



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY. 410.002.05.2022

Marek Wojtkowski
Prezydent
Miasta Włocławek
Urząd Miasta Włocławek
Zielony Rynek 11/13,
87-800 Włocławek

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 Włocławek ¹ Zielony Rynek 11/13, 87-800 Włocławek
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Wojtkowski, Prezydent Miasta Włocławek ² od 8 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Nadzór właścicielski nad spółkami, w których jednostka samorządu terytorialnego posiadała udziały lub akcje.2. Wpływ zadłużenia jst oraz spółek działających z ich udziałem na bezpieczeństwo finansowe samorządu oraz realizację zadań publicznych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do dnia zakończenia kontroli ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. W zakresie analizy danych sprawozdawczo-finansowych dotyczących spółek, analizą obejmie się lata 2017-2020 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Andrzej Szulc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/13/2022 z 11 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-10)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent”.

³ Czynności kontrolne zakończono 3 marca 2022 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK pozytywnie ocenia przydzielenie przez Prezydenta pracownikom Urzędu zadań z zakresu nadzoru właścicielskiego nad spółkami, w których Gmina Miasta Włocławek⁶ posiadała udziały lub akcje⁷ oraz ustanowienie zasad jego sprawowania. W okresie objętym kontrolą do wypełniania tych zadań zaangażowano osoby z odpowiednim wykształceniem i doświadczeniem. W Urzędzie przestrzegano przyjętych zasad, w tym dotyczących wyboru członków rad nadzorczych oraz pozyskiwania od spółek sprawozdań finansowych i z działalności.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia również, że podstawowy zakres działalności siedmiu spółek z udziałem Gminy objętych badaniem mieścił się w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej. W okresie objętym kontrolą Prezydent prawidłowo utworzył spółkę z większościowym udziałem Miasta.

Prezydent w prawidłowy sposób dokonywał podwyższenia lub obniżenia kapitału zakładowego spółek z udziałem Gminy. Zmian dokonywano poprzez uchwały zgromadzenia wspólników lub walne zgromadzenia akcjonariuszy⁸ po uzyskaniu zgody Rady Miasta Włocławek⁹. Wydatki polegające na wniesieniu wkładów pieniężnych zostały przewidziane w budżecie Gminy zgodnie z art. 236 ust. 4 i art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰.

W Urzędzie podjęto prawidłowe działania w celu uchwalenia przez odpowiednie zgromadzenia wspólników/akcjonariuszy wymogów, jakie powinni spełniać kandydaci na członków zarządu oraz zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego i organu nadzorczego. Kandydaci na członków rad nadzorczych spełniali kryteria określone w art. 10a ust. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹¹.

Kontrola nie wykazała ryzyk wskazujących na to, aby poziom zadłużenia Miasta i spółek działających z jego udziałem, mógł negatywnie oddziaływać na realizację zadań publicznych. Prezydent przestrzegał limitów zobowiązań określonych m.in. w uchwałach budżetowych. Stwierdzono, że objęte badaniem kwoty długów ujęte w wieloletnich prognozach finansowych w latach 2017-2021, przyjęte na podstawie wartości opracowanych przez Prezydenta Miasta, zostały zaplanowane realistycznie.

Zadłużenie Miasta składało się z kredytów i pożyczek długoterminowych, papierów wartościowych i zobowiązań wymagalnych. Wynosiło w latach 2017-2020 odpowiednio: 265,7 mln zł, 257,4 mln zł, 258 mln zł, 283,1 mln zł. Zadłużenie spółek z udziałem Miasta wynosiło natomiast w tym czasie odpowiednio: 108,6 mln zł; 111 mln zł; 114,9 mln zł; 126,6 mln zł¹². W tym zakresie NIK wskazuje na rosnący poziom zadłużenia spółek z udziałem Miasta, także w stosunku do jego zadłużenia oraz wsparcie finansowe spółek, które w latach 2017-2021 wynosiło 66,4 mln zł. Indywidualny wskaźnik zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ufp¹³ w latach 2017-2021 nie przekraczał dopuszczalnego wskaźnika spłat określonego w tym przepisie. Stwierdzono również, że został on obliczony na podstawie prawidłowych wartości.

Jako nieprawidłowe NIK oceniła m.in. udzielenie przez Prezydenta pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym Miasta w związku z umową kredytową

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

⁶ Dalej: „Gmina” lub „Miasto”.

⁷ Dalej: „Spółki z udziałem Gminy” lub „Spółki z udziałem Miasta”.

⁸ Dalej: „Zgromadzenia wspólników/akcjonariuszy”.

⁹ Dalej: „Rada Miasta” lub „RM”.

¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm., dalej: „ufp”.

¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm., dalej: „ugk”.

¹² Zadłużenie spółek w stosunku do zadłużenia miasta stanowiło więc odpowiednio: 40,8%; 43,1%; 44,5%; 44,7%.

¹³ Wskaźnik, który przedstawia rzeczywiste możliwości danej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie spłaty zobowiązań

na kwotę 28 413,4 tys. zł oraz niewłaściwe zaewidencjonowanie udziałów pieniężnych w kapitale zakładowym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Nadzór właścicielski nad spółkami, w których jednostka samorządu terytorialnego posiadała udziały lub akcje

Opis stanu faktycznego

1.1. Prezydent w Regulaminie organizacyjnym Urzędu¹⁵ powierzył Wydziałowi Nadzoru Właścicielskiego, Gospodarki Komunalnej i Informatyzacji¹⁶ realizację zadań w zakresie nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Miasta. Do jego zadań należało m.in.:

- sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Miasta, zgodnie z przyjętymi w Urzędzie zasadami;
- prowadzenie ewidencji tych spółek, wykazu członków zarządów i rad nadzorczych;
- gromadzenie pełnej informacji w zakresie spraw organizacyjno-prawnych, majątkowych, finansowych oraz dotyczących powiązań kapitałowych spółek oraz monitorowanie działalności spółek realizujących usługi komunalne;
- weryfikacja spełniania przez kandydatów na członków rad nadzorczych wymogów formalnych określonych przepisami prawa;
- obsługa zgromadzeń wspólników jednoosobowych spółek Miasta oraz współpraca ze spółkami przy organizacji zgromadzeń wspólników i walnych zgromadzeń pozostałych spółek z udziałem Miasta;
- prowadzenie wszelkich spraw związanych z obejmowaniem i zbywaniem przez Miasto udziałów lub akcji w spółkach, w tym przygotowywanie i przeprowadzanie procedury wnoszenia wkładów niepieniężnych w formie aportów.

W okresie objętym kontrolą zadaniami w zakresie nadzoru właścicielskiego zajmowało się bezpośrednio trzech pracowników Wydziału NKI, w tym Dyrektor. Pracownikom przypisano pisemnie zakres czynności obejmujący te zagadnienia. W okresie od 27 lipca 2021 r. do 31 stycznia 2022 r. wystąpił jeden wakat. Od 1 lutego 2022 r. w Wydziale NKI zagadnieniami z zakresu nadzoru ponownie zajmowały się trzy osoby.

Do realizacji powyższych zadań zatrudniono odpowiednią liczbę pracowników, którzy posiadali właściwe doświadczenie i wykształcenie.

(akta kontroli str. 21-24, 27-69)

1.2. Funkcjonowanie nadzoru nie było przedmiotem kontroli wewnętrznej, audytu lub kontroli zewnętrznych.

(akta kontroli str. 25, 73, 97, 103)

¹⁴ 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.

¹⁵ W okresie objętym kontrolą obowiązywał Regulamin organizacyjny Urzędu stanowiący załącznik do zarządzenia nr 89/2016 Prezydenta Miasta Włocławek z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Włocławek – ze zmianami, obowiązujący do 31 stycznia 2019 r. oraz Regulamin organizacyjny Urzędu stanowiący załącznik do zarządzenia nr 31/2019 Prezydenta Miasta Włocławek z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Włocławek – ze zmianami.

¹⁶ Dalej: „Wydział NKI”. Wydział NKI utworzono na podstawie zarządzenia nr 22/2021 Prezydenta Miasta Włocławek z dnia 28 stycznia 2021 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Włocławek, które weszło w życie z dniem 1 lutego 2021 r. Wcześniej funkcjonowało Biuro Nadzoru Właścicielskiego i Przekształceń, którego zdania w zakresie nadzoru nad spółkami z udziałem Miasta pokrywały się z zadaniami Wydziału NKI.

1.3. Prezydent wprowadził w Urzędzie zasady nadzoru właścicielskiego spółek z udziałem Miasta¹⁷, które regulowały zagadnienia dotyczące m.in.:

- celów i realizacji zadań nadzoru właścicielskiego;
- nadzoru merytorycznego, formalnego i ekonomiczno-finansowego;
- rad nadzorczych, w tym ich kompetencji i obowiązków oraz wymogów, które powinni spełnić kandydaci na członków rad;
- zarządów spółek, w tym obowiązków i warunków, które powinni spełnić członkowie zarządu;
- zgromadzeń wspólników/akcjonariuszy.

(akta kontroli str. 104-159)

1.4. W latach 2017-2021 Miasto posiadało udziały lub akcje w 17 spółkach¹⁸, w tym 14 z ograniczoną odpowiedzialnością i trzech akcyjnych. W badanym okresie utworzono dwie spółki z o.o.: w 2017 r. Miejskie Budownictwo Mieszkaniowe sp. z o.o.¹⁹, a w 2020 r. Fabryka Tertio Ponte sp. z o.o. W 2018 r. zbyto udziały w Lokalnym Funduszu Pożyczkowym „Samorządowa Polska” Włocławek sp. z o.o.

Gmina posiadała udziały i akcje o łącznej wartości według stanu na:

- a) 1 stycznia 2017 r. - 122 701,3 tys. zł;
- b) 31 grudnia 2020 r. - 171 406,1 tys. zł;
- c) 31 grudnia 2021 r. - 179 781,2 tys. zł.

Posiadane akcje i udziały w odniesieniu do stanu aktywów Gminy na koniec 2020 r. stanowiły 8,3% tych aktywów.

Gmina posiadała udział w kapitale zakładowym spółek według stanu na:

- a) 1 stycznia 2017 r.: powyżej 50% w siedmiu spółkach, w tym 100% w sześciu spółkach; od 40% do 48,98% w trzech spółkach; od 0,02% do 5,19% w pięciu spółkach;
- b) 31 grudnia 2020 r.: powyżej 50% w dziewięciu spółkach, w tym 100% w siedmiu spółkach; 44,44% w jednej spółce; od 0,02% do 5,19% w pięciu spółkach;
- c) 31 grudnia 2021 r.: powyżej 50% w dziewięciu spółkach, w tym 100% w siedmiu spółkach; 44,44% w jednej spółce; od 0,02% do 5,19% w sześciu spółkach.

Dwie spółki, w których Miasto posiadało 100% udziałów, tj. Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Saniko sp. o.o.²⁰ oraz Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej sp. z o.o.²¹; utworzyły 14 listopada 2017 r. Włocławskie Przedsiębiorstwo Komunalne sp. z o.o.²². SANIKO posiadało 51% udziału w kapitale zakładowym a MPEC 49%. WPK utworzono dla wykonywania zadań Gminy dotyczących: utrzymania letnio-zimowego jezdni, chodników, ścieżek rowerowych; utrzymania przystanków komunikacyjnych oraz odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Miasta.

MBM wykupiła 9 grudnia 2021 r. 55,56% udziałów w Miejskim Towarzystwie Budownictwa Społecznego sp. z o.o.²³. W tej spółce Miasto posiadało 44,44% udziałów. Przedmiotem działalności MBM oraz MTBS było realizowanie zadania Miasta w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Zgodnie z wnioskiem MBM przedłożonym Prezydentowi celem nabycia udziałów w MTBS była konsolidacja aktywów

¹⁷ Przyjęte Zarządzeniem Nr 349/2018 Prezydenta Miasta Włocławek z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie wprowadzenia zasad nadzoru właścicielskiego spółek z udziałem Gminy Miasto Włocławek, dalej: „Zasady nadzoru właścicielskiego”. Wcześniej obowiązywało Zarządzenie Nr 114/2016 Prezydenta Miasta Włocławek z dnia 20 kwietnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Miasto Włocławek oraz szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej dla Prezesów Zarządów jednoosobowych spółek Gminy Miasto Włocławek (utraciło moc z dniem 28 listopada 2018 r.).

¹⁸ W 15 według stanu na 1 stycznia 2017 r. i 16 według stanu na 31 grudnia 2021 r.

¹⁹ Dalej: „MBM”.

²⁰ Dalej: „SANIKO”.

²¹ Dalej: „MPEC”.

²² Dalej: „WPK”.

²³ Dalej: „MTBS”.

w dziedzinie budownictwa społecznego na terenie Włocławka. Według „Strategii rozwoju Miejskiego Budownictwa Mieszkaniowego Sp. z o.o. po zakupie udziałów w Miejskim Towarzystwie Budownictwa Społecznego spółka z o.o.” transakcja miała pozwolić na rozwój MBM, w tym uzyskanie preferencyjnego kredytu oraz wsparcia ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa.

Odnośnie funkcjonowania dwóch spółek których zakres działalności pokrywał się Prezydent wyjaśnił m.in., że 28 listopada 2016 roku podjęto uchwałę²⁴ Rady Miasta w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Włocławek na lata 2017-2021. Uchwała była wynikiem analizy m.in. potrzeb mieszkaniowych, przyjęcia założeń w gospodarowaniu mieszkaniowym zasobem komunalnym. Przeprowadzone analizy wskazywały na niewystarczającą liczbę mieszkań i niezaspokojone w tym zakresie potrzeby mieszkańców. Zwrócono uwagę, że zasób komunalny nie powinien się odnosić jedynie do mieszkań socjalnych, dla osób w trudnej sytuacji materialnej. Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy wskazywał, że wysoka liczba mieszkańców Włocławka posiadających stały dochód, nie ma zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Jedną z wskazanych przyczyn tego zjawiska był brak wystarczających środków finansowych na zakup własnego mieszkania, zbyt mały dochód aby uzyskać kredyt hipoteczny w instytucji bankowej. Miasto posiadało udziały w MTBS, ale mieszkania te nie wchodziły w gminny zasób komunalny, i ich forma przydziału nie zaspokajała potrzeb mieszkańców. Gmina zgodnie z umową o partycypacji w kosztach budowy mieszkań zawarła 21 listopada 2011 r. z MTBS mogła przydzielać osobom fizycznym lokale na zasadzie podnajmu. Łącznie były to 44 lokale mieszkalne. Dlatego w uchwale w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy została wskazana potrzeba powstania nowych lokali w zależności od możliwości finansowych Miasta. W § 19 tej uchwały przedstawiono prognozę inwestycji w budownictwie komunalnym na lata 2017-2021, w której wskazano na wybudowanie nowych lokali mieszkalnych finansowanych m. in. z kredytów celowych.

(akta kontroli str. 26, 73, 89-96, 99, 101, 160-255, 327-343)

1.5. W latach 2017-2021 nie prowadzono w spółkach z o.o. z udziałem Gminy kontroli na podstawie art. 212 §1 ksh.

(akta kontroli str. 74, 97, 98)

1.6. Badanie prawidłowości dokonywania zmian wysokości kapitału zakładowego spółek przeprowadzono odnośnie podwyższenia kapitału zakładowego:

- MBM o 30 000 tys. zł w 2019 r.;
- Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego sp. z o.o.²⁵ o 6 855 tys. zł w 2019 r.;
- SANIKO o 7 571,2 tys. zł w 2021 r.;
- Baza sp. z o.o.²⁶ o 5 515 tys. zł, którego dokonano łącznie z jego obniżeniem o 676,4 tys. zł w 2021 r.

W wyżej wymienionych spółkach Miasto posiadało 100% udziałów, a funkcję zgromadzenia wspólników²⁷ pełnił Prezydent zgodnie z art. 12 ust. 4 ugk.

²⁴ Nr XXVI/145/2016 – opublikowana Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2016 r. poz. 4548, zmieniona Uchwałą Nr XXXIII/99/2017 Rady Miasta Włocławek z dnia 28 sierpnia 2017 r. – opublikowana Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2017 r. poz. 3369, dalej: „uchwała w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy”.

²⁵ Dalej: „MPK”.

²⁶ Dalej: „Baza”.

²⁷ Dalej też: „ZW”.

1) Podwyższenia kapitału zakładowego MBM dokonano na podstawie uchwały ZW z 26 września 2019 r. Rada Miasta uchwałą z 25 czerwca 2019 r.²⁸ wyraziła zgodę na podwyższenie wkładem pieniężnym w wysokości 30 000 tys. zł. Zostało ono pokryte ze środków przewidzianych w wydatkach budżetu Miasta na 2019 r.²⁹, w dziale 700 „Gospodarka mieszkaniowa”; rozdziale 70095 „Pozostała działalność”; § 6030 „wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego oraz na uzupełnienie funduszy statutowych banków państwowych i innych instytucji finansowych” zgodnie z art. 236 ust. 4 i art. 254 pkt 3 ufp. W budżecie przewidziano wydatek majątkowy na dokapitalizowanie MBM na realizację zadania "Budowa budynków mieszkalnych wielorodzinnych z kompleksowym zagospodarowaniem terenu we Włocławku przy ul. Celulozowej na nieruchomościach gruntowych wniesionych aportem do spółki". Podwyższenie kapitału wykazano w KRS oraz w akcie założycielskim spółki zmienionym uchwałą ZW.

2) Podwyższenia kapitału zakładowego MPK dokonano na podstawie uchwały ZW z 4 grudnia 2019 r. Rada Miasta uchwałą z 29 października 2019 r.³⁰ wyraziła zgodę na wniesienie aportem do MPK mienia o wartości 6 855 tys. zł i podwyższenie kapitału zakładowego. Załącznikiem do uchwały RM był wykaz mienia wnoszonego aportem. Stanowiły je elektryczne autobusy miejskie wraz z ładowarkami zakupione przez Gminę w ramach realizacji inwestycji pn. „Rozwój zrównoważonego transportu zbiorowego poprzez poprawę efektywności energetycznej, wdrażanie technologii niskoemisyjnej we Włocławku, w ramach projektu BIT – CITYII – etap I”. Podwyższenie kapitału wykazano w KRS oraz w umowie spółki zmienionej uchwałą ZW.

3) Podwyższenia kapitału zakładowego SANIKO dokonano na podstawie uchwały ZW z 28 października 2021 r. Zostało pokryte:

a) wkładem pieniężnym w wysokości 6 498,2 tys. zł Podwyższenie zostało pokryte ze środków przewidzianych w wydatkach budżetu Miasta Włocławek na 2021 r.³¹, w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”; rozdziale 90095 „Pozostała działalność”; § 6030 „wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego oraz na uzupełnienie funduszy statutowych banków państwowych i innych instytucji finansowych” zgodnie z art. 236 ust. 4 i art. 254 pkt 3 ufp. W budżecie przewidziano wydatek majątkowy na dokapitalizowanie SANIKO;

b) aportem w postaci dwóch nieruchomości o łącznej wartości 1 073 tys. zł przez Prezydenta na podstawie upoważnienia udzielonego w § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały Rady Miasta z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez Prezydenta Miasta Włocławek³². Uchwała została przyjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³³. Przedmiot aportu został wyceniony na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego zgodnie z § 3 ust. 2 tej uchwały.

Podwyższenie kapitału wykazano w KRS oraz w umowie spółki zmienionej uchwałą ZW.

4) ZW spółki Baza uchwałą Nr 1/2021 z dnia 27 stycznia 2021 r. równocześnie:

²⁸ Uchwała nr XI/92/2019 w sprawie wyrażenia zgody na podwyższenie kapitału zakładowego w Miejskim Budownictwie Mieszkaniowym spółka z o.o. we Włocławku zmieniona Uchwałą nr XIV/142/2019 z dnia 24 września 2019 r.

²⁹ Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2019 r. poz. 5088.

³⁰ Uchwała nr XV/154/2019 w sprawie wyrażenia zgody na podwyższenie kapitału zakładowego w Miejskim Przedsiębiorstwie Komunikacyjnym spółka z o.o. we Włocławku.

³¹ Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2019 r. poz. 5088.

³² Uchwała Nr XXII/57/2020 - opublikowana Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2020 r. poz. 2727, dalej: „uchwała w sprawie zasad wnoszenia udziałów”.

³³ Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm., dalej: „usg”.

- a) obniżyło kapitał zakładowy poprzez zmniejszenie wartości nominalnej udziału o 676,4 tys. zł, tj. o wartość aportu w postaci nieruchomości, zabudowanej budynkiem gastronomiczno-hotelowej i garażami położonej we Włocławku przy ul. Bojańczyka ⁷³⁴,
- b) podwyższyło kapitał zakładowy o 5 518 tys. zł do kwoty 10 060,9 tys. zł., które zostało pokryte aportem w postaci dwóch nieruchomości. Przedmiot aportu został wyceniony na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego zgodnie z § 3 ust. 2 uchwały w sprawie zasad wnoszenia udziałów.

Zmian wysokości kapitału zakładowego dokonano na podstawie upoważnienia wynikającego z § 3 ust. 1 pkt 2 i § 4 ust. 1 uchwały w sprawie zasad wnoszenia udziałów i akcji.

Zmiany wysokości kapitału wykazano w KRS oraz w umowie spółki zmienionej uchwałą ZW.

Wszystkie uchwały w sprawie zmiany umowy spółki oraz podwyższenia kapitału zakładowego sporządzono w formie aktu notarialnego zgodnie z art. 157 i art. 258 § 2 Ksh.

Powyższe zmiany w kapitale zakładowym spółek wykazano w księgach rachunkowych Urzędu na koncie 030 – długoterminowe aktywa finansowe.

(akta kontroli str. 73, 89-97, 160-232, 256-341, 397-432, 475-501)

1.7. W okresie objętym kontrolą utworzono jedną spółkę z większościovym udziałem Miasta Włocławek. Prezydent zawiązał MBM na podstawie uchwały Rady Miasta³⁵ z 27 marca 2017 r. w sprawie utworzenia jednoosobowej spółki Gminy Miasta Włocławek pod nazwą „Miejskie Budownictwo Mieszkaniowe Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością”. Wysokość kapitału zakładowego miała wynosić 5 631,4 tys. zł i zostać pokryta wkładem :

- a) pieniężnym w wysokości 5 000 tys. zł;
- b) niepieniężnym w wysokości 631,4 tys. zł w postaci nieruchomości gruntowych wskazanych w załączniku do uchwały.

Jako przedmiot działalności spółki wymieniono w szczególności realizację zadań własnych gminy w zakresie budownictwa mieszkaniowego oraz budowy obiektów użyteczności publicznej.

Prezydent zawiązał MBM w dniu 4 maja 2017 r., za kontrasygnatą Skarbnika Gminy zgodnie z art. 46 ust. 3 usg. Akt założycielski zawierał wymagane elementy oraz został sporządzony w formie aktu notarialnego zgodnie z art. 157 § 2 ksh.

Wkład pieniężny pokryto ze środków przewidzianych w wydatkach budżetu Miasta Włocławek na 2017 r. , w dziale 700 „Gospodarka mieszkaniowa”; rozdziale 70095 „Pozostała działalność”; § 6010 „Wydatki na zakup i objęcie akcji i udziałów” zgodnie z art. 236 ust. 4 i art. 254 ufp. W budżecie przewidziano wydatek majątkowy dotyczący wniesienia wkładu pieniężnego do nowoutworzonej jednoosobowej spółki. Wkład niepieniężny pokryto aportem w postaci nieruchomości wskazanych w załączniku do uchwały RM.

Odnosnie dokonania oceny opłacalności lub efektywności projektu, który miał być zrealizowany przez MBM Prezydent wyjaśnił m.in., że spółka prawa handlowego w realizacji zadań nie jest ograniczona budżetem miasta, przepisami dotyczącymi ograniczeń w zakresie wskaźników budżetu i Wieloletniej Prognozy Finansowej.

³⁴ Dotyczy nieruchomości zabudowanej budynkiem gastronomiczno-hotelowym i garażami, położonej we Włocławku przy ul. Bojańczyka pod nr 7, stanowiącej działki gruntu oznaczone numerami: 11/3, 13/1, 10, 12, 149/2 dla których Sąd Rejonowy prowadził księgi wieczyste nr: WL1W/00046587/7; WL1W/00053549/1; WL1W/00053545/3.

³⁵ Nr XXX/43/2017.

Powołanie spółki zajmującej się budową mieszkań wynikało z konieczności pozyskania nowych źródeł finansowania opartych o środki zewnętrzne, w tym w formie długoterminowego kredytu przy jednoczesnym wnoszeniu do spółki aportem nieruchomości gruntowych. W trakcie obrad XXX sesji Rady Miasta Włocławek VII kadencji z dnia 27 marca 2017 r. Zastępca Prezydenta Miasta odpowiedzialny za politykę mieszkaniową we Włocławku przekazał obszerne i szerokie informacje dotyczące tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Przedstawił możliwości dotyczące finansowania projektu, w tym ze środków Banku Gospodarstwa Krajowego - BGK Nieruchomości i Banku Gospodarstwa Krajowego BGK Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych, zasady uczestnictwa w projekcie Miasta Włocławek, planowaną liczbę wybudowanych mieszkań. Uchwała o powołaniu MBM wpisywała się w realizację programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym i poprzedzona została szeregiem spotkań i analiz z przedstawicielami BGK. Miała wdrożyć w życie zgodnie z obowiązującymi przepisami program mieszkanie+. Ustalenia i analizy przeprowadzone przez Gminę i BGK stanowiły podstawy do utworzenia tej spółki. Przy podejmowaniu uchwały o jej utworzeniu na wyżej wspomnianej sesji Rady Miasta, obecny był Dyrektor zarządzający Funduszem Muncypalnym Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych BGK S.A.

Przed powołaniem MBM zadanie polegające na budowie mieszkań stanowiących zasób komunalny nie było realizowane przez inną jednostkę organizacyjną Miasta.

W latach 2017-2021 Gmina nie posiadała strategii restrukturyzacji usług publicznych lub innych strategii o podobnym charakterze zakładających tworzenie lub likwidację spółek z udziałem Miasta.

Odnosnie korzyści uzyskanych przez Gminę i wynikających z utworzenia MBM Prezydent wyjaśnił m.in., że rozpoczęto realizację inwestycji polegającej na budowie czterech budynków mieszkalnych. Powstanie 288 lokali mieszkalnych. Wraz z budową budynków wielorodzinnych, zostanie całkowicie zagospodarowany teren osiedla, gdzie powstanie 289 miejsc postojowych, w tym 10 miejsc przeznaczonych dla osób z niepełnosprawnościami oraz tereny zielone do rekreacji i wypoczynku, a także plac zabaw dla najmłodszych mieszkańców osiedla. Termin wykonania inwestycji przewidziano na 31 sierpnia 2022 r. Na jej realizację MBM udzielono bezzwrotnego wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu wspierania budownictwa komunalnego. Spółka uzyskała wsparcie finansowe w kwocie 58 772, 2 tys. zł, tj. 80 % nakładów inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 73, 89-97, 99, 101, 187, 327-366)

Zgromadzenie Wspólników uchwałą z 12 sierpnia 2020r. dokonało zmiany przedmiotu działalności Baza. W uchwale Rady Miejskiej z 17 grudnia 1990 r. w sprawie utworzenia sp. z o.o. nie wskazano przedmiotu działalności. W uchwale wskazano, że jej wykonanie powierza się Zarządowi Miasta. W KRS przed zmianą wskazano jako przedmiot przeważającej działalności przedsiębiorcy „68.20.Z wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi”, a po zmianie „82.30.Z działalność związana z organizacją targów, wystaw i kongresów”. Zmiana wynikała z podjęcia przez Radę Miasta uchwały³⁶ z 9 czerwca 2020 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Gminy Miasto Włocławek z siedzibą we Włocławku powstałej w wyniku podziału jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Baza Sp. z o.o. we Włocławku. Przewidziano w niej, że przedmiotem działalności spółki będzie

³⁶ NR XXIII/81/2020.

m.in. wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi. Ponadto z zakresu działalności Bazy usunięto działalności określone jako: sprzedaż detaliczna prowadzona w niewyspecjalizowanych sklepach z przewagą żywności, napojów i wyrobów tytoniowych; hotele i podobne obiekty zakwaterowania; restauracje i inne stałe placówki gastronomiczne; przygotowywanie i dostarczanie żywności dla odbiorców zewnętrznych (katering); pośrednictwo w obrocie nieruchomościami. Do utworzenia jednoosobowej spółki jednak nie doszło.

Prezydent wyjaśnił m.in., że opracowując warianty dotyczące poprawy funkcjonowania Bazy, jedyną z możliwych do realizacji opcji było utworzenie nowego podmiotu i powierzenie mu części zadań realizowanych dotychczas przez Spółkę. W toku dokonywanych analiz, ustalono, że takie rozwiązanie było zbyt kosztowne w porównaniu do oczekiwanych rezultatów oraz mogło mieć negatywne skutki społeczne i ekonomiczne. Tym samym do realizacji przyjęto inne rozwiązanie, polegające na zrezygnowaniu z działalności hotelowo restauracyjnej i dokonaniu zamiany aportu. W wyniku tych czynności budynek przy ul. Bojańczyka 7³⁷ stał się własnością Gminy, a w zamian spółka otrzymała inny budynek stanowiący ekwiwalentną wartość dla zamienianego aportu. Baza zaprzestała również działalności hotelowo-restauracyjnej.

(akta kontroli str. 72, 80-81, 87, 367-369, 396-431.)

1.8. Urząd posiadał niezbędną do prawidłowego sprawowania nadzoru właścicielskiego wiedzę o sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek z większościowym udziałem Miasta oraz spółek, w których udział przekraczał 40%.

Spółki przekazywały Urzędowi:

- a) sprawozdania finansowe wskazane w art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. ustawy o rachunkowości³⁸ składające się z: bilansu; rachunku zysków i strat; informacji dodatkowej, obejmującej wprowadzenie do sprawozdania finansowego oraz dodatkowych informacji i objaśnień;
- b) zestawienie zmian w kapitale (funduszu) własnym oraz rachunek przepływów pieniężnych wskazane w art. 45 ust. 3 o rachunkowości;
- c) sprawozdania biegłego rewidenta z badania rocznego sprawozdania finansowego jednostek zawierające opinie zgodnie, z którymi sprawozdania finansowe:
 - przedstawiały rzetelny i jasny obraz sytuacji majątkowej oraz finansowej spółek, wyniku finansowego i przepływów pieniężnych za badany rok obrotowy, zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami ustawy o rachunkowości i przyjętymi zasadami (polityką) rachunkowości;
 - były zgodne co do formy i treści z obowiązującymi jednostkę przepisami prawa i postanowieniami umowy spółki;
 - zostały sporządzone na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych zgodnie z przepisami rozdziału 2 ustawy o rachunkowości.

Ponadto dokumenty sporządzone przez biegłych rewidentów zawierały opinie o sprawozdaniach z działalności. Potwierdzały one, że sprawozdania sporządzono zgodnie z art. 49 ustawy o rachunkowości i były zgodne z informacjami zawartymi w sprawozdaniach finansowych.

Urząd otrzymał roczne sprawozdania z działalności rad nadzorczych spółek.

Zgodnie z zasadami nadzoru zarządy spółek były zobowiązane do przekazywania do Wydziału NKI: kwartalnych informacji finansowych; protokołów z posiedzeń zgromadzeń wspólników/akcjonariuszy, rocznych sprawozdań finansowych oraz

³⁷ W budynku prowadzono działalność hotelowo-restauracyjną.

³⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm., dalej: „ustawa o rachunkowości”.

sprawozdań z działalności, które winny odpowiadać wymogom ustawy o rachunkowości.

Pracownicy Urzędu monitorowali realizację przez spółki obowiązku składania rocznego sprawozdania finansowego w KRS zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy o rachunkowości, korzystając z danych zamieszczonych na stronach Ministerstwa Sprawiedliwości³⁹.

Urząd nie posiadał sprawozdań finansowych, sprawozdań z działalności spółek oraz rad nadzorczych pięciu spółek, w których udział nie przekraczał 40%.

Prezydent wyjaśnił m.in., że w odniesieniu do tych spółek, w których Miasto Włocławek posiadało od 0,8% do 5% nie sposób mówić o sprawowaniu realnego nadzoru, ponieważ nie gwarantują tego żadne przepisy Ksh. Przy takiej strukturze udziału JST gmina nie ma żadnych narzędzi prawnych w celu wywarcia wpływu i wyegzekwowania wskazanych dokumentów ani realnego wpływu na podejmowane przez te spółki działania.

(akta kontroli str. 11-21, 73, 97, 104-159, 370-389)

Na podstawie danych ekonomiczno-finansowych czterech spółek wytypowanych do badania ustalono, że w badanym okresie (lata 2017-2020) w przypadku:

1) MPEC:

- a) aktywa trwałe wzrosły z 72 218,63 tys. zł do 8 9428,89 tys. zł (wzrost o 19,2%). Wynikało to głównie ze wzrostu rzeczowych aktywów trwałych, w tym budynków i budowli oraz urządzeń technicznych i maszyn. MPEC realizował zadania inwestycyjne m.in. w zakresie modernizacji wyposażenia technologicznego ciepłowni i obiektów związanych oraz kotłowni lokalnych. MPEC w 2017 r.⁴⁰ wykazywał jako długoterminowe aktywa finansowych udziały w WPK o wartości 245 tys. zł. Stanowiło to 245 udziałów i 49% udziału w kapitale zakładowym;
- b) zobowiązania długoterminowe wzrosły z 6731,7 tys. zł do 19 343 tys. zł, o 65,2%. Były to zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek, w tym pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁴¹ oraz kredytu inwestycyjnego dla kontynuowanego przedsięwzięcia pn. „Dostosowanie istniejącego źródła ciepła MPEC Włocławek do standardów emisyjnych wykraczających poza wymagania dyrektywy IED”;
- c) wynik finansowy (zysk/strata) wynosił odpowiednio : 1 798,12 tys. zł; (-)910,32 tys. zł; (-)3 704,8 tys. zł; 693 tys. zł. Największy wpływ na stratę w 2018 r. i 2019 r. miał wzrost kosztów działalności operacyjnej, w tym zużycia materiałów i energii oraz amortyzacji obejmującej również uprawnienia do emisji CO₂;
- d) zatrudnienie spadło ze 164,99 do 154,31 etatów, tj. o 6,5%;
- e) wskaźniki ekonomiczne kształtowały się następująco:
 - ogólnej oceny finansowej⁴² - spadł z poziomu 2,0 za 2017 r. do 1,2 za 2020 r.;
 - bieżącej płynności⁴³ - wynosił odpowiednio: 1,58; 1,51; 1,24; 1,19

³⁹ „Przeglądarka dokumentów finansowych” na stronie <https://ekrs.ms.gov.pl/>.

⁴⁰ Na dzień 31 grudnia 2018 r. jednostka dokonała w 100% odpisu aktualizującego wartość długoterminowych aktywów finansowych na kwotę 245 000 zł, tj. udziałów we Włocławskim Przedsiębiorstwie Komunalnym Spółka z o.o. z siedzibą we Włocławku.

⁴¹ Dalej: „NFOŚiGW”.

⁴² Wzór: Kapitał własny / kapitał obcy. Syntetyczny wskaźnik sytuacji finansowej stanowi podsumowanie ogólnej oceny sytuacji finansowej przedsiębiorstwa. Dla wskaźnika nie podaje się wartości wzorcowych, obserwuje się jedynie kierunek jego zmian w czasie. Wzrost oznacza pozytywną tendencję w sytuacji majątkowej przedsiębiorstwa.

⁴³ Wzór: Aktywa obrotowe / zobowiązania krótkoterminowe - 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.

- rentowności sprzedaży netto⁴⁴ - wynosił odpowiednio 3,64; (-)1,82; (-)6,24; 1,29;
- rentowności aktywów⁴⁵ - wynosił odpowiednio: 1,70; (-)0,83; (-)3,69; 0,56;
- ogólnego zadłużenia⁴⁶ - wynosił odpowiednio: 0,34; 0,37; 0,35; 0,46;
- zadłużenia kapitału własnego⁴⁷ - wynosił odpowiednio: 0,5; 0,6; 0,5; 0,9;
- zadłużenia długoterminowego⁴⁸ - wynosił w latach 2017-2019 0,1; a w 2020 r. osiągnął poziom 0,3.

2) SANIKO:

- a) aktywa trwałe wzrosły z 32 017,9 tys. zł do 40 320,2 tys. zł (wzrost o 20,6%). Wynikało to głównie ze wzrostu rzeczowych aktywów trwałych, w tym środków transportu oraz środków zakupionych na potrzeby Regionalnego Zakładu Utylizacji Odpadów Komunalnych w Machnacu. SANIKO od 2017 r.⁴⁹ wykazywało jako długoterminowe aktywa finansowych udziały w WPK o wartości 255 tys. zł. Stanowiło to 255 udziałów i 51% udziału w kapitale zakładowym;
- b) zobowiązania długoterminowe spadły z 4 005,06 tys. zł do 2 098,76 tys. zł, tj. o 47,6%. Wynikało to głównie ze zmniejszenia zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek (spłata rat kapitałowych), oraz innych zobowiązań finansowych (spłata rat leasingowych).
- c) wynik finansowy (zysk/strata) wynosił odpowiednio: (-) 56,51 tys. zł; (-)1 473,49 tys. zł; (-)1 508,10 tys. zł; 1 586,02 tys. zł. Największy na niego wpływ w latach 2017-2019 miała strata ze sprzedaży spowodowana wzrostem kosztów działalności operacyjnej. Zwiększenie tych kosztów wynikało głównie ze wzrostu opłaty środowiskowej oraz kosztów usług odbioru zagospodarowania odpadów balastowych;
- d) zatrudnienie spadło z 228 do 214 etatów, tj. o 6,1%;
- e) wskaźniki ekonomiczne kształtowały się następująco:
 - ogólnej oceny finansowej - spadł z poziomu 1,5 za 2017 r. do 1,2 za 2020 r.;
 - bieżącej płynności - wynosił odpowiednio: 3,12; 3,07; 2,02; 2,17;
 - rentowności sprzedaży netto - wynosił odpowiednio: (-)0,20; (-)4,75; (-)4,08; 3,52;
 - rentowności aktywów - wynosił odpowiednio: -0,10; -2,82; -2,65; 2,63;
 - ogólnego zadłużenia - wynosił odpowiednio: 0,41; 0,40; 0,45; 0,45;
 - zadłużenia kapitału własnego - wynosił od 0,7 do 0,8;
 - zadłużenia długoterminowego - w badanym okresie osiągnął poziom 0,1.

⁴⁴ Wzór: (wynik finansowy netto / przychody ze sprzedaży) * 100 - informuje o udziale wyniku finansowego netto w wartości sprzedaży – wzrost świadczy o poprawie efektów finansowych uzyskanych ze sprzedaży.

⁴⁵ Wzór: (Wynik finansowy / aktywa) * 100 - wskaźnik, opisując relację zysku/straty do majątku, wskazuje efektywność wykorzystania majątku. Nazywany jest także stopą zwrotu z majątku, ponieważ informuje, jaką kwotę wyniku finansowego wygenerowała jedna złotówka majątku.

⁴⁶ Wzór: Zobowiązania ogółem (zobowiązania i rezerwy na zobowiązania) / aktywa ogółem - 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.

⁴⁷ Wzór: Zobowiązania razem / Kapitał własny - wskaźnik informuje o poziomie zadłużenia kapitałów własnych przedsiębiorstwa i zarazem relację kapitałów obcych do kapitałów własnych jako źródeł finansowania przedsiębiorstwa. Przyjmuje się, że wielkość tego wskaźnika nie powinna być wyższa niż 1,0 dla przedsiębiorstw dużych i średnich oraz 3,0 dla przedsiębiorstw małych.

⁴⁸ Wzór: Zobowiązania długoterminowe / Kapitał własny 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.

⁴⁹ Na dzień 31 grudnia 2018 r. jednostka dokonała w 100% odpisu aktualizującego wartość długoterminowych aktywów finansowych na kwotę 245 000 zł tj. udziałów we Włocławskim Przedsiębiorstwie Komunalnym Spółka z o.o. z siedzibą we Włocławku.

- 3) Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.⁵⁰:
- a) aktywa trwałe wzrosły z 152 779,64 tys. zł do 172 367,15 tys. zł, (wzrost o 16,9%). Wynikało to głównie ze wzrostu rzeczowych aktywów trwałych, związanego z realizacją zadań inwestycyjnych⁵¹ w ramach projektu współfinansowanego środkami unijnymi „Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracji Włocławek III etap”.
 - b) zobowiązania długoterminowe wystąpiły w 2020 r. w wysokości 8 340,6 tys. zł z tytułu pożyczki udzielonej przez NFOŚiGW na rozwój infrastruktury technicznej przedsiębiorstwa;
 - c) uzyskiwano dodatni wynik finansowy (zysk), który wynosił odpowiednio: 3 164,6 tys. zł; 3 725,6 tys. zł; 2 439,71 tys. zł; 1 935,41 tys. zł;
 - d) zatrudnienie spadło z 211,3 do 205,13 etatów, tj. o 2,9%;
 - e) wskaźniki ekonomiczne kształtowały się następująco:
 - ogólnej oceny finansowej - spadł z poziomu 1,8 za 2017 r. do 1,3 za 2020 r.;
 - bieżącej płynności – wynosił odpowiednio: 2,10; 4,20; 2,82; 4,62;
 - rentowności sprzedaży netto – wynosił odpowiednio: 7,93; 9,08; 5,79; 4,55;
 - rentowności aktywów - wynosił odpowiednio: 1,90; 2,11; 1,30; 0,96;
 - ogólnego zadłużenia - wynosił odpowiednio: 0,36; 0,38; 0,40; 0,43;
 - zadłużenia kapitału własnego - wynosił odpowiednio: 0,6; 0,6; 0,7; 0,8;
 - zadłużenia długoterminowego - w latach 2017-2019 wynosił: 0,0, a w 2020 r. osiągnął poziom 0,1.
- 4) Miejskiego Zespołu Opieki Zdrowotnej Sp. z o.o.⁵²:
- a) aktywa trwałe zmalały z 14 949,4 tys. zł do 13 709,84 tys. zł (spadek o 8,3%). Wynikało to ze spadku wartości rzeczowych aktywów trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, tj. z likwidacji zużytych środków trwałych (zestawów komputerowych, sprzętu medycznego) oraz nieaktualnych programów komputerowych;
 - b) zobowiązania długoterminowe spadły z 3 603,26 tys. zł do 582,23 tys. zł, tj. o 83,8%. Wynikało to głównie ze zmniejszenia zobowiązań z tytułu kredytów;
 - c) uzyskiwano dodatni wynik finansowy (zysk), który wynosił odpowiednio: 1 225,7 tys. zł; 294,2 tys. zł; 486,9 tys. zł; 518,9 tys. zł;
 - d) zatrudnienie wzrosło z 244,57 do 246,99 etatów, tj. o 1%;
 - e) wskaźniki ekonomiczne MZOZ kształtowały się następująco:
 - wskaźnik ogólnej oceny finansowej - wzrósł z poziomu 1,9 za 2017 r. do 2,6 za 2020 r.;
 - wskaźnik bieżącej płynności - wynosił odpowiednio: 2,11; 2,11; 2,13; 2,47;
 - wskaźnik rentowności sprzedaży netto - wynosił odpowiednio: 4,98; 1,24; 1,90; 1,94;
 - wskaźnik rentowności aktywów - wynosił odpowiednio: 6,18; 1,49; 2,47; 2,62;
 - wskaźnik ogólnego zadłużenia - wynosił odpowiednio: 0,34; 0,33; 0,30; 0,28;
 - zadłużenia kapitału własnego - wynosił odpowiednio: 0,5; 0,5; 0,4; 0,4;
 - zadłużenia długoterminowego - wynosił odpowiednio: 0,3; 0,2; 0,1; 0,0.

(akta kontroli str. 370-395)

⁵⁰ Dalej: „MPWiK”.

⁵¹ Zadania inwestycyjne obejmowały m.in. Renowacja sieci kanalizacyjnej; Modernizacja i przebudowa infrastruktury kanalizacyjnej; Modernizacja magistrali wodociagowych; Modernizacja i wymiana sieci wodociagowych z przyłączami; Modernizacja przepompowni ścieków wraz z rurociągami tłocznymi; Budowa sieci kanalizacyjnej z tłoczną ścieków oraz infrastrukturą wodociagową.

⁵² Dalej: „MZOZ”.

1.9. Badanie w zakresie przestrzegania przez spółki z większościovym udziałem Miasta ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej wynikających z art. 9 ust. 2 usg przeprowadzono na próbie siedmiu spółek oraz WPK.

Zakres działalności spółek został określony przez zgromadzenie wspólników/akcjonariuszy w umowie każdej spółki. Dla czterech spółek był zgodny z przedmiotem działalności wskazanym w uchwałach Rady Miasta, na podstawie których utworzono spółki. W uchwałach dotyczących spółek Baza, MPWiK, MPEC, SANIKO, które przyjęto w 1990 r., 1991 r. nie określono przedmiotu działalności. Zmiany zakresu działalności spółek dokonywano uchwałami zgromadzenia wspólników/akcjonariuszy. Zakres działalności wykazany w KRS poszczególnych spółek był zgodny z określonym w umowach spółki i aktualizowany po jego zmianie. W okresie objętym kontrolą funkcjonowały trzy spółki z większościovym udziałem Miasta, których zakres działalności ustalony w uchwale Rady Miasta lub umowie spółki wykraczał poza strefę użyteczności publicznej:

- a) Kujawskie Poręczenia Kredytowe spółka. z o.o.⁵³ - wspieranie rozwoju gospodarczego małych i średnich przedsiębiorców w szczególności poprzez ułatwienie im dostępu do finansowania dłużnego oraz ich kompleksową obsługę w tym zakresie, w tym doradztwo i szkolenia;
 - b) Klub Koszykówki Włocławek S.A.⁵⁴ - uczestnictwo w profesjonalnych zawodach sportowych oraz prowadzenie działalności na rzecz promocji i rozwoju miasta
 - c) Baza – w umowie spółki do 17 września 2020 r. wskazano zakres działalności obejmujący m.in. sprzedaż detaliczną prowadzoną w niewyspecjalizowanych sklepach z przewagą żywności, napojów i wyrobów tytoniowych; hotele i podobne obiekty zakwaterowania; restauracje i inne stałe placówki gastronomiczne; przygotowywanie i dostarczanie żywności dla odbiorców zewnętrznych (catering);
- Spółki wymienione w lit. a i b mogły prowadzić taką działalność zgodnie z art. 10 ust 3 ugk.

Prezydent odnośnie działalności Baza w wyjaśnieniach wskazał na okoliczności uprawniające do prowadzenia działalności poza sferą użyteczności publicznej określone w art. 10 ust. 2 ugk podając m.in., że Baza oprócz prowadzenia miejskich targowisk zajmowała się również działalnością związaną z prowadzeniem hotelu i restauracji. Zadanie to powierzono Spółce niemal od początku jej działalności. Na przestrzeni kilkunastu ostatnich lat rozważano wiele wariantów związanych ze zmianą przedmiotu działalności Baza. Podjęto szereg działań, aby zrestrukturyzować zakres działalności spółki i doprowadzić do zaprzestania prowadzenia działalności hotelowo – restauracyjnej. Powierzono spółce zarządzanie cmentarzami komunalnymi oraz strefą płatnego parkowania. Planując restrukturyzację spółki rozważano pierwotnie wariant podziału spółki poprzez utworzenie dwóch odrębnych podmiotów, z których jeden następnie miałby zostać zlikwidowany – właśnie ten, w którego zakresie działalności pozostałby hotel i restauracja. W tym celu Rada Miasta Włocławek podjęła uchwałę⁵⁵ z dnia 9 czerwca 2020 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Gminy Miasto Włocławek z siedzibą we Włocławku powstałej w wyniku podziału jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością „Baza” spółka z o.o. we Włocławku. Po podjęciu uchwały, pogłębiając analizę proponowanego rozwiązania i biorąc pod uwagę ówczesną sytuację pandemiczną w kraju, która ograniczyła mocno działalność hotelowo – restauracyjną, co miało bardzo duży wpływ na kondycję finansową spółki, a także uwzględniając złożoność tego procesu, a co za tym idzie jego długotrwałość i generowanie potencjalnych strat

⁵³ Dalej: „KPK”.

⁵⁴ Dalej: „KKW” - Miasto posiada większościovowy udział (66,67%) w KKW od 2020 r

⁵⁵ Nr XXIII/81/2020.

z tytułu tej działalności, podjęto decyzję o rezygnacji z działalności restauracyjno-hotelowej m.in. dokonując zmian organizacyjnych w spółce. Dlatego dokonano zamiany aportu, poprzez którą budynek przy ul. Bojańczyka 7⁵⁶ stał się własnością Gminy Miasto Włocławek, a w zamian spółka otrzymała inny budynek o wartości ekwiwalentnej dla zamienianego aportu. Dokonanie podziału spółki i likwidacji jednego podmiotu, w którego zakresie byłaby działalność hotelowo – restauracyjna nie byłoby korzystne ze względów społecznych jak i ekonomicznych, ponieważ mogłoby narazić gminę na stratę finansową w sytuacji prawdopodobnie przedłużającego się ewentualnego procesu sprzedaży przedmiotowego budynku w trudnych czasach gospodarczych związanych z pandemią oraz wyzbyciem się majątku ważnego społecznie i strategicznie dla Gminy. Wskazał, że Baza zaprzestała działalności hotelowo-restauracyjnej.

(akta kontroli str. 16-21, 70-72, 75-87, 103, 396-587)

Przekazywane przez spółki, zgodnie z zasadami nadzoru, sprawozdania były analizowane w Wydziale NKL. Sporządzano pisemne „instrukcje do głosowania”, w których zawarto m.in. propozycje głosowań nad uchwałami w sprawach:

- rozpatrzenia i zatwierdzenia złożonych przez RN sprawozdań z działalności i sprawozdań RN z wyników oceny: sprawozdania finansowego spółki, sprawozdania zarządu z działalności spółki, wniosków zarządów spółek w sprawie pokrycia strat;
- rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania zarządu z działalności spółki za rok obrotowy oraz sprawozdania finansowego za rok obrotowy;
- podjęcia uchwał o pokryciu strat Spółki lub o podziale zysku;
- podjęcia uchwał w sprawie udzielenia członkom zarządu spółki absolutorium z wykonania obowiązków w roku obrotowym;
- podjęcia uchwał w sprawie udzielenia członkom RN spółki absolutorium z wykonania obowiązków w roku obrotowym;
- podjęcia uchwał w sprawie powołania członów RN, w tym przedstawicieli pracowników;
- zatwierdzenia planu finansowego spółki.

Dyrektor Wydziału NKL oświadczyła m.in., że dokumenty dostarczane przez spółki do Wydziału NKL były analizowane na bieżąco przy współdziałaniu z właściwą merytorycznie komórką organizacyjną Urzędu, jeśli taka potrzeba wynika z konieczności dokonania merytorycznej oceny ekonomiczno-finansowej lub prawnej. Wątpliwości lub uwagi dotyczące przedkładanych dokumentów na bieżąco wyjaśniano z: zarządem spółki, głównym księgowym, członkiem rady nadzorczej z ramienia Miasta, a jeśli istniała taka konieczność z właściwym pracownikiem merytorycznym. Projekty uchwał weryfikowano i w przypadku konieczności przekazywano spółkom uwagi dotyczące ich treści. Po analizie dokumentów sporządzano tzw. „instrukcję do głosowania”, w której przedkładana była podsumowująca ocena i rekomendacja w sprawie głosowania podczas zgromadzenia wspólników/akcjonariuszy.

Urząd monitorował realizację przez spółki obowiązku składania rocznego sprawozdania finansowego w KRS zgodnie z art. 22 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym⁵⁷, korzystając z danych zamieszczonych na stronach Ministerstwa Sprawiedliwości⁵⁸.

(akta kontroli str. 11-16, 104-159, 163, 586)

⁵⁶ W budynku prowadzono działalność hotelowo-restauracyjną.

⁵⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 112, ze zm., dalej: „ustawa o KRS”.

⁵⁸ „Wyszukiwarka KRS” na stronie <https://ekrs.ms.gov.pl/>.

1.10. Badanie przestrzegania zasad doboru i wynagradzania członków zarządu i rad nadzorczych spółek przeprowadzono na próbie czterech spółek: MPEC, SANIKO, MPWiK oraz MZOZ.

Pracownicy Urzędu dokonali weryfikacji kandydatów na członków rad nadzorczych wytypowanych do kontroli spółek, pod kątem możliwości potencjalnego naruszenia ograniczeń określonych w art. 10c ust. 1 pkt 2, 4 i 5 ugk i art. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁵⁹. Członkowie rad nadzorczych⁶⁰ tych spółek nie pełnili tej funkcji jednocześnie w dwóch spółkach z udziałem Miasta Włocławek.

Kandydaci na członków RN składali oświadczenia zgodnie, z którymi nie miały do nich zastosowania ograniczenia i zakazy pełnienia funkcji we władzach spółek oraz w prowadzeniu działalności konkurencyjnej wynikające z przepisów prawa, w tym: art. 214 ksh; ustawy antykorupcyjnej; ugk. W składanych oświadczeniach zawarto klauzule, zgodnie z którymi w przypadku zaistnienia okoliczności stanowiących przeszkodę do uczestniczenia w radzie nadzorczej członkowie RN zobowiązywali się do złożenia w terminie siedmiu dni od ich zaistnienia rezygnacji z uczestnictwa w radzie nadzorczej i przekazania jej Prezydentowi. Ponadto zobowiązali się powiadomić go o wszelkich zmianach mających wpływ na treść złożonego oświadczenia. Obowiązek złożenia oświadczenia i jego treść wynikały z zasad nadzoru właścicielskiego.

Pracownicy Wydziału NKL, realizujących zadania w zakresie nadzoru właścicielskiego nie pełnili jednocześnie funkcji w organach nadzorowanych spółek.

Podjęto działania wynikające z art. 10a ust. 7 ugk w związku z art. 22 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁶¹ w celu określenia w drodze uchwały zgromadzenia wspólników⁶² wymogów jakie powinni spełniać kandydaci na członków zarządu spółki. W wytypowanych do badania spółkach Miasto Włocławek posiadało 100% udziałów. Zgromadzenie wspólników każdej ze spółek przyjęło uchwałę w sprawie określenia wymogów dla kandydatów na członka Zarządu. Wszystkie uchwały zawierały treść wymaganą art. 22 ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym.

Jako kandydatów na członków rad nadzorczych zgodnie z art. 10a ust. 5 ugk wskazywano osoby spełniające wymogi określone art. 19 ust. 1-3 i 5 ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym. Kandydaci składali wymagane zasadami nadzoru właścicielskiego: „Kwestionariusz osobowy kandydata na członka rady nadzorczej spółki gminy”, oświadczenia oraz dokumenty potwierdzające spełnianie wymogów. Dane wynikające z kwestionariuszy oraz oświadczeń i przedłożonych dokumentów potwierdzały spełnianie ustawowych wymagań. Członkowie RN wytypowanych do badania spółek posiadali wykształcenie, doświadczenie oraz spełniali pozostałe wymogi z art. 19 ust. 1 ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym. Nabór członków RN nie był prowadzony w drodze postępowania konkursowego.

Przy powoływaniu RN spółek postępowano zgodnie z postanowieniami art. 215 ksh oraz umów spółek. Rady nadzorcze były powoływane przez zgromadzenie wspólników, składały się z trzech członków, w tym jednego członka rady wybierali pracownicy spółek, kadencja członka RN trwała trzy lata.

(akta kontroli str. 99, 101, 587-590, 594, 595-600)

⁵⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1110., dalej: „ustawa antykorupcyjna”.

⁶⁰ Dalej: „RN”.

⁶¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1933, ze zm., dalej: „ustawa o zarządzaniu mieniem państwowym”.

⁶² Dalej: „ZW”.

Projekty uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego i organu nadzorczego spółek zostały uchwalone przez NZW wytypowanych do kontroli spółek przed dniem zwyczajnego walnego zgromadzenia, którego przedmiotem było rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdań zarządów z działalności spółek oraz sprawozdań finansowych za rok obrotowy rozpoczynający się w 2016 r. zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami⁶³. W 2017 r. posiedzenia Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników⁶⁴, którego przedmiotem było rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdania zarządu z działalności spółki oraz sprawozdania finansowego za rok obrotowy rozpoczynający się w 2016 r. dla wytypowanych do badania spółek odbyły się w przypadku: ZZW MPWiK – 21 czerwca 2017 r.; ZZW SANIKO 19 czerwca 2017 r., ZZW MPEC – 30 czerwca 2017 r.; ZZW MZOZ – 23 czerwca 2017 r. Uchwały NZW w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu oraz rad nadzorczych przyjęto dla wszystkich spółek 13 czerwca 2017 r.

Pismem z 12 września 2017 r. Prezydent, zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach, przekazał Prezesowi Rady Ministrów, informację w sprawie realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 2 tej ustawy. Informację przekazano z zachowaniem terminu 3 miesięcy od dnia odbycia ZZW.

W uchwałach w sprawie wynagrodzeń, przewidziano, że wynagrodzenie całkowite członka organu zarządzającego składa się z części:

- a) stałej, tj. wynagrodzenie stałe, stanowiącej wynagrodzenie miesięczne podstawowe;
- b) zmiennej, stanowiącej wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy spółek, tj. wynagrodzenie zmienne; zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach.

Wynagrodzenie stałe określono kwotą. Wynagrodzenie zmienne określono jako procent wynagrodzenia stałego, który w całym okresie objętym kontrolą nie przekraczał 50% wynagrodzenia podstawowego zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy w sprawie wynagrodzeń.

Zarządy w badanych spółkach były jednoosobowe. W uchwałach obowiązujących w okresie od 13 czerwca 2017 r. do 30 stycznia 2022 r. przewidziano wynagrodzenie stałe dla prezesów wszystkich spółek w wysokości 12 tys. zł brutto miesięcznie. Od 1 lutego 2022 r. uchwały przewidywały wynagrodzenie podstawowe w wysokościach od 14 tys. zł do 15 tys. zł brutto miesięcznie.

W uchwałach z 13 czerwca 2017 r. tylko dla Prezesa MZOZ wynagrodzenie stałe określono w wysokości wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach. Wynagrodzenie członków zarządu MPWiK, MPEC i SANIKO w okresie od 13 czerwca 2017 r. do 30 stycznia 2022 r. ustalono w niższej wysokości.

Prezydent odnośnie niższych wynagrodzeń w wyjaśnieniach podał okoliczności wskazujące, że obniżenia dokonano zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o wynagrodzeniach. Wskazał m.in., że przy ustalaniu wysokości wynagrodzeń dla członków zarządu brano pod uwagę nie tylko poziom wskaźników określonych w ustawie, ale także realia lokalnego rynku pracy. W IV kwartale 2016 r. średnie wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez nagród z zysku wynosiło 4 403,78 zł, natomiast poziom tego parametru dla województwa kujawsko-pomorskiego wynosił 3 868 zł. Średnie wynagrodzenie według GUS dla powiatu m. Włocławek w 2016 r. wynosiło 3 770,16 zł. Zgodnie z ustawą o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami na wynagrodzenie dla członków zarządu poza stałą

⁶³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1907 ze zm., dalej: „ustawa o wynagrodzeniach”.

⁶⁴ Dalej: „ZZW”.

częścią, stanowiącą wynagrodzenie miesięczne podstawowe składa się również część zmienna, stanowiąca wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy spółki. W przypadku spółek z większościami udziałem Gminy Miasto Włocławek część zmienna za rok obrotowy nie mogła przekroczyć 10% rocznego wynagrodzenia członka zarządu.

Wysokość wynagrodzenia przewidziana w uchwałach obowiązujących od 1 lutego 2022 r. określono w wysokości wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach.

W uchwałach określono ogólne cele zarządcze dla członków zarządów spółek oraz upoważniono RN poszczególnych spółek do ustalenia szczegółowych celów zarządczych oraz określenia wag dla celów zarządczych oraz obiektywnych i mierzalnych kryteriów (wskaźników) ich realizacji i rozliczania, co było zgodnie z art. 4 ust. 5 i 8 ustawy o wynagrodzeniach.

Uchwały przewidywały, że wynagrodzenie uzupełniające członka zarządu przysługuje po zatwierdzeniu sprawozdania zarządu z działalności spółki oraz sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy oraz udzieleniu mu absolutorium z wykonania przez niego obowiązków przez zgromadzenie wspólników, zgodnie z art. 4 ust. 9 ustawy o wynagrodzeniach.

W uchwałach w sprawie kształtowania wynagrodzeń członków zarządu przewidziano utratę prawa do wynagrodzenia zmiennego w:

- całości, w przypadku niezyskania przez członka zarządu absolutorium od zgromadzenia wspólników, niezrealizowania celów zarządczych zgodnie z wymogami określonymi przez Radę Nadzorczą lub wygaśnięcia mandatu z powodu naruszenia obowiązków i zakazów określonych w Umowie o świadczenie usług zarządzania,
 - części, zgodnie z kryteriami przewidzianymi w uchwałach Rady Nadzorczej w sprawie kształtowania wynagrodzeń oraz ustalenia celów zarządczych, na podstawie oceny poziomu realizacji celów zarządczych przez Radę Nadzorczą.
- Nie uzależniono wypłaty wynagrodzenia od uczestnictwa w pracach rady nadzorczej albo od sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki.

Wysokość wynagrodzenia członków RN została określona w wysokości przewidzianej w art. 10 ustawy o wynagrodzeniach i wynosiła w okresie od 13 czerwca 2017 r. do 30 stycznia 2022 r. 2,2 tys. zł dla Przewodniczącego RN i 2 tys. zł dla członków. Od 1 lutego 2022 r. została określona w wysokości 2,7 tys. zł dla Przewodniczącego RN i 2,4 tys. zł dla pozostałych członków.

Projekty uchwał w sprawie wynagrodzeń przewidywały dodatkowe postanowienia wynikające z art. 5 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o wynagrodzeniach, tj.:

- zawarcie z członkiem zarządu spółki umowy o świadczenie usług zarządzania na czas pełnienia funkcji, z obowiązkiem świadczenia osobistego bez względu na to, czy działa on w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej;
- dla każdej ze stron prawo wypowiedzenia umowy, z zachowaniem 1-miesięcznego terminu wypowiedzenia ze skutkiem na koniec miesiąca;
- brak możliwości pobierania przez członka zarządu wynagrodzenia z tytułu pełnienia funkcji członka organu w podmiotach zależnych od spółki w ramach grupy kapitałowej w rozumieniu art. 4 pkt 14 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁶⁵;
- zakaz zajmowania się przez członków zarządu interesami konkurencyjnymi, uczestniczenia w spółce jako wspólnik spółki cywilnej, spółki osobowej, spółki prawa handlowego lub jako członek organu spółki prawa handlowego bądź uczestniczenia w innej konkurencyjnej osobie prawnej jako członek organu.

⁶⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 275.

W projektach nie przewidziano zakazu konkurencji po zakończeniu pełnienia funkcji przez członków zarządu.

W BIP Urzędu w sposób odpowiedni opublikowano informacje wskazane w art. 11 ustawy o wynagrodzeniach, tj.:

- a) uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego,
- b) uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu nadzorczego.

Uchwały opublikowano z wyłączeniem informacji dotyczących celów zarządczych, wagi tych celów, a także kryteriów ich realizacji i rozliczania.

(akta kontroli str. 99, 101-103, 590-593, 600-624)

1.11. Do Urzędu nie wpłynęły informacje dotyczące stosowania praktyk naruszających zasady gwarantujące zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji lub równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności wskazane w art. 10 ust. 5 ugk.

Prezydent wyjaśnił, że nie stwierdzono takich praktyk.

(akta kontroli str. 26, 74, 98)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia przydzielenie przez Prezydenta pracownikom Urzędu zadań z zakresu nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy oraz ustanowienie zasad jego sprawowania. W okresie objętym kontrolą do wypełniania powyższych zadań zaangażowano osoby z odpowiednim doświadczeniem i wykształceniem.

W Urzędzie przestrzegano przyjętych zasad nadzoru, w tym dotyczących wyboru członków rad nadzorczych oraz pozyskiwania od spółek sprawozdań z działalności i finansowych, które wykorzystywano do nadzoru nad spółkami.

Pozytywnie oceniono również, że podstawowy zakres działalności objętych badaniem siedmiu spółek mieścił się w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Prezydent w prawidłowy sposób dokonywał podwyższenia lub obniżenia kapitału zakładowego spółek. Zmiany dokonywano uchwałami zgromadzenia wspólników/akcjonariuszy po uzyskaniu zgody Rady Miasta, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f i g usg. Wydatki Miasta Włocławek polegające na wniesieniu do spółek wkładów pieniężnych zostały przewidziane w budżecie Gminy.

W okresie objętym kontrolą Prezydent prawidłowo utworzył spółkę z większościowym udziałem Miasta Włocławek. Kapitał zakładowy zgodnie z uchwałą RM został pokryty aportem i wkładem pieniężnym ze środków przewidzianych w wydatkach budżetu Miasta Włocławek na 2017 r.

W Urzędzie podjęto prawidłowe działania w celu uchwalenia przez zgromadzenie wspólników/akcjonariuszy wymogów, jakie powinni spełniać kandydaci na członków zarządu spółki, zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego i organu nadzorczego spółek. Kandydaci na członków rad nadzorczych spełniali wymogi określone w art. 10a ust. 5 ugk. W uchwałach przyjętych przez zgromadzenie wspólników/akcjonariuszy poszczególnych spółek wynagrodzenie członków zarządu oraz rad nadzorczych ustalono we właściwych wysokościach.

2. Wpływ zadłużenia jst oraz spółek działających z ich udziałem na bezpieczeństwo finansowe samorządu oraz realizację zadań publicznych

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

(dowód: akta kontroli str. 630-631, 699-701)

Opis stanu faktycznego

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

Dochody Gminy Miasta Włocławek (wykonane) w latach 2017-2021 wynosiły odpowiednio: 620 113,3 tys. zł, 657 445,1 tys. zł, 717 307,6 tys. zł, 778 183,7 tys. zł i 832 258,8 tys. zł. Wydatki wynosiły w tym okresie odpowiednio: 619 627,2 tys. zł, 640 030,6 tys. zł, 735 853,3 tys. zł, 782 484,0 tys. zł, 843 027,5 tys. zł.

W latach 2017, 2018 odnotowano nadwyżkę budżetową (odpowiednio w wysokości 486,0 tys. zł i 17 414,6 tys. zł). W latach 2019, 2020 i 2021 wystąpił deficyt budżetowy w wysokości odpowiednio: 18 545,7 tys. zł, 4 300,3 tys. zł i 10 768,7 tys. zł. Źródłami finansowania deficytu były: w 2021 r. w całości kredyty i pożyczki; w 2019 r. – w kwocie 9 850,2 tys. zł kredyty i pożyczki, w kwocie 8 695,5 tys. zł wolne środki jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych; w 2020 r. – w kwocie 907,3 tys. zł niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym o którym mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ufp, w kwocie 3 393,0 tys. zł wolne środki jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Zadłużenie Miasta wynosiło w latach 2017-2021 odpowiednio: 265 694,3 tys. zł, 257 441,2 tys. zł, 257 999,9 tys. zł, 283 104,1 tys. zł, 340 423,0 tys. zł. Na zadłużenie to składały się kredyty i pożyczki długoterminowe, papiery wartościowe i zobowiązania wymagalne. Nie było zobowiązań z przyjętych depozytów. Kwota długu na koniec 2021 r. wynikała ze zobowiązań Urzędu oraz Ośrodka Sportu i Rekreacji i wynosiła 9,6 tys. zł. W pozostałych latach dotyczyła Urzędu. W sprawozdaniu Rb-Z na koniec 2021 r. pracownicy Urzędu wykazali zobowiązania wymagalne w wysokości 234,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 639-647)

2.2. Poziom zadłużenia jst

Kontrolą objęto rzetelność zaplanowania poziomu zadłużenia Gminy Miasta Włocławek według pierwotnych wartości wykazanych w wieloletnich prognozach finansowych przyjętych w latach: 2017, 2018, 2019, 2020, 2021. Założenia WPF każdorocznie były uchwalone na podstawie wartości przedkładanych przez Prezydenta Miasta. W wieloletniej prognozie finansowej na 2017 r. Miasto wykazało planowany dług na koniec 2017 r. w wysokości 296 776,9 tys. zł. Zaplanowano rozchody w wysokości 30 419,2 tys. zł, zgodnie z wysokościami wynikającymi z harmonogramów spłat zaciągniętych kredytów i pożyczek. W kolejnych latach (2018-2020) planowany dług szacowano na: 286 829,4 tys. zł, 262 854,1 tys. zł, 310 952,7 tys. zł, 405 989,2 tys. zł. Zaplanowane rozchody w wysokościach wynikających z zaciągniętych kredytów i pożyczek wynosiły w tych latach odpowiednio: 38 434,8 tys. zł, 35 494,7 tys. zł, 34 780,3 tys. zł, 30 725,0 tys. zł.

Stwierdzono, że planowane kwoty długów przyjęte w latach 2017-2021 w wieloletnich prognozach finansowych, na podstawie danych opracowywanych przez Prezydenta Miasta, zostały zaplanowane w sposób realistyczny stosownie do wymogów art. 226 ust. 1 ufp. W latach objętych kontrolą prognoza kwoty długu, stanowiącą 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. 639-647)

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

2.3.1. Kredyty i pożyczki

Na koniec 2020 r. Miasto Włocławek posiadało 10 zobowiązań wynikających z zawartych umów z instytucjami finansowymi, których łączne saldo na dzień 31 grudnia 2020 r. wynosiło 191 101,6 tys. zł.

Kontrola wykazała, że wskazane w prowadzonej przez pracowników Urzędu ewidencji analitycznej salda kredytów były zgodne z potwierdzeniami sald wystawionymi przez banki udzielające poszczególnych kredytów na dzień 31 grudnia 2020 r. Stwierdzono kompletność potwierdzeń sald na koniec roku 2020 dla obowiązujących umów kredytowych. Ewidencja analityczna konta 134 – kredyty bankowe prowadzona była prawidłowo, tj. w sposób umożliwiający ustalenie zobowiązań z tytułu poszczególnych umów kredytowych. Stwierdzono terminową spłatę rat kapitałowych kredytów stosownie do treści art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp.

W latach 2017-2021 Gmina⁶⁶ zaciągnęła 5 zobowiązań wynikających z zawartych umów z instytucjami finansowymi, z których łączna wartość zaciągniętych zobowiązań wynikająca z zawartych umów wynosiła 236 513,5 tys. zł.

Ustalono, że:

- w uchwałach - w związku z zaciąganiem zobowiązań, zmieniając uchwały budżetowe - upoważniano Prezydenta do zaciągnięcia danego kredytu na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ufp,
- Miasto Włocławek posiadało pozytywną opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy o możliwości spłaty zobowiązań stosownie do art. 91 ust. 2 ufp,
- nie został przekroczony limit na zaciągnięcie powyższych zobowiązań, zawierając umowy, Prezydent działał w granicach upoważnienia udzielonego przez Radę Miasta Włocławek,
- umowy kredytowe w czterech przypadkach nie zawierały postanowień dotyczących możliwości dysponowania przez Kredytobiorcę rachunkiem bieżącym jednostki, co było zgodne z art. 264 ust. 5 ufp; jeden przypadek opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

Analizą objęto udzielenie jednego zamówienia publicznego związanego z zaciąganiem kredytów i pożyczek. Zamówienie dotyczyło „Udzielenie i obsługę kredytu długoterminowego z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu miasta Włocławek i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i wykupu papierów wartościowych w wysokości 75 733,1 tys.

⁶⁶ W uchwałach budżetowych RM upoważniała Prezydenta do zaciągania kredytów i pożyczek.

zł⁶⁷. Kontrola wykazała, że przy wykonaniu zamówienia przestrzegano wymogów określonych w pzp⁶⁸.

Stwierdzono, że w latach 2017 – 2020 Prezydent Miasta wykonując uchwały budżetowe, nie przekroczył planu rozchodów uchwalonych przez Radę Miasta w uchwałach budżetowych na poszczególne lata. Stwierdzono również, że planowane rozchody z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w WPF⁶⁹, sporządzonych na lata 2017-2021, wynikały z harmonogramów spłat zobowiązań z zaciągniętych kredytów. Ewidencja analityczna konta 134 kredyty bankowe była prowadzona przez pracowników Urzędu w sposób prawidłowy, tj. umożliwiający ustalenie zobowiązań z tytułu poszczególnych umów kredytowych. Stwierdzono terminową spłatę rat kapitałowych stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp.

Plan i wykonanie rozchodów z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek na dzień 31 grudnia 2017, 2018, 2019, 2020 i 2021 r. wynosił odpowiednio: 30 419,2 tys. zł; 35 028,7 tys. zł; 35 494,7 tys. zł; 32 780,3 tys. zł; 30 725,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 648-660)

2.3.2. Papiery wartościowe

W latach 2017-2021 Miasto Włocławek nie zawarło nowych umów pożyczek ani umów o organizację i obsługę emisji obligacji. W okresie tym obowiązywały jednak zobowiązania wynikające z wcześniej zawartej umowy obligacji.

Na dzień 31 grudnia 2020 r. saldo konta 260 Zobowiązania finansowe wynosiło 92 mln zł i dotyczyło zadłużenia z tytułu umowy emisji obligacji⁷⁰. Umowa ta z 26 czerwca 2009 r. dotyczyła obsługi i emisji obligacji w łącznej wysokości 200 mln zł.

Kontrola wykazała, że dane dotyczące pożyczek i obligacji wykazane w sprawozdaniu Rb-Z na koniec roku 2020 r. były zgodne z ewidencją księgową. Stwierdzono terminowy wykup obligacji stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 660-666)

2.3.3. Poręczenia i gwarancje

W latach 2017-2021 Miasto Włocławek nie udzieliło gwarancji ani poręczeń. W uchwałach w sprawie przyjęcia budżetu miasta na lata 2017-2020 podano maksymalną wartość poręczeń i gwarancji - do kwoty 600 tys. zł. Wartość nominalna niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń na koniec lat 2017-2021 wynosiła w całym tym okresie 600 tys. zł.

Wartość udzielonych poręczeń przypadających potencjalnie do spłaty w danym roku w latach 2017-2021 wynosiła odpowiednio: 136,8 tys. zł, 149,5 tys. zł, 142,7 tys. zł, 147,9 tys. zł, 151,5 tys. zł. Kontrola wykazała, że Miasto zaplanowało w budżecie oraz w WPF w latach 2017 - 2021 realistyczne kwoty poręczeń, zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 1 ufp. Miasto w latach 2017-2021 nie ponosiło wydatków z tytułu udzielonych poręczeń, nie wystąpiły wymagalne zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń.

Monitorowanie sytuacji finansowo-ekonomicznej podmiotu, na rzecz których Miasto udzieliło poręczeń odbywało się w ramach stałego nadzoru właścicielskiego przez Wydział Nadzoru Właścicielskiego, Gospodarki Komunalnej i Informatyzacji.

(dowód: akta kontroli str. 668-672)

⁶⁷ Postępowanie Nr Z4/4896, Nr referencyjny BZP.271.46.2020 zrealizowane przez pracowników Urzędu.

⁶⁸ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1846 ze zm.).

⁶⁹ Wieloletnia Prognoza Finansowa, dalej również „WPF”.

⁷⁰ Umowa nr DSF/14/2009

2.3.4. Instrumenty niestandardowe

Nie stwierdzono, aby w okresie od 1 stycznia 2017 do 31 grudnia 2021 r. Prezydent lub podlegli mu pracownicy zawierali umowy (inną niż umowa kredytowa, pożyczki bądź emisji papierów wartościowych), które powinny zostać zakwalifikowane zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego⁷¹ jako tytuł dłużny, a która następnie podlegała wykazywaniu w długu Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 666-668)

2.4. Indywidualny wskaźnik zadłużenia.

Indywidualny wskaźnik zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ufp, w poszczególnych latach objętych kontrolą dla Miasta Włocławka posiadał następujące wartości:

- w 2017 r. – 6,73%.

Do obliczenia wskaźnika przyjęto w Wieloletniej Prognozie Finansowej następujące wartości:

- (2.1.1) planowane wydatki na poręczenia, gwarancje - 136,8 tys. zł,
 - (2.1.3) planowane wydatki na obsługę długu w kwocie 9 632,4 tys. zł,
 - (5.1) planowane spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek w wysokości 30 419,2 tys. zł,
 - planowane dochody ogółem - 569 976,2 tys. zł;
- w 2018 r. – 7,67%.

Do obliczenia wskaźnika na ten rok przyjęto następujące wartości:

- planowane wydatki na poręczenia, gwarancje - 149,5 tys. zł,
 - planowane wydatki na obsługę długu w kwocie 9 763,0 tys. zł,
 - planowane spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek w wysokości 38 434,8 tys. zł,
 - planowane dochody ogółem - 630 830,3 tys. zł;
- w 2019 r. – 6,72%.

Do obliczenia wskaźnika na ten rok przyjęto następujące wartości:

- planowane wydatki na poręczenia, gwarancje - 142,7 tys. zł,
 - planowane wydatki na obsługę długu w kwocie 9 075,0 tys. zł,
 - planowane spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek w wysokości 35 494,7 tys. zł,
 - planowane dochody ogółem - 665 511,3 tys. zł;
- w 2020 r. – 7,96%.

Do obliczenia wskaźnika na ten rok przyjęto następujące wartości:

- planowane wydatki na poręczenia, gwarancje - 147 911,0 tys. zł⁷²,
- planowane wydatki na obsługę długu w kwocie 8 655,0 tys. zł,
- planowane spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek w wysokości 34 780,3 tys. zł,
- planowane dochody bieżące - 708 856,4 tys. zł,
- planowane dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące - 161398,2 tys. zł;

⁷¹ Dz. U. Nr 298, poz. 1767, ze zm.

⁷² 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 Sp. z o.o. 26 stycznia 2020 r.

- w 2021 r. – 7,09%.

Do obliczenia wskaźnika na ten rok przyjęto następujące wartości:

- planowane wydatki na poręczenia, gwarancje 151,5 tys. zł,
- planowane wydatki na obsługę długu w kwocie 8 258,0 tys. zł,
- planowane spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek w wysokości 30 725,0 tys. zł,
- planowane dochody bieżące - 717 143,4 tys. zł,
- planowane dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące- 165 046,9 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 dane przedłożone przez Prezydenta dotyczące kwot rozchodów wykazane w wieloletnich prognozach finansowych Miasta Włocławek obowiązujących w latach 2017-2021 były realistyczne i wynikały z odpowiednich dokumentów (umów kredytowych i harmonogramów spłat).

Ustalono, że wskaźnik spłaty zobowiązań ujęty w WPF (po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń) dla Miasta wynosił odpowiednio (dla lat 2017-2021) 6,73; 7,67; 6,72; 7,96; 7,09 wobec dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ufp, wynoszącego 8,97; 8,32; 8,63; 11,65; 12,82. Stwierdzono, że ww. dopuszczalne wskaźniki spłaty zobowiązań w latach 2017-2021 zostały wykazane w Wieloletniej Prognozie Miasta Włocławek.

(akta kontroli str. 673-676)

2.5. Transfery majątku Miasta do spółek z jego udziałem.

W okresie objętym kontrolą Miasto Włocławek dokonało 14 transferów do ośmiu spółek z jego udziałem. Kwota tych transferów na podwyższenie kapitałów zakładowych wynosiła łącznie 66,4 mln zł. W siedmiu przypadkach na kwotę łączną 19 514,2 tys. zł. Transfery związane były z podwyższeniem kapitału zakładowego poprzez wniesienie aportu, w sześciu na kwotę łączną 45 601 tys. zł z podwyższeniem kapitału zakładowego poprzez wniesienie wkładu pieniężnego, w jednym przypadku na kwotę 1 300 tys. zł transfer dotyczył podwyższenia kapitału zakładowego w celu likwidacji kapitałów ujemnych (wykup akcji).

Badaniem objęto trzy transfery majątku do czterech spółek. Suma transferów do tych spółek wynosiła 54 899,2 tys. zł. Dwa z nich dokonano w 2019 i 2021 r., jeden w 2017 roku.

Kwoty związane z kontrolowanymi transferami zostały prawidłowo zaplanowane w klasyfikacji budżetowej i zrealizowane w prawidłowych wysokościach oraz terminowo. W jednym przypadku niewłaściwie zaewidencjonowano udziały pieniężne w kapitale zakładowym, co szerzej przedstawiono w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

Dokapitalizowanie, jak podano w uchwałach było przeznaczone na:

1) podwyższenie kapitału zakładowego w celu umożliwienia Spółce rozszerzenia prowadzonej działalności oraz na przeprowadzanie inwestycji na posiadanym majątku współfinansowanych środkami zewnętrznymi,

2) zamianę przedmiotu aportu - nieruchomości przy ul. Bojańczyka, zabudowanej budynkiem i garażami na nieruchomości zabudowane położone przy ul. Krętej oraz ul. Ptasiej poprzez obniżenie kapitału zakładowego z jednoczesnym jego podwyższeniem,

3) powołanie spółki w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy w zakresie budownictwa mieszkaniowego.

4) realizację zadania pn. „Budowa budynków mieszkalnych wielorodzinnych z kompleksowym zagospodarowaniem terenu we Włocławku przy ul. Celulozowej na nieruchomościach gruntowych wniesionych aportem do Spółki”.

5) podwyższenie kapitału zakładowego Spółki poprzez wniesienie aportu w postaci środków trwałych, tj. autobusów miejskich elektrycznych, ładowarki zajezdniowej, ładowarki dwufunkcyjnej, zakupionych przez Miasto w ramach projektu BIT – City – etap I.

Kontrolą objęto również oświadczenia i udzielone zabezpieczenia rzeczowe spłaty zobowiązań Spółek z udziałem Miasta Włocławek, wszelkie mechanizmy wsparcia stosowane przez Gminę wobec spółek z jej udziałem, oraz zawieranie umów wsparcia, umów cywilnych, umów w ramach zamówień publicznych, które ewentualnie mogłyby zostać zaliczone i uznane za tytuł dłużny i klasyfikowane do długu Miasta. Nie podstawie próby dokumentów dotyczących kontrolowanych spółek, nie stwierdzono wystąpienia dodatkowych zdarzeń dotyczących transferów majątku do spółek, takich jak: ustanowienia hipoteki na nieruchomościach Miasta Włocławek na zabezpieczenie spłaty zobowiązań zaciąganych przez kontrolowane Spółki; wystawienie promes warunkowych; ustanawiania zastawów na udziałach/akcjach kontrolowanych Spółek lub umowy sprzedaży akcji/udziałów z opcją/obowiązkiem ich odkupu przez Miasto Włocławek. Nie stwierdzono wystąpienia przypadków zaciągnięcia kredytów w celu uzyskania środków przeznaczonych dla Spółek, przypadków leasingu zwrotnego, sprzedaży zwrotnej nieruchomości, finansowania w pozabankowych instytucjach finansowych. Nie stwierdzono również występowania innych subrogacji wymaganych wierzytelności z tytułów umów restrukturyzacji i przejęcia długu zobowiązań Miasta Włocławek, które wstąpiły w prawa zaspokajanego wierzyciela.

W zakresie stosowania przez Miasto Włocławek wobec Spółek z udziałem Miasta (z udziałem powyżej 50%) innych mechanizmów wsparcia np.: zobowiązań gwarancyjnych zgodnie z art. 391 k.c., dopłat zgodnie z art. 179 Ksh oraz zawierania umów wzajemnych, umów udzielonych w ramach zamówień publicznych oraz innych umów cywilnych, stwierdzono, że w spółkach nie stosowano innych mechanizmów wsparcia i nie zawierano umów wzajemnych, umów udzielonych w ramach zamówień publicznych oraz innych umów cywilnych.

Wobec jednej ze spółek stosowano ulgi podatkowe poprzez umorzenie części podatku od nieruchomości. Kwoty tych umorzeń wynosiły 27,1 tys. zł w 2018 r. i 11,1 tys. zł w 2019 r. Udzielenie ulgi nastąpiło na wniosek podatnika, umorzenia dokonano na podstawie decyzji. Wykazy udzielonych ulg podano do publicznej wiadomości, zgodnie z art. 37 ust. 1 lit. f i g ufp.

Nie stwierdzono innych mechanizmów wsparcia, które Miasto stosowało wobec Spółek, w tym udzielania ulg, umorzeń w zakresie podatków i opłat lokalnych.

W zakresie prowadzenia kontroli nad prawidłowym wykorzystaniem przez spółki przekazanego im majątku Kierownik Referatu Wydziału NKL, podał m.in., że wprowadzono Zarządzenie dotyczące zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Miasto Włocławek oraz szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej dla Prezesów Zarządów jednoosobowych spółek Gminy Miasto Włocławek. Podał również, że nadzór prowadzono m.in. poprzez dokonanie wyboru właściwie przygotowanych członków Rad Nadzorczych oraz kadry zarządzającej

w spółkach, wdrażaniu procedur nadzoru właścicielskiego, wprowadzaniu mechanizmów monitorowania i oceny działalności spółek.

Jak wskazał Kierownik Referatu Wydziału NKL, szczególną uwagę przywiązywano do analizy pozyskiwanych przez Wydział kwartalnych informacji dotyczących wyników ekonomiczno-finansowych jednoosobowych spółek Gminy Miasto Włocławek oraz spółek w większościowym udzialem Gminy Miasto Włocławek. Pozwoliło to na bieżące monitorowanie działalności Spółek w celu wyeliminowania lub zapobiegania zagrożeniom mającym wpływ na realizację powierzonych usług. Materiały dostarczane przez spółki i przedkładane do Wydziału NKL były analizowane na bieżąco przy współdziałaniu z właściwą komórką organizacyjną Urzędu w celu dokonania merytorycznej oceny. Po uzyskaniu wyjaśnień Wydział przedkładał swoją opinię Prezydentowi Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 677-695)

2.6. Zadłużenie spółek z udziałem Miasta.

Zadłużenie spółek⁷³ z udziałem Miasta wynosiło w latach 2017-2020 odpowiednio: 108 613,4 tys. zł; 111 048,2 tys. zł; 114 883,6 tys. zł, 126 605,4 tys. zł. Z tego zobowiązania długoterminowe wynosiły odpowiednio: 63 077,9 tys. zł, 57 575,5 tys. zł, 58 548,2 tys. zł, 67 162,8 tys. zł.

Wśród spółek z udziałem Miasta, jedna z nich była większościowym udziałowcem innej spółki⁷⁴. Posiadała ona zadłużenie w wysokości odpowiednio: 47 263,7 tys. zł, 46 974,7 tys. zł, 44 542,3 tys. zł, 42 936,4 tys. zł. Spółka ta posiadała zobowiązania długoterminowe w tych latach w wysokości: 45 415,5 tys. zł, 44 056,3 tys. zł, 42 602,5 tys. zł, 40 472,2 tys. zł.

Zadłużenie Miasta wynosiło w latach 2017-2020 odpowiednio: 265 694,3 tys. zł, 257 441,2 tys. zł, 257 999,9 tys. zł, 283 104,1 tys. zł. Zadłużenie spółek w stosunku do zadłużenia miasta stanowiło więc w tym okresie odpowiednio: 40,9 %, 43,1%, 44,5%, 44,7%.

(akta kontroli str. 696-698)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dniu 20 września 2017 r. Prezydent zawierając umowę kredytową nr 16 1020 1462 000 7096 0109 4406 z 20 września 2017 r. na kwotę 28 413,4 tys. zł udzielił bankowi pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym, poprzez umożliwienie dokonywania obciążenia rachunku bieżącego oraz innych prowadzonych przez Bank na rzecz jednostki samorządu terytorialnego rachunków do wysokości wymagalnych: kredytu, odsetek naliczonych w wysokości i na warunkach określonych w umowie. Stanowiło to naruszenie art. 264 ust. 5 ufp, zgodnie z którym w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.

Prezydent podał, że postanowienie umowy o kredyt nie posługuje się terminem „zabezpieczenie kredytu” w rozumieniu art. 264 ust. 5 ufp jako pełnomocnictwem do dysponowania rachunkiem bankowym Gminy. Jest jedynie dyspozycją Miasta do

⁷³ Suma zobowiązań i rezerw na zobowiązania. Ustalono na podstawie bilansów Spółek sporządzanych na dzień 31 grudnia 2017 r., 31 grudnia 2018 r., 31 grudnia 2019 r. oraz 31 grudnia 2020 r., w których wielkość udziałów / akcji Miasta wynosiła co najmniej 50% kapitału zakładowego oraz zadłużenie spółki – córki działającej pod firmą: Miejskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o., tj. w spółce której udział w kapitale zakładowym Spółki – Miejskie Budownictwo Mieszkaniowe Sp. z o.o. wynosiło powyżej 50%.

⁷⁴Miejskie Budownictwo Mieszkaniowe Sp. z o.o.

dokonywania potrąceń rat i odsetek ze środków zgromadzonych na podstawowym rachunku bankowym Miasta, ale tylko w przypadku powstania zadłużenia przeterminowanego. Jednocześnie Prezydent podał, że zobowiązania Gminy - wynikające z podpisanych umów kredytów – regulowane były w terminach umownych”.

NIK wskazuje, że zgodnie z zapisami zawartej umowy bank ma możliwość pobrania z rachunku bieżącego m.in. przeterminowanego kredytu, przeterminowanych odsetek, odsetek za zwłokę oraz kosztów, co stanowi naruszenie wyżej wskazanego przepisu.

(akta kontroli str. 651-652)

2. Udziały pieniężne w kapitale zakładowym w związku z transferem do MBM sp. z o.o., zostały zaewidencjonowane po stronie „Wn” konta 030-01-14 „Długoterminowe aktywa finansowe - udziały” w kwocie 5.000 tys. zł w dniu 15 maja 2017 r. w korespondencji z stroną „Ma” konta 130/01/01 „Rachunek bieżący”. Nastąpiło to przed dokonaniem wpisu do KRS tej spółki (0000682913), który nastąpił 14 czerwca 2017 r. Stanowiło to naruszenie art. 36 ust. 2 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że kapitał zakładowy spółek wykazuje się w wysokości określonej w umowie lub statucie i wpisanej w rejestrze sądowym.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że w momencie zdarzenia funkcjonowały różne stanowiska w zakresie księgowania udziałów pieniężnych, a w znowelizowanej polityce rachunkowości „wszystkie udziały, zarówno pieniężne jak i niepieniężne są ujmowane na koncie po dokonaniu wpisu do KRS”.

(dowód: akta kontroli str. 682-683)

3. W WPF przyjętej na lata 2022-2038 w pozycji 10.7.2.1 „Informacji uzupełniającej wybranych kategoriach finansowych” oraz w §492 uchwały budżetowej na 2022 roku nie wykazano tytułu dłużnego w wysokości 9,6 tys. zł. Stanowiło to naruszenie art. 72 ust. 1 pkt 2 i art. 226 ust. 1 ufp. Tytuł dłużny w tej wysokości wynikał z umowy ratalnej na świadczenie umów telekomunikacyjnych z 29 września 2021 r., zawartej przez jednostkę organizacyjną Miasta, tj. Ośrodek Rekreacji i Sportu z Włocławka.

Zastępca Prezydenta Miasta Włocławka wyjaśnił, że nieujęcie powyższego zobowiązania wynikało z braku otrzymania stosownych informacji z Ośrodka Sportu i Rekreacji do końca 2021 r. Zobowiązanie powyższe zostało ujęte w WPF zmianą z 29 marca 2022 roku.

(dowód: akta kontroli str. 666-667, 1022-1024)

OCENA CZĄSTKOWA

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.

Zaciągając kredyty i pożyczki oraz udzielając poręczeń, Prezydent postępował prawidłowo i nie naruszył regulacji określonych w ufp. W Gminie przestrzegano także limitów zobowiązań określonych m.in. w uchwałach budżetowych. Przyjęte w latach 2017-2021 w wieloletnich prognozach finansowych, kwoty długów, opracowane przez Prezydenta Miasta, zostały zaplanowane w sposób realistyczny. Nieprawidłowość w zakresie braku wykazania tytułu dłużnego w WPF, została skorygowana w trakcie kontroli i nie miała negatywnego wpływu na ocenę w tym zakresie. Indywidualny wskaźnik zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ufp⁷⁵, w latach 2017-2021, nie przekraczał dopuszczalnego wskaźnika spłat określonego w tym przepisie.

⁷⁵ Wskaźnik, który przedstawia rzeczywiste możliwości danej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie spłaty zobowiązań.

Jako nieprawidłowe oceniono udzielenie pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym wbrew regulacji art. 264 ust. 5 ufp oraz niewłaściwe zaewidencjonowanie udziałów pieniężnych w kapitale zakładowym.

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 NIK nie formułuje uwag.
- Wnioski Nieudzielanie pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym Miasta w celu zabezpieczenia kredytu.

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, 24 sierpnia 2022 r.

Kontroler

(-) Andrzej Szulc
główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki