



LBY.430.3.2022
Nr ewid. 147/2022/P22/050/LBY

Informacja o wynikach kontroli

**NADZÓR WŁAŚCICIELSKI NAD SPÓŁKAMI
Z UDZIAŁEM JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
ORAZ WPŁYW ZOBOWIĄZAŃ SPÓŁEK
NA ZADŁUŻENIE SAMORZĄDÓW
W WOJEWÓDZTWIE KUJAWSKO-POMORSKIM**

DELEGATURA W BYDGOSZCZY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

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

p.o. Dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy



dr Tomasz Sobiecki

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 02.08.2023r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	8
4. WNIOSKI	14
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
5.1. Nadzór właścicielski nad spółkami, w których jednostka samorządu terytorialnego posiadała udziały lub akcje ksh.....	15
5.1.1. Podstawowe wielkości związane z posiadanymi przez jst udziałami lub akcjami	15
5.1.2. Sposób organizacji nadzoru właścicielskiego	17
5.1.3. Przesłanki tworzenia lub przystępowania do spółek	19
5.1.4. Dobór i ogólne zasady wynagradzania członków rad nadzorczych spółek	21
5.1.5. Przestrzeganie ustawowych ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej	22
5.2. Wpływ zadłużenia jst oraz spółek działających z ich udziałem na bezpieczeństwo finansowe samorządu oraz realizację zadań publicznych	25
5.2.1. Sytuacja finansowa jst	25
5.2.2. Sytuacja finansowa spółek z zaangażowaniem kapitałowym jst	29
5.2.3. Finansowo-rzeczowe wspieranie spółek z udziałem kontrolowanych jst	37
5.2.4. Realistyczność zaplanowania długu jst w wieloletnich prognozach finansowych	40
5.3. Realizacja zadań i powierzonych obowiązków przez spółki nadzorowane przez jednostki samorządu terytorialnego	42
5.3.1. Zakres działalności kontrolowanych spółek, dane aktualizujące.....	43
5.3.2. Zatrudnienie i wynagradzanie.....	44
5.3.2. Rekompensaty dotyczące świadczenia usług przewozowych	45
5.3.4. Zawieranie i realizacja umów	46
5.3.5. Realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych i kapitałowych	49
6. ZAŁĄCZNIKI	51
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	51
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	63
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	70
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	71

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

jst	jednostka samorządu terytorialnego;
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny – Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.;
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy;
Kodeks Spółek handlowych lub ksh	Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych – Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm.;
pzp	w okresie do 1 stycznia 2021 r. ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.); w okresie od 1 stycznia 2021 r. ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.);
RIO	Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy;
spółki z udziałem jst	Spółki, w których kontrolowane jst posiadają udziały lub akcje;
UM	Urząd Miasta;
UM WK-P	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego;
ustawa o finansach publicznych lub ufp	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.;
ustawa o gospodarce komunalnej, ugw	Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej – Dz. U. z 2023 r. poz. 344;
ustawa o samorządzie gminnym, usg	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.;
ustawa o samorządzie województwa, usw	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – Dz. U. z 2022 r. poz. 2094, ze zm.;
ustawy samorządowe lub ustawy o jst	ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa;
ustawa o rachunkowości	ustawa z dnia z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości – Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.;
ustawa Prawo zamówień publicznych	ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.;
WPF	Wieloletnia Prognoza Finansowa;
wsparcie finansowo-rzeczowe	przyznanie spółce z udziałem jst pomocy w formie np. podwyższenia kapitału zakładowego, dopłaty do kapitału, udzielania pożyczek, poręczeń, gwarancji, ale także umożliwienie obniżenia kapitału zakładowego w związku ze stratami.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo i zgodnie z zasadami finansów publicznych sprawowano nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, w tym w zakresie wpływu ich zobowiązań na zadłużenie samorządów w województwie kujawsko-pomorskim?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy nadzór właścicielski wobec spółek, w których jednostki samorządu terytorialnego posiadały udziały lub akcje realizowany był prawidłowo i przyczyniał się do oszczędnego realizowania zadań?
2. Czy poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz spółek działających z ich udziałem nie wpływał negatywnie na bezpieczeństwo finansowe samorządu oraz czy nie doprowadził do nieprawidłowej realizacji zadań publicznych?
3. Czy spółki nadzorowane przez jednostki samorządu terytorialnego realizowały powierzone im zadania oraz nałożone na nie obowiązki w sposób prawidłowy i gospodarny?

Jednostki kontrolowane

Kontrolą objęto: Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego; urzędy miast Bydgoszczy, Grudziądza, Torunia i Włocławka. Skontrolowano także 13 spółek z udziałem kontrolowanych jst.

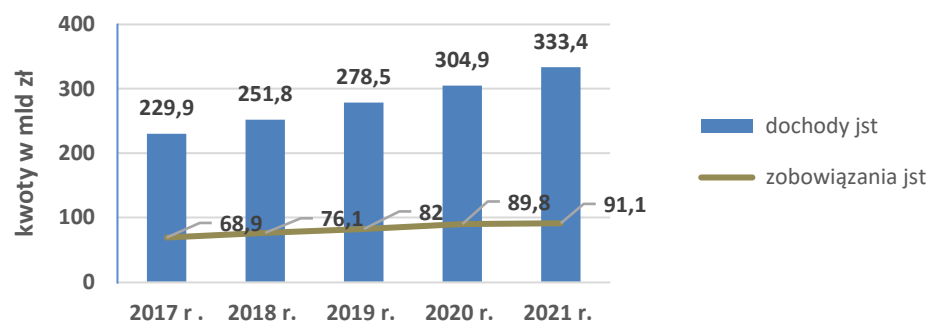
Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2022 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. W zakresie analizy danych sprawozdawczo-finansowych, dotyczących spółek analizą objęto lata 2017–2020 r.

Sektor samorządowy w Polsce jest znaczącym inwestorem i usługodawcą. Jego wydatki na koniec 2021 r. wynosiły 316 mld zł, a dochody 333,4 mld zł. Jednostki samorządu terytorialnego na coraz większą skalę zadłużają się, co może zagrażać stabilności finansów publicznych. Wartość ich zobowiązań w latach 2017–2021 wzrosła o ponad 32% – z 68,9 mld zł do 91,1 mld zł. Na koniec 2021 r. stanowiły one 27,3% dochodów samorządów.

Wykres nr 1

Dochody i zobowiązania jst w latach 2017–2021 w mld zł



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z Analizy wykonania budżetu państwa w 2021 r.

Rosnący poziom zobowiązań samorządów negatywnie wpływa na możliwości realizowania zadań (zwłaszcza inwestycyjnych) ze względu na ograniczone środki niezbędne do ich sfinansowania. Wyznaczoną przez prawo granicą w tym zakresie, w przypadku jst, jest indywidualny wskaźnik zadłużenia¹ obowiązujący od 2014 roku, wynikający z art. 243 ufp².

Między innymi dlatego realizację części zadań publicznych samorządy przekazują powoływanym spółkom. Spółki z udziałem jst³ posiadają osobowość prawną i samodzielność ekonomiczną. Nie są zaliczane do sektora finansów publicznych, w związku z tym nie obejmuje ich reżim jawności i przejrzystości finansów wynikający z ufp. Z tego względu coraz częściej wykorzystywane są także do tzw. transferu zadłużenia poza wzmiankowany sektor. Zadłużenie tych spółek nie podlega wprawdzie ograniczeniom ustawowym, jednak może istotnie wpływać na sytuację finansową samorządów. Niezbędnym jest zatem należyty nadzór organów jst nad spółkami z ich udziałem.

Działalność spółek z udziałem jst i sprawowanie nad nimi nadzoru właścicielskiego od wielu lat nie było przedmiotem kompleksowej kontroli w województwie kujawsko-pomorskim, szczególnie w kontekście relacji pomiędzy ich zobowiązaniami, a zadłużeniem samorządów.

Niniejsza kontrola została przeprowadzona wraz z Regionalną Izbą Obrachunkową w Bydgoszczy. Obejmowała ona następujące obszary:

¹ Dalej także: „IWZ”.

² Stanowi, że w danym roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi do dochodów ogółem budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat (do końca 2018 r. – trzech lat) z relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu.

³ Por. wykaz skrótów, dla potrzeb redakcyjnych pojęcie to obejmuje również spółki akcyjne.

WPROWADZENIE

- 1) bieżący nadzór właścicielski wobec spółek, w których jst posiadały udziały lub akcje, realizowany w zakresie wyznaczonym ogólnymi regulacjami ksh;
- 2) wpływ zadłużenia jst oraz spółek działających z ich udziałem na bezpieczeństwo finansowe samorządu oraz realizację zadań publicznych;
- 3) realizacja wybranych zadań i powierzonych obowiązków przez wyselekcjonowane spółki nadzorowane przez jednostki samorządu terytorialnego przede wszystkim w zakresie udzielania zamówień publicznych przez te spółki.

2. OCENA OGÓLNA

Chociaż od strony formalnej kontrolowane jst zasadniczo prawidłowo realizowały określone w ksh bieżące zadania nadzoru właścicielskiego nad spółkami, nie zapobiegło to jednak wystąpieniu nieprawidłowości w działalności spółek oraz wzrostowi ich zadłużenia. W ocenie NIK powyższe czynniki wraz ze wzrastającym zadłużeniem jst, mogą stwarzać ryzyka dla ich bezpieczeństwa finansowego.

Poza udzielaniem i realizacją zamówień publicznych oraz nieuzasadnioną działalnością poza sferą użyteczności publicznej, 13 kontrolowanych spółek zasadniczo prawidłowo i (poza dwoma przypadkami) gospodarnie realizowało powierzone im zadania i obowiązki. Zakresy ich działalności były zgodne z aktami założycielskimi. Prawidłowo przygotowano i zrealizowano 20 badanych przedsięwzięć inwestycyjnych (na łączną kwotę 209 024,8 tys. zł) oraz ośmiu kapitałowych (na łączną kwotę 23 144 tys. zł), choć w przypadku tych ostatnich za niegospodarne uznano odstępianie od zmiany oprocentowania przy przedłużaniu pożyczki. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie udzielenia zamówień publicznych z naruszeniem zasad ustawy o zamówieniach publicznych i wewnętrznych regulacji (w ośmiu z 13 kontrolowanych spółek i 28 ze 108 badanych zamówień publicznych, w kwocie ogółem 109 275,2 tys. zł). W ocenie NIK, nierzetelnie przygotowano i realizowano 13 umów zawartych w związku z ww. zamówieniami, głównie z powodu niezabezpieczenia interesów spółek i opóźnieniami w naliczaniu kar umownych. Za niegospodarne NIK uznała także niepodjęcie (w jednej spółce) wystarczających działań, w celu wyegzekwowania 31 628,3 tys. zł.

Poziom zadłużenia jst oraz spółek działających z ich udziałem, poza jednym przypadkiem, nie przekroczył dopuszczalnych granic zadłużania się samorządów i nie doprowadził do nieprawidłowej realizacji zadań. Jednakże w przypadku dwóch (z pięciu) kontrolowanych jst NIK uznała za nieprawidłowe niewykazanie w projektach Wieloletnich Prognoz Finansowych części zobowiązań, skutkujące nierealistycznością tych Prognoz, w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. W ocenie NIK, wzrastające zobowiązania jst, a także konieczność finansowego wspierania spółek z ich udziałem, powoduje ryzyko dla ich bezpieczeństwa finansowego, co w przypadku jednej jst się zmaterializowało.

Mimo że nadzór właścicielski nad spółkami kontrolowane jst realizowały zgodnie z podstawowym zakresem wskazanym w przepisach kodeksu spółek handlowych, w wyniku czego m.in. udzielano (w sposób prawidłowy) wsparcia finansowo-rzeczowego spółkom, to zwiększający się poziom zadłużenia spółek i jst oraz wskazane powyżej nieprawidłowości w działalności spółek wskazują, że zapewnienie oszczędnej realizacji zadań wymaga stosowania bardziej aktywnych form tego nadzoru. Tymczasem tylko w dwóch (z pięciu) kontrolowanych jst skorzystano z dodatkowych możliwości jakie wynikały w tym zakresie z art. 212 kodeksu spółek handlowych.

Sprawowany przez jst nadzór właścicielski prowadzony był prawidłowo, nie zapobiegł jednak nieprawidłowościom

2. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

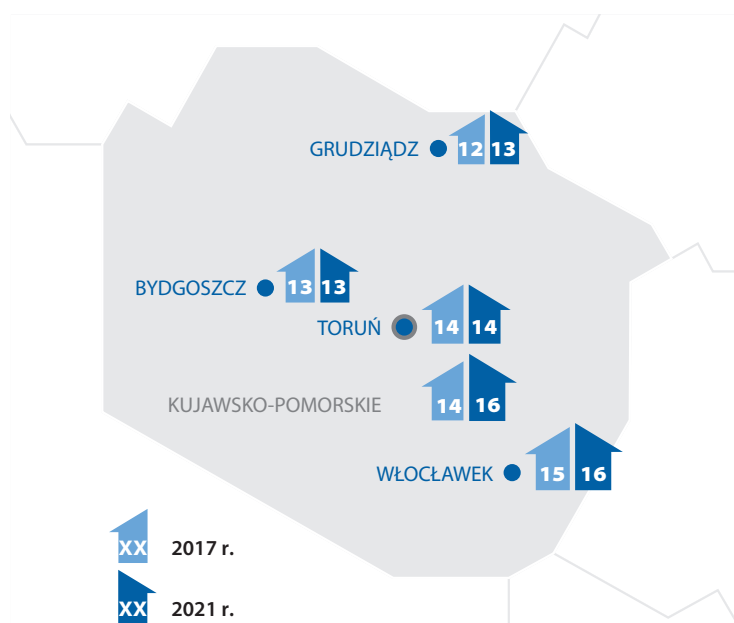
Sprawowanie nadzoru właścicielskiego

Sprawowanie nadzoru właścicielskiego było w skontrolowanych jst zorganizowane w zróżnicowany sposób. W trzech spośród nich jego prowadzenie powierzono specjalnie do tego utworzonym komórkom organizacyjnym. W pozostałych sprawowany był przez komórki organizacyjne, które w zakresie swoich czynności posiadały również inne obowiązki. NIK nie wносиła uwag co do organizacji sprawowanego nadzoru właścicielskiego, liczby zatrudnionych pracowników ani ich wykształcenia. W jednej z kontrolowanych jst (UM Grudziądz) stwierdzono nieprawidłowość w zakresie braku aktualizacji zasad nadzoru właścicielskiego, a w kolejnej dotyczącej niewystarczającej liczby szkoleń (UM Bydgoszcz). [str. 15–18]

Liczbę spółek, w których kontrolowane jst były zaangażowane kapitałowo na koniec 2017 i koniec 2021 roku przedstawia poniższa infografika.

Infografika nr 1

Liczba spółek z zaangażowaniem kapitałowym kontrolowanych jst



Źródło: opracowanie własne NIK.

Ograniczone korzystanie z prawa kontroli spółek

Tylko w dwóch (UM WK-P, UM Grudziądz) spośród pięciu skontrolowanych samorządów, aktywnie korzystano z uprawnienia do kontroli spółek wynikającego z art. 212 ksh. Przepis ten upoważnia każdego wspólnika do przeglądania ksiąg i dokumentów, spółki, sporządzania bilansu dla swego użytku lub żądania wyjaśnień od zarządu. W latach 2017–2021 przeprowadzono tylko 19 takich kontroli. W przypadku pozostałych samorządów, wskazywano, że nie korzystano z tego uprawnienia, gdyż stały nadzór nad działalnością spółek sprawowany był przez ich rady nadzorcze i poprzez analizę przedkładanych dokumentów. W tych przypadkach, zdaniem NIK, sprawowany przez jst nadzór ograniczał się do wykonywania podstawowych czynności formalnych, takich jak: powoływanie i odwoływanie członków organów spółek, zatwierdzanie rocznych sprawozdań z działalności organów spółek, przyjmowanie danych finansowych, czy podejmowanie niezbędnych uchwał. Skala zidentyfikowanych nieprawidłowości, stwierdzona zarówno podczas kontroli w jst jak i spółkach, a także

rosnące znaczenie spółek z udziałem jst przy realizacji zadań samorządów wskazują, w ocenie NIK, na potrzebę intensyfikacji działań nadzorczych i kontrolnych wobec spółek. O jej zasadności świadczą również dające się zaobserwować niekorzystne tendencje w wynikach finansowych spółek z udziałem jst. [str. 18–19]

W przypadku pięciu spośród 13 skontrolowanych spółek jst nie wykazały by prowadzona za ich wiedzą przez te spółki działalność wykraczająca poza sferę użyteczności publicznej spełniała przesłanki określone w art. 10 ukg, w tym m.in. kryterium „ważności dla rozwoju gminy”⁴ lub art. 13 ustawy o samorządzie województwa, w kontekście zamkniętego katalogu działalności „służącej rozwojowi województwa”⁵. Działalność, o której mowa powyżej, polegała m.in. na: sprzedaży kosmetyków⁶, paliwa oraz usług napraw i serwisu pojazdów, prowadzenia hotelu i hostelu.

**Nieuzasadniona
działalność wykraczająca
poza sferę użyteczności
publicznej**

W jednej ze spółek uzyskane z tej działalności przychody oceniono jako znaczące, wynosiły one bowiem w latach 2017–2020 do 43%.

Władze kontrolowanych jst podawały przy tym, że opisywana działalność stanowiła aktywność dodatkową (lub była z nią powiązana), która nie miała negatywnego wpływu na podejmowanie zadań w zakresie użyteczności publicznej. Dodatkowa działalność poprawiała wynik finansowy spółek, co zapobiegało konieczności ich dokapitalizowania. Wskazywano również, że służyło to lepszemu wykorzystaniu majątku spółek.

NIK już w poprzednich kontrolach w kontekście gmin wskazywała, że obowiązujące przepisy art. 10 ust. 1–3 ukg nie spełniają swojej funkcji, ponieważ nie stanowią ograniczenia dla niedozwolonego przepisami prowadzenia działalności gospodarczej spółek z udziałem tych jst poza sferą użyteczności publicznej. Użyte w ustawie sformułowanie „ważna dla rozwoju gminy” powoduje, że organy właściwych jednostek interpretują je często w sposób rozszerzający⁷. Warto przy tym zwrócić uwagę, że istotą wprowadzonych ograniczeń było to, aby omawiane spółki nie prowadziły działalności gospodarczej, która może w sposób negatywny oddziaływać na warunki konkurencji na lokalnym rynku usług, w sytuacji, kiedy konkretną działalność można uzyskać od innych pomiotów. Przepis art. 10 ust. 5 ukg stanowi, że tworzenie i przystępowanie do spółek prawa handlo-

⁴ Art. 10 ust. 3 ukg wskazuje, że ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do nich, nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, w tym również związany z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości, oraz klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej.

⁵ Przepis ten określa, że poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa.

⁶ Spółka podlegała jst, nieskontrolowana indywidualnie.

⁷ Np.: Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego (P/14/091/KGP), Działalność spółek komunalnych w województwie lubelskim (P/20/068/LWA), Funkcjonowanie spółek w województwie pomorskim i zachodniopomorskim (P/21/092LSZ).

wego przez gminę w przypadkach, o których mowa w art. 10 ust. 1–3 ugk, odbywa się na zasadach gwarantujących zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności. [str. 22–24]

Ujemne wyniki finansowe w budżetach pomimo wzrostu dochodów

Pomimo, że dochody skontrolowanych jst w latach 2017–2021 wzrastały, a na koniec tego okresu były wyższe niż w 2017 r. od 25% do niemal 50%, ujemny wynik finansowy w budżecie odnotowywały wszystkie skontrolowane jednostki. W przypadku Województwa i Grudziądza w jednym roku (odpowiednio w 2018 r. i 2020 r.), w Bydgoszczy – w dwóch latach (2019 r. i 2020 r.), we Włocławku – w trzech (2019–2021), a w Toruniu – w czterech (2017–2020). Na zadłużenie jst składały się w każdym przypadku zobowiązania długoterminowe (od 99,7% do 100% zadłużenia) wynikające z zaciągniętych kredytów i pożyczek (stanowiących m.in. źródło finansowania deficytu), a w przypadku Włocławka także z tytułu wyemitowanych obligacji oraz zobowiązania wymagalne (do 0,3% zadłużenia). Poziom zadłużenia kontrolowanych jst na koniec 2021 r. wzrósł w stosunku do 2017 r. w Bydgoszczy, Grudziądzu, Toruniu i Włocławku odpowiednio o: 4,0%, 16,1%, 15,9% i 28,1%. Zmniejszył się natomiast w przypadku Województwa o 11,3%. [str. 25–26]

Nieprzekroczony indywidualny wskaźnik zadłużenia w przypadku 4 jst

W okresie objętym kontrolą wskaźnik spłat zobowiązań jst określony w art. 243 ust. 1 ufp w przypadku 4 jst nie przekraczał dopuszczalnego wskaźnika spłat określonego w tym przepisie. Jedyne wyjątek odnotowano w Grudziądzu w 2020 r., gdzie limit został przekroczony o 0,3%. Wynikało to z przyjętego planu naprawczego. Wezwania do opracowania programu naprawczego wiązały się ze stwierdzonymi nieważnościami WPF, a także negatywną opinią o informacji Prezydenta o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2019 r. W uchwale Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z 2019 r., wzywającej do opracowania i uchwalenia postępowania naprawczego, wskazano, że zaistniało realne zagrożenie zaprzestania wykonywania ustawowych zadań publicznych przez Miasto, na co w wyjaśnieniach w toku kontroli zwrócił uwagę również Prezydent. [str. 27–28]

Wsparcie finansowo-rzeczowe spółek przez jst

Kontrolowane jst przekazywały wsparcie finansowo-rzeczowe do spółek, w które były zaangażowane kapitałowo. W latach 2017–2021 Województwo przekazało takim spółkom wsparcie o łącznej wartości 395 324,4 tys. zł. Stanowiło ono od 1,32% do 2,18% aktywów Województwa w latach 2017–2021. Wartość przekazanego wsparcia do spółek przez kontrolowane Miasta wyniosła natomiast łącznie 461 824,3 tys. zł. W tym zakresie nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości. Wsparcie realizowano na podstawie prawidłowo zastosowanych przepisów ksh oraz zgodnie z planami wydatków ujętych w uchwałach budżetowych. Jedynie W K-P UM w 2017 r. w księgach rachunkowych Urzędu nie ujęto operacji gospodarczej, polegającej na obniżeniu kapitału zakładowego Port Lotniczy Bydgoszcz S.A.⁸ o 4455,6 tys. zł (zmniejszenie wartości nominalnej akcji z 45 do 42 złotych). Było to niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

⁸ Dalej: PLB.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

NIK wskazała jednak, że w przypadku części udzielanego wsparcia finansowo-rzeczowego, jego konieczność wynikała m.in. z powodu ponoszenia przez spółki strat i stanu ich zobowiązań (np. Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne sp. z o.o. w Toruniu⁹, Grudziądzkie Inwestycje Medyczne sp. z o.o.¹⁰). NIK zwróciła też uwagę na znaczące kwoty przekazane do tych dwóch spółek, których celem działalności było wspieranie inwestycji i działalności podmiotów leczniczych w województwie i Grudziądzu. W szczególności w przypadku spółki z Grudziądza, stwierdzono, że przekazane już wsparcie jak i konieczność dalszego przekazywania go w przyszłości może stanowić istotny czynnik ryzyka finansowego dla sytuacji Grudziądza, ponieważ stan jej kapitału wskazuje na istnienie istotnych zagrożeń związanych z jej działalnością, w tym ryzyka kredytowego oraz potencjalnych problemów z płynnością. [str. 37–40]

Infografika nr 2

Kontrolowane spółki w województwie kujawsko-pomorskim



Źródło: opracowanie własne NIK.

Jak ustaliła Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy kwoty długów przyjęte w wieloletnich prognozach finansowych tylko w dwóch jednostkach (tj. Bydgoszczy i Włocławku), w całym okresie objętym kontrolą, zaplanowano w sposób realistyczny. W Grudziądzu realizowano wspomniany już plan naprawczy. W przypadku Torunia oraz Województwa, zobowiązania będące następstwem niektórych umów powinny zostać ujęte w długu tych jst, w części odpowiadającej wysokości zobowiązań Spółek wynikających z emisji przez nie obligacji, tj. odpowiednio (wg stanu na 31 grudnia lat 2017–2021):

Nierealistyczne
Wieloletnie
Prognozy Finansowe

⁹ Dalej: K-PIM.

¹⁰ Dalej: GIM.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

- w przypadku Torunia: 171 140,7 tys. zł, 152 829,5 tys. zł, 134 518,2 tys. zł, 116 207,0 tys. zł, 97 895,8 tys. zł¹¹;
- w przypadku Województwa: 12 800,0 tys. zł, 11 200, 0 tys. zł, 9600,0 tys. zł, 8000,0 tys. zł oraz 6400,0 tys. zł¹².

Powyższe wynikało z odmiennej interpretacji w zakresie przepisów dotyczących klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Kierownicy jednostek twierdzili, że nie wywołują one skutków ekonomicznych podobnych do umowy pożyczki lub kredytu.

W ocenie RIO, podzielanej przez NIK, rzeczywistym zamiarem zawarcia wskazanych umów wsparcia było zapewnienie finansowania spółkom prowadzonych inwestycji środkami pochodzącymi z emisji obligacji długoterminowych oraz krótkoterminowych.

Konsekwencją zaliczenia ww. zobowiązań do długu powinno być wykazanie zadłużenia w sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec IV kwartału w odpowiednich latach, a także w wieloletnich prognozach finansowych. Zaniechanie wykazania ww. kwot długu w projekcie WPF (a w konsekwencji w WPF) stanowi naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 6 ufp poprzez brak realistyczności prognoz co do kwoty długu. [str. 40–42]

Prawidłowe zaciąganie zobowiązań przez jst

Skontrolowane jst zaciągały zobowiązania przestrzegając zasad wynikających z ufp oraz uchwał organów stanowiących. Umowy kredytowe zawierano na podstawie upoważnień, a jst posiadały pozytywne opinie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy o możliwości spłaty zobowiązań. Nie zostały przekroczone plany rozchodów ustalone w uchwałach budżetowych na poszczególne lata. W ewidencjach analitycznych sald kredytów były zgodne z potwierdzeniami sald wystawionymi przez banki. Emitując obligacje jst przestrzegały przepisów art. 46 ustawy o samorządzie gminnym i art. 91 ust. 2 ufp, prawidłowo je ewidencjonowano w księgach rachunkowych, a dane w tym zakresie wykazywane w sprawozdaniach budżetowych były zgodne z ewidencją księgową. Terminowo spłacano raty kredytów i pożyczek oraz wykupywano obligacje stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp. Udzielając poręczeń spółkom z udziałem jst monitorowano ich sytuację finansowo-ekonomiczną, a w planach ujmowano wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji przypadające do spłaty w danym roku. [str. 25–28]

Prawidłowa realizacja zadań i powierzonych obowiązków przez spółki nadzorowane przez jst

Trzynaście skontrolowanych spółek nadzorowanych przez jst zasadniczo prawidłowo i poza dwoma przypadkami gospodarnie realizowało powierzone im zadania i obowiązki. W jednej ze spółek – Miejskich Zakładach Komunikacyjnych sp. z o.o.¹³ – jako nieprawidłowe oceniono, że Zarząd Spółki nie wystąpił na drogę postępowania sądowego w celu wyegzekwowania rekompensat za wykonanie usług publicznego transportu zbioro-

¹¹ Dane wynikające z wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Prezydenta Miasta Torunia przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy.

¹² Dane wynikające z wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Marszałka Województwa przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy.

¹³ Dalej: MZK Bydgoszcz.

wego za lata 2017–2019 na łączną kwotę 31 628,3 tys. zł. Rekompensaty te zgodnie z zawartymi umowami przewozowymi należały się od jednostki organizacyjnej Miasta Bydgoszczy. Przyczyną niewystąpienia na drogę postępowania sądowego była zależność pomiędzy Spółką, a Wspólnikiem. Kontrola wykazała również, że CKK Jordanki Toruń¹⁴ nieprawidłowo naliczyła odsetki od jednej z pożyczek, zawyżając je o 0,2 tys. zł, co wynikało z omyłki. Dodatkowo stwierdzono, że wyraziła zgodę na przesunięcie terminu spłat tych pożyczek (pierwszą z nich o rok, drugą o rok i dziewięć miesięcy) bez zmiany oprocentowania tej pożyczki, co w kontekście inflacji, a także wyłączenia możliwości pozyskania odsetek karnych (9,5%) oceniono jako działanie niegospodarne. [str. 42–45, 40]

Ponadto kontrola 52 postępowań z wykorzystaniem ustawy Prawo zamówień publicznych, w wyniku których zrealizowano wydatki w kwocie łącznej 363 734,9 tys. zł wykazała nieprawidłowości przy zawieraniu bądź realizacji 41 umów w ośmiu spółkach na łączną kwotę 108 984,4 tys. zł. Dotyczyły one przede wszystkim: nierzetelnego dokumentowania postępowań o zamówienia publiczne, niezgodnym z trybem zawartym w Pzp sposobem zmian ogłoszeń o zamówieniach i zwartych już umów, nieprawidłowym stosowaniem odstępstw od trybu przetargowego czy naruszenia zasad uczciwej konkurencji. Także przy udzielaniu 56 tzw. „zamówień podprogowych”¹⁵ (na kwotę 5835,2 tys. zł) kontrolowane spółki naruszały własne regulacje wewnętrzne, choć zasadniczo prowadziły je w sposób zapewniający konkurencję. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w dwóch spółkach, które dotyczyły zrealizowanych zakupów na łączną kwotę 290,8 tys. Dodatkowo w ponad połowie (w ośmiu z 13) skontrolowanych spółek stwierdzono nieprawidłowości dotyczące sposobu realizacji zawartych umów lub zabezpieczenia interesów przy ich wykonywaniu. Polegały one m.in. na zaniechaniu naliczania kar umownych czy nieujęcia w umowach uregulowań dotyczących takich kar czy sposobów rozwiązania umowy. Przyczynami powyższego stanu były w szczególności niewłaściwa interpretacja przepisów lub postanowień umów, błędy ludzkie i omyłki.

[str. 46–49]

Nieprawidłowości
w zakresie zamówień
publicznych

¹⁴ Centrum Kulturalno-Kongresowe Jordanki Spółka z o.o., dalej CKK Jordanki.

¹⁵ Zamówienia i konkursy, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro (art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2018 r. poz. 1986), zamówienia klasyczne oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 tys. zł, przez zamawiających publicznych (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710)).

4. WNIOSKI

Prezes Rady Ministrów Zgodnie z art. 171 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Prezes Rady Ministrów pełni nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Mając na uwadze ustalenia niniejszej, jak i wcześniejszych kontroli, NIK wnosi o podjęcie działań mających na celu dookreślenie zakresu stosowania ograniczeń do tworzenia i przystępowania przez jst do spółek prawa handlowego zawartego w art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej i art. 13 ust. 2 o samorządzie województwa.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

Mimo że nadzór właścicielski jst nad spółkami z ich udziałem realizowano zgodnie z podstawowym zakresem wskazanym w przepisach kodeksu spółek handlowych, w wyniku czego m.in. udzielano (w sposób prawidłowy) wsparcia finansowo-rzeczowego spółkom¹⁶, to zwiększając się poziom zadłużenia spółek i jst¹⁷ oraz nieprawidłowości w działalności spółek¹⁸ wskazują, że zapewnienie oszczędnej realizacji zadań wymaga stosowania bardziej aktywnych form tego nadzoru. Tymczasem tylko w dwóch (z pięciu) kontrolowanych jst skorzystano z dodatkowych możliwości, jakie wynikały w tym zakresie z art. 212 kodeksu spółek handlowych.

Zakres kontroli obejmował bieżący nadzór właścicielski wobec spółek, w których jst posiadały udziały lub akcje, realizowany w zakresie wyznaczonym ogólnymi regulacjami ksh, w szczególności:

- 1) liczbę i wartość posiadanych przez jst udziałów lub akcji,
- 2) sposób organizacji nadzoru właścicielskiego,
- 3) przesłanki tworzenia lub przystępowania do spółek,
- 4) dobór i ogólne zasady wynagradzania członków rad nadzorczych spółek,
- 5) przestrzeganie ustawowych ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej.

5.1.1. Podstawowe wielkości związane z posiadanymi przez jst udziałami lub akcjami

Skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego były zaangażowane kapitałowo w 68 spółek prawa handlowego na koniec 2017 r. i 72 spółki na koniec 2021 roku. Liczba spółek z zaangażowaniem poszczególnych kontrolowanych samorządów wynosiła od 12 do 16. Samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego posiadał udziały lub akcje (według stanu na koniec 2021 r.) w 16 spółkach, z tego w 10 udział (również w rozumieniu akcji) stanowił 100%, a w przypadku trzech spółek – poniżej 50%.

Zaangażowanie kapitałowe kontrolowanych jst w spółki prawa handlowego

¹⁶ Por. pkt 5.2.3. niniejszej informacji

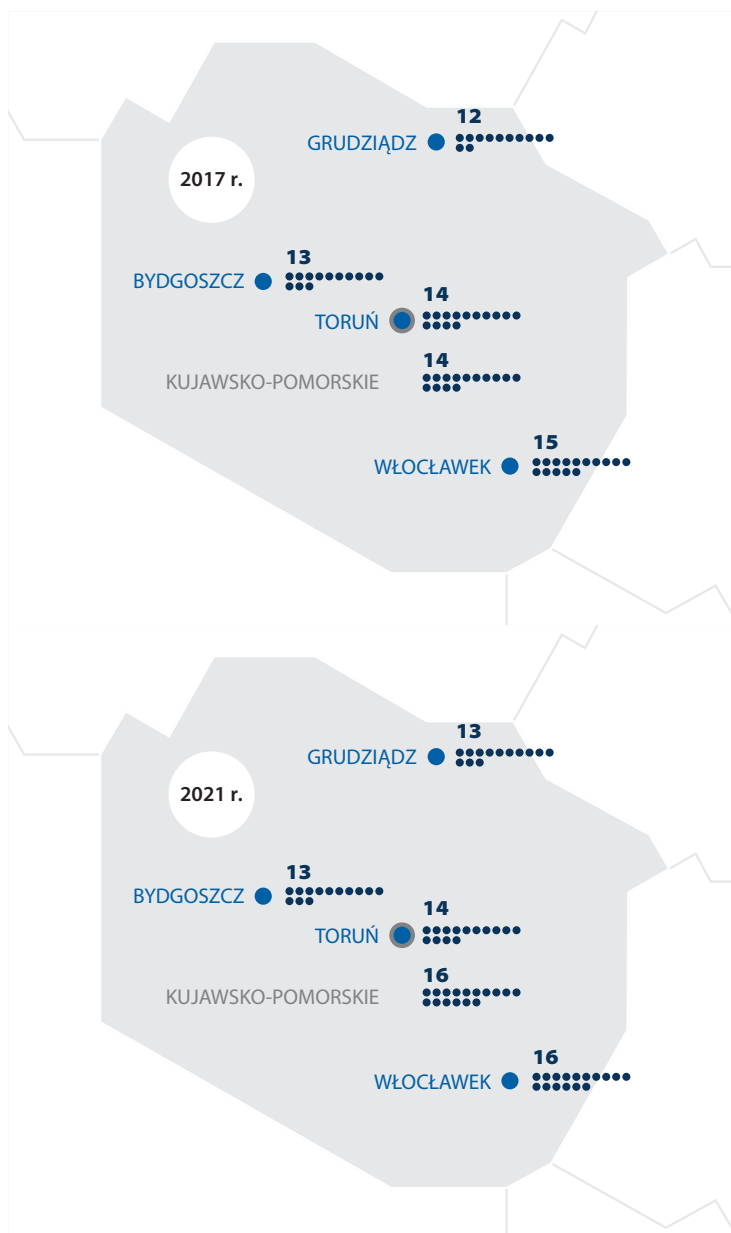
¹⁷ Por. pkt 5.2 i jego podpunkty.

¹⁸ Por. pkt 5.3 i jego podpunkty.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 3

Liczba spółek w których kontrolowane jst były zaangażowane kapitałowo



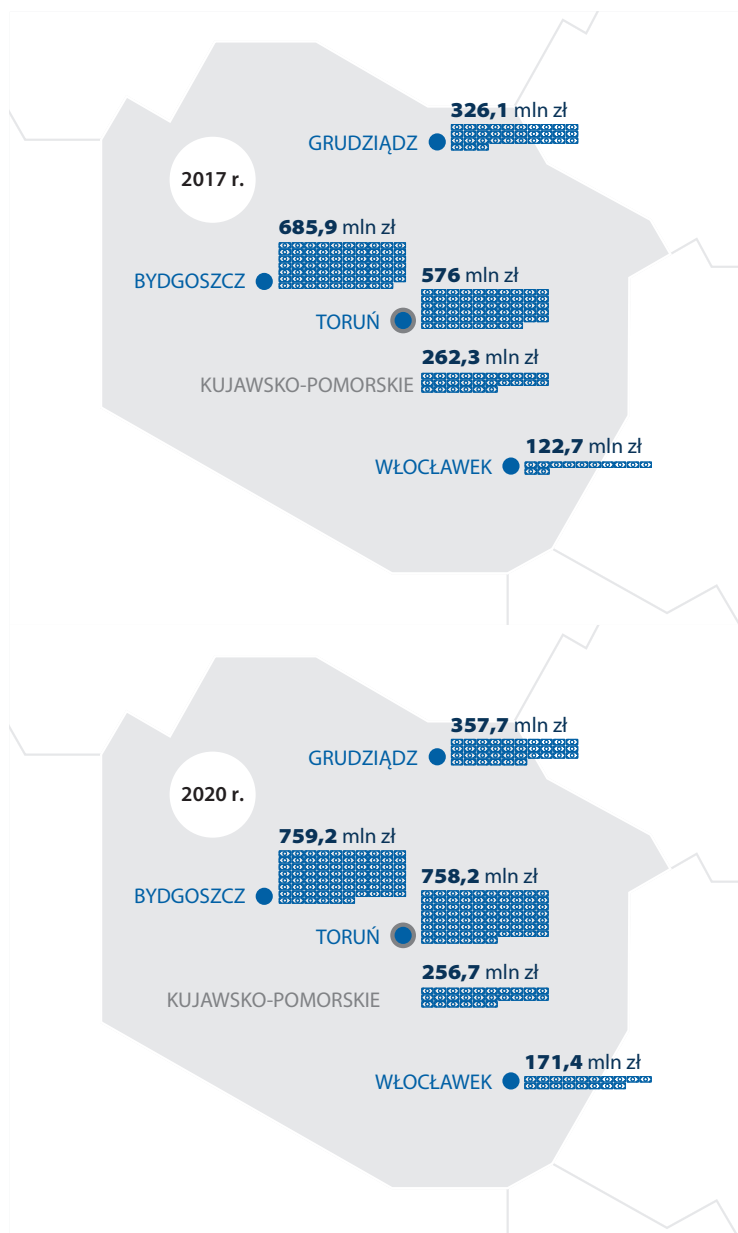
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w trakcie kontroli.

Wartość posiadanych udziałów lub akcji w spółkach (według stanu na koniec 2020 r.) stanowiła 12,8% aktywów Województwa ogółem. Wartość tych udziałów lub akcji w 2020 r. w porównaniu do 2017 r. spadła o 2,2%. Spośród skontrolowanych Miast największy udział zaangażowania kapitałowego w aktywach ogółem jst wykazywała Bydgoszcz (31,4%), najmniejszy Włocławek (8,3%). Wartość posiadanych udziałów lub akcji w spółkach w 2020 r. w porównaniu do 2017 r. wzrosła w przypadku Miast o 19,6%.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 4

Wartość zaangażowania kapitałowego kontrolowanych jst w spółkach w 2017 i 2020 r. w tys. zł



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w trakcie kontroli.

5.1.2. Sposób organizacji nadzoru właścicielskiego

W UM WK-P, UM Bydgoszczy, UM Grudziądza sprawy związane z prowadzeniem nadzoru właścicielskiego nad spółkami zostały powierzone specjalnie do tego utworzonym komórkom organizacyjnym. W UM Torunia i Włocławka nadzór właścicielski sprawowany był przez komórki organizacyjne, które w zakresie swoich obowiązków posiadały również inne czynności.

W okresie objętym kontrolą, w komórkach zajmujących się nadzorem właścicielskim w pięciu kontrolowanych jst zatrudniano łącznie od 21 do 27 osób, które bezpośrednio zajmowały się tym nadzorem. W sprawowanie nadzoru właścicielskiego w kontrolowanych samorządach zaangażo-

Organizacja nadzoru właścicielskiego

Liczba osób zaangażowanych w nadzór nad spółkami

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wanych było od trzech (Grudziądz, Włocławek) do ośmiu osób (Bydgoszcz). Taki stan zatrudnienia odpowiadał co do zasady planowanej liczbie pracowników i jedynie okresowo odbiegał od niej. Nie stwierdzono przy tym występowania nadmiernej rotacji pracowników, która negatywnie oddziaływałaby na realizowane zadania.

Brak istotnych uwag do sposobu organizacji nadzoru właścicielskiego

NIK nie wносиła uwag w zakresie organizacji sprawowanego nadzoru właścicielskiego, liczby zatrudnionych pracowników ani ich wykształcenia, ponieważ wraz z posiadanym przez nich doświadczeniem zawodowym i bieżącym podnoszeniem kwalifikacji zawodowych byli oni należycie przygotowani do prawidłowego wypełnienia nałożonych obowiązków służbowych.

Jedynie w UM Bydgoszczy zwrócono uwagę na to, że jeden z pracowników zatrudnionych w 2016 r., do 1 marca 2022 r. nie odbył żadnego szkolenia. Prezydent Miasta wyjaśnił w tym zakresie, że nadzorem właścicielskim zajmowali się doświadczeni pracownicy, a nie wszystkie z planowanych szkoleń zdołano zrealizować. Spowodowane to było m.in. wybuchem epidemii oraz ograniczeniami finansowymi samorządu.

W większości skontrolowanych jst funkcjonowanie nadzoru właścicielskiego nie było przedmiotem audytu wewnętrznego. Jedynie w UM WK-P nadzór ten był przedmiotem audytu przeprowadzonego w latach 2020–2021 przez Departament Audytu i Kontroli Zarządczej Urzędu. Sformułowano 11 zaleceń pokontrolnych dotyczących doskonalenia kontroli zarządczej, z czego 10 określono jako zrealizowane.

W UM Grudziądz jako nieprawidłowe oceniono, że przez ponad dwa i pół roku, pomimo zmian organizacyjnych w Urzędzie, nie zaktualizowano zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Miasta oraz zasad przeprowadzania kontroli przez rady nadzorcze w spółkach prawa handlowego, w których Miasto posiada 50% lub więcej udziałów/akcji. W toku kontroli Prezydent podał, że odpowiednie zmiany zostaną wprowadzone.

Nierzetelny monitoring terminowości składania dokumentów do KRS

W większości kontrolowanych samorządów kontrola nie wykazała istotnych nieprawidłowości w zakresie monitorowania przez nie obowiązków składania wymaganych sprawozdań w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS) i adekwatności przedstawianych tam danych. W dwóch wystąpiły jednak nieprawidłowości związane z tymi obowiązkami.

W UM Grudziądz jako nierzetelne oceniono monitorowanie realizowania przez Spółki obowiązku składania wymaganych sprawozdań w KRS. Ustalono, że dwie Spółki nie dopełniły powinności wynikającej z art. 69 ust. 1 ustawy o rachunkowości, tj.:

- GEOTERMIA Grudziądz sp. z o.o.¹⁹ nie złożyła w rejestrze sądowym uchwały o zatwierdzeniu rocznego sprawozdania finansowego za 2018 r., sprawozdania Zarządu z działalności Spółki za rok 2017, sprawozdania Zarządu z działalności Spółki za rok 2018;
- GIM nie złożyły w rejestrze sądowym sprawozdania Zarządu z działalności Spółki za rok 2018.

¹⁹ Dalej: „Geotermia Grudziądz”.

W trakcie kontroli podjęto działania w celu uregulowania tego obowiązku.

W UM WK-P, w odniesieniu do czterech spółek (K-PCKP, K-PFP, PLB, TARR)²⁰, występowały różnice pomiędzy wartością akcji lub udziałów w księgach rachunkowych Urzędu (konto 030 – długoterminowe aktywa finansowe) a wartością akcji lub udziałów ujawnioną w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS) na koniec lat 2017–2020. Stanowiło to naruszenie art. 24 ust 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Różnica dla tych czterech spółek wynosiła łącznie 23 384,9 tys. zł. Powstałe różnice wynikały z braku sporządzenia odpowiednich zapisów w księgach rachunkowych. W trakcie kontroli dokonano korekty w księgach, doprowadzając do zgodności ksiąg rachunkowych według stanu na 31 grudnia 2021 r. z danymi w KRS.

W dwóch (UM WK-P, UM Grudziądz) spośród pięciu skontrolowanych samorządów, korzystano z uprawnienia do kontroli spółek wynikającego z art. 212 ksh. Przepis ten upoważnia każdego wspólnika lub współnika z upoważnioną przez siebie osobą do przeglądania ksiąg i dokumentów spółki, sporządzania bilansu dla swego użytku lub żądania wyjaśnień od zarządu. Łącznie w latach 2017–2021 przeprowadzono 19 takich kontroli. W przypadku pozostałych samorządów nie prowadzono takich kontroli, a Prezydenci Miast podawali, że stały nadzór nad działalnością spółek sprawowały rady nadzorcze. Jak wyjaśniali Zarządy spółek i Rady Nadzorcze miały obowiązek przedstawiania kwartalnych sprawozdań z działalności spółek, które stanowiły podstawę do opracowywania odpowiednich informacji dla właściciela dotyczących ewentualnych zagrożeń i propozycje rozwiązań, które miały zapewnić bardziej efektywną realizację statutowych zadań spółek. Wskazywali również, że jeśli występuje potrzeba wykonania czynności nadzorczo-kontrolnych, wnioski w tej sprawie przekazywany jest do rady nadzorczej danej spółki.

Ograniczone korzystanie z prawa kontroli spółek.

5.1.3. Przesłanki tworzenia lub przystępowania do spółek

W latach 2017–2021 najwięcej nowych spółek (z udziałem jst pow. 50%) utworzyło Województwo – trzy spółki ze 100% jego udziałem – K-PFR²¹, K-PIR²² oraz K-PCNT²³. Skontrolowane Miasta utworzyły w tym czasie pięć takich spółek, z tego: Bydgoszcz – jedną – Bydgoskie Obiekty Sportowe sp. z o.o.²⁴; Grudziądz dwie: Grudziądzki Holding Komunalny S.A.²⁵ i Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową „KZN – Toruński” sp. z o.o.²⁶; Włocławek – dwie, tj. Miejskie Budownictwo Mieszkaniowe sp. z o.o.²⁷ i Fabryka Tertio Ponte sp. z o.o.²⁸

²⁰ Odpowiednio: „Kujawsko-Pomorskie Centrum Kompetencji Cyfrowych sp. z o.o.”, „Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy sp. z o.o.”, „Toruńska Agencja Rozwoju Regionalnego”.

²¹ Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju sp. z o.o., dalej: „K-PFR”.

²² Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Regionalne sp. z o.o., dalej: „K-PIR”.

²³ Kujawsko-Pomorskie Centrum Naukowo-Technologiczne sp z o.o., dalej: „K-PCNT”.

²⁴ Dalej: „BOS Bydgoszcz”.

²⁵ Dalej: „GHK Grudziądz”.

²⁶ Dalej: „SIM Grudziądz”.

²⁷ Dalej: „MBM Włocławek”.

²⁸ Dalej: „FTP Włocławek”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tworzenie nowych spółek poprzedzone było odpowiednimi uchwałami organów stanowiących jst. Nie stwierdzono, aby tworzenie bądź przystępowanie do spółek było sprzeczne z obowiązującymi w kontrolowanych samorządach strategiami rozwoju.

Przykłady

W **Grudziądzu** w kontrolowanym okresie utworzono dwie spółki. Jedna z nich została utworzona na podstawie uchwały Rady Miasta²⁹ z 19 czerwca 2019 roku. Zgodnie z uchwałą do zadań spółki miało należeć sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami sektora gospodarki komunalnej Miasta, poprawa efektywności funkcjonowania spółek komunalnych, koordynowanie projektów i przedsięwzięć inwestycyjnych w sferze komunalnej. Działalność GHK Grudziądz miała obejmować także wspomaganie w pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania dla spółek wchodzących w jej skład oraz opracowywanie analiz dotyczących zasad kształtowania cen za usługi komunalne. Na dzień utworzenia GHK Grudziądz był jedynym akcjonariuszem.

W **Bydgoszczy** w kontrolowanym okresie powołano jedną spółkę – BOS Bydgoszcz. Do zadań spółki miało należeć zarządzanie miejskimi obiektami sportowymi. Prezydent Miasta wyjaśnił, że do czasu powołania tej spółki miejskie obiekty sportowe były zarządzane na podstawie umów użyczenia zawartych z Miastem przez kluby sportowe lub były składową jednostką organizacyjnej Hali Sportowo-Widowiskowej „Łuczniczka”. Jak podał Prezydent w efekcie zarządzania obiektami sportowymi przez BOS Miasto w latach 2020–2021 dodatkowo uzyskało przychód z tytułu ich dzierżawy i podatków w kwocie 2142 tys. zł.

Spółki o podobnym zakresie działalności

W trzech kontrolowanych samorządach stwierdzono działanie spółek z ich udziałem, które posiadały podobny przedmiot działalności do funkcjonujących już podmiotów. Z tego dwie z tych spółek zostały utworzone w kontrolowanym okresie.

Bydgoszcz posiadała 100% udziałów w dwóch spółkach o zbliżonym zakresie działalności, tj. w Miejskich Zakładach Komunikacyjnych sp. z o.o. oraz Tramwaju Fordon sp. z o.o.³⁰ Oba podmioty prowadziły działalność polegającą na transporcie pasażerskim. TF Bydgoszcz powołano jako spółkę celową do realizacji projektu pn. *Budowa linii tramwajowej do dzielnicy Fordon z przebudową układu drogowego w ciągu ulic Fordońska, Lewińskiego, Andersa i węzłem integracyjnym w obszarze stacji kolejowej Bydgoszcz Wschód w Bydgoszczy* finansowanego ze środków Unii Europejskiej. Prezydent wyjaśnił, że mając na uwadze fakt, że cel budowy linii tramwajowej do Fordonu został zrealizowany, Miasto analizuje możliwość świadczenia transportu tramwajowego poprzez jedną spółkę.

We Włocławku przedmiotem działalności MBM oraz Miejskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o.³¹ (Miasto posiadało 44,44% udziałów) było realizowanie zadań Miasta w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Prezydent Miasta wyjaśniał, że wynikało to przede wszystkim z niewystarczającej liczby mieszkań i niezaspokojonych w tym zakresie potrzeb mieszkańców.

²⁹ Dalej też „RM”.

³⁰ Dalej: „TF Bydgoszcz”.

³¹ Dalej: „MTBS Włocławek”.

W tym zakresie NIK zwraca uwagę, że tworzenie przez jst dwóch lub więcej spółek o podobnym przedmiocie działalności powinno być stosowane jedynie w sytuacjach, gdy jest to najkorzystniejszym rozwiązaniem pod względem ekonomicznym, organizacyjnym itp. Podział takich samych zadań między kilka jednostek często zwiększa bowiem koszty realizacji tych zadań (np. dublujące się koszty ogólnego zarządu, pozostałe koszty) oraz może mieć negatywny wpływ na skuteczność wykonywanych zadań.

5.1.4. Dobór i ogólne zasady wynagradzania członków rad nadzorczych spółek

Spółki z większościowym udziałem samorządów wykazywały zatrudnienie na poziomie 7401 etatów na koniec 2017 r. i 7408 etatów na koniec 2020 r. Przestrzeganie zasad doboru i wynagradzania członków zarządu i rad nadzorczych sprawdzono na podstawie czterech spółek w każdym z kontrolowanych samorządów. W każdym przypadku przeprowadzono weryfikację kandydatów na członków rad nadzorczych pod kątem możliwości potencjalnego naruszenia ograniczeń określonych w przepisach ugk oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne³². Kandydaci na członków rad nadzorczych składali stosowne oświadczenia, w których stwierdzali, że nie naruszają wymaganych ograniczeń ustawowych. Zgromadzenia wspólników wybranych do kontroli spółek podjęły uchwały w sprawie wymogów, jakie powinni spełniać kandydaci na członków zarządu spółek.

Na członków rad nadzorczych wskazywano kandydatów spełniających wymogi wskazane w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym³³.

Kontrola wykazała ponadto m.in., że:

- przygotowano projekty uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego i organu nadzorczego spółek zgodnie z przepisami ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi³⁴ i poddano to pod głosowanie zgromadzenia wspólników;
- organ wykonawczy dotrzymał terminów wynikających z art. 21 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach;
- wskazano cele zarządcze, służące określeniu części zmiennej wynagrodzenia członka zarządu (art. 4 ust. 508 ustawy o wynagrodzeniach);
- uchwały przewidywały, że wynagrodzenie uzupełniające członka zarządu przysługiwać będzie po zatwierdzeniu sprawozdania zarządu z działalności spółki oraz sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy oraz udzieleniu temu członkowi zarządu absolutorium z wykonania przez niego obowiązków przez walne zgromadzenie;
- wysokość wynagrodzenia została określona zgodnie z art. 10 ustawy o wynagrodzeniach;
- w spółkach działały rady nadzorcze we właściwym składzie

³² Dz. U. z 2022 r. poz. 1110, dalej: „ustawa antykorupcyjna”.

³³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1933, ze zm.

³⁴ Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. (Dz. U. 2019 r. poz. 2136), dalej „ustawa o wynagrodzeniach”.

W przypadku 13 spółek, w których akcje lub udziały posiadało Województwo, projekty uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego, o których mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o wynagrodzeniach nie przewidywały możliwości wypowiedzenia przez spółkę umowy o świadczenie usług zarządzania na czas pełnienia funkcji. Było to niezgodne z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami³⁵. Przepis ten stanowi, że projekty uchwał w sprawie wynagrodzeń przewidują m.in. możliwość wypowiedzenia przez spółkę umowy o świadczenie usług zarządzania na czas pełnienia funkcji, przy czym umowa ta może określać różne terminy wypowiedzenia, zależne od okresu jej wykonywania, jednak nie dłuższe niż 3 miesiące, jak też może przewidywać, że termin wypowiedzenia upływa z końcem miesiąca kalendarzowego. Osoby odpowiedzialne za wyżej wskazane niezgodności w UM WK-P wyjaśniły, że uznano za niecelowe wprowadzania postanowień o rozwiązaniu umowy o świadczenie usług zarządzania za wypowiedzeniem. NIK wskazał w tych przypadkach na obligatoryjność normy wynikającej z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o wynagrodzeniach, która nie przewiduje w tym zakresie wyjątków.

5.1.5. Przestrzeganie ustawowych ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej

Działalność spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów. Zgodnie z art. 2 ust 1 ugk gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Przesłanki tworzenia i funkcjonowania gminnych spółek prawa handlowego poza sferą użyteczności publicznej zostały określone w art. 10 ugk, dopuszczalne przedmioty działalności spółek wojewódzkich poza tą strefą doprecyzowano w art. 13 ust. 2 usw w zw. z art. 10 ust. 4 ugk.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 usg gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie, tj. ustawie o gospodarce komunalnej. Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki: 1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym; 2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

Ograniczenie dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania do nich nie dotyczą posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy,

³⁵ Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w tym prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem. Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową (art. 10 ust. 2 i 3 ugk).

Województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa.

Działalność spółek z udziałem kontrolowanych samorządów, koncentrowała się na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców danej jst w zakresie powierzonych tym spółkom zadań. W pięciu kontrolowanych jst stwierdzono jednak funkcjonowanie spółek, wobec których nie wykazano by ich cała działalność mieściła się w granicach wyznaczonych przez ugk i usw.

W szczególności stwierdzono działalność, która polegała m.in. na:

Budząca wątpliwości
działalność spółek

1) W spółkach z udziałem Województwa Kujawsko-Pomorskiego:

- w UC³⁶ – sprzedaży kosmetyków (w ośmiu punktach handlowych, sprzedawano m.in.: kremy pod oczy, do twarzy, rąk, stóp, balsam do ciała, żel i sól do kąpieli, mydło, odżywkę i szampon do włosów oraz serum i peeling do twarzy), z której uzyskano w latach 2017–2020 łączny przychód w wysokości 847,7 tys. zł,
- w ROEE³⁷ na świadczeniu usług gastronomicznych (trzy punkty sprzedaży: Urząd Marszałkowski, Orbita Business Park oraz Kościuszko Business Point), z których uzyskała w latach 2017–2020 łączny przychód w wysokości 3784,4 tys. zł,
- w TARR – prowadzeniu ksiąg rachunkowych, z czego uzyskano w latach 2017–2020 łączny przychód w wysokości 491,5 tys. zł;

2) W spółce z udziałem Bydgoszczy:

- w ADM³⁸ – zarządzaniu zasobem mieszkaniowym innym niż miejski. Z tego tytułu uzyskano w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 15 sierpnia 2019 r. 16 339,1 tys. zł³⁹;

3) W spółkach z udziałem Grudziądza:

- MZK w Grudziądzu⁴⁰ – świadczeniu usług diagnostycznych i sprzedaży paliw. W ramach tych działań Spółka, w latach 2017–2021, uzyskała przychód w wysokości 48 348,4 tys. zł;

³⁶ Uzdrowisko Ciechocinek S.A.

³⁷ Regionalny Ośrodek Edukacji Ekologicznej sp. z o.o.

³⁸ Administracja Domów Miejskich „ADM” sp. z o.o.

³⁹ Gdy nie było to jeszcze dopuszczone przepisami. Art. 9 ust. 2a usg dopuścił możliwość zarządzania przez gminne osoby prawne nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu mieszkaniowego z dniem 15 sierpnia 2019 r.

⁴⁰ Miejski Zakład Komunikacji sp. z o. o. w Grudziądzu.

4) W spółkach z udziałem Torunia:

- w TIS Toruń świadczone tzw. usługi zewnętrzne, obejmujące m.in.: prowadzenie hotelu „Meeting” oraz Baru Piątka na terenie obiektu hali widowiskowo-sportowej, prowadzenie hostelu MCSM. Osiągnięte przez Spółkę przychody z tego tytułu wynosiły w latach w latach 2017, 2018 i 2020 odpowiednio 3100,5 tys. zł, 3101,2 tys. zł, 2354,1 tys. zł i stanowiły 43,1%, 39,7%, 39,8% przychodów ze sprzedaży,
- CKK Jordanki w zakresie m.in. świadczenia usług reklamowych na zlecenie podmiotów trzecich. Osiągnięte przez Spółkę przychody z tego tytułu wynosiły w latach 2017 i 2020: 30,5 tys. zł i 5,5 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 0,62% i 0,16% przychodów ze sprzedaży,
- w MZK w Toruniu⁴¹ m.in. prowadzono działalność w zakresie obrotu paliwem i innymi towarami i materiałami oraz świadczenia komercyjnych usług warsztatowych i napraw gwarancyjnych. Przychody z tej działalności wyniosły łącznie w latach 2017–2020 – 21 633,5 tys. zł. Z tego ze sprzedaży paliw uzyskano przychody w wysokości: 4485,3 tys. zł – w 2017 r., 5082 tys. zł – w 2018 r., 5111,7 tys. zł – w 2019 r., 6174 1 tys. zł – w 2020 r. Z tytułu naprawy i serwisu pojazdów w uzyskano wpływy w wysokości 93,1 tys. zł – w 2017 r., 282,7 tys. zł – w 2018 r., 282,5 tys. zł – w 2019 r., 122,1 tys. zł – w 2020 r.);

5) W spółkach z udziałem Włocławka:

- MZK we Włocławku⁴² – prowadzenia serwisu klimatyzacji i ozonowania pojazdów, naprawy pojazdów. Z tej działalność spółka ta uzyskała przychód w latach 2017–2020 w wysokości 49,9 tys. zł.

W większości spółek, za wyjątkiem np. TIS Toruń, opisana działalność nie stanowiła znaczącej części przychodów spółki.

W ramach wyjaśnień dotyczących przyczyn podejmowania powyższej działalności władze kontrolowanych samorządów podawały, że:

- działalność dodatkowa prowadzona przez spółki nie miała negatywnego wpływu na standard działalności w zakresie użyteczności publicznej, a przychody z niej poprawiały wynik finansowy spółek. Zapobiegało to konieczności dokapitalizowania tych podmiotów. Działalność miała charakter pomocniczy, a w pozostałym zakresie miała na celu wypełnienie luki pomiędzy zdolnością operacyjną i możliwościami produkcyjnymi, a działalnością podstawową;
- podejmowana działalność dodatkowa była ściśle powiązana z działalnością podstawową. Pozyskiwanie choć marginalnych przychodów dodatkowych może być wyłącznie odbierane w kategoriach staranności gospodarowania zasobem majątkowym każdej ze spółek;
- świadczenie usług na stacji kontroli pojazdów, z wykorzystaniem majątku komunalnego służyło jego lepszemu wykorzystaniu i obniżaniu ogólnych kosztów działalności stacji kontroli, a tym samym i kosztów usług świadczonych w ramach użyteczności publicznej m.in. przewozów autobusowych, utrzymania letniego i zimowego ulic;
- zarządy spółek dążyły do pełnego wykorzystania posiadanego majątku.

⁴¹ Miejski Zakład Komunikacji w Toruniu sp. z o.o.

⁴² Miejski Zakład Komunikacji sp. z o.o. we Włocławku.

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

Poziom zadłużenia jst oraz spółek działających z ich udziałem, poza jednym przypadkiem, nie przekroczył dopuszczalnych granic zadłużania się samorządów i nie doprowadził do nieprawidłowej realizacji zadań. Jednakże w przypadku dwóch (z pięciu) kontrolowanych jst NIK uznała za nieprawidłowe niewykazanie w projektach Wieloletnich Prognoz Finansowych części zobowiązań, skutkujące nierealistycznością tych Prognoz, w rozumieniu art 226 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. W ocenie NIK, wzrastające zobowiązania jst, a także konieczność finansowego wspierania spółek z ich udziałem, powoduje ryzyko ich bezpieczeństwa finansowego, co w przypadku jednej jst się zmaterializowało.

Zakres kontroli obejmował w szczególności:

- 1) strukturę zadłużenia jst i zadłużenie spółek z ich udziałem,
- 2) indywidualny wskaźnik zadłużenia jst,
- 3) finansowo-rzeczowe wspieranie spółek z udziałem kontrolowanych jst,
- 4) realistyczność zaplanowania długu jst w wieloletnich prognozach finansowych.

Kontrolę w tym obszarze przeprowadziła Regionalna Izba Obrachunkowej w Bydgoszczy na podstawie zawartego porozumienia o współpracy⁴³.

5.2.1. Sytuacja finansowa jst

Pomimo, że dochody skontrolowanych jst w latach 2017–2021 wzrastały, a na koniec tego okresu były wyższe niż w 2017 r. od 25% do niemal 50%, ujemny wynik finansowy w budżecie odnotowywały wszystkie skontrolowane jednostki. W przypadku Województwa i Grudziądza w jednym roku (odpowiednio w 2018 r. i 2020 r.), w Bydgoszczy – w dwóch latach (2019 r. i 2020 r.), we Włocławku – w trzech (2019–2021), a w Toruniu – w czterech (2017–2020).

Na zadłużenie jst składały się w każdym przypadku zobowiązania długoterminowe (od 99,7% do 100% zadłużenia) wynikające z zaciągniętych kredytów i pożyczek (stanowiących m.in. źródło finansowania deficytu), a w przypadku Włocławka także z tytułu wyemitowanych obligacji oraz zobowiązania wymagalne (do 0,3% zadłużenia). Poziom zadłużenia kontrolowanych jst (bez uwzględnienia zobowiązań wynikających z umów wsparcia zawartych z bankami i spółkami z udziałem Torunia oraz Województwa⁴⁴) na koniec 2021 r. wzrósł w stosunku do 2017 r. w Bydgoszczy, Grudziądzu, Toruniu i Włocławku odpowiednio o: 4,0% (z 1 026 004,1 tys. zł do 1 066 842,7 tys. zł), 16,1% (z 179 370,3 tys. zł do 208 282,9 tys. zł), 15,9% (z 889 193,6 tys. zł do 1 030 326,2 tys. zł) i 28,1% (z 265 694,3 tys. zł do 340 423,0 tys. zł). Zmniejszył się natomiast w przypadku Województwa o 11,3% (z 273 545,1 tys. zł na 242 684,0 tys. zł)⁴⁵.

Ujemny wynik finansowy w budżetach pomimo wzrostu dochodów

Wzrastający poziom zadłużenia w przypadku skontrolowanych miast

⁴³ Dane finansowe przywołane w tym podrozdziale wynikają z protokołów kontroli i wystąpień pokontrolnych skierowanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy do pięciu skontrolowanych jst.

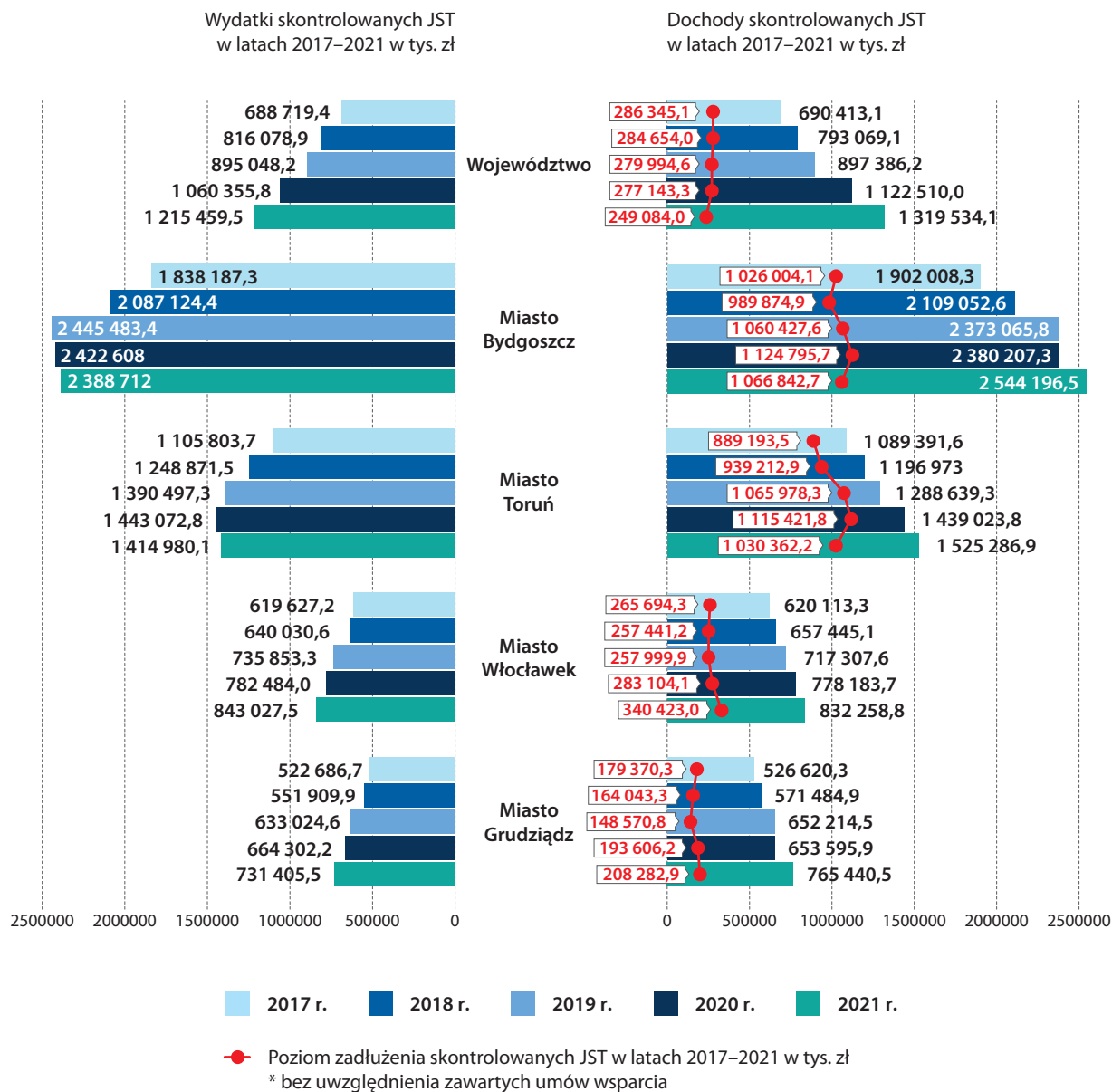
⁴⁴ O których mowa w pkt 5.2.4 niniejszej informacji.

⁴⁵ Dane z protokołów kontroli skierowanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy do pięciu skontrolowanych jst.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 2

Wydatki, dochody i poziom zadłużenia jst w latach 2017–2021



Źródło: opracowanie własne NIK.

Prawidłowe zaciąganie zobowiązań przez jst

Skontrolowane jst zaciągały zobowiązania w postaci kredytów i pożyczek, emitowały obligacje i udzielały poręczeń przestrzegając zasad wynikających z ufp oraz uchwał organów stanowiących.

Umowy kredytowe były zawierane na podstawie upoważnień a jst posiadały pozytywne opinie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy o możliwości spłaty zobowiązań. Umowy nie zawierały postanowień dotyczących możliwości dysponowania rachunkiem bieżącym jednostki, co było zgodne z art. 264 ust. 5 ufp. Nie zostały przekroczone plany rozchodów ustalone przez organy stanowiące w uchwałach budżetowych na poszczególne lata, stosownie do treści art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp. Planowane rozchody z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w wieloletnich prognozach finansowych sporządzonych na lata 2017–2021 wynikały z harmonogramów spłat zobowiązań z zaciągniętych kredytów. W prowadzonych ewidencjach analitycz-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nych salda kredytów były zgodne z potwierdzeniami sald wystawionymi przez banki udzielające poszczególnych kredytów. Ewidencja analityczna konta 134 – kredyty bankowe prowadzona była prawidłowo, tj. w sposób umożliwiający ustalenie zobowiązań z tytułu poszczególnych umów kredytowych. Terminowo dokonywano spłat rat kapitałowych kredytów stosownie do treści art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp.

Emitując obligacje przestrzegano przepisów art. 46 usg i art. 91 ust. 2 ufp, prawidłowo je ewidencjonowano w księgach rachunkowych, a dane w tym zakresie wykazywane w sprawozdaniach budżetowych były zgodne z ewidencją księgową. Terminowo wykupywano obligacje stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp.

Reguły limitowania zadłużenia jst zostały ustanowione w art. 243 ufp. Powszechnie określa się je mianem indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

Indywidualny wskaźnik zadłużenia

Kontrola przeprowadzona przez RIO w Bydgoszczy wykazała, że w okresie objętym kontrolą wskaźnik spłat zobowiązań jst określony w art. 243 ust. 1 ufp w przypadku 4 jst nie przekraczał dopuszczalnego wskaźnika spłat określonego w tym przepisie.

Infografika nr 5
Indywidualny wskaźnik zadłużenia jst w latach 2017–2021

	Bydgoszcz	Toruń	Włocławek	Grudziądz	Województwo
2017	3,48 ↓ 9,67	7,38 ↓ 14,03	6,73 ↓ 8,97	x ↓ x	7,85 ↓ 9,32
2018	3,34 ↓ 10,17	6,55 ↓ 12,07	7,67 ↓ 8,32	x ↓ x	8,21 ↓ 9,94
2019	3,28 ↓ 10,97	6,24 ↓ 11,65	6,72 ↓ 8,63	3,12 ↓ 7,21	7,03 ↓ 12,41
2020	4,83 ↓ 16,27	9,54 ↓ 15,73	7,96 ↓ 11,65	13,13 ↑ 12,83	12,15 ↓ 25,12
2021	4,47 ↓ 15,64	10,75 ↓ 16,48	7,09 ↓ 12,82	4,25 ↓ 12,03	11,75 ↓ 29,73

■ Indywidualny wskaźnik zadłużenia

■ Dopuszczalny wskaźnik spłat określony zgodnie z art. 234 ufp

Źródło: opracowanie własne NIK.

Jedyny wyjątek odnotowano w Grudziądzu w 2020 r. gdzie limit został przekroczony o 0,3%. Wynikało to jednak z przyjętego planu naprawczego. W przypadku tej jednostki, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, a także Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy stwierdziły nieważność WPF na lata 2017–2031 i na lata 2018–

Realne zagrożenie zaprzestania wykonywania ustawowych zadań publicznych przez Grudziądz

–2031 z uwagi na brak ich realistyczności. W pierwszym przypadku za nierealne uznano zaplanowane kwoty wydatków bieżących na pokrycie ujemnego wyniku finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. W drugim – kwoty dochodów bieżących niegwarantujące zdolności do pokrycia ujemnego wyniku finansowego szpitala w roku 2019. Uchwałą Nr XXV/71/2019 z dnia 15 października 2019 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy wezwało Grudziądz do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. Wezwania do opracowania programu naprawczego wiązały się ze stwierdzonymi nieważnościami WPF, a także negatywną opinią o informacji Prezydenta o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2019 r. W uchwale podano, że Prezydent nie wykonał obowiązku pokrycia straty netto Regionalnego Szpitala Specjalistycznego w Grudziądzu. Stwierdzono również konieczność przejęcia przez Miasto zobowiązań Szpitala. W związku z tym, jak podano zaistniało realne zagrożenie niespełnienia wymogów określonych w art. 242 i 243 ufp oraz zaprzestania wykonywania ustawowych zadań publicznych przez Miasto, na co w wyjaśnieniach w toku kontroli zwrócił uwagę również Prezydent.

Przyczyna zagrożenia dla realizacji zadań publicznych

Plan naprawczy zawierał m.in. analizę finansów Grudziądza wraz z określeniem powodów zagrożenia realizacji zadań publicznych. Jako główną przyczynę zagrożenia dla realizacji zadań publicznych wskazano wysoki poziom wydatków na ochronę zdrowia, z czego większość dotyczyła pokrywania ujemnego wyniku finansowego Szpitala. W planie podano, że wysoki poziom zadłużenia Szpitala stanowi bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa finansowego Miasta oraz zagrożenie realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Jak podano w programie, proponowano działania, które zamierzano zrealizować w taki sposób, aby w wyniku ich wykonania zagwarantować spełnienie wymogów określonych w art. 242–244 ufp i poprawę sytuacji finansowej Miasta. Prezydent wskazał też na ryzyko utraty płynności budżetu w 2019 r. wynikające z niezrealizowania m.in. zakładanych dochodów majątkowych, co może spowodować trudności w regulowaniu zaciągniętych przez Miasto zobowiązań. Prezydent potwierdził, że Miasto ma świadomość, że brak pokrycia straty oraz będące tego skutkiem działania prowadzące do oddłużenia Szpitala skutkuje zagrożeniem wykonywania zadań publicznych. Stwierdzono również konieczność przejęcia przez Miasto zobowiązań szpitala, co powodowało m.in. realne zagrożenie zaprzestania wykonywania ustawowych zadań publicznych gminy. Program naprawczy był realizowany w latach 2019–2020.

W przypadku pozostałych jst nie stwierdzono by poziom zadłużenia jst doprowadziłby do nieprawidłowej realizacji zadań. Przypadek Grudziądza wskazuje jednak, że wzrastające zobowiązania jst mogą ostatecznie spowodować ryzyko dla bezpieczeństwa finansowego samorządów.

5.2.2. Sytuacja finansowa spółek z zaangażowaniem kapitałowym jst

Na koniec 2017 r. z udziałem kontrolowanych jst funkcjonowało 59 spółek, z tego w 52 udział samorządu terytorialnego wynosił powyżej 50% udziałów/akcji. Na koniec 2020 r. liczba spółek wynosiła 72, w tym z dominującym udziałem tych samorządów było ich 55⁴⁶.

Wszystkie skontrolowane samorzady posiadały odpowiednie informacje finansowe dotyczące spółek z ich zaangażowaniem kapitałowym. Przekazywały one do samorządów, które były ich właścicielem m.in.:

- a) sprawozdania finansowe wskazane w art. 45 ust. 2 ustawy o rachunkowości 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.

Nie stwierdzono, aby spółki z większościowym udziałem kontrolowanych samorządów nie dochowały obowiązku składania rocznego sprawozdania finansowego w KRS, o którym mowa w art. 69 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Nie stwierdzono również naruszenia obowiązków wynikających z art. 64 ustawy o rachunkowości dotyczących obowiązkowego badania sprawozdań finansowych.

Zatrudnienie w spółkach wynosiło na koniec 2017 r. 7401,6 etatu, a na koniec 2020 r. 7408,5 etatów. W 2020 r. w stosunku do 2017 r. suma aktywów tych spółek wzrosła o 18% (z ok. 6 782 900 tys. zł do ok. 7 975 700 tys. zł). Suma rezerw i rezerw na zobowiązania wynosiła w 2020 r. ok. 4 897 000 tys. zł i była wyższa od tej w 2017 r. o 21% (ok. 4 032 700 tys. zł). Zobowiązania długoterminowe wzrosły o 29% z ok. 2 005 600 tys. zł do ok. 2 585 100 tys. zł.

Sytuacja finansowa skontrolowanych spółek była zróżnicowana (infografika nr 8). Przeważały jednak spółki, które odnotowywały straty. W roku 2017 dziewięć spośród objętych kontrolą spółek odnotowało ujemny wynik finansowy. W roku 2018 r. ujemny wynik miało 10 spółek, w 2019 r. – dziewięć, w 2020 r. – 10. Skumulowana strata netto skontrolowanych spółek wynosiła odpowiednio: 66 568,7 tys. zł w 2017 r.; 88 727,5 tys. zł w 2018 r.; 100 568,2 tys. zł. w 2019 r., 89 698,6 tys. zł. w 2020 r.

Spółek osiągających zyski było odpowiednio cztery w 2017 r., trzy w 2018 r., cztery w 2019 r. i trzy w 2020 r. Ich skumulowany zysk netto wyniósł w tych latach odpowiednio: 12 401,8 tys. zł., 12 876,9 tys. zł., 57 548,4 tys. zł., 13 627,2 tys. zł.

Osiem spośród 13 skontrolowanych spółek odnotowywało stratę w każdym roku w okresie 2017-2020 (K-PIM, Myślęcinek Bydgoszcz, MZK Bydgoszcz, MZK Toruń, CKK Jordanki Toruń, TIS Toruń, MBM Włocławek, GIM Grudziądz).

Liczba spółek z udziałem kontrolowanych jst

Prawidłowe wypełnienie obowiązków sprawozdawczych

Podstawowe dane dotyczące spółek z udziałem jst

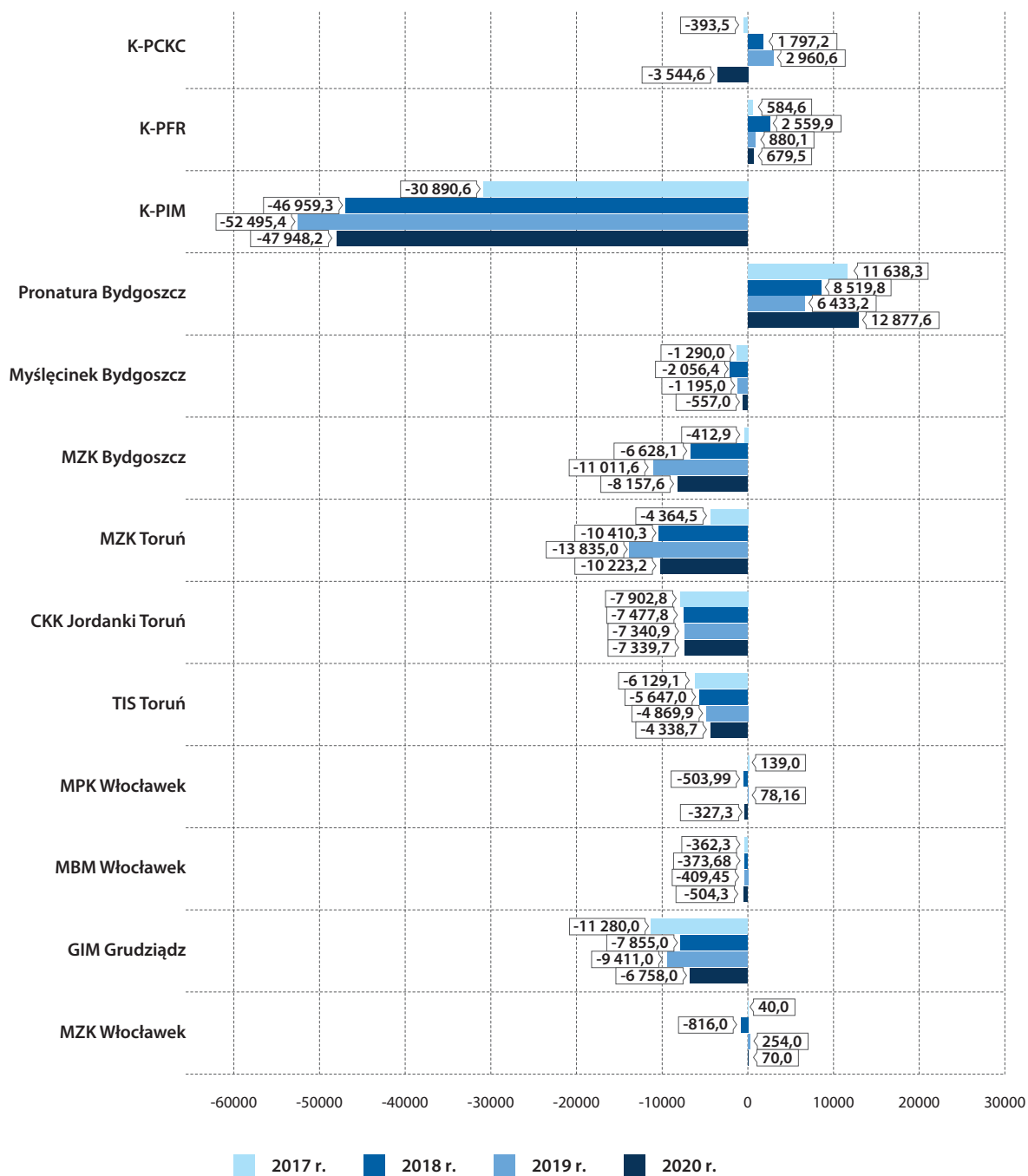
Sytuacja finansowa skontrolowanych spółek była zróżnicowana

Większość spółek trwale nierentowna

⁴⁶ Przedstawione zagregowane dane będą odnosiły się do spółek, na które kontrolowane samorzady miały dominujący wpływ, tj. posiadały powyżej 50% udziałów/akcji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 3
Wyniki finansowe skontrolowanych spółek (zysk netto)



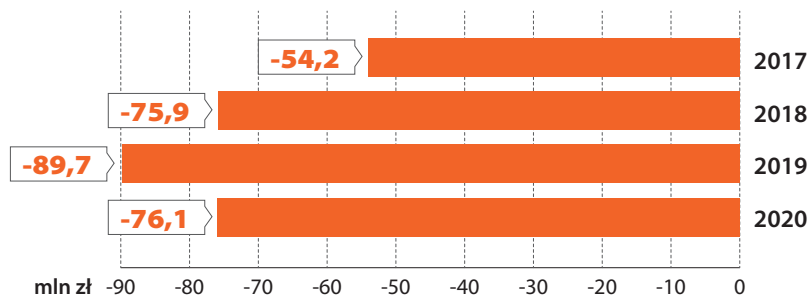
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w trakcie kontroli.

Łączny skumulowany wynik finansowy badanych 13 spółek był ujemny i wyniósł w latach 2017–2020 249 108,7 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 4

Łączny skumulowany wynik finansowy 13 skontrolowanych spółek



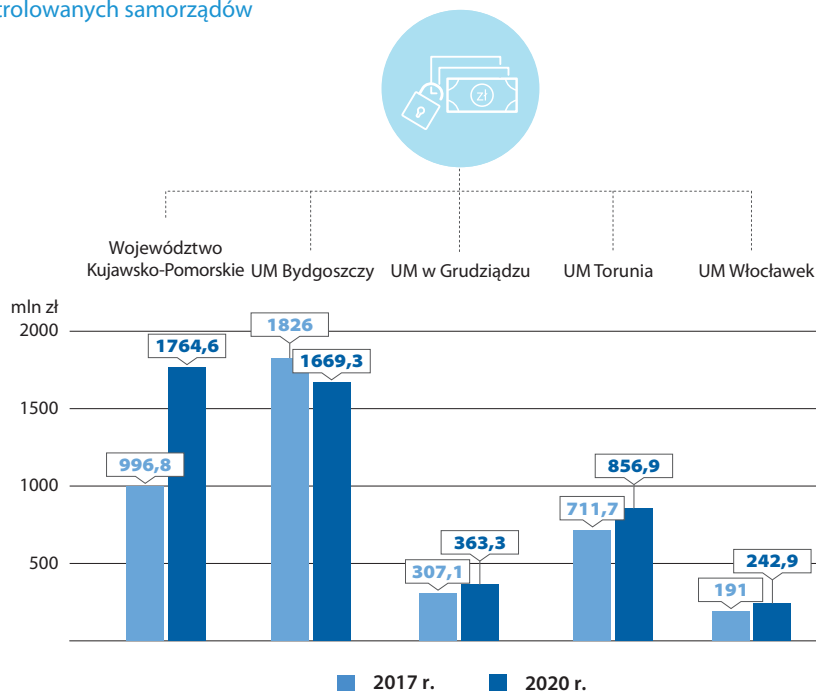
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w trakcie kontroli.

W 2020 r. w stosunku do 2017 r. zwiększeniu uległy zobowiązania i rezerwy na zobowiązania skontrolowanych spółek – o 20% z 1 874 736,3 tys. zł. do 2 254 934,2 tys. zł. Wartość zobowiązań i rezerw na zobowiązania wzrosła w ośmiu spółkach (K-PFR, K-PIM, Myślęcinek Bydgoszcz, MZK Bydgoszcz, MZK Toruń, MPK Włocławek, MBM Włocławek, MZK Grudziądz).

Zwiększeniu uległy także zobowiązania długoterminowe o 24,8% (z 1 242 334,2 tys. zł. do 1 550 523,7 tys. zł). Wartość zobowiązań długoterminowych wzrosła w pięciu spółkach (K-PFR, K-PIM, MZK Toruń, MPK Włocławek, MZK Grudziądz). Najwyższe wartościowo zobowiązania długoterminowe na koniec 2020 r.⁴⁷ posiadały K-PIM (693 214,3 tys. zł), GIM Grudziądz (97 072,0 tys. zł.), Pronatura Bydgoszcz (87 260,5 tys. zł).

Infografika nr 6

Wysokość zobowiązań i rezerw na zobowiązania spółek z większościami udziałem kontrolowanych samorządów



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w trakcie kontroli.

⁴⁷ Z wyłączeniem K-PFR, którego zobowiązania były generowane przez działalność statutową i stanowiły środki otrzymane od Województwa z przeznaczeniem na wspieranie MŚP poprzez pośredników finansowych.

Podstawowe wskaźniki ekonomiczno-finansowe

Analiza wskaźników ekonomicznych wykazała, że:

- wskaźnik ogólnej oceny finansowej⁴⁸ wynosił od 0,004 (K-PFR) do 153,8 (MBM Włocławek). W przypadku ośmiu spółek (K-PCKC, K-PFR, K-PIM, Pronatura Bydgoszcz, Myślęcinek Bydgoszcz, CKK Jordanki Toruń, TIS Toruń, GIM Grudziądz) w latach 2017–2020 nastąpił wzrost tego wskaźnika. W przypadku pięciu spółek (MZK Bydgoszcz, MZK Toruń, MPK Włocławek, MBM Włocławek, MZK Grudziądz) nastąpił spadek tego wskaźnika;
- wskaźnik ogólnego zadłużenia⁴⁹ wynosił w 2017 r. od 0,01 (MBM Włocławek) do 1,33 (Pronatura Bydgoszcz). W siedmiu przypadkach (K-PCKC, K-PFR, K-PIM, Pronatura Bydgoszcz, CKK Jordanki, TIS Toruń, GIM Grudziądz) wartość wskaźnika w roku 2020 w stosunku do 2017 r. zmniejszyła się. W siedmiu przypadkach (K-PCKC, K-PFR, K-PIM, Pronatura Bydgoszcz, CKK Jordanki Toruń, GIM Grudziądz) wartość wskaźnika przez wszystkie lata okresu 2017–2020, utrzymywała się na poziomie wyższym niż 0,7, co może wskazywać na występowanie ryzyka kredytowego;
- wskaźnik zadłużenia długoterminowego⁵⁰ wynosił od 0 (MBM Włocławek) do 207,7 (K-PFR). W pięciu przypadkach (K-PFR, K-PIM, MZK Toruń, CKK Jordanki Toruń, GIM Grudziądz) wskaźnik przez wszystkie lata 2017–2020 wynosił powyżej 1, co może wskazywać na silne zadłużenie tych spółek.

Zobowiązania długoterminowe i tytuły dłużne

Przykłady

Zobowiązania długoterminowe **K-PIM** w całości były wynikiem zawarcia trzech umów kredytowych z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym na finansowanie realizowanych przedsięwzięć. Wszystkie umowy kredytowe z EBI zostały zawarte przed okresem objętym kontrolą. W latach 2017–2021 następowały wyłącznie uruchomienia środków z umów kredytowych. Ogółem K-PIM w okresie 2017–2021 uregulował zobowiązania (spłata kapitału) względem EBI w wysokości 162 105,9 tys. zł. Na 2022 r. zaplanowana jest spłata kapitału w wysokości 36 933,4 tys. zł.

Dwoma największymi tytułami dłużnymi **GIM Grudziądz** w latach 2019–2020 były: umowa pożyczki zawarta 13 grudnia 2011 r. (wartość pożyczki 150 000 tys. zł; koszty obsługi pożyczki w latach 2017–2021: kapitał 34 610,7 tys. zł, odsetki 18 453,2 tys. zł); umowa ze Szpitalem w Grudziądzu, zawarta 9 grudnia 2016 r., dotycząca rozliczenia wzajemnych zobowiązań, tj. wierzytelności Spółki wobec Szpitala, w wysokości 133 507,2 tys. zł, oraz 189 262,1 tys. zł zobowiązań Spółki wobec Szpitala (pozostała do zapła-

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Wskaźnik ten, zwany też wskaźnikiem długu, wskaźnikiem ryzyka lub wskaźnikiem dźwigni, informuje o poziomie pokrycia zobowiązań długoterminowych kapitałami własnymi. W przypadku przekroczenia przez ten wskaźnik poziomu 1,0 przedsiębiorstwo uważa się za silnie zadłużone.

cenia przez Spółkę kwota wynosiła 55 754,9 tys. zł). W ocenie działalności tej spółki NIK zwróciła uwagę, że stan kapitału Spółki wskazuje na istnienie istotnych zagrożeń związanych z jej działalnością, w tym – ryzyka kredytowego oraz potencjalnych problemów z płynnością. W badanym okresie aktywa Spółki w przeważającej części były finansowane przy pomocy zobowiązań. Zaś realizując swój statutowy cel, tj. wsparcie Regionalnego Szpitala Specjalistycznego w Grudziądzu, Spółka w latach 2017–2020 stale odnotowywała straty. W ocenie NIK wzrost wartości WIBOR 1M jest istotnym czynnikiem ryzyka dla wyniku finansowego Spółki, w sytuacji, gdy stopa oprocentowania uzyskanej przez Spółkę pożyczki o wartości ok. 150 000 tys. zł, była oparta o ten właśnie wskaźnik.

Zobowiązania **K-PFR** wzrosły w latach 2017–2020 z 225 698,8 tys. zł do 472 042,4 tys. zł (tj. o 109,15%). Największą część z nich stanowiły zobowiązania długoterminowe: 225 234,2 tys. zł w 2017 r., 236 388,2 tys. zł w 2018 r., 350 100,7 tys. zł w 2019 r., 470 391,2 tys. zł w 2020 r. Zobowiązania Funduszu były generowane przez działalność statutową i stanowiły je środki otrzymane od Województwa z przeznaczeniem na wspieranie MŚP poprzez pośredników finansowych (pomniejszane o środki na zarządzanie, a zwiększane o przychody/odsetki od powierzonych środków).

CKK Jordanki Toruń co roku odnotowywała stratę na poziomie przekraczającym 7300 tys. zł. Wynikała ona głównie z kosztów obsługi obligacji wyemitowanych w latach 2013–2016 na pokrycie kosztów budowy i wyposażenia obiektu kulturalno-kongresowego oraz wysokich odpisów amortyzacyjnych. Wskaźnik zadłużenia długoterminowego Spółki w badanym okresie wynosił powyżej 1,0. Ulegał on jednak stopniowej poprawie (z 5,28 w 2017 r. do 1,79 w 2020 r), w miarę wykupu poszczególnych transz obligacji, które przeprowadzane były zgodnie z harmonogramem, w całości ze środków przekazywanych przez Gminę.

W **MZK Toruń** rosły w okresie lat 2017–2020 zobowiązania długoterminowe (odpowiednio: 44 881,7 tys. zł, 62 010,5 tys. zł, 64 708,7 tys. zł, 67 972,1 tys. zł). Wynikały one w całości z emisji dłużnych papierów wartościowych. W 2017 r. wskaźnik zadłużenia długoterminowego był na poziomie 1,22, w 2020 r. wzrósł do poziomu 2,14. Tytuły dłużne na koniec 2019 r. i 2020 r. obejmowały w szczególności zobowiązania długoterminowe wynikające z umowy o obsługę i nabywanie obligacji. Wartość tych zobowiązań wynosiła: 64 708,7 tys. zł na koniec 2019 r. i 67 972,1 tys. zł na koniec 2020 r. Kontrola NIK wykazała, że zobowiązania te były regulowane w kwotach i terminach zgodnych z obowiązującym harmonogramem.

Pronatura Bydgoszcz, według stanu na 31 grudnia 2019 r. i 2020 r., miała dwa tytuły dłużne. Pierwszym była pożyczka w związku z realizacją przedsięwzięcia „Budowa Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych dla Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego” zgodnie z umową z 10 lipca 2012 r. Kwota zaciągniętej pożyczki wynosiła 163 350 tys. zł, a okres spłaty to kwiecień 2012 r.–marzec 2026 r. W okresie kontrolowanym dokonywano terminowych spłat rat zgodnych z harmonogramem. Drugi tytuł dłużny to kredyt, którego umowę zawarto w celu finansowania podatku VAT w okresie oczekiwania na jego zwrot w związku z realizacją projektu: „Zwiększenie efektywności instalacji do odzysku surowców wtórnych w Zakładzie Gospodarki Odpadami”. Bank pozostawił środki do dyspozycji, ale kredyt nie został uruchomiony i nie wypłacono środków. W przypadku tej spółki wskaźniki zadłużenia długoterminowego w latach 2017–2020 zmalały z 1,74 do 0,91.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Uchwały o dalszym istnieniu spółek

Zgodnie z artykułem 233 ksh w przypadku jeżeli bilans sporządzony przez zarząd wykaże stratę przewyższającą sumę kapitałów zapasowego i rezerwowych oraz połowę kapitału zakładowego, zarząd jest obowiązany niezwłocznie zwołać zgromadzenie wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia spółki.

W przypadku kontrolowanych spółek taka sytuacja miała miejsce w trzech z nich (CKK Jordanki Toruń, K-PIM, GIM Grudziądz).

Przykłady

K-PIM – w związku z przekroczeniem w latach 2018–2021 (do września) progu określonego w art. 233 §1 ksh, zgromadzenie wspólników podejmowało uchwały postanawiające o dalszym istnieniu Spółki. Podjętych zostało 12 uchwał w powyższym zakresie. W zakresie działalności K-PIM NIK wskazała, że możliwość funkcjonowania Spółki w całości zależy od woli i środków Właściciela, tj. województwa kujawsko-pomorskiego. Począwszy od III kwartału 2018 r., w związku z przekroczeniem określonego w kodeksie spółek handlowym progu ostrożnościowego, Województwo musiało potwierdzać wolę dalszego istnienia Spółki. Także działalność i poziom zadłużenia Spółki zabezpieczały praktycznie wyłącznie środki przekazywane przez Województwo w ramach podwyższeń kapitału. Tylko dzięki tym działaniom w okresie kontrolowanym nie uległy pogorszeniu wskaźniki zadłużenia K-PIM.

W **CKK Jordanki Toruń** w związku z wykazaniem w bilansie za lata 2018–2020 straty przewyższającej sumę kapitałów zapasowego i rezerwowych oraz połowę kapitału zakładowego – podejmowano uchwały w sprawie dalszego istnienia spółki.

W CKK Jordanki Toruń mimo odnotowania w 2017 roku straty przewyższającej sumę kapitałów zapasowego i rezerwowych oraz połowę kapitału zakładowego Zarząd Spółki nie zwołał posiedzenia Zgromadzenia Wspólników w celu podjęcia uchwały w sprawie dalszego istnienia Spółki, co naruszało art. 233 § 1 Ksh.

Skontrolowane jst a przynoszące straty spółki

Spośród kontrolowanych Miast najwięcej spółek odnotowujących straty w każdym roku okresu 2017–2020 posiadał Grudziądz – pięć spółek (Geotermia Grudziądz, GIM Grudziądz, GKM, GKP, Olimpia Grudziądz⁵¹). Z tego największą stratę we wskazanym okresie przynosiły GIM Grudziądz – łącznie 35 300,0 tys. zł. Toruń posiadał trzy spółki, które w latach 2017–2020 każdorocznie przynosiły straty (MZK Toruń, TIS Toruń, CKK Jordanki Toruń). Łączna wartość strat netto tych spółek we wskazanym okresie wyniosła 89 878,9 tys. zł. Spośród tych spółek największą stratę przynosiła MZK Toruń – łącznie w latach 2017–2020 – 38 83,0 tys. zł.

Przykłady

Celem działania **K-PIM**, zgodnie z aktem założycielskim, było wspieranie we wszystkich prawnie dopuszczalnych formach samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których uprawnienia podmiotu tworzącego ma Samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Spółka ta w latach 2017–2020 odnotowywała stratę netto w wysokości odpowiednio: 30 890,6 tys. zł, 46 959,3 tys. zł, 52 495,4 tys. zł, 47 948,2 tys. zł. W związku z przekroczeniem

⁵¹ Odpowiednio: Grudziądzki Klub Motocyklowy S.A., Grudziądzkie Poręczenia Kredytowe sp. z o.o., Olimpia Grudziądz S.A.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w latach 2018–2021 (do września) progno określonego w art. 233 §1 ksh⁵², zgromadzenie wspólników podejmowało uchwały stanowiące o dalszym istnieniu Spółki (podjęto 12 takich uchwał). Prezes K-PIM wskazał, że specyfika działalności spółki polega na tym, że jest ona inwestorem zastępczym w stosunku do Województwa. Powoduje to, że głównymi czynnikami wpływającymi na koszty są amortyzacja i odsetki od zaciągniętych kredytów i nie ma szerokiej możliwości prowadzenia działalności ubocznej i osiągnięcia innych przychodów.

Działalność **MZK Toruń** w latach 2017–2020, przynosiła straty w wysokości odpowiednio: 12 675,5 tys. zł, 20 310,6 tys. zł, 21 532,7 tys. zł oraz 22 770,2 tys. zł. Strata MZK ze sprzedaży w 2020 r. wzrosła o 79% w stosunku do 2017 r. Zarząd Spółki wskazał, że główną składową mającą negatywny wpływ na poziom straty ze sprzedaży jest amortyzacja, będąca pochodną realizowanych projektów inwestycyjnych. Strata netto MZK wzrosła z 4364,5 tys. zł w 2017 r. do 10 223,1 tys. zł w 2020 r. W okresie tym MZK na podstawie umowy z Miastem, otrzymał rekompensatę kapitałową w latach 2017–2020 w wysokości: 2175 tys. zł, 9800 tys. zł, 12 705 tys. zł i 6872 tys. zł. Zarząd Spółki w trakcie kontroli wyjaśniał mi.in., że ujemny wynik finansowy był efektem przyjętego modelu finansowania w formie rekompensaty finansowej i kapitałowej.

Działalność **GIM Grudziądz** w latach 2017–2020 również przynosiła straty (netto), które w latach 2017, 2018, 2019 i 2020 wynosiły odpowiednio: 11 279,8 tys. zł, 7855,4 tys. zł, 9411,2 tys. zł oraz 6757,9 tys. zł. Na te wyniki finansowe Spółki wpływ miały przede wszystkim wysokie koszty związane z amortyzacją, która stanowiła w każdym z lat ponad 80% ponoszonych kosztów.

Spośród funkcjonujących na koniec 2020 r. 55 spółek z dominującym udziałem kontrolowanych jst, 12 odnotowało w roku 2020 zysk netto powyżej 1000 tys. zł. Łączna jego wartość wynosiła 68 100 tys. zł. Największy zysk spośród spółek z dominującym udziałem kontrolowanych jst przynosiły Miejskie Wodociągi i Kanalizacja sp. z o.o. w Bydgoszczy⁵³.

12 spółek odnotowało zysk netto powyżej 1000 tys. zł w 2020 r.

Kontrola przeprowadzona przez RIO w Bydgoszczy wykazała, że zadłużenie spółek z udziałem kontrolowanych jst na koniec 2020 r. wzrosło w stosunku do 2017 r. w trzech samorządach, tj. w Grudziądzu, Włocławku i w przypadku Województwa odpowiednio o: 20% (z 239 903,4 tys. zł do 287 759,2 tys. zł); 16,5% (z 108 613,4 tys. zł do 126 605,4 tys. zł); 86% (z 864 229,9 tys. zł do 1 607 928 tys. zł). W Bydgoszczy i Toruniu zmniejszyło się o 17% (z 767 169,2 tys. zł do 634 567,6 tys. zł) i 0,7% (z 468 039 tys. zł do 464 639,9 tys. zł)⁵⁴.

⁵² Przepis ten określa, że jeżeli bilans wykaże stratę przewyższającą sumę kapitałów zapasowego i rezerwowych oraz połowę kapitału zakładowego (podstawowego), zarząd jest obowiązany niezwłocznie zwołać zgromadzenie wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia spółki.

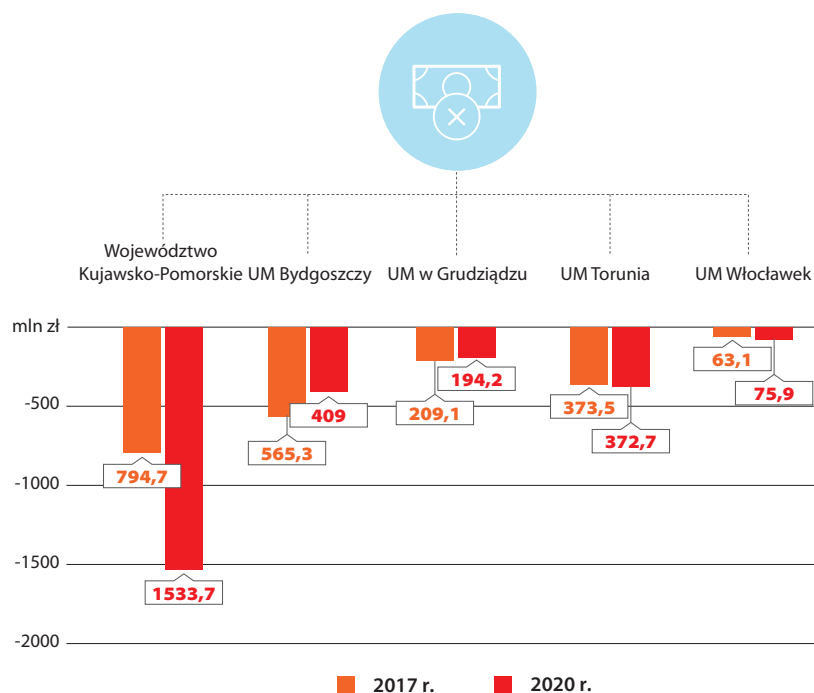
⁵³ Dalej: „MWiK Bydgoszcz”.

⁵⁴ Dane wynikające z dokumentów zgromadzonych w toku kontroli przez Regionalną Izbę Obrachunkową.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 7

Wysokość zadłużenia długoterminowego spółek z większościami udziałem kontrolowanych samorządów w roku 2017 i 2020 w mln zł



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w trakcie kontroli.

Zadłużenie spółek z udziałem jst w latach 2017–2020 w stosunku do zadłużenia jst stanowiło odpowiednio:

- w Bydgoszczy: 75%, 71%, 64% oraz 56%;
- w Grudziądzu: 186%; 217%, 287% oraz 223%;
- w Toruniu: 53%, 53%, 44% oraz 42%;
- we Włocławku: 41%, 43%, 45% oraz 45%;
- w przypadku Województwa: 302%; 366%; 485% oraz 580%.

Zadłużenie spółek z udziałem jst w latach 2017–2020 w stosunku do dochodów kontrolowanych jst stanowiło odpowiednio:

- w Bydgoszczy: 40%, 33%, 29,5% oraz 27%;
- w Grudziądzu: 64%; 62%, 68% oraz 66%;
- w Toruniu: 43%, 42%, 37% oraz 32%;
- we Włocławku: 18%, 17%, 16% oraz 16%;
- w przypadku Województwa: 125%; 131%; 151% oraz 143%.

Suma zadłużenia spółek z udziałem jst i zadłużenie jst w latach 2017–2020 w stosunku do dochodów jst stanowiła odpowiednio:

- w Bydgoszczy: 94%, 80%, 73% oraz 74%;
- w Grudziądzu: 97%; 91%, 92% oraz 96%;
- w Toruniu: 125%, 123%, 119% oraz 110%;
- we Włocławku: 60%, 56%, 52% oraz 53%;
- w przypadku Województwa: 167%; 167%; 182% oraz 168%⁵⁵.

⁵⁵ Dane wynikają z dokumentów zgromadzonych w toku kontroli przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Poniższe wyniki nie pozwalają udzielić jednoznacznej odpowiedzi w zakresie zadłużenia jst. Uwagę zwraca jednak znaczący wzrost wysokości zadłużenia spółek z większościowym udziałem Samorządu w przywołanym porównaniu danych z 2020 r. do 2017 r.

5.2.3. Finansowo-rzeczowe wspieranie spółek z udziałem kontrolowanych jst

Badane jst korzystały z możliwości finansowo-rzeczowego wspierania spółek, w które zaangażowały się kapitałowo. Kontrolą objęto przestrzeganie w tym kontekście zasad wynikających z ksh oraz ufp. W latach 2017–2021 Województwo przekazało spółkom z jego udziałem pomoc o wartości 395 324,4 tys. zł. W poszczególnych latach tego okresu przekazane wsparcie stanowiło od 1,32 do 2,18% wartości aktywów ogółem Województwa.

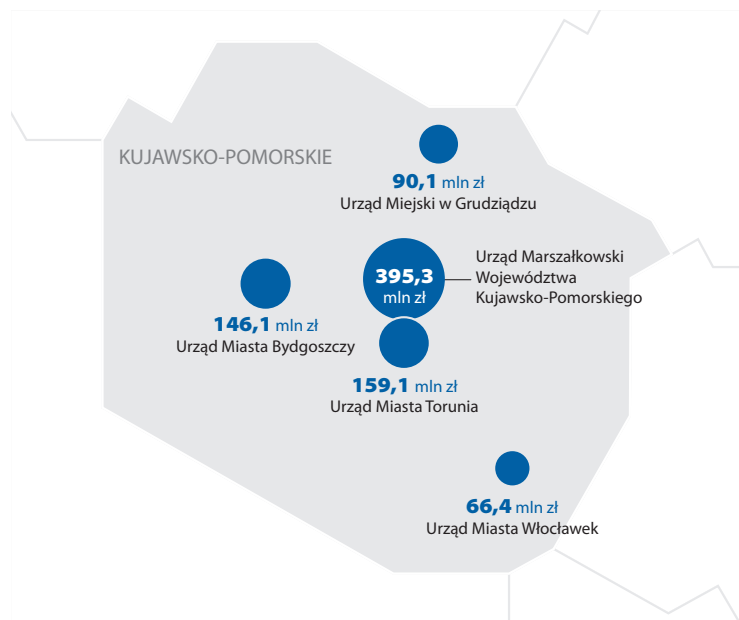
Wartość przekazanego przez kontrolowane Miasta do Spółek wsparcia wynosiła łącznie 461 824,3 tys. zł. Spośród kontrolowanych miast największą pomoc do spółek przekazała Bydgoszcz. Łączna wartość tego wsparcia wynosiła w latach 2017–2021 146 068,3 tys. zł. Wartość wsparcia w stosunku do aktywów tego Miasta wynosiła od 0,3 do 0,5%. Największe wsparcie w stosunku do posiadanych aktywów przekazywał Grudziądz od 0,8 do 1,1% wartości aktywów ogółem Miasta, łączna wartość wsparcia spółek wyniosła 90 275 tys. zł.

Wspieranie
spółek z udziałem
kontrolowanych jst

Znacząca wartość wsparcia

Infografika nr 8

Majątkowo-finansowe wspieranie spółek z udziałem kontrolowanych jst w latach 2017–2021 w mln zł



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w trakcie kontroli.

Kontrolą objęto działania podejmowane przez kontrolowane samorządy związane z przekazaniem 23 przypadków wsparcia na łączną kwotę 200 978,2 tys. zł (24% wszystkich zrealizowanych w latach 2017–2021). Kwoty wsparcia były zgodne z planami wydatków ujętych uchwałach budżetowych na poszczególne lata, a ich realizacja następowała po uzy-

Wspieranie realizowano na podstawie prawidłowo zastosowanych przepisów ksh oraz zgodnie z planami wydatków ujętych w uchwałach budżetowych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

skaniu zgody na dofinansowanie wyrażone w stosownych uchwałach organów stanowiących jst. Stwierdzono, że kwoty związane z wsparciem zostały prawidłowo zaplanowane w klasyfikacjach budżetowych i zrealizowane w prawidłowych wysokościach oraz terminowo. Wsparcie realizowano na podstawie prawidłowo zastosowanych przepisów Ksh i z uwzględnieniem zapisów aktów założycielskich spółek. Dotyczyło ono najczęściej podwyższania kapitałów zakładowych wkładem pieniężnym lub niepieniężnym lub obniżenia kapitałów zakładowych w związku ze stratami, nakładów na powołanie spółki.

Skontrolowano również sposób wykorzystania takiej pomocy przez spółki⁵⁶. Spośród skontrolowanych 13 spółek wsparcie na kwotę 604 595,2 tys. zł otrzymało dziewięć z nich. Dotyczyło ono głównie (kwota 476 625 tys. zł) podwyższania kapitału zakładowego spółki. Kontrola nie wykazała przypadków wykorzystania otrzymanego wsparcia na cele niewskazane w odpowiednich uchwałach organów stanowiących jst. W dwóch przypadkach (Myślęcinek⁵⁷ i K-PIM) nie wszystkie środki zostały wykorzystane. Część była przechowywana na rachunkach bieżących lub lokatach. W Myślęcinku stwierdzono, że z uwagi na niezależne od Spółki okoliczności (kwota dokapitalizowania okazała się niewystarczająca dla realizacji inwestycji), część transferu (w kwocie 1816,3 tys. zł) tymczasowo została wykorzystana na cele inne niż określone w stosownej uchwale Zwyczajnego Zgromadzenie Wspólników, tj. na obniżenie zobowiązań Spółki wobec banków. Prezes Zarządu spółki podał, że obniżając na określony czas istniejące zobowiązania wobec banku ze środków, których i tak nie mógł w danym czasie wykorzystać postąpił racjonalnie i gospodarnie.

W okresie objętym kontrolą (do 15 marca 2022 r.) Województwo przekazało do K-PIM ok. 295 400 tys. zł. Wszystkie powyższe środki zostały przekazane w ramach podwyższenia kapitału. Największe, spośród skontrolowanych, jednostkowe wsparcie finansowe (35 500 tys. zł) zostało przekazane przez Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego do K-PIM. Przeznaczone było na dokapitalizowanie tej spółki, celem dofinansowania wkładu własnego do projektu unijnego. Podwyższenie kapitału K-PIM poprzedzone było odpowiednią uchwałą Zarządu Województwa, wyrażającą zgodę na dokonanie tej czynności. Opis zawarty w uzasadnieniu do uchwały nie wskazywał dokładnie celu i przeznaczenia środków otrzymywanych w ramach dofinansowania. Jak ustalono w kontroli środki przeznaczone były na realizację zadania inwestycyjnego polegającego na rozbudowie Wojewódzkiego Szpitala Zespołowego w Toruniu, realizowanego przy współudziale środków Regionalnego Programu Operacyjnego WK-P.

Prawidłowe działania w zakresie podwyższania kapitału

W spółkach dokonywano również zmian w zakresie podwyższenia lub obniżenia ich kapitału zakładowego. Stwierdzono je w przypadku 17 spółek. Podwyższenia kapitałów odbywały się poprzez wniesienie wkładu pieniężnego lub aportu. W tym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Aporty w postaci nieruchomości gruntowych oraz innych

⁵⁶ Zakres kontroli nie obejmował jednak zagadnienia pomocy publicznej.

⁵⁷ Leśny Park Kultury i Wypoczynku „Myślęcinek” Spółka z o.o. w Bydgoszczy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

środków trwałych zostały przekazane spółkom z przeznaczeniem na prowadzenie ich podstawowych działalności. Nie stwierdzono również nieprawidłowości w przedmiocie wyceniania wnoszonych środków trwałych. W przypadku nieruchomości gruntowych ich wycena odbywała się poprzez sporządzenia operatów szacunkowych.

Przykład

Grudziądz

Spośród 14 Spółek Miasta, w latach 2017–2021, zmiany kapitałowe miały miejsce w ośmiu z nich (w jednej zmniejszenie, a w siedmiu zwiększenie).

Na 1 stycznia 2017 r. kapitał zakładowy Geotermia Grudziądz wyniósł 15 200 tys. zł, a wartość posiadanych udziałów przez Miasto stanowiła kwotę 14 640 tys. zł. Na 31 grudnia 2021 r. kapitał zakładowy uległ obniżeniu do kwoty 3570 tys. zł a wartość udziałów objętych przez Miasto wyniosła 3443 tys. zł. Jak ustalono, spółka ta od lat generowała straty, co skutkowało problemami finansowymi, które były niwelowane przez coroczne dokapitalizowanie przez udziałowców, zwłaszcza przez Miasto. Bilans sporządzony za 2020 rok wykazał stratę przewyższającą sumę kapitałów zapasowego i rezerwowych oraz połowę kapitału zakładowego. Sumaryczna wysokość strat znacznie przekroczyła 50% kapitału zakładowego, co kwalifikowało Spółkę do grupy podmiotów będących w trudnej sytuacji finansowej.

W K-P UM w 2017 r. stwierdzono, że w księgach rachunkowych Urzędu nie ujęto operacji gospodarczej, polegającej na obniżeniu kapitału zakładowego PLB o 4455,6 tys. zł (zmniejszenie wartości nominalnej akcji z 45 do 42 złotych). Było to niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Skarbnik Województwa wyjaśnił, że brak ujęcia obniżenia kapitału zakładowego PLB wynikał z faktu, że na dzień wpisu do KRS w księgach rachunkowych istniała różnica pomiędzy wartością objęcia i zakupu akcji w latach wcześniejszych a stanem według KRS w kwocie 4921,8 tys. zł. W tym zakresie NIK wskazała, że w przedstawionej sytuacji należało ująć operację gospodarczą w księgach rachunkowych, a następnie podjąć działania zmierzające do uzgodnienia ksiąg rachunkowych z KRS.

Oprócz transferów do spółek, realizowano także inne formy ich wspierania. CKK Jordanki corocznie otrzymywało od Gminy rekompensatę na pokrycie kosztów i wydatków wykonania zadania publicznego, w związku z brakiem rentowności działalności. Rekompensata ta miała składać się z części eksploatacyjnej (suma wydatków operacyjnych związanych ze świadczeniem usług powierzonych i podatku dochodowego od osób prawnych pomniejszona o wpływ z działalności powierzonej i zysk z działalności komercyjnej) i inwestycyjnej (wyplacana jako podwyższenie kapitału zakładowego Spółki w zamian za udziały obejmowane po cenie nominalnej). Spółka ta tytułem rekompensaty eksploatacyjnej uzyskała w latach 2017–2021 od Torunia łącznie 7301,1 tys. zł), a tytułem rekompensaty inwestycyjnej 63 681 tys. zł w zamian za co objęła udziały w podwyższonym kapitale zakładowym.

Nieprawidłowość
dotycząca ewidencji
kapitału zakładowego

Pozostałe formy wsparcia

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Prawidłowe udzielanie poręczeń

Udzielając poręczeń spółkom z udziałem jst monitorowano ich sytuację finansowo-ekonomiczną. W planach wydatków budżetowych ujmowano wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji przypadające do spłaty w danym roku.

Wzrost wsparcia istotnym czynnikiem ryzyka dla sytuacji finansowej Miasta

Spośród skontrolowanych miast największe wsparcie finansowo-rzeczowe dla spółek w stosunku do posiadanych aktywów realizował Grudziądz. W latach 2017–2021 Grudziądz dokonał 49 finansowych transferów do sześciu spółek ze swoim udziałem. Ich kwota wynosiła łącznie 90 275,0 tys. zł. W tym zakresie NIK zwróciła także uwagę na wsparcie przekazywane do GIM Grudziądz. Jednostka ta została powołana do wspierania działalności Szpitala w Grudziądzu, w tym przede wszystkim działalności inwestycyjnej. W latach 2017–2021 wsparcie dla tej Spółki wyniosło łącznie 54 500 tys. zł. W WPF na lata 2022–2031 wsparcie to określono na kwotę 119 000 tys. zł. Kolejny jego wzrost, prawdopodobny z uwagi na sytuację GIM Grudziądz, stanowi istotny czynnik ryzyka dla sytuacji finansowej Grudziądza. Stan kapitału tej Spółki wskazuje na istnienie istotnych zagrożeń związanych z jej działalnością, w tym – ryzyka kredytowego oraz potencjalnych problemów z płynnością. Zaś realizując swój statutowy cel, tj. wsparcie Regionalnego Szpitala Specjalistycznego w Grudziądzu, Spółka w latach 2017–2020 stale odnotowywała straty. W ocenie NIK wzrost wartości WIBOR 1M (który w okresie od 1 stycznia 2021 do 14 października 2022 r. wzrósł z 0,2 do 7,04%) jest istotnym czynnikiem ryzyka dla wyniku finansowego Spółki, w sytuacji, gdy stopa oprocentowania uzyskanej przez Spółkę pożyczki o wartości 150 000 tys. zł, była oparta o ten właśnie wskaźnik. W zakresie przyczyn zwiększenia kapitału zakładowego Spółki Prezydent podał, że Spółka w 2011 r. zaciągnęła pożyczkę, a następnie udzieliła pożyczki Regionalnemu Szpitalowi Specjalistycznemu w Grudziądzu z przeznaczeniem na realizację jego zadań inwestycyjnych. Z uwagi na fakt, że Szpital nie był w stanie obsługiwać płatności wynikających z umowy pożyczki poczynawszy od 2016 r. zadłużenie spłacane było przede wszystkim ze środków pochodzących z wnoszonego przez Miasto dokapitalizowania. Podwyższenie kapitału zakładowego Spółki realizowane było na podstawie ujętego w Wieloletniej Prognozie Finansowej zadania inwestycyjnego – pn. „Objęcie dodatkowych udziałów w Grudziądzkich Inwestycjach Medycznych sp. z o.o.” Ponadto Prezydent wskazał, że wysoki poziomu zadłużenia szpitala, którego inwestycje i działalność leczniczą wspiera GIM Grudziądz, skutkowało zagrożeniem wykonywania innych zadań publicznych miasta.

5.2.4. Realistyczność zaplanowania długu jst w wieloletnich prognozach finansowych

Rzetelność planowania WPF

Kontrola Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy wykazała, że kwoty długów przyjęte w latach 2017–2021 w projektach wieloletnich prognozach finansowych, na podstawie danych opracowanych przez Prezydentów Bydgoszczy i Włocławka, zostały zaplanowane w sposób realistyczny.

Nieujmowanie zobowiązań z tytułu umów wsparcia w przypadku Miasta Torunia oraz Województwa

Natomiast w przypadku Torunia oraz Województwa w planowanych kwotach długu nie ujmowano zobowiązań z tytułu umów wsparcia zawartych z bankami i spółkami z udziałem tych jst (w przypadku Torunia – dwie umowy, a Województwa – jedna).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Jak stwierdziła Regionalna Izba Obrachunkowa, zobowiązania będące następstwem powyższych umów powinny zostać ujęte w długi odpowiednio Miasta i Województwa w części odpowiadającej wysokości zobowiązań Spółek wynikających z emisji przez nie obligacji, tj. odpowiednio (wg stanu na 31 grudnia lat 2017–2021):

- w przypadku Torunia: 171 140,7 tys. zł, 152 829,5 tys. zł, 134 518,2 tys. zł, 116 207,0 tys. zł, 97 895,8 tys. zł⁵⁸;
- w przypadku Województwa: 12 800,0 tys. zł, 11 200, 0 tys. zł, 9600,0 tys. zł, 8000,0 tys. zł oraz 6400,0 tys. zł⁵⁹.

Przykłady

Województwo Kujawsko-Pomorskie

Według stanu na 31 grudnia 2017 r. zadłużenie bez uwzględnienia umowy wsparcia wynosiło 273 545,15 tys. zł, a z jej uwzględnieniem 286 345,15 tys. zł.

Według stanu na 31 grudnia 2021 r. zadłużenie bez uwzględnienia umowy wsparcia wynosiło 242 683,98 tys. zł, a z jej uwzględnieniem 249 083,98 tys. zł⁶⁰.

Toruń

Według stanu na 31 grudnia 2017 r. zadłużenie bez uwzględnienia umów wsparcia wynosiło 889 193,57 tys. zł, a z ich uwzględnieniem 1 060 334,25 tys. zł.

Według stanu na 31 grudnia 2021 r. zadłużenie bez uwzględnienia umów wsparcia wynosiło 1 030 326, 19 tys. zł, a z ich uwzględnieniem 1 128 221,95 tys. zł⁶¹.

Kierownicy jednostek wskazywali, że zawarte umowy wsparcia nie zostały zaliczone do długu jst m.in. z uwagi na stan faktyczny i prawny wynikający m.in. z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego⁶². Twierdzili, że nie wywołują one skutków ekonomicznych podobnych do umowy pożyczki lub kredytu.

Należy jednak zauważyć, że w myśl § 3 pkt 2 ww. rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji tytuły dłużne dzielą się m.in. na umowy niezamówione o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. W art. 72 ust. 1a ufp zaznaczono,

⁵⁸ Dane wynikające z wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Prezydenta Miasta Torunia przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy.

⁵⁹ Dane wynikające z wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Marszałka Województwa przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy.

⁶⁰ (Wykonanie) Dane z protokołu kontroli Województwa przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy zgromadzone na podstawie sprawozdań Rb-NDS o nadwyżce/deficycie, a także sprawozdań łącznych Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału odpowiednich lat oraz umowy wsparcia.

⁶¹ (Wykonanie) Dane z protokołu kontroli Miasta Torunia przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy zgromadzone na podstawie sprawozdań Rb-NDS o nadwyżce/deficycie, a także sprawozdań łącznych Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału odpowiednich lat oraz umów wsparcia.

⁶² Dz. U. z 2011 Nr 298, poz. 1767, ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji”.

że tytuły dłużne, o których mowa w ust. 1 pkt 1–3 ufp⁶³, obejmują zobowiązania finansowe wynikające ze stosunków prawnych, które nazwą odpowiadają tym tytułom dłużnym, oraz z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umów kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów.

W ocenie RIO, podzielanej przez NIK, rzeczywistym zamiarem zawarcia wskazanych umów wsparcia było zapewnienie finansowania spółkom prowadzonych inwestycji środkami pochodzącymi z emisji obligacji długoterminowych oraz krótkoterminowych. Zachodzi ścisły związek pomiędzy przekazywaniem środków finansowych spółkom, a spłatą przez nie zobowiązań z tytułu emisji obligacji – wynika on bezpośrednio z zapisów umów. Umowy te, poprzez pryzmat skutku ekonomicznego jaki wywołują, mają konsekwencje podobne do spłaty pożyczki czy kredytu przez jst, nie zaś przez ich spółki, pomimo że proces emisji obligacji został przeniesiony właśnie na nie. Realne (finansowe) konsekwencje spłaty zobowiązań spółek z tytułu emisji obligacji ponosi jst. Wsparcie finansowe cyklicznie przekazywane spółkom służyło i ma nadal służyć wyłącznie zaspokojeniu roszczeń Obligatariuszy (Banku) z tytułu obligacji i nie może być przeznaczone na inne cele. Ciężar spłaty zobowiązań spółek z tytułu realizacji inwestycji ponosi jst, co przesądza, że skutek ekonomiczny jest podobny do umowy pożyczki lub kredytu.

Konsekwencją zaliczenia ww. zobowiązań do długu powinno być wykazanie zadłużenia w sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec IV kwartału w odpowiednich latach, a także w wieloletnich prognozach finansowych. Zaniechanie wykazania ww. kwot długu w projekcie WPF (a w konsekwencji w WPF) stanowi naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 6 ufp poprzez brak realistyczności prognoz co do kwoty długu.

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

Poza udzielaniem i realizacją zamówień publicznych oraz nieuzasadnionym wykonywaniem usług poza sferą użyteczności publicznej⁶⁴, 13 kontrolowanych spółek zasadniczo prawidłowo i (poza dwoma przypadkami) gospodarnie realizowało powierzone im zadania i obowiązki. Zakresy ich działalności były zgodne z aktami założycielskimi. Prawidłowo przygotowano i zrealizowano 20 badanych przedsięwzięć inwestycyjnych (na łączną kwotę 209,024,8 tys. zł) oraz ośmiu kapitałowych (na łączną kwotę 23 144 tys. zł), choć w przypadku tych ostatnich za niegospodarne uznano odstępianie od zmiany oprocentowania przy przedłużaniu pożyczki. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie udzielenia zamówień publicznych z naruszeniem zasad ustawy o zamówieniach publicznych i wewnętrznych regulacji (w ośmiu z 13 kontrolowanych spółek

⁶³ Wyemitowane papiery wartościowe opiewające na wierzytelności pieniężne, zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz przyjęte depozyty.

⁶⁴ Por. pkt 5.1.5 niniejszej informacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i 28 ze 108 badanych zamówień publicznych, w kwocie ogółem 109 275,2 tys. zł). W ocenie NIK, nierzetelnie przygotowano i realizowano 13 umów zawartych w związku z ww. zamówieniami, głównie z powodu niezabezpieczenia interesów spółek i opóźnieniami w naliczaniu kar umownych. Za niegospodarne NIK uznała także niepodjęcie (w jednej spółce) wystarczających działań, w celu wyegzekwowania 31 628,3 tys. zł.

Zakres kontroli obejmował realizację wybranych zadań i powierzonych obowiązków przez skontrolowane spółki nadzorowane przez jst przede wszystkim w zakresie:

- 1) zgodności działalności spółek z danymi zawartymi w aktach założycielskich, KRS;
- 2) ogólnych zasad wynagradzania;
- 3) udzielania zamówień publicznych;
- 4) realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych.

5.3.1. Zakres działalności kontrolowanych spółek, dane aktualizujące

Skontrolowano 13 wybranych spółek z udziałem jst. Stwierdzono, że zakresy ich działalności były zgodne z aktami założycielskimi. Spółki wykonywały działalność, która została im powierzona. Nie stwierdzono podejmowania działań wykraczających poza określone w tych dokumentach zakresy.

Kontrolowane spółki na ogół wypełniały obowiązek aktualizacji danych w Krajowym Rejestrze Sądowym. Jednak w pięciu z nich (Myślęcinek Bydgoszcz, CKK Jordanki Toruń, MZK Toruń, MZK Grudziądz, K-PFR) stwierdzono 13 przypadków, w których wnioski o wpis zostały sporządzone z opóźnieniami wynoszącymi od 6 do 67 dni. Dotyczyło to m.in.: informacji w zakresie utworzenia nowych udziałów, odwołaniu i powołaniu prezesa spółki, powołania członka rady nadzorczej, zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego (MZK Toruń), powołania i odwołania składu osobowego Rady Nadzorczej (CKK Jordanki Toruń), powołania prokurenta spółki (Myślęcinek), nowego składu Rady Nadzorczej i powołania nowego członka rady nadzorczej (MZK Grudziądz), zmiany danych osoby wchodzącej w skład organu nadzoru (K-PFR).

W K-PCKP stwierdzono naruszenie obowiązku dotyczącego zamieszczania informacji na temat wysokości kapitału zakładowego w pismach i zamówieniach handlowych składanych przez Spółkę. Opublikowana na stronie internetowej Systemu EKRS⁶⁵ elektroniczna wersja rachunku zysków i strat tej spółki za 2019 r., zawierała błędne dane. W trzech pozycjach wykazano dane, niezgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych Spółki.

W K-PFR nie zrealizowano obowiązku zamieszczenia w KRS danych o adresie strony internetowej i o adresie poczty elektronicznej, pomimo że posiadano te adresy. W trakcie kontroli dane te uzupełniono.

Zakresy działalności spółek

Niedochowanie obowiązków aktualizacji danych w KRS

⁶⁵ https://ekrs.ms.gov.pl/rdf/pd/search_df [dostęp: 15 lutego 2022 r. i 23 marca 2022 r.].

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.3.2. Zatrudnienie i wynagradzanie

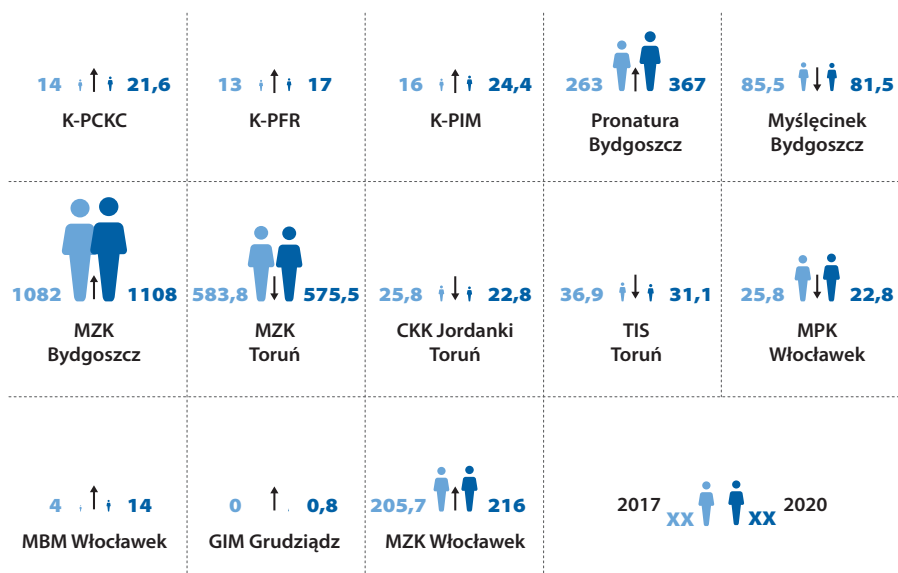
Zatrudnienie w kontrolowanych spółkach (w etatach) wynosiło na koniec 2017 r. 2550, a na koniec 2020 r. 2714 osób, co stanowiło wzrost o 6,4%.

Zatrudnienie na koniec 2020 r. w porównaniu do 2017 r. wzrosło w dziewięciu kontrolowanych spółkach w 2020 r. o łącznie 185 etatów. W czterech spółkach nastąpił spadek zatrudnienia – łącznie o 20,8 etatu.

Największe zatrudnienie spośród kontrolowanych spółek miały przedsiębiorstwa zajmujące się publicznym transportem drogowym, tj. MZK Bydgoszcz (1108 etatów na koniec 2020 r.), MZK Toruń (575,5 etatów), MPK Włocławek (234,7 etatów), MZK Grudziądz (216 etatów). Oprócz wskazanych przedsiębiorstw wysokie zatrudnienie było również w Pronatura Bydgoszcz (367 etatów na koniec 2020 r.).

Infografika nr 9

Zatrudnienie w kontrolowanych Spółkach wg. stanu na 2017 i 2020 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w trakcie kontroli.

Łączne koszty wynagrodzeń wyniosły ok. 126 600 tys. zł w 2017 r. i ok. 157 100 tys. zł w 2020 r. (wzrost o 24,1%). Średnie miesięczne wynagrodzenie dla wszystkich skontrolowanych spółek wyniosło 4,1 tys. zł w 2017 r., 4,8 tys. w 2020 r. Przeciętne średnie wynagrodzenie w 2017 r. wynosiło od 3 tys. zł do 5,7 tys. zł. Przeciętne wynagrodzenie w 2020 r. wynosiło od 3,6 tys. zł do 8,7 tys. zł.

Członkowie zarządów spełniali wymogi określone prawem

Łączne koszty wynagrodzeń zarządów skontrolowanych spółek wyniosły 2443,1 tys. zł w 2017 r. i 3604 tys. zł w 2020 r. (wzrost o 47,5%). Przeciętne wynagrodzenie członka zarządu wynosiło w 2017 r. od 5,7 tys. zł do 18,5 tys. zł. Przeciętne wynagrodzenie w 2020 r. wynosiło od 8 tys. zł do 25,5 tys. zł.

W skontrolowanych spółkach Spółce określono warunki, jakie musiał spełnić kandydat na członka zarządu. W żadnym przypadku nie stwierdzono aby członkowie zarządu nie spełniali wymogów określonych w art. 22 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

Zasady kształtowania wynagrodzeń członków zarządu były regulowane w przyjętych uchwałach rad nadzorczych spółek. W uchwałach ustalano także zasady przyznawania części zmiennej stanowiącej wynagrodzenie uzupełniające. Analizie poddano wypłaty wynagrodzeń zarządów spółek w 2019 i 2020 r. Wynagrodzenia na ogół ustalano prawidłowo i wypłacano we właściwych wysokościach. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w dwóch spółkach. W K-PFR stwierdzono wypłacanie zawyżonego wynagrodzenie członkom Rady Nadzorczej za okres styczeń–marzec 2018 r. Wynikało to z podwyższenia podstawy wymiaru dla obliczenia miesięcznego wynagrodzenia, co było niezgodne z art. 28 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej. W konsekwencji członkowie Rady Nadzorczej otrzymali łącznie 2 tys. zł zawyżonego wynagrodzenia, co zostało to w całości skorygowane w kwietniu 2018 roku. W TIS Toruń wypłacono członkom Rady Nadzorczej wynagrodzenia za lipiec 2020 r. w zawyżonej wysokości łącznie o 0,1 tys. zł.

Za lata 2018–2020 w MZK Toruń nie wypłacono wynagrodzeń zmiennych w związku z niezatwierdzeniem sprawozdań Zarządu z działalności Spółki za ten okres.

Łączne koszty wynagrodzeń Rad nadzorczych wynosiły 1037 tys. zł w 2017 r. i 1168,6 tys. zł w 2020 r. (wzrost o 12,6%). Przeciętne wynagrodzenie członka rady nadzorczej wynosiło w 2017 r. od 1,3 tys. zł do 4,1 tys. zł. Przeciętne wynagrodzenie w 2020 r. wynosiło od 1,5 tys. zł do 4,1 tys. zł.

5.3.3. Rekompensaty dotyczące świadczenia usług przewozowych

W ramach kontroli badaniami objęto cztery spółki, których głównym zakresem działalności było świadczenie publicznego transportu drogowego⁶⁶. W jednej z tych spółek – MZK Bydgoszcz – jako nieprawidłowe oceniono, że Zarząd Spółki nie wystąpił na drogę postępowania sądowego w celu wyegzekwowania rekompensat za wykonanie usług publicznego transportu zbiorowego za lata 2017–2019 na łączną kwotę 31 628,3 tys. zł. Rekompensaty te zgodnie z zawartymi umowami przewozowymi należały się od Zarządu Dróg Miejskich i Komunikacji w Bydgoszczy⁶⁷, czyli jednostki organizacyjnej Bydgoszczy.

Zgodnie z załącznikiem do umów na świadczenie usług przewozowych zawartych z ZDMiKP⁶⁸, otrzymana przez MZK sp. z o.o. rekompensata za lata 2017–2019 została zweryfikowana w oparciu o opinię niezależnego eksperta, powołanego przez spółkę. Przeprowadzone weryfikacje tych rekompensat wskazały na „niedopłatę” w wysokości odpowiednio: 5101,3 tys. zł. za 2017 r. 12 094 tys. zł za 2018 r. i 14 433 tys. zł za 2019 r. Zgodnie załącznikiem do umów rozliczenie tych „niedopłat” miało nastą-

Zarząd MZK Bydgoszcz nie wystąpił na drogę sądową w celu wyegzekwowania rekompensat za wykonanie usług publicznego transportu zbiorowego

⁶⁶ Z uwzględnieniem art. 3 ust. 1 pkt 4 ugk.

⁶⁷ Dalej: „ZDMiP”.

⁶⁸ Tj. umów: [1] nr 194/IT/2013 z 30 grudnia 2013 r. zawartej między Miastem Bydgoszcz reprezentowanym przez Dyrektora ZDMiKP a MZK sp. z o.o. na świadczenie usług przewozowych na liniach autobusowych, dalej: „umowa nr 194/IT/2013”; [2] nr 223/TO/2014 z 30 grudnia 2014 r. zawartej między Miastem Bydgoszcz reprezentowanym przez Dyrektora ZDMiKP a MZK sp. z o.o. na świadczenie usług i robót w zakresie publicznego transportu zbiorowego w komunikacji tramwajowej w Bydgoszczy, dalej: „umowa nr 223/TO/2014”.

pić: za 2017 r. – do 31 grudnia 2019 r., za 2018 r. – do 30 września 2019 r., za 2019 r. – do 30 września 2020 r. W związku z nierozliczeniem przez ZDMiKP tych rekompensat we wskazanych terminach, działania Zarządu Spółki ograniczały się do wystawienia wezwań do zapłaty oraz negocjacji z ZDMiKP, które okazały się nieskuteczne. Zarząd Spółki nie wystąpił na drogę sądową w celu wyegzekwowania tych należności. Ostatecznie, 31 grudnia 2020 r. kwotę 31 628,3 tys. zł. objęto w całości odpisem aktualizującym.

Jako przyczynę niewystąpienia na drogę postępowania sądowego członkowie Zarządu Spółki wskazali m.in. na sytuację dotyczącą zależności pomiędzy Spółką, a Wspólnikiem, który tak jak ZDMiKP nie uznał roszczeń MZK Bydgoszcz dotyczących rozliczenia rekompensat.

5.3.4. Zawieranie i realizacja umów

Uwagi ogólne

W kontroli zbadano 108 umów zawartych przez spółki. Umowy te dotyczyły zakupów związanych z prowadzoną przez nie działalnością. Pięćdziesiąt dwie z nich zawarto z wykorzystaniem ustawy Prawo zamówień publicznych (na łączną kwotę 363 734,9 tys. zł), 56 z wyłączeniem zastosowania tych przepisów (na łączną kwotę 5835,2 tys. zł), jako zamówienia tzw. podprogowe, w kwotach poniżej 30 tys. euro lub poniżej 130 tys. zł.

Nieprawidłowości dotyczące zamówień publicznych

Kontrola 52 postępowań z wykorzystaniem ustawy Prawo zamówień publicznych, w wyniku których zrealizowano wydatki w kwocie 363 734,9 tys. zł wykazała nieprawidłowości przy zawieraniu bądź realizacji 41 umów w ośmiu spółkach na łączną kwotę 108 984,4 tys. zł. Dotyczyły one przede wszystkim:

- 1) w CKK Jordanki:
 - niezamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu na BZP i na stronie swojej internetowej,
 - błędnym przygotowaniu ogłoszeń i specyfikacji istotnych warunków zamówienia,
 - wprowadzenia nieuzasadnionych wymogów dotyczących sposobu zatrudniania u potencjalnych wykonawców,
 - nierzetelnym sporządzaniu protokołów z postępowań,
 - nieprawidłowym wykonaniu obowiązków dotyczących zabezpieczenia należytego wykonania zawartych umów;
- 2) w TIS Toruń:
 - braku określenia wartości zamówienia,
 - błędów w publikacji ogłoszeń,
 - nierzetelnym sporządzaniu protokołów z postępowań,
 - braku oświadczeń o bezstronności osób biorących udział w postępowaniu,
 - wyznaczeniu zbyt krótkiego czasu na składanie ofert w postępowaniu;
- 3) w K-PIM:
 - naruszenia art. 144 ust. 1 pzp, przez istotną zmianę umowy w zakresie zmiany wynagrodzenia wykonawcy – zlecono za zwiększonym wynagrodzeniem roboty zamienne,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zmiany umowy i podwyższeniu wynagrodzenia wykonawcy o kwotę 919,8 tys. zł, przy braku spełnienia przesłanek uzasadniających taką zmianę,
 - naruszenia zasady uczciwej konkurencji w ten sposób, że dopuszczono do tego, że wykonawca wykonał część zamówienia (tj. koncepcję architektoniczną) na zaprojektowanie i budowę hospicjum w okresie do 4 marca 2019 r., tj. przed zawarciem 8 maja 2019 r. umowy, na podstawie której ta koncepcja miała zostać wykonana, co przyznawało mu przewagę na tle potencjalnych konkurentów,
 - zawarcia pięciu umów na kwotę łączną 2215 tys. zł na dostawy, roboty budowlane lub usługi bez uprzedniego uzyskania uchwały Zgromadzenia Wspólników w sprawie zaciągnięcia przez Spółkę zobowiązania o wartości przekraczającej 10 tys. euro, o której mowa w §27 pkt 11 Aktu założycielskiego Spółki;
- 4) w Pronatura Bydgoszcz:
- nieprzedłużenia terminu składania ofert w związku z ze zmianą treści SIWZ i ogłoszenia,
 - nierzetelnego sporządzania protokołów z postępowań,
 - zmiany warunków umowy z naruszaniem art. 144 pzp, tj. bez spełnienia przesłanek wynikających z SIWZ;
- 5) w MZK Bydgoszcz:
- dokonywania istotnych zmian warunków zamówienia z naruszeniem SIWZ, które nie pozwalały na wprowadzenie takich zmian (tj. przesunięcia terminu dostawy pojazdu i zmiany terminu wykonania usług),
 - nieprawidłowego opisu przedmiotu postępowania;
- 6) w MZK Grudziądz:
- nieprawidłowego zawarcia umów w trybie z wolnej ręki (na kwotę 83,7 tys. zł), tj. bez podstaw do zastosowania tego trybu,
 - wykonania prac dodatkowych na łączną kwotę 43,2 tys. zł bez zawarcia aneksów do umów, co stanowiło naruszenie art. 139 ust. 2 Pzp;
- 7) w K-PCKC:
- naruszenia przepisów dotyczących jawności postępowania o zamówienie publiczne, (odrzucono jedną ofertę bez przedstawienia dowodów potwierdzających powód tego odrzucenia);
- 8) w MPK Włocławek:
- wprowadzenia dodatkowych wymogów (dostarczenia autobusów z konstrukcją podwozia z profili wykonanych m.in. ze stali odpornej na korozję zgodnie z normą PN-EN 10088 lub ze stali konstrukcyjnej o zwiększonej wytrzymałości i wysokiej odporności na korozję), ograniczających inne dopuszczalne rozwiązania mające równe znaczenie (temu odniesieniu nie towarzyszyły wyrazy „lub równoważne”, co było niezgodne z art. 30 ust. 4 pzp).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Analizy 56 tzw. „zamówień podprogowych”⁶⁹ (na kwotę 5 835,2 tys. zł) wykazała, że były one prowadzone w sposób zapewniający konkurencję i na ogół zgodnie z wewnętrznym uregulowaniami. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w dwóch spółkach, które dotyczyły zrealizowanych zakupów na łączną kwotę 290,8 tys. zł. Jako nieprawidłowe oceniono:

- 1) w Pronatura Bydgoszcz:
 - niesporządzenie wymaganych protokołów rozeznania rynku,
 - jedno z zapytań ofertowych nie zawierało części niezbędnych elementów (tj. nie wskazano kryterium oceny ofert i nie załączono wzoru umowy wraz z informacją czy podlega ona modyfikacjom);
- 2) w TIS Toruń:
 - w jednym przypadku, na kwotę 34,6 tys. zł, nierzetelnie oceniono prowadzenia dokumentacji postępowania (brakowało dowodów potwierdzających przeprowadzenie rozeznania cenowe u co najmniej dwóch wykonawców).

Nieprawidłowości dotyczące sposobu realizacji zawartych umów lub zabezpieczenia interesów przy ich wykonywaniu

Dodatkowo w ponad połowie (w ośmiu z 13) skontrolowanych spółek stwierdzono nieprawidłowości dotyczące sposobu realizacji zawartych umów lub zabezpieczenia interesów przy ich wykonywaniu. Polegały one m.in.:

- w K-PCKC na zapłacie za przedmiot umowy pomimo braku dowodu odpowiedniego księgowego (14,5 tys. zł);
- w K-PFR na nieterminowej zapłacie dwóch zobowiązań wynikających z umowy (10,8 tys. zł), braku zabezpieczenia interesów spółki poprzez brak uregulowania w umowie kar, sposobów rozwiązania umowy, a także nie zobowiązaniu zleceniobiorcy do raportowania o wykonywanych czynnościach (64,8 tys. zł);
- w Pronatura Bydgoszcz na niedochowaniu warunków zawartej umowy na łączną kwotę 59,9 tys. zł; nieterminowym opłaceniu faktury za wykonaną usługę;
- w MZK Toruń na braku naliczenia kary umownej w wysokości 13,4 tys. zł w związku z nieterminową realizacją zakupu;
- w TIS Toruń na braku egzekwowania warunków zawartej umów (na kwotę 167,8 tys. zł) w zakresie wniesienia zabezpieczenia zawartej umowy, przedstawienia polis ubezpieczeniowych, harmonogramu realizacji umowy, dokumentu zgłoszenia przedmiotu umowy do odbioru; braku naliczenia kary umownej w wysokości 12,6 tys. zł za nieterminowe wykonanie przedmiotu umowy; zapłacie zawyżonej o 1,9 tys. zł kwoty za realizację umowy. Pozostałe wynagrodzenie miało zostać zablokowane jako zabezpieczenie na okres 6 miesięcy od daty podpisania protokołu końcowego odbioru prac;
- w MZK Bydgoszcz na opóźnieniu w naliczeniu kary umownej w związku z nieterminową dostawą. Karę w wysokości 31,8 tys. zł naliczono po ośmiu miesiącach, dopiero w trakcie kontroli NIK;

⁶⁹ Tj. w kwotach poniżej 30 tys. euro (130 tys. zł).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w MZK Grudziądz na nieprawidłowym zabezpieczeniu interesów zamawiającego przy zakupie na kwotę 162,3 tys. zł (brak zawarcia pisemnej umowy), co zostało ocenione jako powodujące zwiększenie ryzyka po stronie MZK w sytuacji konieczności zgłoszenia roszczeń w stosunku do sprzedającego, dotyczyło to braku zawarcia pisemnej umowy dotyczącej tego zakupu;
- w CKK Jordanki na nieprawidłowym wykonaniu obowiązku zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy – zabezpieczenie w kwocie 21,4 tys. zł zwrócono wykonawcy ze 104 dniowym opóźnieniem.

5.3.5. Realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych i kapitałowych

W kontroli w 12⁷⁰ spółkach zbadano 20 przedsięwzięć inwestycyjnych, na które wydatkowano łącznie ok. 209 000 tys. zł. Stwierdzono, że ich realizacja zmierzała do zaspakajania potrzeb wspólnot samorządowych i była zgodna z głównymi przedmiotami działalności spółek.

Nieprawidłowości w zakresie przedsięwzięć inwestycyjnych

Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły m.in.:

- w TIS Toruń, w przypadku umowy na zaprojektowanie i wykonanie remontu rur instalacji ciepłej wody użytkowej (na kwotę 331 tys. zł), nie wyegzekwowano od wykonawcy wniesienia zabezpieczenia wykonania umowy, właściwego wykonania dokumentacji projektowej i dotrzymania terminu umownego wykonania zadania.

W większości przypadków skontrolowane przedsięwzięcia zostały jednak przygotowane prawidłowo, odpowiednio zapewniono również ich źródła sfinansowania. Sporządzano harmonogramy robót i płatności. Nie stwierdzono przypadków nieprawidłowego przygotowania inwestycji, zapewniono uzyskanie wymaganych zezwoleń i odpowiednio dokonano zgłoszeń dotyczących przystąpienia do robót budowlanych.

W większości przypadków przedsięwzięcia inwestycyjne zostały przygotowane prawidłowo

Większość z kontrolowanych spółek nie realizowało przedsięwzięć kapitałowych lub realizowało je w ograniczonym zakresie.

Przedsięwzięcia kapitałowe

Dwie spośród skontrolowanych spółek udzieliły w kontrolowanym okresie pożyczek. K-PCKC udzieliła pożyczki, w wysokości 1700,0 tys. zł, oprocentowanej w stałej wysokości 8,34% w stosunku rocznym. K-PFR udzielił trzech pożyczek na łączną kwotę 5298,3 tys. zł. W tych przypadkach zgodę na zaciąganie zobowiązania wydawało Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników. Udzielenie pożyczki było zgodne z przedmiotem działalności Spółki (pozostałe formy udzielania kredytów). Pożyczki zostały spłacone w terminie określonym w umowie, wraz z prowizją i oprocentowaniem.

MBM Włocławek kupił udziały w innej spółce. W 2021 r. została podpisana umowa o zakupie 10 udziałów w Miejskim Towarzystwie Budownictwa Społecznego sp. z o.o. za 11 000 tys. zł, stanowiące łącznie 55,56% kapitału zakładowego. Zakup poprzedzono zgodą Zgromadzenia Wspólników w formie uchwały. Czynności poprzedził audyt techniczny i analiza prawna spółki.

⁷⁰ W jednej ze spółek nie realizowano przedsięwzięć. Kontrola obejmowała od jednego do trzech wybranych przedsięwzięć w każdej z kontrolowanych spółek.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

CKK Jordanki 2019 r. dwukrotnie udzieliła pożyczki klubowi sportowemu działającemu w formie spółki kapitałowej z siedzibą w Toruniu. Każdorazowo pożyczka była na kwotę 90 tys. zł, oprocentowanie wynosiło 3,5% w skali roku, z prawem do naliczania, w przypadku zwłoki, odsetek umownych w wysokości 9,5%.

Kontrola wykazała, że Spółka nieprawidłowo naliczyła odsetki od jednej z pożyczek, zawyżając je o 0,2 tys. zł. Dodatkowo stwierdzono, że wyraziła zgodę na przesunięcie terminu spłat tych pożyczek (pierwszą z nich o rok, drugą o rok i dziewięć miesięcy) bez zmiany oprocentowania tej pożyczki, co w kontekście inflacji, a także tego, że wyłączono możliwość pozyskania odsetek karnych (9,5%) zostało ocenione jako działanie niegospodarne.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Czy prawidłowo i zgodnie z zasadami finansów publicznych sprawowano nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, w tym w zakresie wpływu ich zobowiązań na zadłużenie samorządów w województwie kujawsko-pomorskim?

Cel główny kontroli

1. Czy nadzór właścicielski wobec spółek, w których jednostki samorządu terytorialnego posiadały udziały lub akcje realizowany był prawidłowo i przyczyniał się do oszczędnego realizowania zadań?
2. Czy poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz spółek działających z ich udziałem nie wpływał negatywnie na bezpieczeństwo finansowe samorządu oraz czy nie doprowadził do nieprawidłowej realizacji zadań publicznych?
3. Czy spółki nadzorowane przez jednostki samorządu terytorialnego realizowały powierzone im zadania oraz nałożone na nie obowiązki w sposób prawidłowy i gospodarny?

Cele szczegółowe kontroli

Kontrolą P/22/050 objęto pięć jednostek samorządu terytorialnego w tym Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego i cztery urzędy Miast (w Bydgoszczy, Grudziądzu, Toruniu i Włocławki), a także 13 spółek, w które były zaangażowane kapitałowo kontrolowane jst.

Zakres podmiotowy

Kontrole w ww. jednostkach przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 i ust. 3, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o NIK⁷¹ pod kątem legalności, rzetelności i gospodarności lub pod kątem legalności i gospodarności.

Kryteria kontroli

Od 1 stycznia 2017 r. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. W zakresie analizy danych sprawozdawczo-finansowych dotyczących spółek, analizą objęto lata 2017–2020.

Kontrolę planową P/22/050 przeprowadzono w okresie od 3 stycznia do 29 września 2022 r.

Termin kontroli

Wyniki kontroli P/22/050 przedstawiono w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego, prezydentów czterech skontrolowanych miast (Bydgoszczy, Grudziądz, Torunia, Włocławka) oraz do 13 prezesów zarządu skontrolowanych spółek. We wszystkich przypadkach w wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ocenę opisową.

Kontrola była przeprowadzona wspólnie z Regionalną Izbą Obrachunkową w Bydgoszczy stosownie do posiadanych kompetencji i uprawnień, na podstawie zawartego porozumienia o współpracy. RIO przeprowadziła kontrolę wytypowanych jst w zakresie wskazanym w pkt 2.1.3 zatwierdzonego przez Prezesa NIK programu, tj. w zakresie wpływu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz spółek działających z ich udziałem na bezpieczeństwo finansowe samorządu oraz wpływu tego zadłużenia na nieprawidłową realizację zadań publicznych.

Okres objęty kontrolą

⁷¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

ZAŁĄCZNIKI

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

W wystąpieniach pokontrolnych z kontroli P/22/050 sformułowano 43 wnioski pokontrolne. Z otrzymanych do 9 grudnia 2022 r. odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że 28 wniosków zostało zrealizowanych, a sześć było w trakcie realizacji. Niezrealizowane pozostaje dziewięć wniosków.

Do pięciu wystąpień pokontrolnych kierownicy kontrolowanych jednostek złożyli ogółem dziewięć zastrzeżeń, spośród których cztery zostały oddalone, pięć uwzględniono, w tym trzy w całości, a dwa w części.

Wykaz jednostek kontrolowanych

W ramach kontroli P/22/050 skontrolowano:

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	Piotr Całbecki
2.		Urząd Miasta Bydgoszczy	Rafał Bruski
3.		Urząd Miasta Grudziądz	Maciej Glamowski
4.		Urząd Miasta Torunia	Michał Zaleski
5.		Urząd Miasta Włocławka	Marek Wojtkowski
6.		Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne sp. z o.o. w Toruniu	Aleksander Szczęsny
7.		Kujawsko-Pomorski Centrum Kompetencji Cyfrowych sp. z o.o. w Toruniu	Jarosław Boryń
8.		Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju sp. z o.o. w Toruniu	Kamila Radziecka
9.		Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura sp. z o.o. w Bydgoszczy	Konrad Mikołajski
10.		Leśny Park Kultury i Wypoczynku „Myślęcinek” Spółka z o.o. w Bydgoszczy	Marcin Heymann
11.		Miejskie Zakłady Komunikacyjne sp. z o.o. w Bydgoszczy	Andrzej Wadyński
12.		Toruńska Infrastruktura Sportowa sp. z o.o.	Andrzej Pietrowski
13.		Centrum Kulturalno-Kongresowe Jordanki sp. z o.o. w Toruniu	Grzegorz Grabowski
14.		Miejski Zakład Komunikacji w Toruniu sp. z o.o.	Zbigniew Wyszogrodzki

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
15.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Grudziądzkie Inwestycje Medyczne sp. z o.o.	Joanna Elszkowska
16.		Miejski Zakład Komunikacji sp. z o.o. w Grudziądzu	Paweł Maniszewski
17.		Miejskie Budownictwo Mieszkaniowe sp. z o.o. we Włocławku	Katarzyna Minett
18.		Miejski Zakład Komunikacji sp. z o.o. we Włocławku	Andrzej Stasiak

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek⁷²

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	w formie opisowej	<p>Przydzielenie pracownikom Urzędu zadań z zakresu nadzoru właścicielskiego nad spółkami, w których Województwo posiadało udziały lub akcje, jak i to, że w okresie objętym kontrolą do wypełniania tych zadań zaangażowano osoby z odpowiednim wykształceniem i doświadczeniem. Pozyskiwane od spółek sprawozdania finansowe i z działalności wykorzystywano do sprawowania rzetelnego nadzoru nad spółkami. Województwo korzystało z prawa do kontroli, które przysługiwało mu jako wspólnikowi i sprawowało faktyczny nadzór nad realizacją przez spółki zadań publicznych. Prawidłowe działania w celu uchwalenia przez zgromadzenia wspólników poszczególnych spółek wymogów, jakie powinni spełniać kandydaci na członków zarządu oraz zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego i organu nadzorczego spółek. W uchwałach przyjętych przez zgromadzenie wspólników wynagrodzenie członków zarządu oraz rad nadzorczych ustalono we właściwych wysokościach. Kontrola wykazała, że zaciągając kredyty oraz udzielając poręczeń nie naruszono regulacji prawnych w tym zakresie. Przestrzegano limitów określonych w uchwałach budżetowych. Dane dotyczące kwot rozchodów wykazane w WPF Województwa, obowiązujące w latach 2017–2021 były realistyczne i wynikały z odpowiednich dokumentów, co było zgodne z art. 226 ust. 1 pkt 5 ufp.</p>	<p>Dopuszczono do prowadzenia działalności, wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej z naruszeniem warunków określonych w przepisach. W latach 2017–2021 w przekazywanych Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy projektach Wieloletniej Prognozy Finansowej w planowanej kwocie długu nie wykazywano zobowiązań, wynikających z umowy wsparcia zawartej pomiędzy Województwem, spółką ze 100% udziałem Województwa oraz bankiem w części odpowiadającej wysokości zobowiązań spółki, wynikających z emisji obligacji, tj. odpowiednio na koniec lat 2017–2021 w kwotach 12 800,0 tys. zł, 11 200,0 tys. zł, 9600,0 tys. zł, 8000,0 tys. zł oraz 6400,0 tys. zł, co przeprowadzająca w tym zakresie kontrolę RIO wskazała jako nieprawidłowe. Ocenę tę podziela NIK. W konsekwencji przedstawione projekty WPF nie odpowiadały wymogowi realistyczności określonego w art. 226 ust. 1 pkt 1 ufp. Ponadto nieprawidłowo sporządzono sprawozdania jednostkowe (Rb-Z).</p>
2.	Urząd Miasta Bydgoszczy	w formie opisowej	<p>Nadzór właścicielski nad spółkami, w których Gmina Miasto Bydgoszcz posiadała udziały lub akcje, Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako zgodny z regulacjami dotyczącymi finansów publicznych. Nie stwierdzono też nieoszczędnego realizowania zadań Gminy, poprzez spółki w których Miasto posiadało udziały lub akcje. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej Prezydent określił cele i zadania nadzoru właścicielskiego, wskazał komórkę organizacyjną Urzędu oraz osoby odpowiedzialne za realizację powierzonych w tym przedmiocie zadań.</p>	<p>Niepodjęcie przez Prezydenta skutecznych działań zmierzających do zaprzestania prowadzenia przez jedną spółkę z udziałem Miasta, działalności wykraczającej poza art. 7 ust. 1 i nie mieszczącej się w sferze użyteczności publicznej, o której mowa w art. 1 ust. 2 ufg w odniesieniu do działalności realizowanej poza tą strefą. Polegała ona na zarządzaniu zasobem mieszkaniowym innym niż miejski.</p>

⁷² W brzmieniu pisma oólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo oólnne w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

2.	Urząd Miasta Bydgoszczy	w formie opisowej	<p>Odpowiedzialni za kontrolowane zagadnienia pracownicy Zespołu ds. Nadzoru Właścicielskiego posiadali odpowiednie doświadczenie i przygotowanie merytoryczne pozwalające wypełniać powierzone czynności. Projekty uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego i organu nadzorczego spółek przygotowano prawidłowo i zgodnie z ustawą z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami. 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. W wieloletnich prognozach finansowych kwoty długów zostały zaplanowane realistycznie, stosownie do wymogów art. 226 ust. 1 ufp.</p>	
3.	Urząd Miasta Grudziądz	w formie opisowej	<p>Rozwiązania organizacyjne i procedury pozwalały na dokonywanie przez Prezydenta oceny działalności oraz sytuacji ekonomicznej powołanych Spółek. Podejmowano z należytą starannością czynności polegające na: identyfikowaniu, monitorowaniu i weryfikowaniu czynników uzasadniających prowadzenie ich kontroli. Przestrzegano zasad doboru i wynagradzania członków zarządu oraz rad nadzorczych. Projekty uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego i organu nadzorczego Spółek przygotowano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami i poddano pod głosowanie odpowiednich zgromadzeń.</p>	<p>Prezydent, w ramach sprawowanego nadzoru właścicielskiego, nie podejmując odpowiednich działań, dopuścił do prowadzenia działalności zarobkowej Spółek, która wykraczała poza zadania własne gminy, wymienione w art. 7 usg. Nie mieściła się ona również w sferze użyteczności publicznej, o której mowa w art. 1 ust. 2 ugk, a także nie spełniała warunków określonych w art. 10 tej ustawy w odniesieniu do działalności realizowanej poza tą sferą. Niewystarczające monitorowanie przez Urząd realizacji przez Spółki obowiązków składania wymaganych sprawozdań w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS). Brak aktualizacji, przez ponad dwa i pół roku, zasad nadzoru właścicielskiego nad Spółkami do wprowadzonych zmian organizacyjnych Urzędu. Dwa przypadki dotyczące nieodpowiedniego zaewidencjonowania operacji w księgach rachunkowych dotyczących udziału Miasta w Spółkach na łączną kwotę 54 127 tys. zł. Występowanie ryzyk związanych z sytuacją finansową Miasta, które mogą negatywnie wpływać na wykonanie zadań publicznych. W kontrolowanym okresie Prezydent realizował program postępowania naprawczego, na podstawie art. 240a ufp. Wynikało to m.in. z zaplanowania dochodów bieżących niewarrantujących zdolności do pokrycia zwiększonych wydatków bieżących. Realizacja Programu wiązała się również zagrożeniem niespełnienia przepisów art. 242 i 243 ufp, a także z istotnym ryzykiem utraty płynności realizowanego budżetu w 2019 r. W kontrolowanym okresie wystąpiła także sytuacja bezpośredniego zagrożenia dla bezpieczeństwa finansowego Miasta w związku z wysokim poziomem wydatków na ochronę zdrowia, z których większość dotyczyła pokrywania strat Szpitala w Grudziądzu.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*) w formie opisowej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
4.	Urząd Miasta Torunia	w formie opisowej	<p>Prezydent w sposób prawidłowy zorganizował nadzór właścielski nad spółkami, w których Gmina Miasto Toruń posiadała udziały lub akcje, a pracownicy, którym powierzyl te obowiązki, byli odpowiednio przygotowani do realizacji zadań. Z należytą starannością podejmowano czynności mające na celu pozyskiwanie i wykorzystywanie wiedzy o sytuacji ekonomiczno-finansowej nadzorowanych spółek oraz czynności doboru i określenia wynagradzania członków ich zarządów i rad nadzorczych. NIK pozytywnie ocenia także przestrzeganie limitów określonych w uchwałach budżetowych. Kontrola wykazała, że zaciągając kredyty oraz udzielając poręczeń nie naruszono regulacji w tym zakresie. Indywidualny wskaźnik zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ufp, w latach 2017–2021, nie przekraczał dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w tym przepisie.</p>	<p>Działania Prezydenta dopuszczające prowadzenie przez trzy spółki komercyjnej działalności gospodarczej, która nie była związana z wykonywaniem zadań własnych gminy określonych w art. 7 ust. 1, nie mieściła się w sferze użyteczności publicznej, o której mowa w art. 10 ust. 2 ufg i nie spełniała warunków określonych w art. 10 ust. 1 ufg w odniesieniu do działalności realizowanej poza tę sferę. Niewykazanie (w łącznej kwocie 672 591,1 tys. zł) w latach 2017–2021 w przedkładanych Regionalnej Izbie Obrachunkowej projektach Wieloletnich Prognoz Finansowych zobowiązań wynikających z umów wsparcia zawartych m.in. pomiędzy Miastem a dwoma spółkami. W konsekwencji przedstawione projekty WPF nie odpowiadały wymogowi realistyczności określonego w art. 226 ust. 1 pkt 1 ufp. Ponadto nieprawidłowo sporządzono sprawozdania jednostkowe (Rb-Z).</p>
5.	Urząd Miasta Włocławka	w formie opisowej	<p>Przydzielenie przez Prezydenta pracownikom Urzędu zadań z zakresu nadzoru właścielskiego nad spółkami, w których Gmina Miasta Włocławek posiadała udziały lub akcje 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. Prezydent w prawidłowy sposób dokonywał podwyższenia lub obniżenia kapitału zakładowego spółek z udziałem Gminy. Wydatki polegające na wniesieniu wkładów pieniężnych zostały przewidziane w budżecie Gminy zgodnie z art. 236 ust. 4 i art. 254 pkt 3 ufp. 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. ufg. 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</p>	<p>Udzielenie przez Prezydenta pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym Miasta w związku z umową kredytową na kwotę 28 413,4 tys. zł oraz niewłaściwe zaewidencjonowanie udziałów pieniężnych w kapitale zakładowym.</p>

	<p>przestrzegat 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.</p>		
6.	<p>Działalność prowadzona była zgodnie z przedmiotem określonym w Akcie założycielskim, nie wykraczając poza sferę użyteczności publicznej. Spółka prawidłowo przygotowała i zaplanowała prace, uzyskała odpowiednie finansowanie, zapewniła stosowny nadzór. W rezultacie zadanie realizowano w zaplanowanym terminie, przy nieznacznym wzroście nakładów. Spółka w prawidłowych terminach przedkładała w sądzie rejestrowym dane o zmianach w Akcie założycielskim, a także zatwierdzone sprawozdania finansowe. Wynagrodzenie członkom zarządu i rady nadzorczej Spółki wypłacano w prawidłowej wysokości.</p>	w formie opisowej	<p>W jednym z badanych zamówień publicznych, dotyczącym zaprojektowania i budowy hospicjum w Toruniu, Zarząd K-PJM dokonał zmiany umowy w sposób naruszający przepisy o zamówieniach publicznych. Dopuszczono także do wykonywania części przedmiotu zamówienia przez wykonawcę przed zawarciem na to zadanie umowy w formie pisemnej, co w ocenie Izby stanowiło naruszenie zasady uczciwej konkurencji.</p> <p>NIK wskazuje również, że pięć (spośród zbadanych 13) umów na dostawy, usługi lub roboty budowlane zostało przez Zarząd zawartych z naruszeniem postanowień Aktu założycielskiego, odnoszących się do zasad zaciągania przez Spółkę zobowiązań.</p>
7.	<p>Działalność gospodarczą prowadzono zgodnie z zakresem powierzonym do realizacji w umowie oraz akcie założycielskim. Działalność ta służyła zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w obszarze cyfryzacji usług użyteczności publicznej województwa kujawsko-pomorskiego. Sprawozdania finansowe Spółki za lata 2017–2020 sporządzane były na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych oraz terminowo składane w Krajowym Rejestrze Sądowym. K-P CKC sp. z o.o. utrzymywała bieżącą płynność finansową. Stosowano właściwe tryby udzielania zamówień. Zobowiązania wobec kontrahentów regulowane były bez opóźnień. Przedsięwzięcia kapitałowe, polegające na sprzedaży udziału w nieruchomości, udzieleniu pożyczki i objęciu udziałów w innej spółce, dokonywane były za zgodą Wspólnika w oparciu o analizy ekonomiczne i rynkowe. Wynagrodzenie dla członków zarządu Spółki było określone i wypłacane zgodnie z obowiązującymi przepisami.</p>	w formie opisowej	<p>Naruszenie w okresie od 1 grudnia 2018 r. do 8 lutego 2022 r. obowiązku wynikającego z art. 206 § 1 pkt 4 ksh, dotyczącego niezamieszczania informacji na temat wysokości kapitału zakładowego w pismach i zamówieniach handlowych składanych przez Spółkę. Opublikowanie na stronie internetowej Systemu EKRS elektronicznej wersji rachunku zysków i strat K-P CKC sp. z o.o. za 2019 r., która w trzech pozycjach zawierała błędne dane, niezgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych Spółki. Sporządzenie polecenia przelewu za zakup serwera do retencji danych w kwocie 14 145,00 zł pomimo nieotrzymania dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapłaty, tj. z naruszeniem postanowień § 5 pkt II ppkt. 1 obowiązującej w Spółce Instrukcji Sporządzania Obiegu i Kontroli Dokumentów Księgowych. Niewykonanie obowiązku wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, tj. nieprzekazania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych informacji o złożonych ofertach w ciągu siedmiu dni od dnia ich otwarcia, a także niezapewnienia należytej staranności przy podejmowaniu decyzji dotyczących odrzucenia oferty i odtajnienia informacji zawartych w ofercie, w ramach postępowania pn. „Utworzenie Kujawsko-Pomorskiego Telecentrum i utrzymania systemu teleopieki”.</p>

11.	Miejskie Zakłady Komunikacyjne sp. z o.o. w Bydgoszczy	w formie opisowej	<p>za lata obrotowe 2017–2020. W jednym przypadku naruszono termin, określony w art. 22 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, na ujawnienie powołania prokurenta, jednak nie miało to negatywnego wpływu na ocenę działalności Zarządu. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie doboru i wynagradzania członków zarządu i rady nadzorczej spółki. Stwierdzono także, że umowy na usługi/dostawy zawarto zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych i uregulowanymi wewnętrznymi. Pozytywnie oceniono, iż umowy zawierały postanowienia zabezpieczające interesy Spółki. Badane dwa przedsięwzięcia inwestycyjne na łączną kwotę 1183,2 tys. zł były zgodne z przedmiotami działalności spółki i z założeniami planów zadań inwestycyjnych, sporządzanymi na dany rok. Przedsięwzięcia prawidłowo przygotowano, a roboty budowlano-montażowe zrealizowano terminowo i prawidłowo rozliczono.</p>	
			<p>Prowadzono działalność gospodarczą zgodnie z zakresem powierzonym do realizacji w akcie założycielskim. Działalność ta służyła przede wszystkim zaspokojeniu zbiorowych potrzeb mieszkańców Miasta Bydgoszczy, poprzez świadczenie usług lokalnego publicznego transportu zbiorowego autobusowego i tramwajowego. Uzyskiwane przychody nie pokrywały jednak kosztów realizowanych przewozów. Na skutek tego Spółka generowała stratę, która wynosiła: 412,9 tys. zł w 2017 r., 6628,1 tys. zł w 2018 r., 11 011,6 tys. zł. w 2019 r., 8157,6 tys. zł w 2020 r. Sprawozdania finansowe Spółki za lata 2017–2020 sporządzone były na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych oraz terminowo składane w Krajowym Rejestrze Sądowym. MZK sp. z o.o. utrzymywała dobrą bieżącą płynność finansową. Stosowano właściwe tryby udzielania zamówień, z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji. Pozytywnie oceniono również, że zobowiązania wobec kontrahentów z tytułu zakupu nowych autobusów regulowane były bez opóźnień. Sprzedaż zbędnych autobusów odbywała się po uprzednim sporządzeniu protokołu oceny technicznej, ze wskazaniem proponowanej ceny sprzedaży. Wynagrodzenie dla członków zarządu Spółki było określone i wypłacane zgodnie z obowiązującymi przepisami.</p>	<p>Niegospodarność wynikającą z faktu, że Zarząd Spółki nie wystąpił na drogę postępowania sądowego w celu wyegzekwowania rekompensat za wykonanie usług publicznego transportu zbiorowego za lata 2017–2019 na łączną kwotę 31 628 348,70 zł, należnych MZK sp. z o.o. od Zarządu Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły również: [1] dwóch przypadków, w których na etapie realizacji zamówień publicznych Spółka (jako zamawiający) dokonała zmiany istotnych warunków tych zamówień z naruszeniem art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych; [2] zwłoki w podjęciu działań mających na celu dochodzenie kary umownej z tytułu nieterminowej dostawy pojazdu ssąco-ciągnieniowego; [3] przypadku, w którym opisu przedmiotu zamówienia dokonano z naruszeniem zasad określonych w art. 30 ust. 4 ustawy pzp.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
12.	Toruńska Infrastruktura Sportowa sp. z o.o.	w formie opisowej	Spółka prawidłowo realizowała swoje zadania statutowe. Wykonywała zadania powierzone jej przez Miasto Gminę Toruń, polegające w szczególności na zarządzaniu halą widowiskowo-sportową „Arena Toruń”, w zakresie: usług publicznych – kulturalnych, rozrywkowych, sportowych i rekreacyjnych – związanych z potrzebami społeczności lokalnej, a także. Pomimo wysokiego zadłużenia Spółka wywiązywała się z obowiązku regulowania swoich zobowiązań, w szczególności zobowiązań długoterminowych. Wynikało to jednak głównie z transferu majątku otrzymanego od Miasta poprzez podwyższenia kapitału zakładowego z przeznaczeniem na spłatę wyemitowanych obligacji.	Spółka prowadziła działalność wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej, polegającą na świadczeniu usług hotelarsko-gastronomicznych i towarzyszących, wynajmowaniu pomieszczeń podmiotom gospodarczym na cele komercyjne oraz prowadzeniu punktów gastronomicznych. Prowadzenie takiej działalności, choć zgodne z aktem założycielskim Spółki, niezgodne było z art. 10 ukg w związku z art. 9 ust. 2 u.s.g. Badanie udzielonych przez Spółkę zamówień i ich realizacji wykazało szereg nieprawidłowości, zarówno w postępowaniach prowadzących do ich udzielenia, jak i przy egzekwowaniu spełnienia warunków umownych. Jednak we wszystkich przypadkach zamówień o wartości powyżej 30 tys. euro zastosowano konkurencyjny tryb wyboru oferentów – przetarg nieograniczony, a wybrani wykonawcy, którzy spełniali wymogi zawarte w prowadzonych postępowaniach przetargowych, przedłożyli najkorzystniejsze oferty. Stwierdzone niezgodności w zakresie obliczania i wypłacania wynagrodzenia członków Zarządu Spółki i Rady Nadzorczej Spółki obejmowały nieznaczne kwoty.
13.	Centrum Kulturalno-Kongresowe Jordanki sp. z o.o. w Toruniu	w formie opisowej	CKK JORDANKI realizowała zadania w zakresie powierzonym jej w akcie założycielskim, służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców Gminy Miasta Toruń poprzez bieżące udostępnianie obiektu kulturalnego wybudowanego na toruńskich Jordankach i zapewnienie oferty kulturalnej. CKK JORDANKI wywiązywała się z nałożonych na nią, jako samorządową osobę prawną działającą w formie spółki kapitałowej, obowiązków związanych ze sporządzaniem, badaniem i składaniem sprawozdań finansowych w Krajowym Rejestrze Sądowym.	Spółka prowadziła ponadto działalność wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej, w zakresie świadczenia usług parkingowych, reklamowych oraz wynajmu sprzętu, a także wynajmu powierzchni podmiotom spoza sfery kultury z przeznaczeniem na organizację imprez z branży MICE, bale i cele gastronomiczne. Prowadzenie takiej działalności naruszało ograniczenia wynikające z art. 10 ukg w związku z art. 9 ust. 2 u.s.g i zapewniało corocznie szóstą część przychodów. Kontrola wykazała dwa naruszenia ksh, dotyczące niezwołania w jednym z badanych lat posiedzenia Zgromadzenia Wspólników w celu podjęcia uchwały w sprawie dalszego istnienia Spółki oraz niezamieszczenia na stronie internetowej informacji o kapitale zakładowym. Badanie udzielonych przez CKK JORDANKI zamówień i ich realizacji wykazało szereg nieprawidłowości, zarówno w postępowaniach prowadzących do ich udzielenia, jak i przy egzekwowaniu spełnienia warunków umownych. Jednakże we wszystkich przypadkach zamówień o wartości powyżej 30 tys. euro zastosowano konkurencyjny tryb wyboru oferentów – przetarg nieograniczony oraz dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty, zgodnie z ogłoszonymi kryteriami wyboru.

14.	Miejski Zakład Komunikacji w Toruniu sp. z o.o.	w formie opisowej	<p>MZK prowadził działalność gospodarczą zgodnie z zakresem powierzonym do realizacji w akcie założycielskim. Działalność ta służyła przede wszystkim zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców Gminy Miasta Toruń, poprzez świadczenie usług lokalnego publicznego transportu zbiorowego autobusowego i tramwajowego. Sprawozdania finansowe Spółki za lata 2017–2020 sporządzane były na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych. Zarządowi Spółki corocznie udzielane było absolutorium. Wynagrodzenie dla członków zarządu Spółki naliczono i wypłacano zgodnie z obowiązującymi przepisami. W MZK stosowano właściwe tryby udzielania zamówień publicznych, z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji. Zobowiązania wobec kontrahentów z tytułu objętych kontrolą zakupów nowych autobusów i tramwajów regulowane były bez opóźnień. Sprzedaż zbędnych składników majątku odbywała się zgodnie z przyjętymi zasadami.</p>	<p>Uzyskiwania przychodów z działalności o charakterze komercyjnym, z naruszeniem ograniczeń prowadzenia działalności przez gminną osobę prawną poza sferą użyteczności publicznej, wynikających z art. 10 ukg w związku z art. 9 ust. 2 usg. Nieterminowego złożenia do KRS ośmiu wniosków o dokonanie wpisu.</p>
15.	Grudziądzkie Inwestycje Medyczne sp. z o.o.	w formie opisowej	<p>Brak prowadzenia przez Grudziądzkie Inwestycje Medyczne sp. z o.o. działalności poza sferą użyteczności publicznej, wsparcie Regionalnego Szpitala Specjalistycznego w Grudziądzu, sposób powoływania członków Rady Nadzorczej, wypłatę wynagrodzeń dla członków organów Spółki oraz wykonywanie obowiązków sprawozdawczych.</p>	<p>Nieterminowe spłaty rat pożyczki, co skutkowało koniecznością zapłaty odsetek z opóźnienie w wysokości 102,8 tys. zł. Złożenie w Krajowym Rejestrze Sądowym sprawozdania z działalności Spółki za 2018 r. z naruszeniem określonego w ustawie terminu.</p>
16.	Miejski Zakład Komunikacji sp. z o.o. w Grudziądzu	w formie opisowej	<p>W badanym okresie działalność MZK koncentrowała się na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców Gminy Miasta Grudziądz w zakresie: usług transportu publicznego, selektywnego zbierania odpadów, letniego i zimowego utrzymania dróg oraz zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami. W pięciu z ośmiu objętych badaniem przypadkach MZK zawarło umowy zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych lub wewnętrznymi regulacjami. Zawarte przez Spółkę umowy zawierały postanowienia zabezpieczające interesy Spółki, a prowadzone przez MZK przedsięwzięcia inwestycyjne związane były z przedmiotem działalności i służyły realizacji jej celów</p>	<p>Spółka realizowała także przedsięwzięcia wykraczające poza zadania własne gminy w sferze użyteczności publicznej w zakresie sprzedaży paliw i usług diagnostycznych, co naruszało art. 10 ukg. W latach 2017–2020 przychody MZK z tego tytułu wyniosły łącznie 48 348,4 tys. zł, tj. 30% łącznych przychodów Spółki. W jednym postępowaniu nie zawarto umowy w formie pisemnej, pomimo obowiązywania wewnętrznych regulacji nakładających taki obowiązek, a w kolejnych dwóch odbyło się to z naruszeniem przepisów ustawy prawo zamówień publicznych</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
17.	Miejskie Budownictwo Mieszkaniowe sp. z o.o. we Włocławku	pozytywna	<p>Spółka nie prowadziła działalności wykraczającej poza przedmiot działania określany w akcie założycielskim, a władze Spółki każdorazowo uzyskiwały zgodę Zgromadzenia Wspólników na podejmowanie istotnych finansowo inwestycji. Zamówienia publiczne udzielane były zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych i regulacjami wewnętrznymi.</p> <p>Przedsięwzięcia inwestycyjne prowadzono prawidłowo i według przyjętych harmonogramów. Inwestycję kapitałową (nabycie udziałów w innej spółce) poprzedzono przeprowadzeniem analizy sytuacji prawnej, ekonomiczno-finansowej i stanu technicznego obiektów, co potwierdza rzetelne wykonywanie obowiązków przez Zarząd. Nie stwierdzono działań, których efektem mogłoby być nieuzasadnione zadłużenie MBM.</p> <p>Powołani przez Zgromadzenie Wspólników członkowie Rady Nadzorczej Spółki posiadali wymagane kwalifikacje. Wynagrodzenie członków Rady Nadzorczej i Zarządu Spółki było zgodne z obowiązującymi przepisami prawa.</p>	
18.	Miejski Zakład Komunikacji sp. z o.o. we Włocławku	w formie opisowej	<p>MPK wykonywało działalność zgodną z przedmiotem określonym w Akcie założycielskim. Prawidłowo wypełniono obowiązki informowania wiaściwego sądu rejestrowego o zmianach w Akcie założycielskim Spółki oraz zatwierdzonych sprawozdaniach finansowych za lata obrotowe 2017–2020. Spółka zawierała umowy zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych i regulacjami wewnętrznymi. Skontrolowane umowy zawierały postanowienia zabezpieczające interesy Spółki. Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość dotyczyła opisu przedmiotu zamówienia na zakup autobusów. Badane zadania inwestycyjne były zgodne z założeniami do planów finansowo-gospodarczych Spółki, sporządzanymi na dany rok obrotowy. Skontrolowane roboty budowlano-montażowe zostały zrealizowane terminowo i prawidłowo rozliczone.</p> <p>W dwóch badanych postępowaniach realizowanych w trybie przetargu nieograniczonego (na łączną kwotę 13 498,5), Spółka wprowadziła wymagania niezgodne z art. 30 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych, poprzez brak wprowadzenia ściśle określonych wymów, ograniczając tym samym inne rozwiązania mające równe znaczenie.</p>	<p>Realizowane przez Spółkę usługi dodatkowe jak serwis klimatyzacji i ozonowanie oraz naprawa pojazdów, wykraczały poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, o których mowa w art. 9 ust. 4 ust. 4 ust. Przychody z tej części działalności były jednak marginalne i stanowiły 0,07% przychodów ogółem w 2017 r., 0,02% w 2018 r., 0,05% w 2019 r. oraz 0,06% w 2020 r.</p>

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷³ zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Stosownie do art. 7 ust. 1 usg, do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w szczególności obejmujących wskazane w tym przepisie 22 grupy spraw. W myśl art. 14 ust. 1 usw, zadania województwa wynikają z ustaw szczególnych i obejmują w szczególności 18 grup spraw. Przepisów tych nie należy jednak rozumieć jako dopuszczających samodzielne określanie przez jst zadań niewskazanych w ustawach, tzn. ich rozszerzanie przez same organy samorządowe wszędzie tam, gdzie uznają to za stosowne, biorąc pod uwagę tylko to, że dana kwestia dotyczy spraw lokalnych⁷⁴.

Zadania publiczne
oraz działalność spółek

Zasady i formy gospodarki komunalnej jst polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, uregulowane zostały w ugk. W myśl jej przepisów (art. 1 ust. 2) gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Wybór sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej należy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, do organów stanowiących jst (art. 4 ust. 1 ugk). Gospodarka komunalna może być prowadzona przez gminę w szczególności w formie spółek prawa handlowego. Mogą one tworzyć zatem spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne (lub do nich przystępować). Spółki te, będąc podmiotami wyposażonymi w osobowość prawną i samodzielność ekonomiczną, są jedną z najbardziej popularnych form wybieranych przez jst do realizacji zadań przypisanych samorządowi terytorialnemu. Utworzenie spółki, jak i przystąpienie do spółki wymagają podjęcia stosownej uchwały przez organ stanowiący jst (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f usg i art. 18 pkt 19 lit. e usw).

Formy prowadzenia
gospodarki komunalnej

Możliwość tworzenia i przystępowania do spółek należy jednak rozpatrywać w kontekście celów gospodarki komunalnej, które dotyczą wykonania zadań jst. Do spółek samorządowych mają zastosowanie przepisy ksh, z uwzględnieniem zmian wynikających z przepisów odrębnych, w szczególności ugk.

Charakter mienia, którego funkcją jest realizacja zadań nałożonych na samorząd, usprawiedliwia zakwalifikowanie go jako mienia publicznego i poddanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu i ochrony. Publiczny charakter mienia spółek z udziałem jst potwierdza również

⁷³ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.

⁷⁴ Por. Zob. K. Jaroszyński [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, red. r. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 86-88

Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy

wyrok NSA z 29 sierpnia 2019 r.⁷⁵, w którym uznano, że spółki, których jedynym właścicielem jest gmina, niewątpliwie mieszczą się w pojęciu gminnych jednostek organizacyjnych.

Ustawodawca dzieli zadania w dziedzinie gospodarki komunalnej na posiadające charakter użyteczności publicznej, czyli odpowiadające definicji art. 1 ust. 2 ugk oraz na pozostałe. Podział ten został również wprowadzony w samorządowych ustawach ustrojowych. Celem ustawodawcy ograniczającego działalność samorządu terytorialnego poza użytecznością publiczną było doprowadzenie do sytuacji, w której jst będą skupiać się na podstawowych zadaniach związanych z najważniejszymi potrzebami wspólnoty i na nie miały przeznaczać swoje zasoby.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 usg, gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie.

Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich wyłącznie w przypadkach określonych w art. 10 ust. 1–3 ugk, tj.:

- w sytuacji, gdy spełnione zostaną łącznie dwa warunki: 1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym, 2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia (ust. 1);
- jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową (ust. 2).

Powyższe ograniczenia nie mają jednak zastosowania do posiadania przez gminy akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, w tym również związany z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości, oraz klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej (ust. 3)⁷⁶.

Przepis art. 10 ugk wprowadza odmienne regulacje dla jst różnego szczebla. Zakres dozwolonej działalności niestanowiącej użyteczności publicznej jest bowiem różny dla każdej z nich. Najszerze możliwości przyznano gminie (art. 10 ust. 1–3 ugk.), a bardziej ograniczone województwu (art. 13

⁷⁵ Sygn. I OSK 657/19, LEX nr 2716125.

⁷⁶ Przepis w brzmieniu obowiązującym od 22 sierpnia 2018 r. (dodany został fragment dotyczący spółek prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, w tym również związany z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości).

ust. 2 usw w zw. z art. 10 ust. 4 ugk). Poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa (art. 13 ust. 2 usw).

Przepisy art. 10 ust. 1–3 nie zawierają jednoznacznych rozstrzygnięć, lecz oparte są na pojęciach niedookreślonych („niezaspokojone potrzeby”, „w znacznym stopniu wpływa ujemnie”, „znaczące ożywienie rynku”, „poważna strata majątkowa”, „ważne dla rozwoju gminy” itp.). Interpretacja tych przepisów musi pozostawać w związku z celem ugk, zaś z celu ustawy wynika, że gminy nie mogą prowadzić komercyjnej działalności gospodarczej o charakterze czysto zarobkowym. Dopuszczalna jest natomiast zarobkowa gospodarka komunalna, pod warunkiem że pozostawać ona będzie w związku z zadaniami własnymi gmin, o których mowa w art. 6 i 7 usg oraz w przepisach szczególnych. Tym samym interpretacja przepisów art. 10 ust. 1–3 ugk i zawartych w nich pojęć niedookreślonych musi zawsze prowadzić do wykładni zawężającej.

Nadzór i kontrola spółek to zadanie właściciela jst, który utworzył spółkę lub do takiej spółki przystąpił. Zarówno przygotowanie narzędzi kontroli i nadzoru, jak i organizacja struktur nadzoru jest zadaniem organów stawiących i wykonawczych. Wynika to w szczególności z obowiązku zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mienia publicznego. Podmiotami uprawnionymi do wykonywania praw udziałowych w spółkach są, stosownie do art. 12 ust. 4 ugk, organy wykonawcze jst. W przypadku spółek z udziałem jst nadzór właścicielski należy rozumieć także jako konieczną ingerencję w działalność spółek, podmiotów ustawowo zobowiązanych do kontroli przestrzegania prawa i zabezpieczenia interesu publicznego, rozumianego jako zapewnienie zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej i racjonalnego gospodarowania jej majątkiem⁷⁷.

Nadzór nad spółkami

Podmioty uprawnione do wykonywania praw udziałowych w spółkach są zobowiązane ukształtować zasady wynagradzania organów władz spółek komunalnych, przysługują im również kompetencje w zakresie powoływania i odwoływania członków rad nadzorczych oraz określania wymogów, jakie muszą spełniać kandydaci na członka rady nadzorczej i zarządu spółki.

Stosownie do art. 201 i 368 Ksh zarząd prowadzi sprawy spółki i reprezentuje spółkę. Według art. 10a ust. 6 ugk członków zarządu spółek z udziałem jst (niezależnie od stopnia zaangażowania kapitałowego jst) powołuje i odwołuje rada nadzorcza. Przepis ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący, a zatem nie ma możliwości jego modyfikacji w drodze umowy lub statutu spółki⁷⁸.

⁷⁷ Zob. B. Morozowska-Nieradko „Nadzór właścicielski i kontrola w spółkach komunalnych”, Wrocław 2019, s. 185.

⁷⁸ Por. wyrok SA w Warszawie z 25.04.2007 r., sygn. akt VI ACa 1364/06, LEX nr 682871.

ZAŁĄCZNIKI

Prawo kontroli służy każdemu wspólnikowi (art. 212 § 1 Ksh). Umowa spółki może wyłączyć albo ograniczyć indywidualną kontrolę wspólników (art. 213 § 3 Ksh). Do wyłącznej kompetencji zgromadzenia wspólników (art. 228 Ksh) należy m.in. podjęcie uchwał m.in. w sprawie:

- 1) rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania zarządu z działalności spółki, sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy oraz udzielenia absolutorium członkom organów spółki z wykonania przez nich obowiązków;
- 2) zbycia i wydzierżawienia przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części oraz ustanowienie na nich ograniczonego prawa rzeczowego;
- 3) nabycia i zbycia nieruchomości, użytkownika wieczystego lub udziału w nieruchomości, jeżeli umowa spółki/statut nie stanowi inaczej.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ukg do wnoszenia wkładów oraz obejmowania udziałów i akcji stosuje się przepisy Ksh oraz k.c., z zastrzeżeniem m.in. przepisów usg oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników⁷⁹.

Bezpośredni nadzór nad działalnością spółek z udziałem jst sprawują rady nadzorcze. Nadzór, jaki sprawuje rada nadzorcza jest wykonywany w sposób stały (art. 219 § 1 Ksh, art. 10a ust. 1 ukg). Rada nadzorcza nie ma prawa wydawania zarządowi wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółki (art. 219 § 2 Ksh). Każdy członek rady nadzorczej może samodzielnie wykonywać prawo nadzoru, chyba że umowa spółki stanowi inaczej (art. 219 § 5 Ksh).

Ograniczenia wysokości wynagrodzenia w spółkach z udziałem jst

Ograniczenia w zakresie wysokości wynagrodzenia dotyczące m.in. członków zarządów i rad nadzorczych spółek z udziałem jst, obowiązujące od 9 września 2016 r., zostały uregulowane w ustawie o wynagrodzeniach w spółkach. Ustawa ma zastosowanie m.in. do podmiotów reprezentujących jst lub ich związki, w zakresie wykonywania praw z akcji przysługujących tym podmiotom, zwanych dalej „podmiotami uprawnionymi do wykonywania praw udziałowych”. Według art. 2 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych jest obowiązany podejmować działania mające na celu ukształtowanie i stosowanie zasad wynagradzania członków organu zarządzającego i członków organu nadzorczego określonych ustawą.

Ograniczenia w zadłużaniu się jst

Wskaźnik zadłużenia jst wynikający z art. 243 ufp stanowi ograniczenie w zakresie maksymalnej rocznej spłaty długu wraz z jego kosztami. Nie wynika z niego natomiast maksymalna wysokość globalnego zadłużenia jst. Jednostka może zatem posiadać stosunkowo wysoki dług, ale przy niskich rocznych jego spłatach spełni relację wynikającą z art. 243 ust. 1 ufp. Ograniczenie to jedynie w sposób pośredni redukuje poziom zadłużenia.

Istota indywidualnego wskaźnika zadłużenia polega na tym, że organ stanowiący jst nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym

⁷⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 318, ze zm.

spłat zadłużenia wraz z jego kosztami do planowanych dochodów bieżących budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu⁸⁰. W okresie przejściowym, tj. w latach 2020–2025, powyższa zasada jest modyfikowana przez art. 9 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁸¹.

Przepis art. 243 ust. 1 ufp przed nowelizacją zawierał zamknięty katalog tytułów zadłużenia do spłaty w danym roku wraz z jego kosztami, które należy uwzględniać przy obliczaniu relacji długu, który miał być spłacony w danym roku budżetowym, do dochodów ogółem budżetu zaplanowanych na ten rok. Zakres przedmiotowy spłat długu wraz z wydatkami z nimi związanymi w roku budżetowym można było podzielić na dwie zasadnicze grupy. Do pierwszej z nich należało zaliczyć m.in. spłaty rat kredytów i pożyczek zaciągniętych na finansowanie planowanego deficytu jst, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od nich, a także odsetkami od spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetowego (art. 243 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 89 ust. 1 ufp); wykup papierów wartościowych emitowanych w celu finansowania planowanego deficytu jst, spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyprzedzającego finansowania działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz spłaty pożyczek zaciągniętych w państwowych funduszach celowych na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne (ujęte w ramach przedsięwzięć wieloletnich, o których mowa w art. 226 ust. 3 i 4 ufp) wraz z należnymi od nich odsetkami i dyskontem, a także odsetkami od spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetowego (art. 243 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 89 ust. 1 i art. 90 ufp). Drugą grupę stanowią natomiast potencjalne spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji. W tym przypadku spłaty mają jedynie charakter potencjalny. Roszczenia wynikające z poręczenia lub gwarancji nie muszą stać się wymagalne w danym roku budżetowym. Zobowiązania z tych tytułów mają charakter przysły i niepewny. Mają bowiem na celu zabezpieczenie zobowiązań innych podmiotów (np. spółek komunalnych, związków jst). Muszą być one jednak zaliczane do elementów mających wpływ na wartość indywidualnego wskaźnika zadłużenia, istnieje bowiem ryzyko, że w danym roku budżetowym staną się wymagalne i zwiększą zadłużenie jst. W przypadku solidarnej odpowiedzialności jst jako poręczyciela należy ujmować w indywidualnym wskaźniku zadłużenia całą kwotę objętą poręczeniem.

⁸⁰ P. Lenio [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, art. 243.

⁸¹ Dz. U. poz. 2500, ze zm.

Przepis art. 243 ust. 3 ufp zawiera wyłączenia niektórych rozchodów i związanych z nimi wydatków z indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Na skutek wprowadzonych zmian przede wszystkim rozszerzono katalog tych wyłączeń o wykup papierów wartościowych emitowanych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, wraz z należnymi odsetkami i dyskontem.

Zadłużenie spółek z udziałem jst

Indywidualny wskaźnik zadłużenia nie obejmuje natomiast zobowiązań spółek z udziałem jst. Tego rodzaju podmioty przejmują realizację zadań inwestycyjnych jst doprowadzając jednocześnie do zadłużenia się i nie ma to wpływu na limit wynikający z art. 243 ufp.

Podwyższanie kapitału zakładowego

Jst ustalają wewnętrzne zasady i tryby wnoszenia do spółek wkładów pieniężnych i niepieniężnych oraz dopłat, a w umowach spółek znajdują się postanowienia wskazujące na ich uprawnienie do występowania do swoich właścicieli o udzielenie takich świadczeń. W przypadku spółki z o.o. wyróżnia się dwa zasadnicze tryby podwyższania kapitału zakładowego. Pierwszy, określany w piśmiennictwie jako zwykły, polega na podwyższeniu kapitału zakładowego przez zmianę umowy spółki (art. 255 § 1 i 257 § 1 Ksh). Uchwała dotycząca zmiany umowy spółki, zwiększająca świadczenia wspólników lub uszczuplająca prawa udziałowe, bądź prawa przyznane osobiście poszczególnym wspólnikom, wymaga zgody wszystkich wspólników, których dotyczy.

Powyższych wymagań nie musi spełniać uchwała wspólników w przedmiocie podwyższenia kapitału zakładowego podejmowana w drugim trybie, tj. na podstawie dotychczasowych postanowień umowy spółki, przewidujących maksymalną wysokość podwyższenia kapitału zakładowego i termin podwyższenia. Do jej przyjęcia wystarczy bezwzględna większość głosów. W tym trybie nie jest też wymagane zachowanie formy protokołu notarialnego. Podwyższenie kapitału zakładowego następuje przez podwyższenie wartości nominalnej udziałów istniejących lub ustanowienie nowych (art. 257 § 2 Ksh). Podwyższenie kapitału zakładowego zarząd zgłasza do sądu rejestrowego (art. 262 § 1 Ksh).

Zamówienia publiczne

Zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe reguluje ustawa Prawo zamówień publicznych. Do 1 stycznia 2021 r. obowiązywała ustawa o Prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r.⁸² Od 1 stycznia 2021 r. weszła w życie nowa ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych⁸³. Od 1 stycznia 2021 r. obowiązywała też ustawa z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę prawo zamówień publicznych⁸⁴.

⁸² Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

⁸³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.

⁸⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 2020, ze zm.

Przepisy pzp będą miały zastosowanie do spółki z udziałem samorządu terytorialnego w którym gmina: posiada ponad połowę udziałów lub akcji, sprawuje nadzór nad zarządkiem spółki bądź ma prawo do powoływania ponad połowy składu zarządu lub rady nadzorczej. Zgodnie z art. 4 pkt 3 Pzp (art. 3 ust. 1 pkt 3 Prawa zamówień z 2004 r.) przepisy prawa zamówień publicznych stosuje się do zamawiających publicznych, którymi są inne niż jednostki sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie, oraz jednostki sektora finansów publicznych i inne niż jednostki sektora finansów publicznych państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot: a) finansują je w ponad 50% lub; b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji; lub c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym; lub d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.

Ze względu na charakter działalności prowadzonej przez spółki z udziałem jst do zamówień publicznych udzielanych przez te podmioty mogą mieć zastosowanie przepisy dotyczące zamówień sektorowych. Należy mieć również na uwadze, że przy części zamówień udzielanych przez jst dla spółek mogą mieć zastosowanie przepisy zezwalające na udzielenie zamówienia z wolnej ręki.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

- Prawo krajowe
1. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej – Dz. U. z 2023 r. poz. 344).
 2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.).
 3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – Dz. U. z 2022 r. poz. 2094, ze zm.).
 4. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530).
 5. Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.).
 6. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 1110, ze zm.).
 7. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm.).
 8. Ustawa z dnia z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości – Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).
 9. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.).
 10. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 973, ze zm.).
 11. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2136).
 12. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 685, ze zm.).
 13. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
 14. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej (KOP)
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (STR)
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej (UST)
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Ustawodawczej
12. Prezesi Regionalnych Izb Obrachunkowych
13. Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego