



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-013-08/2013
P/13/160

Tekst ujednoczony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 9 sierpnia 2013 r. do 27 stycznia 2014 r.
Kontrolerzy	Jan Dółka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86029 z dnia 7 sierpnia 2013 r. Marek Zyskowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88314 z dnia 18 grudnia 2013 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Pabianicach, 95-200 Pabianice, ul. Zamkowa 16, zwany dalej „Urzędem”. REGON 001232830
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Zbigniew Dychto Prezydent Miasta Pabianic. (Dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi Miasta Pabianic w latach 2010-2013 (I półrocze).

Ocenę uzasadnia:

- ustalenie wynagrodzeń dla członków rad nadzorczych z uchybieniami przepisów ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (zwanej dalej ustawą kominową)², w zakresie błędnie przyjętych podstaw do jego wyliczenia,
- przyznanie członkom Zarządu Spółki ZWiK³ przez jej Radę Nadzorczą dodatku do wynagrodzenia miesięcznego, za zadania wykraczające poza zakres działalności Spółki, tj. z naruszeniem przepisów ustawy kominowej,
- obsadzenie tej samej osoby jednocześnie w dwóch radach nadzorczych z większościowym udziałem Miasta, naruszając tym art. 4 ust. 1 ustawy kominowej.

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

² Dz. U. z 2013 r., poz. 254.

³ Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Pabianicach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja sprawowania nadzoru właścicielskiego

1.1. Struktura organizacyjna i kwalifikacje pracowników

Regulamin organizacyjny Urzędu wprowadzony zarządzeniem Prezydenta Miasta Nr 240/2010/P z dnia 30 września 2010 r. nie przewidywał przypisania nadzoru właścicielskiego komórkom organizacyjnym Urzędu.

W postanowieniach § 37a pkt 1 Regulaminu organizacyjnego Urzędu⁴, ustalono, że do zadań Zespołu Inżyniera Miasta należy nadzór w zakresie spraw dotyczących funkcjonowania miejskiego transportu zbiorowego, sieci wodociągowej, kanalizacji sanitarnej i deszczowej (zadania realizowane przez trzy Spółki Miasta⁵). W latach 2012-2013 r. zarządzeniami Prezydenta wprowadzono kolejne zmiany do Regulaminu organizacyjnego, ale nie dotyczyły one przypisania żadnej komórce organizacyjnej Urzędu zadań w zakresie sprawowania nadzoru i współpracy z pozostałymi spółkami, których Miasto jest właścicielem jak również nad spółką „EKO-REGION”, w której Miasto Pabianice ma mniejszościowy (ułamkowy) udział.

(Dowód: akta kontroli str. 9-102)

W okresie od 4 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2011 r. zadania właścicielskie wobec spółek komunalnych Miasta realizował ustanowiony przez Prezydenta Miasta Pełnomocnik ds. miejskich spółek handlowych, działający okresowo na podstawie zawieranych z nim, co kwartał umów zlecenia. Do zadań Pełnomocnika należało prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem miejskich spółek handlowych w tym m.in., przeprowadzanie analiz ekonomicznych spółek, bieżące załatwianie spraw związanych z działalnością spółek, przygotowywanie i przekazywanie komisjom merytorycznym Rady Miejskiej materiałów dotyczących działalności spółek, reprezentowanie prezydenta Miasta na Zgromadzeniach Wspólników. Z wykonywanych zadań Pełnomocnik składał Prezydentowi półroczne sprawozdania.

(Dowód: akta kontroli str. 103-116)

W wyjaśnieniu Prezydent stwierdził, że ze względów oszczędnościowych funkcja Pełnomocnika jest nieobsadzona.

(Dowód: akta kontroli str. 963)

Nadzór właścicielski wobec Spółek Miasta unormowano dopiero w zarządzeniu Nr 1/2013/P Prezydenta Miasta z dnia 8 stycznia 2013 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Miasta Pabianic, w którym określono obowiązki organów spółek (nie dotyczyły pracowników Urzędu). W zarządzeniu zapisano m.in., że celem takiego nadzoru jest wzrost efektywności funkcjonowania i skuteczności zarządzania oraz transparentności ich działania (...). Bezpośredni nadzór nad spółkami z udziałem Miasta pełnią rady nadzorcze, które są instrumentem Prezydenta Miasta stwarzającym możliwość monitorowania i kontrolowania procesów zachodzących w spółkach w trybie przewidzianym

⁴Zarządzenie Prezydenta Miasta z dnia 25 marca 2011 r. nr 39/2011/P w sprawie zmian Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Pabianicach.

⁵Gmina Miasto Pabianice zwana „Miastem”.

w art. 219 § 1 i art. 382 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁶ (k.s.h.). Zadania przedstawicieli Miasta w spółkach z mniejszościowym udziałem obejmowały m.in. informowanie komórek nadzoru o naruszeniach przez zarząd obowiązującego prawa, prowadzenie działań w zakresie skutecznego zabezpieczaniu interesów Miasta, informowanie prezydenta o sytuacji spółki i działaniach zagrażających interesom Miasta. W zarządzeniu tym, ustalono również wytyczne dla jednoosobowych spółek Miasta sporządzających sprawozdania finansowe. Wskazano m.in. na obowiązek sporządzania sprawozdań finansowych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a szczególnie z wymogami określonymi w art. 64 ust. 1 pkt 4 ustawy 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷.

(Dowód: akta kontroli str. 117-136)

Uchwałami Zgromadzeń Wspólników Spółek, w których Gmina posiada większościowy udział ustalono m.in., Regulaminy Rad Nadzorczych spółek, w których wskazano, iż rady nadzorcze będą podejmowały działania wynikające z art. 219 § 1, 3 i 4 oraz 235 § 2 i art. 250 pkt. 1 k.s.h. Ponadto radom nadzorczym przypisano prawo powoływania i odwoływania członków zarządów spółek, zgodnie z art. 10a ust. 6 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁸.

(Dowód: akta kontroli str. 164-168,241-245,290-293,338-342,420)

W złożonych wyjaśnieniach na okoliczność wskazania dokumentów na podstawie których, sprawowano nadzór nad spółkami z udziałem Miasta Prezydent stwierdził, że zarządy spółek pismem z dnia 30.03.2009 r. zostały zobowiązane do comiesięcznego sporządzania informacji o funkcjonowaniu spółek. Przekazywana przez spółki informacja była przedmiotem analiz służb finansowych Urzędu Miejskiego (Wydział Budżetu i Finansów) oraz komisji merytorycznych Rady Miejskiej (Komisja Gospodarki Komunalnej i Komisja Budżetu i Finansów).

(Dowód: akta kontroli str. 963-964)

1.2. Udział Miasta w spółkach komunalnych

W okresie objętym kontrolą, Miasto Pabianice wykonywało zadania właścicielskie wobec czterech spółek, w których udział Miasta wynosił 100%, w jednej spółce Miasto było współnikiem i jego udział wynosił 7,66%. Zakres przedmiotowy działalności tych spółek obejmował:

- prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków⁹,
- produkcję energii cieplnej w postaci wody grzewczej do ogrzewania mieszkań i innych obiektów¹⁰,
- świadczenie usług leczniczych, profilaktycznych i rehabilitacyjnych¹¹,
- obsługę lokalnego transportu drogowego pasażerskiego¹².

(Dowód: akta kontroli str. 422)

⁶ Dz.U. Nr 94 poz. 1037 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2005 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁸ Dz.U. z 2011, poz. 236 ze zm.

⁹ Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Pabianicach, zwany dalej ZWiK.

¹⁰ Zakład Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Pabianicach, zwany dalej ZEC.

¹¹ Pabianickie Centrum Medyczne Sp. z o.o. w Pabianicach, zwany dalej PCM.

¹² Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. w Pabianicach, zwany dalej MZK.

Analiza kontrolna aktów założycielskich ww. Spółek nie wykazała, aby zakres ich działalności był niezgodny z ograniczeniami wynikającymi z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³ i art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁴.

(Dowód: akta kontroli str. 148-163, 200-215, 260-274, 314-329)

1.3. Udział Miasta w spółkach z udziałem mniejszościowym

Udział mniejszościowy Miasto posiadało w „EKO-REGION” Spółce z o.o. w Belchatowie (7,66% udział Miasta), zajmującej się gospodarką odpadami komunalnymi.

(Dowód: akta kontroli str. 358-373,422)

Z tytułu posiadania udziałów ww. Spółce w latach 2010-2011 Miasto otrzymało dywidendę od spółki „EKO-REGION” w łącznej kwocie 255.360 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 378-379)

1.4. Monitorowanie działalności spółek komunalnych

W okresie objętym kontrolą Urząd nie posiadał opracowanych procedur dotyczących ocen działalności ekonomiczno-finansowej Spółek z udziałem gminy i monitorowania ich bieżącej działalności. Nadzór właścicielski realizowano głównie poprzez rady nadzorcze działające na podstawie regulaminów ustanowionych uchwałami Zgromadzenia Wspólników (Prezydent Miasta).

(Dowód: akta kontroli str. 164-168,241-245,290-293,338-342,420)

Z wyjaśnienia Prezydenta Miasta wynika, że oceny funkcjonowania spółek dokonywano w oparciu o wyniki spółek w zakresie działalności, przedstawiane na podstawie corocznych sprawozdań finansowych i opinii biegłego rewidenta w zakresie badania bilansu, a także na podstawie sprawozdań i informacji przekazywanych przez Pełnomocnika Prezydenta ds. miejskich spółek handlowych.

(Dowód: akta kontroli str. 964)

W okresie lat 2010-2012 wyniki finansowe Spółek z większościowym udziałem Miasta przedstawiały się następująco: (w zł)

Spółka	2010 r	2011 r.	2012 r.
ZEC	677.601	2.120.771	1.400.145
ZWiK	299.956	1.113.511	1.253.215
PCM	1.379.658	443.498	634.527
MZK	(strata) 1.955.367	(strata) 1.924.528	(strata) 914.599

(Dowód: akta kontroli str. 495-502)

Z tytułu udziałów w Spółkach, Miasto w badanym okresie otrzymało dywidendy w łącznej kwocie 4.096,3 tys. zł. Wydatki Miasta na rzecz Spółek w tym okresie wyniosły łącznie 32.248,1 tys. zł, w tym z tytułu dokapitalizowania finansowego Spółek – 1.662,6 tys. zł, wniesienia aportów – 1.130 tys. zł, poręczeń – 2.589,2 tys. zł, dopłat do biletów komunikacji miejskiej – 17.086,3 tys. zł i rozliczeń z Funduszem Spójności 9.780 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 421)

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236.

1.5. Polityka właścicielska

W okresie objętym kontrolą, Urząd nie posiadał opracowanego dokumentu określającego zasady polityki nadzoru właścicielskiego w odniesieniu do Spółek miejskich, w tym kierunków rozwoju spółek, określenia celów strategicznych, kierunków prac organów nadzorczych i zarządów spółek oraz systemu dokonywania ocen tych organów poza formalnymi dokumentami składanymi w formie sprawozdań finansowych i opinii biegłych w zakresie badania bilansu.

(Dowód: akta kontroli str. 420)

W złożonych wyjaśnieniach Prezydent Miasta stwierdził, że do czasu wydania Zarządzenia z dnia 8 stycznia 2013 r., nie było uregulowanych zasad współpracy z radami nadzorczymi. Rady nadzorcze doraźnie informowały Prezydenta Miasta o funkcjonowaniu spółek miejskich.

(Dowód: akta kontroli str. 964)

1.6. Szczegółowej kontroli poddano działania właścielskie Miasta wobec Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego Spółka z o.o. w Pabianicach.

Organizacja Spółki

Spółkę utworzono w dniu 27 kwietnia 2005 r. na mocy uchwały Rady Miejskiej w Pabianicach nr XLVI/392/05 z dnia 30 marca 2005 r., w miejsce zlikwidowanego zakładu budżetowego pn. Miejski Zakład Komunikacyjny (MZK). Kapitał zakładowy Spółki ustalono w wysokości 3.900 tys. zł i wprowadzono aportem rzeczowym w postaci mienia zlikwidowanego zakładu budżetowego. Przedmiotem działalności, zgodnie z umową Spółki, były zadania własne gminy określone w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 1990 r. o samorządzie gminy polegające na zapewnieniu komunikacji miejskiej zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹⁵.

Do zakresu działania spółki należało głównie prowadzenie działalności w zakresie transportu pasażerskiego miejskiego, międzymiastowego, w tym pozostałego transportu rozkładowego oraz pozostała działalność turystyczna. W akcie założycielskim zagwarantowano Spółce dopłaty nieprzekraczające każdorazowo dwukrotności wysokości objętych udziałów. Z zachowaniem przepisów k.s.h. dopłaty mogły być zwracane Wspólnikom, o ile nie będą potrzebne na pokrycie strat bilansowych wykazanych w sprawozdaniu finansowym. Kompetencje Wspólników, Rady Nadzorczej określone w umowie Spółki wynikały z przepisów k.s.h. Spółka winna tworzyć z zysku kapitał zapasowy przeznaczony na pokrycie strat bilansowych oraz kapitały rezerwowe i inne fundusze. Kapitał zakładowy Spółki ustalono na kwotę 3.900 tys. zł dzielącą się na 7.800 udziałów w całości objętych przez Miasto. Na tę kwotę składał się aport rzeczowy pochodzący z mienia zlikwidowanego zakładu budżetowego. Na podstawie uchwał Rady Miejskiej nr odpowiednio VII/65/07 z dnia 28 marca 2007 r., XXXVII.498/08 z dnia 17 grudnia 2008 r., LIV/692/09 z dnia 4 listopada 2009 r. oraz LXX/834/10 z dnia 8 września 2010 r. podniesiono kapitał zakładowy spółki do kwoty 5.637 tys. zł

(Dowód akta kontroli str. 306-336)

Opis stanu
faktycznego

¹⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.

Uchwałą Rady Miejskiej nr LI/455/05 z dnia 28 września 2005 r. powierzono MZK wykonywanie zbiorowego transportu osobowego na terenie Miasta Pabianic oraz poza granicami miasta na trasach ustalonych przez Prezydenta Miasta i Prezesa Zarządu MZK. Na podstawie tej uchwały zawarto: cztery porozumienia na wykonywanie regularnych przewozów pasażerskich na 16 liniach autobusowych w latach 2007- 2009. Od roku 2010 zmniejszono do 13 liczbę obsługiwanych linii komunikacyjnych. W roku 2011 Miasto podpisało z MZK umowę o świadczenie usług w zakresie transportu publicznego obowiązującą do 31 grudnia 2012 r., następnie przedłużoną aneksem do 31 grudnia 2013 r.

(Dowód akta kontroli str. 542-611)

MZK posiadało licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób nr 20727 z dnia 2 grudnia 2005 r. oraz ważne zezwolenia wydane przez Prezydenta Miasta Pabianic na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym na terenie Gminy Miejskiej Pabianice oraz gmin Pabianice, Rzgów, Dobroń, Ksawerów i Miasta Łask. MZK wykonywało te przewozy na podstawie zawartych z tymi gminami porozumień.

(Dowód akta kontroli str. 612,613-648,649-733)

Sytuacja finansowo – ekonomiczna Spółki

W latach 2010-2012 spółka generowała straty bilansowe: 5.124 tys. zł w 2010 r., 7.350 tys. zł. w 2011 r. i 9.282 tys. zł. w 2012 r. Jednocześnie wykazywano w tym okresie ujemny kapitał własny w kwotach: 1.712 tys. zł w 2010 r., 3.644 tys. zł w 2011 r. i 1526 tys. zł w 2012 r., co świadczyło o sytuacji, w której wartość aktywów spółki była niższa od wartości wykazanych w bilansach zobowiązań.

Zmniejszenie wartości ujemnych kapitałów w 2012 r. wynikało z wykonanej przez Miasto konwersji zobowiązań Spółki wobec Miasta na nowe udziały, w tym z tytułu wykupu przez Wspólnika obligacji i odsetek oraz zobowiązań podatkowych Spółki w łącznej wysokości 3.050 tys. zł. Biegli rewidenci badający sprawozdania finansowe spółki za lata 2010-2012 wskazywali na fakt finansowania się Spółki z kapitałów obcych oraz na brak środków na wykup wyemitowanych obligacji. Informowali też Zarząd Spółki, o zaistnieniu sytuacji opisanej w art. 233 ust. 1 k.s.h. tj. przesłanek do niezwłocznego zwołania Zgromadzenia Wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia Spółki.

Wspólnik (Prezydent Miasta) na zwoływanych przez Zarząd spółki w powyższym trybie Zgromadzeniach Wspólników podejmował każdorazowo decyzję, w formie uchwały, o konieczności kontynuacji działania Spółki zgodnie z aktem założycielskim, zobowiązywał się też do dokapitalizowania Spółki. Stosownymi uchwałami udzielał też Zarządowi i Radzie Nadzorczej absolutorium.

W złożonych wyjaśnieniach w sprawie posiadanej wiedzy Właściciela na temat sytuacji ekonomiczno-finansowej Spółki w latach 2010-2012, gdzie odnotowywano ujemny kapitał własny spółki, w efekcie czego spółka nie miała możliwości spłaty zobowiązań wymagalnych w postaci wykupu wyemitowanych przez MZK obligacji i należnych bankowi odsetek Prezydent Miasta stwierdził, iż sytuacja ta była monitorowana przez służby finansowe Urzędu i wobec niezaspokojenia wierzyciela, który wyemitował obligacje ich wykup dokonywany był przez Miasto.

Wskazano również na fakt zobowiązania Prezesa Zarządu Spółki do przestrzegania obowiązujących przepisów prawa handlowego. Konkretnie czynności Zarządu mające na celu poprawę kondycji ekonomicznej spółki, w tym programu naprawczego na lata 2011-2012 wg złożonych wyjaśnień Wspólnika, nie przyniosły spodziewanych efektów choć obniżono stratę netto w roku 2012 do ponad 900 tys. zł. W złożonych zeznaniach Prezes Zarządu spółki wskazał, iż pomimo zapisów w kolejnych bilansach nie miał podstaw do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości pomimo, iż wystąpiły przesłanki wynikające z przepisów art. 11 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. prawo upadłościowe i naprawcze¹⁶.

(Dowód akta kontroli str. 860-959,960-971)

Ustalone
nieprawidłowości

Zgodnie z umową z dnia 18 marca 2008 r. na przygotowanie, przeprowadzenie i obsługę emisji obligacji zawartą pomiędzy Nordea Bank S.A. w Gdyni (Bank), a MZK w Pabianicach (Emitent), Bank zobowiązał się do odpłatnego przeprowadzenia emisji 1000 obligacji o wartości nominalnej 10.000 zł każda w 13 seriach od lit. A do lit. Ł których termin wykupu upływał od 3 do 15 lat po emisji, przy czym datę pierwszej emisji obligacji określono 20 marca 2008 r. Obligacje te były obciążone też oprocentowaniem. Zawarcie tej umowy było poprzedzone uchwałami Rady Miejskiej nr XXI/274/08 z dnia 23 stycznia 2008 r. i nr XXIV/297/08 z dnia 12 marca 2008 r. w sprawie zmian w budżecie miasta, w których ustalono upoważnienie dla Prezydenta Miasta do udzielania poręczeń i gwarancji do wysokości 40,5 mln zł, w tym dla Nordea Bank S.A. z tytułu emisji obligacji w kwocie 10 mln zł i 5,6 mln zł odsetek. Kwoty te zostały włączone do prognozy długu gminy Pabianice. Na podstawie tych uchwał, Prezydent Miasta wydał zarządzenie Nr 90/2008/V z dnia 18 kwietnia 2008 r. o poręczeniu przez Gminę Miejską Pabianice zobowiązań MZK z tytułu emisji obligacji do kwoty 15.682,3 tys. zł. Jednocześnie w dniu 18 marca spisano pomiędzy Bankiem a Gminą Miejską Pabianice reprezentowaną przez Prezydenta Miasta przy kontrasygnacie Skarbnika Miasta (Poręczyciel) umowę poręczenia, w której Gmina Miejska Pabianice zobowiązuje się do spłaty wartości obligacji wraz z odsetkami w przypadku niedokonania płatności jakichkolwiek świadczeń z obligacji przez Emitenta. Jednocześnie Poręczyciel stwierdził, że znana mu jest sytuacja finansowa kredytobiorcy (Emitenta). Umowa poręczenia zwierała błąd polegający na udzieleniu poręczenia przy emisji 100 obligacji po 10 tys. zł każda, do wysokości 10 mln zł. Urząd wystąpił w dniu 17 stycznia 2014 r. do Banku o sprostowanie pomyłki.

W złożonych zeznaniach Prezes Zarządu MZK stwierdził, że zlecenie bankowi Nordea Bank z Gdyni emisji obligacji było uzgodnione z Właścicielem spółki, któremu przedłożono wyniki analizy ekonomicznej kosztów obsługi tej emisji, najniższej spośród otrzymanych propozycji. W ocenie Prezesa Zarządu Spółki sytuacja ekonomiczna oraz ustalenia z Właścicielem uzasadniały podjęcie decyzji o emisji obligacji. Prezydent Miasta stwierdził, że wykup obligacji emitowanych przez Nordea Bank na rzecz MZK musiał być dokonywany z uwagi na brak wykupu obligacji przez MZK. Środki na wykup były zabezpieczone w kolejnych uchwałach budżetowych.

¹⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 1112 ze zm.

Zdaniem NIK, takie działania Zarządu Spółki oraz Właściciela nie były jednak w pełni uzasadnione sytuacją ekonomiczną Spółki, z uwagi na fakt dokonywania przez Emitenta jedynie spłat części zobowiązań z tytułu emisji obligacji w postaci oprocentowania. Prezes Spółki przedstawiając w złożonych zeznaniach strukturę spłat zobowiązań Spółki z tego tytułu wskazał, iż dokonywano w latach 2009 - 2011 wykupu jedynie części odsetek od wyemitowanych obligacji, pozostawiając do spłaty poręczycielowi kwoty należne bankowi z tytułu samych obligacji. W roku 2012 spółka zaniechała spłat zobowiązań.

(Dowód akta kontroli str. 734-753, 960-968, 969-971)

Opis stanu
faktycznego

Przekazywanie dopłat i rekompensaty dla MZK w 2010 r.

Prezes Zarządu Spółki przedłożył Wspólnikowi wnioski o zabezpieczenie w budżecie Miasta kwot z tytułu refundacji utraconych wpływów z tytułu uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów komunikacją miejską odpowiednio: w 2010 r. - 4.450 tys. zł, w 2011 r. - 4.500 tys. zł oraz w roku 2012 kwotę 4.050 tys. zł. z tytułu rekompensaty ustalonej na podstawie kalkulacji przejazdu jednego kilometra przez autobus komunikacji miejskiej ustalonej zgodnie z zapisami przepisu art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zbiorowym transporcie publicznym¹⁷. Na rok 2013 refundację ustalono w wysokości 10.364.092 zł.

Otrzymane z budżetu Miasta w latach 2010-2012 dopłaty różniły się od wnioskowanych: i tak w 2010 r. spółka otrzymała 3.800 tys. zł oraz 400 tys. z tytułu podniesienia kapitału zakładowego, w 2011 r. - 4.050 tys. zł. i w 2012 r. - 4.099 tys. zł. Wysokość dopłat Wspólnika wynikała, jak wskazano w wyjaśnieniach złożonych przez Prezydenta Miasta, z możliwości finansowych Wspólnika.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości ocenia organizację sprawowania nadzoru właścicielskiego wobec spółek komunalnych Miasta, w tym sposób oraz zakres monitorowania i oceny ich działalności, a także politykę właścicielską.

Opis stanu
faktycznego

2. Kryteria doboru i zasady wyznaczania członków rad nadzorczych

W Urzędzie znajdowała się baza kandydatów na członków rad nadzorczych utworzona spośród osób spełniających wymagania określone przepisami art. 10a ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁸. Powyższa baza zawierała nazwiska 17 osób, z których część zasiadała w radach nadzorczych spółek z udziałem Miasta.

(Dowód: akta kontroli str. 420)

Ustalone
nieprawidłowości

Analiza składów osobowych rad nadzorczych Spółek z większościami udziałem Miasta wykazała, że wystąpił przypadek zasiadania tej samej osoby w dwóch spółkach komunalnych. Dotyczyło to pana T.L., który w okresie 1.07.2009 r. – 5.11.2010 r. był członkiem Rady Nadzorczej Miejskiego Zakładu Komunikacji Sp. z o.o. w Pabianicach, a w okresie 28.06.2010 r. – 29.09.2012 r. pełnił funkcję przewodniczącego Rady Nadzorczej Pabianickiego Centrum Medycznego Sp. z o.o. Stanowiło to naruszenie postanowień art. 4 ust. 1 ustawy kominowej.

(Dowód: akta kontroli str. 424-433)

¹⁷ Dz. U. z 2011 r. nr 5 poz. 13.

¹⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

W wyjaśnieniu Prezydent Miasta stwierdził, że powołanie tej osoby do Rady Nadzorczej PCM nastąpiło z powodu błędnej interpretacji art. 6. ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁹ oraz nieuwzględniania (przez niedopatrzenie) art. 4 ustawy kominowej. W październiku 2010 r. Pan T.L. z własnej inicjatywy złożył rezygnację z członkostwa w Radzie Nadzorczej MZK.

(Dowód: akta kontroli str. 964)

2.1. Wynagrodzenia członków rad nadzorczych i zarządów spółek

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, członkowie rad nadzorczych i zarządów spółek komunalnych Miasta, powołani byli do pełnienia swych funkcji z zastosowaniem ograniczenia wysokości wynagrodzenia ustalonego przepisami ustawy kominowej. W umowach o pracę z członkami zarządu trzech z czterech spółek komunalnych Miasta, w przypadku funkcji prezesa dodatkowo użyto tytułu funkcyjnego - dyrektor zarządzający (ZEC, MZK) lub dyrektor techniczny (ZWiK), a w przypadku wiceprezesa lub członka zarządu – dyrektor ekonomiczny, główny księgowy i dyrektor ds. inwestycji (ZWiK).

(Dowód: akta kontroli str. 437-477,492-494)

W złożonym wyjaśnieniu Prezydent Miasta stwierdził m.in., zgodnie z art. 157 § 1 k.s.h. akty założycielskie (umowy spółek) zawarte w formie aktu notarialnego nie zawierają rozstrzygnięć związanych z wewnętrzną organizacją i strukturą takiego podmiotu gospodarczego. Kwestie te natomiast szczegółowo są uregulowane w regulaminach organizacyjnych, które m.in. określają zasady podporządkowania, funkcje poszczególnych pracowników w komórkach organizacyjnych i stanowiska pracy funkcjonujące w takiej jednostce. O wewnętrznej strukturze organizacyjnej decyduje Zarząd spółki, który uchwała regulamin organizacyjny stanowiący załącznik do uchwały Zarządu. Połączenie funkcji Prezesa Zarządu ze stanowiskiem dyrektora zarządzającego (MZK, ZEC), bądź dyrektora technicznego (ZWiK) jest zatem zgodne z obowiązującymi przepisami prawa m.in. kodeksem spółek handlowych, kodeksem pracy i innymi. Jest to ogólnie przyjęta zasada występująca w spółkach kapitałowych polegająca na łączeniu funkcji Prezesa Zarządu z funkcją dyrektora zarządzającego.

W obowiązujących przepisach prawa, bez względu na to czy spółka jest podmiotem z kapitałem samorządowym czy kapitałem prywatnym, nie ma zapisów niedopuszczających łączenia stanowiska Prezesa Zarządu ze stanowiskiem dyrektora zarządzającego bądź dyrektora technicznego.

(Dowód: akta kontroli str. 964-965)

Ustalone
nieprawidłowości

1) Analiza kontrolna uchwał Zgromadzenia Wspólników w sprawie powołania członków rad nadzorczych wszystkich spółek komunalnych Miasta i ustalenia im wynagrodzeń w latach 2010-2012 wykazała, że wynagrodzenia nie przekraczały dopuszczalnych wielkości wynikających z zastosowania przepisów ustawy kominowej. W przypadku trzech Spółek (ZWiK, PCM i ZEC) nie były jednak zgodne z warunkami określonymi przepisami ww. ustawy, gdyż za podstawę naliczenia wynagrodzenia członkom rad nadzorczych w roku 2011 przyjęto miesięczne

¹⁹ Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.

wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2010 r. (3.604,80 zł), a winno być z czwartego kwartału 2009 r. (3.454,58 zł). Stanowiło to naruszenie postanowień art. 29b ustawy kominowej. W przypadku PCM i ZEC indywidualne wynagrodzenie członków Rad Nadzorczych w 2011 r. było wyższe niż ustalone w 2010 r., co było niezgodne z art. 29b ustawy kominowej, który stanowił, że w 2011 r. obowiązywało indywidualne wynagrodzenie z 2010 r.

(Dowód: akta kontroli str. 424-433)

2) Analiza kontrolna wynagrodzeń ustalonych przez rady nadzorcze członkom zarządów spółek wykazała, że w przypadku Spółki ZWiK, w okresie od stycznia 2010 r. do lutego 2012 r. członkowie Zarządu Spółki otrzymywali dodatek do wynagrodzenia w wysokości 800 zł miesięcznie przyznany w związku z wykonywaniem zadań dodatkowych, wykraczających poza zakres działalności bieżącej Spółki - jak to określono w umowach - a związanych z realizacją Projektu Funduszu Spójności. W ocenie NIK, przyznanie tego dodatku, stanowiło naruszenie przepisów art. 5 i art. 11 ustawy kominowej oraz § 2 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 przyznawania²⁰.

(Dowód: akta kontroli str. 437-458)

W wyjaśnieniu Pan Prezydent potwierdził, że Rada Nadzorcza podjęła decyzję o przyznaniu członkom Zarządu dodatku do wynagrodzenia w wysokości 800 zł w związku z wykonywaniem przez nich zadań dodatkowych związanych z realizacją Projektu Funduszu Spójności. Dodatek ten miał obowiązywać do czasu zakończenia realizacji przez Spółkę projektu, a intencją rady nie było podnoszenie wynagrodzenia zarządowi na stałe. Wysokość ww. dodatku oraz miesięcznego wynagrodzenia wynikającego z umowy o pracę mieściła się w kwotach wynagrodzenia i nie przekraczała jego maksymalnej wysokości określonej ustawie kominowej.

(Dowód: akta kontroli str. 965-966)

NIK zauważyła, że wskazane zadania dodatkowe związane z realizacją Projektu Funduszu Spójności, w rzeczywistości mieściły się w zakresie zadań podstawowych do jakich została powołana Spółka zgodnie z jej aktem założycielskim. Wobec powyższego, dodatkowe wynagrodzenie dla członków Zarządu naruszało art. 8 ustawy kominowej.

3) Rada Nadzorcza Spółki ZEC nie ustaliła Regulaminu wynagradzania Zarządu Spółki, do czego zobowiązywał akt założycielski Spółki. W listopadzie 2010 r. Rada Nadzorcza podjęła uchwałę o sprawowaniu funkcji Prezesa Zarządu Spółki nieodpłatnie, natomiast wynagrodzenie dla tej osoby zostało ustalone jako dla Dyrektora Zarządzającego w wysokości 3,3 krotności średniej płacy w Spółce za poprzedni miesiąc bez dodatkowych wynagrodzeń.

²⁰ Dz. U. z 2003 r. Nr 14, poz. 139.

Zdaniem NIK, Rada Nadzorcza nie miała prawa pozbawiać Prezesa Zarządu wynagrodzenia oraz podejmować uchwał w sprawie ustalenia wynagrodzenia dla pracowników Spółki, jakim w strukturze organizacyjnej był Dyrektor Zarządzający. Uprawnienia takie Rada Nadzorcza posiadała tylko wobec członków Zarządu Spółki.

(Dowód: akta kontroli str. 467-469,506)

W wyjaśnieniu Przewodnicząca Rady Nadzorczej Spółki ZEC stwierdziła, że nieodpłatne sprawowanie funkcji Prezesa Zarządu wynikało z faktu jednoczesnego pełnienia funkcji Dyrektora Zarządzającego Spółki i z tytułu tego stanowiska przyznane zostało wynagrodzenie. Ponadto jak podała w wyjaśnieniu pełnienie funkcji Prezesa Zarządu na podstawie powołania nie zostało wymienione jako podstawa do objęcia obowiązkiem naliczania i odprowadzania składek emerytalnych i zdrowotnych zarówno w postanowieniach ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 6)²¹ jak i ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (art. 66)²².

(Dowód: akta kontroli str. 503-505)

W złożonym wyjaśnieniu, Prezydent Miasta stwierdził, że nie wiedział że Prezes Zarządu Spółki ZEC sprawuje swą funkcję nieodpłatnie.

(Dowód: akta kontroli str. 966)

4) W regulaminach wynagradzania członków Rad Nadzorczych ZEC i PCM wprowadzonych stosownymi uchwałami Zgromadzenia Wspólników znajdował się zapis, że członkom Rady z tytułu uczestnictwa w posiedzeniach przysługuje zwrot kosztów podróży tak jak za delegacje służbowe. Stanowiło to naruszenie art. 5 ust. 1 ustawy kominowej.

(Dowód: akta kontroli str. 472-474)

W wyjaśnieniu Prezydent Miasta stwierdził, że pomimo zapisów w Regulaminach wynagradzania Rad Nadzorczych od czasu powstania Spółek ZEC i PCM nie zostały wypłacone członkom Rad Nadzorczych zwroty kosztów podróży z tytułu uczestnictwa w posiedzeniach Rady.

(Dowód: akta kontroli str. 965)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizowanie funkcji właścicielskiej w zakresie ustalania wynagrodzeń członkom rad nadzorczych spółek oraz funkcji nadzoru właścicielskiego w odniesieniu do nieprawidłowych składników wynagrodzeń ustanowionych przez Rady Nadzorcze dla członków Zarządów Spółek.

3. Dokaapitalizowanie finansowe i rzeczowe spółek

W okresie objętym kontrolą, Miasto na podstawie uchwał Rady Miejskiej, zwiększyło kapitały zakładowe Spółek łącznie o kwotę 26.582,6 tys. zł w tym: ZWiK o 21.870 tys. zł, (z tego: 20.940 tys. zł – wkład niepieniężny, wierzytelność Gminy z tytułu pomocy finansowej z Funduszu Spójności i 930 tys. zł – aport rzeczowy),

²¹ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.).

²² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.).

PCM o 1.262,6 tys. zł (wkład pieniężny) i MZK o 3.450 tys. zł. (z tego: 400 tys. zł - wkład pieniężny i 3.050 zł – konwersja wierzytelności).

(Dowód: akta kontroli str. 176-183,300-303,352-353)

4. Audyt i kontrole wewnętrzne spółek

W strukturze organizacyjnej Urzędu funkcjonował Zespół Audytu i Kontroli Wewnętrznej, do zadań którego należało m.in. dokonywanie kontroli przestrzegania celowości zaciąganych zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków Urzędu oraz gminnych jednostek organizacyjnych.

(Dowód: akta kontroli str. 47)

Na podstawie planów i sprawozdań z wykonania planów audytu i kontroli wewnętrznej za lata 2010-2012 ustalono, że ww. okresie Zespół Audytu i Kontroli Wewnętrznej nie przeprowadzał kontroli w spółkach komunalnych z udziałem Miasta, co należy ocenić negatywnie szczególnie w odniesieniu do Spółki MZK.

(Dowód: akta kontroli str. 508-541)

W ocenie NIK, co najmniej wobec Spółki MZK korzystającej z rekompensat Miasta z tytułu świadczenia usług w transporcie pasażerskim, winny być przeprowadzane kontrole w zakresie rzetelności rozliczeń.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania właścicielskie w zakresie oceny funkcjonowania rad nadzorczych i analizy funkcjonowania spółek oraz współpracy Prezydenta Miasta z Radami Nadzorczymi i Zarządami Spółek Miasta.

Ocena
częstkowa

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 Kontroli²³, wnosi o:

- dostosowanie składników wynagrodzeń członków zarządów do obowiązujących przepisów ustawy kominowej,
- spowodowanie naliczania wynagrodzeń członkom rad nadzorczych zgodnie z przepisami ustawy kominowej,
- podjęcie skutecznych działań naprawczych w celu poprawy kondycji finansowej Spółki MZK.

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.

²³ 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 8 maja 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Przemysław Szewczyk
Dyrektor


.....