



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.005.04.2020

**Pan  
Jakub Banaszek  
Prezydent Miasta Chełm**

ul. Lubelska 65  
22-100 Chełm

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/20/068 – *Działalność spółek komunalnych w województwie lubelskim*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Chełm, ul. Lubelska 65 22-100 Chełm (dalej „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jakub Banaszek – Prezydent Miasta Chełm od dnia 5 listopada 2018 r. Poprzednio od 2 grudnia 2014 r. do dnia 4 listopada 2018 r. Prezydentem Miasta była Agata Fisz.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prawidłowość i skuteczność sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi. 2. Przestrzeganie przepisów o zasadach doboru i wynagradzania członków zarządów i rad nadzorczych spółek komunalnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016 – 2019 (z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Artur Bokiniec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/45/2020 z 15 kwietnia 2020 r.  (akta kontroli tom I str. 1-5, tom VII str. 20)

### OCENA OGÓLNA

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

W latach 2016-2019 w Urzędzie nierzetelnie, tj. w niewystarczającym stopniu wywiązywano się z obowiązku sprawowania nadzoru nad działalnością spółek komunalnych<sup>3</sup>. Nadzór właścicielski sprowadzał się przede wszystkim do powoływania i odwoływania członków rad nadzorczych, gromadzenia dokumentacji przekazywanej przez spółki, w tym informacji ekonomiczno-finansowych oraz podejmowania przez zgromadzenia wspólników wymaganych prawem uchwał. Sprawowany nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi nie był skuteczny. W szczególności:

- akceptowano prowadzenie przez cztery spółki (MPEC, MPRD, CLA, PUM) działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania własne Miasta Chełm w sferze użyteczności publicznej, co oznacza, że Urząd nie zastosował się do wniosku pokontrolnego zawartego w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 6 grudnia 2010 r. skierowanym do Prezydenta Miasta po kontroli NIK nr P/10/173. Przychody ww. spółek z tej działalności w badanym okresie wyniosły 3.787,1 tys. zł,
- nie zweryfikowano informacji o przestrzeganiu zakazu kumulacji stanowisk wobec jednego członka Rady Nadzorczej<sup>4</sup> MPEC. Pełnienie funkcji członka RN w tym samym okresie w dwóch spółkach naruszało art. 4 ust. 1 ustawy

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, (dalej: ustawa o NIK).

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto: Miejskie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Sp. z o. o. (dalej: MPRD), Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o. o. (dalej: MPEC), Chełmski Park Wodny i Targowiska Miejskie Sp. z o.o. (dalej: CPWiTM), Chełmskie Linie Autobusowe Sp. z o. o. (CLA), Przedsiębiorstwo Usług Mieszkaniowych Sp. z o.o. (dalej: PUM).

<sup>4</sup> Dalej: RN.

z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi<sup>5</sup>,

- dopuszczono do sytuacji, w której przedkładane przez spółki uchwały rad nadzorczych w sprawie wynagrodzeń były sprzeczne z przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami<sup>6</sup> lub postanowieniami uchwał zgromadzeń wspólników w sprawie wynagrodzeń. Dotyczyło to m.in. niewyłączenia prawa do odprawy w razie rezygnacji członka zarządu<sup>7</sup>, nieprawidłowej wysokości odprawy przysługującej prezesowi zarządu<sup>8</sup>, określenia dla członków zarządów niemierzalnych celów zarządczych i w związku z tym nieokreślenia kryteriów (wskaźników) ich realizacji i rozliczenia<sup>9</sup>.

Kondycja ekonomiczno-finansowa wszystkich pięciu spółek objętych szczegółowym badaniem była zróżnicowana, przy czym jedna spółka (MPEC) w latach 2016-2017 odnotowywała zyski finansowe (odpowiednio 511 tys. zł i 490 tys. zł), a w latach 2018-2019 uzyskała stratę finansową w kwotach 6.586 tys. zł oraz 2.578 tys. zł. Pozostałe spółki w latach 2016-2018 odnotowywały systematycznie straty. Dwie spółki na koniec 2019 r. uzyskały dodatni wynik finansowy (PUM w kwocie 1.027 tys. zł oraz CLA w kwocie 536 tys. zł), a w pozostałych spółkach (MPRD, MPEC, CPWiTM) strata finansowa uległa znacznemu zmniejszeniu.

Do zwiększenia strat spółek przyczyniało się również Miasto Chełm, np. poprzez finansowanie przez CLA w latach 2016-2018 w całości przewozów pasażerskich realizowanych na terenie sąsiedniej Gminy Chełm na podstawie porozumień gminnych z 2014 r. i 2017 r., czy też akceptowanie sytuacji, w której CPWiTM nie występowało do Miasta Chełm z wnioskami o przekazanie należnej spółce rekompensaty za lata 2017 i 2018. Na podstawie składanych kwartalnych informacji o sytuacji ekonomiczno-finansowej Urząd posiadał dane o spełnieniu przez Spółkę warunków upoważniających do otrzymania rekompensaty (odpowiednio w kwotach: 1.316,7 tys. zł za 2017 r. i 2.042,1 tys. zł za 2018 r.).

Obowiązujące w Urzędzie zasady sprawowania nadzoru właścicielskiego przewidywały sporządzanie dla Prezydenta Miasta informacji dotyczących sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek. W 2019 r. została sporządzona tylko jedna informacja o sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek.

OBSZAR

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>10</sup> kontrolowanej działalności**

#### **1. Prawidłowość i skuteczność sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi**

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą zadania związane z nadzorem nad funkcjonowaniem spółek komunalnych z udziałem Miasta przypisane zostały do kompetencji następujących komórek organizacyjnych Urzędu:

- od dnia 7 października 2019 r. były to zadania Gabinetu Prezydenta Miasta<sup>11</sup>,

<sup>5</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2136.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1885, ze zm. (dalej: ustawa o wynagrodzeniach).

<sup>7</sup> W uchwałach RN spółek MPRD, MPEC, CPWiTM, CLA.

<sup>8</sup> W uchwale RN Spółki CPWiTM.

<sup>9</sup> W uchwałach RN spółek MPRD, MPEC, CPWiTM, CLA, PUM.

<sup>10</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>11</sup> Zarządzenie nr 359/19 Prezydenta Miasta Chełm z dnia 7 października 2019 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta.

- w okresie od 9 stycznia 2019 r. do 6 października 2019 r. zadania te realizowane były przez Biuro Nadzoru Właścicielskiego nad Spółkami Komunalnymi (dalej: Biuro), bezpośredni nadzór nad pracą Biura sprawował Prezydent Miasta<sup>12</sup>,
- w okresie od 17 czerwca 2011 r. do 9 stycznia 2019 r. zadania te należały do zakresu działania Wydziału Infrastruktury Komunalnej (dalej: WIK lub Wydział)<sup>13</sup>.

(akta kontroli tom I str. 6-90)

**1.2.** W strukturze organizacyjnej Urzędu tj. w Gabinetce Prezydenta, Biurze oraz w Wydziale całość zadań związanych z nadzorem właścicielskim przypisana była do obowiązków jednego pracownika:

- inspektor, która ukończyła studia zawodowe w zakresie zarządzania w ochronie środowiska (2001 r.) oraz studia magisterskie uzupełniające (2003 r.), a także studia podyplomowe z zakresu zarządzania projektami społecznymi. Ww. wykonywała czynności związane z nadzorem nad spółkami komunalnymi w okresie od 8 lutego 2011 r. do 31 lipca 2019 r.;

- w okresie od 3 września 2019 r. do 30 września 2019 r. upoważniono Sekretarza Miasta do wykonywania wszelkich czynności dotyczących nadzoru właścicielskiego nad spółkami Miasta;

- z dniem 1 października 2019 r. w Biurze zatrudniona została podinspektor, która ukończyła studia prawnicze (2015 r.), studia na Wydziale Politologii (2013 r.), i studia podyplomowe w zakresie pedagogiki (2018 r.). Kartę opisu stanowiska z wyszczególnionym zakresem czynności podpisała dnia 24 października 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 143-154, 155-165, 243-247)

**1.3.** W analizowanym okresie przeprowadzono łącznie 19 kontroli, w tym 10 kontroli problemowych spółek komunalnych, które przeprowadzone zostały przez WIK. Biuro Kontroli Urzędu nie planowało i nie przeprowadzało w latach 2016-2019 kontroli wewnętrznych, dotyczących sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi, przeprowadzono jedynie dziewięć kontroli doraźnych.

Szczegółowy opis przedstawiono w pkt 1.17 wystąpienia.

Były Dyrektor WIK [...] <sup>14</sup> w wyjaśnieniach podał, że kontrole w spółkach przeprowadzał Referat Nadzoru Właścicielskiego. Z przeprowadzonych kontroli sporządzane były protokoły.

(akta kontroli tom I str. 269, tom II str. 20-21, tom III str. 37-40)

**1.4.** Według stanu na 31 grudnia 2019 r. Miasto posiadało 100% udziałów w sześciu spółkach<sup>15</sup>. W PUM, Miasto Chełm było udziałowcem większościowym, a jego udziały wynosiły od 98,9% w 2016 r. do 99,5% w 2019 r. Wielkość udziałów i stan prawny poszczególnych spółek z udziałem Miasta przedstawia się następująco:

**1)** MPGK - Spółka powstała na podstawie aktu notarialnego z 30 grudnia 1992 r.<sup>16</sup> Na 1 stycznia 2016 r. kapitał zakładowy Spółki wynosił 36.499 tys. zł i dzielił się na 72.998 udziałów o wartości 500 zł każdy. Kapitał zakładowy Spółki na 31 grudnia 2019 r. wynosił 49.180 tys. zł (98.360 udziałów o wartości 500 zł każdy). W okresie objętym kontrolą kapitał zakładowy wzrósł o 12.681 tys. zł, tj. o 34,7% Miasto trzy razy podwyższało kapitał zakładowy Spółki, w tym:

- w 2016 r. (na wniosek Spółki) wniesiono wkład niepieniężny o wartości 146 tys. zł (przekazano działki bezpośrednio przylegające do oczyszczalni

<sup>12</sup> Zarządzenie nr 50/19 Prezydenta Miasta Chełm z dnia 9 stycznia 2019 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta.

<sup>13</sup> Zarządzenie nr 158/11 Prezydenta Miasta Chełm z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta.

<sup>14</sup> Mając na uwadze art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, ze zm.) wyłączona jest jawność danych osobowych.

<sup>15</sup> MPRD, CLA, CPWiTM oraz: Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o. o. (dalej: MPGK), Chełmskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o. o. (dalej: CTBS) i Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami Sp. z o. o. (dalej: PGO). Przez umowę spółki należy rozumieć również akt założycielski spółek Miasta Chełma.

<sup>16</sup> Akt notarialny repertorium A nr 17632/92.

- ścieków, zabudowane halą osadu ściekowego). Celem było uzyskanie dojazdu do ww. hali oraz planowana budowa punktu selektywnej zbiórki odpadów;
- w 2018 r. wniesiono wkład niepieniężny o wartości 16 tys. zł. Przekazano działki, które były objęte umową użyczenia na rzecz MPGK. Celem było umożliwienie korzystania z obiektów oczyszczalni i rozbudowa infrastruktury;
  - w 2019 r. wniesiono do ww. Spółki wkład niepieniężny o wartości 12.519 tys. zł, stanowiły je udziały Spółki PGO (po przeprowadzeniu wyceny).

**2) MPEC** - Spółka powstała na podstawie aktu notarialnego z 30 grudnia 1992 r.<sup>17</sup> Wg stanu na 1 stycznia 2016 r. Miasto posiadało 37.436 udziałów (100%) o wartości nominalnej 500 zł i łącznej 18.718 tys. zł. W okresie do 31 grudnia 2019 r. kapitał zakładowy nie był podwyższony.

**3) CLA** - Spółka powstała na podstawie aktu notarialnego z 30 grudnia 1992 r.<sup>18</sup> Umowa Spółki w § 8 pkt 2 określała, że podwyższenie kapitału zakładowego Spółki do wysokości 20.000 tys. zł w terminie do 31 grudnia 2035 r. nie stanowi zmiany umowy Spółki. Według stanu na 1 stycznia 2016 r. kapitał zakładowy Spółki wynosił 6.876.025 zł. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. kapitał zakładowy Spółki wynosił 8.698.365 zł i dzielił się na 133.821 udziałów o wartości 65 zł każdy. W okresie objętym kontrolą kapitał zakładowy wzrósł o 28.036 udziałów o łącznej wartości 1.822.340 zł, tj. o 26,5%. Miasto cztery razy podwyższało kapitał zakładowy Spółki: w 2017 r. uchwałami Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników (dalej: NZW) wniesiono wkład pieniężny w kwocie 299.975 zł, w celu sfinansowania wykonania myjni autobusowej, a w 2018 r. trzykrotnie przeprowadzono podwyższenie kapitału zakładowego uchwałami NZW:

- nr 42/V/2018 z dnia 10 stycznia 2018 r. wniesiono wkład pieniężny w kwocie 499.980 zł w celu przeprowadzenia wykupu autobusów użytkowanych na podstawie umowy najmu (na wniosek Spółki);
- nr 55/VIII/2018 z dnia 25 czerwca 2018 r. wniesiono wkład niepieniężny, tj. działki gruntu przeznaczonego na wybudowanie przez Spółkę pętli autobusowych. Wartość działek wyceniono na podstawie operatu (822.445 zł);
- nr 56/IX/2018 z dnia 9 listopada 2018 r. wniesiono wkład pieniężny w kwocie 199.940 zł w celu wykupu autobusów użytkowanych na podstawie umowy najmu (na wniosek Spółki).

**4) MPRD** - Spółka powstała na podstawie aktu notarialnego z dnia 8 czerwca 2000 r.<sup>19</sup> W § 8 pkt 3 umowy Spółki określono, że podwyższenie kapitału zakładowego do wysokości 30.000 tys. zł w terminie do 31 grudnia 2040 r. nie stanowi zmiany umowy Spółki. Według stanu na 1 stycznia 2016 r. kapitał zakładowy Spółki wynosił 2.850 tys. zł i dzielił się na 5.700 udziałów o wartości 500 zł każdy. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. kapitał zakładowy Spółki wynosił 5.040 tys. zł i wzrósł o 2.190 tys. zł tj. o 76,8%.

W okresie objętym kontrolą, Miasto osiem razy podwyższało kapitał zakładowy Spółki uchwałami NZW:

- nr 1/II/2016 z dnia 8 lutego 2016 r. wniesiono wkład pieniężny w kwocie 90 tys. zł, w celu wykonania remontu walca, wytwórni mas bitumicznych i naprawy naczepy samochodowej (na wniosek Spółki);
- nr 3/III/2016 z dnia 25 lutego 2016 r. wniesiono wkład pieniężny w kwocie 100 tys. zł na wdrożenie systemu Zakładowej Kontroli Produkcji dla wytwórni mas bitumicznych;
- nr 16/VII/2017 z dnia 2 stycznia 2017 r. wniesiono wkład pieniężny w kwocie 500 tys. zł na wymianę parku maszynowego i pokrycie strat z lat ubiegłych;

<sup>17</sup> Akt notarialny repertorium A nr 17636.

<sup>18</sup> Akt notarialny repertorium A nr 17640/1992.

<sup>19</sup> Akt notarialny repertorium A nr 4603/2000.

- nr 17/VII/2017 z dnia 19 stycznia 2017 r. wniesiono wkład pieniężny w kwocie 200 tys. zł w celu sfinansowania wymiany parku maszynowego;
- nr 20/X/2017 z dnia 9 lutego 2017 r. wniesiono wkład pieniężny w kwocie 100 tys. zł na sfinansowanie zakupu ciągnika;
- nr 37/XVIII/2017 z dnia 8 lutego 2018 r. wniesiono wkład pieniężny w kwocie 400 tys. zł na realizację Planu Naprawczego;
- nr 49/X/2018 z dnia 29 czerwca 2018 r. wniesiono wkład pieniężny w kwocie 300 tys. zł na modernizację wytwórni mas bitumicznych, unowocześnienie parku maszynowego oraz utrzymanie sygnalizacji i zieleni;
- nr 51/XII/2018 z dnia 5 października 2018 r. wniesiono do Spółki wkład pieniężny w kwocie 500 tys. zł na modernizację parku maszynowego.

**5) CPWiTM** - Spółka powstała na podstawie aktu notarialnego z dnia 4 października 1999 r.<sup>20</sup> Umowa Spółki w § 10 ust. 7 określiła, że kapitał zakładowy Spółki może być podwyższony stosownie do podjętych w tym zakresie uchwał Zgromadzenia Wspólników bez zmiany umowy Spółki do kwoty 60.000 tys. zł w terminie do dnia 31 grudnia 2029 r.<sup>21</sup> Według stanu na 1 stycznia 2016 r. kapitał zakładowy Spółki wynosił 5.048,5 tys. zł. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. kapitał zakładowy Spółki wynosił 16.777 tys. zł i wzrósł o 11.728,5 tys. zł, tj. o 232,3%.

W okresie objętym kontrolą Miasto (uchwałami NZW) dziesięć razy podwyższało kapitał zakładowy Spółki o 23.457 udziałów o wartości 11.728,5 tys. zł (na dokapitalizowanie niezbędne do realizacji inwestycji Centrum Sportów Wodnych w Chełmie, spłatę odsetek od obligacji).

**6) CTBS** - Spółka powstała na podstawie aktu notarialnego z 4 grudnia 2000 r.<sup>22</sup> Według stanu na 1 stycznia 2016 r. kapitał zakładowy Spółki wynosił 3.166 tys. zł i dzielił się na 6.332 udziałów o wartości 500 zł każdy<sup>23</sup>. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. kapitał zakładowy Spółki wynosił 3.528,5 tys. zł (wzrósł o 362,5 tys. zł, tj. 11,4%). W okresie objętym kontrolą, Miasto dwukrotnie podwyższyło kapitał zakładowy Spółki uchwałami NZW:

- nr 1/VI/2018 z dnia 15 lutego 2018 r. dokapitalizowano Spółkę wkładem niepieniężnym (aport nieruchomości gruntowych)<sup>24</sup> o wartości 112,5 tys. zł;
- nr 38/VII/2019 z dnia 29 stycznia 2019 r. dokapitalizowano Spółkę wkładem pieniężnym w kwocie 250 tys. zł.

**7) PUM** - Spółka powstała na podstawie aktu notarialnego z 30 grudnia 1992 r.<sup>25</sup> Według stanu na 1 stycznia 2016 r. kapitał zakładowy Spółki wynosił 2.261.900 zł i dzielił się na 45.238 udziałów o wartości 50 zł każdy (dane wg księgi działów)<sup>26</sup>, z czego Miasto posiadało 44.763 udziałów o wartości 2.238.150 zł (98,9%), a 475 udziałów o wartości 23.750 zł posiadało 148 osób – pracowników Spółki, którzy nabyli je na podstawie ustawy z dnia 30 września 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>27</sup>. Według stanu na 31 grudnia 2019 r.

<sup>20</sup> Akt notarialny repertorium A nr 8905/1999.

<sup>21</sup> Podwyższenie kapitału zakładowego może zostać pokryte wkładem pieniężnym i niepieniężnym, w tym w łącznej kwocie 50.000 tys. zł we wskazanym okresie, może zostać pokryte jedynie wkładem pieniężnym z zastrzeżeniem, że podwyższenie kapitału w łącznej kwocie do 10.000 tys. zł w tym okresie może być pokryte wkładem niepieniężnym i może nastąpić niezależnie od podwyższenia kapitału poprzez sukcesywne wnoszenie wkładu pieniężnego. Ponadto w § 11a ust. 1 umowy spółki określono, że wspólnik zostaje zobowiązany do wniesienia dopłat do kapitału spółki przez okres 15 lat, począwszy od 2015 r. do 2029 r. włącznie, w łącznej wysokości 45.253.441 zł w maksymalnych kwotach i terminach określonych w § 11a ust. 10. Kwota ta była kwalifikowana na podwyższenie kapitału.

<sup>22</sup> Akt notarialny repertorium A nr 3012/2000.

<sup>23</sup> Akt notarialnym Rep A nr 8210/2015 z dnia 26.08.2015 r. (podwyższenie kapitału i przyjęcie tekst jednolitego) nie został zarejestrowany w KRS z uwagi na przekroczenie sześćo-miesięcznego terminu do zgłoszenia zmian (odmowa dokonania wpisu) 225 udziałów w kwocie 112,5 tys. zł (zostały przeniesione na kapitał zapasowy). W zestawieniu obrotów i sald operacja ta nie została uwzględniona.

<sup>24</sup> Aport nieruchomości gruntowych działki 87/3 obręb 11 o wartości netto 46.000 zł (przekazana w celu powiększenia działki 626 na której prowadzona była budowa budynku mieszkalnego) oraz 29/23 obręb 17 o wartości 66.500 zł (przekazana w celu powiększenia parkingu dla dwóch wielorodzinnych budynków zlokalizowanych na działkach 29/17 i 29/18).

<sup>25</sup> Akt notarialny repertorium A nr 17644/92.

<sup>26</sup> Wg zestawienia obrotów udziały Miasta wynosiły 2.838.000 zł (stan na 31.12.2016 r.)

<sup>27</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 17 poz. 1397, ze zm.

kapitał zakładowy Spółki wynosił 4.526 tys. zł (wzrost o 2.264.100 zł tj. o 100,1%), Miasto posiadało 90.063 udziały o wartości 4.503.150 zł (99,5%), a 475 udziałów o wartości 23.750 zł posiadały osoby fizyczne. W okresie objętym kontrolą Miasto trzy razy podwyższało kapitał zakładowy Spółki uchwałami NZW:

- nr 1/XII/2016 z dnia 2 grudnia 2016 r. dokapitalizowano Spółkę wkładem pieniężnym w kwocie 615 tys. zł (na wniosek Spółki ze względu na niedobór środków obrotowych). W dniu 12 grudnia 2016 r. obniżono kapitał zakładowy spółki poprzez umorzenie 12.013 udziałów o wartości 600,65 tys. zł w celu pokrycia straty netto za 2014 r.
- nr 1/1/2017 z dnia 24 stycznia 2017 r. dokapitalizowano Spółkę wkładem pieniężnym w kwocie 1.000 tys. zł (na wniosek Spółki z powodu niedoboru środków finansowych);
- nr 1/XII/2017 z dnia 27 grudnia 2017 r. dokapitalizowano Spółkę wkładem pieniężnym w kwocie 650 tys. zł (ze względu na niedobór środków finansowych).

**8) PGO** – Spółka powstała na podstawie aktu notarialnego z 15 marca 2005 r.<sup>28</sup> i rozpoczęła działalność w dniu 28 kwietnia 2005 r. Wg stanu na dzień 1 stycznia 2016 r. kapitał zakładowy wynosił 6.055 tys. zł i dzielił się na 12.110 udziałów po 500 zł każdy. Miasto Chełm działając jako NZW, aktem notarialnym Rep. A. 10144/2019 z dnia 23 września 2019 r. wniosło ww. udziały PGO do MPGK. Rada Miasta<sup>29</sup> wyraziła zgodę na połączenie MPGK (spółka przejmująca) z PGO (spółka przejmowana). W latach 2016-2018 kapitał zakładowy spółki nie był podwyższany.

(akta kontroli tom I str. 203-242, 248-255, 335-516)

W okresie objętym badaniem wartość nominalna udziałów Miasta w spółkach komunalnych w stosunku do stanu na dzień 1 stycznia 2016 r. wzrosła o 20.351,3 tys. zł, tj. o 23,6%. W ww. okresie nie zmieniła się wartość udziałów tylko w jednej spółce komunalnej, tj. MPEC (18.718 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 236-238, tom II str. 1-11)

W składanych przez spółki kwartalnych i rocznych informacjach nie wyszczególniono przekazywania danych o stanie majątku spółek. W latach 2016-2019 Biuro Kontroli Urzędu Miasta nie przeprowadziło żadnej kontroli wykorzystania wniesionego majątku.

(akta kontroli tom I str. 203-242, 248-268, 308-330, tom II str. 1-11)

**1.5.** Według stanu na 31 grudnia 2016 r. Miasto Chełm posiadało udziały w spółkach komunalnych o łącznej wartości 86.094,2 tys. zł i stanowiło to 21,1% wartości aktywów majątkowych Miasta. W kolejnych latach 2017-2019 było to odpowiednio: 91.644,2 tys. zł (15,2%), 96.785,5 tys. zł (15,8%) i 106.445 tys. zł (12%).

(akta kontroli tom I str. 203-242, 248-268, tom III str. 56-58)

W przypadku wszystkich spółek komunalnych objętych badaniem zakres ich działalności nie został powierzony innym podmiotom na podstawie umów (art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>30</sup>).

Analizą objęto dane ekonomiczno-finansowe sześciu<sup>31</sup> spółek z udziałem Miasta:

1) Aktywa trwałe MPGK w okresie objętym kontrolą wzrosły o 6,5%, z poziomu 111.980,8 tys. zł w 2016 r. do 119.301,8 tys. zł w 2019 r. W strukturze aktywów trwałych zasadniczą pozycję zajmowały rzeczowe aktywa trwałe. W 2016 r. stanowiły one 99,1%, a w 2019 r. 87,8% aktywów trwałych. Ich wartość zmniejszyła się z 110.957,7 tys. zł w 2016 r. do 104.696,2 tys. zł w 2019 r. Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że przyczyną zmian wartości rzeczowych aktywów trwałych były zakupy nowych i używanych środków trwałych niezbędnych do działalności Spółki, przychody z zakończonych inwestycji oraz uzyskane z modernizacji i remontów sieci

<sup>28</sup> Akt notarialny Rep. A nr 1313/2005.

<sup>29</sup> Uchwała nr XX/165/19 Rady Miasta z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na połączenie Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. z Przedsiębiorstwem Gospodarki Odpadami Sp. z o.o.

<sup>30</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 713 (dalej: ustawa o samorządzie gminnym).

<sup>31</sup> Spółki komunalne MPGK, MPEC, MPRD, CLA, CPWITM, PUM.

wodnych i kanalizacyjnych, darowizny i aporty otrzymane od Miasta. Zmniejszenia wartości wynikały głównie ze sprzedaży i likwidacji zbędnych, bądź nienadających się do dalszego użytkowania przez Spółkę rzeczowych aktywów trwałych.

Kapitał własny Spółki wzrósł z 54.171,8 tys. zł do 69.896,7 tys. zł (o 29%). Zwiększenie kapitału własnego wynikało z przeniesienia do MPGK majątku z przejmowanej spółki komunalnej PGO. Wartość zobowiązań i rezerw na zobowiązania zmniejszyła się z 67.691,5 tys. zł w 2016 r. do 55.934,9 tys. zł w 2019 r. (o 17,4%). Wypracowany w ww. okresie zysk netto wynosił: 2.549,3 tys. zł w 2016 r., 1.331,7 tys. zł w 2017 r. i 1.060,8 tys. zł w 2019 r. (w 2018 r. odnotowano stratę 452,5 tys. zł).

Stan zatrudnienia na koniec poszczególnych lat w Spółce w latach 2016-2019 wynosił: 284 osoby (na koniec 2016 r.), 293 osoby (na koniec 2017 r.), 298 osób (na koniec 2018 r.) i 284 osoby (na koniec 2019 r.).

W latach 2016 – 2019 wskaźnik ogólnej oceny finansowej o osiągnął poziom odpowiednio 0,07, 0,05, 0,08 i 0,07, kształtując się poniżej wartości optymalnych, co świadczyło o zwiększających się problemach Spółki z regulowaniem zobowiązań bieżących. Wskaźnik ogólnej płynności w ww. okresie zmniejszył się z 1,11 w 2016 r. do 0,86 w 2017 r. oraz 0,98 w 2018 r. i 0,88 w 2019 r. Również wskaźnik szybkiej płynności ulegał zmniejszeniu z poziomu 1,00 w 2016 r. do 0,60 w 2017 r. i 0,87 w 2018 r. oraz 0,70 w 2019 r. Wskaźnik finansowego pokrycia aktywów zwiększył się z poziomu 44,45% w 2016 r. do 55,55% w 2019 r. Z kolei wskaźnik rentowności netto sprzedaży w latach 2016-2017 uzyskiwał wartości dodatnie na poziomie 6,98% w 2016 r. i 3,64% w 2017 r., a w 2018 r. zyskał wartość ujemną

(-)1,15% i w 2019 r. 2,85% W analizowanym okresie wskaźnik szybkości obrotu należności utrzymał się na poziomie 42 dni w 2016 r., 2017 r. i 2019 r. a w 2018 r. zmniejszył się do 39 dni. Wskaźnik szybkości spłaty zobowiązań zmniejszył się z 20 dni w 2016 r. do 12 dni w 2017 r. i 13 dni w latach 2018-2019.

(akta kontroli tom I str. 270-276, 335-366, tom II str. 158, 214-220, 388-394, 556-566, tom III str. 500-527, tom VII str. 10-19)

2) Aktywa trwale CLA zwiększyły się z 3.384 tys. zł w 2016 r. do 4.340 tys. zł w 2019 r. (o 28,3%). W ich strukturze zasadniczą pozycję zajmowały rzeczowe aktywa trwale. W 2016 r. stanowiły one 86,9% (2.942 tys. zł), a w 2019 r. 93,5% (4.058 tys. zł) aktywów trwałych. Prezes Zarządu CLA wyjaśnił, że zmiany rzeczowych aktywów trwałych wynikały ze zwiększenia wartości początkowej środków trwałych, zwiększenia wyceny wartości rynkowej nieruchomości, zwiększenia wartości początkowej środków transportu (w tym wykup autobusów użytkowych, zakup samochodu a także przeklasyfikowanie umów najmu autobusów miejskich na leasing finansowy). W analizowanym okresie kapitał własny Spółki osiągnął wartości ujemne, tj.: (-)356 tys. zł w 2016 r., (-)1.897 tys. zł w 2017 r., (-)1.730 tys. zł w 2018 r. i (-)292 tys. zł w 2019 r. Stan zobowiązań i rezerw na zobowiązania na koniec 2019 r. (5.259 tys. zł) był wyższy od stanu na koniec 2016 r. o 885 tys. zł (o 20,2%). W okresie trzech kolejnych lat 2016-2018 Spółka uzyskiwała stratę netto odpowiednio w kwotach: 674 tys. zł i 1.842 tys. zł i 1.654 tys. zł. W 2019 r. osiągnięto zysk netto w kwocie 536 tys. zł. Głównym źródłem przychodów Spółki była sprzedaż biletów autobusowych, która rokrocznie ulegała zmniejszeniu, co bezpośrednio było związane ze zmniejszeniem się liczby pasażerów, wydłużeniem tras autobusowych oraz obsługą tras na terenie innych gmin bez partycypowania przez nie w kosztach. Jednocześnie ulgami objęto szersze grupy wiekowe mieszkańców Miasta. Zarząd Spółki w latach 2016-2018 nie podejmował działań mających na celu radykalne zmniejszenie kosztów funkcjonowania Spółki. W wyjaśnieniach Prezes Zarządu podał, że w 2019 r. podjęto szereg działań, które umożliwiły wygenerowanie dodatniego wyniku ekonomicznego, m.in. przeprowadzono restrukturyzację zatrudnienia (zmniejszono stan zatrudnienia o 19



osób), wprowadzono ograniczenia wykonywania transportu na terenie gminy Chełm oraz letni rozkład jazdy.

W 2017 r. Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników (ZZW) podjęło uchwałę<sup>32</sup> w sprawie celowości dalszego istnienia CLA i zobligowało Zarząd Spółki do podjęcia działań, które w perspektywie lat 2017-2019 doprowadzą do ustabilizowania się sytuacji kapitałowo-finansowej Spółki. Przychody z uzyskanej od Miasta rekompensaty z tytułu świadczenia usług komunikacji miejskiej były najwyższymi kwotowo składnikami przychodów: w 2016 r. wynosiły 4.600 tys. zł, w 2017 r. 4.622,2 tys. zł, w 2018 r. 5.092,6 tys. zł i w 2019 r. 6.244,5 tys. zł. W latach 2016-2018 największą pozycją kosztów były koszty wynagrodzeń, które wynosiły 3.619,5 tys. zł w 2016 r., 3.884,1 tys. zł w 2017 r., 4.326 tys. zł w 2018 r. i 3.731 tys. zł w 2019 r. Średnie zatrudnienie w Spółce w latach 2016-2019 uległo zmniejszeniu ze 118 etatów w 2016 r. do 106,37 etatów w 2019 r.

W latach 2016-2017 wskaźnik ogólnej oceny finansowej zmniejszył się z (-)0,02 do (-)0,04, a następnie wzrósł do poziomu (-)0,01 w 2019 r. W ww. okresie wskaźnik ogólnej płynności<sup>33</sup> wynosił od 0,24 w 2016 r. do 0,21 w 2019 r. i był siedmiokrotnie niższy od poziomu optymalnego (1,5 – 2), wskaźnik szybkiej płynności<sup>34</sup> osiągał poziom od 0,18 w 2016 r. do 0,17 w 2019 r. i był kilkakrotnie niższy od wartości optymalnej (1). Ich wartości świadczą o istotnych problemach z utrzymaniem płynności finansowej i regulowaniem zobowiązań. Ujemne wartości osiągał wskaźnik finansowego pokrycia aktywów<sup>35</sup>, który wynosił (-)8,8% w 2016 r., (-)37,2% w 2017 r., (-)26,1% w 2018 r. i (-)5,8% w 2019 r., a także w latach 2016-2018 wskaźnik rentowności sprzedaży netto<sup>36</sup>, który wynosił odpowiednio: (-)17,6%, (-)65,2%, (-)46,3%. Dopiero w 2019 r. wskaźnik ten uzyskał wartość dodatnią, tj. 14,9%. W ww. okresie poprawie uległ wskaźnik szybkości obrotu należnościami<sup>37</sup> (z 11 dni w 2016 r., do 7 dni w 2019 r.). Wskaźnik szybkości spłaty zobowiązań obniżył się z 38 dni w 2016 r. do 13 dni w 2019 r.

Przyczynami złej sytuacji finansowej Spółki były m.in.:

- realizacja przewozów pasażerskich na terenie Gminy Chełm bez współfinansowania kosztów funkcjonowania linii pasażerskich przez ww. gminę<sup>38</sup>. Koszty tej działalności w latach 2016-2019 wyniosły 1.615,4 tys. zł i w całości pokrywane były ze środków Spółki,
- prowadzenie działalności przewozów turystycznych (wynajem autobusu turystycznego). Koszty tej działalności wyniosły 130 tys. zł przy przychodach w kwocie 36,1 tys. zł (w latach 2018-2019).

Na sytuację finansowo-ekonomiczną Spółki istotny wpływ miała zmiana Zarządu CLA. Od 17 stycznia 2019 r. Prezesem Zarządu został [...] <sup>39</sup>, który opracował i wdrożył działania naprawcze w CLA. Od 13 września 2019 r. zmieniona została również RN. Uchwałą nr X/61/2020 z 30 kwietnia 2020 r. Rada Nadzorcza nie udzieliła absolutorium poprzedniemu Prezesowi Zarządu Spółki [...] <sup>40</sup> oraz udzieliła absolutorium aktualnemu Prezesowi Zarządu [...] <sup>41</sup>.

(akta kontroli tom I str. 282-286, 395-422, tom II str. 22-99, tom VI str.351-530)

<sup>32</sup> Nr 24/XIII/2017 z dnia 26 kwietnia 2017 r.

<sup>33</sup> Majątek obrotowy/zobowiązania krótkoterminowe.

<sup>34</sup> Majątek obrotowy - zapasy/zobowiązania krótkoterminowe.

<sup>35</sup> Kapitał własny x 100/aktywa ogółem.

<sup>36</sup> Zysk(strata) netto x 100/przychody ze sprzedaży i zrównane z nimi.

<sup>37</sup> Należności z tytułu dostaw i usług x 365/przychody netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów.

<sup>38</sup> Miasto Chełm zawarło również w 2017 r. porozumienie międzygminne z Gminą Kamień na realizację lokalnego transportu publicznego na terenie części Gminy Kamień. Porozumienie to dotyczyło przejazdów do ogródków działkowych w miejscowości Józefin (ok. 2,7 km od granic Miasta Chełm), realizowanych w okresach od kwietnia do końca października każdego roku. Badaniami kontrolnymi objęto porozumienie międzygminne zawarte z Gminą Chełm.

<sup>39</sup> Jak w przypisie 14.

<sup>40</sup> Jak w przypisie 14.

<sup>41</sup> Jak w przypisie 14.

3) Aktywa trwałe MPEC zmniejszyły się z 41.758 tys. zł w 2016 r. do 39.002 tys. zł w 2019 r. (o 6,6%). W ich strukturze zasadniczą pozycję zajmowały rzeczowe aktywa trwałe (w 2016 r. 98,6%, a w 2019 r. 98,7%). Zmniejszenie wartości rzeczowych aktywów trwałych (z 41.163 tys. zł w 2016 r. do 38.503 tys. zł w 2019 r.) wynikało m.in. z likwidacji środków trwałych niewykorzystywanych w działalności gospodarczej. Zmniejszeniu z 41.045 tys. zł do 31.606 tys. zł uległ również kapitał własny Spółki (o 22,9%). Na koniec 2019 r. zobowiązania i rezerwy na zobowiązania wynosiły 14.742 tys. zł i były wyższe niż w 2016 r. o 6.869 tys. zł (46,6%). W latach 2016-2017 Spółka uzyskiwała dodatni wynik finansowy odpowiednio w kwotach 511 tys. zł i 490 tys. zł, a w okresie 2018-2019 uzyskano stratę netto odpowiednio: 6.586 tys. zł i 2.578 tys. zł. Zarząd Spółki przedstawił Zgromadzeniu Wspólników (dalej: ZW) propozycję podziału zysku za 2016 r. w kwocie 510,7 tys. zł (tj. na dywidendę dla Miasta 400,7 tys. zł oraz zasilenie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych 110 tys. zł). Zysk netto Spółki za 2017 r. w kwocie 490 tys. zł podzielono na dywidendę dla właściciela w kwocie 350 tys. zł oraz na zasilenie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych 140 tys. zł.

Stan zatrudnienia na koniec poszczególnych lat w Spółce w latach 2016-2019 zmniejszył się z 228 do 189 osób.

W latach 2016-2017 wskaźnik ogólnej oceny finansowej osiągnął poziom odpowiednio 0,94 i 1,01, a w latach 2018-2019 zmniejszył się do 0,57 i 0,53. Wskaźnik ogólnej płynności wzrósł z 1,97 w 2016 r. do 2,61 w 2018 r., a następnie zmniejszył się do 1,81 w 2019 r. Wskaźnik szybkiej płynności wzrósł w latach 2016-2018 z 1,60 do 1,71, a w 2019 r. zmniejszył swoją wartość do 0,83. Poziomy wskaźników osiągały wartości optymalne. Wskaźnik finansowego pokrycia aktywów zmniejszył się z 73,6% w 2016 r. do 59,4% w 2019 r. Z kolei wskaźnik rentowności netto sprzedaży w latach 2016-2017 uzyskiwał wartości dodatnie na poziomie 1,3%, a w latach 2018-2019 osiągnął wartości ujemne, tj. (-)20,8% i (-)6,5%. W analizowanym okresie wskaźnik szybkości obrotu należności zmniejszył się z 59 do 52 dni, zaś wskaźnik szybkości spłaty zobowiązań zmniejszył się z 39 do 31 dni.

(akta kontroli tom I str. 277-281, tom II str. 221-227, 395-400, 567-572, tom VI str. 1-13, 178)

4) Aktywa trwałe MPRD uległy zmniejszeniu z 3.879 tys. zł w 2016 r. do 3.634 tys. zł w 2019 r. (o 6,3%). W ich strukturze rzeczowe aktywa trwałe w 2016 r. stanowiły 30,2% (1.172 tys. zł), a w 2019 r. - 28,3% (1.027 tys. zł). Zmniejszenie rzeczowych aktywów trwałych wynikało m.in. z braku nakładów finansowych (inwestycyjnych) oraz z ich fizycznej likwidacji.

Wartość kapitału własnego Spółki zwiększyła się z 659 tys. zł w 2016 r. do 2.301 tys. zł w 2019 r. (o 249,2%). Zobowiązania zmniejszyły się z 4.591 tys. zł w 2016 r. do 2.230 tys. zł w 2019 r. (o 51,4%). W analizowanym okresie Spółka uzyskiwała stratę netto: 1.360 tys. zł w 2016 r., 1.500 tys. zł w 2017 r., 1.038 tys. zł w 2018 r. i 902 tys. zł w 2019 r.

W wyjaśnieniu Prezes Zarządu podał, że czynnikami mającymi istotny wpływ na wynik finansowy było niedoszacowanie wartości usług w zakresie utrzymywania zieleni i zadrzewienia oraz letniego utrzymania ulic w mieście, wysokie koszty realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej wykonywanych na podstawie porozumień zawartych z Miastem.

W latach 2016-2019 łączna strata Spółki wyniosła 4.800 tys. zł. Niepokryta strata z lat ubiegłych wynosząca 2.056 tys. zł oraz strata za 2019 r. przewyższały sumę kapitału zapasowego, rezerwowego oraz połowę kapitału zakładowego (podstawowego), zachodziły więc przesłanki określone w art. 233 § 1 ustawy z dnia

15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych<sup>42</sup> tj. do podjęcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia Spółki.

Stan zatrudnienia w Spółce<sup>43</sup> ulegał zmniejszeniu z 86 osób w 2016 r., 81 w 2017 r., 77 osób w 2018 r. do 60 osób w 2019 r. Zarząd Spółki był jednoosobowy, a Rada Nadzorcza składała się z trzech członków.

Wskaźnik ogólnej oceny finansowej wzrósł z 0,05 w 2016 r. do 0,43 w 2018 r., a następnie uległ zmniejszeniu do 0,25 w 2019 r. Wskaźnik ogólnej płynności wahał się od 0,39 w 2016 r. do 0,74 i 0,75 w latach 2017 i 2018, a w 2019 r. osiągnął poziom 0,45 (niższy od poziomu optymalnego). Z kolei wskaźnik szybkiej płynności osiągał poziom od 0,24 w 2016 r. przez 0,60 i 0,56 w latach 2017-2018, a w 2019 r. wyniósł 0,31 (kilkukrotnie niższy od wartości optymalnej). Świadczyło to o istotnych problemach z utrzymaniem płynności finansowej i regulowaniem zobowiązań. Wskaźnik finansowego pokrycia aktywów wynosił 12,5% w 2016 r., 27,9% w 2017 r., 47,9% w 2018 r. i 50,8% w 2019 r. Ujemne wartości osiągał wskaźnik rentowności sprzedaży netto, tj.: (-)21,1% w 2016 r., (-)19,1% w 2017 r., (-)15,4% w 2018 r. i (-)19,9% w 2019 r. Wydłużeniu uległa rotacja należnościami w Spółce, która w 2016 r. wynosiła 13 dni, a w 2019 r. zwiększyła się do 36 dni. Zwiększyła się szybkość spłaty zobowiązań (z 74 dni w 2016 r. do 44 dni w 2019 r.).

(akta kontroli tom I str. 287-291, tom II str. 1-11, 253-258, 412-421, 582-586, tom III str. 12-13, 118-248, 255-376)

5) Aktywa trwałe CPWiTM zmniejszyły się z 35.418,4 tys. zł w 2016 r. do 33.622,5 tys. zł w 2019 r. (o 5,1%). W ich strukturze rzeczowe aktywa trwałe w 2016 r. stanowiły 99,9%, a w 2019 r. 100%. Zmniejszenie rzeczowych aktywów trwałych wynikało m.in. z umorzenia majątku trwałego. Wartość kapitału własnego wzrosła z 9.262,8 tys. zł w 2016 r. do 10.493,6 tys. zł w 2019 r. (o 13,3%). Zobowiązania zmniejszyły się z 27.316,1 tys. zł do 23.517,7 tys. zł (o 13,9%). W analizowanym okresie Spółka uzyskiwała stratę netto, tj.: 530,0 tys. zł w 2016 r., 2.254,9 tys. zł w 2017 r., 2.677,1 tys. zł w 2018 r. i 1.985,6 tys. zł w 2019 r.

Struktura zatrudnienia w Spółce w latach 2016-2019 nie ulegała istotnym zmianom, zatrudnienie wynosiło od 41 do 46,25 etatu. Funkcjonowanie CPWiTM w zakresie działalności wodnej<sup>44</sup> miało zasadniczy wpływ na generowanie straty finansowej Spółki, strata ogółem na ww. działalności wyniosła odpowiednio: 2.042,1 tys. zł w 2018 r., w tym strata na działalności basenu 1.799,4 tys. zł.

Wartości wskaźników ogólnej płynności oraz szybkiej płynności uległy spadkowi z poziomu 0,4 w 2016 r. do poziomu 0,1 w 2019 r., kształtując się poniżej wartości optymalnych, co świadczyło o zwiększających się problemach Spółki z regulowaniem zobowiązań bieżących. Wskaźnik finansowego pokrycia aktywów kapitałem własnym uległ wzrostowi z poziomu 25,3% w 2016 r. do 30,8% w 2019 r. W latach 2016-2019 wskaźniki rentowności sprzedaży przyjęły wartości ujemne. Wskaźnik produktywności majątku w 2016 r. ukształtował się na poziomie 7,0%, w 2017 r., a w 2019 r. wyniósł 15,3% w 2019 r. Wskaźnik szybkości obrotu należności w 2016 r. wynosił 14 dni, w 2017 r. 7 dni, w 2018 r. 10 dni oraz w 2019 r. 12 dni, co wskazywało na to, że Spółka nie posiadała większych problemów z egzekwowaniem należności od kontrahentów. Wskaźnik szybkości spłaty zobowiązań w analizowanym okresie ulegał wahaniom. W 2016 r. wynosił 127 dni, w 2017 r. 41 dni, w 2018 r. 54 dni oraz w 2019 r. 82 dni.

(akta kontroli tom I str. 292-297, tom II str. 1-11, 22-99, 221-258, 395-433, 582-597 tom IV str. 13-55, 56-133)

6) Aktywa trwałe PUM zmniejszyły się z 3.897 tys. zł w 2016 r. do 3.165 tys. zł w 2019 r. (o 18,8%), a rzeczowe aktywa trwałe – z 2.935 tys. zł do 2.812 tys. zł.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 505, ze zm. (dalej: Ksh).

<sup>43</sup> Stan na koniec grudnia każdego roku objętego badaniem 2016-2019.

<sup>44</sup> Centrum Sportów Wodnych (CSW).

W latach 2016-2017 kapitał własny Spółki osiągał wartości dodatnie, tj. 1.256 tys. zł i 1.365 tys. zł, natomiast w latach 2018-2019 wartości ujemne, tj. (-)2.301 tys. zł i (-)1.274 tys. zł. Znaczący wzrost o 99,1% odnotowano w kategorii zobowiązania i rezerwy na zobowiązaniach (z 5.076 tys. zł w 2016 r. oraz do 10.106 tys. zł w 2019 r.). W latach 2016-2018 Spółka generowała stratę netto, odpowiednio: 874 tys. zł, 1.541 tys. zł i 2.733 tys. zł w 2018 r., zaś w 2019 r. osiągnęła zysk netto w kwocie 1.027 tys. zł. W wyjaśnieniu Prezes Zarządu podał, że główną przyczyną powstawania strat w latach 2016-2017 był spadek sprzedaży, w tym zmniejszenie przychodów z usług świadczonych wspólnotom mieszkaniowym, a w 2018 r. przyznanie każdemu pracownikowi podwyżki w wysokości 400 zł brutto, jako rekompensaty wzrostu kosztów utrzymania. Przyczyną było także odroczenie spłaty podatku dochodowego (771 tys. zł). W ww. latach zmiany poziomu rzeczowych aktywów trwałych związane były ze zwiększeniem wartości budynków (modernizacja lokali użytkowych), zakupami inwestycyjnymi (maszyny i urządzenia) oraz likwidacja środków trwałych.

Stan zatrudnienia na koniec okresów sprawozdawczych w latach 2016-2019 ulegał stopniowemu zmniejszeniu z 86 osób w 2016 r. do 60 osób w 2019 r.

W analizowanym okresie wskaźnik ogólnej oceny finansowej zmniejszył się z 0,16 w 2016 r. do (-)0,23 w 2019 r. Wskaźnik ogólnej płynności systematycznie rósł z poziomu 0,62 w 2016 r. do 0,77 w 2019 r. Z kolei wskaźnik szybkiej płynności wzrósł z 0,54 w 2016 r. do 0,76 w 2019 r., jednak jego wartość była niższa od wartości optymalnej. Wskaźnik finansowego pokrycia aktywów, który w latach 2016-2017 wynosił 20%, w latach 2018-2019 przyjął wartości ujemne, tj. (-)40% i (-)14%. (aktywa były pokrywane w znacznej części kapitałem obcym). Wskaźnik rentowności sprzedaży w latach 2016-2018 uzyskiwał wartości ujemne (odpowiednio (-)14%, (-)27% i (-)47%), a w 2019 r. wyniósł 14%. Pogorszeniu uległ wskaźnik szybkości obrotu należnościami (ze 105 dni w 2016 r. do 139 dni w 2019 r.). Wskaźnik szybkości spłaty zobowiązań Spółki zwiększył się z 118 dni w 2016 r. do 185 dni w 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 301-307, tom II str. 236-253, 421-433, 586-597, tom III str. 1-28, 37-40, tom IV str. 13-55, 134-145)

**1.6. Łączne zadłużenie spółek komunalnych z tytułu zobowiązań na koniec poszczególnych lat stanowiło od 18,1% do 27,7% zadłużenia Miasta i wynosiło: na koniec 2016 r. – 35.365,27 tys. zł, tj. 27,7% zadłużenia Miasta (127.500 tys. zł), na koniec 2017 r. – 35.146,7 tys. zł tj. 23,8% (147.500 tys. zł), na koniec 2018 r. – 32.452,7 tys. zł tj. 20,0% (162.500 tys. zł) i na koniec 2019 r. – 28.546,3 tys. zł tj. 18,1% (157.500 tys. zł).**

Prezydent Miasta podał, że w obecnej kadencji Miasto monitorowało poziom zadłużenia spółek na podstawie składanych przez nie kwartalnych i rocznych sprawozdań oraz informacji finansowo-ekonomicznych. Wystąpiono również do spółek komunalnych o udzielenie informacji dotyczącej ich sytuacji finansowej. Jednocześnie prezesów zarządów spółek zobowiązano do przedstawienia planowanych działań naprawczych.

(akta kontroli tom III str. 29-40, tom VI str. 137-177)

Sytuacja ekonomiczna nadzorowanych spółek (MPRD, CLA, PUM, MPEC, CPWiTM) uległa poprawie w 2019 r. Analiza danych ekonomicznych ww. spółek wykazała, że:

- MPEC zmniejszyło stratę z 6.586 tys. zł w 2018 r. do 2.578 tys. zł, tj. o 4.008 tys. zł; poprawie uległy również wskaźniki ekonomiczne Spółki: wskaźnik ogólnej i szybkiej płynności, wskaźnik netto rentowności z (-)20,8% zmniejszył się do wartości (-)6,5%;

- CLA osiągnęła dodatni wynik finansowy w kwocie 536 tys. zł, co w stosunku do 2018 r. stanowiło wzrost o 2.190 tys. zł, wzrosły również wskaźniki ekonomiczne (wskaźnik rentowności wyniósł 14,9%, w 2018 r. wyniósł (-)46,3%);
- MPRD zmniejszyło stratę Spółki do 902 tys. zł, tj. o 136 tys. zł;
- CPWiTM zmniejszyło stratę Spółki do 1.985,6 tys. zł, tj. o 691,5 tys. zł;
- PUM osiągnęło dodatni wynik finansowy w kwocie 1.027 tys. zł, co w stosunku do 2018 r. stanowiło wzrost o 3.760 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 270-307 tom II str. 250-253, 421-425, 586-590)

**1.7.** Według stanu na 31 grudnia 2019 r. Miasto posiadało większościowy pakiet udziałów tylko w jednej spółce (PUM), który wynosił 90.063 udziałów o wartości 4.503.150 zł co stanowiło 99,5% łącznej wartości udziałów (4.526.900 zł). Pozostałe 475 udziałów o wartości 23.750 zł (0,5%) posiadało 148 osób fizycznych (byłych pracowników przedsiębiorstwa).

(akta kontroli tom I str. 446-465, tom II str. 1-11)

**1.8.** Analiza danych dotyczących rozporządzenia majątkiem Gminy na rzecz spółek komunalnych wykazała, że w latach 2016-2019 wartość transferów pieniężnych i rzeczowych do siedmiu spółek Miasta wyniosła ogółem kwotę 62.314,0 tys. zł, w tym: na podwyższenia kapitału zakładowego przekazano kwotę 17.433,4 tys. zł, wniesiono aporty o wartości 13.616 tys. zł, dokonano dopłat 6.296,2 tys. zł, wypłacono rekompensaty w kwocie 22.544 tys. zł, z tytułu zawartych porozumień i umów na realizację zadań Miasta przekazano kwotę 2.424,4 tys. zł. Podwyższenie kapitału realizowane było przez Miasto na podstawie wniosków składanych przez poszczególne spółki. Do składanych wniosków nie były dołączane analizy ekonomiczne, a w uzasadnieniach powoływano się na postanowienia umowy spółki (CPWiTM, MPEC, MPRD, CLA). Dopłaty realizowane były również na podstawie wniosków składanych do Prezydenta Miasta (w uzasadnieniu podawano przyczynę i cele, na które mają być przeznaczone środki pieniężne<sup>45</sup>). Spółki składały rozliczenia ze środków przekazanych w formie dopłat. Kontrole przeprowadzone przez WIK dotyczyły wykorzystania przekazanych środków finansowych. Komórka nadzoru właścicielskiego w Gabinetie Prezydenta nie dysponuje dokumentacją dotyczącą analiz ekonomicznych dopłat udzielanych przez Miasto.

W trakcie realizacji zadań związanych z dokapitalizowaniem spółek i wnoszeniem do nich dopłat nie występowało od Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta (dalej: UOKiK) o uzyskanie opinii dotyczących pomocy publicznej.

(akta kontroli tom III str. 417-426, tom V str. 266-269)

Majątek przekazany spółkom przez Gminę stanowił 7% całego majątku Miasta według stanu na koniec 2019 r. (887.386,5 tys. zł).

W okresie 2016-2019 największe transfery środków finansowych nastąpiły do:

- CLA: przekazano łącznie 23.466,4 tys. zł, w tym rekompensaty wyniosły 21.644 tys. zł, a wkłady pieniężne do kapitału wyniosły 1.822,3 tys. zł. Jednocześnie dokapitalizowano ww. Spółkę dopłatami pieniężnymi (pokrycie zobowiązań wymagalnych i faktur zakupu paliwa) w łącznej wysokości 1.201,1 tys. zł,
- MPGK: przekazano kwotę 12.748,5 tys. zł, w tym aport z tytułu przejęcia spółki PGO 12.519 tys. zł oraz dopłatę 229,5 tys. zł,
- MPRD: przekazano w formie dopłat pieniężnych kwotę 3.965.548 zł, na pokrycie straty z lat ubiegłych oraz uregulowanie bieżących zobowiązań w kwocie 3 965,4 tys. zł, w tym: 1.999,9 tys. zł (w 2017 r.), 499,9 tys. zł (w 2018 r.) i 1.465,6 tys. zł (w 2019 r.).

Umorzenia podatku od nieruchomości (dochód Miasta) dokonano tylko w przypadku jednej spółki komunalnej (MPRD - pomoc de minimis) w kwocie 155,1 tys. zł (dwie

<sup>45</sup> Np. CLA na pokrycie spłat zobowiązań wymagalnych oraz na zapłacenie faktur, których termin płatności już minął (zakup oleju napędowego), CPWiTM na pokrycie bieżących wydatków spółki, MPRD na pokrycie strat z lat ubiegłych i bieżących zobowiązań oraz zakup materiałów niezbędnych do realizacji zadań drogowych spółki.

decyzje umorzeniowe). W uzasadnieniu merytorycznym obu decyzji stwierdzono, że zachodzą przesłanki ważnego interesu podatnika oraz ważnego interesu publicznego stosownie do przesłanek określonych w art. 67a § 1 pkt 3 w związku z art. 67b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>46</sup>. Tej samej Spółce odroczone płacono zaległości podatkowej z tytułu podatku od nieruchomości na kwotę 428,8 tys. zł (cztery decyzje o odroczeniu terminu płatności).

W latach 2016-2019 Miasto zawierało ze spółką MPRD porozumienia na realizację zadań związanych m.in. z zimowym oczyszczaniem nawierzchni ulic, chodników, przejść dla pieszych, parkingów zatok i przystanków autobusowych, utrzymaniem zadrzewień i zieleni na terenach miejskich. Łączne przychody z sześciu porozumień wyniosły 5.555,6 tys. zł, zaś koszty realizacji zadań 5.619,4 tys. zł. W czterech przypadkach realizowane zadania wykonywane były poniżej kosztów własnych i przyniosły Spółce stratę finansową:

- porozumienie nr 3/2016 (11 kwietnia 2016 r.) przychody 296,3 tys. zł, koszty 389,3 tys. zł, strata 93 tys. zł,
- porozumienie nr 5/2016 (26 października 2016 r.) przychody 993,1 tys. zł, koszty 1.255,6 tys. zł, strata 262,5 tys. zł,
- porozumienie nr 1/2017 (14 kwietnia 2017 r.) przychody 327,8 tys. zł, koszty 478 tys. zł, strata 150,2 tys. zł,
- porozumienie nr 1/2018 (13 kwietnia 2018 r.) przychody 493,9 tys. zł, koszty 615,3 tys. zł, strata 121,4 tys. zł.

W 2019 r. Miasto na realizację ww. zadań przekazywało dopłaty:

- na utrzymanie dróg na terenie miasta (przychody 299,1 tys. zł, koszty 471,2 tys. zł, strata 172,1 tys. zł),
- na utrzymanie zadrzewień (przychody 256,4 tys. zł, koszty 447,6 tys. zł, strata 191,2 tys. zł).

Pomimo opracowywania przez MPRD kwartalnych informacji z działalności zawierających m.in. analizy ekonomiczno-finansowe i przekazywania ich do komórki nadzoru właścicielskiego, Miasto przyznawało w zawieranych porozumieniach niższe kwoty środków finansowych. Dotyczyło to czterech wyżej opisanych porozumień z lat 2016-2018 oraz dwóch dopłat na zadania z 2019 r. W stosunku do zawieranych porozumień Miasto nie żądało od MPRD przedstawienia analiz kosztów zlecanych zadań.

W wyjaśnieniu Prezes Zarządu MPRD podał, że Spółka zmuszona była realizować roboty na rzecz Miasta za z góry określoną kwotę. Priorytetem dla Spółki było dążenie do kontynuacji dalszej działalności oraz zapewnienie zatrudnienia pracownikom.

(akta kontroli tom II str. 253-258, 412-421, 582-586, tom III str. 417-426, tom IV str. 183-192, 196-198)

- CPWiTM przekazano kwotę 11.728,5 tys. zł, w tym na dokapitalizowanie inwestycji CSW 3.500 tys. zł, a kwotę 8.228,5 tys. zł zgodnie z zawartą umową wsparcia z 30 kwietnia 2015 r. na spłatę obligacji i odsetek od obligacji. Jednocześnie w 2019 r. w okresach miesięcznych na podstawie umowy rekompensaty zawartej 30 kwietnia 2015 r.<sup>47</sup> Miasto przekazało do Spółki kwotę 799,6 tys. zł z tytułu rekompensaty na pokrycie bieżących wydatków.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że Spółka Chełmski Park Wodny systematycznie otrzymuje od Miasta wsparcie finansowe na podstawie umowy rekompensaty i umowy Wsparcia zawartych w dniu 30 kwietnia 2015 r.

<sup>46</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.

<sup>47</sup> W dniu 30 kwietnia 2015 r. zawarte zostały dwie umowy pierwsza trójstronna pomiędzy Miastem Chełm, Bankiem Powszechną Kasą Oszczędności Bank Polski, oraz CPWiTM dotycząca dopłat realizowanych przez Wspólnika (Miasto Chełm) dla ww. Spółki na pokrycie spłat obligacji zaciągniętych w Banku PKO BP. Druga umowa zawarta pomiędzy Miastem Chełm a CPWiTM dotyczyła rekompensat dla Spółki na pokrycie wydatków z działalności związanych ze świadczeniem usług publicznych w Parku Wodnym.

(akta kontroli tom II str. 1-11, tom III str.427-450, 451-494, tom IV str. 203-205, tom VI str. 245-249)

**1.9.** Analiza dokumentacji sprawozdawczej spółek z lat 2016-2019 złożonej do komórki nadzoru<sup>48</sup> oraz rejestru skarg, a także danych uzyskanych z UOKiK wykazała, że:

- do Urzędu Miasta nie wpłynęły skargi ani wnioski na stosowanie przez objęte badaniem spółki praktyk mających charakter czynów nieuczciwej konkurencji, ograniczających konkurencję lub naruszających zbiorowe interesy konsumentów,
- UOKiK w stosunku do żadnej spółki komunalnej Miasta Chełm nie prowadził postępowań kontrolnych, nie wszczynano i nie prowadzono postępowań wyjaśniających w sprawie praktyk ograniczających konkurencję oraz postępowań w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że Urząd w ramach prowadzonego nadzoru właścicielskiego nie stwierdził oznak stosowania praktyk ograniczających konkurencję. W analizowanym okresie do Urzędu nie wpłynęła żadna skarga od przedsiębiorców lub konsumentów dotycząca stosowania przez którąkolwiek spółkę stosowania praktyk ograniczających konkurencję ewentualnie naruszające interesy konsumentów oraz czynów nieuczciwej konkurencji. W ww. okresie nie zawiadamiano UOKiK, a w stosunku do żadnej spółki nie było prowadzone postępowania dotyczące stosowania praktyk ograniczających konkurencję.

(akta kontroli tom II str. 100-601, tom III str. 41-55)

**1.10.** Badania dotyczące zakresu prowadzonej działalności przez spółki i jej zgodności z przedmiotem działania, a także zgodności z zadaniami własnymi Miasta w sferze użyteczności publicznej, określonym w aktach założycielskich (umowie spółki), przeprowadzono dla pięciu spółek (CLA, MPRD, CPWiTM, PUM, MPEC). W uchwałach o utworzeniu wszystkich spółek komunalnych Rada Miasta nie wskazywała jako podstawy prawnej art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>49</sup>, normującego przypadki, w których dozwolone jest prowadzenie działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej.

1) CLA - Zgodnie z § 7 Aktu założycielskiego Spółki, podano, że podstawowym celem działalności Spółki było świadczenie usług transportowych w zakresie wykonywania lokalnego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej<sup>50</sup>. Spółka w okresie objętym kontrolą sporządzała i przekazywała Prezydentowi Miasta informacje o wynikach finansowych za każdy kwartał, dane o zatrudnieniu, zestawienia przychodów uzyskiwanych z poszczególnych rodzajów działalności, w podziale na przychody z działalności w zakresie ustalonym dla gmin oraz przychody z działalności poza zakresem określonym w art. 10 ugk<sup>51</sup>. W składanych do Urzędu informacjach Spółka nie wykazywała przychodów z działalności poza zakresem określonym w art. 10 ugk, tj. usługi najmu autobusu turystycznego międzymiastowego. W okresie lat 2018 – 2019 według danych przedstawionych przez CLA, przychody z tej działalności wyniosły 36,1 tys. zł, a koszty 130,3 tys. zł.

Prezes Zarządu Spółki, wyjaśnił, że strata na ww. działalności wynosiła 94,2 tys. zł. Koszty najmu ww. autobusu według umowy zawartej w dniu 6 września 2018 r. do

<sup>48</sup> Sprawozdania z działalności spółki, sprawozdania finansowe, kwartalne i roczne informacje dotyczące zakresu i rodzaju prowadzonej działalności, sprawozdania zarządów spółek oraz analizy ekonomiczno-finansowe.

<sup>49</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 712, ze zm., dalej: ugk.

<sup>50</sup> Rodzaje działalności obejmowały: transport lądowy pasażerski i podmiejski, wynajem i dzierżawa pozostałych pojazdów, konserwacja i naprawa pojazdów samochodowych, sprzedaż hurtowa części i akcesoriów do pojazdów samochodowych, wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi, zarządzanie urządzeniami informatycznymi, działalność usługowa wspomagająca transport lądowy, reklama, transport drogowy towarów, pozostały transport lądowy pasażerski gdzie indziej niesklasyfikowany, sprzedaż detaliczna części i akcesoriów do pojazdów samochodowych.

<sup>51</sup> Zgodnie z dyspozycją § 5 „Zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi z udziałem Miasta Chełm” stanowiących załącznik nr 1 do zarządzenia nr 63/11 Prezydenta Miasta z dnia 11 lutego 2011 r. zmienionego zarządzeniem nr 119/15 z dnia 6 maja 2015 r.

30 czerwca 2020 r. wyniosły łącznie 255,2 tys. zł<sup>52</sup>. W okresie 2018-2019 głównym wynajmującym ww. autobus turystyczny był Chełmski Klub Sportowy Chełmianka Chełm (63,3% usług najmu).

(akta kontroli tom I str. 282-286, 395-422, tom II str. 22-99, tom IV str. 146-148)

2) MPRD - zgodnie z § 7 ust. 1 Aktu założycielskiego, Spółka prowadzi działalność gospodarczą należącą do zadań własnych Miasta o charakterze użyteczności publicznej zakresem obejmującą sprawy dróg, ulic, mostów, placów, organizacji ruchu drogowego, utrzymania czystości i porządku, zieleni i zadrzewień. Rodzaje działalności zostały wyszczególnione w § 7 ust. 2 Aktu założycielskiego<sup>53</sup>.

W ramach prowadzonej działalności, MPRD wykonywała roboty budowlane drogowe, wynajmowała sprzęt budowlany, prowadziła sprzedaż materiałów budowlanych, betonu i asfaltu, świadczyła usługi transportowe, ważenia pojazdów, zagospodarowania terenów zieleni dla innych samorządów, państwowych jednostek organizacyjnych, podmiotów prywatnych (również poza obszarem Miasta). W 2016 r. przychody z działalności poza zakresem określonym w art. 10 ugk<sup>54</sup> wyniosły 1.408 tys. zł, co stanowiło 21,4% przychodów z działalności ogółem (6.571 tys. zł). W kolejnych latach (2017-2019) przychody te wynosiły odpowiednio 361 tys. zł, 64 tys. zł i 507 tys. zł, tj. 4,7%, 0,9%, 11,1% przychodów z działalności ogółem w danym roku (łącznie 2.340 tys. zł, tj. 9,1% przychodów z działalności ogółem).

W ramach prowadzonej działalności podstawowej MPRD realizowała roboty budowlane drogowe na rzecz innych samorządów, państwowych jednostek organizacyjnych, podmiotów prywatnych (poza obszarem Miasta Chełm). Z tytułu działalności podstawowej realizowanej na rzecz ww. podmiotów, Spółka osiągnęła następujące wyniki finansowe: w latach 2016 - 2017 wystąpiły straty w wysokości odpowiednio (-) 469 tys. zł, (-) 107 tys. zł, a w latach 2018 - 2019 uzyskano zysk w kwocie odpowiednio 4 tys. zł i 3 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 287-291, 423-445, tom II str. 100-601, tom III str. 118-248, 377-396, tom IV str. 1-2)

3) MPEC w § 7 ust. 1 Aktu założycielskiego, podano, że Spółka prowadzi działalność gospodarczą należącą do zadań własnych gminy o charakterze użyteczności publicznej, obejmującą sprawy bieżącego i nieprzerwanego zaopatrzenia miasta w energię cieplną. Rodzaje działalności zostały wyszczególnione § 7 ust. 2 Aktu założycielskiego<sup>55</sup>. W ramach prowadzonej działalności poza zakresem określonym w art. 10 ugk realizowano: usługi ważenia, niszczenia dokumentów, roboty remontowe i naprawy, usługi i dostawy na rzecz innych podmiotów niż Miasto i jego jednostki organizacyjne oraz spółki komunalne. W latach 2016-2019 Spółka uzyskiwała przychody z ww. działalności w łącznej kwocie 84 tys. zł, tym w 2016 r. 11 tys. zł, w 2017 r. 13 tys. zł, w 2018 r. 11 tys. zł,

<sup>52</sup> Kwota netto 120 tys. zł wpłacona jako kaucja gwarancyjna stanowiąca kwotę wykupu autobusu po zakończeniu umowy najmu, 6,44 tys. zł kwota netto z tytułu najmu za jeden miesiąc (21 miesięcy x 6,44 tys. zł = 135,24 tys. zł).

<sup>53</sup> W akcie notarialnym Rep A nr 6030/2019 z dnia 13 czerwca 2019 r. wymieniono 55 różnych rodzajów działalności wg klasyfikacji PKD, które były przedmiotem działalności spółki m. in.: wydobywanie kamieni szlachetnych, wydobywanie żwiru i piasku, gliny i kaolinu, produkcja opakowań z tworzyw sztucznych i wyrobów dla budownictwa, produkcja wyrobów budowlanych z betonu i z gipsu, produkcja masy betonowej prefabrykowanej, demontaż wyrobów zużytych, rozbiórka i burzenie obiektów budowlanych, przygotowanie terenów pod budowę, roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieskalnych, roboty związane z budową dróg i autostrad, roboty związane z budową mostów i tuneli, roboty związane z budową pozostałych obiektów inżynierii lądowej i wodnej gdzie indziej nie sklasyfikowanych, działalność usługowa związana z zagospodarowaniem terenów zieleni, wynajem i dzierżawa pozostałych maszyn i urządzeń oraz dóbr materialnych, działalność w zakresie inżynierii i związane z nią doradztwo techniczne, działalność związana z rekultywacją i pozostała działalność usługowa związana z gospodarką odpadami.

<sup>54</sup> Zwrot „poza zakresem określonym w art. 10 ugk” należy rozumieć jako prowadzenie działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania gminy w sferze użyteczności publicznej i poza działalność dozwoloną na podstawie art. 10 ugk.

<sup>55</sup> Przedmiotem działania Spółki wg PKD było m. in.: wytwarzanie i zaopatrzenie w parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych, pozostałe badania i analizy techniczne, roboty związane z budową rurociągów przesyłowych i sieci rozdzielczych, wykonywanie pozostałych instalacji budowlanych, wykonywanie instalacji wodno-kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych i klimatyzacyjnych, rozbiórka i burzenie obiektów budowlanych, przygotowanie terenów pod budowę, pozostałe specjalistyczne roboty budowlane, wynajem i dzierżawa urządzeń budowlanych, wynajem i dzierżawa pozostałych pojazdów samochodowych, wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi, działalność usługowa wspomagająca transport drogowy.



w 2019 r. 49 tys. zł tj. 0,03%, 0,03%, 0,03%, i 0,1% przychodów rocznych Spółki. Koszty tej działalności wyniosły w 2016 r. 10 tys. zł, w 2017 r. 12 tys. zł, w 2018 r. 9 tys. zł, w 2019 r. 42 tys. zł co stanowiło 0,03%, 0,03%, 0,028% i 0,09% kosztów rocznych. Osiągany zysk na ww. działalności wynosił w 2016 r. 1 tys. zł, w 2017 r. 1 tys. zł w 2018 r. 2 tys. zł i w 2019 r. 7 tys. zł.

W analizowanym okresie Spółka udzieliła czterech pożyczek w łącznej kwocie 1.200 tys. zł, w tym dwie w łącznej kwocie 600 tys. zł udzielono w 2018 r. tj. w okresie, w których spółka generowała najwyższe straty (podmiotom, których profil działalności nie był związany z działalnością Spółki<sup>56</sup>.

(akta kontroli tom I str. 277-281, 466-480, tom III str. 377-396, 498-499, tom IV str. 214-219)

4) CPWiTM w § 9 ust. 1 Aktu założycielskiego, podano że Spółka prowadzi działalność gospodarczą należącą do zadań własnych Miasta o charakterze użyteczności publicznej zakresem obejmującą funkcjonowanie targowisk miejskich oraz działalność rekreacyjną związaną ze sportami wodnymi. Rodzaje działalności zostały wyszczególnione § 9 ust. 2 Aktu założycielskiego. W latach 2016-2019 Spółka sporządzała i przekazywała Prezydentowi Miasta kwartalne informacje z działalności, w podziale na przychody z działalności w zakresie ustalonym dla gmin oraz przychody z działalności poza zakresem określonym w art. 10 ugk. Spółka uzyskiwała przychody tylko w zakresie ustalonym dla gmin.

(akta kontroli tom I str. 292-296, 481-496)

5) PUM w § 7 ust. 1 Aktu założycielskiego, podano że Spółka jest powołana do prowadzenia działalności należącej w części do zadań własnych Miasta, obejmujących zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest gospodarowanie zasobem mieszkaniowym Miasta, zarządzanie nieruchomościami niemieszkalnymi, utrzymanie obiektów i urządzeń miejskiej infrastruktury komunalnej. Rodzaje działalności Spółki (49) zostały wyszczególnione § 7 ust. 2 Aktu założycielskiego<sup>57</sup>. W latach 2016-2019 Spółka sporządzała i przekazywała Prezydentowi Miasta kwartalne informacje z działalności, w podziale na przychody z działalności w zakresie ustalonym dla gmin oraz przychody z działalności poza zakresem określonym w art. 10 ugk. W ramach prowadzonej działalności poza zakresem ustalonym dla Miasta wykonano usługi zarządzania i administrowania nieruchomościami, usługi konserwacji, przekwaterowania, wynajmu i zarządzania nieruchomościami dla innych podmiotów niż Miasto o łącznej wartości 1.379 tys. zł, w tym w 2016 r. – 298 tys. zł, w 2017 r. – 320 tys. zł, w 2018 r. – 334 tys. zł, w 2019 r. 427 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 301-306, 446-465)

**1.11. Nadzór nad spółkami realizowany był w oparciu o zasady określone w zarządzeniach Prezydenta Miasta<sup>58</sup>, w których celami nadzoru właścicielskiego było zapewnienie: właściwej realizacji zadań i celów dla których spółki zostały powołane, efektywności działania spółek, skuteczności zarządzania, racjonalnego i efektywnego wykorzystania zasobów finansowych oraz majątkowych spółek, wzrostu wartości spółek, przejrzystego i zgodnego z prawem działania rad nadzorczych i zarządów spółek zgodnego z interesem Miasta i jego mieszkańców, nadzoru nad procesem podejmowania decyzji o zmianach cen usług publicznych**

<sup>56</sup> W dniu 23 maja 2018 r. udzielono pożyczki w kwocie 400 tys. zł dla MPRD, a 15 maja 2018 r. w kwocie 200 tys. zł dla CLA.

<sup>57</sup> Przedmiotem działalności spółki wg PKD jest m.in.: zarządzanie nieruchomościami mieszkalnymi i niemieszkalnymi, wynajem nieruchomości na własny rachunek, kupno i sprzedaż nieruchomości na własny rachunek, wynajem samochodów, wykonywanie robót ogólnobudowlanych, roboty ziemne, wykonywanie instalacji elektrycznych i wod-kan, wykonywanie pozostałych robót wykończeniowych, sprzedaż hurtowa drewna, sprzątanie i czyszczenie obiektów, reklama, sprzedaż hurtowa wyrobów metalowych oraz sprzętu i dodatkowego wyposażenia hydraulicznego, grzejnego i sanitarnego, działalność usługowa związana z zagospodarowaniem terenów zielonych, specjalistyczne sprzątanie budynków i obiektów przemysłowych.

<sup>58</sup> Zarządzenie nr 63/11 Prezydenta Miasta Chełm z dnia 11 lutego 2011 r. zmienione zarządzeniem nr 119/15 z dnia 6 maja 2015 r. i nr 1413/18 z dnia 12 października 2018 r. Zarządzenie nr 186/19 Prezydenta Miasta z dnia 7 maja 2019 r.

świadczonych przez spółki na rzecz mieszkańców Miasta. W zasadach określono również reguły realizacji uprawnień Prezydenta Miasta pełniącego funkcję zgromadzenia wspólników lub reprezentującego Miasto w zgromadzeniu wspólników w spółkach z udziałem Miasta. W ww. dokumencie uregulowano również zasady składania i przedstawiania materiałów na zgromadzenie wspólników, których Miasto jest udziałowcem.

W opracowanych rocznych analizach ekonomiczno-finansowych z lat 2016-2018 nie przedstawiono informacji o zaciągniętych kredytach, udzielonych pożyczkach, poręczeniach i gwarancjach poszczególnych spółek, ani o udzielonych darowiznach. Obowiązek przedstawienia ww. informacji wprowadzony został w zarządzeniu Prezydenta nr 186/19 z dnia 7 maja 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 91-142, tom II str. 181-260, 357-435, 521-601)

**1.12.** Spółki komunalne zobowiązane były do składania kwartalnych i rocznych sprawozdań i informacji z działalności spółek. Miasto dysponowało dokumentami dotyczącymi sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek: sprawozdaniami zarządów z działalności spółek, sprawozdaniami finansowymi za każdy rok obrotowy, sprawozdaniami rad nadzorczych wraz z uchwałami udzielającymi absolutorium członkom organów spółki z wykonania przez nich obowiązków<sup>59</sup>. Ponadto spółki składały do Miasta kwartalne, półroczne i roczne informacje o sytuacji ekonomiczno-finansowej przedstawione w pkt 1.5). Informacje te stanowiły podstawę do opracowywanych przez komórkę nadzoru właścicielskiego analiz ekonomiczno-finansowych za dany rok obrotowy. Zgodnie z Zasadami nadzoru właścicielskiego<sup>60</sup>, Spółki opracowywały i przekazywały do Miasta:

- sprawozdania zarządu z działalności spółki za poszczególne lata 2016-2018 (do dnia zakończenia kontroli NIK nie przekazano wszystkich sprawozdań z działalności oraz sprawozdań finansowych za rok 2019),
- sprawozdania finansowe za rok obrotowy (2016-2018),
- stanowisko rad nadzorczych w sprawie udzielenia absolutorium zarządom spółek,
- stanowisko biegłego z badania sprawozdania finansowego rocznego,
- uchwały rad nadzorczych.

Rady nadzorcze każdej spółki składały:

- sprawozdania z działalności rady nadzorczej,
- uchwały dotyczące oceny sprawozdania finansowego,
- sprawozdanie z wyników oceny sprawozdania z działalności spółki i sprawozdania finansowego,
- wnioski w sprawie pokrycia strat lub dotyczące podziału zysku za dany rok obrotowy.

W latach 2016-2019 każda spółka komunalna złożyła 16 informacji o sytuacji ekonomiczno-finansowej. Na podstawie tych informacji Biuro opracowywało kwartalne analizy spółek komunalnych oraz roczną informację w zakresie sposobu sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi wraz z analizą ekonomiczno-finansową. Spółki komunalne przed Zgromadzeniem Wspólników (dalej: ZW) przekazywały do Miasta dokumenty określone w art. 228 ust. 1 Ksh, tj. sprawozdania zarządu z działalności spółki, sprawozdania finansowe za ubiegły rok obrotowy. Przekazywano również projekty uchwał o udzielenie absolutorium członkom organów spółki z wykonania przez nich obowiązków oraz sprawozdania z działalności rady nadzorczej oraz uchwały RN, a także opinie z badania sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta.

<sup>59</sup> Informacje o sytuacji ekonomiczno-finansowej poszczególnych spółek składane były po zakończeniu kwartału do dnia 25 miesiąca następującego po kwartale, a roczna informacja do 25 kwietnia po zakończeniu roku obrotowego.

<sup>60</sup> W Zasadach nadzoru właścicielskiego wprowadzonych zarządzeniem nr 63/11 z dnia 11 lutego 2011 r. ustalono dokumenty, jakie mają być przekazywane i przechowywane przez Miasto. Zasady te były utrzymane w następnych zarządzeniach Prezydenta Miasta.

Spółki wywiązały się z obowiązku określonego w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>61</sup> i składały terminowo do sądu rejestrowego roczne sprawozdania finansowe za lata 2016-2018, z wyjątkiem:

- CPWiTM: nie zostało złożone sprawozdanie z działalności spółki za 2018 r.

- PUM: sprawozdanie za 2018 r. zostało złożone 18 dni po terminie określonym w art. 69 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

- CLA: sprawozdania za 2016 r. i za 2017 r. zostały złożone po terminie określonym w art. 69 ust. 1 ustawy o rachunkowości (odpowiednio 13 dni oraz 134 dni).

Były Dyrektor WIK podał, że składanie rocznego sprawozdania finansowego do KRS należy do kompetencji zarządów spółek (prezesów spółek).

(akta kontroli tom I str. 415-422, 497-516 tom IV 428 tom V str. 1-253, 279-283, 421-455, tom VI str. 1-13)

**1.13.** Wg zasad nadzoru właścicielskiego Biuro przedkłada Prezydentowi kwartalne analizy ekonomiczno-finansowe oraz roczną informację dotyczącą sposobu sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami wraz z analizą ekonomiczno-finansową.

W latach 2016-2019 opracowano łącznie 10 analiz kwartalnych i trzy roczne. W 2019 r. sporządzona została tylko analiza ekonomiczno-finansowa spółek komunalnych za I kwartał. Informacja ta przedstawiona została 16 lipca 2019 r. Nie zostały złożone analizy i informacje za I półrocze i za III kwartał. W Zasadach nadzoru właścicielskiego nie określono terminów przedkładania Prezydentowi analiz kwartalnych i rocznych.

Zakres rzeczowy analiz kwartalnych obejmował analizę ekonomiczno-finansową poszczególnych spółek sporządzoną na podstawie wybranych wskaźników finansowych przedstawionych przez spółki. Analizy roczne składały się z części opisowej wykonywania nadzoru właścicielskiego oraz analizy wskaźników ekonomicznych osiągniętych przez poszczególne spółki.

Dla przykładu, w rocznej analizie za 2016 r. zawarto: dane dotyczące wykonywanych zadań przez osiem spółek komunalnych Miasta, informacje o przeprowadzonych dwóch kontrolach (PUM, MPEC) dotyczących prawidłowości prowadzonej dokumentacji Zarządu, RN i ZW<sup>62</sup> i jej zgodności z przepisami Ksh. Poinformowano również o kontroli w CLA, której przedmiotem była m.in. realizacja umowy na świadczenie usług transportu publicznego na terenie Miasta oraz kwartalne analizy kosztów i przychodów za świadczenie usług transportu pasażerskiego, w tym rozliczenia otrzymanych rekompensat wraz z wnioskami o wypłatę.

Dane ekonomiczne i finansowe weryfikowane były w oparciu o sprawozdania finansowe spółek. W składanych informacjach były zestawienia tabelaryczne, przedstawiające dane o przychodach uzyskiwanych przez spółki, w tym wysokość przychodów zgodną z art. 10 ukg oraz wykraczających poza zakres art. 10 ukg.

W zasadach nadzoru właścicielskiego, obowiązujących w latach 2016-2019 m.in. określono główne cele i metody nadzoru. W ww. zasadach nie wyszczególniono procedur dotyczących analizowania korzyści z prowadzonej przez spółki działalności z uwzględnieniem wartości finansowych, społecznych czy gospodarczych dla wspólnoty samorządowej. Kwartalne, półroczne i roczne informacje o sytuacji ekonomiczno-finansowej oraz sporządzane przez Biuro analizy ekonomiczno-finansowe nie zawierały danych dotyczących efektywności i korzyści osiąganych z działalności spółek. W ww. analizach nie były obliczane i szacowane pożytki z działalności spółek, dotyczące ich efektywności pod względem

<sup>61</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

<sup>62</sup> Sprawdzono wykonanie planu pracy Rady Nadzorczej oraz udział członków na posiedzeniach Rady i Zgromadzenia Wspólników. Zweryfikowano pod względem merytorycznym i prawnym uchwały i zarządzenia organów spółki – nie stwierdzono nieprawidłowości.

finansowym, jak również pod względem jakościowym. W sporządzanych informacjach rocznych przedstawiano realizowane zadania inwestycyjne i kwoty przeznaczone w danym roku na ich wykonanie (w 2016 r. i 2017 r.). W okresie objętym badaniem MPRD i PUM nie realizowało żadnych inwestycji (nie wykazano w informacji).

W złożonym wyjaśnieniu były Dyrektor WIK podał, że spółki komunalne powołane są przede wszystkim do zaspokojenia potrzeb mieszkańców, ale też ich działalność powinna przynosić wymierne korzyści. Referat Nadzoru Właścicielskiego na podstawie dokumentacji ekonomiczno-finansowej składanej przez poszczególne spółki sporządzał corocznie informację dotyczącą wykonywania przez Prezydenta Miasta nadzoru właścicielskiego oraz dokonywano analizy ekonomiczno-finansowej. Powyższe dokumenty były przedmiotem obrad Rady Miasta Chełma.

Wyjaśnienie w powyższej sprawie złożyła również była Prezydent Miasta, która podała, że nie ma wiedzy, czy mierzono lub policzono osiągnięte korzyści z działalności spółek. Bieżący nadzór nad spółkami prowadził merytoryczny Wydział. Wykonywane przez spółki działania były widoczne w każdej części Miasta, stanowiło to największą korzyść dla wspólnoty samorządowej. Zakres działania spółek był tak różnorodny, że korzyści z ich funkcjonowania odczuwało nie tylko Miasto (jako właściciel) ale przede wszystkim mieszkańcy Chełma.

(akta kontroli tom II str. 100-601, tom IV str. 223-309, 367-477, tom V str. 1-253, 270-283, 421-455)

**1.14.** Żadna ze spółek z udziałem Miasta, w okresie objętym badaniem, nie posiadała i nie opracowywała wieloletnich strategii działalności. Elementy związane z rozwojem infrastruktury technicznej w tym: komunikacji miejskiej, sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, zagospodarowania odpadów, gospodarki mieszkaniowej, sieci ciepłowniczej, zawarte zostały w „Strategii Rozwoju Miasta Chełm. Aktualizacja na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030”. Dokumentacja Urzędu (komórki nadzoru właścicielskiego) nie zawiera danych dotyczących kierunków rozwoju oraz analiz ekonomiczno-finansowych przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych przez poszczególne spółki.

W złożonych wyjaśnieniach, dotyczących nieopracowywania przez spółki komunalne strategii rozwoju, były Dyrektor WIK podał, że strategia rozwoju Miasta Chełm, sporządzona przez Wydział Promocji i Rozwoju zawierała m.in. strategię rozwoju spółek.

W opracowanym w 2015 r. dokumencie „Strategia Rozwoju Miasta Chełm. Aktualizacja na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030”, za miejskie priorytety uznano m.in.: rozbudowę miejskich systemów energetycznych, zwiększenie wykorzystania energii odnawialnej, rozwój infrastruktury komunalnej na terenie miasta, doskonalenie miejskiego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, opracowanie i wdrożenie miejskiego programu rewitalizacji, rozbudowę infrastruktury sportowej i rekreacyjnej. W ww. dokumencie nie zostały uwzględnione zagadnienia związane z rozwojem spółek komunalnych.

W wyjaśnieniu Prezydent Miasta podał, że strategię działalności spółek w latach 2016-2019 powinny być sporządzone w roku 2015. Po objęciu przez mnie stanowiska został przeprowadzony audyt i na jego podstawie opracowano kierunki działań naprawczych w spółkach. Jednocześnie Prezydent podał, że w ramach opracowanej Strategii Rozwoju Chełmskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030 jako cel strategiczny 1.2 wskazano poprawę dostępności komunikacji Chełmskiego Obszaru Funkcjonalnego, co pozwoli podnieść poziom życia mieszkańcom Chełma. W ramach celu strategicznego 2.5 wspieranie rozwoju sportu i rekreacji opracowano przedsięwzięcie w zakresie poprawy dostępności do obszarów rekreacyjnych dzięki rozwojowi infrastruktury i modernizacji CPWiTM. W ww. przypadkach nie określono sposobu ich realizacji.

(akta kontroli tom I str. 91-142, tom IV str. 13-133, 255-376, tom V str. 274-283,  
tom VI str. 14- 136)

**1.15.** W stosunku do spółek nie zostały wypracowane formalne zasady oceny rad nadzorczych. Ocena pracy rad nadzorczych dokonywana była po zakończeniu roku obrotowego i urealniana poprzez zatwierdzenie przez ZW sprawozdań z działalności rady i udzielenie absolutorium członkom RN (przyjęto zasadę, że oceną było udzielenie absolutorium). Zarządzeniem nr 186/19 z dnia 7 maja 2019 r. w sprawie nadzoru właścicielskiego członków rad nadzorczych zobligowano m.in. do:

- dbania o przestrzeganie obowiązujących przepisów prawa, postanowień umowy spółki oraz regulaminu RN,
- informowania na piśmie Prezydenta Miasta o pojawiających się istotnych problemach w działalności spółek, poważnych zmianach w sytuacji finansowej (wystąpienia straty) oraz innych wydarzeniach mających istotny wpływ na jej działalność,
- dokonywania raz w roku oceny stanu bezpieczeństwa i higieny pracy i poinformowania o wynikach tej oceny właściciela spółki,
- dokonania ostatecznej oceny kandydata na członka organu zarządzającego.

Ponadto Prezydent może żądać od członków organu nadzorczego informacji dotyczących wykonywania czynności nadzorczych nad działalnością zarządu i komórek organizacyjnych spółki wynikających z obowiązków i uprawnień ustalonych w postanowieniach umów spółek i regulaminów rad nadzorczych oraz częstotliwości posiedzeń RN i frekwencji poszczególnych jej członków.

W wyjaśnieniu Prezydent Miasta podał, że od momentu objęcia urzędu, w zakresie nadzoru nad spółkami komunalnymi bazuje na dokumentach przejętych z Biura oraz komórek organizacyjnych zajmujących się nadzorem nad spółkami w latach objętych badaniem. Z przedstawionej dokumentacji wynika, że członkowie RN nie informowali Prezydenta Miasta o złej sytuacji ekonomiczno-finansowej oraz o istotnych problemach w działalności spółek.

(akta kontroli tom I str. 91-142, tom VI str. 60-136)

W komórce ds. nadzoru właścicielskiego brak jest pism składanych przez członków rad nadzorczych spółek informujących o złej sytuacji ekonomiczno-finansowej, czy też o istotnych problemach i wydarzeniach mających wpływ na działalność spółki.

W spółkach komunalnych objętych badaniem, ZW stosownymi uchwałami określiła cele zarządcze, o których mowa w art. 4 ustawy o wynagrodzeniach. Podano również warunki, po spełnieniu których może być wypłacone członkowi zarządu wynagrodzenie zmienne. Upoważniono RN do określenia wag dla celów zarządczych, przy czym za spełnienie danego celu uznano co najmniej utrzymanie lub zwiększenie efektów działalności Zarządu w danym roku obrotowym, w ramach określonego celu, w stosunku do roku poprzedniego. Elementem oceny organów zarządzających spółek komunalnych były uchwalone przez rady nadzorcze cele zarządcze dla członków zarządów, wskaźniki określające ich wykonanie, wartości referencyjne oraz tryby i sposoby ocen ich wykonania przez członków zarządów. Rady nadzorcze wszystkich spółek podjęły stosowne uchwały, w których m.in. określono warunki przyznawania wynagrodzeń zmiennych (realizacja co najmniej trzech celów zarządczych o łącznej wadze co najmniej 30%). Wynagrodzenie zmienne przysługiwało po: zatwierdzeniu sprawozdań finansowych oraz sprawozdań z działalności zarządu spółki za rok obrotowy, za który wynagrodzenie przysługuje, udzieleniu przez ZW członkowi zarządu absolutorium z wykonania przez niego obowiązków w danym roku obrotowym, przedłożeniu przez zarząd sprawozdania z wykonania celów zarządczych oraz podjęciu przez rady nadzorcze uchwał w sprawie wykonania celów zarządczych i ustalenia wysokości wynagrodzenia. Wynagrodzenia zmiennego nie przyznano w:

- MPEC - przyczyną było nieudzielenie absolutorium za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. oraz za okres od 1 stycznia 2019 r. do 25 lutego 2019 r.
- PUM - RN nie udzieliła absolutorium prezesowi zarządu i uznała, że cele zarządcze postawione w 2017 r. nie zostały wykonane. Nie udzielono także absolutorium za okres od 1 stycznia do 25 grudnia 2019 r. (niewykonanie celów zarządczych).
- CPWiTM - przyczyną była uchwała WZW z 26 czerwca 2019 r. w której nie udzielono absolutorium prezesowi zarządu (złożył on wcześniejszą rezygnację).
- CLA - nie udzielono absolutorium prezesowi zarządu za rok 2018 (uchwała ZZW z 15 maja 2019 r.)

Rady Nadzorcze czterech spółek (MPRD, CLA, MPEC, CPWiTM) podjęły uchwały zatwierdzające wynagrodzenie zmienne dla prezesów zarządu spółek, akceptujące sprawozdania prezesów zarządu z wykonania celów zarządczych, w których przedstawiono zrealizowanie m.in. celów zarządczych niemierzalnych<sup>63</sup>.

Prezesi ww. spółek złożyli pięć sprawozdań z realizacji celów zarządczych, w których informowali o wykonaniu celów zarządczych, w tym niemierzalnych. Rady Nadzorcze zaakceptowały te sprawozdania i przyznały wynagrodzenia zmienne w łącznej kwocie 37,4 tys. zł. Akceptacja przez Rady Nadzorcze realizacji celów niemierzalnych miała wpływ na przyznanie wynagrodzenia zmiennego w kwocie 22,7 tys. zł w przypadku trzech spółek (MPRD, CLA, MPEC). Szczegółowe informacje dotyczące analiz zgodności wypłacanego wynagrodzenia członkom zarządu i rad nadzorczych przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom IV str. 223-309, 364-477, tom V str. 1-84, 85-253, 421-455)

**1.16.** Współpraca z zarządami spółek realizowana była w formie spotkań z prezesami spółek, w których brali udział Prezydent Miasta, jego zastępcy, sekretarz oraz wszyscy prezesi spółek komunalnych. Przedstawiono protokoły z dwóch takich spotkań z dnia 28 grudnia 2016 r. (uczestniczyli prezesi wszystkich spółek komunalnych) oraz z dnia 7 września 2017 r. (uczestniczyli prezesi MPEC, MPRD, CPWiTM, CLA, PGO, PUM).

Była Prezydent Miasta podała, że bezpośrednią współpracę zarówno z zarządami, jak i radami nadzorczymi prowadził WIK.

W wyjaśnieniach Prezydent Miasta podał, że odbywały się również spotkania robocze, które nie były protokołowane. Do momentu objęcia urzędu Prezydenta w zakresie nadzoru nad spółkami komunalnymi bazowano na dokumentach przyjętych z Biura Nadzoru Właścicielskiego oraz komórek organizacyjnych zajmujących się nadzorem nad spółkami w latach objętych badaniem. Z dokumentacji wynika, że członkowie rad nadzorczych spółek nie informowali Prezydenta Miasta o złej sytuacji ekonomiczno-finansowej, czy też o istotnych problemach i wydarzeniach mających wpływ na działalność spółki.

Wyjaśnienie w powyższej sprawie złożył również były Dyrektor WIK, który podał, że w latach 2016-2018 współpraca z radami nadzorczymi polegała głównie na uczestnictwie merytorycznego pracownika Referatu Nadzoru Właścicielskiego w posiedzeniach RN poszczególnych spółek. Organizowane były narady wszystkich zarządów spółek. W pilnych sprawach problemowych odbywały się indywidualne spotkania członków zarządu z Prezydentem Miasta lub jego Zastępcą.

(akta kontroli tom I str. 91-142, tom V str. 274-283, tom VI str. 60-136)

<sup>63</sup> MPRD określiła dwa cele niemierzalne: realizacja polityki kadrowej i wzrost zaangażowania pracowników oraz realizacja programu naprawczego (nie określiła kryteriów ich realizacji i rozliczania). CLA określiła dwa cele zarządcze niemierzalne: utrzymanie standardów świadczonych usług przewozowych oraz realizacja polityki kadrowej i wzrost zaangażowania pracowników. W MPEC określono dwa cele niemierzalne: prowadzenie działań zmierzających do pozyskania nowych odbiorców oraz realizacja prowadzonej polityki kadrowej i wzrost zaangażowania pracowników. W CPWiTM określono dwa cele niemierzalne: zwiększenie wartości sprzedaży oraz realizacja prowadzonej polityki kadrowej i wzrost zaangażowania pracowników.

**1.17.** Biuro Kontroli Urzędu Miasta w planach kontroli na lata 2016-2020 nie ujęło przeprowadzenia kontroli w spółkach komunalnych. Według danych przedstawionych w rocznych informacjach dotyczących wykonania nadzoru właścicielskiego:

- W 2016 r. przeprowadzono trzy kontrole, w tym w spółkach PUM i MPEC dotyczące prawidłowości prowadzonej dokumentacji Zarządu, RN i ZW<sup>64</sup> i jej zgodności z przepisami Ksh. Trzecia kontrola została przeprowadzona w CLA, przedmiotem której była m.in. realizacja umowy na świadczenie usług transportu publicznego na terenie Miasta oraz kwartalne analizy kosztów i przychodów za świadczenie usług transportu pasażerskiego i rozliczenie otrzymanych rekompensat.

- W 2017 r. przeprowadzono cztery kontrole w spółkach, w tym w CTBS, MPGK, CPWiTM dotyczące prawidłowości prowadzonej dokumentacji Zarządu, RN i ZW<sup>65</sup> i jej zgodności z przepisami Ksh. Przedmiotem kontroli w CLA (jak w roku poprzednim) była m.in. realizacja umowy na świadczenie usług transportu publicznego na terenie Miasta oraz kwartalne analizy kosztów i przychodów za świadczenie usług transportu pasażerskiego oraz rozliczenie otrzymanych rekompensat.

- W 2018 r. łącznie przeprowadzono cztery kontrole w spółkach, w tym Wydział przeprowadził trzy kontrole w spółkach MPRD i PGO dotyczące prawidłowości prowadzonej dokumentacji Zarządu, RN i ZW<sup>66</sup> i jej zgodności z przepisami Ksh oraz kontrolę w CLA, dotyczącą tych samych zagadnień co w latach poprzednich. Ponadto Biuro Kontroli UM przeprowadziło kontrolę doraźną w zakresie analizy przepływów finansowych w PUM.

- W 2019 r. Biuro Kontroli Miasta przeprowadziło osiem kontroli doraźnych w spółkach MPEC, PGO, PUM, CLA, MPRD, CPWiTM, CTBS, MPGK. Przedmiotem kontroli były zakup i ewidencjonowanie sprzętu komputerowego oraz wypłata wynagrodzeń dla członków zarządów spółek. W pięciu spółkach (PUM, MPRD, CLA, MPEC, PGO), w których stwierdzono nieprawidłowości, spółki poinformowały o wykonaniu zaleceń pokontrolnych.

W analizowanym okresie Wydział przeprowadził w spółkach 10 kontroli, Biuro Kontroli dziewięć kontroli doraźnych (jedną w 2018 r. i osiem w 2019 r.).

(akta kontroli tom II str. 20-21, 184, 385, 523, tom III str. 37-40)

**1.18.** W analizowanym okresie w zakresie rozporządzania składnikami aktywów trwałych lub dokonywania czynności prawnych, dotyczących zbycia nieruchomości, zbycia użytkowania wieczystego, czy też udziału w nieruchomości:

- w spółkach objętych badaniem nie wystąpiły przypadki dotyczące nabycia i zbycia nieruchomości, użytkowania wieczystego lub udziału w nieruchomości oraz wydzierżawienie przedsiębiorstwa spółki lub jego zorganizowanej części, a także ustanowienia na nich ograniczonego prawa rzeczowego,

- Miasto nie wprowadziło dodatkowych zasad postępowania w zakresie rozporządzania składnikami aktywów trwałych lub dokonywania niektórych czynności prawnych, o których mowa w art. 228<sup>1</sup> Ksh.

W wyjaśnieniu Prezydent Miasta podał, że warunki oraz zasady postępowania w ww. zakresie znajdują się w umowach spółek.

<sup>64</sup> Sprawdzono wykonanie planu pracy Rady Nadzorczej oraz udział członków na posiedzeniach Rady i zgromadzenia Wspólników. Zweryfikowano pod względem merytorycznym i prawnym uchwały i zarządzenia organów spółki – nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>65</sup> Sprawdzono wykonanie planu pracy Rady Nadzorczej oraz udział członków na posiedzeniach Rady i zgromadzenia Wspólników. Zweryfikowano pod względem merytorycznym i prawnym uchwały i zarządzenia organów spółki – nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>66</sup> Sprawdzono wykonanie planu pracy Rady Nadzorczej oraz udział członków na posiedzeniach Rady i zgromadzenia Wspólników. Zweryfikowano pod względem merytorycznym i prawnym uchwały i zarządzenia organów spółki – nie stwierdzono nieprawidłowości.

Spółki komunalne nie występowały z wnioskami dotyczącymi rozporządzenia prawem lub zaciągania zobowiązań o wartości dwukrotnie przewyższającej wysokość kapitału zakładowego spółki na podstawie art. 230 Ksh, w związku z tym Miasto nie podejmowało w tym zakresie uchwał.

Prezydent Miasta podał, że w odniesieniu do spółek sprawy takie nie miały miejsca. W analizowanym okresie Miasto jako właściciel 100% udziałów w PGO, wniosło udziały ww. Spółki (12.110 udziałów o wartości łącznej 6.055 tys. zł) do MPGK, co zostało opisane w pkt 1.4 wystąpienia.

(akta kontroli tom I str. 235-238, tom III str. 37-40, tom VII str. 10-18)

**1.19.** Miasto w ramach nadzoru właścicielskiego nie dokonywało oceny zasadności utrzymywania udziałów w poszczególnych spółkach. Nie były również opracowywane dokumenty o charakterze strategii restrukturyzacyjnej lub prywatyzacyjnej spółek w zakresie usług publicznych, określających politykę powierzenia spółkom z udziałem Miasta konkretnych zadań publicznych. W wyjaśnieniu Prezydenta Miasta podał, że Miasto nadzorowało procesy związane z restrukturyzacją spółek CPWiTM oraz PUM. W październiku 2019 r. Sąd Rejonowy Lublin Wschód IX Wydział Gospodarczy dla Spraw Upadłościowych i Restrukturyzacyjnych otworzył postępowanie sanacyjne wobec PUM.

(akta kontroli tom II str. 100-601, tom III str. 37-40, tom VII str. 10-19)

W jednym przypadku Rada Miasta uchwałą nr XV/111/19 z dnia 19 września 2019 r. wyraziła zgodę na zbycie udziałów oraz określenie trybu zbycia, w tym procedury wyłonienia nabywcy udziałów Miasta Chełm w MPEC. Uchwała została podjęta po rozpatrzeniu wniosku Prezydenta Miasta z dnia 12 września 2019 r. o wyrażenie zgody na sprzedaż 100% udziałów Miasta w ww. Spółce. Jednocześnie w treści uchwały określono formę zbycia udziałów w trybie negocjacji z zaproszeniem.

(akta kontroli tom III str. 397-416)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W latach 2016-2019 Prezydenci Miasta Chełm akceptowali prowadzenie działalności wykraczającej poza przedmiot działalności lub zadania własne w sferze użyteczności publicznej przez spółki MPRD, MPEC, CLA, PUM. W składanych informacjach kwartalnych i rocznych wszystkie ww. spółki przekazywały do Urzędu informacje o prowadzeniu działalności poza zakresem określonym w art. 10 ugk. Realizowanie działalności, wykraczającej poza zadania Miasta Chełma w sferze użyteczności publicznej, nie znajdowało podstaw prawnych z uwagi na ograniczenia prowadzenia takiej działalności przez spółki komunalne, wynikające z art. 10 ugk, w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Dotyczyło to działalności w zakresie:

- MPRD: wykonywania robót budowlanych drogowych poza obszarem Miasta Chełma, prowadzenia wynajmu sprzętu budowlanego, sprzedaży materiałów budowlanych, w tym betonu i asfaltu, wykonywania usług transportowych, ważenia pojazdów, wykonywania prac związanych z zagospodarowaniem terenów zieleni na rzecz innych podmiotów niż Miasto Chełm, jednostki organizacyjne i spółki komunalne Miasta. Z ww. działalności łączny przychód w latach 2016-2019 wyniósł 2.340 tys. zł, co stanowiło 9,1% przychodów z działalności ogółem w tym okresie. Realizując roboty budowlane drogowe na rzecz innych samorządów, państwowych jednostek organizacyjnych, podmiotów prywatnych (poza obszarem Miasta Chełm) MPRD osiągnęło w latach 2016-2017 stratę, odpowiednio 469 tys. zł i 107 tys. zł. W kolejnych latach tego rodzaju działalność przynosiła niewielki zysk (w 2018 r. 4 tys. zł, w 2019 r. 3 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 289-290, 423-445, tom II 249-254, tom VI str. 214-220)

- MPEC: usług ważenia towarów i samochodów, niszczenia dokumentów oraz wykonywania remontów i napraw. Z tytułu realizacji ww. usług Spółka w latach



2016-2019 uzyskała przychód w łącznej kwocie 84 tys. zł, koszty tej działalności wyniosły ogółem 73 tys. zł, uzyskano zysk w wysokości 11 tys. zł.

Ponadto Spółka w latach 2016-2019 udzieliła czterech pożyczek w łącznej kwocie 1.200 tys. zł, w tym udzielono pożyczek na kwotę 600 tys. zł w 2018 r., w którym strata Spółki wyniosła 6.586 tys. zł (jednostkom, których profil działalności nie był związany z działalnością Spółki). Działanie takie wykraczało poza przedmiot działalności MPEC określony w § 7 umowy Spółki.

W złożonym wyjaśnieniu była Prezydent Miasta podała, że sytuacja ekonomiczno-finansowa Spółki w okresie od 2016 r. do I półrocza 2018 r. była stabilna. Udzielanie pożyczek innym podmiotom nie należy do działalności uregulowanej w § 7 ust. 2 pkt 1 i 2 umowy Spółki i pozostaje w ograniczeniu wynikającym z art. 230 Ksh, czyli wymaga uchwały ZW w przypadku rozporządzania prawem przez Zarząd o wartości przekraczającej dwukrotność kapitału zakładowego Spółki.

(akta kontroli tom I str. 279-280, 466-480, 517-537, tom IV str. 214-219, tom VI str. 200-209)

- CLA: wynajmowania autobusu turystycznego i wykonywania przewozów międzymiastowych; działanie to nie należy do zadań własnych gminy określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z umową spółki (§ 7 ust. 1 pkt. 1) podstawowym celem działalności CLA jest świadczenie usług w zakresie lokalnego transport zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej. W wyniku realizacji tego zadania w latach 2018-2019 (okres wykonywania usług) uzyskano przychód w kwocie 36,1 tys. zł, koszty ogółem wyniosły 130,3 tys. zł (strata wyniosła 94,2 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 284-285, 395-414, tom II str. 22-99, tom IV str. 146-148)

- PUM: usług zarządzania i administrowania nieruchomościami, usług konserwacji, przekwaterowania, wynajmu i zarządzania nieruchomościami dla innych podmiotów niż Miasto Chełm o łącznej wartości 1.397 tys. zł., w tym w 2016 r. 298 tys. zł, w 2017 r. 320 tys. zł, w 2018 r. 334 tys. zł, w 2019 r. 427 tys. zł.

Była Prezydent Miasta podała, że spółki komunalne posiadają odrębną osobowość prawną. Wszystkie sprawy związane m.in. z realizacją robót, usług i dostaw należą do kompetencji zarządów spółek. Bezpośredni nadzór nad działalnością spółki sprawuje rada nadzorcza. Stwierdziła, że nie dotarły do niej sygnały o nieprawidłowościach w tym zakresie. Po jednej z przeprowadzonych kontroli, Wydział poinformował prezesów zarządów o konieczności prowadzenia działalności zgodnie z przepisami wynikającymi z aktu założycielskiego czy statutu.

W wyjaśnieniu Prezydent Miasta podał, że spółki komunalne posiadają swobodę w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej w granicach wyznaczonych ustawowo. Miejskie przedsiębiorstwa muszą dbać o wynik finansowy. Ze względu na ograniczony zakres robót w mieście, Spółka MPRD musiała szukać również innych kontrahentów. Taka praktyka była stosowana również w latach poprzednich.

(akta kontroli tom I str. 302-306, 395, 457-465, tom III str. 59-117, 249-254, tom V str. 274-283)

2. W okresie do 13 czerwca 2019 r. treść § 9 ust. 5 Aktu założycielskiego MPRD, stanowiącego, że wspólnicy mogą być zobowiązani do dopłat, była sprzeczna z art. 177 § 1 Ksh. Brak określenia w Akcie założycielskim górnej granicy dopłat pozostaje w sprzeczności z brzmieniem art. 177 § 1 Ksh, do którego treści odsyła przepis art. 178 Ksh określający, w jaki sposób każdorazowo oznaczane są wysokość i terminy dopłat. Od 1 stycznia 2016 r. do 13 czerwca 2019 r. Miasto jako jedyny wspólnik dokonało dopłat na kwotę 3.365,6 tys. zł.

NZW MPRD zmieniło treść § 9 ust. 5 Aktu założycielskiego dnia 13 czerwca 2019 r. dostosowując ją do postanowień art. 177 § 1 Ksh.

Była Prezydent Miasta wyjaśniła, że uchwały w sprawie dopłat zostały podjęte na podstawie § 9 ust. 5 Aktu założycielskiego, który został przyjęty przez KRS, a więc

uznano go za zgodny z Ksh. Dopłaty dokonano więc zgodnie z Aktem założycielskim i Ksh. O dopłaty wnioskował Zarząd Spółki. Ze strony Urzędu sprawę przygotowywał WIK w porozumieniu z radcą prawnym.

(akta kontroli tom III str. 417-426, tom IV str. 183-198, 203-205 tom VI str. 214-220)

**3.** Niegospodarne było przejęcie przez Miasto Chełm w latach 2016-2019 finansowania w całości przewozów pasażerskich realizowanych na terenie gminy sąsiedniej (Gmina Chełm). Przewozy te wykonywane były na podstawie porozumienia międzygminnego B/KI/7/2014 z dnia 30 czerwca 2014 r.<sup>67</sup> oraz B/KI/6/2017 z dnia 16 czerwca 2017 r.<sup>68</sup> pomiędzy Miastem Chełm a Gminą Chełm. Przewozy realizowane w ramach komunikacji miejskiej nie były współfinansowane przez sąsiednią Gminę Chełm. W rezultacie CLA, która była wykonawcą ww. porozumienia międzygminnego, ponosiła koszty tej działalności w całości. Przewozy wykonywane były na liniach Chełm (Główny PKP) – Okszów- Kolonia Okszów – Koza Gotówka –Srebrzyszcze (szkoła) oraz Okszów (kościół) – Chełm – Pokrówka –Żółtańce (zalew). Łączny przebieg kilometrowy na terenie Gminy Chełm wyniósł 241.387 km, przychody netto z biletów za przejazdy na terenie Gminy Chełm wyniosły 588,6 tys. zł, a koszty netto zamknęły się kwotą 1.615,4 tys. zł. Strata Spółki z tego tytułu w latach 2016-2019 wyniosła 1.026,8 tys. zł. Prezydent Miasta w lutym 2019 r. wypowiedział ww. porozumienie, które przestało obowiązywać z dniem 31 maja 2019 r.

Była Prezydent Miasta, w wyjaśnieniach podała, że porozumienia z Gminą Chełm były zawierane w celu zaspokojenia potrzeb i oczekiwań mieszkańców Chełma. Były bardzo duże oczekiwania aby takie kursy funkcjonowały. Podjęte wielokrotnie rozmowy z Gminą Chełm nie przynosiły rezultatu, ponieważ jej przedstawiciele uzasadniali, że linie te służyły mieszkańcom Miasta.

(akta kontroli tom I str. 284-286, tom II str. , tom IV str. 146-148, 196-199)

**4.** W 2019 r. Urząd nie opracował informacji o sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek za I półrocze i III kwartał. Naruszało to treść § 5 ust.1 i ust. 3 załącznika do zarządzenia nr 186/19 Prezydenta Miasta z dnia 7 maja 2019 r.

W złożonym wyjaśnieniu Prezydent Miasta podał, że informacje i analizy za I półrocze nie zostały złożone z powodu wakatu na stanowisku w Biurze Nadzoru Właścicielskiego. Informacja dotycząca wykonania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi wraz z analizą ekonomiczno-finansową zostanie przedłożona na Komisji Budżetu i Rozwoju Gospodarczego Rady Miasta we wrześniu 2020 r.

(akta kontroli tom I str. 91-142, tom II str. 100-601, tom III str. 1-28, tom VI str. 60-136)

**5.** W Urzędzie akceptowano sytuację, w której CPWiTM nie występowało z wnioskami o przekazanie należnej rekompensaty za lata 2017 i 2018. Na podstawie składanych kwartalnych informacji o sytuacji ekonomiczno-finansowej, Urząd posiadał dane o spełnieniu przez Spółkę warunków upoważniających do otrzymania rekompensaty. Intencją umowy rekompensaty, zawartej 30 kwietnia 2015 r., było „uregulowanie świadczenia przez Spółkę usług publicznych w ogólnym interesie gospodarczym w związku z Parkiem Wodnym i zapłaty przez Miasto rekompensaty za świadczone usługi”. Regulacja ta nie wyłączała prawa do rekompensaty za lata 2017-2018, a w treść pkt 4 ppkt 4.1 lit a umowy rekompensaty stanowiła, że za wykonanie usług publicznych, spółce przysługuje rekompensata służąca pokryciu wydatków działalności związanej ze świadczeniem usług publicznych. Spółce przysługiwała rekompensata eksploatacyjna w wysokości 1.316,7 tys. zł za 2017 r. i 2.042,1 tys. zł za 2018 r.

<sup>67</sup> Porozumienie obowiązywało do 30 czerwca 2017 r.

<sup>68</sup> Porozumienie miało obowiązywać do 30 czerwca 2027 r.

Wyjaśnienia złożyli były Prezes Zarządu i były Główny Księgowy Spółki, którzy podali, że w określonym w umowie rekompensaty terminie (do 15 września każdego roku) składania wniosku o przyznanie i zabezpieczenie w budżecie Miasta Chełm środków finansowych na udzielenie rekompensaty nie było podstaw do wnioskowania o rekompensatę na lata 2017-2018.

Według wyjaśnień, we wrześniu 2016 r. CSW było jeszcze „w trakcie budowy, a plan przychodów i kosztów z memorandum inwestycyjnego zakładał wyniki finansowe dodatnie, przy których rekompensata nie przysługuje. Również 15 września 2017 r. nie było podstawy do wnioskowania o rekompensatę w 2018 r., z uzasadnieniem wynikającym z memorandum inwestycyjnego, zakładającym zyski i w niewielkim stopniu zweryfikowanym przez dane z ośmiu miesięcy pierwszego roku funkcjonowania Chełmskiego Parku Wodnego”.

W złożonym wyjaśnieniu Prezydent Miasta podał, że aktualnie Miasto analizuje sytuację finansowo-ekonomiczną Spółki, w przypadku wystąpienia oszczędności budżetowych sprawa umowy rekompensaty będzie rozważana pod koniec 2020 r.

(akta kontroli tom III str. 427-450, tom VI str. 245-253, tom VII str. 10-18)

**6.** W okresie objętym kontrolą, przed podwyższeniem kapitału zakładowego spółek komunalnych i wnoszeniem dopłat do spółek, nie występowało o uzyskanie opinii Prezesa UOKiK dotyczącej zgodności przyznawanej pomocy z przepisami o pomocy publicznej. Obowiązek taki wynikał z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>69</sup>. Przepis ten stanowi, że projekty programów pomocowych, w tym przewidujących udzielanie pomocy w ramach wyłączeń grupowych, oraz pomocy indywidualnej, a także pomocy indywidualnej na restrukturyzację, wymagają uzyskania opinii Prezesa UOKiK.

W wyjaśnieniu były Dyrektor WIK podał, że przeprowadzono analizę transferu majątku Miasta do spółek komunalnych pod kątem wystąpienia pomocy publicznej. Uznano, że dokapitalizowanie spółki publicznej nie jest uznawane przez Komisję Europejską za pomoc publiczną, jeśli zostały spełnione wymogi, o których mowa w Zawiadomieniu Komisji Europejskiej o udziale władz publicznych w kapitale spółki. Nie stosowano procedur wynikającej z art. 12 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

W wyjaśnieniu Prezydent Miasta podał, że dokonane transfery majątku w ocenie Miasta nie spełniały przesłanek pomocy publicznej przy dokapitalizowaniu spółek.

(akta kontroli tom I str. 248-255, tom II str. 1-11, tom V str. 266-269, tom VI str. 60-136)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Prowadzony w ww. okresie nadzór właścicielski spółek komunalnych wykonywany był w wielu obszarach nierzetelnie, miał charakter formalny i sprowadzał się do zatwierdzania rocznych sprawozdań z działalności spółek, przyjmowania kwartalnych i rocznych informacji ekonomiczno-finansowych. Miasto Chełm nie wypracowało założeń spójnej i kompleksowej polityki właścicielskiej w stosunku do spółek. W analizowanym okresie sytuacja ekonomiczno-finansowa objętych badaniem spółek komunalnych była zróżnicowana. W latach 2016-2017 stratę odnotowano w przypadku czterech spółek (MPRD, CLA, PUM i CPWiTM). W 2018 r. stratę odnotowały wszystkie spółki. Poprawę sytuacji ekonomicznej w przypadku dwóch objętych badaniem spółek (CLA, PUM) odnotowano dopiero w 2019 r., a w pozostałych spółkach (MPEC, MPRD, CPWiTM) zmniejszono w znaczący sposób stratę.

Brak skutecznego nadzoru właścicielskiego w latach 2016-2019 był przyczyną:

- akceptowania prowadzenia przez cztery spółki komunalne (MPRD, MPEC, CLA, PUM) działalności wykraczającej poza zadania Miasta Chełma w sferze

<sup>69</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 708.

użyteczności publicznej, co nie znajdowało podstaw prawnych z uwagi na ograniczenia prowadzenia takiej działalności przez spółki komunalne,

- podejmowania w latach 2016-2018 bezskutecznych działań mających na celu poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek, wykazujących systematycznie straty na działalności podstawowej,

- nieopracowania informacji o sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek za I półrocze, III kwartał 2019 r.,

- niewystępowania o opinię Prezesa UOKiK dotyczącą zgodności przyznawanej pomocy z przepisami o pomocy publicznej, przed podwyższeniem kapitału zakładowego objętych badaniem spółek komunalnych i wnoszeniem dopłat do spółek,

- akceptowania sytuacji, w której CPWiTM nie występowało z wnioskami o przekazanie należnej rekompensaty za lata 2017 i 2018, pomimo tego, że Urząd posiadał dane o spełnieniu przez Spółkę warunków upoważniających do otrzymania rekompensaty.

OBSZAR

## **2. Przestrzeganie przepisów o zasadach doboru i wynagradzania członków zarządów i rad nadzorczych spółek**

Opis stanu faktycznego

**2.1.** W latach objętych badaniem obowiązywały zasady nadzoru właścicielskiego wprowadzone zarządzeniami Prezydenta Miasta. Określały one tryb postępowania w sprawie powołania prezesów zarządu oraz członków RN spółek z udziałem Miasta Chełm, w tym m.in. wskazywały, że dokumenty osób ubiegających się o stanowisko członka zarządu lub członka RN składane miały być do Prezydenta Miasta.

Kandydaci na członków RN objętych badaniem czterech spółek (MPEC, CPWiTM, MPRD, PUM), pełniący tę funkcję w latach 2016-2019, złożyli oświadczenia:

- o ograniczeniach i zakazach pełnienia funkcji we władzach spółek oraz o prowadzeniu działalności konkurencyjnej wynikającej z przepisów prawa (Oświadczenie B). Jednocześnie kandydaci na członków RN zobowiązali się, że w przypadku zaistnienia okoliczności stanowiących przeszkodę do uczestniczenia w RN, złożą rezygnację z pełnienia tej funkcji w terminie 7 dni od dnia zaistnienia tych okoliczności, oraz że powiadomią Prezydenta Miasta o wszelkich zmianach mających wpływ na treść złożonego oświadczenia.

- o korzystaniu z pełni praw publicznych oraz posiadaniu zdolności do czynności prawnych (Oświadczenie C),

- o tym, że nie są członkami rad nadzorczych innych jednostek samorządu terytorialnego (jst) oraz że nie są prezesami, zastępcami prezesa, członkami zarządu przedsiębiorstw i spółek z udziałem jst (Oświadczenie D). Ponadto kandydaci na członków RN składali formularz rekrutacyjny na stanowisko członka organu nadzorującego, w którym podawali m.in. informacje o wykształceniu, kwalifikacjach i uprawnieniach zawodowych. W dokumentacji komórki nadzoru właścicielskiego brak było dokumentów dotyczących powołania i oświadczeń o spełnianiu warunków przez członków Rady Nadzorczej CLA. W trakcie kontroli zostały dostarczone do Urzędu oświadczenia sześciu kandydatów na członka organu nadzorczego o obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego złożone 26 kwietnia 2017 r. (cztery oświadczenia), 12 maja 2017 r. (jedno oświadczenie), 25 lipca 2017 r. (jedno oświadczenie) oraz jedno oświadczenie o wyrażeniu zgody na udział w pracach RN CLA.

Analiza danych osób będących członkami RN spółki MPEC wykazała, że jedna osoba ([...]<sup>70</sup>), która pełniła tę funkcję od 11 czerwca 2013 r. do 28 grudnia 2018 r., w okresie od 9 lipca 2012 r. do dnia zakończenia kontroli była również członkiem RN Gminnego Zakładu Usług Komunalnych w Urszulinie Sp. z o.o. tj. w Spółce, w której

<sup>70</sup> Jak w przypisie 14.

Gmina Urszulin posiada 100% udziałów (zagadnienie to opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom IV str. 206-213, 220-222, tom V str. 254-257, 288-420, 456-465)

**2.2.** Analiza składów osobowych zarządów oraz RN spółek wykazała, że w okresie objętym badaniem, żaden z pracowników Urzędu wykonujących zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego nie pełnił funkcji w organach nadzorczych ww. spółek.

(akta kontroli tom I str. 143-202, tom IV str. 149-169, tom IV str. 211-213)

**2.3.** W zarządzeniu nr 186/19 z dnia 7 maja 2019 r. oraz w zarządzeniach wcześniejszych określone zostały warunki, jakie musi spełniać kandydat na członka zarządu spółki komunalnej<sup>71</sup>. Wymogi jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego określone zostały w uchwałach ZW podjętych w 2017 r.

(akta kontroli tom I str. 91-142, 395-537, tom V str. 284-287, tom VII str. 126-128)

**2.4.** Osoby wskazane w latach 2018-2019, na podstawie art. 10a ust. 5 ukg, jako kandydaci na członków rad nadzorczych spółek spełniały wymogi określone w art. 19 ust. 1-3 i 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>72</sup>.

Członkami RN spółek Miasta (MPRD, MPEC, PUM, CPWiTM), były osoby spełniające ustawowe warunki wymagane dla kandydatów na członków rad nadzorczych reprezentujących jednostkę samorządu terytorialnego, określone w szczególności w ukg oraz ustawie o zarządzaniu mieniem państwowym. W zarządzeniu dotyczącym zasad nadzoru właścicielskiego określono, że powołanie członka organu nadzorczego odbywa się zgodnie z zapisami umowy spółki w drodze uchwały podjętej przez zgromadzenie wspólników lub desygnowania kandydata przez Prezydenta (§ 8). Miasto nie opracowywało dodatkowych procedur i kryteriów doboru kandydatów na członków RN. Doboru członków RN nie dokonywano w drodze formalnego konkursu. Zgodnie z zasadami nadzoru właścicielskiego, kandydaci na członka organu nadzorczego składali do Urzędu wymagane dokumenty<sup>73</sup>. Prezydent Miasta wskazywał osobę i podejmowano uchwałę o powołaniu członków RN.

(akta kontroli tom I str. 395-537, tom V str. 288-420)

**2.5.** Wskazani po dniu 9 września 2016 r. przez Prezydenta Miasta kandydaci na członków RN wszystkich objętych badaniem spółek, złożyli oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków zarządu, zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 2 i art. 3 ustawy o wynagrodzeniach.

(akta kontroli tom V str. 288-420, 456-465)

**2.6.** W okresie objętym kontrolą członkowie rad nadzorczych spółek powoływani byli uchwałami wspólników, zgodnie z art. 215 § 1 Ksh i Aktami założycielskimi (umowami spółki).

(akta kontroli tom I str. 395-537, tom IV str. 223-309, 364-377, tom V str. 1-253)

**2.7.** Uchwały kształtujące zasady wynagrodzeń członków zarządów i RN, określone ustawą o wynagrodzeniach podjęte zostały przez NZW odpowiednio w dniach: 28 lutego 2017 r. (MPRD), 26 kwietnia 2017 r. (CLA), 13 czerwca 2017 r. (MPEC), 28 czerwca 2017 r. (PUM), 20 czerwca 2017 r. (CPWiTM). Uchwały te przyjęto przed dniem zwyczajnych zgromadzeń wspólników, których przedmiotem było rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdań zarządów z działalności i sprawozdań finansowych spółek za rok 2016. Powyższe uchwały zostały znowelizowane

<sup>71</sup> Kandydat na członka zarządu powinien posiadać wykształcenie wyższe lub wyższe uzyskane za granicą, co najmniej 5 letni okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, powołania i wyboru mianowania, spółdzielczej umowy o pracę, lub świadczenia usług na podstawie innej umowy, lub wykonywania działalności gospodarczej. Ponadto powinien posiadać co najmniej 3 letnie doświadczenie na stanowiskach kierowniczych lub samodzielnych albo wynikające z wykonywania działalności gospodarczej na własny rachunek oraz spełniać inne wymagania w tym nie naruszać ograniczeń lub zakazów zajmowania stanowiska członka organu zarządzającego.

<sup>72</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 735, dalej: ustawa o zarządzaniu mieniem państwowym.

<sup>73</sup> Dyplom ukończenia studiów wyższych, CV, dokument uprawniający do zasiadania w radzie nadzorczej, formularz rekrutacyjny i inne dokumenty, jeżeli Prezydent Miasta uznał ich złożenie za konieczne.

w dniach 26 września 2017 r. (CPWiTM), 28 września 2017 r. (MPRD, CLA, MPEC) oraz 26 października 2017 r. (PUM).

W uchwałach tych przyjęto, że wynagrodzenie stałe członków zarządów spółek w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia, ogłaszanego przez Prezesa GUS wynosi: od 1-krotności do 3-krotności (MPRD, CLA, PUM), 2,4-krotność (CPWiTM) oraz 3-krotność (MPEC). Upoważniono rady nadzorcze tych spółek do kwotowego określenia wysokości wynagrodzenia stałego poszczególnych członków zarządów tych spółek, z zachowaniem przedziałów określonych w uchwałach NZW.

Rady nadzorcze podjęły uchwały w sprawie:

- kształtowania wynagrodzeń członków zarządów spółek, określające wysokość wynagrodzenia stałego prezesów zarządów spółek, uwzględniając obowiązującą w latach 2017-2019 podstawę wymiaru wynagrodzenia, która wynosiła 4.403,78 zł<sup>74</sup>,
- kształtowania wynagrodzeń członków organów nadzorczych,
- ustalenia wskaźników określających wykonanie celów zarządczych, wag oraz trybu i sposobu oceny ich wykonania.

W uchwałach w sprawie kształtowania wynagrodzeń ustalono, że wynagrodzenie zmienne prezesa zarządu nie może przekroczyć 8,50% wynagrodzenia stałego w poprzednim roku obrotowym (CPWiTM, PUM, MPRD, MPEC, CLA), z tym że za 2017 r. wynosi 20% wynagrodzenia stałego w poprzednim roku i może być wypłacone po zatwierdzeniu sprawozdania zarządu z działalności spółki oraz sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy i udzieleniu prezesowi zarządu absolutorium z wykonania przez niego obowiązków przez zgromadzenie wspólników (MPEC, CLA). Uchwały zawierały również dodatkowe postanowienia w zakresie wskazanym w art. 5 ust. 1 pkt 1-4, ust. 2 pkt 1-2 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o wynagrodzeniach, a dotyczące: obowiązku osobistego świadczenia przez członka zarządu, niezależnie czy działa on w zakresie prowadzonej działalności; warunków wypowiedzania zawartych umów zarządzania przez strony tych umów; zakazu pobierania wynagrodzenia z tytułu pełnienia funkcji w organach podmiotów zależnych od spółki w ramach grupy kapitałowej; obowiązków informacyjnych ciążyących na członku zarządu; uprawnień do korzystania z urządzeń technicznych; wysokości odprawy przysługującej członkowi zarządu.

Uchwałami NZW w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków rad nadzorczych, podjętych w 2017 r., ustalono wynagrodzenie miesięczne przewodniczących i pozostałych członków RN spółek w wysokości:

- w MPRD i PUM: przewodniczący - 30%, zastępca - 25%, pozostali członkowie - 20%;
- w CLA: przewodniczący RN - 30%, zastępca - 15%, pozostali członkowie - 10%;
- w MPEC: przewodniczący - 95%, zastępca - 55%, pozostali członkowie - 45%;
- w CPWiTM: przewodniczący - 15%, zastępca i pozostali członkowie - 10%.

(akta kontroli tom IV str. 149-169, 364-477, tom V str. 85-253, 421-455, tom VI str. 60-136, 221-232, tom VII str. 1-6, 10-19)

**2.8.** Wynagrodzenie miesięczne oraz tryb przyznawania nagrody rocznej dla członków zarządów zbadano na podstawie danych z pięciu spółek. We wszystkich przypadkach zasady, tryb przyznawania wysokość wynagrodzenia oraz jego wypłata były określone zgodnie z art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi<sup>75</sup>. W latach 2016-2019 rady nadzorcze spółek podjęły trzy uchwały wnioskujące do Prezydenta Miasta o przyznanie nagrody rocznej dla członków zarządu:

<sup>74</sup> Dz. Urz. GUS z 2017 r. poz. 3. Ze względu na treść przepisów art. 22 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019 (Dz. U. poz. 2435) oraz art. 28 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz. U. poz. 2371, ze zm.), w latach 2018-2019 podstawę wymiaru, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy o wynagrodzeniach, stanowi przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r.

<sup>75</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2099, ze zm.

- CLA – uchwałą z 26 kwietnia 2017 r. (nagroda za 2016 r. w wysokości 7,3 tys. zł),
- MPEC – uchwałą z 17 lipca 2017 r. (nagroda za 2016 r. w kwocie 8,3 tys. zł),
- CPWiTM - uchwałą RN IV/10/17 z dnia 26 czerwca 2017 r. nagroda za 2016 r. w wysokości 8,3 tys. zł).

(akta kontroli tom IV str. 149-169, 364-377, tom V str. 1-84, 261-265, 421-455)

**2.9.** Na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Chełm w dniu 25 września 2017 r. opublikowano osiem uchwał ZW (wszystkie podjęte w dniu 25 września 2017 r.) w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządów oraz zasad kształtowania wynagrodzeń członków RN spółek Miasta. Nie opublikowano 11 uchwał ZW w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom IV str. 223-309, 364-477, tom V str. 1-253, 266-269, 421-455)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**1.** Nie zweryfikowano informacji o przestrzeganiu zakazu kumulacji stanowisk w dwóch lub większej liczbie organów nadzorczych wobec jednego członka Rady Nadzorczej MPEC. Analiza danych osób będących członkami RN spółki MPEC wykazała, że jedna osoba ([...]76), która pełniła tę funkcję od 11 czerwca 2013 r. do 28 grudnia 2018 r., w okresie od 9 lipca 2012 r. do dnia 31 lipca 2020 r. była również członkiem RN Gminnego Zakładu Usług Komunalnych w Urszulinie Sp. z o.o. tj. w Spółce, w której Gmina Urszulin posiada 100% udziałów.

Pełnienie funkcji członka RN w tym samym okresie w dwóch spółkach naruszało obowiązujący w tamtym okresie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagrodzeniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi77. W okresie pełnienia funkcji ww. członek RN pobrał wynagrodzenie z MPEC w łącznej kwocie 69,6 tys. zł.

Były Dyrektor WIK, w złożonym wyjaśnieniu podał, że kandydat na członka rady nadzorczej w dokumentach rekrutacyjnych wypełnia m.in. oświadczenie, czy jest członkiem rady nadzorczej w innej spółce. Były Dyrektor podał, że nie posiadał wiedzy na temat zasiadania tej osoby w innej radzie nadzorczej.

Była Prezydent Miasta wyjaśniła, że nie ma wiedzy o sytuacji opisanej w pytaniu. Nie wie, czy informacje takie posiadał WIK.

(akta kontroli tom IV str. 211-213, tom V str. 258-260, 274-283)

**2.** Nie sprawowano rzetelnego nadzoru nad działalnością RN i dopuszczono do niezgodności z uchwałami ZW w sprawie wynagrodzeń i obowiązującymi przepisami ustawy o wynagrodzeniach.

Dotyczyło to postanowień uchwał RN odnoszących się do:

a) prawa do odprawy w razie rezygnacji członka zarządu. W uchwałach rad nadzorczych spółek MPRD, MPEC, CPWiTM, CLA przewidziano dla członków zarządu prawo do odprawy również w razie złożenia rezygnacji. Było to niezgodne z treścią uchwał ZW tych spółek w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu:

- uchwały RN MPRD nr: VII/29/2017 z 29 września 2017 r., VIII/5/2018 z 22 czerwca 2018 r., VIII/11/2019 z 3 stycznia 2019 r. były niezgodne z uchwałą nr 33/XV/2017 NZW MPRD z 28 września 2017 r.;
- uchwała nr RN/XI/390/2017 RN MPEC z dnia 13 czerwca 2017 r. była niezgodna z uchwałą nr 11/II/2017 ZW MPEC z dnia 13 czerwca 2017 r. i uchwała nr RN/XI/399/2017 RN MPEC z dnia 29 września 2017 r. była niezgodna z uchwałą nr 24/III/2017 NZW MPEC z 28 września 2017 r.;

<sup>76</sup> Jak w przypisie 14.

<sup>77</sup> Przepis ten obowiązywał do 14 września 2019 r. Od dnia 15 września 2019 r. zakaz kumulacji stanowisk w dwóch lub większej liczbie rad nadzorczych spółek komunalnych został unormowany w art. 10c ugk.

- uchwały RN CPWiTM nr IV/12/17 z 26 września 2017 r oraz nr V/16/2019 z dnia 30 września 2019 r.; były niezgodne z uchwałą NZW CPWiTM nr 24/VI/2017 z 26 września 2017 r.;
- uchwały RN CLA nr X/8/2017 z 29 września 2017 r oraz nr X/30/2019 z 16 stycznia 2019 r. były niezgodne z uchwałami NZW CLA Nr 40/VI/2017 z dnia 28 września 2017 r.

Było to również niezgodne z art. 7 ustawy o wynagrodzeniach, który przyznaje prawo do odprawy jedynie w sytuacji, gdy następuje to w wyniku oświadczenia woli spółki.

Umowy o zarządzanie zawarte z prezesami zarządów: MPRD z [...] <sup>78</sup> z 29 września 2017 r. i 22 czerwca 2018 r. i z [...] <sup>79</sup> z 3 stycznia 2019 r., MPEC z [...] <sup>80</sup> z 29 września 2017 r. i 15 czerwca 2018 r. oraz [...] <sup>81</sup> z 25 lutego 2019 r., CPWiTM z [...] <sup>82</sup> z 29 września 2017 r., [...] <sup>83</sup> z 1 marca 2019 r. oraz [...] <sup>84</sup> z dnia 2 lipca 2019 r., CLA z [...] <sup>85</sup> z 29 września 2017 r. oraz [...] <sup>86</sup> z 15 maja 2019 r. zawierały postanowienia uprawniające zarządzających do odprawy również w razie złożenia rezygnacji.

W dwóch spółkach (MPRD i CPWiTM) prezesi zarządu ([...] <sup>87</sup> i [...] <sup>88</sup>) złożyli rezygnację i spółki wypłaciły im odprawy w kwocie odpowiednio 27.083,25 zł i 31.707,21 zł. Dnia 30 czerwca 2020 r. RN MPRD zmieniła ww. uchwałę i w obowiązującej umowie o zarządzanie wyłączyła prawo do odprawy w razie rezygnacji prezesa zarządu;

(akta kontroli tom IV str. 290-297, 301-303, 310-363, 374-378, 382-383, 387-400, 403-414, tom V str. 6-13, 16-18, 51-84, 261-265, 425-427, 437, 448-449, tom VII 87-125)

- b) wysokości przysługującej odprawy określonej w uchwale nr IV/12/17 RN CPWiTM z 26 września 2017 r. (2-krotność wynagrodzenia), która została podana niezgodnie z uchwałą nr 24/VI/2017 NZW z 26 września 2017 r. określającą wysokość odprawy jako 3-krotność miesięcznego wynagrodzenia stałego;

W wyjaśnieniu były Dyrektor WIK podał, że sprawy związane z odprawami regulowały uchwały RN oraz zapisy w treści umowy o świadczenie usług zarządczych. Przewodniczący rady był upoważniony do zawierania umów o świadczenie usług zarządczych oraz do zatwierdzania wypłat dla członków zarządu, w tym odpraw. Stwierdził, że jako Dyrektor nie miał żadnego instrumentu prawnego ani wpływu na treści zawarte w uchwałach podejmowanych przez poszczególne rady nadzorcze.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że nie zna przyczyny, dla której nie przeanalizowano zgodności uchwał RN z uchwałami NZW w sprawie zasad kształtowania wynagrodzenia członka zarządu oraz ustawą o wynagrodzeniach pod względem wysokości odpraw oraz przypadków jej przysługiwania.

(akta kontroli tom V str. 266-269, 425-427, 448-449, tom VII str. 10-19)

- c) sumy wag (50%) trzech celów zarządczych uprawniających do przyznania wynagrodzenia zmiennego, określone w uchwałach RN CLA nr X/9/2017, X/22/2018 i X/34/2019 w sprawie ustalenia wskaźników określających wykonanie

<sup>78</sup> Jak w przypisie 14.

<sup>79</sup> Jak w przypisie 14.

<sup>80</sup> Jak w przypisie 14.

<sup>81</sup> Jak w przypisie 14.

<sup>82</sup> Jak w przypisie 14.

<sup>83</sup> Jak w przypisie 14.

<sup>84</sup> Jak w przypisie 14.

<sup>85</sup> Jak w przypisie 14.

<sup>86</sup> Jak w przypisie 14.

<sup>87</sup> Jak w przypisie 14.

<sup>88</sup> Jak w przypisie 14.



celów zarządczych, wag oraz trybu i sposobu oceny ich wykonania były niezgodne z § 3 ust. 3 pkt 2 uchwały NZW nr 40/IV/2017 z 28 września 2017 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzenia członka zarządu, wg którego wynagrodzenie zmienne przysługuje pod warunkiem spełnienia trzech celów i jeśli suma wag procentowych celów wyniesie co najmniej 30%.

Wyjaśniając powyższe były Dyrektor WIK podał, że uchwały NZW były dokumentami obowiązującymi wszystkie organy Spółki. Na ich podstawie były podejmowane uchwały rad nadzorczych. Zdaniem byłego Dyrektora, RN jest organem niezależnym i samodzielnym, dlatego też WIK w ramach nadzoru właścicielskiego nie mógł wpływać na treść podejmowanych przez nie uchwał. Wydział nie przygotowywał projektów uchwał dla RN.

(akta kontroli tom IV str. 379-384, tom VII str. 1-6)

d) uznania przez rady nadzorcze za niemierzalne celów zarządczych w uchwałach nw. spółek:

- CLA „Utrzymanie standardów świadczonych usług przewozowych” i „Realizacja prowadzonej polityki kadrowej i wzrost zaangażowania pracowników”<sup>89</sup>, Prezesowi Zarządu Spółki zostało wypłacone we wrześniu 2018 r. wynagrodzenie zmienne w kwocie 7,3 tys. zł, w związku z przyjęciem do realizacji celów niemierzalnych

- MPRD „Realizacja prowadzonej polityki kadrowej i wzrost zaangażowania pracowników” i „Realizacja programu naprawczego”<sup>90</sup>. Prezesowi Zarządu Spółki zostało wypłacone we wrześniu 2018 r. wynagrodzenie zmienne w kwocie 7,1 tys. zł, w związku z przyjęciem do realizacji celów niemierzalnych,

- MPEC „Realizacja prowadzonej polityki kadrowej i wzrost zaangażowania pracowników” i „Prowadzenie działań zmierzających do pozyskania nowych odbiorców”<sup>91</sup>, Prezesowi Zarządu Spółki zostało wypłacone we wrześniu 2018 r. wynagrodzenie zmienne w kwocie 8,3 tys. zł, w związku z przyjęciem do realizacji celów niemierzalnych

- PUM „Obniżenie kosztów zarządu”, „Realizacja strategii lub planu restrukturyzacji”, „Prowadzenie polityki kadrowej Spółki zmierzające do optymalizacji zatrudnienia i poprawy obsługi i świadczonych usług” i „Realizacja inwestycji z uwzględnieniem w szczególności skali, stopy zwrotu, innowacyjności, terminowości inwestycji”<sup>92</sup>,

- CPWiTM „Realizacja prowadzonej polityki kadrowej i wzrost zaangażowania pracowników” „Zwiększenie wielkości sprzedaży”<sup>93</sup>.

W odniesieniu do tych celów nie zostały określone kryteria (wskaźniki) ich realizacji i rozliczenia, co było niezgodne z art. 4 ust. 5 ustawy o wynagrodzeniach.

Były Dyrektor WIK podał, że uwagi na fakt, iż od 1 lutego 2019 r. nie pracuje w UM Chełm i nie ma dostępu do dokumentów, z powodu upływu czasu nie może przeprowadzić analizy zapisów w uchwałach NZW i RN.

(akta kontroli tom IV str. 290-292, 293-295, tom V 1-253, 421)

**3.** Na stronach Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: BIP) Miasta Chełma nie opublikowano 11 uchwał ZW w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządów oraz zasad kształtowania wynagrodzeń członków rad nadzorczych spółek Miasta Chełma. Dotyczyło to uchwał:

<sup>89</sup> CLA w uchwałach RN nr X/9/2017 z 29 września 2017 r., X/22/2018 z 25 kwietnia 2018 r., X/34/2019 z 8 maja 2019 r.

<sup>90</sup> MPRD w uchwałach RN nr VII/30/2017 z 29 września 2017 r., VIII/6/2018 z 22 czerwca 2018 r., VII/12/2017 z 3 stycznia 2019 r., X/22/2018 z 25 kwietnia 2018 r., X/34/2019 z 8 maja 2019 r.

<sup>91</sup> MPEC w uchwałach RN nr RN/XI/400/2017 z 29 września 2017 r., RN/XI/414/2018 z 24 maja 2018 r., RN/XI/416/2018 z 15 czerwca 2018 r., RN/XI/437/2019 z 17 czerwca 2019 r.

<sup>92</sup> PUM w uchwałach RN nr 4/XI/207 z 18 sierpnia 2017 r., 20/XI/2018 z 13 listopada 2018 r., 15/X/2019 z 30 października 2019 r., 2/XI/414/2019 z 19 czerwca 2019 r., RN/XI/416/2018 z 15 czerwca 2018 r., RN/XI/437/2019 z 17 czerwca 2019 r.

<sup>93</sup> CPWiTM w uchwałach RN nr IV/13/17 z 26 września 2017 r., IV/09/18 z 19 czerwca 2018 r., V/04/18 z 28 czerwca 2018 r., V/17/2019 z 30 września 2019 r.

- NZW MPRD Nr 21/XI/2017 z 28 lutego 2017 r.,
- NZW MPRD Nr 33/XV/2017 z 28 września 2017 r.,
- NZW MPRD Nr 34/XV/2017 z dnia 28 września 2017 r.
- NZW CLA Nr 37/XIII/2017 z 26 kwietnia 2017 r.,
- NZW CLA Nr 40/IV/2017 z dnia 28 września 2017 r.,
- NZW MPEC Nr 11/XIII/2017 z 13 czerwca 2017 r.,
- NZW MPEC Nr 24/III/2017 z dnia 28 września 2017 r.,
- ZZW PUM Nr 2/2017 z 28 czerwca 2017 r.,
- NZW PUM Nr 1/2017 z dnia 26 października 2017 r.,
- ZZW CPWiTM Nr 13/V/2017 z 20 czerwca 2017 r.,
- NZW CPWiTM Nr 24/VI/2017 z dnia 26 września 2017 r.

Działanie takie było niezgodne z art. 11 ust. 1 pkt 1 lub 2 ustawy o wynagrodzeniach.

Wyjaśnienie w powyższej sprawie złożył były Dyrektor WIK, który podał, że we wrześniu 2017 r. na stronie BIP Urzędu Miasta Chełm zostały opublikowane uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzenia członków zarządów oraz rad nadzorczych dla wszystkich spółek. Data publikacji powyższych dokumentów to 25 września 2017 r. Ww. podał również, że do dnia pełnienia funkcji, tj. 31 stycznia 2019 r. wszystkie dokumenty: uchwały, protokoły zgromadzenia wspólników, sprawozdania RN, kwartalne, roczne sprawozdania zarządów oraz opracowane analizy ekonomiczne za dany rok były dostępne w aktach Biura Nadzoru Właścicielskiego.

Prezydent Miasta podał, że uchyczenie to zostanie uzupełnione poprzez zamieszczenie stosownych uchwał na stronie Urzędu.

(akta kontroli tom V str. 266-273)

**4.** W aktach założycielskich spółek MPRD, CLA, MPEC, PUM, CPWiTM wprowadzono zapis, że członkowie rad nadzorczych reprezentujący w Spółce jednostkę samorządu terytorialnego są powoływani spośród osób, które złożyły egzamin w trybie przewidzianym w przepisach o komercjalizacji i prywatyzacji. Zapisy te nie zostały zaktualizowane po 1 stycznia 2017 r. Było to niezgodne z art. 10a ust. 5 ukg, według którego podmiot reprezentujący jednostkę samorządu terytorialnego lub komunalna osoba prawna, w zakresie wykonywania praw z udziałów i akcji przysługujących tym podmiotom, jako kandydata na członka organu nadzorczego wskazuje osobę, która spełnia wymogi, o których mowa w art. 19 ust. 1-3 i 5 ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że w ostatnim czasie właściciel nie dokonywał oceny aktów założycielskich spółek Miasta pod kątem ich aktualizacji. Zarządy spółek zostały zobowiązane do przeprowadzenia analizy zapisów aktów założycielskich pod kątem ich aktualności oraz zgodności z przepisami, w tym z art. 215 ust. 1 Ksh, w związku z art. 10a ust. 5 ukg.

(akta kontroli tom I str. 395-537, tom V str. 284-287)

**5.** Urząd nie podjął działań mających na celu dostosowanie postanowień umów o zarządzanie do wymagań przedstawionych w uchwałach NZW i RN CPWiTM. W umowach o zarządzanie zawartych 1 marca 2019 r. z [...] <sup>94</sup> i 2 lipca 2019 r. z [...] <sup>95</sup> wynagrodzenie stałe ustalono w wysokości odpowiednio 2,73 i 2,3-krotności kwoty bazowej. Było to sprzeczne z warunkami określonymi w uchwałach RN nr IV/12/2017 z 26 września 2017 r. i V/16/2019 z 30 września 2019 r., w których wynagrodzenia stałe członków organu zarządzającego określono w wysokości odpowiednio 2,4-krotności oraz 2,73-krotności kwoty bazowej. Wynagrodzenia

<sup>94</sup> Jak w przypisie 14.

<sup>95</sup> Jak w przypisie 14.

Prezesów Zarządu CPWiTM: [...]96 i [...]97 zostały nieprawidłowo wyliczone (w 2019 r. zawyżono wynagrodzenie [...]98 o 7.266,25 zł, a zaniżono [...]99 o 6.561,60 zł).

Była Przewodnicząca RN wyjaśniła, że treści uchwał NZW i RN oraz kontraktu były uzgadniane z WIK oraz prawnikami Urzędu Miasta w zakresie zgodności z prawem. Prezydent Miasta podał, że umowy o świadczenie usług w zakresie zarządzania zawiera RN i to ona jest odpowiedzialna za prawidłowe przygotowanie ich treści. Stwierdził, że jako Prezydent Miasta zwróci uwagę na odpowiednie formułowanie zapisów przez rady nadzorcze spółek.

(akta kontroli tom IV str. 223-363, tom VII str. 1-9, 10-19)

**6.** Działaniem nierzetelnym i niezgodnym z zasadami nadzoru właścicielskiego (§ 1 ust. 1 pkt 7) było zaniechanie doprowadzenia do zgodności postanowień § 14 ust. 1 Regulaminu pracy RN MPRD<sup>100</sup> z postanowieniami § 17 Aktu założycielskiego MPRD. Według § 14 ust. 1 Regulaminu uchwały RN powinny być podejmowane bezwzględną większością głosów, przy obecności wszystkich członków, a według § 17 umowy spółki (uchwała ZW), RN powinna podejmować uchwały bezwzględną większością głosów, przy obecności co najmniej 2/3 członków.

Była Prezydent Miasta wyjaśniła, że nie pamięta treści Regulaminu pracy RN MPRD oraz nie wie kiedy Regulamin ten został przyjęty, a także w jakim zakresie wymagał aktualizacji. Aktualizacja postanowień ww. Regulaminu należała do kompetencji WIK. Nie wnioskowano do mnie o zmianę Regulaminu, a upoważnione osoby nie zwróciły uwagi na rozbieżności i nie podjęły działań w celu jego aktualizacji.

(akta kontroli tom I str. 423-437, tom VI str. 221- 232, 214-220)

Prezydent Miasta podał, że w ostatnim czasie właściciel nie dokonywał oceny aktów założycielskich spółek Miasta Chełm pod kątem ich aktualizacji. Zarządy spółek zostały zobowiązane do przeprowadzenia analizy zapisów aktów założycielskich pod kątem ich aktualności, jak również zgodności z przepisami, w tym z art. 215 ust. 1 KSH w związku z art. 10a ust. 5 ugk.

(akta kontroli tom I str. 395-537, tom V str. 284-287)

**7.** WIK nierzetelnie realizował zadanie w zakresie gromadzenia dokumentacji dotyczącej powołania członków RN CLA. W sześciu przypadkach stwierdzono brak „oświadczenia B” o wyrażeniu zgody na udział w pracach RN Spółki, oświadczenia C” o korzystaniu z pełni praw publicznych oraz posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych i „oświadczenia D” o tym, że nie jest członkiem rady nadzorczej spółki z udziałem innej jst, prezesem zarządu zastępcą prezesa, członkiem zarządu z procentowym udziałem innej jst.

Prezydent Miasta podał, że dokumentacja ta zostanie uzupełniona.

(akta kontroli tom IV str. 158, tom V str. 456-467, tom VII str. 7-19)

**8.** Urząd nie podjął działań w celu uchylecia lub zmiany uchwały RN MPRD Nr VII/37/2018RN z dnia 11 maja 2018 r. dotyczącej usprawiedliwienia nieobecności wiceprzewodniczącego RN na posiedzeniu w dniu 27 marca 2018 r., została podjęta stosunkiem głosów jeden za i jeden wstrzymujący się. Nie została zatem osiągnięta przy podejmowaniu ww. uchwały przez RN MPRD bezwzględna większość głosów umożliwiająca usprawiedliwienie nieobecności członka RN. Na mocy zapisów Regulaminu pracy RN MPRD uchwały i protokoły z posiedzeń RN MPRD powinny być przedkładane do Urzędu. Jednym z celów nadzoru właścicielskiego (§ 1 ust. 1 pkt 7 zasad nadzoru właścicielskiego było zapewnienie zgodnego z prawem działania rad nadzorczych.

---

<sup>96</sup> Jak w przypisie 14.

<sup>97</sup> Jak w przypisie 14.

<sup>98</sup> Jak w przypisie 14.

<sup>99</sup> Jak w przypisie 14.

<sup>100</sup> Załącznik nr 1 do uchwały Nr XIII/23/III/05 z dnia 24 czerwca 2005 r. ZW Spółki.

W wyjaśnieniu były Dyrektor WIK podał, że nie ma wiedzy ani w chwili obecnej też dokumentów dotyczących tej sytuacji.

(akta kontroli tom V str. 223-253, tom VII str. 10-19, 21-34)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację obowiązków wynikających z przestrzegania przepisów o zasadach doboru i wynagradzania członków zarządów i rad nadzorczych. Dopuszczono w MPEC do naruszenia zakazu kumulacji stanowisk w dwóch lub większej liczbie rad nadzorczych spółek komunalnych. Nie podejmowano działań w celu zmiany postanowień uchwał rad nadzorczych sprzecznych z przepisami prawa lub postanowieniami uchwał ZW w sprawie wynagrodzeń. Nie dochowano wymogu jawności, nie publikując na stronach BIP Miasta Chełm 11 uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu lub rad nadzorczych.

## IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu prowadzenia przez spółki komunalne działalności zgodnej z przedmiotem działalności oraz zadaniami własnymi w sferze użyteczności publicznej Miasta Chełm.
2. Podjęcie działań w celu przekazania spółce CPWiTM środków finansowych w ramach rekompensaty eksploatacyjnej za lata 2017-2018.
3. Występowanie do Prezesa UOKiK o wydanie opinii przed podjęciem uchwały w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego lub dopłaty do spółek.
4. Sporządzanie informacji o sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek.
5. Dokonywanie weryfikacji informacji składanych przez kandydatów na członków rad nadzorczych spółek komunalnych oraz prowadzenie bieżącego monitoringu przestrzegania przez członków tych rad zakazu kumulacji stanowisk w dwóch lub większej liczbie organów nadzorczych.
6. Opublikowanie w BIP uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządów i rad nadzorczych spółek komunalnych.
7. Przeanalizowanie możliwości dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych od:
  - byłego członka RN MPEC w związku z naruszeniem zakazu kumulacji stanowisk w dwóch radach nadzorczych,
  - byłych członków rad nadzorczych MPRD, CPWiTM z tytułu działań sprzecznych z przepisami ustawy o wynagrodzeniach, postanowieniami uchwał w sprawie wynagrodzeń lub aktu założycielskiego, skutkującymi wypłaceniem nienależnych świadczeń członkom rad nadzorczych lub zarządów tych spółek,
  - byłych prezesów zarządów spółek MPRD i CPWiTM w związku z pobraniem odpłaty (MPRD i CPWiTM), wynagrodzenia zmiennego za 2017 r. (MPRD, CLA, MPEC) oraz zawyżonego wynagrodzenia (CPWiTM).
8. Podjęcie działań w celu dostosowania uchwał RN w sprawie kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego oraz w sprawie ustalenia wskaźników określających wykonanie celów zarządczych, wag oraz trybu i sposobu oceny ich wykonania do regulacji określonych w uchwałach NZW.
9. Przeanalizowanie działań podejmowanych przez [...] <sup>101</sup> w okresie od 11 czerwca 2013 r. do 28 grudnia 2018 r. w celu wyeliminowania lub ograniczenia ich ewentualnych niekorzystnych skutków prawnych dla MPEC.
10. Zapewnienie zgodności postanowień umów o zarządzanie z treścią uchwał w sprawie wynagrodzeń i przepisami ustawy o wynagrodzeniach.
11. Weryfikowanie w ramach nadzoru właścicielskiego prawidłowości uchwał podejmowanych przez rady nadzorcze z uchwałami zgromadzenia wspólników.

<sup>101</sup> Jak w przypisie 14.

12. Zaktualizowanie postanowień aktów założycielskich spółek komunalnych.  
13. Doprowadzenie do zgodności postanowień § 14 ust. 1 Regulaminu pracy RN MPRD z postanowieniami § 17 Aktu założycielskiego MPRD.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania 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.

Lublin, 15 września 2020 r.

Kontroler

Artur Bokiniec  
Główny specjalista kontroli państwa

Dyrektor Delegatury  
Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie

Edward Lis

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*