



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-013-10/2013

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.
Kontroler	Zbigniew Czerepak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86041 z dnia 03 września 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Zgierza, 95-100 Zgierz, Plac Jana Pawła II 16, zwany dalej "Urzędem". REGON 000517051
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Iwona Małgorzata Wieczorek Prezydent Miasta Zgierza od dnia 5 grudnia 2010 roku. W okresie od dnia 26 listopada 2006 roku do 4 grudnia 2010 r. Prezydentem Miasta Zgierza był Pan Jerzy Sokół. [dowód: akta kontroli str. 3-4]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ sprawowanie nadzoru właścicielskiego wobec spółek z udziałem Gminy Miasta Zgierza w latach 2010-2013 (I półrocze). Nadzór właścicielski sprawowany był nierzetelnie i ograniczał się w zasadzie do wypełnienia formalnych obowiązków ustawowych.

Ocenę negatywną uzasadnia:

- brak w Urzędzie kompletnych dokumentów dotyczących spółek Miasta, w tym sprawozdań z działalności rad nadzorczych i zarządów spółek, sprawozdań finansowych Spółek, uchwał rad nadzorczych i protokołów z posiedzeń,
- nierzetelne wykonywanie zadań i obowiązków przez pracowników, którym powierzono zadania nadzoru właścicielskiego wobec spółek Miasta.

Stwierdzono również przypadek udziału Miasta w Spółce MPGK², jako jedyne go właściciela, której działalność w sposób istotny wykraczała poza sferę użyteczności publicznej w rozumieniu art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³, gdyż nie dotyczyła tylko zadań własnych gmin.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że od listopada 2011 r. podjęte zostały działania zmierzające do uporządkowania organizacyjnego zadań właścielskich w Urzędzie, ale brak stabilizacji kadrowej w obszarze nadzoru właścielskiego wobec Spółek Miasta nie sprzyja normalizacji w tym zakresie.

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

² Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Zgierzu.

³ Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja sprawowania nadzoru właścicielskiego

1.1. Struktura organizacyjna i kwalifikacje pracowników

W strukturze organizacyjnej Urzędu w okresie lat 2010-2011 (do 31 października) nie wyodrębniono komórki lub stanowiska pracy obejmującego zadania związane z nadzorem właścicielskim nad spółkami z udziałem samorządu gminnego.

Dopiero zarządzeniem nr 292/VI/2011 Prezydenta Miasta Zgierza z dnia 31 października 2011 roku w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Miasta Zgierza, w ramach struktury organizacyjnej Urzędu utworzono komórkę organizacyjną realizującą zadania związane z nadzorem wobec spółek z udziałem Gminy Miasto Zgierz, pod nazwą „Stanowisko ds. Spółek z Udziałem Miasta” podległą Sekretarzowi Miasta. Dla ww. stanowiska pracy wyznaczono do realizacji następujące zadania:

- prowadzenie spraw związanych z koordynacją nadzoru właścicielskiego nad spółkami Miasta,
- prowadzenie spraw z zakresu ekonomiczno-finansowego ze spółkami Miasta,
- zapewnienie sprawnego i prawidłowego funkcjonowania spółek z udziałem Miasta,
- prowadzenie dokumentacji i korespondencji dotyczącej spółek z udziałem Gminy w sposób zapewniający stałą informację o działaniu tych podmiotów,
- wykonywanie innych doraźnych zadań dotyczących spółek z udziałem Miasta, zleconych przez Prezydenta Miasta Zgierza,
- kontrola i planowanie zadań wynikających z inicjatywy Prezydenta Miasta Zgierza.

Zarządzeniem nr 12/VI/2012 Prezydenta Miasta Zgierza z dnia 23 stycznia 2012 r. stanowisko ds. Spółek podporządkowano drugiemu zastępcy Prezydenta Miasta Zgierza. Kolejnym zarządzeniem nr 192/VI/2012 z dnia 24 lipca 2012 r. zmieniono nazwę powyższego stanowiska na „stanowisko ds. Spółek z Udziałem Miasta i Obsługi Inwestora”, dodając do poprzednich nowe zadania w obrębie zagadnień inwestycyjnych. Zarządzeniem nr 197/VI/2012 z dnia 27 lipca 2012 roku przyjęto aktualnie obowiązującą nazwę stanowiska w brzmieniu „Stanowisko ds. Spółek z Udziałem Miasta i Współpracy z Przedsiębiorcami” bez zmiany zakresu zadań. W okresie od 31 października 2011 r. do 31 lipca 2013 r. na utworzonym stanowisku ds. Spółek, zatrudnianych było kolejno 4 pracowników, którzy posiadali odpowiednie wykształcenie i staż pracy niezbędne do realizacji zadań właścicielskich wobec nadzorowanych spółek. Szczegółowe zakresy czynności i obowiązków pracowników Urzędu zatrudnianych na tym stanowisku, odpowiadały zadaniom z zakresu nadzoru właścicielskiego i kontroli spółek określonym w regulaminie organizacyjnym Urzędu.

W okresie od dnia 1 sierpnia 2013 roku do dnia 12 września 2013 roku stanowisko ds. Spółek pozostawało nieobsadzone. W toku kontroli NIK, z dniem 13 września 2013 roku, decyzją Prezydenta Miasta na ww. stanowisko został oddelegowany pracownik Urzędu na okres 3 miesięcy z zaznaczeniem, iż w powyższym terminie zostanie przeprowadzony nabór na to stanowisko.

[dowód: akta kontroli str. 5-17, 20-26]

Ustalone
nieprawidłowości

W okresie 2010-2011 (do 31 października) brak było w strukturze organizacyjnej Urzędu, wydzielonego stanowiska realizującego zadania związane z nadzorem nad funkcjonowaniem spółek z udziałem Gminy Miasto Zgierz. Ponadto, brak stabilizacji zatrudnienia na utworzonym w październiku 2012 r. stanowisku ds. Spółek, nie sprzyjał prawidłowej realizacji zadań właścicielskich wobec Spółek.

Ocena cząstkowa

NIK ocenia negatywnie przygotowanie organizacyjne Urzędu do realizacji zadań sprawowania nadzoru właścicielskiego wobec Spółek.

1.2. Udział Miasta w spółkach komunalnych

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, Miasto posiadało udziały w 7 spółkach prawa handlowego, przy czym w trzech spółkach Miasto posiadało udziały większościowe. Zakres przedmiotowy działalności spółek z większościami udziałem Miasta obejmował:

Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Zgierzu

- prowadzenie działalności usługowej w zakresie administrowania i zarządzania lokalami, budynkami i nieruchomościami. Kapitał zakładowy 530.050 zł (9.941 udziałów po 50 zł każdy, objętych w całości przez Miasto).

Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Zgierzu

- budowę i remont dróg, zbiórkę odpadów komunalnych i zagospodarowanie terenów zielonych. Kapitał zakładowy 2.048 tys. zł (1024 udziały po 2 tys. zł, objęte w całości przez Miasto).

Wodociągi i Kanalizacja – Zgierz Spółka z o.o. w Zgierzu

- pobór, uzdatnianie i dostarczanie wody, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków oraz wykonywanie instalacji wodno-kanalizacyjnych.

Kapitał zakładowy Spółki wynosił 59.940 tys. zł (47.952 udziały po 1.250 zł każdy), wspólnicy: Zgierska Spółka Wodna 45.351 udziałów o wartości 56.688.750 zł, tj. 94,6% (która jest w 99,9% własnością Gminy Miasta Zgierz) i Miasto Zgierz 2.601 udziałów o wartości 3.251.250 zł, tj. 5,4%.

[dowód: akta kontroli str. 27-30]

1.3. Udział Miasta w spółkach z udziałem mniejszościowym

Opis stanu
faktycznego

Miasto posiadało udziały mniejszościowe w następujących czterech spółkach:

- Towarzystwo Budownictwa Społecznego Spółka z o.o. (udział Miasta w latach 2010-2012 odpowiednio: 6,42%, 5,85% i 4,7%). W okresie objętym kontrolą podstawowym przedmiotem działalności Spółki było budowanie lub nabywanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu.

Kapitał zakładowy na koniec 2012 roku wynosił 61.719,4 tys. zł z tego 2.899,2 tys. zł (4,7%) posiadało Miasto, 1.546,2 tys. zł (2,50%) posiadało 5 gmin i 57.274 tys. zł (92,8%) posiadało 906 osób.

[dowód: akta kontroli str. 31-32]

- Międzygminna Komunikacja Tramwajowa Spółka z o.o. (od dnia 30 marca 2012 r. w likwidacji) – udział Miasta 35,5%. W okresie objętym kontrolą podstawowym przedmiotem działalności spółki były do dnia 31 marca 2012 r. przewozy miejskie i podmiejskie tramwajowe rozkładowe i pozarozkładowe. Na dzień rozpoczęcia likwidacji, tj. 30 marca 2012 r. Spółka posiadała kapitał podstawowy w wysokości 207.310 zł o strukturze własności: Gmina Miasto Łódź 49% (588 udziałów o łącznej wartości 101.582 zł), Miasto Zgierz 35,5%

(426 udziałów o łącznej wartości 73.595 zł), Gmina Miasto Ozorków 14% (168 udziałów o łącznej wartości 29.023 zł) i Gmina Zgierz 1,5% (18 udziałów o łącznej wartości 3.110 zł).

[dowód: akta kontroli str. 30-31]

- Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Spółka z o.o. (udział Miasta 49%).
W okresie objętym kontrolą podstawowym przedmiotem działalności Spółki było świadczenie usług w zakresie przesyłu, dystrybucji i sprzedaży ciepła. Na dzień 30 czerwca 2013 r. kapitał zakładowy wynosił 14.968 tys. zł (14.968 udziałów po 1.000 zł każdy), wspólnicy: PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. w Belchatowie posiadająca 7.630 udziałów o wartości 7.630 tys. zł, tj. 51% i Miasto Zgierz posiadająca 7338 udziałów o wartości 7.338 tys. zł, tj. 49%.

[dowód: akta kontroli str. 28-29]

- Zgierskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne „MARKAB” Spółka z o.o. (udział Miasta 49%). W okresie objętym kontrolą podstawowym przedmiotem działalności Spółki był autobusowy transport lądowy pasażerski, miejski i podmiejski. Na dzień 30 czerwca 2013 r. Kapitał zakładowy wynosił 79,8 tys. zł (133 udziały po 600 zł każdy), wspólnicy: osoba fizyczna M.W. posiadająca 67 udziałów o wartości 40.200 zł, tj. 50,4%; Miasto Zgierz posiadające 66 udziałów o wartości 39.600 zł, tj. 49,6%.

[dowód: akta kontroli str. 27]

W sporządzonych na koniec każdego roku przez służby księgowo Urzędu informacjach o stanie mienia Gminy Miasto Zgierz (za 2010, 2011 i 2012 r.) w rozdziale „Dochody uzyskane z tytułu wykonywania prawa własności” nie wykazywano wpływów z dywidend od spółek z udziałem Miasta Zgierz, ponieważ nie wystąpiły.

[dowód: akta kontroli str. 33-38]

W złożonym wyjaśnieniu, dotyczącym zasadności ekonomicznej utrzymywania przez Gminę Miasto Zgierz mniejszościowego udziału w kapitale zakładowym spółek, które nie wnoszą do budżetu Gminy Miasto Zgierz wpływów z dywidend, zastępca Prezydenta Miasta Zgierza wyjaśnił: *„Prowadzenie działalności gospodarczej przez Gminę poprzez powołanie do życia spółki lub przystąpienie do niej jest nastawione przede wszystkim na skuteczne zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności, a nie osiągnięcie zysku, co potwierdza stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w swoim wyroku z dnia 9 stycznia 2003 r. jednoznacznie uznał odmiennność gospodarki komunalnej w stosunku do typowej działalności gospodarczej, wskazując, jako wyróżnik brak celu zarobkowego w odniesieniu do tej pierwszej (SA/Gd 1968/02, OSS 2003, nr 4 poz. 105). Uwzględniając przepisy art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, w kontekście kryterium celowości tworzenia przez Gminę spółek komunalnych lub współtworzenia podmiotu gospodarczego z kapitałem mieszanym, organy gmin kierują się przede wszystkim zapewnieniem skutecznego wykonania przez gminę przypisanych jej ustawowych zadań o charakterze publicznym, służących do zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności”.*

[dowód: akta kontroli str. 39-42]

1.4. Monitorowanie działalności spółek komunalnych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie było opracowanych procedur monitorowania i oceny działalności ekonomiczno – finansowej Spółek Miasta Zgierza. Nie egzekwowano także pełnej realizacji zadań wynikających z zakresu czynności i obowiązków pracowników zatrudnionych w Urzędzie na utworzonym w końcu 2011 r. stanowisku ds. Spółek obejmującym:

- prowadzenie spraw związanych z koordynacją nadzoru właścicielskiego nad spółkami Miasta,
- prowadzenie spraw z zakresu ekonomiczno-finansowego Spółek,
- prowadzenie dokumentacji i korespondencji dotyczącej spółek z udziałem Miasta w sposób zapewniający stałą informację o działalności tych podmiotów.

[dowód: akta kontroli str. 20-25]

Ustalone nieprawidłowości

Urząd nie posiadał pełnej dokumentacji dotyczącej spraw Spółek, tj.: umów spółek, aktualnych wypisów z KRS, rocznych sprawozdań finansowych, sprawozdań z działalności rad nadzorczych za poszczególne lata objęte kontrolą i protokołów z walnych zgromadzeń wspólników, a także danych dotyczących członków rad nadzorczych spółek, ich kwalifikacji i sposobu powołania.

[Dowód: akta kontroli str. 390-391]

Prezydent Miasta Iwona Wieczorek wyjaśniła, że nadzór właścicielski wobec spółek z udziałem Miasta w latach 2011-2013 realizowany był przez zatrudnianych pracowników na samodzielnym stanowisku ds. Spółek z udziałem Miasta. Zmiany osobowe i lokalowe mogły być przyczyną braku kompletu dokumentów w jednym miejscu, co według wyjaśnienia, nie zmieniało faktu posiadania wiedzy o stanie i sytuacji finansowej spółek.

[Dowód: akta kontroli str. 392-393]

Ocena cząstkowa

NIK ocenia negatywnie brak dostatecznego, bieżącego monitorowania działalności Spółek, wobec których Miasto sprawuje nadzór właścicielski.

1.5. Polityka właścicielska

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, Urząd nie unormował zasad polityki właścicielskiej 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.

Wprawdzie osoba zatrudniona w Urzędzie w okresie od dnia 1 grudnia 2011 r. do dnia 30 września 2012 r. na stanowisku ds. spółek z udziałem Miasta Zgierza i współpracy z przedsiębiorcami, opracowała projekt założeń polityki właścicielskiej pn. „Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Miasto Zgierz”, ale opracowany dokument nie został wdrożony do zastosowania w Urzędzie i pozostawał w formie projektowej.

W projekcie określono między innymi:

- cele i metody nadzoru właścicielskiego,
- organizację zgromadzenia wspólników i walnego zgromadzenia,
- nadzór formalny i ekonomiczno-finansowy nad spółkami,
- nadzór merytoryczny nad spółkami,
- organizację rady nadzorczej oraz prezesa zarządu.

W trakcie kontroli rozpoczęto pracę w zakresie weryfikacji przedmiotowego projektu i dostosowania jego treści do aktualnie obowiązujących przepisów prawa.

[dowód: akta kontroli str. 43-57]

1.6. Kryteria doboru i zasady wyznaczania członków rad nadzorczych

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie nie ustalono pisemnych kryteriów doboru i zasad wyznaczania osób na członków rad nadzorczych spółek z udziałem Miasta, uwzględniających ich odpowiednie doświadczenie zawodowe i kwalifikacje. W praktyce jedynym kryterium doboru osób do rad nadzorczych było posiadanie przez kandydata dyplomu o złożeniu egzaminu dla kandydatów na członków rad nadzorczych w spółkach Skarbu Państwa, w trybie przewidzianym w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji⁴ oraz na podstawie § 3 i § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem⁵.

Osoby wyznaczone przez organ założycielski do rad nadzorczych spółek z udziałem Miasta Zgierza przedkładali stosowne dokumenty, uprawniające do pracy w radach nadzorczych (dyplomy o złożeniu egzaminu dla kandydatów na członków rad nadzorczych lub dokumenty potwierdzające posiadany stopień naukowy doktora nauk ekonomicznych oraz dokumenty potwierdzające posiadany wpis na listę radców prawnych lub adwokatów). W złożonych „CV” były informacje w zakresie wykształcenia, doświadczenia zawodowego, znajomości języków obcych oraz ukończonych szkoleń i kursów doskonalących.

[dowód: akta kontroli str. 87-123]

W okresie objętym kontrolą powołano dwie nowe osoby do składów na członków rad nadzorczych spółek z udziałem Miasta. Oboje kandydaci byli pracownikami naukowymi Uniwersytetu Łódzkiego Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, jedna osoba posiadała stopień naukowy profesora dr hab. oraz praktykę pracy w organach rad nadzorczych, a druga posiadała stopień naukowy doktora nauk ekonomicznych i nie legitymowała się praktyką zawodową poza pracą w charakterze nauczyciela akademickiego.

[dowód: akta kontroli str. 134-137]

1.7. Współpraca z radami nadzorczymi i zarządami spółek

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie brak było udokumentowanego uregulowania zasad dotyczących współpracy z radami nadzorczymi i zarządami spółek z udziałem Miasta, w ramach nadzoru właścicielskiego. Nie zostały również opracowane w formie dokumentu, kryteria oceny organów tych spółek. Natomiast na zwyczajnych zgromadzeniach wspólników spółek z udziałem Miasta, zwoływanych po zakończeniu roku obrotowego danej spółki, podejmowane były między innymi następujące uchwały:

- zatwierdzające sprawozdania finansowe spółek za dany rok obrotowy, składające się z bilansu, rachunku zysków i strat, rachunku przepływów pieniężnych oraz innych informacji dodatkowych,
- udzielające absolutorium członkom rady nadzorczej każdej spółki,

⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 216 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2004 r. Nr 198, poz. 2038 ze zm.

- udzielające absolutorium członkom zarządu każdej spółki z wykonania obowiązków w danym roku obrotowym.

W okresie objętym kontrolą, podejmowane przez Miasto czynności nadzorcze nad Spółkami komunalnymi obejmowały następujące działania:

- udział Prezydenta Miasta Zgierza w radzie nadzorczej w dwóch spółkach, a obecnego Zastępcy Prezydenta Miasta Zgierza w radzie nadzorczej jednej Spółki i byłego Zastępcy Prezydenta Miasta Zgierza w radzie nadzorczej dwóch Spółek,
- w ramach nadzoru właścicielskiego dokonywano na Zgromadzeniach Wspólników poszczególnych spółek zmian (powołania i odwołania) członków rad nadzorczych Spółek.

Oceny poszczególnych członków rad nadzorczych były dokonywane przez Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników w formie uchwał o udzieleniu absolutorium z wykonania obowiązków członka rady nadzorczej za okres obrachunkowy, po rozpatrzeniu sprawozdania rady nadzorczej za ten okres oraz rozpatrzeniu i zatwierdzeniu sprawozdania Zarządu z działalności oraz sprawozdania finansowego spółki za dany okres.

Ustalono także, że w okresie objętym kontrolą brak było udokumentowanej współpracy rad nadzorczych Miasta Zgierza z Właścicielem lub jego służbami działającymi w jego imieniu. Rady nadzorcze spółek nie przekazywały Właścicielowi lub komórce nadzoru właścicielskiego bieżących informacji w sprawach spółek, w tym sprawozdań z działalności rady nadzorczej oraz podjętych przez rady nadzorcze uchwał. Urząd nie posiadał udokumentowanych uzgodnień z zarządami spółek z udziałem Miasta, ustalających dokumenty, jakie winny być przekazywane do Urzędu przez te Spółki, w jakich terminach i trybach.

Nie przedłożono kontrolującemu dokumentów dotyczących bieżącej informacji o funkcjonowaniu Spółek Miasta.

Mimo powyższego, w okresie objętym kontrolą, Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników wobec wszystkich siedmiu spółek z udziałem Miasta Zgierza, udzieliło absolutorium wszystkim członkom rad nadzorczych będących przedstawicielami Miasta.

Brak w Urzędzie w okresie objętym kontrolą podstawowych dokumentów służących Właścicielowi do oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek oraz prawidłowości funkcjonowania rad nadzorczych – w ocenie NIK – stanowiło o niewypełnianiu podstawowych obowiązków właścicielskich w zakresie nadzorczym, co z kolei uniemożliwiało wyznaczanie strategii wobec tych podmiotów.

NIK negatywnie ocenia udzielanie członkom rad nadzorczych i zarządom Spółek Miasta absolutorium, nie posiadając podstawowych dokumentów dotyczących pracy tych organów w Spółkach.

1.8. Dokumentacja sprawozdawcza Spółek

Na podstawie zebranych w toku kontroli - na wniosek NIK - dokumentów pochodzących ze Spółek Miasta, obejmujących sprawozdania finansowe, bilanse, rachunki zysków i strat oraz rachunki przepływów pieniężnych, sytuacja ekonomiczno-finansowa Spółek kształtowała się w latach 2010–2013 (I półrocze) następująco:

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena
częstkowa

Opis stanu
faktycznego

Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszaniowej Sp. z o.o.

- w 2010 r. strata netto w wysokości 151.784 zł, przy uzyskanym w 2009 r. zysku netto w wysokości 16.953 zł,
- w 2011 r. strata netto w wysokości 92.323 zł,
- w 2012 r. zysk netto w wysokości 94.428 zł;

Wodociągi i Kanalizacja – Zgierz Sp. z o.o.

- w 2010 r. zysk netto w wysokości 789.849 zł przy uzyskanej w 2009 r. stracie netto w wysokości 101.205 zł,
- w 2011 r. zysk netto w wysokości 252.014 zł,
- w 2012 r. zysk netto w wysokości 1.079.475 zł;

Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.

- w 2010 r. strata netto w wysokości 298.041 zł, przy uzyskanej w 2009 r. stracie netto w wysokości 99.047 zł,
- w 2011 r. strata netto w wysokości 697.734 zł,
- w 2012 r. strata netto w wysokości 349.072 zł;

[dowód: akta kontroli str. 173-187, 202-227]

Spółki z mniejszościowym udziałem Miasta:

Zgierskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne „MARKAB” Sp. z o.o.

- w 2010 r. zysk netto w wysokości 374.001 zł przy uzyskanym w 2009 r. zysku netto w wysokości 355.297 zł,
- w 2011 r. zysk netto w wysokości 56.200 zł,
- w 2012 r. zysk netto w wysokości 55.468 zł;

Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o.

- od 1 maja 2009 r. do 30 kwietnia 2010 r. strata netto w wysokości 341.563 zł,
- od 1 maja 2010 r. do 30 kwietnia 2011 r. strata netto w wysokości 447.137 zł,
- od 1 maja 2011 r. do 30 kwietnia 2012 r. strata netto w wysokości 637.581 zł,
- od 1 maja 2012 r. do 30 kwietnia 2013 r. zysk netto w wysokości 204.833 zł;

Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o.

- w 2010 r. zysk netto w wysokości 20.089 zł przy uzyskanym w 2009 r. zysku netto w wysokości 81.040 zł,
- w 2011 r. zysk netto w wysokości 159.894 zł,
- w 2012 r. zysk netto w wysokości 136.153 zł

Mięzygminna Komunikacja Tramwajowa Sp. z o.o.

- w 2010 r. strata netto w wysokości 19.715 zł, przy uzyskanym w 2009 r. zysku netto w wysokości 258.042 zł,
- w 2011 r. zysk netto w wysokości 96.996 zł,
- w 2012 r. do dnia 29 marca (do ogłoszenia likwidacji Spółki) strata netto w wysokości 218.252 zł, a za okres od 30 marca do 31 grudnia zysk netto w wysokości 184.916 zł (w wyniku wyprzedaży składników posiadanego majątku).

[dowód: akta kontroli str. 188-201, 228-368]

1.8.1. W ramach zadań Gminy w obszarze zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, szczegółową kontrolą objęto realizowanie zadań w zakresie publicznego transportu zbiorowego komunikacji autobusowej oraz działalność Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Zgierzu.

Publiczny transport zbiorowy

Usługi przewozu osób oraz bagażu na miejskich liniach autobusowych na terenie miasta Zgierza realizowano na podstawie zawartej w dniu 1 czerwca 1994 r. umowie (wielokrotnie aneksowanej) pomiędzy Miejskimi Usługami Komunikacyjnymi (MUK) w Zgierzu, funkcjonującymi, jako zakład budżetowy (w 2012 r. przekształcony w jednostkę organizacyjną Miasta), działający w imieniu Zarządu Miasta Zgierza, a Zgierskim Przedsiębiorstwem Komunikacyjnym MARKAB Spółka z o.o. w Zgierzu, w której udział Miasta wynosił 49,6%. W umowie zawarto m.in. następujące postanowienia:

- Spółka zobowiązuje się do sprawnego, bezpiecznego i punktualnego przewozu osób i bagażu na wyznaczonych liniach autobusowych,
- MUK zobowiązuje się do zapłaty wynagrodzenia Spółce z tytułu świadczonych usług przewozowych, ustalonego w oparciu o cenę jednego wozokilometra,
- Spółce nie przysługuje wynagrodzenie za dodatkowe kursy wykonane poza rozkładem jazdy, które nie były uzgodnione z MUK,
- Usługi przewozowe świadczone przez Spółkę podlegają kontroli ze strony MUK,
- MUK zastrzega sobie możliwość naliczania w stosunku do Spółki kar umownych z tytułu zawinionej przez Spółkę złej jakości świadczonych usług podlegających kontroli wykonywanej przez MUK,
- Spółka ma prawo prowadzenia działalności przewozowej innej niż określona w umowie, jednak nie może się to odbywać kosztem obniżenia jakości usług określonych w umowie.

[dowód: akta kontroli str. 269-272]

W okresie objętym kontrolą, MUK prowadził m.in. działalność związaną ze sprzedażą biletów komunikacji miejskiej. W latach 2010-2013 (I półrocze) przychody z tego tytułu wynosiły odpowiednio: 5.231,1 tys. zł w 2010 r., 5.181,8 tys. zł w 2011 r., 4.929 tys. zł w 2012 r. i 2.282,3 tys. zł w I półroczu 2013 r.

[dowód: akta kontroli str. 273-281]

Kwota ujęta w wystawionych przez Spółkę MARKAB fakturach za wykonane usługi przewozu osób w okresie 2010-2013 (I półrocze) wynosiła brutto odpowiednio: 10.106,1 tys. zł w 2010 r., 10.200,4 tys. zł w 2011 r., 10.371,1 tys. zł w 2012 r. i 5.502 tys. zł w I półroczu 2013 r.

[dowód: akta kontroli str. 282, 287, 307, 325]

Różnica wynikająca z przychodów za bilety komunikacji miejskiej a wydatkami z tytułu świadczenia przez Spółkę MARKAB usług komunikacji autobusowej, pokrywana była dotacją przedmiotową z budżetu Miasta dla MUK.

[dowód: akta kontroli str. 276-281, 283-286, 288-306, 308-324]

W wyjaśnieniu złożonym przez Zastępcę Prezydenta Miasta Zgierza Bohdana Bączaka, dotyczącym dalszego funkcjonowania komunikacji miejskiej w zakresie przewozów osób na terenie miasta Zgierza wskazano, że „funkcjonująca od 1994 roku spółka MARKAB świadcząca usługi pasażerskie osób na terenie miasta

Zgierz została utworzona przed obowiązującą ustawą o zamówieniach publicznych i funkcjonuje nadal na podstawie Rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23.10.2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 do dnia 1.01.2017 r. W celu dostosowania do obowiązujących przepisów miasto w 2012 r. poinformowało o wszczęciu procedury przetargowej w celu wyłonienia przewoźnika obsługującego Gminę Miasto Zgierz.

[dowód: akta kontroli str. 364-367]

Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej

W latach 2010-2013 Spółka prowadziła działalność gospodarczą w zakresie określonym w uchwale Rady Miasta Zgierz z dnia 26 stycznia 2006 r. i w akcie założycielskim MPGK zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności i wpisem do KRS. Przychody ogółem z działalności gospodarczej określonej w akcie założycielskim Spółki, uzyskane w latach 2010-2013 (I półrocze) wynosiły odpowiednio: 6.841 tys. zł, 5.888 tys. zł, 5.865 tys. zł i 3.364 tys. zł.

W latach 2010-2012 w przychodach ogółem, największy udział miała działalność związana z budową i remontem dróg oraz zbieraniem odpadów, odpowiednio: 51,3%, 48,6% i 50,6%.

W kwocie przychodów z tytułu remontów dróg wynoszącej 1.848 tys. zł w 2010 r., 1.466 tys. zł – w 2011 r. i 1.281 tys. zł – w 2012 r. udział wykonanych prac na terenie Gminy Miasta Zgierz wynosił odpowiednio: 61,2%, 61,3% i 51,8%.

Ponadto znaczny udział w przychodach ogółem stanowiła działalność usługowa związana z zagospodarowaniem terenów zielonych, tj.: 20,3%, 19,4% i 17,4%, w tym na rzecz podmiotów zewnętrznych.

W złożonych wyjaśnieniach, Prezydent Miasta Iwona Wieczorek stwierdziła m.in., że Spółka MPGK realizuje zadania zgodnie z aktem założycielskim, tj. zadania własne Gminy, ale także na rzecz osób fizycznych i prawnych, a także jednostek nieposiadających osobowości prawnej.

[Dowód: akta kontroli str. 394-395, 398-411]

Pomimo kilkuletnich strat ponoszonych przez Spółkę MPGK, Zgromadzenie Wspólników wezwało Zarząd Spółki i Radę Nadzorczą do przedstawienia – niezależnie od siebie - programu naprawczego dopiero w czerwcu 2012 r.

Zarząd Spółki na podstawie sporządzonej analizy ekonomiczno- finansowej opracował w sierpniu 2012 r. „Program naprawczy Spółki”, pozytywnie zaopiniowany uchwałą Rady Nadzorczej z dnia 18 września 2012 r. i przyjęty do realizacji na lata 2012-2014.

[Dowód: akta kontroli str. notatka 396-397]

Opracowany i przyjęty – na wniosek Zgromadzenia Wspólników – Program naprawczy nie był w pełni realizowany, bowiem brak było udokumentowania realizacji części zadań objętych jego harmonogramem, w szczególności nie zrealizowano zobowiązania dokonania przeglądu stanowisk pracy pod względem przydatności i kwalifikacji oraz nie opracowano systemu windykacji.

[Dowód: akta kontroli str. notatka 396-397]

Według wyjaśnienia Pani Prezydent Miasta Iwony Wieczorek, stały nadzór właścicielski w zakresie realizacji założeń Programu naprawczego Spółki prowadzi Rada Nadzorcza Spółki. Pani Prezydent stwierdziła także, że na zlecenie właściciela został opracowany Raport o sytuacji ekonomicznej i perspektywach rozwoju Spółki.

[Dowód: akta kontroli str. 394-395, 398-411]

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, działalność MPGK w sposób istotny wykraczała poza sferę użyteczności publicznej w rozumieniu art. 9 ust. ustawy o samorządzie gminnym, gdyż nie dotyczyła zadań własnych gminy. Tym samym Miasto naruszyło ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej określone w tym przepisie. NIK nie zgłasza natomiast uwag do działalności MUK.

1.9. Wynagrodzenia członków rad nadzorczych i zarządów spółek

Opis stanu faktycznego

Członkowie rad nadzorczych Spółek z udziałem Miasto Zgierz zostali powołani z zachowaniem ograniczenia określonego w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁶.

[dowód: akta kontroli str. 124-127, 132-133]

W okresie objętym kontrolą, członkowie rad nadzorczych Spółek Miasta, pobierali miesięczne wynagrodzenia z zastosowaniem ograniczenia jego maksymalnej wysokości ustalonej w art. 8 pkt 8 w zw. z art. 29b-d, ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, zwanej „ustawą kominową”⁷. Członkowie rad nadzorczych stosowali się do ograniczenia ustalonego w art. 4 ust. 1 powyższej ustawy, tj. nie byli członkami rad nadzorczych innych spółek komunalnych o których mowa w art. 1 pkt 4-7 tej ustawy.

[dowód: akta kontroli str. 128-131]

W dwóch spółkach (Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszaniowej i Zgierskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne MARKAB) uchwałami nadzwyczajnego zgromadzenia wspólników tych spółek, wynagrodzenie wypłacane członkom rad nadzorczych reprezentujących Gminę Miasto Zgierz, było uzależnione od ich uczestnictwa w pracach tego organu.

[dowód: akta kontroli str. 329-330]

Wynagrodzenia miesięczne brutto prezesów i członków zarządu w trzech Spółkach Miasta objętych przepisami ustawy kominowej nie przekraczały w okresie objętym kontrolą maksymalnej wysokości ustalonej w art. 8 pkt 3 i pkt 4 w zw. z art. 29b-d. Świadczenia dodatkowe otrzymywane przez członków zarządów Spółek z większościowym udziałem Miasta nie wykraczały poza katalog określony w rozporządzeniu 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 przyznawania⁸.

[dowód: akta kontroli str. 138-172, 326-328]

Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie ocenia działalność Miasta w obszarze wynagrodzenia członków rad nadzorczych i zarządów spółek. Za dobrą praktykę NIK uznaje powiązanie kryterium obecności w pracach rady nadzorczej z wysokością wynagrodzenia.

⁶ Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 254 ze zm.

⁸ Dz.U. z 2003 r. Nr 14, poz. 139.

1.10. Dokapitalizowanie finansowe i rzeczowe spółek

W okresie objętym kontrolą Miasto dokapitalizowało spółkę Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej, tj.:

w 2012 roku poprzez wkłady pieniężne:

- uchwałą nr XXIX/281/12 Rady Miasta Zgierza z dnia 30 października 2012 r. Rada Miasta Zgierza wyraziła zgodę na nabycie przez Miasto 610 udziałów Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej w Zgierzu, za cenę nominalną 200 zł za 1 udział, o łącznej wartości 122 tys. zł.

Zakup tych udziałów spowodował, że Miasto stało się jedynym właścicielem Spółki.

[dowód: akta kontroli str. 60-64]

w 2013 r. poprzez utworzenie nowych 8111 udziałów o wartości nominalnej po 50 zł każdy, które zostały w całości pokryte wkładem niepieniężnym:

- uchwałą nr XXXIII/352/13 z dnia 28 lutego Rada Miasta Zgierza wyraziła zgodę na podwyższenie kapitału zakładowego w Miejskim Przedsiębiorstwie Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Zgierzu o kwotę 405.550 zł pokryty w całości wkładem niepieniężnym w postaci prawa własności niezabudowanej nieruchomości gruntowej położonej w obrębie miasta Zgierza, składającej się z 3 działek gruntu o łącznej powierzchni 2.547 m² i wartości 359.254 zł oraz prawa własności udziału w wysokości 1/2 części nieruchomości gruntowej położonej w obrębie miasta Zgierza, stanowiącej drogę wewnętrzną i składająca się z 4 działek gruntu o łącznej powierzchni 657 m² i łącznej wartości 46.335 zł.

Wyceny wszystkich ww. siedmiu działek gruntu niezabudowanych nieruchomości gruntowych o wartości ogółem 451.924 zł dokonał uprawniony rzeczoznawca majątkowy, sporządzając w dniu 18 lutego 2013 r. raport szacunkowy tych działek.

[dowód: akta kontroli str. 65-84]

1.11. Audyt i kontrole wewnętrzne spółek

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu w strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta funkcjonuje komórka organizacyjna pn. „Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli”. W latach 2010-2013 (I półrocze) audytor wewnętrzny w ww. komórce organizacyjnej Urzędu nie przeprowadził kontroli i audytu w spółkach z udziałem Miasta, w tym również w zakresie nadzoru właścicielskiego tych spółek.

W wyjaśnieniu złożonym przez audytora wewnętrznego w Biurze Audytu Wewnętrznego i Kontroli wskazano, że w latach 2010-2013 do powyższej kontroli organizacyjnej Urzędu zarówno Prezydent Miasta Zgierza, jak i stanowisko ds. Spółek z udziałem Miasta i współpracy z przedsiębiorcami nie zgłaszali potrzeb do przeprowadzenia kontroli w spółkach z udziałem Gminy Miasto Zgierz.

[dowód: akta kontroli str. 58-59]

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli⁹, wnosi o:

- zmiany organizacyjne Urzędu umożliwiające sprawne i rzetelne realizowanie zadań właścicielskich wobec spółek komunalnych przez kompetentnych pracowników Urzędu.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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.

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 20 maja 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk



.....