



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura NIK w Krakowie

LKR.410.10.5.2025

Bożena Lucyna Borkowska
II Zastępca Prezydenta Miasta
Nowego Sącza
Urząd Miasta Nowego Sącza
ul. Rynek 1
33-300 Nowy Sącz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Nowego Sącza, ul. Rynek 1, 33-300 Nowy Sącz (<i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bożena Lucyna Borkowska, II Zastępca Prezydenta Miasta Nowego Sącza, od 10 listopada 2025 r. wyznaczona do wykonywania zadań i kompetencji Prezydenta Miasta ¹ Ludomir Handzel, Prezydent Miasta, od 22 listopada 2018 r. do 9 listopada 2025 r. (<i>Prezydent</i>)
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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Marta Wojnarska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKR/66/2025 z 16 kwietnia 2025 r. Monika Różańska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/124/2025 z 16 września 2025 r. Justyna Halberda-Wilk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/123/2025 z 16 września 2025 r. (akta kontroli str. 1-2, 3, 1921-1924, 2599-2600)

¹ Wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów, na podstawie art. 28h w związku z art. 28g ust. 1 pkt 5 oraz ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153, dalej: *u.s.g.*).

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2022-2024 Prezydent sprawował nadzór właścicielski nad ośmioma spółkami z decydującym wpływem Miasta Nowego Sącza (*Miasto, Gmina*) oraz nad jedną spółką z udziałem poniżej 50%⁴, niemniej jednak nie we wszystkich przypadkach dochowano należytej staranności przy wykonywaniu tych zadań. W Urzędzie wprowadzono Zasady nadzoru ekonomiczno-finansowego nad spółkami z udziałem Miasta oraz przydzielono zadania w ramach sprawowania nadzoru właścicielskiego samodzielnemu stanowisku ds. nadzoru właścicielskiego w wymiarze 1/8 etatu, co jednak w ocenie NIK nie było wystarczające i nie zapewniło skutecznej i pełnej realizacji zadań. Urząd miał wiedzę o sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek. Pomimo że w latach 2022-2024 podwyższano kapitał zakładowy spółek poprzez wniesienie wkładów pieniężnych i niepieniężnych, w ramach środków finansowych ujętych w budżecie Miasta, to Prezydent nie przygotował i nie skierował do Rady Miasta projektu uchwały dotyczącej ustalenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego przez Prezydenta Miasta, tj. uchwały, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g. Sprawowany nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi nie był w pełni skuteczny, ponieważ dopuszczono i akceptowano prowadzenie działalności przez jedną ze spółek poza obszarem administracyjnym Miasta, bez zawartych porozumień międzygminnych, czyli działalności wykraczającej poza ramy użyteczności publicznej, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 6 ust. 1 i art. 9 ust. 4 w związku z art. 7 ust. 1 u.s.g. oraz art. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁵, a w przypadku drugiej spółki prowadzenie działalności nieujętej w umowie spółki.

W ocenie NIK prawidłowo, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami⁶, kształtowano zasady wynagradzania członków zarządów i rad nadzorczych we wszystkich czterech objętych badaniem podmiotach. Wybór członków do rad nadzorczych, pomimo braku ustanowienia w Urzędzie sformalizowanej procedury w tym zakresie, dokonywany był po przeprowadzeniu udokumentowanej weryfikacji spełnienia ustawowych wymogów i posiadania kompetencji do pełnienia funkcji członka rady nadzorczej. Zastrzeżenia NIK dotyczą niepodjęcia w dwóch spółkach działań mających na celu określenie w drodze uchwały zgromadzenia wspólników lub w umowie spółki wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego, jak również niepodjęcie działań w celu usunięcia w uchwałach Wspólników w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego spółką zapisu umożliwiającego radzie nadzorczej zawarcie z członkami zarządu dwóch spółek z monopolistyczną pozycją na lokalnym rynku umów o zakazie konkurencji po zakończeniu zatrudnienia i przyznających odszkodowanie z tytułu przestrzegania tych umów. W obowiązujących od 2017 r. uchwałach Wspólników wszystkich badanych spółek w przedmiotowej

³Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴Poniżej 50% udziałów w latach 2022–2023 i 50,04% według stanu na 31 grudnia 2024 r. w spółce Sądckie Wodociągi Sp. z o.o. (SW).

⁵Dz.U. z 2021 r. poz. 679, dalej: u.g.k.

⁶Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm., dalej: ustawa o wynagrodzeniach w spółkach.

sprawie obowiązywały uregulowania niezgodne z art. 6 w związku art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach w zakresie nieokreślenia zasad i limitów korzystania z dodatkowych uprawnień przysługujących członkom zarządu spółek oraz delegowaniu obowiązku określenia tych zasad na rady nadzorcze, co było niezgodne z podziałem uprawnień pomiędzy organami spółki określonymi w art. 203¹ ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁷. NIK ocenia negatywnie nieopublikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej⁸ Urzędu kompletnych uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego trzech badanych spółek, co stanowiło naruszenie art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach, przy czym w Urzędzie podjęto w tym zakresie działania naprawcze w trakcie trwania czynności kontrolnych NIK, publikując 8 i 16 października 2025 r. brakujące pięć uchwał, tj. po upływie od 401 do 2913 dni od dat ich podjęcia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi
Opis stanu faktycznego	1.1. W latach 2022–2024 Gmina posiadała udziały w dziewięciu spółkach komunalnych, przy czym: – 100% udziałów (akcji) w pięciu spółkach, tj. Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o. (MPK), NOVA Sp. z o.o. (NOVA), Sądeckie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. (STBS), Nowosądecka Infrastruktura Komunalna Sp. z o.o. (Nowosądecka IK) i Miejski Klub Sportowy SANDECJA S.A. (MKS SANDECJA); – powyżej 50% udziałów (akcji) w trzech spółkach, tj. Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. (MPEC)¹⁰, Sądecka Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. (SARR)¹¹ i Małopolski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. Nowy Sącz w likwidacji (MFPK)¹², – poniżej 50% udziałów w latach 2022–2023¹³ i 50,04% według stanu na 31 grudnia 2024 r.¹⁴ w spółce Sądeckie Wodociągi Sp. z o.o. (SW). (akta kontroli str. 442-485, 1819)

Według stanu na koniec roku wartość ogółem udziałów i akcji Gminy w spółkach komunalnych wyniosła odpowiednio 221 586,5 tys. zł w 2022 r., 273 579,7 tys. zł

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

⁸ Dalej: *BIP*.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ To jest 93,31% według stanu na 31 grudnia 2022 r. i 31 grudnia 2023 r. oraz 93,76% na 31 grudnia 2024 r.

¹¹ To jest 98,58% według stanu na koniec lat 2022–2024.

¹² To jest 56,62% według stanu na koniec lat 2022–2024.

¹³ To jest 48,01% według stanu na 31 grudnia 2022 r. i 48,86% według stanu na 31 grudnia 2023 r.

¹⁴ Według danych wykazanych przez Urząd, przy czym na dzień 31 grudnia 2024 r. wartość ta stanowiła udział w głosach w związku z nabyciem w 2024 r. przez SW od wspólnika (PFR Fundusz Inwestycji Samorządowych Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych) 8 800 udziałów o wartości nominalnej 4 400 tys. zł. Udział Gminy w kapitale podstawowym tej spółki wzrósł do wartości 50,04% w dniu 15 stycznia 2025 r. w związku z podjęciem przez Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników SW uchwały nr I/3/2025 w sprawie umorzenia tych udziałów.

w 2023 r. i 321 035,8 tys. zł w 2024 r. W latach 2022–2024 zwiększyły się one łącznie o 99 449,3 tys. zł (44,9%), przy czym:

- nie dokonywano zmian udziałów (akcji) Gminy w czterech spółkach: SW (114 447 tys. zł), MPK (20 049,5 tys. zł), SARR (4 176 tys. zł) oraz MFPK (2 154 tys. zł);
- zwiększono wartość udziałów w czterech innych spółkach: STBS o 82 022,5 tys. zł, tj. o 674,4%, Nowosądecka IK o 13 743 tys. zł, tj. 86,1%, MPEC o 9 386 tys. zł, tj. 65,1% oraz NOVA o 5 600 tys. zł, tj. o 52,9%;
- zmniejszono wartość akcji w jednej spółce: MKS SANDECJA o 11 302,2 tys. zł, tj. o 40,9%.

Największe kwotowo udziały Gminy w spółkach komunalnych (powyżej 20 mln zł) według stanu na 31 grudnia 2024 r. odnotowano w pięciu spółkach, tj. SW, STBS (94 185,5 tys. zł), Nowosądecka IK (29 698 tys. zł), MPEC (23 806 tys. zł) i MPK.

(akta kontroli str. 442-485, 1819)

Prezydent poinformował w toku kontroli, że 27 czerwca 2025 r. została podpisana umowa pomiędzy Miastem Nowy Sącz a spółką AAGS Sp. z o. o. w organizacji dotycząca sprzedaży wszystkich akcji MKS Sandecja. Wobec powyższego od 1 lipca 2025 r. Miasto nie jest właścicielem MKS Sandecja i przestało sprawować na tą spółkę nadzór właścicielski.

(akta kontroli str. 1596-1601, 1602-1619)

Prezydent wyjaśnił, że zidentyfikowano jedną spółkę „córkę” spółek komunalnych Miasta. Spółka MPEC posiadała 100% udziałów spółki „córkę” Nowosądecka Nowa Energia Sp. z o. o. w Nowym Sączu o nr KRS 0000927443. Przedmiotem przeważającej działalności tej spółki było wytwarzanie i zaopatrywanie w parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych (PKD 35.30.Z.). Kwestie tworzenia spółek „córek” spółek komunalnych oraz sprawowania nad nimi nadzoru właścicielskiego nie zostały uwzględnione w regulacjach wewnętrznych Urzędu.

(akta kontroli str. 1596-1601, 1602-1619 , 1744-1753)

1.2. W strukturze organizacyjnej Urzędu zostało wyodrębnione samodzielne stanowisko ds. nadzoru właścicielskiego, na którym przez okres 2022-2024 była zatrudniona ta sama osoba (dalej: Inspektor ds. nadzoru właścicielskiego). Do zakresu zadań realizowanych na samodzielnym stanowisku ds. nadzoru właścicielskiego należało w szczególności:

- 1) prowadzenie spraw związanych z:
 - realizacją zadań Gminy jako organu założycielskiego spółek kapitałowych, obejmowaniem udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego, organizowaniem wnoszenia, cofania i zbywania udziałów

- i akcji spółek, a także opracowywaniem zasad gospodarowania nimi, sprzedażą (likwidacją lub upadłością) udziałów lub akcji,
- dokonywaniem analiz projektów i zmian statutów oraz umów spółek prawa handlowego, w których Miasto posiada udziały lub akcje,
 - dokonywaniem analiz finansowo-ekonomicznych w zakresie bieżącej działalności spółek komunalnych oraz ocena ich zasadności,
 - nabywaniem, zbywaniem przez spółki nieruchomości, części nieruchomości lub prawa wieczystego użytkowania,
 - powoływaniem i odwoływaniem członków rad nadzorczych,
 - weryfikacją zasad zatrudniania oraz wynagradzania członków rad nadzorczych oraz zarządu pod kątem zgodności z przepisami prawa,
 - przygotowywaniem projektów uchwał zgromadzenia wspólników oraz dokonywaniem analiz projektów uchwał przedłożonych przez organy spółki,
 - wykonywaniem czynności związanych z realizacją prawa kontroli w stosunku do spółek;
- 2) organizowanie spotkań i koordynowanie spraw związanych z reprezentowaniem miasta na zgromadzeniu wspólników lub walnym zgromadzeniu akcjonariuszy spółek;
- 3) monitorowanie sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek komunalnych na podstawie sporządzanych okresowych informacji w tym zakresie;
- 4) analiza dokumentów przedkładanych przez członków rad nadzorczych desygnowanych do reprezentowania Miasta w spółkach prawa handlowego.

Bezpośredni nadzór nad bieżącą działalnością samodzielnego stanowiska ds. nadzoru właścicielskiego został przypisany w regulaminie organizacyjnym Urzędu Skarbnikowi Miasta. Z kolei z arkusza czynności Inspektora z 20 października 2019 r. wynikało, że podległość służbowa tego stanowiska została przypisana Prezydentowi Miasta. Niezgodne z regulaminem Urzędu przypisanie nadzoru nad stanowiskiem opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

W czasie nieobecności w pracy inspektora ds. nadzoru właścicielskiego spowodowanej urlopem, chorobą lub inną przyczyną zastępstwo na stanowisku miała pełnić osoba wyznaczona przez przełożonego.

Prezydent wyjaśnił, że pracownik zatrudniony na stanowisku ds. nadzoru właścicielskiego zatrudniony był równocześnie jako inspektor w Wydziale Księgowym Urzędu i na stanowisku tym podlegał służbowo ww. Dyrektorowi Wydziału. W Wydziale tym przechowywana była również cała dokumentacja z zakresu nadzoru właścicielskiego. W związku z powyższym sporadyczne zastępstwa za ww. pracownika realizowała osobiście Dyrektor Wydziału na ustne polecenia Prezydenta.

(akta kontroli str. 20-22, 214-216, 1569-1572, 1573, 2218, 2222)

Prezydent Miasta wskazał, że na system nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi w Mieście, obejmujący m.in. określenie zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego, składały się:

- 1) zarządzenie Prezydenta Miasta z 31 października 2019 r. ws. wprowadzenia zasad nadzoru ekonomiczno-finansowego nad spółkami z udziałem Miasta,
- 2) uchwały wspólnika stanowiące wdrożenie zarządzenia Prezydenta Miasta z 31 października 2019 r.,
- 3) zarządzenia Prezydenta Miasta z 18 listopada 2020 r. oraz z 6 kwietnia 2022 r. określające zasady i odpowiedzialne jednostki wewnętrzne w zakresie nadzoru merytorycznego,
- 4) umowy i statuty spółek, które zawierają szczegółowy podział zadań i kompetencji pomiędzy poszczególnymi organami spółek, w tym przewidują szerokie kompetencje zgromadzeń wspólników i walnych zgromadzeń,
- 5) utworzenie samodzielnego stanowiska ds. nadzoru właścicielskiego wraz z zapewnieniem wsparcia prawnego ze strony biura radców prawnych,
- 6) wprowadzenie dobrych praktyk w zakresie udzielania szczegółowych instrukcji pełnomocnikom reprezentującym Miasto na zgromadzeniach wspólników i walnych zgromadzeniach spółek komunalnych,
- 7) wprowadzenie dobrych praktyk powoływania do składu rad nadzorczych osób posiadających odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie,
- 8) wprowadzenie dobrych praktyk uzyskiwania od kandydatów do rad nadzorczych odpowiednich oświadczeń i dokumentów potwierdzających posiadane kwalifikacje oraz spełnienie wymagań ustawowych.

Prezydent Miasta wskazał, że nadzór w zakresie formalno-prawnego funkcjonowania spółek oraz zbierania informacji ekonomiczno-finansowych był prowadzony przez pracownika zatrudnionego na samodzielnym stanowisku ds. nadzoru właścicielskiego wraz z biurem radców prawnych.

Wymiar czasu pracy dla samodzielnego stanowiska ds. nadzoru właścicielskiego określony na 0,125 etatu, w ramach nadzoru nad dziewięcioma spółkami komunalnymi, obejmował ponad 25 zadań wskazanych w arkuszu czynności pracownika. Nieadekwatność wymiaru czasu pracy do powierzonych zadań i efektów realizacji opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Nadzór właścicielski w merytorycznym zakresie działalności spółek pełniły właściwe wydziały merytoryczne. Zarządzeniem Prezydenta Miasta z 6 kwietnia 2022 r., w celu prawidłowego prowadzenia spraw związanych z działalnością spółek, w których Miasto posiadało udziały lub akcje, przyporządkowano spółki do wydziałów Urzędu w zakresie współpracy ze spółkami i nadzoru merytorycznego nad działalnością spółek, w szczególności nadzoru nad wykonywaniem zadań własnych Miasta powierzonych spółkom. Do wydziału: Transportu i Komunikacji przyporządkowano MPK, Komunalnej Obsługi Miasta – SW, NOVA oraz MPEC, Geodezji i Nieruchomości – STBS, Komunikacji Społecznej i Kultury – SARR, Sportu i Turystyki – MKS SANDECJA, Organizacyjno-Administracyjnego – Nowosądecką IK, Inwestycji – wszystkie spółki w zakresie dotyczącym spraw inwestycyjnych, Pozyskiwania Funduszy – wszystkie spółki

w zakresie pozyskiwania środków zewnętrznych, a do samodzielnego stanowiska ds. nadzoru właścicielskiego przyporządkowano MFPK w likwidacji. W poprzednio obowiązującym zarządzeniu Prezydenta Miasta z 18 listopada 2020 r. spółka MPEC była przyporządkowana do Wydziału Inwestycji, a spółka MFPK w likwidacji do Wydziału Przedsiębiorczości. Przyporządkowanie pozostałych spółek było takie jak w zarządzeniu z 6 kwietnia 2022 r.

Prezydent w zarządzeniu nr 668/2019 z 31 października 2019 r. wprowadził zasady nadzoru ekonomiczno-finansowego nad spółkami z udziałem Miasta. W zarządzeniu określono zakres informacji ekonomiczno-finansowych oraz częstotliwość ich przekazywania. Spółki zostały zobowiązane do kwartalnego przekazywania informacji. Uchwały w sprawie wdrożenia zasad nadzoru ekonomiczno-finansowego nad spółkami z udziałem Miasta podjęły spółki: MPK, STBS i NOVA, a pisma informujące skierowano do spółek: SARR, MKS SANDECJA i MPEC. Takich działań nie podjęto w stosunku do dwóch spółek, tj. Nowosądeckiej IK oraz SW.

Prezydent wyjaśnił, że od Nowosądeckiej IK nie pozyskiwano kwartalnych informacji, ponieważ jest spółką celową, powołaną w celu realizacji ściśle określonych zadań inwestycyjnych, na zasadach określonych w umowie powierzenia wykonania zadań własnych z dnia 15 stycznia 2021 r., która zawiera szczegółowe zasady dotyczące obowiązków informacyjnych oraz kontroli spółki. Wobec kompleksowego uregulowania przedmiotowych kwestii w umowie powierzenia, nie było potrzeby podejmowania odrębnej uchwały wspólnika.

Prezydent, ws. w jaki sposób monitorowano sytuację ekonomiczno-finansową spółki SW wyjaśnił, że sytuacja spółki SW była monitorowana w zakresie, w jakim było to możliwe w sytuacji braku statusu większościowego wspólnika, tj. poprzez wgląd w roczne sprawozdania finansowe oraz sprawozdania z działalności spółki, analizę dokumentacji przedkładanej przez SW w postępowaniach administracyjnych dotyczących zatwierdzenia taryf na dostawę wody i odbiór ścieków, jak również udział w zgromadzeniach wspólników, w tym przedstawiania projektów uchwał.

W Urzędzie, po objęciu przez Miasto większości udziałów w spółce SW z początkiem 2025 r. (tj. 50,04%), w dalszym ciągu, tj. za I i II kwartał 2025 r. nie pozyskiwano od Spółki kwartalnych informacji o jej sytuacji ekonomiczno-finansowej i nie umieszczano ich w zbiorczej informacji o spółkach przekazywanej Prezydentowi, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Kwartałne zestawienia informacji ekonomiczno-finansowych o spółkach były sporządzane dla Prezydenta przez inspektora ds. nadzoru właścicielskiego Urzędu na podstawie przesłanych przez spółki danych. Obejmowały one informacje na koniec danego kwartału oraz narastająco w ciągu roku, tj.: wysokość przychodów i kosztów ogółem oraz wyniku finansowego, wielkość kosztów według rodzajów oraz pozostałych kosztów operacyjnych i finansowych, a także dane dotyczące średniego stanu zatrudnienia, stanu zobowiązań do 12 miesięcy i powyżej 12 miesięcy, wysokości rezerw na

zobowiązania, stanu środków pieniężnych w kasie oraz na rachunku bankowym spółki.

Prezydent wyjaśnił, że kwartalne zestawienia zawierały kluczowe informacje organizacyjne i finansowe, które pozwalały na bieżące monitorowanie sytuacji finansowej i organizacyjnej poszczególnych spółek. Prezydent wyjaśnił, że zasadniczej analizy danych dokonywał Prezydent przy wsparciu Skarbnika Miasta. W przypadku stwierdzenia zagrożeń w zakresie stanu finansowego lub organizacyjnego, Prezydent podał, że wydawał polecenia podległym pracownikom w zakresie dalszych szczegółowych analiz lub podjęcia konkretnych działań zabezpieczających interesy Miasta, które mogły w szczególności obejmować: zwrócenie się do zarządu lub rady nadzorczej o wyjaśnienie kwestii budzących wątpliwości, odmowę udzielania absolutorium członkom organów danej spółki, organizację spotkania z udziałem organów spółki celem wyjaśnienia wątpliwości i przedstawienia kompleksowej sytuacji finansowej i organizacyjnej, czy też dokonanie zmian w składzie rady nadzorczej danej spółki.

(akta kontroli str. 4-9, 220-221, 222-234, 646-647, 669, 1340-1349, 1350-1407, 2653-2661)

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

a) Na koniec 2022 r. jedynie trzy spółki, tj. SW, STBS i SARR, osiągnęły zysk (netto) w wysokości odpowiednio 2 678,2 tys. zł, 1 980,5 tys. zł i 73,3 tys. zł. Pozostałe sześć spółek zakończyło 2022 r. stratą netto, tj. MKS SANDECJA (- 814,3 tys. zł), NOVA (-7 281,6 tys. zł), MPK (-7 260,9 tys. zł), Nowosądecka IK (- 96,7 tys. zł), MPEC (-335,4 tys. zł), MFPPK w likwidacji (-13,8 tys. zł). Łącznie spółki, w których Miasto posiadało udziały (akcje), przyniosły *per saldo* ujemny wynik finansowy (netto) w wysokości (-)18 770,7 tys. zł.

Zobowiązania (zadłużenie) spółek na koniec 2022 r. wyniosły 201 942,1 tys. zł i stanowiły 64,3% zobowiązań Miasta wykazanych w skonsolidowanym bilansie¹⁵ oraz 285,2% zobowiązań Miasta wykazanych według danych jednostkowych.

Zobowiązania krótkoterminowe (do 12 miesięcy) spółek na koniec roku wyniosły łącznie 65 545,5 tys. zł (32,5% zobowiązań ogółem), w tym zobowiązania dwóch spółek (MPEC i SW) stanowiły 61,6% (40 402,6 tys. zł). Głównymi źródłami tych zobowiązań były kredyty i pożyczki oraz emisja dłużnych papierów wartościowych. Zobowiązania krótkoterminowe spółek stanowiły 52,7% zobowiązań krótkoterminowych Miasta wykazanych w skonsolidowanym bilansie.

Zobowiązania długoterminowe (powyżej 12 miesięcy) sześciu spółek na koniec roku wyniosły łącznie 136 396,6 tys. zł, w tym zobowiązania dwóch spółek (SW i Nowosądeckiej IK) stanowiły 62,8% (85 643,3 tys. zł). Głównymi źródłami tych zobowiązań były kredyty i pożyczki oraz emisja dłużnych papierów wartościowych. Zobowiązań długoterminowych nie miały trzy spółki (SARR, MFPPK w likwidacji i MKS SANDECJA). Zobowiązania długoterminowe spółek

¹⁵ Pozycje: B. Zobowiązania długoterminowe oraz pozycje C.1. Zobowiązania finansowe krótkoterminowe i C.2. Pozostałe zobowiązania krótkoterminowe.

stanowiły 72% zobowiązań długoterminowych Miasta wykazanych w skonsolidowanym bilansie.

Trzy spółki (z ośmiu, które uzyskiwały przychody ze sprzedaży) osiągnęły dodatni wskaźnik rentowności sprzedaży netto¹⁶, który wyniósł odpowiednio: 19,4% w STBS, 3,9% w SW i 3% w SARR. Pozostałe pięć spółek odnotowały ujemny wskaźnik rentowności sprzedaży netto: (-) 282% w MKS SANDECJA, (-) 83,1% w Nowosądeckiej IK, (-) 28,8% w NOVA, (-) 22% w MPK i (-) 0,6% w MPEC.

Cztery spółki 2022 rok zakończyły nadwyżką finansową¹⁷ wynoszącą odpowiednio: 17 748,9 tys. zł (SW), 8 385,5 tys. zł (MPEC), 4 541,5 tys. zł (STBS) i 122 tys. zł (SARR). Z kolei pięć spółek zakończyło rok ujemną nadwyżką finansową, w tym największą odnotowała MKS SANDECJA (-7 800 tys. zł), NOVA (-4 113,3 tys. zł) i MPK (-1 201,2 tys. zł).

Wskaźnik bieżącej płynności finansowej¹⁸ o wartości w przedziale 1,2 – 2,0 odnotowano w pięciu spółkach, co jest uznawane za tzw. bezpieczny poziom i wskazuje, że przedsiębiorstwo jest w stanie regulować bieżące zobowiązania i zachowuje elastyczność finansową. Z kolei wartość tego wskaźnika mniejszą od 1 odnotowano na koniec 2022 r. w dwóch spółkach, tj. SW (0,8) i NOVA (0,4), co wskazywało na potencjalne ryzyko utraty płynności i problemy z regulowaniem zobowiązań krótkoterminowych w tych spółkach. Stan środków pieniężnych na koniec roku wyniósł w tych spółkach odpowiednio 9 801 tys. zł i 209,9 tys. zł. Wartość wskaźnika bieżącej płynności powyżej 2 uzyskały dwie spółki, tj. STBS (12,86) i SARR (3,7). Stan środków pieniężnych na koniec roku wyniósł w tych spółkach odpowiednio 51 184,7 tys. zł i 759,1 tys. zł.

Wskaźnik stopa zadłużenia aktywów¹⁹ o wartości najniższej (0,2) uzyskała spółka SARR, która nie miała żadnych zobowiązań powyżej 12 miesięcy i najmniejszą kwotę zobowiązań krótkoterminowych (234,6 tys. zł). Stopę zadłużenia aktywów o wartości 0,5 odnotowała spółka SW, co należało uznać za umiarkowany, racjonalny poziom zadłużenia. Pięć spółek odnotowało stopę zadłużenia aktywów od 0,6 do 1, co oznaczało, że znaczna część aktywów była finansowana kapitałem obcym. W przypadku spółki MKS SANDECJA wartość tego wskaźnika wyniosła 1,3, co wynikało z ujemnej wartości kapitału własnego spółki.

Największą wartość wskaźnika produktywności majątku²⁰ odnotowała spółka MKS SANDECJA (300,3%), której aktywa trwałe wyniosły 105,4 tys. zł, a obrotowe 826,8 tys. zł. Drugą wartość co do wielkości odnotowała spółka NOVA (150,7%), co oznaczać mogło wysoką efektywność wykorzystania aktywów²¹. Pozostałe spółki odnotowały wielkości od 1,8% (Nowosądecka IK) do 83,9% (MPK). Spółka Nowosądecka IK uzyskała przychody w wysokości 837,4 tys. zł, a aktywa ogółem wyniosły 49 924,3 tys. zł, co wynikało z tego, że jest to spółka celowa, której

¹⁶ Rentowność sprzedaży netto (%) = zysk (strata) netto (pozycja L) : przychody netto ze sprzedaży (pozycja A. RZiS) x 100. Pokazuje jaka część przychodów ze sprzedaży zostaje w firmie jako czysty zysk po pokryciu wszystkich kosztów.

¹⁷ Tak zwany *cash flow* obliczony jako: nadwyżka finansowa = zysk netto + amortyzacja.

¹⁸ Inaczej wskaźnik pokrycia bieżących zobowiązań, obliczony wg wzoru: wskaźnik bieżącej płynności finansowej = aktywa obrotowe: zobowiązania krótkoterminowe.

¹⁹ Obliczony wg wzoru: stopa zadłużenia aktywów = zobowiązania i rezerwy na zobowiązania : suma aktywów.

²⁰ Wskaźnik produktywności majątku (%) = (przychody ogółem x 100): aktywa ogółem.

²¹ Aktywa ogółem wyniosły 14 736,6 tys. zł, a przychody ogółem 26 211,6 tys. zł.

Miasto powierzyło wykonywanie zadań własnych, w szczególności budowę obiektu sportowego.

Wskaźnik ogólnej oceny finansowej²² poniżej 1 odnotowano w siedmiu spółkach, przy czym wartość ujemną w MKS SANDECJA (-1,9), co było związane z ujemnym kapitałem własnym spowodowanym ujemnymi wynikami finansowymi z danego roku i lat poprzednich. W pozostałych sześciu spółkach wartość tego wskaźnika wyniosła od 0,03 (NOVA) do 0,79 (STBS). Wskaźnik ogólnej oceny finansowej na zbliżonym poziomie (odpowiednio 0,03, 0,04 i 0,04) odnotowały spółki NOVA, MPK i SW. W przypadku dwóch pierwszych było to związane z przewagą finansowania obcego, spowodowaną głównie obniżeniem kapitałów własnych przez ujemne wyniki finansowe danego roku i lat poprzednich, a w przypadku trzeciej – przede wszystkim stosunkowo bardzo dużym udziałem majątku trwałego w aktywach. W dwóch spółkach wskaźnik ogólnej oceny finansowej wyniósł odpowiednio 1,33 i 1,39. W spółce SARR wynikało to z przewagi stosunku kapitału własnego do obcego od udziału majątku trwałego w stosunku do obrotowego, co świadczyć mogło o relatywnie mocnej pozycji finansowej. Z kolei w spółce MFPK Sp. o.o. w likwidacji wartość wskaźnika powyżej 1 miała związek z przewagą finansowania obcego nad własnym od udziału majątku trwałego w stosunku do obrotowego.

Wskaźnik stopień zużycia majątku trwałego²³ o najwyższej wielkości (100%) odnotowano w spółce MFPK w likwidacji, co świadczy o całkowitym wyeksploatowaniu majątku (10,8 tys. zł), a wskaźnik o najniższej wartości (0,5%) w spółce Nowosądecka IK, w której środki trwałe w budowie stanowiły ponad 80% aktywów trwałych. W pięciu spółkach stopień zużycia majątku trwałego wyniósł do 50% (od 22,3% w SARR do 50% w MPK), co świadczyło o średnim stopniu zużycia majątku trwałego. Dwie spółki odnotowały wartość powyżej 50%, tj. 63,8% w NOVA i 83,6% w MKS SANDECJA. Wartość netto rzeczowych aktywów trwałych w tych spółkach wyniosła odpowiednio 13 831,4 tys. zł i 105,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 235-244, 269-337, 670-690, 754-772, 832-841, 869-876, 885-890, 904-921, 957-963, 1435-1568, 1820-1828, 1829-1846, 1855-1879, 2307-2335)

b) Na koniec 2023 r. pięć spółek osiągnęło zysk netto, tj. Nowosądecka IK, (6 211,1 tys. zł), STBS (2 971,7 tys. zł), MPEC (1 534,1 tys. zł) i SW (2 678,2 tys. zł) i MFPK w likwidacji (273,8 tys. zł). Pozostałe cztery spółki zakończyły 2023 r. stratą netto, tj. MKS SANDECJA (-9 735,3 tys. zł), NOVA (-1 934,9 tys. zł), MPK (-120,2 tys. zł) i SARR (-140,6 tys. zł). Łącznie spółki, w których Miasto posiadało udziały (akcje) przyniosły *per saldo* ujemny wynik finansowy netto w wysokości (-) 687 tys. zł, co świadczyło o polepszeniu się wyniku finansowego spółek komunalnych w stosunku do roku poprzedniego.

Zobowiązania (zadłużenie) spółek na koniec 2023 r. wyniosły 208 185,9 tys. zł (wzrost r/r o 3,1%) i stanowiły 61,6% zobowiązań Miasta wykazanych

²² Wskaźnik ogólnej oceny finansowej = (kapitał własny : kapitał obcy) : (majątek trwały : majątek obrotowy).

²³ Stopień zużycia majątku trwałego = (wartość brutto aktywów trwałych – wartość netto aktywów trwałych) : wartość brutto aktywów trwałych.

w skonsolidowanym bilansie²⁴ oraz 279% zobowiązań Miasta wykazanych według danych jednostkowych.

Zobowiązania krótkoterminowe (do 12 miesięcy) spółek na koniec roku wyniosły łącznie 62 356,3 tys. zł (30% zobowiązań ogółem), w tym zobowiązania dwóch spółek (MPEC i SW) stanowiły 66,5% (41 496,2 tys. zł). Głównymi źródłami tych zobowiązań były kredyty i pożyczki oraz emisja dłużnych papierów wartościowych. Zobowiązania krótkoterminowe spółek stanowiły 53% zobowiązań krótkoterminowych Miasta wykazanych w skonsolidowanym bilansie.

Zobowiązania długoterminowe (powyżej 12 miesięcy) sześciu spółek na koniec roku wyniosły łącznie 145 829,6 tys. zł, w tym zobowiązania dwóch spółek (Nowosądeckiej IK i SW) stanowiły 64,7% (94 321,6 tys. zł). Głównymi źródłami tych zobowiązań były kredyty i pożyczki oraz emisja dłużnych papierów wartościowych. Zobowiązań długoterminowych nie miały trzy spółki (SARR, MFPK w likwidacji i MKS SANDECJA). Zobowiązania długoterminowe spółek stanowiły 66,2% zobowiązań długoterminowych Miasta wykazanych w skonsolidowanym bilansie.

Cztery spółki (z ośmiu, które uzyskiwały przychody ze sprzedaży) osiągnęły dodatni wskaźnik rentowności sprzedaży netto, który wyniósł odpowiednio: 154,9% w Nowosądeckiej IK, 28,5% w STBS, 2,1% w MPEC i 1,8% w SW. Cztery inne spółki odnotowały ujemny wskaźnik rentowności sprzedaży netto: (-) 551,6% w MKS SANDECJA, (-) 8,8% w SARR, (-) 6% w NOVA i (-) 2,9% w MPK.

Siedem spółek zakończyło rok nadwyżką finansową wynoszącą odpowiednio: 17 175,6 tys. zł (SW), 7 498 tys. zł (MPEC), 6 253,7 tys. zł (Nowosądecka IK), 5 507,4 tys. zł (STBS), 4 540,1 tys. zł (MPK), 1 149,2 tys. zł (NOVA) i 273,8 tys. zł (MFPK w likwidacji). Dwie spółki zakończyły rok ujemną nadwyżką finansową, tj. MKS SANDECJA (-9 718,2 tys. zł) i SARR (-92,2 tys. zł).

Wskaźnik bieżącej płynności finansowej o wartości w przedziale 1,2 – 2,0 odnotowano jedynie w dwóch spółkach (MPK i MFPK w likwidacji), co jest uznawane za tzw. bezpieczny poziom i wskazuje, że przedsiębiorstwo jest w stanie regulować bieżące zobowiązania i zachowuje elastyczność finansową. Z kolei wartość tego wskaźnika mniejszą od 1,2 odnotowano w czterech spółkach, tj. MKS SANDECJA (1,1), MPEC (1), SW (0,9) i NOVA (0,6), co wskazywało na potencjalne ryzyko utraty płynności i problemy z regulowaniem zobowiązań krótkoterminowych w tych spółkach. Wartość wskaźnika bieżącej płynności powyżej 2 uzyskały trzy spółki, tj. Nowosądecka IK (27,8), SARR (6,7) i STBS (6,5).

Wskaźnik stopa zadłużenia aktywów o wartości najniższej (0,1) uzyskała spółka SARR, która nie miała żadnych zobowiązań powyżej 12 miesięcy i najmniejszą kwotę zobowiązań krótkoterminowych (66,2 tys. zł). Stopę zadłużenia aktywów o wartości odpowiednio 0,5 i 0,6 odnotowały spółki SW i STBS, co należało uznać za umiarkowany, racjonalny poziom zadłużenia. Cztery spółki odnotowały stopę zadłużenia aktywów od 0,7 do 0,9, co oznaczało, że znaczna część aktywów była finansowana kapitałem obcym. W przypadku spółki MKS SANDECJA wartość tego

²⁴Pozycje: B. Zobowiązania długoterminowe oraz pozycje C.1. Zobowiązania finansowe krótkoterminowe i C.2. Pozostałe zobowiązania krótkoterminowe.

wskaźnika wyniosła 1,03, co wynikało z ujemnej wartości kapitału własnego spółki.

Największą wartość wskaźnika produktywności majątku odnotowała spółka NOVA (213,1%), co oznaczać mogło wysoką efektywność wykorzystania aktywów²⁵. Drugą wartość co do wielkości odnotowała spółka MKS SANDECJA (184,6%), której aktywa trwałe wyniosły 88,3 tys. zł, a obrotowe 1 044,9 tys. zł. Pozostałe spółki odnotowały wielkości od 9,7% (MFPK w likwidacji) do 92,3% (MPK).

Wskaźnik ogólnej oceny finansowej poniżej 1 odnotowano w ośmiu spółkach, przy czym wartość ujemną w MKS SANDECJA (-0,4), co było związane z ujemnym kapitałem własnym spowodowanym ujemnymi wynikami finansowymi z danego roku i lat poprzednich. W pozostałych siedmiu spółkach wartość tego wskaźnika wyniosła od 0,03 (SW) do 0,78 (SARR). Wskaźnik ogólnej oceny finansowej na zbliżonym poziomie od 0,10 do 0,13 odnotowały spółki MPEC, NOVA, MPK i Nowosądecka IK. W przypadku spółek NOVA i MPK było to związane z przewagą finansowania obcego, spowodowaną głównie obniżeniem kapitałów własnych przez ujemne wyniki finansowe danego roku i lat poprzednich. W przypadku spółek SW, MPEC i Nowosądecka IK wynikało to przede wszystkim ze stosunkowo dużego udziału majątku trwałego w aktywach. W jednej spółce wskaźnik ogólnej oceny finansowej wyniósł odpowiednio 2,75 (MFPK w likwidacji), co wynikało z przewagi finansowania obcego nad własnym i udziału majątku trwałego w stosunku do obrotowego.

Wskaźnik stopień zużycia majątku trwałego o najwyższej wielkości (100%) odnotowano w spółce MFPK w likwidacji, co świadczy o całkowitym wyeksploatowaniu majątku (10,8 tys. zł), a wskaźnik o najniższej wartości (0,04%) w spółce Nowosądecka IK, w której środki trwałe w budowie stanowiły ponad 89% aktywów trwałych. W czterech spółkach stopień zużycia majątku trwałego wyniósł do 50% (od 22,6% w SARR do 28,4% w SW), co świadczyło o średnim stopniu zużycia majątku trwałego. Trzy spółki odnotowały wartość powyżej 50%, tj. 55,1% w MPK, 70,2% w NOVA i 86,2% w MKS SANDECJA. Wartość netto rzeczowych aktywów trwałych w tych spółkach wyniosła odpowiednio 36 002,3 tys. zł, 11 027,6 tys. zł i 88,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 252-260, 359-430, 715-733, 793-813, 850-859, 877-884, 898-903, 932-948, 1435-1568, 1820-1828, 1829-1846, 1855-1879, 2307-2335)

c) Na koniec 2024 r. pięć spółek osiągnęło zysk netto, tj. Nowosądecka IK (9 152,5 tys. zł), STBS (2 204,6 tys. zł), MPEC (1 712,4 tys. zł), NOVA (1 208,9 tys. zł) i MFPK w likwidacji (280,1 tys. zł). Pozostałe cztery spółki zakończyły rok stratą netto, tj. MKS SANDECJA (-6 856,7 tys. zł), SW (-332,2 tys. zł), MPK (-1 101,5 tys. zł) i SARR (-197,7 tys. zł). Łącznie spółki, w których Miasto posiadało udziały (akcje), przyniosły *per saldo* dodatni wynik finansowy netto w wysokości 4 070,4 tys. zł, co świadczyło o polepszeniu się wyniku finansowego spółek komunalnych w stosunku do roku poprzedniego. Zobowiązania (zadłużenie) spółek na koniec 2024 r. wyniosły 207 917,3 tys. zł (spadek r/r o 0,1%) i stanowiły 52% zobowiązań Miasta wykazanych

²⁵ Aktywa ogółem wyniosły 15 159,5 tys. zł, a przychody ogółem 32 298,2 tys. zł.

w skonsolidowanym bilansie²⁶ oraz 243,7% zobowiązań Miasta wykazanych według danych jednostkowych.

Zobowiązania krótkoterminowe (do 12 miesięcy) spółek na koniec roku wyniosły łącznie 53 430,1 tys. zł (25,7% zobowiązań ogółem), w tym zobowiązania dwóch spółek (MPEC i SW) stanowiły 53,4% (28 509,1 tys. zł). Głównymi źródłami tych zobowiązań były kredyty i pożyczki oraz emisja dłużnych papierów wartościowych. Zobowiązania krótkoterminowe spółek stanowiły 46,2% zobowiązań krótkoterminowych Miasta wykazanych w skonsolidowanym bilansie.

Zobowiązania długoterminowe (powyżej 12 miesięcy) sześciu spółek na koniec roku wyniosły łącznie 154 487,2 tys. zł, w tym zobowiązania dwóch spółek (SW i Nowosądecka IK) stanowiły 61,5% (94 992 tys. zł). Głównymi źródłami tych zobowiązań były kredyty i pożyczki oraz emisja dłużnych papierów wartościowych. Zobowiązań długoterminowych nie miały trzy spółki (SARR, MFPK w likwidacji i MKS SANDECJA). Zobowiązania długoterminowe spółek stanowiły 54,4% zobowiązań długoterminowych Miasta wykazanych w skonsolidowanym bilansie.

Cztery spółki (z ośmiu, które uzyskiwały przychody ze sprzedaży) osiągnęły dodatni wskaźnik rentowności sprzedaży netto, który wyniósł odpowiednio: 131,1% w Nowosądeckiej IK, 17,5% w STBS, 3,1% w NOVA i 2,1% w MPEC. Cztery inne spółki odnotowały ujemny wskaźnik rentowności sprzedaży netto: (-) 813% w MKS SANDECJA, (-) 12,6% w SARR, (-) 3,4% w SW i (-) 2,5% w MPK.

Siedem spółek zakończyło rok nadwyżką finansową wynoszącą odpowiednio: 12 140,3 tys. zł (SW), 9 845,1 tys. zł (MPEC), 9 168,4 tys. zł (Nowosądecka IK), 5 063,7 tys. zł (STBS), 4 461 tys. zł (MPK), 4 152,9 tys. zł (NOVA) i 280,1 tys. zł (MFPK w likwidacji). Dwie spółki zakończyły rok ujemną nadwyżką finansową, tj. MKS SANDECJA (- 6 830,7 tys. zł) i SARR (-147,9 tys. zł). Wskaźnik bieżącej płynności finansowej o wartości w przedziale 1,2 – 2,0 odnotowano w czterech spółkach (MPK, MPEC, NOVA i MFPK w likwidacji), co jest uznawane za tzw. bezpieczny poziom i wskazuje, że przedsiębiorstwo jest w stanie regulować bieżące zobowiązania i zachowuje elastyczność finansową. Z kolei wartość tego wskaźnika mniejszą od 1,2 odnotowano w spółce MKS SANDECJA (1,1). Wartość wskaźnika bieżącej płynności powyżej 2 uzyskały cztery spółki, tj. STBS (8,2), Nowosądecka IK (3,2), SARR (2,8) i SW (2,3).

Wskaźnik stopa zadłużenia aktywów o wartości najniższej (0,2) uzyskała spółka SARR, która nie miała żadnych zobowiązań powyżej 12 miesięcy i najmniejszą kwotę zobowiązań krótkoterminowych (121 tys. zł). Stopę zadłużenia aktywów o wartości 0,5 odnotowały spółki SW i STBS, co należało uznać za umiarkowany, racjonalny poziom zadłużenia. Cztery spółki odnotowały stopę zadłużenia aktywów wynoszącą 0,7, co oznaczało, że znaczna część aktywów była finansowana kapitałem obcym. W przypadku spółki MKS SANDECJA wartość tego wskaźnika wyniosła 1,4, co wynikało z ujemnej wartości kapitału własnego spółki. Największą wartość wskaźnika produktywności majątku odnotowała spółka NOVA (205,4%), co oznaczać mogło wysoką efektywność wykorzystania

²⁶ Pozycje: B. Zobowiązania długoterminowe oraz pozycje C.1. Zobowiązania finansowe krótkoterminowe i C.2. Pozostałe zobowiązania krótkoterminowe.

aktywów²⁷. Drugą wartość co do wielkości odnotowała spółka MKS SANDECJA (176,3%), której aktywa trwałe wyniosły 71,3 tys. zł, a obrotowe 487,8 tys. zł. Pozostałe spółki odnotowały wielkości od 9,1% (MFPK w likwidacji) do 104,8% (MPK).

Wskaźnik ogólnej oceny finansowej poniżej 1 odnotowano w ośmiu spółkach, przy czym wartość ujemną w MKS SANDECJA (-2,1), co było związane z ujemnym kapitałem własnym spowodowanym ujemnymi wynikami finansowymi z danego roku i lat poprzednich. W pozostałych siedmiu spółkach wartość tego wskaźnika wyniosła od 0,04 (SW) do 0,8 (STBS). Wskaźnik ogólnej oceny finansowej na zbliżonym poziomie od 0,1 do 0,16 odnotowały spółki MPEC, MPK i Nowosądecka IK. W przypadku spółki MPK było to związane z przewagą finansowania obcego, spowodowaną głównie obniżeniem kapitałów własnych przez ujemne wyniki finansowe danego roku i lat poprzednich. W przypadku spółek SW, MPEC i Nowosądecka IK wynikało to przede wszystkim ze stosunkowo dużego udziału majątku trwałego w aktywach. W spółce MFPK w likwidacji wskaźnik ogólnej oceny finansowej wyniósł powyżej 1 (4,6), co miało związek z przewagą finansowania obcego nad własnym od udziału majątku trwałego w stosunku do obrotowego.

Wskaźnik stopień zużycia majątku trwałego o najwyższej wielkości (100%) odnotowano w spółce MFPK w likwidacji, co świadczy o całkowitym wyeksploatowaniu majątku (10,8 tys. zł), a wskaźnik o najniższej wartości (0,1%) w spółce Nowosądecka IK, w której środki trwałe w budowie stanowiły ponad 89,8% aktywów trwałych. W czterech spółkach stopień zużycia majątku trwałego wyniósł do 50% (od 22,5% w STBS do 30,1% w SW), co świadczyło o średnim stopniu zużycia majątku trwałego. Trzy spółki odnotowały wartość powyżej 50%, tj. 58,9% w MPK, 75,7% w NOVA i 83,2% w MKS SANDECJA. Wartość netto rzeczowych aktywów trwałych w tych spółkach wyniosła odpowiednio 33 618,8 tys. zł, 9138,6 tys. zł i 71,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 1820-1828, 1829-1846, 1855-1879, 2283-2284, 2307-2335)

Spośród 9 spółek, w których Miasto posiadało większościowe udziały lub akcje, corocznie straty wykazywały dwie spółki: MPK (-7 260,9 tys. zł, -1 120,2 tys. zł; - 101,5 tys. zł) oraz MKS Sandecja (-7 814,3 tys. zł; -9 735,3 tys. zł; -6 856,7 tys. zł). Dwie spółki utraciły rentowność, tj. SW, w których wynik finansowy netto obniżył się z 2 678,2 tys. zł w 2022 r. do (-) 2 332,2 tys. zł w 2024 r., oraz SARR, której wynik finansowy netto obniżył się z 73,3 tys. zł w 2022 r. do (-) 140,6 tys. zł w 2023 r. i (-) 197,7 tys. zł w 2024 r.

Prezydent w wyjaśnieniach nie odniósł się do przyczyn strat i sytuacji w ww. spółkach (MPK, MKS Sandecja, SARR, SW), przedstawiając przykładową gromadzoną przez Urząd dokumentację ze spółek, tj. załączając różne dokumenty do danej spółki: sprawozdania finansowe, sprawozdania rad nadzorczych albo sprawozdania z realizacji celów zarządczych, przy czym do MPEC tylko wykresy z wybranymi wskaźnikami za 2019, a dla MPK nie przedłożono żadnych dokumentów. W wyjaśnieniach podano, że z ww. dokumentami dot. Spółek, *každorazowo zapoznawany był bezpośrednio Prezydent w ramach sprawowanego nadzoru właścicielskiego.*

²⁷ Aktywa ogółem wyniosły 19 352,9 tys. zł, a przychody ogółem 39 759,3 tys. zł.

W wyjaśnieniach Prezydenta dalej zawarto informacje o dwóch spółkach, tj. Nowosądeckiej IK oraz STBS [przypis: STBS zysk netto za 2022-2024, Nowosądecka IK zysk za 2023-2024]. Odnośnie Nowosądeckiej IK podano, iż wskazane powyżej wskaźniki, dotyczące wyników finansowych spółki, wynikają z przyjętych założeń realizacji [powierzonego] zadania. Z tego powodu nie podejmowano odrębnych działań wyjaśniających czy naprawczych. Odnośnie spółki STBS wskazano, że w latach 2023-2024 sytuacja finansowa i organizacyjna Spółki pozostawała stabilna, co Rada Nadzorcza weryfikowała m.in. poprzez omawianie przedmiotowej kwestii na każdym posiedzeniu z udziałem Zarządu. Stabilną sytuację finansową i organizacyjną Spółki w latach 2023-2024 potwierdzają również opinie biegłego rewidenta z badania rocznych sprawozdań finansowych, w treści których biegły rewident nie stwierdził zagrożeń dla sytuacji finansowej lub organizacyjnej Spółki.

Prezydent dodał, że wybiórcze wskaźniki finansowe nie powinny stanowić samodzielnej podstawy do kreowania jakichkolwiek tez dotyczących określonego podmiotu, ponieważ nie uwzględniają specyfiki danego podmiotu i rynku właściwego, na którym dany podmiot prowadzi działalność. Analiza wskaźnikowa spółki kapitałowej wymaga uwzględniania co najmniej kilku różnych wskaźników finansowych oraz zestawienia ich z wartościami minimalnymi, średnimi i maksymalnymi dla danej branży w kilkuletnim okresie czasu.

Na skierowaną prośbę kontrolera NIK o uzupełnienie wyjaśnień wraz z przedłożeniem dokumentacji w zakresie czy monitorowano i prowadzono analizy wyników osiąganych przez Spółki, Sekretarz Miasta oświadczył, iż organ nadzoru miał wiedzę o stratach wykazywanych przez poszczególne spółki, które wynikały z poniższych przyczyn, tj. w przypadku:

- MPK – koszty działalności spółki w znaczącej części były pokrywane w ramach rekompensaty za wykonanie usług powierzonych jej przez Miasto. W trakcie roku rekompensata przekazywana była w równych, miesięcznych kwotach. Po zakończeniu roku obrotowego Urząd Miasta zlecał wykonanie audytu poniesionych w danym roku kosztów i na podstawie protokołu wypłacana była spółce wyliczona niedopłata rekompensaty za dany rok. Często roczna dopłata do rekompensaty wypłacana była w formie dokapitalizowania spółki lub dopłaty do kapitału na pokrycie strat. Wobec powyższego w spółce zwiększany był kapitał zakładowy, z drugiej jednak strony narastała strata z lat ubiegłych;
- MKS Sandecja – strata spółki była wynikiem wysokich, bieżących kosztów prowadzenia działalności klubu sportowego; działalność tego typu z założenia była niedochodowa i wymagała pozyskiwania zewnętrznego dofinansowania w formie np. sponsoringu. Miasto czyniło działania w kierunku sprzedaży akcji spółki na rzecz prywatnego inwestora, co udało się osiągnąć w czerwcu 2025 roku;
- Sądeckich Wodociągów (SW) – spółka była współwłasnością kilku gmin, na terenie których prowadziła swoją działalność w zakresie dostarczania wody do mieszkańców. W 2024 r. po zmianie składu zarządu spółki poczyniono starania w kierunku zmian w kształtowaniu taryf opłat za usługi wykonywane przez przedsiębiorstwo oraz kosztów. Zmiany te jednak ze względu na specyfikę usług wymagały zatwierdzenia przez poszczególnych właścicieli

oraz stosowne urzędy, co ze względu na różnice zdań wymagało długotrwałych uzgodnień;

- SARR – straty w spółce wynikały z przekazania do realizacji nowych zadań np. badań archeologicznych na terenie Miasta Nowego Sącza.

Odnosząc się do pytania zadanego Prezydentowi, czy w ramach sprawowanego nadzoru właścicielskiego monitorowano wskaźniki finansowe osiągnięte przez spółki w latach 2022-2024 i czy w przypadku ich odchyleń od wartości granicznych pracownik Urzędu występował do spółek o wyjaśnienie przyczyn, Sekretarz Miasta oświadczył, że w ramach nadzoru właścicielskiego nie prowadzono dokumentacji zawierającej analizy wskaźnikowe danych zawartych w przekazywanych przez spółki danych finansowych. Prezydent Miasta oraz członkowie rad nadzorczych we własnym zakresie, bazując na doświadczeniu we wcześniejszym prowadzeniu w różnych formach działalności gospodarczej, dokonywali bieżącej oceny działalności spółek. Ponieważ nie prowadzono w sposób formalny analizy wskaźnikowej wyników finansowych spółek, nie prowadzono także korespondencji w sytuacji, gdy spółki wykazywały wskaźniki finansowe odbiegające od norm.

(akta kontroli str. 2218-2225, 2298-2302, 2612_CD pliki 8-31)

Z informacji uzyskanych w ramach kontroli NIK P/25/064 przeprowadzanej równolegle w NOVA wynikało, iż w Spółce w latach 2022-2024 wystąpiła sytuacja wymagająca zwołania Zgromadzenia Wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia Spółki. Zgodnie z art. 233 K.s.h. jeżeli bilans sporządzony przez zarząd wykaże stratę przewyższającą sumę kapitałów zapasowego i rezerwowych oraz połowę kapitału zakładowego, zarząd jest obowiązany niezwłocznie zwołać zgromadzenie wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia spółki. Zgromadzenie Wspólników podejmowało uchwały w przedmiotowej sprawie kilkakrotnie, tj. uchwałami: nr 1/2022 z 14 października 2022 r., nr 01/2023 z 16 stycznia 2023 r., nr 16/2023 z 24 maja 2023 r. oraz nr 12/2024 z 14 maja 2024 r. ZW w latach 2022-2024 dwukrotnie podejmowało uchwały w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego Spółki: 7 listopada 2022 r. z kwoty 10 577 tys. zł do 12 677 tys. zł oraz 1 marca 2023 r. z 12 677 tys. zł do 16 177 tys. zł.

Prezydent wyjaśnił, że w związku z wykazanymi stratami i wystąpieniem sytuacji, o której mowa w art. 233 K.s.h., Zgromadzenie Wspólników NOVA podjęło przewidziane prawem działania, tj. podjęło uchwały w przedmiocie dalszego istnienia spółki. Prezydent dodał, że straty księgowe w spółkach komunalnych, w tym w NOVA, najczęściej wynikają z faktu, że środki przekazywane jako wkład pieniężny na kapitał zakładowy tytułem rekompensaty nie stanowią przychodu księgowego dla spółki komunalnej. Dlatego też, w przypadku spółki komunalnej jednostkowy parametr finansowy w postaci wyniku rocznego nie jest w pełni reprezentatywny na potrzeby określenia sytuacji finansowej.

(akta kontroli str. 2229-2230, 2235-2236)

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

Spółka NOVA w 2022 r. udzieliła darowizny na kwotę 7 tys. zł na prowadzenie działalności niezwiązanej z celami określonymi w jej Akcie założycielskim oraz w sytuacji posiadania niepokrytej straty z lat ubiegłych, która na dzień 31 grudnia 2021 r. wynosiła w Spółce (-) 2 803,1 tys. zł. Obdarowanym podmiotem była I Jednostka Komendy Miejskiej PSP w Nowym Sączu. Środki finansowe z darowizny przeznaczone były na zakup samochodu ratowniczo-gaśniczego strażackiego. Spółka wyjaśniła, że darowizna ta została udzielona w związku z prośbą (pismem) Prezydenta Miasta. Spółka SW w latach 2022-2024 udzieliła darowizn w łącznej wysokości 49,6 tys. zł (w tym 23,2 tys. zł w 2022 r., 16,7 tys. zł w 2023 r., 9,7 tys. zł w okresie od 1 stycznia do 7 maja 2024 r.) na prowadzenie działalności niezwiązanej z celami określonymi w jej akcie założycielskim. Wśród obdarowanych znalazły się podmioty takie jak: parafie rzymsko-katolickie, organizacje charytatywne, stowarzyszenia sportowe, stowarzyszenia i organizacje lokalne i ogólnopolskie, zarząd osiedla, ochotnicza straż pożarna czy centrum kultury.

(akta kontroli str. 2229, 2644, 2601-2603)

Prezydent ws. sprawowanego nadzoru nad darowiznami udzielonymi przez SW wyjaśnił, że w latach 2022–2024 nie opracowano odrębnych regulacji ani wytycznych dla Zarządu lub Rady Nadzorczej Spółki dotyczących udzielania darowizn ani nie podejmowano działań w celu uregulowania zasad ich udzielania i ponoszenia kosztów. Wynikało to z ograniczonego nadzoru właścicielskiego w tym okresie – brak większości udziałów, brak przedstawicieli w RN oraz ograniczona współpraca ówczesnego Zarządu uniemożliwiała wprowadzenie formalnych regulacji. Po powołaniu nowego Zarządu w 2024 r. podjęto działania kontrolne, w tym audyt, który ujawnił nieprawidłowości, umożliwiając podjęcie dalszych kroków w celu uregulowania tego obszaru.

(akta kontroli str. 2229, 2235)

Sekretarz Miasta ws. skierowania prośby do spółki NOVA o darowiznę dla Komendy Państwowej Straży Pożarnej oświadczył, że celowość zwrócenia się Prezydenta z prośbą do Spółki NOVA (pismo z 8 czerwca 2022 r.) dotyczyła współfinansowania wymiany samochodu dla Komendy Miejskiej PSP. Prośbę o dofinansowanie zakupu w kwocie 50 tys. zł skierował do Prezydenta Komendant Miejski PSP. Środki na ten cel przekazały jeszcze dwie spółki Miasta (MPK, MPEC - po 7 tys. zł). Sekretarz Miasta wyjaśnił, że nie podejmowano działań dot. uregulowania zasad udzielania darowizn i ponoszenia kosztów w tym zakresie ze względu na incydentalny charakter ich występowania.

(akta kontroli str. 2229, 2238, 2240-2241, 2281-2282)

Prezydent, odnosząc się do zidentyfikowania przez Urząd ważnych dla bezpieczeństwa publicznego i będących w posiadaniu lub użytkowaniu nadzorowanych spółek komunalnych zakładów, obiektów i urządzeń, mających istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskiej, których zniszczenie lub uszkodzenie mogłoby stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, wyjaśnił, że zidentyfikował ważne dla bezpieczeństwa publicznego podmioty, których zniszczenie lub uszkodzenie miałyby wpływ na prawidłowe funkcjonowanie Miasta. Wyjaśnił, że spółki: MPEC, SW, NOVA i MPK w sposób prawidłowy i adekwatny do potrzeb chronią własną infrastrukturę krytyczną na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, wszystkie wymienione spółki

prowadzą ochronę czynną i bierną zgodnie z zapisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym²⁸, tj.: obiekty są ogrodzone, teren jest monitorowany przez system kamer zakładowych, posiadają służbę dyżurną w trybie 24 godzinnym.

(akta kontroli str. 1570, 1573, 1598-1600, 1616-1617)

Z informacji uzyskanych w ramach kontroli NIK P/25/064 przeprowadzanej równolegle w spółce SW wynika, że trzy obiekty należące do tej spółki zostały ujęte w prowadzonej przez Wojewodę Małopolskiego ewidencji obszarów i obiektów podlegających obowiązkowej ochronie, o której mowa w art. 5 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

(akta kontroli str. 2595-2597)

1.4. W latach 2022–2024 Miasto dokonało transferu majątku gminy do spółek komunalnych w łącznej kwocie 136 096,5 tys. zł, z tego do spółki: MPEC (sześć decyzji łącznie na 9 386 tys. zł), STBS (sześć decyzji łącznie na 82 022,5 tys. zł), NOVA (dwie decyzje łącznie na 5 600 tys. zł), MKS SANDECJA (10 decyzji łącznie na 23 645 tys. zł), Nowosądecka IK (trzy decyzje łącznie na 13 742 tys. zł) oraz MPK (jedna uchwała na 1700 tys. zł).

Prezydent nie przygotował projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁹, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

W Urzędzie nie opracowywano (rocznych lub wieloletnich) planów udzielania spółkom komunalnym z udziałem gminy wsparcia finansowego, w tym w postaci podwyższenia kapitału zakładowego. Prezydent Miasta wyjaśnił, że prognozy udzielania spółkom wsparcia finansowego ujmowane były w uchwałach Rady Miasta w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej.

(akta kontroli str. 4-5, 6-9, 542-567, 568-591, 646-647, 1026-1063, 1064-1284, 1342-1343, 1353)

Badanie podwyższenia kapitału zakładowego w latach 2022–2024 w czterech spółkach komunalnych wykazało, że w spółce:

- NOVA – Miasto zwiększyło wartość udziałów z 10 577 tys. zł do 16 177 tys. zł, tj. o 5 600 tys. zł (o 52,9%), z tego o 2 100 tys. zł³⁰ w 2022 r. i o 3 500 tys. zł³¹ w 2023 r. W obu przypadkach było to dokapitalizowanie spółki wkładem pieniężnym. Środki pieniężne przeznaczone na podwyższenie kapitału zakładowego były ujęte w uchwałach budżetowych Miasta, a Skarbnik Miasta każdorazowo udzielała kontrasygnaty na ich przekazanie. We wszystkich przypadkach Wydział Przedsiębiorczości Urzędu zajmował stanowisko, że planowane dokapitalizowanie nie stanowiło pomocy publicznej;
- STBS – Miasto zwiększyło udziały z 12 163 tys. zł do 94 185,5 tys. zł, tj. o 82 022,5 tys. zł (o 674,4%), z tego o 44 686,5 tys. zł³² w 2022 r.,

²⁸ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122 ze zm.).

²⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm., dalej: *ustawa o samorządzie gminnym*.

³⁰ Uchwała Zgromadzenia Wspólników z 7 listopada 2022 r.

³¹ Uchwała Zgromadzenia Wspólników z 1 marca 2023 r.

³² Uchwały Zgromadzenia Wspólników z: 21 marca (2400 tys. zł), 7 kwietnia (41 836,5 tys. zł) i 21 czerwca 2022 r. (450 tys. zł).

o 33 335 tys. zł³³ w 2023 r. i o 4 000 tys. zł³⁴ w 2024 r. Dokapitalizowanie wkładem niepieniężnym wyniosło łącznie 6 850 tys. zł, a wkładem pieniężnym łącznie 75 172,5 tys. zł. Środki pieniężne przeznaczone na podwyższenie kapitału zakładowego były ujęte w uchwałach budżetowych Miasta, a Skarbnik Miasta każdorazowo udzielała kontrasygnaty na ich przekazanie. W przypadku przekazania własności nieruchomości Rada Miasta podejmowała uchwały w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości w drodze bezprzetargowej poprzez wniesienie jako wkład niepieniężny (aport) do spółki. W zakresie pomocy publicznej Sekretarz Miasta oświadczył, że podwyższenie kapitału w spółce STBS wkładem pieniężnym poprzedzone było formą przekazania pozyskanych dopłat w ramach funduszu na realizację projektów budowlanych spółki i wszystkie dokapitalizowania spółki odbyły się w oparciu o zapisy ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11). Przepisy dotyczące funkcjonowania i zasad wsparcia z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa (RFRM) zostały włączone do ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (dawniej: o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego), gdzie utworzono Rozdział 4c regulujący wsparcie gmin ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa. Sekretarz podał, że dokapitalizowania w latach 2022-2024 opiniowane były na wniosek Wydziału Pozyskiwania Funduszy i Wydziału Geodezji i Nieruchomości i stanowiły dozwoloną pomoc publiczną z uwagi na powierzenie Spółce usług w ogólnym interesie gospodarczym na podstawie *Decyzji Komisji z dnia 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*³⁵;

- Nowosądecka IK – Miasto zwiększyło wartość udziałów z 15 955 tys. zł do 29 698 tys. zł, tj. o 13 743 tys. zł (o 86,1%), z tego o 8 270 tys. zł³⁶ w 2022 r., o 4627 tys. zł³⁷ w 2023 r. i o 846 tys. zł³⁸ w 2024 r. We wszystkich przypadkach wsparcie finansowe (wkład pieniężny) stanowiło rekompensatę za realizację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, udzieloną zgodnie z warunkami stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu.
- MPEC – Miasto zwiększyło wartość udziałów z 14 420 tys. zł do 23 806 tys. zł, tj. o 9 386 tys. zł (o 65,1%), z tego o 8 685 tys. zł³⁹ w 2022 r. wkładem pieniężnym i o 701 tys. zł⁴⁰ w 2023 r. wkładem niepieniężnym. Środki pieniężne przeznaczone na podwyższenie kapitału zakładowego były ujęte

³³ Uchwała Zgromadzenia Wspólników z 28 grudnia 2023 r.

³⁴ Uchwały Zgromadzenia Wspólników z: 29 września (3000 tys. zł) i 29 listopada 2024 r. (1000 tys. zł).

³⁵ Dz. Urz. UE L 7 z dnia 11 stycznia 2012 r., dalej Traktat.

³⁶ Uchwała Zgromadzenia Wspólników z 21 marca 2022 r.

³⁷ Uchwała Zgromadzenia Wspólników z 31 marca 2023 r.

³⁸ Uchwała Zgromadzenia Wspólników z 24 kwietnia 2024 r.

³⁹ Uchwały Zgromadzenia Wspólników z: 23 maja (158,5 tys. zł), 12 lipca (6799,5 tys. zł), 5 września (728 tys. zł), 7 listopada (917,5 tys. zł) i 14 grudnia (81,5 tys. zł).

⁴⁰ Uchwała Zgromadzenia Wspólników z 23 listopada 2023 r.

w uchwałach budżetowych Miasta, a Skarbnik Miasta każdorazowo udzielała kontrasygnaty na ich przekazanie. W zakresie pomocy publicznej Sekretarz Miasta podał, że dokapitalizowania miały generalnie na celu zapewnienie prawidłowej, bieżącej działalności Spółki i nie miały wskazanego konkretnego celu (projektu). Podwyższenie kapitału w spółce w latach 2022-2023 poprzedzone było wykonaniem testu prywatnego inwestora w 2022 r. i 2023 r., które to zostały przedłożone do Wydziału Przedsiębiorczości Urzędu; w oparciu o dokumenty stwierdzono, że planowane dokapitalizowanie nie będzie stanowiło pomocy publicznej. Sekretarz Miasta wyjaśnił, że w związku z powyższym nie występowało w tych przypadkach do Prezesa UOKiK o opinię, gdyż zgodnie z analizami zawartymi w ww. testach prywatnego inwestora, planowane dokapitalizowania nie stanowiły pomocy publicznej. W przypadku aportu nieruchomości Rada Miasta podjęła uchwały Nr LXXV/895/2022 i Nr LXXV/896/2022 z dnia 12 grudnia 2022 r. w sprawie *wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości w drodze bezprzetargowej poprzez wniesienie jako wkład niepieniężny (aport) do Spółki MPEC.*

(akta kontroli str. 568-591, 1064, 1065-1075, 1104-1111, 1125-1135, 1192-1210, 1252-1284, 2339-2340, 2342-2347, 2349-2362, 2609-2611, 2643)

1.5. Celem działalności spółki NOVA ⁴¹ wpisanym do § 7 Aktu założycielskiego, obowiązującego w latach 2022-2024, było:

- zaspokajanie potrzeb mieszkańców w zakresie zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego (tj. miasta Nowego Sącza) związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi (obowiązujący do 5 lutego 2024 r.),
- wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej, które w ramach zadań własnych Miasta Nowego Sącza zostają Spółce powierzone w następującym zakresie: eksploatacja i rekultywacja miejskich składowisk odpadów komunalnych; zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Miasta Nowy Sącz; zapewnienie instalacji i urządzeń wraz z infrastrukturą do zagospodarowania odpadów komunalnych pochodzących z terenu Miasta Nowy Sącz, w szczególności poprzez realizację zadania inwestycyjnego polegającego na budowie pięciu obiektów (hal) wraz z infrastrukturą towarzyszącą na potrzeby procesu przetwarzania odpadów komunalnych, w tym magazynowania. Zadania te będą realizowane w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców Miasta Nowego Sącza (obowiązujący od 6 lutego 2024 r.⁴²).

Umowa powierzenia wykonania zadań własnych Miasta została zawarta ze Spółką 30 kwietnia 2025 r., na okres od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2033 r., po upływie 15 miesięcy od podjęcia uchwały nr XCII/1070/2023 Rady Miasta z 21 listopada 2023 r. Prezydent w sprawie zawarcia umowy wyjaśnił, że realizacja powierzonych zadań na podstawie uchwały RM z 21 listopada 2023 r. odbywała się na podstawie Zarządzenia Wewnętrznego Nr 2/2024 Prezydenta Miasta z 3 stycznia 2024 r. w sprawie sposobu i zasad rozliczania usług

⁴¹ Spółka funkcjonowała początkowo jako Składowisko Odpadów Komunalnych Sp. z o.o., która została zawiązana przez Miasto Nowy Sącz w 1998 r. Zmiany nazwy spółki na NOVA sp. z o.o. dokonano uchwałą NZW z 29 stycznia 2008 r.

⁴² Rada Miasta uchwałą XCII/1070/2023 z 21 listopada 2023 r. w sprawie powierzenia zadań własnych, rozszerzyła zakres zadań własnych Miasta powierzonych Spółce.

komunalnych o charakterze użyteczności publicznej, świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym związanych z zagospodarowaniem odpadów z obszaru miasta Nowego Sącza powierzonych przez Miasto Nowy Sącz spółce komunalnej NOVA Spółka z o.o. oraz Zarządzeniem Wewnętrznym Nr 185/2024 Prezydenta z 31 grudnia 2024 r. ws. zmiany Zarządzenia Nr 2/2024. Płatność rekompensaty odbywa się od stycznia 2024 r. Umowa powierzenia zadań z 30 kwietnia 2025 r. zastąpiła ww. zarządzenia wewnętrzne.

(akta kontroli str. 592-597, 2221, 2224, 2286-2288, 2612_CD pliki 2-6, 32-38)

Z informacji uzyskanych w ramach kontroli NIK P/25/064 przeprowadzanej równolegle w spółce NOVA wynika, że w latach 2022–2024 Spółka prowadziła działalność polegającą na świadczeniu usług odbioru i zagospodarowania stałych odpadów komunalnych na obszarze czterech innych gmin niż Miasto Nowy Sącz, tj. Gminy Laskowa (w latach: 2022, 2024), Gminy Łososina Dolna (w latach: 2022, 2023, 2024), Gminy Korzenna (w latach: 2022, 2023, 2024), Gminy Grybów (w 2022) oraz przyjęła jednorazowo w 2022 r. odpady dostarczone przez dwie gminy: Bobowa i Gromnik, bez zawartego porozumienia między Miastem Nowy Sącz i tymi gminami.

Sprawowanie nadzoru nad działalnością Spółki, która była realizowana poza obszarem Miasta Nowego Sącza, a na którą to Miasto nie zawarło porozumienia międzygminnego opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 2228, 2234-2235, 2237, 2240, 2645-2649)

Przedmiotem działalności spółki SW⁴³ wpisanym do umowy spółki w latach 2022–2025 było zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej gmin, będących udziałowcami spółki oraz wykonywanie zadań z zakresu użyteczności publicznej poprzez bieżące, nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności i przemysłu w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych w szczególności w zakresie:

- zaopatrzenia w wodę ludności i przemysłu,
- odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych w przemysłowych,
- działalności związanej z rozbudową, unowocześnianiem i modernizacją infrastruktury wodno-kanalizacyjnej oraz inne infrastruktury towarzyszącej,
- utrzymania czystości i utylizacji odpadów,
- produkcji energii elektrycznej,
- badania jakości wody i ścieków,
- obsługi i prowadzenia inwestycji budowlanych,
- usług transportowych,
- robót remontowo-budowlanych.

Z informacji uzyskanych w ramach kontroli przeprowadzanej w spółce SW wynikało, że w latach 2022–2024 prowadziła ona działalność, która nie była wymieniona w umowie spółki, tj.: detaliczna sprzedaż wodomierzy i innej armatury wodociągowo-kanalizacyjnej. Sprawowanie nadzoru nad działalnością spółki, która nie była wskazana w umowie spółki, opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

⁴³ Spółka została utworzona na bazie zorganizowanej części majątku likwidowanego Rejonowego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Nowym Sączu w 1997 r.

Dodatkowo spółka oprócz podstawowego zakresu działalności polegającego na poborze, uzdatnianiu i dostarczaniu wody (PKD 36.00.Z) oraz odprowadzaniu i oczyszczaniu ścieków (PKD 37.00.Z) zrealizowała przychody z innych działalności, wymienionych w umowie Spółki, tj.: z badania jakości wody i ścieków (usługi laboratoryjne) przez akredytowane laboratorium, z usług transportowych, wynajmu i dzierżawy pojazdów samochodowych, maszyn i urządzeń obejmujących m.in. samochody do udrażniania kanalizacji, cysterny, agregaty pompowe, urządzenia do monitoringu i zarządzania systemami wod-kan., z produkcji energii elektrycznej, z pozostałej działalności obejmującej m.in. udostępnianie danych z systemu do odczytów zdalnych innym podmiotom, pozostałych formy edukacji obejmujących organizację międzynarodowej konferencji naukowo-technicznej „Infrastruktura krytyczna miast”. Ponadto spółka zrealizowała przychód z najmu i dzierżawy nieruchomości.

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że inne rodzaje działalności, takie jak badania jakości wody i ścieków prowadzone przez akredytowane laboratorium, czy udostępnianie danych z systemów odczytów zdalnych, pozostawały w bezpośrednim związku z realizacją zadań własnych gminy w zakresie gospodarki wodno-ściekowej. Działalność ta była nakierowana głównie na efektywne wykorzystanie posiadanego majątku technicznego (sprzętu, laboratoriów, nieruchomości) oraz zapewnienie ciągłości usług użyteczności publicznej, a nie na ekspansję rynkową. Brak jest zatem formalnych przesłanek do podejrzenia naruszenia konkurencji, które mogłyby uzasadniać przeprowadzenie szczegółowej analizy w rozumieniu art. 10 ust. 5 u.g.k. Dotychczasowy brak przeprowadzenia formalnych analiz rynku wynikał z obiektywnych ograniczeń nadzorczych oraz z niewielkiego i pomocniczego charakteru działalności Spółki, która nie wpływa negatywnie na lokalne warunki konkurencji. W Urzędzie nie została przyjęta odrębna definicja ani formalne kryteria uznania spółki komunalnej za „ważną dla rozwoju gminy” w rozumieniu art. 10 ust. 3 u.g.k. Brak takich regulacji wynika z faktu, że ustawodawca nie wprowadził obligatoryjnego obowiązku tworzenia tego rodzaju wewnętrznych definicji czy procedur, pozostawiając ocenę spełnienia tej przesłanki organom gminy w ramach bieżącej polityki gospodarki komunalnej. Pomimo braku formalnej definicji, Spółka jest faktycznie traktowana jako podmiot istotny dla rozwoju gminy, ze względu na znaczenie infrastrukturalne i techniczne.

Odnosnie do najmu nieruchomości Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że był to budynek mieszkalny przejęty w 1988 r. wraz z najemcami, a czynności najmu miały charakter organizacyjny, niekomercyjny i były kontynuowane w ramach zobowiązań historycznych. Przychody z najmu stanowiły niewielki procent przychodów spółki, wspierając finansowanie zadań z zakresu użyteczności publicznej. Prezydent wskazał, że przesłanka art. 10 ust. 2 może być uznana za spełnioną w zakresie najmu budynku mieszkalnego, ponieważ działalność spółki służyła zabezpieczeniu majątku gminy i racjonalnemu gospodarowaniu posiadanym mieniem.

(akta kontroli str. 598-603, 1807-1808, 1810, 1880-1885, 2226-2227, 2231-2233)

Z informacji uzyskanych w ramach kontroli przeprowadzanej w spółce SW wynikało, że w latach 2022–2024 prowadziła ona działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę na obszarze trzech gmin: Chełmiec, Grybów, Łącko oraz zbiorowego odprowadzenia ścieków na terenie gminy Chełmiec, tj.

na terenach gmin nie będących jej udziałowcami bez zawartych porozumień przez Miasto. Spółka realizując ww. usługi na terenie gminy Chełmiec osiągnęła przychód w kwocie 16 tys. zł w 2022 r., 18 tys. zł w 2023 r. i 20 tys. zł w 2024 r.

Prezydent wyjaśnił, że z uwagi na marginalny i operacyjny charakter świadczeń poza gminami-wspólnikami, nie zostały zawarte odrębne porozumienia międzygminne, o których mowa w art. 74 u.s.g. Urząd nie podejmował dotychczas formalnych działań w tym zakresie, ponieważ zakres usług był bardzo ograniczony, wyłącznie na rzecz pojedynczych nieruchomości zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie gmin będących wspólnikami Spółki zatem dotyczył pojedynczych przypadków technicznych, a świadczenie usług odbywało się zgodnie z ustawowym obowiązkiem przedsiębiorstwa (art. 15 ust. 4 i art. 19a ust. 8 u.z.z.w.i.ś.⁴⁴). Zgodnie z art. 15 ust. 4 przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomości osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług.

(akta kontroli str. 2218-2219, 2222-2223, 2226-2228, 2233-2235, 2604-2605)

Prezydent negatywnie zaopiniował przesłane przez spółkę SW wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych na lata 2022-2024 oraz na lata 2024-2026. W odpowiedzi do Spółki z 27 stycznia 2021 r., 28 kwietnia 2022 r., 22 czerwca 2023 r. nie wskazano uzasadnienia ze strony Urzędu do wyrażonej negatywnej opinii ws. planu. W odpowiedzi z 10 stycznia 2024 r. wskazano, że plan nie zawierał szczegółowych rozwiązań projektowych związanych m.in. z wystarczającą rozbudową istniejącej infrastruktury wodno-kanalizacyjnej dla Miasta Nowego Sącza, a część planowanych inwestycji w planie na 2022-2024 na terenie Miasta nie została zrealizowana. Negatywna ocena planów przez Prezydenta skutkowała tym, iż nie zostały one przedłożone przez Urząd do PGWWP⁴⁵ celem zaopiniowania stosownie do art. 21 ust. 4a u.z.z.w.i.ś. oraz nie zostały przedłożone Radzie Miasta Nowego Sącza celem ich uchwalenia (art. 21 ust. 5 u.z.z.w.i.ś.).

(akta kontroli str. 2254, 2260, 2263-2267)

1.6. W latach 2022-2025 (wg stanu na 7 maja 2025 r.) komórka organizacyjna Urzędu ds. audytu wewnętrznego nie przeprowadzała audytu wewnętrznego w spółkach komunalnych. Wydział Bezpieczeństwa i Kontroli Wewnętrznej Urzędu (dalej Wydział BKW) w latach 2022-2025 przeprowadził kontrole w spółkach, tj.: corocznie w 2022 r., 2023 r., 2024 r. w trzech spółkach (MPK, Nowosądecka IK, STBS) oraz w 2025 r. w STBS w zakresie weryfikacji prawidłowości naliczenia rekompensat należnych spółkom z tytułu świadczenia określonych zadań i usług. W 2024 r. (od 29 lutego do 26 marca) Wydział BKW przeprowadził kontrolę w spółce SW w zakresie przestrzegania przepisów

⁴⁴Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2024 r. poz. 757).

⁴⁵ Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie.

dotyczących zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem, gdzie kontrolą objęto sprawy świadczenia usług na rzecz dwóch osób fizycznych. (akta kontroli str. 4-5, 8-213, 626-632, 646-652, 1817-1818, 2336-2337, 2612_CD pliki 48-63)

Prezydent w wyjaśnieniach składanych w toku kontroli NIK dotyczących sprawowania nadzoru nad spółką SW, niejednokrotnie powoływał się, że *w okresie objętym kontrolą Miasto było współnikiem mniejszościowym spółki SW. W związku z tym ówczesny Zarząd spółki nie udostępniał dokumentów ani informacji o działalności spółki. Pozostali wspólnicy, dysponujący większością głosów, konsekwentnie głosowali przeciwko kandydatom Miasta do Rady Nadzorczej, co skutkowało brakiem przedstawiciela Miasta w tym organie i faktycznym ograniczeniem możliwości sprawowania bieżącego nadzoru. Dopiero po zmianie Zarządu w czerwcu i wrześniu 2024 r. sytuacja ta uległa zmianie i zasadniczej poprawie. Od tego czasu Miasto uzyskuje informacje w ramach wykonywania nadzoru właścicielskiego.*

Zgodnie z art. 212 § 1 K.s.h. prawo kontroli służy każdemu wspólnikowi. W tym celu wspólnik lub wspólnik z upoważnioną przez siebie osobą może w każdym czasie przeglądać księgi i dokumenty spółki, sporządzać bilans dla swego użytku lub żądać wyjaśnień od zarządu.

Sekretarz Miasta do wyjaśnień ws. skorzystania przez Miasto z możliwości kontroli w spółce SW na podstawie art. 212 § 1 K.s.h., przedłożył pismo, które Prezydent skierował do spółki SW w dniu 8 lipca 2022 r. Pismo dotyczyło udostępnienia, w trybie art. 212 § 1 K.s.h, kserokopii wniosku taryfowego dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia ścieków z 29 kwietnia 2022 r., na adres e-mail osoby wskazanej w piśmie. Z odpowiedzi Spółki z 25 lipca 2022 r. do Prezydenta (załączonej do wyjaśnień) wynika, że Spółka nie kwestionowała prawa Miasta jako współnika do kontroli na podstawie art. 212 § 1 K.s.h., poinformowała Prezydenta, że kontrola jednak powinna odbywać się w sposób i w formach przewidzianych tym przepisem i zarząd Spółki nie może wysłać dokumentów na podany adres e-mail wskazanej osoby [przypis: nie był to adres służbowy prezydenta], informując, że szczegółowe stanowisko Spółki i niezmienny stan prawny co do zasad kontroli Spółka przedstawiła Prezydentowi w piśmie z 13 września 2019 r. Jak wynika z korespondencji z 13 września 2019 r. skierowanej do Prezydenta, Spółka wskazała m.in., że zgodnie z orzecznictwem wspólnik może wykonywać kontrolę osobiście albo wraz z upoważnioną osobą. Spółka poinformowała, że *umożliwi Prezydentowi przeprowadzenie kontroli Spółki osobiście, jak również wspólnie z upoważnioną do tego osobą. W celu zapewnienia odpowiednich warunków do przeglądania ksiąg i dokumentów zostanie wyznaczone wyodrębnione i odpowiednie pomieszczenie do pracy. (...) uprzejmie prosimy o poinformowanie nas o terminie kontroli z odpowiednim wyprzedzeniem nie krótszym niż 7 dni.*

Odnosząc się do skorzystania z art. 212 § 3 i § 4 K.s.h., Sekretarz Miasta podał, że Miasto nie korzystało z tych uprawnień. Podał, że Miasto nie mogło przegłosować samodzielnie żadnej uchwały wspólników (np. wybór członka rady nadzorczej), bo posiadało mniej niż 50% udziałów wobec tego w praktyce korzystanie z art. 212 § 3 było niemożliwe. Skorzystanie z mechanizmu art. 212 § 4 K.s.h. również w ocenie Sekretarza, *nie dawałoby oczekiwanego efektu*

praktycznego, ponieważ Spółka mogła przeciwdziałać w zakresie faktycznego wykonania decyzji, gdyż Zarząd spółki odmawiał udostępniania dokumentów.

NIK zwraca uwagę, że umowa spółki nie wyłączała ani nie ograniczała prawa indywidualnej kontroli wspólnika, pomimo iż w spółce ustanowiona została też rada nadzorcza (art. 213 § 3 K.s.h.). Zatem Miasto mogło korzystać z prawa do kontroli na podstawie art. 212 § 1 K.s.h., czego Spółka nie negowała, wskazując jednocześnie, że Miasto było zobowiązane do zachowania warunków określonych tym przepisem, wnioskując do spółki o udostępnienie dokumentów.

(akta kontroli str. 2303-2306, 2231, 2237, 2239-2240, 2242-2243)

Osoba zatrudniona w Urzędzie na stanowisku Dyrektora Wydziału BKW zawarła 19 września 2024 r. umowę zlecenia, za wynagrodzeniem, na wykonywanie kontroli w spółce Sądeckie Wodociągi. Według umowy zlecenia maksymalna liczba godzin pracy w miesiącu miała nie przekroczyć 31 godzin. Umowa była zawarta na czas nieokreślony. W Urzędzie Dyrektor Wydziału był zatrudniony na umowę o pracę od 1 lipca 2019 r. na czas nieokreślony, w wymiarze pełnego etatu, tj. 40 godzin tygodniowo. Do zakresu czynności Dyrektora Wydziału BKW należał m.in. udział w kontrolach organizowanych przez organ gminy, nadzór nad wykonywaniem zaleceń pokontrolnych, opracowywanie projektu planu kontroli komórek organizacyjnych Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Miasta, przeprowadzanie kontroli finansowych w UMNS i jednostek organizacyjnych Miasta, przeprowadzanie kontroli doraźnych, zleconych przez kierownictwo Urzędu.

Prezydent został poinformowany o zamiarze podjęcia dodatkowego zatrudnienia przez Dyrektora Wydziału BKW. Pracownik wystąpił z pisemnym wnioskiem o wyrażenie zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia w spółce miejskiej SW [na wniosku została umieszczona adnotacja „zgoda”].

Z-ca Prezydenta podał, że Prezydent wyraził zgodę na podjęcie przez pracownika dodatkowego zatrudnienia, czynności podejmowane w ramach umowy zlecenia realizowane były poza godzinami pracy, miały charakter wewnętrznej kontroli zleconej przez Zarząd spółki, nie stanowiły przedmiotu planu pracy Wydziału BKW. Podał, że spółka miejska – jako odrębna osoba prawna – nie jest jednostką organizacyjną w rozumieniu art. 9 ustawy o finansach publicznych ani w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym. Oznacza to, że nie podlega bezpośredniemu nadzorowi pracowników urzędu w ramach zwykłych czynności kontrolnych, jak ma to miejsce np. wobec jednostek budżetowych czy zakładów budżetowych. W konsekwencji wykonywanie czynności kontrolnych w spółce w ramach umowy cywilnoprawnej nie jest tożsame z zakresem obowiązków służbowych pracownika zatrudnionego w urzędzie. Z-ca Prezydent wyjaśnił, że w Urzędzie obowiązują wewnętrzne regulacje przeciwdziałające konfliktowi interesów jak Regulamin pracy Urzędu Miasta oraz Kodeks Etyczny Pracowników Urzędu Miasta Nowego zawierające mechanizmy mające na celu przeciwdziałanie powstawaniu konfliktu interesów oraz zapewnienie transparentności w relacjach z jednostkami organizacyjnymi Miasta.

(akta kontroli str. 1807-1808, 1810-1816, 1886-1920, 2255-2256, 2261-2262, 2268-2280)

1.7. Za zadania związane z zaspokojeniem zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie zaopatrzenia w wodę, odprowadzenia ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz zaopatrzenia w ciepło odpowiadały spółki miejskie: SW, NOVA, i MPEC. Sekretarz Miasta podał, że zgodnie z siatką bezpieczeństwa i fazami zarządzania kryzysowego (zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa), spółki w sytuacji wykraczającej poza zwykłe działanie, gdy przekroczone są ich zasoby i możliwości, zwracają się do Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego i Monitoringu UM Nowego Sącza o pomoc w działaniach. W sytuacjach kryzysowych, niemożliwych do opanowania i wykraczających poza możliwości spółki oraz Urzędu, zwołuje się Miejski Zespół Zarządzania Kryzysowego. Podczas posiedzeń MZZK omawia się zaistniałe sytuacje oraz prosi o pomoc członków Zespołu oraz Wojewodę. Sekretarz podał, że zgodnie z przyjętym planem co rok odbywają się posiedzenia MZZK. Wiosenno-lętne posiedzenie odbywa się w sprawie przygotowania do zapewnienia bezpieczeństwa w okresie letnim (zapewnienie bezpieczeństwa dzieci i młodzieży podczas wakacji, przygotowanie do działań związanych z prowadzeniem bezpośredniej ochrony przed powodzią na terenie Miasta). Jesienno-zimowe posiedzenie odbywa się w sprawie przygotowania do zapewnienia bezpieczeństwa w okresie zimowym (zapewnienie bezpieczeństwa dzieci i młodzieży podczas ferii, przygotowanie Miasta do funkcjonowania w ekstremalnych warunkach zimowych). Spółki SW, NOVA, MPEC raportowały podczas posiedzeń MZZK stan przygotowania i reagowania na zagrożenia naturalne oraz antropologiczne.

(akta kontroli str. 2340, 2347-2348)

1.8. W latach 2022 – 2025 (do 22 maja) Komisja Rewizyjna Rady Miasta Nowego Sącza nie kontrolowała działalności spółek komunalnych Miasta. Na 2025 r. została zaplanowana w planie pracy Komisji Rewizyjnej kontrola w spółce SW.

(akta kontroli str. 1424-1434)

Sposób sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi nie był przedmiotem kontroli Komisji Rewizyjnej Rady Miasta, ani audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej przeprowadzanych przez Urząd.

(akta kontroli str. 4-5, 9, 652)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W arkuszu czynności inspektora zajmującego samodzielne stanowisko ds. nadzoru właścicielskiego podległość służbową określono niezgodnie z § 22 regulaminu organizacyjnego Urzędu. Według § 22 regulaminu bezpośredni nadzór nad bieżącą działalnością samodzielnego stanowiska ds. nadzoru właścicielskiego sprawowała Skarbnik Miasta. Z kolei w arkuszu czynności Inspektora z 20 października 2019 r. podległość służbowa tego stanowiska została przypisana Prezydentowi Miasta. Stosownie do standardu kontroli zarządczej II. A. 3.⁴⁶ struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności

⁴⁶ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).

jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Prezydent wyjaśnił (1 lipca 2025 r.), że Skarbnik Miasta sprawowała bezpośredni nadzór nad działalnością inspektora i podległość służbowa tego stanowiska wykazana w arkuszu czynności zawierała niezamierzony błąd, który miał zostać niezwłocznie skorygowany. W wyjaśnieniach (3 października 2025 r.) Prezydent wyjaśnił, że zmiana regulaminu organizacyjnego Urzędu jest w toku i przy tej okazji skorygowany zostanie zapis dotyczący stanowiska ds. nadzoru właścicielskiego.

(akta kontroli str. 10-216, 1571, 1573-15742, 2218, 2222)

2. Osobie zatrudnionej na samodzielnym stanowisku ds. nadzoru właścicielskiego nie zapewniono adekwatnego wymiaru czasu pracy w stosunku do przydzielonych zadań, co było działaniem nierzetelnym. Pracownikowi powierzono do realizacji ponad 25 zadań w ramach sprawowania nadzoru właścicielskiego, a w nadzorze Miasta pozostawało 9 spółek komunalnych, w tym strategiczne spółki realizujące zadania Miasta w sferze użyteczności publicznej w obszarach: wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych (SW), zaopatrzenia w energię ciepłą (MPEC), utrzymania wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych (NOVA) i lokalnego transportu zbiorowego (MPK), o łącznej wartości udziałów i akcji Gminy 221 586,5 tys. zł w 2022 r., 273 579,7 tys. zł w 2023 r. i 321 035,8 tys. zł w 2024 r. Wymiar czasu pracy dla tego stanowiska i na realizację powierzonych zadań określono na 0,125 etatu. Pozostała część etatu pracownika (0,875) była przeznaczona na zadanie związane z drugim stanowiskiem pracy, tj. inspektora w Wydziale Księgowości Urzędu. Osoba ta była także powołana od 2019 r. do rady nadzorczej spółki miejskiej MFPK w likwidacji jako przedstawiciel Miasta i pełniła funkcję przewodniczącego. Niski wymiar czasu pracy skutkował niepełną i nierzetelną realizacją zadań związanych z nadzorem nad spółkami. Pracownik wprawdzie gromadził dane ze spółek (informacje kwartalne, umowy spółek, sprawozdania finansowe), niemniej jednak nie dokonywał ich analiz, nie sporządzał analiz finansowo-ekonomicznych, nie pozyskiwał danych z jednej ze spółek, nie przygotowywał projektów określonych uchwał wspólników. Przedkładane Prezydentowi kwartalne informacje o sytuacji spółek stanowiły tabelaryczne zestawienie podstawowych danych ekonomicznych przesłanych ze spółek, bez opatrzenia ich jakimkolwiek komentarzem bądź oceną, nie prowadzono analizy wskaźnikowej i nie występowano do spółek o wyjaśnienia w sytuacji odchylenia od wartości granicznych.

Skarbnik Miasta wyjaśniła, że na podstawie obserwacji realnie wykonywanych czynności przez inspektora, jego wymiar czasu pracy na stanowisku nadzoru właścicielskiego nad spółkami był stopniowo dostosowywany do faktycznie wykonywanych czynności, tj. od 1 stycznia 2018 r. do 31 stycznia 2019 r. – pełny etat, od 1 lutego 2019 r. do 13 października 2019 r. – ½ etatu, od 14 października 2019 r. do nadal – 1/8 etatu. W roku 2023 była przeprowadzana okresowa ocena pracownika obejmująca okres oceny od 30 listopada 2021 r. do 29 listopada

2023 r. Pracownik otrzymał okresową ocenę pozytywną z wynikiem dobry. Pracownik nie zgłaszał problemów z realizacją zadań objętych zakresem czynności. Wiele z tych czynności objętych zakresem czynności występuje sporadycznie albo wcale. Czynności zaliczane do kategorii trudnych wykonywane są przy współudziale radcy prawnego, dedykowanego spółkom komunalnym. Skarbnik ws. dlaczego w 2020 r. powierzono pracownikowi drugi zakres czynności – inspektora w Wydziale Księgowości w wymiarze 0,875 etatu wyjaśniła, że czas przeznaczony przez inspektora na realnie wykonywane czynności w ramach nadzoru właścicielskiego wskazywał na konieczność powierzenia mu innych czynności, zgodnych z jego wykształceniem i dotychczasowym doświadczeniem zawodowym, dbając dzięki temu o pełne wykorzystanie przez pracownika czasu pracy, a tym samym o psychiczny aspekt z tym związany.

(akta kontroli str. 214-216, 2653-2664, 2592-2594)

3. Po objęciu przez Miasto z początkiem 2025 r. większości udziałów w spółce SW (tj. 50,04%), pracownik zatrudniony na samodzielnym stanowisku ds. nadzoru właścicielskiego nie pozyskiwał od Spółki kwartalnych informacji o jej sytuacji ekonomiczno-finansowej i nie umieszczał ich w zbiorczej informacji o spółkach przekazywanej Prezydentowi, tj. za I i II kwartał 2025 r., co było niezgodne z § 5 ust.1 lit. d oraz ust. 3, § 6 ust. 2 lit. b Zarządzenia Prezydenta nr 668/2019 z 31 października 2019 r. wprowadzającego zasady nadzoru ekonomiczno-finansowego.

Stosownie do wymienionych regulacji § 5 i § 6 Zarządzenia do zadań stanowiska nadzoru właścicielskiego należało kompletowanie i przechowywanie dokumentacji związanej z nadzorem nad spółkami, w szczególności kwartalnych informacji o spółkach, przedkładanie prezydentowi kwartalnej zbiorczej informacji o spółkach, w ramach nadzoru ekonomiczno-finansowego należało uzyskanie i gromadzenie kwartalnych informacji o spółkach. Zgodnie z arkuszem czynności do obowiązków na tym stanowisku należało przygotowywanie projektów uchwał zgromadzenia wspólników. Stosownie do § 7 ust. 6 Zarządzenia obowiązki informacyjne o spółce mogły być nakładane na zarząd spółki w formie uchwał wspólników.

W efekcie prezydent nie miał niezbędnych informacji dla oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej tej spółki.

Inspektor zatrudniony na stanowisku ds. nadzoru właścicielskiego wyjaśnił, że nie występował do Spółki o złożenie kwartalnych informacji za I i II kwartał 2025 r., wskazując, że nowy prezes spółki po objęciu stanowiska poinformował o sytuacji spółki i od zmiany zarządu spółka informowała regularnie Prezydenta o sytuacji finansowej. Inspektor wyjaśnił, że 7 sierpnia 2025 r. odbyło się spotkanie Prezydenta, pracowników Urzędu, organów nadzorczych, zarządów spółek z udziałem Miasta, na którym poinformowano o rozpoczęciu prac nad nowym, rozbudowanym systemem kwartalnej sprawozdawczości od spółek. Wobec powyższego spółka SW na pewno zostanie objęta nowym systemem sprawozdawczości.

NIK zwraca uwagę, że Zarządzenie nr 668/2019 winno być realizowane w czasie jego obowiązywania.

(akta kontroli str. 214-216 , 1355-1357, 1364-1371, 2289-2297, 2650-2652)

4. W latach 2022–2025 (do 25 lipca) Prezydent nie przygotował projektu uchwały dotyczącej określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez Prezydenta Miasta, 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 Miasto wносиło zarówno wkłady pieniężne, jak i niepieniężne na pokrycie podwyższonego kapitału zakładowego spółek, w których posiadała udziały i akcje. W latach 2022–2024 podjęto m.in. 28 decyzji o podwyższeniu kapitału w sześciu spółkach komunalnych, łącznie na kwotę 136 096,5 tys. zł⁴⁷.

Stosownie do art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. do zadań prezydenta należy przygotowywanie projektów uchwał rady miasta. Zgodnie z § 27 pkt 2 regulaminu organizacyjnego Urzędu przygotowywanie projektów uchwał na sesje Rady należało do wspólnych zadań wydziałów. Prowadzenie spraw dotyczących organizowania wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji spółek z udziałem Miasta, a także opracowywanie zasad gospodarowania nimi, należało do właściwości samodzielnego stanowiska ds. nadzoru właścicielskiego.

Prezydent odnosząc się do przyczyn nieopracowania projektu uchwały wyjaśnił, że art. 18 ust. 2 pkt 9 lit g ustawy o samorządzie gminnym zawiera wyłącznie normę kompetencyjną, tj. kreuje uprawnienie rady gminy (miasta), a nie obowiązek. Tym samym ustanowienie zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji jest uprawnieniem (kompetencją) Rady Miasta Nowego Sącza, a nie jej obowiązkiem. Rada Miasta Nowego Sącza jest uprawniona do ustalenia takich zasad wedle własnego uznania, ale nie jest to obligatoryjne. O powyższym najlepiej świadczy fakt, że Rada Miasta Nowego Sącza od początku swojego istnienia nie zdecydowała się na wprowadzenie owych zasad, co nie było nigdy kwestionowane przez żaden sąd lub organ, w tym RIO, pomimo szeregu kontroli. W niniejszym przypadku podjęcie uchwały przez Radę Miasta jest fakultatywne, co sprawia, że nie sposób przyjąć, iż po stronie Prezydenta Miasta Nowego Sącza kiedykolwiek powstał obowiązek przygotowania projektu uchwały w tym zakresie. Ponadto należy zaznaczyć, iż Rada Miasta Nowego Sącza również nie domagała się od Prezydenta Miasta podjęcia tego rodzaju działań, stąd Prezydent Miasta nie podjął prac nad ich przygotowaniem. W powyższym zakresie wypowiedziało się Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie – Uchwała Nr KI.412.24.2022 z dnia 5 grudnia 2022 r.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w złożonych wyjaśnieniach. Zasady wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przyjęte przez radę gminy powinny w sposób kompleksowy regulować sposoby angażowania środków budżetowych gminy w spółkach. Art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ma charakter bezwarunkowy, tj. oblige radę miasta do ustalenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji, niezależnie od częstotliwości dokonywania tych czynności. Jeżeli w gminie są prowadzone operacje gospodarcze w zakresie wnoszenia, cofania i zbywania udziałów stanowiących mienie komunalne, to choć są realizowane przez prezydenta, to muszą się one odbywać na zasadach ogólnych, rozumianych jako zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego konkretyzowanych

⁴⁷ Uchwały zgromadzenia wspólników spółek: MPEC Sp. z o.o. (sześć uchwał na kwotę 9386 tys. zł), STBS Sp. z o.o. (sześć uchwał na kwotę 82 022,5 tys. zł), NOVA Sp. z o.o. (dwie uchwały na kwotę 5600 tys. zł), MKS SANDECJA S.A. (10 uchwał na kwotę 23 645 tys. zł), NIK Sp. z o.o. (trzy uchwały na 13 742 tys. zł) oraz MPK Sp. z o.o. (jedna uchwała na 1700 tys. zł).

w odniesieniu do określonej operacji przez ten organ, określonych wcześniej (czyli przed podjęciem pierwszej operacji przez wójta w tym zakresie) przez radę gminy. Obowiązek działania w tym zakresie spoczywa na każdym organie gminy, który posiada dostateczny zasób kompetencji, żeby ten obowiązek zrealizować, a więc także na prezydencie. Nawet jeśli na mocy statutu obowiązującego w gminie inicjatywa uchwałodawcza przysługuje także innym podmiotom, nie może to zwalniać prezydenta z obowiązku przygotowania projektu uchwały, która musi stanowić część porządku prawnego obowiązującego w danej gminie. W dobrze funkcjonującej gminie jej organy ze sobą współpracują i w ramach tej współpracy powinni ustalić, kto przygotowuje uchwałę w danym zakresie. Jest przy tym zupełnie oczywiste, że w omawianej tutaj materii z inicjatywą powinien wystąpić właśnie prezydent. Jest on bowiem odpowiedzialny za gospodarkę komunalną, a więc także za to żeby wszystkie czynności dokonywane w ramach tej gospodarki odbywały się z poszanowaniem wszystkich reguł wynikających z przepisów prawa. Jeżeli zatem do przeprowadzenia operacji dotyczących udziałów i akcji konieczne jest podjęcie uchwały przez radę w zakresie wskazanym w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g., to właśnie prezydent powinien zadbać, żeby projekt takiej uchwały trafił do rady.

NIK zwraca uwagę, że stosownie do art. 30 ust. 2 pkt 1 i 3 u.s.g. do zadań wójta należy przygotowanie projektów uchwał rady gminy oraz gospodarowanie mieniem komunalnym. Według art. 43 tej ustawy mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Aktywami wchodzącymi w skład mienia gminy są także udziały w gminnych spółkach kapitałowych. Również majątek spółki, w której gmina ma 100% udziałów, jest mieniem komunalnym w rozumieniu art. 43 ustawy o samorządzie gminnym. Projekt uchwały dotyczącej określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji dotyczy gospodarowania mieniem komunalnym. To prezydent jako kierownik urzędu gminy dysponuje odpowiednim zespołem pracowników merytorycznych, którzy są w stanie przygotować odpowiedni projekt uchwały. Również prezydent ma dostęp do pełnych informacji na temat sytuacji majątkowej gminy, jej udziałów w spółkach, planowanych inwestycji i strategii rozwoju, co czyni go najlepiej przygotowanym do opracowania takiego dokumentu. Przygotowanie projektu uchwały przez prezydenta zapewnia spójność z innymi działaniami prowadzonymi przez gminę oraz pozwala na lepsze dopasowanie treści uchwały do realnych potrzeb i możliwości jednostki samorządu terytorialnego. Należy zauważyć, że w sytuacji podjęcia takiej uchwały przez radę gminy uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego. Powierzenie opracowania tego projektu innemu podmiotowi – np. radnym – mogłoby doprowadzić do braku spójności z polityką majątkową gminy oraz naruszyć zasadę jednolitości zarządzania mieniem komunalnym, za które odpowiada prezydent.

(akta kontroli str. 4-5, 7-8, 214, 646, 1342-1343, 1352-1353, 1585-1615, 1847-1854)

5. Nie dochowano należytej staranności w sprawowaniu nadzoru nad zakresem działalności spółek NOVA i SW, gdyż dopuszczono, aby:

a) spółka NOVA prowadziła działalności poza obszarem administracyjnym Miasta, czyli działalność wykraczającą poza ramy użyteczności publicznej, bez

zawartych porozumień międzygminnych, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 6 ust. 1 i art. 9 ust. 4 w związku z art. 7 ust. 1 u.s.g. oraz art. 1 u.g.k. Stosownie do art. 6 ust. 1 i art. 9 ust. 4 u.s.g. oraz art. 1 u.g.k. spółka może świadczyć usługi wyłącznie na rzecz wspólnoty samorządowej danej jednostki samorządu terytorialnego, chyba że gmina przejmie prawa i obowiązki pozostałych gmin związane z powierzonymi jej zadaniami na podstawie porozumienia międzygminnego zgodnie z art. 74 ust. 1 i ust. 2 u.s.g. W przypadku niezawarcia takiego porozumienia wykonywanie świadczeń na rzecz innej jednostki samorządu terytorialnego wykracza poza sferę użyteczności publicznej.

W latach 2022-2024 spółka NOVA zbierała odpady na terenie czterech innych gmin (Laskowa, Łososina Dolna, Korzenna, Grybów) oraz przyjęła odpady jednorazowo w 2022 r. z dwóch z innych gmin (Bobowa, Gromnik), pomimo że Miasto nie zawarło z tymi gminami żadnego porozumienia w tym zakresie. Działanie to było niezgodne z celem powołania Spółki, określonym w § 7 Aktu założycielskiego Spółki, który stanowił, że Spółka była zobowiązana do zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców Miasta Nowego Sącza w ramach zadań własnych Miasta Nowego Sącza związanych z zagospodarowaniem odpadów komunalnych. Spółka z tytułu świadczenia usług dla tych czterech gmin zrealizowała przychody o łącznej wartości 12 514,5 tys. zł (12,5% wartości przychodów ze sprzedaży zrealizowanych w latach 2022-2024) oraz 9,2 tys. zł w 2022 r. z tytułu usług świadczonych na terenie Bobowej i Gromnika.

Prezydent wyjaśnił, że *organom Miasta znany był fakt zagospodarowywania przez spółkę Nova odpadów pochodzących również z innych gmin w ramach uzyskanych zamówień publicznych. Co więcej, zgromadzenie wspólników Nova wyraziło zgodę na taką działalność, która pozwala Spółce na uzyskiwanie dodatkowych dochodów, które obniżają rekompensatę należną Spółce od Miasta Nowy Sącz z tytułu realizacji powierzonych zadań własnych. Prezydent wskazał, że spółka komunalna z chwilą utworzenia staje się odrębnym podmiotem prawa – przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą. Jako przedsiębiorca spółka komunalna podlega zasadom, ochronie i swobodom przewidzianej ustawowo dla przedsiębiorców, w tym ochronie wynikającej z ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 236 z późn. zm.). W ramach swobody działalności gospodarczej spółka komunalna może prowadzić dozwoloną działalność gospodarczą, w tym działalność inną niż powierzone zadanie własne, z zastrzeżeniem, że owa dodatkowo działalność jest ograniczona odpowiednimi przepisami prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności Decyzją Komisji nr 2012/21/UE z dnia 20 grudnia 2011 roku w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 TFUE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (notyfikowana jako dokument nr C(2011) 9380) (2012/21/UE) (dalej jako „Decyzja SGEI”) w związku z 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE z dnia 7 czerwca 2016 r. C 202/1) (dalej jako „TFUE”) oraz art. 12 ust. 1 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 94, str. 65 z późn. zm.) (dalej jako „Dyrektywa Klasyczna”). Zgodnie z przywołanymi regulacjami spółka komunalna, której powierzono zadania własne z zakresu użyteczności publicznej, może prowadzić inną działalność gospodarczą, o ile „ponad 80 % działalności*

kontrolowanej osoby prawnej jest prowadzone w ramach wykonywania zadań powierzonych jej przez instytucję zamawiającą sprawującą kontrolę lub przez inne osoby prawne kontrolowane przez tę instytucję zamawiającą". Tym samym, dodatkowa działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej musi mieć charakter uboczny i nie może negatywnie wpływać na realizację zadań własnych, stanowiących cel powołania spółki komunalnej. Co więcej, zgodnie z art. 5 ust. 4 i 9 i art. 7 Decyzji SGEI wszystkie dochody z dodatkowej działalności obniżają rekompensatę wypłacaną przez gminę, co sprawia, że są korzystne dla gminy, gdyż odciążają finansowo wspólnotę samorządową.

Przekładając powyższe na Spółkę zauważyć należy, że Spółka została utworzona zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, ponieważ w uchwale wyrażając zgodę na jej powołanie jako cel wskazano prowadzenie składowisk odpadów komunalnych, co mieści się w zakresie zadań własnych Miasta Nowy Sącz z zakresu użyteczności publicznej. Natomiast sama działalność Spółki również była i jest zgodna z prawem, gdyż pozostaje w zgodności z umową Spółki (aktem założycielskim) oraz Decyzją SGEI, art. 106 ust. 2 TFUE i art. 12 Dyrektywy Klasycznej. Podkreślenia wymaga, iż dodatkowa działalność nie przekraczała limitu 20% przychodów, a Zgromadzenie Wspólników Uchwałą nr 2/2013 z dn. 05.04.2013 r. dodatkowo wprost wyraziło Zarządowi zgodę na zaciąganie zobowiązań w wyniku prowadzonych przez inne gminy postępowań o zamówienia publiczne na odbiór i unieszkodliwianie odpadów. Co więcej, dodatkowa działalność Spółki nie wpływała negatywnie na realizację zadań własnych Miasta Nowy Sącz przez Spółkę, a wręcz przeciwnie – dzięki uzyskanym dochodom z pobocznej działalności Spółka może częściowo pokrywać ponoszone koszty realizacji powierzonych zadań własnych z zakresu użyteczności publicznej. Realizując dodatkowe zadania, w pełnym stopniu wykorzystywała posiadany potencjał, jak i w pełni zaspokajała potrzeby mieszkańców Miasta Nowego Sącza w zakresie powierzonych zadań własnych. Prezydent dodał, że zawieranie porozumień międzygminnych jest prawem, a nie obowiązkiem gminy. Suwerenne decyzje w tym zakresie podejmują właściwe organy gminy.

(akta kontroli str. 2224, 2228, 2234-2235, 2237, 2246-2253, 2645-2649, 2612_CD pliki (33-38))

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w złożonych wyjaśnieniach. Spółki komunalne są tworzone przede wszystkim w celu wykonywania zadań własnych gminy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Spółka prawa handlowego jest jedną z form prowadzenia gospodarki komunalnej. Spółki samorządowe z założenia mają zajmować się zadaniami użyteczności publicznej, a tylko w drodze wyjątku działalnością wykraczającą poza tę sferę. Zadania użyteczności publicznej obok aspektu przedmiotowego cechują się także aspektem terytorialnym. Zadania własne danej jednostki samorządu terytorialnego zawsze związane są z jej administracyjnym terytorium i z jego mieszkańcami. Działalność komunalna w obszarze użyteczności publicznej nie jest prowadzona w celu osiągnięcia zysku. Pomimo że spółka gminna ma osobowość prawną i jako spółka kapitałowa podlega regulacjom K.s.h. to jednocześnie niezbędne jest rozpatrywanie jej funkcjonowania w kontekście sposobu jej powstania i finansowania, kontroli jej działalności przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz zasad powierzania spółce poszczególnych zadań.

Status prawny spółki gminnej jest pochodną statusu prawnego jej współnika i założyciela, czyli jednostki samorządu terytorialnego. Wiąże to się z faktem, że spółka wykonuje zadania należące do gminy w zakresie spółce powierzonym, a jej działanie nie jest nastawione na zysk, lecz ma zaspokajać zbiorowe potrzeby wspólnoty samorządowej. Z przywołanych przepisów u.s.g. oraz u.g.k. wynika, że gospodarka komunalna jest to działalność jednostek samorządu terytorialnego polegająca na wykonywaniu nałożonych na nie ustawowo zadań określonego rodzaju, natomiast spółka prawa handlowego, podobnie jak zakład budżetowy, to tylko formy wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego swoich zadań.

Gospodarka komunalna jest rodzajem działalności gospodarczej, z tym że jest to działalność szczególnego rodzaju. Jest ona bowiem prowadzona z konieczności, a nie z wyboru. Jest tak dlatego, ponieważ gmina stanowi część administracji państwowej i jej podstawowym obowiązkiem jest wykonywanie zadań własnych lub zleconych, polegających przede wszystkim na zaspokajaniu potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej. Prowadząc w ramach gospodarki komunalnej działalność gospodarczą gmina nie realizuje prawa do wolności (swobody) gospodarczej, ponieważ nie jest ona adresatem konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej, rozpatrywanej pod kątem podmiotowym. Celem, sensem istnienia samorządu terytorialnego są określone względy publiczne. Prowadzenie działalności gospodarczej nie może przesłaniać celów publicznych i nadmiernie absorbować aktywności gmin. Zadania publiczne ciążące na gminach związane są przede wszystkim z organizowaniem i tworzeniem warunków dla działalności gospodarczej prowadzonej przez inne podmioty. Aktywność podmiotów samorządowych na rynku lokalnym powinna stanowić wyjątek w warunkach społecznej gospodarki rynkowej, ponieważ obecność samorządu na rynku może prowadzić do powstania konkurencji wobec podmiotów prywatnych. Stąd też działalność gospodarcza gminy jest uzasadniona o tyle, o ile ma charakter użyteczności publicznej (poza wyjątkiem sytuacji określonych w art. 10 ust. 1-3 u.g.k.). Gmina, działając poprzez spółkę komunalną, nie może jej wykorzystywać do obchodzenia przepisów wyznaczających dopuszczalny zakres jej aktywności, a w szczególności adresowanych do nich ustawowych zakazów czy nakazów.

Przywołane w wyjaśnieniach regulacje unijne, tj. decyzja SGEI oraz dyrektywa klasyczna, nie mają w tym przypadku zastosowania i nie zezwalają gminie na prowadzenie działalności poza sferą użyteczności publicznej, w tym wykraczającej poza jej obszar terytorialny bez zawarcia stosowanego porozumienia międzygminnego lub utworzenia czy przystąpienia do związku międzygminnego. Decyzja SGEI dotyczy pomocy państwa przyznawanej w formie rekompensat za świadczenie usług publicznych. Określa ona warunki, na których takie wsparcie jest zgodne z zasadami rynku wewnętrznego i może być zwolnione z obowiązku zgłoszenia do Komisji Europejskiej. Dotyczy ona przedsiębiorstw, którym powierzono wykonywanie usług o szczególnym znaczeniu gospodarczym. Z kolei dyrektywa klasyczna dotyczy udzielania zamówień publicznych i nie jest aktem prawa stosowanym bezpośrednio w polskim porządku prawnym. Dyrektywa ta została wdrożona do ustawodawstwa polskiego poprzez ustawę z dnia 11 września 2019 r. - Prawo

zamówień publicznych⁴⁸. Ustawa ta daje jednostkom samorządu terytorialnego możliwość udzielania zamówień publicznych osobom prawnym, nad którym sprawują kontrolę odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami. Na podstawie tej ustawy gmina może realizować zadania własne poprzez udzielenie zamówienia publicznego własnej spółce z wolnej ręki (*in-house*).

b) spółka SW – w latach 2022-2024 prowadziła działalność nieujęta w umowie spółki, tj. detaliczną sprzedaż wodomierzy i innej armatury wodociągowo-kanalizacyjnej. Łączne przychody z tych działalności stanowiły 0,62% (407 tys. zł w 2022 r.), 0,64% (426 tys. zł w 2023 r.) oraz 0,63% (428 tys. zł w 2024 r.).

Prezydent wyjaśnił, że w okresie, gdy Miasto nie miało większości udziałów w spółce, ówczesny Zarząd spółki, w ocenie Prezydenta, odmawiał udostępniania dokumentów i informacji dotyczących jej działalności a dopiero od zmiany zarządu (wrzesień 2024 r.) spółka regularnie informowała go o swojej aktualnej sytuacji. W uzupełnionych wyjaśnieniach, dotyczących okresu po zmianie Zarządu w 2024 r. Prezydent wskazał, że Miasto otrzymywało informacje o działalności spółki i uczestniczy w procesie jej strategicznego ukierunkowania, w tym przeglądu zgodności działalności z umową spółki oraz ustawą o gospodarce komunalnej. Jednocześnie Prezydent wskazał, że część działalności, która formalnie mogła wykraczać poza przedmiot określony w umowie spółki, pozostawała funkcjonalnie związana ze sferą użyteczności publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.s.g. i miała charakter uzupełniający wobec działalności podstawowej w zakresie dostaw wody i odbioru ścieków, a jej celem było zapewnienie efektywnego i ciągłego dostępu mieszkańców do infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej oraz racjonalne gospodarowanie majątkiem komunalnym.

(akta kontroli str. 1806-1816, 1880-1885, 2226, 2231-2233, 2381-2383, 2606-2608)

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie wprowadzono Zasady nadzoru ekonomiczno-finansowego nad spółkami z udziałem Miasta, oraz przydzielono zadania w ramach sprawowania nadzoru właścicielskiego samodzielnemu stanowisku ds. nadzoru właścicielskiego w wymiarze 1/8 etatu, co jednak w ocenie NIK nie było wystarczające i nie zapewniło skutecznej i pełnej realizacji zadań. Urząd miał wiedzę o sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek. Pomimo że w latach 2022-2024 podwyższano kapitał zakładowy spółek poprzez wniesienie wkładów pieniężnych i niepieniężnych, w ramach środków finansowych ujętych w budżecie Miasta, to Prezydent nie przygotował i nie skierował do Rady Miasta projektu uchwały dotyczącej ustalenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego przez Prezydenta Miasta, tj. uchwały, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g. Sprawowany nadzór

⁴⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.

właścicielski nad spółkami komunalnymi nie był w pełni skuteczny, ponieważ dopuszczono i akceptowano prowadzenie działalności przez jedną ze spółek poza obszarem administracyjnym Miasta, czyli działalności wykraczającej poza ramy użyteczności publicznej, bez zawartych porozumień międzygminnych, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 6 ust. 1 i art. 9 ust 4 w związku z art. 7 ust. 1 u.s.g. oraz art. 1 u.g.k.

OBSZAR

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

2.1. Badanie przestrzegania zasad kształtowania wynagradzania członków zarządu i rad nadzorczych spółek przeprowadzono na próbie czterech spółek komunalnych z udziałem Miasta Nowego Sącza⁴⁹, tj.: SW, Nova, MPK oraz MPEC. Stosownie do postanowienia art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach przyjęto uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego i w sprawie zasad określania wynagrodzeń członków organu nadzorczego. Uchwały te podjęto w 2017 r. i były one zmieniane m.in. w zakresie ustalonych celów zarządczych i wag tych celów, wysokości stałego i zmiennego wynagrodzenia członków zarządu oraz wartości mnożników przyjętych dla potrzeb ustalania miesięcznego wynagrodzenia członków organu nadzorczego spółek.

Od kandydata na członka organu nadzorczego⁵⁰ wskazanego przez podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych odebrano oświadczenie, o którym 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 w spółkach 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. W uchwałach tych (po zmianach) część stała wynagrodzenia członków organu zarządzającego została określona z uwzględnieniem skali działalności spółki, w szczególności wartości jej aktywów, osiąganych przychodów i wielkości zatrudnienia, tj. stosownie do uregulowań art. 4 ust. 2-4 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach. W trzech badanych Spółkach część stała wynagrodzenia (po zmianach) została ustalona w wysokości od trzykrotności do pięciokrotności podstawy wymiaru⁵¹, a w przypadku czwartej z nich od dwukrotności do czterokrotności podstawy wymiaru.

Część zmienna wynagrodzenia członka organu zarządzającego przyjęta w uchwałach, tj. nie więcej niż 50 % wynagrodzenia stałego wypłaconego w poprzednim roku obrotowym, nie przekraczała wartości określonej w art. 4

⁴⁹ Dobór celowy. Badaniem objęto cztery spółki, w tym dwie objęte kontrolą NIK oraz dwie inne spółki z ponad 50% udziałem gminy w kapitale zakładowym.

⁵⁰ Badanie przeprowadzono na próbie 14 osób powołanych do składów rad nadzorczych w latach 2022-2025 (do 24 września).

⁵¹ Tj. wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach).

ust. 5 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach. Uchwały zawierały postanowienia dotyczące przysługiwania wynagrodzenia zmiennego zgodnie z art. 4 ust. 9 ww. ustawy, a przyznanie wynagrodzenia zmiennego za dany rok obrotowy oraz jego wysokość uzależnione były od poziomu realizacji wyznaczonych celów zarządczych.

W trzech badanych spółkach, tj. Nova, MPK oraz MPEC, w uchwałach w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń Zgromadzenia Wspólników wyznaczono od trzech do sześciu celów zarządczych, określając wagi tych celów, obiektywne i mierzalne kryteria ich realizacji i rozliczania. Rada Nadzorcza została upoważniona do uszczegółowienia celów zarządczych i wag dla tych celów. W przypadku spółki SW w przedmiotowej uchwale Wspólników ustalono dwa, ogólnie sformułowane cele zarządcze (§ 3 ust. 2), nie określając przy tym obiektywnych i mierzalnych kryteriów ich realizacji i rozliczania. Dodatkowo w uchwale tej (§ 3 ust. 4) upoważniono Radę Nadzorczą do określenia wag oraz obiektywnych i mierzalnych kryteriów realizacji i rozliczania celów zarządczych, zamiast do ich uszczegółowienia, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W uchwałach w sprawie wynagrodzeń członków organu zarządzającego zawarto:

- obligatoryjne postanowienia wymienione w art. 5 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach;
- dodatkowe uprawnienia, które mogły przysługiwać członkom zarządu z tytułu świadczenia usług w spółce, tj. uprawnienia do korzystania z urządzeń technicznych oraz zasobów stanowiących mienie spółki, w tym do celów prywatnych (za odpłatnością). 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;
- możliwość zawarcia przez Radę Nadzorczą z członkiem zarządu umów o zakazie konkurencji po ustaniu pełnienia przez niego funkcji i odszkodowania z tytułu zakazu konkurencji, o którym mowa w art. 8 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach. Takie uregulowania wprowadzano także w przypadku dwóch spółek, które miały monopolistyczną pozycję na terenie Miasta, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1926-1927, 1950-1957, 1958-2002, 2007-2023, 2026-2034, 2043-2071, 2078-2079, 2083-2096)

Stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach w uchwałach w sprawie zasad określania wynagrodzeń członków organu nadzorczego spółki określono miesięczne wynagrodzenie członków RN w wysokości nieprzekraczającej iloczynu podstawy wymiaru, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 tej ustawy oraz mnożnika odpowiadającego rozmiarowi spółki.

(akta kontroli str. 1926-1927, 2003-2006, 2024-2025, 2035-2042, 2072-2076)

Zgodnie z art. 11 ww. ustawy, uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego i uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu nadzorczego były publikowane w BIP Urzędu, przy czym dokumenty te były częściowo niekompletne, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Nie wystąpiły

okoliczności uzasadniające publikację dokumentów wymienionych w art. 11 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach.

(akta kontroli str. 1929-1949)

2.2. Badanie przestrzegania zasad powoływania do rad nadzorczych przeprowadzono na próbie czterech spółek komunalnych z udziałem Miasta Nowego Sącza⁵², tj.: SW, Nova, MPK oraz MPEC.

W Urzędzie nie opracowano wewnętrznych uregulowań (wytycznych) dotyczących wybierania członków rad nadzorczych spółek komunalnych, w tym kryteriów doboru członków/kandydatów do rad nadzorczych spółek.

(akta kontroli str. 4-5, 7-8)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że *Miasto wdrożyło kompleksowy system nadzoru nad spółkami, obejmujący m.in. określenie zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego, na który składa się: (...) 7) wprowadzenie dobrych praktyk powoływania do składu rad nadzorczych osób posiadających odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie, szczególnie w zakresie prawa spółek handlowych oraz finansów, co zapewnia należyłą jakość sprawowanego nadzoru przez organy nadzorcze w poszczególnych spółkach komunalnych; 8) wprowadzenie dobrych praktyk uzyskiwania od kandydatów do rad nadzorczych odpowiednich oświadczeń i dokumentów potwierdzających posiadane kwalifikacje oraz spełnienie wymagań ustawowych.* Wskazał również, że Miasto stosuje obiektywne kryteria doboru członków rad nadzorczych, tj. kompetencje umożliwiające należyte wykonywanie obowiązków w radzie (preferowane są kwalifikacje branżowe, ekonomiczne lub prawnicze z uwzględnieniem prawa spółek kapitałowych), doświadczenie zawodowe ze szczególnym uwzględnieniem doświadczenia w branży lub dotyczące funkcjonowania i nadzoru nad spółkami kapitałowymi oraz dyspozycyjność umożliwiającą należyte wykonywanie obowiązków w RN. Dodał, że *kandydaci wybierani są na podstawie informacji o spełnieniu warunków ustawowych niezbędnych do zasiadania w radach nadzorczych spółek miejskich oraz wskazaniu przez organ wykonawczy miasta.*

(akta kontroli str. 1341-1344, 1352-1354, 2150-2152, 2157)

Urząd nie organizował postępowań konkursowych przy wyborze kandydatów do rad nadzorczych. Wybór był oparty na indywidualnym wskazaniu kandydata, a weryfikacja spełnienia przez członków wymagań polegała na analizie przedstawionych CV i dokumentów potwierdzających spełnienie dopuszczenia do uczestnictwa w radach nadzorczych spółek z udziałem Miasta.

(akta kontroli str. 2150-2152, 2157)

Sekretarz Miasta w odpowiedzi na pytanie w jaki sposób Prezydent Miasta poszukiwał i wskazywał kandydatów na członków do rad nadzorczych oświadczył, że organ wykonawczy kierował się wymogami określonymi w art. 10a ust. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej w związku z art. 19 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Dokonywał on wskazania kandydatów *w oparciu o ocenę ich kwalifikacji, doświadczenia*

⁵² Dobór celowy. Badaniem objęto cztery spółki, w tym dwie objęte kontrolą NIK oraz dwie inne spółki z ponad 50% udziałem gminy w kapitale zakładowym.

zawodowego oraz znajomości zagadnień związanych z funkcjonowaniem spółek komunalnych.

(akta kontroli str. 2175-2176, 2213-2214)

Sekretarz Miasta w odpowiedzi na pytanie dlaczego w Urzędzie nie przyjęto procedury wyboru kandydatów na członków RN spełniających ustawowe wymogi, opartej na zasadzie transparentności i na ustanowionych kryteriach wyboru oświadczył, że obowiązujące przepisy prawa nie nakładają na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku przeprowadzania konkursów ani opracowywania formalnych procedur przy doborze członków rad nadzorczych spółek komunalnych. Wybór kandydatów przez organ wykonawczy odbywał się w oparciu o przyjęte kryteria kwalifikacyjne oraz zasadę należytej staranności, z zachowaniem dbałości o zapewnienie sprawnego, kompetentnego i profesjonalnego nadzoru właścicielskiego w spółkach komunalnych.

(akta kontroli str. 2175-2176, 2213-2214)

Liczba powołanych członków do rady nadzorczej w czterech badanych spółkach⁵³ była zgodna z limitem określonym statutem (aktem założycielskim) spółki, tj.: dziewięciu członków w SW (limit od sześciu do 11 członków), po trzech w Nova i w MPK (przy limitach po trzech członków) oraz pięciu w MPEC (limit sześciu członków).

(akta kontroli str. 1926-1927, 2077, 2159-2177)

Od kandydatów na członków RN⁵⁴ pozyskiwano dokumenty potwierdzające spełnienie wymogów (tj. staż pracy, posiadane wykształcenie wyższe, uprawnienia ustawowe) oraz wypełnione według wzorów stosownych w Mieście oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego oraz oświadczenia członka Rady Nadzorczej, w którym kandydaci oświadczali m.in. o posiadaniu pełnej zdolności do czynności prawnych, korzystaniu w pełni z praw publicznych, braku skazania prawomocnym wyrokiem sądu⁵⁵ oraz spełnianiu odpowiednich wymogów określonych w art. 19 ust. 1 i 19c ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁵⁶. Jednocześnie w oświadczeniu tym zobowiązali się do niezwłocznego poinformowania spółki oraz Wspólnika - Miasto Nowy Sącz o zaistnieniu jakiegokolwiek okoliczności stanowiącej przeszkodę do pełnienia funkcji w RN spółki.

(akta kontroli str. 2078-2079, 2097-2148, 2150-2152, 2157, 2208-2210, 2478, 2482-2510)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że weryfikacja spełniania przez członków wymagań polegała na analizie przedstawionych CV oraz dokumentów potwierdzających spełnienie warunków dopuszczenia do uczestnictwa w radach nadzorczych spółek,

⁵³ Wg stanu na 24 września 2025 r.

⁵⁴ Badanie przeprowadzone na próbie 14 osób wchodzących obecnie w skład rady nadzorczej analizowanych czterech spółek (do 24 września 2025 r.).

⁵⁵ Dotyczy przestępstw określonych w przepisach rozdziałów XXXIII-XXXVII ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383) oraz art. 585, art. 587, art. 590 i art. 591 K.s.h.

⁵⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 125, ze zm. Dalej: *ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym*.

w których miasto ma udziały, określonych w stosownych ustawach (art. 10a ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej).

(akta kontroli str. 2150-2152, 2157)

W dwóch podmiotach określono w umowach spółek wymagania dla kandydata na członka Zarządu tożsame z wymaganiami wskazanymi w art. 22 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. W przypadku pozostałych dwóch spółek objętych badaniem nie podjęto działań mających na celu określenie, w drodze uchwały zgromadzenia wspólników lub w umowie spółki, wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego tych spółek, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2150-2152, 2157-2158, 2161-2162, 2164-2165, 2172, 2236, 2208-2210, 2478, 2511-2518)

Nie stwierdzono przypadków naruszenia zakazu wynikającego z art. 10c u.g.k. Badaniem przestrzegania w tym zakresie objęto członków RN, którzy pełnili funkcję w latach 2022-2025 (do 24 września).

(akta kontroli str. 1926-1927, 2077, 2208-2210, 2479-2480, 2551-2556, 2363-2380, 2559-2560, 2562-2566)

Jeden z pracowników Urzędu, realizujący zadania w zakresie nadzoru właścicielskiego, pełnił równocześnie funkcję Przewodniczącego RN spółki z udziałem Gminy, tj. Małopolskiego Funduszu Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. w likwidacji.

(akta kontroli str. 2150-2152, 2155-2158, 2208-2210, 2478, 2519-2520, 2567-2574)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że *pracownik ten nie musiał wykonywać czynności w stosunku do Spółki, które stwarzałyby konieczność powstrzymywania się od nich. Spółka nie prowadzi bieżącej działalności. Oczekuje się, że w latach 2026-2027 jej proces likwidacji zostanie zakończony.*

(akta kontroli str. 2150-2152, 2155-2158)

W odpowiedzi na pytanie, czy i jakie regulacje wewnętrzne zostały wprowadzone w Urzędzie w zakresie podejmowania przez pracowników Urzędu dodatkowego zatrudnienia lub pełnienia funkcji w spółkach miejskich, zabezpieczające przed wystąpieniem konfliktu interesów, Prezydent wyjaśnił, że w przedmiotowym zakresie w Urzędzie obowiązywały wewnętrzne regulacje przeciwdziałające konfliktowi interesów, tj.: *Regulamin Pracy Urzędu*⁵⁷ oraz *Kodeks Etyczny Pracowników Urzędu*⁵⁸. Zawierały one mechanizmy mające na celu przeciwdziałanie powstawaniu konfliktu interesów oraz zapewnienie transparentności w relacjach z jednostkami organizacyjnymi Miasta.

(akta kontroli str. 2256, 2262, 2268, 2271-2277)

⁵⁷ Zarządzenia wewnętrzne Prezydenta Miasta Nowego Sącza w sprawie: *wprowadzenia Regulamin Pracy Urzędu Miasta Nowego Sącza* obowiązujące w okresie objętym kontrolą: nr 37/2020 z 15 maja 2020 r. (uchylone), nr 163/2022 z 19 grudnia 2022 r. (uchylone), nr 80/2023 z 20 lipca 2023 r. (uchylone), nr 93/2025 z 22 sierpnia 2025 r.

⁵⁸ Zarządzenie nr 255/2008 Prezydenta Miasta Nowego Sącza z 19 sierpnia 2008 r. w sprawie przyjęcia *Kodeksu Etycznego Pracowników Urzędu Miasta Nowego Sącza*.

Rady nadzorcze sporządzały roczne sprawozdania ze swojej działalności⁵⁹, zawierające m.in. informacje dotyczące składów RN, liczby i terminów posiedzeń w trakcie roku, tematyki poszczególnych posiedzeń, zestawienie podjętych uchwał oraz opis realizowanych działań w związku ze sprawowanym nad spółką nadzorem.

(akta kontroli str. 2208-2210, 2478-2479, 2521-2550)

Prezydent wyjaśnił, że członkowie rad nadzorczych oceniani byli przez niego na bieżąco na podstawie indywidualnych kryteriów dostosowanych do specyfiki działalności poszczególnych spółek, a ocena członków rad nadzorczych reprezentujących Miasto Nowy Sącz była dokonywana na zasadach określonych w umowach spółek lub statutach oraz K.s.h., w szczególności poprzez sporządzanie przez rady nadzorcze sprawozdań rocznych, które rozpatrywane były przez zgromadzenie wspólników lub walne zgromadzenie. Prezydent wyjaśnił również, że w sytuacji wątpliwości dotyczących należytego wykonywania obowiązków przez członka RN stosowane są środki naprawcze polegające na przeprowadzaniu rozmów z członkiem/członkami rady nadzorczej oraz dyrektorami wydziałów sprawujących nadzór i merytoryczny nad daną spółką, zwróceniu się do RN o wyjaśnianie kwestii budzących wątpliwości lub odwołanie ze składu rady nadzorczej.

(akta kontroli str. 1341-1344, 1352-1354, 2150-2152, 2155-2158)

W odpowiedzi na pytanie, według jakich kryteriów przeprowadzana była bieżąca ocena członków rad nadzorczych spółek, Sekretarz Miasta oświadczył, że ocena ta *przeprowadzana była wg kryteriów rzetelności i zgodności z prawem*.

(akta kontroli str. 2208-2210, 2478-2479)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie, po objęciu 15 stycznia 2025 r. przez Miasto większości udziałów w Spółce SW (tj. 50,04%)⁶⁰, nie przeprowadzono analizy i weryfikacji zapisów uchwały nr IV/5/2017 Wspólników Spółki Sąddeckie Wodociągi Sp. z o.o. w Nowym Sączu z dnia 25 października 2017 r. *w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu spółki* w zakresie ustalonych w niej celów zarządczych (w § 3 ust. 2 lit. a i b), braku określenia wag celów zarządczych oraz obiektywnych i mierzalnych kryteriów realizacji i rozliczania tych celów oraz zawartego w niej upoważnienia dla RN do określenia Wag dla Celów Zarządczych oraz obiektywnych i mierzalnych kryteriów (wskaźników) ich realizacji i rozliczania (KPI) (w § 3 ust. 4), co było działaniem nierzetelnym. W przedmiotowej uchwale nie ustalono zamkniętego katalogu celów zarządczych, wskazując jedynie na dwa ogólnie sformułowane zakresy zadań, a także nie określono wag tych celów oraz obiektywnych i mierzalnych kryteriów ich realizacji i rozliczania, co było niezgodne z art. 4 ust. 8 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach. Stosownie do tego przepisu projekty uchwał w sprawie wynagrodzeń wyznaczają cele zarządcze, wagi tych celów, a także obiektywne i mierzalne kryteria ich realizacji

⁵⁹ Badaniem objęto roczne sprawozdania za działalność RN spółek objętych badaniem za 2024 r.

⁶⁰ Uchwała nr I/3/2025 Wspólników Spółki Sąddeckie Wodociągi Sp. z o.o. z siedzibą w Nowym Sączu z dnia 15 stycznia 2025 r. *w sprawie: umorzenia udziałów Spółki*.

i rozliczania. W uchwale ustalono dwa cele zarządcze *stanowiące w szczególności o wywiązywaniu się Spółki z celów publicznych rozumianych jako budowa i utrzymanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz wywiązywaniu się Spółki z celów rzeczowo-finansowo-ekonomicznych*. Jednocześnie nie wyznaczono pozostałych elementów wskazanych w przedmiotowym przepisie. Do określenia wag oraz obiektywnych i mierzalnych kryteriów realizacji i rozliczania celów zarządczych, w przedmiotowej uchwale Wspólnicy upoważnili RN Spółki, co było niezgodne z zakresem uprawnień określonym w art. 4 ust. 8 (zdanie drugie). Stosownie do tego przepisu projekt uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego może 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 ZW celów, wag i kryteriów, a nie do czynności ich *określenia* dopiero przez RN. Z art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach wynika, że uchwałę 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 (zdanie pierwsze) K.s.h.

(akta kontroli str. 1926-1927, 1950-1957, 2043-2071, 2585, 2591)

Sekretarz Miasta oświadczył, że *od października 2018 r. do listopada 2024 r. Miasto nie posiadało większości udziałów i nie miało przedstawiciela w radzie nadzorczej*. Nadzór Miasta nad Spółką był zatem ograniczony. Miasto będące jednym z udziałowców nie miało wpływu na ostateczne brzmienie postanowień tej uchwały. Oświadczył również, że w okresie od listopada 2024 r. do dnia dzisiejszego (do 28 października 2025 r. – przyp. NIK) nie przeprowadzano analizy i weryfikacji zapisów uchwały Nr IV/5/2017 Wspólników SW z 25 października 2017 r. dotyczących ustalonych w niej celów zarządczych, braku określenia wag celów zarządczych oraz obiektywnych i mierzalnych kryteriów realizacji i rozliczania tych celów oraz zawartego w niej upoważnienia dla RN do określenia wag dla celów zarządczych oraz obiektywnych i mierzalnych kryteriów (wskaźników) ich realizacji i rozliczania (KPI).

Pracownik realizujący w Urzędzie zadania w zakresie nadzoru właścicielskiego wyjaśnił, że *nie otrzymałem polecenia dokonania takiej analizy. Założyłem, że zapisy dot. celów zarządczych zawarte w Uchwale Wspólnika nr IV/5/2017 z 25.10.2017 roku są wystarczające do prawidłowego działania spółki*.

(akta kontroli str. 2175-2176, 2213-2214, 2473-2474, 2476, 2477)

NIK zwraca uwagę, że w przypadku pozostałych trzech spółek komunalnych objętych badaniem podejmowane w 2017 r. uchwały NZW w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu spółki zawierały obligatoryjne elementy wymienione w art. 4 ust. 8 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach, tj. wskazywały cele zarządcze, wagi tych celów, a także obiektywne i mierzalne kryteria ich realizacji i rozliczania, jak również zawierały upoważnienie dla rad nadzorczych wyłącznie do uszczegółowienia przyjętych przez zgromadzenie

celów i wag dla tych celów, a nie do określania elementów niewyznaczonych przez Zgromadzenie.

(akta kontroli str. 1926-1927, 1950-1957, 1958-2002, 2007-2023, 2026-2034, 2043-2071)

Prezydent Miasta nie wyjaśnił przyczyn stosowania odmiennych rozwiązań prawnych w przypadku spółki SW, wskazując jednocześnie, że ustawa o wynagrodzeniach w spółkach przewiduje dwa rodzaje uchwał w sprawie wynagrodzeń członków organu zarządzającego: 1) uchwałę w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń, 2) uchwałę w sprawie kształtowania wynagrodzeń. W przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością zgromadzenie wspólników, działając na podstawie art. 203¹ kodeksu spółek handlowych, podejmuje uchwałę w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń, która powinna określać ogólne ramy (zasady) kształtowania wynagrodzeń. Natomiast konkretyzacja owych zasad może nastąpić zarówno w formie odrębnych uchwał zgromadzenia wspólników w sprawie kształtowania wynagrodzeń, jak i uchwał rady nadzorczej w sprawie kształtowania wynagrodzeń.

Sekretarz Miasta oświadczył, że w okresie od października 2018 do listopada 2024 roku Miasto Nowy Sącz nie posiadało większości udziałów i nie miało przedstawiciela w radzie nadzorczej. W efekcie rozwiązania przyjęte w Spółce Sąddeckie Wodociągi Sp. z o.o. mogły różnić się od stosowanych w pozostałych trzech spółkach, w których Miasto Nowy Sącz posiadało decydujący lub istotny głos przy podejmowaniu uchwał. Różnice te wynikały z odmiennej struktury właścicielskiej, a nie z braku należytej staranności po stronie Miasta Nowego Sącza.

(akta kontroli str. 2150-2152, 2155-2158, 2175-2176, 2213-2214)

NIK zwraca uwagę, że wg stanu na 15 stycznia 2025 r. Miasto Nowy Sącz posiadało już większość udziałów (tj. 50,04%) w przedmiotowej Spółce, a od 30 maja 2024 r. miało również swoich przedstawicieli w RN. W związku z powyższym istniała możliwość przeprowadzenia stosownych analiz dotyczących poprawności postanowień uchwały Wspólników w przedmiotowym zakresie i wprowadzenia koniecznych zmian oraz ewentualnego podjęcia działań w celu ujednolicenia przyjętych rozwiązań prawnych w zakresie ustalonych zasad kształtowania wynagrodzeń w spółkach nadzorowanych przez Miasto.

(akta kontroli str. 2077, 2079-2082, 2097-2119, 2585, 2591)

2. W uchwałach ZW w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu czterech objętych badaniem spółek komunalnych⁶¹ nie określono zasad i limitów korzystania z dodatkowych uprawnień przysługujących członkom zarządu oraz delegowano ten obowiązek na RN spółek, co było niezgodne z art. 6 w związku art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach. W uchwałach tych wskazano, że 1. Rada Nadzorcza określi w Kontrakcie menadżerskim zakres i zasady udostępniania członkowi Zarządu urządzeń technicznych oraz zasobów stanowiących mienie Spółki, niezbędnych do wykonywania funkcji, a także limity dotyczące poszczególnych kosztów albo sposób

⁶¹ MPEC – uchwała nr 7/2017 NZW z 10 maja 2017 r. (ze zm.), MPK – uchwała nr 9/2017 NZW z 9 maja 2017 r. (ze zm.), NOVA – uchwała nr 3/2017 NZW z 9 maja 2017 r. (ze zm.), SW – uchwała nr IV/5/2017 Wspólników z 25 października 2017 r.

ich określania. 2. Kontrakt menadżerski może określić także zasady korzystania przez członka Zarządu z mienia Spółki do celów prywatnych - za odpłatnością (§ 5 uchwał). 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 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 (zdanie pierwsze) K.s.h. lub uchwałę walnego zgromadzenia ustalającą zasady wynagradzania członków zarządu w rozumieniu art. 378 § 2 K.s.h. Nieokreślenie zasad i limitów przez Właściciela (Gminę) mogło prowadzić do niejednolitego postępowania oraz utraty transparentności w kształtowaniu wynagrodzeń w spółkach oraz w gospodarowaniu mieniem komunalnym.

(akta kontroli str. 1926-1927, 1950-1957, 1958-2002, 2007-2023, 2026-2034, 2043-2071, 2585, 2591)

Odnosząc się zapisów uchwały Nr IV/5/2017 Wspólników SW z 25 października 2017 r., Sekretarz Miasta oświadczył, że *od października 2018 r. do listopada 2024 r. Miasto nie posiadało większości udziałów i nie miało przedstawiciela w radzie nadzorczej.* Nadzór Miasta nad Spółką był zatem ograniczony. Miasto będące jednym z udziałowców nie miało wpływu na ostateczne brzmienie postanowień tej uchwały. Oświadczył również, że w okresie od listopada 2024 r. do dnia dzisiejszego (do 28 października 2025 r. – przyp. NIK) nie przeprowadzano analizy i weryfikacji zapisów uchwały Nr IV/5/2017 Wspólników SW z 25 października 2017 r. w przedmiotowym zakresie.

W uzupełnieniu powyższego stanowiska pracownik realizujący w Urzędzie zadania w zakresie nadzoru właścicielskiego wyjaśnił, że *nie prowadziłem analiz dotyczącej przedmiotowej sprawy zakładając, że członkowie Rady Nadzorczej wyznaczeni przez Prezydenta Miasta dopilnują zastosowania prawidłowych zapisów.* Odnosząc się do zapisu § 5 w ww. uchwałach trzech pozostałych spółek, pracownik ten wyjaśnił, że *w okresie objętym kontrolą nie prowadziłem analizy i weryfikacji w zakresie par. 5 uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu. Zgodnie z zapisami uchwał, to Rady Nadzorcze określają zakres i zasady udostępniania członkowi zarządu urządzeń technicznych oraz innych zasobów mienia spółki. Tak więc ustalanie właściwych zasad i zakresu należały do ich kompetencji.*

(akta kontroli str. 2175-2176, 2213-2214, 2473-2474, 2476-2477, 2559-2560, 2566)

Sekretarz Miasta oświadczył również, że art. 5 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach *stanowi, że dodatkowe świadczenia mogą być przyznawane w „uchwałach w sprawie wynagrodzeń”, co jest pojęciem szerszym od uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń (stosunek logiczny nadrzędności). Uchwały w sprawie wynagrodzeń dzielą się na uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń oraz uchwały w sprawie kształtowania wynagrodzeń nadrzędności (vide definicja legalna zawarta w art. 4 ust. 1 przywołanej ustawy). W przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń podejmuje zgromadzenie wspólników, a uchwały w sprawie kształtowania wynagrodzeń podejmuje zgromadzenie wspólników lub rada nadzorcza. W art. 5 ust. 2 przywołanej ustawy ustawodawca posłużył się pojęciem uchwał w sprawie wynagrodzeń, co sprawia, że dopuścił możliwość przyznawania świadczeń zarówno w uchwałach w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń, jak i uchwałach w sprawie kształtowania wynagrodzeń. W związku z powyższym, uchwały podejmowane przez Radę Nadzorczą, które kształtują lub doprecyzują kwestie dotyczące wynagrodzeń członków zarządu, stanowią uchwały w sprawach wynagrodzeń w rozumieniu art. 5 ust. 2 przywołanej ustawy, co sprawia, że Rada Nadzorcza jest uprawniona do dokonywania tego rodzaju czynności. Jednocześnie Zgromadzenie Wspólników może pozostawić Radzie Nadzorczej całkowitą swobodę w tym zakresie lub przedmiotową swobodę ograniczyć poprzez ustalenie określonych zasad dotyczących dodatkowych świadczeń dla członków zarządu.*

(akta kontroli str. 2175-2176, 2213-2215, 2347-2348)

NIK zwraca uwagę, że w przypadku MPK, MPEC i NOVA obowiązywały uchwały Zgromadzenia Wspólników w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu i w sprawie kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu, tj. odpowiednio:

- MPEC – uchwały: nr 7/2017 (ze zm.) i nr 6/2017 (ze zm.) z 10 maja 2017 r.,
- NOVA – uchwały: nr 3/2017 (ze zm.) i nr 4/2017 (ze zm.) z 9 maja 2017 r.,
- MPK – uchwały: nr 9/2017 (ze zm.) i nr 7/2017 (ze zm.) z 9 maja 2017 r.

Rady nadzorcze wskazanych spółek nie zostały zatem upoważnione przez Wspólników do podjęcia uchwał w sprawie kształtowania wynagrodzeń. NIK zwraca także uwagę, że zarówno w przepisach ustawy o wynagrodzeniach w spółkach, 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 (zdanie pierwsze) K.s.h. jednoznacznie wynika, że w spółce z o.o. zasady przyznawania członkom zarządu prawa do świadczeń dodatkowych lub maksymalną wartość takich świadczeń może ustalać uchwała wspólników.

(akta kontroli str. 1926-1927, 1950-1957-2002, 2007-2023, 2026-2034)

3. W Urzędzie nie podjęto działań w celu usunięcia § 7 uchwał ZW z 2017 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu w spółkach SW⁶² (po objęciu 15 stycznia 2025 r. przez Miasto większości udziałów w Spółce SW) i MPEC⁶³ umożliwiającego RN zawarcie z członkami Zarządu umów o zakazie konkurencji po zakończeniu zatrudnienia i przyznających odszkodowanie

⁶² Uchwała nr IV/5/2017 ZW z 25 października 2017 r.

⁶³ Uchwała nr 7/2017 NZW z 10 maja 2017 r. (ze zm.).

z tytułu przestrzegania tych umów. Było to działanie nierzetelne w kontekście świadczenia przez te spółki na rzecz Gminy usług użyteczności publicznej oraz posiadania monopolistycznej pozycji na rynku lokalnym w zakresie odpowiednio: dostaw wody i odbioru ścieków oraz dostarczania ciepła sieciowego dla mieszkańców Nowego Sącza.

Na podstawie art. 7 u.s.g. zadaniem własnym gminy jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a w szczególności realizacja zadań własnych obejmujących m.in. sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych oraz zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą. Wskazane Spółki, z większościowym udziałem Miasta Nowego Sącza, realizowały ustawowe zadania Gminy w przedmiotowym zakresie. W przypadku SW w umowie spółki wskazano, że *jedynym przedmiotem działalności Spółki jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej gmin, będących udziałowcami Spółki oraz wykonywanie zadań z zakresu użyteczności publicznej w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, w szczególności w zakresie: zaopatrzenia w wodę ludności i przemysłu, odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych i przemysłowych, działalności związanej z rozbudową, unowocześnianiem i modernizacją infrastruktury wodno-kanalizacyjnej oraz innej infrastruktury towarzyszącej, utrzymywania czystości i utylizacji odpadów, produkcji energii elektrycznej, badania jakości wody i ścieków, obsługi i prowadzenia inwestycji budowlanych, usług transportowych, robót remontowo-budowlanych*. Natomiast w przypadku MPEC przedmiotem działalności określonym w umowie spółki było m.in. wytwarzanie i zaopatrywanie w parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych, dystrybucja ciepła/pary wodnej i gorącej wody, wykonywanie instalacji c.o. i wentylacyjnych, wykonywanie robót ogólnobudowlanych w zakresie przesyłowych obiektów liniowych, wytwarzanie, przesyłanie i dystrybucja energii elektrycznej.

Na rynku przesyłu ciepła oraz usług wodno-kanalizacyjnych panują tzw. monopole naturalne, charakteryzujące się m.in. brakiem opłacalności budowy równoległych sieci ciepłowniczych czy wodociągowo-kanalizacyjnych, co w praktyce oznacza, że na danym obszarze istnieje tylko jeden dostawca tych usług. Spółka SW działała m.in. w oparciu o *Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Nowego Sącza*⁶⁴ określający prawa i obowiązki tego przedsiębiorstwa oraz odbiorców usług na terenie Miasta w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Stosownie także do art. 3 ust. 1 u.z.z.w.i.ś jest to zadanie własne gminy i może być ono realizowane przez jednostkę samorządu terytorialnego samodzielnie lub przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, którym w przypadku Nowego Sącza była spółka SW. Oznacza to w praktyce brak możliwości wyboru przez mieszkańców innego dostawcy wody lub odbiorcy ścieków. Co więcej, również w *Sprawozdaniu Zarządu Spółki z działalności Spółki Sąddeckie Wodociągi za rok 2024* zawarto stwierdzenie: *Spółka jest monopolistą w zakresie dostaw wody i odbioru ścieków (...)*. W związku z tym, przyznanie RN przedmiotowego uprawnienia do wprowadzenia zakazu konkurencji

⁶⁴ Załącznik do uchwały nr L/592/2021 Rady Miasta Nowego Sącza z dnia 21 września 2021 roku w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Nowego Sącza”.

w umowach z członkami zarządu było nieuzasadnione, ponieważ nie istnieje rynek, na którym mogliby oni realnie konkutować z Sądeckimi Wodociągami.

Z kolei w dokumencie *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Miasta Nowego Sącza na lata 2022 – 2037*⁶⁵, który na poziomie strategicznym określa i precyzuje politykę energetyczną Gminy w przedmiotowym zakresie wskazano, że *na terenie Miasta Nowego Sącza swoją działalność prowadzi spółka Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej sp. z o.o. w Nowym Sączu. Ciepło sieciowe dostarczane jest do około 2/3 mieszkańców na 1/3 obszaru Nowego Sącza. To mocno zurbanizowane tereny z zabudową wielorodzinną, zakładami usługowymi i przemysłowymi. 50% odbiorców stanowią mieszkańcy spółdzielni mieszkaniowych, a 14% wspólnot mieszkaniowych. Pozostałą ilość ciepła otrzymują urzędy, szkoły, instytucje i firmy, placówki oświaty i służby zdrowia. MPEC ogrzewa lokale o łącznej powierzchni ponad 1 milion m². W przedmiotowym dokumencie zawierającym charakterystykę Gminy w zakresie źródeł zasilania, sieci przesyłowych i instalacji odbiorczych wraz z bilansem zużycia energii i paliw, określenie potrzeb energetycznych Gminy oraz możliwości i sposobów ich pokrycia, nie wskazano na istnienie realnej konkurencji w zakresie dostarczania usług ciepłowniczych w Nowym Sączu. Podkreślić również należy, że tak jak dla rynku usług wodociągowo-kanalizacyjnych, istnieją analogiczne przepisy, które regulują funkcjonowanie przedsiębiorstw energetyki ciepłej i potwierdzają ich charakter jako naturalnych monopolistów lokalnych. Podstawowym aktem prawnym jest ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne*⁶⁶, zgodnie z którą (art. 18 ust. 1) do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy. Oznacza to, że gmina może wyznaczyć jedno przedsiębiorstwo do obsługi systemu ciepłowniczego. Ze względu na charakter infrastruktury (sieci ciepłownicze) konkurencja jest praktycznie wykluczona, a działalność taka jest regulowana przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE), który zatwierdza taryfy i kontroluje zgodność z tą ustawą.*

(akta kontroli str. 1926-1927, 1950-1957, 1958-2002, 2043-2071, 2381-2383, 2575-2580, 2581-2582, 2583-2584, 2585, 2591)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu zawierają jedynie możliwość wprowadzenia do kontraktów menadżerskich klauzul o zakazie konkurencji po zakończeniu pełnienia funkcji, co jest w pełni zgodne z art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach. Decyzja o ewentualnym ustanowieniu takiego zakazu jest podejmowana przez RN *w oparciu o aktualny stan konkurencji w zakresie rynku właściwym, na którym działa dana spółka, oraz bilansu korzyści i kosztów, w tym potencjalnego ryzyka dla spółki generowanego przez zajmowanie się działalnością konkurencyjną przez byłego członka zarządu.* Kontrakty menadżerskie obecnych członków zarządu nie posiadają przedmiotowej klauzuli. Dodał także, że w zakresie wskazanych spółek *teza o monopolistycznej pozycji jest co najmniej przedwczesna, gdyż jej potwierdzenie wymagałoby*

⁶⁵ Załącznik do uchwały nr LXXIV/888/2022 Rady Miasta Nowego Sącza z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia „Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Nowego Sącza na lata 2022-2037”, str. 44.

⁶⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.

szczegółowych analiz zakresu terytorialnego, przedmiotowego i podmiotowego danego rynku właściwego.

(akta kontroli str. 2150-2152, 2155-2158)

Sekretarz Miasta oświadczył, że w Urzędzie nie przeprowadzano analiz dotyczących zasadności przyznania RN przedmiotowych spółek możliwości zawarcia umów o zakazie przestrzegania konkurencji obowiązującym po ustaniu pełnienia funkcji i przyznania z tytułu ich przestrzegania odszkodowania w kontekście prowadzonej przez te spółki działalności komunalnej w obszarze użyteczności publicznej. Powołując się na art. 210 K.s.h. oświadczył także, że *RN spółki ma kompetencje do reprezentacji spółki w umowach z Członkiem jej Zarządu, a tym samym ma możliwość zawarcia lub nie z Zarządem spółki umów o zakazie konkurencji. Wobec tego wspólnik/wspólnicy spółek nie ingerowali w kompetencje Rady w tym zakresie.* Dodał, że RN odpowiadają za umieszczenie zapisów o zakazie konkurencji w ramach swoich ustawowych kompetencji i do nich należy przeprowadzenie analiz w zakresie monopolistycznej pozycji tych spółek.

(akta kontroli str. 2208-2210, 2480-2481)

NIK zwraca uwagę, że wprowadzenie możliwości zawierania zapisów o zakazie konkurencji po ustaniu pełnienia funkcji w umowach o zarządzanie spółkami o pozycji monopolistycznej nie ma uzasadnienia z uwagi na fakt, że spółki takie nie mają bezpośredniej konkurencji na rynku lokalnym lub mają ją w bardzo ograniczonym zakresie. Taki zakaz wiąże się z wypłatą odszkodowania dla byłego członka zarządu, co w przypadku braku realnego ryzyka konkurencji, może skutkować uznaniem za nieuzasadnione i niegospodarne wydatkowanie środków publicznych lub korporacyjnych na ten cel. Zdaniem NIK zakaz konkurencji powinien być proporcjonalny do ryzyka, jakie niesie ze sobą działalność byłego członka zarządu. W spółce monopolistycznej, gdzie dostęp do rynku jest ograniczony, ryzyko wykorzystania wiedzy w konkurencyjny sposób jest minimalne, co czyni taki zakaz nadmiernym.

4. W BIP Nowego Sącza w zakładce Spółki komunalne/Zasady wynagradzania w spółkach⁶⁷ zamieszczono niekompletne dokumenty dotyczące czterech badanych spółek, tj. nie opublikowano:

- 1) uchwały IV/5/2017 Wspólników Spółki z 25 października 2017 r. w sprawie: *zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu* w przypadku SW,
- 2) uchwał zmieniających uchwałę nr 3/2017 NZW z 9 maja 2017 r. w sprawie: *zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu*, tj.: nr 13/2024 Wspólnika Spółki z 14 czerwca 2024 r. i nr 14/2024 Wspólnika Spółki z 2 września 2024 r. w przypadku NOVA;
- 3) uchwał zmieniających uchwałę nr 9/2017 NZW z 9 maja 2017 r. w sprawie: *zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu*, tj.: nr 13/2024 Wspólnika Spółki z 14 czerwca 2024 r. i nr 15/2024 Wspólnika Spółki z 2 września 2024 r. w przypadku MPK Spółka z o.o.,

co było działaniem nierzetelnym i stanowiło naruszenie przepisu art. 11 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach. Zgodnie z tym przepisem, uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego oraz

⁶⁷ <https://bip.malopolska.pl/novysacz,m,298471,zasady-wynagradzania-w-spolkach.html>. Dostęp w dniu 23 września 2025 r.

uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu nadzorczego, z wyłączeniem informacji dotyczących celów zarządczych, wagi tych celów, a także kryteriów ich realizacji i rozliczania, są jawne, nie podlegają ochronie danych osobowych ani tajemnicy przedsiębiorstwa i są publikowane w BIP na stronie podmiotowej podmiotu uprawnionego do wykonywania praw udziałowych. Dopiero w trakcie kontroli NIK (tj. 8 i 16 października 2025 r.) ww. uchwały zostały opublikowane w BIP, tj. po upływie od 401 do 2913 dni od dat ich podjęcia.

(akta kontroli str. 1929-1949, 2178-2203)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że uchwały podejmowane przed 1 stycznia 2018 r. umieszczane były przez osoby, które obecnie nie są już zatrudnione w Urzędzie Miasta Nowego Sącza, a brakujące dokumenty zostaną niezwłocznie opublikowane na stronie BIP. Wskazał również, że brakujące uchwały dotyczące spółek NOVA oraz MPK nie zostały umieszczone na skutek przeoczenia, co obecnie zostało już uzupełnione.

(akta kontroli str. 2150-2152, 2155-2158)

Odnosząc się do stwierdzenia dotyczącego daty publikacji uchwał przed 1 stycznia 2018 przez osoby niezatrudniane obecnie w Urzędzie, NIK zwraca uwagę, że pracownik realizujący od 22 października 2019 r.⁶⁸ w Urzędzie zadania w zakresie nadzoru właścicielskiego był zobowiązany m.in. do *Dbania o aktualizację stron informacyjnych Miasta Nowego Sącza oraz Biuletynu Informacji Publicznej dotyczących działalności spółek kapitałowych z udziałem Miasta Nowego Sącza*.

(akta kontroli str. 4-5, 214-216)

5. W przypadku dwóch spółek objętych badaniem, tj. MPK oraz MPEC nie podjęto działań mających na celu określenie, w drodze uchwały zgromadzenia wspólników lub w umowie spółki, wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego tych spółek, co stanowiło naruszenie art. 10a ust. 7 u.g.k. Katalog minimalnych wymagań dotyczących doświadczenia i kwalifikacji kandydatów na członków organu zarządzającego określony został w art. 22 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Brak ustanowienia w umowie spółki lub uchwale zgromadzenia wspólników konkretnych wymagań dotyczących kandydatów do zarządu mogło w konsekwencji prowadzić do dowolności ich ustalania przez radę nadzorczą, zarząd lub zgromadzenie wspólników w zależności od aktualnych potrzeb spółki lub prowadzić do powołania osób, które nie posiadają odpowiednich kwalifikacji.

(akta kontroli str. 2150-2152, 2157-2158, 2161-2162, 2164-2165, 2172-2173, 2236)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że *wszyscy kandydaci na członków zarządów wskazanych spółek składają oświadczenia o spełnieniu przesłanek wynikających z art. 22 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, wg wzoru określonego przez Miasto*. Dodał, że we wskazanych spółkach takie działania (tj. określenie, w drodze uchwały walnego zgromadzenia

⁶⁸ Data przyjęcia do wykonania zakresu czynności.

lub w statucie tej spółki, wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego – przyp. NIK) *nie były konieczne dla zabezpieczenia interesów Miasta Nowy Sącz, gdyż Miasto Nowy Sącz miało decydujący wpływ na wybór członków rad nadzorczych, a kandydatury na członków zarządu były weryfikowane przez Miasto Nowy Sącz w zakresie spełnienia przesłanek z art. 22 ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym każdorazowo przed podjęciem przez rady nadzorcze uchwał w przedmiocie powołanych członków zarządu.* Wskazał jednocześnie, że Miasto podejmie niezwłocznie działania mające na celu podjęcie odpowiednich uchwał przez najbliższe zgromadzenia wspólników wskazanych spółek.

(akta kontroli str. 2150-2152, 2157-2158, 2208-2210, 2478, 2511-2518)

NIK zwraca uwagę, że składanie przez kandydata na członka organu zarządzającego spółki *Oświadczenia kandydata na członka zarządu* w treści ustalonej przez Miasto, nie stanowiło realizacji przepisu art. 10a ust. 7 u.g.k.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK prawidłowo, z uwzględnieniem przepisów ustawy o wynagrodzeniach w spółkach, kształtowano zasady wynagradzania członków zarządów i rad nadzorczych we wszystkich czterech objętych badaniem podmiotach. Wybór członków do rad nadzorczych dokonywany był po przeprowadzeniu udokumentowanej weryfikacji spełnienia ustawowych wymogów i posiadania kompetencji do pełnienia funkcji członka rady nadzorczej. Zastrzeżenia NIK dotyczą braku publikowania na BIP Urzędu Miasta kompletnych uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego trzech badanych spółek, niepodjęcie działań mających na celu określenie wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego, jak również niepodjęcie działań w celu usunięcia w dwóch uchwałach Wspólników w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego zapisu umożliwiającego RN zawarcie z członkami Zarządu umów o zakazie konkurencji po zakończeniu zatrudnienia i przyznających odszkodowanie z tytułu przestrzegania tych umów. Ponadto w obowiązujących od 2017 r. uchwałach Wspólników w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego badanych spółek obowiązywały uregulowania nie w pełni zgodne z ustawą o wynagrodzeniach w spółkach, a także niezgodne z podziałem uprawnień pomiędzy organami spółki wynikającym z K.s.h.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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

1. Określenie podległości służbowej stanowiska inspektora ds. nadzoru właścicielskiego w arkuszu czynności zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu.
2. Przeprowadzenie analiz zakresu powierzonych zadań dla stanowiska ds. nadzoru właścicielskiego i wymiaru czasu pracy pod kątem zapewnienia prawidłowej ich realizacji, oraz podjęcie dalszych działań w zależności od wyników tych analiz.
3. Zapewnienie pozyskiwania kwartalnych informacji od spółki SW.
4. Przygotowanie projektu uchwały, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g. i skierowanie go do uchwalenia przez Radę Miasta.
5. Podjęcie działań w celu zapewnienia zgodności zakresu działalności spółki NOVA realizowanej poza granicami administracyjnymi Miasta z art. 6 ust. 1 i art. 9 ust. 4 w związku z art. 7 ust. 1 u.s.g. oraz art. 1 u.g.k.
6. Podjęcie działań w celu zapewnienia zgodności zakresu działalności spółki SW z umową spółki.
7. Dokonanie zmiany uchwały nr IV/5/2017 Wspólników spółki SW z dnia 25 października 2017 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu spółki poprzez określenie w niej zamkniętego katalogu celów zarządczych oraz obiektywnych i mierzalnych kryteriów realizacji i rozliczania tych celów stosownie do art. 4 ust. 8 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach oraz dookreślenie w niej uprawnienia dla RN do uszczegółowienia wag dla celów zarządczych oraz kryteriów ich realizacji i rozliczania.
8. Dokonanie zmiany uchwał Zgromadzenia Wspólników w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu badanych spółek poprzez dookreślenie w nich zasad i limitów korzystania z dodatkowych uprawnień przysługujących członkom zarządu, o których mowa w art. 6 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach.
9. Dokonanie zmian uchwał Zgromadzenia Wspólników w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu w spółkach SW i MPEC w zakresie wyłączenia uprawnienia dla Rady Nadzorczej do zawarcia z członkami zarządu umów o zakazie konkurencji po zakończeniu zatrudnienia.
10. Określenie, w drodze uchwały zgromadzenia wspólników lub w umowie spółki, wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego w spółkach: MPK oraz MPEC.

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 NIK 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 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, 14 listopada 2025 r.

Kontrolerzy
Monika Różańska

główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Justyna Halberda-Wilk

specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura NIK w Krakowie
Dyrektor
Janusz Klimek

/podpisano elektronicznie/

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK w tekście wystąpienia pokontrolnego z dnia 14 listopada 2025 r., LKR.410.10.5.2025, P/25/064 *Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie małopolskim oraz sprawowanie nad nimi nadzoru właścicielskiego*, skierowanego do Pani Bożeny Lucyny Borkowskiej, II Zastępcy Prezydenta Miasta Nowego Sącza., ul. Rynek 1, 33-300 Nowy Sącz, dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich poprzez zastąpienie fragmentu zdania na str. 35 (akapit drugi od góry zaczynający się od pkt b, wiersz trzeci i czwarty):

„0,62% (407 tys. zł w 2022 r.), 0,64% (426 tys. zł w 2023 r.) oraz 0,63% (428 tys. zł w 2024 r.)”

na: „0,33% (217 tys. zł w 2022 r.), 0,34% (223,4 tys. zł w 2023 r.) oraz 0,34% (229,8 tys. zł w 2024 r.).”

6 marca 2026 r.

Monika Różańska

Główny specjalista kontroli państwowej

Małopolska Delegatura NIK w

Krakowie

/podpisano

elektronicznie/