



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-013-14/2013
P/13/160

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/160 – „Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie łódzkim”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, w okresie od 5 listopada 2013 r. do 31 grudnia 2013 r.
Kontroler	Jan Pawlak, gł. specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 88297 z dnia 4 listopada 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Miejski Zakład Komunikacji Spółka z o.o. w Skierniewicach, 96-100 Skierniewice ul. Czerwona 7, zwana dalej „Spółką” lub „MZK”. REGON 750051347
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Karol Dratkiewicz Prezes Zarządu Spółki. [Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność Spółki, realizującej zadania własne Gminy Miasta Skierniewice w zakresie świadczenia usług publicznych w komunikacji miejskiej autobusowej w latach 2010-2013 (I półrocze).

Powyższą ocenę uzasadnia:

- prowadzenie działalności gospodarczej wykraczającej poza zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie lokalnego transportu zbiorowego (wpływy ze sprzedaży biletów autobusowych stanowiły w latach 2012-2013 niecałe 10% przychodów Spółki),
- brak dbałości o należne przychody, w tym o dopłaty od Właściciela, pogarszając tym sytuację finansową Spółki (straty),
- zawarcie w dniu 30 grudnia 2011 r. porozumienia z Miastem o świadczenie usługi publicznej, niespełniającego wymagań określonych w art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym², zwanej „ustawą o p.t.z.”,
- realizowanie przewozów pasażerskich po 1 marca 2011 r. na terenie Gminy Maków na podstawie umowy, bez wymaganego prawem porozumienia międzygminnego Miasta Skierniewice z Gminą Maków, co uchybiało przepisom zawartym w art. 4 ust. 3 i 4 ustawy o p.t.z.,
- niezwołanie Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki celem powzięcia uchwały o dalszym jej istnieniu, w związku z wystąpieniem straty

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 ze zm.

- bilansowej przewyższającej sumę kapitałów zapasowego i rezerwowego oraz połowy kapitału zakładowego,
- niewywiązanie się Zarządu Spółki z obowiązków wynikających z ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych³, dotyczących zgłaszania do sądu rejestrowego zmian w umowie Spółki, w zakresie wysokości kapitału zakładowego i katalogu prowadzonej działalności,
 - niewywiązanie się przez kilka kolejnych lat z obowiązku nałożonego na kierownika jednostki w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴, zwanej dalej „ustawą o rachunkowości”, składania we właściwym rejestrze sądowym rocznego sprawozdania finansowego, odpisu uchwały bądź postanowienia o jego zatwierdzeniu i pokryciu straty, a także sprawozdania z działalności,
 - niezakończenie księgi udziałów,
 - nierzetelne sporządzenie wniosku aplikacyjnego o dotację środkami Unii Europejskiej na realizację projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013 („Oś Priorytetowa I Infrastruktura Transportowa – Działanie 1.4 Miejski transport publiczny”),
 - brak należytej staranności w zakresie zawierania umów ustalających prawa i obowiązki Spółki,
 - prezentowanie nierzetelnych danych w dokumentacji rozliczającej umowę zawartą z Województwem Łódzkim o dofinansowanie środkami Unii Europejskiej,
 - brak aktualnego systemu informatycznego do obsługi księgowo -finansowej i nierzetelne prowadzenie rachunkowości,
 - nieprzestrzeganie ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi⁵, zwanej dalej „ustawą o wynagradzaniu”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja Spółki i przygotowanie do realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej

1.1. Zawiązanie Spółki i zmiany w akcie założycielskim

Spółka, będąca następcą prawnym Zakładu Usług Komunalnych – Oddziału Komunikacji Miejskiej w Skierniewicach została utworzona na podstawie:

- uchwały Nr 121/96/28 Rady Miejskiej w Skierniewicach z dnia 28 listopada 1996 r. w sprawie przystąpienia do utworzenia jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością gminy Miasto Skierniewice,
- aktu założycielskiego Spółki z dnia 16 grudnia 1996 r.

Opis stanu
faktycznego

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 ze zm.– ustawa zwana „K.s.h.”

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 254 ze zm.

Spółkę zawiązano w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, tj. usług przewozowych w zakresie komunikacji miejskiej. Kapitał zakładowy Spółki, wynoszący 4 tys. zł i dzielący się na 4 udziały po 1 tys. zł, objął jedyny Wspólnik - Gmina Miasto Skierniewice, zwana dalej „Miastem”. Spółka nie posiadała księgi udziałów Wspólników.

(akta kontroli str. 5-10, 33-38)

Zgodnie z wypisem z Krajowego Rejestru Sądowego⁶, wg stanu na dzień 20 listopada 2013 r. kapitał zakładowy Spółki wynosił 2.835.902 zł i dzielił się na 2.017 udziałów. Działalność gospodarcza uwidoczona w KRS obejmowała: pozostały pasażerski transport rozkładowy lądowy; pozostały pasażerski transport lądowy; sprzedaż detaliczną paliw; obsługę i naprawy pojazdów mechanicznych oraz pomoc drogową; badania i analizy techniczne; działalność związaną z tłumaczeniami i usługami sekretarskimi; reklamę i bieżnikowanie opon.

(akta kontroli str. 36)

W okresie od zawiązania Spółki do 6 maja 2009 r. Zgromadzenie Wspólników podjęło 9 uchwał w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego Spółki, łącznie do kwoty 3.534.684 zł, z objęciem przez Miasto wszystkich udziałów.

Zgodnie z art. 262 § 4 K.s.h., podwyższenie kapitału zakładowego następuje z chwilą wpisania do rejestru. Na podstawie art. 22 KRS, wpis do Rejestru powinien być złożony nie później, niż w terminie 7 dni od dnia zdarzenia uzasadniającego dokonanie wpisu. Natomiast zgodnie z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, kapitały (fundusze) własne ujmuje się w księgach rachunkowych z podziałem na ich rodzaje i według zasad określonych przepisami prawa, postanowieniami statutu lub umowy o utworzeniu jednostki. Kapitał zakładowy spółek kapitałowych, wykazuje się w wysokości określonej w umowie lub statucie i wpisanej w rejestrze sądowym.

Do dnia kontroli NIK zmiany kapitału nie zostały ujawnione w KRS. Analiza dokumentacji sprawozdawczej (bilanse), w tym ewidencji księgowej Spółki za lata 2010-2013 (I półrocze) ujawniła, że kapitał zakładowy Spółki prezentowano w kwocie 3.534.684 zł, tj. w wysokości zgodnej z podjętymi uchwałami o jego podwyższeniu, ale niezgodnej z zapisami w KRS.

(akta kontroli str. 28-30, 34-35, 289-290)

Uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 31 grudnia 2009 r. wprowadzono do działalności Spółki:

- sprzedaż detaliczną części i akcesoriów do pojazdów samochodowych z wyłączeniem motocykli,
- sprzedaż hurtową i detaliczną motocykli, ich naprawę i konserwację oraz sprzedaż hurtową i detaliczną części i akcesoriów do nich,
- pozostałą sprzedaż detaliczną prowadzoną w niewyspecjalizowanych sklepach,
- leasing finansowy,
- wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi.

⁶ Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1203 ze zm.) – zwana „KRS”.

Spółka nie zgłosiła do KRS zmian dotyczących zakresu prowadzonej działalności gospodarczej.

(akta kontroli str. 102-105)

Z analizy kontrolnej dokumentacji sprawozdawczej Spółki wynika, że w sprawozdaniu Zarządu Spółki z działalności MZK za 2011 r. powołano się na działalność Spółki zapisaną w KRS, w tym wymieniono działalność, która nie była wpisana w KRS, m.in. sprzedaż motocykli, części i akcesoriów, sprzedaż detaliczną prowadzoną w niewyspecjalizowanych sklepach.

(akta kontroli str. 421-425)

1/ Zarząd Spółki nie wywiązał się z obowiązków wynikających z art. 188 § 1 K.s.h., gdyż nie utworzono księgi udziałów Wspólników.

Naruszenie obowiązku ustanowienia księgi udziałów stosownie do normy prawnej zawartej w art. 594 § 1 pkt 2, § 2 i § 3 KRS, zagrożone jest karą grzywny.

W złożonym wyjaśnieniu, Prezes Zarządu stwierdził, że Spółka posiada tylko jednego udziałowca – Miasto i mając na uwadze sugestie kontroli, Spółka założy księgę udziałów Wspólników.

(akta kontroli str. 294-296)

2/ Prezes Zarządu Spółki nie wywiązał się także z obowiązku określonego w art. 168 K.s.h., tj. nie zgłaszał do KRS zmian wysokości kapitału zakładowego i zmian w zakresie prowadzonej działalności, podejmowanych uchwałami Zgromadzenia Wspólników.

W złożonym wyjaśnieniu w sprawie przyczyn braku wniosku do KRS o zmiany dotyczące podwyższenia kapitału zakładowego i zakresu prowadzonej działalności gospodarczej, Prezes Spółki stwierdził, iż nastąpiło to przez przeoczenie, a Spółka złożyła we wrześniu 2013 r. do KRS stosowny wniosek o wprowadzenie tych zmian.

(akta kontroli str. 99-101, 118-120)

W toku kontroli NIK - w dniu 26 listopada 2013 r. - nastąpiło ujawnienie w KRS kapitału zakładowego w kwocie 3.035.554 zł. W postępowaniu rejestrowym pozostawała zmiana kapitału zakładowego do kwoty 3.534.684 zł i zmiany dotyczące katalogu prowadzonej działalności.

(akta kontroli str. 177-181)

Do czasu ujawnienia w KRS zmian, szczególnie w zakresie podwyższenia kapitału zakładowego, Spółka działała przez ostatnie 4 lata z istotnymi wadami prawnymi.

Spółka nie powinna wykazywać w urzędzeniach księgowych i dokumentach sprawozdawczych wysokości kapitału zakładowego w kwocie 3.534.684 zł w sytuacji, gdy w KRS kapitał ten ujawniony był w wysokości 2.835.902 zł. Wobec powyższego księgi rachunkowe Spółki w tym zakresie były prowadzone nierzetelnie. Zgodnie z art. 77 ustawy o rachunkowości, kto wbrew przepisom ustawy dopuszcza do sporządzenia sprawozdania finansowego niezgodnie z przepisami ustawy lub zawarcia w tym sprawozdaniu nierzetelnych danych podlega odpowiedzialności karnej.

Ustalone
nieprawidłowości

Opis stanu
faktycznego

1.2. Przygotowanie organizacyjno-prawne Spółki

W okresie objętym kontrolą, zarząd Spółki działał w składzie jednoosobowym. Wewnętrzną strukturę organizacyjną MZK, zasady zarządzania i kierowania Spółką, zakres działania, zasady sprawowania kontroli działalności gospodarczej oraz tryb pracy określał Regulamin organizacyjny z 1997 roku, obowiązujący bez zmian do czasu kontroli NIK. Obowiązujące w Spółce zasady wynagradzania pracowników, normował Regulamin wynagradzania także z 1997 r., funkcjonujący również bez zmian.

(akta kontroli str. 121-132, 299-308)

Stosownie do postanowień art. 228 pkt 1 K.s.h. Zarząd MZK przedkładał Zgromadzeniu Wspólników, w terminie sześciu miesięcy po upływie każdego roku obrotowego, do rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania Zarządu Spółki z działalności oraz sprawozdania finansowe za ubiegły rok obrotowy.

(akta kontroli str. 36-37, 421-424)

Stosownie do postanowień zawartych w art. 219 § 1 K.s.h., stały nadzór nad działalnością MZK sprawowała Rada Nadzorcza Spółki, która działała na podstawie Regulaminu zatwierdzonego przez Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników. Zgodnie z umową Spółki i zapisami Regulaminu Rady Nadzorczej, do kompetencji Rady należało w szczególności: ocena bilansu oraz rachunku zysków i strat; ocena sprawozdania zarządu z działalności Spółki i ocena wniosków zarządu dotyczących podziału zysku lub pokrycia strat; powoływanie i odwoływanie członków zarządu Spółki. Rada Nadzorcza wywiązywała się z ww. obowiązków, wynikających z art. 219 § 3 w zw. z art. 231 § 1 i § 2 K.s.h., podejmując stosowne uchwały.

(akta kontroli str. 39-40, 248)

1/ Prezes Zarządu MZK nie wywiązywał się z obowiązku nałożonego na kierownika jednostki w art. 69 ust. 1 ustawy o rachunkowości w zakresie składania we właściwym rejestrze sądowym, rocznego sprawozdania finansowego, odpisu uchwały bądź postanowienia o jego zatwierdzeniu i pokryciu straty, a także sprawozdania z działalności - w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego.

Według wyciągu z KRS na dzień 20 listopada 2013 r. ostatnimi złożonym przez Spółkę dokumentami były sprawozdania i uchwały obejmujące rok 2006.

Niezrealizowanie obowiązku określonego w art. 69, stosownie do treści art. 79 pkt 4 ustawy o rachunkowości zagrożone jest odpowiedzialnością karną.

W toku kontroli NIK roczne sprawozdania finansowe za lata 2007-2012, uchwały o ich zatwierdzeniu oraz sprawozdania z działalności za ten okres, złożone zostały do KRS i postanowieniem z dnia 26 listopada 2013 r. dokonane zostały stosowne zapisy w rejestrze przedsiębiorcy.

(akta kontroli str. 36, 177-181)

2/ Regulamin Organizacyjny i zasady wynagradzania pracowników MZK były nieaktualne bądź niedostosowane do obowiązujących przepisów prawa.

Regulamin organizacyjny wymieniał głównego księgowego jako wiceprezesa Spółki, w sytuacji, gdy główny księgowy był prokurentem.

Ustalone
nieprawidłowości

Natomiast w Regulaminie wynagradzania gł. księgowy posiadał prawo do wynagrodzenia dodatkowego w postaci premii. Wynagrodzenie głównych księgowych w spółkach z o.o. podlega ograniczeniom wynikającym z ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu.

Prezes Zarządu Spółki w złożonym wyjaśnieniu nie potrafił wskazać powodów nieaktualnienia Regulaminów MZK i niedostosowania ich do obowiązujących przepisów prawa.

(akta kontroli str. 118)

Według wyjaśnienia Prezesa Zarządu Spółki, powodem nieprzekazania do KRS dokumentów sprawozdawczych było przeoczenie.

(akta kontroli str. 118-120)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Spółki w przedstawionym wyżej zakresie.

Opis stanu faktycznego

2. Realizacja zadań powierzonych Spółce przez Miasto

2.1. W badanym okresie Spółka uzyskiwała przychody z lokalnego transportu zbiorowego, polegającego na wykonywaniu przewozów o charakterze użyteczności publicznej na rzecz mieszkańców Miasta i Gminy Maków, świadczeniu usług turystycznych, prowadzeniu na stacjach paliw działalności handlowej oraz z działalności warsztatowej i reklamowej.

Największe przychody MZK pochodziły ze sprzedaży paliw, gazu LPG, papierosów, piwa i słodczy na stacjach paliw. Ich udział w łącznych przychodach Spółki wyniósł 77,8% w 2010 r., 85,9% w 2011 r., 81,8% w 2012 r. Przychody z działalności publicznej (transport miejski) realizowanej na rzecz Miasta w latach 2010-2012 wyniosły odpowiednio: 1.260 tys. zł, 1.259 tys. zł i 2.227 tys. zł, a udział tej działalności w przychodach ogółem w ww. okresie wyniósł odpowiednio: 14,8%, 9,48% i 14,8%.

(akta kontroli str. 7-10, 364-365)

Ustalone nieprawidłowości

Spółka w głównej mierze prowadziła działalność niezwiązaną z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie lokalnego transportu zbiorowego (§ 3 aktu założycielskiego).

Ponad 80% przychodów Spółki stanowiły przychody z działalności spoza sfery użyteczności publicznej, co świadczyć może o przekształcaniu Spółki w podmiot realizujący głównie działalność komercyjną. Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁷.

W ocenie NIK, działalność Spółki w istotny sposób wykraczała poza podstawowy zakres zadań, dla których została ustanowiona.

2.2. Spółka posiadała licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób ważną do marca 2013 r. oraz wymagane zezwolenia na wykonywanie

⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 45 poz. 236.

regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym w ramach funkcjonujących linii komunikacji miejskiej, ważne do końca 2016 r.

Prezes Zarządu MZK legitymował się certyfikatem kompetencji zawodowych w międzynarodowym transporcie drogowym osób, wydanym przez Instytut Transportu Samochodowego w Warszawie w 2007 roku, stosownie do postanowień art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁸.

2.3. Zasady realizacji przez MZK usług publicznych na rzecz Miasta w latach objętych kontrolą, w postaci obsługi autobusowej komunikacji miejskiej określone zostały w trzech porozumieniach, tj.:

- z dnia 20 sierpnia 2009 r., z okresem obowiązywania do dnia 31 grudnia 2010 r.,
- z dnia 3 stycznia 2011 r., z okresem obowiązywania od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2011 r.,
- z dnia 30 grudnia 2011 r. z okresem obowiązywania od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2012 r.

(akta kontroli str. 75-84, 109-110)

Zawarte z Miastem porozumienia określały zakres usług, wymagania jakościowe oraz techniczne. Porozumienie z dnia 30 grudnia 2011 r. nie zostało dostosowane do wymogów art. 25 ust. 3 ustawy o p.t.z., która weszła w życie z dniem 1 marca 2011 r. Nie określało w szczególności:

- dostosowania środków transportu do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej,
- warunków zmiany opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe⁹, za usługę świadczoną w zakresie publicznego transportu zbiorowego,
- sposobu rozpatrywania skarg i reklamacji składanych przez pasażerów oraz przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego,
- częstotliwości składania sprawozdań z realizacji usług, w tym informacji dotyczących liczby pasażerów na danej linii komunikacyjnej,
- zasad rozliczeń, w szczególności zasad podziału kosztów za realizację usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, z uwzględnieniem stosowania ulg ustawowych i ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora,
- zasad rozliczeń za realizację usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających wykonywanie tych usług z przyczyn niezależnych od Spółki,
- sposobu dystrybucji biletów,
- zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców z ich właścicielem lub zarządzającym,
- warunków zakupu przez Spółkę środków transportu drogowego niezbędnych do realizacji usług,

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1173 ze zm.

- zasad współpracy przy tworzeniu i aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów,
- kar umownych za niewłaściwe wykonywanie przedmiotu umowy,
- warunków zmiany oraz rozwiązania umowy.

(akta kontroli str. 75-84)

Ponadto, w porozumieniach nie wskazano, czyją własnością pozostają aktywa zaangażowane w świadczenie usług przewozowych, w tym infrastruktura techniczna. Nie regulowały także spraw związanych z uzyskiwaniem i rozliczaniem przez MZK przychodów osiągniętych z podjętej inicjatywy gospodarczej (sprzedaż przestrzeni reklamowej na autobusach, naprawa samochodów w prywatnych warsztatach, itp.), pozostającej w bezpośrednim związku z wykorzystaniem składników majątkowych służących świadczeniu usługi publicznej, a nie wpływających na jej jakość.

Według wyjaśnienia Prezesa Zarządu MZK, zawarte w latach 2009-2011 porozumienia były pierwszymi tego typu dokumentami i wydawało się wówczas, że ich treść spełniała oczekiwania ustawodawcy. Sukcesywne nabywanie wiedzy i analizowanie ustawy zmusiło Zarząd Spółki do opracowania właściwego projektu umowy i doprowadzenia w dniu 14 września 2012 roku do jej zawarcia. Umowa ta spełniała wymogi ustawowe.

(akta kontroli str. 291-296)

Opis stanu
faktycznego

2.4. Porozumienia o świadczeniu usług publicznych zawarte z Miastem w latach 2009-2011 przewidywały rekompensatę dla MZK, stanowiącą różnicę pomiędzy kosztami poniesionymi w związku z usługą publiczną, a przychodami pochodzącymi ze sprzedaży biletów.

Jak ustaliła kontrola NIK, porozumienie o świadczeniu przez MZK usługi publicznej z dnia 20 sierpnia 2009 r., zawarte zostało głównie w związku z ubieganiem się Spółki o pozyskanie środków z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013 („RPO WŁ”) na zakup autobusów. Porozumienie było niezbędne do przedłożenia wraz z modelem finansowym potwierdzającym, iż w wyniku otrzymania przez MZK wsparcia finansowego rekompensata nie przekroczy dopuszczalnej wysokości, obliczonej zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia WE Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70¹⁰, zwanego dalej „rozporządzeniem WE Nr 1370/2007”.

Ustalone
nieprawidłowości

Zawarte przez Spółkę porozumienia nie zawierały kontrasygnaty Skarbnika Miasta. Zgodnie z art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹¹, jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej.

(akta kontroli str. 75-84, 118-119, 240)

¹⁰ Dz.U UE.L.07.315.1.

¹¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.

Opis stanu faktycznego

2.4.1. W badanym okresie, Spółka realizowała usługi publiczne w zakresie przewozu osób na terenie Gminy Maków na podstawie dwóch umów o dofinansowanie funkcjonowania linii autobusowych zawartych z Wójtem Makowa. Wójt Gminy Maków zobowiązał się pokrywać koszty utrzymania dwóch linii autobusowych w kwocie 2.340 zł miesięcznie (od 1 listopada 2011 r. do 1 sierpnia 2012 r. – 2.500 zł miesięcznie).

(akta kontroli str. 241-247, 265-266)

Ustalone nieprawidłowości

Analiza porozumień zawartych przez MZK z Miastem wykazała, że nie uwzględniono w nich wykonywania przez MZK funkcjonowania na terenie Miasta dwóch linii przyspieszonych A i B, uruchomionych we wrześniu 2011 r.

(akta kontroli str. 241-247, 421-425)

Prezes Zarządu MZK powyższe nieprawidłowości wyjaśnił przeoczeniem.

(akta kontroli str. 291-296)

Przewóz mieszkańców Gminy Maków realizowany był w latach 2010-2012 (do 14 września) na podstawie aneksowanej kilkakrotnie umowy, która zawarta została niezgodnie z przedmiotem zadań, dla których została zawiązana Spółka i bez stosownego porozumienia Miasta i Rady Gminy Maków.

(akta kontroli str. 291-296)

Porozumienie międzygminne w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego w granicach administracyjnych Miasta Skierniewice i Gminy Maków, zawarte zostało dopiero w dniu 14 września 2012 r. W ślad za porozumieniem międzygminnym zawarta została w tym samym dniu umowa wykonawcza z Miastem, w zakresie lokalnego transportu zbiorowego na okres do 4 lipca 2013 r.

(akta kontroli str. 75-84, 340-360)

Opis stanu faktycznego

2.5. Spółka posiadała majątek wnoszony aportem przez Miasto w postaci środków trwałych i obrotowych o wartości 1.521 tys. zł (uchwały Zgromadzenia Wspólników z dnia 28 lutego 1997 r. i 2 czerwca 2003 r.). Wśród przekazanego majątku nie było infrastruktury technicznej w postaci pętli autobusowych, zatok autobusowych i wiat przystankowych. Zawarte z Miastem porozumienia i umowy o świadczenie usług publicznych nie przenosiły na Spółkę zadań nałożonych na Miasto, tj. w zakresie utrzymania, budowy, przebudowy i remontu przystanków komunikacyjnych, czy wiat przystankowych służących pasażerom, posadowionych na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów usytuowanych w pasach drogowych dróg publicznych.

(akta kontroli str. 75-84)

Analiza dokumentacji księgowej Spółki wykazała, że MZK otrzymywała odszkodowania z firm ubezpieczeniowych z tytułu uszkodzenia wiat przystankowych oraz ponosiła koszty utrzymania i sprzątnięcia tych obiektów. Dokonywano także zakupu nowych wiat przystankowych.

(akta kontroli str. 33-38, 228-233, 256, 263-264, 402-404)

Ustalone nieprawidłowości

W badanym okresie nie zostały uregulowane zasady wykorzystania i utrzymania przystanków autobusowych na terenie Miasta, mimo że Spółka ponosiła nakłady na utrzymanie obcego majątku, stanowiącego infrastrukturę przewozów pasażerskich na obszarze Gminy Miasta Skierniewice.

(akta kontroli str. 75-84, 240)

Według wyjaśnienia Prezydenta Miasta Skierniewice, MZK posiadało prawo zwyczajowe do korzystania z przystanków i wiat przystankowych usytuowanych na terenie Miasta.

(akta kontroli str. 396-400)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Spółki w obszarze zadań powierzonych przez Miasto.

3. Sytuacja ekonomiczno-finansowa i efektywność funkcjonowania MZK

Opis stanu faktycznego

3.1. Przychody ogółem MZK w latach 2010-2012 wyniosły odpowiednio: 8.576,1 tys. zł w 2010 r., 13.323,1 tys. zł w 2011 r. i 14.270,5 tys. zł w 2012 r.

Największy udział w przychodach ogółem stanowiły przychody ze sprzedaży:

- paliw – 77,1% w 2010 r., 85,4% w 2011 r., 81,2% w 2012 r.,
- biletów autobusowych – 14,7% w 2010 r., 9,43% w 2011 r., 9,2% w 2012 r.,
- usług turystycznych – 5,55% w 2010 r., 3,00% w 2011 r., 2,6% w 2012 r.,
- reklam i dzierżawy majątku – 1,27% w 2010 r., 1,27% w 2011 r., 0,55% w 2012 r.,
- usług warsztatowych – 0,59% w 2010 r., 0,33% w 2011 r., 0,21% w 2012 r.

(akta kontroli str. 13-16, 193-195, 364-365)

Działalność gospodarcza Spółki w okresie objętym kontrolą nie osiągała dodatniego wyniku finansowego. Strata bilansowa netto wynosiła odpowiednio: w 2010 r. 3.283 tys. zł, w 2011 r. 3.731 tys. zł, w 2012 r. 2.977 tys. zł i w I półroczu 2013 r. 2.602 tys. zł. Straty wynikały z niskich wpływów uzyskiwanych ze sprzedaży biletów, nie pokrywających kosztów działalności komunikacji miejskiej. Za rok 2012 wpływy ze sprzedaży biletów (1.396 tys. zł), stanowiły zaledwie 24,8% kosztów realizowanej przez MZK usługi publicznej (5.619 tys. zł).

(Dowód: akta kontroli str. 11-30, 41-46, 328-337)

Finansowanie zadań statutowych wykonywanych przez Spółkę w badanym okresie następowało z uzyskiwanych przychodów oraz dopłat do bieżącej działalności wnoszonych przez Wspólnika w kwotach i terminach określonych w uchwałach Zgromadzenia Wspólników. W umowie Spółki nie przewidziano tego rodzaju dopłat. Do września 2012 r. wniesiono do Spółki dopłaty w łącznej wysokości 7.488 tys. zł (2.250 tys. zł w 2010 r., 2.950 tys. zł w 2011 r., 2.288 tys. zł w 2012 r.). Powyższe kwoty zaksięgowane zostały na koncie 802 „Kapitał zapasowy”.

Po zawarciu z Miastem umowy wykonawczej (14 września 2012 r.), wystawiane noty księgowe oraz wnoszone rekompensaty księgowe były na koncie 760-5 „dotacje i dopłaty”, na którym zaksięgowano wpływy w łącznej wysokości 2.409 tys. zł (831 tys. zł w 2012 r. i 1.578 tys. zł w I półroczu 2013 r.).

(akta kontroli str. 8, 51, 106-108, 113, 116, 133-137, 145, 250, 340-360)

Plany finansowe zatwierdzone przez Zgromadzenie Wspólników w latach 2010-2012 zakładały uzyskanie przez Spółkę przychodów odpowiednio: 6.740 tys. zł w 2010 r., 12.860 tys. zł w 2011 r., 14.345 tys. zł w 2012 r. 18.532 tys. zł w 2013 r., przy czym planowane koszty przewyższały przychody. Wobec powyższego plany finansowe Spółki zakładały poniesienie strat w wysokości: 2.100 tys. zł w 2010 r., 2.550 tys. zł w 2011 r., 2.850 tys. zł w 2012 r., do pokrycia przez Wspólnika

w formie dopłat do działalności bieżącej. W latach 2010-2012 plany finansowe nie uwzględniały należnych Spółce rekompensat z tytułu działalności przewozowej pasażerskiej. Dopiero w planie finansowym na 2013 r. uwzględniono uzyskanie przez Spółkę rekompensaty Wspólnika w wysokości 3.390 tys. zł.

(akta kontroli str. 11-16, 193-194, 314-317)

Stosownie do postanowień art. 146 § 3 pkt 2 K.s.h., Walne Zgromadzenie Wspólników MZK określało corocznie sposób pokrycia strat podejmując odpowiednie uchwały. Według uchwał Zgromadzenia Wspólników oraz dokumentacji księgowej w badanym okresie straty bilansowe pokrywane były z funduszu zapasowego zasilanego dopłatami Wspólnika.

Łączne straty za lata 2010-2012 w wysokości 9.991 tys. zł (3.283 tys. zł za 2010 r., 3.731 tys. zł za 2011 r. i 2.977 tys. zł za 2012 r.) pokryte zostały dopłatami w wysokości 7.787 tys. zł.

(akta kontroli str. 50 pkt 2 i 3, 111, 133-139, 237-239, 398-400)

Do czasu kontroli NIK nie zostały pokryte straty na łączną kwotę 2.579 tys. zł, w tym:

- strata sprzed roku 2010 w wysokości 375 tys. zł, mająca zostać pokryta z zysków Spółki z lat następnych,
- strata z 2010 r. w kwocie 1.033 tys. zł, mająca zostać pokryta z dopłat Wspólnika,
- strata z 2011 r. w kwocie 481 tys. zł, mająca zostać pokryta z zysków Spółki z lat następnych,
- strata z 2012 r. w kwocie 690 tys. zł, mająca zostać pokryta z dopłat Wspólnika.

(akta kontroli str. 50, 234-239, 365)

Według wyjaśnienia Prezesa Zarządu Spółki, Zarząd MZK wielokrotnie monitował Prezydenta Miasta Skierniewice o pokrycie strat bilansowych za lata 2010-2012. Strata za 2010 r. miała zostać pokryta do końca 2013 r.

(akta kontroli str. 99-101)

Wbrew zawartym z Miastem porozumieniom o świadczenie usług publicznych w latach 2009-2012 (do dnia 14 września 2012 r.), Spółka nie wyliczała i nie ujmowała w planach finansowych oraz nie występowała do Miasta o należne rekompensaty z tytułu prowadzonej działalności przewozowej w transporcie publicznym ustalone zgodnie z załącznikiem do Rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007.

Ustalone
nieprawidłowości

(akta kontroli str. 75-84, 226)

Brak działań naprawczych, niedochodzenie od Miasta należnych rekompensat oraz pokrycia przez Wspólnika strat Spółki poniesionych w latach wcześniejszych w wysokości 2.579 tys. zł, przyczyniało się do pogorszenia sytuacji finansowej Spółki, co obrazują poniższe wskaźniki:

- wskaźnik ogólnej oceny finansowej, określający sytuację majątkową i finansową MZK, obniżył się z 0,13 w 2010 r. do 0,10 w 2012 r.,
- wskaźnik ogólnej płynności zmniejszył się z 1,70 do 0,83, wskaźnik szybkiej płynności -zmniejszył się z 1,42 do 0,68,
- wskaźnik finansowego pokrycia aktywów, określający udział kapitałów własnych w finansowaniu majątku, obniżył się z 25,5% do 9,50%. Wskaźnik szybkości spłaty zobowiązań wydłużył się z 13 do 39 dni.

(akta kontroli str. 258-260)

Według wyjaśnienia Prezydenta Miasta Skierniewice, środki finansowe zabezpieczające rekompensatę kosztów poniesionych przez MZK z tytułu usługi publicznej w zakresie transportu zbiorowego, zapisane zostały w uchwale Rady Miasta Skierniewice z dnia 22 grudnia 2008 r. jako dopłata do Spółki. Treść uchwały zgodna była z postanowieniem art. 12 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

Decyzję o wypłaceniu środków finansowych do Spółki jako dopłatę podjęto z ostrożności, zgodnie z obowiązującym w tym zakresie przepisami prawa.

(akta kontroli str. 294, 398)

Bilans sporządzony przez Zarząd MZK za lata 2010, 2011 i 2012 wykazał stratę przewyższającą sumę kapitałów zapasowego i rezerwowych oraz połowy kapitału zakładowego, odpowiednio o 607 tys. zł w 2010 r., 1.388 w 2011 r. i 1.278 tys. zł w 2012 r.

(akta kontroli str. 20-30, 106-108, 133-144)

Zarząd Spółki nie wywiązał się z obowiązku zapisanego w art. 233 § 1 K.s.h. w zakresie niezwłocznego zwołania Zgromadzenia Wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia Spółki w związku z wystąpieniem straty przewyższającej sumę kapitałów zapasowego i rezerwowego oraz połowy kapitału zakładowego. Tym samym spełnione zostały przesłanki odpowiedzialności karnej członka zarządu Spółki z art. 586 K.s.h. Odpowiednich działań w tym zakresie nie podjęła również Rada Nadzorcza Spółki.

Według wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Nadzorczej MZK powodem niezadania od Zarządu Spółki zwołania Zgromadzenia Wspólników, celem powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia Spółki, było zabezpieczenie pokrycia strat Spółki na mocy uchwał Zgromadzenia Wspólników.

(akta kontroli str. 369-370)

Według wyjaśnienia Prezesa Zarządu Spółki, MZK przeżywał trudną sytuację finansową, ale nie zachodziła konieczność zwołania Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników, bowiem firma nie utraciła płynności finansowej.

(akta kontroli str. 295)

Opis stanu faktycznego

3.2. W okresie od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 1 sierpnia 2012 r., gdy wygasła umowa o dofinansowanie transportu zawarta z Gminą Maków, poza wpływami ze sprzedaży biletów, MZK uzyskała dofinansowanie na tę działalność w łącznej wysokości 74 tys. zł.

Ustalone
nieprawidłowości

W okresie od 1 sierpnia 2012 r. do 14 września 2012 r. Spółka realizowała usługi przewozowe na terenie Gminy Maków bezumownie. Za ten okres Spółka nie obciążyla Gminy Maków różnicą pomiędzy kosztami poniesionymi w związku z realizowaną usługą publiczną, a przychodami pochodzącymi ze sprzedaży biletów, tj. kwotą 3,5 tys. zł.

Niedochodzenie należności powyżej kwoty 3.080,84 zł (w 2012 r.) stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonej w art. 5 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹².

(akta kontroli str. 241-247, 265-266, 326, 374).

¹² Dz. U. z 2013, poz. 168.

Według wyjaśnienia Prezesa Zarządu Spółki, nieobciążanie Gminy Maków różnicą pomiędzy kosztami poniesionymi w związku z realizowaną usługą publiczną, a przychodami pochodzącymi ze sprzedaży biletów autobusowych, za okres bezumownego realizowania usługi, wynikało z braku porozumienia międzygminnego.

(akta kontroli str. 367).

Opis stanu
faktycznego

3.3. Przyjęte w Spółce zasady rachunkowości (polityka) wprowadzone zostały Zarządzeniem Prezesa Zarządu spółki Nr 5/2009 z dnia 30 grudnia 2009 r.

Prezes Zarządu MZK wprowadził zakładowy plan kont ustalając zasady klasyfikacji zdarzeń gospodarczych oraz sposób powiązania księgi pomocniczej z kontem księgi głównej. Utworzone zostały konta wg typów działalności i ich rozliczania, na których ujmowano poniesione i przypadające na dany okres koszty i przychody.

(akta kontroli str. 165-169, 184-185, 402-404)

Ustalone
nieprawidłowości

Występowały rozbieżności pomiędzy wysokością kapitału zapasowego w bilansie zamknięcia roku 2009 oraz bilansie otwarcia roku 2010. Przedstawione przez główną księgową do kontroli wydruki komputerowe zestawienia sald i obrotów kont analitycznych 802 „Wniesienie dopłaty”, czy 820 „Rozliczenie wyniku finansowego”, posiadały ręcznie dokonywane korekty, wprowadzone przez główną księgową.

(akta kontroli str. 21, 134-135, 137, 140).

Powyższe wskazuje na naruszenie art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco, za co grozi odpowiedzialność karna przewidziana w art. 77 § 1 ustawy o rachunkowości.

Według wyjaśnienia głównej księgowej bilans otwarcia roku 2010 był niewłaściwy, Spółka nie posiadała prawdziwych danych na kontach z powodu awarii systemu i braku obsługi informatycznej do wykorzystywanego w MZK oprogramowania firmy Mikrokomputery i Oprogramowania UNISOFT Sp. z o.o. z Gdyni z 1999 r.

(akta kontroli str. 227)

Według wyjaśnienia Prezesa Zarządu Spółki, firma UNISOFT (dostawca poprzedniej wersji oprogramowania - przypis kontrolera) kilkakrotnie zwracała się do MZK o zakupienie nowego oprogramowania, ponieważ obecny system pracuje w środowisku DOS i przestał być kompatybilny z nowymi systemami operacyjnymi. Spółka nie posiadała wystarczających środków na zakup nowego oprogramowania i umowa serwisowa została wypowiedziana przez UNISOFT w 2011 r. Bez obsługi informatycznej dochodziło do awarii systemu.

Obecnie system finansowo-księgowy wykazuje obroty za dane okresy na poszczególnych kontach syntetycznych i analitycznych bez możliwości wykazania stanu BO i BZ (ustalany ręcznie). Spółka w miesiącu wrześniu 2013 r. zakupiła nowy system komputerowy firmy RAKS. Jest on obecnie wdrażany w Spółce. Prace nad nim Spółka rozpocznie od 1 stycznia 2014 r.

(akta kontroli str. 291-296).

Opis stanu
faktycznego

Ustalone
nieprawidłowości

3.4. Nakłady inwestycyjne MZK wyniosły w badanym okresie łącznie 4.866 tys. zł (2.365 tys. zł w 2010 r., 2.330 tys. zł w 2011 r., 24,8 tys. zł w 2012 r. i 146 tys. zł w I półroczu 2013 r.). W ramach wydatków, głównie na nowe autobusy zakupiono w latach 2010-2012 także za kwotę 46 tys. zł osiem wiat przystankowych.

Łącznie z wybudowanymi przez MZK i przyjętymi na stan środków trwałych 12 wiatami Spółka utrzymywała i konserwowała 26 wiat na przystankach autobusowych, nie obciążając Miasta ponoszonymi kosztami.

W 2012 r. Spółka poniosła koszty w wysokości 56,7 tys. zł na sprzątnięcie przystanków usytuowanych w pasach dróg publicznych.

Spółka ponosiła koszty utrzymywania, konserwowania, remontowania oraz utrzymywania w czystości przystanków autobusowych. Zgodnie z art. 18 ustawy o p.t.z. oraz przepisem art. 3 ust. 1 i 2 pkt 12 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹³, zadania te należą do obowiązków Miasta. Powyższe zadania nie zostały przeniesione na MZK w drodze zawartych z Miastem porozumień i Spółka nie otrzymywała środków finansowych na ich realizację. W umowie wykonawczej w zakresie lokalnego transportu drogowego z dnia 14 września 2012 r., obowiązek zapewnienia prawidłowego stanu przystanków autobusowych nałożony został jednoznacznie na Miasto.

(akta kontroli str. 75-84, 228-233, 256, 263-267-271, 340-360,365)

Wg wyjaśnienia Prezesa Zarządu MZK utrzymywanie czystości na przystankach autobusowych realizowane było przez Spółkę w wyniku uzgodnień z Miastem, w ramach otrzymywanej rekompensaty. Według deklaracji Prezesa, Spółka wystąpi do Wspólnika o dostosowanie powyższych zagadnień do wymogów ustawy.

(akta kontroli str. 295)

3.4.1. W badanym okresie Spółka realizowała przedsięwzięcie inwestycyjne dotyczące zakupu 6 autobusów niskopodłogowych, przeznaczonych do komunikacji miejskiej zbiorowej. Umowa na dostawę autobusów za wynagrodzeniem ryczałtowym w wysokości 4.554 tys. zł netto zawarta została w dniu 4 maja 2010 r.

Powyższe przedsięwzięcie dofinansowane było środkami Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013 (Działanie 1.4 Miejski transport publiczny), na podstawie umowy zawartej w dniu 17 lutego 2010 r. z Województwem Łódzkim i aneksu z dnia 4 maja 2011 r.

W związku ze świadczeniem usług publicznych, Spółce przyznano dofinansowanie w kwocie nie większej niż 2.292 tys. zł, a kwota dofinansowania nie mogła naruszać przepisów prawa dotyczących maksymalnej wartości możliwej rekompensaty z tytułu świadczenia publicznego usług w transporcie zbiorowym.

(akta kontroli str. 196-219, 375-386)

Do wniosku aplikacyjnego o dofinansowanie projektu związanego ze świadczeniem usług publicznych w transporcie zbiorowym załączone zostały wymagane załączniki obligatoryjne, obejmujące m.in.:

- oświadczenia Prezesa Zarządu MZK o spełnieniu warunków określonych w wytycznych w zakresie zasad dofinansowania, wypełnienia obowiązków publikacyjnych, spełnienia warunków określonych w rozporządzeniu Nr 1191/69,

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.

- porozumienie o świadczenie usług publicznych z dnia 20 sierpnia 2009 r.,
- model finansowy – kalkulację rekompensaty wymaganej rozporządzeniem WE nr 1370/2007,
- sprawozdanie finansowe MZK za 2008 r., wskazujące na uzyskanie przychodów netto ze sprzedaży w wysokości 6.492 tys. zł, poniesienie kosztów działalności operacyjnej w wysokości 8.452 tys. zł oraz straty ze sprzedaży w wysokości 1.960 tys. zł.

(akta kontroli str. 75-77, 196-219, 251, 311)

Kalkulacja rekompensaty, sporządzona w dniu 27 sierpnia 2009 r. potwierdziła, że udzielenie wsparcia finansowego na zakup autobusów nie naruszy przepisów określonych w załączniku do rozporządzenia WE Nr 1370/2007.

W kalkulacji uwzględniono koszty poniesione w związku z usługą publiczną (w wysokości 8.888 tys. zł rocznie przez okres 10-letni), przychody taryfowe (w wysokości 6.520 tys. zł rocznie), wynik finansowy netto, równy należnej rekompensacie, w kwocie 2.529 tys. zł rocznie, a także dotację UE w rozbiciu na 10-letni okres analizy w wysokości 235,5 tys. zł rocznie.

(akta kontroli str. 251)

Ustalone
nieprawidłowości

Ujęte w kalkulacji rekompensaty koszty do poniesienia w 2009 r. na realizację usługi publicznej w wysokości 8.888 tys. zł były zawyżone w stosunku do planowanych łącznych kosztów działalności Spółki na 2009 r. o kwotę 418 tys. zł i były blisko dwukrotnie wyższe od poniesionych przez Spółkę kosztów usługi publicznej w 2009 r. (4.489 tys. zł). Natomiast przedstawione w kalkulacji przychody z działalności publicznej w wysokości 6.520 tys. zł były niższe o 200 tys. zł od łącznych przychodów planowanych, które obejmowały m.in. wpływy ze sprzedaży paliw z własnej stacji w wysokości 4.400 tys. zł, tj. z działalności komercyjnej. Kalkulacja nie uwzględniała przychodów z tytułu dopłat wnoszonych przez Miasto.

(akta kontroli str. 11, 251, 272-274, 281-288)

Nierzetelnie przedstawione zostały również koszty i przychody świadczenia usługi publicznej w kalkulacji rekompensaty z dnia 15 lutego 2012 r., załączonej do sprawozdania z realizacji projektu dla Zarządu Województwa Łódzkiego.

Przedstawione w kalkulacji na 2012 r. koszty poniesione w związku z usługą publiczną, w wysokości 17.210 tys. zł były wyższe o 5 tys. zł od łącznych kosztów planowanych w MZK na 2012 r. Natomiast przedstawione w kalkulacji przychody taryfowe poniesione w wysokości 13.444 tys. zł były niższe o 901 tys. zł od łącznych przychodów planowanych w MZK, które obejmowały m.in. wpływy ze sprzedaży paliw w wysokości 12.500 tys. zł. Kalkulacja nie uwzględniała przychodów z tytułu dopłat wnoszonych przez Miasto.

(akta kontroli str. 15, 251-255, 281-288)

Rzeczywiste koszty komunikacji miejskiej poniesione przez MZK w 2012 r. wyniosły 5.619 tys. zł, a przychody ze sprzedaży biletów – 1.396 tys. zł.

(akta kontroli str. 169, 185, 188-189)

Zgodnie z pkt 2 „Zasad mających zastosowanie do przyznania rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych”, stanowiących załącznik do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, wysokość rekompensaty nie może przekroczyć kwoty

odpowiadającej wynikowi finansowemu netto, który równoważny jest sumie wpływów, pozytywnych czy negatywnych i jak wpływających na koszty i przychody podmiotu świadczącego usługi publiczne.

Prezes Zarządu MZK wyjaśnił, że wyliczenie kalkulacji rekompensaty sporządzone zostało przez firmę zewnętrzną na podstawie przekazanych przez Spółkę bilansów oraz rachunków zysków i strat.

W ocenie NIK, Prezes Spółki złożył oświadczenie o spełnieniu przez Spółkę warunków określonych w wytycznych dotyczących ubiegania się o dofinansowanie ze środków RPO WŁ, mimo że kalkulacja rekompensaty sporządzona została w sposób nierzetelny i nie dawała wiarygodnej informacji w tym zakresie.

(akta kontroli str. 249, 295-296, 309, 368, 405-408)

W toku kontroli NIK główna księgowa dokonała ponownego wyliczenia kalkulacji należnej Spółce rekompensaty na 2009 r. w oparciu o koszty i przychody działalności publicznej za I półrocze 2009 r. Zgodnie z tym wyliczeniem koszty poniesione w związku z usługą publiczną wyniosły 4.415 tys. zł, przychody taryfowe 1.234 tys. zł, a należna rekompensata 2.455 tys. zł. Powyższe rozliczenie nie uwzględniało przychodów uzyskanych przez Spółkę w formie dopłat wniesionych przez Miasto.

(akta kontroli str. 409-420)

W ocenie NIK, za niegospodarne należy uznać wydatkowanie przez Spółkę kwoty 2.460 zł na nierzetelnie sporządzoną analizę finansową przez firmę zewnętrzną, zawierającą dane niezgodne z danymi finansowymi przekazanymi przez Spółkę i bez podania źródeł oraz szczegółowego sposobu wyliczenia zaprezentowanych danych.

(akta kontroli str. 257, 405-408)

3.4.2. Podstawowymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi i gospodarczymi o wartości powyżej 14 tys. euro, realizowanymi przez Spółkę w badanym okresie były zakupy autobusów, paliw, gazu LPG, papierosów oraz piwa na potrzeby działalności handlowej prowadzonej na własnej stacji paliw.

Prawidłowość przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę 6 autobusów oraz potwierdzenie zgodności realizacji i dofinansowania w ramach umowy z Województwem Łódzkim oraz przyznana rekompensata dla podmiotu świadczącego usługi transportu zbiorowego, objęta była kontrolą Departamentu ds. Regionalnego Programu Operacyjnego Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi, przeprowadzoną w grudniu 2012 r.

Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w prowadzonym postępowaniu, rodzącym konsekwencje finansowe dla Spółki.

Za niekwalifikowane uznano wydatki w kwocie 902 zł poniesione na zakup artykułów promocyjnych. Zalecono zwrot powyższych środków wraz z należnymi odsetkami.

(akta kontroli str. 85-98, 375-386)

Dokonane w toku kontroli NIK sprawdzenie prawidłowości przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na: dostawę paliw płynnych realizowanych na podstawie umowy z firmą PETROLIS Sp. z o.o. ze Zwolenia; dostawę gazu LPG realizowaną na podstawie umowy z firmą BARTER S.A. z Białegostoku i dostawę papierosów na stacje paliw MZK, realizowaną na

Opis stanu
faktycznego

podstawie umowy z firmą CARMEN POLSKA Sp. z o.o. z Sochaczewa, potwierdziły spełnienie przez Spółkę wymogów wynikających z ustawy z dnia 29 stycznia 2009 r. Prawo zamówień publicznych¹⁴.

(akta kontroli str. 338-339, 361-363)

3.5. Wystawiane przez MZK noty księgowe tytułem rozliczenia rekompensat otrzymywanych na podstawie umowy wykonawczej w zakresie lokalnego transportu zbiorowego z dnia 14 września 2012 r. co do zasady podpisywane były przez Prezydenta Skierniewic, jako akceptującego wystawiony dokument.

(akta kontroli str. 145-164)

Ustalone
nieprawidłowości

Nota księgowa dotycząca rekompensaty z miesiąca stycznia 2013 r. na kwotę 99,4 tys. zł posiadała dekretację potwierdzającą zakwalifikowanie dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych mimo iż, na dokumencie nie było podpisu wystawiającego i akceptacji przez uprawnioną osobę.

(akta kontroli str. 150)

Według postanowień zawartych w art. 21 ust. 1 pkt 5 ustawy o rachunkowości, dowód księgowy powinien zawierać, co najmniej podpis wystawcy dowodu.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, odpowiedzialność w zakresie dokonywania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych ponosi Główny Księgowy Spółki.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych odpowiedzialnym za całość gospodarki finansowej MZK był Prezes Zarządu Spółki.

Nieprawidłowości w powyższym zakresie główna księgowa wyjaśniała przeoczeniem.

(akta kontroli str. 226, 249-250)

Opis stanu faktycznego

3.6. Zatrudnienie w MZK w badanym okresie wzrosło o 15 osób, tj. o 25,9% (z 58 osób na koniec 2009 r. do 73 na koniec czerwca 2013 r.).

Wzrost zatrudnienia spowodowany był wydzierżawieniem od Miasta w 2010 r. oraz uruchomieniem całodobowej stacji paliw, co wiązało się z zatrudnieniem dodatkowych 6 pracowników oraz zakupem w 2011 r. dodatkowych autobusów, co wiązało się z zatrudnieniem dodatkowych 8 kierowców.

Zatrudnienie w administracji zwiększyło się o 2 osoby (z 8 do 10), a pracowników gospodarczych obniżyło się o 1 osobę (z 7 do 6).

(akta kontroli str. 47)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sytuację ekonomiczno-finansową i efektywność funkcjonowania Spółki w przedstawionym wyżej zakresie.

4. Przestrzeganie ustawowych ograniczeń dotyczących zatrudniania oraz wynagradzania członków Zarządu i Rady Nadzorczej Spółki

Opis stanu
faktycznego

4.1. Zasady i wysokość wynagradzania Prezesa Zarządu MZK określone były corocznie przez Zgromadzenie Wspólników Spółki. W okresie objętym kontrolą wysokość wynagrodzenia Prezesa Zarządu MZK określona została kwotowo. Wysokość tego wynagrodzenia nie przekraczała maksymalnych wielkości określonych przepisami ustawy o wynagradzaniu.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

Niezależnie od otrzymanego wynagrodzenia Prezes miał prawo do nagrody jubileuszowej na zasadach określonych w regulaminie wynagradzania pracowników MZK, nagrody rocznej i innych świadczeń określonych w ustawie o wynagradzaniu. W okresie objętym kontrolą Prezes Zarządu MZK poza podstawowym wynagrodzeniem korzystał z dodatkowego świadczenia pieniężnego w postaci nagród rocznych, łącznie w kwocie 33,7 tys. zł. Wysokość świadczeń dodatkowych przyznanych Prezesowi Zarządu nie wykraczała poza wielkości ustalone przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania.¹⁵

(akta kontroli str. 32, 55-56)

Opis stanu
faktycznego

4.2. W okresie objętym kontrolą, główna księgowa Spółki pobierała wynagrodzenie ustalone przez Zarząd w wysokościach nieprzekraczających wielkości określonych w przepisach ustawy o wynagradzaniu. Składnikami wynagrodzenia były: wynagrodzenie zasadnicze, dodatek funkcyjny, comiesięczna premia uznaniowa oraz nagrody roczne i dodatkowe oraz nagrody jubileuszowe.

(akta kontroli str. 32, 53-54, 402)

Ustalone
nieprawidłowości

Zgodnie z art. 5 ust. 1-3 i art. 7 ustawy o wynagradzaniu, głównej księgowej przysługiwało wynagrodzenie miesięczne oraz świadczenia dodatkowe.

Natomiast wypłacanie comiesięcznej premii uznaniowej oraz nagród dodatkowych niebędących nagrodami rocznymi, stanowiło naruszenie przepisów ustawy o wynagradzaniu.

(akta kontroli str. 295, 319-321)

Według wyjaśnienia Prezesa Zarządu MZK przyznanie, wbrew postanowieniom art. 7 ustawy o wynagradzaniu i wypłacanie głównej księgowej w latach 2010-2013 (I półrocze) comiesięcznej premii uznaniowej i nagród dodatkowych, wynikało z kontynuacji zastanego stanu w MZK oraz niedoinformowania. Sprawa wypłaty głównej księgowej nieuzasadnionych świadczeń zostanie doprowadzona do zgodności z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 119, 401)

Opis stanu
faktycznego

4.3. Rada Nadzorcza Spółki składała się z trzech członków powoływanych i odwoływanych uchwałami Zgromadzenia Wspólników zgodnie z art. 215 § 1 K.s.h. Wynagrodzenie wypłacane było członkom Rady Nadzorczej MZK w formie ryczałtu miesięcznego przyznawanego uchwałą Zgromadzenia Wspólników Spółki.

W badanym okresie członkowie Rady Nadzorczej MZK pobrali wynagrodzenie w łącznej wysokości 59.060 zł, zgodnie z przyznanym ryczałtem.

Wysokość wynagrodzenia pobranego przez członków Rady Nadzorczej nie przekraczała dopuszczalnej kwoty obliczonej na podstawie przepisów ustawy o wynagradzaniu.

(akta kontroli str. 31, 402)

¹⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 14, poz. 139.

W okresie objętym kontrolą członkowie Rady Nadzorczej Spółki nie zastosowali się do ograniczeń określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach, zgodnie z którym można pełnić tę funkcję tylko w jednej spośród spółek prawa handlowego utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, lub w których udział jednostek samorządu terytorialnego przekraczał 50% kapitału zakładowego.

Przewodnicząca Rady Nadzorczej A.B. pobierała w okresie od 1 marca 2011 r. wynagrodzenie, zasiadając jednocześnie w okresie od 1 sierpnia do 1 listopada 2013 r. w Radzie Nadzorczej Zakładu Wodociągów i Kanalizacji „WOD-KAN” Sp. z o.o. w Mokrej Prawej, pobierając z tego tytułu także wynagrodzenie.

(akta kontroli str. 17, 31, 57-68, 225)

Członek Rady Nadzorczej MZK B.U. w okresie od dnia 1 marca 2011 r. do dnia 1 listopada 2013 r. pobierał wynagrodzenie, pełniąc jednocześnie od dnia 17 kwietnia 2007 r. funkcję Przewodniczącego Rady Nadzorczej w Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Skierniewicach.

Za okres od dnia 1 marca 2011 r. do dnia 30 czerwca 2013 r. B.U. pobrał wynagrodzenie w łącznej kwocie 11,2 tys. zł od MZK i 18,75 tys. zł od ZGM.

Członek Rady Nadzorczej MZK L.S. w okresie od dnia 1 marca 2011 r. do 30 czerwca 2013 r. pobierał wynagrodzenie pełniąc jednocześnie od dnia 17 stycznia 2003 r. funkcję Przewodniczącego Rady Nadzorczej w Rawskim Towarzystwie Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Rawie Mazowieckiej. Za okres od dnia 1 marca 2011 r. do dnia 30 czerwca 2013 r. L.S. pobrał wynagrodzenie w łącznej kwocie 11,2 tys. zł od MZK i 36,6 tys. zł od RTBS.

(akta kontroli str. 31, 69-74, 221-223)

Członek Rady Nadzorczej A.S., który złożył z dniem 1 marca 2011 r. rezygnację z pracy w Radzie Nadzorczej z powodu wyboru do Rady Miasta Skierniewice, zasiadał równocześnie w Radzie Nadzorczej Ośrodka Sportu i Rekreacji Sp. z o.o. w Skierniewicach. Za okres od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 29 lutego 2011 r. A.S. pobrał od MZK wynagrodzenie w łącznej kwocie 5,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 31)

Wszystkie wymienione wyżej spółki – ZWiK w Skierniewicach, ZGM w Skierniewicach, OSiR w Skierniewicach oraz RTBS w Rawie Mazowieckiej, stanowiły jednoosobowe spółki utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 1 pkt 6 ustawy o wynagradzaniu.

(akta kontroli str. 57-74)

Według wyjaśnienia Prezydenta Miasta Skierniewice, Zgromadzenie Wspólników podejmując uchwały w sprawie powołania do Rady Nadzorczej MZK osób zasiadających w radach nadzorczych innych jednoosobowych spółek gminnych opierało się o opinię prawną kancelarii obsługującej Urząd Miasta Skierniewice, wskazującej, że było to zgodne z prawem. Ponadto Zgromadzenie Wspólników nie miało wiedzy o zasiadaniu L.S. w Radzie Nadzorczej RTBS w Rawie Mazowieckiej. W związku ze zgłoszonymi wątpliwościami podjęte zostały działania zmierzające do wyeliminowania zaistniałej sytuacji.

(akta kontroli str. 296-297)

W trakcie kontroli NIK, z dniem 1 listopada 2013 r. członek Rady Nadzorczej MZK B.U., uchwałą Nr 1/2013 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z dnia 31 października 2013 r. został odwołany ze składu Rady Nadzorczej.

Zgromadzenie Wspólników nie podjęło uchwały o odwołaniu drugiego członka Rady Nadzorczej MZK.

(akta kontroli str. 39)

Wszystkie przychody uzyskane przez członków Rady Nadzorczej, Prezesa Zarządu Spółki i główną księgową wykazane zostały w deklaracjach podatkowych PIT 11, przekazanych urzędowi skarbowemu.

(akta kontroli str. 402)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Spółki w zakresie przestrzegania ustawowych ograniczeń dotyczących zatrudniania oraz wynagradzania członków Zarządu i Rady Nadzorczej.

Ocena cząstkowa

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, wnosi o:

1. Zastosowanie się do normy prawnej określonej w art. 233 § 1 K.s.h. w zakresie niezwłocznego zwołania Zgromadzenia Wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia Spółki w związku z wystąpieniem straty przewyższającej sumę kapitałów zapasowego i rezerwowego oraz połowy kapitału zakładowego.
2. Wywiązanie się z obowiązków dotyczących prowadzenia księgi udziałów i terminowego zgłaszania do KRS zmian związanych z funkcjonowaniem Spółki.
3. Unormowanie zasad dotyczących wykorzystywania i utrzymania infrastruktury drogowej związanej z prowadzoną na rzecz Miasta działalnością publiczną.
4. Zapewnienie właściwego funkcjonowania w Spółce systemu finansowo-księgowego zgodnego z ustawą o rachunkowości i rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych.
5. Dostosowanie obowiązującego w Spółce Regulaminu wynagradzania do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, w tym z ustawą o wynagradzaniu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Łodzi.

¹⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź, dnia 15 kwietnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Przemysław Szewczyk
Dyrektor

