



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Lublinie

LLU.410.005.07.2020

**Pan**  
**Michał Litwiniuk**  
**Prezydent Miasta Biała Podlaska**  
ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 3  
21-500 Biała Podlaska

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Biała Podlaska, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 3, 21-500 Biała Podlaska (dalej: „Urząd” lub „UM”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Litwiniuk, Prezydent Miasta Biała Podlaska od 20 listopada 2018 r. Wcześniej, od 5 grudnia 2014 r. Prezydentem Miasta Biała Podlaska był Dariusz Stefaniuk.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Prawidłowość i skuteczność sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi.</li><li>2. Przestrzeganie przepisów o zasadach doboru i wynagradzania członków zarządów i rad nadzorczych spółek komunalnych.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 – z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Paweł Szafran, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/58/2020 z 24 kwietnia 2020 r.</li><li>2. Wojciech Niemyski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/77/2020 z 10 czerwca 2020 r.</li></ol>

(akta kontroli, tom I str. 1-6)

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

### OCENA OGÓLNA

W Urzędzie w niewystarczającym stopniu wywiązywano się z obowiązku sprawowania nadzoru nad działalnością pięciu spółek komunalnych, których jedynym właścicielem było Miasto Biała Podlaska<sup>3</sup>. Do 30 września 2019 r. nie opracowano żadnych procedur związanych ze sprawowaniem tego nadzoru. Od 11 lipca 2016 r. do 27 grudnia 2018 r. obowiązków w tym zakresie nie przypisano formalnie żadnemu pracownikowi Urzędu. Sytuacja ekonomiczno-finansowa czterech spółek<sup>4</sup> objętych szczegółowym badaniem była zróżnicowana, przy czym: jedna („ZGL”) w latach 2016 – 2019 odnotowywała wyłącznie straty, a zysk osiągnęły: w latach 2016 - 2017 wszystkie pozostałe spółki, w 2018 r. jedna („Wod-Kan”), w 2019 r. dwie („Wod-Kan” i „PEC”). Dla trzech spośród ww. spółek nie opracowano wieloletnich strategii ich działalności. W przypadku „Wod-Kan”, działania strategiczne Spółki realizowano w ramach Planu Rozwoju i Modernizacji Urządzeń Wodociągowych i Kanalizacyjnych w Mieście Biała Podlaska, obejmującego swoim zakresem lata 2015-2021. Prezydent Miasta w latach 2016-2019 akceptował prowadzenie przez „MZK” działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej. Nie zapewniono również rzetelnego nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o zasadach doboru i wynagradzania członków zarządów i rad nadzorczych spółek komunalnych, co m.in. skutkowało zawyżeniem łącznie

<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> Zakład Gospodarki Lokalowej Spółka z o.o. w Białej Podlaskiej (dalej: „ZGL”), Białskie Wodociągi i Kanalizacja „Wod-Kan” Spółka z o.o. w Białej Podlaskiej (dalej: „Wod-Kan”), Miejski Zakład Komunikacyjny Spółka z o.o. w Białej Podlaskiej (dalej: „MZK”), Przedsiębiorstwie Energetyki Ciepłej Spółka z o.o. w Białej Podlaskiej (dalej: „PEC”), Zakład Produkcyjno-Handlowy „Zieleń” Spółka z o.o. w Białej Podlaskiej (dalej: „ZPH Zieleń”).

<sup>4</sup> „ZGL”, „Wod-Kan”, „MZK”, „PEC”.

o 353,2 tys. zł wynagrodzeń i innych świadczeń, wypłaconych członkom tych organów za lata 2017-2019.

Inne stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- przekazaniu „MZK” niższych kwot rekompensat należnych Spółce na podstawie zawartych umów za lata 2017-2019, w łącznej kwocie 1 557,3 tys. zł, a przy uwzględnieniu rozsądnego zysku (za lata 2016-2019), zaniżeniu wypłat na rzecz tej Spółki o łączną kwotę 2 925,5 tys. zł,
- niewystępowaniu do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK) o uzyskanie opinii dotyczących pomocy publicznej przed podjęciem uchwał w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego nadzorowanych spółek,
- nieprzestrzeganiu zasady bezstronności przy sprawowaniu nadzoru właścicielskiego przez pracownika Urzędu.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>5</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu<sup>6</sup>, w okresie objętym kontrolą zadania w zakresie nadzoru właścicielskiego do 3 marca 2019 r. były przypisane do Referatu Nadzoru Właścicielskiego w Wydziale Polityki Gospodarczej, Rozwoju i Promocji (§ 16 ust. 5 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu), natomiast od 4 marca 2019 r. do Gabinetu Prezydenta Miasta Białą Podlaska (§ 15 ust. 1 pkt 33-42 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu)<sup>7</sup>. Zakres tych zadań obejmował m.in.:

- wykonywanie praw i obowiązków z tytułu posiadanych przez gminę udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego,
- opracowanie strategii w zakresie tworzenia, łączenia, podziału i przekształcania spółek prawa handlowego,
- przygotowywanie procedur zmian własnościowych w spółkach prawa handlowego,
- opracowywanie lub opiniowanie koncepcji przystąpienia gminy do spółki lub wystąpienia gminy ze spółki prawa handlowego,
- współpraca z zarządami i radami nadzorczymi spółek prawa handlowego w zakresie ich bieżącej działalności,
- przygotowywanie dokumentów w zakresie pełnienia przez prezydenta funkcji wspólnika w spółkach prawa handlowego z udziałem gminy,
- monitorowanie sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek prawa handlowego, analizowanie planów finansowych spółek oraz wykonania tych planów,
- analizowanie możliwości wystąpienia potencjalnego ryzyka w prowadzeniu działalności przez spółki prawa handlowego,
- prowadzenie bazy danych osób posiadających uprawnienia do zasiadania w zarządach i radach nadzorczych jednoosobowych spółek gminy.

<sup>5</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>6</sup> Regulamin przyjęty kolejno zarządzeniami Prezydenta Miasta Białą Podlaska: nr 235/15 z dnia 28 grudnia 2015 r., nr 69/16 z dnia 31 marca 2016 r., nr 42/19 z dnia 4 marca 2019 r.

<sup>7</sup> Nadzór nad funkcjonowaniem tych komórek sprawował Prezydent Miasta.

Ponadto, w Regulaminach Organizacyjnych Urzędu, obowiązujących w okresie objętym kontrolą wskazano, że Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska współpracuje ze wszystkimi spółkami miejskimi<sup>8</sup>.

(akta kontroli, tom I str. 7-78)

**1.2.** Zgodnie z zakresami czynności, sprawy nadzoru nad spółkami z udziałem Gminy Miejskiej Biała Podlaska powierzono: kierownikowi Referatu Nadzoru Właścicielskiego (do 10 lipca 2016 r.)<sup>9</sup> oraz od 28 grudnia 2018 r.<sup>10</sup> osobie zatrudnionej na stanowisku ds. obsługi Gabinetu Prezydenta, a następnie na stanowisku Naczelnika Gabinetu Prezydenta. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym założono, że w Referacie Nadzoru Właścicielskiego zostaną utworzone trzy stanowiska: kierownika Referatu, do spraw nadzoru właścicielskiego, do spraw lotniska, przy czym stanowisko do spraw nadzoru właścicielskiego nie zostało obsadzone. Prezydent Miasta podał, że powodem nieobsadzenia tego stanowiska były prawdopodobnie ograniczone możliwości finansowe.

(akta kontroli, tom I str. 79-80, 90-99, tom II str. 311)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że w okresie od lipca 2016 r. do grudnia 2018 r. sprawy z zakresu nadzoru właścicielskiego powierzono Naczelnikowi Gabinetu Prezydenta, przy czym zadań tych nie przypisano formalnie osobie zatrudnionej na tym stanowisku<sup>11</sup>. Odnosząc się do kwestii związanej z powierzeniem Naczelnikowi Gabinetu Prezydenta spraw z zakresu nadzoru właścicielskiego nad spółkami przed wprowadzeniem stosownych zmian w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu (4 marca 2019 r.) wyjaśnił, że działania te spowodowane były tym, że w Referacie Nadzoru Właścicielskiego nie był zatrudniony żaden pracownik. Planowano dokonanie zmian organizacyjnych w działalności Urzędu, w związku z tym w celu zapewnienia nadzoru nad działalnością Spółek zadania te powierzono pracownikowi Gabinetu Prezydenta.

(akta kontroli, tom I str. 124, tom II str. 311)

**1.3.** W okresie objętym kontrolą, wykonywanie zadań z zakresu nadzoru nad spółkami z udziałem Miasta Biała Podlaska nie było przedmiotem audytu lub kontroli wewnętrznej.

Prezydent Miasta podał, że brak działań w tym obszarze wynikał m.in.: z analizy ryzyka wskazującej, że największe skutki finansowe powoduje realizacja zadań oświatowych (przyjęto, że jest to jeden z wyznaczników typowania działań kontrolnych); dużej ilości kontroli podmiotów do kontrolowania i przyjęcia zasady, że każda z podległych Miastu jednostek, otrzymujących dotacje powinna być cyklicznie kontrolowana; z braku wystarczających zasobów kadrowych. Ponadto wskazał, że ważnym czynnikiem jest to, że poza zadaniami nadzorczymi przypisanymi Gabinetowi Prezydenta, nadzór ze strony miasta w podległych spółkach sprawują również rady nadzorcze, w skład których wchodzi osoby z odpowiednim przygotowaniem merytorycznym.

(akta kontroli, tom I str. 108-110, tom II str. 303-304)

**1.4.** Gmina posiadała udziały w pięciu spółkach: „MZK”, „Wod-Kan”, „ZGL”, „PEC” oraz w „ZPH Zieleń”. We wszystkich, ww. spółkach Miasto Biała Podlaska było

<sup>8</sup> Odpowiednio: § 36 ust. 1 Regulaminu z 28 grudnia 2015 r., § 35 ust. 1 Regulaminu z 31 marca 2016 r. i § 38 ust. 1 Regulaminu obowiązującego od 4 marca 2019 r.

<sup>9</sup> Pracownik posiadał wykształcenie wyższe (absolwent Akademii Wychowania Fizycznego, kierunek: turystyka) i zdany egzamin dla kandydatów na członków rad nadzorczych w spółkach Skarbu Państwa oraz ukończone szkolenie „Nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego”.

<sup>10</sup> Zakres czynności odpowiednio z 2 stycznia 2019 r. oraz 1 lipca 2019 r. Pracownik posiadał wykształcenie wyższe (absolwent Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, kierunek: politologia).

<sup>11</sup> Pracownik posiadał wykształcenie wyższe (absolwent Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie, kierunek: zarządzanie i marketing), studia podyplomowe w zakresie komunikacji społecznej i mediów, studia podyplomowe MBA (Master of Business Administrator), ukończone szkolenie „Nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego”.

jedynym udziałowcem. W okresie objętym kontrolą nie przystępowało do innych spółek.

(akta kontroli, tom I str. 107-108, 132-178)

Wysokość kapitału zakładowego poszczególnych spółek z udziałem Miasta Biała Podlaska w latach 2016-2019 kształtowała się następująco:

- „MZK”: kapitał zakładowy na dzień 1.01.2016 r. wynosił 20 680 tys. zł. W dniu 24.07.2019 r.<sup>12</sup> został podwyższony o 5 017 tys. zł do 25 697 tys. zł (o 24,3%),
- „Wod-Kan”: kapitał zakładowy na dzień 1.01.2016 r. wynosił 62 475 tys. zł, i w latach 2016-2019 był sześciokrotnie zwiększany - do wartości 66 819 tys. zł (o 5,6%), w tym: w 2016 r. dwukrotnie<sup>13</sup>: o 239 tys. zł i 599 tys. zł; w 2017 r. dwukrotnie<sup>14</sup>: o 843 tys. zł i 861 tys. zł, w 2018 r. o 184 tys. zł<sup>15</sup>, w 2019 r. o 824 tys. zł<sup>16</sup>,
- „ZGL”: kapitał zakładowy na dzień 1.01.2016 r. wynosił 65 525 tys. zł. Jego wartość została zmniejszona o: 1 760 tys. zł w 2016 r.<sup>17</sup>, 5 425 tys. zł w 2017 r. i 1 153 tys. zł w 2018 r.<sup>18</sup>, a następnie zwiększona o 693 tys. zł w 2019 r.<sup>19</sup>. Wartość kapitału zakładowego na dzień 31.12.2019 r. wyniosła 57 880 tys. zł, tj. o 11,7% mniej niż w 2016 r.,
- „PEC”: kapitał zakładowy na dzień 1.01.2016 r. wynosił 13 606 tys. zł i został zwiększony do 14 117,5 tys. zł (o 3,8%), w tym: w 2016 r. o 367 tys. zł<sup>20</sup>, w 2018 r. o 144,5 tys. zł<sup>21</sup>,
- ZPH „Zieleń”: kapitał zakładowy na 1.01.2016 r. wynosił 809,5 tys. zł i w okresie objętym kontrolą został podwyższony<sup>22</sup> do 1 169,5 tys. zł (o 44,5%).

Zwiększenia kapitałów zakładowych polegały na wniesieniu aportów do poszczególnych spółek (Miasto nie dokonywało przysporzeń w innych formach). W zamian za wniesione wkłady niepieniężne Miasto obejmowało odpowiednią liczbę udziałów, a niewielkie różnice przeznaczano na zwiększenie kapitału zapasowego. Przedmiotem aportów były urządzenia techniczne, nieruchomości, składniki mienia ruchomego związane z prowadzoną przez Spółkę działalnością, tj. w szczególności: infrastruktura wodno-kanalizacyjna przy budowanych ulicach („Wod-Kan”); infrastruktura techniczna służąca do obsługi sieci informatycznej oraz nieruchomości administrowana przez „ZGL”; inne nieruchomości związane z przedmiotem działalności („PEC”); autobusy i tablice dynamicznej informacji pasażerskiej („MZK”). Wartość nieruchomości wnoszonych w formie aportów była ustalana na podstawie operatów szacunkowych sporządzanych przez rzeczoznawców majątkowych. Wniesienie aportów dotyczących czterech wybranych Spółek („MZK”, „ZGL”, „PEC”, „Wod-Kan”) przez Zgromadzenie Wspólników odbywało się na podstawie uchwały

<sup>12</sup> Uchwała nr 2/VII/2019 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z dnia 24.07.2019 r.

<sup>13</sup> Uchwały Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników odpowiednio: nr 2/IV/2016 z dnia 1.04.2016 r. i 2/XI/2016 z dnia 23.11.2016 r.

<sup>14</sup> Uchwały nr 2/VI/2017 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 29.06.2017 r. i nr 2/XII/2017 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 20.12.2017 r.

<sup>15</sup> Uchwała nr 2/V/2018 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z dnia 30.05.2018 r.

<sup>16</sup> Uchwała nr 2/VI/2019 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z dnia 26.06.2019 r.

<sup>17</sup> Uchwała nr 7/2016 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z dnia 26.08.2016 r. w sprawie obniżenia kapitału zakładowego Spółki poprzez umorzenie 1.760 udziałów własnych Spółki nabytych od Gminy Miejskiej Biała Podlaska, w celu pokrycia straty za 2015 rok. Uchwała ta została poprzedzona wyrażeniem zgody przez Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników „ZGL” na nabycie przez Spółkę w celu umorzenia 1.760 udziałów o wartości 1 760 tys. zł (uchwała nr 6/2016 z dnia 26.08.2016 r.).

<sup>18</sup> Uchwały Zarządu Spółki nr 5/2017 z dnia 23.08.2017 r. i nr 7/2018 z dnia 30.08.2018 r. w sprawie obniżenia kapitału zakładowego poprzez umorzenie udziałów, podjęte m.in. na podstawie § 13 ust. 3 lit. a) umowy spółki, przewidującego automatyczne obniżenie udziałów w wysokości odpowiedniej do powstałej straty z tytułu zbycia lokali mieszkalnych na rzecz najemców tych lokali po cenie obniżonej o wartość bonifikat, wynikających z obowiązujących uchwał Rady Miasta Biała Podlaska oraz uchwał Zgromadzenia Wspólników. Pokrycie straty za 2016 r. poprzez umorzenie udziałów w wysokości 5.425 tys. zł wyraziło również Zgromadzenie Wspólników (uchwała nr 3/IX/2017 z dnia 26.07.2017 r. w sprawie pokrycia straty za rok obrotowy 2016).

<sup>19</sup> Uchwała nr 4/2019 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z dnia 11.09.2019 r.

<sup>20</sup> Uchwała nr 2/XII/2016 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z dnia 7.12.2016 r.

<sup>21</sup> Uchwała nr 2/III/2018 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z dnia 26.03.2018 r.

<sup>22</sup> Uchwała nr 3/N/2016 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z dnia 17.02.2017 r.

nr XXXVIII/145/10 Rady Miasta Biała Podlaska z 20 września 2010 r. i wydanych na tej podstawie zarządzeń Prezydenta Miasta („Wod-Kan” i „MZK”), a w przypadku „PEC”, wniesienie aportów poprzedziły uchwała nr XV/11/16 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 26.02.2016 r. oraz nr XXI/65/16 z dnia 5.09.2016 r. i wydane na tej podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta. W przypadku „ZGL”, wniesienie w dniu 11.09.2019 r. aportu (693 tys. zł) poprzedziła uchwała Rady Miasta Biała Podlaska nr VI/57/19 z dnia 15.04.2019 r. i wydane na tej podstawie zarządzenie Prezydenta Miasta. Przyczyną wnoszonych aportów były w szczególności działania zmierzające do uporządkowania stanu własności poszczególnych nieruchomości i urządzeń, związanych z przedmiotem działalności spółek, konieczność dysponowania odpowiednim wyposażeniem przez podmiot świadczący usługi przewozów w publicznych transporcie zbiorowym.

(akta kontroli, tom III str.1-8, 500-549)

1.5. Stosownie do art. 228 pkt 1 oraz art. 231 § 1 i § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych<sup>23</sup> zgromadzenie wspólników podejmowało uchwały w sprawie: rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdań zarządu z działalności spółek oraz sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy; podziału zysku albo pokrycia straty, udzielenia członkom organów spółki absolutorium z wykonania przez nich obowiązków. Zgodnie z art. 53 ust. 1a ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>24</sup>, roczne sprawozdania finansowe czterech spółek zostały przed zatwierdzeniem poddane badaniu przez biegłego rewidenta. W przypadku „ZPH Zieleń”, wobec braku obowiązku, takiego badania nie przeprowadzono<sup>25</sup>. Nie udzielono absolutorium z działalności za 2018 r. prezesom dwóch spółek: „ZGL” (uchwała nr 4/XI/2019 z dnia 27.06.2019 r.) oraz „PEC” (uchwała nr 6/6/2019 z dnia 25.06.2019 r.). Podstawą do nieudzielenia Prezesowi „ZGL” absolutorium za działalność w 2018 r. były informacje na temat funkcjonowania „ZGL” przedstawione w sprawozdaniu z dnia 19.06.2019 r. Rady Nadzorczej z oceny: sprawozdania finansowego, sprawozdania Zarządu z działalności, wniosku Zarządu w sprawie pokrycia straty netto za 2018 r. W omawianym sprawozdaniu Rada Nadzorcza wniosła o nieudzielenie absolutorium Prezesowi „ZGL” z wykonania obowiązków za 2018 r. uzasadniając to:

- zawarciem z Prezesem „ZGL” przez Przewodniczącego Rady Nadzorczej Spółki umowy (1.07.2017 r.) o świadczenie usług zarządzania, określającej odszkodowanie z tytułu zakazu konkurencji przez okres sześciu miesięcy, tj. dłuższy o trzy miesiące od okresu wskazanego w uchwale Rady Nadzorczej nr 11/RN/III/2017 z dnia 8.06.2017 r. w sprawie kształtowania wynagrodzenia Prezesa Spółki. Zakaz konkurencji w wymiarze sześciu miesięcy był zgodny z treścią uchwały nr 1 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników „ZGL” z dnia 12.05.2017 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń Członków Zarządu Spółki,
- nieprawidłowościami związanymi z określeniem przyczyn wypowiedzenia umowy z Dyrektorem Spółki,
- nieprawidłowym stosowaniu stawek amortyzacyjnych, nieuwzględniających okresu ekonomicznej użyteczności środków trwałych,
- wątpliwościami przy ustalaniu wartości początkowych środków trwałych otrzymanych w drodze aportu od Gminy Miejskiej Biała Podlaska.

Uzasadnieniem wnioskowania przez Radę Nadzorczą „PEC” o nieudzielenie absolutorium Prezesowi Spółki z działalności za 2018 r. było w szczególności:

<sup>23</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 505, ze zm. Dalej: „Ksh”.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

<sup>25</sup> Spółka nie spełniała wymogów obligujących do przeprowadzenia badania przez biegłego rewidenta, określonych w art. 64 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości.

- nieuwzględnienie sygnałów (od marca 2018 r.) o wzroście cen uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> i zaniechaniu zakupu uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> w 2018 r.,
- zakup węgla/miały po cenach wyższych niż można było uzyskać na rynku,
- przejęcie przez „PEC” części kosztów związanych z budową stadionu (ok. 500 tys. zł), które w przypadku braku przejęcia tych kosztów poniosłby Inwestor,
- niewystąpienie przez Zarząd do Rady Nadzorczej o wyrażenie zgody na przystąpienie do ww. inwestycji,
- nieuzasadnione: opłacanie reklamy (w 2017 r. na kwotę 19 680 tys. zł, w 2018 r. 34,7 tys. zł), zlecenie audytu (21,3 tys. zł), zwiększenie o 72 tys. zł wydatków z tytułu usług prawnych wynikających z powierzenia tych działań równolegle dwóm podmiotom.

(akta kontroli, tom III str. 323-333, 348-353, tom IV str. 80, 228-345, 601)

Łączny stan zadłużenia wszystkich spółek miejskich wyniósł: 28 555,8 tys. zł w 2016 r., 27 410,6 tys. zł w 2017 r., 24 431,2 tys. zł w 2018 r. i 30 412,5 tys. zł w 2019 r., co stanowiło odpowiednio: 34,6% (82 494,9 tys. zł w 2016 r.); 35,4% (77 494,9 tys. zł w 2017 r.); 35,2% (69 494,9 tys. zł w 2018 r.); 50,3% (60 494,9 tys. zł w 2019 r.) zadłużenia Miasta Biała Podlaska.

(akta kontroli, tom I str. 200-205)

Na podstawie analizy danych ekonomiczno-finansowych czterech wybranych spółek („MZK”, „Wod-Kan”, „PEC”, „ZGL”) stwierdzono, że wartość aktywów trwałych<sup>26</sup>:

- „Wod-Kan” w 2019 r. wyniosła 117 570,4 tys. zł i była niższa o 16 232,9 tys. zł (12,1%) od wartości w 2016 r. (133 803,3 tys. zł),
- „MZK” w 2019 r. wyniosła 17 608,5 zł i w porównaniu do 2016 r. (11 905,9 tys. zł) uległa zwiększeniu o 5 702,6 tys. zł (47,9%),
- „PEC” w 2019 r. wyniosła 47 829,6 tys. zł i w porównaniu do 2016 r. (27 199,1 tys. zł) uległa zwiększeniu o 20 630,5 tys. zł (75,8%),
- „ZGL” w 2019 r. wyniosła 69 069,5 tys. zł i była niższa o 4 789,5 tys. zł (6,5%) w 2016 r. (73 859 zł).

Zmiana wartości aktywów trwałych była związana ze specyfiką działalności poszczególnych spółek, w tym m.in. wniesieniem aportów w formie rzeczowej (wyposażenia, składników mienia ruchomego i nieruchomości wykorzystywanych dla potrzeb ich działalności), sprzedażą składników mienia – za zgodą Zgromadzenia Wspólników głównie nieruchomości wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Miasta Biała Podlaska, przewagą rocznych odpisów amortyzacyjnych nad kwotą zwiększeń wartości brutto („Wod-Kan”).

Uchwałą nr 9/2016 z dnia 9.12.2016 r., zmienioną następnie uchwałą nr 5/2017 z dnia 8.03.2017 r., Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników („NZW”) „ZGL” wyraziło zgodę na przystąpienie „ZGL” do spółki celowej MP Inwestycje 1 sp. z o.o. w Warszawie („MPI”), utworzonej przez Fundusz Sektora Mieszkań na Wynajem Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych z siedzibą w Warszawie w celu realizacji programu inwestycyjnego, mającego na celu zwiększenie dostępności mieszkań na wynajem na terenie Białej Podlaskiej, w tym z opcją długoterminowego wykupu, poprzez wniesienie do spółki „MPI” wkładu niepieniężnego (nieruchomości składającej się z pięciu działek) wraz z prawami do dokumentacji projektowej w zamian za udziały w kapitale zakładowym tej Spółki, o wartości pieniężnej równej wartości wniesionego aportu (1 627,4 tys. zł). Na podstawie informacji uzyskanej w trakcie kontroli NIK z „ZGL”, Spółka ta, ze względu na złą sytuację finansową, wystąpiła ze spółki celowej „MPI”. W dniu 12.07.2018 r. została zawarta umowa sprzedaży, zgodnie z którą „ZGL” zbył Spółce MP Biała

<sup>26</sup> Stan na 31 grudnia.

Podlaska (wcześniej „MPI”) udziały za 1 579 tys. zł (wartość ustalono na podstawie oszacowania wartości ekonomicznej udziałów, według stanu na dzień 30.04.2018 r.). W dniu 20.07.2018 r. MP Biała Podlaska odkupiła również od „ZGL” obligacje za kwotę 1 313 tys. zł. W wyniku kapitalizacji odsetek „ZGL” w całym okresie posiadania obligacji Spółka otrzymała 38,5 tys. zł.

(akta kontroli, tom I str. 210-264, tom IV str. 90-94)

W wyniku analizy danych ekonomiczno-finansowych czterech spółek<sup>27</sup>, stwierdzono, że stan zobowiązań:

- „ZGL” zmniejszył się. Na koniec 2019 r. wyniósł 7 468 tys. zł (długoterminowe) i 2 498 tys. zł (krótkoterminowe). W poprzednich latach wyniósł odpowiednio: 8 370,3 tys. zł i 2 188,4 tys. zł (2018 r.); 8 370,4 tys. zł i 5 157 tys. zł (2017 r.); 10 247,1 tys. zł i 3 560,9 tys. zł (2016 r.);
- „PEC” zwiększył się. Na koniec 2019 r. wyniósł: 11 091,4 tys. zł (długoterminowe) i 6 177,7 tys. zł (krótkoterminowe). W poprzednich latach wyniósł odpowiednio: 2 787,5 tys. zł i 9 765,5 tys. zł (2018 r.); 1 691,2 tys. zł i 5 680,7 tys. zł (2017 r.); 1 229 tys. zł i 6 052,2 tys. zł (2016 r.);
- „MZK” - na koniec 2019 r. wyniósł 1 332,5 tys. zł (zobowiązania krótkoterminowe; Spółka nie posiadała zobowiązań długoterminowych). W poprzednich latach wyniósł: w 2018 r. - 331,1 tys. zł (długoterminowe) i 1 226,1 tys. zł (krótkoterminowe); w 2017 r. – 679,5 tys. zł (długoterminowe) i 1 260,8 tys. zł (krótkoterminowe); w 2016 r. – 861,1 tys. zł (zobowiązania krótkoterminowe; Spółka nie posiadała zobowiązań długoterminowych);
- „Wod-Kan” zmniejszył się. Na koniec 2019 r. wyniósł 7 736 tys. zł (długoterminowe) i 7 648,1 tys. zł (krótkoterminowe). W poprzednich latach wyniósł odpowiednio: 9 280 tys. zł i 7 590,5 tys. zł (2018 r.); 10 824 tys. zł i 6 285,7 tys. zł (2017 r.); 12 611,6 tys. zł i 6 065,2 tys. zł (2016 r.).

Wynik finansowy na sprzedaży kształtował się następująco:

- „Wod-Kan” odnotował w każdym z lat objętych kontrolą stratę w wysokości odpowiednio: 2 031,2 tys. zł, 2 417,2 tys. zł, 3 181,1 tys. zł, 2 618,6 tys. zł;
- „MZK” również odnotowało stratę w wysokości odpowiednio: 22 tys. zł, 5 881,3 tys. zł, 7 390,9 tys. zł i 7 979,5 tys. zł;
- systematycznie malał zysk ze sprzedaży w „ZGL”. Wyniósł on w poszczególnych latach odpowiednio: 756,1 tys. zł, 476,2 tys. zł, 211,1 tys. zł i 25,4 tys. zł;
- „PEC” w latach 2016-2017 osiągnęło zysk w wysokości odpowiednio: 996,8 tys. zł i 1 047,6 tys. zł, a w latach 2018-2019 stratę: 1 679,6 tys. zł i 1 334,6 tys. zł.

W „Wod-Kan” systematycznie malał wypracowany w każdym z ww. lat zysk z działalności operacyjnej i wynosił odpowiednio: 1 354,2 tys. zł, 607,7 tys. zł, 66,1 tys. zł, 56,8 tys. zł. Z tego tytułu „MZK” w latach 2016-2017 odnotowywało zysk w wysokości odpowiednio: 2,3 tys. zł i 138,1 tys. zł, a w latach 2018-2019 stratę: 711,1 tys. zł i 990,7 tys. zł. „PEC” w latach 2016-2017 oraz w 2019 r. odnotowywało zysk z tej działalności w wysokości odpowiednio: 1 845,5 tys. zł, 1 465,1 tys. zł i 516,7 tys. zł, a w 2018 r. stratę: 1 665,7 tys. zł. W przypadku „ZGL” strata z działalności operacyjnej w latach 2016, 2018-2019 wyniosła odpowiednio: 4 975,1 tys. zł, 81 tys. zł i 165,2 tys. zł, a w 2017 r. spółka odnotowała zysk z tego tytułu w wysokości 367,8 tys. zł.

W latach 2016-2019 „Wod-Kan” osiągało zysk netto w wysokości odpowiednio: 766,4 tys. zł; 295,1 tys. zł; 29,6 tys. zł; 28,5 tys. zł. Zysk „MZK” w latach 2016-2017 wyniósł odpowiednio 87,4 tys. zł i 170,4 tys. zł, a strata w latach 2018-2019: 689,1 tys. zł i 995,5 tys. zł. W przypadku „PEC”, osiągnięty zysk w latach 2016-2017

<sup>27</sup> „Wod-Kan”, „MZK”, „PEC” i „ZGL”. Stan na 31 grudnia.



i w 2019 r. wyniósł: 1 488,3 tys. zł; 1 175,4 tys. zł i 349 tys. zł, a w 2018 r. strata: 1.429,1 tys. zł. „ZGL” w każdym z ww. lat odnotowało stratę w wysokości: 5 837,8 tys. zł; 553,8 tys. zł; 571,4 tys. zł i 537,2 tys. zł.

(akta kontroli, tom I str. 210-264, tom IV str. 412-476, 513-528, tom V str. 129-146, 188-204, 248-256, 318-321, 337-363, 402-428, 464-523)

Przeciętne zatrudnienie w „Wod-Kan” (na stanowiskach nierobotniczych oraz na stanowiskach robotniczych i pokrewnych) zwiększyło się ze 178,7 etatu w 2016 r. do 196,9 etatu w 2019 r. W 2017 r. wynosiło 185,6 etatu, w 2018 r. 192,9 etatu. Stan na koniec grudnia w latach 2016-2019 wynosił odpowiednio: 184,5; 194,5; 190,5; 200,8 etatu. Według stanu na koniec roku:

- w skład Zarządu wchodziły: w 2016 r. trzy osoby, w latach 2017-2018 jedna, w 2019 r. dwie<sup>28</sup>,
- Rada Nadzorcza liczyła: w latach 2016, 2018-2019 pięciu członków, w 2017 r. trzech<sup>29</sup>.

W „MZK” przeciętne zatrudnienie (na stanowiskach nierobotniczych oraz na stanowiskach robotniczych i pokrewnych) zwiększyło się z 94,9 etatu w 2016 r. do 96,5 etatu w 2019 r. W 2017 r. wynosiło 93,6 etatu, w 2018 r. 96,4 etatu. Stan na koniec grudnia w latach 2016-2017 wynosił 93,8, w 2018 r. 97,6, w 2019 r. 98 etatu. Według stanu na koniec roku (oraz przeciętnie) Zarząd Spółki był jednoosobowy a w skład Rady Nadzorczej wchodziły trzy osoby.

Przeciętne zatrudnienie w „ZGL” (na stanowiskach nierobotniczych oraz na stanowiskach robotniczych i pokrewnych) zmniejszyło się z 80 etatów w 2016 r. do 76 w 2019 r. W 2017 r. wynosiło 85 etatów, w 2018 r. 78 etatów. Stan na koniec grudnia w latach 2016-2019 wynosił odpowiednio: 83; 82; 81; 74 etatów. Według stanu na koniec roku:

- Zarząd Spółki był jednoosobowy<sup>30</sup>,
- Rada Nadzorcza w latach 2016-2019 liczyła trzech członków. Stan ten odpowiadał średniorocznemu.

Przeciętne zatrudnienie w „PEC” (na stanowiskach nierobotniczych oraz na stanowiskach robotniczych i pokrewnych) zwiększyło się ze 138,9 etatu w 2016 r. do 137 etatów. W 2017 r. wynosiło 141,7 etatu, w 2018 r. 136,1 etatu. Stan na koniec grudnia w latach 2016-2019 wynosił odpowiednio: 147,2; 139,7; 130,6; 139,2 etatu. Według stanu na koniec roku:

- w latach 2016-2018 Zarząd był jednoosobowy a w 2019 r. dwuosobowy<sup>31</sup>,
- Rada Nadzorcza liczyła: w latach 2017-2019 trzech członków, w 2016 r. pięć osób<sup>32</sup>.

(akta kontroli, tom I str. 218-264)

Wartość wskaźników ekonomicznych (stan na koniec roku) kształtowała się następująco:

1) wskaźnik ogólnej oceny finansowej<sup>33</sup> dla:

- „Wod-Kan” zwiększył się z 0,11 w 2016 r. do 0,24 w 2019 r. (w 2017 r. wyniósł 0,14, w 2018 r. 0,2),
- „MZK” uległ zmniejszeniu: z 2,31 w 2016 r. do 0,77 w 2019 r. (w 2017 r. wyniósł 1,51, w 2018 r. 0,7),
- „PEC” uległ zmniejszeniu: z 2,98 w 2016 r. do 0,64 w 2019 r. (w 2017 r. wyniósł 2,99, w 2018 r. 1,6),

<sup>28</sup> Średnioroczny stan w 2017 r. wynosił 1,6 a w 2019 r. 1,9. W pozostałych latach było zgodne ze stanem na 31 grudnia.

<sup>29</sup> Średnioroczny stan w latach 2017-2018 wynosił 4,2, w 2019 r. 4,8. W 2016 r. był zgodny ze stanem na 31 grudnia.

<sup>30</sup> Do 14 lipca 2016 r. Zarząd „ZGL” był dwuosobowy.

<sup>31</sup> Średnioroczny stan w 2017 r. wynosił 2,2. W pozostałych latach był zgodny ze stanem na 31 grudnia.

<sup>32</sup> Średnioroczny stan w 2017 wynosił 4,4. W pozostałych latach był zgodny ze stanem na 31 grudnia.

<sup>33</sup> Kapitał własny : kapitał obcy / majątek trwały : majątek obrotowy.

- „ZGL” pozostawał na podobnym poziomie: 0,76 w latach 2016-2017, 0,79 w 2018 r. i 0,8 w 2019 r.;
- 2) wskaźnik ogólnej płynności<sup>34</sup> dla:
  - „Wod-Kan” zwiększył się z 1,93 w 2016 r. do 2,47 w 2019 r. (w 2017 r. wyniósł 2,24, w 2018 r. 2,26),
  - „MZK” systematycznie malał: z 3,94 w 2016 r. do 1,81 w 2019 r. (w 2017 r. wyniósł 3,11, w 2018 r. 1,85),
  - „PEC” uległ zmniejszeniu: z 2,63 w 2016 r. do 1,9 w 2019 r. (w 2017 r. wyniósł 2,76, w 2018 r. 2,41),
  - „ZGL” wzrósł: z 0,3 w 2016 r. do 0,48 w 2019 r. (w 2017 r. wyniósł 0,2 w 2018 r. 0,53);
- 3) wskaźnik płynności szybkiej<sup>35</sup> dla:
  - „Wod-Kan” zwiększał się: z 1,84 w 2016 r. do 2,4 w 2019 r. (w 2017 r. wyniósł 2,15, w 2018 r. 2,18),
  - „MZK” uległ zmniejszeniu: z 3,51 w 2016 r. do 1,5 w 2019 r. (w 2017 r. wyniósł 2,82, w 2018 r. 1,49),
  - „PEC” uległ zmniejszeniu: z 2,32 w 2016 r. do 1,28 w 2019 r. (w 2017 r. wyniósł 1,86, w 2018 r. 1,6),
  - „ZGL” wzrósł: z 0,3 w 2016 r. do 0,48 w 2019 r. (w 2017 r. wyniósł 0,2 w 2018 r. 0,53);
- 4) wskaźnik finansowego pokrycia aktywów<sup>36</sup> dla:
  - „Wod-Kan” zwiększył się z 54,73% w 2016 r. do 59,85% w 2019 r. (w 2017 r. wyniósł 56,91%, w 2018 r. 58,30%),
  - „MZK” uległ nieznacznemu zmniejszeniu: z 89,03% w 2016 r. do 84,93% w 2019 r. (w 2017 r. wyniósł 82,90%, w 2018 r. 80,94%),
  - „PEC” uległ zmniejszeniu: z 71,79% w 2016 r. do 47,4% w 2019 r. (w 2017 r. wyniósł 71,34%, w 2018 r. 60,29%),
  - „ZGL” pozostawał na podobnym poziomie: 75% w latach 2016-2017, 78% w 2018 r. i 79% w 2019 r.;
- 5) rentowność netto sprzedaży<sup>37</sup> dla:
  - „Wod-Kan” uległa znacznemu zmniejszeniu: z 2,81% w 2016 r. do 0,09% w 2019 r. (w 2017 r. wyniosła 1,06%, w 2018 r. 0,1%),
  - „MZK” znacznie pogorszyła się: z 0,97% w 2016 r. do - (minus) 26,81% w 2019 r. (w 2017 r. wyniosła 4,55%, w 2018 r. - (minus) 19,45%),
  - „PEC” uległa zmniejszeniu: z 5,89% w 2016 r. do 1,23% w 2019 r. (w 2017 r. wyniosła 4,61%, w 2018 r. - (minus) 5,43%),
  - „ZGL” w każdym z ww. lat osiągała wartości ujemne, przy czym ulegała poprawie: w 2016 r. wyniosła - (minus) 56,18%, w 2017 r. - (minus) 5,38%, w 2018 r. - (minus) 5,45%, w 2019 r. - (minus) 5,09%;
- 6) wskaźnik produktywności majątku<sup>38</sup> dla:
  - „Wod-Kan” zwiększył się z 21,09% w 2016 r. do 26,76% w 2019 r. (w 2017 r. wyniósł 21,83%, w 2018 r. 23,74%),
  - „MZK” pozostawał na podobnym poziomie: 61,08% w 2016 r., 61,96% w 2017 r., 66,63% w 2018 r. i 59,91% w 2019 r.,
  - „PEC” uległ zmniejszeniu: z 60,88% w 2016 r. do 52,64% w 2019 r. (w 2017 r. wyniósł 57,09%, w 2018 r. 55,35%),

<sup>34</sup> Majątek obrotowy / zobowiązania krótkoterminowe. Optymalna wartość wskaźnika od 1,5 do 2.

<sup>35</sup> Majątek obrotowy – zapasy / zobowiązania krótkoterminowe. Optymalna wartość wskaźnika to 1.

<sup>36</sup> Kapitał własny x 100 / aktywa ogółem.

<sup>37</sup> Zysk (strata) netto x 100 / przychody ze sprzedaży i zrównane z nimi.

<sup>38</sup> Przychody ogółem x 100 / aktywa ogółem (średni stan aktywów ogółem, tj. stan na koniec poprzedniego roku + stan na koniec bieżącego roku / 2).

- „ZGL” pozostawał na podobnym poziomie: 14,24% w 2016 r., 14,59% w 2017 r., 17,19% w 2018 r. i 15,7% w 2019 r.;
- 7) wskaźnik szybkości obrotu należności (w dniach)<sup>39</sup> dla:
  - „Wod-Kan” pozostawał na podobnym poziomie: 32 w 2016 r., 33 w latach 2017-2018, 31 w 2019 r.,
  - „MZK” wyniósł: dwa w 2016 r., dziewięć w 2017 i 2018 r. i sześć w 2019 r.<sup>40</sup>,
  - „PEC” zwiększył się: z 52 w 2016 r. do 58 w 2019 r. (w 2017 r. wyniósł 54, a w 2018 r. 56),
  - „ZGL” znacząco zmniejszył się: z 31 w 2016 r. do 19 w 2019 r. (w 2017 r. wyniósł 32, w 2018 r. 36);
- 8) wskaźnik szybkości spłaty zobowiązań (w dniach)<sup>41</sup> dla:
  - „Wod-Kan” zwiększył się z sześciu w 2016 r. do dziewięciu w 2019 r. (w 2017 r. wyniósł siedem, w 2018 r. dziewięć),
  - „MZK” pozostawał na podobnym poziomie: 14 w 2016 r., 13 w 2017 i 2018 r. i 15 w 2019 r.,
  - „PEC” zwiększył się: z 28 w 2016 r. do 37 w 2019 r. (w 2017 r. wyniósł 43, w 2018 r. 39),
  - „ZGL” pozostawał na podobnym poziomie: 24 w 2016 r., 36 w 2017 r., 24 w 2018 r. i 25 w 2019 r.

(akta kontroli, tom I str. 206-209)

Analizy wartości wybranych wskaźników ekonomicznych Spółek przedstawiano m.in. w sprawozdaniach zarządów z ich działalności, np.:

- w sprawozdaniach z działalności „ZGL” m.in. stwierdzano, że ujemne wartości rentowności wskazują, że Spółka przy maksymalnie możliwych przychodach ponosiła wysokie koszty, zwłaszcza koszty sprzedaży lokali, utworzonych rezerw oraz odsetek od zaciągniętych kredytów. Wartości wskaźników płynności ogólnej oraz szybkiej świadczą o zachwianiu płynności finansowej Spółki, dla poprawy której niezbędna jest sprzedaż aktywów trwałych w celu zminimalizowania krótkoterminowego zaangażowania kredytowego. Ponadto w sprawozdaniach wskazywano na wartość wskaźnika produktywności aktywów trwałych liczony stosunkiem przychodów netto ze sprzedaży do wartości aktywów trwałych. Wyniósł on: 14,07% (w 2016 r.), 14,03% (w 2017 r.), 15,07% (w latach 2018-2019), przy optymalnej wartości 30%. Nieosiągnięcie tego wskaźnika oznaczało, że majątek Spółki nie generuje przychodów na poziomie zapewniającym jego odtworzenie. Ponadto, w sprawozdaniu Rady Nadzorczej za 2018 r.<sup>42</sup> m.in. wskazano, że wyliczone przez Zarząd wskaźniki: rentowności netto sprzedaży (minus 5,44%), rentowności majątku (minus 0,81%), rentowności kapitału własnego (minus 1,03%), ogólnej płynności (0,53), płynności szybkiej (0,49), ogólnego zadłużenia (0,22), sfinansowania majątku kapitałem własnym (0,78) pokazują, że Spółka generuje stratę, nie posiada zdolności do regulowania swoich zobowiązań, co oznacza, że w celu pozyskania środków na spłatę długów będzie zmuszona do dalszej wyprzedaży majątku. Zwrócono również uwagę, na wysoki stan zobowiązań Spółki (na dzień 31.12.2018 r.),
- w sprawozdaniach z działalności „MZK” stwierdzono m.in., że kapitał własny Spółki stanowił główne źródło finansowania majątku. Inwestycje Spółki w zakup środków trwałych zmieniły strukturę majątku Spółki, zwiększając udział aktywów trwałych i zmniejszając wartość aktywów obrotowych, w tym środków

<sup>39</sup> Należności z tytułu dostaw i usług x 365 / przychody netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów.

<sup>40</sup> Od 2017 r. w rachunku zysków i strat Spółki, rekompensata otrzymywana od Gminy ujmowana była w pozostałych przychodach operacyjnych, natomiast w latach 2015-2016 ujmowano ją w przychodach netto ze sprzedaży produktów, co miało istotny wpływ na wartość tego wskaźnika. W związku z tym dane dotyczące tego wskaźnika są nieporównywalne.

<sup>41</sup> Zobowiązania z tytułu dostaw i usług x 365 / koszty działalności operacyjnej.

<sup>42</sup> Załącznik nr 1 do uchwały Rady Nadzorczej nr 12/2019 z 19 czerwca 2019 r.

pieniężnych (o 50,1% w 2018 r., 25,1% w 2019 r.). Strata netto za lata 2018-2019 wskazuje, że Spółka nie wykazała rentowności za te lata. W latach 2016-2017 działalność Spółki była rentowna. Wskaźniki rotacji w latach 2016-2019 kształtowały się na dobrym poziomie, wysokie poziomy wskaźników płynności w tym okresie oznaczają, że Spółka mogła pokrywać wszystkie swoje zobowiązania gotówką. Wskaźnik „złotej reguły finansowej”<sup>43</sup> (98,1% w 2018 r., 99,8% w 2019 r.) nieznacznie odbiegał od normy (100%), a za lata 2016-2017 reguła ta była zachowana (117,7% za 2016 r. i 112,8% za 2017 r.). Wartość rekompensat wypłaconych przez Miasto Biała Podlaska z tytułu świadczonych przez Spółkę usług publicznych za lata 2017-2019 wyniosła odpowiednio: 5 861 350 zł, 6 492 000 zł i 6 799 156,75 zł, co wobec należnej z tego tytułu, wyliczonej przez Spółkę kwoty (bez rozsądnego zysku w kwotach odpowiednio: 5 888 293 zł, 7 054 182 zł i 7 767 347,84 zł), skutkowało, że wypłacona przez Miasto rekompensata nie pokrywała kosztów tej działalności publicznej. Wysokość niedopłaty wyniosła: 26 943 zł za 2017 r., 562 182 zł za 2018 r. i 968 191,09 zł w 2019 r. W 2016 r. wartość przekazanej rekompensaty (5 386 012 zł) była wyższa od wyliczonej przez Spółkę o 9 481 zł. Kwotę tę zaliczono na poczet rozsądnego zysku<sup>44</sup>,

- w sprawozdaniach z działalności „Wod-Kan” wskazano m.in., że: w latach 2016-2019 wskaźniki płynności kształtowały się na wysokim poziomie, co świadczy o stabilnej sytuacji Spółki w tym zakresie, wskaźnik zadłużenia ogólnego (14,4%, 13,7%, 13,8%, 13,4%) nie wykazywał istotnych odchyleń, wskaźnik finansowania majątku kapitałem własnym (relacja kapitału własnego do aktywów ogółem) wzrastał (54,7%, 56,9%, 58,3%, 59,8%). Na wysokim poziomie kształtowały się wskaźniki dotyczące finansowania majątku trwałego kapitałem własnym, niskie wskaźniki rentowności kapitału ogółem i kapitału własnego wynikały ze specyfiki działalności Spółki, której celem nie jest generowanie zysku, mimo wyposażenia w wysoki kapitał, lecz świadczenie usług o charakterze użyteczności publicznej. W celu poprawy rentowności działalności podstawowej Spółka wystąpiła do Państwowego Gospodarstwa „Wody Polskie” o zmianę taryfy na dostawę wody i odbiór ścieków,
- w sprawozdaniach z działalności „PEC” w części dotyczącej analiz wskaźników ekonomiczno-finansowych podawano dane za lata 2016-2019 (za trzy ostatnie lata obrotowe w każdym z ww. lat) nie dokonując omówienia ich wartości.  
(akta kontroli, tom IV str. 346-411, 543-592, tom V str. 1-128, 147-247, 258-300, 328-330, 364-560)

Stosownie do podjętych uchwał Zgromadzenia Wspólników:

1) w przypadku „ZGL”:

- stratę za 2016 r. w wysokości ogółem 5 837,8 tys. zł, w tym 5 424,6 tys. zł z tytułu zbycia lokali mieszkalnych z bonifikatą postanowiono pokryć poprzez umorzenie 5 425 udziałów w trybie przewidzianym w § 13 ust. 3 lit. a oraz ust. 4 Aktu Założycielskiego „ZGL”, a pozostałą (413,2 tys. zł) pokryć z zysku lat następnych (uchwała nr 3/IX/2017 z dnia 26.06.2017 r.),
- stratę za 2017 r. (553,8 tys. zł) postanowiono pokryć, poprzez umorzenie 554 udziałów w trybie przewidzianym w § 13 ust. 3 lit. a oraz ust. 4 Aktu Założycielskiego „ZGL” (uchwała nr 3/X/2018 z dnia 22.06.2018 r. Działania te połączono z obniżeniem w dniu 30.08.2018 r. kapitału zakładowego Spółki),
- stratę za 2018 r. (571,4 tys. zł) postanowiono pokryć zyskami z lat następnych (205 tys. zł - uchwała nr 3/XI/2019 z dnia 27.06.2019 r.) oraz w pozostałej części

<sup>43</sup> Relacja kapitałów stałych (w tym rezerw długoterminowych) do aktywów trwałych.

<sup>44</sup> W sprawozdaniu Zarządu z działalności Spółki wskazano, że stopa rozsądnego zysku wyniosła 0,143%. W umowie określono, że jej wartość może wynieść do 6%.

- (366,4 tys. zł), związanej ze stratą z tytułu sprzedaży mieszkań z bonifikatą, uwzględniono przy obniżeniu kapitału zakładowego Spółki<sup>45</sup>,
- stratę za 2019 r. (537,2 tys. zł) postanowiono pokryć zyskami z lat następnych (246,2 tys. zł - uchwała nr 3/XII/2020 z dnia 26.06.2020 r.) oraz poprzez obniżenie kapitału zakładowego (291 tys. zł) zgodnie z § 13 ust. 3 lit a) oraz ust. 4 Aktu założycielskiego Spółki,
- 2) w przypadku „Wod-Kan”:
- zysk za 2016 r. (766,4 tys. zł) postanowiono (uchwałą nr 5/VI/2017 z dnia 29.06.2017 r.) przeznaczyć na: zasilenie kapitału zapasowego Spółki (61,3 tys. zł) i Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (105,1 tys. zł), wypłatę w formie dywidendy Gminie Miejskiej Biała Podlaska (600 tys. zł),
  - zysk za 2017 r. (295,1 tys. zł) postanowiono (uchwałą nr 2/VI/2018 z dnia 13.06.2018 r.) przeznaczyć na: zasilenie kapitału zapasowego Spółki (23,6 tys. zł) i Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (71,5 tys. zł), wypłacić w formie dywidendy Gminie Miejskiej Biała Podlaska (200 tys. zł),
  - zysk za 2018 r. (29,6 tys. zł) postanowiono przeznaczyć (uchwałą nr 5/VI/2019 z dnia 26.06.2019 r.) na zasilenie kapitału zapasowego Spółki (4 tys. zł) oraz Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (25,6 tys. zł),
  - zysk za 2019 r. (28,5 tys. zł) postanowiono przeznaczyć (uchwałą nr 4/VI/2020 z dnia 28.05.2020 r.) na zasilenie kapitału zapasowego Spółki (4 tys. zł) oraz Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (24,5 tys. zł),
- 3) w przypadku „PEC”:
- zysk za 2016 r. (1 488,3 tys. zł) postanowiono (uchwałą nr 5/2017 z dnia 23.06.2017 r.) przeznaczyć na: zasilenie kapitału zapasowego Spółki (670 tys. zł) i Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (18,3 tys. zł), wypłacić w formie dywidendy Gminie Miejskiej Biała Podlaska (800 tys. zł),
  - zysk za 2017 r. (1 175,4 tys. zł) postanowiono (uchwałą nr 5/6/2018 z dnia 15.06.2018 r.): wypłacić w formie dywidendy Gminie Miejskiej Biała Podlaska (1 125 tys. zł) i przeznaczyć na zasilenie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (50,4 tys. zł),
  - stratę za 2018 r. (1 429,1 tys. zł) postanowiono pokryć z kapitału zapasowego Spółki (uchwałą nr 5/6/2019 z dnia 25.06.2019 r.),
  - zysk za 2019 r. (348,7 tys. zł) postanowiono przeznaczyć na zwiększenie kapitału zapasowego Spółki (uchwałą nr 5/6/2020 z dnia 18.06.2020 r.),
- 4) w przypadku „MZK”:
- zysk za 2016 r. (87,4 tys. zł) postanowiono przeznaczyć w całości na pokrycie straty z lat ubiegłych (uchwałą nr 10/ZW/2017 z dnia 22.06.2017 r.),
  - zysk za 2017 r. (170,4 tys. zł) postanowiono przeznaczyć w całości na pokrycie straty z lat ubiegłych (uchwałą nr 11/ZW/2018 z dnia 5.06.2018 r.),
  - stratę za 2018 r. (689,1 tys. zł) postanowiono pokryć z zysku osiągniętego w latach przyszłych (uchwałą nr 10/ZW/2019 z dnia 24.06.2019 r.),
  - stratę za 2019 r. (995,5 tys. zł) postanowiono pokryć z zysku osiągniętego w latach przyszłych (uchwałą nr 14/ZW/2020 z dnia 2.06.2020 r.).
- (akta kontroli, tom III str. 324-325, 348-349, tom IV str. 80, 228-316, 593-602)

W zakresie działań zmierzających do poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek z udziałem Miasta Biała Podlaska, Prezydent Miasta podał, że:

- głównym elementem rzutującym na sytuację finansową „ZGL” była sprzedaż stanowiących własność Spółki mieszkań w ramach realizacji uchwały Nr VIII/48/15 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 29.05.2015 r. w sprawie zasad sprzedaży lokali

<sup>45</sup> Uchwała nr 7/2018 Zarządu „ZGL” z dnia 30.08.2018 r., obejmująca obniżenie kapitału Spółki poprzez umorzenie udziałów na kwotę 1 153 tys. zł – straty z tytułu zbycia lokali mieszkalnych na rzecz najemców z bonifikatą za 2017 r. w kwocie 786,1 tys. zł i 2018 r. 366,4 tys. zł.

mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy Miejskiej Biała Podlaska oraz uchwały Nr 6/2015 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 2.09.2015 r. w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy Miejskiej Biała Podlaska (...). Drugą grupą kosztów mających istotny wpływ na ujemny wynik finansowy są odsetki od zaciągniętych w latach ubiegłych kredytów oraz kwota odroczonego podatku dochodowego. Koszty te są pokrywane z przychodów uzyskanych z bieżącej działalności operacyjnej. Stawki czynszu ustalane są na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Biała Podlaska. Obowiązuje zarządzenie Nr 22/13 z dnia 15 lutego 2013 r. Obecnie analizowana jest możliwość aktualizacji stawek, które nie były waloryzowane. Wynajem lokali użytkowych odbywa się, co do zasady, w drodze przetargowej. Uzyskiwane przychody z czynszów zależą w głównej mierze od koniunktury lokalnej gospodarki, aktualna tendencja wyhamowuje zainteresowanie lokalami użytkowymi lub ogranicza zasięg do miejsc o największej atrakcyjności. W związku z powyższym często brakuje chętnych do uczestnictwa w przetargach, a ceny uzyskiwane w ich wyniku są niższe niż w analogicznych okresach poprzednich lat. Spółka w celu poprawy swojej kondycji finansowej, w sytuacji, gdy występują ograniczenia możliwości po stronie dochodowej, przeprowadzała szereg czynności w celu ograniczenia kosztów funkcjonowania. Została przeprowadzona analiza i wprowadzono zmiany w strukturze organizacyjnej zakładu, w celu lepszego wykorzystania potencjału pracowniczego i ograniczenia kosztów osobowych. Zmniejszył się stan zatrudnienia, zmniejszono liczbę wysokopłatnej kadry zarządzającej, przeprowadzono modyfikacje systemu wynagrodzeń. Na skutek rosnącej w kolejnych latach płacy minimalnej, część tych zmian odniosła jednak mniejszy niż zakładany wpływ na koszty. Zmiana regulaminu wynagradzania spowodowała: zmniejszenie obciążenia z tytułu dodatkowych wynagrodzeń, natomiast obniżenie wysokości odpraw dało możliwość zmniejszenia rezerw na zobowiązania z tego tytułu. W celu minimalizacji kosztów odsetek od kredytów dokonywano wcześniejszych spłat rat kredytowych. Negocjacja umowy kredytu w rachunku bieżącym spowodowała zmniejszenie straty finansowej. Dla uzyskania dodatkowych przychodów Spółka realizuje zadania zlecane przez Gminę Miejską Biała Podlaska (sprzątnięcie i odśnieżanie peronów przystanków autobusowych oraz wywóz nieczystości z koszy ulicznych, mechaniczne odśnieżanie chodników w okresie zimowym). Ponadto wskazał, że na początku 2019 r., w celu zmniejszenia kosztów, zlecił Spółce ograniczenie wydatków na reklamę i promocję.

– działania zmierzające do poprawy sytuacji finansowej, podjęte w „PEC” obejmowały m.in.: zakup paliwa (węgla) poza umową z PGG po cenie mniejszej ok. 100 zł/tonę węgla; dbałość o zmniejszenie wskaźnika emisyjności z 2,21 Mg CO<sub>2</sub>/1Mg zużytego węgla (w 2018 r.) do 1,96 MgCO<sub>2</sub>/Mg w 2019 r., co wpłynęło na zmniejszenie ilości koniecznych do zakupu praw do emisji; bieżące śledzenie ceny i sukcesywny zakup praw do emisji po jak najkorzystniejszej cenie; ograniczenie i zmniejszenie kosztów we wszystkich możliwych obszarach; ograniczenie wydatków na reklamę, promocję i sponsoring,

– spadek wyników finansowych „MZK” spowodowany był tym, że planowany budżet był za mały w porównaniu do zamówionego rozkładu i poziomu kosztów jego realizacji. Ponadto od 2013 r. do 2020 r. nie zmieniano taryf biletów w komunikacji miejskiej, więc trudno było uzyskać dobry wynik ogólny i wskaźnikowy przy założonym finansowaniu i braku wpływu na poziom cen biletów. Współpraca w tym zakresie Zarządu „MZK” oraz Prezydenta doprowadziła do tego, iż w 2020 r. Rada Miasta ustaliła nowe ceny biletów okresowych oraz wprowadziła drugą strefę w transporcie pozamiejskim. W dalszej części wyjaśnień Prezydent Miasta podał, że na początku 2019 r., w celu zmniejszenia kosztów, zlecił Spółce ograniczenie wydatków na sponsoring, reklamę i promocję a po przeprowadzonej analizie

i rozmowie z ówczesnym Prezesem Spółki oraz Radą Nadzorczą zlecił sprzedaż pojazdu zakupionego w 2017 r. (i wynajętego przez Urząd) za kwotę 152 tys. zł netto. Bus został sprzedany za kwotę 134,6 tys. zł netto. Kwota ta zasilila budżet Spółki.

(akta kontroli, tom I str. 118-123)

Systematycznie podnoszono również stawki jednego wozokilometra za realizację przez „MZK” usługi świadczenia przewozów w publicznym transporcie zbiorowym na terenie Gminy Miejskiej i Gminy Wiejskiej Biała Podlaska (z 2,76 zł w 2016 r. do 4,85 zł w 2019 r.), realizowanego na podstawie porozumienia międzygminnego, zawartego w dniu 31.08.2015 r. Działania te przyczyniły się do zwiększenia wpływów z tego tytułu do budżetu Miasta z 379,2 tys. zł w 2016 r., 395 tys. zł w 2017 r., 440,7 tys. zł w 2018 r. do 501,2 tys. zł w 2019 r.

(akta kontroli, tom I str. 179-197)

W 2019 r. znacznie zmniejszyły się wydatki na sponsoring, reklamę i promocję wybranych czterech spółkach komunalnych. Na działania te w 2019 r. spółki przeznaczyły 103,9 tys. zł, to jest o 369,6 tys. zł mniej niż w 2018 r. (473,5 tys. zł) podczas gdy w poprzednich latach wyniosły one: 550,6 tys. zł (2017 r.) i 195,6 tys. zł w 2016 r. Dane te w poszczególnych spółkach kształtowały się następująco:

- w „Wod-Kan” wyniosły 7,9 tys. zł i były niższe o 132,3 tys. zł (94,4%) niż w roku 2018 (140,2 tys. zł). W poprzednich latach wydatki te wyniosły: 177,2 tys. zł (w 2017 r.), 59,5 tys. zł (w 2016 r.),
- w „ZGL” wyniosły 5,1 tys. zł i były niższe o 10,2 tys. zł (66,7%) niż w roku 2018 (15,3 tys. zł). W poprzednich latach wydatki te wyniosły: 49,5 tys. zł (2017 r.) i 36,2 tys. zł (2016 r.),
- w „MZK” wyniosły 9 tys. zł i były niższe o 107,8 tys. zł (92,3%) niż w roku 2018 (116,8 tys. zł). W poprzednich latach wydatki te wyniosły: 79,1 tys. zł (2017 r.) i 36,9 tys. zł (2016 r.),
- w „PEC” wyniosły 81,9 tys. zł i były niższe o 119,4 tys. zł (59,3%) niż w roku 2018 (201,3 tys. zł). W poprzednich latach wydatki te wyniosły: 244,7 tys. zł (2017 r.) i 62,9 tys. zł (2016 r.).

Największe zmniejszenia wydatków związane były z odstąpieniem od wsparcia klubów sportowych i sponsorowania emisji programów telewizyjnych.

(akta kontroli, tom I str. 405-417)

**1.6.** Zakres transferu majątku Gminy do spółek miejskich obejmował wyłącznie wnoszenie przez Zgromadzenie Wspólników aportów, o łącznej wartości 10 135,3 tys. zł, z tego 10 131,5 tys. zł uchwałami Zgromadzenia Wspólników przeznaczono na zwiększenie kapitału zakładowego spółek (w zamian za objęcie przez Miasto odpowiednich udziałów), kwota 3,8 tys. zł została przeznaczona na zwiększenie kapitału zapasowego spółek. Szczegółowe dane dotyczące aportów przedstawiono, w pkt 1.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli, tom III str.1-8, 500-549)

W trakcie realizacji zadań związanych z dokapitalizowaniem spółek miejskich nie występowało o uzyskanie od Prezesa UOKiK opinii dotyczących pomocy publicznej.

(akta kontroli, tom II str. 305)

**1.7.** W ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością spółek z udziałem Miasta Biała Podlaska nie stwierdzono stosowania przez te podmioty praktyk ograniczających konkurencję lub naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Do Urzędu nie wpływały również żadne skargi w tej sprawie. Prezydent Miasta podał, że 7 sierpnia 2015 r. Dyrektor Delegatury Urzędu Konkurencji i Konsumentów

w Lublinie („UOKiK”) wystąpił do „Wod-Kan” o udzielenie stosownych informacji dotyczących przetworzenia odpadów komunalnych. UOKiK przyjął odpowiedź Spółki w tej sprawie, która zakończyła postępowanie.

(akta kontroli, tom I str. 108, 125)

**1.8.** Podstawą do utworzenia wybranych czterech Spółek z udziałem Miasta Biała Podlaska były uchwały Rady Miasta Biała Podlaska, przy czym w żadnej z tych uchwał nie przywoływano, jako podstawy prawnej art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>46</sup>, tj.:

- dla „MZK”: uchwała nr IX/37/07 z dnia 21.06.2007 r.<sup>47</sup>,
- dla „ZGL”: uchwała nr VII/28/07 z dnia 23.04.2007 r.<sup>48</sup>.

Podstawą do podjęcia ww. uchwał były: art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>49</sup>, art. 6 ust. 1, art. 22 oraz art. 23 ugk, w związku z art. 25 ust. 1 pkt 2, ust. 3, ust. 5, ust. 7 ustawy z dnia 30 czerwca 2007 r. o finansach publicznych<sup>50</sup>, art. 51 oraz art. 56 w związku z art. 13 ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>51</sup>.

- dla „Wod-Kan”: uchwała nr 23/112/91 z dnia 23.12.1991 r. w sprawie przekształcenia Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Białej Podlaskiej,
- „dla „PEC”: uchwała nr 25/131/92 z dnia 19.03.1992 r. w sprawie utworzenia Spółki z o.o. Gminy Miejskiej Biała Podlaska.

Podstawą podjęcia tych uchwał były w szczególności: art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym<sup>52</sup>, art. 5 ust. 3 pkt 2 („PEC”) oraz art. 8 ust. 2 („Wod-Kan”) ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych<sup>53</sup>.

(akta kontroli, tom III str. 9-47, 138-151, 243-250, 407-413)

Określony w aktach założycielskich (umowach Spółki) zakres działalności podstawowej obejmował:

- w „ZGL”: obsługa nieruchomości, wynajem i usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz wykonywanie zadań własnych Gminy Miejskiej Biała Podlaska w zakresie: komunalnego budownictwa mieszkaniowego, zarządzania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Miejskiej Biała Podlaska, budowy, utrzymania i konserwacji dróg, ulic i placów oraz sygnalizacji świetlnej na terenie miasta; targowisk i hal targowych<sup>54</sup>. W związku z przejęciem (od dnia 1.08.2013 r.) infrastruktury teleinformatycznej E-miasto Spółka uzyskała status „europejskiego operatora LIR2” z uprawnieniami do nadawania indywidualnych numerów IP. Przejęła również sieć teleinformatyczną wybudowaną w ramach Programu „E-wykluczeni”,
- w „Wod-Kan”: prowadzenie działań związanych z dostarczaniem wody dla mieszkańców Gminy Miejskiej i Wiejskiej Biała Podlaska (w tym pobór, uzdatnianie, rozprowadzanie wody, gospodarowanie odpadami<sup>55</sup>),

<sup>46</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 712. Dalej: „ugk”.

<sup>47</sup> W sprawie likwidacji zakładu budżetowego pod nazwą „Miejski Zakład Komunikacyjny w Białej Podlaskiej” w celu przekształcenia w jednoosobową spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością Gminy Miejskiej Biała Podlaska.

<sup>48</sup> W sprawie likwidacji zakładu budżetowego pod nazwą „Zakład Gospodarki Lokalowej w Białej Podlaskiej” w celu przekształcenia w jednoosobową spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością Gminy Miejskiej Biała Podlaska.

<sup>49</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 713.

<sup>50</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

<sup>51</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 65.

<sup>52</sup> Dz. U. Nr 16 poz. 95, ze zm. Z dniem 29.12.1998 r. tytuł ustawy otrzymał brzmienie - Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1998 Nr 162, poz. 1126).

<sup>53</sup> Dz. U. Nr 32, poz. 95.

<sup>54</sup> W akcie założycielskim wpisano 67 różnego rodzaju działalności.

<sup>55</sup> W akcie założycielskim wpisano 22 różnego rodzaju działalności. Dostarczanie wody na obszarze Gminy Wiejskiej Biała Podlaska odbywało się na podstawie zawartego 12.12.2000 r. porozumienia międzygminnego.



- w „PEC”: wytwarzanie i zaopatrywanie w parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych<sup>56</sup>,
- w „MZK”: świadczenie usług transportowych na rzecz Gminy Miejskiej Biała Podlaska, w regularnej komunikacji miejskiej Miasta Biała Podlaska i w przyległych gminach<sup>57</sup>.

(akta kontroli, tom III str. 9-77, 84-92, 108-499, tom IV str. 384)

Na podstawie analizy sprawozdań zarządów z działalności Spółek za lata 2016-2019 oraz informacji i wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli NIK od czterech wybranych Spółek, stwierdzono, że zakres ich działalności był zgodny z celami wskazanymi w aktach założycielskich.

W okresie objętym kontrolą, w jednym przypadku rozszerzono zakres działalności spółek. Uchwałą nr 8/2016 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników „ZGL” z dnia 26.08.2016 r. do umowy Spółki wpisano siedem rodzajów działań, możliwych do realizacji przez Spółkę. Wniosek o dokonanie tej zmiany został złożony do Krajowego Rejestru Sądowego<sup>58</sup> w dniu 31.08.2016 r., tj. w terminie wskazanym w art. 22 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>59</sup>.

Prezydent Miasta podał, że Urząd nie monitoruje terminowości składania do KRS wniosków o dokonanie stosownych wpisów.

(akta kontroli, tom I str. 265-287, tom III str. 84-92, tom IV str. 346-411, 543-592, tom V str. 1-128, 147-247, 258-300, 328-330, 364-560)

**1.9.** Z informacji uzyskanych w trakcie kontroli NIK od wybranych, czterech spółek miejskich wynika, że przedmiot działalności trzech z nich obejmował zadania własne gminy w sferze użyteczności publicznej. Przedstawienie informacji o działalności „ZGL” „poza obszarem wskazanym w akcie założycielskim” (raporty<sup>60</sup> o stanie Gminy Miejskiej Biała Podlaska za lata 2018-2019 oraz sprawozdanie Zarządu z działalności za 2019 r.) oraz poza sferą użyteczności publicznej (sprawozdanie Zarządu z działalności za 2019 r.<sup>61</sup>), jak wyjaśnili Prezydent Miasta Biała Podlaska i Prezes „ZGL” wynikało z zastosowanego skrótu myślowego, w którym utożsamiono działalność podstawową spółki z działalnością określoną w akcie założycielskim, a zarządzanie wspólnotami dotyczyło lokali i wspólnot powstałych z gminnego zasobu mieszkaniowego, przez co mieściło się w zakresie wskazanym dla działań w obszarze użyteczności publicznej.

W przypadku jednej spółki („MZK”), część działalności wykonywano wykraczając poza zadania własne gminy w sferze użyteczności publicznej (co opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości” w dalszej części wystąpienia pokontrolnego). Dotyczyło to m.in. działalności polegającej na sprzedaży paliw (od 2017 r.) oraz usług konserwacji i naprawy pojazdów samochodowych.

Według informacji uzyskanych na potrzeby kontroli NIK z Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS), na terenie Miasta Biała Podlaska (wg stanu na dzień 31 grudnia), prowadzenie działalności związanej ze sprzedażą detaliczną paliw zadeklarowało (i prowadziło): sześć (w 2017 i 2019 r.) oraz siedem (w 2018 r.) podmiotów. Działalność w zakresie konserwacji i naprawy pojazdów samochodowych, z wyłączeniem motocykli zadeklarowało odpowiednio:

<sup>56</sup> W akcie założycielskim wpisano 8 różnego rodzaju działalności.

<sup>57</sup> W akcie założycielskim wpisano 14 różnego rodzaju działalności. Obsługa transportu na terenie przyległej Gminy odbywała się na podstawie porozumienia międzygminnego zawartego w dniu 31.08.2015 r.

<sup>58</sup> Dalej: KRS.

<sup>59</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1500, ze zm.

<sup>60</sup> Działalność z zakresu wynajmu lokali użytkowych, administrowania budynkami Skarbu Państwa oraz budynkami o nieustalonym stanie prawnym, objętymi najmem komunalnym, usług zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi. Ponadto w sprawozdaniu Zarządu z działalności za 2019 r. wskazano, że działalność ta dotyczy również utrzymania i administrowania teleinformatycznej sieci światłowodowej E-miasto.

<sup>61</sup> Administrowanie wspólnotami mieszkaniowymi.

147 (w 2016 r.), 156 (w 2017 r.), 154 (w 2018 r.), 150 podmiotów (w 2019 r.)<sup>62</sup>, a od 2007 do 2015 r. od 107 do 151.

(akta kontroli, tom I str. 150, 165, 265-287, tom II str. 312-313, tom IV str.350-351  
tom V str. 564-566)

**1.10.** Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Miasta Biała Podlaska zostały wprowadzone 30 września 2019 r. W wydanym w tej sprawie zarządzeniu Prezydenta Miasta<sup>63</sup> m.in. określono: główne cele sprawowanego nadzoru (racjonalne wykorzystywanie zasobów majątkowych, dla zapewnienia prawidłowej realizacji zadań, w tym wynikających z realizacji zadań własnych Miasta Biała Podlaska; skuteczne wykorzystywanie praw właścicielskich Miasta Biała Podlaska do realizacji zadań i celów dla których zostały powołane spółki, skuteczne wykorzystywanie praw właścicielskich; zapewnienie przejrzystości funkcjonowania spółek). Określono także zasady i zadania Gabinetu Prezydenta, opis realizacji funkcji właścicielskich, zasad współpracy z organami spółek (radami nadzorczymi i zarządami), obowiązek przedkładania do Gabinetu Prezydenta rocznych sprawozdań finansowych.

(akta kontroli, tom I str. 100-105)

**1.11.** W zarządzeniu w sprawie nadzoru właścicielskiego m.in. wskazano (§ 3 ust. 2 pkt 1-6), że Gabinet Prezydenta dokonuje analiz dokumentów przedkładanych przez członków rad nadzorczych, realizuje zadania z zakresu: przygotowywania lub opiniowania projektów statutów i ich zmian oraz innych dokumentów korporacyjnych spółek; współpracy przy tworzeniu strategii spółek, prowadzenia i przechowywania dokumentacji i uchwał organów spółek.

W okresie objętym kontrolą, spółki przekazywały do Urzędu Miasta dokumentację zawierającą przede wszystkim roczne sprawozdania finansowe (bilanse, rachunki zysków i strat), roczne sprawozdania z działalności zarządów i rad nadzorczych, informacje o terminach i porządku obrad oraz uchwały Zgromadzenia Wspólników.

Dla spółek z udziałem Miasta Biała Podlaska nie opracowano wieloletnich strategii ich działalności. Informacje dotyczące kierunków rozwoju Spółek zamieszczano w rocznych sprawozdaniach z ich działalności. Zgromadzenie Wspólników zatwierdzało również plany inwestycyjno-finansowe „MZK” (na lata 2017-2018) oraz „PEC” (na 2016 r. oraz na lata 2017-2020). Dokumentacja Urzędu nie zawierała analiz ekonomiczno-finansowych dotyczących realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. W sprawozdaniach Zarządu z działalności „Wod-Kan” wskazano m.in., że strategia rozwoju Spółki określona jest w Planie Rozwoju i Modernizacji Urządzeń Wodociągowych i Kanalizacyjnych w Mieście Biała Podlaska, obejmującym swoim zakresem lata 2015-2021<sup>64</sup>.

(akta kontroli, tom I str. 100-105, tom II str. 310-327, tom III str. 552-574, tom IV str.106, 152-212, 346-411, 543-592, tom V str. 1-128, 147-247, 258-300, 328-330, 364-560)

Prezydent Miasta podał, że w ramach działań nadzorczych na bieżąco analizowana jest sytuacja ekonomiczno-finansowa w spółkach np. od stycznia br. zweryfikowano ponownie koszty w Zakładzie Zagospodarowania Odpadów działającym w ramach „Wod-Kan”, co w efekcie doprowadziło do zmian w opłacie za przyjmowanie odpadów. Naczelnik Gabinetu Prezydenta jest w stałym kontakcie z zarządami

<sup>62</sup> W ewidencji GUS w latach 20016-2019 wpisano od 160 do 166 pomiotów zajmujących się konserwacją i naprawą pojazdów samochodowych, z wyłączeniem motocykli (kod: 54.20.Z), a w okresie od 2007 r. do 2015 r. (do 2008 r. działalności tej przyporządkowano kod: 50.20.A.) od 108 do 165 podmiotów.

<sup>63</sup> Zarządzenie nr 181/19 Prezydenta Miasta Biała Podlaska z dnia 30 września 2019 r. w sprawie wprowadzenia zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Miasta Biała Podlaska. Dalej: „Zarządzenie w sprawie nadzoru właścicielskiego”.

<sup>64</sup> Uchwały Rady Miasta Biała Podlaska: nr VIII/14/15 z 29.05.2015 r. (Plan na lata 2015-2019) i nr XL/18 z 30.07.2018 r. (Plan na lata 2018-2021).

spółek i radami nadzorczymi. Podczas spotkań omawiane są sprawy bieżące, analizowane są działania inwestycyjne, finansowe oraz organizacyjne wynikające z działalności spółek. Spółki monitorują funkcjonowanie przedsiębiorstwa pod kątem stopnia realizacji celów i dopasowania go do zmieniającego się otoczenia oraz przekazują informacje Naczelnikowi Gabinetu Prezydenta i radom nadzorczym o potrzebie podejmowania działań korygujących. Wskazał ponadto, że sytuacja ekonomiczno-finansowa Spółek znana jest Zgromadzeniu Wspólników. Zarządy Spółek na bieżąco informują o stopniu realizacji celów określonych w przepisach prawa oraz o trudnościach występujących w działalności przedsiębiorstw. Decyzje strategiczne dotyczące działalności spółek wypracowywane są wspólnie przez przedstawicieli Gminy Miejskiej i Zarządy Spółek. Zasadność, przydatność z perspektywy mieszkańców i użyteczność przedsięwzięć inwestycyjnych analizują spółki. Wnioski przedstawiają w rocznych sprawozdaniach Urzędowi Miasta i realizują te przedsięwzięcia.

(akta kontroli, tom I str. 119, tom II str. 308)

**1.12.** W Urzędzie nie opracowano kryteriów ocen rad nadzorczych. W zarządzeniu w sprawie nadzoru właścicielskiego zostały określone zadania i czynności przypisane radom nadzorczym spółek, obejmujące m.in. monitorowanie i ocenę pracy zarządów, uczestnictwo w cyklicznych spotkaniach konsultacyjnych, wybór biegłego rewidenta. Zobowiązano również rady nadzorcze spółek do sporządzania rocznych sprawozdań ze swojej działalności oraz wskazano (§ 12 ust. 1), że zgromadzenie wspólników dokonuje corocznej oceny pracy członków rad nadzorczych poprzez udzielenie absolutorium z wykonywania przez nich obowiązków. Analiza uchwał zgromadzenia wspólników czterech spółek wykazała, że członkowie rad nadzorczych za lata 2016-2019 uzyskiwali absolutorium. Stosownie do art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami<sup>65</sup>, wykonując uchwały zgromadzenia wspólników nakładające na rady nadzorcze obowiązek określenia celów zarządczych, rady nadzorcze podejmowały uchwały, w których m.in. ustalały na każdy rok (2017-2019) cele zarządcze dla zarządów, wskaźniki określające ich wykonanie, wartości referencyjne oraz tryby i sposoby ocen ich wykonania przez członków zarządów. Poza jednym przypadkiem<sup>66</sup> wartość części zmiennej wynagrodzenia określono na 25% kwoty wynagrodzenia stałego z uwzględnieniem stopnia wykonania (%) i wag przyjętych dla poszczególnych wskaźników. Co roku rady nadzorcze dokonywały ocen sprawozdań zarządów z realizacji określonych celów i na tej podstawie podejmowały uchwały w sprawie ustalenia wysokości części zmiennej wynagrodzeń zarządów. W przypadku niepełnego wykonania niektórych celów, zgodnie z przyjętymi zasadami dokonywano pomniejszenia kwoty wynagrodzenia zmiennego. Analiza uchwał podjętych w latach 2018-2019 wykazała, że w przypadku dwóch Spółek („ZGL”, „PEC”) rady nadzorcze odmówiły wypłat części zmiennej wynagrodzeń. Podstawą do tych działań było nieudzielenie zarządom absolutorium za 2018 r. - jednego z warunków dla określenia wynagrodzenia zmiennego<sup>67</sup>. W przypadku „PEC” Rada Nadzorcza odmówiła również przyjęcia sprawozdania z wykonania celów zarządczych (uchwała Rady Nadzorczej nr 31/XI/2019 z dnia 29.07.2019 r.). Szczegółowe informacje dotyczące udzielania członkom zarządów i rad nadzorczych absolutorium przedstawiono w pkt 1.5, a analizy zgodności

<sup>65</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1885, ze zm. Dalej: ustawa o wynagrodzeniach w spółkach.

<sup>66</sup> W przypadku „Wod-Kan”, Rada Nadzorcza uchwałą nr 16/VII/2019 z dnia 25.07.2019 r. ustaliła, że wysokość części zmiennej wynagrodzenia za 2018 r. będzie wynosiła 10% wynagrodzenia zasadniczego.

<sup>67</sup> Uchwały nr 1 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników odpowiednio: „PEC” z 18 maja 2017 r. oraz „ZGL” z 12 maja 2017 r. w sprawie ustalenia zasad kształtowania wynagrodzeń Członków Zarządu Spółki.

wypłacanego wynagrodzenia członkom zarządu i rad nadzorczych w pkt 2.7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli, tom I str.100-105, 288-395)

Prezydent Miasta podał, że nie zostały określone sformalizowane zasady oceny rad nadzorczych. Należy jednak wspomnieć, że oceny takiej dokonuje się w momencie zatwierdzenia, co roku sprawozdań z działalności rady i udzielenia absolutorium członkom rady nadzorczej. Nadzór prowadzony jest również na bieżąco w trakcie rozmów prowadzonych między radami nadzorczymi a Gabinetem Prezydenta, które odbywają się w ciągu całego roku. Omawiane są wówczas np. propozycje celów zarządczych dla poszczególnych Spółek. Od momentu wejścia w życie zarządzenia w sprawie nadzoru właścicielskiego została wprowadzona zasada, że oceny dokonuje się poprzez udzielenie absolutorium.

(akta kontroli, tom II str. 296)

**1.13. Zasady współpracy z radami nadzorczymi i zarządami spółek komunalnych określono w zarządzeniu w sprawie nadzoru właścicielskiego. Wskazano w nim m.in., że Gabinet Prezydenta:**

- ściśle współpracuje z radami nadzorczymi spółek Miasta Biała Podlaska, organizuje cykliczne spotkania konsultacyjne z członkami rad nadzorczych (w szczególności przed zgromadzeniem zwyczajnym) w zależności od potrzeb każdej ze spółek, dokonuje ocen pracy członków rad nadzorczych (§ 4 ust. 1-3),
- przechowuje kopie uchwał i protokołów ze zgromadzeń wspólników,
- zarządy spółek zostały zobowiązane do przekazywania do Urzędu wszelkiej dokumentacji dotyczącej spraw wskazanych w porządku obrad zgromadzenia wspólników (na 7 dni przed zwołaniem zgromadzenia nadzwyczajnego i 14 dni przed zwołaniem zgromadzenia zwyczajnego) - § 5 ust. 3 zarządzenia,
- rady nadzorcze (w szczególności członkowie reprezentujący Miasto Biała Podlaska) zostały zobowiązane do informowania wspólnika na bieżąco o pojawiających się istotnych problemach w działalności, poważnych zmianach w sytuacji finansowej oraz przekazywania kopii protokołów z posiedzeń rad nadzorczych wraz z podjętymi uchwałami oraz uchwalone regulaminy wewnętrzne spółki bez zbędnej zwłoki po ich zatwierdzeniu (§ 11 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 6 zarządzenia).

(akta kontroli, tom I str. 100-105)

Dokumentacja spółek komunalnych, złożona do Urzędu w okresie od 30 września do 31 grudnia 2019 r., zawierała m.in. protokoły z posiedzeń rad nadzorczych wraz z podjętymi uchwałami. Według informacji uzyskanych od Prezydenta Miasta, w podanym okresie nie wystąpiły przypadki uzasadniające przedstawienie przez rady nadzorcze informacji na temat nieprawidłowości w spółkach a także regulaminów wewnętrznych w tych spółkach. Pojawiające się istotne problemy w działalności spółek, ważne decyzje zarządów oraz plany operacyjne i strategiczne są omawiane w momencie zaistnienia takiej potrzeby – działania takie nie są dokumentowane. Wyjaśnienia Prezydenta dotyczące sposobu i zakresu współpracy z zarządami i radami nadzorczymi spółek komunalnych przedstawiono w pkt 1.11-1.12 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli, tom II str. 310-322,326-327)

W Urzędzie nie monitorowano realizacji przez spółki obowiązku składania do KRS rocznych sprawozdań finansowych. Na podstawie informacji uzyskanych od czterech wybranych spółek stwierdzono, że obowiązek ten realizowany był terminowo (w ciągu 15 dni od daty zatwierdzenia sprawozdań finansowych).

(akta kontroli, tom I str. 123, tom IV str. 80)

**1.14.** W okresie objętym kontrolą w spółkach z udziałem Miasta Biała Podlaska nie przeprowadzono kontroli, o których mowa w art. 212 Ksh. W latach 2016-2019 Komisja Rewizyjna Rady Miasta przeprowadziła dwie kontrole, którymi objęła „PEC” oraz „ZGL”. Według protokołu z kontroli „PEC” z 21 listopada 2017 r. sprawdzono wykonanie remontów i realizacji inwestycji w 2017 r. i zamierzenia planów remontowych i inwestycyjnych na 2018 r. Działalność spółki została oceniona pozytywnie, nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości. Zakres kontroli przeprowadzonej 24 września 2019 r. w „ZGL” obejmował: funkcjonowanie regulaminów określających pracę przedsiębiorstwa, sprzedaż lokali mieszkalnych z bonifikatą, najem lokali użytkowych oraz dokumentację przystąpienia „ZGL” do Programu „Mieszkanie Plus”, sprzedaż działek przy ul. Sobieskiego oraz usługi zarządzania i administrowania „Mieszkaniami Plus”. W wyniku kontroli Komisja Rewizyjna zwróciła się do Zarządu Spółki o opracowanie kierunków rozwoju Spółki i przekazania ich na piśmie Przewodniczącemu Komisji Rewizyjnej. Przedmiotowa koncepcja rozwoju i prowadzenia Spółki została przedstawiona Radzie Miasta w dniu 2.10.2019 r. Prezydent Miasta podał, że komórki merytoryczne Urzędu, w ramach realizowanych zadań publicznych prowadzą stałą współpracę ze wszystkimi spółkami, obejmującą analizę i kontrolę ich działalności.

(akta kontroli, tom I str. 81-89,108-112)

**1.15.** W Urzędzie nie określono odrębnych zasad postępowania w zakresie rozporządzania składnikami aktywów trwałych lub dokonywania niektórych czynności prawnych, stosownie do obowiązującego od 1 stycznia 2017 r. art. 228<sup>1</sup> Ksh. Na podstawie analizy uchwał zgromadzenia wspólników spółek z udziałem Miasta Biała Podlaska, podjętych w latach 2016-2019 stwierdzono, że stosownie do postanowień zawartych w aktach założycielskich (umowach Spółek) Zgromadzenie Wspólników podejmowało uchwały w sprawach wskazanych w art. 228 pkt 4 i art. 393 pkt 4 Ksh (dotyczące zbycia nieruchomości, użytkowania wieczystego lub udziału w nieruchomości) oraz wyrażania zgody na rozporządzanie prawem lub zaciąganie zobowiązań do świadczenia o wartości dwukrotnie przekraczającej wysokość kapitału zakładowego Spółki (art. 230 Ksh). Podejmowane uchwały dotyczyły w szczególności: sprzedaży nieruchomości i obejmowania udziałów („ZGL”), zaciągania zobowiązań („PEC” oraz „Wod-Kan”). W okresie objętym kontrolą Zgromadzenie Wspólników podjęło łącznie 16 uchwał w ww. zakresie.

(akta kontroli, tom III str. 81-212)

**1.16.** W Urzędzie nie stwierdzono niezasadności posiadania udziałów w spółkach miejskich. W kwestii rozważania lub podejmowania działań restrukturyzacyjnych lub prywatyzacyjnych Prezydent Miasta podał, że obecnie rozważane są działania restrukturyzacyjne wobec „ZGL”.

(akta kontroli, tom I str. 115-118)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości<sup>68</sup>:

**1.** Sprawowany przez Prezydenta Miasta Biała Podlaska nadzór nad spółkami komunalnymi nie był w pełni rzetelny:

- do 30 września 2019 r. w Urzędzie nie opracowano żadnych zasad dotyczących sprawowania nadzoru nad spółkami miejskimi, w tym m.in. kryteriów ocen rad nadzorczych, zakresu i częstotliwości przekazywanych informacji na temat działalności prowadzonej przez spółki,
- pomimo przyjęcia stosownych uregulowań (we wrześniu 2019 r.) nie wskazano częstotliwości przedkładania do Urzędu dokumentacji Spółek, nie opracowano

<sup>68</sup> Pełniący funkcję Prezydenta Miasta Biała Podlaska w latach 2014-2018, nie udzielił odpowiedzi na pytania kontrolera NIK dotyczące działań i stwierdzonych nieprawidłowości w latach 2016-2018.

również kryteriów ocen działalności rad nadzorczych i wymaganych dokumentów do monitorowania i oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek w ciągu roku. Działania Urzędu z zakresu nadzoru polegały przede wszystkim na analizowaniu rocznych sprawozdań z działalności poszczególnych spółek i bieżących kontaktach ze spółkami miejskimi,

- od 11 lipca 2016 r. do 27 grudnia 2018 r. zadań z tego zakresu nie przypisano formalnie żadnemu pracownikowi Urzędu. Skutkowało to brakiem działań i reakcji na przypadki działań niekorzystnych i nieznajdujących uzasadnienia w działalności spółek, polegających m.in. na nieprawidłowym kształtowaniu i wypłacaniu wynagrodzeń oraz innych świadczeń pieniężnych zarządom i członkom rad nadzorczych spółek,
- nie zaktualizowano zapisów aktów założycielskich „ZGL” i „MZK” w części dotyczącej wskazania przepisów określających warunki, jakie powinni spełniać członkowie rad nadzorczych (odpowiednio: § 16 ust. 5 oraz § 17 ust. 5 umów ww. spółek). W umowach tych zawarto odniesienie do nieobowiązujących w tym zakresie przepisów o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw.

(akta kontroli, tom I str. 80, 100-105, 124, 136, 232, 418-424)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że po przeprowadzeniu analiz i zapoznaniu się z sytuacją w zakresie nadzoru właścicielskiego nad spółkami, wydał zarządzenie w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego. Miało ono wprowadzić czytelne zasady sprawowania nadzoru właścicielskiego. Z czasem planowane jest opracowanie i wdrożenie standardów oraz procedur monitorowania działalności i oceny ekonomiczno-finansowej spółek. Pomimo nieaktualizowania zapisów aktów założycielskich kwalifikacje kandydatów do rad nadzorczych były w przypadku każdego z kandydatów sprawdzane pod kątem spełniania wymogów wynikających z obowiązujących przepisów prawa.

(akta kontroli, tom I str. 124, tom II str. 309)

**2. Wartość rekompensat wypłaconych przez Miasto Biała Podlaska z tytułu świadczonej przez „MZK” usługi przewozu w publicznym transporcie zbiorowym za lata 2017-2019 nie pokrywała kosztów tej działalności i była niższa o 1 557,3 tys. zł (26,9 tys. zł za 2017 r., 562,2 tys. zł za 2018 r., 968,2 tys. zł za 2019 r.) od kwot należnych na podstawie zawartych umów<sup>69</sup> i wyliczonych przez Spółkę. Ponadto kalkulacje przedstawiane Miastu przez Spółkę nie uwzględniały rozsądnego zysku z prowadzonej działalności, o którym mowa w art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>70</sup> oraz w pkt 2 i 6 załącznika do rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r.<sup>71</sup>, a także w postanowieniach umów z dnia 2 stycznia 2008 r. (z aneksami) i 18 grudnia 2017 r.<sup>72</sup> Oszacowana przez NIK, na potrzeby niniejszej kontroli, kwota należnego Spółce rozsądnego zysku wyniosła<sup>73</sup>: w 2016 r. 407,3 tys. zł, w 2017 r. 409,4 tys. zł, w 2018 r. 275,8 tys. zł, w 2019 r. 285,1 tys. zł. Łączna wartość niedopłaty na rzecz „MZK”, uwzględniająca zarówno wartość rekompensaty oraz rozsądny zysk wyniosła 2 925,5 tys. zł<sup>74</sup>. Powyższe niedopłaty miały bezpośredni wpływ na wynik finansowy tej Spółki, przyczyniając się m.in. do zwiększenia poziomu straty za lata 2018-2019.**

<sup>69</sup> Umowy: nr Km.7240.18.2017.PL5 z dnia 18.12.2017 r. oraz nr 1/2008 z dnia 2.01.2008 r. wraz z aneksami.

<sup>70</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2475, ze zm.

<sup>71</sup> Dz. U. UE L 315 z 3 grudnia 2007 r., str. 1 ze zm.

<sup>72</sup> Odpowiednio: § 3 ust. 14 i 15 aneksu nr 13 z 29.12.2016 r. do umowy z dnia 2.01.2008 r. oraz pkt 7.5.1 i załącznik nr 1 do umowy nr Km.7240.18.2017.PL5 z dnia 18.12.2017 r.

<sup>73</sup> W latach 2016-2017 liczony jako iloczyn stawki stopy zwrotu (na potrzeby oszacowania przyjęto stopę rozsądnego zysku na poziomie 3%, tj. połowy stopy maksymalnej wynikającej z umowy zawartej z „MZK” 2 stycznia 2008 r. z uwzględnieniem późniejszych aneksów) oraz średniej arytmetycznej kapitału własnego Spółki na początek i koniec roku obrotowego. Kwota rozsądnego zysku za lata 2018-2019 została oszacowana przez Spółkę w trakcie kontroli NIK z zastosowaniem tej samej metodologii wynikającej z umowy z 18 grudnia 2017 r.

<sup>74</sup> Kwota uwzględnia wartość rekompensaty za 2016 r. zaliczonej na poczet rozsądnego zysku (9,5 tys. zł)

(akta kontroli, tom I str. 179-197,211, tom III str. 36-37,79-80,122-123, tom IV str. 1-79, tom V str. 561-563)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że umowa z „MZK” nr Km.7240.18.2017.PL5 została zawarta na 10-letni okres i również na 10 lat opracowany został plan nakładów finansowych na świadczenie usług związanych z publicznym transportem zbiorowym. Według tego planu rokrocznie planuje się wydatki w dziale 60004. Po analizie rocznego rozliczenia rekompensaty za 2018 r. (pierwszy rok obowiązywania ww. umowy) podjęto inicjatywę uchwałodawczą mającą na celu pokrycie kosztów działalności spółki bez potrzeby zmian w planie wydatków miasta. W związku z powyższym w dniu 31.10.2019 r. Rada Miasta Biała Podlaska podjęła uchwałę racjonalizującą ceny biletów okresowych oraz wprowadzającą drugą strefę transportu na obszarze Gminy Biała Podlaska – przychody ze sprzedaży biletów pomniejszają rekompensatę. Ponadto, korzystając z zapisów umowy (pkt 4.4.3), na 2020 r. zaplanowano w budżecie kwotę 7 350 tys. zł. Niedoszacowanie rekompensaty już w pierwszym roku trwania umowy wynikało z dynamiki cen paliw oraz wzrostu płacy minimalnej. W 2019 r. „MZK” wystawiła, a następnie - po uzyskaniu informacji o braku zaplanowanych na ten cel środków finansowych - wycofała notę z tytułu niedopłaty rekompensaty za 2018 r. Sytuacja ta m.in. była bodźcem do podjęcia przedstawionych powyżej działań.

(akta kontroli, tom II str. 312)

3. Akceptowanie przez Prezydenta Miasta Biała Podlaska prowadzenia przez „MZK” działalności wykraczającej poza zadania własne w sferze użyteczności publicznej, z której Spółka osiągnęła przychody na łączną kwotę 254,2 tys. zł. Dotyczyło to działalności w zakresie: wykonywania przewozów okazjonalnych oraz usług konserwacji i naprawy pojazdów (w latach 2016-2019), sprzedaży paliw (w latach 2017-2019).

Prowadzenie tego rodzaju działalności 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 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>75</sup>.

(akta kontroli, tom I str. 265-268)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że poza zadaniami, do których zostały powołane spółki miejskie, a które wynikają z ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, w wielu przypadkach konieczne było podjęcie dodatkowych działań przez spółki. Decyzja w sprawie rodzaju i zakresu dodatkowych działań podejmowana była w uzgodnieniu z Zarządami Spółek, po weryfikacji ich możliwości i potrzeb w tym zakresie. W przypadku „MZK” rozszerzenie działalności miało na celu lepszą realizację zadań wskazanych w aktach założycielskich np. myjnia samochodowa lub stacja paliw. Działalności operacyjne „MZK” z powodu np. ulg w cenie biletu generują ujemne wyniki finansowe. Aby je poprawić oraz lepiej wykorzystać swój potencjał Spółka podejmowała dodatkowe działania. Spółki miejskie prowadzą działalność wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej od wielu lat. Obecnie trwają analizy, w jaki sposób zreorganizować ich działalność. W dalszej części wyjaśnień podał, że badając sytuację finansową Spółek dąży do tego, aby nie przynosiły one straty, a w ostatecznym rozrachunku nie obciążały mieszkańców Białej Podlaskiej. Chociaż celem podstawowym działania Spółek komunalnych jest zaspokojenie potrzeb mieszkańców, a nie maksymalizacja zysku, to jednak ich działalność podlega mechanizmom rynkowym i powinna się bilansować.

(akta kontroli, tom I str. 117-118)

<sup>75</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.

NIK zwraca uwagę, że zaniżenie kwot wypłaconych rekompensat oraz nieuwzględnienie w nich rozsądnego zysku miało zasadniczy wpływ na kształtowanie się niekorzystnych wyników finansowych „MZK”. Działania wychodzące poza sferę użyteczności publicznej mogą być wykonywane wyjątkowo, po spełnieniu przesłanek określonych przez ustawodawcę, co miało zapobiegać sytuacji, w której obecność samorządu na rynku mogłaby zakłócić zasady konkurencyjności pomiędzy podmiotami prywatnymi.

4. W latach 2016-2019, przed podejmowaniem uchwał w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego spółek komunalnych (łącznie wartość tych przysporzeń wyniosła 10 135,3 tys. zł), Prezydent Miasta Biała Podlaska nie występował o opinię Prezesa UOKiK w zakresie zgodności przyznawanej pomocy z przepisami o pomocy publicznej.

Obowiązek takich działań wynikał z art. 12 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>76</sup>, zgodnie z którym 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.

(akta kontroli, tom II str. 305, tom III str. 1-8)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że ze względu na to, że nie prowadzono analiz transferów majątku do spółek komunalnych pod kątem wystąpienia pomocy publicznej Miasto nie występowało do Prezesa UOKiK o opinię dotyczącą pomocy publicznej przy dokapitalizowaniu Spółek.

NIK zwraca uwagę, że obejmowanie udziałów w spółkach przez Miasto w zamian za dokapitalizowanie spółek nie przesądza o tym, że takie dokapitalizowanie nie stanowi zakazanej pomocy publicznej.

(akta kontroli, tom II str. 308)

5. Umowa najmu samochodu Volkswagen Multivan zawarta 2.01.2018 r. z „MZK” była realizowana w sposób niegospodarny i niezgodny z jej postanowieniami. Łączne wydatki Urzędu z tego tytułu wyniosły 14,4 tys. zł (opłaty wynosiły 1,2 tys. zł miesięcznie), przy czym Urząd korzystał z tego pojazdu siedem razy (raz w kwietniu i we wrześniu, pięć razy w czerwcu), ponosząc również koszty zakupu paliwa. W okresie tym pojazd przejechał łącznie 681 km, co oznacza, że koszt przejazdu jednego kilometra wyniósł 21,15 zł. Ponadto, Urząd nie wyegzekwował od Spółki obniżenia wynagrodzenia za wynajem o łączną kwotę 720 zł (18 dni użytkowania samochodu przez Spółkę x stawka 40 zł), pomimo takiej możliwości przewidzianej w § 3 ust 2 przedmiotowej umowy<sup>77</sup>.

Prezydent Miasta podał, że w 2017 r. Miasto nie miało podpisanej umowy na wynajęcie pojazdu i na potrzeby Urzędu Miasta auto przejechało 1 774 km. Dnia 2 stycznia 2019 r. pojazd został zwrócony do „MZK”. Po przeprowadzonej analizie i rozmowie z ówczesnym Prezesem oraz Radą Nadzorczą Spółki zlecił sprzedaż pojazdu.

(akta kontroli, tom I str. 122, 396-404)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Do 30 września 2019 r. nie opracowano żadnych zasad sprawowania nadzoru nad spółkami komunalnymi, a w zasadach przyjętych w zarządzeniu w sprawie nadzoru właścicielskiego nie w pełni uregulowano te kwestie. Nie określono m.in. częstotliwości przekazywanej dokumentacji, zasad (kryteriów) oceny rad nadzorczych. W ocenie NIK nie gwarantowało to uzyskiwania przez Urząd wystarczających danych, pozwalających na gromadzenie na bieżąco rzetelnej

<sup>76</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 708.

<sup>77</sup> W umowie najmu zawarto zapis, że „MZK” mógł korzystać z przedmiotu najmu, po uprzednim uzgodnieniu z najemcą terminu i czasu, na jaki zamierzał wykorzystać samochód. Za każdy dzień korzystania z samochodu przez Spółkę, opłata ryczałtowa powinna być pomniejszona o 40 zł brutto.



wiedzy na temat sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek. Od 11 lipca 2016 r. do 27 grudnia 2018 r. zadań z tego zakresu nie przypisano w sposób formalny żadnemu pracownikowi Urzędu. W latach 2017-2019 Miasto przekazywało „MZK” rekompensatę za realizację usług świadczenia przewozów w publicznym transporcie zbiorowym na terenie Gminy Miejskiej i Wiejskiej Biała Podlaska w wysokości niższej o 1 557,3 tys. zł od należnej oraz bez kwot rozsądnego zysku, przewidzianych w umowach zawartych z „MZK”. Łączna kwota niedopłaty z tego tytułu<sup>78</sup> za lata 2016-2019 wyniosła 2 925,5 tys. zł. Niegospodarne były działania związane z realizacją umowy najmu samochodu od „MZK”. Poniesione przez Urząd w 2018 r. koszty z tego tytułu (14,4 tys. zł) były niewspółmierne do stopnia korzystania z tego samochodu (siedem razy w roku).

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

**2.1.** Zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 3 zarządzenia w sprawie nadzoru właścicielskiego do zadań Gabinetu Prezydenta należało dokonywanie analizy dokumentów przedkładanych przez członków rad nadzorczych desygnowanych do reprezentowania Miasta w spółkach prawa handlowego z udziałem Miasta.

Przeprowadzona w toku kontroli NIK analiza wykazała, że osoby będące w latach 2016-2019 członkami rad nadzorczych wybranych do analizy czterech spółek komunalnych, nie naruszyły zakazu kumulacji stanowisk w dwóch lub większej liczbie organów nadzorczych, wynikającego odpowiednio z przepisów: art. 4 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi<sup>79</sup> i art. 10c ust. 1 pkt 2, 4 i 5 ugk (od 15 września 2019 r.). Przy powoływaniu tych członków nie naruszono przepisów art. 4 i 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>80</sup>.

Urząd nie posiadał wobec 16 z 35 osób objętych analizą (46%), informacji w zakresie przestrzegania zakazu kumulacji stanowisk w dwóch lub większej liczbie organów nadzorczych.

(akta kontroli, tom I str. 100-105, tom II str. 1-5)

**2.2.** W latach 2016-2019 prawa udziałowe Gminy w trakcie posiedzeń Zgromadzenia Wspólników lub Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników spółek z udziałem Gminy, reprezentowane były przez kolejnych Prezydentów Miasta Biała Podlaska oraz pracowników Urzędu: Wiceprezydenta Miasta Biała Podlaska<sup>81</sup>, Kierownika Referatu Nadzoru Właścicielskiego Urzędu (w okresie od 23 marca 2015 r. do 10 lipca 2016 r.) oraz Naczelnika Gabinetu Prezydenta (w okresie od 20 czerwca 2016 r. do 30 czerwca 2017 r.).

W analogicznym okresie pięciu pracowników Urzędu było członkami Rad Nadzorczych spółek z udziałem Gminy Miejskiej Biała Podlaska: Wiceprezydent Miasta Biała Podlaska, Kierownik Referatu Audytu Wewnętrznego i Kontroli, były Kierownik Referatu Nadzoru Właścicielskiego oraz dwaj radcy prawni z Referatu Prawnego Urzędu. W Urzędzie nie opracowano pisemnych procedur zapobiegających konfliktowi interesów. Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, w Urzędzie przyjęto praktykę, że zasiadający w radach nadzorczych pracownicy Urzędu nie opiniują i nie podejmują merytorycznych rozstrzygnięć dotyczących spółki, w której radzie nadzorczej zasiadają.

<sup>78</sup> Z uwzględnieniem oszacowanego przez NIK rozsądnego zysku za lata 2016-2019.

<sup>79</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2099, ze zm.

<sup>80</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2399.

<sup>81</sup> Powołany na to stanowisko w dniu 26 listopada 2018 r.

Jeden pracownik Urzędu (Kierownik Referatu Nadzoru Właścicielskiego), pełniąc funkcję członka Rady Nadzorczej (dalej: „RN”) spółki komunalnej, reprezentował jednocześnie Prezydenta Miasta Biała Podlaska w trakcie posiedzenia Zgromadzenia Wspólników w 2016 r., wykonując jego dyspozycję dotyczącą udzielenia absolutorium z wykonania obowiązków członka RN i zatwierdzenia sprawozdania z jej działalności (co opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości” w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Inni pracownicy wykonujący zadania nadzoru właścicielskiego nie pełnili jednocześnie funkcji w organach nadzorczych i zarządzających w nadzorowanych spółkach komunalnych.

(akta kontroli, tom I str. 7-78, 213-227, tom II str. 6-21)

**2.3.** W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej czterech wybranych spółek komunalnych stwierdzono, że zgodnie z art. 10a ust. 7 ukg, Prezydent Miasta wykonujący uprawnienia Zgromadzenia Wspólników tych spółek, podjął uchwały w których określił wymogi, jakie musi spełniać kandydat na członka zarządu spółki<sup>82</sup>.

(akta kontroli tom II str. 21-25)

**2.4.** W okresie objętym kontrolą podmiot reprezentujący Gminę w zakresie praw z udziałów wskazał na członków rad nadzorczych objętych analizą czterech spółek komunalnych osoby, spełniające wymogi określone w art. 10a ust. 5 ukg.

W Urzędzie nie wprowadzono dodatkowych kryteriów wyboru kandydatów na członków rad nadzorczych ponad te, które wynikają z przepisów prawa.

(akta kontroli tom II str. 26-28, 289-290)

**2.5.** Spośród 20 kandydatów<sup>83</sup> na członków rad nadzorczych, wskazanych przez Miasto Biała Podlaska po dniu 9 września 2016 r., dziewięć osób złożyło oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków zarządu, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach, najpóźniej w dniu powołania na członka rady nadzorczej. W siedmiu przypadkach oświadczenie zostało złożone już po objęciu funkcji członka rady nadzorczej, natomiast w czterech przypadkach powyższe oświadczenia nie zostały złożone.

(akta kontroli tom II str. 29-30)

**2.6.** W latach 2016-2019 członkowie rad nadzorczych wybranych do analizy czterech spółek komunalnych wybrani zostali uchwałami wspólników, zgodnie z art. 215 § 1 Ksh oraz postanowieniami aktów założycielskich tych spółek.

(akta kontroli tom II str. 31-33)

**2.7.** Uchwały kształtujące zasady wynagrodzeń członków zarządów i członków rad nadzorczych, określone ustawą o wynagrodzeniach w spółkach podjęte przez Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników odpowiednio w dniach: 24 lutego 2017 r. („Wod-Kan”), 12 maja 2017 r. („MZK” i „ZGL”) oraz 18 maja 2017 r. („PEC”), przyjęto przed dniem zwyczajnych zgromadzeń wspólników, których przedmiotem było rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdań zarządów z działalności i sprawozdań finansowych spółek za rok 2016.

W uchwałach tych przyjęto, że wynagrodzenie stałe członków zarządów spółek wynosi w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia, ogłaszanego przez Prezesa GUS: od dwukrotności do trzykrotności – w przypadku „MZK”, trzykrotność – w przypadku spółek „Wod-Kan” i „ZGL” oraz od trzykrotności do czterokrotności – w przypadku „PEC”. Uchwały upoważniały rady nadzorcze tych spółek do

<sup>82</sup> Były to uchwały: nr 13/2017 z dnia 22 czerwca 2017 r. dotycząca „MZK”, nr 3/VI/2017 z dnia 29 czerwca 2017 r. dotycząca „Wod-Kan”, nr 12/IX/2017 z dnia 26 czerwca 2017 r. dotycząca „ZGL” oraz nr 10/2017 z dnia 23 czerwca 2017 r. dotycząca „PEC”.

<sup>83</sup> Analizą objęto kandydatów na członków rad nadzorczych wybranych do analizy czterech spółek: „Wod-Kan”, „PEC”, „MZK” oraz „ZGL”.

kwotowego określenia wysokości wynagrodzenia stałego poszczególnych członków zarządów tych spółek, z zachowaniem przedziałów określonych w uchwałach NZW. Rady nadzorcze wybranych do analizy spółek komunalnych podjęły następujące uchwały w sprawie kształtowania wynagrodzeń członków zarządów tych spółek:

1) „MZK”:

- Nr 12/RN/IV/2017 z dnia 9 czerwca 2017 r. – określająca wysokość wynagrodzenia Prezesa Zarządu na kwotę 13 200 zł (stanowiąca trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia za IV kwartał 2016 r., ogłoszonego przez Prezesa GUS) – obowiązująca od dnia podjęcia;
- Nr 10/RN/V/2018 z dnia 23 maja 2018 r. – wprowadzająca aneks do umowy zarządzania, którym zmieniono wysokość wynagrodzenia Prezesa Zarządu do kwoty 14 200 zł (stanowiąca trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia za IV kwartał 2017 r., ogłoszonego przez Prezesa GUS) – obowiązująca od dnia podjęcia;
- Nr 7/RN/2019 z dnia 27 lutego 2019 r. – określająca wysokość wynagrodzenia Prezesa Zarządu na kwotę 15 200 zł (stanowiąca trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia za IV kwartał 2018 r., ogłoszonego przez Prezesa GUS) – obowiązująca z dniem podjęcia.

2) „Wod-Kan”:

- Nr 7/IV/2017 z dnia 21 kwietnia 2017 r. – określająca wysokość wynagrodzenia członka Zarządu na kwotę 13 211,34 zł (stanowiąca trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia za IV kwartał 2016 r., ogłoszonego przez Prezesa GUS) – obowiązująca od dnia podjęcia;
- Nr 3/II/2019 z dnia 14 stycznia 2019 r. – określająca wysokość wynagrodzenia Prezesa Zarządu na kwotę 17 750 zł (stanowiąca trzy i pół krotności przeciętnego wynagrodzenia za IV kwartał 2018 r., ogłoszonego przez Prezesa GUS) oraz członka Zarządu na kwotę 15 214 zł (stanowiąca trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia za IV kwartał 2018 r., ogłoszonego przez Prezesa GUS) – obowiązująca od dnia podjęcia.

3) „ZGL”:

- Nr 11/RN/III/2017 z dnia 8 czerwca 2017 r. – określająca wysokość wynagrodzenia Prezesa Zarządu na kwotę 13 211,34 zł (stanowiąca trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia za IV kwartał 2016 r., ogłoszonego przez Prezesa GUS) – obowiązująca od dnia podjęcia;
- Nr 5/2019 z dnia 26 lutego 2019 r. – określająca wysokość wynagrodzenia Prezesa Zarządu na kwotę 15 213,75 zł (stanowiąca trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia za IV kwartał 2018 r., ogłoszonego przez Prezesa GUS) – obowiązująca z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od dnia 29 stycznia 2019 r.).

4) „PEC”:

- Nr 32/X/2017 z dnia 12 czerwca 2017 r. – określająca wysokość wynagrodzenia Prezesa Zarządu na kwotę 17 615 zł (stanowiąca czterokrotność przeciętnego wynagrodzenia za IV kwartał 2016 r., ogłoszonego przez Prezesa GUS) – obowiązująca od dnia podjęcia;
- Nr 11/XI/2019 z dnia 28 stycznia 2019 r. – określająca wysokość wynagrodzenia Prezesa Zarządu na kwotę 20 285 zł (stanowiąca czterokrotność przeciętnego wynagrodzenia za IV kwartał 2018 r., ogłoszonego przez Prezesa GUS) – obowiązująca od dnia podjęcia;
- Nr 13/XI/2019 z dnia 12 lutego 2019 r. – określająca wysokość wynagrodzenia członka Zarządu na kwotę 15 213,75 zł (stanowiąca trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia za IV kwartał 2018 r., ogłoszonego przez Prezesa GUS) – obowiązująca z dniem podjęcia.

Przy ustalaniu wysokości wynagrodzeń i ich wypłacaniu członkom zarządów i rad nadzorczych wybranych do analizy czterech spółek komunalnych stwierdzono nieprawidłowości, które zostały opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego. Kwestie określenia w ww. uchwałach celów zarządczych, służących określeniu części zmiennej wynagrodzenia członków zarządu opisane zostały w pkt 1.12 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W uchwałach rad nadzorczych ustalono, że wynagrodzenie zmienne prezesa zarządu nie może przekroczyć 25% wynagrodzenia stałego w poprzednim roku obrotowym 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. 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 w spółkach, 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 urzędzeń 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 rad nadzorczych spółek jako iloczyn przeciętnego wynagrodzenia, ogłoszonego przez Prezesa GUS oraz mnożnika:

- w „MZK”: Przewodniczący – 0,4, pozostali członkowie – 0,3;
- w „Wod-Kan” i „PEC”: Przewodniczący RN – 1, pozostali członkowie RN – 0,8;
- w „ZGL”: Przewodniczący – 0,8, pozostali członkowie – 0,4,

tj. w wysokości nieprzekraczającej limitu wynagrodzenia określonego w art. 10 ust. 1 pkt 2 („MZK”) i pkt 3 („Wod-Kan”, „ZGL”, „PEC”) ustawy o wynagrodzeniach w spółkach. Przedmiotowe uchwały uzależniały wypłatę wynagrodzeń od obecności w prawidłowo zwołanych posiedzeniach (lub usprawiedliwionej nieobecności). Uchwały nie przewidywały uzależnienia wypłaty wynagrodzenia od sytuacji ekonomiczno-finansowej, realizacji założonych mierników lub innych kryteriów oceny.

(akta kontroli tom II str. 34-286)

**2.8.** Analiza dokumentacji czterech wybranych spółek komunalnych wykazała, że przed datą wskazaną w art. 21 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach:

- wynagrodzenia członków zarządów tych spółek nie przekroczyły kwoty określonej w art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi;
- nagrody roczne członków zarządów tych spółek nie przekroczyły kwoty określonej w art. 10 ust. 7 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi;
- wynagrodzenia członków rad nadzorczych tych spółek nie przekroczyły kwoty określonej w art. 8 pkt 8 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi.

(akta kontroli tom II str. 35-285)

**2.9.** Stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach, w Biuletynie Informacji Publicznej opublikowano uchwały Zgromadzenia Wspólników spółek będących własnością Gminy Miejskiej Biała Podlaska, w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organów zarządzających i nadzorczych tych

spółek. Przedmiotowe uchwały zostały opublikowane w dniu ich podjęcia. Nie wystąpiły okoliczności uzasadniające publikację dokumentów wymienionych w art. 11 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach.

(akta kontroli tom II str. 34)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości<sup>84</sup>:

1. W Urzędzie nie udokumentowano weryfikacji przestrzegania zakazu kumulacji stanowisk w dwóch lub większej liczbie organów nadzorczych wobec 16 członków rad nadzorczych spółek komunalnych. Dotyczyło to członków rad nadzorczych, których kadencja rozpoczęła się w okresie od dnia 18.06.2014 r. do dnia 30.05.2018 r. W wyniku przeprowadzonej analizy dokumentacji dotyczącej 35 członków rad nadzorczych wybranych spółek komunalnych stwierdzono, że wobec 19 osób Urząd posiadał dokumentację świadczącą o przeprowadzeniu weryfikacji przestrzegania powyższego zakazu. Były to oświadczenia złożone przez te osoby o zróżnicowanej treści<sup>85</sup>, świadczące o braku przeciwwskazań do zasiadania w radzie nadzorczej. Urząd nie przedstawił analogicznych oświadczeń lub innych dokumentów świadczących o przeprowadzeniu weryfikacji przestrzegania zakazu kumulacji stanowisk wobec 16 pozostałych osób objętych analizą.

(akta kontroli, tom I str. 100-105, tom II str. 1-5)

2. Akceptowanie przez Prezydenta Miasta Białą Podlaska wykonywania w imieniu Miasta prawa głosu na zwyczajnym walnym zgromadzeniu „ZGL” w dniu 14 czerwca 2016 r. i głosowania za udzieleniem sobie absolutorium i zatwierdzeniem sprawozdania Rady Nadzorczej za 2015 r., przez pracownika Urzędu (Kierownika Referatu Nadzoru Właścicielskiego) realizującego zadania nadzoru właścicielskiego w spółkach z udziałem Miasta Białą Podlaska (od 23 marca 2015 r. do 10 lipca 2016 r.), który był członkiem tej Rady Nadzorczej (od 12 marca 2015 r. do dnia 11 stycznia 2017 r. pełnił funkcję Zastępcy Przewodniczącego Rady).

W ocenie NIK treść:

- art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>86</sup>, według którego do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności bezstronne wykonywanie zadań,
- Regulaminu Organizacyjnego Urzędu<sup>87</sup>, w którym wskazano, że pracownik zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z tymi zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołując uzasadnione podejrzenie o stronnictwo lub interesowność,

wskazują, że w ww. zakresie nie została dochowana zasada bezstronności i przejrzystości w sprawowaniu nadzoru przez ww. pracownika Urzędu, przy akceptacji tego stanu rzeczy przez Prezydenta Miasta Białą Podlaska, który upoważnił tego pracownika do działania w imieniu Zgromadzenia Wspólników (pełnomocnictwo z 15 maja 2016 r.).

(akta kontroli, tom I str. 9-80, tom II str. 6-21, 325, tom IV str. 213-227)

3. Niewyegzekwowanie od 11 kandydatów na członków rad nadzorczych spółek komunalnych złożenia oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce

<sup>84</sup> Pełniący funkcję Prezydenta Miasta Białą Podlaska w latach 2014-2018, nie udzielił odpowiedzi na pytania kontrolera NIK dotyczące działań i stwierdzonych nieprawidłowości w latach 2016-2018.

<sup>85</sup> Przykładowe treści oświadczeń: „nie jest członkiem rady nadzorczej innej spółki o której mowa w art.1 pkt 4-7 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi”, „nie podlegam ograniczeniom określonym w przepisach prawa lub zakazom zajmowania stanowisk członka rady nadzorczej w spółkach handlowych z udziałem j.s.t.” lub o treści „nie wykonuje zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami jako członka organu nadzorczego albo mogłyby wywoływać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność lub rodzić konflikt interesów wobec działalności spółki”.

<sup>86</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1282, ze zm.

<sup>87</sup> Odpowiednio: § 57, a od 5 marca 2019 r. § 60 regulaminów organizacyjnych obowiązujących od 2016 r.

wynagrodzeń członków organu zarządzającego, o którym mowa w art. 3 pkt 1 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach.

Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach, kandydat na członka organu nadzorczego wskazany przez podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych składa podmiotowi uprawnionemu do wykonywania praw udziałowych oświadczenie o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego zgodnie z ustawą. Treść przepisu wskazuje, że oświadczenie winno zostać złożone na etapie kandydowania na członka rady nadzorczej, to jest przed powołaniem na tę funkcję.

Stwierdzono, że siedem osób złożyło powyższe oświadczenia już po powołaniu na członków rad nadzorczych, natomiast do zakończenia kontroli NIK Urząd nie przedłożył oświadczeń o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego, złożonych przez czterech innych członków rad nadzorczych.

Prezydent Miasta poinformował, że od każdego z kandydatów na członków rady nadzorczej przyjęto w formie ustnej oświadczenie o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego, które następnie zostało złożone zgodnie z wymaganym prawnie wzorem określonym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów.

W ocenie NIK, powyższe oświadczenie winno zostać złożone w formie pisemnej przed formalnym powołaniem danej osoby na członka rady nadzorczej.

(akta kontroli tom II str. 29-30, 301-304)

**4.** Nie zapewniono właściwego nadzoru nad kształtowaniem wynagrodzeń członków rad nadzorczych i zarządów spółek. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej tego zagadnienia w wybranych czterech spółkach komunalnych stwierdzono:

- nieuwzględnienie przepisów art. 28 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2018 r.<sup>88</sup> oraz art. 22 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2019 r.<sup>89</sup>; w kształtowaniu przez rady nadzorcze spółek wysokości wynagrodzenia członków zarządów spółek w latach 2018 i 2019;
- nieuwzględnienie przez zarządy spółek ww. przepisów art. 28 i art. 22 ustaw o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustaw budżetowych odpowiednio na lata 2018 i 2019 w wypłacie w latach 2018 i 2019 wynagrodzeń członków rad nadzorczych tych spółek;
- określenie przez Radę Nadzorczą „Wod-Kan”, uchwałą nr 3/II/2019 z dnia 14 stycznia 2019 r., wynagrodzenia Prezesa Zarządu tej spółki na poziomie 3,5-krotności przeciętnego wynagrodzenia, ogłoszonego przez Prezesa GUS, które na dzień zawarcia umowy stanowiło w zaokrągleniu kwotę 17 750 zł, co stanowiło przekroczenie upoważnienia zawartego w § 3 ust. 3 i 4 uchwały NZW nr 1/II/2017 z dnia 24 lutego 2017 r. W uchwale tej NZW określiło, że wynagrodzenie członków zarządu wynosi trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia, ogłoszonego przez Prezesa GUS;
- wypłacenie w 2018 r. przez: „Wod-Kan” i „ZGL” wynagrodzeń członków zarządów tych spółek w wysokości 14 218,53 zł miesięcznie, pomimo że obowiązywały uchwały rad nadzorczych tych spółek określające kwotowo wysokości wynagrodzeń członków zarządów tych spółek w wysokości 13 211,34 zł.

<sup>88</sup> Dz. U. poz. 2371.

<sup>89</sup> Dz. U. poz. 2435, ze zm. Zgodnie z tymi uregulowaniami, podstawę do wyliczenia wymiaru wynagrodzeń członków zarządów i rad nadzorczych spółek powinno stanowić przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w IV kwartale 2016 r.

Łączna wartość wypłaconych z naruszeniem ww. zasad wynagrodzeń<sup>90</sup> członkom zarządów i rad nadzorczych objętych badaniem spółek wyniosła 353 228,43 zł.

(akta kontroli tom II str. 34-286, 323-324)

Prezydent Miasta poinformował, że niewłaściwe naliczanie i wypłacanie wynagrodzeń w 2019 r. wynikało z powielenia zasad rozliczeń przyjętych w 2018 r., ustalonych i stosowanych na podstawie uchwał rad nadzorczych powołanych przez poprzedniego Prezydenta Miasta. W momencie uzyskania informacji o niewłaściwym naliczaniu ww. wynagrodzeń Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników wprowadziły działania naprawcze polegające na dostosowaniu uchwał do zapisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na dany rok. Trwają prace nad zmianami uchwał dotyczących zasad kształtowania wynagrodzeń poszczególnych członków zarządów i rad nadzorczych.

(akta kontroli, tom II str. 294-304)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie nie zapewniono przestrzegania przez spółki komunalne przepisów o zasadach doboru i wynagradzania członków zarządów i rad nadzorczych. Brak właściwego nadzoru w tym zakresie przyczynił się do zawyżenia wynagrodzeń wypłaconych członkom tych organów w latach 2017-2019 o łączną kwotę 353,2 tys. zł. Prezydent Miasta wypełnił obowiązek określenia wymogów dla kandydatów na członków zarządów spółek komunalnych, powoływał we właściwym trybie na członków rad nadzorczych osoby o wymaganych kwalifikacjach oraz opublikował przyjęte zasady kształtowania wynagrodzeń w spółkach komunalnych. Jednak stwierdzone przypadki:

- niedokumentowania procesu weryfikacji przestrzegania zakazu kumulacji stanowisk w organach nadzorczych spółek,
- niewyegzekwowania złożenia oświadczeń o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółkach wynagrodzeń,
- niedochowania zasady bezstronności i przejrzystości w wykonywaniu obowiązków służbowych pracownika Urzędu, przy akceptacji tego stanu rzeczy przez Prezydenta Miasta Białą Podlaską,

świadczą o niewystarczającym nadzorze sprawowanym nad spółkami komunalnymi przez Prezydenta Miasta, wykonującego uprawnienia Zgromadzenia Wspólników tych spółek.

## 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. Wzmocnienie nadzoru właścicielskiego nad działalnością spółek z udziałem Gminy, ze szczególnym uwzględnieniem przestrzegania zasad dotyczących kształtowania w tych podmiotach wynagrodzeń dla członków zarządów i rad nadzorczych.
2. Podjęcie działań w celu prowadzenia przez „MZK” działalności zgodnej z zadaniami własnymi Miasta Białą Podlaską w sferze użyteczności publicznej.
3. Finansowanie usług publicznego transportu zbiorowego realizowanych przez MZK w wysokości i na zasadach określonych w zawartej umowie.
4. Występowanie do Prezesa UOKiK o wydanie opinii przed podjęciem uchwały w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego spółek komunalnych.

<sup>90</sup> Oraz innych wypłaconych świadczeń, w tym: odpraw, ekwiwalentów za niewykorzystaną płatną przerwę w świadczeniu usług zarządzania.

5. Dokumentowanie procesu weryfikacji kandydatów na członków rad nadzorczych spółek z udziałem Miasta Biała Podlaska w zakresie przestrzegania zakazu kumulacji stanowisk w dwóch lub większej liczbie organów nadzorczych właściwych spółek.

6. Zapewnienie bezstronnego wykonywania obowiązków służbowych przez pracowników samorządowych.

7. Powoływanie na członków rad nadzorczych spółek z udziałem Gminy osób, które złożyły pisemne oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego, o którym mowa w art. 3 pkt 1 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach.

8. Podjęcie przez spółki komunalne działań zmierzających do wyegzekwowania od członków zarządów i rad nadzorczych części wynagrodzeń i innych świadczeń, wypłaconych, w wysokości wyższej od określonej w obowiązujących przepisach i niezgodnie z zasadami ustalonymi przez Zgromadzenie Wspólników.

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 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, 14 sierpnia 2020 r.

Kontroler:

Wojciech Niemyski  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*