



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.027.07.2020

Pan
Włodzimierz Mirosław Stasiak
Prezes Zarządu
Miejskiego Przedsiębiorstwa
Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.
w Jeleniej Górze
Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki
Komunalnej Sp. z o.o.
ul. Wolności 161/163
58-560 Jelenia Góra

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.079.2021
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 7 lipca 2021 r.

P/20/088 – „Finasowanie i wspieranie działalności spółek z udziałem jednostek samorządu
terytorialnego w województwie dolnośląskim”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Jeleniej Górze, ul. Wolności 161/163, 58-560 Jelenia Góra (dalej: „MPGK” lub „Spółka”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Włodzimierz Mirosław Stasiak – Prezes Zarządu MPGK ¹ od dnia 14 lutego 2013 r. (dalej: „Prezes”).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Wykorzystanie wsparcia (świadczenia) przekazanego spółce komunalnej oraz uzyskane w związku z tym efekty.2. Realizacja nadzoru nad wykorzystaniem świadczeń przekazanych spółkom komunalnym oraz nad transakcjami gospodarczymi między nimi.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ² (dalej: „ustawa o NIK”).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Zdzisław Błauciak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/189/2020 z dnia 14 grudnia 2020 r.2. Radosław Chodziński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/2/2021 z dnia 8 stycznia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Zgodnie z Krajowym Rejestrem Sądowym Spółki, MPGK reprezentuje Prezes Zarządu samodzielnie lub dwóch członków Zarządu lub jeden członek Zarządu łącznie z prokurentem.

² Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Pozyskane w latach 2018-2020 przez MPGK od Miasta Jelenia Góra (dalej: „Miasto” lub „Miasto Jelenia Góra”) wsparcie (świadczenia) o łącznej wartości 93 079,2 tys. zł, przeznaczone na cele związane z jej działalnością podstawową, zostało właściwie zaewidencjonowane oraz prawidłowo i rzetelnie wykorzystane. Pozyskanie tego wsparcia nastąpiło w zgodzie z obowiązującymi przepisami ustawowymi i regulacjami wewnętrznymi. Jakkolwiek wsparcie to przyczyniło się do systematycznej poprawy ogólnej sytuacji finansowej MPGK, niemniej w Spółce nadal występuje problem z utrzymaniem płynności finansowej (terminowym regulowaniem zobowiązań). MPGK nie udzielało wsparcia finansowego innym spółkom komunalnym.

Spółka zapewniła prawidłowe wypełnienie przez Zgromadzenie Wspólników (dalej: „ZW”) ustawowych wymogów w zakresie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania Zarządu MPGK oraz sprawozdania finansowego za lata obrotowe 2018 i 2019 (po ich obowiązkowym zbadaniu przez biegłego rewidenta), a także udzielenia członkom organów Spółki absolutorium z wykonania przez nich obowiązków. Zapewniła także realizację ustawowego wymogu złożenia we właściwym rejestrze sądowym kompletnej dokumentacji związanej z rozpatrzeniem i zatwierdzeniem rocznego sprawozdania finansowego. Wynagrodzenia członków Zarządu wypłacano zgodnie z przyjętymi w Spółce zasadami, określonymi w umowach o świadczenie usług zarządzania i stosownych uchwałach ZW, z uwzględnieniem przepisów ustawowych.

W kontrolowanej działalności stwierdzono nieprawidłowości, które polegały w szczególności na:

[1] nieterminowym rozliczaniu rat odsetkowych na łączną kwotę 13,6 tys. zł z tytułu pożyczki pozyskanej od Miasta Jelenia Góra w 2019 r.;

[2] naruszeniu przez Spółkę ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd gminny poza sferą użyteczności publicznej, wynikających z art. 10 ust. 1-3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*⁴ (dalej: „ustawa o gk”) w związku z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*⁵ (dalej: „ustawa o sg”), poprzez prowadzenie działalności komercyjnej w zakresie usług pogrzebowych niezwiązanej z realizacją zadań publicznych – łączna wartość przychodów z tego tytułu wyniosła 1429,4 tys. zł netto⁶;

[3] świadczeniu przez Spółkę usług związanych z prowadzeniem schroniska dla bezdomnych zwierząt, mieszczących się w zakresie zadań własnych gminy, na rzecz innych niż Miasto jednostek samorządu terytorialnego, bez uprzedniego zawarcia porozumienia międzygminnego, tj. z naruszeniem wymogów określonych w art. 5 w związku z art. 1 ustawy *o gk* – łączna kwota przychodów z tego tytułu wyniosła 930,6 tys. zł netto⁷.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę ogólną w formie opisowej.

⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 712.

⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 713.

⁶ Z tego: 484,0 tys. zł w 2018 r., 438,1 tys. zł w 2019 r. i 507,3 tys. zł w 2020 r.

⁷ Z tego: 316,6 tys. zł w 2018 r., 322,5 tys. zł w 2019 r. i 291,5 tys. zł w 2020 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykorzystanie wsparcia (świadczenia) przekazanego spółce komunalnej oraz uzyskane w związku z tym efekty

Opis stanu faktycznego

1.1. MPGK – jako jednoosobowa spółka Miasta Jelenia Góra – została zawiązana aktem notarialnym z dnia 1 lipca 1997 r. (repert. A Nr 3192/1997). Spółka ta została wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego (dalej: „KRS”) pod nr 0000186967.

(akta kontroli str. 4, 12)

W latach 2018-2020 Spółka pozyskała od właściciela, tj. Miasta Jelenia Góra, wsparcie (świadczenia) o wartości ogółem 93 079,2 tys. zł⁹, w formie:

- rekompensaty z tytułu realizacji usług publicznych na terenie Miasta na podstawie umowy wykonawczej z dnia 30 kwietnia 2015 r. – łącznie 35 788,7 tys. zł brutto (38,4% całości wsparcia), z tego: 12 461,6 tys. zł (34,8%) w 2018 r.¹⁰; 13 775,1 tys. zł (38,5%) w 2019 r.¹¹ i 9552,0 tys. zł (26,7%) w 2020 r.¹²;
- rekompensaty z tytułu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych na terenie Miasta, prowadzenia PSZOK-a oraz usuwania odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania na podstawie umowy wykonawczej Nr IZP-Z.272.4.20018 z dnia 31 stycznia 2018 r. – łącznie 53 986,9 tys. zł brutto (58,0% całości wsparcia), z tego: 13 258,4 tys. zł (24,6%) w 2018 r.¹³; 16 266,4 tys. zł (30,1%) w 2019 r.¹⁴ i 24 462,1 tys. zł (45,3%) w 2020 r.¹⁵;
- świadczenia z tytułu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych zlokalizowanych na terenie Miasta na podstawie umowy Nr IZP-Z.272.4.2019 z dnia 1 lutego 2019 r.¹⁶ – 599,0 tys. zł brutto (0,6% całości wsparcia);
- umowy pożyczki z dnia 30 października 2019 r. – 2 500,0 tys. zł (2,7% całości wsparcia);
- rozłożenia na raty płatności zaległości w podatku od nieruchomości za 2018 r. – 135,0 tys. zł¹⁷ (0,2% całości wsparcia);
- rozłożenia na raty płatności z tytułu pobranej opłaty cmentarnej za lipiec i sierpień 2019 r. – 69,6 tys. zł (0,1% całości wsparcia).

(akta kontroli str. 401-409)

1.2. Badanie form wsparcia udzielonego MPGK przez Miasto wykazało, że:

1) wsparcie uzyskane na podstawie umów powierzenia:

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ W tym: 25 855,0 tys. zł (27,8%) w 2018 r.; 33 210,1 tys. zł (35,7%) w 2019 r. i 34 014,1 tys. zł (36,5%) w 2020 r.

¹⁰ W tym: 1 096,2 tys. zł po ostatecznym rozliczeniu rekompensaty za 2017 r.; 11 365,4 tys. zł z tytułu realizacji usług w 2018 r. zgodnie z planem rzeczowo-finansowym do umowy na 2018 r.

¹¹ W tym: 723,3 tys. zł po ostatecznym rozliczeniu rekompensaty za 2018 r.; 13 051,8 tys. zł z tytułu realizacji usług w 2019 r. zgodnie z planem rzeczowo-finansowym do umowy na 2019 r.

¹² W tym: 309,0 tys. zł po ostatecznym rozliczeniu rekompensaty za 2019 r.; 9 243,0 tys. zł z tytułu realizacji usług w 2020 r. zgodnie z planem rzeczowo-finansowym do umowy na 2020 r.

¹³ 100% środków z tytułu realizacji usług w 2018 r. zgodnie z planem rzeczowo-finansowym do umowy na 2018 r.

¹⁴ W tym: 1 554,4 tys. zł po ostatecznym rozliczeniu rekompensaty za 2018 r.; 14 712,0 tys. zł z tytułu realizacji usług w 2019 r. zgodnie z planem rzeczowo-finansowym do umowy na 2019 r.

¹⁵ W tym: 4 222,1 tys. zł po ostatecznym rozliczeniu rekompensaty za 2019 r.; 20 240,0 tys. zł z tytułu realizacji usług w 2020 r. zgodnie z planem rzeczowo-finansowym do umowy na 2020 r.

¹⁶ Z uwzględnieniem ugody zawartej przez Spółkę z Miastem w dniu 19 grudnia 2019 r.

¹⁷ Łącznie z odsetkami, kosztami upomnień i opłatą prolongacyjną.

a) Spółka świadczyła usługi publiczne¹⁸ na rzecz Miasta na podstawie umowy wykonawczej z dnia 30 kwietnia 2015 r. (ze zm.), zawartej na okres od 1 maja 2015 r. do 31 grudnia 2024 r. W preambule umowy podano m.in., że: Miasto posiada 100% udziałów w Spółce i zachowa ten udział przez okres obowiązywania umowy; wykonywanie przez Spółkę zadań o charakterze użyteczności publicznej stanowi podstawowy cel jej działalności; Spółka, zgodnie z postanowieniami Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej Dyrektywę 2004/18/WE, prowadzi ponad 80% swojej działalności w ramach wykonywania zadań zleconych jej przez Miasto¹⁹;

b) na podstawie umowy nr IZP-Z.272.2.2018 z dnia 31 stycznia 2018 r. (ze zm.)²⁰ Spółka świadczyła na rzecz Miasta usługi w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych, prowadzenia PSZOK-a oraz usuwania odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania. Udzielenie Spółce zamówienia na wykonanie tych usług nastąpiło w trybie z wolnej ręki na mocy art. 67 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*²¹ (dalej: „pzp”) - tzw. zamówienie *in-house*.

Z tytułu realizacji w latach 2018-2019 usług na podstawie dwóch ww. umów powierzenia Miasto przekazało Spółce:

- w przypadku umowy z dnia 30 kwietnia 2015 r. - rekompensatę w łącznej wysokości 25 449,5 tys. zł brutto, w tym 12 088,7 tys. zł za 2018 r.²² i 13 360,8 tys. zł za 2019 r.²³;
- w przypadku umowy z dnia 31 stycznia 2018 r. - rekompensatę w łącznej wysokości 33 746,9 tys. zł brutto, w tym 14 812,8 tys. zł za 2018 r.²⁴ i 18 934,1 tys. zł za 2019 r.²⁵.

Pozyskane przez Spółkę kwoty rekompensaty, uwzględniające tzw. „rozsądny zysk”²⁶, zostały ustalone na podstawie audytów (rozliczenia) należnego MPKG wynagrodzenia z tytułu świadczenia usług na podstawie ww. umów,

¹⁸ Usługi obejmowały zadania własne Miasta, w szczególności: [1] utrzymanie letnie i zimowe dróg i ulic, mostów, placów, terenów i działek drogowych; [2] utrzymanie zieleni i zadrzewień w pasach drogowych oraz na działkach gruntowych będących własnością i pozostających we władaniu Miasta; [3] utrzymanie czystości i porządku na przystankach komunikacji miejskiej; [4] utrzymanie i eksploatacja fontann miejskich; [5] zbieranie i transport zwłok bezdomnych zwierząt oraz znakowanie obszarów dotkniętych lub zagrożonych chorobą zakaźną zwierząt; [6] dekorowanie okolicznościowe Miasta; [7] zapobieganie bezdomności zwierząt oraz opieka nad zwierzętami bezdomnymi; [8] zarządzanie i utrzymanie cmentarzy komunalnych; [9] utrzymanie placów zabaw; [10] utrzymanie Parku Zdrojowego; [11] utrzymanie lasów komunalnych, prowadzenie gospodarki leśnej, pozyskiwanie drewna.

¹⁹ Zawarcie umowy zostało poprzedzone uchwałą Nr 562.LX.2014 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 30 września 2014 r. w sprawie powierzenia Miejskiemu Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej spółce z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Jeleniej Górze zadań własnych Miasta Jelenia Góra (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z dnia 8 października 2014 r., poz. 4262).

²⁰ Umowa zawarta na okres od 1 lutego 2018 r. do 31 grudnia 2021 r.

²¹ Dz.U z 2019 r. poz.1843, ze zm. (ustawa utraciła moc z dniem 1 stycznia 2021 r.). Obecnie obowiązuje ustawa z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz.U. z 2019 r. poz. 2019, ze zm.).

²² W tym: 11 365,4 tys. zł - środki rekompensaty przekazane w 2018 r., zgodnie z planem rzeczowo -finansowym umowy na 2018 r.; 723,3 tys. zł – środki rekompensaty wyrównawczej przekazane w 2019 r., po końcowym rozliczeniu przez Miasto należnego Spółce wynagrodzenia za 2018 r.

²³ W tym: 13 051,8 tys. zł - środki rekompensaty przekazane w 2019 r., zgodnie z planem rzeczowo -finansowym umowy na 2019 r.; 309,0 tys. zł – środki rekompensaty wyrównawczej przekazane w 2020 r., po końcowym rozliczeniu przez Miasto należnego Spółce wynagrodzenia za 2019 r.

²⁴ W tym: 13 258,4 tys. zł - środki rekompensaty przekazane w 2018 r., zgodnie z planem rzeczowo -finansowym umowy na 2018 r.; 1 554,4 tys. zł – środki rekompensaty wyrównawczej przekazane w 2019 r., po końcowym rozliczeniu przez Miasto należnego Spółce wynagrodzenia za 2018 r.

²⁵ W tym: 14 712,0 tys. zł - środki rekompensaty przekazane w 2019 r., zgodnie z planem rzeczowo -finansowym umowy na 2019 r.; 4 222,1 tys. zł – środki rekompensaty wyrównawczej przekazane w 2020 r., po końcowym rozliczeniu przez Miasto należnego Spółce wynagrodzenia za 2019 r.

²⁶ W tym: umowa z 30 kwietnia 2015 r. – zysk, kolejno: 68,7 tys. zł za 2018 r. i 74,9 tys. zł za 2019 r.; umowa z dnia 31 stycznia 2018 r. – zysk, kolejno: 74,5 tys. zł za 2018 r. i 186,3 tys. zł za 2019 r.

przeprowadzonych na zalecenie Miasta Jelenia Góra przez wyspecjalizowane podmioty zewnętrzne²⁷.

W audytach tych wskazano, że Spółka prowadzi system rachunkowości umożliwiający pozyskanie danych niezbędnych do ustalenia wartości rekompensat z poszczególnych umów wykonawczych. Prowadzona ewidencja w ujęciu syntetycznym i analitycznym umożliwia uzyskanie wszystkich niezbędnych danych finansowych i ilościowych. Stwierdzono również, że w polityce rachunkowości Spółki przyjęto właściwe klucze rozliczeń kosztów.

Udział przychodów z działalności powierzonej Spółce przez Miasto Jelenia Góra w 2018 r. i w 2019 r. wyniósł odpowiednio 95,55% i 95,47%²⁸. Spełniony został zatem warunek określony w badanych umowach w zakresie wymaganego udziału (ponad 90%) działalności powierzonej w działalności ogółem Spółki.

(akta kontroli str. 342-349, 399)

Jak wskazał Prezes Zarządu, w związku ze świadczeniem w latach 2018-2020 usług publicznych, na podstawie zawartych z Miastem umów powierzenia, MPGK uzyskało korzyści dotyczące zapewnienia w szczególności: [1] ciągłości funkcjonowania Spółki, w tym zabezpieczenie przed wyparciem z rynku przez duże zagraniczne koncerny, które zdominowały krajowy rynek w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi; [2] stabilności zatrudnienia w Spółce; [3] możliwości planowania i prowadzenia niezbędnych inwestycji w celu realizacji zrównoważonego rozwoju Spółki, dzięki pewności świadczenia usług w dłuższym okresie czasu; [4] dodatniego wyniku finansowego; [5] utrzymania odpowiedniego poziomu jakości świadczonych usług.

(akta kontroli str. 483-486)

2) Na podstawie umowy nr IZP-Z.272.4.2019 z dnia 1 lutego 2019 r. Spółka, w okresie od 1 lutego 2019 r. do 30 kwietnia 2019 r., realizowała na rzecz Miasta usługi polegające na odbiorze i zagospodarowaniu odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych. Udzielenie Spółce zamówienia na wykonanie tych usług nastąpiło w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 *pzp*²⁹. W wyniku prawidłowej realizacji przedmiotu umowy, z uwzględnieniem ugody zawartej z Miastem w dniu 19 grudnia 2019 r., MPGK uzyskało przychody w łącznej kwocie 599,0 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 288-321)

3) Na podstawie umowy pożyczki z dnia 30 października 2019 r. MPGK pozyskało od Miasta pożyczkę w wysokości 2500,0 tys. zł w celu zapewnienia bieżącego finansowania Spółki. Zapisy umowy stanowiły m.in., że: pożyczka zostanie spłacona nie później niż w dniu 31 października 2025 r.³⁰; strony ustaliły kwartalne okresy odsetkowe kończące się każdego 30 dnia miesiąca kalendarzowego³¹, przy czym odsetki należne za dany okres odsetkowy płatne są w pierwszym dniu roboczym po zakończeniu tego okresu; na potrzeby naliczania odsetek z tytułu pożyczki przyjęto wskaźnik redyskonta weksli ogłaszany przez Narodowy Bank Polski³².

²⁷ Audyt rekompensaty należnej MPGK za 2018 r. przeprowadził International Management Services sp. z o.o. z Krakowa, natomiast za 2019 r. GRUPA GOMUŁKA – CORPORATE FINANCE sp. z o.o. z Katowic.

²⁸ Prognozowany udział przychodów z działalności powierzonej Spółce przez Miasto w 2020 r. wynosi 95,15%.

²⁹ Uprzednio, tj. w okresie od 1 lutego 2018 r. do 31 stycznia 2019 r., Spółka również realizowała na rzecz Miasta usługi w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych na podstawie umowy Nr IZP-Z.272.52.2017 z dnia 29 stycznia 2018 r. Udzielenie zamówienia nastąpiło w wyniku przeprowadzonego postępowania w trybie przetargu nieograniczonego.

³⁰ Pożyczka mogła być spłacona w jednej racie w wykazanym terminie (§ 2 umowy) - do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 1 marca 2021 r., Spółka nie dokonała (częściowej lub całkowitej) spłaty pożyczki.

³¹ Pierwszy okres odsetkowy kończy się 30 grudnia 2019 r.

³² W dniu podpisania umowy stopa redyskonta weksli wynosiła 1,75% w skali roku.

Zaciągnięcie ww. zobowiązania nastąpiło zgodnie z wymogami umowy Spółki³³. Zostało poprzedzone uchwałą Nr 43/VIII/2019 Zarządu MPGK z dnia 25 października 2019 r. w sprawie zaciągnięcia tego zobowiązania. W uchwale wskazano, że na mocy § 13 ust. 1 pkt 11 umowy Spółki³⁴, Zarząd MPGK wystąpi do ZW z wnioskiem o wyrażenie zgody na zaciągnięcie od Miasta pożyczki w wysokości 3000,0 tys. zł. Uchwała została podjęta w związku z problemami z zachowaniem płynności finansowej przez Spółkę, wynikającymi z rosnących kosztów świadczenia usług, w tym głównie związanych z realizacją umowy wykonawczej na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych zlokalizowanych na terenie Jeleniej Góry.

W związku z przywołaną uchwałą Zarząd MPGK w dniu 28 października 2019 r. wystąpił z wnioskiem³⁵ do ZW, tj. do Prezydenta Miasta Jeleniej Góry (dalej: „Prezydent Miasta”) o wyrażenie zgody na zaciągnięcie ww. zobowiązania. W uzasadnieniu Zarząd MPGK wskazał, że pozyskane środki pożyczki pozwolą spłacić najbardziej pilne zobowiązania MPGK, w tym przede wszystkim wobec Karkonoskiego Centrum Gospodarki Odpadami sp. z o.o. w Kostrzycy. Wniosek ten został pozytywnie zaopiniowany przez Radę Nadzorczą³⁶ (dalej: „RN”), zgodnie z wymogami § 17 ust. 1 pkt 14 umowy Spółki.

Uchwałą Nr III/1/2019 z dnia 30 października 2019 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników (dalej: „NZW”) wyraziło zgodę na zaciągnięcie przez Spółkę zobowiązania (pożyczki) od Miasta w wysokości 2500,0 tys. zł, tj. o 500,0 tys. zł niższej od wnioskowanej.

Środki pożyczki wpłynęły na rachunek Spółki w dniu 31 października 2019 r. Zostały wykorzystane w całości zgodnie z przeznaczeniem, tj. na spłatę zobowiązań wymagalnych Spółki, w tym w wysokości 1680,8 tys. zł (67,2% środków pożyczki) na spłatę zobowiązań wobec Karkonoskiego Centrum Gospodarki Odpadami sp. z o.o. w Kostrzycy z tytułu opłat za dostarczone odpady komunalne.

W latach 2019-2020 z tytułu rat odsetkowych omawianej pożyczki Spółka wpłaciła łącznie 21,5 tys. zł³⁷, tj. kwotę zgodną z notami księgowymi wystawionymi przez Miasto. Spłata rat odsetkowych za I, II i III kwartał 2020 r. nastąpiła ze zwłoką w odniesieniu do zapisów umowy pożyczki, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 373-398, 400)

4) Decyzją Nr F-O.7351.5.31.2028 P1 z dnia 31 grudnia 2018 r. Prezydent Miasta rozłożył na pięć rat spłatę zaległości Spółki z tytułu podatku od nieruchomości za 2018 r. (za okres od czerwca do grudnia) w łącznej kwocie 136,7 tys. zł³⁸, ustalając termin ich płatności do dnia 17 czerwca 2019 r.

Decyzja została wydana na wniosek Spółki z dnia 18 grudnia 2018 r., w którym powstanie zaległości w podatku od nieruchomości Zarząd MPGK uzasadniał trudną sytuacją finansową.

Spłaty zaległości dokonano zgodnie z warunkami określonymi w decyzji Prezydenta Miasta.

(akta kontroli str. 352-363)

³³ Tekst jednolity na dzień 18 grudnia 2017 r.

³⁴ Stosownie § 13 ust. 1 pkt 11 Umowy Spółki do wyłącznej kompetencji Zgromadzenia Wspólników należało wyrażenie zgody na rozporządzenie przez Spółkę prawem lub zaciągnięcie zobowiązania o wartości jednostkowej przekraczającej netto 2 000 000 zł.

³⁵ Pismo Nr L. Dz. 3120/2019.

³⁶ Uchwała Nr 6/VIII/2019 Rady Nadzorczej z dnia 28 października 2019 r.

³⁷ W tym: 7,3 tys. zł w 2019 r. i 14,2 tys. zł w 2020 r.

³⁸ W tym: zaległości w podatku od nieruchomości – 132,7 tys. zł; odsetki za zwłokę – 2,3 tys. zł; koszty opomnień i opłata prolongacyjna – 1,7 tys. zł.

5) W piśmie Nr FP.3201.22.2019.P4 z dnia 6 listopada 2019 r. Prezydent Miasta wyraził zgodę na ratalną spłatę zaległości z tytułu pobranych przez Spółkę opłat za miejsca cmentarne w okresie lipiec-sierpień 2019 r. na łączną kwotę 69,6 tys. zł³⁹, wyznaczając ich spłatę w czterech ratach w terminie do 20 lutego 2020 r. Zgoda Prezydenta Miasta została wydana na wniosek Spółki z dnia 3 października 2019 r., w którym Zarząd MPGK powstanie zaległości w przekazywaniu opłat uzasadniał problemami Spółki w utrzymaniu płynności finansowej. Spłaty zaległości Spółka dokonała zgodnie z warunkami określonymi przez Prezydenta Miasta.

(akta kontroli str. 364-371)

1.3. W latach 2018-2020 kapitał zakładowy Spółki nie uległ zmianie. Wynosił 3785,5 tys. zł⁴⁰ i składał się z 7571 udziałów (po 500 zł każdy) należących w całości do Miasta Jelenia Góra. W okresie tym Zarząd MPGK nie występował do właściciela (Miasta) o podwyższenie kapitału zakładowego.

Wnioskiem z dnia 31 stycznia 2019 r. Zarząd MPGK wystąpił do ZW o dokapitalizowanie w formie dopłat na pokrycie straty Spółki z lat ubiegłych (za 2014 r. i 2015 r.) w łącznej kwocie 1727,4 tys. zł netto. W uzasadnieniu wskazano, że w najbliższych czterech latach MPGK będzie rozliczać ponad 90% przychodów na podstawie zawartych z Miastem umów powierzenia, przy czym sposób rozliczenia określony w tych umowach nie dawał Spółce możliwości wygenerowania zysku na poziomie umożliwiającym pokrycie wykazanej straty.

Zgodnie z wymogami umowy Spółki skierowanie wniosku do ZW zostało poprzedzone uchwałą nr 2/VII/2019 Zarządu MPGK z dnia 14 stycznia 2019 r. w sprawie dokapitalizowania Spółki oraz uzyskaniem pozytywnej opinii RN⁴¹.

Pismem Nr KN.0232.2.12.2019 z dnia 24 kwietnia 2019 r. Prezydent Miasta poinformował, że prowadzone jest rozeznanie możliwości zapewnienia w budżecie Miasta środków finansowych z przeznaczeniem na dofinansowanie Spółki. Do zakończenia czynności kontrolnych Miasto nie dokapitalizowało Spółki na podstawie wniosku Zarządu MPGK z dnia 31 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 4-20, 156-162)

W Spółce obowiązywały zasady (polityka) rachunkowości, o których mowa w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowość*⁴² (dalej: „ustawa o rachunkowość”), wprowadzone uchwałą Zarządu MPGK Nr 64/VII/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r.⁴³. Zasady te określały⁴⁴ m.in.: sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym zakładowego planu kont ustalającego wykaz kont księgi głównej; przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń; zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej. Zasady rachunkowości Spółki były aktualne i wskazywały jednoznacznie metodologię uwzględniania w księgach rachunkowych zdarzeń dotyczących ustalenia wartości rekompensaty

³⁹ W tym: należność główna za lipiec i sierpień 2019 r. – 67,9 tys. zł, naliczone odsetki od zaległości – 1,7 tys. zł.

⁴⁰ W tym: wartość udziałów: objętych za aport - 2648,7 tys. zł; wniesiona w formie pieniężnej – 1136,8 tys. zł.

⁴¹ Uchwała Nr 72/VII/2019 Rady Nadzorczej z dnia 25 stycznia 2019 r. w sprawie zaopiniowania wniosku Zarządu MPGK do Zgromadzenia Wspólników.

⁴² Dz.U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

⁴³ Uchwała Nr 64/VII/2016 Zarządu MPK sp. z o.o. w Jeleniej Górze z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia znowelizowanych Zasad (Polityki) Rachunkowości uchwała weszła w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2017 r./.

⁴⁴ Zasady rachunkowości przedstawiały obowiązujące w Spółce: [1] ogólne zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych; [2] metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego; [3] metodyki rozliczania kosztów i przychodów z zadań powierzonych w modelu *in-house*; [4] zasad sporządzania sprawozdania finansowego; [5] sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym: Zakładowego Planu Kont i opisu systemu przetwarzania danych (systemu informatycznego); [6] systemy służące do ochrony danych osobowych.

w ramach zawartych z Miastem umów powierzenia, pozyskania od Miasta środków pożyczki oraz podwyższenia kapitału zakładowego i pozyskania dopłat do kapitału⁴⁵.

(akta kontroli str. 155)

W okresie objętym kontrolą MPGK:

[1] nie występowało i nie pozyskało od Miasta Jelenia Góra wsparcia w formie poręczeń i gwarancji w ramach umów wsparcia finansowego;

[2] nie realizowało przedsięwzięć inwestycyjnych, finansowanych lub współfinansowanych ze środków wsparcia (świadczenia) udzielonego przez Miasto.

(akta kontroli str. 156-157, 483, 486)

1.4. W latach 2018-2020 MPGK nie udzielało wsparcia finansowego innym spółkom komunalnym, tj. nie angażowało się w przedsięwzięcia kapitałowe, w szczególności: [1] w udziały/akcje innych spółek prawa handlowego z udziałem samorządu; [2] w wyniku przeprowadzenia w innych spółkach komunalnych podwyższenia (lub obniżenia) kapitału zakładowego, udzielenia im pożyczek, poręczeń, gwarancji, dopłat lub innych tego rodzaju czynności prawnych angażujących kapitał Spółki.

(akta kontroli str. 156-157)

1.5. W okresie objętym kontrolą wartość aktywów ogółem Spółki ulegała systematycznemu wzrostowi i wynosiła 15 185,6 tys. zł w 2018 r., 16 312,1 tys. zł w 2019 r. i 17 585,0 tys. zł⁴⁶ w 2020 r., przy czym:

[1] aktywa trwale uległy obniżeniu z 10 518,1 tys. zł w 2018 r., poprzez 9492,3 tys. zł w 2019 r., do 8489,8 tys. zł w 2020 r., stanowiąc odpowiednio: 69,3%, 58,2% i 48,3% aktywów ogółem.

Wykazana zmiana aktywów trwałych była przede wszystkim wynikiem obniżenia wartości rzeczowych aktywów trwałych, które ukształtowały się w wysokości 9596,0 tys. zł (91,2% aktywów trwałych) w 2018 r., 8610,9 tys. zł (90,7%) w 2019 r. i 7649,1 tys. zł (90,1%) w 2020 r., w tym:

a) środki trwale w wysokości kolejno: 9256,4 tys. zł, 8202,4 tys. zł i 7595,4 tys. zł⁴⁷, przy czym obniżenie ich wartości nastąpiło w szczególności w wyniku dokonanej amortyzacji⁴⁸;

b) środki trwale w budowie⁴⁹ w wysokości odpowiednio: 339,6 tys. zł, 408,5 tys. zł i 53,7 tys. zł;

[2] aktywa obrotowe systematycznie wzrastały i wynosiły: 4667,5 tys. zł w 2018 r., 6819,8 tys. zł w 2019 r. i 9095,2 tys. zł w 2020 r., stanowiąc odpowiednio: 30,7%, 41,8% i 51,7% wartości aktywów ogółem.

W ramach aktywów obrotowych tendencję wzrostową wykazywały w szczególności krótkookresowe rozliczenia międzyokresowe, wynosząc kolejno: 1993,3 tys. zł (42,7% aktywów obrotowych), 4093,1 tys. zł (60,0%) i 5889,4 tys. zł (64,8%). W strukturze krótkookresowych rozliczeń międzyokresowych dominującą pozycję, bo odpowiednio 99,0% (1973,5 tys. zł), 99,6% (4076,2 tys. zł) i 99,5% (5862,4 tys. zł) zajmowała nadwyżka zarachowanych przychodów w roku obrotowym nad przychodami zafakturowanymi z tytułu realizacji usług na rzecz

⁴⁵ Dotyczy ewidencji kont: 800 „Kapitał podstawowy”; 803 „Kapitał zapasowy”, 804 „Kapitał rezerwowy”.

⁴⁶ Według wstępnego Bilansu Spółki na koniec 2020 r., sporządzonego w dniu 9 lutego 2021 r.

⁴⁷ W okresie objętym kontrolą średnio 33,6% wartości środków trwałych stanowiły budynki, lokale i inne obiekty (gr. 1-2); 29,6% - grunty (w tym prawo wieczystego użytkowania gruntów); 21,4% - środki transportu (gr. 7); 6,9% - urządzenie techniczne i maszyny (gr. 3-6) oraz 8,5 - inne środki trwale (gr. 8).

⁴⁸ W latach 2019-2020 koszty amortyzacji wyniosły łącznie 2057,6 tys. zł.

⁴⁹ Dotyczy środków trwałych w budowie na potrzeby własne Spółki.

Miasta w ramach umów powierzenia⁵⁰, do rozliczenia z Miastem w następnym roku obrotowym po ostatecznym rozliczeniu należnej Spółce rekompensaty⁵¹.

Zasadniczą pozycję w strukturze pasywów Spółki zajmowały zobowiązania. Stanowiły one 63,8% (9684,2 tys. zł) pasywów ogółem na koniec 2018 r., 65,7% (10 723,4 tys. zł) na koniec 2019 r. i 67,6% (11 883,8 tys. zł) na koniec 2020 r. W ramach zobowiązań główną pozycję, bo kolejno 83,9% (8122,1 tys. zł), 68,2% (7310,2 tys. zł) i 75,4% (8958,5 tys. zł) stanowiły zobowiązania krótkoterminowe, w tym zobowiązania z tytułu dostaw i usług w wysokości, odpowiednio: 3151,3 tys. zł, 2446,8 tys. zł i 3865,1 tys. zł. Obniżenie stanu zobowiązań z tytułu dostaw i usług o 704,5 tys. zł (o 22,4%) na koniec 2019 r. w odniesieniu do ich poziomu z 2018 r., było rezultatem wykorzystania środków pożyczki w wysokości 2500,0 tys. zł, pozyskanej od Miasta na finansowanie bieżącej działalności Spółki.

Wartość kapitału własnego pozostawała na porównywalnym poziomie i wynosiła: na koniec 2018 r. 5131,3 tys. zł (33,8% pasywów ogółem), na koniec 2019 r. 5122,1 tys. zł (31,4%) i na koniec 2020 r. 5224,2 tys. zł (29,7%).

Kapitał zakładowy (podstawowy) i kapitał zapasowy nie uległy zmianom i wynosiły odpowiednio: 3785,5 tys. zł i 652,9 tys. zł. Kapitał rezerwowy w wysokości 2390,3 tys. zł na koniec 2018 r. uległ obniżeniu do 2381,1 tys. zł (o 0,4%) na koniec 2019 r. i 2020 r.

(akta kontroli str. 174-183, 201-210, 446-450)

Przychody ogółem⁵² Spółki sukcesywnie rosły i wynosiły: w 2018 r. 33 154,5 tys. zł, w 2019 r. 37 830,0 tys. zł oraz w 2020 r. 41 196,6 tys. zł. Dominujący udział miały przychody netto ze sprzedaży i zrównane z nimi stanowiąc w kolejnych latach: 98,7% (32 724,8 tys. zł), 99,0% (37 449,8 tys. zł) i 99,3% (40 891,5 tys. zł) przychodów ogółem, w tym: przychody netto ze sprzedaży produktów (usług) oraz zmiany stanu produktów⁵³ wyniosły odpowiednio: 30 569,6 tys. zł (93,4%) i 1973,5 tys. zł (6,0%) w 2018 r., 33 320,4 tys. zł (89,0%) i 4076,2 tys. zł (10,9%) w 2019 r. oraz 34 840,0 tys. zł (85,2%) i 5862,4 tys. zł (14,3%) w 2020 r.

Odnotowano również systematyczny wzrost kosztów ogółem⁵⁴ Spółki. Wyniosły one 33 124,5 tys. zł w 2018 r., 37 830,8 tys. zł w 2019 r. i 41 094,5 tys. zł w 2020 r. Koszty działalności operacyjnej w okresie objętym kontrolą stanowiły średnio 98,3% kosztów ogółem, kształtując się na poziomie odpowiednio: 32 450,0 tys. zł, 37 093,0 tys. zł i 40 697,2 tys. zł. Najwyższy udział w kosztach działalności operacyjnej miały wynagrodzenia z pochodnymi⁵⁵ oraz koszty usług obcych, tj. kolejno: 48,4% (15 706,1 tys. zł) i 31,3% (10 143,5 tys. zł) w 2018 r.; 44,7% (16 592,3 tys. zł) i 36,3% (13 460,4 tys. zł) w 2019 r. oraz 42,3% (17 227,6 tys. zł) i 42,7% (17 390,0 tys. zł) w 2020 r. Jak wskazał Prezes Zarządu główną przyczyną wzrostu kosztów usług obcych był niezależny od Spółki wzrost kosztów składowania odpadów komunalnych na składowiskach. Koszty składowania odpadów stanowiły 22,2% w 2018 r., 29,3% w 2019 r. i 36,8% w 2020 r. kosztów operacyjnych MPGK.

W okresie objętym kontrolą nastąpiła poprawa wyniku finansowego Spółki. O ile w 2017 r. MPGK uzyskała na działalności stratę netto wynoszącą 1351,9 tys. zł, to w 2018 r. osiągnęła zysk netto w wysokości 30,0 tys. zł, w 2019 r. wystąpił zerowy

⁵⁰ Tj. umów dotyczących świadczenia usług publicznych (umowa z dnia 30 kwietnia 2015 r.) oraz odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych (umowa z dnia 31 stycznia 2018 r.).

⁵¹ Aktywa stanowiące odpowiednik przychodów w roku obrotowym wykazanych w sprawozdaniu, ale niebędące jeszcze na dzień bilansowy należnościami.

⁵² Przychody netto ze sprzedaży, pozostałe przychody operacyjne, przychody finansowe – według rachunku zysku i strat.

⁵³ Nadwyżka zarachowanych przychodów nad przychodami zafakturowanymi z tytułu rozliczenia rekompensaty w ramach umów powierzenia.

⁵⁴ Koszty operacyjne, pozostałe koszty operacyjne, koszty finansowe.

⁵⁵ Koszty wynagrodzeń + koszty ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń.

wynik na działalności, natomiast w 2020 r. zysk netto w wysokości 102,1 tys. zł. Na poprawę wyniku finansowego wpływ miało przede wszystkim wsparcie udzielone przez Miasto w formie zamówienia *in-house* na świadczenie w latach 2018-2021 usług w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych⁵⁶ oraz pożyczki w wysokości 2500,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 178-183, 201-210, 445-450)

O poprawie sytuacji finansowej Spółki świadczył poziom wskaźnika ogólnej oceny finansowej⁵⁷. Wykazywał on tendencję wzrostową i kształtował się na poziomie: 0,23 w 2018 r., 0,33 w 2019 r. i 0,45 w 2020 r.

Wartości wskaźników bieżącej płynności⁵⁸ oraz przyśpieszonej płynności finansowej⁵⁹ również wykazywały tendencję wzrostową (odpowiednio: z 0,57 w 2018 r. do 1,02 w 2020 r. oraz z 0,51 w 2018 r. do 0,95 w 2020 r.), to jednak kształtowały się poniżej przyjętych w literaturze normatywów (kolejno: od 1,8 do 2,0 i od 1,0 do 1,2), co świadczy o występujących problemach Spółki z regulowaniem zobowiązań bieżących. Potwierdzeniem tych problemów było wystąpienie w dniu 18 grudnia 2020 r. przez Spółkę do Prezydenta Miasta o wyrażenie zgody na:

[1] rozłożenie na raty spłaty zadłużenia z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste za 2020 r. w wysokości 67,2 tys. zł (pismo L.dz. 3112/2020) - do dnia 1 marca 2021 r. Prezydent Miasta nie zajął stanowiska w sprawie tego wniosku;

[2] rozłożenie na raty spłaty zadłużenia z tytułu podatku od nieruchomości za okres od marca do grudnia 2020 r. (pismo L.dz. 3113/2020) - decyzją nr FN7351.5.21.2020.P1 z dnia 19 stycznia 2021 r. Prezydent Miasta postanowił rozłożyć na raty spłatę ww. zaległości w łącznej wysokości 248,0 tys. zł⁶⁰, tj. na okres od lutego do grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 437-435, 450)

Wskaźnik rentowności netto sprzedaży⁶¹ kształtował się na poziomie: 0,09% w 2018 r., 0,0% w 2019 r. i 0,25% w 2020 r., wobec ujemnej jego wartości (-4,33%) w 2017 r., co świadczy o poprawie efektów finansowych uzyskanych ze sprzedaży.

Wskaźnik finansowego pokrycia aktywów kapitałem własnym⁶² uległ obniżeniu z poziomu 33,79% w 2018 r. do poziomu 29,71% w 2020 r.

Wskaźnik produktywności majątku⁶³ wykazywał tendencję wzrostową. W 2018 r. ukształtował się na poziomie 236,1%, w 2019 r. na poziomie 240,2%, a w 2020 r. wyniósł 243,0%, co wskazuje na poprawę efektywności wykorzystania majątku Spółki.

Wskaźnik obrotowości należności⁶⁴ kształtował się na porównywalnym poziomie. W 2018 r. wynosił 19 dni, w 2019 r. 17 dni a w 2020 r. 19 dni, co wskazuje, że egzekwowanie należności od kontrahentów nie było w przypadku Spółki istotnym problemem.

⁵⁶ Przedmiot zamówienia obejmował dodatkowo: prowadzenie PSZOK-a oraz usuwanie odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania.

⁵⁷ Kapitał własny : kapitał obcy / majątek trwały : majątek obrotowy.

⁵⁸ Aktywa obrotowe / zobowiązania krótkoterminowe. Optymalna wartość wskaźnika od 1,8 do 2.

⁵⁹ Majątek obrotowy – zapasy / zobowiązania krótkoterminowe. Optymalna wartość wskaźnika to 1.

⁶⁰ W tym: 241,5 tys. zł – kwota główna; 6,5 tys. zł – naliczone odsetki i koszty upomnień.

⁶¹ Zysk (strata) netto x100 / przychody netto ze sprzedaży i zrównane z nimi.

⁶² Kapitał własny x 100/ aktywa ogółem.

⁶³ Przychody ogółem x 100/ aktywa ogółem (średni stan aktywów ogółem, tj. stan na koniec poprzedniego roku + stan na koniec bieżącego roku/ 2).

⁶⁴ Średni stan należności z tytułu dostaw i usług x 365 / przychody netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów. Wskaźnik liczony w dniach.

Wskaźnik szybkości spłaty zobowiązań⁶⁵ ulegał wahaniom. W 2018 r. i 2020 r. wynosił po 35 dni, natomiast w 2019 r. 24 dni. Na korzystniejsze kształtowanie się wielkości tego wskaźnika w 2019 r. wpływ miało wsparcie uzyskane od Miasta w formie pożyczki w wysokości 2500,0 tys. zł.

Wskaźnik kosztochłonności działalności operacyjnej⁶⁶, informujący o sprawności zarządzania na poziomie działalności podstawowej (do której Spółka została powołana), kształtował się w granicach od 99,0% do 99,5%, co świadczyło, że MPGK nie generowało strat na tej działalności⁶⁷.

Wskaźnik kosztochłonności majątku⁶⁸ oraz wskaźnik kosztochłonności aktywów⁶⁹ wykazywały tendencję wzrostową wynosząc odpowiednio: 3,1% i 2,1% w 2018 r.; 3,9% i 2,3% w 2019 r. oraz 4,8% i 2,3% w 2020 r. Główną przyczyną wzrostu tych wskaźników kosztochłonności był niezależny od Spółki wzrost kosztów składowania odpadów komunalnych na składowiskach.

(akta kontroli str. 448-450)

W okresie objętym kontrolą Zarząd MPGK przedkładał RN i Prezydentowi Miasta informacje o sytuacji ekonomiczno-finansowej Spółki⁷⁰. I tak:

[1] RN przekazała łącznie 25 takich informacji, w tym dziewięć w 2018 r. oraz po osiem w 2019 r. i 2020 r. Zawierały one dane dotyczące w szczególności: wyników ekonomiczno-finansowych Spółki⁷¹, w tym bilans oraz rachunek zysków i strat; wykonanych kosztów wg rodzajów; kształtowania się należności i zobowiązań (krótco i długoterminowych); kształtowania się podstawowych wskaźników ekonomicznych. Informacje Zarządu MPGK były omawiane i analizowane na posiedzeniach RN⁷². Ponadto informacje o sytuacji finansowej Spółki były każdorazowo przekazywane do Wydziału Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego Urzędu Miasta Jeleniej Góry.

(akta kontroli str. 350-351, 483, 485-486)

[2] Wydziałowi Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego Urzędu Miasta przekazywano – w okresach kwartalnych – informacje o działalności Spółki dotyczące: danych o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniach, w tym osób kierujących Spółką; kształtowania się podstawowych wskaźników ekonomicznych; terminowości regulowania zobowiązań; wykorzystania amortyzacji na odtworzenie majątku produkcyjnego. Dodatkowo, w ramach każdej informacji, uwzględniano *Sprawozdanie F-01 o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o niektórych nakładach na środek trwałe*, sporządzane przez Spółkę na koniec danego kwartału.

Zakres ww. informacji oraz terminy ich przekazywania były zgodne z dyspozycją Prezydenta Miasta⁷³.

(akta kontroli str. 410–429, 483, 485-486)

W latach 2018-2020 w Spółce nie wdrażano działań naprawczych.

(akta kontroli str. 483, 486, 491, 493)

⁶⁵ Średni stan zobowiązań z tytułu dostaw i usług x 365 / koszt działalności operacyjnej. Wskaźnik liczony w dniach.

⁶⁶ Koszty działalności operacyjnej / przychody netto ze sprzedaży i zrównane z nimi. Wskaźnik ten zawęża zakres informacji o poziomie wykorzystania jednostki kosztów do wypracowania jednostki przychodów, wyłącznie do podstawowej (statutowej) działalności operacyjnej.

⁶⁷ W 2017 r. wskaźnik ten kształtował się na poziomie 103,9% (wskaźnik na poziomie ponad 100% wskazuje na osiągnięcie straty na realizowanej działalności operacyjnej).

⁶⁸ Koszty działalności operacyjnej / aktywa trwałe.

⁶⁹ Koszty działalności operacyjnej / aktywa ogółem.

⁷⁰ Wykazane informacje dla Zarządu MPGK i RN sporządzały służby finansowo-księgowo Spółki.

⁷¹ Za okres od początku danego roku do końca miesiąca poprzedzającego sporządzenie informacji.

⁷² Były ujęte w porządku obrad posiedzeń RN, a fakt ich omawiania i analizowania odnotowano w protokołach z posiedzeń RN).

⁷³ Pismo Nr KN.0232.7.35.2017 Prezydenta Miasta z dnia 4 października 2017 r.

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

1) Na podstawie umowy pożyczki z dnia 30 października 2019 r. MPGK pozyskało od Miasta środki finansowe w wysokości 2500 tys. zł w celu zapewnienia bieżącego finansowania Spółki. Spłata rat odsetkowych za I, II i III kwartał 2020 r., w łącznej kwocie 13,6 tys. zł, ustalona na podstawie not księgowych wystawianych przez Miasto⁷⁴ na koniec ww. kwartałów, została zrealizowana przez MPGK dopiero w dniach 10-16 grudnia 2020 r. Stanowiło to naruszenie zapisów § 1 ust. 2 i § 3 ust. 4 umowy pożyczki określających, że odsetki należne za dany okres odsetkowy (kwartał) płatne są w pierwszym dniu roboczym po zakończeniu tego okresu. Ponadto, wobec zwłoki w spłacie tych rat, Spółka nie wniosowała w sposób formalny o odroczenie terminu ich płatności, tj. zgodnie z dyspozycją § 3 ust. 7 umowy pożyczki.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że opóźnienie w płatności rat odsetkowych zostało uzgodnione telefonicznie ze Skarbnikiem Miasta Jelenia Góra. Zwłoka w płatności rat spowodowana była problemami finansowymi Spółki.

Nieterminowe rozliczanie przez Spółkę rat odsetkowych nie powodowało dodatkowych skutków finansowych.

(akta kontroli str. 376-391, 483, 484)

2) Prowadzenie przez MPGK działalności komercyjnej w zakresie usług pogrzebowych stanowiło naruszenie ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd gminny poza sferą użyteczności publicznej, wynikających z art. 10 ustawy o *gk* w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o *sg*.

W kontrolowanym okresie jedynym udziałowcem MPGK było Miasto Jelenia Góra (jednostka samorządu terytorialnego). W tej sytuacji w działalności gospodarczej prowadzonej przez Spółkę obowiązywały ograniczenia ustalone dla samorządów gminnych, wynikające z wyżej przywołanych przepisów ustawowych. Przepisy te w sposób jednoznaczny określały, że samorząd gminny (spółka gminna) może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej wyłącznie, gdy spełnione zostaną wszystkie przesłanki ustalone przepisem art. 10 ustawy o *gk*. MPGK nie zastosowało się do wskazanych ograniczeń i realizowało działalność wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej, polegającą na komercyjnym świadczeniu usług pogrzebowych (wszelkie czynności związane z pochówkiem) – w ramach tej działalności Spółka uzyskała przychody (netto) w wysokości 484,0 tys. zł w 2018 r., 438,1 tys. zł w 2019 r. i 507,3 tys. zł w 2020 r. Usługi pogrzebowe były realizowane przez MPGK wyłącznie na cmentarzach komunalnych Miasta, na których Spółka wykonywała zadania Miasta z zakresu użyteczności publicznej w postaci zarządzania i utrzymywania tych cmentarzy⁷⁵. Możliwość realizacji usług pogrzebowych przez Spółkę w ramach rynku otwartego na konkurencję, została określona w umowie wykonawczej o świadczenie usług publicznych na terenie Jeleniej Góry, zawartej z Miastem w dniu 30 kwietnia 2015 r. (załącznik nr 14 do umowy pn. „Zarządzanie i utrzymanie cmentarzy komunalnych”).

Według wyjaśnień Prezesa Zarządu, prowadzenie wykazanych działalności przez MPGK mogło być i było realizowane na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa, w tym w szczególności Konstytucji RP, *Kc*⁷⁶, *Ksh*⁷⁷, prawa

⁷⁴ Nota księgowa nr 1/2020 z dnia 30 marca 2020 r. na kwotę 10,2 tys. zł, nota księgowa Nr 2/2020 z dnia 30 czerwca 2020 r. na kwotę 2,7 tys. zł i nota księgowa Nr 3/2020 z dnia 30 września 2020 r. na kwotę 0,7 tys. zł.

⁷⁵ Zadania własne ustalone w art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o *sg*.

⁷⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.).

⁷⁷ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych* (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526).

przedsiębiorców⁷⁸ oraz umowy Spółki. W przypadku usług pogrzebowych udział Spółki w jeleniogórskim rynku tych usług wynosił 15,7% w 2018 r., 14,0% w 2018 r. i 13,5% w 2020 r.⁷⁹ i tym samym – w ocenie Prezesa Zarządu – nie zagrażał uczciwej konkurencji (nie istniało ryzyko monopolizacji tego rynku). Prezes Zarządu wskazał ponadto, że zgodnie z *pzp* dopuszcza się, aby osoba prawna (MPGK), której gmina powierzyła zadania w trybie z wolnej ręki (według prawa UE zwane trybem *in-house*), wykonywała zadania na rzecz innych jednostek niż zamawiający, tzw. usługi komercyjne, w wysokości do 10% przychodów ogółem. Dodatkowo Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 października 2014 r. (III SK 61/13) – powołując się na wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 1 grudnia 2004 r. (XVII AMA 70/03) – stwierdził, że w dotychczasowym orzecznictwie do usług o charakterze użyteczności publicznej zaliczono w szczególności usługi cmentarne i pogrzebowe.

Zdaniem NIK, przytoczone przez Prezesa Zarządu orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz powołanie się na przepisy o zamówieniach publicznych nie są adekwatne do realiów otoczenia prawnego, w którym działa MPGK. Wskazane powyżej zasady funkcjonowania modelu *in-house* można odnosić tylko i wyłącznie do spraw związanych z udzielaniem zamówień publicznych, a konkretnie – spełnianiem przesłanek do udzielenia zamówienia z wolnej ręki. Przepisy dotyczące udzielania zamówień publicznych nie są zaś właściwe do określania sposobu i form prowadzenia gospodarki komunalnej.

Prowadzenie działalności o komercyjnym charakterze przez Spółkę ze 100% udziałem Miasta Jelenia Góra co do zasady nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących uregulowaniach prawnych. Ograniczenie działalności samorządu gminnego wyłącznie do zadań publicznych wynika z ogólnej (konstytucyjnej) zasady, zgodnie z którą cała aktywność jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin może służyć tylko i wyłącznie realizacji określonych ustawowo zadań publicznych (art. 163 i art. 166 ust. 1 i 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*⁸⁰). Jedynym i wyłącznym przedmiotem działania utworzonej przez Miasto spółki MPGK powinno być wykonywanie zadań publicznych (własnych i zleconych), należących do zakresu działania tego samorządu gminnego, polegających na zaspokajaniu potrzeb danej wspólnoty samorządowej. Prowadzona przez MPGK działalność komercyjna w zakresie usług pogrzebowych wykracza poza obszar dopuszczony dla samorządów gminnych, bowiem nie należy do zadań własnych (zleconych) Gminy, nie można tej działalności zaliczyć do zadań o charakterze użyteczności publicznej, zdefiniowanych przepisem art. 1 ust. 2 ustawy o *gk*, nie stanowi także usług w zakresie bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Prowadzenie przez MPGK działalności komercyjnej w zakresie usług pogrzebowych nie mieści się również w katalogu przypadków ustalonych przepisem art. 10 ust. 1-3 ustawy o *gk*, w których samorząd gminny może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Działalność taka nie spełnia bowiem łącznych warunków wynikających z art. 10 ust. 1 przywołanej ustawy, gdyż nie wpływa na stan bezrobocia, nie spełnia również warunku wynikającego z ust. 2 tego artykułu, ponieważ nie dotyczy zbycia lub rozporządzenia mieniem. Prowadzenie tej działalności nie jest możliwe także na podstawie art. 10 ust. 3 ww. ustawy, gdyż nie mieści się w katalogu sześciu rodzajów działalności gospodarczych⁸¹ dozwolonych dla samorządów gminnych tym przepisem. Nie można także znaleźć argumentów

⁷⁸ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców* (Dz.U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.).

⁷⁹ Na terenie Jeleniej Góry funkcjonowało 13-14 zakładów pogrzebowych.

⁸⁰ Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, ze zm.

⁸¹ Bankowa, ubezpieczeniowa, doradcza, promocyjna, edukacyjna, wydawnicza na rzecz samorządu gminnego.

pozwalających zaliczyć działalność komercyjną w zakresie usług pogrzebowych, jako ważną dla rozwoju Miasta Jeleniej Góry.

(akta kontroli str. 230 232, 250, 259-261, 279-280, 464, 461-467, 468- 479)

3) Świadczenie przez Spółkę usług związanych z prowadzeniem schroniska dla bezdomnych zwierząt na rzecz innych niż Miasto ośmiu jednostek samorządu terytorialnego, bez uprzedniego zawarcia porozumienia międzygminnego, tj. z naruszeniem wymogów określonych w art. 5 w związku z art. 1 ustawy o *gk*. W ramach tej działalności MPGK uzyskała przychody (netto) w wysokości 316,6 tys. zł w 2018 r., 322,5 tys. zł w 2019 r. i 291,5 tys. zł w 2020 r.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że prowadzenie działalności w zakresie usług schroniska dla bezdomnych zwierząt na rzecz innych niż Miasto Jelenia Góra jednostek samorządu terytorialnego mogło być i było realizowane na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa, w tym w szczególności Konstytucji RP, Kc, Ksh, prawa przedsiębiorców oraz umowy Spółki.

NIK zauważa, że zapobieganie bezdomności zwierząt wchodzi w katalog zadań własnych gminy w zakresie utrzymywania czystości i porządku (art. 3 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 14 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach*⁸²). Tym samym wykonywanie zadań dotyczących zapobieganiu bezdomności zwierząt mieści się w zakresie gospodarki komunalnej, zgodnie z art. 1 ustawy o *gk*. Gospodarka komunalna polega przy tym na zaspokajaniu potrzeb danej wspólnoty samorządowej, co wynika z art. 6 ust. 1 ustawy o *sg*. Zaspokajanie przez daną jednostkę samorządu terytorialnego zbiorowych potrzeb innych jednostek samorządu terytorialnego jest możliwe, wymaga jednak spełnienia wymogów określonych w art. 5 ustawy o *gk*, według którego przepisy ustawy o *gk* stosuje się odpowiednio do wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej przez związki międzygminne, związki powiatów, związki powiatowo-gminne (związki komunalne), przez związki metropolitalne, przez miasto stołeczne Warszawę oraz w ramach porozumień komunalnych. Oznacza to, że wykonywanie przez spółkę komunalną Miasta Jeleniej Góry zadań własnych należących do innej jednostki samorządu terytorialnego wymaga uprzedniego zawarcia stosownego porozumienia międzygminnego.

(akta kontroli str. 230 232, 250, 259-261, 279-280, 464, 467, 480-481, 492, 495)

OCENA CZĄSTKOWA

Pozyskane przez MPGK od Miasta Jeleniej Góry wsparcie (świadczenia) zostało właściwie zaewidencjonowane oraz prawidłowo i rzetelnie wykorzystane. Jego pozyskanie nastąpiło z zachowaniem obowiązujących przepisów ustawowych i regulacji wewnętrznych oraz przyczyniło się do poprawy ogólnej sytuacji finansowej Spółki. MPGK nie udzielało wsparcia finansowego innym spółkom komunalnym. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: (a) nieterminowego rozliczania rat odsetkowych z tytułu pożyczki pozyskanej od Miasta; (b) naruszenia przez Spółkę ograniczeń dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd gminny poza sferą użyteczności publicznej poprzez prowadzenie działalności komercyjnej w zakresie usług pogrzebowych; (c) świadczenia usług związanych z prowadzeniem schroniska dla bezdomnych zwierząt, mieszczących się w zakresie zadań własnych gminy na rzecz innych niż Miasto jednostek samorządu terytorialnego, ale bez uprzedniego zawarcia porozumienia międzygminnego.

⁸² Dz.U. z 2020 r. poz. 1439, ze zm.

2. Realizacja nadzoru nad wykorzystaniem świadczeń przekazanych spółkom komunalnym oraz nad transakcjami gospodarczymi między nimi

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą MPGK zapewniło prawidłowe⁸³ wypełnienie przez ZW ustawowych wymogów w zakresie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdań Zarządu MPGK oraz sprawozdań finansowych za rok 2018 i rok 2019.

Zarząd MPGK – działając na podstawie art. 235 Ksh oraz § 12 ust. 2 i § 14 ust. 2 umowy Spółki – pismami:

- a) L.dz. 1692/2019 z dnia 28 maja 2019 r. – poinformował Prezydenta Miasta o zwołaniu Zwyczajnego Zgromadzenia Wspominków (dalej: „ZZW”) w siedzibie MPGK w dniu 13 czerwca 2019 r., o godz. 10:00 - pismo zostało złożone w Urzędzie Miasta w dniu 29 maja 2019 r.;
- b) L.dz. 1219/2020 z dnia 19 maja 2020 r. – poinformował Prezydenta Miasta o zwołaniu ZZW w siedzibie MPGK w dniu 9 czerwca 2020 r., o godz. 9:00 - pismo zostało złożone w Urzędzie Miasta w dniu 22 maja 2020 r.

W załączeniu do ww. pism Prezydentowi Miasta przekazano: uchwały Zarządu MPGK w sprawie zwołania ZZW kolejno: Nr 25/VIII/2019 z dnia 28 maja 2019 r. i Nr 14/VIII/2020 z dnia 19 maja 2020 r., zawierające szczegółowy porządek obrad zwoływanych ZZW; projekty uchwał na ZZW oraz komplety wymaganych dokumentów⁸⁴.

(akta kontroli str. 432-435)

ZZW na posiedzeniach w dniu odpowiednio: 13 czerwca 2019 r. i 9 czerwca 2020 r. podjęło uchwały:

[1] w sprawie zatwierdzenia sprawozdania Zarządu MPGK z działalności Spółki z rok obrotowy, kolejno: 2018 (uchwała Nr I/1/2029) i 2019 (uchwała Nr I/1/2020);

[2] w sprawie zatwierdzenia sprawozdała finansowego Spółki za rok obrotowy, kolejno: 2018 (Nr I/2/2029) i 2019 (Nr I/2/2020);

[3] w sprawie podziału zysku Spółki za rok obrotowy, kolejno: 2018 (Nr I/3/2019) i 2019 (Nr I/3/2020);

[4] w sprawie udzielania absolutorium Prezesowi Zarządu, kolejno za: 2018 r. (Nr I/4/2019) i 2019 r. (Nr I/4/2020);

[5] w sprawie udzielenia absolutorium Wiceprezesowi Zarządu, kolejno za: 2018 r. (Nr I/5/2019) i 2019 r. (Nr I/5/2020).

(akta kontroli str. 130-139)

Stosownie do dyspozycji art. 53 ust. 1a ustawy o *rachunkowości*, sprawozdanie finansowe Spółki za 2018 r. i 2019 r. zostało zbadane przez biegłego rewidenta⁸⁵. W sporządzonych sprawozdaniach z takiego badania rewident wykazał, że: [1] sprawozdania finansowe przedstawiają rzetelny i jasny obraz sytuacji majątkowej i finansowej Spółki oraz jej wyniku finansowego i przepływów pieniężnych za dany rok obrotowy, zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami ustawy o *rachunkowości* oraz przyjętymi zasadami (polityką) rachunkowości; [2] są zgodne co do formy i treści z obowiązującymi w MPGK przepisami prawa oraz umową Spółki; [3] zostały sporządzone na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych, zgodnie z przepisami rozdziału 2 ustawy o *rachunkowości*.

(akta kontroli str. 167-210)

⁸³ Tj. w terminie do sześciu miesięcy po upływie danego roku obrotowego (art. 231 §1 i art. 395 § Ksh).

⁸⁴ W tym. m.in.: sprawozdanie Zarządu MPGK z działalności Spółki za dany rok obrotowy, sprawozdanie finansowe Spółki wraz z opinią biegłego, sprawozdanie z działalności Zarządu MPGK jako organu Spółki oraz planowanego sposobu podziału zysku.

⁸⁵ Zespół Biegłych Rewidentów sp. z o.o. z Wrocławia.

2.2. Spółka zapewniła realizację obowiązku określonego w art. 69 ust. 1 ustawy o rachunkowości w zakresie złożenia kompletu dokumentacji związanej z rozpatrzeniem i zatwierdzeniem rocznego sprawozdania finansowego za 2018 r. i 2019 r. w KRS w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia tych sprawozdań.

(akta kontroli str. 19, 130-131, 135-136)

2.3. Uchwały NZW podjęte na mocy ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami⁸⁶ (dalej: „ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń”) oraz uchwały RN stanowiące podstawę do zawarcia z członkami Zarządu obowiązujących w okresie objętym kontrolą umów o świadczenie usług zarządzania, były następujące:

[1] Uchwała Nr III/1/2017 NZW z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń Członków Zarządu, która weszła w życie z dniem podjęcia. Na jej podstawie RN podjęła uchwałę Nr 33/VII/2017 z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie rozwiązania Umowy o pracę z Prezesem Zarządu Spółki oraz zawarcia Umowy o świadczenie usług zarządzania na czas pełnienia funkcji Prezesa Zarządu VII kadencji⁸⁷. W dniu 9 czerwca 2017 r. Przewodniczący RN zawarł z Prezesem Zarządu VII kadencji⁸⁸ Umowę o świadczenie usług zarządzania o treści przyjętej w załączniku do wykazanej uchwały RN;

[2] Uchwała Nr VI/1/2017 NZW z dnia 5 czerwca 2017 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń Członków Zarządu, która weszła w życie z dniem podjęcia. Na jej podstawie RN podjęła uchwałę Nr 40/VII/2017 z dnia 15 lipca 2017 r. w sprawie zawarcia Umowy o świadczenie usług zarządzania na czas pełnienia funkcji Wiceprezesa Zarządu VII kadencji. W dniu 15 lipca 2017 r. Przewodniczący RN zawarł z Wiceprezesem Zarządu VII kadencji⁸⁹ Umowę o świadczenie usług zarządzania o treści przyjętej w załączniku do ww. uchwały RN;

[3] Uchwała Nr VI/1/2017 NZW z dnia 17 lipca 2017 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń Członków Zarządu, która weszła w życie z dniem podjęcia. Na jej podstawie RN podjęła uchwałę Nr 41/VII/2017 z dnia 15 września 2017 r. w sprawie zawarcia aneksu nr 1 do Umowy o świadczenie usług zarządzania zawartej z Wiceprezesem Zarządu VII kadencji w dniu 17 lipca 2017 r.;

[4] Uchwała Nr III/1/2018 NZW z dnia 5 marca 2018 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń Członków Zarządu, która weszła w życie z dniem podjęcia. Na jej podstawie RN podjęła:

- uchwałę Nr 50/VII/2018 z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie zawarcia aneksu nr 1 do Umowy o świadczenie usług zarządzania, zawartej z Prezesem Zarządu VII kadencji w dniu 9 czerwca 2017 r.,
- uchwałę Nr 51/VII/2018 z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie zawarcia aneksu nr 2 do Umowy o świadczenie usług zarządzania, zawartej z Wiceprezesem Zarządu VII kadencji w dniu 17 lipca 2017 r.;

[5] Uchwała Nr I/4/2019 NZW z dnia 30 kwietnia 2019 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu, która weszła w życie z dniem podjęcia. Na jej podstawie RN podjęła:

- uchwałę Nr 94/VII/2017 z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie zawarcia Umowy o świadczenie usług zarządzania na czas pełnienia funkcji Prezesa Zarządu VIII kadencji⁹⁰. W dniu 13 czerwca 2019 r. Przewodniczący RN zawarł z Prezesem

⁸⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 2190, z zm.

⁸⁷ Kadencja obejmuje lata 2015-2017.

⁸⁸ Powołany do pełnienia funkcji Prezesa Zarządu VII kadencji uchwałą Nr 67/VI/2015 RN z dnia 23 czerwca 2015 r.

⁸⁹ Powołany do pełnienia funkcji Wiceprezesa Zarządu VII kadencji uchwałą Nr 39/VII/2017 RN z dnia 15 lipca 2017 r.

⁹⁰ Kadencja obejmuje lata 2019-2021.

Zarządu VIII kadencji⁹¹ *Umowę o świadczenie usług zarządzania* o treści, przyjętej w załączniku do ww. uchwały RN;

- uchwałę Nr 95/VII/2019 z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie zawarcia *Umowy o świadczenie usług zarządzania* na czas pełnienia funkcji Wiceprezesa Zarządu VIII kadencji. W dniu 13 czerwca 2019 r. Przewodniczący RN zawarł z byłym Wiceprezesem Zarządu VIII kadencji⁹² *Umowę o świadczenie usług zarządzania* o treści przyjętej w załączniku do uchwały RN (były Wiceprezes Zarządu VIII kadencji zrezygnował z pełnienia funkcji z dniem 22 czerwca 2020 r.);
- uchwałę Nr 21/VIII/2020 z dnia 9 czerwca 2020 r. w sprawie zawarcia *Umowy o świadczenie usług zarządzania* na czas pełnienia funkcji Wiceprezesa Zarządu VIII kadencji. W dniu 9 czerwca 2020 r. Przewodniczący RN zawarł z obecnym Wiceprezesem Zarządu VIII⁹³ kadencji *Umowę o świadczenie usług zarządzania* o treści przyjętej w załączniku do uchwały RN.

W ustanowionych przez ZW zasadach kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego, a w ślad za tym w zawieranych umowach o świadczenie usług zarządzania, uwzględniono niezgodne z ustawą *o zasadach kształtowania wynagrodzeń* rozwiązania w zakresie kształtowania wynagrodzeń członków zarządu. Przyjęto bowiem, że:

- a) w przypadku podlegania przez zarządzających podatkowi od towarów i usług, ich wynagrodzenie określone na podstawie ww. zasad będzie wynagrodzeniem netto – tymczasem, z przepisów ww. ustawy nie wynika, aby zasady kształtowania wynagrodzeń miały obejmować kwoty netto, co oznacza brak podstaw do przyjmowania takiego założenia; kształtowanie zasad ustalania wynagrodzeń powinno opierać się na kwotach brutto;
- b) prawo do wypowiedzenia umowy o świadczenie usług zarządzania przysługuje każdej ze stron – tymczasem, z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy *o zasadach kształtowania wynagrodzeń* wynika, że prawo do wypowiedzenia umowy może przysługiwać wyłącznie Spółce.

(akta kontroli str. 21-40, 41-122)

Zapisy umów o świadczenie usług zarządzania, zawartych z członkami Zarządu VII i VIII kadencji, stanowiły m.in., że wynagrodzenie całkowite członka Zarządu składa się z części stałej⁹⁴ (dalej: „wynagrodzenie stałe”) oraz części zmiennej, stanowiącej wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy Spółki (dalej: „wynagrodzenie zmienne”). Miesięczne wynagrodzenie stałe dla poszczególnych członków Zarządu ustalono zgodnie z zasadami kształtowania wynagrodzeń określonymi w uchwałach NZW, tj.: dla Prezesa Zarządu - nie więcej niż 3,9-krotności, a dla członka Zarządu - nie więcej niż 3,3-krotności⁹⁵ przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r. ogłoszonego przez Prezesa GUS (dotyczy zapisów umów wg stanu obowiązującego od dnia 7 maja 2018 r.⁹⁶), z jednoczesnym określeniem kwoty tego wynagrodzenia. Dodatkowo członkom Zarządu ustalono limit miesięczny zryczałtowanych kosztów

⁹¹ Powołany do pełnienia funkcji Prezesa Zarządu VIII kadencji uchwałą Nr 92/VII/2019 RN z dnia 24 maja 2019 r.

⁹² Powołany do pełnienia funkcji Wiceprezesa Zarządu VIII kadencji uchwałą Nr 93/VII/2019 RN z dnia 24 maja 2019 r.

⁹³ Powołany do pełnienia funkcji Wiceprezesa Zarządu VIII kadencji uchwałą Nr 20/VIII/2020 RN z dnia 9 czerwca 2020 r.

⁹⁴ Wynagrodzenie miesięczne podstawowe.

⁹⁵ MPGK spełniało wymogi określone w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy *o zasadach kształtowania wynagrodzeń*, do określenia części stałej wynagrodzenia członków organu zarządzającego w wysokości od dwukrotności do czterokrotności podstawy wymiaru.

⁹⁶ Dotyczy zapisów umów wg stanu obowiązującego od dnia 7 maja 2018 r. Uprzednio zapisy umów podstawę wymiaru wynagrodzenia stałego odnosiły do przepisów ustawy *o zasadach kształtowania wynagrodzeń*.

wykorzystania samochodu prywatnego na cele związane z realizacją przedmiotu umowy na kwotę 500 zł.

Za lata 2018-2020 tytułem wynagrodzenia stałego członków Zarządu wypłacono łącznie 1115,6 tys. zł (brutto)⁹⁷. Wynagrodzenie to wypłacono w wysokości zgodnej z umowami o zarządzanie, przy czym za okres styczeń – kwiecień 2018 r. uwzględniono dodatkowo przepisy art. 28 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 r.⁹⁸. Z tytułu przyznanego członkom Zarządu limitu miesięcznego zryczałtowanych kosztów wykorzystania samochodu prywatnego na cele związane z realizacją przedmiotu umowy wypłacono łącznie 35,8 tys. zł⁹⁹. Wypłaty wynagrodzenia stałego oraz zryczałtowanych kosztów wykorzystania samochodu służbowego dokonywano – zgodnie z umowami o zarządzanie – na podstawie comiesięcznych rachunków¹⁰⁰ przedkładanych przez członków Zarządu i zatwierdzanych przez Przewodniczącego RN.

W Spółce dopuszczono do niejednolitego podejścia w zakresie wypłacania członkom zarządu należności z tytułu miesięcznego limitu zryczałtowanych kosztów wykorzystania samochodu prywatnego na cele związane z realizacją przedmiotu umów o świadczenie usług zarządzania, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 44-58, 63-76, 82-94, 95-107, 110-122, 140-153)

Zgodnie z ustalonymi przez NZW zasadami kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu¹⁰¹ oraz umowami o świadczenie usług zarządzania, RN uchwałąmi:

[1] kolejno: Nr 66/VII/2018 z dnia 10 lipca 2018 r. i Nr 71/VII/2019 z dnia 25 stycznia 2019 r. – ustaliła cele zarządcze, odpowiednio na 2018 r. i 2019 r., z jednoczesnym określeniem wag dla tych celów oraz obiektywnych i mierzalnych kryteriów (wskaźników) ich realizacji i rozliczania. Wyznaczone na 2018 r. i 2019 r.¹⁰² cele zarządcze były skorelowane z długookresowymi celami strategicznymi Spółki, przyjętymi w ramach „Programu Realizacji Strategii MPGK”¹⁰³;

[2] odpowiednio: Nr 3 /VIII/2019 z dnia 12 lipca 2019 r. i Nr 22/VIII/2010 z dnia 30 czerwca 2020 r. – wyznaczyła wysokość wynagrodzenia zmiennego dla członów Zarządu, kolejno za 2018 r. i 2019 r. – ustalenie wysokości wynagrodzenia zmiennego nastąpiło po zatwierdzeniu przez ZW sprawozdania Zarządu MPGK z działalności Spółki i sprawozdania finansowego, oraz po udzieleniu zarządzającym absolutorium za dany rok obrotowy.

Spełnianie warunków wynagrodzenia zmiennego dla poszczególnych członków organu zarządzającego (dla których ustalono cele zarządcze) RN stwierdziła w oparciu o zweryfikowane przez biegłego rewidenta sprawozdania finansowe, sprawozdania członków Zarządu z realizacji celów zarządczych, oraz inne

⁹⁷ W tym: 357,5 tys. zł (32,1%) za 2018 r.; 380,5 tys. zł (34,1%) za 2019 r. i 377,6 tys. zł (33,8%) za 2020 r.

⁹⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 2371, ze zm. Ustawa ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. Zapisy art. 28 tej ustawy regulują, że w roku 2018 podstawę wymiaru, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń stanowi przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r.

⁹⁹ W tym: 11,5 tys. zł (32,1%) za 2018 r.; 12,0 tys. zł (33,5%) za 2019 r. i 12,3 tys. zł (34,4%) za 2020 r.

¹⁰⁰ Członkowie Zarządu w wystawianych rachunkach wykazywali kwoty wynagrodzenia brutto (nie doliczono VAT-u).

¹⁰¹ Uchwały NZW, kolejno: Nr III/1/2018 z dnia 5 marca 2018 r. i Nr I/4/2019 z dnia 30 kwietnia 2019 r.

¹⁰² W tym: [1] osiągnięcie wskaźnika udziału przychodów z działalności komercyjnej do przychodów z ogółu działalności na poziomie poniżej 10% (cel na 2018 r. i 2019 r.); [2] osiągnięcie wskaźnika poziomu odzysku (cel na 2018 r. i 2019 r.); [3] utrzymanie wysokiego poziomu jakości świadczonych usług (cel na 2018 r. i 2019 r.); [4.1.] osiągnięcie wskaźnika odnowy środków trwałych (cel na 2018 r.); [4.2.] dostosowanie Spółki do znowelizowanej ustawy o odpadach (cel na 2019 r.).

¹⁰³ Dotyczy „Aktualizacji Programu Realizacji Strategii Rozwoju MPGK” na lata, kolejno: 2018-2022 i 2019-2023 zatwierdzonych uchwałami ZZW, odpowiednio: Nr I/14/2018 z 20 czerwca 2018 r. i Nr I/13/2019 z 13 czerwca 2019 r.

dokumenty adekwatne do oceny realizacji wyznaczonych celów. Wynagrodzenie zmienne dla Prezesa Zarządu (30,9 tys. zł za 2018 r. i 30,5 tys. zł za 2019 r.) i Wiceprezesa Zarządu (26,2 tys. zł za 2018 r. i 25,8 tys. zł za 2019 r.) ustalono z uwzględnieniem stopnia realizacji wyznaczonych celów zarządczych¹⁰⁴. Wynagrodzenie to, stosownie do zapisów umów o świadczenie usług zarządzania, nie przekraczało 15% wynagrodzenia stałego członka Zarządu w roku obrotowym, za który obliczano wysokość przysługującego wynagrodzenia zmiennego.

W okresie objętym kontrolą członkom organu zarządzającego nie wypłacano odpraw.

(akta kontroli str. 33-40, 123-129, 130-139, 430-431, 436)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W umowach o świadczenie usług zarządzania dla członków Zarządu przewidziano świadczenie, które określono jako maksymalny miesięczny limit zryczałtowanych kosztów wykorzystania samochodu prywatnego na cele związane z realizacją przedmiotu umowy.

W MPGK ryczałt ten na ogół wypłacono członkom organu zarządzającego w stałej miesięcznej maksymalnej wysokości wynikającej z umowy, tj. w wysokości 500 zł, niezależnie od przerw w świadczeniu usług (nieobecności z powodu choroby lub przerwy urlopowej). Sporadycznie wystąpiły sytuacje, w których wypłacono tylko połowę ryczałtu, tj. 250 zł, w związku z nieobecnościami członków Zarządu wynikającymi z przerw urlopowych lub choroby. Należności wypłacano również niezależnie od podróży służbowych członków Zarządu, tj. jeżeli w danym miesiącu wystąpiła podróż służbowa, nie miało to wpływu na wysokość wypłacanej należności¹⁰⁵.

Przewodniczący RN wyjaśnił, że limitu zryczałtowanych kosztów wykorzystania samochodu prywatnego na cele związane z realizacją umów o świadczenie usług zarządzania nie uzależniono od rzeczywistej liczby dni świadczenia usług, czy też faktycznie przejechanych kilometrów, ponieważ była to zryczałtowana stawka miesięczna, stała i niezależna od wspomnianych czynników, stosowana w celu uśrednienia i uproszczenia rozliczeń z członkami Zarządu.

Według NIK z postanowień umów o zarządzanie wynika, że określona w nich kwota limitu zryczałtowanych kosztów wykorzystania samochodu prywatnego na cele związane z realizacją przedmiotu umowy była maksymalna. Tym samym nie był to ryczałt w sensie ścisłym, tylko świadczenie, którego wysokość powinna być zróżnicowana przy uwzględnieniu stosownych okoliczności, czyli np. pomniejszana za czas nieobecności. NIK zauważa, że również praktyka wypłacania przedmiotowych należności wskazuje, że nie stanowiły one ryczałtu w sensie ścisłym.

(akta kontroli str. 44-57, 63-74, 82-107, 110-122, 140-154, 487, 489)

¹⁰⁴ Wynagrodzenie zmienne wypłacono członkom Zarządu: za 2018 r. - w dniu 16 lipca 2019 r.; za 2019 r. - w dniu 1 lipca 2020 r.

¹⁰⁵ Prezes Zarządu MPGK otrzymał pełną maksymalną kwotę (500 zł) w: [1] sierpniu, październiku i grudniu 2018 r.; sierpniu, październiku i grudniu 2019 r.; od września do grudnia 2020 r. - mimo występowania w tych miesiącach przerw urlopowych; [2] wrześniu i grudniu 2018 r. oraz kwietniu, czerwcu i wrześniu 2019 r. - mimo przypadków odbywania w tych miesiącach podróży służbowych. Wiceprezes Zarządu MPGK otrzymała pełną maksymalną kwotę (500 zł) w: [1] lipcu i sierpniu 2018 r. - mimo występowania nieobecności spowodowanych chorobą; [2] sierpniu, wrześniu, październiku i grudniu 2018 r. oraz lutym i marcu 2019 r. - mimo przypadków odbywania w tych miesiącach podróży służbowych; [3] od sierpnia do października 2019 r. - mimo występowania w tych miesiącach przypadków przerw urlopowych. Kolejny Wiceprezes Zarządu MPGK otrzymał pełną maksymalną kwotę (500 zł) w październiku i listopadzie 2020 r., mimo występowania w tych przypadkach przerw urlopowych i nieobecności spowodowanej chorobą.

OCENA CZĄSTKOWA

Spółka zapewniła prawidłowe wypełnienie przez ZW ustawowych wymogów w zakresie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania Zarządu MPGK oraz sprawozdania finansowego za lata obrotowe 2018 i 2019 (po ich obowiązkowym zbadaniu przez biegłego rewidenta), a także udzielenia członkom organów Spółki absolutorium z wykonania przez nich obowiązków. Zapewniła także realizację ustawowego wymogu złożenia we właściwym rejestrze sądowym kompletnej dokumentacji związanej z rozpatrzeniem i zatwierdzeniem rocznego sprawozdania finansowego. Wynagrodzenia członków Zarządu naliczono i wypłacano zgodnie z zawartymi umowami o świadczenie usług zarządzania, jak również z zapisami stosownych uchwał ZW i przepisami ustawy o *zasadach kształtowania wynagrodzeń*.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski 1) Zaprzestanie prowadzenia działalności komercyjnej związanej ze świadczeniem usług pogrzebowych w związku z naruszaniem ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej, ustalonych art. 10 ust. 1-3 ustawy o *gk*, w związku art. 9 ust. 2 ustawy o *sg*, dla samorządów gminnych (spółek ze 100% udziałem gminy).

2) Świadczenie przez Spółkę usług związanych z prowadzeniem schroniska dla bezdomnych zwierząt na rzecz innych niż Miasto Jelenia Góra jednostek samorządu terytorialnego, po uprzednim zawarciu porozumienia międzygminnego, wymaganego przepisami art. 5 w związku z art. 1 ustawy o *gk*.

3) Podjęcie działań w celu doprowadzenia do opracowania i wdrożenia zasad wypłacania członkom zarządu MPGK środków z tytułu zryczałtowanych kosztów wykorzystania samochodu prywatnego na cele związane z realizacją przedmiotu umowy o świadczenie usług zarządzania, uwzględniających w szczególności przypadki nieobecności spowodowanej chorobą, przerwą urlopową lub przebywaniem w podróży służbowej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, 31 marca 2021 r.

Kontroler
Zdzisław Błauciak
Główny specjalista kontroli
państwowej
/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor
Delegatury NIK we Wrocławiu
Marcin Kaliński

.....
podpis