



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.002.07.2021

Pan
Miroslaw Pobłocki
Prezydent Miasta Tczewa
Urząd Miejski w Tczewie
Plac Marszałka Józefa Piłsudskiego 1
83-110 Tczew

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.137.2021
Komisji Rozstrzygającej z dnia 15 września 2021 r.

P/21/092 – „Funkcjonowanie Spółek komunalnych w województwie pomorskim i zachodniopomorskim”

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Urząd Miejski w Tczewie (dalej: „Urząd”) |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Mirosław Pobłocki, Prezydent Miasta Tczewa (dalej: „Prezydent”), od 16 listopada 2014 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | Prawidłowość i skuteczność sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi przez organy wykonawcze gminy |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2018 - 2020, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku |
| Kontroler | Łukasz Badura, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/28/2021 z 23 lutego 2021 r. (akta kontroli str. 1-7) |

OCENA OGÓLNA

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Prezydent sprawował nadzór właścicielski nad trzema spółkami komunalnymi ze 100% udziałem Miasta Tczewa. W Urzędzie wyznaczono komórkę organizacyjną w zakresie nadzoru nad spółkami oraz wyznaczono osobę do analiz sprawozdań spółek komunalnych.

Prezydent określił zasady dokonywania oceny pracy członków Zarządów spółek komunalnych. Sposób sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi nie został uregulowany żadnym dokumentem.

Transfery majątku Miasta Tczewa (dalej: „Miasto”) do spółek komunalnych były dokonywane zgodnie z przepisami i były związane z ich zadaniami, określonymi w aktach założycielskich.

Formą nadzoru Prezydenta nad mieniem komunalnym było zatwierdzanie planów działalności spółek komunalnych oraz, zapisany w aktach założycielskich, wymóg uzyskiwania zgody zgromadzenia wspólników na zbycie lub obciążenie ich majątku w przypadku gdy wartość zbycia lub obciążenia przekraczała kwotę 100 tys. zł.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niezapewnienia analizy prawidłowości wypłacanych wynagrodzeń członkom Rad Nadzorczych oraz Zarządom ZWIK i ZUOS oraz przyjęcia oświadczeń dotyczących obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego z naruszeniem przepisów ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami³ (dalej: „ustawa o wynagrodzeniach”).

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Tj. ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1907).

III. Opis stanu faktycznego

1. Miasto posiadało 100% udziałów w trzech spółkach komunalnych (dalej: „spółki komunalne”), tj.: w Tczewskim Towarzystwie Budownictwa Społecznego sp. z o.o. (dalej: TTBS), w Zakładzie Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. (dalej: ZWIK) oraz w Zakładzie Utylizacji Odpadów Stałych (dalej: ZUOS). Prezydent nie uregulował w formie pisemnej zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi.

Jego zdaniem przedstawiane przez spółki komunalne sprawozdania i opinie biegłego rewidenta pozwalały prognozować niezagrażoną kontynuację działalności spółek w kolejnych okresach obrotowych. Zarządy oraz Rady Nadzorcze spółek za każdy rok obrotowy przedstawiały sprawozdania z działalności. Rady Nadzorcze składały ponadto do Urzędu protokoły z posiedzeń wraz z podjętymi uchwałami.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że Prezydent był na bieżąco informowany o sytuacji spółek komunalnych przez Zarządy tych spółek, m.in. na zgromadzeniach wspólników i indywidualnych spotkaniach z organami spółek.

(akta kontroli str. 8-9, 15-19, 579-625, 640-678, 694-852, 914-1087)

2.1.1. W strukturze organizacyjnej Urzędu wydzielono komórkę organizacyjną odpowiedzialną za realizowanie zadań w zakresie nadzoru właścicielskiego i przekształceń własnościowych spółek prawa handlowego, w których Miasto posiadało akcje lub udziały tj. Wydział Gospodarki Mieniem Komunalnym⁴. Pracownik tego Wydziału realizował m.in. zadania w zakresie analizowania sprawozdań spółek komunalnych oraz przygotowywania opinii, analiz, raportów i wniosków dotyczących spółek⁵.

W Urzędzie przygotowywano corocznie Informację o funkcjonowaniu spółek prawa handlowego, w których Gmina Miejska Tczew posiadała udziały, obejmującą zakończony rok i I półrocze następnego roku. W okresie objętym kontrolą zostały sporządzone informacje za 2018 r. i I półrocze 2019 r. oraz za 2019 r. i I półrocze 2020 r. W informacji przedstawiano, odrębnie dla każdej spółki, dane o spółce, tj. o przedmiocie działalności, kapitale zakładowym, organach i strukturze wewnętrznej, zatrudnieniu, wynagrodzeniach Prezesa i Rady Nadzorczej, średnim wynagrodzeniu zasadniczym, zrealizowanych zadaniach inwestycyjnych, sytuacji finansowej (sumie aktywów i źródłach ich finansowania, przychodach, kosztach i wyniku finansowym). Podsumowanie informacji zawierało porównanie sytuacji finansowej spółki za dany rok obrotowy z rokiem poprzednim, ze wskazaniem czynników, które wpłynęły na zmianę tej sytuacji. W informacji zawarta była również ocena Prezydenta funkcjonowania spółek. W ocenach tych Prezydent, odwołując się do danych wynikających ze sprawozdań finansowych oraz opinii biegłego rewidenta z ich badania, wskazywał, że nie występują zagrożenia dla kontynuowania działalności przez spółki komunalne.

(akta kontroli str. 12, 20-38, 60-183)

⁴ Zarządzenia Prezydenta Miasta Tczewa: w sprawie nadania Urzędowi Miejskiemu w Tczewie Regulaminu Organizacyjnego (Nr 41/2016 z dnia 16 lutego 2016 r. oraz z dnia 22 marca 2019 r.).

⁵ Zarządzenie wewnętrzne nr 3/2019 Naczelnika Wydziału Gospodarki Mieniem Komunalnym z dnia 1 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowej organizacji wewnętrznej i zakresu działania Wydziału Gospodarki Mieniem Komunalnym.

2.1.2. W latach 2018 - 2020 wskaźniki ekonomiczno-finansowe spółek komunalnych kształtowały się następująco:

- wartość nadwyżki finansowej⁶:
 - ZUOS : za 2018 r.: 8.740 tys. zł; za 2019 r.: 8.521 tys. zł; za 2020 r.: 8.185 tys. zł;
 - ZWIK : za 2018 r.: 3.808 tys. zł; za 2019 r.: 4.228 tys. zł; za 2020 r.: 5.027 tys. zł;
 - TTBS : za 2018 r.: 954 tys. zł; za 2019 r.: 523 tys. zł; za 2020 r.: 428 tys. zł;
- wskaźnik bieżącej płynności finansowej⁷:
 - ZUOS : za 2018 r.: 2,16; za 2019 r.: 1,29; za 2020 r.: 1,27;
 - ZWIK : za 2018 r.: 2,88; za 2019 r.: 1,44; za 2020 r.: 1,88;
 - TTBS : za 2018 r.: 7,62; za 2019 r.: 6,14; za 2020 r.: 4,05;
- stopa zadłużenia aktywów spółki⁸:
 - ZUOS : za 2018 r.: 0,84; za 2019 r.: 0,83; za 2020 r.: 0,82;
 - ZWIK : za 2018 r.: 0,30; za 2019 r.: 0,42; za 2020 r.: 0,41;
 - TTBS : za 2018 r.: 0,44; za 2019 r.: 0,38; za 2020 r.: 0,34;
- wskaźnik produktywności majątku (%)⁹:
 - ZUOS : za 2018 r.: 28,47%; za 2019 r.: 33,74%; za 2020 r.: 42,72%;
 - ZWIK : za 2018 r.: 54%; za 2019 r.: 43%; za 2020 r.: 47%;
 - TTBS : za 2018 r.: 52,19%; za 2019 r.: 39,06%; za 2020 r.: 32,11%;
- stopień zużycia majątku trwałego¹⁰:
 - ZUOS : za 2018 r.: 0,33; za 2019 r.: 0,37; za 2020 r.: 0,42;
 - ZWIK : za 2018 r.: 0,56; za 2019 r.: 0,45; za 2020 r.: 0,47;
 - TTBS : za 2018 r.: 0,093; za 2019 r.: 0,088; za 2020 r.: 0,097.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że:

- w przypadku ZUOS , skok wskaźnika bieżącej płynności finansowej za 2018 r. wynikał m.in. z incydentalnego wzrostu należności krótkoterminowych „innych”. W przypadku wskaźnika stopy zadłużenia aktywów za rok 2018, 2019 i 2020 jego wartość wynikała z wysokiego poziomu rozliczeń międzyokresowych, które zwiększały wartość zobowiązań,
- w przypadku ZWIK , wartość wskaźnika bieżącej płynności finansowej za 2018 r. wynikała z konieczności skumulowania środków pieniężnych na sfinansowanie realizowanych inwestycji. Zakończenie inwestycji w 2019 r. spowodowało obniżenie tego wskaźnika. W przypadku wskaźnika stopy zadłużenia aktywów za rok 2018 i 2019, Zastępca Prezydenta wskazał, że ZWIK utrzymuje racjonalną proporcję zadłużenia do wartości majątku osiągając korzyści z zaangażowanych kapitałów obcych przy zachowaniu wypłacalności,
- w przypadku TTBS , wartość wskaźnika bieżącej płynności finansowej za 2018 r., 2019 r. i 2020 r. wynikała z nadpłynności spowodowanej trudno

⁶ Tzw. „cashflow” – obliczony jako: zysk netto + amortyzacja.

⁷ Obliczony jako: aktywa obrotowe / zobowiązania krótkoterminowe. Wartość tego wskaźnika powinna zawierać się w przedziale od 1,2 do 2,0 (optymalny 1,5-2,0). Jeżeli wartość aktywów obrotowych jest w górnej części tego przedziału na poziomie 2, oznacza to, że jednostka posiada płynność finansową i nie ma problemów ze spłatą bieżących zobowiązań. W przypadku, gdy wskaźnik jest poniżej 1, oznacza to, że firma ma kłopoty z utrzymaniem płynności finansowej, czyli, że może mieć problemy z regulowaniem bieżących zobowiązań, co w konsekwencji może doprowadzić ją nawet do bankructwa/upadłości.

⁸ Obliczona jako: (zobowiązania + rezerwy na zobowiązania) / suma aktywów. Za dobry poziom tego wskaźnika uważa się wartości od 55 do 65%, co oznacza, że w przeciętne przedsiębiorstwo firma powinna zaangażować przynajmniej 35% kapitału własnego.

⁹ Obliczony jako: (przychody ogółem x 100) / aktywa ogółem.

¹⁰ Obliczony jako: (wartość brutto aktywów trwałych – wartość netto aktywów trwałych) / wartość brutto aktywów trwałych.

- ściągalnymi należnościami, wysokim poziomem zapasów, które na przełomie analizowanych lat, były wynikiem budowy budynków deweloperskich oraz przyływem środków finansowych pochodzących z wpłat przyszłych właścicieli mieszkań. W przypadku wskaźnika stopy zadłużenia aktywów Spółki w latach 2018 - 2020, Zastępca Prezydenta wskazał, że kapitał obcy w Spółce stanowią przede wszystkim rozliczenia międzyokresowe, w skład których wchodzi partycypacje wpłacone przez najemców lokali społecznych oraz przychody przyszłych okresów w postaci wpłat na lokale deweloperskie,
- informacje o sytuacji finansowej spółek komunalnych, Prezydent, pełniący rolę zgromadzenia wspólników, czerpał ze sprawozdań finansowych tych spółek.

(akta kontroli str. 44-59, 516-562)

2.1.3. W latach 2018 – 2020 w spółkach komunalnych nie występowała sytuacja złej lub trwale pogarszającej się kondycji ekonomicznej i majątkowej, ani sytuacja realizowania przez nie przedsięwzięć naruszających art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej¹¹, czy wykraczających poza zadania dla nich właściwe.

(akta kontroli str. 15-19, 60-183, 585-625, 655-678, 732--831, 976-1017, 1047-1087)

2.2.1. W aktach założycielskich spółek komunalnych wprowadzono wymóg uzyskania zgody zgromadzenia wspólników na zbycie lub obciążenie ich majątku w przypadku, gdy wartość zbycia lub obciążenia przekraczała kwotę 100,0 tys. zł. Nadzór nad ochroną mienia komunalnego był również zapewniony poprzez zatwierdzanie przez Prezydenta planów działalności spółek. Prezydent nie określił innych obowiązków organom spółek komunalnych w zakresie zarządzania i gospodarowania mieniem komunalnym oraz w zakresie jego ochrony.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że stan mienia spółek komunalnych był znany Prezydentowi ze sprawozdań finansowych oraz sprawozdań Zarządów z działalności tych spółek. Wskazał ponadto, że określenie takich zasad byłoby zbyt daleko idącym ingerowaniem w uprawnienia Zarządów spółek, których obowiązkiem było zarządzanie mieniem i jego ochrona.

(akta kontroli str. 184-196, 400-452, 565-639, 649-693, 703-831, 853-913, 945-1087)

2.2.2. W latach 2018 – 2020 wydatki na darowizny i sponsoring w poszczególnych spółkach komunalnych wyniosły:

- w TTBS : 36,6 tys. zł,
- w ZUOS : 523,1 tys. zł,
- w ZWIK : 468,1 tys. zł.

W ramach sprawowanego nadzoru właścicielskiego Prezydent nie określił zasad udzielania przez spółki komunalne darowizn i zawierania umów sponsoringu. Nie żądał również od spółek przekazywania informacji o takich umowach. Spółki komunalne nie składały Prezydentowi informacji w tym zakresie.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że kompetencje zgromadzeń wspólników – poza uchwaleniem regulaminów Rad Nadzorczych i Zarządów - nie obejmują ustanawiania w spółce innych aktów prawnych. Wskazał również, że spółki podejmują samodzielne decyzje co do swojej bieżącej działalności, w tym w zakresie zawierania umów sponsoringu i darowizn.

(akta kontroli str. 491-494)

¹¹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

2.3. W latach 2018 - 2020 suma zadłużenia wszystkich spółek komunalnych, suma zadłużenia Miasta oraz wskaźnik zadłużenia tych spółek w relacji do zadłużenia Miasta wynosiły odpowiednio:

- na koniec 2018 r.¹²: 25.866,0 tys. zł, 69.090,0 tys. zł oraz 37,4%,
- na koniec 2019 r.: 25.820 tys. zł, 63.000,0 tys. zł oraz 41,0%,
- na koniec 2020 r.: 22.971,0 tys. zł, 75.000 tys. zł oraz 30,6%.

(akta kontroli str. 13)

2.4. W latach 2018 - 2020 zakresy działalności spółek komunalnych nie pokrywały się.

(akta kontroli str. 400-452)

2.5. Pracownik Urzędu realizujący zadania w zakresie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi nie zasiadał w Radzie Nadzorczej żadnej z tych spółek. Regulamin pracy Urzędu zabraniał pracownikom wykonywania zajęć, które mogłyby wywoływać uzasadnione podejrzenie o stronnictwo lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy o pracownikach samorządowych, a ponadto zobowiązywał ich do informowania pracodawcy o prowadzeniu działalności gospodarczej.

W spółkach komunalnych nie wystąpiły naruszenia art. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹³. Prezes Zarządu ZUOS pełnił jednocześnie funkcję Przewodniczącego Rady Nadzorczej w ZWIK. Pozostali członkowie Zarządów i Rad Nadzorczych spółek komunalnych pełnili funkcję w organach tylko jednej spółki komunalnej. Spośród pracowników Urzędu, jeden pełnił funkcję w radzie Nadzorczej spółki komunalnej.

(akta kontroli str. 197-203, 259-268)

3. W latach 2018 – 2020 Miasto dokonało transferów majątku do spółek komunalnych w łącznej kwocie 11.677,5 tys. zł, tj.:

- do TTBS (w łącznej kwocie 10.810,0 tys. zł), w postaci:
 - podwyższenia kapitału zakładowego w formie wkładu pieniężnego (4.000,0 tys. zł, z czego 2000,0 tys. zł stanowiła dotacja z Banku Gospodarstwa Krajowego) na realizację inwestycji w postaci budowy dwóch budynków mieszkalnych; dofinansowanie inwestycji przez Bank Gospodarstwa Krajowego było uzależnione od wniesienia wkładu przez Miasto.
 - wniesienia aportu, tj. nieruchomości gruntowej w celu realizacji ww. inwestycji (810,0 tys. zł),
 - dopłat na koszty zarządu nieruchomościami, fundusz remontowy i inne opłaty wspólnotowe (6000,0 tys. zł);
- do ZWIK (w łącznej kwocie 720 tys. zł) w postaci dopłat w trybie art. 177 i 178 Kodeksu spółek handlowych¹⁴ na podstawie aktu założycielskiego spółki; celem dopłat było zabezpieczenie finansowania inwestycji Spółki pn. „Kompleksowe rozwiązanie gospodarki osadowej wraz z modernizacją części technologicznej i przebudową systemu doprowadzania ścieków do oczyszczalni w Tczewie”,
- do ZUOS (w łącznej kwocie 147,5 tys. zł) w postaci zwolnienia w ramach pomocy de minimis od podatku od nieruchomości nowo wybudowanych i rozbudowanych budynków Spółki.

¹² Tj. na dzień 31 grudnia.

¹³ Dz.U. z 2019 r. poz. 2399.

¹⁴ Tj. ustawa z dnia 15 września 2000 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1526, ze zm.).

Transfery majątku były związane z realizowaniem zadań wynikających z aktów założycielskich spółek.

(akta kontroli str. 204-258, 495-515)

4.1. W latach 2018 – 2020 Rady Nadzorcze spółek komunalnych ustalały mierzalne cele zarządcze dla Prezesów Zarządów tych spółek¹⁵. Dla celów określono procentowe kryteria ich realizacji, przypisując poszczególnym kryteriom określone wagi. Oceny stopnia realizacji celów dokonywały Rady Nadzorcze. Dla Prezesów wszystkich spółek zostały określone cele zarządcze w postaci stopnia realizacji planowanego wyniku finansowego oraz stopnia realizacji planu inwestycyjnego. Pozostałe cele zarządcze to:

- dla Prezesa TTBS (obowiązujące w latach 2018 – 2020):
 - wskaźnik spłaty (stopień zadłużenia najemców),
- dla Prezesa ZWIK (obowiązujące w latach 2018 – 2020):
 - realizacja zadań innowacyjnych,
 - uzyskanie zewnętrznego dofinansowania na realizację zadań,
 - wzrost aktywów spółki,
- dla Prezesa ZUOS :
 - uzyskanie zewnętrznego dofinansowania na realizację zadań powyżej 5 mln zł netto (w 2018 r., w 2019 r.),
 - brak przeterminowanych zobowiązań wobec pracowników i zewnętrznych podmiotów gospodarczych (w 2018 r., w 2019 r. i w 2020 r.),
 - wynik finansowy (w 2018 r., w 2019 r. i w 2020 r.),
 - skala zakończonych zadań inwestycyjnych (wartość całkowita zadań w porównaniu do przychodów (w 2019 r.),
 - Rozliczenie Projektu pod nazwą Rozbudowa Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Tczewie o sekcję wytwarzania kompostu polepszaczy glebowych z odpadów ulegających biodegradacji wraz z rozbudową punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (w 2020 r.),
 - Uzyskanie pozwolenia na budowę kwatery składowania odpadów w Ropuchach gm. Pelplin (w 2020 r.).

Wskazane cele zarządcze za lata 2018-2019 zostały zrealizowane przez Zarządy spółek komunalnych w stopniu wskazanym w uchwałach Rad Nadzorczych tych spółek. Procentowy stopień realizacji celów wyniósł od 27% do 288,9%.

(akta kontroli str. 269-325)

4.2. Prezydent, działający jako zgromadzenie wspólników spółek komunalnych, zgodnie z art. 10a ust. 7 ustawy o gospodarce komunalnej, określił wymogi jakie musiał spełniać kandydat na członka zarządu. Uchwały te wskazywały, że członkiem zarządu może być osoba spełniająca warunki określone w art. 22 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹⁶.

(akta kontroli str. 1088-1100)

4.3. W latach 2018 - 2020 ocena pracy Prezesów Zarządów spółek komunalnych była dokonywana przez Rady Nadzorcze - poprzez analizę stopnia realizacji ustalonych celów zarządczych. Ponadto Prezesi podlegali okresowej ocenie poprzez udzielenie przez Zgromadzenie Wspólników absolutorium z wykonania

¹⁵ W spółkach komunalnych były Zarządy jednoosobowe.

¹⁶ Tj. ustawa z 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 735, ze zm.).

obowiązków w poprzednim roku kalendarzowym. We wskazanych latach Prezesi otrzymali absolutorium.

(akta kontroli str. 269-377)

4.4. Prezydent, działający jako zgromadzenie wspólników spółek komunalnych, podjął uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń Członków Zarządu tych spółek¹⁷. Uchwały wskazywały, że miesięczne wynagrodzenie stałe członków Zarządów spółek komunalnych stanowi określona w nich wielokrotność¹⁸ podstawy wymiaru (rozumianej jako przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach). Uchwały przewidywały ponadto, że wysokość wynagrodzenia stałego jest aktualizowana corocznie począwszy od następnego miesiąca po ogłoszeniu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że w latach 2018 - 2020 weryfikowanie wynagrodzeń wypłacanych członkom Zarządu dokonywano w Urzędzie - w zakresie ich zgodności z uchwałami w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu spółek komunalnych - poprzez analizę sprawozdań z działalności za I półrocze oraz rocznych sprawozdań z działalności, składanych przez spółki komunalne. W sprawozdaniach tych zawarte były informacje o wypłaconych wynagrodzeniach. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że w wyniku prowadzonej analizy (której nie dokumentowano) nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 326-329, 1088-1100)

Prezydent nie zapewnił rzetelnej analizy prawidłowości wypłacanych wynagrodzeń, gdyż w ZWIK i ZUOS wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej oraz Zarządów zostały zawyżone, co opisano w pkt 4.9 wystąpienia.

4.5. W latach 2018 - 2020 w Urzędzie nie prowadzono postępowań kwalifikacyjnych na członków rad Nadzorczych spółek komunalnych. Kandydatów na członków rad Nadzorczych spółek komunalnych wskazywał Prezydent, działający jako Zgromadzenia Wspólników tych spółek. Wszyscy kandydaci (tj. w okresie objętym kontrolą - 16 osób) spełniali wymogi wynikające z art. 19 ust. 1-3 i 5 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Kandydaci na członków rad Nadzorczych przedkładali dokumenty potwierdzające kwalifikacje wymagane do pełnienia funkcji członka Rady Nadzorczej spółki komunalnej. Składali ponadto oświadczenia, że nie dotyczą ich ograniczenia wskazane w art. 10c ustawy o gospodarce komunalnej. Oświadczenia te nie były w Urzędzie weryfikowane. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że nie ma takiej możliwości, gdyż nie istnieje ogólnokrajowa baza gromadząca dane o członkach Rad Nadzorczych, która umożliwiłaby sprawdzenie, czy dany kandydat nie zasiada w organach innych spółek.

(akta kontroli str. 326-396, 563-564)

4.6. Spośród 16 osób pełniących w latach 2018 - 2020 funkcję członków Rad Nadzorczych spółek komunalnych, oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach:

¹⁷ Tj. uchwały nr 13/2017 z dnia 7 czerwca 2017 Zgromadzenia Wspólników ZUOS , nr 15/2017 z dnia 14 czerwca 2017r. Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników ZWIK , i nr 13/2017 z dnia 7 czerwca 2017 r. Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników TTBS (dalej: „uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu spółek komunalnych”).

¹⁸ Tj. dla członków Zarządu: TTBS. - 3,07, ZWIK - 3,63, ZUOS - 3,38.

- jedna osoba złożyła przed dniem powołania w skład Rady Nadzorczej,
- trzy osoby złożyły w dniu powołania w skład Rady Nadzorczej,
- 10 osób złożyło w trakcie pełnienia funkcji członka Rady Nadzorczej, w tym sześć osób¹⁹ (które objęły funkcję członków Rady Nadzorczej przed wejściem w życie ustawy o wynagrodzeniach) - z naruszeniem art. 21 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach, gdyż oświadczenia zostały złożone po dniu zwyczajnego walnego zgromadzenia ZUOS i TTBS. , których przedmiotem było rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdań Zarządu z działalności spółek oraz sprawozdań finansowych za rok obrotowy rozpoczynający się w 2016 r.²⁰, a jedna osoba²¹ (która objęła funkcję członka Rady Nadzorczej po wejściu w życie ustawy o wynagrodzeniach) – z naruszeniem art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy o wynagrodzeniach,
- dwie osoby złożyły oświadczenia nie zawierające daty ich złożenia.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania wynagrodzeń organu zarządzającego zostały złożone przez członków Rady Nadzorczej (a nie przez kandydatów na członków Rady Nadzorczej) z uwagi na to, że osoby te w dniu wejścia w życie ustawy o wynagrodzeniach²², która wprowadziła obowiązek składania oświadczeń, pełniły już funkcje członków Rady Nadzorczej, a w przypadku jednej osoby (która objęła funkcję po dniu wejścia w życie ustawy o wynagrodzeniach) - mogło to być wynikiem omyłki pisarskiej składającego oświadczenie w zakresie wpisanej daty złożenia oświadczenia.

(akta kontroli str. 453-490)

Prezydent, wykonujący prawa udziałowe w ZUOS i TTBS , miał obowiązek zapewnić, aby oświadczenia o obowiązku kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego zostały złożone przed objęciem funkcji członka Rady Nadzorczej (w przypadku osoby, która objęła tę funkcję po dniu wejścia w życie ustawy o wynagrodzeniach) oraz - do dnia zwyczajnego walnego zgromadzenia ZUOS i TTBS. , których przedmiotem było rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdań Zarządu z działalności spółek oraz sprawozdań finansowych za rok obrotowy rozpoczynający się w 2016 r. (w przypadku osób, które objęły funkcje członków Rad Nadzorczych ZUOS i TTBS przed dniem wejścia w życie ustawy o wynagrodzeniach).

4.7. W latach 2018 – 2020 członkowie Rad Nadzorczych spółek komunalnych podlegali okresowej ocenie poprzez udzielenie przez Zgromadzenie Wspólników absolutorium z wykonania obowiązków w poprzednim roku kalendarzowym.

We wskazanym okresie nie wystąpiły przypadki negatywnej oceny członków Rad Nadzorczych spółek komunalnych – wszyscy otrzymali absolutorium.

(akta kontroli str. 326-396)

4.8. Prezydent, działający jako zgromadzenie wspólników spółek komunalnych, podjął uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu nadzoru²³. Uchwały przewidywały, że miesięczne wynagrodzenie członków Rad Nadzorczych spółek komunalnych stanowi równowartość kwoty odpowiadającej

¹⁹ Tj. w ZUOS osoby o inicjałach: Z.O., H.B., a w TTBS: R.E., M.O., A.K., M.P.

²⁰ Zgromadzenia Wspólników obu spółek odbyły się 7 czerwca 2017 r.

²¹ Tj. w ZUOS członek Rady Nadzorczej o inicjałach R.R.

²² Ustawa weszła w życie 9 września 2016 r.

²³ Tj.: uchwała nr 14/2017 z dnia 7 czerwca 2017 r. Zgromadzenia Wspólników ZUOS , uchwała nr 14/2017 z dnia 14 czerwca 2017r. Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników ZWIK , uchwała nr 14/2017 z dnia 7 czerwca 2017 r. Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników TTBS ,

iloczynowi podstawy wymiaru (rozumianej jako przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego) oraz mnożnika 0,50. Uchwały przewidywały ponadto, że dla Przewodniczącego Rady Nadzorczej miesięczne wynagrodzenie podwyższa się o 10% oraz że zmiana wysokości wynagrodzenia Członka Rady Nadzorczej następuje corocznie, począwszy od miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego obwieszczenia o wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że w latach 2018 - 2020 weryfikowanie wynagrodzeń wypłacanych członkom Rad Nadzorczych spółek komunalnych dokonywano w Urzędzie - w zakresie ich zgodności z uchwałami w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków Rad Nadzorczych spółek komunalnych - poprzez analizę sprawozdań z działalności spółek komunalnych za I półrocze oraz za cały rok. W sprawozdaniach tych zawarte były informacje o wypłaconych wynagrodzeniach. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że w wyniku prowadzonej analizy (której nie dokumentowano) nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 326-329, 1088-1103)

4.9. Przeprowadzana przez Prezydenta analiza prawidłowości naliczania wynagrodzeń członków Zarządów i członków Rad Nadzorczych spółek ZUOS i ZWIK nie uwzględniała przepisów ustaw okołobudżetowych na 2018 r., 2019 r. i 2020 r., ustalających podstawę wymiaru wynagrodzeń, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy o wynagrodzeniach na poziomie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r.²⁴, czego konsekwencją było niewykrycie zawyżenia wynagrodzeń członków Rad Nadzorczych i członków Zarządów o kwoty: 140,43 tys. zł w spółce ZWIK i 130,38 tys. zł w spółce ZUOS.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił m.in., że wobec przyjęcia w uchwałach w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu spółek komunalnych oraz w uchwałach w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków Rad Nadzorczych spółek komunalnych niższego mnożnika niż możliwy do ustalenia zgodnie z ustawą o wynagrodzeniach, wynagrodzenia organów spółek komunalnych nie przekraczały wysokości wynagrodzeń dopuszczonej ww. ustawą, a zatem nie występowała niezgodność uchwał z ustawami okołobudżetowymi.

(akta kontroli str. 484-490, 1088-1103)

4.10. Prezydent, działający jako zgromadzenia wspólników spółek komunalnych, rozpatrzył i zatwierdził sprawozdania finansowe spółek komunalnych za 2018 r. i 2019 r. oraz sprawozdania Zarządów tych spółek z działalności za wskazane lata. Sprawozdania finansowe spółek były poddane badaniu przez biegłego rewidenta, stosownie do wymogów art. 53 ust. 1a ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁵. Biegli rewidenci nie wnieśli uwag do badanych dokumentów.

(akta kontroli str. 368-377)

²⁴ art. 28 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2018 r. (Dz. U. poz. 2371, ze zm.), art. 22 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2019 r. (Dz. U. poz. 2435, ze zm.) oraz art. 31 ustawy z dnia 20 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2020 r. (Dz. U. poz. 278).

²⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 217.

4.11. W latach 2018 – 2020 uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządów i Rad Nadzorczych spółek komunalnych zostały opublikowane w BIP Urzędu.

(akta kontroli str. 1088)

5. W latach 2018 – 2020 w Urzędzie nie prowadzono audytów, ani kontroli wewnętrznych dotyczących sposobu sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi.

We wskazanym okresie Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Tczewie, ani inna komisja Rady Miejskiej, nie kontrolowały sposobu sprawowania przez Prezydenta nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi. Wskazane organy pomocnicze Rady Miasta nie kontrolowały również działalności spółek komunalnych. Przewodniczący Rady Miejskiej w Tczewie wyjaśnił, że Prezydent corocznie składał Radzie Miejskiej informację o funkcjonowaniu spółek prawa handlowego, w których Gmina Miejska Tczew posiada udziały. Informacje te Rada Miejska przyjmowała do wiadomości.

(akta kontroli str. 397-399)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent, w ramach sprawowanego nadzoru właścicielskiego nie zapewnił rzetelnej analizy prawidłowości naliczania wynagrodzeń członków Rad Nadzorczych i Zarządów ZWIK i ZUOS.
2. Oświadczenia siedmiu z 16 osób pełniących funkcje członków Rad Nadzorczych spółek komunalnych zostały złożone z naruszeniem ustawy o wynagrodzeniach.

(akta kontroli str. 453-494, 1088-1103)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Zapewnienie rzetelnej analizy wynagrodzeń Członków Rad Nadzorczych i Zarządów spółek komunalnych.
2. Wdrożenie rozwiązań zapewniających egzekwowanie od wszystkich kandydatów na członków Rad Nadzorczych spółek komunalnych składania oświadczeń o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego zgodnie z ustawą o wynagrodzeniach,

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Gdańsku. 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.

Gdańsk, dnia 21 czerwca 2021 r.

Kontroler
Łukasz Badura
Starszy inspektor kontroli państwowej

/-/

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Z up. Dyrektora
Wicedyrektor Teresa Sawicka

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

p.o. Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku

.....
podpis