(akta kontroli str. 931-934)

#### **2.4. Indywidualny wskaźnik zadłużenia.**

Indywidualny wskaźnik zadłużenia w poszczególnych latach objętych kontrolą dla Miasta posiadał następujące wartości:

a) w 2017 r. – 3,48%

Do obliczenia wskaźnika przyjęto w Wieloletniej Prognozie Finansowej następujące wartości:

- (2.1.1) planowane wydatki na poręczenia, gwarancje: 3 294,7 tys. zł,
- (2.1.3) planowane wydatki na obsługę długu w kwocie 27 982,7 tys. zł,
- (5.1) planowane spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek 33 649,8 tys. zł,
- planowane dochody ogółem 1 857 162,1 tys. zł;

b) w 2018 r. – 3,34%

Do obliczenia wskaźnika na ten rok przyjęto następujące wartości:

- planowane wydatki na poręczenia, gwarancje 1 981,7 tys. zł,
- planowane wydatki na obsługę długu w kwocie 26 030,0 tys. zł,
- planowane spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek 42 921,8 tys. zł,
- planowane dochody ogółem 2 121 181,2 tys. zł;

c) w 2019 r. – 3,28%

Do obliczenia wskaźnika na ten rok przyjęto następujące wartości:

- planowane wydatki na poręczenia, gwarancje 2 100,0 tys. zł,
- planowane wydatki na obsługę długu w kwocie 24 030,0 tys. zł,
- planowane spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek 46 752,5 tys. zł,
- planowane dochody ogółem 2 121 730,4 tys. zł.

d) w 2020 r. – 4,83%

Do obliczenia wskaźnika na ten rok przyjęto następujące wartości:

- planowane wydatki na poręczenia, gwarancje 1 700,0 tys. zł<sup>62</sup>,
- planowane wydatki na obsługę długu w kwocie 27 030,0 tys. zł,
- planowane spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek 53 160,5 tys. zł,
- planowane dochody bieżące 2 123 998,4 tys. zł,
- planowane dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące 429 007,5 tys. zł;

e) w 2021 r. – 4,47%

<sup>61</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 83.

<sup>62</sup> Ostatecznie kwota planowanych wydatków na poręczenia, gwarancje w 2020 r. została zwiększona w styczniu 2020 r. do kwoty 2 780 tys. zł, tj. o kwotę 1 080 tys. zł z tytułu poręczenia udzielonego dla BOS w dniu 26 stycznia 2020 r.

Do obliczenia wskaźnika na ten rok przyjęto następujące wartości:

- planowane wydatki na poręczenia, gwarancje 3 020,0 tys. zł,
- planowane wydatki na obsługę długu w kwocie 16 020,0 tys. zł,
- planowane spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek 57 024,2 tys. zł,
- planowane dochody bieżące 2 168 188,4 tys. zł,
- planowane dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące 465 844,7 tys. zł.

W latach 2017-2021 przy obliczaniu wskaźników zadłużenia nie wystąpiły planowane wydatki dotyczące przypadających na dany rok wyłączeń z tytułu realizacji programów lub projektów z udziałem środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp.

Ustalono, że rozchody wykazane w WPF Miasta obowiązujących w latach 2017-2021 były realistyczne i wynikają z odpowiednich dokumentów (umów kredytowych i harmonogramów spłat) zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 ufp.

Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ufp (po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń) dla Miasta wynosił odpowiednio (dla lat 2017-2021): 9,67; 10,17; 10,97; 16,27; 15,64, wobec dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań ujętego w WPF wynoszącego: 3,48; 3,34; 3,28; 4,83; 4,47.

Dochody z tytułu sprzedaży majątku w latach 2017-2020 zaplanowano w wysokości realistycznej. W roku 2017, 2018, 2021 dochody przekroczyły wartość ujętą w pierwotnym planie. Natomiast w latach 2019-2020 nie osiągnięto pierwotnie określonych dochodów mimo przeznaczenia do sprzedaży nieruchomości o wartości przewyższającej kwotę ujętą w pierwotnym planie.

(akta kontroli str. 943-946)

## **2.5. Transfery majątku Miasta do spółek z jego udziałem.**

W okresie objętym kontrolą Miasto dokonało 39 transferów majątku do siedmiu spółek z jego udziałem w łącznej wysokości 146,1 mln zł na podwyższenia ich kapitałów zakładowych. W sześciu przypadkach na kwotę łączną 33,6 mln zł transfery związane były z obniżeniem kapitału zakładowego dwóch spółek i pokryciem strat tych spółek na łączną kwotę 33,6 mln zł.

Badaniem objęto transfery majątku do trzech spółek, tj. ProNatura, Myślęcinek Sp. z o.o. i MZK. Kontrolą objęto również wszelkie mechanizmy wsparcia Miasta wobec wymienionych spółek.

Jak ustalono, transfery majątku wystąpiły dla Myślęcinek Sp. z o.o. W latach 2017-2021 nastąpiło ich sześć, z tego dwa dotyczyły podwyższenia kapitału zakładowego Spółki (w 2017 i 2018 r. na łączną kwotę 11 698,7 tys. zł), cztery dotyczyły obniżenia kapitału zakładowego spółki (na łączną kwotę 6 237,0 tys. zł). W związku ze zrealizowanym transferami podjęto uchwały Rady Miasta Bydgoszczy zmieniające uchwały w sprawie budżetu Miasta na 2017 i 2018 r. w zakresie kwot dokapitalizowania Spółki które miało być przeznaczone na rozwój infrastruktury Spółki.

Nie stwierdzono innych transferów majątku do spółek. Nie stwierdzono zaciągnięcia kredytów w celu uzyskania środków przeznaczonych dla Spółek.

Jak podał Koordynator Zespołu Miasto w latach 2017-2021 nie prowadziło kontroli dedykowanych wykorzystywaniu wniesionego do Spółek majątku. Przekazywane do spółek transfery, w różnej formie, służy realizacji ich celów statutowych. Prawidłowość wykorzystania wnoszonego do spółek mienia monitorowany był na podstawie oceny corocznych sprawozdań z ich działalności oraz umów o dofinansowanie np. inwestycji.

(akta kontroli str. 947-958)

## 2.6. Zadłużenie spółek z udziałem Miasta.

Łączne zadłużenie spółek<sup>63</sup>, w których Miasto posiadało udziały lub akcje wynosiło w latach 2017-2020 odpowiednio: 757 171,2 tys. zł; 695 178,6 tys. zł; 669 265,9 tys. zł, 622 025,2 tys. zł. Z tego zobowiązania długoterminowe wynosiły odpowiednio: 571 196,0 tys. zł, 512 694,4 tys. zł, 438 457,5 tys. zł, 410 511,5 tys. zł.

Wśród spółek z udziałem Miasta, jedna posiadała większościowy udział w innej spółce<sup>64</sup>. Posiadała ona zadłużenie w wysokości odpowiednio: 9 998 tys. zł, 9 460,5 tys. zł, 6 861,5 tys. zł, 12 542,4 tys. zł. Jednocześnie zobowiązania długoterminowe tego podmiotu w roku 2017 i 2019 wynosiły 1 995,5 tys. zł i 834,8 tys. zł.

Zadłużenie spółek wraz z wyżej wskazaną spółką wynosiło w latach 2017 – 2020 odpowiednio: 767 169,2 tys. zł, 704 639,2 tys. zł, 676 127,4 tys. zł, 634 567,6 tys. zł. Zadłużenie Miasta wynosiło w tych okresach odpowiednio: 1 026 004,1 tys. zł, 989 874,9 tys. zł, 1 060 427,6 tys. zł, 1 124 795,7 tys. zł. Zadłużenie spółek w stosunku do zadłużenia Miasta stanowiło więc odpowiednio : 74,8%, 71,2%, 63,8%, 56,4%.

(akta kontroli str. 959-960)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Kontrola nie wykazała, aby działania Prezydenta doprowadziły do powstania ryzyk wskazujących na to, aby poziom zadłużenia Miasta i Spółek działających z jego udziałem, mógł negatywnie oddziaływać na realizację zadań publicznych. Nie stwierdzono też aby poziom zadłużenia Miasta i jego spółek w sposób istotny wpływał na bezpieczeństwo finansowe Miasta. Jednak NIK wskazuje, że poziom zadłużenia spółek z udziałem Miasta, przez cały okres objęty kontrolą stanowił powyżej 50 % długu Miasta.

Finansowe wsparcie spółek z udziałem Miasta w latach 2017-2021 wynosiło 179,7 mln zł. Miasto udzielało też takim spółkom poręczeń kredytów. Kontrola nie wykazała, aby Miasto zaciągając kredyty i pożyczki oraz udzielając poręczeń naruszyło określone w tym zakresie regulacje. Przestrzegano także limitów tych zobowiązań wskazanych m.in. w uchwałach budżetowych.

Indywidualny wskaźnik zadłużenia o którym mowa w art. 243 ufp w latach 2017-2021 nie przekraczał dopuszczalnego wskaźnika spłat określonego w tym przepisie. Został on obliczony na podstawie prawidłowych wartości.

## IV. Uwagi i wnioski

<sup>63</sup> Suma Zobowiązań i rezerw na zobowiązania.

<sup>64</sup> CHEMWIK Sp. z o.o., której właścicielem 99,97% udziałów był MWiK Spółka z o.o. (na 31 grudnia 2020 r.)

Z uwagi na zmianę uwarunkowań prawnych (wprowadzeniem art. 9 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym), Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków w zakresie stwierdzonej nieprawidłowości.

## 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 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, 17 sierpnia 2022 r.

Kontrolerzy  
(-) Elżbieta Warda-Fereniec  
główny specjalista kontroli  
państwowej

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

(-) Szymon Hałasiewicz  
doradca ekonomiczny