



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DMK.430.3.2026

Nr ewid. 14/2026/P/25/064/DMK

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE SPÓŁEK KOMUNALNYCH W WOJEWÓDZTWIE MAŁOPOLSKIM ORAZ SPRAWOWANIE NAD NIMI NADZORU WŁAŚCICIELSKIEGO

MISJA

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

p.o. Dyrektor Małopolskiej
Delegatury NIK w Krakowie

Janusz Klimek

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, czerwiec 2026 r.

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

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. Wprowadzenie	7
2. Ocena ogólna	11
3. Synteza	15
4. Wnioski	28
5. Ważniejsze wyniki kontroli	29
5.1. Działalność spółek i jej rezultaty.....	29
5.2. Ustalanie i wypłacanie wynagrodzeń członków zarządu i rady nadzorczej	49
5.2.1. Prawdliwość określania, naliczania i wypłacania wynagrodzeń członków organów spółek.....	50
5.2.2. Prawdliwość przyznawania, określania i wypłacania świadczeń dodatkowych.....	59
5.3. Sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi przez organ wykonawczy gminy.....	64
6. Załączniki	78
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	78
6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek	80
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- ekonomicznych.....	93
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	102
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	103

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
GUS	Główny Urząd Statystyczny
jst	Jednostka(tki) samorządu terytorialnego
Kodeks cywilny	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.)
Ksh lub Kodeks spółek handlowych	Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm.)
skontrolowane spółki	Spółki, w których była prowadzona niniejsza kontrola, tj.: Wodociągi Miasta Krakowa S.A. (dalej: Wodociągi Miasta Krakowa), Centrum Giełdowe Balicka Sp. z o.o. w Krakowie (dalej: CGB), Sądeckie Wodociągi Sp. z o.o. w Nowym Sączu (dalej: Sądeckie Wodociągi), NOVA Sp. z o.o. w Nowym Sączu (dalej: NOVA), Bocheńskie Zakłady Usług Komunalnych Sp. z o.o. (dalej: BZUK), Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Bochni Sp. z o.o. (dalej: MPWiK w Bochni), Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Bochni (dalej: MPEC w Bochni)
podstawa wymiaru	Wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w IV kwartale roku poprzedniego ogłoszonego przez Prezesa GUS (art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy o wynagrodzeniach)
Przepisy ustaw okołobudżetowych, ustawy okołobudżetowe	art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. poz. 2445, ze zm.), art. 11 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2666, ze zm.), Art. 1 ustawy z dnia 16 stycznia 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 (Dz. U. poz. 123, ze zm.), Art. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2025 (Dz. U. poz. 1925).
PSZOK	Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych
RN	Rada Nadzorcza

spółka komunalna	Spółka powołana do zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej, której właścicielem (jedynym lub jednym z wielu) jest gmina (spółka z udziałem gminy)
Sp. z o.o.	Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
S.A.	Spółka akcyjna
uchwała w sprawie wynagrodzeń	Uchwała w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego (członków zarządu) lub uszczegóławiająca ją uchwała w sprawie kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego (członków zarządu)
umowa o zarządzanie	Umowa o świadczenie usług zarządzania, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach
ustawa o gospodarce komunalnej lub ugk	Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679)
ustawa o samorządzie gminnym lub usg	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.)
ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623)
ustawa o ochronie osób i mienia	Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2025 r. poz. 532)
ustawa o rachunkowości	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.)
ustawa o samorządzie powiatowym	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)
ustawa o samorządzie województwa	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 58)
ustawa o wynagrodzeniach	Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.)
ustawa Pzp lub Pzp	Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.)
ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym	Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.)
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
wynagrodzenie naliczone	Wynagrodzenia naliczone czyli wynagrodzenia brutto, z których potrącane są składki na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz zaliczka na podatek dochodowy od osób fizycznych. Prawidłowe naliczenie wynagrodzeń obejmuje także uwzględnienie przepisów ustaw o budżetach

wynagrodzenie określone	Wynagrodzenie ustalone w uchwale (uchwałach) w sprawie wynagrodzeń
wynagrodzenie wypłacone	Wynagrodzenie naliczone, które zostało zrealizowane
Zgromadzenie Wspólników lub ZW	zgromadzenie wspólników w sp. z o.o., oznacza również walne zgromadzenie akcjonariuszy w przypadku spółki akcyjnej

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy spółki komunalne prowadziły w sposób prawidłowy działalność zmierzającą do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej oraz czy sprawowany nad spółkami nadzór właścicielski był prawidłowy?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

- Czy spółki komunalne przestrzegały ustawowych ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej i realizowały zadania zgodnie z przepisami prawa i rzetelnie, z zachowaniem należytej dbałości o interes ekonomiczny spółki?
- Czy prawidłowo ustalano i wypłacano wynagrodzenia członków zarządu i rady nadzorczej spółek komunalnych?
- Czy organy wykonawcze gminy prawidłowo i rzetelnie sprawowały nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi?

Jednostki kontrolowane

Urzędy miejskie w Krakowie, Nowym Sączu i Bochni

Siedem spółek komunalnych z ww. gmin

Okres objęty kontrolą

Lata 2022-2024, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.

Gospodarka komunalna polega na realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, szczególnie o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Działalność powinna być wykonywana najniższym kosztem, przy zapewnieniu jak najwyższej jakości. Coraz częściej zadania obejmujące m.in. sprawy nieruchomości, wodociągów, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków, utrzymania czystości i porządku, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów czy lokalnego transportu zbiorowego są powierzane przez samorządy spółkom prawa handlowego, działającym z wykorzystaniem ulokowanego w nich mienia komunalnego.

W ostatnich latach widoczny jest znaczny wzrost popularności spółek komunalnych w prowadzeniu gospodarki komunalnej w Polsce. Liczba takich spółek wzrosła z 3 083 w 2020 r. do 3 278 w 2024 r. (w tym 2 613 ze 100% udziałem jst), tj. o 6,3%. W 2024 r. w województwie małopolskim funkcjonowało 239 spółek komunalnych (7,3% spółek komunalnych w Polsce), tj. o 11 więcej niż w 2020 r.¹.

Tabela nr 1

Liczba spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w województwie małopolskim.

Lp.	Rok	Liczba spółek w województwie ogółem	Liczba spółek z udziałem jst	Liczba jednoosobowych spółek jst
1.	2020	47 258	228	166
2.	2021	51 259	234	174
3.	2022	54 800	235	175
4.	2023	58 089	242	181
5.	2024	61 625	239	184

Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Istotne jest, by spółki komunalne nie były tworzone w przestrzeni komercyjnej, czyli takiej, w której funkcjonują lub mogą funkcjonować podmioty niepubliczne. Przedmiotem ich działalności jest bowiem realizacja zadań użyteczności publicznej, a prowadzenie działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o takim charakterze jest możliwe wyłącznie w przypadkach wynikających z przepisów ufg.

Gmina, jako wspólnik (udziałowiec, akcjonariusz) spółki komunalnej, zobowiązana jest do sprawowania nad nią nadzoru właścicielskiego.

¹ Opracowania pn.: 1) Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, 2020 r.; 2) Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, 2024 r. Opublikowano odpowiednio 16.03.2021 r. i 17.03.2025 r.

Wynika to z obowiązku zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym zgodnie z jego przeznaczeniem i jego ochrony (art. 50 ust. 1 usg), a także z przepisów Kodeksu spółek handlowych. W spółkach jednoosobowych wszystkie uprawnienia przysługujące zgromadzeniu wspólników wykonuje, stosownie do art. 12 ust. 4 ugk, wójt (burmistrz, prezydent miasta). Podmioty uprawnione do wykonywania praw udziałowych w spółkach komunalnych (organy wykonawcze jst) 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 komunalnej.

Działalność spółek komunalnych i sprawowanie nad nimi nadzoru właścicielskiego od wielu lat nie były przedmiotem kompleksowej kontroli w województwie małopolskim.

Kontrola została przeprowadzona w 10 jednostkach na terenie województwa małopolskiego, w tym w trzech urzędach miejskich (Kraków, Nowy Sącz, Bochnia) oraz w siedmiu spółkach prawa handlowego z większościowym udziałem kontrolowanych samorządów w ich kapitale zakładowym i koncentrowała się na następujących obszarach:

- a) działalność spółki i jej rezultaty, w tym m.in.: przestrzeganie ustawowych ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej, udzielanie zamówień publicznych oraz realizacja zawartych w ich wyniku umów, zarządzanie składnikami mienia i jego ochrona,
- b) kształtowanie, naliczanie i wypłacanie wynagrodzeń członków zarządu i rady nadzorczej,
- c) sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi przez organ wykonawczy gminy, w tym wybieranie członków rad nadzorczych.

Infografika nr 1

Liczba spółek z udziałem kontrolowanych gmin miejskich wg stanu na dzień 31 grudnia 2024 r.



Źródło: opracowanie NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Skontrolowane gminy posiadały na koniec 2024 r. udziały lub akcje w 34 spółkach komunalnych, z tego w 18 spółkach miały 100% udział, w pięciu spółkach większościowy, a w 11 równy lub mniejszy niż 50%.

Infografika nr 2

Skontrolowane spółki w województwie małopolskim



Źródło: opracowanie własne NIK.

Szczegółowymi badaniami kontrolnymi w urzędach miast objęto sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad kontrolowanymi spółkami, kształtowanie wynagrodzeń członków zarządów i rad nadzorczych oraz wybieranie członków rad nadzorczych tych spółek, a w przypadku urzędów miejskich w Krakowie oraz Nowym Sączu – szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto również kształtowanie wynagrodzeń członków zarządów i rad nadzorczych oraz wybieranie członków rad

nadzorczych spółek, w których nie była prowadzona kontrola, tj. w: Miejskim Przedsiębiorstwie Energetyki Ciepłej S.A. w Krakowie (**MPEC w Krakowie**), Arenie Kraków S.A. (**Arena**), Miejskim Przedsiębiorstwie Komunikacyjnym Sp. z o.o. w Nowym Sączu (**MPK w Nowym Sączu**) oraz Miejskim Przedsiębiorstwie Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Nowym Sączu (**MPEC w Nowym Sączu**).

2. OCENA OGÓLNA

Działalność skontrolowanych jednostek obciążona nieprawidłowościami

Działalność skontrolowanych spółek komunalnych koncentrowała się przede wszystkim na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy, jednak wystąpiły przypadki wykonywania działalności wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, naruszenia przepisów prawa oraz niedochowania należytej staranności i dbałości o ich interes ekonomiczny.

Spółki były przygotowane organizacyjnie do wykonywania zadań w obszarze gospodarki komunalnej. Opracowały plany i procedury na wypadek awarii i zagrożeń celem zapewnienia ciągłości dostaw i usług zaspokajających podstawowe potrzeby mieszkańców w sytuacji kryzysowej bądź przypisano im takie zadania w miejskich planach zarządzania kryzysowego. Zbadane remonty i inwestycje zostały wykonane zgodnie z zawartymi umowami i przyczyniały się do wykonywania zadań gospodarki komunalnej. Spółki w sposób prawidłowy i rzetelny dokonywały oceny stanu technicznego swojego majątku oraz stosowały zabezpieczenia mające na celu jego ochronę, z wyjątkiem trzech spółek, w których nierzetelnie ubezpieczono kluczowe składniki majątku niezbędnego do ich działalności o łącznej wartości 115,6 mln zł. W dwóch spółkach jako sumę ubezpieczenia środków trwałych wskazywano wartość księgową brutto (112,4 mln zł), która była niższa od ich aktualnej wartości rynkowej lub odtworzeniowej, ponieważ nie odzwierciedlała istotnego wzrostu cen produkcji budowlano-montażowej i materiałów budowlanych, który miał miejsce w ostatnich latach. W jednej spółce nie ubezpieczono przez okres 16 miesięcy nowo wybudowanego Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK) o wartości 3,2 mln zł. Tym samym spółki te nie zapewniły możliwości odtworzenia majątku z odszkodowania ubezpieczeniowego w przypadku wystąpienia znacznej szkody.

Cztery spółki, na siedem skontrolowanych, prowadziły działalność wykraczającą poza zadania ze sfery użyteczności publicznej, co mogło niekorzystnie oddziaływać na konkurencyjność usług świadczonych w podobnym zakresie na tym samym obszarze. Dotyczyło to wykonywania innych zadań niż zadania własne gminy (np. świadczenia usług diagnostycznych i naprawy pojazdów, administrowania nieruchomościami), z których spółki zrealizowały w latach 2022–2024 marginalne przychody stanowiące od 0,01% do 6,8% łącznej wartości ich przychodów ze sprzedaży, a także wykonywania usług użyteczności publicznej na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego bez zawarcia w tej sprawie stosownego porozumienia komunalnego na podstawie art. 74 ustawy o samorządzie gminnym i art. 5 ustawy

o gospodarce komunalnej. Z tej działalności dwie spółki zrealizowały w tym okresie przychody w wysokości 13,6 mln zł, przy czym w przypadku jednej z nich przychody z tej działalności stanowiły aż 12,3% wartości jej przychodów ze sprzedaży.

We wszystkich spółkach stwierdzono nieprawidłowości w obszarze udzielania zamówień publicznych, w tym w sześciu spółkach naruszono przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Pzp) lub regulacji wewnętrznych przy udzieleniu 20 zamówień o łącznej wartości 19,4 mln zł (z 57 badanych zamówień o łącznej wartości 82,1 mln zł). NIK ocenia negatywnie niedochowanie przez cztery spółki zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców przy udzieleniu 12 zamówień o łącznej wartości 8,5 mln zł, co mogło skutkować wydatkowaniem wyższych kwot niż w przypadku zastosowania konkurencyjnego trybu wyboru. W przypadku pozostałych ośmiu zamówień o wartości 10,9 mln zł naruszenia dotyczyły niezastosowania wymogów dokumentacyjnych wynikających z ustawy Pzp i regulacji wewnętrznych, co nie miało jednak wpływu na wybór oferty i wyniki tych postępowań.

NIK ustaliła, że trzy spółki wydatkowały środki na realizację usług przez zewnętrznych wykonawców z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami, w tym:

- 1,8 mln zł na realizację 89 badanych umów zawartych przez dwie spółki, w przypadku których nie dysponowały one dokumentami wskazującymi sposób wykonania przedmiotu umowy, co wynikało z nieokreślenia w umowach zakresu zleconych prac oraz z niezawarcia postanowień dotyczących harmonogramu realizacji oraz sposobu dokumentowania świadczonych usług, co skutkowało niezapewnieniem możliwości kontroli wykonania tych umów oraz transparentności ponoszonych w związku z tym kosztów,
- 711,7 tys. zł na zewnętrzne usługi doradcze dla zarządów dwóch spółek, pomimo dostępnych w tych spółkach zasobów kadrowych, wykonujących zadania będące przedmiotem tych zleceń,
- 24,6 tys. zł na usługi public relations, które nie zostały odebrane zgodnie z umową i wykorzystane w działalności spółki.

Spółki udzielały darowizn w sposób uznaniowy, bez wewnętrznych regulacji, pozostawiając decyzję zarządowi, w łącznej wysokości 2,1 mln zł, z czego 1,9 mln zł na realizację zadań niezwiązanych z ich podstawową działalnością.

Trzy z siedmiu spółek wykazały w latach 2022–2024 w przynajmniej jednym roku stratę finansową, sześć z nich zrealizowało stratę

**Nadzór właścicielski
nie we wszystkich
przypadkach sprawowany
prawidłowo i rzetelnie**

z podstawowej działalności, w tym trzy spółki musiały pokrywać okresowe niedobory środków pieniężnych z kredytu w rachunku bieżącym w celu utrzymania płynności finansowej.

Wynagrodzenia członków zarządów i rad nadzorczych były ustalane i wypłacane niezgodnie z obowiązującymi regulacjami ustawowymi w pięciu spółkach, co skutkowało zawyżonymi wypłatami na kwotę 489,5 tys. zł. W sześciu spółkach wystąpiły przypadki przyznania lub wypłacenia członkom zarządów świadczeń dodatkowych o łącznej wartości 577,9 tys. zł z naruszeniem zasad przyznawania tych świadczeń określonych przez Zgromadzenie Wspólników lub bez uzasadnienia ekonomicznego.

Nadzór właścicielski samorządów nad działalnością spółek komunalnych oraz kształtowaniem wynagrodzeń członków ich organów nie był sprawowany rzetelnie i był wykonywany w sposób ograniczony. Sprowadzał się do podejmowania uchwał określonych przepisami prawa, bieżącej współpracy z radami nadzorczymi i zarządami spółek, a w Urzędzie Miasta Krakowa również do sporządzania pisemnych analiz sprawozdań finansowych, uwzględniających dane o poziomie realizacji planów rzeczowo-finansowych, oraz przeprowadzania kontroli w spółkach. Organy wykonawcze skontrolowanych gmin akceptowały prowadzenie przez spółki działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej, pomimo braku spełnienia przesłanek wskazanych w art. 10 ust. 1–3 ustawy o gospodarce komunalnej oraz niezawarcia z innymi gminami porozumień komunalnych. W Urzędzie Miejskim w Bochni nie opracowano zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami. W Urzędzie Miasta Nowego Sącza pracownikowi odpowiedzialnemu za wykonywanie zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru właścicielskiego nad spółkami nie zapewniono adekwatnego wymiaru czasu pracy w stosunku do ich skali, co skutkowało niepełną i nierzetelną realizacją tych zadań, tj. niesporządzaniem analiz sytuacji finansowo-ekonomicznej spółek komunalnych i niepozyskiwaniem kwartalnych informacji o sytuacji ekonomiczno-finansowej od jednej spółki. Prezydent Nowego Sącza (w dwóch spółkach) oraz Burmistrz Bochni nie określili wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka zarządu spółki komunalnej, co stanowiło niewypełnienie obowiązku właścicielskiego określonego w art. 10a ust. 7 ustawy o gospodarce komunalnej.

Zastrzeżenia NIK dotyczą również przyznania przez Prezydenta Miasta Krakowa członkom zarządu czterech spółek części stałej wynagrodzenia w kwocie wyższej niż limit określony w art. 4 ust. 2 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących

niektórymi spółkami. W ocenie NIK nie przemawiały za tym, wskazane w art. 4 ust. 3 tej ustawy, *wyjątkowe okoliczności* dotyczące spółki albo rynku, na którym ona działa, w efekcie czego wynagrodzenia te zostały zawyżone łącznie o 980,5 tys. zł. W Nowym Sączu i Bochni nie dopełniono ustawowego obowiązku publikacji w BIP wszystkich uchwał zgromadzeń wspólników w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organów spółek.

W żadnym z kontrolowanych urzędów nie przygotowano i nie skierowano do rad miejskich projektu uchwały dotyczącej określenia zasad wnoszenia wkładów i obejmowania za nie udziałów i akcji spółek, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy o samorządzie gminnym, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym biorąc pod uwagę realizację takich transakcji przez organy wykonawcze gmin.

3. SYNTEZA

Prawidłowa realizacja przez spółki zadań na rzecz mieszkańców gmin

Działalność skontrolowanych spółek komunalnych w zdecydowanej większości skupiała się na wykonywaniu zadań użyteczności publicznej z zakresu gospodarki komunalnej. Stosownie do art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, spółki opracowały regulaminy określające zasady korzystania ze świadczonych przez nie usług oraz ich obowiązki wobec odbiorców usług. [str. 29–30]

Dobre przygotowanie organizacyjne do wykonywania zadań użyteczności publicznej

Skontrolowane spółki komunalne były przygotowane organizacyjnie do wykonywania zadań użyteczności publicznej z zakresu gospodarki komunalnej, dla których spółki te utworzono. W dwóch spółkach z Bochni (BZUK, MPEC w Bochni) nie opracowano i nie wdrożono jednak regulaminu organizacyjnego lub innych uregulowań wewnętrznych określających szczegółowe kompetencje poszczególnych komórek organizacyjnych. W BZUK obowiązek opracowania regulaminu organizacyjnego wynikał z zapisów umowy spółki i został nałożony na Zarząd. W MPEC w Bochni nie sporządzono oraz nie zaktualizowano również zakresów czynności dwóch pracowników, którym powierzano inne zadania na podstawie zawartych umów zlecenia i umów o dzieło. W regulaminach organizacyjnych opracowanych w pozostałych pięciu spółkach wskazano komórki organizacyjne i stanowiska odpowiedzialne za wykonywanie zadań przez nie realizowanych. W jednej ze spółek (CGB) stwierdzono brak zachowania spójności obowiązującego regulaminu organizacyjnego z ustalonym schematem organizacyjnym i planem etatów oraz zakresami obowiązków wybranych pracowników.

W pięciu z sześciu spółek, które zostały powołane do realizacji zadań polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców w co najmniej w jednym z obszarów: zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków komunalnych, odbioru nieczystości i odpadów oraz zaopatrzenia w ciepło, opracowane zostały plany i procedury na wypadek awarii i zagrożeń celem zapewnienia ciągłości zaspokajania tych potrzeb w sytuacji kryzysowej. Niewprowadzenie takich dokumentów w spółce BZUK wynikało z braku wydania przez właściciela rekomendacji lub polecenia opracowania takich planów, przy czym spółce tej przypisane zostały zadania w planie zarządzania kryzysowego miasta Bochnia, a Prezes Zarządu został powołany przez Burmistrza Miasta Bochnia do składu Zespołu Zarządzania Kryzysowego. [str. 30–31]

Rzetelne zarządzanie mieniem komunalnym oraz należąta jego ochrona

Zbadane zadania remontowe (21) i inwestycyjne (21) spółek, na które poniesiono nakłady w wysokości odpowiednio 52 509,4 tys. zł i 59 799,5 tys. zł, zostały wykonane w zakresie finansowym i rzeczowym zgodnie z zawartymi umowami, służyły ochronie mienia oraz przyczyniały się do wykonywania zadań gospodarki komunalnej. Nakłady spółek na

remonty i inwestycje były zróżnicowane. Łącznie na remonty i inwestycje spółki wydatkowały kwotę 797 462,8 tys. zł (z czego 43,8% na zadania remontowe i 56,2% na inwestycyjne). Spółki dokonywały oceny stanu technicznego swojego majątku, zapewniały przeprowadzanie przeglądów technicznych budynków, a także użytkowanych sieci wodociągowych, kanalizacyjnych oraz ciepłowniczych, przy czym w jednej spółce (MPEC w Bochni) nie dochowywano należytej staranności przy przeglądach sieci ciepłowniczych w związku z niewprowadzeniem w protokołach z tych przeglądów wartości liczbowych pomiarów, w tym szczelności rurociągów oraz szczelności sieci preizolowanych. Skutkowało to brakiem danych pozwalających na pełną ocenę stanu technicznego sieci, identyfikację usterek lub odchyleń od normy oraz monitorowanie ewentualnego stopnia awarii lub wielkości usterki podczas kolejnych przeglądów sieci.

Trzy spółki wodociągowo-kanalizacyjne, posiadające obiekty i urządzenia ujęte w ewidencji obszarów i obiektów podlegających obowiązkowej ochronie, o której mowa w art. 5 ust. 5 ustawy o ochronie osób i mienia, zapewniły ich bezpośrednią ochronę fizyczną realizowaną przez agencje ochrony posiadające wymagane koncesje oraz stosowane zabezpieczenia techniczne. Część obiektów i urządzeń kluczowych dla działalności prowadzonej przez pozostałe cztery spółki również została objęta ochroną fizyczną oraz technicznymi formami ochrony, np. monitoringiem wizyjnym. [str. 31–34]

**Zagrożenie dla życia
lub zdrowia ludzkiego
oraz powstania szkody
stwierdzone podczas
kontroli**

Podczas przeprowadzania czynności kontrolnych w MPEC w Bochni stwierdzono bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz powstania znacznej szkody w mieniu w związku z:

- niewłaściwym przechowywaniem substancji chemicznych w laboratorium, w którym wykonywane były analizy dostarczanego do MPEC węgla oraz analizy wody, w wyniku czego mogło dojść do gwałtownych reakcji, w tym wybuchu,
- niezamieszczeniem w tym pomieszczeniu znaków ostrzegawczych dotyczących przechowywania w nim substancji niebezpiecznych oraz nieudostępnieniem dokumentów określających te substancje i instrukcje postępowania w przypadku zaistnienia awarii.

W wyniku poinformowania Prezesa Zarządu tej spółki w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK o stwierdzonym niebezpieczeństwie, podjęte zostały działania zapobiegające stanowi zagrożenia. [str. 34–35]

**Nieprawidłowości
w ubezpieczeniu
składników mienia
trzech spółek**

Dwie spółki wodociągowo-kanalizacyjne (Sądeckie Wodociągi, MPWiK w Bochni) ubezpieczały kluczowe składniki mienia dla prowadzonej działalności takie jak m.in. budynki stacji uzdatniania wody oraz oczyszczalni ścieków wraz z urządzeniami i instalacjami według wartości księgowej brutto (na łączną sumę 112 420,3 tys. zł) i nie podjęły działań w celu ubezpieczenia takich składników majątku przyjętych do

użytkowania przed 2022 r. według wartości rzeczywistej lub odtworzeniowej, tj. wartości niezbędnej do odtworzenia mienia do stanu nowego sprzed szkody. Zasadność ubezpieczenia posiadanego przez Spółkę mienia według aktualnej wartości rzeczywistej lub wartości odtworzeniowej potwierdzał wzrost cen produkcji budowlano-montażowej, który wyniósł 27,7% w grudniu 2024 r. w stosunku do analogicznego okresu w 2021 r. (w tym wzrost kosztów: budowy budynków o 26,4%, budowy obiektów inżynierii lądowej i wodnej o 28,4% i robót budowlanych specjalistycznych o 24,6%)², a także ceny materiałów budowlanych, które na koniec 2024 r. były o ok. 16,5% wyższe niż na koniec 2021 r., przy czym w maju 2022 r. wzrosły o 34% w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego³. Dane te odzwierciedlają wzrost wartości kosztów przywracania ewentualnych szkód w mieniu spółki do stanu pierwotnego. Ubezpieczenie przez spółki majątku według wartości księgowej brutto nie zapewniało – w przypadku wystąpienia znacznej szkody – wypłaty odszkodowania w kwocie zapewniającej odtworzenie mienia do stanu sprzed szkody. Pozostałe pięć spółek ubezpieczało kluczowe składniki majątku, ustalając sumę ubezpieczenia w oparciu o wartości wyższe niż wartość księgowa brutto.

W jednej spółce (BZUK) stwierdzono niezapewnienie przez okres 16 miesięcy ubezpieczenia nowo wybudowanego PSZOK o wartości bilansowej brutto 3 168,6 tys. zł według stanu na koniec 2022 r. Stanowiło to działanie nierzetelne biorąc pod uwagę, że inwestycja ta powstała przy 85% udziale dofinansowania ze środków *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko*, w związku z czym spółka jako beneficjent zobowiązana była do utrzymania celów projektu, zachowania jego trwałości oraz ponoszenia kosztów bieżącego utrzymania infrastruktury powstałej w wyniku tej inwestycji. W przypadku wystąpienia znacznej szkody w tym mieniu powstałej we wskazanym okresie, spółka nie mogłaby odtworzyć tego składnika majątku z odszkodowania ubezpieczeniowego. [str. 35–37]

Prowadzenie przez
spółki działalności
poza sferą
użyteczności
publicznej

Trzy z siedmiu spółek prowadziły działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania gmin w sferze użyteczności publicznej, która mogła być realizowana przez innych przedsiębiorców, i która polegała na komercyjnym świadczeniu usług: diagnostycznych w ramach prowadzonej stacji kontroli pojazdów (Wodociągi Miasta Krakowa i CGB), naprawy pojazdów mechanicznych (CGB), administrowania nieruchomościami innymi niż gminne, sprzedaży pojemników na odpady, soli drogowej

² Dane opublikowane przez GUS (Wskaźniki cen produkcji budowlano-montażowej w grudniu: 2021 r., 2022 r., 2023 r., 2024 r.). Źródło: stat.gov.pl (data dostępu: 21.01.2026).

³ Dane opublikowane przez Grupę PSB Handel S.A. Źródło: <https://www.grupapsb.com.pl/centrum-prasowe/trendy-cenowe> (data dostępu 21.01.2026).

i piasku (BZUK). Wskazane obszary działalności spółek, z wyjątkiem sprzedaży detalicznej prowadzonej przez BZUK, zostały wskazane w ich aktach założycielskich (umowach) i zatwierdzone przez gminę jako jedyne go wspólnika. Wysokość przychodów uzyskanych przez te spółki z usług niezwiązanych z realizacją zadań w sferze użyteczności publicznej wyniosła w latach 2022-2024 łącznie 5 306,1 tys. zł, przy czym przychody te stanowiły jedynie od 0,01% do 6,8% ich przychodów ogółem, co świadczy o marginalnym charakterze takich działań.

Z kolei dwie spółki prowadziły działalność poza obszarem administracyjnym własnej gminy świadcząc usługi odbioru i zagospodarowania odpadów od mieszkańców sąsiednich gmin (BZUK, NOVA), dzierżawiąc pojemniki na odpady w jednej z tych gmin (BZUK), a jedna z nich zapewniła również zimowe utrzymanie chodników przed nieruchomością należącą do innej jst. Z tego tytułu spółki zrealizowały przychody o łącznej wartości 13 646,3 tys. zł, a ich udział w przychodach ogółem wyniósł 12,3% (NOVA) i 1,5% (BZUK).

Gminy, będące właścicielami tych spółek komunalnych, nie zawarły z innymi gminami porozumień międzygminnych w sprawie powierzenia im ww. zadań publicznych (w zakresie gospodarki komunalnej) na podstawie art. 74 ustawy o samorządzie gminnym i art. 5 ustawy o gospodarce komunalnej. [str. 37–38]

Akceptowanie przez
gminy działalności
spółek poza
ustawowym zakresem

Gminy akceptowały podejmowanie działalności gospodarczej przez spółki poza sferą użyteczności publicznej i wykonywanie działalności na obszarze innych gmin. Jako przyczyny wskazywały na racjonalne gospodarowanie majątkiem pozostałym po przekształceniu byłych przedsiębiorstw komunalnych oraz możliwość uzyskiwania dodatkowych przychodów. Jednak okoliczności takie nie zostały wskazane w art. 10 ust. 1–3 ustawy o gospodarce komunalnej wśród przesłanek dających podstawę do podejmowania działań poza sferą użyteczności publicznej.

Spółkom komunalnym nie wolno prowadzić działalności gospodarczej, która może w sposób negatywny oddziaływać na warunki konkurencji na lokalnym rynku usług. Przepis art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi, że tworzenie i przystępowanie do spółek prawa handlowego przez gminę w przypadkach, o których mowa w art. 10 ust. 1–3 tej ustawy, odbywa się na zasadach gwarantujących zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności. W żadnym z kontrolowanych urzędów gmin nie przeprowadzono analiz dotyczących wpływu ww. dodatkowej działalności prowadzonej przez kontrolowane spółki na warunki konkurencji na lokalnym rynku. Zasoby mienia, jakim dysponują samorządy i ich spółki w obszarze świadczenia usług komunalnych, sprawiają, że mogą uzyskiwać przewagę nad przedsiębiorcami, którzy świadczą lub chcieliby świadczyć usługi w podobnym zakresie. Dotyczy to

na przykład usług administrowania nieruchomościami wykonywanymi na zlecenie (w tym na rzecz wspólnot mieszkaniowych), które, w odróżnieniu od obsługi administracyjno-technicznej lokali komunalnych, wykraczają poza zakres zadań własnych gmin i sferę użyteczności publicznej.

[str. 37–38, 71]

**Naruszenia przepisów
ustawy Pzp i regulacji
wewnętrznych w 35%
badanych zamówień**

Na podstawie badania 57 zamówień publicznych udzielonych przez siedem kontrolowanych spółek nieprawidłowości na etapie udzielania zamówień stwierdzono w przypadku 20 zamówień (35%). I tak w:

- dziesięciu zamówieniach o łącznej wartości 14 028,8 tys. zł zostały naruszone przepisy ustawy Pzp (w spółkach BZUK, NOVA, Sąddeckie Wodociągi, Wodociągi Miasta Krakowa), z czego pięć zamówień o łącznej wartości 4 782,1 tys. zł zostało udzielonych z pominięciem stosowania przepisów tej ustawy (trzy zamówienia w spółce NOVA oraz dwa zamówienia w spółce Sąddeckie Wodociągi), a w przypadku pozostałych pięciu zamówień o wartości 9 246,7 tys. zł naruszenia dotyczyły niezastosowania wymogów dokumentacyjnych wynikających z ustawy Pzp, co nie miało jednak wpływu na wybór najkorzystniejszej oferty,
- dziewięciu zamówieniach o łącznej wartości 5326,4 tys. zł udzielonych przez sześć spółek naruszono regulacje wewnętrzne lub założenia przyjęte w Specyfikacji Warunków Zamówienia (SWZ),
- jednym zamówieniu na usługi doradcze o wartości 45 tys. zł nie dochowano należytej staranności w związku z nieudokumentowaniem sposobu oszacowania wartości zamówienia i wyboru wykonawcy oraz niezawarciem z nim umowy w formie pisemnej.

W ocenie NIK cztery spółki (NOVA, Sąddeckie Wodociągi, Wodociągi Miasta Krakowa, MPWiK w Bochni) nie dochowały zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców przy udzieleniu 12 zamówień o łącznej wartości 8 526,7,1 tys. zł w związku z: niezastosowaniem ustawy Pzp (pięć przypadków), udzieleniem zamówień w trybie z wolnej ręki lub w trybie negocjacji z jednym wykonawcą zamiast w jednym z trybów przetargowych wymaganych zgodnie z regulaminem zamówień obowiązującym w spółce (pięć przypadków) lub poprzez brak rozpoznania rynku, co powodowało ryzyko niewybrania najkorzystniejszej oferty (jeden przypadek) oraz ze sporządzeniem opisu przedmiotu zamówienia, tj. samochodu osobowego, w sposób ograniczający konkurencyjność innych potencjalnych oferentów w związku z określeniem danych techniczno-użytkowych samochodu zawężających potencjalne oferty do jednego modelu auta, co stanowiło również działanie niezgodne z regulaminem udzielania zamówień obowiązującym w spółce (jeden przypadek). NIK zwraca uwagę, że takie postępowanie mogło skutkować wydatkowaniem przez te spółki wyższych kwot niż w przypadku zastosowania konkurencyjnego trybu wyboru.

W jednej ze spółek (CGB) nie dokumentowano sposobu ustalenia wartości szacunkowej zamówienia, podczas kiedy to właśnie na podstawie tej wartości ustala się, czy oraz w jakim zakresie znajduje zastosowanie ustawa Pzp.

Nieprawidłowości stwierdzono w realizacji trzech umów (5,3%) o łącznej wartości 284,8 tys. zł zawartych w wyniku zamówień udzielonych przez trzy spółki (NOVA, Sądeckie Wodociągi, MPWiK w Bochni). Dotyczyły one nieudokumentowania realizacji usług doradczych o wartości 54,7 tys. zł, dopuszczenia do realizacji usługi odbioru osadów ściekowych o wartości 205,5 tys. zł w sposób niezgodny z warunkami umowy oraz niegospodarnego wydatkowania kwoty 24,6 tys. zł na świadczenie usług public relations w związku z niesporządzeniem wymaganego zapisami umowy protokołu odbioru przedmiotu zamówienia, braku jego rejestracji i niewykorzystania w działalności spółki (MPWiK w Bochni) otrzymanych materiałów. [str. 39–41]

Umowy cywilno-prawne zawierano na ogół prawidłowo

W siedmiu spółkach zbadano 123 umowy cywilno-prawne (umowy zlecenia i umowy o dzieło), na które wydatkowano łącznie 2738,6 tys. zł. W pięciu kontrolowanych spółkach stwierdzono zasadność zlecenia wykonania prac i dzieł na podstawie umów cywilno-prawnych. Zlecane zadania były związane z bieżącą działalnością spółek, a ich zakres nie pokrywał się z zakresem czynności pracowników etatowych w spółce. W jednej spółce (Wodociągi Miasta Krakowa) przy zawarciu 88 badanych umów zlecenia o łącznej wartości 1711,5 tys. zł nie dochowywano należytej staranności podczas zawierania na szeroką skalę umów zlecenia w związku z brakiem zawarcia w tych umowach postanowień dotyczących harmonogramu realizacji i sposobu dokumentowania świadczonych usług, np. w formie sprawozdania, a także sposobu weryfikacji ich wykonania. Skutkowało to tym, że spółka nie dysponowała dokumentami ukazującymi sposób wykonania przedmiotu tych umów, co nie zapewniało możliwości kontroli ich wykonania przez zleceniobiorców oraz transparentności ponoszonych w związku z tym wydatków. W jednej spółce (BZUK) dokonywano w sposób nierzetelny płatności za realizację umowy, tj. przed sprawdzeniem wystawionych rachunków pod względem merytorycznym. [str. 42–44]

Niegospodarne wydatki na usługi doradcze w dwóch spółkach

W dwóch spółkach (Wodociągi Miasta Krakowa, Sądeckie Wodociągi) zawarto łącznie 12 umów zlecenia, przedmiotem których było wykonanie czynności doradczych w obszarach: strategii, finansów, organizacji, polityki taryfowej, pomimo że w spółkach tych funkcjonowały stanowiska pracy i komórki organizacyjne, którym powierzono zadania w tym zakresie. Spółki nie dysponowały dokumentacją ukazującą sposób realizacji przez wykonawców tych zadań, w tym potwierdzających uczestnictwo doradców w posiedzeniach zarządu lub innych zespołów.

W jednej z tych spółek (Sądeckie Wodociągi) z tym samym wykonawcą zawarto również pięć umów o dzieło, przedmiotem których było wykonanie modeli finansowych spółki uwzględniających prognozy finansowe do 2037 r. oraz ich aktualizację. Zawarcie tych umów nie miało uzasadnienia, ponieważ dokumenty te mogły być opracowane przez dział ekonomiczny i dział finansowo-księgowy, co miało miejsce po zakończeniu realizacji ostatniej z ww. umów. W efekcie w wyniku zawarcia wskazanych umów spółki wydatkowały w latach 2022-2024 w sposób niegospodarny 711,7 tys. zł, w tym 554,4 tys. zł z tytułu umów na usługi doradcze oraz 158,3 tys. zł z tytułu umów o dzieło. [str. 42-43]

Uznaniowe udzielanie darowizn przez spółki

We wszystkich skontrolowanych spółkach udzielano w sposób uznaniowy, decyzją Prezesa Zarządu lub całego zarządu, darowizn pieniężnych (w wysokości 2 136,9 tys. zł), w tym na cele charytatywne i pomoc humanitarną. Wydatki spółek na darowizny stanowiły od 0,3% do 16,5% wydatków poniesionych przez spółki na bieżące remonty oraz od 0,1% do 11,9% wydatków na inwestycje. W żadnej ze spółek nie sporządzono dokumentu stanowiącego politykę Społecznej Odpowiedzialności Biznesu (CSR) oraz regulacji wewnętrznej określającej zasady udzielania darowizn. Jedynie spółki z Krakowa przekazywały właścicielowi informacje o udzielanych darowiznach zawarte w rocznych raportach finansowych, a jedna z tych dwóch spółek dodatkowo przekazywała właścicielowi uchwały Rady Nadzorczej w przedmiocie wyrażenia zgody na darowiznę.

Spółki jako uzasadnienie udzielania darowizn, w tym 1872 tys. zł (87,6%) na cele niespójne z profilem prowadzonych przez nie działalności, wskazywały m.in.: reklamowanie działalności spółki, promowanie postaw społecznej odpowiedzialności wśród odbiorców świadczonych usług, możliwość realizacji innych zadań własnych gminy i jej promocję. Spółka Wodociągi Miasta Krakowa największą kwotę darowizn w wysokości 717,4 tys. zł przekazała w 2022 r., tj. w okresie, gdy jej działalność nie była rentowna, a występujące okresowe niedobory środków pieniężnych były pokrywane z kredytu w rachunku bieżącym. Jedna ze spółek (NOVA) udzieliła w 2022 r. darowizny, pomimo tymczasowej utraty płynności finansowej i niepokrytej straty z lat ubiegłych.

Powyższe działania spółek, chociaż niezabronione żadnymi przepisami prawa, posłużyły do finansowania przedsięwzięć niezwiązanych z publicznym charakterem zadań powołanych przez gminy spółek i prowadzących działalność w oparciu o majątek gminy. Zaledwie kwota około 264,9 tys. zł została darowana na cele spójne z profilem działalności spółek. Skutkiem braku unormowań prawnych lub uregulowań wewnętrznych (czy też ich ograniczonego zakresu) był nie tylko uznaniowy charakter darowizn, ale i wielokrotne korzystanie ze wsparcia finansowego ze strony spółek przez te same podmioty. W ocenie NIK

określenie przez właścicieli, czyli samorząd gminny, zasad i priorytetów działalności spółek komunalnych w tym zakresie stanowi dobrą praktykę.

[str. 44–45]

**Zróźnicowana sytuacja
ekonomiczno-
finansowa spółek**

Cztery z siedmiu skontrolowanych spółek osiągnęły dodatni wynik finansowy w każdym badanym roku, a ujemny skumulowany wynik w latach 2022–2024 został zrealizowany tylko przez jedną spółkę (NOVA), przy czym w 2024 r. osiągnęła ona już dodatni wynik ze sprzedaży oraz zysk netto. Podstawowa działalność tylko jednej spółki (CGB) była trwale rentowna we wskazanym okresie, a ujemny skumulowany wynik z podstawowej działalności (ze sprzedaży) zrealizowały trzy spółki. Dwie z tych spółek (BZUK, MPWiK w Bochni) dzięki dodatnim wynikom z pozostałej działalności operacyjnej i finansowej osiągnęły jednak zyski netto we wszystkich latach.

W jednej spółce (NOVA) zarząd zwoływał co roku zgromadzenie wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia spółki, ponieważ wyliczone zgodnie z formułą art. 233 Ksh kapitały nie pokrywały straty bilansowej rozumianej jako sumę straty w roku bieżącym oraz strat z lat ubiegłych. Jednak w wyniku podjętych działań naprawczych sytuacja spółki poprawiła się, a niedobór środków zmniejszył się z 3592 tys. zł na koniec 2022 r. do 2 568 tys. zł na koniec 2024 r.

W dwóch spółkach z Nowego Sącza pogarszające się wyniki finansowe, w tym spadek wygenerowanej nadwyżki pieniężnej lub jej brak, niekorzystnie wpłynęły na ich płynność finansową, co potwierdzają odnotowane na koniec co najmniej jednego roku wartości wskaźnika bieżącej płynności poniżej poziomu 1,0 (w przypadku obu spółek) oraz wskaźnika pokrycia obsługi długu (określonego w umowach kredytowych zawartych przez Sądeckie Wodociągi). Okresowe niedobory środków w spółkach były pokrywane z kredytu w rachunku bieżącym bądź z wkładów pieniężnych wniesionych przez właściciela celem podniesienia kapitału podstawowego spółki.

[str. 45–49]

**Nieprzestrzeganie
przepisów ustaw
okołobudżetowych
przy naliczaniu
wynagrodzeń
członków rad
nadzorczych**

W każdej z kontrolowanych spółek stwierdzono nieprawidłowości przy ustalaniu i wypłacaniu wynagrodzeń członków zarządów i rad nadzorczych o różnej skali i znaczeniu. Wynagrodzenia stałe członków zarządów spółek były naliczane i wypłacane zgodnie z postanowieniami uchwał w sprawie kształtowania wynagrodzeń oraz umów o świadczenie usług zarządzania, z uwzględnieniem przepisów ustaw okołobudżetowych obowiązujących w latach 2022–2024. Niemniej w czterech spółkach doszło do wypłacenia nienależnych wynagrodzeń członkom rad nadzorczych w łącznej kwocie 433,5 tys. zł. Wynikało to z nieuwzględnienia przy naliczaniu ich wynagrodzenia (określonego w uchwale w sprawie wynagrodzeń jako iloczyn podstawy wymiaru, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy o wynagrodzeniach, oraz przyjętej jej krotności) zamrożonej na podstawie

przepisów ustaw o budżecie na poziomie obowiązującym w 2017 r. podstawy wymiaru, tj. kwoty 4403,78 zł stanowiącej wartość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w IV kwartale 2016 r., ogłoszonego przez Prezesa GUS (zawyżenie o 413,4 tys. zł). Ponadto miesięczne wynagrodzenie przewodniczących rad nadzorczych trzech spółek z Bochni zostało ustalone niezgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach w związku z ustaleniem tego wynagrodzenia jako 20% wartości wynagrodzenia miesięcznego członka rady nadzorczej, podczas gdy ustawowy limit takiej podwyżki został określony na poziomie 10% (zawyżenie o 20,1 tys. zł).

Nie stwierdzono przypadków, w których przekroczona została maksymalna wysokość miesięcznych wynagrodzeń członków RN dopuszczalna ze względu na skalę działalności prowadzonej przez te podmioty, tj. określona w odpowiednich punktach art. 10 ust. 1 oraz ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 1-4 ustawy o wynagrodzeniach.

W jednej spółce (NOVA) członkowi rady nadzorczej wypłacono wynagrodzenie za pełen miesiąc pełnienia funkcji, pomimo jego powołania w trakcie miesiąca, co skutkowało zawyżeniem wynagrodzenia o 0,1 tys. zł. Z kolei w dwóch spółkach (CGB, Sądeckie Wodociągi) naliczono i wypłacono wynagrodzenia członkom rady nadzorczej w kwocie zaniżonej o 25,2 tys. zł. [str. 49-56]

**Nieprawidłowe
określenie celów
zarządczych, wag dla
celów oraz kryteriów
ich realizacji
i rozliczania**

W uchwałach ZW w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu czterech spółek (trzech z Bochni i SW z Nowego Sącza) nie ustalono zamkniętego katalogu celów zarządczych dla członków zarządu oraz nie określono wag dla tych celów, co było niezgodne z art. 4 ust. 5 i ust. 8 ustawy o wynagrodzeniach. Zarówno w tych spółkach, jak i w dwóch skontrolowanych spółkach z Krakowa stwierdzono nieokreślenie w uchwałach Zgromadzenia Wspólników obiektywnych i mierzalnych kryteriów realizacji i rozliczania celów, o których mowa w art. 4 ust. 8 ustawy o wynagrodzeniach, przekazując kompetencje w tym zakresie Radzie Nadzorczej, co było niezgodne z zakresem uprawnień określonym w art. 4 ust. 8 (zdanie drugie) ustawy o wynagrodzeniach. [str. 57]

**Nieprawidłowości
dotyczące
wynagrodzeń
zmiennych członków
zarządu**

We wszystkich trzech spółkach z Bochni (BZUK, MPWiK i MPEC w Bochni) naliczone i wypłacone wynagrodzenia zmienne Prezesów Zarządu zostały zawyżone łącznie o 55,9 tys. zł, w tym w dwóch spółkach o 22,6 tys. zł za realizację celów zarządczych, które zostały ustalone w sposób niezgodny z ustawą o wynagrodzeniach. W pierwszym przypadku RN BZUK przyjęła i uznała za zrealizowany cel, który nie został wymieniony w uchwale ZW w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń, co stanowiło działanie niezgodne z art. 4 ust. 8 ustawy o wynagrodzeniach, a ponadto cel ten dotyczył zdarzenia oczywistego do osiągnięcia. Z kolei w spółce

MPWiK w Bochni uznano za zrealizowany cel, dla którego nie określono kryteriów jego realizacji i rozliczania zgodnie z obowiązkiem określonym w ww. przepisie ustawy o wynagrodzeniach. Ponadto Prezesowi Zarządu BZUK przyznano wynagrodzenie zmienne w łącznej wysokości 29,2 tys. zł za realizację celu ustalonego w sposób nierzetelny w związku z wyznaczeniem oczekiwanej wartości przychodów na poziomie niższym niż wartości faktycznie osiągnięte. Wynagrodzenie zmienne Prezesa Zarządu MPEC w Bochni zostało zawyżone w dwóch latach łącznie o 4,1 tys. zł w związku z nieprawidłową oceną realizacji celu zarządczego odnoszącego się do obniżenia kosztów spółki.

Prezydent Miasta Krakowa, działając jako Zgromadzenie Wspólników w jednoosobowych spółkach gminy miejskiej Kraków, ustanowił dla członków zarządów tych spółek cel, który, w ocenie NIK, nie wymagał podjęcia przez nich ponadstandardowych działań, co z góry przesądzało o jego spełnieniu i było działaniem pozornym, a nie motywującym.

[str. 57–59]

**Nieprawidłowości
dotyczące
przyznawania
urządzeń technicznych
i zasobów
stanowiących mienie
spółek**

Podmioty uprawnione do wykonywania praw udziałowych w spółkach (prezydent, burmistrz), przyznając członkom zarządu na mocy podjętych uchwał Zgromadzenia Wspólników prawo do korzystania z urządzeń technicznych oraz zasobów stanowiących mienie spółki, niezbędnych do wykonywania funkcji, nie określili zasad ich przyznawania, co naruszało art. 6 w zw. z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o wynagrodzeniach. We wszystkich skontrolowanych spółkach Zgromadzenie Wspólników przekazało RN kompetencje do określenia tych spraw w umowie o zarządzanie lub w uchwale.

[str. 59]

**Przyznanie świadczeń
dodatkowych bez
umocowania
w uchwale ZW**

W sześciu spółkach stwierdzono, że w umowach o zarządzanie członkom zarządów przyznano świadczenia dodatkowe, które nie zostały określone w ustalonych przez Zgromadzenie Wspólników zasadach kształtowania wynagrodzeń. Dotyczyło to m.in. zwrotów kosztów: ubezpieczenia OC w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków wobec Spółki, podróży służbowych, użytkowania samochodów prywatnych do celów służbowych, udziału w szkoleniach podnoszących kompetencje, a także prawa do płatnej przerwy w świadczeniu usług zarządzania oraz wypłaty ekwiwalentu w przypadku niewykorzystania tego świadczenia w ciągu roku. Skontrolowane spółki poniosły z tego tytułu koszty w wysokości 260,8 tys. zł.

[str. 60]

**Prawidłowo określone
zasady przyznania
odprawy dla członków
zarządu**

Obowiązujące w skontrolowanych spółkach uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu zawierały zapisy regulujące kwestię przyznania odprawy w przypadku rozwiązania albo wypowiedzenia umowy o świadczenie usług zarządzania członka zarządu przez spółkę. Postanowienia uchwał i zawartych na ich podstawie umów

były zgodne w tym zakresie z art. 7 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach, z wyjątkiem uchwał podjętych przez Zgromadzenia Wspólników Wodociągów Miasta Krakowa i CGB. Zarówno w uchwałach w tych dwóch spółkach, jak i w uchwałach obowiązujących w dwóch pozostałych badanych spółkach z Krakowa przyjęto zapisy korzystniejsze dla członków zarządu od zawartych w ustawie uregulowań, ponieważ jako przesłankę pozbawienia prawa do odprawy określono *rażące naruszenie* przez członka zarządu postanowień kontraktu menadżerskiego, a nie – jak wskazał ustawodawca – *naruszenie podstawowych obowiązków* wynikających z tej umowy przez członka zarządu. [str. 60]

Przyznanie
nienależnych odpraw
członkom zarządu
Sądeckich
Wodociągów

W jednej spółce (Sądeckie Wodociągi) przyznano i wypłacono dwóm byłym członkom zarządu, za zgodą RN, odprawy w wysokości 3-krotności ich wynagrodzenia stałego, tj. łącznie 105,7 tys. zł, po złożeniu przez nich rezygnacji ze sprawowania funkcji skutkujących rozwiązaniem tych umów z przyczyn nieleżących po stronie spółki. Działanie to było niezgodne z art. 7 ustawy o wynagrodzeniach, a także przyjętymi przez Zgromadzenie Wspólników zasadami kształtowania wynagrodzeń członków zarządu oraz postanowieniami zawartych umów o świadczenie usług zarządzania. [str. 61]

Niezasadne
uprawnienie dla RN do
zawarcia z członkami
zarządu umów
o zakazie konkurencji

W uchwałach Zgromadzeń Wspólników czterech spółek (dwóch z Bochni i dwóch z Nowego Sącza) świadczących usługi użyteczności publicznej w obszarze dostaw wody i odbioru ścieków oraz dostarczania ciepła sieciowego przyznano RN uprawnienia do zawierania z członkiem zarządu umowy o zakazie konkurencji obowiązującym po ustaniu pełnienia funkcji oraz przyznania odszkodowania z tytułu przestrzegania tej umowy, co nie miało uzasadnienia w związku z ich monopolistyczną pozycją na lokalnym rynku. [str. 61-63]

Nieuzasadnione
przyznanie członkom
zarządu prawa do
otrzymania
odszkodowania
z tytułu
powstrzymania się od
działalności
konkurencyjnej

Rada Nadzorcza spółki Sądeckie Wodociągi przyznała w 2019 r. dwóm członkom zarządu prawo do otrzymania odszkodowania z tytułu powstrzymania się od działalności konkurencyjnej po ustaniu umowy przez okres sześciu miesięcy w wysokości miesięcznej kwoty stałego wynagrodzenia, pomimo że na terenie miasta Nowego Sącza ta jest monopolistą w zakresie świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych. W efekcie łączna kwota przyznanych odszkodowań z tego tytułu wynosiła 211,4 tys. zł, w tym 118,9 tys. zł dla Prezesa oraz 92,5 tys. zł dla Wiceprezesa. Spółka jednak nie dokonała wypłat tych odszkodowań, pomimo przyznania członkom Zarządu w kontraktach menedżerskich prawa do ich otrzymania oraz spełnienia przez nich warunków umownych. [str. 63]

Uchybienia
w sprawowaniu
nadzoru
właścicielskiego

Nadzór właścicielski sprawowany nad spółkami komunalnymi w Bochni polegał na wykonywaniu podstawowych czynności formalnych takich jak powoływanie i odwoływanie członków organów spółek, zatwierdzanie

rocznych sprawozdań z działalności zarządów i rad nadzorczych czy podejmowanie niezbędnych uchwał wymaganych przepisami prawa, a także na bieżącej współpracy z radami nadzorczymi i zarządami spółek.

W Krakowie i Nowym Sączu wprowadzono dodatkowo zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem gminy oraz przydzielono zadania w tym obszarze działalności urzędu wyodrębnionej komórce organizacyjnej (Biuro Nadzoru Właścicielskiego w Urzędzie Miasta Krakowa) lub samodzielnemu stanowisku ds. nadzoru właścicielskiego (w Urzędzie Miasta Nowego Sącza), na którym zatrudniono pracownika w wymiarze wynoszącym jedynie 1/8 etatu. W rezultacie w Urzędzie Miasta Nowego Sącza nie zapewniono skutecznej i pełnej realizacji zadań związanych z nadzorem nad spółkami. Pracownik ten wprawdzie gromadził dane ze spółek (informacje kwartalne, umowy spółek, sprawozdania finansowe), niemniej jednak nie dokonywał ich analiz, nie sporządzał analiz finansowo-ekonomicznych, nie pozyskiwał danych z jednej ze spółek oraz nie przygotowywał projektów określonych uchwał wspólników.

W Krakowie opracowano dodatkowo *Wytyczne i Dobre praktyki w zakresie pozyskiwania danych ze spółek i współpracy z radami nadzorczymi i zarządami*. Przekazywane przez spółki dokumenty i informacje były wykorzystywane do sporządzania pisemnych analiz np. kwartalnych sprawozdań finansowych, uwzględniających dane o poziomie realizacji planów rzeczowo-finansowych.

W dwóch samorządach nie podjęto skutecznych działań mających na celu określenie w umowach pięciu spółek komunalnych (trzech z Bochni i dwóch z Nowego Sącza) wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka zarządu spółki. Nie podjęto też, zgodnie z art. 10a ust. 7 ustawy o gospodarce komunalnej, stosownych uchwał zgromadzenia wspólników w tej sprawie.

Z kolei w Urzędzie Miasta Krakowa stwierdzono niedochowanie należytej staranności podczas weryfikacji spełnienia przez kandydata na członka RN WMK ustawowych wymagań, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 5 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym w związku z art. 10a ust. 5 ustawy o gospodarce komunalnej. Kandydat wskazany do pełnienia tej funkcji wykonywał również inne zajęcia, które mogą wywołać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność lub rodzić konflikt interesów wobec działalności tej spółki.

[str. 64-74]

**Nieuzasadnione
podwyższenie części
stałej wynagrodzenia
członków zarządu
spółek z Krakowa**

W czterech spółkach ze 100% udziałem miasta Krakowa (w tym dwóch skontrolowanych) stwierdzono, że części stałe wynagrodzenia członków zarządu spółek zostały ustalone w wyższej wysokości niż określona w art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach, pomimo że nie przemawiały za tym

wyjątkowe okoliczności dotyczące spółki albo rynku, na którym ona działa, o których mowa w art. 4 ust. 3 ustawy. Wskazane w pisemnych uzasadnieniach oddania głosu za uchwałami w sprawie zmiany zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządów tych spółek okoliczności, uznane za wyjątkowe, odnosiły się do działań noszących cechy celów zarządczych już zrealizowanych lub planowanych do osiągnięcia przez spółki, jak też do sytuacji społeczno-gospodarczej występującej w całym kraju, a nie tylko na terenie gminy miejskiej Kraków, z którą miały do czynienia wszystkie podmioty gospodarcze, tj. inflacja, skutki pandemii Covid czy wojny w Ukrainie. Skutkiem tych decyzji było zawyżenie w okresie od 1 lutego 2022 r. do 30 września 2025 r. kosztów na wypłatę wynagrodzeń członków zarządów tych spółek o 980,5 tys. zł. [str. 50-53]

Niewykonanie obowiązku publikacji uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń

Dwie gminy (Nowy Sącz i Bochnia) nie dopełniły obowiązku określonego w art. 11 ust. 1 pkt 1-2 ustawy o wynagrodzeniach, ponieważ nie opublikowały w BIP wszystkich uchwał zgromadzeń wspólników w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organów spółek: BZUK, MPEC, MPWiK (z Bochni) oraz Sądeckie Wodociągi, NOVA, MPK (z Nowego Sącza) [str. 63]

Ograniczone korzystanie z prawa kontroli spółek

W latach 2022-2024 tylko Prezydent Miasta Krakowa zapewnił prowadzenie kontroli działalności nadzorowanych spółek. W pozostałych miastach nie skorzystano z możliwości przeprowadzenia indywidualnej kontroli spółek na podstawie art. 212 Ksh. W żadnym samorządzie rada gminy nie przeprowadziła w tym okresie kontroli działalności spółek komunalnych (bezpośrednio w spółkach) oraz nie kontrolowała sposobu sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami na podstawie art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. [str. 74]

Podwyższanie kapitału zakładowego spółek pomimo braku uregulowania tej kwestii

Skontrolowane samorządy podwyższały kapitał zakładowy spółek poprzez wniesienie wkładów pieniężnych i niepieniężnych o łącznej wartości 526 249 tys. zł w Krakowie, 136 096,5 tys. zł w Nowym Sączu i 443,2 tys. zł w Bochni. Działania te nie były jednak realizowane w sposób prawidłowy, ponieważ rady gmin nie podjęły uprzednio uchwały dotyczącej określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego przez gminę, tj. uchwały, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy o samorządzie gminnym. Projekty takich uchwał nie zostały przygotowane przez organy wykonawcze gmin, pomimo że stosownie do art. 30 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym, należało to do ich zadań i były także odpowiedzialne za gospodarowaniem mieniem komunalnym. [str. 74-77]

4. WNIOSKI

**Minister Spraw
Wewnętrznych
i Administracji
(wniosek *de lege
ferenda*)**

Podjęcie działań celem zmiany treści art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy o samorządzie gminnym w taki sposób, aby właściwość rady gminy w sprawach majątkowych gminy odnoszących się do określania zasad wnoszenia wkładów oraz obejmowania, nabywania i zbywania udziałów lub akcji, była sformułowana precyzyjnie, tak jak to zostało określone w przypadku pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, czyli powiatów oraz województw, tj. odpowiednio w art. 12 pkt 8 lit. g ustawy o samorządzie powiatowym i w art. 18 pkt 19 lit. e ustawy o samorządzie województwa w związku z art. 12 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej.

**Organy wykonawcze
skontrolowanych gmin**

Mając na względzie ustalenia niniejszej kontroli, oprócz wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych, wskazuje się organom wykonawczym gmin na potrzebę wzmocnienia nadzoru właścicielskiego nad działalnością spółek z udziałem gminy w zakresie dotyczącym udzielania darowizn.

Zdaniem NIK, dla pełnej transparentności działań o charakterze finansowym, organy spółek komunalnych powinny zostać zobligowane przez właścicieli do przyjęcia i wdrożenia zasad postępowania w zakresie rozporządzania składnikami aktywów pieniężnych celem udzielania darowizn. Ustalenie takich procedur, wobec braku obowiązku prawnego, byłoby przejawem dobrej praktyki.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. DZIAŁALNOŚĆ SPÓŁEK I JEJ REZULTATY

Działalność spółek i jej rezultaty

Spółki były przygotowane organizacyjnie do wykonywania powierzonych im zadań w obszarze gospodarki komunalnej. Opracowały plany i procedury na wypadek awarii i zagrożeń celem zapewnienia ciągłości dostaw i świadczenia usług zaspokajających podstawowe potrzeby mieszkańców w sytuacji kryzysowej oraz zazwyczaj prawidłowo gospodarowały swoim mieniem i zapewniły jego ochronę, przy czym w trzech spółkach stwierdzono nieprawidłowości przy ubezpieczeniu kluczowych składników ich majątku. Niemniej spółki nie przestrzegały w pełni przepisów prawa, a przy wykonywaniu niektórych działań nie dochowano należytej staranności oraz dbałości o ich interes ekonomiczny. Trzy z siedmiu skontrolowanych spółek prowadziły działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej, przy czym udział przychodów z tego tytułu stanowił mniej niż 7% przychodów ze sprzedaży ogółem. Działalność dwóch spółek wykraczała poza teren własnej gminy, pomimo braku odpowiednich porozumień międzygminnych. Zamówienia publiczne były związane z przedmiotem działalności spółek, ale stwierdzono nieprawidłowości przy ich udzielaniu, a w czterech spółkach nie dochowano zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców przy udzieleniu zamówień o łącznej wartości 4782,1 tys. zł, co mogło skutkować wydatkowaniem wyższych kwot niż w przypadku zastosowania konkurencyjnego trybu wyboru. We wszystkich spółkach stwierdzono wydatkowanie środków z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami, w tym 1766,2 tys. zł na realizację umów zawartych przez dwie spółki, w przypadku których nie dysponowały one dokumentami wskazującymi sposób wykonania zleconych usług, 711,7 tys. zł na zewnętrzne usługi doradcze dla zarządów dwóch spółek, pomimo dostępnych zasobów kadrowych zdolnych do wykonania zleconych zadań, 24,6 tys. zł na usługi public relations, które nie zostały odebrane zgodnie z umową i wykorzystane w działalności spółki, 2136,9 tys. zł na udzielenie w sposób uznaniowy darowizn, w tym 1872 tys. zł na realizację zadań niezwiązanych z działalnością spółek, do której zostały powołane.

Spółki realizowały zadania na rzecz mieszkańców gmin

Działalność skontrolowanych spółek koncentrowała się na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców danej gminy w zakresie powierzonych tym spółkom zadań takich jak: dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków komunalnych, odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, zagospodarowanie terenów zieleni, utrzymanie czystości miasta, transport pasażerski, obsługa administracyjno-techniczna lokali

komunalnych, administrowanie cmentarzami, zapewnienie funkcjonowania targowiska, zaopatrywanie odbiorców w energię ciepłą oraz obsługa kotłowni w szkołach i przedszkolach. Spółki wodociągowo-kanalizacyjne realizowały także działalność wspierającą wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej na terenie innych gmin, tj. dostarczały wodę i odbierały ścieki od innych gmin lub od ich jednostek organizacyjnych zajmujących się zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, na podstawie umów zawartych w oparciu o art. 6 ust. 1a ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Spółki opracowały, zgodnie z wymogiem określonym w art. 13 ust. 1 ugk, regulaminy określające zasady korzystania ze świadczonych przez nie usług oraz ich obowiązki wobec odbiorców usług. Jedna spółka (CGB) nie przedłożyła jednak opracowanych regulaminów dotyczących prowadzenia targowiska i hal targowych Prezydentowi Miasta Krakowa do zatwierdzenia, co stanowiło niedopełnienie obowiązku określonego w art. 13 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. W trakcie kontroli spółka opracowała projekt nowego regulaminu świadczenia usług publicznych i przekazała go do właściciela do dalszych uzgodnień w celu zatwierdzenia przez prezydenta.

**Dobre przygotowanie
organizacyjne
w większości spółek**

Spółki były przygotowane organizacyjnie do wykonywania zadań statutowych i użyteczności publicznej. Ich struktury organizacyjne odzwierciedlały specyfikę ich działalności. Jednakże w dwóch spółkach z Bochni (BZUK, MPEC) nie opracowano i nie wdrożono regulaminu organizacyjnego lub innych uregulowań wewnętrznych określających szczegółowe kompetencje poszczególnych komórek organizacyjnych. W spółkach tych strukturę organizacyjną Spółki opisywał schemat organizacyjny wskazujący istniejące komórki organizacyjne oraz ich podporządkowanie, a zadania wykonywane przez kierowników komórek organizacyjnych i pracowników w nich zatrudnionych określały ich indywidualne zakresy czynności, przy czym w MPEC w Bochni nie sporządzono zakresu czynności pracownika zatrudnionego na stanowisku starszego inspektora ds. księgowości materiałowej oraz nie zaktualizowano zakresu czynności dla dyrektora ekonomicznego, który został opracowany w 2011 r. i nie odzwierciedlał aktualnych celów i potrzeby organizacji. Jednocześnie pracownikom powierzano inne zadania na podstawie zawartych umów zlecenia i umów o dzieło, jednak wskazane okoliczności nie pozwalały na stwierdzenie, czy zakres obowiązków wynikający z umowy o pracę nie koliduje z zakresem obowiązków zleconych w ramach umów cywilno-prawnych zawartych z tymi pracownikami.

W pozostałych pięciu skontrolowanych spółkach opracowano regulaminy organizacyjne, w których wskazano komórki organizacyjne i stanowiska odpowiedzialne za wykonywanie zadań przez nie realizowanych. Regulamin organizacyjny CGB nie został jednak dostosowany do obowiązującego w spółce schematu organizacyjnego i planu etatów, ponieważ określał zakresy działań nieistniejących w strukturze spółki komórek organizacyjnych i stanowisk.

Zasady nadzoru nad działalnością spółek zostały określone w umowach spółki (akcie założycielskim) oraz regulaminie Rady Nadzorczej. Rady Nadzorcze w spółkach zrealizowały obowiązki określone w Ksh dotyczące dokonania oceny sprawozdań zarządu z działalności Spółki i sprawozdania finansowego, oceny wniosków zarządu dotyczących podziału zysku oraz sporządzenia sprawozdania z wyników tych ocen i działalności Rady poszczególne lata. W spółkach sporządzano również analizy służące zapewnieniu rzetelnych danych i informacji jej organom oraz właścicielom.

W pięciu z sześciu skontrolowanych spółek, które zostały powołane do realizacji zadań polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców w co najmniej w jednym z obszarów: zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków komunalnych, odbioru nieczystości i odpadów oraz zaopatrzenia w ciepło, opracowane zostały plany i procedury na wypadek awarii i zagrożeń celem zapewnienia ciągłości zaspokajania tych potrzeb w przypadku wystąpienia uszkodzeń lub zniszczeń w infrastrukturze spółki bądź w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. W spółkach wodociągowo-kanalizacyjnych obowiązywały plany i procedury zapewniające ciągłość dostaw i świadczonych przez nie usług w związku z pogorszeniem jakości wody lub jej skażeniem.

Jedynie w BZUK nie opracowano takich planów i procedur, co – jak wyjaśnił Prezes Zarządu – wynikało z braku wydania przez właściciela rekomendacji lub polecenia opracowania takich planów – przy czym spółce tej zostały przypisane zadania w planie zarządzania kryzysowego miasta Bochnia, a Prezes Zarządu został powołany przez Burmistrza Miasta Bochnia do składu Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Pozostałym spółkom, z wyjątkiem CGB, zostały przypisane dodatkowe zadania w obowiązujących Planach Zarządzania Kryzysowego wprowadzonych przez skontrolowane gminy.

Prawidłowe wykonanie remontów i inwestycji

Zbadane przez NIK zadania remontowe (21) i inwestycyjne (21) spółek, na które poniesione zostały nakłady wynoszące łącznie odpowiednio 52 509,4 tys. zł i 59 799,5 tys. zł, zostały wykonane w zakresie finansowym i rzeczowym zgodnie z zawartymi umowami, służyły ochronie mienia oraz przyczyniały się do wykonywania zadań gospodarki komunalnej. Dwie z badanych inwestycji o łącznej wartości 1320,6 tys. zł zostały

zrealizowane, pomimo braku ich uwzględniania w planach inwestycyjnych. Dotyczyło to:

- budowy sieci wodociągowej w kierunku gminy Łącko o wartości 1101, tys. zł zrealizowanej przez Sądeckie Wodociągi, pomimo nieujęcia jej w wieloletnich planach rozbudowy i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych sporządzonych i zatwierdzonych na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków,
- zakupu przez MPWiK w Bochni samochodu osobowego o wartości 219 600 zł brutto, pomimo nieujęcia tego wydatku inwestycyjnego w planie zakupów inwestycyjnych na 2024 r.

Nakłady spółek na remonty i inwestycje były zróżnicowane i uzależnione od bieżących potrzeb (infografika nr 3). W latach 2022–2024 największe nakłady zostały poniesione przez Wodociągi Miasta Krakowa, które realizowały *Wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych na lata 2021–2025*.

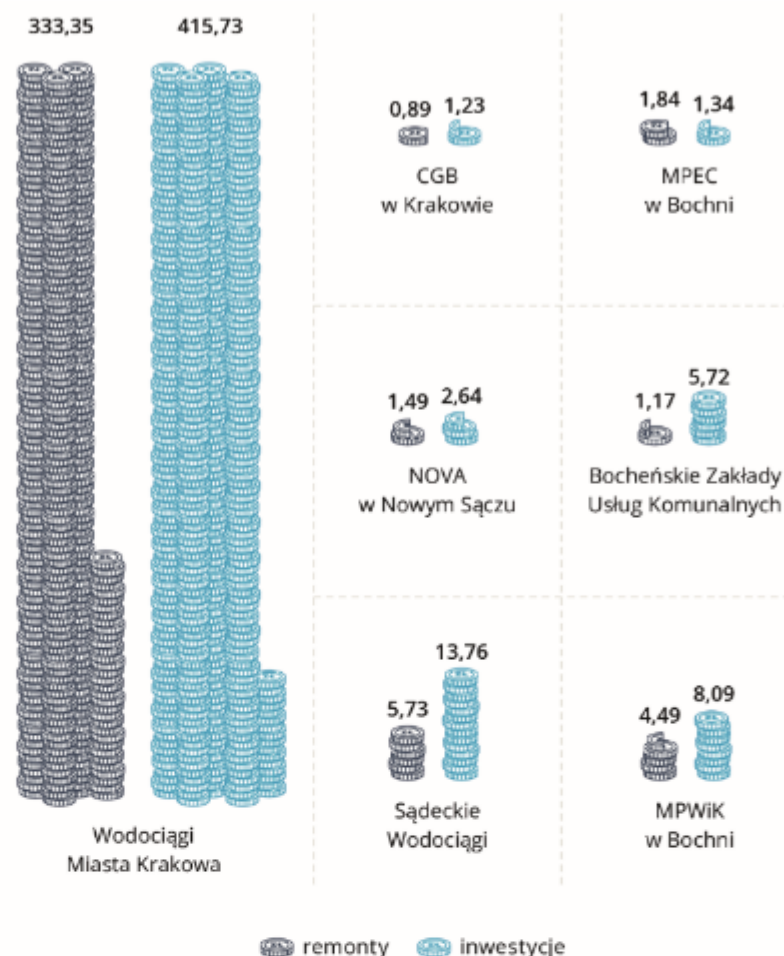
W wyniku zrealizowanych inwestycji spółka ta osiągnęła w latach 2022–2024 takie rezultaty jak:

- budowa i modernizacja 99,4 km sieci wodociągowej i magistralnej oraz 73,6 km sieci kanalizacyjnej,
- przyjęcie do eksploatacji 71 km sieci wodociągowej wraz z przyłączami oraz 64,3 km sieci kanalizacyjnej wraz z przyłączami,
- zapewnienie możliwości korzystania z miejskiej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej odpowiednio dla ponad 99,5% i 98,5% osób przebywających na terenie miasta Krakowa,
- zmniejszenie strat wody, tj. wartości wskaźnika strat wody do długości sieci, z poziomu 3,59 tys. m³/km w 2021 r. do 3,01 tys. m³/km w 2024 r.

Łącznie na remonty i inwestycje spółki wydatkowały kwotę 797 462,8 tys. zł (z czego 43,8% na zadania remontowe i 56,2% na inwestycyjne), z czego 93,9% stanowiły nakłady poniesione przez Wodociągi Miasta Krakowa.

Infografika nr 3

Wielkość nakładów na inwestycje i remonty w skontrolowanych spółkach w latach 2022–2024 [tys. zł]



Źródło: Opracowanie NIK na podstawie ustaleń kontroli.

**Rzetelne zarządzanie
mieniem komunalnym
oraz należyta jego
ochrona**

Spółki dokonywały oceny stanu technicznego swojego majątku w oparciu o okresowe (roczne i pięcioletnie) przeglądy stanu technicznego swoich obiektów na podstawie przepisów Prawa budowlanego⁴, planowanie remontów, konserwacji i ich przeprowadzanie, działania i zakupy inwestycyjne, opracowywanie instrukcji eksploatacyjnych i awaryjnych. W przypadku sieci wodociągowych i kanalizacyjnych prowadzono m.in. przeglądy sieci oraz infrastruktury wodociągowej, którym podlegały odcinki sieci wodociągowej wytypowane przez osoby odpowiedzialne za prowadzenie nadzoru nad siecią na podstawie harmonogramów, zgłoszeń o awariach bądź nieprawidłowości w pracy.

W jednej spółce (MPEC w Bochni) nie opracowano pisemnych procedur i instrukcji technicznych przeprowadzania przeglądów technicznych budynków i sieci ciepłowniczych, co w ocenie NIK było działaniem

⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, ze zm.).

nierzetelnym. Ponadto w spółce tej nie dochowywano należytej staranności przy przeglądach sieci ciepłowniczych w związku z niewprowadzeniem w protokołach z tych przeglądów wartości liczbowych pomiarów, w tym szczelności rurociągów oraz szczelności sieci preizolowanych. W ocenie NIK brak takich danych nie pozwala na pełną ocenę stanu technicznego sieci, identyfikację usterek lub odchyleń od normy oraz monitorowanie ewentualnego stopnia awarii lub wielkości usterki podczas kolejnych przeglądów sieci.

Trzy skontrolowane spółki wodociągowo-kanalizacyjne, posiadające obiekty i urządzenia ujęte w ewidencji obszarów i obiektów podlegających obowiązkowej ochronie, o której mowa w art. 5 ust. 5 ustawy o ochronie osób i mienia, zapewniły ich bezpośrednią ochronę fizyczną realizowaną przez agencje ochrony mające wymagane koncesje oraz stosowane zabezpieczenia techniczne. Część obiektów i urządzeń kluczowych dla działalności prowadzonej przez pozostałe cztery spółki również została objęta ochroną fizyczną, w tym w MPEC w Bochni również przez agencję ochrony, a także technicznymi formami ochrony takimi jak monitoring obejmujący kamery z detekcją ruchu, system telewizji dozorowej, systemy kontroli dostępu.

**Zagrożenie dla życia
lub zdrowia ludzkiego
oraz powstania szkody
usunięte w toku
kontroli w MPEC
w Bochni**

W trakcie kontroli przeprowadzanej w MPEC w Bochni w laboratorium, w którym wykonywane były analizy dostarczanego do spółki węgla oraz analizy wody, stwierdzono bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz powstania znacznej szkody w mieniu w związku z:

- niewłaściwym przechowywaniem substancji chemicznych w tym pomieszczeniu, tj. przechowywaniem w nieoznakowanej szafie substancji silnie żrących, tj. wodorotlenku potasu oraz kwasu siarkowego o stężeniu 95%, których zgodnie z *kartą charakterystyki substancji niebezpiecznych* nie należy przechowywać we wspólnej przestrzeni z uwagi na możliwość wystąpienia zagrożenia chemicznego, tj. gwałtownej reakcji wodorotlenku potasu z kwasem siarkowym, w wyniku której mogło dojść do gwałtownych reakcji, w tym wybuchu,
- niezamieszczeniem w tym pomieszczeniu znaków ostrzegawczych dotyczących przechowywania w nim substancji niebezpiecznych oraz brakiem dostępnych na miejscu *kart charakterystyki substancji niebezpiecznych* oraz instrukcji postępowania w przypadku zaistnienia awarii.

W wyniku poinformowania Prezesa Zarządu tej spółki przez kontrolera NIK, w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK o stwierdzonym niebezpieczeństwie, podjęte zostały działania zapobiegające stanowi zagrożenia, które polegały na: oznakowaniu wejścia do laboratorium tabliczką o treści *Nieupoważnionym wstęp wzbroniony*, odseparowaniu

**Nieprawidłowości
w ubezpieczeniu
składników mienia
trzech spółek**

wodorotlenku potasu od kwasu siarkowego na czas do transportu odczynników do firmy zajmującej się ich utylizacją, oznakowaniu tabliczką *Niebezpieczne substancje i preparaty chemiczne* drzwi do szafki, w której były przechowywane wszystkie stosowane odczynniki. Następnie odczynniki chemiczne zostały przekazane do utylizacji przez wyspecjalizowaną firmę.

Spółki ubezpieczały swój majątek i dokonywał wyboru najkorzystniejszej oferty po uprzednim porównaniu ofert i wariantów ubezpieczenia, w tym pięć spółek korzystało z usług brokera ubezpieczeniowego. Zakres ubezpieczenia obejmował takie ryzyka jak: pożar, wybuch, dym, sadza, uderzenie pioruna, upadek statku powietrznego, powódź, wiatr, deszcz, grad, śnieg i lód, trzęsienie, zapadnie lub osuwanie się ziemi, lawina, uderzenie pojazdu, huk ponaddzwiękowy, przepięcie spowodowane wyładowaniem atmosferycznym, upadek przedmiotu na ubezpieczone mienie, zalanie, stłuczenie szyb i innych przedmiotów szklanych, dewastacja, kradzież z włamaniem i rabunek. Ponadto zakresy stosowanych ubezpieczeń były rozszerzone w skontrolowanych spółkach m.in. o: szkody polegające na awarii mechanicznej ubezpieczonych maszyn i urządzeń, szkody w ubezpieczonym mieniu powstałe na skutek kradzieży zwykłej, szkody powstałe w trakcie transportu.

W trzech spółkach nierzetelnie ubezpieczono kluczowe składniki majątku niezbędnego do ich działalności o łącznej wartości 115 588,9 tys. zł. W dwóch spółkach jako sumę ubezpieczenia wskazywano wartość księgową brutto (112 420,3 tys. zł), która była niższa od ich aktualnej wartości rynkowej lub odtworzeniowej, ponieważ nie odzwierciedlała istotnego wzrostu cen produkcji budowlano-montażowej i materiałów budowlanych, który miał miejsce w ostatnich latach, a w jednej spółce nie ubezpieczono przez okres 16 miesięcy nowo wybudowanego Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (o wartości bilansowej brutto 3 168,6 tys. zł według stanu na koniec 2022 r.). Stanowiło to działanie nierzetelne biorąc pod uwagę, że inwestycja ta powstała przy 85% udziale dofinansowania ze środków *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko*, w związku z czym spółka jako beneficjent zobowiązana była do utrzymania celów projektu, zachowania jego trwałości oraz ponoszenia kosztów bieżącego utrzymania infrastruktury powstałej w wyniku tej inwestycji. W przypadku wystąpienia znacznej szkody w tym mieniu powstałej we wskazanym okresie np. w wyniku ognia lub zdarzeń losowych, spółka nie mogłaby odtworzyć tego składnika majątku z odszkodowania ubezpieczeniowego, a musiałyby szukać innych źródeł finansowania nakładów koniecznych do poniesienia w celu odtworzenia PSZOK i zachowania trwałości tego projektu.

Przykłady

Dwie spółki wodociągowo-kanalizacyjne (**Sądeckie Wodociągi, MPWiK w Bochni**) ubezpieczały kluczowe składniki mienia dla prowadzonej działalności takie jak m.in. budynki stacji uzdatniania wody oraz oczyszczalni ścieków wraz z urządzeniami i instalacjami według wartości księgowej brutto (na łączną sumę 112 420,3 tys. zł) i nie podjęły działań w celu ubezpieczenia takich składników majątku przyjętych do użytkowania przed 2022 r. według wartości rzeczywistej (rynkowej) lub odtworzeniowej, tj. wartości niezbędnej do odtworzenia mienia do stanu nowego sprzed szkody.

NIK zwraca uwagę, że wartość księgowa brutto może znacząco odbiegać od wartości rynkowej czy wartości odtworzeniowej, szczególnie w przypadkach składników mienia oddanych do użytkowania w okresach istotnie odległych od momentu powstania szkody.

Data przyjęcia do użytkowania kluczowych dla działalności obiektów wchodzących w skład np. oczyszczalni ścieków w Nowym Sączu wynosiła nawet ponad 25 lat, a w przypadku Zakładu Uzdatniania Wody stanowiącego własność Sądeckich Wodociągów (zlokalizowanego w miejscowości Stary Sącz) – 12 lat. Z kolei nieruchomości stanowiące własność MPWiK w Bochni, których wartość została ustalona według wartości księgowej brutto, wchodzące w skład:

- oczyszczalni ścieków (przy ul. Krzyżanowickiej) – zostały przyjęte do użytkowania w: 1978 r. (budynki obsługi oczyszczalni i ścieków, krat i przepompowni, chlorowni), 1988 r. (przepompownia ścieków, siłownia i stacja TRAFO), 1999 r. (budynki zagęszczania i odwodnienia osadu), 2003 r. (budynki: energetyczny, stacji dmuchaw, separatora piasku) oraz w 2020 r. (21 nieruchomości powstałych w wyniku rozbudowy oczyszczalni o łącznej wartości 15 439,8 tys. zł).
- zakładu uzdatniania wody w Bochni – zostały przyjęte do użytkowania np. w: 1963 r. (budynek hydroforni), 1978 r. (budynek usługowo-produkcyjny), 1980 r. (budynek ujęcia wody i hydroforni), 1994 (budynek zaplecza sieci wodociągowo-kanalizacyjnej), 2011 r. (budynki: technologiczny, chemii).

Zasadność ubezpieczenia posiadanego przez Spółkę mienia według aktualnej wartości rzeczywistej lub wartości odtworzeniowej potwierdzał wzrost:

- cen produkcji budowlano-montażowej, który wyniósł 27,7% w grudniu 2024 r. w stosunku do analogicznego okresu w 2021 r. (w tym wzrost kosztów: budowy budynków o 26,4%, budowy obiektów inżynierii lądowej i wodnej o 28,4% i robót budowlanych specjalistycznych o 24,6%),

- cen materiałów budowlanych o ok. 16,5% porównując dane z końca 2024 r. i 2021 r., a nawet o 34% w maju 2022 r. w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego.

W przypadku Wodociągów Miasta Krakowa ubezpieczenie mienia od stycznia 2025 r. według wartości odtworzeniowej skutkowało blisko trzykrotnym wzrostem sumy ubezpieczenia w stosunku do stanu na koniec 2024 r., przy wzroście kosztów ubezpieczenia o 17%.

Dane te odzwierciedlają wzrost wartości kosztów przywracania ewentualnych szkód w mieniu spółki do stanu pierwotnego. Ubezpieczenie przez spółki majątku według wartości księgowej brutto nie zapewniało – w przypadku wystąpienia znacznej szkody – wypłaty odszkodowania w kwocie zapewniającej odtworzenie mienia do stanu sprzed szkody.

Pozostałe pięć spółek ubezpieczyło kluczowe składniki majątku, ustalając sumę ubezpieczenia w oparciu o wartości wyższe niż wartość księgowa brutto.

**Prowadzenie przez
spółki działalności
poza sferą
użyteczności
publicznej**

Trzy spółki świadczyły równocześnie usługi o charakterze komercyjnym, wykraczającym poza zadania gmin w sferze użyteczności publicznej, do czego nie były uprawnione. Prowadzenie takiej działalności przez spółki komunalne nie znajdowało podstaw prawnych z uwagi na ograniczenia wynikające z art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W związku z niezastosowaniem się do ustawowych ograniczeń i realizując działalność wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej, trzy spółki komunalne uzyskały w latach 2022–2024 przychody w kwocie ogółem 5306,1 tys. zł. Działalność ta polegała na:

- świadczeniu usług diagnostycznych w ramach prowadzonej stacji kontroli pojazdów przez obie spółki z Krakowa (CGB i WMK) oraz naprawy pojazdów mechanicznych przez CGB, z których spółki uzyskały w tym okresie przychody wynoszące 2112 tys. zł (CGB) oraz 199,2 tys. zł (WMK), co stanowiło odpowiednio 6,8% i 0,01% wartości ich przychodów ze sprzedaży,
- administrowaniu nieruchomościami innymi niż gminne, sprzedaży pojemników na odpady, soli drogowej i piasku (BZUK), z których to aktywności spółka osiągnęła przychody w łącznej wysokości 2994,9 tys. zł, co stanowiło 4,1% wartości jej przychodów.

Spółki wskazywały na różne przyczyny podejmowania takiej działalności, w tym głównie na: możliwość efektywniejszego wykorzystywania posiadanego majątku pozostałego po przekształceniu byłych przedsiębiorstw komunalnych, uzyskiwanie dodatkowych przychodów na pokrycie kosztów stałych przedsiębiorstwa oraz uzupełniający charakter takich działań.

Powyższe okoliczności nie zostały wykazane w art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej jako przesłanki uprawniające do prowadzenia przez jst działalności gospodarczej.

NIK zwraca uwagę, że prowadzenie działalności o komercyjnym charakterze przez spółkę komunalną z większościowym udziałem gminy co do zasady nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących uregulowaniach prawnych. Ograniczenie działalności samorządu gminnego wyłącznie do zadań publicznych wynika z ogólnej (konstytucyjnej) zasady, zgodnie z którą cała aktywność jednostek samorządu terytorialnego może służyć tylko i wyłącznie realizacji określonych ustawowo zadań publicznych (art. 163 i art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Jedynym i wyłącznym przedmiotem działania utworzonej przez gminę spółki powinno być wykonywanie zadań publicznych (własnych i zleconych), należących do zakresu działania samorządu gminnego, polegających na zaspokajaniu potrzeb danej wspólnoty samorządowej.

**Świadczenie usług dla
ościennych jst bez
zawarcia
porozumienia
komunalnego**

Spośród siedmiu skontrolowanych spółek komunalnych, dwie spółki świadczyły w latach 2022–2024 usługi na rzecz innych jst, tj. poza miastami Bochnia i Nowy Sącz. Dotyczyło to usług odbioru i zagospodarowania odpadów od mieszkańców sąsiednich gmin (BZUK i NOVA), dzierżawy pojemników na odpady w jednej z tych gmin oraz zimowego utrzymania chodników przed działką należącą do powiatu (BZUK). Odbывало się to się to jednakże bez uprzedniego zawarcia z korzystającymi z tych usług siedmioma jst porozumienia komunalnego, o którym mowa w art. 74 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, tj. z naruszeniem wymogów określonych w art. 5 w związku z art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej. Prowadzenie takich działalności było niezgodne z celem powołania tych spółek, który został określony w ich aktach założycielskich jako zaspokajanie potrzeb w zakresie usług komunalnych należących do zadań własnych gminy będącej ich jedynym właścicielem.

Z tego tytułu spółki zrealizowały przychody o łącznej wartości 13 646,3 tys. zł, a ich udział w przychodach ogółem wyniósł 12,3% (NOVA) i 1,5% (BZUK).

**Prowadzenie
działalności nieujętej
w umowie spółki**

Dwie spółki (Sądeckie Wodociągi i MPWiK w Bochni) prowadziły uboczną działalność zarobkową⁵ bez podstaw formalno-prawnych, tj. bez wskazania w akcie założycielskim przedmiotu działalności w układzie PKD. Działalność ta prowadzona była w stopniu marginalnym (łączne przychody wyniosły w tych spółkach 670,2 tys. zł i 137,9 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 0,3% i 0,2% wartości ich przychodów ze sprzedaży).

⁵ Detaliczną sprzedaż wodomierzy i innej armatury wodociągowo-kanalizacyjnej, sprzedaż pojemników na odpady, soli drogowej i piasku oraz materiałów wtórnych odzyskanych w PSZOK.

**Nieprawidłowości przy
udzielaniu zamówień
publicznych**

Kontrola 57 zamówień udzielonych przez skontrolowane spółki o łącznej wartości 82 131,2 tys. zł wykazała nieprawidłowości przy udzieleniu 20 zamówień na łączną kwotę 19 399,7 tys. zł. Dotyczyły one:

- zawarcia umów o łącznej wartości 4782,1 tys. zł z pominięciem stosowania przepisów ustawy Pzp, tj. udzielenia pięciu zamówień wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w trybie konkurencyjnym określonym w przepisach ustawy Pzp, co miało miejsce w spółkach:
 - NOVA, która dokonała w latach 2022–2024 podziału trzech zamówień (o łącznej wartości 646 tys. zł) na usługi księgowe poprzez zawarcie w każdym roku z jednym wykonawcą dwóch umów o łącznej wartości przekraczającej 130 tys. zł netto zamiast jednej, co stanowiło naruszenie art. 29 ust. 2 ustawy Pzp, zgodnie z którym zamawiający nie może dzielić zamówienia na odrębne zamówienia, jeżeli prowadzi to do niestosowania przepisów ustawy.;
 - Sądeckie Wodociągi, która nie przeprowadziła postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na odbiór osadów ściekowych w 2023 r. i 2024 r., pomimo że wydatki poniesione przez spółkę z tego tytułu w wysokości 2017,8 tys. zł netto za 2023 r. i 2118,3 tys. zł netto za 2024 r. przekraczały próg stosowania ustawy Pzp, co stanowiło naruszenie art. 5 ust. 4 pkt 1 lit. c tiret drugie i art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp, na podstawie których spółka była zobowiązana stosować przepisy tej ustawy do zamówień przekraczających progi unijne, wynoszące dla usług: w 2023 r. 431 tys. euro (1919,5 tys. zł), w 2024 r. 443 tys. euro (2054,2 tys. zł);
- udzielenia pięciu zamówień podprogowych o łącznej wartości 3566,1 tys. zł w trybie z wolnej ręki lub w trybie negocjacji z jednym wykonawcą zamiast w jednym trybów konkurencyjnych wymaganych zgodnie z regulaminami udzielania zamówień obowiązującymi w spółkach bądź poprzez brak rozpoznania rynku, co powodowało ryzyko niewybrania najkorzystniejszej oferty, co dotyczyło spółek:
 - Sądeckie Wodociągi, która nie zastosowała trybu przetargu nieograniczonego przy udzieleniu zamówień na usługę odbioru osadów ściekowych w 2022 r. i w 2025 r., pomimo że wydatki netto z tego tytułu dotyczące 2022 r. (1746,4 tys. zł) i I połowy 2025 r. (1189,2 tys. zł) przekraczały określony w regulaminie próg obligatoryjnego stosowania tego trybu wynoszący 500 tys. zł,
 - MPWiK w Bochni, która udzieliła zamówienia o wartości 336 tys. zł na świadczenie usług doradztwa z zakresu prawa zamówień publicznych w oparciu o przeprowadzone negocjacje z jednym wykonawcą, zamiast w trybie przetargowym wymaganym zgodnie z regulaminem,
 - Wodociągi Miasta Krakowa, która udzieliła dwóch zamówień na obsługę zleceń reklamowych oraz marketingowych o łącznej

- wartości 250 tys. zł w trybie z wolnej ręki zamiast w jednym z trybów przetargowych, co stanowiło naruszenie regulaminu udzielania zamówień,
- NOVA, w której nie oszacowano wartości wynagrodzenia oraz nie wysłano zapytań ofertowych do min. dwóch wykonawców przy udzieleniu zamówienia usług doradczych w obszarze gospodarki odpadami o łącznej wartości 44,5 tys. zł;
- sporządzenia przez MPWiK w Bochni opisu przedmiotu zamówienia o wartości 178,5 tys. zł na zakup i dostawę samochodu osobowego w sposób ograniczający konkurencyjność innych potencjalnych oferentów w związku z określeniem danych techniczno-użytkowych samochodu zawężających potencjalne oferty do jednego modelu auta, co stanowiło działanie niezgodne z regulaminem udzielania zamówień obowiązującym w spółce,
- niezastosowania wymogów dokumentacyjnych wynikających z ustawy Pzp, regulaminu udzielania zamówień (w przypadku zamówień podprogowych) lub założeń przyjętych w Specyfikacji Warunków Zamówienia, co nie miało jednak wpływu na wybór najkorzystniejszej oferty i dotyczyło spółek:
 - Wodociągów Miasta Krakowa, w przypadku której stwierdzono: złożenie przez członków komisji przetargowej oraz członka zarządu spółki (wykonującego obowiązki przewidziane dla kierownika zamawiającego) biorących udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia o wartości 4450 tys. zł oświadczeń o braku powiązań z wykonawcami w momencie, gdy nie byli znani wszyscy potencjalni wykonawcy zamówienia (naruszenie art. 56 ust. 5 ustawy Pzp), niezłożenie przez członka zarządu zawierającego umowę z wykonawcą ww. zamówienia, oświadczenia o braku powiązań z wykonawcami oraz o niekaralności w wymaganym terminie (naruszenie art. 56 ust. 5 i 6 ustawy Pzp), nieprzekazania ogłoszenia o udzieleniu zamówienia o wartości 3 250 tys. zł udzielonego w trybie z wolnej ręki (naruszenie art. 265 ust. 1 ustawy Pzp),
 - BZUK w Bochni, w przypadku której stwierdzono: nieterminowe opublikowanie ogłoszeń o wyniku dwóch postępowań przetargowych o łącznej wartości 1156,3 tys. zł (naruszenie art. 309 ust. 1 w związku z art. 254 pkt 1 ustawy Pzp), nieprawidłowe wskazanie przedmiotu zamówienia w protokole z postępowania o udzielenie zamówienia o wartości 319,9 tys. zł (naruszenie art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp), niewskazanie w dwóch zawartych umowach terminu realizacji dostawy paliwa przez wykonawcę, pomimo iż termin ten był jednym z kryteriów oceny ofert w postępowaniach przetargowych o łącznej wartości 1538,3 tys. zł,

- nierzetelnego udokumentowania procesu udzielenia zamówienia w dwóch spółkach, tj.:
 - w Wodociągach Miasta Krakowa – w związku z niewymienieniem w treści protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia o wartości 4450 tys. zł dwóch członków Zarządu, którzy zawarli umowę z wykonawcą oraz wskazaniem w protokole informacji o zmianie treści ogłoszenia o zamówieniu pomimo braku dokonywania takich zmian,
 - w MPEC w Bochni w związku z niesporządzeniem protokołu z negocjacji przeprowadzonych z dwoma oferentami przy udzieleniu zamówienia na remont komina stalowego oraz konstrukcji wsporczej w kotłowni miejskiej o wartości 88 tys. zł, co stanowiło naruszenie zasady przejrzystości określonej w regulaminie udzielania zamówień.

Ponadto w CGB nie dokumentowano sposobu ustalenia wartości szacunkowej zamówień, co wynikało z nieokreślenia takiego obowiązku w regulacjach wewnętrznych obowiązujących w spółce. Jeszcze w trakcie kontroli Prezes Zarządu tej spółki wskazał, że pracownicy zostaną zobowiązani do sporządzania notatki lub protokołu dokumentującego ustalenia dotyczące szacunkowej wartości zamówienia, tak aby zachować przejrzystość i pełniejsze odzwierciedlenie przebiegu procesu wyboru właściwego trybu zamówienia publicznego.

**Nieprawidłowości
dotyczące
sposobu realizacji
zawartych umów**

W trzech z siedmiu skontrolowanych spółek stwierdzono nieprawidłowości dotyczące sposobu realizacji zawartych umów o łącznej wartości 284,8 tys. zł. Polegały one na:

- nieudokumentowaniu realizacji usług doradczych na rzecz spółki NOVA w obszarze gospodarki odpadami o wartości 54,7 tys. zł, co było wynikiem niezawarcia pisemnej umowy z wykonawcą określającej zakres zleconych usług doradczych, harmonogram ich realizacji, sposób dokumentowania świadczonych usług oraz sposób weryfikacji ich wykonania warunkujących wypłatę wynagrodzenia,
- dopuszczeniu do wykonania na rzecz Sąddeckich Wodociągów usługi odbioru osadów ściekowych o wartości 205,5 tys. zł, które zostały odebrane z innej oczyszczalni ścieków niż wskazana w umowie oczyszczalnia w Nowym Sączu,
- poniesieniu przez MPWiK w Bochni wydatków w wysokości 24,6 tys. zł na świadczenie usług public relations, pomimo niesporządzenia wymaganego zapisami umowy protokołu odbioru przedmiotu zamówienia przekazanego byłemu Prezesowi Zarządu spółki, braku jego rejestracji i wykorzystania w działalności spółki.

**Prawidłowe
zawieranie i realizacja
umów cywilno-
prawnych
w większości spółek**

NIK objęła kontrolą 123 umowy cywilno-prawne (umowy zlecenia i umowy o dzieło), na które wydatkowano w spółkach łącznie 2738,6 tys. zł. W pięciu skontrolowanych spółkach (tj. CGB, NOVA, BZUK, MPEC w Bochni, MPWiK w Bochni) stwierdzono zasadność zawarcia wszystkich badanych umów.

W jednej spółce (Wodociągi Miasta Krakowa) nie dochowywano należytej staranności podczas zawierania 88 umów zlecenia o łącznej wartości 1711,5 tys. zł w związku z brakiem zawarcia w tych umowach postanowień dotyczących harmonogramu realizacji i sposobu dokumentowania świadczonych usług, np. w formie sprawozdania, o którym mowa w art. 740 Kodeksu cywilnego, a także sposobu weryfikacji ich wykonania. Skutkowało to tym, że w przypadku badanych umów zawartych z 10 zewnętrznymi wykonawcami (z 11 badanych), Spółka nie dysponowała dokumentami ukazującymi sposób wykonania przedmiotu tych umów, co nie zapewniało możliwości kontroli ich wykonania przez zleceniobiorców oraz transparentności ponoszonych w związku z tym wydatków. NIK zwraca uwagę, że taka forma powierzenia wykonania czynności na rzecz tej spółki była często praktykowana. W Wodociągach Miasta Krakowa obowiązywało odpowiednio 307 w 2022 r., 368 w 2023 r. i 346 w 2024 r. umów cywilno-prawnych, a spółka poniosła na ich realizację koszty wynagrodzeń bezosobowych brutto w wysokości 2442,2 tys. zł w 2022 r., 3114,8 tys. zł w 2023 r. i 3206,5 tys. zł w 2024 r.

W dwóch spółkach Prezesi zarządu podjęli decyzję o zleceniu świadczenia usług doradztwa, w tym doradztwa strategicznego, a w jednej z nich również wykonania modeli finansowych zawierających prognozy finansowe spółki, pomimo że w spółkach tych funkcjonowały stanowiska pracy i komórki organizacyjne, którym powierzono zadania pokrywające się z zakresem zleconych prac i które były w stanie opracować prognozy finansowe po zakończeniu umowy.

Przykłady

Prezes Zarządu Wodociągów Miasta Krakowa zawarł w latach 2022–2024 z byłym pracownikiem spółki 11 umów zlecenia, przedmiotem których było wykonanie czynności doradztwa strategicznego polegającego na wspieraniu Zarządu i kierownictwa spółki w zagadnieniach istotnych z punktu widzenia jej dalszego rozwoju, pozycji rynkowej oraz efektywności organizacyjnej, a spółka wydatkowała z tego tytułu 426 tys. zł. W ocenie NIK działanie to było niegospodarne, ponieważ Zarząd spółki powierzył już wcześniej Radzie Dyrektorów zadania polegające m.in. na wsparciu w obszarze prac nad strategią spółki, analizie i opracowaniu celów strategicznych, czy kierunków ich realizacji poprzez programy funkcjonalne, a w czerwcu 2022 r. skład Zarządu został powiększony do sześciu osób. Na członka Zarządu ds. Rozwoju powołano wówczas osobę

mającą doświadczenie w obszarze i przedmiocie, na który zawarto wskazane umowy zlecenia. Ponadto spółka nie przedstawiła w toku kontroli dokumentów wskazujących na sposób realizacji przez wykonawcę zleconych zadań stanowiących przedmiot umowy, w tym potwierdzających uczestnictwo w posiedzeniach zarządu lub innych zespołów.

Prezes Zarządu Sądeckich Wodociągów zawarł z byłym Prezesem Zarządu (pełniącym tę funkcję w okresie od 28 sierpnia 2007 r. do 12 lipca 2019 r.) umowę zlecenia obowiązującą od 1 marca 2022 r. do 30 kwietnia 2022 r. oraz pięć umów o dzieło obowiązujących od 31 grudnia 2021 r. do 14 marca 2022 r., przedmiotem których było: wykonywanie czynności doradztwa w zakresie spraw finansowych, ekonomicznych, organizacyjnych, korporacyjnych, pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania oraz polityki taryfowej, oraz wykonanie modeli finansowych spółki i ich aktualizacji, w wyniku czego spółka wydatkowała łącznie 285,7 tys. zł, w tym 127,4 tys. zł na umowę zlecenia oraz 158,3 tys. zł na umowy o dzieło. Biorąc pod uwagę, że w tym okresie w spółce funkcjonowały stanowiska pracy i komórki organizacyjne, które mogły realizować przedmiotowe zadania w tym okresie i realizowały je również po rozwiązaniu ww. umów (np. pełnomocnicy Zarządu ds. Współpracy Terytorialnej, Zarządzania Procesami, ds. Bezpieczeństwa Wody i Środowiska Naturalnego, dział ekonomiczny kierowany przez Dyrektora Ekonomicznego i dział finansowo-księgowy kierowany przez Dyrektora Finansowego), działanie to było niegospodarne. Ponadto we wskazanej umowie zlecenia nie zawarto postanowień dotyczących liczby godzin przeznaczonych na wykonanie zlecenia w danym miesiącu, sposobu potwierdzania liczby godzin wykonywania zlecenia, sposobu dokumentowania świadczonych usług oraz weryfikacji ich wykonania, a jedynie ustalono, że usługi doradcze prowadzone mogą być w formie ustnej (podczas bezpośrednich spotkań), pisemnej lub z wykorzystywaniem środków porozumiewania się na odległość, a jeżeli zleceniodawca uzna to za konieczne, to zleceniobiorca zobowiązuje się brać udział w spotkaniach z podmiotami zewnętrznymi. Tym samym nie zapewniono możliwości kontroli należytego wykonania przedmiotu umowy przez zleceniobiorcę oraz transparentności i efektywności ponoszonych kosztów na jej realizację.

W jednej spółce (BZUK) stwierdzono dokonanie sześciu płatności za realizację umowy zlecenia dotyczącej otwierania i zamykania placów zabaw i zielonych siłowni oraz dbania o czysty i estetyczny wygląd tych placów przed sprawdzeniem wystawionych rachunków pod względem merytorycznym przez pracownika, co było działaniem nierzetelnym.

Uznaniowość udzielania darowizn

Pozostałe zlecane prace były związane z bieżącą działalnością spółek i dotyczyły m.in. pełnienia nadzoru inwestorskiego, przeprowadzania okresowych przeglądów budynków i instalacji, pełnienie funkcji Inspektora Ochrony Danych, świadczenia usług w zakresie ochrony danych osobowych, sprzątania pomieszczeń w budynkach spółki, a ich zakres nie pokrywał się z zakresem czynności pracowników etatowych w spółkach.

We wszystkich skontrolowanych siedmiu spółkach dokonywano wydatków na darowizny, w tym na cele charytatywne i pomoc humanitarną, jednak w żadnej z nich nie sporządzono dokumentu stanowiącego politykę Społecznej Odpowiedzialności Biznesu (CSR) oraz regulacji wewnętrznej określającej zasady udzielania darowizn. W Wodociągach Miasta Krakowa przyjęto zasadę, że w przypadku udzielenia darowizny o wartości powyżej 5 tys. zł konieczne jest podjęcie uchwały Zarządu, a dla darowizn o wartości sumarycznej przekraczającej 20 tys. zł lub 0,1% sumy aktywów wymagana była uchwała Rady Nadzorczej spółki. Skutkiem braku wewnętrznych uregulowań była uznaniowość decyzji zarządów spółek w sprawach dotyczących darowizn.

Obszar działań związanych z darowiznami generalnie pozbawiony był kontroli. Jedynie spółki z Krakowa przekazywały właścicielowi informacje o udzielanych darowiznach zawarte w rocznych raportach finansowych, a Wodociągi Miasta Krakowa dodatkowo przekazywały właścicielowi uchwały RN w przedmiocie wyrażenia zgody na darowiznę. Ze środków finansowych niektórych spółek przekazywanych w ramach darowizn wielokrotnie korzystały te same podmioty.

W latach 2022–2024 łączne wydatki skontrolowanych spółek na darowizny wyniosły 2136,9 tys. zł, w tym 1867 tys. zł w WMK, 146 tys. zł w CGB, 77,3 tys. zł w Sądeckich Wodociągach, 7 tys. zł w NOVA, 21 tys. zł w MPEC w Bochni, 15 tys. zł w MPWiK w Bochni oraz 3,6 tys. zł w BZUK. Kwota ta stanowiła 0,6% wydatków poniesionych przez kontrolowane spółki na bieżące remonty (348 949,5 tys. zł) i 0,5% wydatków na inwestycje (448 513,3 tys. zł). W poszczególnych spółkach wydatki na darowizny stanowiły od 0,3% (w przypadku MPWiK i BZUK) do 16,5% (w przypadku CGB) wydatków poniesionych przez spółki na bieżące remonty oraz od 0,1% (w przypadku BZUK) do 11,9% (w przypadku CGB) wydatków na inwestycje, które – w przeciwieństwie do wydatków na darowizny – były ekonomicznie uzasadnione i służyły prowadzeniu gospodarki komunalnej, do czego skontrolowane spółki zostały powołane.

Darowizny w większości przypadków przekazywane były podmiotom zajmującym się działalnością charytatywną, sportową, kulturalną. Darowizny na rzecz organizacji pożytku publicznego, klubów i organizacji sportowych, centrów kultury pokrywały m.in. bieżące koszty ich

działalności, w tym organizowanych wydarzeń sportowych i kulturalnych. Darowizny przekazywano również ochotniczym strażom pożarnym, miejskim ośrodkom pomocy społecznej, szpitalom miejskim, szkołom i przedszkolom (w formie pitników wody), instytucjom kościelnym, w tym również podmiotom mającym siedzibę i prowadzącym działalność poza obszarem miasta (w przypadku Wodociągów Miasta Krakowa).

Zaledwie kwota około 264,9 tys. zł została darowana na cele spójne z profilem działalności kontrolowanych spółek, co stanowiło 12,4% ogólnej wartości udzielonych darowizn. Skontrolowane spółki jako uzasadnienie udzielania darowizn, w tym 1 872 tys. zł (87,6%) na cele niespójne z profilem prowadzonych przez nie działalności, wskazywały m.in.: reklamowanie działalności spółki, promowanie postaw społecznej odpowiedzialności wśród odbiorców świadczonych usług, możliwość realizacji innych zadań własnych gminy i jej promocję. Największą kwotę darowizn w jednym roku (717,4 tys. zł w 2022 r.) przekazała spółka Wodociągi Miasta Krakowa, której działalność nie była rentowna w tym okresie, w związku z czym wystąpiła w niej konieczność pokrywania okresowych niedoborów środków pieniężnych z kredytu w rachunku bieżącym. Z kolei NOVA udzieliła w 2022 r. darowizny pomimo tymczasowej utraty płynności finansowej i niepokrytej straty z lat ubiegłych, co w ocenie NIK było działaniem niegospodarnym.

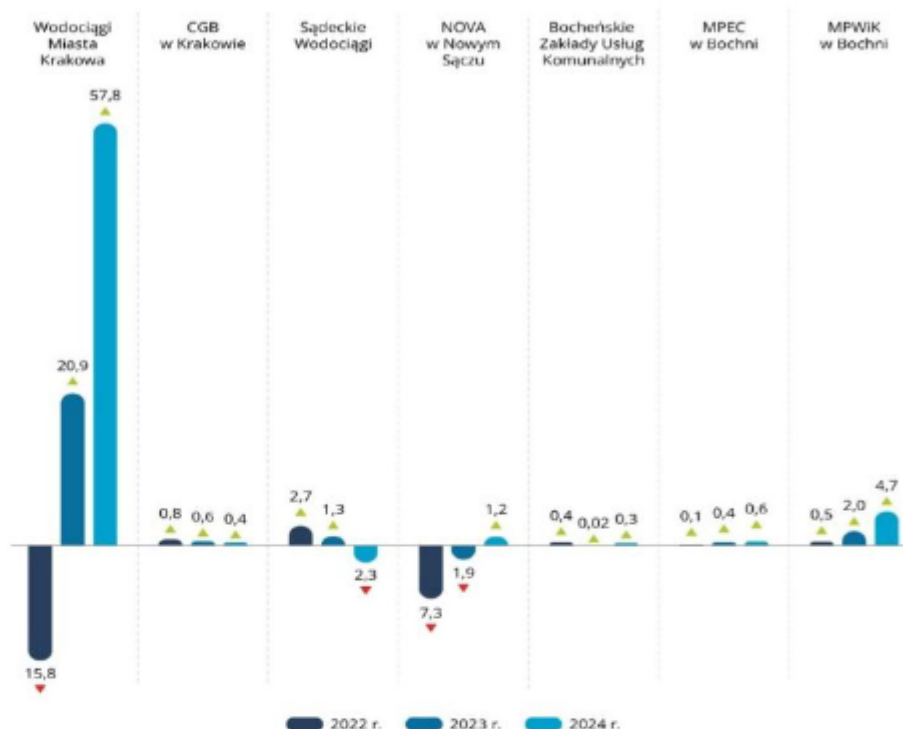
Podkreślić należy, że działania spółek komunalnych w obszarze darowizn nie były nielegalne. Obecne rozwiązania prawne nie nakładają obowiązku uregulowania w spółkach komunalnych zasad udzielania darowizn. Stąd też spółki mogły dokonywać wydatków w tym obszarze w sposób uznaniowy, bez uzasadnienia ekonomicznego lub na zadania niezwiązane z przedmiotem ich działalności. W ocenie NIK określenie przez właścicieli, czyli samorząd gminny, zasad i priorytetów działalności spółek komunalnych w tym zakresie stanowiłoby dobrą praktykę.

Sytuacja ekonomiczno- finansowa w spółkach

Sytuacja ekonomiczno-finansowa spółek była zróżnicowana (infografiki nr 4 i 5). Tylko cztery spółki (57%) osiągnęły w każdym badanym roku dodatni wynik finansowy (CGB, BZUK, MPEC, MPWiK). Jedna spółka zrealizowała ujemny skumulowany wynik w latach 2022–2024 wynoszący -8007,6 tys. zł, przy osiągnięciu w 2024 r. już dodatniego wyniku ze sprzedaży oraz zysku netto (NOVA). W spółce tej zarząd zwoływał co roku zgromadzenie wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia spółki, ponieważ wyliczone zgodnie z formułą art. 233 Ksh kapitały nie pokrywały straty bilansowej rozumianej jako sumę straty w roku bieżącym oraz strat z lat ubiegłych. W wyniku podjętych działań naprawczych, skutkujących wzrostem przychodów i spadkiem kosztów działalności, sytuacja spółki poprawiła się, a niedobór środków zmniejszył się z 3 592 tys. zł na koniec 2022 r. do 2 568 tys. zł na koniec 2024 r.

Infografika nr 4

Wyniki finansowe netto skontrolowanych spółek w latach 2022-2024 [mln zł]



Źródło: opracowanie NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Tylko jedna spółka osiągnęła zysk ze sprzedaży w każdym roku (CGB). Dwie spółki, mimo osiągania zysków z podstawowej działalności w poszczególnych latach, wygenerowały ujemny skumulowany wynik za lata 2022–2024 (NOVA, BZUK), a jedna była trwale nierentowna na tym poziomie działalności (MPWiK w Bochni), co wynikało ze wzrostu kosztów tej działalności, w szczególności wzrostu cen energii, środków chemicznych niezbędnych do produkcji wody i oczyszczania ścieków, przy jednoczesnym stosowaniu przez tę spółkę do 30 czerwca 2024 r. taryfy zatwierdzonej w 2021 r., która nie uwzględniała istotnego wzrostu kosztów.

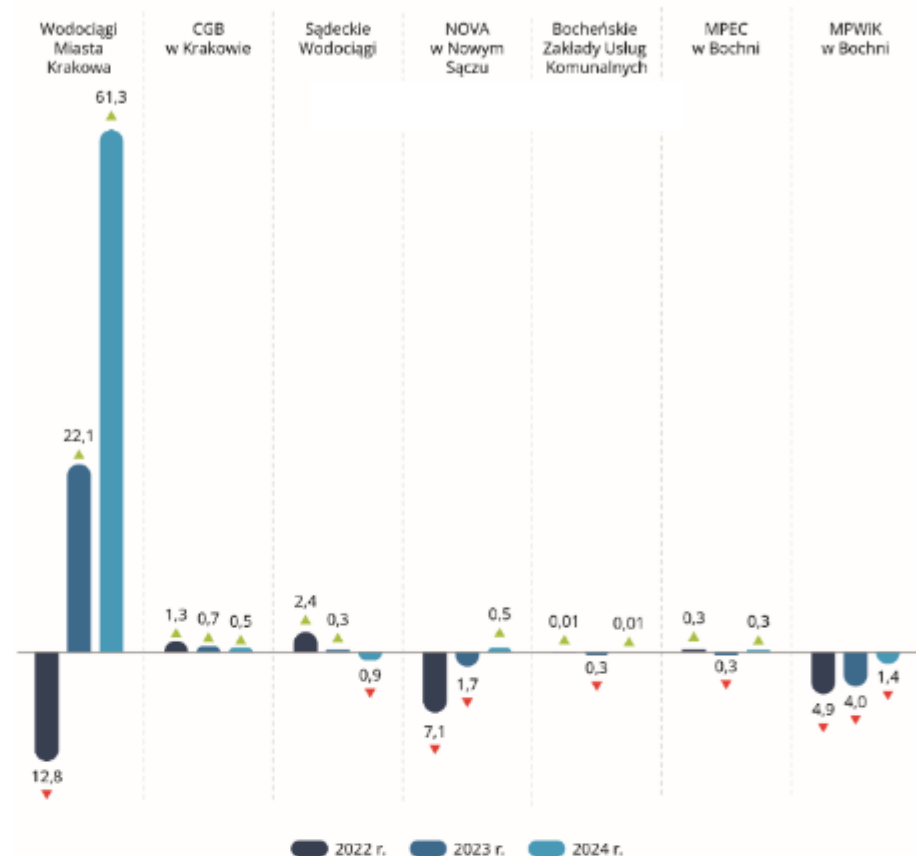
Dwie spółki z Bochni (BZUK, MPWiK) osiągnęły ostatecznie zyski netto w analizowanym okresie, co wynikało z dodatnich wyników z pozostałej działalności operacyjnej i finansowej, których łączna wartość była wyższa niż zrealizowane straty z działalności podstawowej. BZUK nie utworzył jednak w 2022 r. rezerwy na zaległe urlopy dot. pracowników fizycznych w kwocie 324,2 tys. zł, która przekraczała próg istotności wynoszący 2% sumy bilansowej wynikającej ze sprawozdania finansowego za poprzedni okres sprawozdawczy, określony w obowiązującej wówczas polityce rachunkowości. Tym samym spółka naruszyła art. 39 ust. 2 pkt 2 i ust. 2a ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi jednostki dokonują biernych

rozliczeń międzyokresowych kosztów w wysokości prawdopodobnych zobowiązań przypadających na bieżący okres sprawozdawczy, wynikających w szczególności z obowiązku wykonania, związanych z bieżącą działalnością, przyszłych świadczeń na rzecz pracowników, a zobowiązania te wykazuje się w bilansie jako rezerwy na zobowiązania. Gdyby rezerwa ta została uwzględniona w sprawozdaniu finansowym BZUK za 2022 r., zysk netto wyniósłby 95,8 tys. zł, a nie 420 tys. zł. Pomimo że spółka utworzyła taką rezerwę w zbliżonej w wysokości (327,2 tys. zł) w 2023 r. w wyniku badania sprawozdania finansowego za 2023 r. przez biegłego rewidenta, to nie wykazała nieutworzenia tej rezerwy w roku poprzednim (2022 r.) jako błędu i w konsekwencji nie odniosła kwoty korekty spowodowanej usunięciem tego błędu (tj. kwoty rezerwy za 2022 r.) na kapitał (fundusz) własny w 2023 r. i nie wykazała jej jako zysk (strata) z lat ubiegłych. Tym samym naruszyła art. 54 ust. 3 ustawy o rachunkowości. Ponadto BZUK, ubiegając się o rekompensatę z tytułu realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w latach 2022-2024, nie uwzględniły w jej wysokości rozsądnego zysku w wysokości 2% kapitału zaangażowanego w wykonywanie tych usług, przysługującego jej zgodnie z umową zawartą z miastem Bochnia, co było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym, w wyniku którego rekompensata stanowiąca przychód Spółki została zaniżona o 11,9 tys. zł.

W dwóch spółkach z Nowego Sącza (NOVA, Sądeckie Wodociągi) pogarszające się wyniki finansowe, w tym spadek wygenerowanej nadwyżki pieniężnej lub jej brak, niekorzystnie wpłynęły na ich płynność finansową, co potwierdzają odnotowane na koniec co najmniej jednego roku wartości wskaźnika bieżącej płynności poniżej poziomu 1,0 (w przypadku obu spółek) oraz wskaźnika pokrycia obsługi długu (określonego w umowach kredytowych zawartych przez Sądeckie Wodociągi).

Infografika nr 5

Wyniki ze sprzedaży (podstawowej działalności) spółek w latach 2022–2024 [mln zł]



Źródło: opracowanie NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Łączny skumulowany wynik finansowy badanych siedmiu spółek był dodatni i wyniósł 67 341,5 tys. zł (infografika nr 5), przy czym w 2022 r. wynik ten był ujemny, a jego wartość wyniosła -18 507,1 tys. zł, na co wpływ miały straty zrealizowane przez dwie spółki, tj. Wodociągi Miasta Krakowa (-15786,2 tys. zł) i NOVA (-7281,6 tys. zł).

Infografika nr 6

Wartości skumulowanych wyników finansowych skontrolowanych spółek w latach 2022–2024 [mln zł]



Źródło: opracowanie NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Analiza wskaźników ekonomicznych wykazała, że:

- najniższe wartości wskaźnika bieżącej płynności finansowej⁶, mniejsze niż 1 odnotowano w dwóch spółkach, tj. w NOVA w 2022 r. (0,4) i 2023 r. (0,6) oraz w Sądeckich Wodociągach w 2023 r. (0,9). Okresowe niedobory środków w tych spółkach były pokrywane z kredytu w rachunku bieżącym bądź z wkładów pieniężnych wniesionych przez właściciela celem podniesienia kapitału podstawowego spółki. Najwyższą wartość tego wskaźnika (18,8) wystąpiła w spółce MPWiK w Bochni w 2022 r.;
- najniższy stopień zużycia majątku trwałego⁷ wystąpił w spółce Sądeckie Wodociągi w 2022 r. (0,26), najwyższy (0,81) w spółce MPEC w Bochni w 2024 r.;
- najniższą wartość stopy zadłużenia aktywów⁸ odnotowano w spółce MPEC w Bochni w 2024 r. (0,29), a najwyższą NOVA z Nowego Sącza w 2022 r. (0,84).

Największą wartość zadłużenia na koniec 2024 r. miały spółki komunalne z Krakowa (779,2 mln zł), a najmniejszą spółki z Bochni (53,6 mln zł). Wartość zobowiązań i rezerw na zobowiązania skontrolowanych spółek z Nowego Sącza wynosiła 265 mln zł. Jednocześnie wszystkie skontrolowane spółki, z wyjątkiem spółki NOVA w 2022 r., uzyskały nadwyżkę finansową⁹ umożliwiającą spłatę zaciągniętych zobowiązań z własnych środków.

5.2. USTALANIE I WYPŁACANIE WYNAGRODZEŃ CZŁONKÓW ZARZĄDU I RADY NADZORCZEJ

Ustalanie i wypłacanie wynagrodzeń członków zarządu i rady nadzorczej oraz wybieranie członków rad nadzorczych spółek

W działalności urzędów w Krakowie, Nowym Sączu i Bochni w zakresie kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego spółek komunalnych, wystąpiły istotne nieprawidłowości. W uchwałach organu właścicielskiego w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu obowiązywały uregulowania nie w pełni zgodne z ustawą o wynagrodzeniach, a także niezgodne z podziałem uprawnień pomiędzy organami spółki wynikającym z Ksh. Organy wykonawcze gmin, działając jako organy właścicielskie spółek, nie określiły obiektywnych i mierzalnych kryteriów realizacji i rozliczania celów zarządczych oraz zasad i limitów korzystania przez członków zarządu ze świadczeń dodatkowych, co naruszało przepisy ustawy o wynagrodzeniach. Ponadto dwie gminy nie opublikowały w BIP wszystkich uchwał zgromadzeń wspólników

⁶ Wskaźnik bieżącej płynności finansowej = aktywa obrotowe : zobowiązania krótkoterminowe.

⁷ Stopień zużycia majątku trwałego = (wartość brutto aktywów trwałych – wartość netto aktywów trwałych) : wartość brutto aktywów trwałych.

⁸ Stopa zadłużenia aktywów = zobowiązania i rezerwy na zobowiązania : suma aktywów.

⁹ Nadwyżka finansowa = zysk netto + amortyzacja.

w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organów spółek, mimo obowiązku wynikającego z art. 11 ust. 1 pkt 1-2 ustawy o wynagrodzeniach. W większości spółek doszło do zawyżenia wynagrodzeń członków rady nadzorczej oraz wypłacenia lub uzyskania przez członków zarządów świadczeń dodatkowych z naruszeniem określonych przez Zgromadzenie Wspólników zasad przyznawania tych świadczeń. Wynagrodzenia stałe członków zarządu były naliczane i wypłacane prawidłowo, z uwzględnieniem przepisów obowiązujących ustaw o budżetowych, przy czym w czterech objętych badaniem spółkach z Krakowa (w tym dwóch skontrolowanych) stwierdzono, że części stałe wynagrodzenia członków zarządu spółek zostały ustalone w wyższej wysokości niż określona w art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach, pomimo że nie przemawiały za tym *wyjątkowe okoliczności* dotyczące spółki albo rynku, na którym ona działa, o których mowa w art. 4 ust. 3 ustawy.

5.2.1. PRAWIDŁOWOŚĆ OKREŚLANIA, NALICZANIA I WYPŁACANIA WYNAGRODZEŃ CZŁONKÓW ORGANÓW SPÓŁEK

Prawidłowe określenie wynagrodzenia stałego członków zarządu, z wyjątkiem spółek z Krakowa

Wynagrodzenia członków zarządu spółek są określane przez organy spółek. Nie powinny one przekraczać określonej wielokrotności tzw. podstawy wymiaru, tj. zgodnie z art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy o wynagrodzeniach - wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w IV kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa GUS. Ta wielokrotność wynosi od 1 do 15 w przypadku części stałej wynagrodzenia (wynagrodzenie podstawowe) członków zarządu (w zależności od wielkości zatrudnienia oraz wielkości obrotów i aktywów danej spółki). Od 2018 r. ta podstawa wymiaru wynagrodzeń członka zarządu (i rady nadzorczej) została „zamrożona” na poziomie ustalonym dla roku 2017, tj. na poziomie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w IV kwartale 2016 r., ogłoszonego przez Prezesa GUS. Wynikało to z przepisów ustaw o budżetowych obowiązujących w latach 2018–2025.

W pięciu skontrolowanych spółkach część stała wynagrodzenia członków zarządu została ustalona w latach 2022–2024 na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach, z uwzględnieniem skali prowadzonej działalności, o której mowa w tym przepisie. Wymiar miesięcznego wynagrodzenia ustalony w uchwałach ZW dla członków zarządów mieścił się w iloczynie podstawy wymiaru i mnożnika:

- od dwukrotności do czterokrotności w czterech spółkach (NOVA, BZUK, MPEC w Bochni, CGB), tj. zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o wynagrodzeniach, w tym w jednej (CGB) w okresie od 1 stycznia

2022 r. do 28 lutego 2023 r. oraz w okresie od 1 stycznia do 29 lutego 2024 r.¹⁰ W pozostałym okresie obowiązywała wysokość wynagrodzenia stałego Prezesa Zarządu CGB w wymiarze wyższym niż wynikający z ustawowego limitu, co wynikało z podjęcia przez Zgromadzenie Wspólników (Prezydenta Miasta Krakowa), na podstawie art. 4 ust. 3 tej ustawy, uchwał w sprawie zmiany zasad kształtowania wynagrodzeń Prezesa Zarządu tej spółki wraz z pisemnym uzasadnieniem opublikowanym w BIP Urzędu Miasta Krakowa,

- od trzykrotności do pięciokrotności w dwóch spółkach (Sądeckie Wodociągi i MPWiK w Bochni), tj. zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o wynagrodzeniach),
- od czterokrotności do ośmiokrotności w Wodociągach Miasta Krakowa w styczniu 2022 r. i w okresie od 1 stycznia do 29 lutego 2024 r. (w przypadku Prezesa Zarządu) oraz w okresach od 1 stycznia do 28 lutego 2022 r. i od 1 stycznia do 29 lutego 2024 r. (w przypadku pozostałych członków Zarządu), tj. zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 4 ustawy o wynagrodzeniach. W pozostałych okresach obowiązywała wysokość wynagrodzenia stałego członków Zarządu Wodociągów Miasta Krakowa w wymiarze wyższym niż wynikające z ustawowego limitu, co wynikało z podjęcia przez Zgromadzenie Wspólników (Prezydenta Miasta Krakowa), na podstawie art. 4 ust. 3 tej ustawy, uchwał w sprawie zmiany zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu tej spółki wraz z pisemnym uzasadnieniem opublikowanym w BIP Urzędu Miasta Krakowa.

We wszystkich czterech analizowanych spółkach ze 100% udziałem Miasta Krakowa, tj. w kontrolowanych Wodociągach Miasta Krakowa i CGB. oraz w pozostałych objętych badaniem podczas kontroli w Urzędzie Miasta Krakowa, tj. w MPEC w Krakowie oraz w Arenie, stwierdzono, że części stałe wynagrodzenia członków zarządu spółek zostały ustalone w wyższej wysokości niż określona w art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach, pomimo że nie przemawiały za tym *wyjątkowe okoliczności* dotyczące spółki albo rynku, na którym ona działa, o których mowa w art. 4 ust. 3 ustawy. W ocenie NIK spółki te nie realizowały lub nie spełniały przesłanek szczególnych wymienionych w art. 4 ust. 3 pkt 1–6 tej ustawy, a wskazane w uzasadnieniach okoliczności, uznane za wyjątkowe, odnosiły się do działań noszących cechy celów zarządczych już zrealizowanych lub planowanych do osiągnięcia przez spółki, jak też do sytuacji społeczno-gospodarczej występującej w całym kraju, a nie tylko na terenie gminy

¹⁰ W okresie tym nie obowiązywała jeszcze ustawa o budżecie na 2024 r., tj. ustawa z dnia 16 stycznia 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 (Dz. U. poz. 123, ze zm.).

miejskiej Kraków, z którą miały do czynienia wszystkie podmioty gospodarcze, tj. inflacja, skutki pandemii Covid czy wojny w Ukrainie.

Skutkiem tych decyzji było zawyżenie w okresie od 1 lutego 2022 r. do 30 września 2025 r. kosztów na wypłatę wynagrodzeń członków zarządów tych czterech spółek o 980,5 tys. zł.

NIK zwraca uwagę, że ustawodawca dopuścił możliwość kształtowania wynagrodzeń inaczej niż w art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach – który de facto wiązał wysokość wynagrodzenia z bieżącą sytuacją spółki, jej wielkością oraz skalą prowadzonej działalności – jeżeli przemawiają za tym wyjątkowe okoliczności dotyczące spółki albo rynku, na którym ona działa. NIK nie kwestionuje, że art. 4 ust. 3 tej ustawy ma charakter katalogu otwartego. NIK stoi na stanowisku, że „wyjątkowe” okoliczności, jak świadczy wykładnia tego przymiotnika, oznaczają coś niepospolitego, niepowtarzalnego, nadzwyczajnego, rzadkiego i nieprzewidywalnego, a tym samym nie można powielać celów i zadań postawionych przed organami zarządzającymi spółką lub odwoływać się do panujących warunków społeczno-gospodarczych, w których działają również inne podmioty, aby uzasadnić wzrost wynagrodzenia dla tego szczebla organizacji na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy. Osiąganie celów zarządczych jest odrębnie nagradzane przez ustanowienie wynagrodzenia zmiennego na podstawie art. 4 ust. 5 tej ustawy.

Należy zauważyć, że zwiększenie wynagrodzeń, na podstawie art. 4 ust. 3 tej ustawy członków zarządów w spółkach z decydującym wpływem gminy miejskiej Kraków, miało miejsce również w innych niż objęte szczegółowym badaniem spółkach.

Nadużywanie art. 4 ust. 3 tej ustawy w kształtowaniu wynagrodzeń członków zarządów przez organ właścicielski może rodzić uzasadnione podejrzenie chęci obejścia stosowania podstawowego przepisu w kształtowaniu wynagrodzeń, tj. art. 4 ust. 2 ustawy, w obliczu ustawowego zamrożenia od roku 2017 r. wskazanej tam podstawy wymiaru wynagrodzenia stałego. Prowadzi to także do sztucznego zawyżania części stałej wynagrodzenia, co zwiększa koszty stałe spółki i zaburza system motywacyjny.

**Prawidłowe naliczanie
i wypłacanie
wynagrodzeń stałych
członków Zarządu**

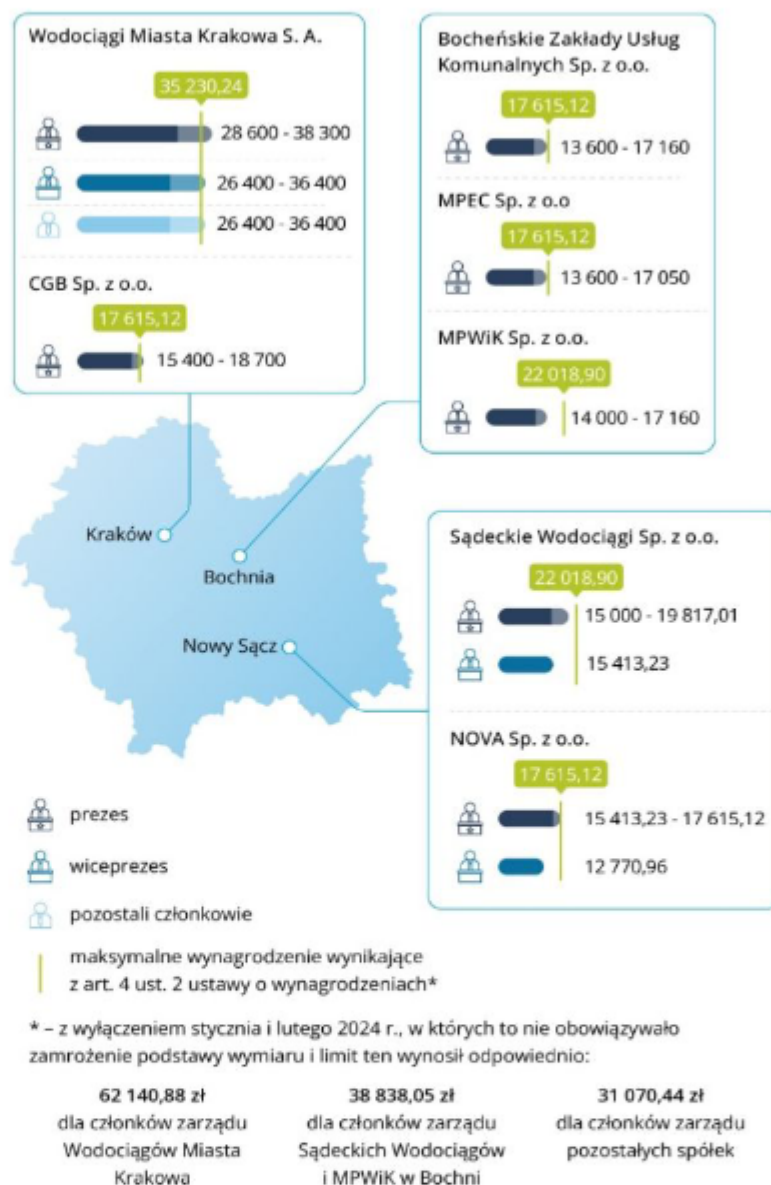
Wynagrodzenia stałe członków zarządu skontrolowanych spółek były naliczane i wypłacane zgodnie z postanowieniami uchwał w sprawie kształtowania wynagrodzeń oraz umów o świadczenie usług zarządzania, z uwzględnieniem przepisów ustaw o budżecie obowiązujących w latach 2022–2024. Wymiar kwotowy¹¹ miesięcznych wynagrodzeń

¹¹ Od minimalnej do maksymalnej wartości brutto miesięcznie.

stałych faktycznie wypłaconych członkom zarządów skontrolowanych spółek w latach 2022–2024 prezentuje infografika nr 7.

Infografika nr 7

Miesięczne wynagrodzenie brutto w złotych od minimalnego do maksymalnego w zarządach spółek w latach 2022–2024



Źródło: opracowanie NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Prawidłowe określenie wynagrodzenia członków rad nadzorczych w uchwałach ZW z wyjątkiem spółek z Bochni

Wynagrodzenia członków RN we wszystkich spółkach objętych badaniem podczas kontroli w urzędach miejskich zostały określone w uchwałach ZW jako iloczyn odpowiedniego mnożnika, określonego na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach oraz podstawy wymiaru, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy o wynagrodzeniach, tj. przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa GUS.

**Niestosowane
przepisów ustaw
okołobudżetowych
przy naliczaniu
wynagrodzeń
członków rad
nadzorczych**

W trzech spółkach z Bochni w uchwałach ZW w sprawie wynagrodzeń członków rady nadzorczej miesięczne wynagrodzenie Przewodniczącego zostało ustalone niezgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach w związku z jego określeniem jako 20% wartości wynagrodzenia miesięcznego członka rady nadzorczej, podczas gdy ustawowy limit takiej podwyżki dla członka RN ze względu na funkcję pełnioną w organie nadzorczym spółki lub uczestnictwo w funkcjonującym w jego ramach Komitecie, został określony na poziomie 10%. Skutkiem tego osobom pełniącym funkcje przewodniczących RN w okresie objętym kontrolą wypłacono zawyżone kwotę wynagrodzenie o łączną kwotę 20,1 tys. zł, w tym 7,6 tys. zł w MPWiK w Bochni, 6,9 tys. zł w MPEC w Bochni oraz 5,6 tys. zł w BZUK.

We wszystkich skontrolowanych spółkach stwierdzono nieprawidłowości przy naliczaniu i wypłacaniu wynagrodzeń członków RN, które miały miejsce w okresie objętym kontrolą, przy czym w trzech spółkach z Bochni nieprawidłowości te miały miejsce przez większość tego okresu.

Istotną nieprawidłowością, która wystąpiła w czterech spółkach (Wodociągi Miasta Krakowa, BZUK, MPEC w Bochni i MPWiK w Bochni), było naliczenie wynagrodzeń z pominięciem przepisów ustaw okołobudżetowych, przy czym w przypadku trzech spółek z Bochni przez cały okres objęty kontrolą, a w Wodociągach Miasta Krakowa w 2022 r. Przyczyną tej nieprawidłowości było nieuwzględnianie przy naliczaniu tych wynagrodzeń zamrożonej, na podstawie przepisów ustaw okołobudżetowych na poziomie obowiązującym w 2017 r., podstawy wymiaru, tj. kwoty 4403,78 zł, stanowiącej wartość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w IV kwartale 2016 r., ogłoszonego przez Prezesa GUS. Skutkowało to zawyżeniem wynagrodzeń członków RN w tych czterech spółkach w latach 2022–2024 łącznie o 413,4 tys. zł, w tym o 188 tys. zł w Wodociągach Miasta Krakowa, 99,1 tys. zł w BZUK oraz MPEC w Bochni oraz 96,4 tys. zł w MPWiK w Bochni.

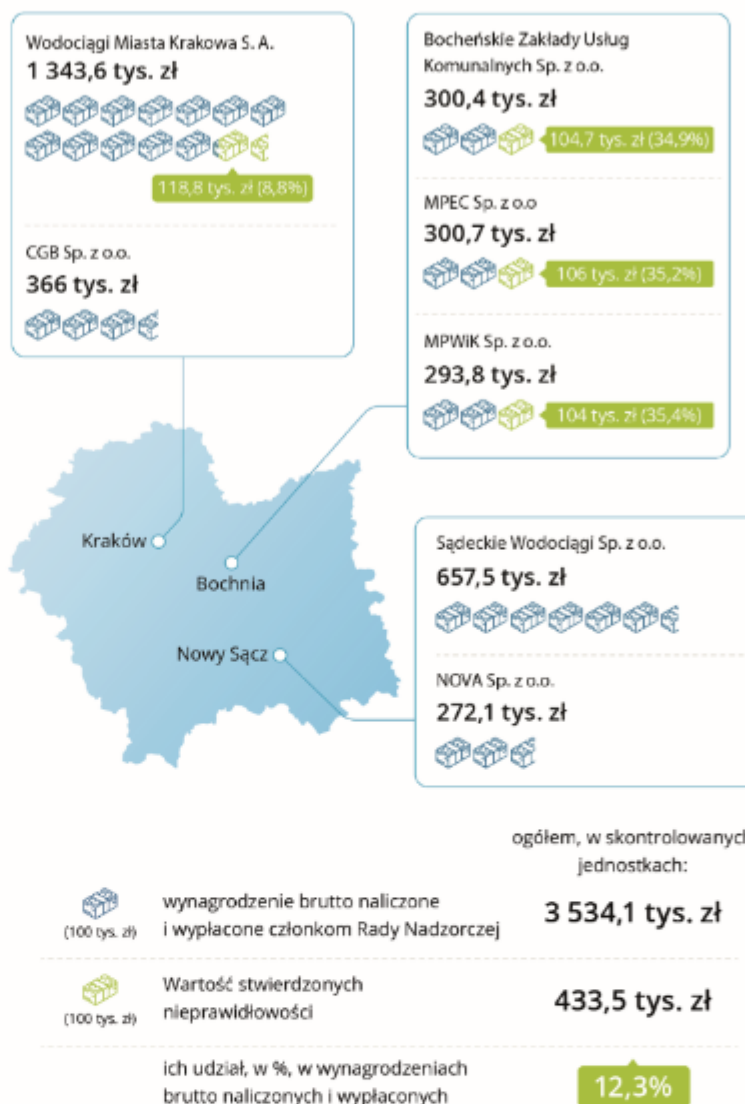
Tym samym wynagrodzenia członków rad nadzorczych zostały zawyżone w czterech spółkach w wyniku naruszenia art. 10 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach oraz niestosowania ustaw okołobudżetowych obowiązujących w latach 2022–2024 łącznie o 433,5 tys. zł

Jednocześnie nie stwierdzono przypadków, w których przekroczona została maksymalna wysokość miesięcznych wynagrodzeń członków RN dopuszczalna ze względu na skalę działalności prowadzonej przez te podmioty, tj. określona w odpowiednich punktach art. 10 ust. 1 oraz ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 1-4 ustawy o wynagrodzeniach.

Szczegółowe dane w ww. zakresie zostały zaprezentowane w infografice nr 8.

Infografika nr 8

Kwoty zawyżenia wynagrodzeń członków Rad Nadzorczych w latach 2022–2024



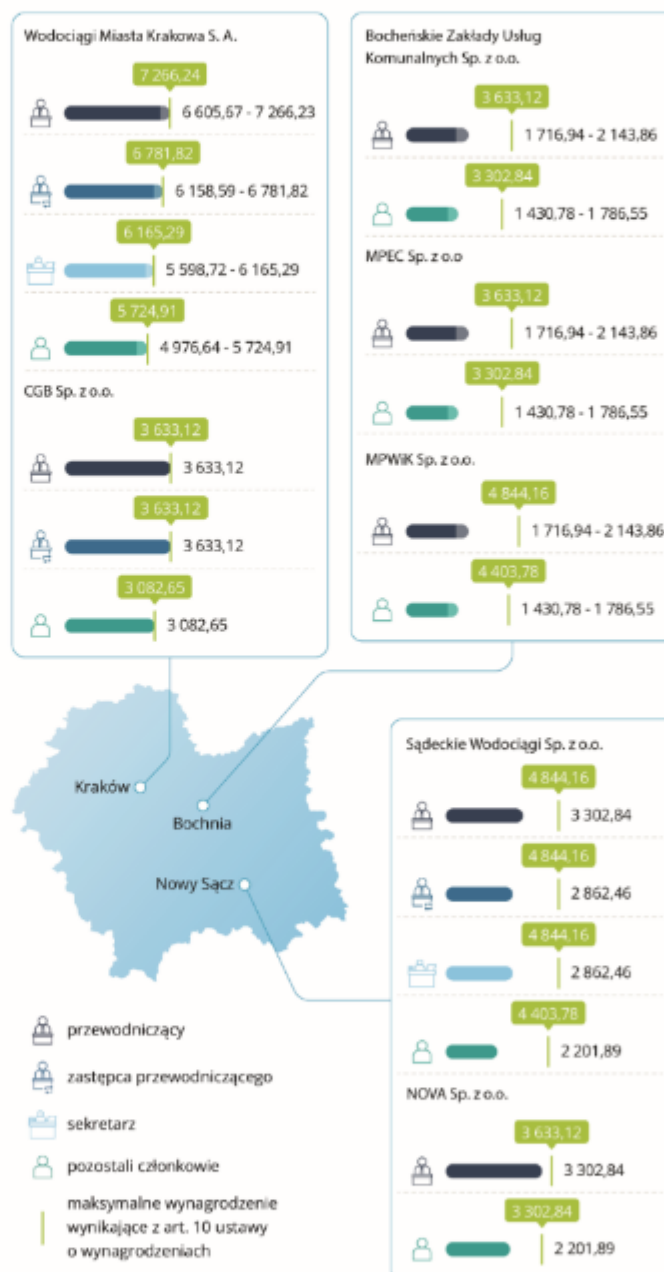
Źródło: opracowanie NIK na podstawie ustaleń kontroli.

W jednej spółce (NOVA) członkowi rady nadzorczej wypłacono wynagrodzenie za pełen miesiąc pełnienia funkcji, pomimo jego powołania w trakcie miesiąca, co skutkowało zawyżeniem wynagrodzenia o 0,1 tys. zł. Z kolei w dwóch spółkach (CGB, Sądeckie Wodociągi) naliczono i wypłacono wynagrodzenia członkom rady nadzorczej w kwocie zaniżonej o 25,2 tys. zł w związku z odpowiednio: niewypłaceniem przewodniczącemu i wiceprzewodniczącemu RN CGB dodatkowych 10% miesięcznego wynagrodzenia, co było niezgodne z treścią uchwały ZW (24,8 tys. zł) oraz błędnym naliczeniem w Sądeckich Wodociągach liczby dni pełnienia funkcji przez dwóch członków RN (0,4 tys. zł), przy czym w toku kontroli zobowiązania te zostały uregulowane przez obie spółki.

Wymiar kwotowy¹² miesięcznych wynagrodzeń faktycznie wypłaconych członkom rad nadzorczych w latach 2022–2024 (z wyłączeniem wynagrodzeń wypłaconych w miesiącach styczniu i lutym 2024 r., w których nie obowiązywała jeszcze ustawa o budżecie na 2024 r. zamrażająca podstawę wymiaru na poziomie obowiązującym w 2017 r., został zaprezentowany w infografice nr 9.

Infografika nr 9

Miesięczne wynagrodzenie brutto w złotych od minimalnego do maksymalnego w radach nadzorczych spółek w latach 2022–2024 (z wyłączeniem m-cy stycznia i lutego 2024 r.)



Źródło: opracowanie NIK na podstawie ustaleń kontroli.

¹² Od minimalnej do maksymalnej wartości brutto miesięcznie, z wyłączeniem wynagrodzeń wypłaconych w miesiącach styczniu i lutym 2024 r., w których nie obowiązywała jeszcze ustawa o budżecie na 2024 r.

**Nieprawidłowości przy
określeniu celów
zarządczych, wag dla
celów oraz kryteriów
ich realizacji
i rozliczania**

W uchwałach ZW w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu czterech spółek (trzech z Bochni i Sądeckich Wodociągów) nie ustalono zamkniętego katalogu celów zarządczych dla członków zarządu oraz nie określono wag dla tych celów. Tym samym naruszono wymogi art. 4 ust. 5 i ust. 8 ustawy o wynagrodzeniach. Ponadto zarówno w tych czterech spółkach, jak i w dwóch skontrolowanych spółkach z Krakowa, Zgromadzenia Wspólników nie określiły w podjętych uchwałach w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządów obiektywnych i mierzalnych kryteriów realizacji i rozliczania tych celów, o których mowa w art. 4 ust. 8 ustawy o wynagrodzeniach, przekazując kompetencje w tym zakresie Radzie Nadzorczej, co było niezgodne z zakresem uprawnień określonym w art. 4 ust. 8 (zdanie drugie) ustawy o wynagrodzeniach. Kwestie te zostały prawidłowo określone jedynie przez Prezydenta Miasta Nowego Sącza działającego jako Zgromadzenie Wspólników w spółce NOVA.

Prezydent Miasta Krakowa, działając jako Zgromadzenie Wspólników w jednoosobowych spółkach gminy miejskiej Kraków, ustanowił cel zarządczy dla członków zarządów tych spółek, który nie wymagał od nich podjęcia ponadstandardowych działań, co z góry przesądzało o jego spełnieniu i było działaniem pozornym, a nie motywującym. W ocenie NIK stanowiło to działanie nierzetelne, a określony w taki sposób cel zarządczy nie miał charakteru motywującego.

NIK zwraca uwagę, że cele zarządcze w założeniu są ustalane po to, aby poprawić efektywność funkcjonowania spółki, korespondować z jej potrzebami i zdefiniowanymi ryzykami, a powiązanie celów zarządczych z wynagrodzeniem zarządzającego spółką ma go motywować do aktywnej pracy, poszukiwania właściwych rozwiązań.

**Nieprawidłowości
dotyczące
wynagrodzeń
zmiennych członków
zarządu**

Maksymalny poziom części zmiennej wynagrodzenia członków zarządu skontrolowanych spółek został ustalony przez organy wykonawcze gmin działające jako Zgromadzenia Wspólników (z wyjątkiem spółki Sądeckie Wodociągi, gdzie miasto Nowy Sącz było jednym z udziałowców posiadającym według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. ponad 50% udziału w głosach Zgromadzenia Wspólników) na poziomie spełniającym warunki przyjęte w art. 4 ust. 5 ustawy o wynagrodzeniach, tj. nieprzekraczającym 50% wartości wynagrodzenia podstawowego członka zarządu w poprzednim roku obrotowym. W latach 2022–2024 maksymalne wynagrodzenie zmienne mogło być przyznane na poziomie:

- 8% wartości ich wynagrodzenia stałego w poprzednim roku obrotowym – w BZUK i w MPEC w Bochni,
- 10% wartości ich wynagrodzenia stałego w poprzednim roku obrotowym – w MPWiK w Bochni,

- od 20% do 50% wartości ich wynagrodzenia stałego w poprzednim roku obrotowym (od 14 czerwca 2024 r.) – w NOVA,
- 25% wartości ich wynagrodzenia stałego wypłaconego w poprzednim roku obrotowym – w Wodociągach Miasta Krakowa i CGB,
- od 30% do 50% wartości wynagrodzenia stałego członka zarządu w poprzednim roku obrotowym (od 12 czerwca 2024 r.) – w Sąddeckich Wodociągach.

Rady Nadzorcze spółek z Krakowa i Nowego Sącza w sposób prawidłowy dokonywały uszczegółowienia celów zarządczych i oceny stopnia ich realizacji, od którego poziomu uzależniona była wysokość wynagrodzenia zmiennego przyznawanego członkom zarządów za poszczególne lata. W ocenie NIK działaniem nierzetelnym było przyjęcie przez RN CGB kryteriów realizacji i rozliczania poszczególnych celów zarządczych umożliwiających przyznanie Prezesowi Zarządu tej spółki wynagrodzenia zmiennego w sytuacji niezrealizowania kilku celów zarządczych (np. odnoszących się do realizacji wartości przychodów i kosztów), przy jednoczesnej realizacji wszystkich celów na poziomie 51%. Jednocześnie NIK dostrzega, że taki stan nie miał negatywnych skutków dla spółki w związku z wysokim łącznym poziomem realizacji celów zarządczych w latach 2022-2024 przekraczającym poziom 97%.

Z kolei we wszystkich trzech spółkach z Bochni (BZUK, MPWiK i MPEC w Bochni) wystąpiły nieprawidłowości w zakresie naliczonego i wypłaconego wynagrodzenia zmiennego prezesów zarządów, gdyż zostały zawyżone łącznie o 55,9 tys. zł, w tym:

- w MPWiK w Bochni o 21,8 tys. zł – w związku z uznaniem wykonania w kolejnych latach celu dotyczącego realizacji projektów ze środków zewnętrznych (z przypisaną wagą 40%), dla którego nie określono kryteriów jego realizacji i rozliczania zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 4 ust. 8 ustawy o wynagrodzeniach,
- w BZUK o:
 - 0,8 tys. zł – w związku z przyjęciem przez RN w 2024 r. i uznaniem za zrealizowany celu (z przypisaną wagą 5%) odnoszącego się do udziału zadań o charakterze publicznym we wszystkich realizowanych przez spółkę zadaniach (z oczekiwanym poziomem dla tego udziału w wysokości 50%, przy faktycznym udziale przychodów z tych działań na poziomie 94% przychodów ogółem), który nie został wymieniony w uchwale ZW w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń,
 - 29,2 tys. zł – w związku z przyznaniem wynagrodzenia zmiennego za realizację celu odnoszącego się do osiągnięcia oczekiwanej wartości przychodów z działalności operacyjnej, która została ustalona przez RN

- na poziomie oczywistym do osiągnięcia, tj. stanowiącym od 33% do 56% wartości przychodów faktycznie zrealizowanych przez spółkę,
- W MPEC w Bochni o 4,1 tys. zł w związku z uznaniem przez RN za zrealizowany celu zarządczego dotyczącego obniżenia kosztów spółki, pomimo ich wzrostu w kolejnych latach.

5.2.2. PRAWIDŁOWOŚĆ PRYZNAWANIA, OKREŚLANIA I WYPŁACANIA ŚWIADCZEŃ DODATKOWYCH

Przyznanie członkom zarządu urządzeń technicznych i zasobów stanowiących mienie spółek

Organy wykonawcze gmin będące podmiotami uprawnionymi do wykonywania praw udziałowych w skontrolowanych spółkach oraz czterech dodatkowych spółkach objętych analizą w urzędach miejskich w Krakowie i Nowym Sączu, przyznając członkom ich zarządów na mocy podjętych uchwał Zgromadzenia Wspólników prawo do korzystania z urządzeń technicznych oraz zasobów stanowiących mienie spółki, niezbędnych do wykonywania funkcji (np. samochód służbowy, komputer przenośny wraz z niezbędnym dodatkowym wyposażeniem), nie określiły zasad i limitów korzystania z tych świadczeń, co było niezgodne z art. 6 w związku z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o wynagrodzeniach. We wszystkich skontrolowanych spółkach Zgromadzenie Wspólników przekazało RN kompetencje do określenia tych spraw w umowie o zarządzanie lub w uchwale.

Stosownie do art. 6 ustawy o wynagrodzeniach w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 2 pkt 1, projekty uchwał w sprawie wynagrodzeń określają zasady przyznawania zapewnianych przez spółkę urządzeń technicznych oraz zasobów stanowiących mienie spółki do wykorzystania przez członków organu zarządzającego, niezbędnych do wykonywania ich funkcji, w szczególności mogą przewidywać limity dotyczące kosztów albo sposób określania tych limitów, jakie spółka ponosi w związku z dostępem i wykorzystywaniem tych urządzeń i zasobów. Biorąc pod uwagę, że Zgromadzenia Wspólników w spółkach wyznaczyły w uchwałach te dodatkowe uprawnienia, czyli skorzystały z możliwości określonej w art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o wynagrodzeniach, to powinny jednocześnie ustalić zasady i limity korzystania z dodatkowych uprawnień przysługujących członkom zarządu. Z art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o wynagrodzeniach wynika, że uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu podejmuje zgromadzenie wspólników spółki.

NIK zwraca uwagę na uregulowania zamieszczone w art. 11 ustawy o wynagrodzeniach. Zamieszczanie regulacji w uchwałach o kształtowaniu wynagrodzeń (podejmowanych przez rady nadzorcze), które nie podlegają publikacji w BIP, zamiast w uchwałach w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń (podejmowanych przez zgromadzenie), które są

**Nieprawidłowości
w zakresie
przyznawania
świadczeń
dodatkowych**

publikowane, rodzi ryzyko utraty transparentności w kształtowaniu wynagrodzeń w spółkach i w gospodarowaniu mieniem komunalnym.

W sześciu spółkach stwierdzono, że w umowach o zarządzanie członkom zarządów przyznano świadczenia dodatkowe, które nie zostały określone w ustalonych przez Zgromadzenie Wspólników zasadach kształtowania wynagrodzeń. Dotyczyło to świadczeń o łącznej wartości 260,8 tys. zł, w tym:

- zwrotu kosztów ubezpieczenia OC w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków wobec Spółki o łącznej wartości 29,3 tys. zł (BZUK, MPEC w Bochni i MPWiK w Bochni),
- zwrotu kosztów podróży służbowych o łącznej wartości 31,8 tys. zł (BZUK, MPEC w Bochni i MPWiK w Bochni),
- zwrotu kosztów użytkowania samochodów prywatnych do celów służbowych o łącznej wartości 21,3 tys. zł (BZUK, MPEC w Bochni i MPWiK w Bochni),
- zwrotu kosztów udziału w szkoleniach podnoszących kompetencje o łącznej wartości 31,1 tys. zł (BZUK, MPEC w Bochni i MPWiK w Bochni),
- prawa do płatnej przerwy w świadczeniu usług zarządzania oraz wypłaty ekwiwalentu w przypadku niewykorzystania tego świadczenia w ciągu roku, w wyniku czego wypłacono członkom zarządu w trzech spółkach nienależnie 147,3 tys. zł (CGB, Sądeckie Wodociągi, NOVA).

**Określenie zasad
przyznawania odpraw dla
członków zarządów
spółek**

W uchwałach ZW w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu każdej ze spółek obowiązywały zapisy regulujące wypłatę odpraw w przypadku rozwiązania umowy o zarządzanie. Treść tych uregulowań była zgodna z art. 5 ust. 2 pkt 2 i art. 7 ustawy o wynagrodzeniach, z wyjątkiem analizowanych czterech spółek z Krakowa, w przypadku których określono, że odprawa przysługuje, w razie rozwiązania albo wypowiedzenia przez spółkę kontraktu menadżerskiego, z innych przyczyn niż *rażące* naruszenie przez członka zarządu postanowień kontraktu menadżerskiego. Takie uregulowanie zawarte w uchwale było korzystniejsze dla członków zarządów niż uregulowanie zawarte w ustawie, bowiem dopiero *rażące* naruszenia, a nie jak wskazał ustawodawca już naruszenie podstawowych obowiązków przez członka zarządu, pozbawiało prawa do odprawy. W okresie objętym kontrolą nie zaistniały przypadki rozwiązania/wypowiedzenia kontraktu menadżerskiego członków zarządów spółek z Krakowa z uwagi na jakiegokolwiek (w tym *rażące*) naruszenie postanowień kontraktu.

We wszystkich spółkach wysokość odprawy ustalona w uchwale ZW była zgodna z art. 7 ustawy o wynagrodzeniach, tj. nie przekraczała trzykrotności części stałej wynagrodzenia, pod warunkiem pełnienia przez członka zarządu funkcji przez okres co najmniej dwunastu miesięcy przed rozwiązaniem umowy o zarządzanie.

**Przyznanie
nienależnych odpraw
członkom zarządu
Sądeckich
Wodociągów**

W spółce Sądeckie Wodociągi w kwietniu i maju 2024 r. przyznano i wypłacono dwóm byłym członkom zarządu odprawy w wysokości 3-krotności ich miesięcznego wynagrodzenia stałego, tj. łącznie 105,7 tys. zł (59,5 tys. zł dla Prezesa oraz 46,3 dla Wiceprezesa), pomimo że pisemnie wnieśli podania o rozwiązanie umów za porozumieniem stron. Stanowiło to działanie niezgodne z art. 7 ustawy o wynagrodzeniach, a także przyjętymi przez Zgromadzenie Wspólników, na podstawie tego przepisu, zasadami kształtowania wynagrodzeń członków zarządu oraz postanowieniami zawartych umów o świadczenie usług zarządzania. Stosownie do tych uregulowań odprawa nie przysługuje w przypadku rezygnacji z pełnienia funkcji w zarządzie spółki.

Wypłata tych odpraw została zrealizowana na podstawie uchwał Rady Nadzorczej. Według stanowiska przedstawionego przez byłego Przewodniczącego RN tej spółki, w uchwale ZW w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu wymienione zostały przypadki, kiedy członkowi zarządu odprawa nie przysługuje i nie wskazano przypadku rozwiązania kontraktu za porozumieniem stron, w związku z czym przyznanie odpraw w tej sytuacji było prawidłowe.

NIK zwraca uwagę, że stosownie do art. 202 § 5 Ksh do złożenia rezygnacji przez członka zarządu stosuje się odpowiednio przepisy o wypowiedzeniu zlecenia przez przyjmującego zlecenie, tj. art. 746 § 2 Kodeksu cywilnego, który stanowi, że przyjmujący zlecenie może je wypowiedzieć w każdym czasie. Rozwiązanie umowy nie leżało więc w tym przypadku po stronie spółki.

**Niezasadne
uprawnienie dla RN do
zawarcia z członkami
zarządu umów
o zakazie konkurencji**

Zgromadzenia Wspólników w podjętych uchwałach w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu w czterech spółkach, tj. MPWiK i MPEC z Bochni oraz Sądeckich Wodociągów i MPEC z Nowego Sącza, świadczących usługi użyteczności publicznej w obszarach dostaw wody i odbioru ścieków oraz dostarczania ciepła sieciowego, przyznały RN uprawnienia do zawierania z członkiem zarządu umowy o zakazie konkurencji obowiązującym przez okres do 6-miesięcy po ustaniu pełnienia funkcji oraz przyznania odszkodowania z tytułu przestrzegania tej umowy. Takie działanie nie miało uzasadnienia ekonomicznego, ponieważ na rynku przesyłu ciepła oraz usług wodno-kanalizacyjnych panują tzw. monopole naturalne, charakteryzujące się m.in. brakiem opłacalności budowy równoległych sieci ciepłowniczych czy wodociągowo-kanalizacyjnych, co w praktyce oznacza, że na danym obszarze istnieje tylko jeden dostawca tych usług. Zdaniem NIK zakaz konkurencji powinien być proporcjonalny do ryzyka, jakie niesie ze sobą działalność byłego członka zarządu. W spółce monopolistycznej, gdzie dostęp do rynku jest ograniczony, ryzyko wykorzystania wiedzy w konkurencyjny sposób jest minimalne, co czyni taki zakaz nadmiernym.

Na brak konkurencji w postaci innego przedsiębiorstwa wskazali również prezesi zarządów tych spółek w udzielonych w toku kontroli

wyjaśnieniach, a ryzyko konkurencji nie zostało również wskazane wśród ryzyk prowadzonej działalności wymienionych w sprawozdaniach zarządu z działalności spółek. W obu spółkach z Bochni oraz w spółce MPEC z Nowego Sącza nie zawierano odrębnych umów z członkami zarządu, w których zastrzeżono zakaz konkurencji po ustaniu umowy o zarządzanie, w związku z czym nie przyznawano oraz nie wypłacano im odszkodowań z tytułu realizacji zakazu konkurencji. Jedynie Rada Nadzorcza Sądeckich Wodociągów skorzystała z uprawnienia do zawarcia takich umów z członkami zarządu, które obowiązywały od czerwca 2019 r. do maja 2024 r.

Burmistrz Miasta Bochnia zgodziła się z argumentacją NIK i poinformowała, że wniosek pokontrolny dotyczący dokonania zmian uchwał Zgromadzenia Wspólników w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu w ww. spółkach w zakresie wyłączenia uprawnienia dla RN do zawarcia z członkami zarządu umów o zakazie konkurencji po zakończeniu zatrudnienia zostanie zrealizowany.

Z kolei Zastępca Prezydenta Miasta Nowego Sącza poinformowała, że wskazany wniosek pokontrolny nie zostanie zrealizowany, ponieważ zawarcie w tych uchwałach możliwości wprowadzenia do kontraktów menadżerskich takich klauzul o zakazie konkurencji po zakończeniu pełnienia funkcji jest w pełni zgodne z art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy o wynagrodzeniach, a decyzja o ewentualnym ustanowieniu zakazu konkurencji po zakończeniu pełnienia funkcji członka zarządu jest podejmowana przez Radę Nadzorczą w oparciu o aktualny stan konkurencji w zakresie rynku właściwym, na którym działa dana spółka, oraz bilansu korzyści i kosztów, w tym potencjalnego ryzyka dla spółki generowanego przez zajmowanie się działalnością konkurencyjną przez byłego członka zarządu.

NIK stoi na stanowisku, że to miasto Nowy Sącz, działając jako jedyny właściciel (w przypadku MPEC w Nowym Sączu) oraz jeden z kilku właścicieli, posiadający ponad 50% udziału w kapitale zakładowym spółki (w przypadku Sądeckich Wodociągów), w pierwszej kolejności powinna podjąć działania w celu usunięcia wskazanego świadczenia dodatkowego dla członków zarządu z uchwał Zgromadzenia Wspólników w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu, biorąc pod uwagę ww. argumenty. Z treści art. 5 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach wynika, że istnieje otwarty katalog dodatkowych świadczeń, które mogą być przyznane członkom zarządu. Ponadto organ wykonawczy gminy, sprawując nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi, powinien podejmować działania z zachowaniem należytej dbałości o ich interes ekonomiczny. Z kolei umowa o zakazie konkurencji nie jest umową obligatoryjną, lecz fakultatywną, w związku z czym usunięcie możliwości

**Nieuzasadnione
przyznanie członkom
zarządu prawa do
otrzymania
odszkodowania
z tytułu przestrzegania
zakazu konkurencji**

przyznania takiego świadczenia dodatkowego eliminuje jedynie ryzyko niezasadnego powstania kosztów po stronie spółek.

Rada Nadzorcza spółki Sądeckie Wodociągi przyznała w 2019 r. dwóm członkom zarządu prawo do otrzymania odszkodowania z tytułu powstrzymania się od działalności konkurencyjnej po ustaniu umowy przez okres sześciu miesięcy w wysokości miesięcznej kwoty stałego wynagrodzenia, pomimo że na terenie miasta Nowego Sącza ta jest monopolistą w zakresie świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych. W efekcie łączna kwota przyznanych odszkodowań z tego tytułu wynosiła 211,4 tys. zł, w tym 118,9 tys. zł dla Prezesa oraz 92,5 tys. zł dla Wiceprezesa. Spółka jednak nie dokonała wypłat tych odszkodowań, pomimo przyznania członkom Zarządu w kontraktach menedżerskich prawa do ich otrzymania. Zgodnie ze stanowiskiem spółki przedstawionym w toku kontroli oraz w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, kwestionuje ona uprawnienie byłych członków zarządu do uzyskania tego odszkodowania, ponieważ świadczenie w postaci powstrzymywania się od działalności konkurencyjnej jest niemożliwe do spełnienia, jako że spółka na obszarze swojej działalności nie posiada konkurencji. Tym samym w ocenie spółki zastrzeżenie zakazu konkurencji w umowach z byłymi członkami zarządu jest nieważne. Spółka poinformowała również o sporze sądowym z byłym Prezesem Zarządu w tym zakresie i stosowanie do wyniku postępowania sądowego podjęcie działania zmierzające do wykonania prawomocnego wyroku sądu, zgodnie z jego treścią oraz obowiązującymi przepisami prawa. Z kolei były Wiceprezes Zarządu, któremu również odmówiono wypłaty odszkodowania z analogicznych przyczyn, nie podjął działań zmierzających do dochodzenia z tego tytułu roszczeń.

**Realizacja obowiązku
publikacji uchwał w
sprawie zasad
kształtowania
wynagrodzeń**

W dwóch gminach nie opublikowano w BIP uchwał zgromadzenia wspólników w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organów spółek, mimo obowiązku wynikającego z art. 11 ust. 1 pkt 1-2 ustawy o wynagrodzeniach:

- w Bochni – w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu oraz rady nadzorczej we wszystkich trzech spółkach (BZUK, MPEC, MPWiK),
- w Nowym Sączu – w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu w spółkach: Sądeckie Wodociągi, NOVA i MPK.

W trakcie kontroli ww. uchwały zostały opublikowane na stronach BIP.

5.3. SPRAWOWANIE NADZORU WŁAŚCICIELSKIEGO NAD SPÓŁKAMI KOMUNALNYMI PRZEZ ORGAN WYKONAWCZY GMINY

Sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi przez organ wykonawczy gminy

Nadzór właścicielski sprawowany nad spółkami komunalnymi nie był prawidłowy i rzetelny. Co prawda organy wykonawcze gmin realizowały podstawowe czynności formalne w spółkach takie jak zatwierdzanie rocznych sprawozdań finansowych oraz z działalności zarządów i rad nadzorczych, a w dwóch gminach ustalono zasady nadzoru właścicielskiego oraz gromadzono dane kwartalne z nadzorowanych spółek, niemniej za ich wiedzą trzy spółki prowadziły działalność, która nie była bezpośrednio związana z ich podstawową działalnością i wykraczała poza zadania własne gminy w sferze użyteczności publicznej. Ponadto dwie gminy (Nowy Sącz, Bochnia) dopuściły do prowadzenia przez spółki działalności poza ich obszarem administracyjnym, a tym samym niezgodnej z celem ich powołania, oraz nie zawarły z innymi gminami porozumień międzygminnych w sprawie powierzenia spółkom zadań publicznych na ich obszarze. Nie podjęły również skutecznych działań mających na celu określenie, w drodze uchwały zgromadzenia wspólników lub w umowach sześciu spółek, wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka zarządu spółki, co stanowiło naruszenie art. 10a ust. 7 ustawy o gospodarce komunalnej. Stwierdzono również jeden przypadek nierzetelnej weryfikacji kandydata na członka rady nadzorczej w zakresie spełnienia przez niego warunku dotyczącego niewykonywania zajęć, które mogłyby wywołać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność lub rodzić konflikt interesów wobec działalności spółki. Tylko jedna gmina korzystała z prawa wspólnika do kontroli spółek. Gminy wspierały swoje spółki poprzez podwyższenie ich kapitału zakładowego, ale działania te nie były w pełni prawidłowe w związku z nieprzygotowaniem i niepodjęciem przez rady miast uchwały określającej zasady realizacji tych czynności w spółkach przez gminę, tj. uchwały, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy o samorządzie gminnym.

Udziały gmin w spółkach

Według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. skontrolowane gminy były udziałowcami w 34 spółkach, w tym miasto Kraków w 21 spółkach (w 10 spółkach 100% udziałów, przy czym w czterech z nich pośrednio jako właściciel Krakowskiego Holdingu Komunalnego S.A., w jednej spółce większość udziałów, a w 11 spółkach 50% lub mniej udziałów), miasto Nowy Sącz w dziewięciu spółkach (w pięciu spółkach 100% udziałów i w czterech spółkach większość udziałów), miasto Bochnia w czterech spółkach (w trzech 100% udziałów i w jednej mniej niż 50% udziałów).

Według stanu na koniec 2024 r. wartość ogółem udziałów i akcji skontrolowanych gmin w spółkach komunalnych wyniosła odpowiednio:

- 2 586 545,7 tys. zł w Krakowie

- 321 035,8 tys. zł w Nowym Sączu,
- 62 163,5 tys. zł w Bochni.

Działalność większości spółek z udziałem trzech miast objętych kontrolą NIK była w latach 2022–2024 rentowna, a więc odpowiadała zasadzie samofinansowania. Skumulowany wynik finansowy za lata 2022–2024 był ujemny w przypadku 8 z 23 spółek i wyniósł łącznie – 384 769,9 tys. zł, przy czym największy udział w tej kwocie miały spółki z udziałem Krakowa i Nowego Sącza.

**Niewystarczająca
organizacja nadzoru
właścicielskiego
w dwóch urzędach**

W świetle przepisów prawa organem, który sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki jest rada nadzorcza. Nie zwalnia to najwyższego organu w spółce od zapewnienia właściwego nadzoru właścicielskiego. W Krakowie i Nowym Sączu ustalono pisemne zasady sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem gminy w ich kapitale zakładowym. Zadania w tym obszarze działalności zostały przydzielone:

- w Krakowie – wyodrębnionej komórce organizacyjnej, tj. do Biura Nadzoru Właścicielskiego w Urzędzie Miasta Krakowa, w skład którego wchodził Referat ds. Nadzoru nad Spółkami i Fundacjami, w którym zatrudnionych było od 8 do 11 pracowników (od 8 do 10 etatów) i do zadań którego należało m.in.:
 - realizowanie procedury związanej z podwyższeniem kapitału zakładowego spółek,
 - nadzorowanie gospodarowania mieniem wniesionym jako aport do spółek z udziałem gminy,
 - gromadzenie podstawowej dokumentacji dotyczącej spraw organizacyjnych i dokumentacji finansowo-księgowej spółek,
 - przeprowadzanie monitoringu sytuacji finansowo-ekonomicznej spółek,
 - przedkładanie Prezydentowi informacji na temat działalności spółek oraz sporządzanie analiz, opracowań i innych dokumentów dotyczących spółek z udziałem gminy,
 - ustalanie i przeprowadzanie zmian zasad wynagradzania członków zarządów i rad nadzorczych spółek, w których gmina posiada pozycję dominującą,
 - ustalanie i przeprowadzanie zmian w wymogach dla kandydatów na członków zarządów spółek, w których gmina posiada pozycję dominującą,
 - współpraca z członkami rad nadzorczych desygnowanymi przez gminę do reprezentowania spółek.

Urząd Miasta Krakowa miał niezbędną do prawidłowego sprawowania nadzoru właścicielskiego wiedzę o sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek. Biuro Nadzoru Właścicielskiego pozyskiwało od spółek określone dokumenty (roczne sprawozdania finansowe wraz

z badaniami biegłego rewidenta, plany spółki, roczne sprawozdania zarządu z działalności spółki, raporty zarządu, sprawozdania rad nadzorczych, kwartalne sprawozdania spółek z decydującym wpływem gminy) celem ich analizy i oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki w ciągu roku obrotowego oraz przygotowania rekomendacji dotyczących głosowania nad projektami określonych uchwał zgromadzenia. Zasady sporządzania i terminy przedkładania do gminy wskazanych dokumentów sprawozdawczych określone zostały w wydanych przez Prezydenta w lipcu 2020 r. *Wytycznych dotyczących sporządzania i przyjmowania niektórych sprawozdań, raportów i planów spółek i ich organów*;

- W Nowym Sączu – wyodrębnionemu samodzielnemu stanowisku ds. nadzoru właścicielskiego, na którym przez okres 2022–2024 była zatrudniona ta sama osoba w wymiarze 1/8 etatu i któremu przypisano takie zadania jak:
 - prowadzenie spraw związanych z: realizacją zadań gminy jako organu założycielskiego spółek kapitałowych, obejmowaniem udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego, organizowaniem wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji spółek, a także opracowywaniem zasad gospodarowania nimi, sprzedażą (likwidacją lub upadłością) udziałów lub akcji, dokonywaniem analiz projektów i zmian statutów oraz umów spółek prawa handlowego, w których miasto posiada udziały lub akcje, dokonywaniem analiz finansowo-ekonomicznych w zakresie bieżącej działalności spółek komunalnych oraz ocena ich zasadności, nabywaniem, zbywaniem przez spółki nieruchomości, części nieruchomości lub prawa wieczystego użytkowania, powoływaniem i odwoływaniem członków rad nadzorczych, weryfikacją zasad zatrudniania oraz wynagradzania członków rad nadzorczych oraz zarządu pod kątem zgodności z przepisami prawa, przygotowywaniem projektów uchwał zgromadzenia wspólników oraz dokonywanie analiz projektów uchwał przedłożonych przez organy spółki, wykonywaniem czynności związanych z realizacją prawa kontroli w stosunku do spółek,
 - organizowanie spotkań i koordynowanie spraw związanych z reprezentowaniem miasta na zgromadzeniu wspólników lub walnym zgromadzeniu akcjonariuszy spółek,
 - monitorowanie sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek komunalnych na podstawie sporządzanych okresowych informacji w tym zakresie,
 - analiza dokumentów przedkładanych przez członków rad nadzorczych desygnowanych do reprezentowania miasta w spółkach prawa handlowego.

W ocenie NIK taki wymiar czasu pracy przyjęty dla tego stanowiska nie był adekwatny w stosunku do skali powierzonych zadań oraz liczby nadzorowanych spółek komunalnych i skutkowało niepełną i nierzetelną realizacją zadań związanych z nadzorem nad spółkami. Pracownik wprawdzie gromadził dane ze spółek komunalnych (informacje kwartalne, umowy spółek, sprawozdania finansowe), niemniej jednak nie dokonywał ich analiz, nie sporządzał analiz finansowo-ekonomicznych, nie pozyskiwał danych z jednej ze spółek, nie przygotowywał projektów określonych uchwał wspólników. Przedkładane Prezydentowi kwartalne informacje o sytuacji spółek stanowiły tabelaryczne zestawienie podstawowych danych ekonomicznych przesłanych ze spółek, bez opatrzenia ich jakimkolwiek komentarzem bądź oceną, nie prowadzono analizy wskaźnikowej i nie występowano do spółek o wyjaśnienia w sytuacji odchylenia od wartości granicznych. Ponadto w arkuszu czynności tego pracownika podległość służbową określono niezgodnie z postanowieniami regulaminu organizacyjnego urzędu, tj. przypisano ją Prezydentowi Miasta zamiast Skarbnikowi Miasta.

W Urzędzie Miasta Bochnia nie wydzielono odrębnej komórki organizacyjnej ani stanowiska, do zadań którego należało wykonywanie czynności związanych z nadzorem właścicielskim nad funkcjonowaniem spółek z udziałem gminy. Schemat organizacyjny wskazywał na bezpośrednie podporządkowanie spółek Burmistrzowi. Zadania przypisane głównemu specjalście Wydziału Ogólnego (dotyczące m.in. zakresie przygotowania projektów uchwał, protokołowanie zgromadzeń wspólników, prowadzenie zbioru uchwał) oraz Sekretarzowi Gminy (dotyczące nadzoru nad wydziałem ogólnym i tym samym zadaniami realizowanymi przez Głównego specjalistę) nie zawierały elementów nadzorczych, a skupione były przede wszystkim na obsłudze administracyjnej i organizacyjnej zgromadzenia wspólników spółek. Wśród gromadzonej w Urzędzie Miejskim w Bochni dokumentacji spółek znajdowały się m.in. protokoły zgromadzenia wspólników, sprawozdania zarządów z działalności spółek, sprawozdania finansowe, sprawozdania z działalności rady nadzorczej oraz dokumentacja dotycząca powołania członków rad nadzorczych. W urzędzie nie opracowano również dokumentu o charakterze wewnętrznym, dotyczącego zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego, a także nie prowadzono udokumentowanych analiz działalności spółek komunalnych, w szczególności w zakresie ich bieżącej sytuacji ekonomiczno-finansowej. W praktyce nadzór ten polegał na wykonywaniu podstawowych czynności formalnych takich jak: powoływanie i odwoływanie członków organów spółek, zatwierdzanie rocznych sprawozdań z działalności zarządów i rad nadzorczych, podejmowanie niezbędnych uchwał wymaganych

przepisami prawa, a także na bieżącej współpracy z radami nadzorczymi i zarządami spółek.

Burmistrz Bochni poinformowała w toku kontroli, że zasady nadzoru właścicielskiego, w tym odnoszące się do monitorowania sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek z udziałem gminy, zostaną wypracowane przez odpowiednią komórkę organizacyjną właścicielskiego po jej powołaniu w urzędzie w celu zapewnienia profesjonalnego wsparcia i bieżącej kontroli nad działalnością spółek, a także przejrzystości ich funkcjonowania.

**Niewykonanie
obowiązków
nadzorczych wobec
Sądeckich
Wodociągów**

Pomimo objęcia przez miasto Nowy Sącz z początkiem stycznia 2025 r. większości udziałów w spółce Sądeckie Wodociągi (tj. 50,04%), pracownik zatrudniony na samodzielnym stanowisku ds. nadzoru właścicielskiego nie pozyskiwał od niej kwartalnych informacji o jej sytuacji ekonomiczno-finansowej i nie umieszczał ich w zbiorczej informacji o spółkach przekazywanej Prezydentowi, tj. za I i II kwartał 2025 r., co stanowiło brak wypełnienia obowiązku określonego w Zarządzeniu Prezydenta nr 668/2019 z 31 października 2019 r. wprowadzającego zasady nadzoru ekonomiczno-finansowego. W efekcie Prezydent nie otrzymał pisemnych informacji niezbędnych dla oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej tej spółki. Ponadto nie dochowano należytej staranności w sprawowaniu nadzoru nad zakresem działalności tej spółki, gdyż dopuszczono, aby prowadziła ona działalność nieujęta w umowie spółki, tj. detaliczną sprzedaż wodomierzy i innej armatury wodociągowo-kanalizacyjnej, z której osiągnęła przychody w łącznej wysokości 670,2 tys. zł, w tym 217 tys. zł w 2022 r., 223,4 tys. zł w 2023 r. oraz 229,8 tys. zł w 2024 r., co stanowiło odpowiednio 0,33%, 0,34% i 0,34% przychodów ze sprzedaży ogółem.

Pracownik zatrudniony na stanowisku ds. nadzoru właścicielskiego wyjaśnił, że nie występował do Spółki o złożenie kwartalnych informacji za I i II kwartał 2025 r., wskazując, że nowy prezes zarządu spółki po objęciu stanowiska w czerwcu 2024 r. poinformował o jej sytuacji i od zmiany zarządu spółka informowała regularnie Prezydenta o sytuacji finansowej. Ponadto wskazał, że w sierpniu 2025 r. odbyło się spotkanie Prezydenta, pracowników Urzędu, organów nadzorczych, zarządów spółek z udziałem miasta, na którym poinformowano o rozpoczęciu prac nad nowym, rozbudowanym systemem kwartalnej sprawozdawczości od spółek, wobec czego spółka Sądeckie Wodociągi na pewno zostanie objęta nowym systemem sprawozdawczości.

Prezydent wyjaśnił, że w okresie, gdy miasto nie miało większości udziałów w spółce, ówczesny Zarząd spółki, w ocenie Prezydenta, odmawiał udostępniania dokumentów i informacji dotyczących jej działalności a dopiero od zmiany zarządu w 2024 r. spółka regularnie informowała go o swojej aktualnej sytuacji. Ponadto wskazał, że miasto otrzymywało

informacje o działalności spółki i obecnie uczestniczy w procesie jej strategicznego ukierunkowania, w tym przeglądu zgodności działalności z umową spółki oraz ustawą o gospodarce komunalnej. Jednocześnie Prezydent wskazał, że część działalności, która formalnie mogła wykraczać poza przedmiot określony w umowie spółki, pozostawała funkcjonalnie związana ze sferą użyteczności publicznej i miała charakter uzupełniający wobec działalności podstawowej w zakresie dostaw wody i odbioru ścieków, a jej celem było zapewnienie efektywnego i ciągłego dostępu mieszkańców do infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej oraz racjonalne gospodarowanie majątkiem komunalnym.

NIK nie kwestionuje argumentacji o gospodarnym dysponowaniu mieniem, natomiast zwraca uwagę, że jednym z zadań nadzoru właścicielskiego jest merytoryczna weryfikacja zgodności działań spółki z zakresem powierzonym w umowie spółki, a w przypadku stwierdzonych potrzeb jej aktualizacja lub zmiana.

Z kolei Zastępca Prezydenta Miasta Nowego Sącza już po zakończeniu kontroli NIK poinformowała, że Urząd Miasta nie zrealizuje wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym dotyczących zapewnienia pozyskiwania kwartalnych informacji od spółki Sąddeckie Wodociągi oraz podjęcia działań w celu zapewnienia zgodności zakresu działalności tej spółki z jej umową. Jako przyczynę niepodjęcia działań mających na celu realizację tych wniosków wskazano nieposiadanie przez miasto Nowy Sącz 100% udziałów w tej spółce, a tym samym brak uzasadnienia dla kształtowania przez gminę zakresu, struktury oraz innych szczegółowych kwestii dotyczących spółki komunalnej. Organ wykonawczy tej gminy stoi na stanowisku, że nawet większościowy udział w strukturze właścicielskiej nie oznacza pełnej kontroli i władztwa analogicznego do sytuacji spółki jednoosobowej, gdyż uchwały naruszające interesy innych wspólników mogą być przedmiotem zaskarżenia, a umowa spółki oraz przepisy prawa dla wielu decyzji wymagają kwalifikowanej większości głosów.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego przez Zastępcę Prezydenta Miasta Nowego Sącza. Gmina jako właściciel, ale też jako wspólnik lub akcjonariusz spółki komunalnej zobowiązana jest do sprawowania nad nią nadzoru właścicielskiego z tytułu uczestnictwa w strukturze właścicielskiej. Wynika to z obowiązku zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym zgodnie z przeznaczeniem i jego ochrona (art. 50 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), a także z przepisów Ksh. Zarówno przygotowanie narzędzi kontroli i nadzoru, jak i organizacja struktur nadzoru jest zadaniem organów stanowiących i wykonawczych jst. NIK zwraca uwagę, że Prezydent Miasta Nowego Sącza w zarządzeniu z 2019 r. wprowadzającym zasady nadzoru ekonomiczno-

-finansowego nad spółkami z udziałem miasta, nie zawęził tego nadzoru do spółek, w których jest jedynym wspólnikiem.

Ponadto, odnosząc się do argumentu przedstawionego przez Zastępcę Prezydenta Miasta Nowego Sącza i dotyczącego braku posiadania pełnej kontroli i władztwa w tej spółce, NIK zwraca uwagę, że jeśli wspólnik spółki z o.o. chce sobie zapewnić informacje o spółce, to ma do tego ustalone w Ksh narzędzia, np. prawo wspólnika do indywidualnej kontroli zgodnie z art. 212 tej ustawy. Podczas takiej kontroli wspólnik może samodzielnie lub z upoważnioną przez siebie osobą przeglądać księgi i dokumenty spółki, sporządzać bilans dla swego użytku lub żądać wyjaśnień od zarządu. Tym samym możliwe jest pozyskanie przez pracowników Urzędu kwartalnych informacji o jej sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki, w której miasto Nowy Sącz posiadała udziały.

Na podstawie art. 236 Ksh gmina, działając jako jeden ze wspólników posiadający co najmniej jedną dziesiątą kapitału zakładowego spółki, może również podjąć działania w celu zwołania nadzwyczajnego zgromadzenia wspólników i umieszczenia określonych spraw w porządku obrad tego zgromadzenia, w tym rozpatrzenia uchwały w sprawie wprowadzenia do umowy spółki określonych wymagań dotyczących składania wspólnikom kwartalnych sprawozdań finansowych lub rozpatrzenia uchwały o obowiązkach informacyjnych spółki wobec wspólników, do powzięcia której zgodnie z art. 246 Ksh wystarczy bezwzględna większość głosów, jeżeli umowa spółki nie stanowi inaczej. Tym samym, posiadając ponad 50% udziałów w Sądeckich Wodociągach, miasto Nowy Sącz działając jako wspólnik tej spółki mogło swoimi głosami przyjąć uchwałę o obowiązkach informacyjnych tej spółki wobec wspólników, co zapewniłoby jej pozyskanie od spółki kwartalnych informacji o jej sytuacji ekonomiczno-finansowej.

Podkreślić należy również, że zgodnie z art. 249 § 1 Ksh uchwała zgromadzenia wspólników sprzeczna z umową spółki bądź dobrymi obyczajami i godząca w interesy spółki lub mająca na celu pokrzywdzenie wspólnika może być zaskarżona w drodze wytoczonego przeciwko spółce powództwa o uchylenie uchwały. Zatem trudno sobie wyobrazić sytuację, że zobowiązanie zarządu spółki do realizacji obowiązków sprawozdawczych bądź informacyjnych o sytuacji finansowo-ekonomicznej spółki wobec wspólników (udziałowców) wypełniałoby którąkolwiek z ww. przesłanek o uchylenie uchwały. Ponadto art. 227 § 2 Ksh daje też możliwość wspólnikom powzięcia uchwały bez odbycia zgromadzenia wspólników, jeżeli wszyscy wspólnicy wyrażą na piśmie zgodę na postanowienie, które ma być powzięte, albo na głosowanie pisemne.

**Akceptowanie przez
gminy działalności
spółek poza
ustawowym zakresem**

Ustalenia kontroli wskazują, że Prezydent Miasta Krakowa oraz Burmistrz Bochni konsekwentnie akceptowali prowadzenie przez skontrolowane spółki komunalne (z ich bezpośrednim bądź pośrednim udziałem) komercyjnej, choć na ogół pobocznej działalności gospodarczej, oznaczającej wykonywanie zadań leżących poza sferą użyteczności publicznej. Za wiedzą samorządów działalność spółek prowadzona była w oparciu o zakres zadań zgłoszony do KRS. W przypadku Krakowa dotyczyło to spółek Wodociągi Miasta Krakowa i CGB, a w przypadku Bochni spółki BZUK. Mimo że prowadzenie takiej działalności przez wskazane spółki nie znajdowało podstaw prawnych, z uwagi na ograniczenia możliwości jej wykonywania przez spółki komunalne, to według organów wykonawczych tych gmin działalność polegająca na:

- świadczeniu usług diagnostycznych w ramach prowadzonej stacji kontroli pojazdów przez Wodociągi Miasta Krakowa i CGB oraz świadczeniu usługi naprawy pojazdów przez CGB stanowi gospodarne wykorzystanie majątku, na podstawie sukcesji uniwersalnej (mającej miejsce przed wejściem w życie ugk) po byłym przedsiębiorstwie komunalnym, jest uzasadniona i nie stoi w sprzeczności z brzmieniem przepisów ugk,
- administrowaniu nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych, w których nie było lokali komunalnych oraz sprzedaży pojemników na odpady, soli drogowej i piasku przez BZUK służy zwiększeniu przychodów oraz stabilności spółki oraz stanowi racjonalne gospodarowanie majątkiem i zapewnia rozwój tej spółki.

NIK zwraca uwagę, że powyższe okoliczności nie zostały wykazane w art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej jako przesłanki uprawniające do prowadzenia przez jst działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej.

Ponadto miasto Bochnia będące właścicielem BZUK oraz miasto Nowy Sącz będące właścicielem spółki NOVA nie zawarły z innymi gminami porozumień międzygminnych na podstawie art. 74 usg i art. 5 ugk i akceptowały prowadzenie przez te spółki działalności poza swoim obszarem, pomimo że było to również niezgodne z celem powołania tych spółek określonym w ich aktach założycielskich i odnoszącym się do zaspokajania potrzeb w zakresie usług komunalnych należących do zadań własnych gminy będącej ich jedynym właścicielem.

Z kolei spółka CGB wykonywała zadania bez zatwierdzonych przez Prezydenta Miasta Krakowa, zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, regulaminów usług publicznych.

**Nieokreślenie
wymogów dla
kandydatów
na członka zarządu**

W przypadku wszystkich skontrolowanych spółek z Bochni oraz dwóch spółek z Nowego Sącza (MPK oraz MPEC) organy wykonawcze gmin nie podjęły działań mających na celu określenie, w drodze uchwały

zgromadzenia wspólników lub w umowie spółki, wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego tych spółek, co stanowiło naruszenie art. 10a ust. 7 ustawy o gospodarce komunalnej. Katalog minimalnych wymagań dotyczących doświadczenia i kwalifikacji kandydatów na członków organu zarządzającego określony został w art. 22 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. NIK zwraca uwagę, że brak ustanowienia w umowie spółki lub uchwale zgromadzenia wspólników konkretnych wymagań dotyczących kandydatów do zarządu mógł w konsekwencji prowadzić do dowolności ich ustalania przez radę nadzorczą, zarząd lub zgromadzenie wspólników w zależności od aktualnych potrzeb spółki lub prowadzić do powołania osób, które nie mają odpowiednich kwalifikacji.

**Weryfikacja
kandydatów na
członka
rady nadzorczej**

W przypadku 11 objętych badaniem spółek komunalnych organy wykonawcze skontrolowanych gmin wskazywały na członków rad nadzorczych osoby spełniające wymogi określone w art. 10a ust. 5 ustawy o gospodarce komunalnej, odnoszące się w szczególności do konieczności posiadania odpowiedniego wykształcenia, doświadczenia zawodowego, korzystania z pełni praw publicznych oraz posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych. Nie wprowadzono przy tym dodatkowych kryteriów wyboru kandydatów na członków rad nadzorczych ponad te, które wynikają z przepisów prawa.

Skontrolowane urzędy rzetelnie weryfikowały kandydatów na członków rad nadzorczych pod kątem spełniania przez nich wymogów formalnych, z wyjątkiem jednego przypadku w Urzędzie Miasta Krakowa, gdzie stwierdzono niedochowanie należytej staranności podczas weryfikacji spełnienia przez kandydata na członka RN Wodociągów Miasta Krakowa ustawowych wymagań, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 5 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym w związku z art. 10a ust. 5 ugk.

Przykład

Kandydat na członka Rady Nadzorczej Wodociągów Miasta Krakowa, wskazany do tej funkcji przez **byłego Prezydenta Miasta Krakowa**, pomimo że pełnił również inne funkcje w spółkach i organizacjach branży budowlanej, został bez uwag zweryfikowany przez Biuro Nadzoru Właścicielskiego na etapie powołań do RN i rekomendowany do powołania na członka RN przez Zgromadzenie Wspólników do RN Spółki, co nastąpiło 5 maja 2020 r. Uchwałą z 4 kwietnia 2024 r. został on powołany także na kolejną kadencję. Według dostępnych w KRS danych kandydat przed powołaniem do RN tej spółki, jak i w trakcie sprawowania tej funkcji, pełnił również inne funkcje, tj. był prezesem i wiceprezesem zarządu oraz udziałowcem (w tym 100%) w spółkach zajmujących się prowadzeniem robót budowlanych związanych z wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieskalnych,

a także pełnił funkcje w organach organizacji branżowych, tj. izby budownictwa, korporacji przedsiębiorców budowlanych.

Stosownie do art. 19 ust. 1 pkt 5 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji jako kandydata na członka organu nadzorczego wskazuje osobę, która nie wykonuje zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jej obowiązkami jako członka organu nadzorczego albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność lub rodzić konflikt interesów wobec działalności spółki. Przedmiotem działalności spółki Wodociągi były m.in. roboty związane z budową rurociągów przesyłowych i sieci rozdzielczych, wykonywanie i zarządzanie instalacjami wodociągowo-kanalizacyjnymi na terenie miasta. Z kolei osoba powołana do RN tej Spółki była zarządzającym oraz udziałowcem w spółkach budowlanych (deweloperskich) na terenie miasta Krakowa oraz pełniła funkcje w organizacjach branżowych. Należy przy tym wskazać, że kluczowe wystąpienia deweloperów w procesie inwestycyjnym do spółek wodociągowych zarządzających sieciami wod.-kan. obejmują sprawy choćby uzgodnieniowo-decyzyjne, tj.:

- wniosek o wydanie warunków technicznych: deweloper potrzebuje tych warunków, aby móc zaprojektować przyłącze wodociągowe i wystąpić o pozwolenia budowlane. Wniosek ten określa, w jaki sposób nowe budynki zostaną podłączone do istniejącej sieci, jakie parametry będzie miała woda i jakie urządzenia są potrzebne;
- zgłoszenie budowy przyłącza: po uzyskaniu warunków technicznych i wykonaniu projektu, deweloper zgłasza budowę przyłącza do wodociągów i odpowiedniego organu administracji architektoniczno-budowlanej;
- zgłoszenie przepisania liczników: po zakończeniu budowy i odbiorze lokali, deweloper (lub później indywidualny właściciel) zgłasza się do spółki wodociągowej, aby przepisać liczniki i zacząć opłacać rachunki za dostarczoną wodę;
- wniosek o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę. Jest to formalność niezbędna do legalnego poboru wody dla przyszłych mieszkańców osiedla;
- wniosek o przejęcie wybudowanej sieci. W przypadku gdy deweloper zbudował odcinki sieci wodociągowej odpowiadające wymogom technicznym, może wystąpić do przedsiębiorstwa wodociągowego o ich przejęcie za stosownym wynagrodzeniem.

Dopuszczenie do powołania osoby na członka RN, która wykonywała zajęcia i funkcje, które mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność lub rodzić konflikt interesów wobec działalności spółki

**Niewykorzystywanie
uprawnień do kontroli
spółek**

wodociągowej, było działaniem nierzetelnym i naruszało wymogi art. 19 ust. 1 pkt 5 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

W latach 2022–2024 tylko Prezydent Miasta Krakowa zapewnił prowadzenie kontroli działalności nadzorowanych spółek. Referat Kontroli Organizacyjno-Prawnej Urzędu przeprowadził w latach 2022–2024 kontrole w 4 spółkach. Dotyczyły one: powierzenia spółce zadań Gminy Miejskiej Kraków i ich realizacji oraz celowości i gospodarności wydatkowania środków przekazanych spółce (Agencja Rozwoju Miasta Krakowa Sp. z o.o.), udostępniania informacji publicznej w BIP (Trasa Łagiewnicka S.A.), prawidłowości stosowania Prawa zamówień publicznych wraz z realizacją umów (Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej S.A.), udostępniania danych o rzeczywistym ruchu pojazdów komunikacji miejskiej (Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne S.A.).

W pozostałych miastach nie skorzystano z możliwości przeprowadzenia indywidualnej kontroli spółek na podstawie art. 212 Ksh. Zgodnie z art. 212 § 1 tej ustawy prawo kontroli służy każdemu wspólnikowi. W tym celu wspólnik lub wspólnik z upoważnioną przez siebie osobą może w każdym czasie przeglądać księgi i dokumenty spółki, sporządzać bilans dla swego użytku lub żądać wyjaśnień od zarządu.

Wydział Bezpieczeństwa i Kontroli Wewnętrznej Urzędu Miasta Nowego Sącza w latach 2022–2025 przeprowadził kontrole w spółkach, tj.: corocznie w 2022 r., 2023 r., 2024 r. w trzech spółkach oraz w 2025 r. w jednej w zakresie weryfikacji prawidłowości naliczenia rekompensat należnych spółkom z tytułu świadczenia określonych zadań i usług. W 2024 r. przeprowadził również kontrolę w spółce Sądeckie Wodociągi w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem, gdzie kontrolą objęto sprawy świadczenia usług na rzecz dwóch osób fizycznych

W żadnym samorządzie rada gminy nie przeprowadziła w tym okresie kontroli działalności spółek komunalnych (bezpośrednio w spółkach) oraz nie kontrolowała sposobu sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami na podstawie art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

**Podwyższanie kapitału
zakładowego spółek
pomimo braku
określenia zasad**

W żadnym ze skontrolowanych urzędów nie przygotowano i nie skierowano do rad miejskich projektu uchwały dotyczącej określenia zasad wnoszenia wkładów i obejmowania za nie udziałów i akcji spółek, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy o samorządzie gminnym, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym biorąc pod uwagę realizację takich transakcji przez organy wykonawcze gmin.

Skontrolowane gminy podwyższały kapitał zakładowy spółek poprzez wniesienie wkładów pieniężnych i niepieniężnych o łącznej wartości 526 249 tys. zł w Krakowie, 136 096,5 tys. zł w Nowym Sączu i 443,2 tys. zł

w Bochni. Działania te nie były jednak realizowane w sposób prawidłowy, ponieważ rady gmin nie podjęły uprzednio uchwały dotyczącej określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego przez gminę, tj. uchwały, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy o samorządzie gminnym. Projekty takich uchwał nie zostały przygotowane przez organy wykonawcze gmin, pomimo że stosownie do art. 30 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym, należało to do ich zadań i były także odpowiedzialne za gospodarowaniem mieniem komunalnym.

Według stanowiska Prezydenta Miasta Krakowa przedstawionego w toku kontroli, art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy o samorządzie gminnym dotyczy dokonywania przez prezydenta czynności polegających na wnoszeniu, cofaniu i zbywaniu, których przedmiotem są już istniejące i należące do gminy udziały lub akcje, ponieważ postanowienia tego przepisy należy odczytywać ściśle i literalnie, gdyż jest to przepis ustanawiający wyjątek od zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowiącej, że to wójt (burmistrz, prezydent) gminy gospodaruje mieniem komunalnym. Tym samym wymienione w tym przepisie czynności mają charakter wyczerpujący i należy ich zakres odczytywać ściśle, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Ponadto wskazał, że powyższe potwierdzają również wydawane przez sądy administracyjne orzeczenia¹³ oraz rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów¹⁴ w sprawach uchwał podejmowanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy o samorządzie gminnym, które potwierdzają brak kompetencji rady gminy do uchwalania zasad obejmujących procedurę podwyższenia kapitału zakładowego i wnoszenia wkładów do spółek.

NIK zwraca uwagę, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g usg ma charakter bezwarunkowy, tj. obliguje radę miasta do ustalenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji, niezależnie od częstotliwości dokonywania tych czynności. Celem ustawodawcy było zagwarantowanie transparentności oraz ujednolicenie sposobu podejmowania decyzji mających potencjalnie istotny wpływ na majątek gminy. Literalna

¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 listopada 2021 r., III SA/GI 748/21.

¹⁴ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 10 stycznia 2025 r., NPII.4131.1.12.2025, Dz. Urz. Woj. Śląskiego 2025.328; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 3 stycznia 2024 r. NPII.4131.1.1323.2023, Dz. Urz. Woj. Śląskiego 2024.371; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 16 stycznia 2025 r. NPII.4131.1.19.2025, Dz. Urz. Woj. Śląskiego 2025.500; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 30 kwietnia 2020 r., PNIK-I.4131.365.2020, Dz. Urz. Woj. Łódzkiego 2020.2695; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 30 czerwca 2022 r., NKII. 4131.94.2022.KK, Dz. Urz. Woj. Podlaskiego 2022.3015.

wykładnia przepisu nie zawiera ograniczenia, które wskazywałoby, że chodzi wyłącznie o „już istniejące” udziały lub akcje należące do gminy. Przepis stanowi ogólnie o zasadach wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Dotyczy to więc również sytuacji, w których gmina obejmuje nowe udziały w spółkach – np. w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego, jak również nabywa nowe akcje od podmiotów zewnętrznych. W ocenie NIK ograniczenie zastosowania tego przepisu wyłącznie do udziałów już posiadanych przez gminę przeczyłoby jego *ratio legis*. Przyjęcie zawężającej interpretacji mogłoby prowadzić do obejścia intencji ustawodawcy. Przykładowo, gmina mogłaby nabywać udziały w nowych spółkach bez obowiązku stosowania zasad uchwalonych przez radę – co oznaczałoby wyjęcie spod kontroli rady miasta działań mogących mieć istotne konsekwencje finansowe i strategiczne.

Z kolei Prezydent Nowego Sącza wyraził pogląd, że art. 18 ust. 2 pkt 9 lit g ustawy o samorządzie gminnym zawiera wyłącznie normę kompetencyjną, tj. kreuje uprawnienie rady gminy (miasta), a nie obowiązek. Tym samym w jego ocenie ustanowienie zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji jest uprawnieniem (kompetencją) Rady Miasta Nowego Sącza, a nie jej obowiązkiem, co sprawia, że nie sposób przyjąć, iż po stronie Prezydenta Miasta Nowego Sącza kiedykolwiek powstał obowiązek przygotowania projektu uchwały w tym zakresie. Ponadto wskazał, że Rada Miasta Nowego Sącza również nie domagała się od niego podjęcia tego rodzaju działań, w związku z czym nie podjął prac nad ich przygotowaniem, a Rada Miasta Nowego Sącza jest uprawniona do ustalenia takich zasad wedle własnego uznania, ale nie jest to obligatoryjne.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego przez Prezydenta Nowego Sącza. Zasady wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przyjęte przez radę gminy powinny w sposób kompleksowy regulować sposoby angażowania środków budżetowych gminy w spółkach. Art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g tej ustawy ma charakter bezwarunkowy, tj. obliguje radę miasta do ustalenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji, niezależnie od częstotliwości dokonywania tych czynności. Jeżeli w gminie są prowadzone operacje gospodarcze w zakresie wnoszenia, cofania i zbywania udziałów stanowiących mienie komunalne, to choć są realizowane przez prezydenta, to muszą się one odbywać na zasadach ogólnych, rozumianych jako zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego konkretyzowanych w odniesieniu do określonej operacji przez ten organ, określonych wcześniej (czyli przed podjęciem pierwszej operacji przez wójta w tym zakresie) przez radę gminy. Obowiązek

działania w tym zakresie spoczywa na każdym organie gminy, który posiada dostateczny zasób kompetencji, żeby ten obowiązek zrealizować, a więc także na prezydencie. Nawet jeśli na mocy statutu obowiązującego w gminie inicjatywa uchwałodawcza przysługuje także innym podmiotom, nie może to zwalniać prezydenta z obowiązku przygotowania projektu uchwały, która musi stanowić część porządku prawnego obowiązującego w danej gminie. W dobrze funkcjonującej gminie jej organy ze sobą współpracują i w ramach tej współpracy powinni ustalić, kto przygotowuje uchwałę w danym zakresie. Jest przy tym zupełnie oczywiste, że w omawianej tutaj materii z inicjatywą powinien wystąpić właśnie prezydent. Jest on bowiem odpowiedzialny za gospodarkę komunalną, a więc także za to żeby wszystkie czynności dokonywane w ramach tej gospodarki odbywały się z poszanowaniem wszystkich reguł wynikających z przepisów prawa. Jeżeli zatem do przeprowadzenia operacji dotyczących udziałów i akcji konieczne jest podjęcie uchwały przez radę w zakresie wskazanym w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g usg, to właśnie prezydent powinien zadbać, żeby projekt takiej uchwały trafił do rady, ponieważ jako kierownik urzędu gminy dysponuje odpowiednim zespołem pracowników merytorycznych, którzy są w stanie przygotować odpowiedni projekt uchwały. Również prezydent ma dostęp do pełnych informacji na temat sytuacji majątkowej gminy, jej udziałów w spółkach, planowanych inwestycji i strategii rozwoju, co czyni go najlepiej przygotowanym do opracowania takiego dokumentu.

Burmistrz Bochni poinformowała, że projekt takiej uchwały, wraz z całościowymi zasadami nadzoru właścicielskiego zostanie wypracowany przez komórkę ds. nadzoru właścicielskiego po jej powołaniu w urzędzie.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Celem kontroli była ocena, czy spółki komunalne prowadziły w sposób prawidłowy działalność zmierzającą do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej oraz czy sprawowany nad spółkami nadzór właścicielski był prawidłowy.
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: 1. Czy spółki komunalne przestrzegały ustawowych ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej i realizowały zadania zgodnie z przepisami prawa i rzetelnie, z zachowaniem należytej dbałości o interes ekonomiczny spółki? 2. Czy prawidłowo ustalano i wypłacano wynagrodzenia członków zarządu i rady nadzorczej spółek komunalnych? 3. Czy organy wykonawcze gminy prawidłowo i rzetelnie sprawowały nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto trzy urzędy gmin miejskich oraz siedem spółek z większościowym udziałem kontrolowanych samorządów w ich kapitale zakładowym.
Kryteria kontroli	Kontrola została przeprowadzona pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK).
Okres objęty kontrolą	Lata 2022–2024, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. f ustawy o NIK wystąpiono do: 1. Przewodniczących Rady Miasta. 2. Prezesa UOKiK.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	W kontroli nie uczestniczyły inne organy kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK.
Pozostałe informacje	Kontrolę przeprowadzono w okresie od 14 kwietnia do 14 listopada 2025 r. (zakończenie kontroli rozumiane jest jako data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego). Finansowe rezultaty kontroli wyniosły łącznie 17 371,1 tys. zł¹⁵, z czego finansowe i sprawozdawcze skutki nieprawidłowości stanowiły odpowiednio 16 995,8 tys. zł i 374,2 tys. zł, a korzyści finansowe 25,6 tys. zł.

¹⁵ Według stanu na 13 marca 2026 r.

Wyniki kontroli przedstawiono w 10 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 85 wniosków i 16 uwag. Skontrolowane jednostki zrealizowały¹⁶ 24 wnioski oraz podjęły działania w celu realizacji 49 wniosków, a 12 pozostaje niezrealizowanych.

Adresaci ośmiu wystąpień pokontrolnych NIK złożyli do ich treści zastrzeżenia. W jednym przypadku odmówiono przyjęcia zastrzeżeń złożonych po terminie przez Prezesa Zarządu MPWiK w Bochni. Łącznie siedem jednostek kontrolowanych złożyło 23 zastrzeżenia.

Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygającej NIK oddaliły 22 z nich, a jedno zastrzeżenie zostało uwzględnione w części.

Wykaz jednostek kontrolowanych

W ramach kontroli P/25/064 skontrolowano:

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Małopolska Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Miasta Krakowa	Aleksander Miszański Prezydent Miasta Krakowa
2.		Wodociągi Miasta Krakowa S.A.	Piotr Ziętara Prezes Zarządu
3.		Centrum Giełdowe Balicka Sp. z o.o. w Krakowie	Mariusz Matus Prezes Zarządu
4.		Urząd Miasta Nowego Sącza	Ludomir Handzel Prezydent Miasta Nowego Sącza
5.		Sądeckie Wodociągi Sp. z o.o. w Nowym Sączu	Jerzy Szczecina Prezes Zarządu
6.		NOVA Sp. z o.o. w Nowym Sączu	Katarzyna Paniak Wiceprezes Zarządu
7.		Urząd Miasta Bochnia	Magdalena Łacna Burmistrz Miasta Bochnia
8.		Bocheńskie Zakłady Usług Komunalnych Sp. z o.o.	Sławomir Kołodziej Prezes Zarządu
9.		Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Bochni Sp. z o.o.	Michał Turlej Prezes Zarządu
10.		Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Bochni	Wojciech Cholewa Prezes Zarządu

¹⁶ Według stanu na 13 marca 2026 r.

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{1/}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Miasta Krakowa	w formie opisowej	- przygotowanie organizacyjne do wykonywania zadań nadzoru właścicielskiego nad spółkami, - wprowadzenie Zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami oraz dodatkowych Wytyczne i Dobre praktyki w zakresie pozyskiwania danych ze spółek i współpracy z radami nadzorczymi i zarządami oraz realizowanie wymogów określonych w tych regulacjach, - aktywne korzystanie z prawa wspólnika do kontroli spółek na podstawie przepisów Ksh i uregulowań przyjętych w umowach spółek, - ustalenie maksymalnego poziomu części zmiennej wynagrodzenia członków zarządu na poziomie spełniającym warunki przyjęte w art. 4 ust. 5 ustawy o wynagrodzeniach, - prawidłowe określenie wynagrodzenia członków RN w uchwałach ZW, - opublikowanie w BIP uchwał zgromadzenia wspólników w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organów spółek,	- nierzetelne sprawowanie nadzoru nad działalnością dwóch spółek, w efekcie czego prowadziły one działalność, która nie była bezpośrednio związana z ich podstawową działalnością i wykraczała poza zadania własne gminy w sferze użyteczności publicznej, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 ukg w związku z art. 9 ust. 2 i 4 usg, a jedna z nich realizowała zadania bez zatwierdzonych przez Prezydenta, zgodnie z art. 13 ust. 2 ukg, regulaminów usług publicznych, - nieprzygotowanie i nieskierowanie do Rady Miasta projektu uchwały, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g usg, pomimo realizacji transakcji podwyższania kapitału zakładowego w spółkach, - nierzetelne dokonanie weryfikacji jednego kandydata na członka rady nadzorczej w zakresie spełnienia przez niego warunku dotyczącego niewykonywania zajęć, które mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność lub rodzić konflikt interesów wobec działalności spółki, - przyznanie przez Prezydenta Miasta Krakowa członkom zarządu czterech spółek części stałej wynagrodzenia w kwocie wyższej niż limit określony w art. 4 ust. 2 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, pomimo że nie przemawiały za tym, wskazane w art. 4 ust. 3 tej ustawy, <i>wyjątkowe</i>

				<i>okoliczności</i> dotyczące spółki albo rynku, na którym ona działa, - nieokreślenie w podjętych uchwałach ZW w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu obiektywnych i mierzalnych kryteriów realizacji i rozliczania celów zarządczych i przekazanie kompetencji w tym zakresie RN, - ustanowienie celu zarządczego dla członków zarządów, który nie wymagał od nich podjęcia ponadstandardowych działań, co z góry przesądzało o jego spełnieniu. - nieokreślenie przez ZW zasad przyznawania i korzystania z dodatkowych świadczeń przysługujących członkom zarządu oraz przekazanie RN tych kompetencji,
2.	Wodociągi Miasta Krakowa S.A.	w formie opisowej	- realizacja zadań gminy o charakterze użyteczności publicznej w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków komunalnych, a także wykonania innych usług zleconych spółce w trybie art. 214 ust.1 pkt 11 ustawy Pzp, - dobre przygotowanie organizacyjne do wykonywania zadań użyteczności publicznej, - realizacja większości założeń i celów ujętych w planach rzeczowo-finansowych, - opracowanie procedur zapewniających ciągłość działania w sytuacjach awaryjnych i kryzysowych, - realizacja inwestycji i remontów zgodnie z założeniami i zawartymi umowami, - zabezpieczenie terenów, obiektów i urządzeń spółki	- prowadzenie komercyjnej działalności poza sferą użyteczności publicznej (stacja kontroli pojazdów) i niesporządzenie analiz w zakresie możliwości prowadzenia tej działalności, - niedochowanie należytej staranności podczas zawierania i realizacji umów zlecenia w związku z brakiem zawarcia w tych umowach postanowień dotyczących harmonogramu realizacji i sposobu dokumentowania świadczonych usług, np. w formie sprawozdania, a także sposobu weryfikacji ich wykonania, - zlecenie usług doradztwa strategicznego i wydatkowanie z tego tytułu 426 tys. zł pomimo dostępnych zasobów kadrowych, którym powierzono już takie zadania,

			- z uwzględnieniem wymogów ustawy o ochronie osób i mienia, - ubezpieczenie majątku wg wartości umożliwiającej jego odtworzenie w przypadku wystąpienia znacznej szkody, - prawidłowe przyznawanie, naliczanie i wypłacanie wynagrodzenia stałego i zmiennego członkom zarządu.	- udzielanie zamówień publicznych z naruszeniem przepisów ustawy Pzp i regulacji wewnętrznych, w tym o wartości 250 tys. zł w trybie z wolnej ręki zamiast w jednym z trybów przetargowych, - udzielenie w sposób uznaniowy darowizn na realizację zadań niezwiązanych z celem określonym w statucie spółki, - nieuwzględnianie przepisów ustawy o budżecie przy naliczaniu wynagrodzeń członków RN w 2022 r., co skutkowało zawyżeniem ich wysokości o 118,8 tys. zł
3.	Centrum Giełdowe Balicka Sp. z o.o.	w formie opisowej	- realizacja zadań gminy o charakterze użyteczności publicznej w zakresie zapewnienia funkcjonowania targowiska na jej obszarze, - dobre przygotowanie organizacyjne do wykonywania zadań użyteczności publicznej, - realizacja inwestycji i remontów zgodnie z założeniami i zawartymi umowami, - zabezpieczenie terenów, obiektów i urządzeń spółki, - ubezpieczenie majątku wg wartości umożliwiającej jego odtworzenie w przypadku wystąpienia znacznej szkody, - prawidłowe przyznawanie, naliczanie i wypłacanie wynagrodzenia stałego i zmiennego członkom zarządu, - uwzględnianie przepisów ustawy o budżecie przy naliczaniu wynagrodzeń członków RN,	- prowadzenie komercyjnej działalności poza sferą użyteczności publicznej (stacja kontroli pojazdów oraz naprawa pojazdów samochodowych) i niesporządzenie analiz w zakresie możliwości prowadzenia tej działalności, - nieprzedłożenie Prezydentowi Miasta Krakowa do zatwierdzenia projektu regulaminu określającego zasady korzystania z usług świadczonych przez spółkę oraz jej obowiązków wobec odbiorców tych usług, - brak spójności regulaminu organizacyjnego spółki z ustalonym schematem organizacyjnym i planem etatów oraz zakresami obowiązków wybranych pracowników, - niedochowanie należytej staranności przy dokumentowaniu szacowania wartości udzielanych zamówień, - udzielenie w sposób uznaniowy darowizn na realizację zadań niezwiązanych z celem określonym w statucie spółki, - przyjęcie kryteriów realizacji i rozliczania poszczególnych

				celów zarządczych umożliwiających przyznanie członkowi Zarządu wynagrodzenia zmiennego w sytuacji niezrealizowania kilku celów zarządczych i istotnego pogorszenia sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki, - przyznanie i wypłacenie Prezesowi Zarządu nienależnego ekwiwalentu za niewykorzystaną przerwę od świadczenia usług - przyznanie przez RN Prezesowi Zarządu uprawnienia do dodatkowego wynagrodzenia odpowiadającego równowartości niewykorzystanych dni przerwy od świadczenia usług, co wykaczało poza określony przez ZW katalog dodatkowych świadczeń dla członka zarządu, - niewypłacanie Przewodniczącemu i Wiceprzewodniczącemu RN przysługujących im zgodnie z uchwałą Zgromadzenia Wspólników dodatkowej kwoty wynagrodzenia stanowiącej 10% ich miesięcznego wynagrodzenia.
4.	Urząd Miasta Nowego Sącza	w formie opisowej	- wprowadzenie Zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami oraz przydzielenie zadań w tym zakresie samodzielnemu stanowisku ds. nadzoru właścicielskiego, - ustalenie maksymalnego poziomu części zmiennej wynagrodzenia członków zarządu na poziomie spełniającym warunki przyjęte w art. 4 ust. 5 ustawy o wynagrodzeniach, - prawidłowe określenie wynagrodzenia członków zarządu i członków RN w uchwałach ZW, - prawidłowe określenie w uchwałach ZW w sprawie zasad kształtowania	- przyjęcie niewystarczającego wymiaru czasu pracy (1/8 etatu) dla stanowiska stanowisku ds. nadzoru właścicielskiego w stosunku do skali powierzonych zadań oraz liczby nadzorowanych spółek komunalnych, co skutkowało niepełną i nierzetelną realizacją zadań związanych z nadzorem nad spółkami, - niewykonanie obowiązków nadzorczych wobec Sądeckich Wodociągów po objęciu przez miasto Nowy Sącz ponad 50% udziałów w kapitale zakładowym spółki, dotyczących pozyskania

			wynagrodzeń członków zarządu każdej ze spółek zapisów regulujących wypłatę odpraw w przypadku rozwiązania umowy o zarządzanie, - wskazanie na członków rad nadzorczych osób spełniających wymogi określone w art. 10a ust. 5 ustawy o gospodarce komunalnej, po dokonaniu weryfikacji kandydatów w tym zakresie,	kwartalnych informacji o jej sytuacji ekonomiczno-finansowej, - nierzetelne sprawowanie nadzoru nad działalnością dwóch spółek, w efekcie czego jedna z nich prowadziła działalność poza obszarem administracyjnym gminy, a tym samym niezgodną z celem jej powołania, a gmina nie zawarła z innymi gminami porozumień w sprawie powierzenia spółce zadań publicznych na ich obszarze, a druga spółka prowadziła działalność nieujęta w umowie spółki. - nieprzygotowanie i nieskierowanie do Rady Miasta projektu uchwały, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g usg, pomimo realizacji transakcji podwyższania kapitału zakładowego w spółkach, - nieokreślenie wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka zarządu w dwóch spółkach, co stanowiło naruszenie art. 10a ust. 7 ugk, - nieokreślenie w podjętej uchwale ZW w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu Sądeckich Wodociągów: zamkniętego katalogu celów zarządczych dla członków zarządu, wag dla tych celów, obiektywnych i mierzalnych kryteriów realizacji i rozliczania tych celów oraz przekazanie RN kompetencji w tym zakresie, - nieokreślenie przez ZW zasad przyznawania i korzystania z dodatkowych świadczeń przysługujących członkom zarządu oraz przekazanie RN tych kompetencji, - niepodjęcie działań w celu usunięcia w uchwale ZW zapisu uprawniającego RN do zawarcia z członkami zarządu dwóch spółek
--	--	--	--	--

				z monopolistyczną pozycją na lokalnym rynku umów o zakazie konkurencji po zakończeniu zatrudnienia i przyznających odszkodowanie z tytułu przestrzegania tych umów - nieopublikowanie w BIP uchwał ZW w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu w trzech spółkach,
5.	Nova Sp. z o.o.	w formie opisowej	- realizacja zadań gminy o charakterze użyteczności publicznej w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych - dobre przygotowanie organizacyjne do wykonywania zadań użyteczności publicznej, - opracowanie procedur zapewniających ciągłość działania w sytuacjach awaryjnych i kryzysowych, - realizacja inwestycji i remontów zgodnie z założeniami i zawartymi umowami, - zabezpieczenie terenów, obiektów i urządzeń spółki, - ubezpieczenie kluczowych składników majątku, w tym części majątku kluczowego dla jej działalności według wartości odtworzeniowej, - prawidłowe przyznawanie, naliczanie i wypłacanie wynagrodzenia stałego i zmiennego członkom zarządu, - uwzględnianie przepisów ustawy o budżecie przy naliczaniu wynagrodzeń członków organów spółki.	- prowadzenie działalności poza obszarem administracyjnym własnej gminy polegającej na świadczeniu usługi odbioru i zagospodarowania odpadów od mieszkańców sąsiednich gmin pomimo braku odpowiednich porozumień międzygminnych, - udzielenie trzech zamówień na usługi księgowe bez zastosowania ustawy Prawo zamówień publicznych w związku z dokonaniem ich podziału w każdym roku - udzielenie zamówienia na usługi doradcze bez oszacowania jego wartości oraz bez zawarcia pisemnej umowy uwzględniającej zakres zleconych prac i sposób udokumentowania wykonania zlecenia, - udzielenie darowizny na realizację zadań niezwiązanych z celem określonym w umowie spółki w sytuacji niepokrycia przez spółkę straty z lat ubiegłych oraz utraty płynności finansowej, - przyznanie przez RN Prezesowi Zarządu prawa do płatnej przerwy wypoczynkowej w ilości 26 dni rocznie, co wykraczało poza określony przez ZW katalog dodatkowych świadczeń dla członka zarządu.

6.	Sądeckie Wodociągi Sp. z o.o.	w formie opisowej	- realizacja zadań gminy o charakterze użyteczności publicznej w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków komunalnych, - dobre przygotowanie organizacyjne do wykonywania zadań użyteczności publicznej, - opracowanie procedur zapewniających ciągłość działania w sytuacjach awaryjnych i kryzysowych, - realizacja inwestycji i remontów zgodnie z założeniami i zawartymi umowami, - zabezpieczenie terenów, obiektów i urządzeń spółki z uwzględnieniem wymogów ustawy o ochronie osób i mienia, - prawidłowe przyznawanie, naliczanie i wypłacanie wynagrodzenia stałego i zmiennego członkom zarządu, - uwzględnianie przepisów ustawy o budżecie przy naliczaniu wynagrodzeń członków organów spółki.	- prowadzenie działalności nieujętej w umowie spółki (sprzedaż wodomierzy i innej armatury wodociągowo-kanalizacyjnej), - zlecenie usług doradztwa oraz przygotowania i aktualizacji prognoz finansowych i wydatkowanie z tego tytułu 285,7 tys. zł pomimo dostępnych zasobów kadrowych, które mogły realizować zleczone zadania, - udzielanie zamówień publicznych z naruszeniem przepisów ustawy Pzp i regulacji wewnętrznych, w tym nieprzeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na odbiór osadów ściekowych, pomimo że wydatki poniesione przez Spółkę z tego tytułu przekraczały próg stosowania ustawy Pzp lub próg obligatoryjnego zastosowania trybu przetargu nieograniczonego zgodnie z regulaminem zamówień, - niepodjęcie działań w celu ubezpieczenia posiadanego mienia kluczowego dla prowadzonej działalności według wartości wyższej od wartości księgowej brutto, w związku ze znacznym wzrostem cen materiałów budowlanych oraz kosztów usług budowlanych, - udzielenie w sposób uznaniowy darowizn na realizację zadań niezwiązanych z celem określonym w statucie spółki, - przyznanie przez RN i wypłacenie dwóm byłym członkom Zarządu odpraw w wysokości 3-krotności ich wynagrodzenia stałego po złożeniu przez nich wniosków o rozwiązanie umów za porozumieniem stron, czyli rezygnacji z pełnienia funkcji, co
----	-------------------------------	-------------------	---	--

				stanowiło działanie niegospodarne i niezgodne z postanowieniami ustawy o wynagrodzeniach oraz uchwały ZW, - przyznanie przez RN członkom Zarządu prawa do płatnej przerwy wypoczynkowej w ilości 26 dni rocznie oraz przerwy w świadczeniu usług z tytułu choroby lub niezbędnych badań lekarskich w liczbie 33 dni rocznie, co wykraczało poza określony przez ZW katalog dodatkowych świadczeń dla członka zarządu, - przyznanie przez RN dwóm byłym członkom Zarządu prawa do otrzymania odszkodowania z tytułu powstrzymania się od działalności konkurencyjnej po ustaniu umowy przez okres sześciu miesięcy (211,4 tys. zł) w sytuacji braku konkurencji w zakresie świadczonych przez spółkę usług dostaw wody i odbioru ścieków na obszarze jej działania.
7.	Urząd Miasta Bochnia	w formie opisowej	- rzetelne dokumentowanie działań nadzorczych wobec spółek realizowanych przez Burmistrza Miasta, - prawidłowe określenie wynagrodzenia stałego członków zarządów w uchwałach ZW, - ustalenie maksymalnego poziomu części zmiennej wynagrodzenia członków zarządu na poziomie spełniającym warunki przyjęte w art. 4 ust. 5 ustawy o wynagrodzeniach, - prawidłowe określenie wynagrodzenia członków zarządu i członków RN (z wyjątkiem Przewodniczącego) w uchwałach ZW, - prawidłowe określenie w uchwałach ZW w sprawie zasad kształtowania	- nieopracowanie zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami, - nierzetelne sprawowanie nadzoru nad działalnością spółki BZUK, w efekcie czego prowadziła ona działalność, która wykraczała poza zadania własne gminy w sferze użyteczności publicznej, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 ugk w związku z art. 9 ust. 2 i 4 usg oraz prowadziła działalność poza obszarem administracyjnym gminy, a tym samym niezgodną z celem jej powołania, a gmina nie zawarła z innymi jst porozumień w sprawie powierzenia spółce zadań publicznych na ich obszarze,

			wynagrodzeń członków zarządu każdej ze spółek zapisów regulujących wypłatę odpraw w przypadku rozwiązania umowy o zarządzanie, - wskazanie na członków rad nadzorczych osób spełniających wymogi określone w art. 10a ust. 5 ustawy o gospodarce komunalnej, po dokonaniu weryfikacji kandydatów w tym zakresie,	- nieprzygotowanie i nieskierowanie do Rady Miasta projektu uchwały, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g usg, pomimo realizacji transakcji podwyższania kapitału zakładowego w spółkach, - nieokreślenie wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka zarządu w nadzorowanych spółkach, co stanowiło naruszenie art. 10a ust. 7 ugk, - ustalenie miesięcznego wynagrodzenia Przewodniczącego RN niezgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach w związku ze zwiększeniem o 20% wartości względem wynagrodzenia członka rady nadzorczej, przy obowiązującym limicie ustawowym wynoszącym 10%, - nieokreślenie w podjętej uchwałach ZW w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu w spółkach: wag dla przyjętych celów zarządczych, obiektywnych i mierzalnych kryteriów realizacji i rozliczania tych celów oraz przekazanie RN kompetencji w tym zakresie, - nieokreślenie przez ZW zasad przyznawania i korzystania z dodatkowych świadczeń przysługujących członkom zarządu oraz przekazanie RN tych kompetencji, - przyznanie RN uprawnienia do zawierania z członkiem zarządu umowy o zakazie konkurencji obowiązującym po ustaniu pełnienia funkcji w MPWiK i w MPEC, pomimo braku konkurencji dla tych spółek na lokalnym rynku usług wodociągowo-kanalizacyjnym i ciepłowniczym. - nieopublikowanie w BIP uchwał ZW w sprawie zasad
--	--	--	--	---

				kształtowania wynagrodzeń członków zarządu.
8.	Bocheńskie Zakłady Usług Komunalnych Sp. z o.o.	w formie opisowej	- realizacja zadań gminy o charakterze użyteczności publicznej w zakresie odprowadzania i oczyszczania ścieków, zbierania odpadów, zagospodarowania terenów zieleni, utrzymania czystości miasta, transportu pasażerski, zarządzanie obsługi administracyjno-technicznej lokali komunalnych, administrowania cmentarzami, - dobre przygotowanie organizacyjnie do wykonywania zadań użyteczności publicznej, - prawidłowe udzielanie zamówień publicznych i zlecanie zadań na podstawie umów cywilnoprawnych, - realizacja inwestycji i remontów zgodnie z założeniami i zawartymi umowami, - zabezpieczenie terenów, obiektów i urządzeń spółki, - ubezpieczenie kluczowych składników majątku w wartości wyższej niż wartość księgowa brutto, - prawidłowe przyznawanie, naliczanie i wypłacanie wynagrodzenia stałego Prezesowi Zarządu.	- niewprowadzenie regulaminu organizacyjnego lub innych uregulowań wewnętrznych określających uprawnienia i zakres odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych spółki, - nieuwzględnienie rozsądnego zysku w kalkulacji rekompensaty za realizację usług transportu zbiorowego w wysokości 11,9 tys. zł, - prowadzenie komercyjnej działalności poza sferą użyteczności publicznej (administrowanie nieruchomości innymi niż gminne, sprzedaż pojemników na odpady, soli drogowej i piasku) i niesporządzenie analiz w zakresie możliwości prowadzenia tej działalności - prowadzenie działalności poza obszarem administracyjnym własnej gminy polegającej na świadczeniu usługi zbierania odpadów z dwóch sąsiednich gmin oraz dzierżawy pojemników na odpady w jednej z tych gmin pomimo braku odpowiednich porozumień międzygminnych, - nieubezpieczenie przez okres 16 miesięcy nowo wybudowanego PSZOK o wartości 3168,6 tys. zł, - nieutworzenie rezerwy na zaległe urlopy dot. pracowników fizycznych w 2022 r., - nieuwzględnianie przepisów ustaw ośrołobudżetowych oraz ustawy o wynagrodzeniach przy naliczaniu wynagrodzeń członków RN, co skutkowało zawyżeniem ich wysokości o 104,7 tys. zł,

				- określenie przez RN w sposób nieuprawniony dodatkowego celu zarządczego w 2024 r. oraz określenie nierzetelnie oczekiwanego poziomu realizacji celu dotyczącego realizacji przychodów z działalności operacyjnej, - przyznanie przez RN Prezesowi Zarządu dodatkowych świadczeń o wartości 42,3 tys. zł, które nie zostały określone w uchwale ZW, czym naruszono art. 5 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach.
9.	Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Bochni Sp. z o.o.	w formie opisowej	- realizacja zadań gminy o charakterze użyteczności publicznej w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków komunalnych z miasta Bochnia oraz gminy Bochnia, zgodnie z zawartym porozumieniem międzygminnym, - dobre przygotowanie organizacyjne do wykonywania zadań użyteczności publicznej, - opracowanie procedur zapewniających ciągłość działania w sytuacjach awaryjnych i kryzysowych, - realizacja inwestycji i remontów zgodnie z założeniami i zawartymi umowami, - zabezpieczenie terenów, obiektów i urządzeń spółki z uwzględnieniem wymogów ustawy o ochronie osób i mienia, - prawidłowe przyznawanie, naliczanie i wypłacanie Prezesom Zarządu części stałej i zmiennej wynagrodzenia.	- udzielenie dwóch zamówień publicznych niezgodnie z obowiązującym w Spółce regulaminem, tj. z naruszeniem określonych w nim zasad zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości postępowania, tj. zastosowanie trybu negocjacji z jednym wykonawcą zamiast postępowania w trybie przetargowym w przypadku zamówienia na kompleksowe i sukcesywne świadczenie usług doradztwa z zakresu prawa zamówień publicznych o wartości 336 tys. zł netto oraz sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia o szacowanej wartości 195 tys. zł netto zł na zakup i dostawę samochodu osobowego w sposób ograniczający konkurencyjność innych potencjalnych oferentów w związku z określeniem danych techniczno-użytkowych samochodu zawężających potencjalne oferty do jednego modelu auta, - wydatkowanie kwoty 24,6 tys. zł na świadczenie usług public relations, pomimo niesporządzenia wymaganego zapisami

				umowy protokołu odbioru przedmiotu zamówienia oraz niewyegzekwowanie zamówionych dokumentów od byłego Prezesa Zarządu, w efekcie czego nie mogły być wykorzystane w działalności spółki, - niepodjęcie działań w celu ubezpieczenia posiadanego mienia kluczowego dla prowadzonej działalności według wartości wyższej od wartości księgowej brutto, w związku ze znacznym wzrostem cen materiałów budowlanych oraz kosztów usług budowlanych, - udzielenie w sposób uznaniowy darowizn na realizację zadań niezwiązanych z celem określonym w statucie spółki, - nieuwzględnianie przepisów ustaw o budżecie oraz ustawy o wynagrodzeniach przy naliczaniu wynagrodzeń członków RN, co skutkowało zawyżeniem ich wysokości o 104 tys. zł, - przyznanie przez RN Prezesom Zarządu dodatkowych świadczeń o wartości 9 tys. zł, które nie zostały określone w uchwale ZW, czym naruszono art. 5 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach.
10.	Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Bochni	w formie opisowej	- realizacja zadań gminy o charakterze użyteczności publicznej w zakresie zaopatrywania odbiorców zasilanych ze źródeł i węzłów ciepłych w energię ciepłą oraz obsługi kotłowni w szkołach i przedszkolach - prawidłowe udzielanie zamówień publicznych i zlecanie zadań na podstawie umów cywilno-prawnych, - opracowanie procedur zapewniających ciągłość działania w sytuacjach awaryjnych i kryzysowych,	- niewprowadzenie regulaminu organizacyjnego lub innych uregulowań wewnętrznych określających uprawnienia i zakres odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych spółki, - nieudokumentowanie przeprowadzonego procesu negocjacji z dwoma oferentami przy udzielenie zamówienia, co było działaniem niezgodnym z wewnętrznym regulaminem spółki,

			- realizacja inwestycji i remontów zgodnie z założeniami i zawartymi umowami, - zabezpieczenie terenów, obiektów i urządzeń spółki, - prawidłowe przyznawanie, naliczanie i wypłacanie Prezesom Zarządu części stałej wynagrodzenia.	- niedokonanie aktualizacji danych zawartych w procedurach zapobiegających awariom źródeł ciepła i sieci ciepłowniczych oraz określających wymagane działania w razie ich wystąpienia, - niewprowadzanie w protokołach z przeglądów technicznych sieci ciepłowniczych wartości liczbowych przeprowadzonych pomiarów, - udzielenie w sposób uznaniowy darowizn na realizację zadań niezwiązanych z celem określonym w statucie spółki, - nieuwzględnianie przepisów ustaw o budżecie oraz ustawy o wynagrodzeniach przy naliczaniu wynagrodzeń członków RN, co skutkowało zawyżeniem ich wysokości o 104 tys. zł, - nieprawidłowe ustalenie i wypłacenie wynagrodzenia zmiennego Prezesa Zarządu za 2021 r. i 2023 r. w kwocie 4,1 tys. zł w związku z uznaniem przez RN za zrealizowany cel zarządczy dotyczący obniżenia kosztów prowadzonej działalności spółki, pomimo ponoszenia przez spółkę r/r wyższych kosztów operacyjnych, - przyznanie przez RN Prezesowi Zarządu dodatkowych świadczeń o wartości 38,5 tys. zł, które nie zostały określone w uchwale ZW, czym naruszono art. 5 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach.
--	--	--	--	---

*/ pozytywna/w formie opisowej/negatywna

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Ustawa o samorządzie gminnym

Podstawowe zasady funkcjonowania samorządu gminnego reguluje ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁷.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty jest zadaniem własnym gminy (art. 7 ust. 1 usg). Zadania własne obejmują m.in. sprawy: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, 4) lokalnego transportu zbiorowego, 5) gminnego budownictwa mieszkaniowego, 6) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, 7) targowisk i hal targowych, 8) cmentarzy gminnych, 9) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego, 10) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, 11) promocji gminy.

Do zadań gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

Stosownie do art. 9 ust. 4 usg przywołane w art. 7 ust. 1 tej ustawy zadania, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, są zadaniami użyteczności publicznej. 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. Taka działalność może być podejmowana, o ile przyczynia się do realizacji zadań jednostki samorządu terytorialnego.

Według art. 64 ust. 1 usg w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne.

Ustawa o gospodarce komunalnej

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁸ określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań

¹⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm. Dalej: usg.

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 679. Dalej: ugk.

własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Gospodarka komunalna może być prowadzona przez gminę w formie zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego (art. 2 ugk) oraz powierzona osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej w drodze umowy zawartej na zasadach ogólnych z uwzględnieniem przepisów o finansach publicznych, partnerstwie publiczno-prywatnym, zamówieniach publicznych, działalności pożytku publicznego i wolontariacie, publicznym transporcie zbiorowym, umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (art. 3 ust. 1 ugk).

Wybór sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej należy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, do rady gminy (art. 4 ust. 1 ugk). W tym celu gmina może tworzyć - spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub do nich przystępować (art. 9 ust. 1 ugk).

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).

Spółkami komunalnymi są spółki, utworzone w celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej, których właścicielem jest gmina (lub spółki z udziałem gminy). Utworzenie spółki, jak i przystąpienie do spółki wymagają podjęcia stosownej uchwały przez organ stanowiący jst (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f usg).

Kodeks spółek handlowych

Tworzenie, organizacja, funkcjonowanie, rozwiązywanie, łączenie, podział i przekształcanie spółek handlowych zostało uregulowane w ustawie z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych¹⁹.

¹⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm. Dalej: Ksh.

Przedmiot działalności spółki z o.o. określa umowa (na podstawie art. 157 Ksh), a spółki akcyjnej statut (art. 304 Ksh).

W spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego działa rada nadzorcza. (art. 10a ust. 1 ugk). Do rad nadzorczych w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego stosuje się przepisy Ksh, z zastrzeżeniem przepisów ugk. Kadencja członka rady nadzorczej w spółkach z większościovym udziałem jednostek samorządu terytorialnego trwa 3 lata.

Członków zarządu spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego powołuje i odwołuje rada nadzorcza. Podmiot reprezentujący jst lub komunalna osoba prawna, w zakresie wykonywania praw z udziałów i akcji przysługujących tym podmiotom, są obowiązane podejmować działania mające na celu określenie, w drodze uchwały walnego zgromadzenia lub zgromadzenia wspólników, w statucie spółki, lub umowie spółki, wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego, określonych w art. 22 ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym.

Zasady i sposób wykonywania uprawnień z akcji przysługujących jst lub ich związkom oraz komunalnym osobom prawnym – w zakresie kształtowania wynagrodzeń członków organów zarządzających i organów nadzorczych, a także wybranych postanowień umów zawieranych z członkami organów zarządzających, reguluje ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami²⁰.

Zgodnie z art. 2 ustawy o wynagrodzeniach podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych jest obowiązany podejmować działania mające na celu ukształtowanie i stosowanie w spółce zasad wynagradzania członków organu zarządzającego i członków organu nadzorczego określonych ustawą.

Stosownie do art. 10 ustawy o wynagrodzeniach projekt uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu nadzorczego określa wysokość wynagrodzenia miesięcznego członków organu nadzorczego w wysokości nieprzekraczającej iloczynu podstawy wymiaru oraz odpowiedniego mnożnika.

Projekt uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu nadzorczego, o którym mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1, może przewidywać podwyższenie wynagrodzenia członków organu nadzorczego do 10% w stosunku do wysokości określonej w ust. 1, ze względu na funkcję pełnioną w organie nadzorczym spółki lub uczestnictwo w funkcjonującym w jego ramach Komitecie.

²⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm. Dalej: ustawa o wynagrodzeniach.

Członków zarządu spółki powołuje i odwołuje rada nadzorcza spółki – niezależnie od stopnia zaangażowania kapitałowego jst (art. 10a ust. 6 ugk).

Zasady ustalania i wypłacania wynagrodzenia i innych świadczeń członkom zarządu określono w art. 4-8 ustawy o wynagrodzeniach.

Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach projekt uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego oraz projekt uchwały w sprawie kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego, zwane dalej „uchwałami w sprawie wynagrodzeń”, przewidują, że wynagrodzenie całkowite członka organu zarządzającego składa się z części stałej, stanowiącej wynagrodzenie miesięczne podstawowe, określonej kwotowo, oraz części zmiennej, stanowiącej wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy spółki. Część stałą wynagrodzenia członka organu zarządzającego ustala się z uwzględnieniem skali działalności spółki, w szczególności wartości jej aktywów, osiąganych przychodów i wielkości zatrudnienia, w sposób określony w art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach. Z art. 4 ust. 3 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach wynika, że projekt uchwały w sprawie wynagrodzeń może przewidywać inną wysokość części stałej wynagrodzenia członka organu zarządzającego niż określona zgodnie z ust. 2, jeżeli przemawiają za tym wyjątkowe okoliczności dotyczące spółki albo rynku, na którym ona działa, w szczególności, jeżeli spółka:

- realizuje program konsolidacji spółek należących do jej grupy kapitałowej, prowadzący do znaczącej zmiany struktury jej aktywów lub przychodów (pkt 1),
- realizuje program inwestycyjny znacząco przekraczający wartość jej aktywów trwałych (pkt 2),
- realizuje program restrukturyzacji, o co najmniej 3-letnim horyzoncie czasowym, prowadzącym do znaczącej zmiany struktury aktywów lub przychodów spółki (pkt 3),
- funkcjonuje krócej niż rok (pkt 5),
- przy czym w przypadku oddania głosów za uchwałą ustalającą wysokość części stałej wynagrodzenia członka organu zarządzającego w wyższej wysokości niż określona zgodnie z ust. 2 podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych sporządza pisemne uzasadnienie i publikuje je na swojej stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej.

Zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach część zmienna wynagrodzenia członka organu zarządzającego, stanowiąca wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy spółki, uzależniona jest od poziomu realizacji celów zarządczych. Wagi celów zarządczych, a także obiektywne i mierzalne kryteria ich realizacji rozliczania są ustalane dla poszczególnych lub wszystkich członków organu zarządzającego.

W przypadku spółek realizujących misję publiczną albo spółek realizujących zadania publiczne przy określeniu celów zarządczych, ich wagi oraz kryteriów ich realizacji i rozliczania uwzględnia się także stopień realizacji misji publicznej albo stopień realizacji zadań publicznych, w okresie stanowiącym podstawę ustalenia wynagrodzenia uzupełniającego. Część zmienna wynagrodzenia w spółce nie może przekroczyć co do zasady 50% wynagrodzenia podstawowego członka organu zarządzającego w poprzednim roku obrotowym. W ust. 6 wskazano przykładowe cele zarządcze, tj.:

- 1) wzrost zysku netto albo zysku przed pomniejszeniem o odsetki, podatki i amortyzację albo dodatnia zmiana tempa wzrostu jednego z tych wyników;
- 2) osiągnięcie albo zmiana wielkości produkcji albo sprzedaży;
- 3) wartość przychodów, w szczególności ze sprzedaży, z działalności operacyjnej, z pozostałej działalności operacyjnej lub finansowej;
- 4) zmniejszenie strat, obniżenie kosztów zarządu lub kosztów prowadzonej działalności;
- 5) realizacja strategii lub planu restrukturyzacji;
- 6) osiągnięcie albo zmiana określonych wskaźników, w szczególności rentowności, płynności finansowej, efektywności zarządzania lub wypłacalności;
- 7) realizacja inwestycji, z uwzględnieniem w szczególności skali, stopy zwrotu, innowacyjności, terminowości realizacji;
- 8) zmiana pozycji rynkowej spółki, liczonej jako udział w rynku lub według innych kryteriów lub relacji z kontrahentami oznaczonymi jako kluczowi według określonych kryteriów;
- 9) realizacja prowadzonej polityki kadrowej i wzrost zaangażowania pracowników.

W art. 5 ustawy o wynagrodzeniach wskazano, że projekty uchwał w sprawie wynagrodzeń przewidują, że:

- 1) z członkiem organu zarządzającego spółka zawiera umowę o świadczenie usług zarządzania na czas pełnienia funkcji, z obowiązkiem świadczenia osobistego takiego członka, bez względu na to, czy działa on w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej;
- 2) istnieje możliwość wypowiedzenia przez spółkę umowy, o której mowa w pkt 1, 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;
- 3) członek organu zarządzającego nie będzie pobierał wynagrodzenia z tytułu pełnienia funkcji członka organu w podmiotach zależnych od spółki w ramach grupy kapitałowej w rozumieniu art. 4 pkt 14 uokk;

- 4) umowa, o której mowa w pkt 1, zawiera obowiązek informowania przez członka organu zarządzającego o zamiarze pełnienia funkcji w organach innej spółki handlowej, nabyciu w niej akcji oraz może przewidywać zakaz pełnienia funkcji w organach jakiejkolwiek innej spółki handlowej lub wprowadzać inne ograniczenia dotyczące działalności członka organu zarządzającego.

Projekty uchwał w sprawie wynagrodzeń mogą także określać w szczególności:

- 1) uprawnienia członków organu zarządzającego do korzystania z określonych urządzeń technicznych oraz zasobów stanowiących mienie spółki;
- 2) wysokość odprawy dla członków organu zarządzającego, o której mowa w art. 7;
- 3) wysokość i warunki przyznania członkom organu zarządzającego odszkodowania z tytułu zakazu konkurencji, o którym mowa w art. 8;
- 4) w jakiej części wypłata wynagrodzenia uzupełniającego jest uzależniona od terminu, nie dłuższego niż 36 miesięcy, i warunków, w szczególności powodujących utratę prawa do otrzymania wynagrodzenia uzupełniającego w całości albo w części, jeżeli w oznaczonym w umowie terminie zajdą okoliczności mające wpływ na realizację określonych w umowie celów zarządczych.

**Nadzór właścicielski
jest nad spółkami
komunalnymi**

Jednym z najistotniejszych elementów relacji pomiędzy gminą i jej organami a spółką komunalną jest prawo i możliwość sprawowania skutecznej kontroli i nadzoru nad działalnością spółki. Zadania te mogą być realizowane za pośrednictwem trzech podmiotów: przez wspólnika/akcjonariusza (bezpośrednio), radę nadzorczą i komisję rewizyjną (pośrednio).

Układ kompetencyjny w spółce z o.o. polega na podziale między organy w ten sposób, że zarząd prowadzi sprawy i reprezentuje spółkę, rada nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki, komisja rewizyjna pełni funkcje polegające na ocenie sprawozdań, wniosków itp., natomiast zgromadzenie wspólników jest organem uchwałodawczym, który ma prawo wpływu na prowadzenie spraw i reprezentację.

W spółkach komunalnych, w których jedynym wspólnikiem jest gmina, wszystkie uprawnienia przysługujące zgromadzeniu wspólników (walnego zgromadzenia) wykonuje wójt/burmistrz/prezydent (art. 12 ust. 4 ugk, art. 156 Ksh w związku z art. 31 usg).

W spółkach z o.o. z udziałem gminy przekraczającym 50% w kapitale zakładowym, organ wykonawczy gminy ma prawo udziału w zgromadzeniu wspólników spółki oraz wykonywania prawa głosu,

a także jest uprawniony do czynności kontrolnych względem spółki na mocy art. 212 Ksh.

Prawo kontroli służy każdemu wspólnikowi spółki z o.o. (art. 212 § 1 Ksh), który może (wraz z upoważnioną osobą) w każdym czasie m.in. przeglądać księgi i dokumenty spółki, a także żądać wyjaśnień od zarządu. Zarząd może odmówić udzielenia informacji, jeśli jej udzielenie stanowiłoby naruszenie tajemnicy handlowej reprezentowanej spółki bądź kontrahenta, jeśli istnieje uzasadniona obawa, że wspólnik wykorzysta je w celach sprzecznych z interesem spółki i przez to wyrządzi spółce znaczną szkodę (212 § 2 Ksh). W takiej sytuacji wspólnik ma możliwość podjęcia działań wskazanych w art. 212 § 3 i § 4.

Dokumenty odpowiadające treścią sprawozdaniu zarządu z działalności spółki, sprawozdaniu finansowemu, sprawozdaniu rady nadzorczej lub sprawozdaniu z badania są wydawane wspólnikowi na jego żądanie, które może zostać zgłoszone zarządowi licząc od dnia zwołania zwyczajnego zgromadzenia wspólników. Dokumenty udostępnia się niezwłocznie, nie później niż w terminie dwóch dni powszednich od dnia zgłoszenia żądania. Na żądanie wspólnika dokumenty udostępnia się w postaci elektronicznej, w tym przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej (art. 231 § 4¹).

Organ wykonawczy gminy jako wspólnik reprezentujący co najmniej jedną dziesiątą kapitału zakładowego spółki z o.o. może żądać zwołania nadzwyczajnego zgromadzenia wspólników i umieszczenia określonych spraw w porządku obrad tego zgromadzenia wspólników. Żądanie takie powinien złożyć na piśmie zarządowi najpóźniej na miesiąc przed proponowanym terminem zgromadzenia wspólników (art. 236 § 1 Ksh).

Stosownie do art. 159 Ksh w umowie spółki wspólnikowi mogą zostać przyznane indywidualne prawa (szczególne korzyści), w tym prawo do pozyskania informacji.

W przypadku spółki akcyjnej, organ wykonawczy pełniący rolę walnego zgromadzenia akcjonariuszy ma prawo do żądania: informacji o ile jest to uzasadnione dla oceny sprawy objętej porządkiem obrad, zaś zarząd spółki obowiązany jest takiej informacji udzielić (art. 428 § 1 Ksh), oraz zwołania walnego zgromadzenia i umieszczenia spraw w porządku obrad tego zgromadzenia (art. 399 § 3 oraz art. 400 § 1 Ksh).

Udzielenie przez zarząd spółki akcyjnej informacji poza walnym zgromadzeniem akcjonariuszy jest prawem, nie zaś obowiązkiem zarządu (art. 428 § 5 Ksh). Zarząd odmawia udzielenia informacji, jeżeli mogłoby to wyrządzić szkodę spółce, spółce z nią powiązanej albo spółce lub spółdzielni zależnej, w szczególności przez ujawnienie tajemnic technicznych, handlowych lub organizacyjnych przedsiębiorstwa (art. 428

§ 2 Ksh). W takiej sytuacji akcjonariusz ma możliwość podjęcia działań wskazanych w art. 429 Ksh.

Ponadto zgodnie z art. 354 Ksh statut spółki akcyjnej może przyznać indywidualnie oznaczonemu akcjonariuszowi osobiste uprawnienia. W szczególności mogą one dotyczyć prawa powoływania lub odwoływania członków zarządu, rady nadzorczej lub prawa do otrzymywania oznaczonych świadczeń od spółki.

Drugim, pośrednim sposobem sprawowania nadzoru nad spółkami jest ustanowienie rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej albo obu tych organów, jeśli możliwość taka zostanie uwzględniona w umowie spółki (art. 213 § 1 Ksh) w wyniku woli wspólników lub zaistnienia okoliczności określonych w art. 213 ust. 2 Ksh. W spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego ustanowienie rady jest obowiązkowe (art. 10a ust. 1 ugk). Rada nadzorcza wybierana jest na 3-letnie kadencje (ust. 3) i uzyskała uprawnienia do powoływania i odwoływania członków zarządów tych spółek (ust. 6).

Nadzór, jaki sprawuje rada nadzorcza nad działalnością spółki komunalnej, jest wykonywany w sposób stały (art. 219 § 1 Ksh w przypadku sp. z o.o. oraz art. 382 § 1 Ksh w przypadku spółki akcyjnej). Członek rady nadzorczej powinien przy wykonywaniu swoich obowiązków dołożyć staranności wynikającej z zawodowego charakteru swojej działalności oraz dochować lojalności wobec spółki (art. 214¹ § 1 w przypadku sp. z o.o. oraz 387¹ § 1 Ksh w przypadku spółki akcyjnej). Ponadto członek rady nadzorczej nie narusza obowiązku dołożenia staranności wynikającej z zawodowego charakteru swojej działalności, jeżeli postępując w sposób lojalny wobec spółki, działa w granicach uzasadnionego ryzyka gospodarczego, w tym na podstawie informacji, analiz i opinii, które powinny być w danych okolicznościach uwzględnione przy dokonywaniu starannej oceny (Sp. z o.o. - art. 293 § 3 Ksh, S.A. - art. 483 § 3 Ksh).

Rada nadzorcza w spółce nie ma prawa wydawania zarządowi wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółki z o.o. (art. 219 § 2 oraz art. 375¹Ksh).

W celu wykonania swoich obowiązków rada nadzorcza może badać wszystkie dokumenty spółki, dokonywać rewizji stanu majątku spółki oraz żądać od zarządu, prokurentów i osób zatrudnionych w spółce na podstawie umowy o pracę lub wykonujących na rzecz spółki w sposób regularny określone czynności na podstawie umowy o dzieło, umowy zlecenia albo innej umowy o podobnym charakterze sporządzenia lub przekazania wszelkich informacji, dokumentów, sprawozdań lub wyjaśnień dotyczących spółki, w szczególności jej działalności lub majątku.

Przedmiotem żądania mogą być również posiadane przez organ lub osobę obowiązującą informacje, sprawozdania lub wyjaśnienia dotyczące spółek zależnych oraz spółek powiązanych (art. 219 § 4 Ksh – w przypadku Sp. z o.o.; art. 382 § 4 Ksh – w przypadku S.A.).

Informacje, dokumenty, sprawozdania lub wyjaśnienia powinny być przekazywane radzie nadzorczej niezwłocznie, nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia zgłoszenia żądania do organu lub osoby obowiązanej, chyba że w żądaniu określono dłuższy termin. Zarząd nie może ograniczać członkom rady nadzorczej dostępu do żądanych przez nich informacji, dokumentów, sprawozdań lub wyjaśnień (art. 219 § 5 i § 6 Ksh – w przypadku Sp. z o.o.; art. 382 § 5 i § 6 Ksh – w przypadku S.A.). Każdy członek rady nadzorczej spółki z o.o. może samodzielnie wykonywać prawo nadzoru, chyba że umowa spółki stanowi inaczej (art. 219 § 5 Ksh). W przypadku spółki akcyjnej, na podstawie art. 390 § 1 oraz art. 390¹ § 1 Ksh Rada Nadzorcza wykonuje swoje obowiązki kolegiально, ale może również:

1. delegować swoich członków do samodzielnego pełnienia określonych czynności nadzorczych;
2. ustanawiać doraźny lub stały komitet rady nadzorczej, składający się z członków rady nadzorczej, do pełnienia określonych czynności nadzorczych (komitet rady nadzorczej).

Umowa spółki może rozszerzyć uprawnienia rady nadzorczej, a w szczególności stanowić, że zarząd jest obowiązany uzyskać zgodę rady przed dokonaniem oznaczonych w umowie spółki czynności, oraz przekazać radzie nadzorczej prawo zawieszania w czynnościach, z ważnych powodów, poszczególnych lub wszystkich członków zarządu (w przypadku Sp. z o.o. – art. 220 Ksh, w przypadku spółki akcyjnej – art. 384 § 1 Ksh).

**Uprawnienia radnego
do aktywnego
pozyskiwania wiedzy
o działalności spółki
z udziałem gminy**

Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).
3. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. poz. 2445, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2666, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 16 stycznia 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 (Dz. U. poz. 123, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 1 listopada 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2025 (Dz. U. poz. 1925).

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. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
6. Przewodniczący Komisji Gospodarki i Rozwoju Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
7. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
8. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Przewodniczący Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
13. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
14. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
15. Wojewoda Małopolski
16. Marszałek Województwa Małopolskiego
17. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie
18. Organy wykonawcze gmin miejskich
19. Przewodniczący rad miast



Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Sekretarz Stanu
Tomasz Szymański

DK-KKN.0740.2.5.2026
Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Mariusz Haładyj
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam stanowisko MSWiA do Informacji o wynikach kontroli P/25/064 nt. *Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie małopolskim oraz sprawowanie nad nimi nadzoru właścicielskiego*² w zakresie wniosku *de lege ferenda* skierowanego do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Wniosek *de lege ferenda*:

Podjęcie działań celem zmiany treści art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy o samorządzie gminnym w taki sposób, aby właściwość rady gminy w sprawach majątkowych gminy odnoszących się do określania zasad wnoszenia wkładów oraz obejmowania, nabywania i zbywania udziałów lub akcji, była sformułowana precyzyjnie, tak jak to zostało określone w przypadku pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, czyli powiatów oraz województw, tj. odpowiednio w art. 12 pkt 8 lit. g ustawy o samorządzie powiatowym i w art. 18 pkt 19 lit. e ustawy o samorządzie województwa w związku z art. 12 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej.

Uprzejmie informuję, że z uwagi na zakres merytoryczny przedmiotowego wniosku zostanie on poddany analizie oraz omówieniu we współpracy ze stroną samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w ramach jej zespołów problemowych. Wyniki tych prac pozwolą na ocenę zasadności podjęcia ewentualnych dalszych prac w tym zakresie.

Z wyrazami szacunku

Tomasz Szymański
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji
(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 z późn. zm.

² znak: DMK.430.3.2026