

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W WARSZAWIE

LWA-4101-05/2010

Nr ewid. 23/2011/P10173/LWA

Informacja o wynikach kontroli sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi

Warszawa czerwiec 2011 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Dyrektor Delegatury
Mieczysław Kosmański

Akceptuję:

Marek Zająkała

Marek Zająkała

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

dnia *13. 06. 2014*

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

tel./fax: 22 444-50-00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli	5
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	9
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	11
3.1. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych oraz stanu prawnego	11
3.1.1. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	11
3.1.2. Stan prawny	11
3.2. Istotne ustalenia kontroli	15
3.2.1. Organizacja nadzoru właścicielskiego nad spółkami	15
3.2.2. Prowadzenie działalności poza sferą użyteczności publicznej	18
3.2.3. Negatywne skutki zaangażowania w spółkach	21
3.2.4. Nieprawidłowości w spółkach	23
3.2.5. Brak kryteriów i zasad doboru członków rad nadzorczych	25
3.2.6. Udzielanie zamówień publicznych przez spółki	27
3.2.7. Wynagradzanie członków rad nadzorczych	28
3.2.8. Weryfikacja kandydatów na członków rad nadzorczych	30
3.2.9. Sytuacja ekonomiczno-finansowa spółek	30
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	33
4.1. Przygotowanie kontroli.....	33
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	35
5. Załączniki	38

1. Wprowadzenie

Temat i numer kontroli

Sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi (P/10/173).

Kontrola planowa koordynowana, podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Gospodarka komunalna obejmuje zadania o charakterze użyteczności publicznej, które mogą być wykonywane przez samorządy w formie spółek prawa handlowego (spółki komunalne). Wyniki dotychczasowych kontroli NIK, interpelacje poselskie, skargi kierowane do NIK oraz doniesienia mediów wskazują, że prowadzenie działalności gospodarczej przez samorządy, w szczególności poza sferą użyteczności publicznej, może wiązać się z ryzykiem występowania nieprawidłowości. W ujęciu systemowym, ryzyko to oznacza m.in. możliwość zniekształcania konkurencji w obrocie gospodarczym poprzez potencjalne nieuprawnione uprzywilejowanie spółek z udziałem samorządu przy dostępie do kontraktów, zamówień lub informacji o znaczeniu ekonomicznym. Potencjalne nieprawidłowości mogą mieć również miejsce przy zawieraniu przez spółki samorządowe kontraktów wątpliwych z punktu widzenia interesu ekonomicznego. Nieuniknione nakładanie się interesu publicznego i prywatnego może prowadzić do sytuacji korupcjogennych.

Przeprowadzona przez NIK analiza wskazuje, że istotną przyczyną nieprawidłowości może być niedostateczny i wyłącznie formalny nadzór właścicielski nad spółkami prawa handlowego, sprawowany przez samorządy.

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena sposobu sprawowania nadzoru właścicielskiego przez samorządy miast nad spółkami komunalnymi oraz wpływu tego nadzoru na działalność spółek.

Głównymi zagadnieniami objętymi tematyką kontroli były:

- organizacja i funkcjonowanie struktur urzędów miast odpowiedzialnych za nadzór właścicielski,
- przestrzeganie przepisów regulujących prowadzenie działalności gospodarczej przez samorządy,
- wyniki ekonomiczne spółek i efektywność ich funkcjonowania,
- działania dotyczące restrukturyzacji i przekształceń własnościowych spółek,
- dobór członków rad nadzorczych spółek.

Okres objęty badaniami kontrolnymi

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2008 r. do 30 września 2010 r.

Organizacja kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 10 maja 2010 r. do 7 stycznia 2011 r.

Skontrolowano 7 urzędów miast oraz 16 spółek komunalnych.

Wykaz skontrolowanych podmiotów zawiera załącznik nr 1.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

NIK ocenia pozytywnie wykonywanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi przez samorządy, wskazując jednocześnie, że w niektórych miastach nadzór ten miał charakter pasywny, sprowadzający się do czynności formalnych, tj. powoływania i odwoływania członków organów spółek oraz zatwierdzaniu rocznych sprawozdań z działalności spółek.

NIK ocenia negatywnie prowadzenie przez spółki komunalne działalności gospodarczej, wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, nie związanej z realizacją zadań samorządu. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły w 6 miastach i dotyczyły co najmniej 14 spółek. Miasta posiadały znaczące pakiety udziałów lub akcji w spółkach prowadzących działalność o charakterze komercyjnym, wykraczającą poza dopuszczalny zakres określony w art. 10 ust. 1 – 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹ w związku z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym². Stwarzało to ryzyko zakłócania zasad konkurencji na lokalnych rynkach w poszczególnych branżach.

Łączny wymiar finansowy nieprawidłowości związanych z zaangażowaniem kapitałowym samorządów w spółkach, ujawnionych przez NIK, oszacowano na 8 388,4 tys. zł.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. W ocenie NIK większość skontrolowanych urzędów miast nie była właściwie przygotowana do sprawowania nadzoru właścicielskiego. Jedynie w Warszawie i w Szczecinie prezydenci miast ustanowili czytelne zasady w tej sferze działania podległych urzędów. W Szczecinie, na podstawie zarządzenia Prezydenta, uregulowano sposób prowadzenia nadzoru merytorycznego i ekonomiczno-finansowego, jak również zasady organizacji zgromadzenia wspólników oraz rady nadzorczej i zarządu.

¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236, dalej: *ustawa o gk*.

² Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej: *ustawa o sg*.

W Chełmie, Kielcach, Słupsku i Rzeszowie nie zostały opracowane wewnętrzne regulacje dotyczące sprawowania nadzoru właścicielskiego. W konsekwencji nie zostały określone formalnie wymogi dotyczące m.in. pożądanych parametrów ekonomicznych oraz prowadzenia bieżącej analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek.

W Urzędzie Miasta Rzeszowa, poza przygotowaniem materiałów na walne zgromadzenia akcjonariuszy, nie były sporządzane bieżące raporty o sytuacji ekonomiczno-finansowej nadzorowanych podmiotów [str. 15 *Informacji*].

2. NIK oceniła negatywnie prowadzenie działalności gospodarczej z naruszeniem przepisów art. 10 ust. 1 – 3 *ustawy o gospodarce komunalnej* w związku z art. 9 ust. 2 *ustawy o samorządzie gminnym* - przez spółki z udziałem samorządów w 6 miastach (poza Rzeszowem). Działalność co najmniej 14 spółek w różnym stopniu odbiegała od celów prowadzenia gospodarki komunalnej³. Dodatkowo, funkcjonowanie części spółek było wątpliwe z ekonomicznego punktu widzenia, ze względu na ponoszone przez nie straty.

W wyniku kontroli warszawskiego Miejskiego Przedsiębiorstwa Taksówkowego Sp. z o.o. ustalono, że uzyskiwało ono 100% przychodów z działalności poza sferą użyteczności publicznej, świadcząc usługi przewozowe, warsztatowo-serwisowe, myjni samochodowych, wynajmu miejsc parkingowych oraz lokali. Z kolei warszawskie Miejskie Przedsiębiorstwo Robót Ogrodniczych Sp. z o.o. prowadziło głównie działalność deweloperską polegającą na budowie i sprzedaży budynków mieszkalnych. W latach 2008 – 2009 spółka ta pozyskała odpowiednio 76% i 79% przychodów z działalności komercyjnej.

Prowadzenie przez spółki działalności gospodarczej wykraczającej poza zakres dopuszczony powołanymi wyżej przepisami było tolerowane przez samorządy. Sytuacja ta mogła mieć wpływ na zniekształcanie zasad wolnej konkurencji na rynkach lokalnych.

Tylko w Warszawie podjęto próbę systemowego podejścia do prywatyzacji spółek komunalnych, w tym prowadzących działalność poza sferą użyteczności publicznej. Urząd Miasta opracował dokument pod nazwą *Strategia prywatyzacji jednoosobowych spółek m.st. Warszawy na lata 2009 – 2010*, którym objęto 10 spółek, nie podając jednakże jakichkolwiek horyzontów czasowych, w których miałyby zostać przeprowadzone procesy prywatyzacyjne⁴ [str. 20, 18-19 20-21 *Informacji*].

3. NIK oceniła negatywnie, z punktu widzenia kryterium gospodarności, skutki zaangażowania kapitałowego samorządów w niektórych spółkach. I tak, Spółka Port Lotniczy Kielce, w której miasto było jedynym udziałowcem, za lata 2008 i 2009 poniosła stratę w wysokości odpowiednio 328 tys. zł oraz 440 tys. zł. W tych samych latach straty odnotowała również spółka z mniejszościowym udziałem miasta Kielce (Yu Long Construction) - w wysokości odpowiednio 242 tys. zł i 404 tys. zł. Pomimo

³ Zgodnie z art. 1 ust 2 *ustawy o gk*, gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

⁴ Po zakończeniu kontroli NIK, w lutym 2011 r., Urząd m. St. Warszawy rozpoczął działania w celu prywatyzacji Stołecznego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej S.A.

dokapitalizowania w ciągu dwóch lat klubu sportowego Korona S.A kwotą 13 700 tys. zł z budżetu miasta Kielce, spółka ta ponosiła stratę, która na 30 czerwca 2010 r. wynosiła 7 332,7 tys. zł. Poznańska spółka Wielkopolski Rynek Hurtowy MRS nie prowadziła działalności stanowiącej cel jej powołania⁵, osiągając za lata 2008 i 2009 ujemny wynik finansowy – stratę netto w wysokości odpowiednio 30,1 tys. zł i 10 tys. zł.

M.st. Warszawa było udziałowcem w 3 spółkach, które nie podjęły i nie prowadziły działalności lub nie posiadały ukonstytuowanych organów. Istnieje istotne ryzyko utraty środków publicznych przeznaczonych przez samorząd na objęcie udziałów w spółkach Posesja Sp. z o.o. i Strefa Ekonomiczna Lotniska Okęcie Sp. z o.o. lub utraty kontroli nad majątkiem spółki (SEDECO Sp. z o.o.) [str. 21-23 *Informacji*].

4. Nadzór właścicielski sprawowany przez urzędy miast nie zapobiegł nieprawidłowościom, które stwierdzono w 15 spółkach (na 16 objętych szczegółową kontrolą). Ujawniono m.in.:

- zlecanie usług podmiotom zewnętrznym bez zachowania obowiązujących regulacji i procedur, bezumownie lub w zakresie wykraczającym poza zakres umowy [str. 23 *Informacji*],
- brak zabezpieczenia interesu spółki poprzez odpowiednie zapisy w zawieranych umowach [str. 23 *Informacji*],
- prowadzenie działalności nie mającej uzasadnienia zarówno z punktu widzenia przedmiotu działalności spółki, jak i ekonomicznego, która mogła mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo aktywów spółki [str. 24 *Informacji*],
- nieterminowe regulowanie zobowiązań skutkujące koniecznością zapłaty odsetek [str. 24 *Informacji*],
- zaniechanie windykacji należności [str. 24 *Informacji*],
- niewywiązywanie się przez organy spółki z obowiązków wobec jej właściciela oraz z obowiązków określonych w *ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym*⁶ [str. 25 *Informacji*].

5. NIK oceniła pozytywnie udzielanie zamówień publicznych przez spółki komunalne. Stwierdzone nieprawidłowości miały przede wszystkim charakter formalny, a ich skala była niewielka (dotyczyły 15 postępowań, tj. 21,7 % wszystkich postępowań objętych kontrolą). W trzech przypadkach stwierdzono naruszenie przepisów *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*⁷ w stopniu, który mógł mieć wpływ na wybór oferty (łączna wartość środków wydatkowanych w ramach tych zamówień wyniosła 2 066,1 tys. zł) [str. 27 *Informacji*].

6. Wybór członków rad nadzorczych w spółkach samorządowych miał charakter uznaniowy – polegał na indywidualnym wskazywaniu kandydatów przez prezydentów miast bądź przez osoby przez nich upoważnione. Nie stosowano trybu konkursowego, zapewniającego transparentność postępowania. Tylko w przypadku

⁵ Spółka WRH MRS powołana w 2000 r. nie zrealizowała celu leżącego u podstaw jej powołania w 2000 r. tj. budowy nowych hal targowych dla handlu żywnością, który to miał być przedmiotem jej działalności komercyjnej.

⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., dalej także: *ustawa Pzp*.

Warszawy i Szczecina zasady wyboru członków rad nadzorczych zostały określone na podstawie zarządzeń prezydentów [str. 25-27 *Informacji*].

7. Wysokość miesięcznych wynagrodzeń członków zarządów oraz rad nadzorczych w 16 badanych spółkach, nie przekraczała górnej granicy określonej odpowiednio w art. 8 pkt 3 oraz art. 8 pkt 8 *ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*⁸ - tj. sześciokrotności lub jednokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Ustalono w toku kontroli przypadki nieprawidłowości polegały na wypłacie nieadekwatnego odszkodowania (Słupsk), wypłacie nienależnego wynagrodzenia (Szczecin, Warszawa, Poznań), ustaleniu wynagrodzenia przez niewłaściwy organ (Poznań).

Nie stwierdzono zasadniczych nieprawidłowości w procesie przyznawania i wypłacania nagród rocznych członkom zarządów spółek z udziałem samorządu terytorialnego (jednoosobowych lub z udziałem większościowym). Wysokość przyznawanych nagród⁹ nie przekraczała trzykrotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego tych osób w roku poprzedzającym przyznanie nagrody, tj. odpowiadała wysokości określonej w art. 10 ust. 7 *ustawy o wynagradzaniu* [str. 28-30 *Informacji*].

8. W 5 przypadkach prezydenci miast powołali na członków rad nadzorczych osoby (prezydent Słupska – 2 osoby, prezydent Kielc – 3 osoby), które jednocześnie pobierały wynagrodzenie jako członkowie rad nadzorczych innych spółek podlegających przepisom *ustawy o wynagradzaniu*. Było to niezgodne z art. 4 ust. 1 *ustawy o wynagradzaniu*, według którego jedna osoba może być członkiem rady nadzorczej tylko w jednej spośród spółek, o których mowa w art. 1 pkt 4-7 tej *ustawy*. Do powstania tych nieprawidłowości przyczynił się brak weryfikacji kandydatów na członków rad nadzorczych przez prezydentów miast - pod kątem przestrzegania powołanych przepisów [str. 30-30 *Informacji*].

9. Łączne finansowe rezultaty kontroli wyniosły 8 388,4 tys. zł, w tym finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości 8 377,5 tys. zł. Nieprawidłowości dotyczyły uszczuplenia środków lub aktywów w kwocie 1 608 tys. zł, kwot wydatkowanych z naruszeniem prawa w wysokości 3 705 tys. zł, kwot wydatkowanych z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami w wysokości 2 747,7 tys. zł, sprawozdawczych skutków nieprawidłowości na kwotę 316,9 tys. zł. W wyniku kontroli zostały odnotowane również korzyści finansowe na rzecz jednostek samorządowych - na kwotę 10,9 tys. zł, na które składały się pozyskane pożytki finansowe w wysokości 7,2 tys. zł oraz oszczędności w kwocie 3,7 tys. zł [str. 28, 16, 27, 23, 24, 26, 24, 27, 24, 29, 23, 28 *Informacji*].

⁸ Dz. U. Nr 26, poz. 306 ze zm., dalej: *ustawa o wynagradzaniu*.

⁹ Badaniem objęto 69 nagród przyznanych członkom zarządów spółek za lata 2008 i 2009.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

1. Niniejsza kontrola NIK jest kolejną, w toku której stwierdzono nieprawidłowości w sprawowaniu nadzoru właścicielskiego nad podmiotami gospodarczymi przez organy administracji publicznej, zarówno rządowej jak i samorządowej¹⁰. Skrócone opisy ustaleń wybranych kontroli zostały przedstawione w rozdziale 4.1. *Informacji*.

2. Istnienie części spółek, należących całkowicie lub częściowo do samorządów, ma swoją genezę w uwarunkowaniach historycznych, sięgających lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, w tym m.in. w przekształceniach niektórych przedsiębiorstw państwowych bądź komunalnych w spółki prawa handlowego. Zaangażowanie kapitałowe samorządów w spółkach jest wypadkową dotychczasowego sposobu realizacji polityki właścicielskiej oraz zmian stanu prawnego¹¹.

3. Wyniki kontroli wskazują, że nadal jest aktualny wniosek NIK skierowany pod adresem Prezesa Rady Ministrów dotyczący podjęcia inicjatywy legislacyjnej w kierunku doprecyzowania przepisów art. 10 *ustawy o gospodarce komunalnej*, określających zasady tworzenia i przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do spółek handlowych poza sferą użyteczności publicznej (patrz pkt 4.1 *Informacji*).

4. W ocenie NIK, konieczne jest podjęcie przez samorządy działań mających na celu uporządkowanie sektora spółek komunalnych, w tym:

- przeprowadzenie analizy przydatności poszczególnych podmiotów z punktu widzenia realizacji zadań administracji samorządowej;
- sfinalizowanie procesu uregulowania spraw majątkowych spółek, w tym wyjaśnienie stanów formalnoprawnych nieruchomości pozostających w ich gestii;
- rozważenie sprywatyzowania spółek działających poza sferą użyteczności publicznej;
- doprowadzenie do określenia wzorcowych zasad (dobrych praktyk) w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad podmiotami gospodarczymi.

5. Zwiększenie skuteczności zarządzania i efektywności nadzoru nad spółkami jest możliwe m.in. poprzez zapewnienie przez prezydentów miast transparentności doboru właściwie przygotowanych członków rad nadzorczych, prowadzonego w otwartych postępowaniach.

6. Najważniejsze wnioski pokontrolne skierowane przez NIK do prezydentów miast dotyczyły:

- opracowania i wdrożenia standardów oraz procedur monitorowania działalności i oceny ekonomiczno-finansowej spółek komunalnych,
- uwzględniania ustawowych ograniczeń, wynikających z art. 10 ust. 1-3 *ustawy o gospodarce komunalnej* w związku z art. 9 ust. 2 *ustawy o samorządzie gminnym*, przy tworzeniu bądź przystępowaniu do spółek prawa handlowego,

¹⁰ Por. *Informacja o wynikach kontroli sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościami udziałem Skarbu Państwa*, nr ewid. 144/2009/P08051/KGP, grudzień 2009 oraz *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska*, nr ewid. 168/2009/P09186/LWR, wrzesień 2010.

¹¹ Por. *ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy* (Dz. U. Nr 41, poz. 361 ze zm.) oraz *ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji* (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.).

- podjęcia działań w celu prywatyzacji spółek prowadzących działalność poza sferą użyteczności publicznej,
- zbycia udziałów w spółkach z mniejszościowym udziałem samorządu, działających poza sferą użyteczności publicznej, w których zaangażowanie nie znajduje uzasadnienia ekonomicznego.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych oraz stanu prawnego

3.1.1. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Głównym celem gospodarki komunalnej, prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego, jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie zadań własnych. Jednostki samorządu prowadzą gospodarkę komunalną w formie zakładów budżetowych oraz spółek prawa handlowego. Samorząd terytorialny w Polsce ma udziały w ponad dwóch tysiącach spółek. Według informacji o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego, sporządzonej przez Ministerstwo Skarbu Państwa w grudniu 2009 r.¹², do samorządów należało całkowicie lub częściowo (z przewagą własności samorządowej) 2 051 spółek kapitałowych, w tym 174 spółki akcyjne i 1 877 spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Najwięcej spółek akcyjnych prowadziło działalność w sektorach budownictwa, obsługi nieruchomości i zarządzania terenami oraz promocji przedsiębiorczości lokalnej. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością zaangażowane były głównie w gospodarowanie odpadami, obsługę nieruchomości oraz zaopatrzenie w energię elektryczną, gaz i wodę.

Na koniec I półrocza 2010 r., siedem miast objętych niniejszą kontrolą posiadało aktywa o łącznej wartości 7 523 452 tys. zł w 128 spółkach prawa handlowego, będąc 100 % udziałowcem/akcjonariuszem w 69 spółkach, posiadając pakiet większościowy w 12 spółkach i udziały mniejszościowe w 47 spółkach. Z kwoty tej, 6 389 276,5 tys. zł, tj. 84,9 %, było zaangażowane w spółki ze 100 % udziałem samorządu, 834 519 tys. zł, tj. 11,1 %, w spółki z udziałem większościowym, oraz 299 657 tys. zł, tj. 4 %, w spółki z udziałem mniejszościowym.

Zaangażowanie kapitałowe w spółki poszczególnych gmin kształtowało się następująco: Chełm – 62 978 tys. zł, Kielce – 138 420 tys. zł, Poznań – 1 329 515 tys. zł, Rzeszów – 247 509 tys. zł, Słupsk – 119 244 tys. zł, Szczecin – 1 125 870 tys. zł, Warszawa – 4 499 918 tys. zł (patrz załącznik Nr 2 do *Informacji*).

3.1.2. Stan prawny

Bezpośredni nadzór nad działalnością spółek z udziałem samorządów sprawują rady nadzorcze, a formalne ramy tego nadzoru określają przepisy *ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych*¹³. Należy zwrócić uwagę, że

¹² http://prywatyzacja.msp.gov.pl/portal/pr/26/1832/Prywatyzacja_mienia_komunalnego.html

¹³ Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.: Tytuł III Spółki kapitałowe, Dział I Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, Rozdział 3 Organy spółki, Oddział 2 Nadzór oraz Tytuł III Spółki kapitałowe, Dział II Spółka akcyjna, Rozdział 3 Organy spółki, Oddział 2 Nadzór.

zaangażowanie kapitałowe w spółkach prawa handlowego wiąże się z ryzykiem ograniczenia wpływu samorządów na majątek wniesiony do tych spółek oraz, że sprzyjać to może wystąpieniu nieprawidłowości związanych z wadliwym zarządzaniem takimi podmiotami. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy samorząd nie określił zasad całościowej polityki właścicielskiej w stosunku do posiadanych spółek, uwzględniającej realizację celów, do jakich powołano spółki oraz zawierającej parametry ekonomiczne do osiągnięcia przez nadzorowane spółki. W takim rozumieniu nadzór powinien uwzględniać stosowanie rozszerzonych w stosunku do obowiązujących przepisów prawa, form i procedur, dobór właściwie przygotowanych członków rad nadzorczych, opracowanie i wdrożenie standardów oraz mechanizmów monitorowania i oceny działalności ekonomiczno-finansowej spółek¹⁴.

Obowiązek powołania rad nadzorczych w spółkach z udziałem samorządu gminnego, niezależnie od liczby udziałów będących w posiadaniu gminy (na 3 – letnią kadencję w spółkach z większościovym udziałem), wynika z art. 10a *ustawy o gk*. Członkowie rad nadzorczych reprezentujący gminę, są powoływani uchwałą zgromadzenia wspólników (akcjonariuszy) spośród osób, które złożyły egzamin w trybie przewidzianym w *ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji*¹⁵, szczegółowo określonym w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem*¹⁶. Obowiązek powoływania do rady nadzorczej osób legitymujących się określonymi w przepisach prawa kwalifikacjami dotyczy spółek z udziałem jst wtedy, gdy przepisy ustawy lub statutu dają jednostce samorządu uprawnienie do wskazania swojego reprezentanta w radzie¹⁷.

W spółkach z jednoosobowym udziałem gminy wszystkie uprawnienia przysługujące zgromadzeniu wspólników (walnemu zgromadzeniu), w tym, co do powołania członków rad nadzorczych, wypełnia jednoosobowo wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Do członków rad nadzorczych spółek z udziałem samorządu gminnego, reprezentujących gminę stosuje się odpowiednio ograniczenia przewidziane w art. 13 *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*. Osoby te nie mogą m.in. wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami lub mogłyby wywołać podejrzenie o stronnictwość lub interesowność.

Szczegółowe regulacje zapobiegające konfliktowi interesów wynikającemu z łączenia zatrudnienia w urzędach administracji publicznej z wykonywaniem działalności gospodarczej zawarto w *ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu*

¹⁴ Por. *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem skarbu państwa*. Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa, 15 marca 2010 r.

¹⁵ Dz. U. z 2002 r., Nr 171, poz. 1397 ze zm.

¹⁶ Dz.U. Nr 198, poz. 2038 ze zm.

¹⁷ Wyrok SN z 25 grudnia 2005 IV CK 311/05

*prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*¹⁸. Ustawa ta, w art. 2 pkt 6 określa ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej, m.in. przez: wójtów i ich zastępców (burmistrzów, prezydentów miast), skarbników i sekretarzy gmin, kierowników jednostek organizacyjnych gminy, osoby zarządzające i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Stosownie do art. 6 *ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej* zakaz zajmowania stanowisk członków zarządu i rad nadzorczych nie dotyczy ww. osób, o ile zostały wyznaczone do spółek z udziałem samorządu gminnego jako reprezentanci gminy, przy czym osoby te nie mogą być zgłoszone do więcej niż dwóch spółek prawa handlowego.

Z kolei ograniczenia w zakresie wysokości wynagrodzenia, dotyczące m.in. członków zarządów i rad nadzorczych spółek z udziałem samorządu gminnego, zostały ustalone *ustawą z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*.

Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady funkcjonowania samorządu gminnego jest *ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*. Stosownie do art. 7 ust. 1 tej ustawy zadaniem gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Wśród nich wymienić można m.in. sprawy dotyczące: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; lokalnego transportu zbiorowego; gminnego budownictwa mieszkaniowego; kultury fizycznej i turystyki; targowisk i hal targowych. Przywołane zadania, których celem jest jednocześnie bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, są w rozumieniu ustawy zadaniami użyteczności publicznej.

Formę prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa *ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*. Gospodarka komunalna może być prowadzona przez gminę w szczególności w formie zakładu budżetowego lub spółki prawa handlowego. Wybór sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej należy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, do rady gminy.

Stosownie do przepisu art. 9 ust. 2 *ustawy o sg*, gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w *ustawie o gospodarce komunalnej*. W tym celu gmina może tworzyć – stosownie

¹⁸ Dz. U z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm. dalej: *ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej*.

do art. 9 ust 1 i 2¹⁹ *ustawy o gk* - spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne, a także spółki komandytowe lub komandytowo – akcyjne, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno – prywatnym²⁰. Gmina może również przystępować do takich spółek.

Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich wyłącznie gdy spełnione zostaną łącznie dwa warunki: 1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym, 2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

Powyższe ograniczenia nie mają jednak zastosowania do posiadania przez gminy akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej. Ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do nich nie mają zastosowania do klubów sportowych działających w formie spółek kapitałowych - od dnia 16 października 2010 r.²¹

Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób, spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową.

Zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe reguluje *ustawa Prawo zamówień publicznych*. Przepisy tej *ustawy* mają zastosowanie do spółek z udziałem samorządu gminnego, w których gmina: 1) posiada ponad połowę udziałów i akcji, 2) sprawuje nadzór nad zarządem spółki, 3) ma prawo do powołania ponad połowy składu zarządu lub rady nadzorczej.

Należy zwrócić uwagę, że spółki działające poza sferą gospodarki komunalnej, których działalność nie ma na celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego - nie są zobowiązane do stosowania przepisów *ustawy Pzp*.

Ze względu na charakter działalności prowadzonej przez spółki komunalne (np. w obszarze związanym z produkcją i dystrybucją wody, energii elektrycznej, gazu lub ciepła) do udzielanych przez nie zamówień publicznych mają zastosowanie przepisy dotyczące zamówień sektorowych. Szczególny tryb postępowania

¹⁹ Art. 9 ust. 2 obowiązuje od 27 lutego 2009 r.

²⁰ Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100.

²¹ W związku ze zmianą art. 10 ust. 3 *ustawy o gospodarce komunalnej* przez art. 61 *ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie* (Dz. U. Nr 127, poz. 857).

w przypadku udzielania zamówień sektorowych został uregulowany w rozdziale 5 ustawy Pzp, w art. 132 – 138f.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Organizacja nadzoru właścicielskiego nad spółkami

Stwierdzono niejednolite podejście samorządów do sposobu organizacji nadzoru nad spółkami komunalnymi. Rozwiązania w tym zakresie przyjmowały dwojaką postać: funkcjonowania wyodrębnionej komórki organizacyjnej urzędu zajmującej się nadzorem właścicielskim nad spółkami z udziałem miasta, utworzonej na podstawie regulacji wewnętrznych (np. regulaminu organizacyjnego urzędu, zarządzenia prezydenta miasta w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego) lub funkcjonowania wielu komórek organizacyjnych, które przy okazji realizacji swych podstawowych zadań wykonywały również czynności nadzorcze w stosunku do spółek.

W 5 z 7 urzędów miast objętych kontrolą utworzono odrębne struktury organizacyjne odpowiedzialne za sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi. Jedynie w Rzeszowie i Słupsku zadania urzędów w tym zakresie były rozproszone i powierzone (w różnym stopniu) kilku komórkom organizacyjnym.

Na przykład w regulaminie organizacyjnym Urzędu Miasta Rzeszowa nie wydzielono komórki, do zadań której należałby nadzór na funkcjonowaniem spółek z udziałem miasta. Ponadto żadnej strukturze organizacyjnej urzędu nie przypisano zadań dotyczących wykonywania czynności nadzoru. Obsługę Prezydenta Miasta, działającego jako zgromadzenie wspólników spółek zapewniał Wydział Gospodarki Komunalnej i Inwestycji. Formalnie, na podstawie zarządzenia z 23 maja 2005 r. Prezydenta Miasta Rzeszowa, za nadzór nad spółkami komunalnymi odpowiadał jego zastępca, przy czym obowiązek ten nie został określony wprost (wskazano, że zastępca Prezydenta współpracuje ze spółkami). Zadania z zakresu nadzoru powierzono utworzonemu w czerwcu 2010 r. stanowisku głównego specjalisty ds. nadzoru właścicielskiego, które jednak do dnia zakończenia kontroli NIK pozostało nieobsadzone.

Podobnie jak w Rzeszowie, w regulaminie organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Słupsku nie została wydzielona komórka organizacyjna odpowiedzialna za sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi. W praktyce, w sprawowaniu nadzoru brały udział, w różnym zakresie, właściwe wydziały merytoryczne urzędu, których obszar działania obejmował działalność prowadzoną przez daną spółkę.

W Szczecinie, Kielcach i Chełmie nadzór właścicielski nad spółkami był wykonywany przez referaty²², w których zatrudniano nie więcej niż trzy osoby. W dwóch miastach (Warszawa, Poznań) nadzór był wykonywany przez wyspecjalizowane Biura Nadzoru Właścicielskiego, zatrudniające odpowiednio ok. 30 i 20 osób.

²² W Kielcach od 2009 r. zostało utworzone stanowisko ds. nadzoru właścicielskiego.

Jedynie w Warszawie i w Szczecinie²³ prezydenci miast ustanowili czytelne zasady prowadzenia nadzoru właścicielskiego. Według zarządzenia Prezydenta Szczecina, zasady prowadzenia nadzoru obejmowały następujące obszary: cele nadzoru właścicielskiego, sposób prowadzenia nadzoru merytorycznego, nadzór ekonomiczno – finansowy oraz formalny, zasady organizacji zgromadzenia wspólników oraz rady nadzorczej i zarządu.

W Urzędzie Miasta Kielce nie opracowano wewnętrznych regulacji dotyczących sposobu realizacji nadzoru właścicielskiego, a zasady jakimi kierowali się przedstawiciele gminy w radach nadzorczych spółek komunalnych wynikały z obowiązujących przepisów prawa, w tym *Kodeksu spółek handlowych*, a także z „wypracowanej wieloletniej praktyki”²⁴. Działania wykonywane w ramach nadzoru ograniczały się w praktyce do składania przez rady nadzorcze Prezydentowi Miasta, działającemu jako zgromadzenie wspólników lub walne zgromadzenie, ocen sprawozdań finansowych za ubiegły rok obrotowy w zakresie zgodności z księgami i dokumentami oraz stanem faktycznym, ocen sprawozdań zarządów z działalności spółek, a także wniosków zarządów dotyczących podziału zysku. Podobny charakter miały zadania realizowane przez komórkę nadzoru właścicielskiego polegające m.in. na sporządzaniu kwartalnych zestawień wyników spółek komunalnych oraz rocznej „*Informacji o wynikach ekonomicznych jednoosobowych spółek miasta Kielce oraz spółek z udziałem miasta Kielce*”. Brak było dokumentacji wskazującej na odbywanie spotkań przez pracowników Urzędu z członkami rad nadzorczych spółek komunalnych.

Pomimo, iż tak realizowany nadzór stanowił formalną realizację prerogatyw i obowiązków Gminy jako właściciela, to zdaniem NIK brak wytycznych (standardów) i procedur monitorowania działalności spółek w powiązaniu z celami w obszarze ekonomicznym i merytorycznym, nie zapobiegł negatywnym zjawiskom w nadzorowanych podmiotach, polegającym na nierealizowaniu zadań, do których zostały powołane lub ponoszeniu znaczących strat. W okresie objętym kontrolą NIK dwie spółki, w których Miasto Kielce było jedynym udziałowcem, ponosiły straty. Korona S.A. odnotowała stratę w wysokości 5 785 tys. zł za rok obrotowy od lipca 2008 r. do czerwca 2009 r. oraz za kolejny rok obrotowy w wysokości 7 333 tys. zł, a Port Lotniczy Kielce S.A. za lata 2008 i 2009 poniósł stratę odpowiednio 328 tys. zł i 440 tys. zł. W tych samych latach ponosiły straty również spółki w których miasto było mniejszościowym akcjonariuszem: Świętokrzyska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A., w wysokości 411 tys. zł i 225 tys. zł oraz spółka Yu Long Construction w wysokości odpowiednio 242 tys. zł i 404 tys. zł.

Analogiczny charakter miała realizacja nadzoru właścicielskiego w Rzeszowie, który ograniczał się głównie do czynności podejmowanych przez rady nadzorcze,

²³ Zarządzenie Prezydenta Miasta Szczecina nr 244/08 z 11 czerwca 2008 r. w sprawie wprowadzenia zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Miasto Szczecin. Zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy nr 102/2003 z 23 stycznia 2003 r. w sprawie zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego nad działalnością spółek prawa handlowego, w których m.st. Warszawa posiada udziały lub akcje.

²⁴ Według wyjaśnień Prezydenta Miasta Kielce.

wynikających z przepisów *Kodeksu spółek handlowych* oraz regulaminów rad nadzorczych. Nie zostały opracowane inne dokumenty dotyczące nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem gminy (zasady nadzoru).

W ocenie NIK, brak uregulowań dotyczących prowadzenia w Urzędzie Miasta Rzeszowa spraw dotyczących nadzoru nad spółkami powodował, iż działania w tym zakresie nie były dokumentowane. W konsekwencji stosowano niejednolite zasady postępowania przy ocenie projektów uchwał przedkładanych zgromadzeniu wspólników. Na przykład projekty uchwał zgromadzenia wspólników w sprawie dopłat do kapitału zapasowego spółek były akceptowane wyłącznie przez radcę prawnego, bądź wspólnie przez kilku urzędników Urzędu Miasta, włącznie z zastępcą Prezydenta Miasta, Sekretarzem i Skarbnikiem. Sześć uchwał podjętych w tych sprawach w ogóle nie było parafowanych przez pracowników Urzędu.

Dla porównania, Urząd Miasta Szczecina sprawował aktywny nadzór właścicielski, którego zasady zostały uregulowane na podstawie *Zarządzenia* Prezydenta Nr 244/08 z 11 czerwca 2008 r. W *Zarządzeniu* zostały wskazane m.in. cele nadzoru właścicielskiego²⁵ oraz środki służące ich osiągnięciu, w tym procedury - rozszerzone w stosunku do obowiązujących przepisów prawa. W dokumencie wyróżniono trzy rodzaje sprawowanego nadzoru: merytoryczny, ekonomiczno – finansowy oraz formalny, wskazując jednocześnie odpowiedzialne za nie komórki organizacyjne urzędu oraz zadania. Dodatkowo uregulowania odnoszące się do sposobu prowadzenia nadzoru zostały uwzględnione w *Regulaminie organizacyjnym Urzędu*, regulaminie wewnętrznym Biura Prezydenta Miasta jak i w zakresach czynności odpowiedzialnych pracowników. Działania RNW – komórki nadzoru właścicielskiego w Biurze Prezydenta Miasta, obejmowały sprawdzenie merytorycznej poprawności dokumentów i przygotowanie całości spraw związanych ze zgromadzeniami wspólników. W każdym przypadku materiały przygotowywane na potrzeby zgromadzeń były zaopiniowane przez Skarbnika Miasta oraz dyrektorów wydziałów odpowiedzialnych za współpracę i nadzór merytoryczny nad poszczególnymi spółkami. Ponadto, na potrzeby Komisji Rady Miasta lub Biura Prezydenta, RNW sporządzał informacje, analizy i stanowiska na podstawie zgromadzonych danych ekonomiczno-finansowych. Także wydziały sprawujące merytoryczny nadzór nad spółkami przygotowywały materiały i opracowania, które dotyczyły m.in. analizy wybranych pozycji kosztów, monitoringu realizowanych zadań inwestycyjnych i wykorzystania środków na podwyższenie kapitału.

NIK oceniła pozytywnie sposób organizacji i prowadzenia nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem samorządu m.st. Warszawy. W ocenie NIK, Biuro Nadzoru Właścicielskiego w Urzędzie Miasta gromadziło istotne z punktu widzenia nadzoru informacje, dotyczące spraw korporacyjnych, organizacyjno-prawnych i majątkowych spółek oraz monitorowało i dokonywało oceny ich sytuacji ekonomiczno-prawnej. Biuro opracowywało również dokumenty związane

²⁵ M.in. wzrost efektywności działania, skuteczności zarządzania i wartości spółek; skuteczne wykonywanie praw właścicielskich gminy do realizacji zadań i celów, dla których zostały powołane spółki; osiągnięcie przejrzystości funkcjonowania spółek; racjonalne wykorzystanie zasobów majątkowych dla realizacji zadań, w tym wynikających z zadań własnych gminy.

z wykonywaniem przez Prezydenta m.st. Warszawy uprawnień współnika lub akcjonariusza, w tym związane z udzielaniem absolutorium członkom zarządów spółek, a także współpracowało z członkami rad nadzorczych reprezentującymi gminę w tych spółkach.

Funkcjonowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem samorządów poszczególnych miast nie było, w okresie objętym kontrolą NIK, przedmiotem kontroli wewnętrznych lub audytu. Przeprowadzano natomiast pojedyncze kontrole w spółkach, przy czym nie miały one charakteru systemowego, koncentrując się jedynie na wybranych obszarach działalności. Na przykład w Rzeszowie Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli Urzędu Miasta przeprowadziło w 2008 r. kontrolę w MPWiK w zakresie realizacji projektu finansowanego z Funduszu Spójności pod nazwą *Program wody pitnej dla aglomeracji Rzeszowskiej*, natomiast w 2009 r. kontrolę w MZBM dotyczącą sprzedaży lokali wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości. W Warszawie Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy przeprowadziło trzy kontrole w spółkach: TechnoPort Warszawa – w zakresie oceny zasadności zlecenia analiz i opinii prawnych w roku 2008; Przedsiębiorstwie Robót Inżynierskich Budownictwa Warszawa – w zakresie zasadności ponoszonych kosztów oraz prawidłowości wzajemnych rozliczeń zobowiązań i należności ze spółką PRIBW ZDR Sp. z o.o.; MPO w m.st. Warszawie – w zakresie oceny prawidłowości zarządzania aktywami finansowymi w spółce.

Komórki kontroli wewnętrznej urzędów miast nie wykorzystywały informacji i wyników przeprowadzanych kontroli dla określenia i zbadania obszarów występowania podobnych nieprawidłowości w innych spółkach.

3.2.2. Prowadzenie działalności poza sferą użyteczności publicznej

Samorządy Chełma, Kielc, Poznania i Warszawy, poprzez większościowy udział kapitałowy w 14 spółkach²⁶, prowadziły działalność gospodarczą, która w różnym stopniu wykraczała poza sferę użyteczności publicznej (przy jednoczesnym braku spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 10 ust. 1 – 3 *ustawy o gk* – por. str. 14 *Informacji*). I tak:

- Spółka Miejskie Przedsiębiorstwo Taksówkowe, której m.st. Warszawa było jedynym udziałowcem, uzyskiwała 100 % przychodów (24 229,1 tys. zł w 2008 r. i 21 929,3 tys. zł w 2009 r.), świadcząc usługi nie związane z realizacją zadań z zakresu gospodarki komunalnej, tj. usługi przewozowe, warsztatowo – serwisowe, myjni samochodowych, wynajmu miejsc parkingowych oraz lokali;

²⁶ Spółki: Chełm (Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o., Miejskie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Sp. z o.o., Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.); Kielce (Port Lotniczy Kielce S.A., Korona S.A.); Warszawa (Zarząd PKiN Sp. z o.o., Miejskie Przedsiębiorstwo Taksówkowe Sp. z o.o., Miejskie Przedsiębiorstwo Robót Ogrodniczych Sp. z o.o., PPHU Zaplecze Sp. z o.o., Trasa Świętokrzyska Sp. z o.o.); Poznań (Wielkopolskie Centrum Wspierania Inwestycji Sp. z o.o., Zakład Naprawy Autobusów Sp. z o.o., Wielkopolski Rynek Hurtowy MRS Sp. z o.o., Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej S.A.).

- Miejskie Przedsiębiorstwo Robót Ogrodniczych Sp. z o.o. ze 100 % udziałem miasta st. Warszawy prowadziło głównie działalność deweloperską polegającą na budowie i sprzedaży budynków mieszkalnych. W latach 2008 – 2009 większość przychodów ze sprzedaży ogółem (od 50,6 % do 57,5 %) uzyskanych przez spółkę pochodziło z działalności nie mającej charakteru użyteczności publicznej. Udział w przychodach ze sprzedaży w przypadku pozostałych dwóch podstawowych rodzajów działalności Spółki, tj. z usług ogrodniczych i działalności szkółkarskiej, stanowił odpowiednio 28,3 % i 27,3 % oraz 4,7 % i 9,1 %;
- Działalność gospodarczą, wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej prowadziły w Chełmie trzy spółki: MPRD Sp. z o.o. – w zakresie produkcji wyrobów masy betonowej i sprzedaży materiałów budowlanych, MPEC – w zakresie handlu węglem, MPGK – w zakresie usług pogrzebowych i sprzedaży utensyliów pogrzebowych, przy czym stanowiło to niewielki udział procentowy w stosunku do zasadniczego przedmiotu ich działalności. Działalność ta nie zawsze była uzasadniona ekonomicznie, np. prowadzenie usług pogrzebowych przez MPGK w latach 2008 i 2009 przyniosło straty w wysokości odpowiednio 67 tys. zł oraz 8 tys. zł;
- Przedmiotem wiodącej działalności WCWI Sp. z o.o. oraz ZNA Sp. z o.o. w Poznaniu były odpowiednio: wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi oraz badania i analizy techniczne. Uzyskane przez spółkę ZNA przychody z działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej wyniosły w latach 2008 – 2010 (I półrocze) 687,5 tys. zł;
- Spółka MPGM w Poznaniu uzyskiwała w latach 2008 – 2010 (I półrocze) przychody z tytułu działalności prowadzonej poza sferą użyteczności publicznej, która w szczególności obejmowała zarządzanie nieruchomościami na zlecenie osób trzecich, stanowiące odpowiednio od 60 % do 52,3 % przychodów ze sprzedaży usług ogółem.

Większość z 14 spółek prowadzących działalność wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej powstała w latach 90 ubiegłego wieku, w wyniku zmiany formy organizacyjno-prawnej funkcjonujących uprzednio przedsiębiorstw komunalnych lub zakładów budżetowych i przekształcenia ich w spółki prawa handlowego (np. MPEC Sp. z o.o. w Chełmie, MPT Sp. z o.o. w Warszawie, MPRO Sp. z o.o. w Warszawie, WCWI Sp. z o.o. w Poznaniu). W przypadku 3 spółek (Korona S.A., Zakład Naprawy Autobusów Sp. z o.o., Wielkopolski Rynek Hurtowy MRS Sp. z o.o. i Trasa Świętokrzyska Sp. z o.o.) samorzady miast utworzyły je lub przystąpiły do nich po 1997 r., tj. już po wejściu w życie przepisów *ustawy o sg* ograniczających możliwość prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej formie spółek prawa handlowego.

- W dniu 19 sierpnia 2008 r. miasto Kielce zakupiło za 1 zł spółkę Korona S.A., której celem działalności było prowadzenie klubów oraz obiektów sportowych. W momencie zakupu spółki²⁷ przedsięwzięcia związane

²⁷ W związku z dokonaną przez art. 61 *ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie* (Dz. .U. Nr 127, poz. 857) z dniem 16 października 2010 r. zmianą art. 10 ust. 3 *ustawy o gk* ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do nich, o których mowa w ust. 1 i 2 tej *ustawy*, nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej.

z funkcjonowaniem sportu kwalifikowanego nie mieściły się w zakresie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym i nie stanowiły zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, o których mowa w art. 6 i 7 *ustawy o sg*. Przystąpienie przez miasto Kielce do tej spółki nie spełniało również warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd gminny poza sferą użyteczności publicznej ustalonych w art. 10 *ustawy o gk*.

Dodatkowo, funkcjonowanie niektórych ze spółek było wątpliwe z ekonomicznego punktu widzenia, np.: Trasa Świętokrzyska Sp. z o.o. osiągnęła ujemne wyniki finansowe w wysokości 3 007,3 tys. zł w 2008 r. oraz 1 146,8 tys. zł w 2009 r., MPT Sp. z o.o. poniosła stratę w wysokości 374,5 tys. zł w 2009 r., Korona S.A. w kolejnych latach obrachunkowych ponosiła straty w wysokości: 5 785,2 tys. zł w 2008 r. oraz 7 332,7 tys. zł w 2009 r., WRH MRS Sp. z o.o. odnotował w latach 2008 i 2009 straty 30,1 tys. zł i 10 tys. zł.

Przykładem prowadzenia działalności komercyjnej przez spółkę samorządową, która może mieć wpływ na naruszanie zasad wolnej konkurencji w obrocie gospodarczym jest funkcjonowanie warszawskiego Miejskiego Przedsiębiorstwa Taksówkowego Sp. z o.o. Spółka ta, w latach objętych kontrolą uzyskiwała 100% przychodów z działalności poza sferą użyteczności publicznej, świadcząc usługi przewozowe, warsztatowo – serwisowe, myjni samochodowych, wynajmu miejsc parkingowych oraz lokali. Z kolei warszawskie Miejskie Przedsiębiorstwo Robót Ogrodniczych Sp. z o.o. prowadziło głównie działalność deweloperską, polegającą na budowie i sprzedaży budynków mieszkalnych.

Tylko w Warszawie podjęto próbę systemowego podejścia do prywatyzacji spółek komunalnych, w tym prowadzących działalność poza sferą użyteczności publicznej. NIK pozytywnie oceniła opracowanie przez Biuro Nadzoru Właścicielskiego Urzędu m.st. Warszawy w październiku 2008 r. dokumentu pod nazwą *Strategia prywatyzacji jednoosobowych spółek m.st. Warszawy na lata 2009 – 2010*. Jako przesłanki do podjęcia decyzji o prywatyzacji wskazywano m.in., iż wytypowane spółki nie wypełniają zadań własnych gminy oraz nie przyniosą w najbliższych latach wymiernych korzyści finansowych w postaci dywidendy czy wypłat z zysku. W przypadku SPEC S.A. prywatyzację uzasadniano potrzebą dostosowania spółki do zmieniających się warunków rynkowych oraz przyjętej polityki energetycznej państwa. *Strategia* nie zawierała horyzontów czasowych rozpoczęcia prywatyzacji, a także nie ustalała sekwencji realizacji poszczególnych projektów prywatyzacyjnych.

Najbardziej istotną przeszkodą w przeprowadzeniu procesu prywatyzacji, zidentyfikowaną w *Strategii*, był nieuregulowany stan formalno-prawny nieruchomości oraz zgłoszone roszczenia do majątku spółek. Tylko w przypadku dwóch spółek²⁸ wymienionych w przywołanym dokumencie stan prawny nieruchomości był w pełni uregulowany, natomiast jedna²⁹ nie dysponowała żadnymi nieruchomościami. Pozostałe siedem spółek objętych *Strategią* władało nieruchomościami o różnym stopniu uregulowania stanów formalno-prawnych (z danych pozyskanych w toku kontroli NIK wynika, że brak uregulowanych stanów

²⁸ MPUK Sp. z o.o. oraz SPUPWA „Warexpo” Sp. z o.o.

²⁹ GGKO Sp. z o.o.

prawnych dotyczył od 6,8% do 84% nieruchomości użytkowanych przez przedmiotowe spółki).

Według *Strategii* proces prywatyzacji każdej ze spółek powinien zakończyć się w okresie około 18 – 20 miesięcy od dnia uruchomienia projektu. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie sprywatyzowano żadnej ze spółek wytypowanych w tym dokumencie. W pozostałych miastach w okresie objętym kontrolą nie prywatyzowano spółek komunalnych (Słupsk, Chełm, Rzeszów, Szczecin) lub działania w tym zakresie dotyczyły pojedynczych spółek (Poznań, Kielce).

Należy zauważyć, że *Strategia prywatyzacji jednoosobowych spółek m.st. Warszawy na lata 2009 – 2010* nie została przyjęta (zatwierdzona) w formie oficjalnego dokumentu, przez organy samorządu terytorialnego m. st. Warszawy. Prezentacja *Strategii* miała miejsce na posiedzeniu Zespołu Koordynującego³⁰ w październiku 2008 r., jako informacja w sprawie prywatyzacji.

3.2.3. Negatywne skutki zaangażowania w spółkach

NIK oceniła negatywnie, z punktu widzenia kryterium gospodarności, dotychczasowe skutki zaangażowania kapitałowego samorządów w działalność niektórych spółek.

- Łączna strata spółki Port Lotniczy Kielce S.A., z kapitałem zakładowym w wysokości 2 000 tys. zł, utworzonej przez miasto Kielce w 2007 r., wyniosła w okresie objętym kontrolą 51% jej kapitału zakładowego. Przyczyną tej straty był brak przychodów z działalności oraz ponoszenie kosztów na działania przygotowawcze (organizacyjne, prawne i ekonomiczne) dla realizacji budowy portu lotniczego. W ramach tych przygotowań wykonano m.in. analizę ilościowo-jakościową złoża wapieni Kamienna Góra, założenia i bilans mas ziemnych dla makroniwelacji terenu przyszłego lotniska, przygotowano i ogłoszono konkurs na opracowanie szczegółowej koncepcji architektoniczno-budowlanej lotniska i opartego na tej koncepcji projektu robót makroniwelacyjnych. Do zakończenia kontroli NIK Miasto nie posiadało planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu lotniska w gminie Morawica, a raport oddziaływania na środowisko został przez Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska odesłany do uzupełnienia. Dalsza działalność spółki jest zagrożona m.in. ze względu na operowanie na obcym majątku oraz niemożliwość przeprowadzenia przez spółkę likwidacji złoża Kamienna Góra.
- Miasto Kielce przystąpiło w dniu 14 kwietnia 2008 r. do spółki Yu Long Construction, z udziałem kapitału chińskiego, której przedmiotem działalności miało być budownictwo mieszkaniowe, w tym gminne budownictwo mieszkaniowe. W uzasadnieniu uchwały Rady Miasta Kielce wyrażającej zgodę na przystąpienie do spółki napisano, że utworzenie spółki przyczyni się do aktywizacji gospodarczej, stworzy nowe miejsca pracy oraz spowoduje szybsze zaspokajanie potrzeb mieszkańców Kielc na lokale socjalne

³⁰ Zespół Koordynujący w Urzędzie m.st. Warszawy, którego zadaniem było zapewnienie koordynacji pracy komórek organizacyjnych Urzędu oraz wypracowywanie stanowisk w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Zespołu – powołany Zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy nr 99/ 2007 z 29 stycznia 2007 r. w sprawie powołania Zespołu Koordynującego w Urzędzie m.st. Warszawy.

i zastępcze. W dniu zakończenia kontroli NIK kapitał zakładowy spółki wynosił 5 168,5 tys. zł, a udział miasta Kielce wynosił w nim 46,21%. Pomimo, że Miasto wniosło do spółki aportem nieruchomości o powierzchni 1,077 ha, w celu umożliwienia budowy osiedla mieszkaniowego, spółka nie realizowała określonych w uzasadnieniu uchwały Rady Miasta celów, polegających na zaspokajaniu potrzeb mieszkańców na lokale socjalne i zastępcze. W okresie objętym kontrolą spółka odnotowała ujemne wyniki finansowe: 242,1 tys. zł w 2008 r. oraz 403,9 tys. zł w 2009 r.

- W okresie objętym kontrolą NIK Miasto Kielce czterokrotnie podnosiło kapitał zakładowy Korony S.A. poprzez obejmowanie nowych udziałów. Kapitał zakładowy wzrósł z 500 tys. zł do 14 200 tys. zł, z tego środki pochodzące z budżetu Miasta wyniosły 13 700 tys. zł. Spółka ponosiła w kolejnych latach obrachunkowych stratę, która wyniosła na dzień 30 czerwca 2010 r. 7 332,7 tys. zł. Rada Miasta Kielce uchwałą z dnia 24 czerwca 2010 r. wyraziła zgodę na zbycie 70% akcji tej spółki.
- W wyniku realizacji uchwały Rady Miasta Poznania z 5 października 1999 r. w sprawie wyrażenia woli przystąpienia do spółki Wielkopolska Giełda Rolno-Ogrodnicza - MRS Sp. z o.o., Miasto Poznań pokryło udziały w tej spółce aportem w postaci nieruchomości stanowiących własność komunalną, obejmując w zamian udziały o wartości 25 000 tys. zł. Drugi wspólnik, Wielkopolska Giełda Rolno-Ogrodnicza S.A., zadeklarował aport w postaci „opracowania prawnego i marketingowego” dotyczącego inwestycji WRH MRS. Założona w 2000 r. spółka nie prowadzi do chwili obecnej działalności stanowiącej cel jej powołania, odnotowując ujemne wyniki finansowe ze względu na generowanie kosztów, przy praktycznym braku przychodów.
- Według stanu na 30 czerwca 2010 r., m.st. Warszawa posiadało udziały mniejszościowe w 13 spółkach (udział w kapitale zakładowym od 0,01% do 50%) o łącznej wartości 80 457 tys. zł. Z uwagi na fakt, że niektóre z tych spółek w ogóle nie podjęły i nie prowadzą działalności lub nie posiadają ukonstytuowanych organów, istnieje istotne ryzyko utraty środków publicznych przeznaczonych przez Miasto na objęcie w nich udziałów. Dotyczy to np. spółek Posesja Sp. z o.o. oraz Strefa Ekonomiczna Lotniska Okęcie Sp. z o.o. w likwidacji, w których m.st. Warszawa posiada odpowiednio 49% udziałów (o wartości 55,6 tys. zł) i 24,7% udziałów (o wartości 798,0 tys. zł).
- M.st. Warszawa posiadało udziały w spółkach, w których nie funkcjonowały organy statutowe, na przykład 99,87% udziałów w kapitale zakładowym SEDECO Sp. z o.o., o wartości 20 085 tys. zł. Umowa spółki SEDECO została zawarta przez byłą Gminę Warszawa-Centrum w dniu 11 stycznia 2002 r. w sposób, który nie zapewnia Miastu możliwości wpływu na sprawy spółki, adekwatnie do liczby posiadanych udziałów. Przejawia się to m.in. w określonym w umowie spółki wyłącznym prawie wskazywania prezesa zarządu (będącego jedynym członkiem zarządu) przysługujące podmiotowi prywatnemu - Madinco S.A. Ponadto Miasto nie posiadało większości w radzie nadzorczej tej spółki. W ocenie NIK powołanie organów spółki na zasadach określonych w umowie spółki oznacza w praktyce utratę kontroli nad majątkiem spółki przez m.st. Warszawę. W toku kontroli NIK Miasto prowadziło działania mające na celu rozwiązanie spółki. Analiza przeprowadzona przez NIK wskazuje, że odzyskanie kontroli nad spółką może

wiązać się ze znacznymi kosztami obsługi prawnej bądź wypłatą „rekompensat” na rzecz pozostałych wspólników.

3.2.4. Nieprawidłowości w spółkach

W 15 spółkach komunalnych stwierdzono przypadki działań, które zostały ocenione przez NIK jako nierzetelne, niegospodarne lub nielegalne. Szczególnie istotne z punktu widzenia ich bezpośredniego negatywnego wpływu na działalność i wyniki ekonomiczne spółek miały nieprawidłowości związane z umowami w działalności gospodarczej. Nadzór właścicielski sprawowany przez organy administracji samorządowej nie zapobiegł powstaniu tych nieprawidłowości.

Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Chelmie zawarło umowy z podmiotem zewnętrznym (Kancelarią Radców Prawnych) na świadczenie usług prawnych, które mieściły się w zakresie obowiązków służbowych radcy prawnego spółki. Spółka poniosła z tego tytułu dodatkowe koszty w wysokości 58,6 tys. zł.

NIK oceniła negatywnie zlecenie przez Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m.st. Warszawie usług będących głównym przedmiotem działalności spółki, na rzecz podmiotów będących jej głównymi konkurentami. W konsekwencji niezabezpieczenia przez spółkę możliwości unieszkodliwiania i odzysku odpadów komunalnych we własnych instalacjach i urządzeniach zlecono podmiotom zewnętrznym, w latach 2008 – 2010, usługi o wartości co najmniej 13 343 tys. zł. MPO przygotowywała kolejne postępowanie przetargowe w tym zakresie o wartości szacunkowej ponad 42 000 tys. zł. Niegospodarnym i nieuzasadnionym ekonomicznie było także zawarcie przez MPO w m.st. Warszawie 3-letniej umowy na wywóz i unieszkodliwianie odcieków ze składowiska Łubna (na kwotę 4 614 tys. zł) w sytuacji, gdy spółka posiadała możliwości organizacyjne, kadrowe oraz własny tabor asenizacyjny (jak również możliwości finansowe pozwalające na ewentualne powiększenie tego taboru) umożliwiające wykonanie tego zadania.

Kontrola w spółce Tramwaje Szczecińskie Sp. z o.o. wykazała, że usługa prawna polegająca na zastępstwie procesowym została zlecona bezumownie przez Prezesa Zarządu, z pominięciem obowiązujących regulacji i procedur. Koszt usługi wyniósł 4,9 tys. zł.

Stwierdzono dwa przypadki, w których zawierane umowy nie zabezpieczały interesów spółki poprzez m.in. brak zapisów dotyczących kar umownych w przypadku nie wywiązania się kontrahenta z jej postanowień (umowa na zakup usług reklamowych zawierane przez Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Rzeszowie) lub uniemożliwiały spółce dokonanie rzetelnego rozliczenia wykonanej usługi lub dostawy.

Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Chelmie, nie określiło w umowie sponsoringowej zawartej ze Stowarzyszeniem Chelmski Klub Sportowy „Chelminianka” postanowień zobowiązujących ten podmiot do sporządzenia pisemnych sprawozdań z wykonania usług promocyjnych i reklamowych na rzecz spółki, potwierdzających prawidłową realizację umowy. Natomiast w wyniku zaniechania określenia przez MPEC w umowach z dostawcą, zapisów dotyczących trybu i sposobu postępowania w przypadku rozbieżności wyników badań jakości miału węglowego, nie ustalono wiążącej dla rozliczeń wartości opałowej dostarczonego miału. Zasadnicze rozbieżności w tym zakresie przekładały się na różnicę w kwocie 104,9 tys. zł. Ponadto

spółka w toku realizacji jednej z umów przyjęła od dostawcy 662 tony mialu za kwotę 237,4 tys. zł o wartości opałowej niespełniającej warunków umowy, w wyniku czego wartość dostaw zawyżona została o 3,6 tys. zł. W przypadku innej umowy stwierdzono zawyżenia wartości dostawy o 1,4 tys. zł na niekorzyść MPEC.

Niektóre spółki komunalne prowadziły działalność w zakresie niemającym uzasadnienia zarówno z punktu widzenia przedmiotu działalności spółki jak i ekonomicznego, w tym mogącą mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo aktywów spółki. Na przykład MPEC Sp. z o.o. w Chełmie udzieliło w 2009 r. i 2010 r. nieodpłatnie, poręczeń kredytów zaciągniętych przez Chełmskie Linie Autobusowe Sp. z o.o. (podmiot z udziałem kapitału prywatnego) na łączną kwotę 850 tys. zł, w związku z czym MPEC, bez uzyskania żadnych korzyści poddało się egzekucji bankowej do kwoty 1 275 tys. zł (do końca maja 2017 r.). Z kolei MPO w m.st. Warszawie w latach 2007 – 2009 zawierało umowy zakupu papierów dłużnych, w tym obligacji jednej ze spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych na kwotę 3 976 tys. zł, które nie zostały w terminie wykupione przez emitenta, a w efekcie spółka była zmuszona do zamiany obligacji na weksle, zamrażając ww. aktywa finansowe na okres 1 roku (50%) i 2 lat (50%).

Chełmskie MPGK Sp. z o.o. w okresie objętym kontrolą wykonywało „szopkę bożonarodzeniową”. Zadanie to nie mieściło się w zakresie działalności przez nie prowadzonej. Spółka wydatkowała na ten cel łącznie 27,3 tys. zł.

Stwierdzono przypadki nierzetelnego działania zarządów, niektórych spółek w wyniku których nastąpiło uszczuplenie ich aktywów finansowych. Spółka MPEC z Rzeszowa doprowadziła do przeterminowania swoich zobowiązań, które w latach 2009 – 2010 (I półrocze) sięgnęły 15 070,2 tys. zł. W efekcie, z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań, spółka zapłaciła 74,7 tys. zł odsetek.

Zarząd warszawskiego MPT przez ponad 11 miesięcy od daty wyrażenia przez Zgromadzenie Wspólników zgody na zbycie nieruchomości (ośrodka wypoczynkowego) w Wiartlu Małym, nie podejmował skutecznych działań w celu przeprowadzenia tej operacji. Sprzedaż nieruchomości nastąpiła dopiero 7 maja 2010 r. W efekcie ośrodek został sprzedany za kwotę niższą o 602 tys. zł od wartości wynikającej z pierwotnej wyceny tej nieruchomości, zamieszczonej w operacie szacunkowym z 15 kwietnia 2008 r.

Chełmskie MPEC dopuściło do zaniechań w prowadzonych w stosunku do dłużników postępowaniach egzekucyjnych. Zaległości, których dotyczyły postępowania, wyniosły łącznie 146,8 tys. zł.

W przypadku 5 spółek NIK stwierdziła nieprawidłowości i uchybienia w usytuowaniu i funkcjonowaniu komórki kontroli wewnętrznej. Nieprawidłowości te nie miały bezpośredniego wpływu na kontrolowaną działalność, jednak mogły ograniczać skuteczność kontroli wewnętrznej w spółkach. Ustalono np. że w warszawskich spółkach MPO oraz MPT usytuowanie komórki kontroli wewnętrznej w strukturach organizacyjnych spółek nie zapewniało bezstronności i niezależności osobom realizującym zadania kontrolne. W MPO wydział kontroli wewnętrznej do 20 kwietnia 2010 r. wchodził w skład Biura Systemów Zarządzania, a kierownik wydziału podlegał dyrektorowi Biura Systemów Zarządzania. Biuro realizowało zadania, które mogły podlegać kontroli wewnętrznej, a tym samym takie umiejscowienie wydziału kontroli wewnętrznej mogło prowadzić do konfliktu interesów. W MPT w Warszawie ryzyko powstania konfliktu interesów wynikało z faktu, iż osoba realizująca zadania kontroli wewnętrznej, była również

odpowiedzialna za prowadzenie spraw które potencjalnie mogłyby być przedmiotem tej kontroli. Stwierdzono przypadki nieobsadzenia stanowiska ds. kontroli wewnętrznej (MPRO Sp. z o.o. w Warszawie) lub wykonywania zadań z zakresu kontroli wewnętrznej przez osoby nieprzewidziane w stosownym zarządzeniu do jej realizacji (Rejonowe Przedsiębiorstwo Zieleni Sp. z o.o. w Kielcach).

NIK oceniła negatywnie, z punktu widzenia rzetelności, opóźnienia w wywiązywaniu się przez organy MPT w Warszawie z określonych w akcie założycielskim Spółki obowiązków informacyjnych³¹ wobec jej właściciela. Spośród 10 kwartalnych sprawozdań za okres 2008 - 2010 (I półrocze), 7 zostało złożonych z uchybieniem terminu (opóźnienie od 3 do 157 dni). Również 43 spośród 58 uchwał Rady Nadzorczej zostało przekazanych w terminach od 8 do 101 dni od daty ich podjęcia, a 17 z 20 protokołów przekazano od 8 do 93 dni od daty podpisania protokołu. W konsekwencji Biuro Nadzoru Właścicielskiego Urzędu m. st. Warszawy otrzymywało z opóźnieniem oficjalne informacje na temat spraw będących przedmiotem prac Rady Nadzorczej oraz dane dotyczące m.in. stanu należności i zobowiązań, przychodów, kosztów i wyniku finansowego.

Ponadto, w 8 spośród 16 skontrolowanych spółek, stwierdzono nieterminowe składanie do Sądu wniosków o zarejestrowanie zmian w umowie spółki w Krajowym Rejestrze Sądowym, co było niezgodne z przepisem art. 22 *ustawy o KRS*. Stwierdzone opóźnienia wynosiły od 4 do 81 dni.

3.2.5. Brak kryteriów i zasad doboru członków rad nadzorczych

Prezydenci Chełma, Kielc, Poznania, Słupska i Rzeszowa³² nie opracowali kryteriów oraz zasad wyboru przedstawicieli gminy w radach nadzorczych spółek z ich większościowym lub stuprocentowym udziałem. Jedynym wymogiem formalnym, którego spełnienie było niezbędne do pełnienia funkcji przedstawiciela w radach nadzorczych spółek, było złożenie egzaminu w trybie przewidzianym w przepisach *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*³³, zgodnie z art. 10 a ust. 4 *ustawy o gk*.

W żadnym z miast objętych kontrolą przy wyborze członków rad nadzorczych nie stosowano trybu konkursowego. Sposób postępowania przy wyborze członków rad nadzorczych w miastach, których nie obowiązywały wewnętrzne regulacje, w tym zakresie, wynikał z wypracowanej praktyki i ograniczał się do wskazania konkretnego kandydata przez Prezydenta lub osoby przez niego upoważnione, a następnie podjęcia właściwej uchwały przez zgromadzenia Wspólników spółek. Wybór kandydatów na

³¹ Stosownie do § 46 ust 1 pkt 1 i 3 *Statutu*, jeżeli m.st. Warszawa jest współnikiem w Spółce, przysługuje mu prawo do: otrzymywania informacji o Spółce w formie sprawozdania kwartalnego oraz otrzymywania kopii wszystkich uchwał Rady Nadzorczej oraz protokołów z posiedzeń Rady Nadzorczej.

³² Kryteria i zasady wyboru członków rad nadzorczych zostały określone przez prezydentów dwóch miast: Szczecina – w *Zarządzeniu Nr 244/08 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 11 czerwca 2008 r. w sprawie wprowadzenia zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Miasto Szczecin* (rozdział 6 załącznika do Zarządzenia) oraz Warszawy – w *Zarządzeniu Nr 102/2003 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego nad działalnością spółek prawa handlowego, w których m.st. posiada udziały lub akcje* (rozdział III załącznika do Zarządzenia).

³³ Wymóg ten nie dotyczył osób, które były zwolnione z obowiązku składania takiego egzaminu, na podstawie przepisów szczególnych.

członków rad nadzorczych nie był poprzedzany udokumentowanym postępowaniem kwalifikacyjnym.

Tylko w nielicznych przypadkach (np. w Warszawie, Poznaniu) z kandydatami przeprowadzano rozmowy kwalifikacyjne, jednak w ich trakcie badane było przede wszystkim spełnianie przez kandydatów warunków obligatoryjnych. W żadnym z urzędów miast nie prowadzono zbioru potencjalnych kandydatów na członków rad nadzorczych z ramienia samorządu.

Wyłącznie w przypadku spółek z udziałem Miasta Chełma wypłata wynagrodzeń członków rad nadzorczych została uzależniona od uczestnictwa w posiedzeniach rady nadzorczej, przy czym wynagrodzenie to przysługiwało również w przypadku usprawiedliwionej nieobecności członka rady nadzorczej. W toku kontroli stwierdzono przypadki wypłaty wynagrodzeń pomimo nieusprawiedliwionych nieobecności – w odniesieniu do czterech członków rady nadzorczej MPGK oraz trzech członków rady nadzorczej MPRD Spółki wypłaciły nienależne wynagrodzenia w kwocie ogółem 14 730 zł. Członkowie rady nadzorczej MPGK w trakcie kontroli NIK zwrócili nienależnie pobrane wynagrodzenia w kwocie ogółem 5 971 zł.

W przypadku spółek z udziałem kolejnych 5 miast objętych kontrolą (Kielce, Poznań, Rzeszów, Słupsk, Szczecin) wynagrodzenia członków rad nadzorczych nie zostały uzależnione od zaangażowania w pracę rady, polegającego na uczestnictwie w posiedzeniach. W konsekwencji, członkom rad nadzorczych tych spółek wypłacono wynagrodzenia bez potrąceń, pomimo że w badanym okresie stwierdzono przypadki absencji na posiedzeniach rad nadzorczych, np. w Słupsku – 23 absencje, w Rzeszowie – 11.

W Warszawie, przyjęte w powyższym zakresie rozwiązania nie były jednolite. W przypadku 16 spośród spółek z większościowym udziałem m.st. Warszawy (w tym jednoosobowe) wysokość wynagrodzenia wypłacanego członkom rad nadzorczych nie została uzależniona od uczestnictwa w posiedzeniach tego organu. W konsekwencji członkom rad nadzorczych tych spółek wypłacono wynagrodzenia bez potrąceń, pomimo tego, że w badanym okresie miało miejsce 76 przypadków absencji na posiedzeniach. Statuty/umowy pozostałych spółek uzależniały wysokość wynagrodzenia członka rady nadzorczej od udziału w posiedzeniach, przewidując jednocześnie możliwość wypłaty wynagrodzenia w przypadkach uzasadnionej nieobecności.

Prezydenci Słupska, Rzeszowa, Chełma, Kielc Poznania i Warszawy nie narzucili w formie pisemnej zasad dotyczących sposobu oraz kryteriów oceny pracy członków rad nadzorczych. Ocena pracy członków rad nadzorczych będących reprezentantami samorządów dokonywana była przez zgromadzenie wspólników, na podstawie informacji zawartych w protokołach posiedzeń rad nadzorczych oraz w rocznych sprawozdaniach z ich działalności. Ocena ta wyrażała się w formie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium. W żadnym z miast nie dokonywano okresowej oceny pracy członków rad nadzorczych.

Kryteria oceny pracy członków rad nadzorczych zostały natomiast opracowane przez Prezydenta Miasta Szczecina w przywołanym wyżej *Zarządzeniu Nr 244/08 z 11 czerwca 2008 r.* W rozdziale 6 załącznika do *Zarządzenia* wskazano kryteria inne niż

objęte w sprawozdaniu z działalności rady, takie jak: frekwencja na posiedzeniach, działania podejmowane wobec członków zarządu w przypadku zaistnienia okoliczności wymagających takich działań, aktywność w zakresie zgłaszania inicjatyw i zgłaszania wniosków dotyczących poprawy efektywności funkcjonowania spółki, sposób i terminowość realizacji zadań zleconych radzie nadzorczej przez zgromadzenie wspólników.

3.2.6. Udzielanie zamówień publicznych przez spółki

Spośród 16 spółek objętych kontrolą 14 było zobowiązanych do stosowania przepisów *ustawy Pzp* (w świetle uregulowań art. 3 ust. 1 pkt 3 tej ustawy). Badania kontrolne 69 postępowań o łącznej wartości 277 041,4 tys. zł wykazały nieprawidłowości mające wpływ na wybór oferty w trzech postępowaniach, na podstawie których wydatkowano środki w łącznej kwocie 2 066,1 tys. zł. Nieprawidłowości te polegały na udzieleniu zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w *ustawie Pzp* oraz na nie odrzuceniu oferty nieodpowiadającej specyfikacji istotnych warunków zamówienia (składający ją oferent wygrał przetarg). W kolejnych 15 postępowaniach stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia wobec wymogów *ustawy Pzp* niemające wpływu na ostateczny wybór ofert, polegające w większości przypadków na nieprawidłowym dokumentowaniu przebiegu postępowania.

Zamówienia publiczne, w których badania kontrolne wykazały naruszenie przepisów *ustawy Pzp*, mające wpływ na wybór oferty zostały udzielone przez dwie spółki: Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Chełmie (2 postępowania) oraz Rejonowe Przedsiębiorstwo Zieleni Sp. z o.o. w Kielcach (1 postępowanie):

- Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Chełmie nie odrzuciło w dwóch postępowaniach ofert spółki Agram S.A, naruszając tym samym przepisy art. 89 ust. 1 pkt 2 *ustawy Pzp*. Kryterium wyboru ofert była cena i terminy dostaw. Zwycięzcą przetargów została spółka Agram, której oferta nie była zgodna ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia, ponieważ określała większą zawartość wilgoci w dostarczonym węglu (będącym przedmiotem zamówienia) niż zostało to określone w SIWZ. Wartość zrealizowanych dostaw węgla na podstawie tych zamówień wyniosła 1 820,5 tys. zł.
- Rejonowe Przedsiębiorstwo Zieleni Sp. z o.o. w Kielcach zleciło, bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w okresie od 13 stycznia 2010 r. do 9 marca 2010 r. Przedsiębiorstwu Handlowo-Usługowo-Produkcyjnemu Ger-Pol Sp. jawna dostarczenie łącznie 1 425 ton soli służącej do utrzymania w należytym stanie nawierzchni dróg. W oparciu o te zlecenia dostarczono 1 009 ton soli, za którą RPZ zapłaciło 245,6 tys. zł.

Pozostałe 15 zamówień publicznych, w których stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia wobec wymogów *ustawy Pzp* niemające wpływu na ostateczny wybór ofert, zostało udzielonych przez cztery spółki: Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Rzeszowie (3 postępowania), Miejskie Zakłady Autobusowe Sp. z o.o. w Słupsku (4 postępowania), Rejonowe Przedsiębiorstwo Zieleni Sp. z o.o. w Kielcach (2 postępowania), Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o.

w Warszawie (4 postępowania) oraz Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji S.A. w Warszawie (2 postępowania). Stwierdzone nieprawidłowości polegały w większości przypadków na nieprawidłowym dokumentowaniu przebiegu postępowania.

NIK oceniła negatywnie sposób dokonywania zakupów produktów i usług w jednej z dwóch spółek, które nie były zobowiązane do stosowania przepisów *ustawy Pzp*³⁴, tj. w MPT Sp. z o.o. w Warszawie. Spółka ta przyjęła wewnętrzne procedury dokonywania zakupów i usług³⁵, które nie były jednak przestrzegane. Kontrola dwóch postępowań: na zakup usługi polegającej na wdrożeniu i bieżącej obsłudze księgowej, jak również na zakup systemu obsługi voucherów elektronicznych oraz dzierżawy terminali do rozliczenia transakcji bezgotówkowych wykazała, że dostawcy zostali wyłonieni niezgodnie z *Zarządzeniem Prezesa MPT NR 4/2004*. W wyniku przeprowadzonych postępowań MPT zawarło dwie umowy, których koszt wyniósł łącznie 2 031 tys. zł. Nieprawidłowości polegały na niezastosowaniu trybu przetargu nieograniczonego, nie powołaniu komisji przetargowej do oraz braku dokumentacji potwierdzającej przebieg poszczególnych etapów postępowania, np. w postaci specyfikacji warunków zamówienia, dokumentów uzasadniających wybór zastosowanego trybu przeprowadzenia zamówienia, czy też dokumentów pozwalających na dokonanie oceny, według jakich kryteriów oraz w jaki sposób została wybrana oferta.

Zapewnienie transparentności działania w organizowaniu zamówień jest szczególnie istotne, w sytuacji, kiedy Spółka nie była zobowiązana do stosowania przepisów *ustawy Pzp*.

3.2.7. Wynagradzanie członków rad nadzorczych

W zakresie wynagrodzeń członków rad nadzorczych, stwierdzono pojedyncze przypadki nieprawidłowości związanych z ich przyznawaniem i wypłatą:

- NIK oceniła negatywnie zawarty w umowie o pracę, z byłym Prezesem Miejskiego Zakładu Komunikacji Sp. z o.o. (Słupsk), zakaz wykonywania działalności konkurencyjnej i wiążące się z nim wypłacone odszkodowanie, w sytuacji gdy Spółka posiadała faktyczny monopol w zakresie świadczenia usług komunikacji miejskiej na zlecenie Miasta Słupska jako jedyny przewoźnik. Łączna kwota wypłaconego odszkodowania w okresie marzec 2009 r. – styczeń 2010 r. wyniosła 79 674,72 zł. Nie stwierdzono podobnych zapisów w umowach o pracę z kolejnymi członkami zarządów Spółki.
- W lutym 2008 r. MPWIK w m.st. Warszawie Sp. z o.o. wypłaciła jednemu z członków zarządu wynagrodzenie w kwocie odpowiadającej wysokości pełnego miesięcznego wynagrodzenia (17 066 zł.), pomimo tego, że osoba ta została zatrudniona na stanowisku członka zarządu od dnia 13 lutego 2008 r. W ocenie NIK wysokość wypłaconego wynagrodzenia była nieadekwatna do rozmiaru wykonywanej pracy. Przyczyną dokonania nadpłaty (3 680,14 zł brutto) było niewłaściwe, tj. nieproporcjonalne do czasu pełnienia funkcji

³⁴ Stosownie do art. 3 *ustawy Prawo zamówień publicznych*.

³⁵ *Zarządzenie Prezesa MPT Nr 4/2004 z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie zasad organizacyjnych udzielania zamówień przez MPT*, dalej: *Zarządzenie Prezesa MPT Nr 4/2004*.

członka Zarządu naliczenie wynagrodzenia przez Spółkę. Na skutek działań kontrolerów NIK, w dniu 27 września 2010 r. członek zarządu złożył do Działu Rozliczeń z Pracownikami pisemne oświadczenie, w którym wyraził zgodę na ratalne potrącanie ze swojego wynagrodzenia nadpłaconych pborów.

- Szczecińskie Przedsiębiorstwo Autobusowe „Dąbie” Sp. z o.o. wypłaciło nienależne wynagrodzenie członkowi rady nadzorczej za grudzień 2009 r. (w wysokości 1 241 zł) pomimo tego, iż jego mandat wygasł w dniu 30 listopada 2009 r. W toku kontroli nienależnie wypłacone wynagrodzenie zostało zwrócone do kasy Spółki.
- Do dnia 30 kwietnia 2010 r. wynagrodzenia miesięczne członków rad nadzorczych w pięciu jednoosobowych spółkach Miasta Poznania³⁶, ustalane były w formie uchwał zgromadzeń wspólników. Było to niezgodne z dyspozycją art. 6 ust. 1 *ustawy o wynagradzaniu*. Stosownie do tego przepisu (w spółkach, w których gmina jest jednym udziałowcem) wynagrodzenie członków rady nadzorczej ustala bowiem organ właściwy do reprezentowania jednostki samorządowej, tj. Prezydent Miasta Poznania. Kwota wynagrodzeń miesięcznych, jakie zostały wypłacone członkom rad nadzorczych tych spółek, za okres od 1 stycznia 2008 r. do 30 kwietnia 2010 r. wyniosła 1 526,7 tys. zł.

Wysokość nagród przyznanych członkom zarządów spółek, za lata 2008 – 2009 w poszczególnych miastach wyniosła: od 12,5 tys. zł do 46,5 tys. zł - w Warszawie, od 5,7 tys. zł do 53,8 tys. zł – w Poznaniu, od 15,8 tys. zł do 59,8 tys. zł - w Kielcach, od 2,8 tys. zł do 7,7 tys. zł - w Chełmie, od 26,8 tys. zł do 42,6 tys. zł w Szczecinie. W Chełmie Prezydent Miasta podjął decyzję o odstąpieniu od przyznania nagrody rocznej prezesom spółek za 2009 r. ze względu na sytuację gospodarczą kraju.

W odniesieniu do sposobu ustalania i wypłacania nagród rocznych członkom zarządów kontrolowanych spółek stwierdzono następujące przypadki nieprawidłowości:

- Niezgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 3 *ustawy o wynagradzaniu* przyznane zostały nagrody roczne dwóm członkom zarządu spółki MPK w Poznaniu. Nagrody te, w łącznej kwocie 69,7 tys. zł, przyznane zostały uchwałą Zgromadzenia Wspólników pomimo tego, że zgodnie z przywołanym przepisem kompetencje do przyznania tym osobom nagród rocznych posiada wyłącznie organ właściwy w sprawach czynności z zakresu prawa pracy, tj. rada nadzorcza.
- Prezydent Słupska nie wydał zarządzenia określającego wzór wniosku o przyznanie nagrody rocznej oraz szczegółowe zasady i tryb przyznawania nagrody rocznej prezesom zarządów spółek, do czego był zobowiązany zgodnie z art. 10 ust. 8 *ustawy o wynagradzaniu*. Jednak zgromadzenie wspólników dokonując oceny zasadności wniosków rad nadzorczych o przyznanie nagród brało pod uwagę przesłanki, o których mowa w art. 10 ust. 4 i 5 *ustawy o wynagradzaniu*. Po zakończeniu kontroli NIK, Prezydent Słupska wydał zarządzenie określające zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Miejskiej Słupsk, w którym zawarto m.in. szczegółowe zasady i tryb przyznawania nagrody rocznej prezesom i członkom zarządów

³⁶ Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej S.A., WCWI, Zakłady Naprawcze Autobusów Sp. z o.o., Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Poznaniu Sp. z o.o., Targowiska Sp. z o.o.

w spółkach jednoosobowych i spółkach z większościovym udziałem miasta oraz wzór wniosku o przyznanie nagrody rocznej.

3.2.8. Weryfikacja kandydatów na członków rad nadzorczych

Prezydenci Słupska oraz Kielc nie dokonywali weryfikacji kandydatów na stanowiska członków rad nadzorczych pod kątem naruszania przez nich ograniczeń wynikających z art. 4 ust. 1 *ustawy o wynagradzaniu*. W konsekwencji pobrane w przypadku pięciu osób wynagrodzenia, z naruszeniem ww. przepisu wyniosły łącznie 54 tys. zł. (Słupsk) oraz 117,8 tys. zł³⁷ (Kielce). Brak dokonywania takiej weryfikacji stwierdzono również w Rzeszowie.

W pozostałych miastach weryfikacja spełniania przez kandydatów wymogu 4 ust. 1 *ustawy o wynagradzaniu* następowała poprzez złożenie przez nich stosownych oświadczeń. Na przykład członkowie rad nadzorczych spółek komunalnych w Chełmie składali oświadczenia, że nie mają do nich zastosowania ograniczenia i zakazy pełnienia funkcji we władzach spółek oraz w prowadzeniu działalności konkurencyjnej wynikające z przepisów prawa, a w szczególności z *ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej, ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*. Taki sposób weryfikacji kandydatów jednakże nie zawsze okazywał się skuteczny.

- Przy wyborze członka rady nadzorczej MPRD Sp. z o.o. w Chełmie pominięto, że w oświadczeniu złożonym przez kandydata nie został uwzględniony fakt zasiadania przez niego w tym czasie w radzie nadzorczej Międzynarodowego Portu Lotniczego Lublin – Niedźwiada S.A.
- Prezydent Miasta Poznania powołał członka rady nadzorczej spółki WCWI pomimo, że osoba ta zasiadała w radzie nadzorczej spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, przekraczającym 50 % liczby akcji. Wynagrodzenie pobrane przez tą osobę, za 2008 r. w spółce WCWI wyniosło 37,3 tys. zł. Podobna sytuacja wystąpiła w spółce Targowiska Sp z o.o., w której na członka rady nadzorczej powołano osobę zasiadającą równocześnie w radzie nadzorczej „NZOZ Szpital w Puszczykowie im. Prof. Stefana Tytusa Dąbrowskiego” Sp. z o.o., gdzie 100 % udziałów posiada Powiat Poznański (pobrane przez tę osobę, ze spółki Targowiska, wynagrodzenie za okres od 28 do 30 czerwca 2010 r. wyniosło 277 zł).

Powyższe ustalenia wskazują, że stosowane przez samorzady miast (w części niesformalizowane) procedury związane z powoływaniem członków rad nadzorczych do spółek z udziałem miast, nie gwarantują skutecznej weryfikacji w zakresie zachowania wymogów wynikających z przepisów *ustawy o wynagradzaniu*.

3.2.9. Sytuacja ekonomiczno-finansowa spółek

Wyniki finansowo – ekonomiczne spółek komunalnych były zróżnicowane. Z 16 objętych kontrolą NIK spółek, większość (11) uzyskało za lata obrachunkowe

³⁷ W tej kwocie mieści się 108 tys. zł, wypłaconych jednej osobie przez spółkę nie należącą do Miasta Kielce za lata 2006 – 2009 z tytułu członkostwa w radzie nadzorczej tej spółki.

2008 – 2009 dodatnie wyniki finansowe. Jedna ze spółek poniosła za cały ten okres stratę. Spośród pozostałych 4 spółek, jedna odnotowała stratę za 2008 r., a trzy za 2009 r. Przyczynami poniesionych strat przez poszczególne spółki komunalne były:

- wzrost kosztów usług (wywozu nieczystości, dostaw wody, usług remontowych, utrzymania czystości) oraz niedobór środków przy jednoczesnym wzroście nakładów na rozszerzone w stosunku do planu roboty remontowe; strata Miejskiego Zarządu Budynków Mieszkalnych w Rzeszowie wyniosła za lata obrotowe 2008 i 2009 odpowiednio 41,4 tys. zł i 53,2 tys. zł;
- wzrost kosztów realizacji przewozów przy niezmiennym poziomie cen biletów, zwiększenie zakresu ulg za przewóz osób oraz nakłady na odnowę taboru; strata Miejskiego Zakładu Komunikacji w Słupsku za 2008 r. wyniosła 3 066,2 tys. zł;
- pogorszenie wyników sprzedaży spowodowane m.in. pogarszającą się sytuacją gospodarczą, niekorzystnymi warunkami klimatycznymi, konkurencją na rynku, ograniczeniami handlu w niedzielę i święta; strata spółki „Targowiska” w Poznaniu za 2009 r. wyniosła 147,9 tys. zł;
- niższe przychody ze sprzedaży ciepła wynikające z przyczyn klimatycznych, wzrost nakładów na remonty i konserwacje przy braku jednoczesnym braku uwzględnienia w kalkulacji cen ciepła środków na te cele; strata Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej w Rzeszowie za 2009 r. wyniosła 2 548,2 tys. zł;
- spadek obrotów oraz przychodów z prowadzonej działalności, konkurencja na rynku oraz koszty wynikające z niedopasowania struktury aktywów do prowadzonej działalności (w tym utrzymywanie nieruchomości, które nie przynoszą przychodów); strata Miejskiego Przedsiębiorstwa Taksówkowego w Warszawie za rok obrotowy 2009 wyniosła 374,5 tys. zł.

Analiza w oparciu o wybrane wskaźniki ekonomiczne wykazała znaczne wahania ich wartości w poszczególnych spółkach. NIK zwraca jednak uwagę, że zapoznając się z ich wielkością oraz odchyleniami należy wziąć pod uwagę różnorodność prowadzonej aktywności gospodarczej przez spółki komunalne, uwarunkowania lokalne oraz historyczne związane z utworzeniem przekształceniami spółek, a także specyfikę i skalę ich działalności, które nie pozwalają na ich bezpośrednie porównanie. W kontrolowanych spółkach wybrane wskaźniki przedstawiały się następująco:

- wskaźnik ogólnej płynności, określający zdolność spółek do regulacji bieżących zobowiązań za pomocą krótkoterminowych aktywów znajdował się w przedziale od 0,63 do 9,41. Zadowalający poziom tego wskaźnika mieści się w granicach 1,2 – 2,0, co oznacza zachowanie równowagi finansowej przedsiębiorstwa. W tym przedziale znajdowało się 8 spośród 16 kontrolowanych spółek. W przypadku dwóch spółek wskaźnik ten nie przekroczył wartości 0,72 tj. był niższy od zadowalającego, a w 6 przypadkach przekraczał wartość 2,0, co oznacza że przewyższał wartości przyjmowane za optymalne.
- wskaźnik szybkiej płynności oscylował dla badanych spółek w granicach od 0,2 do 9,03. Wskaźnik ten wskazuje na stopień pokrycia zobowiązań krótkoterminowych aktywami o dużym stopniu płynności, a jego wartość

1,0 uważana jest za satysfakcjonującą i świadczy, że przedsiębiorstwo jest w stanie sprostać bieżącym zobowiązaniom. W 3 na 16 badanych spółek wyniósł on poniżej 1,0.

W przypadku wszystkich 16 spółek różnice pomiędzy wskaźnikiem płynności szybkiej i bieżącej nie były znaczące, co jest wynikiem pożądanym. Wskaźniki płynności wynoszące znacznie powyżej przyjmowanego za optymalny przedziału (9,41 i 9,03) wynikały z wysokiego stanu środków pieniężnych wykazanych w aktywach bilansu jednej ze spółek, który był efektem podwyższenia kapitału zakładowego w związku z realizacją zadań inwestycyjnych spółki. Dla próby 9 spółek z populacji 16 ustalono wskaźnik pokrycia majątku trwałego kapitałem stałym (tzw. złota reguła finansowania), którego pożądana wartość powinna wynosić co najmniej 1,0. Wskaźnik ten w próbie wahał się pomiędzy 0,53 a 1,46 i osiągnął zalecaną wartość w przypadku 5 spółek.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Temat kontroli wpisuje się w główne kierunki kontroli NIK na lata 2009-2011: kierunek - „Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi”. Obszar badań kontrolnych: „Gospodarowanie majątkiem Skarbu Państwa, majątkiem samorządowym i przedsiębiorstw państwowych; funkcjonowanie nadzoru właścicielskiego”. Zakres kontroli uwzględniał także aspekt nakładania się interesu publicznego i prywatnego, ze szczególnym zwróceniem uwagi na ryzyko występowania konfliktu interesu w sferze publicznej.

Kontrolą objętych zostało 7 urzędów miast oraz 16 spółek komunalnych.

Kontrola, stosownie do art. 5 ust 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*³⁸, przeprowadzona została w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności. W spółkach komunalnych z wyłącznym udziałem samorządu gminnego z zastosowaniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności. W pozostałych spółkach samorządowych pod względem legalności i gospodarności.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 2004 r. dwie planowe kontrole, których tematyka dotyczyła funkcjonowania spółek z udziałem samorządu gminnego.

Kontrola przeprowadzona w 2004 r. w zakresie *powiązania wybranych jednoosobowych spółek komunalnych z budżetami gmin*³⁹ wykazała m.in., że organy wykonawcze gmin nie wykonywały w pełni ustawowych obowiązków związanych z działalnością spółek, w tym, w zakresie nadzoru. W szczególności, organy niektórych gmin nie egzekwowały od spółek wpłat należnych podatków od nieruchomości oraz nie egzekwowały opracowywania regulaminów świadczenia usług, ustalających m. in. prawa usługobiorców. W niektórych spośród skontrolowanych gmin nie wywiązywano się z ustawowego obowiązku sprawdzania i weryfikowania wniosków spółek w sprawie taryf za usługi w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Stwierdzono również nieprawidłowości przy czynnościach związanych z przekazywaniem spółkom samorządowym mienia komunalnego. Wystąpiły także przypadki braku nadzoru i kontroli nad skutecznością i efektywnością udzielanej spółkom pomocy publicznej oraz nieprawidłowości przy udzielaniu ulg podatkowych.

Ustalenia kontroli przeprowadzonej w 2009 r., dotyczącej *funkcjonowania wybranych spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska*⁴⁰, wykazały liczne uchybienia i nieprawidłowości w następujących obszarach: nadzór nad działalnością spółek komunalnych i ich organizacją, udzielanie zamówień publicznych przez

³⁸ Dz. U. z 2007 r. nr 231, poz. 1701, zwana dalej także *ustawą o NIK*.

³⁹ Informacja o wynikach kontroli - nr ewidencyjny 197/2004/P/04/137/LBY, luty 2005 r.

⁴⁰ Kontrola Nr P/09/186.

spółki, wyniki finansowe spółek, zatrudnianie i wynagradzanie członków zarządów i rad nadzorczych a także nieprawidłowości w rachunkowości, sprawozdawczości i kontroli wewnętrznej spółek.

Stwierdzono m.in. przystąpienie przez samorząd do spółki działającej poza sferą użyteczności publicznej oraz liczne przypadki, gdy przedmiot oraz obszar działania spółek komunalnych wykraczał poza zakres zadań gminy. Na przykład wśród pozycji w KRS opisujących działalność jednej ze spółek z 50% udziałem gminy znalazły się m.in.: działalność rachunkowo-księgowa, doradztwo podatkowe, działalność holdingów finansowych, działalność wydawnicza w zakresie gier komputerowych, specjalistyczne programowanie oraz działalność w zakresie szkół wyższych. Dziedziny te nie wpisują się w działalność komunalną dotyczącą zadań własnych gminy, realizacja których ma na celu zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w rozumieniu ustawy o gospodarce komunalnej.

Stwierdzono liczne przypadki naruszenia przepisów *ustawy Prawo zamówień publicznych* oraz udzielania zamówień z pominięciem ustawy, w zakresie zakupu dostaw i usług od spółek komunalnych. Kontrola wykazała, że do rad nadzorczych spółek komunalnych przystępowały za wynagrodzeniem osoby reprezentujące za wynagrodzeniem inne samorządy lub Skarb Państwa w innych spółkach, naruszając ograniczenia *ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*. Przy czym wysokość wynagrodzeń członków rad nadzorczych nie była uzależniona od zaangażowania w prace tego organu. Wiele spośród badanych spółek ze 100% udziałem gmin osiągało ujemny wynik finansowy. Wynagrodzenia członków zarządu nie były uzależnione od uzyskiwanych wyników finansowych spółki, w rezultacie odnotowano przypadki wypłaty nagród dla członków zarządu w spółkach, które ponosiły straty.

NIK wnioskowała m.in. o dokonanie analizy przedmiotu działalności wszystkich spółek, poprzez które gminy prowadzą działalność gospodarczą, i uwzględnienie we wszystkich obszarach związanych z ich funkcjonowaniem, obowiązujących ograniczeń ustawowych; wprowadzenie rozwiązań gwarantujących skuteczną weryfikację osób reprezentujących gminy w radach nadzorczych w zakresie zachowania wymogów *ustawy o wynagradzaniu osób*; rozważenie zasadności formalnego wprowadzenia ujednoliconych zasad udzielania przez spółki zamówień publicznych sektorowych, zwolnionych ze stosowania *ustawy Prawo zamówień publicznych*.

Ponadto w związku z ustaleniami kontroli NIK wnioskowała do Prezesa Rady Ministrów o:

- podjęcie inicjatywy legislacyjnej w kierunku doprecyzowania przepisów art. 10 *ustawy o gospodarce komunalnej* określających zasady tworzenia i przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do spółek handlowych poza sferą użyteczności publicznej w sposób zapewniający zachowanie przepisów art. 163 i 166 Konstytucji RP, ograniczających aktywność jednostek samorządowych do realizacji określonych ustawowo zadań publicznych;

- zapewnienie jednolitego sprawowania przez wszystkich wojewodów nadzoru prawnego nad uchwałami rad gmin dotyczącymi utworzenia lub przystąpienia samorządów do spółek prawa handlowego, w celu właściwego stosowania przepisów ograniczających działalność gospodarczą gmin poza sferą użyteczności publicznej;

oraz do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta o:

- ukierunkowanie działań na przypadki nieuprawnionego wykorzystywania pozycji dominującej przez samorządy gminne przy bezprzetargowym powierzaniu „własnej” spółce, poprzez akt założycielski, usług związanych z realizacją zadań publicznych.

NIK prowadziła również kontrole, których tematyka dotyczyła nadzoru właścicielskiego poza domeną samorządową, dotyczące nadzoru nad spółkami Skarbu Państwa i przedsiębiorstwami w zakresie zaangażowania kapitałowego w spółki prawa handlowego⁴¹ oraz nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościowym udziałem Skarbu Państwa⁴². Kontrole te wykazały nieprawidłowości polegające m.in. na: braku całościowej polityki właścicielskiej; biernej postawie właściciela; wadliwym systemie nadzoru nie stanowiącym skutecznego mechanizmu ostrzegawczego przed niekorzystnym rozwojem sytuacji w spółkach; licznych zmianach organizacyjnych prowadzących do utracenia ciągłości nadzoru właścicielskiego; braku kontroli jakości sprawowanego nadzoru; wadliwym działaniu organów spółek, polegającym na udzielaniu przez walne zgromadzenie akcjonariuszy lub zgromadzenia wspólników absolutorium członkom zarządu i członkom rad nadzorczych nieprawidłowo wywiązującym się ze swoich obowiązków; przenoszeniu majątku do spółek zależnych, wynikiem czego była utrata skutecznego nadzoru i kontroli nad tym majątkiem przez Skarb Państwa.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych sporządzono i przekazano do podpisu kierownikom kontrolowanych jednostek 23 protokoły kontroli. Zastrzeżenia do protokołów kontroli złożyli kierownicy 3 kontrolowanych jednostek (Prezydent m.st. Warszawy, Prezes Miejskiego Przedsiębiorstwa Robót Ogrodniczych Sp. z o.o. w Warszawie, Prezes Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji S.A. w Warszawie). Z łącznej liczby 34 zastrzeżeń, 24 oddalono, 7 przyjęto w całości, a 3 przyjęto częściowo. Odnotowano dwa przypadki odmowy podpisania protokołu, z kontroli przeprowadzonych w Urzędzie Miasta Poznania oraz w spółce MPGM S.A. w Poznaniu. Prezydent Poznania poinformował, że „Odmowę podpisania protokołu kontroli uzasadniam tym, że protokół, pomimo że został uzupełniony w dniach 29 listopada oraz 18 grudnia 2010 r., nadal nie opisuje w sposób w pełni precyzyjny niektórych faktów, będących przedmiotem tej kontroli”⁴³.

⁴¹ Informacja o wynikach kontroli nr ewidencyjny 194/2004/P04050/KGP.

⁴² Informacja o wynikach kontroli nr ewidencyjny 144/2009/P08051/KGP.

⁴³ Pismo znak AWK.II/0911-23/10 311210-401 z dnia 30 grudnia 2010 r.

W toku realizacji kontroli sporządzono i przekazano kierownikom jednostek kontrolowanych 23 wystąpienia pokontrolne.

Jednoznacznie pozytywnie NIK oceniła tylko jedną skontrolowaną jednostkę (Miejski Zarząd Budynków Mieszkalnych Sp. z o.o. w Rzeszowie). Oceny pozytywne, pomimo stwierdzonych uwag, uchybień i nieprawidłowości uzyskało 21 jednostek. W jednym przypadku (Miejskie Przedsiębiorstwo Taksówkowe Sp. z o.o. w Warszawie) działalność jednostki w kontrolowanym zakresie oceniono negatywnie. Zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków NIK zgłoszono w 7 przypadkach (łącznie 22). Po rozpatrzeniu zastrzeżeń 14 oddalono w całości, 3 przyjęto w całości, a 5 przyjęto częściowo.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie 66 wniosków. Sformułowane przez NIK wnioski skierowane do Prezydentów miast dotyczyły m.in. następujących zagadnień:

- opracowania i wdrożenia standardów i procedur monitorowania działalności i oceny ekonomiczno - finansowej spółek komunalnych,
- tworzenia i przystępowania przez samorządy do spółek prawa handlowego z uwzględnieniem ustawowych ograniczeń wynikających z art. 10 ust. 1-3 *ustawy o gospodarce komunalnej* w związku z art. 9 ust. 2 *ustawy o samorządzie gminnym*,
- prywatyzacji spółek prowadzących działalność poza sferą użyteczności publicznej oraz zbycia udziałów w spółkach z mniejszościowym udziałem samorządu działających poza tą sferą i w których zaangażowanie nie znajduje uzasadnienia ekonomicznego,
- wprowadzenia procedury weryfikacji oświadczeń kandydatów na reprezentantów gminy w radach nadzorczych spółek z jej udziałem w zakresie zachowania wymogów określonych w ustawie o wynagradzaniu,
- opracowania i podania do publicznej wiadomości zasad naboru kandydatów na członków rad nadzorczych reprezentujących gminę w spółkach, zapewniających transparentność postępowania,
- powiązania wynagrodzenia członków rad nadzorczych z ich zaangażowaniem i udziałem w pracach tego organu,
- zasad organizacji i oceny pracy członków rad nadzorczych.

W wystąpieniach skierowanych do zarządów spółek komunalnych wnioskowano m.in. o:

- zaprzestanie prowadzenia działalności w zakresie handlu węglem, który wykracza poza sferę użyteczności publicznej,
- zawieranie w umowach z kontrahentami postanowień zabezpieczających interesy spółki,
- przestrzeganie zapisów SIWZ w postępowaniach prowadzonych w oparciu o ustawę Pzp oraz procedury wewnętrzne,
- skierowanie na drogę postępowania egzekucyjnego zaległości dłużników,
- minimalizowanie zakupu usług mieszczących się w zakresie statutowych zadań spółki, w szczególności w sytuacji, gdy działania takie nie znajdują uzasadnienia ekonomicznego,
- ustalanie i wypłacanie wynagrodzeń członkom zarządu spółki w wysokości określonej w przepisach,
- zapewnienie funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej zgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie kontroli wewnętrznej oraz

zapewnienie bezstronności i niezależności osobom realizującym zadania kontrolne,

- terminowe składanie do Krajowego Rejestru Sadowego wniosków o dokonanie wpisu w przypadku zmian umowy spółki,
- terminowe przekazywanie Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach.

Kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali NIK o sposobie wykorzystania uwag oraz podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych, w tym m.in.:

- o wprowadzeniu zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem gminy regulujących m.in. kwestie dotyczące: okresowej kontroli spółek w zakresie sytuacji ekonomicznej i społecznej oraz wykonywania przez nie zadań użyteczności publicznej; oceny zarządu i rad nadzorczych; powoływania reprezentantów samorządu do rad nadzorczych,
- o uszczegółowieniu podziału kompetencji w sprawowaniu nadzoru właścicielskiego,
- o rozważeniu zbycia udziałów w spółkach prowadzących działalność poza sferą użyteczności publicznej lub przeanalizowaniu przedmiotu działalności spółek pod kątem uwzględnienia ograniczeń dotyczących przedmiotu ich działalności wynikających z przepisów prawa,
- wprowadzeniu dodatkowych wymogów w stosunku do kandydatów na członków rad nadzorczych pozwalających na sprawdzenie czy nie występują w stosunku do nich ograniczenia do pełnienia tej funkcji,
- o powiązaniu w spółkach ze 100% udziałem gminy wynagrodzeń członków rad nadzorczych z ich obecnościami na posiedzeniach rady.

5. Załączniki

Załącznik Nr 1

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność (w zł)

Lp.	Uczestnik kontroli i jednostka kontrolowana	Kierownik jednostki kontrolowanej		
		Stanowisko	Imię i nazwisko	Okres
I	Delegatura NIK w Gdańsku			
1.	Urząd Miejski w Słupsku	Prezydent	Maciej Kobyliński	od 10.11.2002 r.
2.	Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o.	Prezes Zarządu	Anna Szurek	od 12.05.2009 r.
			Sławomir Mysliński	od 16.03.2009 r. do 11.05.2009 r.
			Andrzej Pietroń	od 16.12.2008 r. do 16.03.2009 r.
			January Senko	od 31.05.2002 r. do 16.12.2008 r.
3.	Wodociągi Słupsk Sp. z o.o.	Prezes Zarządu	Andrzej Wójtowicz	od 15.05.2009 r.
			Ryszard Gronowski	od 27.02.1992 r. do 14.05.2009 r.
II	Delegatura NIK w Kielcach			
4.	Urząd Miasta Kielce	Prezydent	Wojciech Lubawski	od 19.11.2002 r.
5.	Rejonowe Przedsiębiorstwo Zieleni Sp. z o.o.	Prezes Zarządu	Michał Miszczyk	od 21.06.2006 r.
6.	Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o.	Prezes Zarządu	Jan Wilczyński	od 01.12.2003 r.
III	Delegatura NIK w Lublinie			
7.	Urząd Miasta Chełm	Prezydent	Agata Fisz	od 26.11.2006 r.
8.	Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.	Prezes Zarządu	Andrzej Roguski	od 01.03.2008 r.
		p.o. Prezesa Zarządu	Ewa Bielak	od 09.11.2007 r. do 29.02.2008 r.
9.	Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o.	Prezes Zarządu	Mirosław Iwiński	od 17.01.2007 r.
IV	Delegatura NIK w Poznaniu			
10.	Urząd Miasta Poznania	Prezydent	Ryszard Grobelny	od 14.12.1998 r.
11.	„Targowiska” Sp. z o.o.	Prezes Zarządu	Marek Kroll	od 01.05.1998 r.
12.	Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej S.A.	Prezes Zarządu	Przemysław Szczepaniak	od 01.10.2008 r.
			Michał Prymas	od 13.10.2006 r. do 30.09.2008 r.
V	Delegatura NIK w Rzeszowie			
13.	Urząd Miasta Rzeszowa	Prezydent	Tadeusz Ferenc	od 29.11.2002 r.
14.	Miejski Zarząd Budynków Mieszkalnych Sp. z o.o.	Prezes Zarządu	Krzysztof Biskupski	od 01.09.2008 r.
15.	Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o.	Prezes Zarządu	Józef Wicher	od 01.01.2008 r.
VI	Delegatura NIK w Szczecinie			
16.	Urząd Miasta Szczecin	Prezydent	Piotr Krzystek	od 04.12.2006 r.
17.	Tramwaje Szczecińskie Sp. z o.o.	Prezes Zarządu	Krzystian Wawrzyniak	od 01.01.2009 r.
18.	Szczecińskie Przedsiębiorstwo Autobusowe „Dąbie” Sp. z o.o.	Prezes Zarządu – Dyrektor	Włodzimierz Sołtysiak	od 01.11.1999 r.

		Generalny		
VII	Delegatura NIK w Warszawie			
19.	Urząd m.st. Warszawy	Prezydent	Hanna Gronkiewicz - Waltz	od 02.12.2006 r.
20.	Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m.st. Warszawie Sp. z o.o.	Prezes Zarządu	Sławomir Michalak	od 21.06.2010 r.
		p.o. Prezesa Zarządu	Sławomir Michalak	od 17.03.2010 r. do 21.06.2010 r.
		Prezes Zarządu	Andrzej Kierwiński	od 24.11.2006 r. do 17.03.2010 r.
21.	Miejskie Przedsiębiorstwo Taksówkowe Sp. z o.o.	Prezes Zarządu	Elżbieta Wiśniewska	od 20.06.2007 r. do 16.11.2010 r.
22.	Miejskie Przedsiębiorstwo Robót Ogrodniczych Sp. z o.o.	Prezes Zarządu	Andrzej Ners	od 17.02.2003 r.
23.	Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w m.st. Warszawie S.A.	Prezes Zarządu	Henryk Brzuchacz	od 11.07.2008 r.
			Artur Rypina	od 06.03.2007 r. do 10.07.2008 r.

Załącznik Nr 2

Zaangażowanie kapitałowe gmin w spółkach komunalnych

Miasto	Spółki jednoosobowe		Spółki z udziałem ponad 50 %		Spółki z udziałem mniejszym niż 50 %		Razem
	Liczba spółek	Wartość udziałów	Liczba spółek	Wartość udziałów	Liczba spółek	Wartość udziałów	
Słupsk	5	107 739 120	0	-	5	11 504 800	119 243 920
Kielce	8	109 764 500	1	19 946 400	6	8 709 062.7	138 419 962.7
Chelm	6	59 719 000	2	3 257 583.1	0	-	62 976 583.1
Poznań	7	461 142 200	4	768 679 042	9	99 693 400	1 329 514 642
Rzeszów	5	246 848 000	0	-	4	661 000	247 509 000
Szczecin	10	1 012 312 480	3	14 925 776.7	10	98 632 000	1 125 870 256.7
Warszawa	28	4 391 751 200	2	27 710 000	13	80 456 745	4 499 917 945
	69	6 389 276 500	12	834 518 801.8	47	299 657 077.7	7 523 452 309.5

Załącznik Nr 3**Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności**

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).
4. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. Nr 26, poz. 306 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186 ze zm.).
13. Ustawa z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem (Dz. U. Nr 198, poz. 2038 ze zm.).

Załącznik Nr 4

Bibliografia

1. Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym. Pod redakcją Pawła Chmielnickiego. Wydawnictwo LexisNexis. Warszawa 2006
2. Spółki komunalne. Wojciech Gonet. Wydawnictwo LexisNexis. Warszawa 2007
3. Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa. Ministerstwo Skarbu Państwa. Warszawa 15 marca 2010 r.
4. Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego. Ministerstwo Skarbu Państwa. Warszawa grudzień 2009 r.
5. Wytyczne OECD dotyczące nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Paryż 2005
6. Rachunkowość i sprawozdawczość finansowa. Redaktor prowadzący Beata Wawrzyńczak-Jędryka. Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska. Warszawa 2007
7. Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych. Maria Sierpińska, Tomasz Jachna. Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa 1993

Załącznik Nr 5

Wykaz organów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
6. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Minister Skarbu Państwa
9. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
10. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

