



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR. 410.10.4.2025

Pan
Aleksander Miszański
Prezydent Miasta Krakowa
Urząd Miasta Krakowa
Plac Wszystkich Świętych 3-4
31-004 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**P/25/064 Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie małopolskim oraz
sprawowanie nad nimi nadzoru właścicielskiego**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krakowa, Plac Wszystkich Świętych 3-4, 31-004 Kraków (<i>Urząd, UMK</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aleksander Miszański, Prezydent Miasta Krakowa, od 7 maja 2024 r. (<i>Prezydent</i>) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Jacek Majchrowski, Prezydent Miasta Krakowa, od 2002 r. do 7 maja 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi. 2. Kształtowanie wynagrodzeń członków zarządów i rad nadzorczych oraz wybieranie członków rad nadzorczych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Monika Różańska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr: LKR/63/2025 z 15 kwietnia 2025 r. 2. Przemysław Sala, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr: LKR/67/2025 z 16 kwietnia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-5)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2022-2024 Prezydent prawidłowo sprawował nadzór właścicielski nad spółkami z decydującym wpływem Gminy Miejskiej Kraków (Gmina), niemniej jednak nie we wszystkich przypadkach dochowano należytej staranności przy wykonywaniu tych zadań.

Urząd był właściwie przygotowany organizacyjnie do wykonywania zadań nadzoru właścicielskiego nad spółkami. W Urzędzie wprowadzono Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami oraz opracowano dodatkowe Wytyczne i Dobre praktyki w zakresie pozyskiwania danych ze spółek i współpracy z radami nadzorczymi i zarządami. Urząd miał wiedzę o sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek niezbędną do prawidłowego sprawowania nadzoru właścicielskiego oraz monitorował osiągnięte przez nie wskaźniki.

Pomimo że w latach 2022-2024 podwyższano kapitał zakładowy spółek w ramach środków finansowych ujętych w budżecie i zaplanowanych w wieloletniej prognozie finansowej Gminy, to Prezydent nie przygotował i nie skierował do Rady Miasta projektu 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 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³. Zastrzeżenia NIK budzi nierzetelnie sprawowany nadzór 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 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁴ w związku z art. 9 ust. 2 i 4 u.s.g. Dodatkowo, jedna z nich wykonywała zadania bez zatwierdzonych przez Prezydenta, zgodnie z art. 13 ust. 2 u.g.k., regulaminów usług publicznych.

W ocenie NIK prawidłowo, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami⁵, określono wynagrodzenia dla członków rad nadzorczych. Zastrzeżenia NIK dotyczą podwyższenia części stałej wynagrodzenia we wszystkich czterech objętych badaniem spółkach. W latach 2022-2024 zostały one zmienione i ustalone przez organ właścicielski⁶ 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 efekcie wynagrodzenia członków zarządów w tych spółkach były wyższe o 980 491,72 zł.

W uchwałach organu właścicielskiego w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego od 2017 r. obowiązywały uregulowania nie w pełni zgodne z ustawą o wynagrodzeniach, a także niezgodne z podziałem uprawnień pomiędzy organami spółki wynikającym z ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁷. Organ właścicielski delegował niezgodnie z art. 203¹ zdanie pierwsze K.s.h.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, dalej: u.s.g.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 679, dalej: u.g.k.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm., dalej: ustawa o wynagrodzeniach.

⁶ W spółkach akcyjnych walne zgromadzenie akcjonariuszy, a w spółkach z o.o. zgromadzenie wspólników.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm., dalej: K.s.h.

(w przypadku sp. z o.o.) i z art. 378 § 2 K.s.h. (w przypadku spółek akcyjnych) na rady nadzorcze kompetencje jemu przypisane, tj. do określenia obiektywnych i mierzalnych kryteriów realizacji i rozliczania celów zarządczych oraz do określenia zasad i limitów korzystania przez członków zarządu ze świadczeń dodatkowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi
Opis stanu faktycznego	1.1. Według stanu na 31 grudnia 2024 r. Gmina była jedynym udziałowcem/akcjonariuszem w sześciu spółkach prawa handlowego : – czterech spółkach z o.o.: Agencja Rozwoju Miasta Krakowa sp. z o.o. (ARMK), Centrum Giełdowe Balicka sp. z o.o. (CGB), Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania sp. z o.o. (MPO), Kraków5020 sp. z o.o. (Kraków5020); – dwóch spółkach akcyjnych: Trasa Łagiewnicka S.A. (TŁ), Krakowski Holding Komunalny S.A. (KHK), przy czym KHK był jedynym akcjonariuszem czterech spółek akcyjnych⁹, tj.: Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej S.A. (MPEC), Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego S.A. (MPK), Wodociągów Miasta Krakowa S.A. (Wodociągi lub WMK), Areny Kraków S.A. (Arena). Kapitał zakładowy sześciu ww. spółek wynosił łącznie 1 886 561 250,00 zł, w tym kapitał KHK 1 391 090 000 zł (74%). Kapitał zakładowy ww. czterech spółek akcyjnych, których jedynym akcjonariuszem był KHK, wynosił 561 506 400 zł. Na dzień 31 marca 2025 r. nastąpiły zmiany, tj.: spółka Kraków5020 została postawiona w stan likwidacji (kapitał zakładowy – 25 514 500 zł); w KHK podwyższono kapitał zakładowy o 3 870 000 zł, w TŁ podwyższono kapitał zakładowy o 308 260 zł. Gmina na 31 grudnia 2024 r. posiadała również udziały kapitałowe (poniżej 100%) w 11 spółkach, w tym trzy z nich były w likwidacji. Od 14 marca 2025 r. czwarta spółka, tj. Igrzyska Europejskie 2023 sp. z o.o., była w likwidacji (udział Gminy 50%, tj. 23 000 000 zł). Udział kapitałowy Gminy w spółkach wynosił od 99,61% w spółce Kraków Nowa Huta Przyszłości S.A. (KNHP) do 0,11% w ZMK S.A. Wartość udziałów Gminy w kapitałach zakładowych wynosił łącznie 138 478 047,52 zł, w tym w czterech spółkach w likwidacji 23 080 050 zł (tj. 16,7% posiadanego kapitału). Wartość kapitału zakładowego w posiadaniu Gminy na 31 marca 2025 r. w ww. 11 spółkach nie uległa zmianie, przy spadku udziału z 9,99% do 7,82% w spółce KZN SIM Ziemia Krakowska sp. z o.o. (akta kontroli str. 6, 442-443) 1.2. W strukturze organizacyjnej Urzędu funkcjonowała wyodrębniona komórka organizacyjna do zadań związanych z nadzorem nad spółkami z udziałem gminy, tj. Biuro Nadzoru Właścicielskiego (dalej: Biuro NW), w skład

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ KHK uchwałami Zarządu udzielił Gminie pełnomocnictwa do wykonywania przysługujących mu uprawnień z tytułu akcji na Zgromadzeniach spółek.

którego wchodził Referat ds. Nadzoru nad Spółkami i Fundacjami (dalej: Referat NW-03). Do zadań Referatu NW-03 należało m. in.:

- realizacja procedury związanej z podwyższeniem kapitału zakładowego spółek;
- nadzór nad gospodarowaniem mieniem wniesionym jako aport do spółek z udziałem Gminy;
- gromadzenie podstawowej dokumentacji dotyczącej spraw organizacyjnych, 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.

(akta kontroli str. 12-47)

Wszyscy pracownicy zatrudnieni w Referacie NW-03 posiadali jednakowe zakresy czynności odpowiadające wszystkim realizowanym w Referacie zadaniom. Dyrektor Biura NW wyjaśnił, że w Referacie funkcjonował umowny przydział poszczególnych spółek do pracowników, jednak z uwagi na fluktuacje pracowników Referatu, nie był on stały; przydział zadań następował na podstawie ustnego polecenia lub dekretacji zamieszczonej na korespondencji wpływającej do Biura.

Stan zatrudnienia w Referacie NW-03 wynosił w: 2022 r. – 12 pracowników (9 etatów), 2023 r. – 10 pracowników (8 etatów), 2024 r. – 8 pracowników (8 etatów), 2025 r. (na 16 maja 2025 r.) – 11 pracowników (10 etatów).

Rotacja pracowników wynikała z rezygnacji z pracy oraz zatrudniania w miejsce powstałych wakatów nowych osób. Od 1 lutego 2025 r., w wyniku reorganizacji Urzędu, przeniesione zostały do Biura dwie osoby zajmujące samodzielne stanowiska ds. pomocy publicznej.

(akta kontroli str. 329-359)

Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy zostały określone w załączniku do zarządzenia Prezydenta z 7 lipca 2020 r. Zasady określały:

- cele nadzoru oraz sposoby ich realizacji;
- organizację sprawowania nadzoru;
- zadania związane z nadzorem, w tym zawartość i sposób prowadzenia bazy danych o spółkach;
- zadania związane z nadzorem formalnym, w tym: sposób reprezentacji gminy na zgromadzeniach, czynności związane z przygotowaniem i odbyciem zgromadzenia, tryb wskazywania przez gminę członków rad nadzorczych spółek;
- zadania związane z nadzorem merytorycznym;
- zadania związane z nadzorem ekonomiczno-finansowym.

Zgodnie z organizacją sprawowania nadzoru Prezydent był zobowiązany do wykonywania zadań dotyczących:

- nadzoru formalnego i nadzoru ekonomiczno-finansowego – przy pomocy komórki nadzoru,
- nadzoru merytorycznego – przy pomocy Zastępców Prezydenta i komórek merytorycznych.

(akta kontroli str. 48-91, 2737_pliki CD_1)

W oparciu o Zasady Nadzoru Prezydent wydał regulacje dodatkowe z 15 lipca 2020 r. (ze zm.), tj.:

- Wytyczne dotyczące sporządzania i przyjmowania niektórych sprawozdań, raportów i planów spółek i ich organów oraz przygotowywania i odbywania zgromadzeń spółek;
- Dobre praktyki dotyczące organizacji i wykonywania czynności przez rady nadzorcze spółek i ich członków.

(akta kontroli str. 92-300)

Od 5 grudnia 2024 r. zostały wprowadzone zarządzeniem Prezydenta „Zasady zawiązywania spółek, przystępowania przez Gminę do spółek poprzez nabywanie udziałów lub akcji oraz powierzania zadań spółkom Gminy”.

(akta kontroli str. 301-307)

1.3. Zadania związane z nadzorem ekonomiczno-finansowym, w tym pozyskiwanie danych ekonomiczno-finansowych od spółek, regulował § 14 Zasad Nadzoru. Urząd miał niezbędną do prawidłowego sprawowania nadzoru właścicielskiego wiedzę o sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek. Biuro NW 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 określały ww. Wytyczne dotyczące sporządzania i przyjmowania niektórych sprawozdań, raportów i planów spółek i ich organów. W Zasadach Nadzoru nie została określona forma jaką ma przybrać analiza oraz ocena. Dyrektor Biura NW wskazał, że w toku prac Biura wykształcił się ramowy model analizy i oceny dokumentów pozyskanych od spółek, m.in. :

- w ramach przygotowania zgromadzenia otrzymywane od spółek z decydującym wpływem Gminy roczne dokumenty sprawozdawcze były przekazane do komórek merytorycznych, Skarbnika oraz Zastępcy Prezydenta, będącego kierownikiem pionu właściwego ze względu na nadzór nad realizacją przez spółkę zadań własnych gminy; komórka merytoryczna dokonywała analizy przedłożonych dokumentów w zakresie kompetencji komórki, w przypadku stwierdzonych istotnych odchyłeń od założeń (np. planów), wątpliwości lub błędów, do spółki była kierowana korespondencja z prośbą o przedstawienie wyjaśnień; dokumentami powstałymi w toku analiz i ocen były opinie komórek merytorycznych oraz informacja sporządzana przez Biuro dla Prezydenta lub pełnomocnika odbywającego zgromadzenie z opisem sytuacji spółki wraz z rekomendacjami dla Prezydenta w zakresie uchwał zgromadzenia wspólników/walnego zgromadzenia; w przypadku pozostałych spółek (z udziałem mniejszościowym) Biuro NW przygotowywało na podstawie otrzymywanych dokumentów sprawozdawczych informacje dla

Prezydenta lub pełnomocnika odbywającego zgromadzenie z opisem sytuacji spółki wraz z rekomendacjami dla Prezydenta w zakresie uchwał zgromadzenia;

- corocznie do 31 stycznia, w oparciu o dane zawarte w sprawozdaniach finansowych spółek, Biuro NW przeprowadzało także analizę dla Wydziału Finansowego UMK pod kątem utraty wartości posiadanych przez Gminę akcji i udziałów w spółkach, celem ujęcia w księgach rachunkowych ewentualnego odpisu aktualizującego trwałą utratę wartości aktywów;
- w ramach analizy i oceny kwartalnych sprawozdań F-01¹⁰ spółek z decydującym wpływem gminy, do 12 sierpnia 2024 r., Biuro NW prowadziło arkusze excel, które pokazywały stan realizacji planu rzeczowo-finansowego w danym roku. W przypadku wątpliwości co do wykonania planu, Biuro zwracało się do spółek z prośbą o wyjaśnienie. Z analizy, poza ww. arkuszem excel i pismami do spółek w celu uzyskania wyjaśnień, powstawała także notatka do akt. Od 13 sierpnia 2024 r. powyższe działania zostały uregulowane poleceniem służbowym nr 1/2024 Dyrektor Biura w sprawie przeprowadzania analizy sprawozdań kwartalnych spółek z decydującym wpływem gminy. Biuro przedkładało kwartalną informację dla Prezydenta z realizacji planów rzeczowo-finansowych spółek na dany rok;
- corocznie, na podstawie § 61 Statutu Miasta Krakowa¹¹, była przygotowywana roczna informacja o sytuacji ekonomiczno-finansowej i inwestycyjnej spółek, w których Prezydent pełni funkcję zgromadzenia wspólników lub walnego zgromadzenia.

(akta kontroli str. 10, 359-363, 2250-2612, 2697, 2737_pliki CD_40-43)

Spośród 11 spółek¹², z decydującym wpływem Gminy, zysk netto wykazało w 2022 r. pięć spółek 2022 r., w 2023 r. – siedem, w 2024 r. – osiem, co łącznie stanowiło kwoty: 46 337 tys. zł, 228 275 tys. zł, 406 015 tys. zł; wysokość strat netto w tym okresie wyniosła odpowiednio: -139 836 tys. zł (sześć spółek), -125 758 tys. zł (cztery spółki), -114 699 tys. zł (trzy spółki); corocznie stratę netto wykazywały trzy spółki: Trasa Łągiewnicka (-84 605 tys. zł, -86 814 tys. zł, -81 970 tys. zł), Arena (-12 980 tys. zł, -20 779 tys. zł, -14 805 tys. zł, ARMK (-7 300 tys. zł, -7 866 tys. zł, -17 924 tys. zł).

(akta kontroli str. 442-521)

Dyrektor Biura NW ws. czym były spowodowane straty, w szczególności Areny i ARMK, czy spółki opracowały ewentualnie plany/działania naprawcze, wyjaśnił, że: ujemny wynik finansowy netto w ww. spółkach wynikał z ich specyfiki działalności i był determinowany spłatą kredytów inwestycyjnych lub/i przyjętym modelem pokrywania przez Gminę kosztów wykonywania przez spółkę powierzonych zadań poprzez dokapitalizowanie. W przypadku Areny, której powierzono realizację zadania w ramach zadań własnych Gminy polegającego na przygotowaniu i prowadzeniu inwestycji, budowie i zarządzaniu Halą Widowiskowo-Sportową (Czyżyny) w Krakowie, na budowę Hali zaciągnięto

¹⁰ Sprawozdanie o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe - jest to statystyczne sprawozdanie finansowe dla GUS zawierające m.in. rachunek zysków i strat oraz wybrane elementy bilansu.

¹¹ Uchwała nr XXV/570/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 25 września 2019 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały Nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. w sprawie Statutu Miasta Krakowa ze zm.

¹² ARMK, CGB, MPO, Kraków5020, TŁ, KHK, MPEC, MPK, Wodociągi, Arena, KNHP.

długoterminowy kredyt inwestycyjny do 2027 r. Dyrektor podał, że eliminując z rachunku zysków i strat Areny Kraków pozycje finansowane z dokapitalizowania oraz pozycje o charakterze niepieniężnym, nieoperacyjnym (np. koszty wyceny bilansowej, zawiązanie i rozwiązanie odpisów aktualizujących należności, rezerwy oraz podatku odroczonego), Spółka wykazywała we wskazanym okresie dodatni wskaźnik EBITDA (odpowiednio w latach 2022-2024: 8 771,2 tys. zł, 3 899,5 tys. zł, 6 969,6 tys. zł). W przypadku ARMK sp. z o.o. – powierzono jej realizację zadań własnych Gminy w zakresie rozwoju i rewitalizacji obszarów m. in. obszaru „Kraków-Wesoła” (umowa wykonawcza oświadczenie usług publicznych z 31 lipca 2020 r.), budowę „Krakowskiego Centrum Muzyki” oraz zarządzanie wybudowaną infrastrukturą (19 maja 2021 r. umowa wykonawcza). Wygenerowana przez spółkę strata wykazana w sprawozdaniu finansowym była następnie pokrywana na zwyczajnym zgromadzeniu wspólników ze środków zgromadzonych z dokapitalizowań (agio) w kapitale zapasowym. Generowanie corocznych strat w sprawozdaniu finansowym było więc działaniem planowanym i wynikało z przyjętego modelu pokrywania przez Gminę kosztów wykonywania przez spółkę powierzonych zadań w formie dokapitalizowań. Na stratę finansową w 2024 r. poza opisaną powyżej stratą z działalności operacyjnej składała się również strata z pozostałej działalności operacyjnej. Zwiększenie straty do kwoty –17 924 tys. zł w 2024 r. wynikało z jednorazowego zdarzenia w 2024 r. w związku z rozchodem niefinansowych aktywów trwałych w wyniku przejścia na Gminę z mocy prawa (na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami) prawa własności trzech działek drogowych należących do spółki, ponieważ działki te zostały przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod drogi dojazdowe.

W przypadku spółki Trasa Łagiewnicka – Dyrektor Biura NW wyjaśnił, że na realizację budowy trasy zaciągnięto długoterminowe kredyty inwestycyjne i ponoszenie straty bilansowej, wykazywanej w sprawozdaniach finansowych, zaplanowano do 2041 r.

(akta kontroli str.1261, 1267-1269)

Zobowiązania (zadłużenie) spółek w latach 2022-2024 wyniosły odpowiednio: 2 587 926 tys. zł (w tym krótkoterminowe stanowiły 33,4%), 2 971 557 tys. zł (w tym krótkoterminowe 31,3%), 2 829 033 tys. zł (w tym krótkoterminowe 34,6%). Największy udział w zobowiązaniach stanowiły zobowiązania Trasy Łagiewnickiej, tj. odpowiednio 29%, 24%, 25%. Zadłużenie Miasta wyniosło w latach 2022-2024 odpowiednio: 4 692 466,63 tys. zł, 6 051 981,80 tys. zł, 6 840 368,95 tys. zł. Zadłużenie spółek w stosunku do zadłużenia Miasta stanowiło w tym okresie odpowiednio 55%, 49%, 41%.

(akta kontroli str. 442-521, 434-435)

W zakresie osiąganych wskaźników finansowych i sytuacji ekonomicznej spółek w latach 2022-2024 stwierdzono, m.in., że:

- nadwyżkę finansową¹³ - osiągnęły: KHK, MPK, Wodociągi, CGB, MPO, MPEC, KNHP, Arena za 2022 r., Kraków5020 za 2024;

¹³ Nadwyżka finansowa = zysk netto + amortyzacja. Umożliwia samofinansowanie działalności. Środki z nadwyżki finansowej mogą służyć obsłudze zadłużenia, sfinansowaniu nowych inwestycji, sfinansowaniu wzrostu kapitału obrotowego, pokrywaniu wynagrodzeń w przypadku osiągnięcia ujemnego wyniku finansowego

- brak nadwyżki finansowej: ARMK (2022-24), TŁ (2022-24), Arena (2023-24), Kraków5020 (22-23);
- rentowność sprzedaży netto¹⁴ - dodatnia: KHK, MPEC, KNHP, CGB, MPK (2023-24), Wodociągi (2023-24), Kraków5020 za 2024; w MPO rentowność w 2022-2024 wyniosła odpowiednio: 0,7; 0,4; 0,1;
- brak rentowność sprzedaży – ujemna: AK, ARMK, TŁ, Kraków5020 (2022-23), MPK i Wodociągi w 2022 r.;
- bieżąca płynność finansowa¹⁵ – poniżej wartości 1: MPK (2022-23) na poziomie 0,81-0,82; AK w 2022 r. 0,77; MPO (2022-24) 0,43-0,82; MPEC (2022-24) na poziomie 0,76-0,78; – powyżej 2: KHK (2022-2024) na poziomie 2,24-2,76; ARMK (2022-24) 3,2; 10,38; 30,33; TŁ (2023) 4,07; Kraków5020 (2022-24) na poziomie 5,57-6,35; KNHP (2022-24) 40,7; 6,33, 2,40; MPK (2024 r.) 2,05; CGB (2022-24) na poziomie 3,19-2,57;
- stopa zadłużenia aktywów¹⁶ – wysoka: MPK (72-73%), TŁ (95-99%); optymalna MPO (56-70%), MPEC (58-61%); niska: KHK (12-14%), Wodociągi (35-37%), Arena (36-25%), ARMK (3-11%), CGB (30-25%), Kraków5020 (39 -38%); KNHP (38-44%);
- produktywność majątku¹⁷ – wzrost wskaźnika w czasie: KHK (6-10), Wodociągi (26-32), Arena (8-11); ARMK (0,67 -1,43); CGB (52-60), TŁ (0,81-2,42); MPEC (70-90), Kraków5020 (64-191), KNHP (7-15); stabilnie MPK (51-50); fluktuacja MPO (149, 109, 123);
- ogólna ocena finansowa¹⁸ - poziom wskaźnika kształtował się na poziomie: KHK (0,31-0,50), MPK (0,05-0,08), ARMK (3-17), Arena (0,14-0,41), CGB (0,99-1,05), MPEC (0,11-0,15), KNHP (0,21-0,22), Wodociągi (0,20-0,15), MPO (0,27-0,06), TŁ (0,004-0,001) i w Kraków5020 (15-8).

(akta kontroli str. 442-521)

Dyrektor Biura NW, ws. monitorowania osiąganych wskaźników przez spółki i przyczyn ich odchyień, wyjaśnił, że spółki przesyłały informację na temat szacowanych, podstawowych wskaźników (ocena stopnia płynności, stopnia zadłużenia, rentowności oraz sprawności działania) w planach rzeczowo-finansowych na dany rok obrotowy oraz o osiągniętych wraz ze sprawozdaniami finansowymi za dany rok. Dyrektor wyjaśnił, że Biuro NW analizując przyczyny

¹⁴ rentowność sprzedaży netto (%) = zysk (strata) netto (pozycja L) : przychody netto ze sprzedaży (pozycja A. RZiS) x 100. Ten wskaźnik pokazuje, ile złotych zysku netto firma uzyskuje z każdej złotówki przychodu.

¹⁵ Wskaźnik bieżącej płynności finansowej = aktywa obrotowe: zobowiązania krótkoterminowe. Wartość tego wskaźnika powinna zawierać się w przedziale od 1,2 do 2,0 (optymalny 1,5-2,0). Jeżeli wartość aktywów obrotowych jest w górnej części tego przedziału na poziomie 2, oznacza to, że jednostka posiada płynność finansową i nie ma problemów ze spłatą bieżących zobowiązań. W przypadku, gdy wskaźnik jest poniżej 1, oznacza to, że firma ma kłopoty z utrzymaniem płynności finansowej, czyli, że może mieć problemy z regulowaniem bieżących zobowiązań, co w konsekwencji może doprowadzić ją nawet do bankructwa/upadłości.

¹⁶ Stopa zadłużenia aktywów = zobowiązania i rezerwy na zobowiązania: suma aktywów. Informuje, jaki procent aktywów przedsiębiorstwa jest pokrywany przez kapitał obcy (np. kredyty, pożyczki), a nie przez kapitał własny. Za dobry poziom tego wskaźnika uważa się wartości od 55 do 65%, co oznacza, że w przeciętne przedsięwzięcie firma powinna zaangażować przynajmniej 35% kapitału własnego.

¹⁷ Wskaźnik produktywności majątku (%) = (przychody ogółem x 100): aktywa ogółem. Określa stopień efektywności wykorzystania majątku. służy do oceny efektywności gospodarowania całkowitym majątkiem spółki. Wzrost wartości tego wskaźnika w porównaniu z zeszłymi latami działalności spółki oznacza pożądany wzrost produkcji na jednostkę majątku. Im większa wartość tego wskaźnika tym lepiej to świadczy o zarządzaniu przedsiębiorstwem.

¹⁸ Wskaźnik ogólnej oceny finansowej = (kapitał własny: kapitał obcy): (majątek trwały: majątek obrotowy). Wzrost wskaźnika oznacza pozytywną tendencję w sytuacji majątkowej i finansowej przedsiębiorstwa.

odstawiania uzyskanych przez spółkę KNHP wskaźników od optymalnych wartości, porównywało wskaźniki spółki z danymi w poprzednich okresach. Z uwagi na specyfikę działalności KNHP (m.in. zbywanie, nabywanie nieruchomości, co ma znaczny wpływ na stan aktywów obrotowych oraz zobowiązań) oraz uwzględniając zamierzenia inwestycyjne Spółki, Biuro uznało za dopuszczalną sytuację czasowego podwyższenia wskaźników płynności, w wyniku np. kumulowania kapitału w celach inwestycyjnych. W przypadku KNHP na przestrzeni ubiegłych lat średni wskaźnik bieżącej płynności finansowej oscylował wokół przyjętych w literaturze wartości, z wyjątkiem lat 2022 – 2023 (odpowiednio w latach 2020-2024: 2,2; 1,4; 40,7; 6,3; 2,4; plan na 2025 r.: 1,2). Odnośnie do ARMK Dyrektor wyjaśnił, że z uwagi na specyfikę działalności spółki (m.in. prowadzenie kilku inwestycji, ogłaszanie przetargów dla kolejnych etapów budowy, co ma znaczny wpływ na stan aktywów obrotowych oraz zobowiązań krótkoterminowych) Biuro uznało za dopuszczalną sytuację czasowego podwyższenia wskaźników płynności. Na przestrzeni lat wskaźnik bieżącej płynności finansowej oscylował wokół przyjętych w literaturze wartości aż do roku 2022, kiedy to spółka rozpoczęła inwestycję związaną z budową Krakowskiego Centrum Muzyki. Odnośnie do Kraków5020 Dyrektor wyjaśnił, że na początku działalności w marcu 2022 r. KRAKOW5020 została dokapitalizowana kwotą 20 milionów złotych, która miała zostać przeznaczona na działalność inwestycyjną. Dodatkowo Spółka otrzymywała co miesiąc rekompensatę na podstawie umowy o świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym z dnia 30 maja 2022 r. Z uwagi na niepewną przyszłość Kraków5020 w latach 2022-2024 nie podejmowano zaplanowanych wcześniej zadań inwestycyjnych, a w konsekwencji nie wydatkowano środków pieniężnych.

(akta kontroli str. 1261, 1269-1270)

W Zasadach nadzoru nie określono obowiązków spółek w zakresie zarządzania/gospodarowania mieniem i jego ochrony. Prezydent wyjaśnił, że właściwe komórki Urzędu miały wiedzę o mieniu i jego stanie technicznym należącym do spółek m.in. na podstawie składanych planów i sprawozdań spółek, podając przykłady informacji gromadzonych w odniesieniu do spółek realizujących zadania zaspokajania zbiorowych potrzeby ludności w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku, zaopatrzenia w ciepło, np. w ramach opiniowania dokumentów sprawozdawczych WMK z działalności za dany rok. Monitorowaniu podlegały wskaźniki: awaryjności sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, strat wody na długości sieci wodociągowej, świadczące o stanie technicznym infrastruktury. Prezydent podał, że zidentyfikowane ważne obiekty i instalacje, których uszkodzenie lub brak funkcjonowania miałyby poważny negatywny wpływ na bezpieczeństwo obywateli oraz prawidłowe funkcjonowanie Miasta (infrastruktura krytyczna), zostały ujęte w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy i jest on dokumentem niejawnym. Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Krakowa opracował „Procedurę współpracy w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej z administratorami infrastruktury krytycznej zlokalizowanymi na obszarze Gminy Miejskiej Kraków”, która stanowi załącznik do Planu Zarządzania Kryzysowego Miasta.

Prezydent, wyjaśniając w jaki sposób nadzór właścicielski przyczynia się do ochrony mienia przez Spółki, podał, że poprzez wprowadzanie i przestrzeganie odpowiednich postanowień umów, w tym przede wszystkim umów wykonawczych o powierzenie spółkom realizacji zadań własnych Gminy, przykładowe warunki umów: posiadanie ubezpieczenia posiadanego majątku, wymogu posiadania monitoringu (np. MPK- w pojazdach komunikacji miejskiej, system monitoringu – Trasa Łagiewnicka). Prezydent wskazał, że w spółkach przeprowadzane są również różnego rodzaju kontrole wynikające z przepisów prawa lub z zawartych umów, przykładowo kontrole na podstawie umów przewozowych z MPK w zakresie świadczenia przewozów tramwajowych i autobusowych w ramach systemu Komunikacji Miejskiej w Krakowie. Zarząd Transportu Publicznego (gminna jednostka organizacyjna) ma prawo przeprowadzania kontroli stanu technicznego (sprawności) wyposażenia pojazdów (autobusów i tramwajów) istotnego dla pasażerów np. urządzeń do zakupu i kasowania biletów, systemu głosowej zapowiedzi przystanków.

(akta kontroli str. 554-567, 2738_pliki CD_44-47)

Z informacji uzyskanych w ramach kontroli NIK P/25/064 przeprowadzanej równolegle w spółkach WMK i CGB wynikało, że w latach 2022-2024 Spółki przekazywały darowizny, w tym na cele wykraczające poza zakres działalności określony w aktach założycielskich Spółek.

(akta kontroli str. 2705, 2748-2755)

Prezydent w sprawie sprawowania nadzoru nad darowiznami CGB wyjaśnił, że monitoring darowizn udzielanych przez CGB odbywał się na podstawie sprawozdań finansowych przedkładanych przez CGB. Z uwagi na fakt, iż wysokość środków przekazywanych podmiotom mieściła się w zakresie kwot wydatków zwykłego zarządu, nie zaistniała konieczność uzyskiwania przez zarząd spółki dodatkowych zgód korporacyjnych, a zatem nie podejmowano dodatkowych działań nadzorczych w tym zakresie.

Prezydent w sprawie darowizn WMK wyjaśnił, że dokonywanie darowizn o wartości przekraczającej 5 tys. zł wymagało uchwały zarządu, a przekraczającej 20 tys. zł bądź 0,1% sumy aktywów wymagało dodatkowo zgody RN, co wynikało z § 23 ust. 2 pkt 12 lit. e Statutu WMK. Prezydent wyjaśnił, że postanowienie to jednoznacznie określało organ, który jest właściwy do wyrażania zgody na dokonywanie przez spółkę darowizny, wskazując, że jest to Rada Nadzorcza, co wyłączało w tym zakresie działanie Walnego Zgromadzenia WMK, i że każdy organ spółki działa w ramach ściśle określonych kompetencji, które nie mogą się pokrywać ani powielać, m.in. w celu zapewnienia sprawnej działalności spółki oraz uniknięcia sporów kompetencyjnych. Prezydent wskazał, że beneficjentami części darowizn dokonywanych przez WMK były instytucje, realizujące zadania z zakresu szeroko rozumianej użyteczności publicznej, w tym szpitale, szkoły, przedszkola czy ochotnicze straże pożarne - po ich uprzedniej weryfikacji; niezależnie od tego, Gmina nie ma kompetencji do wyznaczania kręgu podmiotów, z którymi WMK zawiera umowy darowizny. Prezydent wyjaśnił, że działania nadzorcze polegały na zaznajamianiu się i analizie przesyłanych przez RN uchwał w przedmiocie wyrażenia zgody na darowiznę, a także monitorowaniu darowizn udzielanych przez WMK na podstawie sprawozdań finansowych przedkładanych przez WMK.

Prezydent, podsumowując udzielanie darowizn przez WMK i CGB, wskazał, że to zarząd danej spółki był organem upoważnionym i jednocześnie zobowiązanym

do prowadzenia wszelkich spraw spółki, w tym podejmowania decyzji w zakresie darowizn, z uwzględnieniem kompetencji innych organów wskazanych w dokumentach Spółki. Ponadto, w przypadku gdyby pozyskane informacje w zakresie przekazywanych darowizn powodowały wątpliwości, Biuro NW dążyłoby do ich wyjaśnienia w pisemnych zapytaniach do spółek. W analizowanym okresie takie wątpliwości nie miały miejsca.

(akta kontroli str. 2718-2720, 2727-2730)

1.4. W latach 2022-2024 Gmina podejmowała działania w zakresie podwyższenia kapitału zakładowego oraz finansowania i wspierania spółek komunalnych poprzez wniesienie wkładu pieniężnego na podwyższenie kapitału zakładowego (również kapitału zapasowego), wniesienie aportu, umorzenie lub odroczenie płatności należności publiczno-prawnych wobec Gminy, zastosowanie preferencyjnej stawki w podatku od nieruchomości. Gmina wносиła w latach 2022-2024 zarówno wkłady pieniężne (36 razy), jak i niepieniężne (9 razy) na pokrycie podwyższonego kapitału zakładowego ośmiu spółek, w których posiadała udziały i akcje. Łączna kwota wniesionego kapitału do spółek w tym okresie wyniosła 526 249 tys. zł, w tym 468 853,2 tys. zł w formie wkładów pieniężnych i 57 395,8 tys. zł w formie wkładów niepieniężnych (aportów).

(akta kontroli str. 1304-1326, 1977-1988)

Prezydent nie przygotował projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

W Urzędzie nie ustanowiono sformalizowanych (pisemnych) procedur związanych z finansowym zasileniem i wsparciem spółek, z wyjątkiem dwóch procedur (tzw. kartami usług Biura NW) dotyczącymi wnoszenia wkładów niepieniężnych (aportów), tj.:

- NW-2 - Wnoszenie nieruchomości komunalnych do spółek prawa handlowego jako wkład niepieniężny (aport),
- NW-3 - Wnoszenie składników majątku Gminy innych niż nieruchomości do spółek prawa handlowego jako wkład niepieniężny (aport).

(akta kontroli str. 308-328, 365-366)

Dyrektor BNW wyjaśnił, że w przypadku wniesienia wkładu pieniężnego działania nie zostały ustandaryzowane w sztywno określone procedury, jednak z dotychczasowej praktyki Biuro NW przyjęło schematy postępowania w przypadku podwyższenia kapitału zakładowego i objęcia udziałów wkładem pieniężnym w zależności od rodzaju spółki (spółka z o.o. lub akcyjna), tj.: w przypadku spółki z o.o.: identyfikacja zobowiązania Gminy do wniesienia środków pieniężnych (np. na podstawie złożonego wniosku przez spółkę o dokapitalizowanie, zobowiązanie z umowy wykonawczej), analiza kwestii pomocy publicznej, ustalenie czy środki były zabezpieczone w WPF¹⁹ i budżecie Gminy, wydanie przez Prezydenta zarządzenia ws. podwyższenia kapitału zakładowego, przygotowanie i procedowanie dokumentów związanych z podwyższeniem kapitału zakładowego (oświadczenie o objęciu udziałów, uchwała rady nadzorczej, uchwała zgromadzenia wspólników), przekazanie

¹⁹ Wieloletnia Prognoza Finansowa.

podpisanych dokumentów do Wydziału Finansowego Urzędu i zlecenie przelewu do spółki, przekazanie do komórki ewidencji mienia Urzędu informacji o podwyższeniu kapitału i objęciu udziałów, przekazanie dokumentów spółce i rejestracja podwyższenia w sądzie rejestrowym, przygotowanie sprawozdania z udzielonej pomocy publicznej, jeśli wystąpiła, weryfikacja rejestracji podwyższenia kapitału w KRS. Analogiczne schematy postępowania, z odpowiednimi modyfikacjami wynikającymi ze specyfiki spółki, przedstawione zostały przez Dyrektora Biura NW dla spółek akcyjnych.

(akta kontroli str. 7, 363-365)

Środki pieniężne przeznaczone na udzielenie spółkom komunalnym z udziałem Gminy wsparcia finansowego, w tym w postaci podwyższenia kapitału zakładowego, dopłat lub innych form pomocy przyznawanej z majątku komunalnego uwzględniane były w WPF oraz w uchwale budżetowej Miasta w ramach danego roku. Biuro NW na początku każdego roku, po uchwaleniu Budżetu Miasta, uwzględniając konieczność zaplanowania wydatków majątkowych, występowało do spółek, których dokapitalizowanie zostało przewidziane w uchwale budżetowej, z prośbą o propozycje harmonogramu przekazania przedmiotowych środków. Po uzyskaniu propozycji od spółek, Biuro NW zwracało się do Skarbnika Miasta o potwierdzenie możliwości przelania przez Gminę środków w zaproponowanych przez spółki terminach.

(akta kontroli str. 7, 366, 1327-1341, 2737_pliki CD_(2, 16-23))

Badaniem²⁰ objęto cztery zmiany kapitałowe, tj.:

- KNHP - wkład pieniężny 6 000 tys. zł na podstawie zarządzenia Prezydenta z 11 kwietnia 2023 r.;
- KHK/Wodociągi - aport środków trwałych w postaci infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej, o wartości 2 455 tys. zł, na podstawie zarządzenia Prezydenta z 11 kwietnia 2023 r.;
- MPO - aport nieruchomości oraz ruchomości o wartości 14 666 tys. zł na podstawie zarządzenia Prezydenta z 2 sierpnia 2022 r.;
- Trasa Łagiewnicka - wkład pieniężny 46 205 tys. zł na podstawie zarządzenia Prezydenta z 1 czerwca 2023 r.

(akta kontroli str. 1342-1353)

W KNHP udział Gminy w kapitale zakładowym na 31 grudnia 2022 r. wynosił 102 514 tys. zł, tj. 99,58%; na 31 grudnia 2024 r. – 109 514 tys. zł, tj. 99,61% kapitału zakładowego spółki; co stanowiło wzrost o 7 000 tys. zł (7 000 akcji).

Dokapitalizowanie wkładem pieniężnym w kwocie 6 000 tys. zł w 2023 r. zostało zrealizowane na wniosek Spółki z 4 października 2022 r. Komórka sprawująca nadzór merytoryczny nie wniosła uwag do wniosku. Podwyższenia kapitału zakładowego w 2023 r. o kwotę 6 000 tys. zł wraz ze zmianą statutu spółki w tym zakresie dokonano na podstawie uchwały NWZ z 20 marca 2023 r. poprzez emisję nowych akcji o nominale 1 tys. zł. Zapisu na akcje dokonano na podstawie Zarządzenia Prezydenta z 11 kwietnia 2023 r. Urząd terminowo dokonał przelewu środków, tj. 28 kwietnia 2023 r., na rachunek Spółki. Środki były zabezpieczone w budżecie i ujęte w WPF Miasta. Środki w wysokości 1 000 tys. zł zostały przeznaczone na zadanie „Dokapitalizowanie spółki KNHP S.A. – Park Edukacyjny „Branice” – skansen”, natomiast 5 000 tys. zł na zadanie „Dokapitalizowanie spółki Kraków Nowa Huta Przyszłości S.A. (projekt KNHP)”.

²⁰ Wybór próby do badania w sposób celowy.

Podwyższenie kapitału zostało zarejestrowane w KRS 16 maja 2023 r.

W zakresie pomocy publicznej Spółka przedłożyła do Urzędu dwie opinie, zamówione przez Spółkę w kancelarii doradcy podatkowego, dotyczące kwalifikacji do pomocy publicznej dokapitalizowywanych zadań, tj. opinię (ze zm.) dotyczącą utworzenia Parku Edukacyjnego „Branice” oraz opinię dotyczącą kwalifikacji działalności Kraków Nowa Huta Przyszłości S.A. w świetle przepisów dotyczących pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, oraz pismo Komisji Europejskiej z dnia 11 stycznia 2019 r. dot. kompleksowego przygotowania terenów inwestycyjnych w Strefie Aktywności Gospodarczej Nowa Huta Przyszłości. Przedmiotowe dokumenty w zakresie pomocy publicznej zostały zaopiniowane przez Wydział Egzekucji Administracyjnej i Windykacji Urzędu. Biuro NW pozyskało od Spółki dodatkowe wyjaśnienia w zakresie wykluczenia występowania pomocy publicznej.

(akta kontroli str. 443,1344-1345, 1354-1509)

W KHK udział Gminy (100%) w kapitale zakładowym na 31 grudnia 2022 r. wynosił 1 387 750 tys. zł (138 775 akcji), a na 31 grudnia 2024 r. – 1 391 090 tys. zł (139 109 akcji), co stanowiło wzrost o 3 340 tys. zł (334 akcje).

Aport środków trwałych w 2023 r. w postaci infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej, o wartości 2 455 tys. zł (30 pozycji), był wniesiony do KHK z przeznaczeniem na podwyższenia kapitału zakładowego Wodociągów. W zamian Gmina objęła 245 akcji w podwyższonym kapitale zakładowym KHK o łącznej wartości nominalnej 2 450 tys. zł (5,3 tys. zł na kapitał zapasowy). Biuro NW uzgodniło z Wodociągami termin i zakres wnoszonego aportu oraz zakres i wartość aportu (na dzień 31 lipca 2023 r.) z wydziałem Urzędu odpowiedzialnym za ewidencję mienia. Zgoda na aport infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej do KHK wynikała z uchwał RMK obowiązujących w Gminie, tj.:

- uchwały nr XVI/196/07 z 13 czerwca 2007 r. ws. wnoszenia do KHK S.A. z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego Wodociągów S.A. wkładów niepieniężnych (aportów) w postaci środków trwałych, związanych z realizacją statutowych zadań Wodociągów S.A., wytworzonych w ramach zadań inwestycyjnych Gminy,

- uchwały nr XXXVI/253/99 z 17 listopada 1999 r. ws. wniesienia wkładu niepieniężnego (aport) w postaci środków trwałych wytworzonych w trybie lokalnych inicjatyw inwestycyjnych oraz lokalnych inicjatyw mieszkaniowych do KHK Krakowskiego S.A. (ze zm.).

Prezydent, na podstawie ww. uchwał, wydał zarządzenie z 11 kwietnia 2023 r. ws. wniesienia przedmiotowego aportu w zamian za objęcie 245 akcji w podwyższonym kapitale KHK. Zarząd KHK, upoważniony do podwyższania kapitału zakładowego w granicach ustalonego kapitału docelowego, działając w trybie § 8 Statutu KHK S.A. i art. 431 i 446 K.s.h., podjął uchwałę z 18 lipca 2023 r. ws. podwyższenia kapitału zakładowego i emisji nowych akcji oraz związanej z tym zmiany w Statucie Spółki. Miasto zawarło z KHK umowy objęcia akcji i przeniesienia własności środków trwałych. Dodatkowo spisano trójstronny protokół rokowań, z uwzględnieniem Wodociągów, na okoliczność wnoszonych aportem środków trwałych. Zarząd Wodociągów również podjął stosowną uchwałę ws. podwyższenia kapitału (25 lipca 2023 r.). Podwyższenie kapitału zostało zarejestrowane w KRS odpowiednio w przypadku obu Spółek w terminie nieprzekraczającym sześciu miesięcy.

W zakresie pomocy publicznej Dyrektor Biura NW wyjaśnił, że zdaniem Komisji Europejskiej, wyrażonym m.in. w dokumencie roboczym pn. *Siatka analityczna dotycząca Infrastruktury Gospodarki Wodnej*, kompleksowe sieci wodociągowe oraz sieci inżynierii sanitarnej stanowią przykład monopolu naturalnego. W zakresie w jakim są one wykorzystywane do świadczenia usług na rzecz użytkowników końcowych na równych i wolnych od dyskryminacji zasadach, finansowanie ich budowy z zasobów publicznych nie wpłynęłoby na handel między Państwami Członkowskimi, jak również nie zakłóciłoby konkurencji. Ponieważ aport dotyczył środków trwałych wytworzonych w ramach zadań inwestycyjnych przez Gminę wykorzystywanych do realizacji zadań statutowych przez Spółkę, w świetle powyższych wyjaśnień Komisji, Wodociągi nie były beneficjentem pomocy publicznej. Występowanie o opinię do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie było więc konieczne.

(akta kontroli str. 442, 1346-1348, 2675-2676, 1510-1602)

W MPO udział Gminy (100%) w kapitale zakładowym na 31 grudnia 2022 r. wynosił 100 000 tys. zł (200 000 udziałów); na 31 grudnia 2024 r. – 125 000 tys. zł (250 000 udziałów), co stanowiło wzrost o 25 000 tys. zł (50 000 udziałów).

Aport wniesiony w 2022 r. na kwotę 14 666 tys. zł w postaci nieruchomości oraz ruchomości Gminy dotyczył nieruchomości zlokalizowanej w Krakowie, przy ul. Nowohuckiej 1d, zabudowanej instalacją komunalną pn. „Lamusownia” z punktem selektywnego zbierania odpadów, o łącznej pow. 0,8543 ha (działki 287/15, 287/11, 122/26). Łączna wartość nieruchomości ustalona na podstawie operatu szacunkowego rzeczoznawcy majątkowego wynosiła 13 586 413 zł. Łączna wartość ruchomości stanowiących wyposażenie „Lamusowni” (m.in.: pojemniki, kontenery, regały, szafy, wózki widłowe i transportowe, sprzęt biurowy), ustalona na podstawie raportu wyceny rzeczoznawcy majątkowego, wynosiła 1 079 757 zł. Wniosek Spółki o wniesienie aportu z 12 maja 2021 r. był przekazany przez Biuro NW do opiniowania przez komórki merytoryczne Urzędu (w tym pod kątem pomocy publicznej oraz odprowadzenia podatku VAT) i określone jednostki organizacyjne Miasta. Rada Miasta uchwałą z 8 czerwca 2022 r. wyraziła zgodę na wniesienie aportu w postaci nieruchomości. Prezydent 2 sierpnia 2022 r. wydał zarządzenie ws. wniesienia aportu w postaci nieruchomości oraz ruchomości na łączną kwotę 14 666 170 zł, w zamian za objęcie przez Gminę 29 331 udziałów po 500 zł każdy w podwyższonym kapitale zakładowym, pozostała część wartości aportu w kwocie 670 zł została przeznaczona na kapitał zapasowy Spółki. 21 grudnia 2022 r. NZW podjęło uchwałę o podwyższeniu kapitału zakładowego i zmianie umowy Spółki. Gmina złożyła oświadczenie o objęciu udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym, zawarto umowę przeniesienia własności nieruchomości. Podwyższenie kapitału zostało zarejestrowane w KRS 23 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 442, 1348-1350, 1603-1850)

Operat szacunkowy wyceny nieruchomości, będącej przedmiotem aportu, został sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego na zlecenie Spółki, zamiast na zlecenie Urzędu, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Dyrektor Biura NW w sprawie wyceny majątku ruchomego na zlecenie Spółki zamiast Urzędu wyjaśnił m.in., że zgodnie z procedurą NW-3 „Wnoszenie składników majątku Gminy Miejskiej Kraków innych niż nieruchomości do spółek prawa handlowego jako wkład niepieniężny (aport),” koszty sporządzenia

operatu szacunkowego pokrywa podmiot wnioskujący o aport. W uzasadnionych przypadkach, za zgodą obu stron operat szacunkowy, może zostać przygotowany przez wnioskodawcę aportu. Dyrektor wyjaśnił, że Gmina i Spółka ustaliły że, Spółka przedstawi operat szacunkowy ruchomości. Spółka zaakceptowała, fakt, że będzie ponosiła koszty i nie zgłaszała w tym zakresie zastrzeżeń. Była to bowiem sytuacja klarowna, uregulowana w NW-3 i nie była sprzeczna z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Raport wyceny przedłożony przez Spółkę został przekazany do zaopiniowania przez Zarząd Dróg Miasta Krakowa [na stanie którego znajdował się przedmiotowy majątek ruchomy]. Dyrektor również wskazał, że nie istnieje odpowiednik art. 25 ust. 1-2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 u.g.n.²¹, odnoszący się do zapewniania wyceny ruchomości wchodzących w skład majątku gminy przez wójta, burmistrza, prezydenta.

(akta kontroli str. 1851, 1855-1882)

W zakresie pomocy publicznej – Dyrektor Biura NW wyjaśnił m.in., że *MPO świadczy usługi powierzone przez Gminę na podstawie uchwały RM z 11 lipca 2012 r. w sprawie powierzenia Spółce obowiązkowego zadania własnego gminy utrzymania czystości i porządku na terytorium Gminy. Zasady realizacji powierzenia oraz sposób finansowania działalności Spółki w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi uregulowane zostały w umowie wykonawczej z 7 czerwca 2013 r. Działalność wykonywana przez Spółkę uznana została za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym – (dalej: „UOIG”). Za realizację powierzonych usług Spółce przysługuje rekompensata zgodnie z warunkami wynikającymi z Decyzji Komisji z 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. UE 2012 L 7 z 11.1.2012, str. 3) – (dalej: „Decyzja SGEI”). Pomoc publiczna, udzielana Spółce w związku z realizacją UOIG na warunkach wynikających z Decyzji SGEI, jest zgodna z rynkiem wewnętrznym i zwolniona z obowiązku zgłoszenia, o którym mowa w art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. C 202 z 07.06.2016, str. 47). Wszelkie przysporzenia ze środków publicznych przekazywane wyłącznie z tytułu i w celu pokrycia kosztów i wydatków związanych ze świadczeniem UOIG traktowane są jako element rekompensaty. Nieruchomość będąca przedmiotem aportu jest wykorzystywana przez Spółkę do świadczenia powierzonych usług w związku z tym aport tej nieruchomości, jako jedna z form pomocy publicznej, podlega rozliczeniu na warunkach wynikających z decyzji SGEI. Ponieważ aport stanowił pomoc publiczną zgodną z rynkiem wewnętrznym, zwolnioną jednocześnie z obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej przed dokapitalizowaniem Spółki nie było obowiązku pozyskania opinii Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.*

(akta kontroli str. 1349)

W Trasie Łagiewnickiej udział Gminy (100%) w kapitale zakładowym na 31 grudnia 2022 r. wynosił 30 041 050 zł (3 004 105 udziałów); na 31 grudnia 2024 r. – 31 397 550 zł (3 139 755 udziałów), co stanowiło wzrost o 1 356 500 zł (135 650 udziałów).

Dokapitalizowanie wkładem pieniężnym w kwocie 46 205 tys. zł. w I poł. 2023 r. zostało zrealizowane na wniosek Spółki z 11 października 2022 r. zawierający

²¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.), dalej: u.g.n.

m.in. zaktualizowany plan dokapitalizowań i wniosek o korektę WPF w latach 2023-2041. Cyklicznie realizowane dokapitalizowanie związane było ze zobowiązaniem Gminy do przekazywania na rzecz Spółki finansowania gminnego²², m.in. w postaci dokapitalizowania przeznaczonego na spłatę zobowiązań z tytułu zawartych umów o finansowanie z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, Bankiem Gospodarstwa Krajowego oraz PFR Funduszem Inwestycyjnym Zamkniętym Aktywów Niepublicznych.

Z kwoty 46 205 tys. zł przeznaczono 462 050 zł na podwyższenia kapitału zakładowego, a 45 742 950 zł na zasilenie kapitału zapasowego jako różnicę pomiędzy ceną emisyjną za każdą akcję (1 000 zł) a ceną nominalną 46 205 akcji o nominale 10 zł, na podstawie uchwały ZWZ z 23 maja 2023 r. wraz ze zmianą statutu spółki w tym zakresie. Zapisu na akcje Spółki dokonano na podstawie Zarządzenia Prezydenta z 1 czerwca 2023 r. Urząd terminowo dokonał przelewu środków, tj. 9 czerwca 2023 r., na rachunek Spółki. Środki były zabezpieczone w budżecie i ujęte w WPF Miasta. Podwyższenie kapitału zostało zarejestrowane w KRS 24 lipca 2023 r.

W zakresie pomocy publicznej – Dyrektor Biura NW wyjaśnił m.in., że przed powołaniem Spółki (w 2016 r.), w celu zapewnienia zgodności z unijnymi regulacjami dotyczącymi pomocy publicznej, koncepcja realizacji tego przedsięwzięcia była przedmiotem szerokich konsultacji m. in. z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Na wniosek Urzędu Miasta dwukrotnie odbyły się spotkania w siedzibie UOKiK-u, wymieniana była również korespondencja. Spółka ze względu na przedmiot działalności wynikający z uchwały RM Nr XXXVII/6215/16 z 17 lutego 2016 r. doprecyzowanej umową wykonawczą zawartą 22 grudnia 2016 r., na etapie realizacji inwestycji nie występowała w obrocie jako przedsiębiorca w rozumieniu unijnego prawa konkurencji (brak rynku takiej infrastruktury i jej gospodarczego charakteru). Po oddaniu do użytkowania wybudowanej infrastruktury drogowej (27 sierpnia 2022 r.) Spółka nie prowadzi samodzielnie działalności w zakresie, w której występuje na rynku konkurencja (np. utrzymanie oznakowania pionowego i poziomego oraz urządzeń bezpieczeństwa, utrzymanie, konserwacja i naprawy infrastruktury tramwajowej, utrzymanie systemów tunelowych etc.), co powoduje, że Spółka nie jest uznawana za przedsiębiorstwo w rozumieniu unijnego prawa konkurencji, a zatem przepisy o pomocy publicznej nie mają do tej Spółki zastosowania. Ponieważ wniesienie wkładu pieniężnego na kwotę 46 205 tys. zł. dotyczyło spłaty kredytu zaciągniętego na budowę Trasy, przed dokapitalizowaniem Biuro NW nie występowało do UOKiK-u o jego opiniowanie ze względu na uznanie go za niestanowiącego pomocy publicznej.

(akta kontroli str. 442, 1350-1353, 1883-1976)

1.5. Celem działalności WMK, wpisanym do § 3 Statutu spółki, była realizacja zadań własnych Gminy Miejskiej Kraków o charakterze użyteczności publicznej, obejmujące sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, a także usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych. Z informacji uzyskanych w ramach kontroli NIK P/25/064 przeprowadzanej równolegle Spółce wynikało, że w latach 2022-2024 Spółka oprócz podstawowego zakresu działalności polegającego na poborze, uzdatnianiu i dostarczaniu wody (PKD 36.00.Z) oraz

²² Zasady przekazywania finansowania przez Gminę uregulowane zostały w umowie wykonawczej zawartej 22 grudnia 2016 r. pomiędzy Gminą a Trasą Łągiwnicką S.A.

odprowadzaniu i oczyszczaniu ścieków (PKD 37.00.Z) zrealizowała przychody z innych działalności, wymienionych w umowie Spółki, tj.:

- konserwacji i naprawy pojazdów samochodowych, z wyłączeniem motocykli (PKD 45.20.Z), pozostałych badań i analiz technicznych (PKD 71.20.B) w związku z prowadzeniem stacji kontroli pojazdów przy ul. Lindego 9 w Krakowie. Prowadzenie tej działalności wykraczało poza zadania własne Gminy i sferę użyteczności publicznej;
- legalizacji wodomierzy, udroźniania i czyszczenia kanalizacji w ramach głównego przedmiotu działalności realizacji badań laboratoryjnych, sprzedaży hurtowej wyrobów metalowych oraz sprzętu i dodatkowego wyposażenia hydraulicznego i grzejnego (PKD 46.74.Z), pozostałego transportu lądowego pasażerskiego, gdzie indziej niesklasyfikowanego (PKD 49.39.Z), transportu drogowego towarów (PKD 49.41.Z), wytwarzania energii elektrycznej (PKD 35.11.Z).

Ponadto spółka realizowała działania niezwiązane z zadaniami własnymi Gminy Kraków, tj.:

- dostaw wody do spółek komunalnych lub zakładów komunalnych z innych gmin leżących w sąsiedztwie Krakowa oraz wzdłuż przebiegu trasy magistrali wodociągowej z Zakładu Uzdatniania Wody (ZUW) „Raba” w Dobczycach (tzw. hurtowego dostarczania wody),
- odbioru ścieków od spółek komunalnych lub zakładów komunalnych z innych gmin (tzw. hurtowego odbioru ścieków),
- odbioru ścieków dowożonych wozami asenizacyjnymi przez uprawnione do tego podmioty gospodarcze, także z innych gmin.

(akta kontroli str. 2707-2714, 2737_pliki CD_5-7, 2756-2774)

Prezydent, odnosząc się do działalności realizowanej przez WMK poza obszarem Gminy, wyjaśnił że: współpraca WMK jako następcy prawnego przedsiębiorstwa komunalnego z gminami leżącymi w sąsiedztwie Krakowa czy też wzdłuż przebiegu trasy magistrali wodociągowej „Raba” stanowi kontynuację wcześniejszej działalności. Sprzedaż wody innym gminom leży w zgodzie z interesem publicznym, pozostaje w ścisłym związku z zasadniczym przedmiotem działalności WMK, nie stanowi działalności wyłącznie komercyjnej, a więc nie stwarza zagrożenia wystąpienia nieuczciwej konkurencji na rynku lokalnym. Analogicznie wykorzystywany jest pełen potencjał WMK w zakresie technicznych możliwości odbierania i oczyszczania ścieków z innych gmin. Wpływa to na rozkład kosztów prowadzenia działalności, a w konsekwencji na ceny i stawki taryf ponoszonych przez mieszkańców Gminy. Prezydent podał, że nie wszystkie gminy sąsiednie dysponują stacjami zlewnymi i oczyszczalniami ścieków, dlatego też nie są w stanie realizować zadań związanych z odbiorem nieczystości i przyjmowanie nieczystości jest więc uzasadnione także ze względów środowiskowych. Prezydent podał, że podobne argumenty przemawiają za zasadnością prowadzenia przez WMK działalności komercyjnej, takiej jak badania laboratoryjne wody i ścieków, legalizacja wodomierzy, udraźnianie i czyszczenie kanalizacji. Świadczenie usług zewnętrznych pozwala na optymalne i racjonalne wykorzystanie tej infrastruktury, redukując koszty stałe oraz utrzymanie wysokiego kosztu gotowości technicznej. W zakresie produkcji energii elektrycznej i ciepłej Prezydent wyjaśnił, że jest to wynik procesu oczyszczania ścieków, jako produkt uboczny i całość tej energii jest

zużywana w procesie technologicznym oczyszczania ścieków w ramach realizacji podstawowych zadań WMK.

(akta kontroli str. 2715- 2717, 2722-2724)

Celem działalności spółki CGB było wykonywanie powierzonych jej zadań własnych Gminy o charakterze użyteczności publicznej, obejmujących sprawy targowisk i hal targowych, a przedmiot jej działalności, zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD 2007), określony został w Akcie założycielskim Spółki²³. Z informacji uzyskanych w ramach kontroli NIK P/25/064 przeprowadzanej równolegle w Spółce wynikało, że spółka świadczyła także usługi w ramach stacji diagnostycznej pojazdów oraz usługi warsztatowe. Zadania te nie były zadaniami własnymi gminy. Wartość tych przychodów stanowiła w latach 2022-2024 od 6% do 8% przychodów z działalności operacyjnej tej spółki.

(akta kontroli str. 2706-2714, 2737_pliki CD_24-27)

Spółka CGB wprowadziła Regulamin Targowiska Centrum Giełdowe Balicka sp. z o.o. przy ul. Balickiej 56 w Krakowie oraz Regulamin parkingu niestrzeżonego zlokalizowanego na terenie Centrum Giełdowe Balicka sp. z o.o. Przedmiotowe regulaminy, przyjęte zarządzeniami Prezesa Zarządu Spółki, nie zostały przesłane przez Spółkę do Urzędu, a Urząd w ramach sprawowanego nadzoru merytorycznego nie zwrócił się do Spółki ws. tych regulaminów, celem ich zatwierdzenia przez Prezydenta.

(akta kontroli str. 522-528)

Kwestię sprawowania nadzoru nad działaniami spółek WMK i CGB, które wykraczały poza sferę użyteczności publicznej, oraz niezatwierdzenia regulaminu zasady korzystania z usług publicznych świadczonych przez CGB opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

1.6. Biuro NW przeprowadziło kontrole w nadzorowanych spółkach:

- w 2023 i w 2024 r. w spółce Igrzyska Europejskie 2023 sp. z o.o. (50% udziału Gminy) w zakresie przygotowania obiektów sportowych, rozliczenia otrzymanej dotacji celowej na dofinansowanie zadania;
- w okresie 20 luty – 3 marca 2025 r. we wszystkich 11 spółkach z większościowym udziałem Gminy w zakresie wydatków na usługi prawne oraz wewnętrzną obsługę prawną. Dyrektor Biura NW poinformował, że został przygotowany zbiorczy raport zawierający pozyskane informacje, w tym objęte tajemnicą przedsiębiorstwa;
- od 10 marca 2025 r.²⁴ w spółce ARMK w zakresie prawidłowości wypłacania wynagrodzeń członkom organów Spółki w 2023 r. i 2024 r.

²³ 1) konserwacja i naprawa pojazdów samochodowych, z wyłączeniem motocykli (PKD 45.20.Z), 2) sprzedaż hurtowa kwiatów i roślin (PKD 46.22.Z), 3) sprzedaż hurtowa owoców i warzyw (PKD 46.31.Z), 4) sprzedaż hurtowa komputerów, urządzeń peryferyjnych i oprogramowania (PKD 46.51.Z), 5) sprzedaż hurtowa sprzętu elektronicznego i telekomunikacyjnego oraz części do niego (46.52.Z), 6) pozostała działalność wydawnicza (PKD 58.19.Z), 7) działalność związana z organizacją targów, wystaw i kongresów (PKD 82.30.Z), 8) pozostałe badania i analizy techniczne (PKD 71.20.B), 9) wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi (PKD 68.20.Z), 10) pozostała działalność wspomagająca prowadzenie działalności gospodarczej, gdzie indziej niesklasyfikowana (PKD 82.99.Z), 11) sprzedaż detaliczna prowadzona na straganach i targowiskach (PKD 47.8).

²⁴ Według stanu na 20 października 2025 r. kontrola w toku.

Biuro NW, 25 marca 2025 r., zwróciło się pisemnie do nadzorowanych 11 spółek w zakresie pozyskania informacji dla Prezydenta, dotyczących schematu organizacyjnego spółek i wskazania osób na stanowiskach kierowniczych.

Dyrektor Biura NW wyjaśnił, że do 2024 r. uprawnienia kontroli z art. 212 K.s.h. realizowane były przez Wydział Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia Urzędu, Biuro NW współpracowało z Wydziałem w zakresie pozyskiwania zgody od spółki na przeprowadzenie kontroli. W lipcu 2024 r. Prezydent udzielił pełnomocnictw indywidualnych dla pracowników Biura NW do wykonywania w imieniu Gminy prawa kontroli z art. 212 § 1 K.s.h. Pod koniec każdego roku 2022-2024, Biuro NW przekazywało do Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia Urzędu Miasta Krakowa propozycje do Planu kontroli w spółkach.

(akta kontroli str. 7, 367-371, 1989, 2735-2736)

Dyrektor Biura NW wyjaśnił, że w okresie 2022-2025 Biuro NW nie zidentyfikowało sytuacji, w której pozyskanie dokumentów, czy przeprowadzenie kontroli w spółkach byłoby niemożliwe. Dyrektor Biura wskazał również, że oprócz przeprowadzania kontroli w spółkach korzystano z uprawnień wynikających z K.s.h. umożliwiających uzyskanie aktualnych informacji o działalności spółki akcyjnej lub spółki z o.o.

(akta kontroli str. 7, 371, 2613-2656)

1.7. Zadania zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w zakresie zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku, zaopatrzenia w ciepło w Gminie były realizowane przez spółki komunalne: WMK, MPO, MPEC. Prezydent wyjaśnił, że Urząd zidentyfikował potencjalne zagrożenia związane z brakiem ciągłości dostaw i świadczenia usług zaspokajających zbiorowe potrzeby ludności w zakresie zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku, zaopatrzenia w ciepło przez spółki komunalne, w przypadku wystąpienia awarii, uszkodzenia, zniszczenia infrastruktury lub sytuacji kryzysowej. Zagrożenia te zostały ujęte w stosownych procedurach stanowiących załączniki do Planu Zarządzania Kryzysowego Miasta. Zagadnienia bezpieczeństwa energetycznego zostały również ujęte w dokumencie „Założenia do planu zaopatrzenia Gminy Miejskiej Kraków w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na lata 2023 – 2038”. Prezydent wskazał, że spółka MPO w ramach Planu Zarządzania Kryzysowego Miasta ma przydzielone zadania do wykonania w zależności od rodzaju zagrożenia, i nie posiadała dotychczas infrastruktury krytycznej tak jak np. MPEC lub WMK, w związku z powyższym nie tworzone Planów działania w sytuacjach kryzysowych. W roku 2025 r. podjęto działania zmierzające do włączenia MPO do podmiotów realizujących zadania ochrony ludności i obrony cywilnej. W związku z powyższym powołany został w tej spółce zespół, którego zadaniem jest tworzenie planów oraz realizacja zadań z zakresu obrony cywilnej z wykorzystaniem zasobów osobowych oraz środków rzeczowych Spółki. Jak wyjaśnił Prezydent współpraca ze spółkami była prowadzona na bieżąco, pracownicy Urzędu mają wiedzę o opracowanych dokumentach strategicznych, tj. w WMK – o systemie zarządzania ciągłością działania, w MPEC – plany dostarczania i poboru ciepła. Dodatkowo w skład powołanego Zespołu Zarządzania Kryzysowego wchodził prezesi spółek komunalnych odpowiedzialnych za wskazane obszary (WMK, MPEC, MPO). Członkowie Zespołu byli odpowiedzialni za jego systematyczną aktualizację i uzgodnienia.

(akta kontroli str. 554-567)

1.8. W latach 2022 -2025 Zespół Audytu Wewnętrznego Urzędu zrealizował jeden audyt w 2022 r. pod nazwą „Nadzór Prezydenta Miasta Krakowa nad zadaniami wykonywanymi przez spółki miejskie”. Celem audytu było zapewnienie, że nadzór nad wykonywaniem zadań gminy przez spółki miejskie jest odpowiedni. Audytem objęto podmioty takie jak:

- Wydział Gospodarki Komunalnej i Klimatu Urzędu w zakresie nadzoru nad realizacją zadania utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy przez MPO;
- jednostkę miejską „Klimat-Energia-Gospodarka Wodna” w zakresie nadzoru nad realizacją zadania „Inwentaryzacja oraz modelowanie kanalizacji opadowej na terenie Gminy przez Wodociągi Miasta Krakowa S.A.”;
- Wydział ds. Przedsiębiorczości i Innowacji Urzędu (PI) w zakresie nadzoru nad realizacją zadań wykonywanych przez spółkę Arena (budowa i zarządzanie halą widowiskowo-sportową Czyżyny).

Wydane rekomendacje odnosiły się głównie do poprawy sposobu monitorowania wskaźników jakościowych realizowanych zadań/usług, wdrożenia nowych mierników. Audytorzy dokonali czynności sprawdzających, na podstawie których rekomendacje uznane zostały za wdrożone przez jednostki audytowane (Wydział GK oraz jednostkę KEGW), natomiast Wydział PI po analizie zdecydował odstąpić od zaprojektowania nowych wskaźników.

(akta kontroli str. 373-377, 379, 2737_pliki CD_ (35-37, 48-50))

Referat Kontroli Organizacyjno-Prawnej Urzędu przeprowadził następujące kontrole:

- 2023 r. w ARMK., w Biurze NW, w ówczesnym Wydziale Strategii Planowania i Monitorowania Inwestycji UMK (dalej: Wydział SI), zakresie Procesu powierzenia spółkom miejskim zadań Gminy Miejskiej Kraków i ich realizacji oraz celowości i gospodarności wydatkowania środków przekazanych spółkom miejskim przez Gminę Miejską Kraków;
- 2024 r.:
 - w TŁ w zakresie Udostępniania informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej w latach 2020-2023. Działalność spółki w raporcie kontroli UMK oceniono pozytywnie, zwracając uwagę na konieczność bieżącego monitorowania i aktualizowania zamieszczanych informacji;
 - w MPEC w zakresie Prawdłowości stosowania prawa zamówień publicznych wraz z realizacją umów. Działalność spółki oceniono pozytywnie, wskazując zwrócenie większej uwagi na poszczególne elementy procesu udzielenia zamówienia i jego realizacji;
 - w MPK w zakresie Udostępniania danych o rzeczywistym ruchu pojazdów komunikacji miejskiej. Działalność spółki w raporcie kontroli UMK oceniono pozytywnie, zwracając uwagę na konieczność kontynuowania przez Spółkę działań, tak aby funkcjonalnością udostępniania informacji o położeniu pojazdów został objęty w pełnym zakresie również tabor autobusowy.

Prezydent przekazał do rad nadzorczych spółek protokoły/raporty z przeprowadzonych kontroli. W przypadku kontroli spółki ARMK do komórek odpowiedzialnych za nadzór, tj. Biura NW i Wydziału SI, skierowano zalecenia w zakresie sprawowanego nadzoru właścicielskiego nad Spółką. Zalecenia na podstawie sporządzonych sprawozdań z realizacji zaleceń pokontrolnych zostały uznane przez Urząd za zrealizowane.

(akta kontroli str. 373, 380-382, 2737_pliki CD_ 51-54)

Komisja rewizyjna Rady Miasta nie kontrolowała sposobu sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami. W latach 2022-2025 Komisja nie przeprowadziła kontroli w spółkach komunalnych. Kontrola nadzoru nad spółkami miejskimi została ujęta w planie kontroli Komisji na kadencję 2024-2029.

(akta kontroli str. 413-421)

Biuro NW miało informacje o spółkach „córkach” spółek komunalnych prowadzących działalność w latach 2022-2024, tj. co do przedmiotu ich działalności, zależności własnościowych, sytuacji ekonomiczno-finansowej, tj. :

- MPEC (ze 100% udziałem KHK) posiadała od 2024 r. spółkę²⁵ Przedsiębiorstwo Oszczędzania Energii ESCO sp. z o.o.;
- MPK (ze 100% udziałem KHK) posiadała spółkę KrakTransRem sp. z o.o.;
- Wodociągi (ze 100% udziałem KHK) posiadała spółkę Przedsiębiorstwo Pomocnicze MPWiK sp. z o.o.;
- MPO (ze 100% udziałem Gminy) posiadała spółkę Małopolskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami sp. z o. o.
- KNHP (udział większościowy Gminy) posiadała spółkę Agencja Rozwoju Gospodarczego Kraków-Wschód sp. z o. o. (ARG sp. z o.o.), w której KNHP posiadała 99,8% udziałów, a pozostałe 0,2% Gmina.

W zakresie sprawowania nadzoru nad spółkami „córkami” spółek komunalnych Gminy Dyrektor Biura NW poinformował m.in., że:

- w kwestii tworzenia spółek córek/wyrażania zgody – wszystkie statuty i akty założycielskie spółek nadzorowanych przez Biuro NW zawierały wymóg w rozdziale dotyczącym kompetencji zgromadzenia wspólników/walnego zgromadzenia podjęcia uchwały w sprawie wyrażenia zgody na założenie lub przystąpienie do spółki handlowej jako akcjonariusz lub wspólnik większościowy oraz jako akcjonariusz lub wspólnik mniejszościowy, w przypadku gdy łączna wartość wkładów wniesionych do danej spółki przekracza 500 000 złotych. W przypadku wielkości wkładu poniżej 500 000 złotych zgodę na powołanie spółki udziela rada nadzorcza. Statut KNHP nie przewiduje ograniczenia dotyczącego wartości wkładów – wyrażenie zgody na zakładanie i przystępowanie do spółek handlowych należy do wyłącznej kompetencji Walnego Zgromadzenia;
- w kwestii ujęcia w regulacjach wewnętrznych sprawowania nadzoru nad spółkami „córkami” – nadzór nad spółkami zależnymi od KHK, z uwagi na strukturę spółek należących do holdingu komunalnego, odbywał się na zasadach obowiązujących względem jednoosobowych spółek Gminy. W przypadku pozostałych spółek-córek (MPGO sp. z o.o. oraz ARG sp. z o.o.) działania nadzorcze zostały uwzględnione w Zasadach nadzoru oraz Wytycznych dotyczących sporządzania niektórych sprawozdań, gdzie Biuro NW we wzorze Raportu Zarządu wprowadziło obowiązek informacji o powiązaniach organizacyjnych i kapitałowych: podstawowe informacje o spółkach zależnych, skład organów (z datą powołania), opis działalności gospodarczej, zatrudnienie, efekt działalności spółki zależnej dla Spółki, przewidywane kierunki rozwoju. Ponadto w przypadku ARG sp. z o.o. Gmina,

²⁵ W dniu 3 stycznia 2024 r. Sąd Rejonowy dla Krakowa – Śródmieścia zarejestrował zmianę danych i doszło do połączenia spółki Przedsiębiorstwo Usług Technicznych sp. z o. o. (100% MPEC S.A.) ze spółką przejmowaną Przedsiębiorstwa Oszczędzania Energi ESCO sp. z o.o. (w 2022 r. jedynym udziałowcem było PUT sp. z o.o.). Spółka PUT sp. z o. o. zmieniła nazwę na Przedsiębiorstwa Oszczędzania Energii ESCO Sp. z o.o.

jako mniejszościowy udziałowiec, uzyskuje informacje w szczególności w zakresie sprawozdań w związku z ich zatwierdzeniami na zwykajnym zgromadzeniu wspólników.

Działania nadzorcze nad spółkami zależnymi („spółkami-wnuczkami”) zostały zawarte także w statutach spółek-córek należących do KHK, które przewidują akceptację przez walne zgromadzenie zmiany umów. Uchwały zgromadzenia wspólników/walnego zgromadzenia wymaga akceptowanie przedstawionych przez zarząd kandydatów do rad nadzorczych spółek zależnych.

Dyrektor Biura NW ponadto wskazał, że zarówno przepisy u.g.k., jak i u.s.g., nie nakładają na organy gmin obowiązku sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami zależnymi od spółek z udziałem gminy, bowiem nie posiada ona statusu wspólnika tych podmiotów - nie dysponuje zatem przewidzianymi przez przepisy prawa, w tym w szczególności K.s.h. instrumentami prawnymi umożliwiającymi wykonywanie uprawnień właścicielskich nad spółkami-córkami. Pomimo to, Gmina – poprzez pełnomocnictwa zarządu KHK – ma taki wpływ na spółki wykonujące zadania z zakresu dopuszczonego u.g.k. (dla spółek, które Gmina utworzyła lub przystąpiła). Ustawa u.g.k. nie przewiduje żadnych ograniczeń w działalności dla spółek-córek, a tym bardziej spółek kolejnych stopni zależności (spółek-wnuczek). Odnosnie do spółek-córek, ogranicza się tylko do obowiązku powoływania w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego rad nadzorczych oraz wymogów stawianych kandydatom do pełnienia funkcji ich członków, zgodnie z brzmieniem art. 10b u.g.k.

(akta kontroli str. 1992-2249)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Referat ds. Nadzoru nad Spółkami Biura NW nie przygotował projektu 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 u.s.g. W efekcie Prezydent nie skierował takiego projektu uchwały do uchwalenia przez Radę Miasta, pomimo że w latach 2022-2024 Gmina wносиła zarówno wkłady pieniężne, jak i niepieniężne na pokrycie podwyższonego kapitału zakładowego spółek, w których posiadała udziały i akcje. Łączna kwota wniesionego kapitału do spółek w tym okresie wyniosła 526 249 tys. zł, w tym 468 853,2 tys. zł w formie wkładów pieniężnych i 57 395,8 tys. zł w formie wkładów niepieniężnych (aportów).

(akta kontroli str. wyjaśnienia prezydenta 549-553, 1977-1988)

Zgodnie z § 6 ust. 3 zarządzenia nr 3483/2021 Prezydenta Miasta z 3 grudnia 2021 r. (ze zm.), komórki organizacyjne Biura NW odpowiadały za przygotowywanie projektów uchwał Rady Miasta w zakresie działania tego Biura.

(akta kontroli str. 12-47)

Dyrektor Biura NW odnosząc się do przyczyn nieprzygotowania projektu uchwały, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g, i nieskierowania go do uchwalenia, wyjaśnił, że:

– *przepis ten dotyczy dokonywania przez prezydenta czynności polegających na wnoszeniu, cofaniu i zbywaniu, których przedmiotem są już istniejące i należące do gminy udziały/akcje. W Gminie Miejskiej Kraków czynności te (wnoszenie, cofanie, zbywanie udziałów lub akcji) na przestrzeni lat ubiegłych występowały jedynie incydentalnie. Dla przykładu w kontrolowanym okresie nastąpiło zbycie*

mniejszościowego pakietu akcji w jednej spółce. W związku z tym, dotychczas nie zaistniała potrzeba redagowania i wprowadzania pod obrady Rady Miasta Krakowa projektu zasad, o których mowa w art.18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g. jako aktu o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (będącym aktem prawa miejscowego), którego zastosowanie powinno być z założenia szersze niż jedynie incydentalne. Nie wystąpiły więc okoliczności, które powodowałyby konieczność dokonania przez Radę Miasta Krakowa regulacji tej materii w formie ww. zasad będących aktem prawa miejscowego i dlatego Prezydent Miasta Krakowa nie opracowywał w tym zakresie projektu uchwały. Przyznanie radzie gminy (miasta) kompetencji do podjęcia uchwały w sprawie, o której stanowi art.18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g. oznacza możliwość (zdolność) rady do podjęcia działań legislacyjnych w tej sprawie, nie przesądza jednak o konieczności ich podjęcia przez organ, jeśli nie zaistniały okoliczności uzasadniające potrzebę uchwalenia takiego aktu generalnego;

- Ponadto, analizując uchwały podejmowane na podstawie art.18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g. w innych gminach można zauważyć, że często regulacja tej materii obejmuje również (błędnie) zasady podwyższenia kapitału zakładowego i obejmowania przez gminę nowych udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym w zamian za wkład pieniężny lub niepieniężny. Jednak w ocenie Prezydenta Miasta Krakowa postanowienia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g. należy odczytywać ściśle i literalnie, gdyż jest to przepis ustanawiający wyjątek od zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., stanowiącej, że to wójt (burmistrz, prezydent) gminy gospodaruje mieniem komunalnym. Wymienione w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g. 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. Zatem w mojej ocenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g. dotyczy wyłącznie możliwości ustanowienia przez radę gminy zasad wnoszenia udziałów lub akcji (np. jako aportu istniejących udziałów do innej spółki), cofania udziałów lub akcji (np. poprzez umorzenie), zbywania udziałów lub akcji (np. sprzedaż, zamiana, darowizna udziałów). Przepis ten odnosi się więc wyłącznie do zasad gospodarowania istniejącymi (już utworzonymi i objętymi przez gminę) udziałami lub akcjami, nie dotyczy natomiast w żadnym przypadku zasad tworzenia nowych udziałów lub akcji i ich obejmowania w procesie podwyższenia kapitału zakładowego, który jest częstym procesem przeprowadzanym w spółkach Gminy Miejskiej Kraków. Dlatego też mając na względzie zakres przedmiotowy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g. podjęcie uchwały w tym przedmiocie przez Radę Miasta Krakowa dotychczas nie było konieczne, gdyż i tak nie dotyczyłaby ona procedury podwyższenia kapitału zakładowego i obejmowania nowoutworzonych udziałów lub akcji;*
- Przykładem zasad wydanych na podstawie art.18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g. w jego literalnym brzmieniu jest uchwała nr XXXV/842/2012 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 19 kwietnia 2012 r. w sprawie zasad wnoszenia, cofania i zbywania przez Prezydenta m.st. Warszawy udziałów i akcji m.st. Warszawy w spółkach (Dz. U. Województwa Mazowieckiego rok 2012, poz. 3883). Zakresem regulacji ww. uchwały zostały objęte wyłącznie czynności polegające na zbywaniu akcji, cofaniu akcji w drodze ich umorzenia, wniesieniu akcji do innej spółki. Zgodnie z brzmieniem art.18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g. zasady te nie obejmują procedury podwyższania kapitału zakładowego i obejmowania udziałów lub akcji spółek. Powyższe potwierdzają również wydawane przez sądy administracyjne*

orzeczenia oraz rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów w sprawach uchwał podejmowanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g., które potwierdzają brak kompetencji rady gminy do uchwalania zasad obejmujących procedurę podwyższenia kapitału zakładowego i wnoszenia wkładów do spółek (por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 listopada 2021 r., III SA/GI 748/21; 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).

(akta kontroli str. 544-548)

Prezydent odnosząc się do przyczyn nieprzygotowania projektu uchwały, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g, i nieskierowania go do uchwalenia, wskazał analogiczną argumentację przedstawioną przez Dyrektora Biura NW.

(akta kontroli str. 549-553)

NIK zwraca uwagę, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g 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. W związku z tym nawet „incydentalne” przypadki nie zwalniają z obowiązku ustanowienia wspomnianych zasad. Literalna 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. 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.

2. W przypadku wniesienia przez Gminę aportem nieruchomości w 2022 r. do spółki MPO, o wartości 13 586 413 zł, wycena tej nieruchomości została sporządzona przez rzeczoznawcę majątkowego na zlecenie spółki, do której wnoszono aport, co było działaniem niezgodnym z art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 u.g.n. Stosownie do tych uregulowań prezydent gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości, które polega m.in. na zapewnieniu wyceny tych nieruchomości.

(akta kontroli str.1689-1776)

Dyrektor Biura NW w wyjaśnieniach wskazał, m.in., że Gmina zapewniła wycenę przedmiotowej nieruchomości, pozyskując ją od Spółki, co nie było sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa, i było zgodne z usługą NW-2 „Wnoszenie nieruchomości komunalnych do spółek prawa handlowego jako wkład niepieniężny (aport)”. Biuro NW zapewniło sobie realny wpływ na możliwość zgłaszania zastrzeżeń i uwag do sporządzonych operatów. Dyrektor wskazał również, że w przypadku dalszego istnienia wątpliwości Gmina mogła nie przyjąć operatów, polecić Spółce wykonanie nowych lub samodzielnie zlecić sporządzenie opinii, co byłoby procesem dłuższym niż samo przeanalizowanie dostarczonych dokumentów i zgłaszanie do nich uwag, a w przypadku samodzielnego zlecenia przez Gminę sporządzenia operatów szacunkowych, finalnie ich koszt i tak obciąża Spółkę.

Dyrektor Biura NW podał, że jednakże, w związku z nieuwzględnieniem przez Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej NIK z 4 września 2025 r. zastrzeżenia zgłoszonego w powyższym zakresie (tj. do nieprawidłowości sformułowanej w wystąpieniu pokontrolnym LKR.410.22.2.2024 z 29 maja 2025 r., po kontroli P/24/073²⁶) Biuro NW podejmie działania celem realizacji przedstawionego w tamtej kontroli wniosku, tj. będzie „Wykorzystywać w prowadzonych postępowaniach dotyczących zbycia (...) nieruchomości, wyłącznie operaty sporządzone na zlecenie Gminy”. W tym zakresie zostanie zmieniona usługa NW - 2.

(akta kontroli str. 1851-1879)

Komisja Rozstrzygająca NIK, wskazała w uchwale KPK-KPO.441.140.2025 z 4 września 2025 r., że gospodarowanie nieruchomościami polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 u.g.n., czyli na wycenianiu zbywanych nieruchomości. Zatem, [...] regulacja ustawowa w sposób klarowny określa podmiot, na którym spoczywa obowiązek dokonania i pokrycia kosztów wyceny nieruchomości [...], a którym w przypadku gminy jest jej organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent miasta). [...].

(akta kontroli str. 2731-2734)

3. Nie dochowano należytej staranności w sprawowaniu nadzoru nad działalnością spółek CGB i WMK, gdyż:

a) obie spółki prowadziły działalność, która nie była bezpośrednio związana z ich podstawową działalnością i wykraczała poza zadania własne Gminy w sferze użyteczności publicznej.

W przypadku Spółki CGB – świadczyła ona usługi diagnostyczne w ramach prowadzonej stacji kontroli pojazdów oraz usługi warsztatowe. Wskazane zakresy działalności były ujęte w § 6 aktu założycielskiego spółki jako: pozostałe badania i analizy techniczne (PKD 71.20B) oraz konserwacja i naprawy pojazdów samochodowych, z wyłączeniem motocykli (PKD 45.20.Z). Z tego tytułu CGB uzyskała w okresie objętym kontrolą przychody w łącznej kwocie 2 112 tys. zł (6,8% przychodów netto ze sprzedaży produktów). Celem działalności Spółki określonym w jej akcie założycielskim było wykonywanie powierzonych jej zadań własnych Gminy o charakterze użyteczności publicznej, obejmujących sprawy targowisk i hal targowych.

(akta kontroli str. 2706-2714, 2737_pliki CD_(24-27, 67-77))

²⁶ Zbywanie i udostępnianie nieruchomości gruntowych przez gminy miejskie.

W przypadku Spółki WMK – świadczyła ona usługi diagnostyczne w ramach prowadzonej stacji kontroli pojazdów²⁷, pomimo że zgodnie z § 3 ust. 3 Statutu tej spółki została ona powołana do realizacji zadań własnych Gminy o charakterze użyteczności publicznej, obejmujących sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, a także usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych. W latach 2022-2024 [...] ²⁸ wykonanych badań technicznych dotyczyło pojazdów wykorzystywanych przez WMK, a pozostałe [...] ²⁹ badań technicznych było wykonywanych przez tę stację komercyjnie na rzecz innych podmiotów³⁰. Tym samym utrzymanie tej stacji nie było konieczne dla realizacji przez tę spółkę jej podstawowych zadań, do których wykonywania Spółka została powołana, ponieważ miała możliwość korzystania z usług diagnostycznych świadczonych przez inne podmioty na terenie miasta Krakowa³¹, co miało miejsce w tym okresie w przypadku 272 badań technicznych pojazdów WMK. Spółka zrealizowała z tych działalności przychody w wysokości [...] ³². Wskazany zakres działalności był ujęty w statucie tej spółki jako: pozostałe badania i analizy techniczne (PKD 71.20B).

(akta kontroli str. 2707-2714, 2737_pliki CD_(5-7, 91-102), 2756-2774)

Prowadzenie tego typu działalności przez Spółki nie znajdowało podstaw prawnych z uwagi na ograniczenia wykonywania takiej działalności przez spółki komunalne, wynikające z art. 10 ust. 1 u.g.k. w związku z art. 9 ust. 2 i 4 ustawy o samorządzie gminnym. Spółka komunalna jest formą aktywności jednostki samorządu terytorialnego, a rolą spółki komunalnej jest wykonywanie ustawowych zadań jednostki samorządu terytorialnego niejako w zastępstwie tej jednostki. Oznacza to, że wszelkie prawne ograniczenia aktywności jednostki samorządu terytorialnego odnoszą się także do spółki komunalnej.

W efekcie Biuro NW nie występowało z inicjatywą zmiany umowy lub statutu tych spółek.

²⁷ Podstawowa stacja kontroli pojazdów o nr KR/032/P - ujęta w ww. wykazie.

²⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

²⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

³⁰ [...] Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

³¹ Przykładowo według stanu na dzień 2 kwietnia 2025 r. 28 innych stacji kontroli pojazdów realizowało w Krakowie badania pojazdów w takim zakresie jak Spółka, w tym 17 jako podstawowe stacje kontroli pojazdów i 11 jako okręgowe stacje kontroli pojazdów. Źródło: <https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/605899/karta>). Dostęp na dzień: 4 września 2025 r.

³² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

Stosownie do § 1 pkt 6 Zasad nadzoru nadzór formalny to nadzór w zakresie sporządzania wzorów dokumentów korporacyjnych spółek lub innych dokumentów dotyczących funkcjonowania spółek. Zgodnie z § 7 pkt 2 tych Zasad komórka nadzoru w zakresie wykonywania zadań dotyczących sprawowania nadzoru formalnego występuje z inicjatywą uzasadnionej okolicznościami zmiany statutów. Według § 1 pkt 18 Zasad przez statut rozumie się statut, umowę lub akt założycielski spółki. Według § 1 pkt 7 Zasad nadzoru nadzór merytoryczny to nadzór w zakresie oceny prawidłowości wykonywania powierzonych spółkom przez gminę zadań oraz oceny zgodności działalności spółek z ich celami i zadaniami powierzonymi im przez gminę. Komórka nadzoru i komórki merytoryczne współpracują ze sobą w zakresie wykonywania zadań dotyczących sprawowania nadzoru, stosownie do § 4 pkt 3 Zasad nadzoru.

W odpowiedzi na pytanie dotyczące wskazania, które z przesłanek wymienionych w art. 10 ust. 1–3 u.g.k. zostały spełnione do podejmowania ww. działalności poza sferą użyteczności publicznej przez WMK oraz CGB, Prezydent nie wskazał wprost takich przesłanek.

Prezydent w sprawie realizowania przez spółki zadań wykraczających poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyjaśnił, m.in. że ukształtowanie przedmiotu działalności WMK i CGB, nastąpiło jeszcze przed wejściem w życie ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej i było zgodne z obowiązującymi wówczas przepisami. Prowadzona na przestrzeni ostatnich lat działalność WMK i CGB była więc w głównej mierze kontynuacją działalności przekształconych przedsiębiorstw komunalnych³³.

Odnosnie do CGB Prezydent podał, że nie kierowano do Spółki zapytań w zakresie stacji diagnostycznej i warsztatu samochodowego, uznając, że wynika ona z kontynuowania działalności od 1992 r. przekształconego przedsiębiorstwa. Likwidacja aktywa - stacji diagnostycznej - mogłaby zostać uznana za działanie niegospodarne ze strony właściciela (Gminy), prowadzące do uszczuplenia majątku CGB. Działalność polegająca na gospodarnym wykorzystaniu majątku, na podstawie sukcesji uniwersalnej (mającej miejsce przed wejściem w życie u.g.k.) po byłym przedsiębiorstwie komunalnym jest uzasadniona i nie stoi w sprzeczności z brzmieniem powołanych przepisów u.g.k. Prezydent podał, że ceny usług oferowanych w stacjach diagnostycznych, regulowane są rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 29 września 2004 r. w sprawie wysokości opłat związanych z prowadzeniem stacji kontroli pojazdów oraz przeprowadzaniem badań technicznych pojazdów, w związku z czym w ocenie Gminy w ten sposób wyeliminowane zostało zjawisko konkurencyjności na rynku usług diagnostyki pojazdów, a działalność CGB nie oddziałuje negatywnie na warunki konkurencji na lokalnym rynku usług. Ponadto, na podstawie ustaleń dokonanych przez Wydział ds. Przedsiębiorczości i Innowacji UMK w latach 2004-2021, w promieniu pięciu kilometrów od stacji CGB powstało pięć nowych stacji diagnostycznych, co

³³ Z dniem 24 kwietnia 1992 r. przedsiębiorstwo komunalne Krakowskie Przedsiębiorstwo Transportowo-Sprzętowe zostało przekształcone w Krakowskie Przedsiębiorstwo Przewozowo-Usługowe sp. z o.o.; 27 lipca 2018 r. doszło do zmiany nazwy spółki na Centrum Giełdowe Balicka sp. z o.o. Z kolei WMK powstały w wyniku przekształcenia (komercjalizacji) przedsiębiorstwa komunalnego na mocy Aktu Przekształcenia Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Krakowie w jednoosobową spółkę akcyjną Gminy z dnia 29 kwietnia 1994 r.

dowodzi, że działalność CGB nie stanowi zakłócenia i nie oddziałuje negatywnie na warunki konkurencji na lokalnym rynku usług.

Prezydent wyjaśnił, że przedmiot działalności WMK jako kontynuatora działalności przekształcanego przedsiębiorstwa komunalnego obejmował nie tylko zagadnienia związane z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców Gminy Miejskiej Kraków w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, które stanowiły działalność podstawową, ale również inne zagadnienia uzupełniające. Od tamtego momentu działalność WMK zasadniczo się nie zmieniła, a rozbieżność z aktualnym brzmieniem Statutu WMK wynika przede wszystkim ze zmian wynikających z wprowadzonej Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. Polskiej Klasyfikacji Działalności. Mając na względzie powyższe oraz zasadę ochrony praw słusznie nabytych, Gmina Miejska Kraków dopuszczała realizowanie przez WMK, w uzupełniającym zakresie, działań niezwiązanych bezpośrednio z zadaniami własnymi gminy.

Prezydent wskazał ponadto, że istnieją rozbieżności interpretacyjne oraz brak jest spójnej regulacji prawnej dotyczącej zasad funkcjonowania spółek komunalnych poza sferą użyteczności publicznej i obecne przepisy nie odpowiadają na wyzwania praktyki, a ich rozproszenie pomiędzy regulacjami prawa publicznego i handlowego utrudnia stabilne prowadzenie działalności przez spółki komunalne, dlatego zmiany ustawowe, zdaniem Prezydenta, są niezbędne. Prezydent przytoczył ustalenia z kontroli NIK „Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie pomorskim i zachodniopomorskim” (LSZ.430.003.2021), gdzie NIK wskazała, że obowiązujące przepisy w praktyce nie stanowiły ograniczenia dla zakresu prowadzenia działalności gospodarczej spółek komunalnych gmin poza sferą użyteczności publicznej. Prezydent podsumowując wskazał, że opisane powyżej argumenty i uzasadnienie dla działalności, które mogą być interpretowane jako wykraczające poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, a w szczególności fakt, że działania takie były działalnością wyłącznie wspomagającą, prowadzącą do racjonalnej gospodarki majątkiem CGB i WMK, były w jego ocenie w pełni uzasadnione.

(akta kontroli str. 2715-2717, 2721-2724, 2737_pliki CD_ (3, 8, 27))

NIK nie podziela przedstawionego w wyjaśnieniach stanowiska. Stosownie do art. 27 u.g.k. organ wykonawczy gminy miał 6 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy na dostosowanie statutów spółek powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy do przepisów ustawy. Art. 10 ust. 1 u.g.k. zakazuje zaangażowania przez gminy w przedsięwzięcia, w wyniku których zamiast wzrostu podaży miejsc pracy i rozwoju gospodarczego mogłaby nastąpić kolizja interesów gminy (spółki) z innymi przedsiębiorcami na tym samym rynku, a ewentualna interwencja gminy zamiast polepszyć poziom zatrudnienia mogłaby prowadzić do upadku przedsiębiorstw prywatnych w konkurencji z silniejszym zazwyczaj (stabilniejszym) przedsiębiorstwem, opartym na kapitale publicznym.

NIK zwraca uwagę, że działalność komunalna w obszarze użyteczności publicznej nie jest prowadzona w celu osiągnięcia zysku, lecz w celu zaspokajania potrzeb społecznych o charakterze ogólnym, świadczonych w interesie publicznym i w sposób ciągły, bez względu na osiągnięty rezultat ekonomiczny.

b) dopuszczono do sytuacji, aby spółka CGB działała m.in. w oparciu o regulaminy zasad korzystania z usług publicznych świadczonych przez spółkę, które nie zostały zatwierdzone przez Prezydenta na podstawie art. 13 ust. 2 u.g.k. Spółce powierzono prowadzenie targowiska przy ul. Balickiej 56, które zostało wymienione jako targowisko stałe w uchwale Nr XLI/303/99 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie lokalizacji targowisk w Krakowie (ze zm.). Spółka określiła Regulamin Targowiska Centrum Giełdowe Balicka sp. z o.o. przy ul. Balickiej 56 w Krakowie oraz Regulamin parkingu niestrzeżonego zlokalizowanego na terenie Centrum Giełdowe Balicka sp. z o.o., przyjęte zarządzeniami Prezesa Zarządu Spółki odpowiednio z 18 sierpnia 2022 r. i 15 marca 2024 r. Zgodnie z art. 13 ust. 2 u.g.k. regulamin, o którym mowa w ust. 1, oraz jego zmiany obowiązują na obszarze jednostek samorządu terytorialnego po zatwierdzeniu przez organy wykonawcze tych jednostek. Spółka nie przesłała do Urzędu regulaminów do zatwierdzenia, a Urząd ze swej strony nie kierował zapytań do Spółki w tym zakresie.

Stosownie do § 1 pkt 7 Zasad nadzoru nadzór merytoryczny oznacza nadzór w zakresie powierzania spółkom zadań gminy, oceny prawidłowości wykonywania powierzonych im przez gminę zadań oraz oceny zgodności działalności spółek z ich celami i zadaniami powierzonymi im przez gminę. Według § 13 pkt 4 Zasad komórka merytoryczna w zakresie wykonywania zadań dotyczących sprawowania nadzoru merytorycznego współpracuje ze spółką przy realizacji celów i zadań powierzonych jej przez gminę.

(akta kontroli str. 522-528, 2662-2663)

W toku kontroli NIK dyrektor Wydział ds. Przedsiębiorczości i Innowacji UMK, sprawujący nadzór merytoryczny nad spółką CGB zgodnie z § 4 ust. 4 pkt 5 Zasad nadzoru, wyjaśnił, m.in., że: *zadania związane z nadzorem formalnym prowadziła komórka nadzoru formalnego [tj. Biuro NW], m.in. dot. to wdrażania przepisów prawa dotyczącego spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz nadzorowania ich przestrzegania, jak i przygotowania informacji, opinii lub projektów uchwał dla Prezydenta Miasta lub osoby upoważnionej, która będzie reprezentowała gminę na zwołanym lub zaplanowanym zgromadzeniu. Tym samym kwestia zatwierdzenia regulaminów wskazanych w piśmie pozostawała poza kompetencjami Wydziału PI będącego komórką nadzoru merytorycznego. Z kolei dyrektor Biura NW wyjaśnił, m.in. że: wydanie zarządzenia Prezydenta dotyczącego zatwierdzania regulaminów targowisk stanowiło przedmiot nadzoru merytorycznego, nie było związane z porządkiem korporacyjnym, gdyż zgodnie z aktem założycielskim Centrum Giełdowe Balicka sp. z o.o. oraz według przepisów kodeksu spółek handlowych nie należało do kompetencji Zgromadzenia Wspólników ani Rady Nadzorczej. Wobec powyższego, nie znajdowało się w zakresie działalności Biura NW.*

(akta kontroli str. 529-538)

Prezydent, wyjaśniając przyczyny niezatwierdzenia regulaminów zgodnie z art. 13 ust. 2 u.g.k., wskazał, że Spółka nie przekazała ich do zatwierdzenia i polecił Biuru NW, aby wystąpiło do Prezesa Spółki o przedstawienie motywów braku przesłania przedmiotowych regulaminów do UMK. Prezydent wyjaśnił, że analiza (opiniowanie) regulaminów przyjętych przez Zarząd CGB należało, według przyjętej w Urzędzie wykładni postanowień § 13 pkt 1, 3 i 4 Zasad, do komórki merytorycznej właściwej do spraw przedsiębiorczości, tj. Wydziału ds.

Przedsiębiorczości i Innowacji UMK. W konsekwencji również ta komórka organizacyjna przygotowuje projekt stosownego zarządzenia Prezydenta Miasta. Prezydent wskazał, że komórka ta nie miała możliwości wydania opinii i przygotowania odpowiedniego projektu zarządzenia, ponieważ przyjęte w 2022 r. przez Spółkę Regulaminy nie wpłynęły do Urzędu. Informacje o przyjęciu bądź zmianach zasad korzystania z usług publicznych świadczonych przez spółki i przedłożenie ich do zatwierdzenia właściwym organom w celu nadania im mocy obowiązującej należy do obowiązków zarządów tych spółek, a nie do podmiotów sprawujących nadzór właścicielski.

(akta kontroli str.539-543)

NIK podziela stanowisko Prezydenta, że przedłożenie regulaminów do zatwierdzenia należało do obowiązków członków zarządu Spółki, jednakże nie zdejmuje to odpowiedzialności z komórek merytorycznych sprawujących nadzór merytoryczny nad spółkami.

W toku kontroli NIK Biuro NW, na polecenie Prezydenta, wystąpiło do Spółki o wyjaśnienia. Spółka 5 września 2025 r. złożyła projekt *Regulaminu świadczenia usług publicznych* do dalszych uzgodnień w celu zatwierdzenia przez Prezydenta Miasta. Według stanu na 7 października 2025 r. trwało w UMK opiniowanie przesłanych regulaminów.

(akta kontroli str. 2664-2668)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK w latach 2022-2024 Urząd był właściwie przygotowany organizacyjnie do wykonywania zadań nadzoru właścicielskiego nad spółkami. W Urzędzie wprowadzono Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami oraz opracowano dodatkowe Wytyczne i Dobre praktyki w zakresie pozyskiwania danych ze spółek i współpracy z radami nadzorczymi i zarządami. Urząd miał wiedzę o sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek niezbędną do prawidłowego sprawowania nadzoru właścicielskiego oraz monitorował osiągnięte przez nie wskaźniki. Pomimo że w latach 2022-2024 podwyższano kapitał zakładowy spółek w ramach środków finansowych ujętych w budżecie i zaplanowanych w wieloletniej prognozie finansowej Gminy, to Prezydent nie przygotował i nie skierował do Rady Miasta projektu 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 u.s.g. Zastrzeżenia NIK budzi nierzetelnie sprawowany nadzór nad działalnością dwóch spółek, w efekcie czego prowadziły one działalność niezwiązaną bezpośrednio z celami i zadaniami powierzonymi im przez Gminę w sferze zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 u.g.k. w związku z art. 9 ust. 2 i 4 u.s.g. Dodatkowo, CGB wykonywała zadania bez zatwierdzonych przez Prezydenta, zgodnie z art. 13 ust. 2 u.g.k., regulaminów usług publicznych.

OBSZAR

2. Kształtowanie wynagrodzeń członków zarządów i rad nadzorczych oraz wybieranie członków rad nadzorczych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Badanie przestrzegania zasad kształtowania wynagradzania członków zarządu i rad nadzorczych spółek przeprowadzono na próbie czterech spółek³⁴: CGB, Wodociągi, MPEC, Arena.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o wynagrodzeniach przyjęto uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego i członków organu nadzorczego. Uchwały zostały podjęte w 2017 r. odpowiednio przez NWZ (dla spółek akcyjnych), NZW (dla sp. z o.o.) i były one następnie zmieniane głównie z uwagi na zmianę kwot wynagrodzenia.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy o wynagrodzeniach od kandydatów na członka organu nadzorczego wskazanego przez podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych odebrano oświadczenia, o których mowa w art. 3 ust. 1 ww. ustawy, tj. o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego zgodnie z ustawą.

Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego przewidywały, 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.

Uchwały (po zmianach) w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego, podjęte w latach 2022-2023, określiły część stałą wynagrodzenia dla członka organu zarządzającego wyższą w stosunku do wysokości części stałej wynagrodzenia naliczanej na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach z uwzględnieniem obowiązującego w tamtym okresie zamrożenia podstawy wymiaru, uzasadniając to we wszystkich czterech badanych spółkach wyjątkowymi okolicznościami dotyczącymi danej spółki albo rynku, na którym ona działała, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Część zmienna wynagrodzenia członka organu zarządzającego przyjęta w uchwałach w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego, tj. nie więcej niż 25 % wynagrodzenia stałego wypłaconego w poprzednim roku obrotowym, nie przekraczała wartości określonej w art. 4 ust. 5 ustawy o wynagrodzeniach. Uchwały zawierały postanowienia dotyczące przysługiwania wynagrodzenia zmiennego zgodnie z art. 4 ust. 9 ustawy o wynagrodzeniach. Przyznanie wynagrodzenia zmiennego za dany rok obrotowy oraz jego wysokość uzależnione były od poziomu realizacji wyznaczonych celów zarządczych.

W uchwałach wyznaczono od 6 do 9 celów zarządczych dla członków zarządu w poszczególnych spółkach, określając ich minimalne wagi, natomiast w uchwałach wskazano, że suma wag wszystkich celów wyznaczonych na dany rok ma wynosić 100%.

W uchwałach tych nie określono obiektywnych i mierzalnych kryteriów realizacji i rozliczania celów zarządczych, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. W uchwałach (§ 3 ust. 4) upoważniono rady nadzorcze do określenia wag oraz obiektywnych i mierzalnych kryteriów realizacji i rozliczania celów zarządczych, zamiast do ich uszczegółowienia, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

³⁴ Dobór celowy.

Wśród celów zarządczych w uchwałach (§ 3 ust. 3) wyznaczono cel zarządczy dla członków zarządu, tj. [...] ³⁵, o wadze [...] ³⁶, w sytuacji gdy [...] ³⁷, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 576-578, 582-787)

W uchwałach w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego zawarto:

- obligatoryjne postanowienia wymienione w art. 5 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o wynagrodzeniach;
- dodatkowe uprawnienia, które mogły przysługiwać członkom zarządu z tytułu świadczenia usług w spółce, tj. udostępnienie sprzętu służbowego (telefonu, zestawu komputerowego, umeblowanego osobnego pomieszczenia biurowego) oraz innego mienia spółki wykorzystywanego przez personel standardowo na cele służbowe, a także prawo do korzystania z samochodu służbowego lub prawo do ekwiwalentu za wykorzystywanie prywatnego samochodu. W uchwałach nie określono zasad przyznawania urządzeń technicznych oraz zasobów mienia spółki do wykorzystania przez członków organu zarządzającego, w tym limitów tych uprawnień, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- wysokość przysługującej odprawy członkowi zarządu, tj. trzykrotność wynagrodzenia stałego, pod warunkiem pełnienia funkcji przez okres co najmniej 12 miesięcy przed rozwiązaniem kontraktu menadżerskiego oraz w razie rozwiązania albo wypowiedzenia przez spółkę kontraktu menadżerskiego, z innych przyczyn niż rażące naruszenie przez członka zarządu postanowień kontraktu menadżerskiego, tj. inaczej niż określał to art. 7 ustawy o wynagrodzeniach, co opisano sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- nie wprowadzono zakazu konkurencji po ustaniu pełnienia funkcji przez członka zarządu i odszkodowania z tytułu zakazu konkurencji, o którym mowa w art. 8 ustawy o wynagrodzeniach.

(akta kontroli str. 582-611, 632-648, 674-699, 721-760)

Miesięczne wynagrodzenie członków rad nadzorczych ustalono w wysokości nieprzekraczającej iloczynu podstawy wymiaru, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy o wynagrodzeniach oraz mnożnika odpowiadającego rozmiarowi spółki. Na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach we wszystkich czterech spółkach przewodniczącym i wiceprzewodniczącym RN przyznano dodatkowe 10% kwoty miesięcznego wynagrodzenia.

³⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

³⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

³⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

(akta kontroli str. 612-631, 649-664, 700-720, 761-787)

Uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego i członków rad nadzorczych, oraz uzasadnienia ws. podwyższenia wynagrodzenia członkom zarządu spółek były publikowane w BIP Miasta.

(akta kontroli str. 578, 605, 611, 623, 631, 639, 643, 648, 655, 664, 788-802)

2.2. Badanie przestrzegania zasad powoływania członków do rad nadzorczych przeprowadzono na próbie tych samych czterech spółek, tj. CGB, Wodociągi, MPEC, Arena.

Urząd nie organizował postępowań konkursowych przy wyborze kandydatów do rad nadzorczych. Proces wskazywania członków rad nadzorczych ujęty był w § 12 Zasad nadzoru, zgodnie z którym do Prezydenta należało wskazywanie kandydata zgodnie z obowiązującymi przepisami i postanowieniami statutów, a komórka nadzoru pozyskiwała od kandydata dokumenty niezbędne do powołania, w tym wypełniony formularz dla kandydata na stanowisko członka RN, stanowiący załącznik do Zasad nadzoru. Dodatkowo, po zmianie z 27 kwietnia 2023 r., dodano w formularzu rubryki na pozyskanie informacji czy kandydat zajmuje stanowisko określone w art. 2 pkt 1, 2, 3a, 3c, 6-10 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej³⁸, czy i w jakich zasiada radach nadzorczych spółek. Od 10 listopada 2023 r. dodano jeszcze wymóg przedkładania zaświadczenia o niekaralności.

Dyrektor Biura NW wyjaśnił, że powszechnie obowiązujące przepisy prawa nie nakładały na j.s.t. obowiązku organizowania otwartych naborów. Po wskazaniu przez Prezydenta kandydata, Dyrektor Biura NW lub Kierownik Referatu ds. Nadzoru nad Spółkami kontaktowali się telefonicznie ze wskazaną osobą a następnie mailowo przesyłali informację zawierającą formularz dla kandydata oraz listę dokumentów jakie należało dostarczyć do Biura w celu weryfikacji spełnienia wymogów ustawy.

(akta kontroli str. 48-91, 579-581, 846-878)

Prezydent ws. w jaki sposób poszukiwał i wskazywał kandydatów na członków do rad nadzorczych wyjaśnił, że kandydaci do rad nadzorczych wszystkich spółek z udziałem Gminy muszą spełniać wymogi określone w art. 10a ust. 5 u.g.k., który odsyła do art. 19 ust. 1-3 i 5 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym³⁹. Prezydent podał, że takimi też ustawowymi kryteriami kierował się przy poszukiwaniu i wskazywaniu kandydatów na członków rad nadzorczych. Poszukując i wskazując kandydata na członka rady nadzorczej danej spółki, posilkował się znanymi mu albo rekomendowanymi osobami, których doświadczenie, wiedza, wymogi etyczne oraz cechy osobowości i charakteru dają rękojmię odpowiedniej i należytej dbałości o interesy gminy jako właściciela danego podmiotu.

Prezydent ws. dlaczego w Urzędzie nie przyjęto procedury wyboru kandydatów na członków RN spełniających ustawowe wymogi, opartej na zasadzie transparentności i na ustanowionych kryteriach wyboru (np. przeprowadzanie postępowań konkursowych, opracowanie odpowiednich kryteriów wyboru

³⁸ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1090, ze zm.)

³⁹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.).

związanych z profilem działalności danej spółki i punktacji, utworzenie bazy kandydatów itp.) wyjaśnił, że powszechnie obowiązujące przepisy prawa nie nakładają na j.s.t. obowiązku organizowania otwartych naborów czy postępowań konkursowych w przypadku powoływania członków rad nadzorczych spółek komunalnych. Stosowanie do przywołanych wyżej regulacji ustawy o gospodarce komunalnej i o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz obowiązująca w gminach zasada jawności działania ich organów w wystarczającym stopniu zapewnia transparentność wykonywania zadań publicznych, w tym wyboru kandydatów na członków rad nadzorczych.

(akta kontroli str. 569-570, 573-575)

Liczba powołanych członków do rady nadzorczej w czterech analizowanych spółkach była zgodna z limitem określonym statutem (aktem założycielskim) spółki, tj.: troje w spółce CGB, po sześcioro w pozostałych trzech spółkach.

(akta kontroli str. 579-580, 846, 850, 879-885)

Zgodnie z art. 10a ust. 7 u.g.k. określono, w drodze uchwały walnego zgromadzenia lub zgromadzenia wspólników, wymogi, jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego tych spółek.

(akta kontroli str. 847, 851, 1023-1029)

Biuro NW na podstawie § 12 Zasad nadzoru pozyskiwało od kandydatów na członków RN⁴⁰ dokumenty potwierdzające spełnienie wymogów (tj. staż pracy, wykształcenie wyższe, uprawnienia ustawowe) oraz wypełniony formularz, którego wzór stanowił załącznik do Zasad, w którym kandydaci wskazywali m.in.: dane podstawowe (kontaktowe), spełnienie wymogów (tj. posiadane wykształcenie, staż pracy, uprawnienia określone w art. 19 ust. 1 pkt 1 lit. a - k ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym) oraz w części III. Formularza oświadczali, że spełniają wskazane w formularzu przepisy prawa, w tym art. 19 ust. 1-3 i 5 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, art. 10c u.g.k. Kandydaci/członkowie RN złożyli zaświadczenia o niekaralności.

(akta kontroli str. 579-580, 846-878, 886-938)

Dyrektor Biura NW wyjaśnił w sprawie prowadzenia weryfikacji kandydatów i dokumentowania tego procesu, m.in.: że nie była sporządzona pisemna notatka na tę okoliczność, a podsumowanie weryfikacji, które wskazywało na brak przeciwwskazań do zasiadania danej osoby w RN, przedstawiane było w informacjach dla Prezydenta na zgromadzenia, których przedmiotem było powołanie/zmiana członka RN. Pozytywna rekomendacja potwierdzała, że nie zaistniały przesłanki negatywne uniemożliwiające powołanie danej osoby. Weryfikację wymagań określonych w art. 10c u.g.k. prowadzono w dostępnych źródłach (KRS, LEX Informator prawno-gospodarczy). Odnosnie do weryfikacji zakazu wynikającego z art. 4 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej Dyrektor Biura NW podał, że kandydaci przed powołaniem do RN byli weryfikowani pod kątem zajmowanych przez nich stanowisk i ewentualnego nieprzestrzegania ww. art. 4. W objętych badaniem czterech spółkach nie wystąpiły przypadki nieprzestrzegania tych przepisów. Podał, że nie sporządzano potwierdzenia weryfikacji. Pozytywna weryfikacja skutkowała

⁴⁰ Badaniem zasad wyboru kandydatów objęto dziewięciu kandydatów, którzy byli powołani do pełnienia funkcji członka RN po raz pierwszy w okresie 2020-2025, badaniem złożenia oświadczeń o spełnieniu wymogów objęto wszystkich 16 powołanych przez zgromadzenie członków RN pełniących funkcję w RN według stanu na 11 lipca 2025 r.

przygotowaniem informacji dla Prezydenta, a w przypadkach wystąpienia możliwości naruszenia art. 4 zastosowano przepisy art. 6 ust. 1 ww. ustawy – wystosowano pismo Prezydenta do osób (dwie osoby powołane w 2022 r. do rady nadzorczej KHK), w którym przywołując przepisy ww. ustawy poinformowano, że zostały wskazane do zajęcia stanowiska w RN. W przypadku członków zarządów spółek Dyrektor wskazał, że w związku z przeprowadzaniem procedury konkursu na stanowiska członków zarządów przez rady nadzorcze, Biuro nie jest właściwe do weryfikowania przepisów art. 4 ustawy w zakresie powoływanych osób do zarządów spółek.

(akta kontroli str. 850-852, 939-1022)

W jednym z analizowanych przypadków, w aktach członka RN Wodociągów, powołanego przez Walne Zgromadzenie do RN od 12 stycznia 2023 r., nie stwierdzono dokumentu jednoznacznie potwierdzającego złożenie przez niego egzaminu, o którym mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 lit h-k ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. W aktach był dyplom ukończenia studium dla kandydatów na członków RN wydany przez ówczesne Ministerstwo Przekształceń Własnościowych oraz zaświadczenie o zdaniu egzaminów *przewiedzionych regulaminem kursu* wydane przez Fundację – organizatora kursu. Nie udokumentowano jakie to były egzaminy przewidziane regulaminem kursu. Zatem, zdaniem NIK, przedłożone dokumenty nie były wystarczające, aby jednoznacznie potwierdzić spełnienie przez kandydata wymogu posiadania egzaminu, o którym stanowił art. 19 ust. 1 pkt 1 lit. h-k ustawy. Dyrektor Biura NW wyjaśnił, że zaświadczenie o ukończeniu kursu i zdaniu egzaminów, świadczyły, w ocenie Biura, o zdaniu egzaminu, o którym mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 lit h. Biuro NW w toku kontroli NIK wystąpiło i uzyskało z Ministerstwa Aktywów Państwowych potwierdzenie faktu złożenia egzaminu przez ww. członka RN.

(akta kontroli str. 862, 896-899, 962-967, 1260, 1266, 1271-1280)

W przypadku jednego z członków RN stwierdzono, że członek RN powołany uchwałami Walnego Zgromadzenia z 5 maja 2020 r., 4 kwietnia 2024 r. do Rady Nadzorczej Wodociągów uzyskał pozytywną rekomendację Biura NW na etapie powołań do RN, pomimo że pełnił funkcje, które mogły rodzić konflikt interesów wobec działalności spółki, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 968, 978-982, 990, 1000, 1262-1263)

W przypadku czterech członków RN, pełniących swoje funkcje według stanu na dzień 16 maja 2025 r. w spółce WMK i na 8 lipca 2025 r. w spółce Arena, którzy byli powołani do RN jeszcze przed 2020 r. i następnie w okresie 2020-2024 na kolejne kadencje (tj. w czerwcu 2020 r., kwietniu 2024 r.), stwierdzono brak formularzy dla kandydatów na członków RN złożonych na wzorze określonym w Zasadach nadzoru z 2020 r. (ze zm. 27 kwietnia 2023 i 10 listopada 2023 r.). Dotyczyło to jednego członka RN w WMK oraz trzech spośród członków RN w Arenie. Jedynymi złożonymi formularzami przez kandydatów były odpowiednio formularze z czerwca 2017 r. i ze stycznia 2019 r.

Dyrektor Biura NW wyjaśnił, że ww. członkowie RN, oświadczyli (w ówczesnie złożonych formularzach), że w przypadku zaistnienia okoliczności stanowiących przeszkodę do zasiadania w RN zobowiązują się do niezwłocznego złożenia rezygnacji w spółce i pisemnego powiadomienia Prezydenta. W listopadzie 2023 r., w związku z aktualizacją Zasad nadzoru przesłano wszystkim pełniącym

funkcję w ww. Spółkach informację o konieczności pozyskania zaświadczenia o niekaralności, oraz do wiadomości dołączono aktualny formularz dla kandydata na stanowisko członka RN z prośbą o wypełnienie i dostarczenie jedynie w przypadku zaistnienia zmian. Ww. osoby dostarczyły zaświadczenia o niekaralności i nie zgłosiły żadnych zmian do złożonych wcześniej kwestionariuszy.

Ze składu RN Areny z dniem 28 sierpnia 2025 r. odwołano jedną z ww. osób.

(akta kontroli str. 892-895, 922-933, 1260, 1265-1266, 1991)

Nie stwierdzono przypadku naruszenia zakazu wynikającego z art. 10c u.g.k. Badaniem przestrzegania w tym zakresie objęto członków RN, którzy pełnili funkcję w okresie 2022- 2025 r.

(akta kontroli str. 579-580, 1258-1259)

Raporty RN za 2024 r., czterech analizowanych spółek, wpłynęły do Biura NW terminowo, tj. do 30 kwietnia 2025 r. oraz według wzoru rocznego raportu RN określonego w załączniku do „Wytocznych dla spółek”.

(akta kontroli str. 853-854, 1047-1132)

Dyrektor Biura NW wyjaśnił, że Biuro NW dokonywało analizy całorocznej pracy rad nadzorczych spółek, na podstawie rocznych raportów z jej działalności, w szczególności poprzez weryfikację frekwencji na posiedzeniach, realizowania obowiązków informacyjnych, realizacji obowiązków i uprawnień wynikających ze statutów/aktów założycielskich spółek oraz „Dobrych praktyk dotyczących organizacji i wykonywania czynności przez rady nadzorcze spółek i ich członków”. Dla każdej ze spółek prowadzony był przez Biuro NW arkusz excel zawierający zestawienie wszystkich posiedzeń rad nadzorczych, podjętych uchwał oraz frekwencji. Dodatkowo Biuro NW, na podstawie § 9 ust.1 pkt 2 lit. c Zasad nadzoru, występowało do komórki UMK właściwej w sprawie kontroli o informacje o braku przeciwwskazań dla organów spółek w zakresie udzielenia im absolutorium, w związku z przeprowadzonymi w danym roku obrotowym kontrolami w spółkach. Dyrektor BN wyjaśnił, że dodatkowo, na bieżąco w ciągu roku dostarczane przez spółki dokumenty z posiedzeń rad nadzorczych, które dawały także podstawę do oceny ogólnej pracy rady nadzorczej, były analizowane przez przypisanych do poszczególnych spółek pracowników pod kątem pracy rady, częstotliwości posiedzeń, frekwencji poszczególnych członków, tematyki posiedzeń oraz zakresu zagadnień objętych nadzorem i kontrolą, kompletności i rzetelności przedkładanej dokumentacji, sposobu i szybkości reagowania na ujawnione nieprawidłowości lub zagrożenia w działalności spółki. Podsumowanie oceny pracy rad nadzorczych spółek znajdowało odzwierciedlenie w rekomendacji dotyczącej głosowania nad uchwałami w sprawie absolutorium, przygotowywanej dla Prezydenta na zgromadzenia. Dyrektor podał, że latach 2022-2024 nie zaszły przesłanki do rekomendacji nieudzielenia absolutorium dla któregośkolwiek z członków Rad Nadzorczych spółek z udziałem Gminy.

(akta kontroli str. 853-854, 1037-1047, 1133-1137)

Troje pracowników Biura NW, realizujących zadania w zakresie nadzoru właścicielskiego, pełniło równocześnie funkcje w radach nadzorczych spółek z udziałem Gminy, tj. zatrudnieni na stanowiskach:

- dyrektora Biura NW do 30 kwietnia 2024 r. – powołany do RN spółki Kraków5020 od 14.01.2022 r.⁴¹;
- głównego specjalisty w Referacie ds. Nadzoru nad Spółkami Biura NW – powołana do RN spółki Kraków5020 (otwarcie likwidacji od 2 stycznia 2025 r.) od 7 lutego 2025 r.⁴²;
- kierownika Referatu ds. Nadzoru nad Spółkami Biura NW do 30 kwietnia 2024 r., a od 1 maja 2024 r. na stanowisku dyrektora Biura NW – powołany do RN spółki KNHP od 19 czerwca 2018 r.⁴³

(akta kontroli str. 852-853)

W wystąpieniu pokontrolnym NIK LKR.411.4.2.2023, po kontroli w spółce Kraków5020⁴⁴, w związku ze stwierdzoną nieprawidłowością dotyczącą powołania w skład RN ówczesnego dyrektora Biura NW, co stwarzało ryzyko wystąpienia konfliktu interesów i naruszenia zasady bezstronności (art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych), NIK zawnioskowała do Prezydenta o zapewnienie rozwiązań przeciwdziałających konfliktowi interesów w przypadku powołania do organu spółki komunalnej osoby kierującej komórką nadzoru właścicielskiego w UMK. W odpowiedzi z 8 listopada 2024 r. Prezydent poinformował, że Biuro NW przystąpiło do zmiany Zasad nadzoru z 2020 r., poprzez wprowadzenie odpowiednich regulacji dotyczących unikania konfliktu interesów pracowników Urzędu powołanych do rad nadzorczych spółek komunalnych. Według stanu na 17 lipca 2025 r., tj. ponad 8 miesiącach od odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, nie wprowadzono pisemnych zasad zabezpieczających przed konfliktem interesów. Powołano w tym czasie ww. pracownika Referatu do RN spółki Kraków5020 z początkiem 2025 r.

Dyrektor Biura NW wyjaśnił, że w wyniku ewaluacji Zasad nadzoru, Biuro zaproponowało wprowadzenie zmian do „Zasad” poprzez dodanie paragrafu pn. *Unikanie konfliktu interesów regulującego działalność pracowników urzędu w radach nadzorczych spółek z udziałem Gminy*. Projekt został przekazany 31 października 2024 r. do zaopiniowania Dyrektorowi Wydziału Organizacji i Nadzoru Urzędu i miał być wprowadzony do procedowania przy najbliższej aktualizacji Zasad. Pomimo braku zatwierdzonych regulacji w tym zakresie, Biuro NW stosowało zapisy przewidziane w projekcie Zasad, tj. pracowniczka Referatu została odsunięta od czynności nadzorczych nad spółką Kraków5020 w likwidacji, w której została członkiem RN; Dyrektor Biura NW pełniący funkcję w RN spółki KNHP, wyjaśnił, że nie akceptował ani nie podpisywał rekomendacji w sprawie podjęcia uchwał ZWZ zawartych w instrukcji na Zgromadzenie. Rekomendacja została podpisana przez kierownika Referatu ds. Nadzoru nad Spółkami. Dyrektor ponadto wskazał, że niezależnie od powyższego, brak jest regulacji ustawowych zakazujących pracownikom samorządowym, realizującym zadania w zakresie nadzoru właścicielskiego pełnienia jednocześnie funkcji w organach nadzorowanych spółek.

(akta kontroli str. 853, 1032-1036)

Prezydent, wyjaśniając brak wprowadzenia od listopada 2024 r. regulacji dotyczących unikania konfliktu interesów, podał, m.in., że prace nad nowymi Zasadami nadzoru były prowadzone przez Biuro NW w związku z jego

⁴¹ Data wpisu w KRS.

⁴² Jw.

⁴³ Jw.

⁴⁴ S/23/001/LKR Powołanie i działalność spółki Kraków5020 sp. z o.o.

poleceniem zawartym w Wystąpieniu pokontrolnym z 28 czerwca 2024 r., po kontroli wewnętrznej w spółce ARMK w zakresie procesu powierzenia spółkom miejskim zadań Gminy oraz celowości i gospodarności wydatkowania przekazanych środków. Termin realizacji przywołanego zalecenia, określony na 31 października 2024 r., zbiegł się z terminem udzielenia informacji o sposobie wykonania wniosków po kontroli NIK (S/23/001/LKR), w tym dotyczącego przeciwdziałaniu konfliktowi interesów członków rad nadzorczych. Z tego względu Biuro NW zaproponowało wprowadzenie dodatkowego § 16 „Unikanie konfliktu interesów” do Zasad nadzoru. Prezydent wskazał, że przełom lat 2024 i 2025, był okresem niezwykle intensywnych analiz i prac, przede wszystkim związanych przygotowaniem funkcjonowania zasad nadzoru wybranych komórek organizacyjnych UMK nad miejskimi jednostkami organizacyjnymi (sfinalizowanych w lutym br.) oraz przygotowaniem nowatorskiego w strukturze Urzędu wysokiego szczebla zarządczego, tj. departamentów (sfinalizowanych w marcu i kwietniu br.). W związku ze zmianami organizacyjnymi w UMK opracowywane były i procedowane liczne akty kierownictwa wewnętrznego, w tym dotyczące zakresu działania nadzoru właścicielskiego. Prezydent, składając wyjaśnienia, zobowiązał m.in. Dyrektora NW do niezwłocznego wszczęcia procedury zmiany Zasad Nadzoru w zakresie wprowadzenia mechanizmów przeciwdziałania konfliktowi interesów członków rad nadzorczych oraz do podjęcia projektów regulacji normujących wszystkie zasady funkcjonowania nadzoru właścicielskiego.

(akta kontroli str. 569, 571-573)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. We wszystkich czterech analizowanych spółkach, tj. CGB., Wodociągi, MPEC, Arena, 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, co było działaniem nierzetelnym. Skutkiem tej decyzji było zwiększenie kosztów na wypłatę wynagrodzeń w tych spółkach. Podwyższenie wynagrodzeń w tych spółkach nastąpiło w wyniku podjęcia uchwał odpowiednio przez NZW/NWZ z dnia 18 stycznia 2022 r. i 23 lutego 2023 r. w sprawie zmiany zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządów, ustalających wysokość części stałej wynagrodzenia członków zarządu w wyższej wysokości niż określona w art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach.

Podstawową normą do ustalania części stałej wynagrodzenia członków zarządu w spółkach były przepisy art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach. Ta część wynagrodzenia została zróżnicowana w zależności od bieżącej sytuacji spółki, jej wielkości oraz skali prowadzonej działalności.

Wyjątek od tej reguły został ustalony w art. 4 ust. 3 tej ustawy pod warunkiem, że przemawiają za tym wyjątkowe okoliczności dotyczące spółki albo rynku, na którym ona działa, w szczególności jeśli spółka:

- 1) realizuje program konsolidacji spółek należących do jej grupy kapitałowej, prowadzący do znaczącej zmiany struktury jej aktywów lub przychodów;
- 2) realizuje program inwestycyjny znacząco przekraczający wartość jej aktywów trwałych;

- 3) realizuje program restrukturyzacji, o co najmniej 3-letnim horyzoncie czasowym, prowadzącym do znaczącej zmiany struktury aktywów lub przychodów spółki;
- 4) ma siedzibę za granicą Rzeczypospolitej Polskiej lub zasady jej działalności określa wiążąca RP umowa międzynarodowa;
- 5) funkcjonuje krócej niż rok;
- 6) została utworzona w celu realizacji projektu, w szczególności z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) lub środków pochodzących z innych źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi.

Do uchwał w sprawie zmiany zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządów analizowanych spółek, odpowiednio z dnia 18 stycznia 2022 r. i 23 lutego 2023 r., przygotowywanych w Biurze NW Urzędu na zgromadzenia, zostały sporządzone pisemne uzasadnienia oddania głosu za uchwałami ustalającymi wysokość części stałej wynagrodzenia członków zarządu w wyższej wysokości niż określona zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach.

W ocenie NIK w żadnym z analizowanych przypadków spółki nie realizowały lub nie spełniały przesłanek szczególnych wymienionych w art. 4 ust. 3 pkt 1-6, 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 Miejskiej Kraków, z którą miały do czynienia wszystkie podmioty gospodarcze, tj. inflacja, skutki pandemii Covid czy wojny na Ukrainie. I tak:

a) CGB – od 1 marca 2023 r. uchwałą NZW z 23 lutego 2023 r. przyznano prezesowi zarządu wynagrodzenie stałe w kwocie 18 743 zł brutto (wg stanu na 16 maja 2025 r. bez zmian). Maksymalne wynagrodzenie, wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o wynagrodzeniach, obowiązujące dla tej wielkości spółki (tj. od dwukrotności do czterokrotności podstawy wymiaru), mogło wynosić 17 615,12 zł⁴⁵. Kwota przyznanego wynagrodzenia była wyższa o 1 127,88 zł brutto i stanowiła 4,3-krotność podstawy wymiaru.

W uzasadnieniu podjęcia uchwały z 23 lutego 2023 r. w sprawie zmiany zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu spółki wskazano m.in. informację o zwiększeniu w stosunku do lat ubiegłych przychodów spółki oraz zrealizowaniu przez spółkę w 2022 r. wyniku netto na poziomie 144% wartości ujętej w planie finansowym, a także, że spółka w najbliższym czasie planuje dalszy rozwój giełdy i remonty infrastruktury. Z kolei NZW w uchwale z 3 marca 2017 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń wyznaczyło dla członków Zarządu Spółki dwa cele ogólne odnoszące się właśnie do przychodów (osiągnięcie zakładanych w planie rocznym przychodów ogółem) i zysku netto (osiągnięcie nie pogorszonego niż zakładanego w planie rocznym wyniku finansowego), od których poziomu realizacji była uzależniona wysokość dodatkowego wynagrodzenia zmiennego dla prezesa zarządu. Ponadto odwołano się do rozszerzenia od października 2022 r. działalności Spółki o funkcjonowanie giełdy produktów ekologicznych i planowaniu przez Spółkę dalszego rozwoju tej giełdy, natomiast działalność ta nie prowadziła do znaczącej zmiany struktury aktywów

⁴⁵ Max. 4-krotność po zamrożeniu podstawy wymiaru = 4*4403,78zł=17 615,12 zł.

lub przychodów spółki (art. 4 ust. 3 pkt 3 ustawy), o czym świadczą informacje uzyskane w ramach kontroli NIK P/25/064 przeprowadzanej równolegle w tej spółce. Wynika z nich, że przychody z działalności giełdy ekologicznej pn. „Targ na Balickiej” ograniczyły się do kilkuset złotych zarówno w 2022 r., jak i w 2023 r., a organizowanie tej sprzedaży zostało zakończone jesienią 2023 r. z uwagi na niewielką liczbę wystawców. Wartość zrealizowanych przez Spółkę inwestycji w latach 2021-2024 (1 146 tys. zł) oraz inwestycji zaplanowanych na kolejne lata (3 500 tys. zł⁴⁶) w łącznej kwocie 4 646 tys. zł nie przekraczała wartości aktywów trwałych Spółki. Na koniec 2020 r. bilansowa wartość aktywów trwałych wyniosła 12 461 tys. zł, a na koniec 2022 r. 12 607 tys. zł, czyli nie została spełniona wyjątkowa okoliczność dotycząca spółki lub rynku, na którym ona działa, odnosząca się do realizacji przez spółkę programu inwestycyjnego znacząco przekraczającego wartość jej aktywów trwałych wymieniona w art. 4 ust. 3 pkt 2 ustawy o wynagrodzeniach.

W efekcie wynagrodzenia prezesa zarządu Spółki w okresie od 1 marca 2023 r. do 30 września 2025 r. zostało zawyżone o 32 708, 52 zł⁴⁷.

(akta kontroli str. 633-634, 644-648, 673, 2684, 2698-2704, 2738_pliki CD_(40-43, 67-77))

b) Wodociągi – od 1 lutego 2022 r. uchwałą NWZ z 18 stycznia 2022 r. przyznano prezesowi zarządu wynagrodzenie stałe w kwocie 36 332 zł brutto. Od 1 marca 2023 r. uchwałą NWZ z 23 lutego 2023 r. prezesowi zarządu zwiększono wynagrodzenie stałe do kwoty 38 332 zł, a wiceprezesowi i członkowi zarządu do 36 394 zł brutto (wg stanu na 16 maja 2025 r. bez zmian). Maksymalne wynagrodzenie wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 4 ustawy o wynagrodzeniach, obowiązujące dla tej wielkości spółki (tj. od czterokrotności do ośmiokrotności podstawy wymiaru), mogło wynosić 35 230,24 zł⁴⁸. Kwota przyznanego wynagrodzenia prezesowi zarządu była od 1 lutego 2022 r. wyższa o 1 101,76 zł brutto i stanowiła 8,3-krotność podstawy wymiaru, a od 1 marca 2023 r. była wyższa o 3 101,76 zł brutto i stanowiła 8,7-krotność. Kwota wynagrodzenia pozostałych członków zarządu od 1 marca 2023 r. była wyższa o 1 163,76 zł brutto i stanowiła 8,3-krotność podstawy wymiaru.

W uzasadnieniu podjęcia uchwały z 18 stycznia 2022 r. w sprawie zmiany zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu spółki zawarto m.in. informację o realizacji strategii inwestycyjnej o wartości ponad 1,5 mld zł, jak również wskazano, że zapewnienie bezpieczeństwa dostaw wody, a tym samym zdrowia i życia mieszkańców Krakowa stanowiło i stanowi nadrzędny cel działania spółki. Tymczasem oszacowana przez spółkę wartość planu inwestycyjnego pn. „Krakowskie Wodociągi i Kanalizacja” na lata 2021-2028 wynosiła 1,58 mld zł i nie przekraczała wartości aktywów trwałych Spółki, których wartość bilansowa na koniec 2021 r. wyniosła blisko 1,9 mld zł, a więc nie spełniało to przesłanki wymienionej w art. 4 ust. 3 pkt 2 ustawy.

⁴⁶ W 2025 r. zaplanowano rozpoczęcie inwestycji pn. Zadaszenie i nadbudowa części magazynowej między halami wraz z budową zbiorników retencyjnych na wodę opadową oraz instalacją fotowoltaiczną ona kwotę 3,5 mln zł, przy czym planuje się przygotowanie projektu, uzyskanie pozwoleń oraz wstępne przygotowanie do rozpoczęcia głównej inwestycji.

⁴⁷ Za okres 29 m-cy, z wyłączeniem stycznia i lutego 2024 r., w których to nie obowiązywało zamrożenie podstawy wymiaru.

⁴⁸ Max. 8 krotność po zamrożeniu podstawy wymiaru = 8*4403,78zł=35 230,24 zł.

W uzasadnieniu do uchwały NWZ z 23 lutego 2023 r. wskazano m.in. na zarządzanie Spółką w warunkach kryzysowych, podwyższonego alertu oraz konieczności wdrożenia procedur związanych z dysponowaniem infrastrukturą krytyczną. Podano, że kluczowym aspektem w warunkach zagrożenia oraz niestabilności zarówno geopolitycznej, jak i makroekonomicznej było zapewnienie płynności w kontekście operacyjnych kosztów, ale także procesu inwestycyjnego związanego z implementacją dyrektyw unijnych. Należy zauważyć, że NWZ w uchwale z 3 marca 2017 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń wyznaczyło [...]⁴⁹ celów [...]⁵⁰ dla członków Zarządu Spółki, w tym [...]⁵¹ dotyczących [...]⁵², od poziomu realizacji których uzależniona była wysokość wynagrodzenia zmiennego członków Zarządu. W większości cele te były zbieżne z okolicznościami wskazanymi za wyjątkowe w uzasadnieniach uchwał ustalających wysokość części stałej wynagrodzenia w wyższej wysokości, tj. cele:

- [...]⁵³, a w uzasadnieniu do uchwały z 2023 r. wskazano na zapewnienie płynności w kontekście operacyjnych kosztów oraz w uzasadnieniu do uchwały z 2022 r. wskazano na ponoszenie ryzyk związanych z zatwierdzaniem taryf, obniżeniem rentowności i płynności finansowej;
- [...]⁵⁴, a w uzasadnieniu do uchwały z 2023 r. wskazano na zapewnienie procesu inwestycyjnego związanego z implementacją dyrektywy w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi;
- [...]⁵⁵, a w uzasadnieniu do uchwały z 2022 r. wskazano m.in., że spółka wykazuje skuteczność w działaniu w obszarze organizacyjnym,

⁴⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁵⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁵¹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁵² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁵³ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁵⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁵⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

komunikacyjnym, produkcyjnym, finansowym, zdrowotnym i socjalnym, które zapewniają sprawne funkcjonowanie Spółki; wskazano, że Spółka ponosi odpowiedzialność za rozległą infrastrukturę wodociągową i kanalizacyjną, będącą infrastrukturą krytyczną.

Należy też zauważyć, że w spółce w czerwcu 2022 r. zwiększono skład zarządu z pięciu do sześciu osób, co było motywowane zwiększeniem zadań i rozwojem Spółki, do których to z kolei odwoływało się NWZ, uzasadniając zwiększenie wynagrodzenia członkom zarządu ponad poziom wynikający z art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach.

Odnosząc się do argumentu dotyczącego zarządzania spółką w warunkach kryzysowych należy zauważyć, że stosownie do art. 3 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁵⁶ systemy zaopatrzenia w wodę zaliczane są do infrastruktury krytycznej, która podlega szczególnej ochronie. Przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej jest zadaniem ciągłym, czyli powinno być wykonywane cały czas na bieżąco, a nie dopiero w momencie wystąpienia zagrożenia. Zagrożeniem jest nie tylko konflikt zbrojny, ale także katastrofy naturalne, awarie techniczne, ataki terrorystyczne czy inne zdarzenia, które mogą zagrażać infrastrukturze krytycznej.

W efekcie wynagrodzenie prezesa zarządu Spółki w okresie od 1 lutego 2022 r. do 30 września 2025 r. (z wyłączeniem m-cy styczeń-luty 2024 r.) zostało zawyżone o łącznie 104 273,92 zł; wynagrodzenie członka zarządu Spółki w okresie od 1 marca do 30 września 2025 r. (z wyłączeniem m-cy styczeń-luty 2024 r.) zostało zawyżone o łącznie 33 749,04 zł, co przy pięciu członkach zarządu dawało kwotę 168 745,20 zł. Ogółem stanowiło to dla Spółki wzrost kosztów w wysokości 273 019,12 zł.

(akta kontroli str. 582-585, 598-611, 673, 2657-2661, 2684, 2738_pliki CD_(40-43, 91-102))

c) MPEC – od 1 lutego 2022 r. uchwałą NWZ z 18 stycznia 2022 r. przyznano prezesowi zarządu wynagrodzenie stałe w kwocie 36 332 zł brutto. Od 1 marca 2023 r. uchwałą NWZ z 23 lutego 2023 r. prezesowi zarządu zwiększono wynagrodzenie stałe do kwoty 38 332 zł, wiceprezesowi i członkowi zarządu do 36 394 zł brutto. Maksymalne wynagrodzenie wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 4 ustawy o wynagrodzeniach, obowiązujące dla tej wielkości spółki (tj. od czterokrotności do ośmiokrotności podstawy wymiaru), mogło wynosić 35 230,24 zł⁵⁷. Kwota przyznanego wynagrodzenia prezesowi zarządu była od 1 lutego 2022 r. wyższa o 1 101,76 zł brutto i stanowiła 8,3-krotność podstawy wymiaru, a od 1 marca 2023 r. była wyższa o 3 101,76 zł brutto i stanowiła 8,7-krotność. Kwoty wynagrodzeń pozostałych członków zarządu od 1 marca 2023 r. były wyższe o 1 163,76 zł brutto i stanowiły 8,3-krotność podstawy wymiaru.

W 2024 r. Spółka osiągnęła wyższe wskaźniki określone w art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy, na podstawie których wynagrodzenie członka zarządu mogło stanowić do 15-krotności podstawy wymiaru, tj. 66 056,70 zł (15x4 403,78 zł).

W uzasadnieniu do uchwały NWZ z 18 stycznia 2022 r. w sprawie zmiany zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu spółki zawarto m.in. informację o rozwoju spółki i wzroście przyłączeń odbiorców ciepła systemowego w latach

⁵⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 122, ze zm.

⁵⁷ Max. 8-krotność po zamrożeniu podstawy wymiaru = 8*4403,78zł=35 230,24 zł.

2018-2021 i o wartości zaplanowanych przez spółkę na 2022 r. projektów inwestycyjnych (226 mln zł). Wartość zaplanowanych projektów nie przekraczała jednak wartości aktywów trwałych Spółki, których wartość bilansowa na koniec 2021 r. wyniosła blisko 962,2 mln zł. W uzasadnieniu do uchwały z 23 lutego 2023 r. nie zawarto informacji o kwocie realizowanego programu inwestycyjnego, a tym samym nie spełniało to przesłanki wymienionej w art. 4 ust. 3 pkt 2 ustawy. Należy też zauważyć, że NWZ w uchwale nr 2/2017 z 3 marca 2017 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń wyznaczyło [...]⁵⁸ celów [...]⁵⁹ dla członków Zarządu Spółki, w tym [...]⁶⁰ dotyczących [...]⁶¹, od poziomu realizacji których uzależniona była wysokość wynagrodzenia zmiennego członków Zarządu. W większości cele te były zbieżne z okolicznościami wskazanymi za wyjątkowe w uzasadnieniach uchwał ustalających wysokość części stałej wynagrodzenia w wyższej wysokości, tj. cele:

- [...]⁶², a w uzasadnieniu do uchwały z 2022 r. wskazano na osiągnięcie przez tę spółkę w latach 2018-2021 spektakularnego w stosunku do innych polskich ciepłowniczych firm przesyłowych wzrostu wartości sprzedaży ogółem, w uzasadnieniu do uchwały z 2023 r. zawarto informację, że prowadzenie i organizacja finansowania realizowanych przez Spółkę w tej skali przedsięwzięć wymaga od członków Zarządu szczególnego zaangażowania i kompetencji;
- [...]⁶³, a w uzasadnieniu do uchwały z 2022 r. wskazano, że spółka osiągnęła w latach 2018-2021 spektakularną w stosunku do innych polskich ciepłowniczych firm przesyłowych wartość wzrostu w zakresie długości sieci ciepłowniczej oraz ilości posiadanych własnych węzłów ciepłowniczych, a w uzasadnieniu do uchwały z 2023 r. wskazano, że MPEC S.A. w ostatnim okresie realizuje inwestycje liniowe – odtworzeniowe, modernizacyjne nowych odcinków sieci oraz nowych podłączeń budynków do miejskiej sieci ciepłowniczej oraz wyposażenie ich w

⁵⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁵⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁶⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁶¹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁶² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁶³ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

nowoczesne węzły ciepłne własnej produkcji na niespotykaną do tej pory skalę w zakresie rzeczowym i finansowym;

- [...] ⁶⁴, a w uzasadnieniu do uchwały z 2022 r. wskazano, że ponad 80% obiektów spółdzielni mieszkaniowych i wspólnot mieszkaniowych zasilanych jest całorocznie w ciepłą wodę użytkową co zostało zrealizowane w ostatnich latach; w latach 2018-2021 spółka osiągnęła spektakularne w stosunku do innych polskich ciepłowniczych firm przesyłowych wartości wzrostu w zakresie: sprzedaży ogółem, przyrostu mocy, sprzedaży energii ciepła, długości sieci ciepłowniczej, ilości posiadanych własnych węzłów ciepłowniczych;

- [...] ⁶⁵, a w uzasadnieniu do uchwały z 2023 r. wskazano, że spółka w ostatnim okresie realizuje inwestycje liniowe – odtworzeniowe, modernizacyjne nowych odcinków sieci oraz wyposażenie ich w nowoczesne węzły ciepłne własnej produkcji;

- [...] ⁶⁶, a w uzasadnieniu do uchwały z 2022 r. wskazano, że działania Zarządu MPEC S.A. w latach 2018-2021 spowodowały znaczny wzrost na terenie Krakowa ilości podmiotów, obiektów przyłączonych do miejskiej sieci ciepłowniczej (m.s.c.), a w uzasadnieniu do uchwały z 2023 r. zawarto informację o tym, że Spółka w ostatnim okresie realizuje inwestycje liniowe – odtworzeniowe, modernizacyjne nowych odcinków sieci oraz nowych podłączeń do miejskiej sieci ciepłowniczej oraz wyposażenie ich w nowoczesne węzły ciepłne; powołano się, że firma w coraz większym zakresie uczestniczy w rozwoju rynku ciepła w oparciu o instalacje oparte o pompy ciepła i fotowoltaikę dla obiorców indywidualnych i instytucjonalnych, ale również jako źródła wielkoskalowe zasilające m.s.c.

W efekcie wynagrodzenie prezesa zarządu Spółki w okresie od 1 lutego 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. zostało zawyżone o łącznie 45 340,48 zł; wynagrodzenie wiceprezesa i członka zarządu Spółki w okresie od 1 marca do 31 grudnia 2023 r. zostało zawyżone po 11 637,60 zł, co przy dwóch osobach dawało kwotę 23 275,20 zł. Ogółem koszty Spółki wzrosły o 68 615,68 zł.

(akta kontroli str. 667-677, 690-699, 2684, 2738_pliki CD_(40-43, 78-90, 106-107))

d) Arena – od 1 lutego 2022 r. uchwałą NWZ z 18 stycznia 2022 r. przyznano prezesowi zarządu wynagrodzenie stałe w kwocie 29 065 zł brutto, a wiceprezesowi 26 643 zł brutto. Od 1 marca 2023 r. uchwałą NWZ z 23 lutego 2023 r. prezesowi zarządu zwiększono wynagrodzenie stałe do kwoty 31 065 zł, a wiceprezesowi do 28 643 zł brutto. Maksymalne wynagrodzenie wynikające

⁶⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁶⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁶⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o wynagrodzeniach, obowiązujące dla tej wielkości spółki (tj. od trzykrotności do pięciokrotności podstawy wymiaru), mogło wynosić 22 018,90 zł⁶⁷. Kwota przyznanego wynagrodzenia prezesowi i wiceprezesowi zarządu była od 1 lutego 2022 r. wyższa odpowiednio o: 7 046,1 zł i 4 624,1 zł brutto i stanowiła odpowiednio: 6,6-krotność i 6,1-krotność podstawy wymiaru, a od 1 marca 2023 r. była wyższa o 9 046,10 zł i 6 624,1 zł brutto i stanowiła odpowiednio: 7,1-krotność i 6,5-krotność podstawy wymiaru.

W uzasadnieniach uchwał NWZ z 18 stycznia 2022 r. i 23 lutego 2023 r. wskazano, że przychody Spółki osiągane są na szczególnie konkurencyjnym rynku organizatorów wydarzeń. Wynajmowanie obiektu na imprezy wymaga kontraktowania nie tylko na rynku krajowym, ale także międzynarodowym. Poziom inflacji, wzrost kosztów życia dla rodzin, spowodował, że popyt na dobra luksusowe jakim jest udział w wydarzeniach zmniejsza się. Utrzymanie pozycji konkurencyjnej wymaga zatem od Zarządu skutecznego zarządzania takim obiektem w wymiarze technicznym, ekonomicznym, jak i sprzedażowo-marketingowym. Spółka skutecznie realizuje politykę Miasta w zakresie obsługi kredytu zaciągniętego na budowę hali, ponosząc niższe koszty obsługi finansowej. Spółka realizuje ważne działania dla rozwoju Gminy wywierając wpływ na turystykę, gastronomię, hotelarstwo, komunikację publiczną, zaspakajając potrzeby społeczności lokalnej. TAURON Arena Kraków jest obiektem infrastruktury widowiskowej i sportowej ważnym z punktu widzenia ogólnospołecznego.

Należy zauważyć, że wskazane w uzasadnieniach działania Zarządu polegające na wynajmowaniu obiektu na imprezy (tj. zarządzanie TAURON Areną) oraz realizowanie ważnych działań dla rozwoju Gminy zostały określone w § 3 Statutu Spółki jako podstawowe cele, jakie Spółka powinna realizować.

Należy też zauważyć, że NWZ w uchwale nr 1/2017 z 3 marca 2017 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń wyznaczyło [...] ⁶⁸ celów [...] ⁶⁹ dla członków Zarządu Spółki, w tym [...] ⁷⁰ odnoszące się [...] ⁷¹, od których poziomu realizacji uzależniona była wysokość wynagrodzenia zmiennego członków Zarządu. W większości cele te były zbieżne z okolicznościami wskazanymi za wyjątkowe

⁶⁷ Max. 5 krotność po zamrożeniu= 5*4403,78zł= 22 018,90 zł.

⁶⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁶⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁷⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁷¹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

w uzasadnieniach uchwał ustalających wysokość części stałej wynagrodzenia w wyższej wysokości, tj. cele:

- [...] ⁷², a w uzasadnieniu do uchwały z 2022 r. wskazano m.in., że przychody spółki osiągane są na szczególnie konkurencyjnym rynku organizatorów wydarzeń i utrzymanie pozycji konkurencyjnej po okresie pandemii COVID-19 wymaga skutecznego zarządzania takim obiektem w wymiarze technicznym, ekonomicznym, jak i sprzedażowo-marketingowym, a w uzasadnieniu do uchwały z 2023 r. zawarto m.in. informację o tym, że koszty działalności eksploatacyjnej spółka pokrywa z uzyskiwanych przychodów, nie otrzymując żadnych środków na tą działalność z budżetu Miasta, a kluczowym zadaniem spółki w 2023 r. będzie maksymalizacja ilości imprez masowych oraz dni przychodowych w Arenie Głównej na poziomie pozwalającym pokryć rosnące koszty funkcjonowania Areny Kraków w trudnej sytuacji gospodarczej, w warunkach wysokiej 20% inflacji, niespotykanym od lat wzroście stóp procentowych, cen usług, kosztów nośników energii oraz trwającej wojny przy wschodniej granicy kraju;

- [...] ⁷³, a w uzasadnieniach do uchwał z 2022 r. i 2023 r. wskazano m.in., że spółka skutecznie realizuje politykę Miasta w zakresie obsługi kredytu zaciągniętego na budowę hali, ponosząc niższe koszty obsługi finansowej i wyprzedzając płatności rat kapitałowych w stosunku do harmonogramu dyrektywnego, częstokroć zakładając własne środki wypracowane z wyniku EBITDA. Należy zauważyć, że Miasto przeznacza corocznie środki na dokapitalizowanie spółki z przeznaczeniem na spłatę zaciągniętego kredytu na budowę hali, na podstawie uchwały RM ⁷⁴, w której powierzono realizację i zarządzanie Halą Widowiskowo-Sportową (Czyżyny) w Krakowie;

- [...] ⁷⁵, a w uzasadnieniach do uchwał z 2022 r. i 2023 r. wskazano m.in., że celem zarządzania jest osiągnięcie nadwyżki uzyskanych przychodów ze sprzedaży nad kosztami działalności eksploatacyjnej spółki (bez amortyzacji). Cel ten został osiągnięty przez Spółkę w 2016 r. i jest kontynuowany, a koszty działalności eksploatacyjnej Spółka pokrywa z uzyskiwanych przychodów, nie otrzymując żadnych środków na tą działalność z budżetu Miasta;

- [...] ⁷⁶, a w uzasadnieniach do uchwał z 2022 r. i 2023 r. wskazano m.in., że przychody Spółki osiągane są na szczególnie konkurencyjnym rynku

⁷² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁷³ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁷⁴ Uchwała Rady Miasta Nr LXXXIV/1101/09 z dnia 4 listopada 2009 r. ze zm.

⁷⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁷⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy.

organizatorów wydarzeń i wynajmowanie obiektu na imprezy wymaga kontraktowania nie tylko na rynku krajowym, ale także międzynarodowym. Utrzymanie pozycji konkurencyjnej wymaga zatem skutecznego zarządzania takim obiektem w wymiarze technicznym, ekonomicznym, jak i sprzedażowo-marketingowym; w uzasadnieniu do uchwały z 2023 r. wskazano dodatkowo, że kluczowym zadaniem Spółki w 2023 r. będzie maksymalizacja ilości imprez masowych oraz dni przychodowych w Arenie Głównej w trudnej sytuacji gospodarczej oraz że w Tauron Arenie organizuje się około 1/3 wszystkich halowych imprez w Polsce na obiektach powyżej 10 tys. widzów.

W efekcie wynagrodzenie w okresie od 1 lutego 2022 r. do 30 września 2025 r. (z wyłączeniem m-cy styczeń-luty 2024 r.) prezesa zarządu Spółki zostało zawyżone o łącznie 353 936,20 zł, a wiceprezesa o łącznie 252 212,20 zł. Ogółem koszty Spółki wzrosły o 606 148,40 zł.

(akta kontroli str. 673, 721-725, 750-760, 2677-2680, 2684, 2738_pliki CD_(40-43, 55-66, 103-105))

Dyrektor Biura NW wyjaśnił, że ustalanie wynagrodzeń członków Zarządów znajdowało się w kompetencjach zgromadzenia wspólników (ZW) oraz walnych zgromadzeń (WZ), których funkcję pełni Prezydent Miasta. W latach 2022 – 2024 decyzje o przygotowaniu i podjęciu uchwał zgromadzenia, w wyniku której wysokość części stałej wynagrodzenia członków zarządu była ustalana na poziomie przekraczającym poziom określony zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy, były podejmowane z inicjatywy Prezydenta Miasta. Dyrektor Biura podał, że jedyną określoną w art. 4 ust. 3 ustawy przez ustawodawcę obligatoryjną przesłanką ustalenia innej wysokości części stałej wynagrodzenia członka zarządu są „wyjątkowe okoliczności dotyczące spółki albo rynku, na którym ona działa”. Wszystkie przesłanki wskazane w art. 4 ust. 3 pkt 1-6 ustawy następujące po zwrocie „w szczególności” stanowią jedynie otwarty i przykładowy katalog przypadków „wyjątkowych okoliczności dotyczących spółki albo rynku, na którym ona działa”. Dyrektor BN przytoczył komentarz⁷⁷ wskazując, że żadna z przykładowych przesłanek z art. 4 ust. 3 pkt 1-6 ustawy nie musi być spełniona, jeśli zaistniały inne wyjątkowe okoliczności, dotyczące spółki albo rynku, na którym ona działa. Katalog zdarzeń mieszczących się w tych wyjątkowych okolicznościach uzasadniających odstępienie od generalnej zasady co do wysokości części stałej wynagrodzenia jest zatem otwarty. Analizowane uzasadnienia uchwał ZW/WZ mogły zatem zawierać informacje przemawiające za wystąpieniem wyjątkowych okoliczności, dotyczących spółki albo rynku, na którym ona działa (takie jak np. wzrost przychodów, osiągnięcie zakładanego w planie rocznym wyniku finansowego, rozszerzenie zakresu działalności, prowadzenie inwestycji, realizacja strategii inwestycyjnej i inne), mimo że informacje te nie znalazły się w przykładowym katalogu z art. 4 ust. 3 pkt 1-6 ustawy. Dyrektor Biura NW wyjaśnił, że okoliczności wskazane w analizowanych uzasadnieniach do projektów uchwał przedstawiane były przez Spółki i zostały one uznane przez Prezydenta Miasta za spełniające przesłankę wyjątkowych okoliczności. Otrzymane od spółki uzasadnienie było przedkładane Prezydentowi w projekcie protokołu danego ZW/WZ. Finalną decyzję co do

Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁷⁷ A. Rzetecka-Gil, Ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami. Komentarz, LEX/el. 2017, art. 4, teza 9.

ustalenia wysokości części stałej wynagrodzenia członków zarządu na poziomie przekraczającym poziom określony zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy podejmował Prezydent pełniący funkcję ZW lub WZ danej spółki poprzez głosowanie za uchwałą. Dyrektor Biura NW wskazał ponadto, że ustawa nie zawiera regulacji, które zakazywałyby, aby cele zarządcze, od których poziomu realizacji jest uzależniona wysokość wynagrodzenia zmiennego członka zarządu spółki (art. 4 ust. 5 i 6 Ustawy) odnosiły się do okoliczności i przesłanek uznanych za wyjątkowe okoliczności dotyczące spółki albo rynku, na którym ona działa będące podstawą do podwyższenia wysokości części stałej wynagrodzenia (art. 4 ust. 2 i 3 Ustawy).

(akta kontroli str. 1281-1285, 1287-1288)

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, 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.

(akta kontroli str. 2686-2690)

2. W uchwałach z 3 marca 2017 r., podjętych przez odpowiednio NZW lub NWZ, w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu, we wszystkich czterech analizowanych spółkach (CGB, Wodociągi, MPEC, Arena), nie określono obiektywnych i mierzalnych kryteriów realizacji i rozliczania celów zarządczych, co było niezgodne z art. 4 ust. 8 ustawy o wynagrodzeniach. Stosownie do art. 4 ust. 8 ustawy projekty uchwał w sprawie wynagrodzeń wyznaczają cele zarządcze, wagi tych celów, a także obiektywne i mierzalne kryteria ich realizacji i rozliczania. W uchwałach podjętych przez odpowiednio NZW lub NWZ wyznaczono cele zarządcze, określając ich minimalne wagi, natomiast nie wyznaczono pozostałych elementów wskazanych w art. 4 ust. 8 ustawy o wynagrodzeniach, tj. obiektywnych i mierzalnych kryteriów realizacji i rozliczania

celów zarządczych. Do określenia obiektywnych i mierzalnych kryteriów realizacji i rozliczania celów zarządczych Zgromadzenie upoważniło rady nadzorcze spółek, co opisano w nieprawidłowości nr 3.

(akta kontroli str. 582-591, 633-638, 674-685, 721-733)

Dyrektor Biura NW wyjaśnił, że: w uchwałach nie określono obiektywnych i mierzalnych kryteriów realizacji i rozliczania celów zarządczych, ponieważ zgodnie z art. 4 ust. 8 ustawy upoważniona została do tego rada nadzorcza. Art. 4 ust. 8 ustawy wskazuje, że "projekty uchwał w sprawie wynagrodzeń wyznaczają cele zarządcze, wagi tych celów, a także obiektywne i mierzalne kryteria ich realizacji i rozliczania". Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy uchwałami w sprawie wynagrodzeń są uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego oraz uchwały w sprawie kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego. Zatem zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy pod pojęciem "uchwał w sprawie wynagrodzeń" mieści się zarówno uchwała w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego, której podjęcie zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy jest kompetencją walnego zgromadzenia (zgromadzenia wspólników), jak również uchwała w sprawie kształtowania wynagrodzeń, dla której ustawa nie ogranicza podmiotu uprawnionego do jej podjęcia. „Niewątpliwie uchwała „w sprawie zasad kształtowania” będzie miała ogólny, ramowy charakter, zaś uchwała „w sprawie kształtowania” stanowiła będzie skonkretyzowanie tej pierwszej uchwały, jej uszczegółowienie. Organem upoważnionym do podejmowania obu uchwał (ramowej i uszczegóławiającej) będzie zgromadzenie wspólników lub walne zgromadzenie akcjonariuszy, co wynika z treści art. 203¹ i 378 § 2 K.s.h. (brzmienie obu przepisów zmieniono mocą komentowanej ustawy). Uchwałę uszczegóławiającą może podjąć także rada nadzorcza”⁷⁸. Uszczegółowienie celów zarządczych oraz określenie ich wag oraz obiektywnych i mierzalnych kryteriów ich realizacji i rozliczania należy do kompetencji rady nadzorczej spółki zgodnie z delegacją ustanowioną w kontrolowanych uchwałach. Przez podkreślenie roli organu nadzorczego jakim jest rada nadzorcza w procesie kształtowania wynagrodzeń to ona otrzymała delegację do podejmowania uchwały określającej obiektywne i mierzalne kryteria realizacji i rozliczania celów zarządczych. W uchwale zgromadzenia wspólników/walnego zgromadzenia akcjonariuszy cele zarządcze są więc ustanawiane w sposób ogólny zgodnie z dyspozycją Ustawy. Kontrolowane uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego przewidywały w § 3 ust. 4 i ust. 5 (zgodnie art. 4 ust. 8 ustawy) - że uszczegółowienia dokona rada nadzorcza jako organ zawierający z członkiem zarządu umowę o świadczenie usług zarządzania oraz wskazała sposób określenia kryteriów oceny poziomu realizacji poszczególnych celów.

(akta kontroli str. 827, 832-833)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK wskazuje, że jeśli na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach podmiot uprawniony, w tym przypadku Prezydent Miasta, doprowadził do głosowania przez walne zgromadzenie spółki projektu uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu

⁷⁸ A. Rzetecka-Gil, Ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami. Komentarz, LEX/el. 2017, komentarz do art. 4.

zarządzającego, to projekt ten winien zawierać elementy określone przez ustawodawcę w art. 4 ust. 8 ustawy.

Należy także zauważyć, że analogiczne nieokreślenie w uchwale ws. zasad kształtowania wynagrodzeń obiektywnych i mierzalnych kryteriów realizacji i rozliczania celów zostało stwierdzone jako działanie nieprawidłowe w wyniku kontroli spółki ARMK sp. z o.o. przez Wydział Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia UMK. W tamtej sprawie Biuro NW nie kwestionowało zaleceń pokontrolnych Prezydenta z 28 czerwca 2024 r. i przygotowało projekt uchwały zmieniającej, uwzględniający wymogi art. 4 ust. 8 ustawy. Uchwała została podjęta przez zgromadzenie wspólników⁷⁹, w której zostały wyznaczone cele zarządcze, ich minimalne wagi lub przedział wag oraz obiektywne i mierzalne kryteria ich realizacji i rozliczania.

(akta kontroli str. 383-412, 839-845)

3. W uchwałach z 3 marca 2017 r. ws. zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu, we wszystkich czterech analizowanych spółkach (CGB, Wodociągi, MPEC, Arena), upoważniono rady nadzorcze do *określenia obiektywnych i mierzalnych kryteriów realizacji i rozliczania celów zarządczych*, co było niezgodne z zakresem uprawnień określonym w art. 4 ust. 8 zdanie drugie oraz art. 203¹ zd. pierwsze K.s.h. (w przypadku CGB) i art. 378 § 2 K.s.h. (w przypadku spółek akcyjnych). Stosownie do art. 4 ust. 8 zdanie drugie *projekt uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego może ponadto przewidywać, że uszczegółowienia celów, wag i kryteriów, o których mowa w zdaniu pierwszym dokona organ lub podmiot określający wynagrodzenie członka organu zarządzającego i zawierający z tym członkiem umowę o świadczenie usług zarządzania*. Zatem przepis ten dawał delegację do czynności „uszczegółowienia” już uprzednio określonych przez odpowiednio NZW lub NWZ celów, wag i kryteriów, a nie do czynności ich „określenia” dopiero przez rady nadzorcze. Z art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o wynagrodzeniach wynika, że uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu podejmuje walne zgromadzenie spółki, wobec czego uchwała w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego stanowi uchwałę wspólników ustalającą zasady wynagradzania członków zarządu w rozumieniu art. 203¹ zd. pierwsze K.s.h. lub uchwałę walnego zgromadzenia ustalającą zasady wynagradzania członków zarządu w rozumieniu art. 378 § 2 K.s.h.

(akta kontroli str. 582-591, 633-638, 674-685, 721-733)

Dyrektor Biura NW wyjaśnił, że jak już argumentował wcześniej (wyjaśnienia do nieprawidłowości nr 2) uchwałami w sprawie wynagrodzeń są zarówno uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego, jak i uchwały w sprawie kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego. Przez podkreślenie roli organu nadzorczego jakim jest Rada Nadzorcza w procesie kształtowania wynagrodzeń to ona otrzymała delegację do podejmowania uchwały określającej obiektywne i mierzalne kryteria realizacji i rozliczania celów. Uchwała w sprawie kształtowania wynagrodzeń podejmowana przez radę nadzorczą może być tą uchwałą w sprawie wynagrodzeń, która wyznacza cele zarządcze, wagi tych celów, a także

⁷⁹ Uchwała nr 14/2014 NZW spółki ARMK sp. z o.o. z 30 sierpnia 2024 r. ws. zmiany uchwały nr 4/2020 w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu z dnia 9 kwietnia 2020 r.

obiektywne i mierzalne kryteria ich realizacji i rozliczania, uszczegółowiając bardziej ogólną uchwałę w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń (podjęta przez zgromadzenie wspólników/walne zgromadzenie akcjonariuszy) w zakresie jaki nie został w niej uregulowany.

Dyrektor wyjaśnił, że Dobre praktyki w zakresie stosowania ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami wydane przez Ministerstwo Skarbu Państwa w listopadzie 2016 r. zawierały Załącznik nr 1, tj. wzór uchwały zgromadzenia wspólników w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu, w której Ministerstwo Skarbu Państwa rekomendowało zapisy, w których rada nadzorcza została upoważniona do określenia (a nie uszczegółowienia) kryteriów realizacji i rozliczania celów zarządczych („Upoważnia się Radę Nadzorczą Spółki do uszczegółowienia Celów Zarządczych, o których mowa w ust. 2, a także do określenia Wag dla tych Celów oraz obiektywnych i mierzalnych kryteriów (wskaźników) ich realizacji i rozliczania (KPI)”).

(akta kontroli str. 827-828, 833, 838, 2738_pliki CD_38-43)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK zwraca uwagę, że przepis art. 4 ust. 8 (zdanie drugie) daje delegację do uszczegółowienia, a nie do określenia warunków. Literalnie uszczegółowienie odnosi się do czegoś, co już zostało wyznaczone, określone lub wskazane wcześniej. Zatem rada nadzorcza może jedynie uszczegółowić cele, wagi i kryteria, o których mowa w zdaniu pierwszym art. 4 ust. 8 ustawy. tj. uwzględniając wyznaczone uchwałą zgromadzenia. Natomiast, zdaniem NIK, Rada nie mogła określić czegoś, co nie zostało przyjęte przez zgromadzenie. Dobre praktyki mogą stanowić pomoc w procesie przygotowywania projektów dokumentów niemniej jednak nie zastępują one aktów normatywnych.

Biuro NW nie kwestionowało zaleceń pokontrolnych Prezydenta z 28 czerwca 2024 r. po kontroli w spółce ARMK i przygotowało projekt uchwały zmieniającej, uwzględniający wymogi art. 4 ust. 8. ustawy. Uchwała została podjęta przez zgromadzenie wspólników, w której rada nadzorcza została upoważniona już tylko do uszczegółowienia przyjętych przez zgromadzenie celów, wag, kryteriów, a nie do określenia elementów niewyznaczonych przez zgromadzenie.

(akta kontroli str. 838-845)

4. Ustanowienie celu zarządczego dla członków zarządu w uchwałach z 3 marca 2017 r. ws. zasad kształtowania wynagrodzeń analizowanych czterech spółek (CGB, Wodociągi, MPEC, Arena) w postaci [...] ⁸⁰, o wadze [...] ⁸¹, było działaniem nierzetelnym, w sytuacji gdy spółki [...] ⁸².

⁸⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁸¹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁸² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy.

(akta kontroli str. 92, 94, 97, 582-591, 633-638, 674-685, 721-733, 2681-2683)

Dyrektor Biura NW wyjaśnił, że zgromadzenia wspólników/walne zgromadzenia akcjonariuszy, określając w uchwałach cel zarządczy [...] ⁸³. Minimalna waga celu ustalona na [...] ⁸⁴. Ponadto Dyrektor podał, że ustawa ta nie limituje w żaden sposób celów zarządczych jakie mogą być wyznaczone dla członków zarządu, zawiera ich otwarty katalog. Ustawa nie wskazuje również jakim celom mają służyć ustanowione cele zarządcze i wprowadza jedynie wymóg, aby cele zarządcze (oraz ich wagi) posiadały obiektywne i mierzalne kryteria ich realizacji i rozliczania.

(akta kontroli str. 828, 834-835)

NIK nie kwestionuje swobody w kształtowaniu celów zarządczych w oparciu o otwarty katalog w ustawie. Zwraca natomiast uwagę, że zdefiniowanie takiego celu zarządczego z góry przesądzało o jego spełnieniu i było działaniem pozornym, a nie motywującym. 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. W przypadku tak ustalonego celu istnieje bardzo wysokie prawdopodobieństwo, a nawet pewność, że zostanie on zrealizowany, a tym samym umożliwi spełnienie przesłanki do wypłaty wynagrodzenia członkowi organu zarządzającego bez jego zaangażowania.

5. W uchwałach z 3 marca 2017 r. ws. zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu w czterech objętych badaniem spółkach nie określono zasad przyznawania zapewnianych przez spółkę urządzeń technicznych oraz zasobów stanowiących mienie spółki do wykorzystania przez członków organu zarządzającego, niezbędnych do wykonywania ich funkcji, w tym limitów dotyczących kosztów albo sposobu określania tych limitów, jakie spółka ponosi w związku z dostępem i wykorzystywaniem tych urządzeń i zasobów, co było niezgodne z art. 6 w związku z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o wynagrodzeniach. W uchwałach wskazano, że o przyznaniu danego uprawnienia wszystkim członkom zarządu lub danemu członkowi zarządu miała decydować rada nadzorcza spółek. Miała ona określić także szczegółowe ograniczenia dotyczących tych uprawnień. Stosownie do art. 6 ustawy 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

Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁸³ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁸⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

spółka ponosi w związku z dostępem i wykorzystywaniem tych urządzeń i zasobów. Skoro zgromadzenie wyznaczyło w uchwałach te dodatkowe uprawnienia, czyli skorzystało z możliwości określonej w art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o wynagrodzeniach, to powinno 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 walne zgromadzenie spółki, wobec czego uchwała w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego stanowi uchwałę wspólników ustalającą zasady wynagradzania członków zarządu w rozumieniu art. 203¹ zd. pierwsze K.s.h. lub uchwałę walnego zgromadzenia ustalającą zasady wynagradzania członków zarządu w rozumieniu art. 378 § 2 K.s.h.

W sytuacji nieokreślenia zasad i limitów przez właściciela (Gminę), to rady nadzorcze mogły decydować o realizacji uprawnień dodatkowych dla członków zarządu, a to z kolei mogło prowadzić do niejednolitego postępowania, a także do nieuzasadnionych i nieobiektywnych różnic.

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

(akta kontroli str. 582-591, 633-638, 674-685, 721-733)

Dyrektor Biura NW wyjaśnił, że w kontrolowanych uchwałach nie określono zasad przyznawania zapewnianych przez spółkę urządzeń technicznych oraz zasobów stanowiących mienie spółki do wykorzystania przez członków organu zarządzającego, niezbędnych do wykonywania ich funkcji, o których mowa w art. 6 w zw. z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy, ponieważ do określenia tych zasad w uchwałach została upoważniona rada nadzorcza i to rada nadzorcza określiła te zasady w swoich uchwałach w sprawie wynagrodzeń. Rada nadzorcza spółek miała określić zasady, o których mowa w art. 6 w zw. z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy, tj. decydować o przyznaniu danego uprawnienia oraz o ustanowieniu szczegółowych ograniczeń dotyczących tych uprawnień - § 5 ust. 2 uchwał. Art. 5 ust. 2 pkt 1 Ustawy stanowi, że „projekty uchwał w sprawie wynagrodzeń” mogą określać uprawnienia członków organu zarządzającego do korzystania z określonych urządzeń technicznych oraz zasobów stanowiących mienie spółki. Zgodnie z art. 6 Ustawy „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 (...). Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy uchwałami w sprawie wynagrodzeń są uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego oraz uchwały w sprawie kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego. Zatem zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy pod pojęciem "uchwał w sprawie wynagrodzeń" mieści się zarówno uchwała w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego, której podjęcie zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 1 Ustawy jest kompetencją walnego zgromadzenia (zgromadzenia wspólników), jak również uchwała w sprawie kształtowania

wynagrodzeń, dla której Ustawa nie ogranicza podmiotu uprawnionego do jej podjęcia. „Niewątpliwie uchwała „w sprawie zasad kształtowania” będzie miała ogólny, ramowy charakter, zaś uchwała „w sprawie kształtowania” stanowiła będzie skonkretyzowanie tej pierwszej uchwały, jej uszczegółowienie. Organem upoważnionym do podejmowania obu uchwał (ramowej i uszczegółowiającej) będzie zgromadzenie wspólników lub walne zgromadzenie akcjonariuszy, co wynika z treści art. 203¹ i 378 § 2 K.s.h. (brzmienie obu przepisów zmieniono mocą komentowanej ustawy). Uchwałę uszczegóławiającą może podjąć także rada nadzorcza⁸⁵. W § 5 ust. 1 kontrolowanych uchwał zgromadzenie wspólników/walne zgromadzenie akcjonariuszy ustanowiło zamknięty katalog dodatkowych uprawnień, a rada nadzorcza została upoważniona w § 5 ust. 2 do decydowania o przyznaniu konkretnemu członkowi zarządu uprawnień spośród tych wymienionych w § 5 ust. 1 oraz do ustanowienia szczegółowych ograniczeń dotyczących tych uprawnień. Zgromadzenie wspólników/walne zgromadzenie określiło więc w uchwale w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń katalog możliwych do przyznania uprawnień dodatkowych, a rada nadzorcza w uchwale w sprawie kształtowania wynagrodzeń miała te uprawnienia skonkretyzować. Przyznawanie poszczególnych uprawnień ustanowionych przez zgromadzenie wspólników/walne zgromadzenie akcjonariuszy oraz określanie szczegółowych ich ograniczeń należy więc do kompetencji rady nadzorczej zgodnie z delegacją ustanowioną w § 5 ust. 2 kontrolowanych uchwał. W wykonaniu tego upoważnienia w uchwałach rad nadzorczych w kontrolowanych spółkach zawarto postanowienia dotyczące zasad przyznawania zapewnianych przez spółkę urządzeń technicznych oraz zasobów stanowiących mienie spółki do wykorzystania przez członków organu zarządzającego, niezbędnych do wykonywania ich funkcji.

(akta kontroli str. 829, 835-836)

NIK zwraca uwagę, że zarówno w przepisach ustawy o wynagrodzeniach, jak i w K.s.h. nie przewidziano, by określenie zakresu i zasad przyznawania członkom zarządu świadczeń dodatkowych należało/mogło należeć do kompetencji RN. Natomiast z art. 203¹ zd. pierwsze i z 378 § 2 K.s.h. jednoznacznie wynika, że zasady przyznawania członkom zarządu prawa do świadczeń dodatkowych lub maksymalną wartość takich świadczeń może ustalać uchwała wspólników.

6. W uchwałach z 3 marca 2017 r. ws. zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu w czterech objętych badaniem spółkach niezgodnie z art. 7 ustawy o wynagrodzeniach 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 (§ 4 ust. 4 uchwał). Stosownie do art. 7 ustawy o wynagrodzeniach członkowi organu zarządzającego może być przyznana odprawa w razie rozwiązania albo wypowiedzenia przez spółkę kontraktu menadżerskiego, z innych przyczyn niż naruszenie podstawowych obowiązków wynikających z tej umowy. Uregulowanie zawarte w uchwale było korzystniejsze dla członków zarządu niż uregulowanie zawarte w ustawie, bowiem dopiero rażące naruszenia, a nie jak wskazał ustawodawca już naruszenie

⁸⁵ 3 A. Rzetecka-Gil, Ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami. Komentarz, LEX/el. 2017, komentarz do art. 4.

podstawowych obowiązków przez członka zarządu, pozbawiało prawa do odprawy.

(akta kontroli str. 582-591, 633-638, 674-685, 721-733)

Dyrektor Biura NW wyjaśnił, że kontrolowane uchwały były przygotowywane i podejmowane w 2017 r. i obecnie Biuro nie jest w stanie jednoznacznie wyjaśnić dlaczego w uchwałach posłużono się stwierdzeniem „rażące naruszenie”. Prawdopodobnym celem wprowadzenia takiego zapisu nie było modyfikowanie zakresu zastosowania art. 7 ustawy a jedynie doprecyzowanie ustawy w celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych. Przyjęto założenie, że rażące naruszenie postanowień kontraktu jest tożsame z naruszeniem podstawowych obowiązków wynikających z kontraktu, gdyż naruszenie podstawowych obowiązków z kontraktu zawsze oznacza rażące naruszenie postanowień kontraktu, gdyż podstawowe obowiązki to np. reprezentowanie spółki, osobiste prowadzenie jej spraw. Dyrektor wyjaśnił, że nie zaistniały dotychczas przypadki rozwiązania/wypowiedzenia kontraktu menadżerskiego z uwagi na jakiegokolwiek (w tym rażące) naruszenie warunków (postanowień) kontraktu.

(akta kontroli str. 827, 831-832)

NIK nie podziela stanowiska, że rażące naruszenie jest tożsame z naruszeniem podstawowych obowiązków. W przeciwieństwie do ogólnego naruszenia podstawowych obowiązków, które może mieć różne stopnie nasilenia, rażące naruszenie wymaga szczególnej oceny, wagi i konkretnych przesłanek, aby uzasadniać jego penalizację, czyli w tym przypadku pozbawienie członka zarządu odprawy.

Dyrektor Biura NW w toku kontroli, 11 września 2025 r., poinformował, że biorąc pod uwagę zakres analizowanych do tej pory zagadnień w toku kontroli NIK związanych z zasadami kształtowania wynagrodzeń członków zarządów spółek, Biuro NW przystąpiło do procedowania zmian uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządów w zakresie określenia ogólnych celów zarządczych, ich wag oraz wprowadzenia obiektywnych i mierzalnych kryteriów ich realizacji i rozliczania z uwzględnieniem realizacji przez spółki powierzonych im zadań w okresie stanowiącym podstawę ustalenia wynagrodzenia zmiennego. Procedowane zmiany w uchwałach dotyczyć mają również wykreślenia z § 4 ust. 4 stwierdzenia „rażącego” naruszenia postanowień kontraktu menadżerskiego jako przesłanki wyłączającej możliwość wypłaty odprawy oraz usunięcia ogólnego celu zarządczego związanego z realizacją statutowych obowiązków informacyjnych wobec Gminy.

(akta kontroli str. 1289-1290)

7. W przypadku jednego kandydata na członka RN WMK (na czterech badanych z tej spółki) nie dochowano należytej staranności podczas weryfikacji spełnienia przez niego ustawowych wymagań, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 5 ustawy o zasadach zarządzania mieniem. Kandydat na członka RN Wodociągów, wskazany do tej funkcji przez byłego Prezydenta, pomimo że pełnił również inne funkcje w spółkach i organizacjach branży budowlanej, został bez uwag zweryfikowany przez Biuro NW na etapie powołań do RN i rekomendowany do powołania na członka RN przez ZWZ do RN Spółki, co nastąpiło 5 maja 2020 r. Uchwałą ZWZ z 4 kwietnia 2024 r. został on powołany także na kolejną kadencję. Według dostępnych w KRS danych kandydat przed powołaniem do RN Spółki,

jak 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 ze wnoszeniem budynków mieszkalnych i niemieszkalnych, 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 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 przyłączy 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 ww. osoby na członka RN, która wykonywała zajęcia i funkcje, które mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność lub rodzić konflikt interesów wobec działalności spółki wodociągowej, było działaniem nierzetelnym i naruszało wymogi art. 19 ust. 1 pkt 5 ustawy o zasadach zarządzania mieniem.

(akta kontroli str. 850, 902-903, 968, 978-982, 990, 1000, 1262, 2691-2696)

Dyrektor Biura NW w sprawie przeprowadzonych czynności weryfikacji spełnienia wymogów art. 19 ust. 1 pkt 5 ustawy przez ww. kandydata na członka

RN spółki Wodociągi wyjaśnił, że podstawową formą weryfikacji kandydatów jest oświadczenie w formularzu dla kandydata na stanowisko członka rady nadzorczej o braku ograniczeń i zakazów zawartych w art. 19 ustawy o zasadach zarządzania.

(akta kontroli str. 1262-1263, 1270)

NIK zwraca uwagę, że oświadczenia kandydatów winny być sprawdzane w oparciu o dostępne bazy danych (KRS), dokumenty źródłowe lub inne prawne czynności, celem minimalizacji ryzyka powołania do rad nadzorczych osób niespełniających wymogów, a w sprawach mogących budzić wątpliwości winno to znaleźć odzwierciedlenie (tzw. ślad rewizyjny) choćby w rekomendacjach kierowanych do Prezydenta, który oddaje głos za podjęciem uchwał zgromadzenia o powołaniu składu rad nadzorczych.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK prawidłowo, z uwzględnieniem przepisów ustawy o wynagrodzeniach określono wynagrodzenia dla członków rad nadzorczych. Zastrzeżenia NIK dotyczą podwyższenia części stałej wynagrodzenia we wszystkich czterech objętych badaniem spółkach. W latach 2022-2024 zostały one zmienione i ustalone przez organ właścicielski 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 tej ustawy. W uchwałach organu właścicielskiego w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego od 2017 r. obowiązywały uregulowania nie w pełni zgodne z ustawą o wynagrodzeniach, a także niezgodne z podziałem uprawnień pomiędzy organami spółki wynikającym z K.s.h.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

NIK zwraca uwagę, że uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu mają fundamentalne znaczenie, bo to właśnie na ich podstawie kształtowane są wynagrodzenia zarządów w spółkach. Zważywszy, że badanie próby czterech spółek wykazało, że we wszystkich uchwałach organu właścicielskiego w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu od 2017 r. obowiązywały uregulowania nie w pełni zgodne z ustawą o wynagrodzeniach, a także zmianami tych uchwał podwyższano wynagrodzenia członkom zarządów ponad obowiązujący limit pomimo, że nie przemawiały za tym wyjątkowe okoliczności, o których mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o wynagrodzeniach, zasadnym jest objęcie analizą przez Prezydenta regulacji pozostałych spółek Miasta w powyższym zakresie.

Wnioski

1. Przygotowanie projektu uchwały, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy o samorządzie gminnym, i skierowanie go do uchwalenia przez Radę Miasta.
2. Dokonywanie przez Gminę wyceny nieruchomości w przypadkach wnoszenia ich jako aportu do spółek, zgodnie z art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 u.g.n.
3. Przeprowadzenie analiz w zakresie możliwości dalszego prowadzenia przez CGB i WMK działalności niezwiązanej bezpośrednio z celami i zadaniami powierzonymi im przez Gminę w sferze użyteczności publicznej pod kątem spełnienia przesłanek określonych w art. 10 ust. 1-3 i ust. 5 u.g.k. oraz podjęcie dalszych działań w zależności od wyników tych analiz.
4. Zatwierdzenie przez Prezydenta regulaminów świadczenia usług publicznych spółki CGB, tj. Regulamin Targowiska Centrum Giełdowe Balicka sp. z o.o. przy ul. Balickiej 56 w Krakowie oraz Regulamin parkingu niestrzeżonego zlokalizowanego na terenie Centrum Giełdowe Balicka sp. z o.o.
5. Podjęcie działań w celu ustalenia części stałej wynagrodzenia członków zarządów spółek CGB, WMK, MPEC, Arena zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach.
6. Podjęcie działań w celu zmiany uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu spółek CGB, WMK, MPEC, Arena w zakresie określenia w nich obiektywnych i mierzalnych kryteriów realizacji i rozliczania celów zarządczych stosownie do art. 4 ust. 8 ustawy o wynagrodzeniach.
7. Podjęcie działań w celu zmiany uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu spółek CGB, WMK, MPEC, Arena w zakresie usunięcia celu zarządczego określonego jako [...] ⁸⁶.

⁸⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85) wyłączono jawność informacji w zakresie danych przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył tę informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

8. Podjęcie działań w celu zmiany uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu spółek CGB, WMK, MPEC, Arena w zakresie dookreślenia w nich przez Zgromadzenie zasad i limitów korzystania z dodatkowych uprawnień przysługujących członkom zarządu, o których mowa w art. 6 ustawy o wynagrodzeniach.
9. Podjęcie działań w celu zmiany uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu spółki CGB, WMK, MPEC, Arena w zakresie określenia prawa do odprawy w brzmieniu zgodnym z art. 7 ustawy o wynagrodzeniach.
10. Zweryfikowanie, czy osoba powołana do rady nadzorczej WMK, która pełni również inne funkcje w spółkach i organizacjach branży budowlanej, spełnia wymagania, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 5 o zasadach zarządzania mieniem.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury w Krakowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kraków, 31 października 2025 r.

Kontrolerzy

Monika Różańska

Główny specjalista kontroli
państwowej

Przemysław Sala

Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie
Dyrektor
Janusz Klimek

/podpisano elektronicznie/