



LLO-4101-013-00/2013
Nr ewid. 162/2014/P/13/160/LLO

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE SPÓŁEK KOMUNALNYCH W WOJEWÓDZTWIE ŁÓDZKIM

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 NIK w Łodzi:
Przemysław Szewczyk



Akceptuję:

Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 20. X. 14 N.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	7
2.2. Synteza wyników kontroli	8
2.3. Uwagi końcowe	13
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	15
3.1. Wyniki kontroli.....	15
3.1.1. Funkcjonowanie spółek komunalnych.....	15
3.1.1.1. Przygotowanie organizacyjne spółek do wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej.....	15
3.1.1.2. Stopień realizacji zadań powierzonych spółkom przez samorządy gmin	15
3.1.1.3. Efektywność gospodarowania spółek komunalnych.....	17
3.1.1.4. Przestrzeganie ustawowych ograniczeń dotyczących wysokości wynagrodzeń członków zarządów i rad nadzorczych.....	21
3.1.2. Organizacja i sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi	22
3.1.2.1. Organizacja urzędów w zakresie nadzoru właścicielskiego i monitorowanie działalności spółek.....	22
3.1.2.2. Polityka właścicielska	25
3.1.2.3. Wybór członków rad nadzorczych, współpraca właścicielska z radami nadzorczymi spółek, wynagrodzenia członków rad nadzorczych.....	26
3.1.2.4. Realizacja nadzoru właścicielskiego	31
3.1.2.5. Dokałitalizowanie spółek komunalnych.....	34
4. INFORMACJE DODATKOWE	36
4.1. Organizacja kontroli	36
4.2. Działania podjęte po zakończeniu kontroli	36
4.3. Finansowe rezultaty kontroli.....	37
5. ZAŁĄCZNIKI.....	39

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Zadania publiczne gmin

zadania powierzone tym jednostkom samorządu terytorialnego przez obowiązujący porządek prawny, który obliguje je do realizowania określonych celów i wartości publicznych w wymiarze samorządowym (zadania własne) i ogólnopaństwowym (zadania zleczone) celem zaspokojenia zbiorowych potrzeb danej wspólnoty samorządowej określony poprzez przepisy art. 6, 7 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹.

Pomoc publiczna

pomocą publiczną jest ingerencja instytucji państwowych, polegająca na przyznaniu w jakiegokolwiek formie, pomocy pojedynczemu podmiotowi gospodarczemu bądź grupie podmiotów, prowadząca do zakłócenia konkurencji na wolnym rynku. W szerszym znaczeniu pomocą publiczną są też inne instytucje prawne uprzywilejowujące wspomagany podmiot względem pozostałych (indywidualne zwolnienia podatkowe, gwarancje rządowe, monopole etc.). Definicja tego pojęcia wynika bezpośrednio z zapisów art. 107 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz orzecznictwa Komisji Europejskiej i Sądów Unii Europejskiej². Istotne jest również wskazanie, że wykonywanie usług publicznych na podstawie umowy zawartej z pominięciem Prawa Zamówień Publicznych może również stanowić przysporzenie będące pomocą publiczną. Szczególnym przykładem jest wykonywanie usług publicznego transportu pasażerskiego (tzw. komunikacja miejska), gdzie udzielenie powierzenia w trybie innym niż przetarg będzie stanowić pomoc publiczną. Zastosowanie ma wówczas rozporządzenie nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70³, w którym wskazane zostały warunki jakie muszą być spełnione, aby przewoźnik mógł takie zlecenie otrzymać i tym samym stać się beneficjentem pomocy publicznej. Należy wskazać, że zakres działalności takiego podmiotu musi zostać stosownie ograniczony, lub alternatywnie wyniki finansowe powinny zostać uwzględnione w kalkulacji stawki rekompensaty (należy zwrócić uwagę, że działalność poza powierzeniem nie może być rozliczana w ramach stawki, lecz jedynie uwzględniana). Jeżeli przedsiębiorca będący beneficjentem powierzenia w trybie rozporządzenia 1370/2007 (a więc będzie to w większości przypadków spółka komunalna) będzie prowadził działalność poza zakresem powierzenia, to następować będzie transmisja siły rynkowej, co powodować będzie wykorzystanie pomocy publicznej niezgodnie z jej przeznaczeniem.

Zadania użyteczności publicznej

są to zadania własne gminy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.

² Sprawa C-280/00, Altmark Trans i Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark [2003] ECR-I7747, Dz.U.UE z 29.11.2005 r.

³ Dz.U.UE z dnia 3 grudnia 2007 r., L 315, zwane „rozporządzeniem WE Nr 1370/2007.

Temat i numer kontroli

Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie łódzkim.

Kontrola nr P/13/160.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola planowa, podjęta z inicjatywy własnej NIK. Kontrola mieściła się w głównym priorytecie planu pracy NIK na rok 2013 „Zapewnienie bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa”, w tym „Poprawa obsługi obywateli przez administrację publiczną” i była ukierunkowana na badanie efektywności zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych i gospodarowania majątkiem samorządowym przez spółki komunalne.

Zasadność podjęcia przedmiotowej kontroli na terenie województwa łódzkiego wynikała m.in. z ustaleń dotychczas przeprowadzonych kontroli, składanych wniosków do NIK o przeprowadzenie kontroli, w tym zgłaszanych przez związki zawodowe Regionu Ziemi Łódzkiej i mieszkańców gmin, a także z publikacji prasowych⁴.

Ustalenia z dotychczasowych kontroli⁵ wskazywały, iż samorzady gminne angażując środki publiczne powoływały spółki i przystępowały do spółek prowadzących działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej, naruszając ograniczenia prowadzenia takiej działalności przez gminę ustalone art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym⁶ i art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁷. Spółki te nie osiągały zadowalających wyników ekonomicznych, często generowały straty w działalności, w wyniku niekorzystnych warunków realizacji zamówień publicznych lub przedsięwzięć kapitałowych realizowanych wspólnie z podmiotami niepublicznymi albo w ramach współpracy ze spółkami zależnymi, a także w wyniku działań niegospodarnych. Ponadto, stwierdzono ponoszenie dodatkowych, nieuzasadnionych kosztów, związanych m.in. z zakupami usług doradczych lub z utrzymaniem organów tych spółek, tj. zarządów i rad nadzorczych.

W ostateczności straty te obciążają gminy, pokrywające niedobory finansowe spółek m.in., w formie dopłat do bieżącej działalności, rekompensat i poręczeń, a konsekwencje tych działań ponoszą często mieszkańcy gmin w postaci zwiększonych opłat za usługi komunalne.

Ujawniono wydatkowanie przez spółki komunalne środków publicznych bez stosowania wymogów określonych przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸, zwanej „ustawą Pzp”.

Przeprowadzone przez NIK dotychczasowe kontrole wskazują, że istotną przyczyną nieprawidłowości jest niedostateczny i wyłącznie formalny nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi, sprawowany przez samorzady.

⁴ Skargi mieszkańców: 010/2010 opłaty za wodę; 055/2010 utylizacja odpadów; 075/2010 gospodarka mieszkaniowa; pismo NSZZ Solidarność Region Ziemia Łódzka z dnia 19 kwietnia 2013 r. skierowane do Prezesa NIK.

⁵ Informacja 168/2009/P09186/LWR (wrzesień 2010 r.) o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska; Informacja 53/2013/P12187/LWR (lipiec 2013 r.) o wynikach kontroli sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi i spółkami z większościovym udziałem Skarbu Państwa (kontrola sprawdzająca); Informacja 23/2011/P10173/LWA (maj 2011 r.) o wynikach kontroli sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi; Kontrola doraźna S/12/005 (styczeń 2013 r.)

⁶ Patrz przypis 1.

⁷ Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena działalności wybranych gminnych spółek komunalnych województwa łódzkiego w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych, a także sposobu sprawowania nadzoru właścicielskiego przez gminy (wybrane Miasta) w latach 2010–2013 (I półrocze). W szczególności ocena dotyczyła:

W urzędach gmin (miast)

- skuteczności sprawowania nadzoru właścicielskiego i kontroli przez samorzady gmin.

W spółkach komunalnych

- przygotowania organizacyjno-prawnego do wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej,
- stopnia realizacji zadań powierzonych spółkom przez samorzady gmin,
- wyników ekonomiczno-finansowych spółek i efektywności ich funkcjonowania,
- przestrzegania zasad doboru i wynagradzania członków zarządów i rad nadzorczych spółek.

Celem kontroli była również identyfikacja ryzyka korupcji i mechanizmów korupcjogennych⁹ zagrażających działalności gospodarczej spółek z udziałem samorządu gminnego prowadzonej na styku interesu publicznego i prywatnego. Zakres kontroli obejmował także badanie obszarów zagrożonych korupcją, w aspekcie nakładania się interesu publicznego i prywatnego, ze szczególnym zwróceniem uwagi na występowanie konfliktu interesu w sferze publicznej, polegającej na łączeniu zatrudnienia i funkcji w administracji samorządowej i spółkach komunalnych, a także w spółkach powiązanych z władzami samorządowymi.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2010–2013 (I półrocze).

Podmioty objęte kontrolą

Kontrola została przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Łodzi w 15 jednostkach na terenie województwa łódzkiego z zastosowaniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności¹⁰, w tym:

- w 5 urzędach gmin (miast),
- w 10 należących do tych gmin spółkach komunalnych.

Na terenie województwa łódzkiego na koniec marca 2013 r. w systemie REGON zarejestrowanych było 157 samorządowych spółek kapitałowych (z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjnych), w tym 115 (73,2%) ze 100% udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Branżowo najliczniejszą grupę spółek stanowiły podmioty zajmujące się poborem, uzdatnianiem i dostarczaniem wody oraz odprowadzaniem ścieków, gospodarką mieszkaniową i świadczeniem usług transportu lokalnego. Jednostki do kontroli wytypowano metodą niestatystyczną (dobór celowy)¹¹. Zestawienie skontrolowanych podmiotów stanowi załącznik 5.4. (str. 56).

⁹ Do podstawowych mechanizmów korupcjogennych zidentyfikowanych przez NIK zaliczono: dowolność postępowania (dowolność w podejmowaniu decyzji), konflikt interesów, brak (słabość) nadzoru i kontroli, brak wymaganej jawności postępowania, nieprawidłowości w sposobie stanowienia prawa, przyjmowanie rozwiązań organizacyjnych umożliwiających kumulowanie przez jednego urzędnika wielu uprawnień, a także lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości.

¹⁰ Art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), zwanej „ustawą o NIK”.

¹¹ Wytypowano 5 spośród największych gmin miejskich województwa łódzkiego: Łódź, Pabianice, Bełchatów, Zgierz, Skierniewice.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w województwie łódzkim spółki komunalne zaspokajały zbiorowe potrzeby wspólnot samorządowych, ale prowadziły dodatkowo działalność poza sferą użyteczności publicznej oraz nie wykazywały należytej staranności o wyniki ekonomiczno-finansowe i efektywność funkcjonowania. Zdaniem NIK, spółki komunalne mają trudności z dostosowaniem się do zmieniających się warunków rynkowych.

Natomiast nadzór właścicielski wobec spółek komunalnych prowadzony był w wielu obszarach nierzetelnie. Sprawowany nadzór nad spółkami komunalnymi przez organy gmin (miast) w dużej mierze miał charakter pasywny i sprowadzał się do czynności formalnych, tj. powoływania i odwoływania członków organów spółek oraz zatwierdzania rocznych sprawozdań z działalności spółek. W jednym przypadku – Zakład Drogownictwa i Inżynierii w Łodzi – złe zarządzanie i niegospodarność, a także spóźnione lub brak działań właścicielskich, spowodowało postawienie spółki w stan upadłości.

Nie stwierdzono przypadku wyboru na członka rad nadzorczych osoby, która nie spełniała wymogów ustawowych. Jednocześnie wybór członków rad nadzorczych w spółkach należących w całości lub w części do gmin miał charakter uznaniowy – polegał na indywidualnym wskazywaniu kandydatów przez prezydentów miast. Wybór nie był poprzedzany np. udokumentowanym postępowaniem kwalifikacyjnym, umożliwiającym wybór najlepszego kandydata. Znamienne jest, iż żaden z kontrolowanych organów nie postrzegał braku takich postępowań jako wady w doborze najbardziej kompetentnych osób. Zdaniem NIK dobra praktyka wymaga, aby w urzędach wdrożono czytelne zasady i kryteria wyboru członków rad nadzorczych. Sprzyjałoby to zapewnieniu transparentności postępowania w tym zakresie oraz wyborowi najlepszych kandydatów.

W urzędach nie opracowano czytelnych zasad sprawowania nadzoru w właścicielskiego, w tym sposobu prowadzenia nadzoru merytorycznego i ekonomiczno-finansowego wobec spółek, jak również zasad współpracy z organami spółek w powiązaniu z celami w obszarze ekonomicznym i merytorycznym.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła też uwagę, że gminy nie dysponowały spójną i kompleksową polityką właścicielską w stosunku do spółek, w których posiadają udziały, obejmującą w szczególności długoterminowe cele społeczne i ekonomiczne do osiągnięcia przez te podmioty oraz strategię w zakresie zaangażowania kapitałowego w spółki. Zdaniem NIK opracowanie takiego dokumentu pozwoliłoby chociażby wytypować spółki, których dalsza działalność nie ma merytorycznego lub ekonomicznego uzasadnienia, a w efekcie prowadzić rzetelne i konsekwentne działania w tym zakresie.

W ocenie NIK, biorąc pod uwagę ustawodawstwo krajowe i unijne, spółki gminne powinny koncentrować się na realizacji zadań własnych gminy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, takich jak dystrybucja wody, odprowadzanie ścieków, czy zapewnienie komunikacji zbiorowej. Prowadzenie zaś przez spółki miejskie działalności poza sferą użyteczności publicznej powinno mieć charakter wyjątkowy.

Zdaniem NIK, nieuzasadnione wykroczenie przez spółki miejskie poza sferę użyteczności publicznej, bądź prowadzenie działalności, która może być z powodzeniem realizowana przez podmioty prywatne, może rodzić nieuzasadnione ryzyko naruszenia zasad wolnej konkurencji

w obrocie gospodarczym poprzez nieuprawnione uprzywilejowanie tych podmiotów w zakresie ulg i zwolnień, czy też ich faworyzowanie przy dostępie do kontraktów, zamówień lub informacji o znaczeniu ekonomicznym, będących w gestii władz samorządowych.

Przyczyną nieprawidłowości w tym zakresie była nierzetelność sprawowanego nadzoru właścicielskiego. Kontrolowane podmioty wskazywały przy tym na fakt, że działalność spółek prowadzona była w zakresie zgłoszonym do Krajowego Rejestru Sądowego. W konsekwencji spółki posiadały podstawy do prowadzenia różnej działalności komercyjnej. Stworzono zatem warunki angażowania w tego rodzaju działalność gospodarczą środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli nie oceniła pozytywnie żadnej z 10 objętych kontrolą spółek miejskich funkcjonujących na terenie województwa łódzkiego z większościowym udziałem samorządu gminnego. Trzy spółki oceniono negatywnie. Natomiast oceną pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości objęto 6 spółek. W jednym przypadku zastosowano ocenę opisową¹².

W zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami ocenę negatywną otrzymały 3 z 5 miast objętych kontrolą. NIK oceniła pozytywnie tylko jedną miejską gminę oraz w jednym przypadku zastosowano ocenę opisową.

2.2 Synteza wyników kontroli

2.2.1. Funkcjonowanie spółek komunalnych

1) Organizacja spółek i wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej

NIK negatywnie oceniła funkcjonowanie spółek w części dotyczącej prowadzonej działalności. We wszystkich 5 skontrolowanych gminach miejskich stwierdzono prowadzenie przez spółki działalności poza sferą użyteczności publicznej lub stworzenie warunków do takiej działalności z naruszeniem ustawowych ograniczeń wynikających z art. 10 ust. 1–3 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym¹³.

Postępowanie takie należy ocenić, jako nielegalne i niegospodarne, ponadto stwarzało to ryzyko zakłócania zasad konkurencji na lokalnych rynkach w poszczególnych branżach.

Wszystkie przypadki prowadzenia działalności komercyjnej lub możliwości prowadzenia takiej działalności przez samorządy gminne z naruszeniem wskazanych wyżej przepisów zostały zidentyfikowane zarówno na podstawie treści aktów założycielskich spółek, stosownych wpisów w KRS, bądź dokumentów sprawozdawczych. Stwierdzono także przypadki prowadzenia działalności

¹² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

¹³ Gminy mogły prowadzić działalność gospodarczą poza sferą użyteczności, jeżeli: [1] wystąpią łącznie warunki w zakresie niezaspokojonych potrzeb wspólnoty samorządowej i ujemnego wpływu bezrobocia na poziom życia tych wspólnot, a zastosowanie innych działań i środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia; [2] zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową; [3] powyższe ograniczenia nie mają jedynie 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. Po zmianie wprowadzonej na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. Nr 127, poz. 857 – wejście w życie z dniem 16.10.2010 r.) przepis ten został rozszerzony poprzez dodanie po słowach „ważnych dla rozwoju gminy” zapisu „w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej”.

komercyjnej (ponad 80% przychodów) bez zgłoszenia i ujawnienia w KRS zmian przedmiotu działalności, prezentowanego w akcie założycielskim (Skierniewice). W jednym przypadku (Łódź) przychód związanej spółki pochodził głównie z wydzierżawiania nieruchomości własnych i Miasta Łódź (sieć wodno-kanalizacyjna) spółkom operatorskim, które zostały zobowiązane do zapewnienia zdolności w zakresie dostaw wody i odprowadzania ścieków. Działalność spółki wydzierżawiającej infrastrukturę, zdaniem NIK, wykroczyła poza zadania użyteczności publicznej rozumianej jako świadczenie usług powszechnie dostępnych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności. Ujawniona działalność spółek wykraczająca poza zadania gminy w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej dotyczyła m.in.: sprzedaży paliw, gazu LPG, papierosów, piwa i słodyczy na stacjach paliw, zarządzanie wspólnotami mieszkaniowymi, badania rynku i opinii publicznej (Łódź, Skierniewice).

W kilku spółkach wystąpiły istotne nieprawidłowości dotyczące nieterminowego aktualizowania danych w zakresie przedmiotu prowadzonej działalności, składu rady nadzorczej lub wysokości kapitału założycielskiego (Łódź, Pabianice). Były przypadki funkcjonowania spółki bez uaktualniania danych w KRS przez okres 4 lat (Skierniewice) (str. 15–17).

2) Sytuacja ekonomiczno-finansowa spółek

NIK negatywnie oceniła sytuację ekonomiczno-finansową połowy spółek miejskich, działających w strukturze 5 gmin miejskich województwa łódzkiego, które przynosiły straty.

Pięć gmin miejskich objętych kontrolą, posiadało udziały w 55 spółkach, w tym w 36 z udziałem większościowym. Sytuacja finansowo-ekonomiczna spółek komunalnych była zróżnicowana. W latach 2010–2012 ujemny wynik finansowy wykazywało 18 spółek miejskich, tj. 50% spółek z udziałem większościowym gminy.

Kontrola przeprowadzona bezpośrednio w 10 spółkach, w których gminy posiadały pakiet większościowy (30% badanej populacji) wykazała, że dodatni wynik finansowy osiągało 7 spółek, a 3 permanentnie ponosiły stratę z działalności, w tym jedną spółkę, która na skutek wieloletnich zaniedbań straciła zdolność do regulowania na bieżąco swoich zobowiązań, postawiono w stan upadłości likwidacyjnej (Łódź)(str. 17–20).

Zdaniem NIK, jakkolwiek celem zasadniczym spółek komunalnych winno być zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a nie maksymalizacja zysku, to jednak ich działalność podlega regułom rynkowym, a więc powinna być co najmniej zbilansowana ekonomicznie.

Sposób funkcjonowania spółek z udziałem gmin uprawnia do stwierdzenia, że niektóre z nich były nieprzystosowane do działania w warunkach gospodarki rynkowej. Spółki te nie dbały należycie o należne im przychody, a także o ustalanie praw i obowiązków w umowach zgodnie z ich słusznym interesem. Stwierdzono niejednokrotnie brak menadżerskiego podejścia do planowania działalności podstawowej. W efekcie przynosiły straty z działalności podstawowej.

Z drugiej strony, spółki przynoszące straty nie były efektywnie i skutecznie wspierane przez właściciela. Działania gmin skupiały się na różnych formach dokapitalizowania spółek (np. poprzez wniesienie dopłat bezpośrednich do działalności bieżącej bądź na pokrycie strat, stwierdzono także przypadek przejęcia zobowiązań nierentownej spółki w zamian za nowe udziały), a nie na skutecznym zobligowaniu ich do podjęcia realnych działań naprawczych przynoszących poprawę sytuacji finansowo-ekonomicznej w dłuższej perspektywie.

Stwierdzono też przypadki, kiedy spółki nie mogły rzetelnie planować swej działalności na rzecz gminy, gdyż te nie określały z odpowiednim wyprzedzeniem zakresu zleczanych im prac. Brak precyzyjnych zapisów w aktach założycielskich spółek powodował też niejasność, w jakim zakresie zadania będą bezpośrednio zlecane im przez gminę, a w jakim podmioty te będą musiały konkurować o dane zlecenie przystępując do przetargów publicznych. Przedmiot działalności spółek w aktach założycielskich jest zazwyczaj określany bardzo szeroko, a tylko jego niewielki zakres odnosi się do działalności związanej z rzeczywiście wykonywanymi zadaniami własnymi gminy.

Najlepszą sytuację ekonomiczno-finansową wykazywały spółki świadczące usługi w zakresie poboru, uzdatniania i dostarczania wody oraz odprowadzania ścieków. Z ogółem 10 spółek objętych kontrolą, 4 realizowały zadania w powyższym zakresie. Wszystkie osiągały dodatnie wyniki finansowe, na co wpływały corocznie wprowadzane nowe taryfy za wodę i odprowadzanie ścieków oparte na kalkulacji kosztów. Należy jednak podkreślić, że kontrolą NIK nie obejmowano zasadności zmian taryfowych, a jedynie prawidłowość realizowania obowiązku wynikającego z art. 24 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹⁴, tj. terminowości przekazywania wniosków z projektem taryf do zatwierdzenia Prezydentom Miast. Tylko w jednym przypadku (Skierniewice) ujawniono nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z wyżej powołanego przepisu (str. 19–20).

Nie stwierdzono natomiast przypadków pozbywania się przez spółki nieruchomości gruntowych wnoszonych aportem przez gminę. Zbywanie składników majątkowych spółek poprzedzane było każdorazowo ustalaniem wartości rynkowej w oparciu o operaty szacunkowe sporządzone przez uprawnionego rzeczoznawcę (str. 34).

3) Realizacja zamówień publicznych

NIK oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, przestrzeganie przez spółki zasad i procedur określonych w ustawie Pzp¹⁵ i wewnętrznych unormowaniach spółek. Badaniami kontrolnymi objęto 72 zamówienia na łączną kwotę 51.805 tys. zł (brutto).

Nieprawidłowości stwierdzono w 6 postępowaniach o łącznej wartości 707,3 tys. zł. Nieprawidłowości polegały m.in. na udzieleniu zamówienia z pominięciem ustawy Pzp, dzieleniu zamówienia w celu omięcia ustawy Pzp, braku obligatoryjnych dokumentów w dokumentacji 4 przeprowadzonych postępowań (str. 20–21).

W ocenie NIK, nadużyciem uprawnień dotyczących zamówień sektorowych było zrealizowanie zamówienia z wolnej ręki na dostawy i montaż mebli biurowych o wartości powyżej 14 tys. euro w celu wyposażenia pomieszczeń biurowych spółki realizującej zadania w zakresie dostarczania wody oraz odprowadzania i oczyszczania ścieków (str. 20–21).

4) Przestrzeganie ustawowych ograniczeń dotyczących zatrudniania i wynagradzania członków zarządów i rad nadzorczych spółek

NIK oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości przestrzeganie zasad ustalania wysokości wynagrodzeń dla osób stanowiących zarządy spółek i osób reprezentujących gminy w organach spółek komunalnych. Stwierdzono występowanie nieprawidłowości polegających

¹⁴ Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm., dalej „ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków”.

¹⁵ Patrz przypis 8.

na naruszaniu ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi¹⁶ oraz Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania¹⁷.

Stwierdzono wiele przypadków nieprawidłowego stosowania przepisów ustawy kominowej w kontekście naliczania wynagrodzeń członkom zarządów spółek i członkom rad nadzorczych. Wprawdzie wynagrodzenia nie przekraczały maksymalnych kwot obliczonych wg przepisów określonych w ustawie kominowej (poza nielicznymi przypadkami), ale określenie właściwej bazy do tych naliczeń przysparzało trudności w 6 z 10 podmiotów objętych kontrolą. Powodem były mało precyzyjne, niejasne zapisy art. 29b–d ustawy kominowej w zakresie kwoty bazowej, która ma być stosowana do naliczenia wynagrodzeń (z jakiego kwartału danego roku). W okresie objętym kontrolą obowiązywała baza z IV kwartału 2009 r., a stwierdzono przypadki przyjmowania jej z innych lat.

Niezależnie od wysokości wynagrodzenia, członkowie niektórych rad nadzorczych pełnili funkcję w więcej niż jednej spółce, tj. bez zachowania ograniczenia określonego w art. 4 ust. 1 ustawy kominowej (str. 21–22).

Uwagi NIK dotyczyły łączenia stanowisk prezesów i wiceprezesów zarządów spółek jednocześnie z funkcjami dyrektorów naczelnych lub branżowych, co powoduje, że w przypadku odwołania ze stanowiska prezesa lub wiceprezesa przysługuje im nadal status pracowników. Spółka narażona jest w ten sposób na dodatkowe roszczenia pracownicze.

Zdaniem NIK, stanowi to rodzaj złej praktyki, której korzenie sięgają lat 90-tych ubiegłego wieku, a uzasadnieniem było m.in. utrzymanie tej samej osoby na stanowisku np. dyrektora generalnego, w przypadku odwołania ze stanowiska prezesa zarządu spółki. Na powyższym tle stwierdzono nawet przypadek ustalenia przez radę nadzorczą spółki wynagrodzenia dla dyrektora zarządzającego wg zasad obowiązujących dla ogółu pracowników i podjęcie uchwały o pełnieniu funkcji prezesa spółki bez wynagrodzenia (Pabianice).

2.2.2. Organizacja i sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że zadania właścicielskie wobec spółek komunalnych przez kontrolowane urzędy miast realizowane były w wielu obszarach nierzetelnie.

W ocenie NIK, większość skontrolowanych gmin miejskich nie była właściwie przygotowana do sprawowania nadzoru właścicielskiego. W kontrolowanych urzędach (za wyjątkiem Urzędu Miasta w Bełchatowie) nie opracowano polityki właścicielskiej w stosunku do spółek miejskich obejmującej w szczególności długoterminowe cele społeczne i ekonomiczne do osiągnięcia przez te podmioty oraz strategię gmin w zakresie zaangażowania kapitałowego w spółki.

Ponadto, w Skierniewicach, Pabianicach, Zgierzu i Łodzi nie opracowano czytelnych zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego, w tym sposobu prowadzenia nadzoru merytorycznego i ekonomiczno-finansowego, jak również zasad współpracy gmin z organami spółek, w szczególności wytycznych (standardów) i procedur monitorowania działalności spółek w powiązaniu z celami w obszarze ekonomicznym i merytorycznym (str. 22–24).

¹⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 254 ze zm., dalej „ustawa o wynagradzaniu” lub „ustawa kominowa”.

¹⁷ Dz.U. z 2003 r. Nr 14, poz. 139.

Zdaniem NIK, w wyniku słabości kontroli zarządczej urzędów poprzez brak odpowiednich unormowań systemowych, nie zapewniano właściwej realizacji celów i zadań właścicielskich, które poza zgodnością z prawem, winny być realizowane efektywnie, oszczędnie i terminowo. Przejawiało się to przede wszystkim spóźnionymi działaniami wobec spółek miejskich uzyskujących ujemne wyniki finansowe.

Pozytywnym przykładem w tym zakresie jest działalność Prezydenta Miasta Bełchatowa, który ustanowił czytelne zasady w tej sferze działania podległego urzędu, gdzie określono i realizowano przyjętą politykę właścicielską oraz funkcjonował system zapewniający skuteczne monitorowanie i przeprowadzanie rzetelnej oceny działalności spółek komunalnych w ramach funkcjonującego od roku 2004 w Urzędzie Systemu Zarządzania Jakością według normy ISO 9001:2001 (str. 24).

NIK oceniła negatywnie skutki zaangażowania kapitałowego samorządów w niektórych spółkach. Przykładowo w 2012 r. ze wszystkich komunalnych łódzkich spółek (w tym trzy objęte kontrolą), 10 osiągnęło zysk (łącznie 18.189,5 tys. zł), ale jednocześnie 11 spółek poniosło stratę (łącznie 64.385 tys. zł).

Zdaniem NIK, samorzady nie podjęły wystarczających działań celem zbycia (bądź likwidacji) udziałów w takich spółkach. Żadne z kontrolowanych miast nie podjęło też próby systemowego podejścia do prywatyzacji spółek miejskich (str. 25–26).

Sposób sprawowania nadzoru właścicielskiego nie zapobiegł występowaniu nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółek. Kontrola wykazała m.in.:

- niepodjęcie skutecznych działań właścicielskich wobec spółek miejskich Łodzi, Skierniewic i Pabianic, dotyczących złożenia przez Zarządy Spółek we właściwym czasie wniosków o ich upadłość (wobec zaistnienia ustawowych przesłanek), ani innych skutecznych działań mających na celu poprawę ich sytuacji ekonomiczno-finansowej (Zakład Drogownictwa i Inżynierii Sp. z o.o. w Łodzi, spółki miejskiego transportu pasażerskiego w Skierniewicach i Pabianicach);
- zawarcie przez Miasto Skierniewice w latach 2009–2012 bez kontrasygnaty Skarbnika trzech porozumień z Miejskim Zakładem Komunikacyjnym Sp. z o.o. w Skierniewicach o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego na terenie Miasta Skierniewice zawierających zobowiązanie finansowe do rekompensat, których faktycznie nie wypłacano (zobowiązanie zawarto bowiem wyłącznie dla potrzeb otrzymania przez Spółkę dofinansowania ze środków Unii Europejskiej w ramach RPO Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013);
- kalkulacja rekompensat dla Miejskiego Zakładu Komunikacji Sp. z o.o. w Skierniewicach niezgodnie z pkt. 2 „Zasad mających zastosowanie do przyznanej rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych” stanowiących załącznik do rozporządzenia WE Nr 1370/2007 i aktem założycielskim Spółki (kalkulacja rekompensaty została sporządzona na podstawie wszelkiej działalności spółki, mimo że powinna być sporządzona na podstawie wszelkich kosztów i przychodów związanych jedynie ze świadczoną usługą publiczną, tj. transportem zbiorowym) oraz wykonywanie w okresie od września 2011 r. do dnia 25 września 2013 r. przez tę Spółkę regularnych przewozów pasażerskich na dwóch liniach bez zezwolenia wymaganego przepisem art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹⁸ (str. 31–33).

NIK zwraca uwagę, że zaangażowanie kapitałowe w spółkach prawa handlowego wiąże się z ryzykiem ograniczenia wpływu samorządu na majątek wniesiony do tych spółek. W sytuacji,

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm., dalej „ustawa o transporcie drogowym”.

gdy większość kontrolowanych miast nie określiło zasad polityki właścicielskiej w stosunku do posiadanych spółek, uwzględniającej realizację celów, do jakich je powołano, bezpośredni nadzór sprawowany przez rady nadzorcze spółek jest szczególnie istotny.

W ocenie NIK, 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 spółek.

Tymczasem właśnie w sferze dotyczącej rad nadzorczych ujawniono szereg nieprawidłowości, w tym przede wszystkim:

- powołanie członków rad nadzorczych w 8 przypadkach niezgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy kominowej, 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 (Skierniewice, Pabianice). Do powstania tej nieprawidłowości przyczynił się brak weryfikacji kandydatów na członków rad nadzorczych przez prezydentów miast – pod kątem przestrzegania powołanych przepisów,
- stosowanie niejednorodnych zasad wynagradzania członków rad nadzorczych w większości spółek z większościowym udziałem Miasta – wysokość wynagrodzenia wypłacanego członkom rad nadzorczych nie została uzależniona od uczestnictwa w posiedzeniach tego organu.

Stwierdzono także:

- brak zasad i kryteriów doboru członków rad nadzorczych – uznaniowy charakter wyboru polegający na indywidualnym wskazywaniu kandydatów przez Prezydenta Miasta nie gwarantował – zdaniem NIK – wyboru najlepszych kandydatów na to stanowisko (Łódź),
- brak zasad współpracy z radami nadzorczymi spółek, co powodowało niemożność pozyskania wymaganych informacji i dokumentów oraz wyegzekwowania pożądaných przez Miasto działań,
- brak zasad dotyczących sposobu oraz kryteriów oceny pracy członków rad nadzorczych – ocena miała charakter formalny i wyrażała się jedynie w formie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium, co zdaniem NIK nie było wystarczające do rzetelnej ich oceny (str. 26–28).

Funkcjonowanie organizacji nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem samorządów w urzędach poszczególnych miast, nie było w okresie objętym kontrolą NIK przedmiotem kontroli wewnętrznych. W 3 z 5 kontrolowanych miast nie przeprowadzono także kontroli właścicielskich w spółkach w zakresie ich funkcjonowania, pomimo ponoszonych strat przez spółki. Takich kontroli nie wykonywały też rady nadzorcze spółek w ramach własnych kompetencji. Powyższe zaniechania, NIK oceniła negatywnie (str. 33–34).

2.3 Uwagi końcowe

W ocenie NIK, samorząd terytorialny powinien koncentrować swą aktywność na wykonywaniu zadań publicznych, a podejmowanie przez gminy działalności gospodarczej, powinno być zawsze uzasadnione realizacją ustawowych zadań, a za koniecznością podjęcia musi przemawiać ważny interes publiczny. Naruszanie przez samorzady gminne ustalonych ustawowo ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej wywołuje także skutek w postaci naruszenia swobody gospodarczej, szczególnie zasad uczciwej konkurencji.

Ustalenia przedmiotowej kontroli, a także orzecznictwo sądów administracyjnych oraz stanowisko doktryny potwierdzają, iż przesłanka „ważne dla rozwoju gminy” określona w art. 10 ust. 3 ustawy

o gospodarce komunalnej, w zakresie podejmowania przez gminy działalności gospodarczej w przedmiocie wykraczającym poza sferę użyteczności publicznej, jest interpretowana w sposób rozszerzający.

Niniejsza kontrola NIK jest kolejną, której wyniki wskazują na niewłaściwe sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi przez organy administracji samorządowej¹⁹.

NIK zauważa jednocześnie, że zaangażowanie kapitałowe samorządu w części spółek jest wypadkową dotychczasowego sposobu realizacji polityki właścicielskiej oraz uwarunkowań historycznych sięgających lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, wynikających m.in. ze zmian stanu prawnego, w tym dotyczącego utworzenia i przekształcenia niektórych podmiotów w spółki prawa handlowego z udziałem samorządu terytorialnego.

W ocenie NIK, konieczne jest podjęcie przez samorzady działań mających na celu uporządkowanie obszaru spółek komunalnych, w tym:

- doprowadzenie do określenia zasad (unormowania) sprawowania nadzoru właścicielskiego wobec spółek z udziałem samorządu, w tym zapewniających skuteczne monitorowanie i przeprowadzanie rzetelnej oceny działalności spółek komunalnych,
- określenie polityki właścicielskiej wobec nadzorowanych spółek,
- podjęcie inicjatyw zmierzających do sprywatyzowania spółek działających poza sferą użyteczności publicznej.

W powyższym kontekście należy przypomnieć, że zgodnie z art. 69 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰ m.in. na prezydencie miasta ciąży obowiązek zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

Jest to więc w szczególności system procedur, instrukcji, zasad i mechanizmów, które wspomagają zarządzanie zmierzające do uzyskania – przez kierownictwo – pewności, że cele jednostki sektora finansów publicznych zostaną osiągnięte.

Zdaniem NIK, zwiększenie skuteczności zarządzania i efektywności nadzoru nad spółkami jest możliwe m.in. poprzez zapewnienie przez organy wykonawcze samorządów transparentności doboru właściwie przygotowanych osób na członków rad nadzorczych, prowadzonego w otwartych postępowaniach.

¹⁹ Patrz przypis 5.

²⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

3.1 Wyniki kontroli

3.1.1. Funkcjonowanie spółek komunalnych

3.1.1.1. Przygotowanie organizacyjne spółek do wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej

W spółkach objętych kontrolą, umowy spółki nie były na bieżąco aktualizowane w Krajowym Rejestrze Sądowym. Na podstawie art. 22 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym²¹, wpis do rejestru powinien być złożony nie później niż w terminie 7 dni od dnia zdarzenia uzasadniającego dokonanie wpisu.

- *Np. Łódzka Spółka Infrastrukturalna Sp. z o.o. w Łodzi* składała wnioski do sądu rejestrowego w związku z 6 zmianami składu Zarządu ŁSI z lat 2010–2013 (I półrocze), co stanowiło 40% wszystkich takich zmian (15) przeprowadzonych w tym czasie, z przekroczeniem do 10 dni. Dziesięć zmian składu Rady Nadzorczej z lat 2010–2013 (I półrocze) wprowadzonych do rejestru sądowego na podstawie wniosków Spółki nastąpiło także z przekroczeniem terminu (od 5 do 20 dni).
- Z kolei w **Miejskim Zakładzie Komunikacji Spółka z o.o. w Skierniewicach** w okresie od zawiązania Spółki do 6 maja 2009 r. Zgromadzenie Wspólników podjęło 9 uchwał w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego Spółki i do dnia kontroli NIK zmiany kapitału nie zostały ujawnione w KRS. Natomiast w ewidencji księgowej Spółki za lata 2010–2013 (I półrocze) kapitał zakładowy Spółki prezentowano w wysokości zgodnej z podjętymi uchwałami o jego podwyższeniu, ale niezgodnej z zapisami w KRS. Uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 31 grudnia 2009 r. wprowadzono do działalności Spółki zmiany w zakresie przedmiotu działalności, w tym:
 - sprzedaż detaliczną części i akcesoriów do pojazdów samochodowych z wyłączeniem motocykli;
 - sprzedaż hurtową i detaliczną motocykli, ich naprawę i konserwację oraz sprzedaż hurtową i detaliczną części i akcesoriów do nich;
 - pozostałą sprzedaż detaliczną prowadzoną w niewyspecjalizowanych sklepach;
 - leasing finansowy;
 - wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi.
 Spółka nie zgłosiła do KRS zmian dotyczących zakresu prowadzonej działalności gospodarczej. W toku kontroli NIK – w dniu 26 listopada 2013 r. – nastąpiło ujawnienie w KRS kapitału zakładowego w kwocie 3.035.554 zł. W postępowaniu rejestrowym pozostawała zmiana kapitału zakładowego do kwoty 3.534.684 zł i zmiany dotyczące katalogu prowadzonej działalności. Spółka nie powinna wykazywać w dokumentach księgowych i sprawozdawczych wysokości kapitału zakładowego w kwocie 3.534.684 zł w sytuacji, gdy w KRS kapitał ten ujawniony był w wysokości 2.835.902 zł. Wobec powyższego księgi rachunkowe Spółki w tym zakresie były prowadzone nierzetelnie.
- W przypadku **Pabianickiego Centrum Medycznego Sp. z o.o. w Pabianicach** do dnia złożenia wniosku o wpis Spółki do KRS, tj. do 18.05.2009 r. Miasto nie wniosło wkładu w wysokości 5.000 zł na pokrycie kapitału zakładowego, mimo takiego wymogu określonego w art. 163 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych²², przy czym do wniosku dołączono nieprawdziwe oświadczenie o wniesieniu takiego wkładu złożone przez Prezesa Spółki, za co grozi mu odpowiedzialność karna przewidziana w art. 587 K.s.h. Przesłuchany w tej sprawie były Prezes Spółki zeznał, że polegał na zapewnieniach Prezydenta i Skarbnika Miasta, że kapitał zostanie wpłacony w terminie poprzedzającym złożenie oświadczenia.

3.1.1.2. Stopień realizacji zadań powierzonych spółkom przez samorządy gmin

W okresie objętym kontrolą wszystkie spółki uzyskiwały przychody z działalności gospodarczej zgodnie z rodzajami działalności określonej w akcie założycielskim. Podstawowa działalność spółek określona w umowach spółki (poza jednym przypadkiem spółki ŁSI) mieściła się w obszarze użyteczności publicznej. Nie mniej we wszystkich 5 skontrolowanych gminach miejskich stwierdzono prowadzenie przez spółki gminne dodatkowo działalności gospodarczej poza sferą

²¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 1203 ze zm., dalej „ustawa o KRS”.

²² Dz.U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm., dalej „K.s.h”.

użyteczności publicznej mimo niespełnienia przesłanek ustawowych, które taką działalność dopuszczają – art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 10 ust. 1–3 ustawy o gospodarce komunalnej. Przychody z działalności typowo komercyjnej spółek stanowiły od 10% do ponad 80% przychodów ogółem. Podkreślić przy tym należy, że treść aktów założycielskich umożliwił znaczne poszerzenie działalności przez spółki poza zadania własne gminy.

- **Np. Miejski Zakład Komunikacji Spółka z o.o. w Skierniewicach** w badanym okresie uzyskiwał przychody z lokalnego transportu zbiorowego, polegającego na wykonywaniu przewozów o charakterze użyteczności publicznej na rzecz mieszkańców Miasta Skierniewice i Gminy Maków, ale jednocześnie także na świadczeniu usług turystycznych, prowadzeniu na stacjach paliw działalności handlowej oraz z działalności warsztatowej i reklamowej. Przychody z działalności publicznej (transport miejski) realizowanej na rzecz Miasta Skierniewice w latach 2010–2012 stanowiły odpowiednio 14,8%, 9,48% i 14,8% przychodów ogółem. Największe przychody pochodziły ze sprzedaży paliw, gazu LPG, papierosów, piwa i słodyczy na stacjach paliw. Ich udział w łącznych przychodach Spółki wyniósł 77,8% w 2010 r., 85,9% w 2011 r., 81,8% w 2012 r. Tak znaczny udział przychodów Spółki z działalności spoza sfery użyteczności publicznej, świadczyć może o przekształcaniu Spółki w podmiot realizujący głównie działalność komercyjną. Na uwagę wskazuje fakt, iż Spółka mimo szeroko prowadzonej działalności komercyjnej w okresie objętym kontrolą, uzyskiwała ujemny wynik finansowy (w 2010 r. 3.283 tys. zł, w 2011 r. 3.731 tys. zł, w 2012 r. 2.977 tys. zł), przy czym Spółka korzystała z dopłat do działalności bieżącej, otrzymywanych z Miasta Skierniewice niezgodnie z umową spółki (2.250 tys. zł w 2010 r., 2.950 tys. zł w 2011 r., 2.288 tys. zł w 2012 r.).
- **Łódzka Spółka Infrastrukturalna Sp. z o.o. w Łodzi** realizowała przychody głównie z wydzierżawienia infrastruktury wodno-kanalizacyjnej Zakładowi Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Łodzi (ZWIK) i Grupowej Oczyszczalni Ścieków Sp. z o.o. w Łodzi (GOŚ) naliczając tym spółkom czynsz dzierżawny stanowiący koszt, na podstawie którego wyliczono m.in. opłaty za wodę i ścieki. Przychody ŁSI z tytułu czynszu dzierżawnego w latach 2010–2012 wyniosły: 90.433 tys. zł w 2010 r., 99.862 tys. zł w 2011 r. i 104.500 tys. zł w 2012 r., stanowiąc do przychodów ogółem odpowiednio: 70,2%, 68,6% i 73,9%. Zadania w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będące zadaniami użyteczności publicznej, w całości realizował ZWIK i GOŚ, a więc można uznać, że spółka ŁSI działała poza sferą użyteczności publicznej.

Akty założycielskie 10 spółek objętych kontrolą posiadały zapisy o możliwości prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej, np.:

- **Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Łodzi** – produkcja napojów bezalkoholowych, produkcja wód mineralnych, sprzedaż hurtowa napojów alkoholowych, sprzedaż detaliczna artykułów używanych, działalność rachunkowo-księgową, doradztwo podatkowe, działalność agencji reklamowych, handel energią elektryczną.
- **Łódzka Spółka Infrastrukturalna Sp. z o.o. w Łodzi** – działalność w zakresie nagrań dźwiękowych i muzycznych, zarządzanie stronami internetowymi (hosting) i podobna działalność, działalność prawnicza, działalność agencji reklamowych, pośrednictwo w sprzedaży czasu i miejsca na cele reklamowe w radio i telewizji, badanie rynku i opinii publicznej, działalność związana z organizacją targów, wystaw i kongresów.
- **Pabianickie Centrum Medyczne Sp. z o.o. w Pabianicach** – fryzjerstwo i pozostałe usługi kosmetyczne, sprzedaż detaliczna prowadzona przez domy sprzedaży wysyłkowej lub Internet, przetwarzanie danych, zarządzanie stronami internetowymi, działalność prawnicza.
- **Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Zgierzu** – sprzedaż detaliczna artykułów użytku domowego w wyspecjalizowanych sklepach.
- **Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Pabianicach** – posadzkarstwo, tapetowanie, malowanie.
- **Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Skierniewicach** – zarządzanie wspólnotami mieszkaniowymi.

Stwierdzono przypadki dokonywania zmian w aktach założycielskich spółek w kierunku prowadzenia działalności poza sferą użyteczności publicznej, angażując środki finansowe w przygotowania do takich działań.

- **Np. Zakład Wodociągów i Kanalizacji „WOD-KAN” Sp. z o.o. w Bełchatowie** – uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 22 kwietnia 2013 r. wprowadzono do aktu założycielskiego Spółki wytwarzanie i handel energią elektryczną, angażując 60 tys. zł plus VAT, w przygotowanie Studium Wykonalności i usługi doradztwa prawnego, finansowego i technicznego, mające na celu przygotowanie realizacji inwestycji budowy farmy fotowoltaicznej, w tym przygotowanie kompletnej dokumentacji projektu elektrycznego instalacji

fotowoltaicznej wraz z uzyskaniem i przekazaniem warunków przyłączenia do sieci elektroenergetycznej (wartość inwestycji to kilkanaście milionów zł).

W złożonych wyjaśnieniach prezes zarządu Spółki stwierdził, że Spółka postanowiła przeprowadzić analizę możliwości budowy na własnym terenie instalacji odnawialnego źródła energii. Sporządzone zostało „Studium wykonalności budowy instalacji fotowoltaicznej”, z którego wynikało, iż możliwa jest budowa na terenie oczyszczalni ścieków instalacji fotowoltaicznej o mocy 2 MW. Instalacja ta mogłaby produkować energię elektryczną zarówno na potrzeby sprzedaży energii do sieci energetycznej, jak i na potrzeby własne Spółki.

Zdaniem NIK, nie do przyjęcia jest koncepcja przedstawiona w złożonych wyjaśnieniach, gdyż podstawową działalnością gospodarczą Spółki zgodnie z aktem założycielski jest zaspokajanie potrzeb społeczności samorządowej w zakresie dostarczania wody oraz odprowadzania i oczyszczania ścieków, a nie poszukiwanie dodatkowych możliwości prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej.

3.1.1.3. Efektywność gospodarowania spółek komunalnych

Efektywność gospodarowania połowy spółek miejskich, działających w strukturze 5 gmin miejskich województwa łódzkiego objętych kontrolą nie była zadowalająca. W okresie lat 2010–2012 ujemny wynik finansowy wykazywało 18 z 36 Spółek miejskich z udziałem większościowym gmin. I tak:

- **Spośród 15 spółek z większościowym udziałem Miasta Łodzi**, w całym okresie objętym kontrolą straty generowały: Łódzki Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. – za 2010 r. 62 tys. zł, za 2011 r. 33 tys. zł i za 2012 r. 24 tys. zł; Miejska Arena Kultury i Sportu Sp. z o.o. – za 2010 r. 3,9 mln zł, za 2011 r. 3,9 mln zł i za 2012 r. 4,3 mln zł; Port Lotniczy Łódź im. W. Reymonta Sp. z o.o. – za 2010 r. 19,1 mln zł, za 2011 r. 20,8 mln zł i za 2012 r. 37,7 mln zł; Łódzki Regionalny Park Naukowo-Technologiczny Sp. z o.o. – za 2010 r. 1,2 mln zł, za 2011 r. 0,9 mln zł i za 2012 r. 0,4 mln zł. W latach objętych kontrolą straty wykazywały także: MPK–Łódź Sp. z o.o. za 2010 r. 39 mln zł i 8,7 mln zł za 2012 rok; Zakład Drogownictwa i Inżynierii Sp. z o.o. – za 2011 r. 2,9 mln zł i 6,9 mln zł za 2012 r.; Aqua Park Łódź Sp. z o.o. – za 2010 r. 2,9 mln zł, za 2011 r. 11,2 mln zł i 0,96 mln zł za 2012 r.; Centrum Konferencyjno-Wystawiennicze Międzynarodowych Targów Łódzkich Sp. z o.o. – za 2010 r. 1,3 mln zł i 4,2 mln zł za 2012 r.; Międzynarodowe Targi Łódzkie Spółka Targowa sp. z o.o. – za 2012 r. 0,88 mln zł.
- **Spośród 8 spółek z większościowym udziałem Miasta Skierniewice** dwie spółki, tj. Zakład Wodociągów i Kanalizacji „WOD-KAN” i Energetyka Ciepła, generowały corocznie zyski odpowiednio 145.104 zł i 1.026.681 zł. Zakład Gospodarki Mieszkaniowej generował zysk: w 2010 r. – 2654 zł, w 2012 r. – 53.467 zł, natomiast w 2011 r. wykazał stratę netto w wysokości 55.551 zł. Przedsiębiorstwo Usług Renowacyjnych, Konserwatorskich i Pogrzebowych „ARS” jedynie w 2010 r. wypracowało 60.406 zł zysku. W pozostałych latach badanego okresu wykazało stratę netto w wysokości 50.549 zł. Zakład Utrzymania Miasta wypracował zysk w 2010 r. i 2012 r. w wysokości 232.904 zł i wykazał stratę netto w 2011 r. w wysokości 387.366 zł. Pozostałe spółki, tj. Miejski Zakład Komunikacji, Pływalnia Miejska i Ośrodek Sportu i Rekreacji w likwidacji, w całym okresie wykazywały stratę w łącznej wysokości 22.355 tys. zł.
- **Spośród 4 spółek z większościowym udziałem Miasta Pabianic**, jedna spółka, Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. w latach 2010–2012 generowała straty, tj. 5.124 tys. zł w 2010 r., 7.350 tys. zł w 2011 r. i 9.282 tys. zł w 2012 r. Jednocześnie wykazywano w tym okresie ujemny kapitał własny w kwotach: 1.712 tys. zł w 2010 r., 3.644 tys. zł w 2011 r. i 1526 tys. zł w 2012 r., co świadczyło o sytuacji, w której wartość aktywów spółki była niższa od wartości wykazanych w bilansach zobowiązań. Zmniejszenie wartości ujemnych kapitałów w 2012 r. wynikało z wykonanej przez Miasto konwersji zobowiązań Spółki wobec Miasta na nowe udziały, w tym z tytułu wykupu przez Wspólnika obligacji i odsetek oraz zobowiązań podatkowych Spółki w łącznej wysokości 3.050 tys. zł. Biegli rewidenty badający sprawozdania finansowe spółki za lata 2010–2012 wskazywali na fakt finansowania się Spółki z kapitałów obcych oraz na brak środków na wykup wyemitowanych obligacji. Informowali też Zarząd Spółki, o zaistnieniu sytuacji opisanej w art. 233 ust. 1 K.s.h., tj. przesłanek do niezwłocznego zwołania Zgromadzenia Wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia Spółki. Właściciel (Prezydent Miasta) na zwoływanych przez Zarząd Spółki w powyższym trybie Zgromadzeniach Wspólników podejmował każdorazowo decyzję, w formie uchwały, o konieczności kontynuacji działania Spółki zgodnie z aktem założycielskim, zobowiązywał się też do dokapitalizowania Spółki. Udzielał też Zarządowi i Radzie Nadzorczej absolutorium.
- **Spośród 3 spółek z większościowym udziałem Miasta Zgierza**, w całym okresie objętym kontrolą straty generowała spółka Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej, tj. w 2010 r. strata netto w wysokości

298.041 zł, w 2011 r. strata netto w wysokości 697.734 zł, w 2012 r. strata netto w wysokości 349.072 zł. Pozostałe spółki osiągały następujące wyniki:

- ♦ Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o.: w 2010 r. strata netto w wysokości 151.784 zł, w 2011 r. strata netto w wysokości 92.323 zł, w 2012 r. zysk netto w wysokości 94.428 zł;
- ♦ Wodociągi i Kanalizacja – Zgierz Sp. z o.o.: w 2010 r. zysk netto w wysokości 789.849 zł, w 2011 r. zysk netto w wysokości 252.014 zł i w 2012 r. zysk netto w wysokości 1.079.475 zł.
- **Spśród 6 spółek z większościovym udziałem Miasta Bełchatowa**, w okresie objętym kontrolą straty wykazywały trzy spółki, przy czym nie dotyczyło to wszystkich kolejnych lat. Łączna strata netto spółek za lata 2010–2012 wyniosła 1.328,7 tys. zł, natomiast zysk netto, łączny wszystkich spółek za ten okres wyniósł 4.151,8 tys. zł. Do najbardziej rentownych zaliczały się spółki: Przedsiębiorstwo Komunalne „SANIKOM” i Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej „PEC”, a także Zakład Wodociągów i Kanalizacji „WOD-KAN”.

NIK oceniła negatywnie 3 z 10 spółek objętych kontrolą, które wykazywały ujemne wyniki bilansowe w kolejnych latach 2010–2012. I tak:

- **Miejski Zakład Komunikacji Spółka z o.o. w Skierniewicach** – strata bilansowa netto wynosiła: w 2010 r. 3.283 tys. zł, w 2011 r. 3.731 tys. zł, w 2012 r. 2.977 tys. zł. Straty wynikały z niskich wpływów uzyskiwanych ze sprzedaży biletów, niepokrywających kosztów działalności komunikacji miejskiej. Za rok 2012 wpływy ze sprzedaży biletów pokrywały zaledwie 24,8% kosztów realizowanej przez MZK usługi publicznej. Plany finansowe zatwierdzone przez Zgromadzenie Wspólników w latach 2010–2012 zakładały poniesienie strat w wysokości: 2.100 tys. zł w 2010 r., 2.550 tys. zł w 2011 r., 2.850 tys. zł w 2012 r., do pokrycia przez Wspólnika w formie dopłat do działalności bieżącej. Łączne straty za lata 2010–2012 w wysokości 9.991 tys. zł pokryte zostały dopłatami w wysokości 7.787 tys. zł. Do czasu kontroli NIK nie zostały pokryte straty na łączną kwotę 2.579 tys. zł. Brak działań naprawczych, niedochodzenie od Miasta zapisanych w umowach rekompensat oraz pokrycia przez Wspólnika strat Spółki poniesionych w latach wcześniejszych w wysokości 2.579 tys. zł, przyczyniało się do pogorszenia sytuacji finansowej Spółki. Bilans sporządzony przez Zarząd MZK za lata 2010, 2011 i 2012 wykazał stratę przewyższającą sumę kapitałów zapasowego i rezerwowych oraz połowy kapitału zakładowego, odpowiednio o 607 tys. zł w 2010 r., 1.388 w 2011 r. i 1.278 tys. zł w 2012 r. Wobec powyższego wystąpiły okoliczności dotyczące obowiązkowo zapisanego w art. 233 § 1 K.s.h. w zakresie niezwłocznego zwołania Zgromadzenia Wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia Spółki.
- **Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Zgierzu** – straty bilansowe netto wynosiły: w 2010 r. w wysokości 298 tys. zł, w 2011 r. w wysokości 697,7 tys. zł, w 2012 r. w wysokości 349 tys. zł. Podstawowymi przyczynami strat było niedostosowanie się spółki do reguł rynkowych (niekonkurencyjne ceny) i brak zamówień w wyniku przegranych przetargów na usługi, przy jednoczesnym przeroście zatrudnienia. Ustalenia kontroli wykazały, że Zarząd tej spółki nie podjął z własnej inicjatywy działań na rzecz opracowania programu naprawczego, mimo że spółka osiągała ujemny wynik finansowy co najmniej od 2009 r. Należy przy tym zauważyć, że bezczynność w tym zakresie wykazywała także Rada Nadzorcza. Pomimo złej kondycji ekonomicznej spółki, Rada Nadzorcza przyznała członkom zarządu spółki nagrody roczne za 2010 r. i 2012 r., nie uzasadniając motywów, którymi się kierowała. Opracowany i przyjęty – na wniosek Zgromadzenia Wspólników – program naprawczy realizowany był nierzetelnie. Do czasu zakończenia kontroli nie zrealizowano zobowiązania dokonania przeglądu stanowisk pracy pod względem przydatności i kwalifikacji oraz nie opracowano systemu windykacji.
- **Zakład Drogownictwa i Inżynierii Spółka z o.o. w Łodzi (w upadłości likwidacyjnej)** – w okresie objętym kontrolą wynik finansowy ulegał systematycznemu pogarszaniu: w 2010 r. zysk – 213,6 tys. zł, w latach następnych strata: 2011 r. – 2.924,3 tys. zł, 2012 r. – 6.945,2 tys. zł. Zła sytuacja finansowa spółki spowodowana była głównie utratą zdolności do uzyskiwania zamówień, które otrzymywano w drodze powierzenia jako podmiotowi wewnętrznemu a następnie w drodze przetargów publicznych. Sytuacja finansowa Spółki na koniec 2011 r. wskazywała, że kwalifikowała się ona do upadłości w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze²³. Z ogólnej kwoty zobowiązań krótkoterminowych w łącznej wysokości 11.666,6 tys. zł – 64,1% stanowiły zobowiązania z tytułu dostaw i usług oraz 8,5% zobowiązania publicznoprawne. Zobowiązania z tytułu dostaw i usług w wysokości 7.482,2 tys. zł w głównej mierze stanowiły zobowiązania po terminie płatności 6.587,2 tys. zł (88,0%), z tego: od 1 do 3 miesięcy – 3.415,3 tys. zł, od 3 do 6 miesięcy – 2.046 tys. zł, od 6 do 12 miesięcy – 1.125,8 tys. zł.

²³ Dz.U. z 2012 r., poz. 1112 ze zm., dalej „prawo upadłościowe i naprawcze”.

Na koniec kwietnia 2012 r., jak podano w raporcie biegłego rewidenta, na zobowiązania z tytułu dostaw i usług w wysokości 7.881,3 tys. zł aż 7.029,6 tys. zł przypadało na zobowiązania przeterminowane.

Sytuację ekonomiczno-finansową Spółki pogarszało złe jej zarządzanie i działania niegospodarne, np. sprzedanie w grudniu 2010 r. 1.000 t soli drogowej (akcja zima) za cenę brutto 213.500 zł i zakup w styczniu 2011 r. soli w tej ilości za cenę 532.590 zł. Straty z tego tytułu oszacowano na kwotę 319 tys. zł.

Były Prezes Zarządu Spółki zeznał m.in., że sprzedaży soli dokonano z uwagi na pilnie potrzeby środków finansowych na wypłaty wynagrodzeń dla pracowników.

Łódzka Spółka Infrastrukturalna prowadziła wprawdzie w latach 2010–2013 (I półrocze) rentowną działalność gospodarczą²⁴, jednakże kumulowała nadwyżki z czynszu dzierżawnego mającego wpływ na taryfy zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, nie realizując w pełni zaplanowanych przedsięwzięć inwestycyjnych, w tym o charakterze modernizacyjno-odtworzeniowym²⁵, tj. celu, dla którego została powołana. Na wyniki ze sprzedaży Łódzkiej Spółki Infrastrukturalnej wpływ miała przede wszystkim określana przez Zgromadzenie Wspólników ŁSI (Prezydent Miasta) wysokość rocznych czynszów dzierżawnych otrzymywanych od Miasta oraz od ZWiK i GOŚ. Rozpatrując łącznie czynsze umowne otrzymywane od spółek operatorskich, przychody z tych czynszów z nadwyżką pokrywały ponoszone przez ŁSI koszty związane z wydzierżawianą infrastrukturą. Natomiast w przypadku wydzierżawianej przez ŁSI dla Miasta kanalizacji deszczowej czynsze umowne nie pokrywały kosztów ponoszonych przez spółkę. W badanym okresie łączna strata na sprzedaży z tytułu dzierżawy kanalizacji deszczowej wyniosła 10.091 tys. zł, w tym w I półroczu 2013 r. – 3.245 tys. zł. Podobna sytuacja miała miejsce od 2012 r. w przypadku oddanych Miastu w dzierżawę przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wybudowanych w ramach projektu unijnego. Z wyjaśnienia Prezesa ŁSI wynika, że powyższa nieprawidłowa sytuacja spowodowana była niedostatecznym zabezpieczeniem przez Miasto niezbędnych środków na ww. dzierżawy. W tym kontekście należy podkreślić, że wysokość czynszu dzierżawnego ma wpływ na taryfy zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Przedstawiciel Miasta natomiast wyjaśnił, że na uwzględnienie na powyższy cel środków nie pozwalała obecna sytuacja finansowa Miasta.

Cztery z 10 spółek objętych kontrolą realizowało usługi w zakresie poboru, uzdatniania i dostarczania wody oraz odprowadzania ścieków (Bełchatów, Łódź, Pabianice i Skierniewice).

Z uwagi na corocznie wprowadzane nowe taryfy (wzrost cen) za wodę i odprowadzanie ścieków, spółki nie generowały strat.

Odpłatność za wodę i ścieki w gminach objętych kontrolą była zróżnicowana i kształtowała się na koniec 2012 r. odpowiednio:

- woda – od 2,37 zł brutto (Skierniewice) do 4,25 zł brutto (Łódź),
- ścieki – od 3,37 zł brutto (Skierniewice) do 6,51 zł brutto (Łódź).

Zasadność zmian taryfowych nie była przedmiotem kontroli w spółkach. Badaniami kontrolnymi objęto prawidłowość realizowania obowiązku wynikającego z art. 24 ust. 1–3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, tj. prawidłowość zatwierdzania taryf przed wprowadzeniem ich w życie.

W jednym przypadku Zakład Wodociągów i Kanalizacji „WOD-KAN” Sp. z o.o. w miejscowości Mokra Prawa k. Skierniewic – nie posiadała taryf zatwierdzonych w drodze uchwał przez Radę Gminy

²⁴ Zysk netto w 2010 r. wyniósł 11.986 tys. zł; w 2011 r. – 341 tys. zł, w 2012 r. – 108 tys. zł, a w I półroczu 2013 r. 4.444 tys. zł.

²⁵ W 2010 r. na ogółem 35 zadań inwestycyjnych spoza projektu wykonano jedynie 13 zadań, w 2011 r. na 79 zadań wykonano 52, w 2012 r. na 79 zadań wykonano 29, a w 2013 r. na 61 wykonano 48 zadań.

Skierniewice, dla odbiorców z terenu tej gminy, ponieważ Spółka nie występowała do Wójta Gminy Skierniewice z wnioskami o zatwierdzenie takich taryf, argumentując niewielką liczbą odbiorców korzystających z usług Spółki na terenie gminy Skierniewice.

Brak powyższych działań ze strony Spółki, był niezgodny z normą prawną określoną w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków. W stosunku do odbiorców usług z terenu gminy Skierniewice, stosowano taryfy obowiązujące na terenie miasta Skierniewice.

Zamówienia publiczne

Z 10 objętych kontrolą spółek, istotne nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych stwierdzono w trzech spółkach, przy czym ich skala nie była znacząca.

Nieprawidłowości dotyczyły 6 postępowań o łącznej wartości 707,3 tys. zł, w tym udzielenie zamówienia z pominięciem ustawy Pzp (jeden przypadek o wartości brutto 291,5 tys. zł), dzielenie zamówienia w celu omięcia ustawy Pzp (jeden przypadek o wartości brutto 75,5 tys. zł), braki obligatoryjnych dokumentów w dokumentacji 4 przeprowadzonych postępowań (brutto 340,3 tys. zł). I tak:

- **Zakład Drogownictwa i Inżynierii Spółka z o.o. w Łodzi** – przed terminem otwarcia ofert na zakup 10.000 t soli drogowej, bez zamówienia i umowy, Spółka zakupiła 600 t soli drogowej za łączną kwotę brutto 291,5 tys. zł.
- **Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Skierniewicach** – w ramach zrealizowanych czterech zamówień ujawniono braki w dokumentacji, m in.:
 - brak kosztorysu inwestorskiego, który zgodnie z art. 33 ust. 1 Pzp jest podstawą ustalenia wartości zamówienia na roboty budowlane (jedno postępowanie);
 - w 4 postępowaniach wykonawcy nie złożyli zaświadczeń z urzędów skarbowych i ZUS o niezaleganiu z podatkami i składkami, w efekcie czego zamawiający nie mógł rzetelnie sprawdzić przesłanek decydujących o ewentualnym wykluczeniu z postępowania wykonawców na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 3 Pzp, zamawiający nie dysponował dokumentacją o wezwaniu do uzupełniania dokumentacji na podstawie art. 26 ust. 3 Pzp.;
 - w 2 postępowaniach nie można było sprawdzić, czy wybór najkorzystniejszych ofert dokonany został na podstawie kryteriów ocen ofert określonych w SIWZ (art. 91 PZP) – w jednym przypadku z powodu braku SIWZ, w drugim przypadku z braku w Spółce oferty wykonawcy, wybranej, jako najkorzystniejsza;
 - w 4 postępowaniach nie dokonano właściwego udokumentowania postępowań przetargowych zgodnie z art. 96 Pzp, z tego: w 3 przypadkach brak było pisemnych protokołów z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, a w jednym protokół taki nie został w całości wypełniony i podpisany.
- **Pabianickie Centrum Medyczne Spółka z o.o. w Pabianicach** – z ominięciem ustawy Pzp w roku 2012 r. Spółka zawarła – bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie ustawy Pzp – dwie umowy na zadanie dotyczące obsługi administrowania parkingiem, w zakresie sprzedaży biletów i abonamentów od tego samego usługodawcy o łącznej wartości 61.447 zł netto, co odpowiadało wartości 15.287,06 euro²⁶. Umowy były tożsame czasowo (obejmowały rok budżetowy), tożsame podmiotowo (zamówienie powierzono temu samemu wykonawcy) oraz tożsame przedmiotowo, gdyż obie umowy de facto dotyczyły tej samej usługi, tj. obsługi parkingowej (administrowania parkingiem), której podstawowym celem była obsługa i nadzór nad sprzedażą biletów i abonamentów. Podzielenie zamówienia pozwoliło na pominięcie ustawy Pzp.
- **Zakład Wodociągów i Kanalizacji „WOD-KAN” Sp. z o.o. w Bełchatowie** – korzystając z uprawnień do zamówień sektorowych, w trybie z wolnej ręki poprzedzonej negocjacjami z jednym dostawcą, dokonał zamówienia na dostawę oraz montaż mebli biurowych o wartości netto 116 tys. zł do pomieszczeń Biura Obsługi Klienta i Działu Technicznego w siedzibie Spółki.

²⁶ Zgodnie § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. Nr 282, poz. 1650) – średni kurs złotego do euro wynosił od 1.01.2012 roku – 4,0196.

NIK nie podziela poglądu, iż zakup mebli biurowych łączyć można bezpośrednio z realizacją zadań wyszczególnionych w ustawie Pzp, a objętych zamówieniami sektorowymi (w przedstawionym przypadku zadania w zakresie poboru i dostaw wody dla mieszkańców).

Zakupy mebli biurowych na wyposażenie urzędów państwowych i samorządowych podlegają rygorom ustawy Pzp i wymagają postępowania przetargowego. Spółki komunalne realizując zadania gminy, wykorzystują środki publiczne, które winny być wydatkowane gospodarnie, a temu celowi służy m.in. zastosowanie zasad i procedur określonych w ustawie Pzp.

NIK pozytywnie oceniła wszystkie spółki w zakresie sporządzania rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach publicznych. Sprawozdania sporządzano prawidłowo i terminowo przekazywano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych.

3.1.1.4. Przestrzeganie ustawowych ograniczeń dotyczących wysokości wynagrodzeń członków zarządów i rad nadzorczych

We wszystkich miastach objętych kontrolą występowały w spółkach nieprawidłowości w zakresie ustalania wysokości wynagrodzeń dla osób stanowiących zarządy spółek i osób reprezentujących gminy w organach spółek komunalnych. Stwierdzono występowanie nieprawidłowości dotyczących naruszania ustawy kominowej oraz Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych²⁷. Skala poszczególnych nieprawidłowości nie była znacząca, ale nieprawidłowości ujawniono w 8 z 10 spółek objętych kontrolą.

Wiele przypadków nieprawidłowego stosowania przepisów ustawy kominowej wystąpiło w zakresie zastosowania błędnej kwoty bazowej do naliczania wynagrodzeń członkom zarządów spółek i członkom rad nadzorczych. Przekroczenie maksymalnych kwot wynagrodzeń dla członków zarządu i rad nadzorczych obliczonych, zgodnie z zasadami zawartymi w ustawie kominowej ujawniono w dwóch spółkach. Natomiast w 9 spółkach wynagrodzenia miesięczne członków zarządu i rady nadzorczej spółki nie przekraczały maksymalnych kwot, jednak zastosowano kwoty bazowe do ustalenia tych wynagrodzeń inne niż wskazana w ustawie kominowej. Zgodnie z ustawą kominową, w całym okresie objętym kontrolą obowiązywała kwota bazowa w wysokości 3.454,58 zł, stanowiąc kwotę przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku 2009 ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Spółki stosowały często kwotę bazową z IV kwartału z innych lat. Błędy w ustaleniu kwoty bazowej – **zdaniem NIK** – wynikały z niejednoznacznych sformułowań zapisów ustawowych i odsyłaniu czytelnika do kolejnych przepisów zawartych w tej ustawie powodujących trudności interpretacyjne.

W związku z powyższym w dwóch spółkach nastąpiło zawyżenie maksymalnych kwot miesięcznych wynagrodzeń dla członków zarządu i członków rad nadzorczych. I tak:

- **Zakład Drogownictwa i Inżynierii Spółka z o.o. w Łodzi** – Prezesowi Zarządu naliczono i wypłacono za okres od 23 sierpnia 2012 r. do 30 listopada 2012 r. wynagrodzenie stanowiące sześciokrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, przyjmując przeciętne miesięczne wynagrodzenie w IV kwartale 2010 r. (3.604,80 zł) zamiast w IV kwartale 2009 r. (3.454,58 zł). Począwszy od stycznia 2012 r. do 23 sierpnia 2012 r. i za grudzień 2012 r. naliczono i wypłacono Prezesowi Spółki wynagrodzenie przyjmując błędnie za podstawę przeciętne miesięczne wynagrodzenie w IV kwartale 2010 r. zawyżone o 9.013 zł. Również za okres od 1 stycznia do 7 marca 2013 r. niezasadnie naliczono wynagrodzenie Prezesowi przyjmując za podstawę przeciętne miesięczne wynagrodzenie w IV kwartale 2012 r. (3.875 zł), wskutek czego zawyżono naliczone i wypłacone wynagrodzenie o 3.864 zł. Łączne nadpłaty wynagrodzeń członków Zarządu Spółki za lata 2010–2013 r. wyniosły 21.859 zł.

²⁷ Patrz przypis 18.

- **Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Łodzi** – zawyżenie o kwotę 85.296 zł wynagrodzeń członków Zarządu Spółki poprzez przyjęcie, jako podstawy jego wyliczenia kwoty 3.875,35 zł zamiast 3.454,58 zł. Ponadto zawyżono o kwotę 26.154 zł wypłacane wynagrodzenie członkom rady nadzorczej Spółki w latach 2012–2013, co wynikało również z przyjęcia błędnych stawek bazowych.

Zdaniem NIK, przyznanie dodatku do wynagrodzenia członkom zarządu Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Pabianicach w wysokości 800 zł miesięcznie w związku z wykonywaniem zadań dodatkowych, które de facto mieściły się w zakresie zadań podstawowych spółki, stanowiło naruszenie przepisów art. 5 i art. 11 ustawy kominowej.

Wprawdzie wypłacone dodatki i premie nie spowodowały przekroczenia maksymalnych kwot wynagrodzeń określonych w ustawie kominowej, ale te rodzaje należności nie został w niej przewidziane.

Za nieprawidłowe, NIK uznała przyznanie przez Zgromadzenie Wspólników nagród rocznych członkom zarządu Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Zgierzu w dwóch latach 2010 i 2012 bez podania uzasadnienia w sytuacji, gdy spółka za ten okres wykazywała ujemny wynik finansowy.

Nielegalnie, bez zgody Zgromadzenia Wspólników Rada Nadzorcza Pabianickiego Centrum Medycznego Spółka z o.o. w Pabianicach przyznała w roku 2013 r. prezesowi Spółki nagrodę roczną. Na wniosek Prezydenta Miasta nagroda została zwrócona.

NIK nie stwierdziła natomiast nieprawidłowości w zakresie przyznawania świadczeń dodatkowych członkom zarządu spółek.

3.1.2. Organizacja i sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi

3.1.2.1. Organizacja urzędów w zakresie nadzoru właścicielskiego i monitorowanie działalności spółek

Prezydenci Miast objętych kontrolą (poza Miastem Bełchatów) nie opracowali czytelnych zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego, w tym sposobu prowadzenia nadzoru merytorycznego i ekonomiczno-finansowego przez pracowników, jak również zasad współpracy Miasta z organami spółek, w szczególności z Radami Nadzorczy. Nie określono w szczególności wytycznych (standardów) i procedur monitorowania działalności spółek w powiązaniu z celami w obszarze ekonomicznym i merytorycznym.

Zdaniem NIK brak procedur monitorowania działalności spółek i ich kondycji ekonomiczno-finansowej przez pracowników urzędów, utrudniał sprawowanie rzetelnego nadzoru właścicielskiego, co przejawiało się spóźnionymi działaniami właścicielskimi wobec spółek miejskich uzyskujących ujemne wyniki finansowe.

Na przykład w Łodzi w 2010 r. 10 spółek z udziałem Miasta poniosło straty (łącznie 69.325 tys. zł), w 2011 r. – 8 spółek (straty łącznie 41.266,9 tys. zł), w 2012 r. – 11 spółek (straty łącznie 64.385 tys. zł). Na koniec I półrocza 2013 r. ujemny wynik finansowy osiągnęło 7 spółek. W Bełchatowie 3 spółki komunalne Miasta nie wykazywały dodatniego wyniku finansowego, łączna strata netto spółek za lata 2010–2012 wyniosła 1.328,7 tys. zł.

W Pabianicach, co prawda tylko jedna spółka generowała straty, ale corocznie – łącznie w badanym okresie na kwotę 4.794 tys. zł.

W Zgierzu w 2010 i 2011 r. 4 spółki z udziałem Miasta poniosły straty, w 2012 – dwie.

W Zgierzu, pomimo kilkuletnich strat ponoszonych przez MPGK Sp. z o.o., Zgromadzenie Wspólników wezwało Zarząd Spółki i Radę Nadzorczą do przedstawienia – niezależnie od siebie – programu naprawczego dopiero w czerwcu 2012 r. Opracowany i przyjęty program naprawczy nie był w pełni realizowany – nie udokumentowano realizacji części zadań objętych harmonogramem, w szczególności nie zrealizowano zobowiązania dokonania przeglądu stanowisk pracy pod względem przydatności i kwalifikacji oraz nie opracowano systemu windykacji należności. Podobna sytuacja miała miejsce w Łodzi – tylko w jednej spółce wdrożono plan naprawczy, który również nie został zrealizowany. Miasta w różny sposób monitorowały działalność swoich spółek.

W Skierniewicach spośród ośmiu spółek z większościowym udziałem Miasta tylko dwie spółki, generowały corocznie zyski.

W ocenie NIK wprowadzenie formalnych procedur w tym zakresie mogłoby wpłynąć dyscyplinująco na spółki i wspomagałoby podejmowanie uzasadnionych ekonomicznie decyzji przez właściciela.

W 3 z 5 miast objętych kontrolą, przygotowanie organizacyjne Urzędu do realizacji zadań sprawowania nadzoru właścicielskiego było niedostateczne, wobec braku jakichkolwiek unormowań zasad takiego nadzoru.

Organizację nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi w ramach objętych kontrolą pięciu gmin przyjęto w dwóch modelach struktury organizacyjnej, tj. albo ramach wyodrębnionej komórki organizacyjnej lub powołanego stanowiska pracy, utworzonych na podstawie regulacji wewnętrznych (Łódź, Bełchatów, Pabianice, Zgierz) lub funkcjonowania wielu komórek organizacyjnych, które przy okazji realizacji swych podstawowych zadań wykonywały również czynności nadzorcze w stosunku do spółek (Skierniewice).

W okresie objętym kontrolą tylko 2 z 5 urzędów miast posiadały struktury organizacyjne odpowiedzialne za sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi, tj. Biuro Nadzoru Właścicielskiego w Łodzi i Wydział Skarbu Gminy w Bełchatowie.

W Bełchatowie zadania związane z nadzorem właścicielskim nad spółkami z udziałem samorządu gminnego realizowało 3 pracowników Wydziału Skarbu Gminy.

W Zgierzu stanowisko ds. Spółek z Udziałem Miasta i Współpracy z Przedsiębiorcami powołano dopiero 31 października 2011 roku, na którym do dnia zakończenia kontroli NIK czterokrotnie zmieniono obsadę.

W Pabianicach regulamin organizacyjny Urzędu nie przewidywał przypisania nadzoru właścicielskiego jakimkolwiek komórkom organizacyjnym lub stanowiskom. W okresie od 4 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2011 r. zadania właścicielskie wobec spółek komunalnych Miasta realizował ustanowiony przez Prezydenta Miasta Pełnomocnik ds. miejskich spółek handlowych. Od lipca 2011 r. funkcja pozostawała nieobsadzona „ze względów oszczędnościowych”, jak to wyjaśnił Prezydent Miasta. Nadzór właścicielski wobec spółek Miasta częściowo unormowano – zdaniem NIK nadal niedostatecznie – dopiero w styczniu 2013 r. w wydanym przez Prezydenta zarządzeniu w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Miasta Pabianic, w którym określono obowiązki dla organów spółek, nie określając żadnych obowiązków w tym zakresie pracownikom Urzędu.

W Skierniewicach zadania związane z nadzorem właścicielskim nad spółkami komunalnymi realizowane były przez 3 Wydziały: Kultury Sportu i Promocji Miasta, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, Dróg i Komunikacji, przy czym gromadzenie zbioru aktów notarialnych i statutów spółek komunalnych należało do zadań Wydziału Organizacyjnego Urzędu.

Pozytywnie NIK oceniła organizację nadzoru właścicielskiego w Bełchatowie, gdzie zadania w tym zakresie realizowano w ramach procedur monitorowania i oceny ich działalności ekonomiczno-finansowej, wdrożonych w Urzędzie od 2004 r. w ramach Systemu Zarządzania Jakością, zgodnego z wymaganiami normy ISO 9001:2001. W ramach sposobu nadzoru nad spółkami komunalnymi określono: analizę miesięcznych i rocznych sprawozdań, informacji rad nadzorczych w temacie skarg i wniosków. Do kontroli wewnętrznej spółek wskazano rady nadzorcze, Prezydenta Miasta bądź osobę przez niego upoważnioną. Ocena funkcjonowania Systemu Zarządzania Jakością wg norm ISO, realizowana była w ramach przeglądów z udziałem Prezydenta Miasta i wszystkich uczestników procesu, odpowiedzialnych za poszczególne jego składniki. Przeglądy przeprowadzono dwa razy w roku, tj. po okresie bilansowym i miesiącu wrześniu. Przeglądy obejmowały m.in. analizę mierników procesów (tabela mierników i ich realizacja), przedstawienie propozycji działań doskonalących.

O ile spółki komunalne służą zaspokajaniu potrzeb społeczności samorządowej i ich celem nie jest działanie dla zysku, o tyle ponoszenie przez nie strat w sposób ciągły, powinno – zdaniem NIK – powodować działania sanacyjne w postaci wdrażania przez Miasto programów naprawczych, a w przypadku ich niepowodzenia – rozważenia możliwości zbycia ich udziałów bądź likwidacji spółki. Szczególnie negatywnie NIK oceniła w tym zakresie Zgierz, gdzie w okresie objętym kontrolą Urząd nie posiadał kompletu dokumentów (m.in. informacji o sytuacji spółki, protokołów z posiedzeń rad nadzorczych, uchwał rad nadzorczych) służących Właścicielowi do oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek, co w ocenie NIK – stanowiło o niewypełnianiu nawet podstawowych obowiązków właścicielskich o charakterze nadzorczym.

W Pabianicach oceny funkcjonowania spółek dokonywano w oparciu o wyniki spółek w zakresie ich działalności, przedstawiane na podstawie corocznych sprawozdań finansowych i opinii biegłego rewidenta w zakresie badania bilansu.

W Bełchatowie szczegółowe informacje z działalności spółek komunalnych Miasta za lata 2010–2012 zamieszczane były w corocznych informacjach z działalności Prezydenta Miasta jako Zgromadzenia Wspólników i przedkładane Radzie Miasta. Opracowania zawierały szczegółowe dane o każdej ze spółek, w tym m.in. składy zarządów i rad nadzorczych, kapitały, wynik finansowy brutto i netto, zestawienie i treść podejmowanych uchwał Zgromadzenia Wspólników, istotne wydarzenia.

W Łodzi z kolei opinia z oceny sprawozdań, zawierająca między innymi analizę sytuacji finansowej spółek, uwagi i wnioski oraz stanowiska innych komórek organizacyjnych Miasta Łodzi przekazywana była do Pierwszego Wiceprezydenta Miasta Łodzi. W oparciu o te materiały przygotowywane były coroczne opracowania pn. „Raport na temat aktualnej sytuacji prawnej i finansowej Spółek z udziałem Miasta” zawierające analizy i wnioski.

Udział samorządu gminnego w spółkach

W okresie objętym kontrolą, według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. kontrolowane miasta posiadały udziały lub akcje łącznie w 54 spółkach, z tego w 30 spółkach jednoosobowych, w 6 z udziałem większościowym, a w 18 udziały były mniejszościowe.

NIK wniosła uwagi w zakresie zbyt dużej liczby spółek, w które zaangażowane były kapitałowo poszczególne samorządy, szczególnie w tych przypadkach, gdzie nie znajdowało to ekonomicznego lub merytorycznego uzasadnienia. Pomimo, iż prowadzona przez spółki działalność mieściła się w zakresie określonym w aktach założycielskich, to jednak, zdaniem NIK, samorządy potraktowały zbyt rozszerzająco dyspozycję art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej.

Spośród 23 spółek, w których Miasto Łódź posiadało udziały lub akcje, realizacja zadań użyteczności publicznej (zadań własnych określonych w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym) była wiodącym i podstawowym przedmiotem działalności jedynie 12 z nich. Dodatkowo, funkcjonowanie części spółek „spoza sfery użyteczności publicznej” było wątpliwe z ekonomicznego punktu widzenia, ze względu na ponoszone przez nie straty (m.in. Centrum Konferencyjno-Wystawiennicze Międzynarodowe Targi Łódzkie Sp. z o.o., Międzynarodowe Targi Łódzkie Spółka Targowa Sp. z o.o., Port Lotniczy Łódź im. Władysława Reymonta Sp. z o.o.). Działalność innych spółek, pomimo iż mieściła się w katalogu zadań własnych gminy, nosiła znamiona działalności komercyjnej i mogłaby być, zdaniem NIK, wykonywana przez podmioty prywatne (m.in. Miejska Arena Kultury i Sportu Sp. z o.o., Aqua Park Sp. z o.o.).

Kontrola skierniewickiego Miejskiego Zakładu Komunikacji Sp. z o.o. wykazała, że Spółka uzyskiwała ponad 80% przychodów z działalności poza sferą użyteczności publicznej, sprzedając paliwo, gaz LPG, papierosy, piwo i słodycze na stacjach paliw.

Z kolei Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Skierniewicach największe przychody osiągał z tytułu zarządzania nieruchomościami mieszkalnymi oraz z wynajmu nieruchomości na własny rachunek, podczas gdy zarządzanie wspólnotami mieszkaniowymi, bez względu na posiadany udział Miasta – w ocenie NIK – wykracza poza sferę użyteczności publicznej.

Przepis art. 2 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi, że gospodarka komunalna obejmuje „w szczególności” zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Użyte sformułowanie sugeruje co prawda, że gmina może prowadzić także taką działalność gospodarczą, która wykracza poza sferę użyteczności publicznej, jednakże zdaniem NIK powinno to być wyjątkiem. Co więcej, działalność komercyjna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego dopiero po uwzględnieniu ograniczeń wynikających z przepisów szczególnych. W ocenie NIK wykraczanie przez spółki miejskie poza sferę użyteczności publicznej – w szczególności poprzez prowadzenie działalności, która może być prowadzona z powodzeniem przez podmioty prywatne – może rodzić ryzyko naruszenia zasad wolnej konkurencji w obrocie gospodarczym poprzez nieuprawnione uprzywilejowanie tych podmiotów w zakresie ulg i zwolnień, czy też ich faworyzowanie przy dostępie do kontraktów, zamówień lub informacji o znaczeniu ekonomicznym, będących w gestii władz samorządowych.

Zdaniem NIK spółki miejskie winny koncentrować się głównie na zadaniach własnych, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, takich jak dystrybucja wody i odprowadzanie ścieków, czy zapewnienie komunikacji zbiorowej.

3.1.2.2. Polityka właścicielska

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że kontrolowane miasta nie unormowały zasad polityki właścicielskiej w odniesieniu do spółek w których posiadały udziały lub akcje, w tym kierunków ich rozwoju.

Zdaniem NIK, opracowanie strategii Miasta w zakresie restrukturyzacji i prywatyzacji pozwoliłoby w sposób jednoznaczny wytypować spółki, które nie realizują zadań użyteczności publicznej oraz nie przynoszą i nie przyniosą w dłuższej perspektywie czasowej wymiernych korzyści ekonomicznych lub społecznych. Wobec potrzeby dostosowania spółek do zmieniających się warunków rynkowych oraz przyjętej przez samorządy polityki, koniecznym jest w ocenie NIK, opracowanie zasad polityki właścicielskiej, w tym kierunków rozwoju spółek lub ich ewentualnej

prywatyzacji wraz z określeniem horyzontów czasowych, a następnie prowadzenie rzetelnych i konsekwentnych działań w tym zakresie.

W Bełchatowie elementy polityki właścicielskiej Miasta znalazły się w „Strategii Rozwoju Miasta Bełchatowa na lata 2009–2015”, gdzie w ramach obszarów strategicznych, wymieniono m.in. zadania własne gminy realizowane poprzez spółki komunalne.

Cele strategiczne objęły m.in. „czyste środowisko naturalne”, w tym gospodarkę odpadami komunalnymi, gospodarkę wodno-ściekową, „sprawny system komunikacji”, w tym modernizację infrastruktury drogowej, „zaspokajanie podstawowych potrzeb najuboższych mieszkańców miasta”, w tym rozwój mieszkalnictwa socjalnego.

NIK zauważa jednak, że w żadnym z 5 kontrolowanych miast nie podjęto działań zmierzających do systemowego podejścia do prywatyzacji spółek komunalnych, w tym prowadzących działalność poza sferą użyteczności publicznej. Tymczasem zaangażowanie kapitałowe samorządów w części spółek jest wynikiem uwarunkowań historycznych sięgających lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku (m.in. Łódzkie Centrum Zastosowań Technik Komputerowych „MEDIKOMP” Sp. z o.o., Łódzkie Przedsiębiorstwo Gospodarki Uprzemysłowanej „Górna” w likwidacji Sp. z o.o.) wynikających m.in. ze zmian stanu prawnego, w tym dotyczącego utworzenia i przekształcenia niektórych podmiotów w spółki prawa handlowego z udziałem Miasta.

3.1.2.3. Wybór członków rad nadzorczych, współpraca właścicielska z radami nadzorczymi spółek, wynagrodzenia członków rad nadzorczych

Wybór członków rad nadzorczych

Wybór członków rad nadzorczych w spółkach należących w całości lub w części do gmin miał charakter uznaniowy. Zdaniem NIK, nieokreślenie czytelnych zasad i kryteriów wyboru członków rad nadzorczych nie zapewniało transparentności postępowania i rzetelnego wyboru najlepszych kandydatów.

Żaden z Prezydentów kontrolowanych miast nie opracował kryteriów oraz zasad wyboru przedstawicieli gminy w radach nadzorczych spółek z ich większościovym 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 ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji²⁸. W żadnym z miast nie stosowano także trybu konkursowego przy wyborze członków rad nadzorczych. Sposób postępowania przy wyborze członków rad nadzorczych wynikał z wypracowanej praktyki i ograniczał się do wskazania konkretnego kandydata przez Prezydenta Miasta. Wybór kandydatów na członków rad nadzorczych nie był poprzedzany udokumentowanym postępowaniem kwalifikacyjnym.

W Bełchatowie i Skierniewicach prowadzono zbiory danych zawierające dane osobowe wskazanych przez Prezydenta Miasta kandydatów do rad nadzorczych oraz dane osobowe osób, które kierowały do Urzędu swoją ofertę przyjęcia funkcji w radzie nadzorczej. Z takiej „bazy” korzystano w różny sposób. Na przykład pabianicka „baza kandydatów na członków rad nadzorczych” zawierała nazwiska 17 osób, z których część zasiadała w radach nadzorczych spółek z udziałem Miasta.

²⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 216 ze zm.

W Łodzi z kolei Prezydent nie korzystała przy wskazywaniu kandydatów do rad nadzorczych spółek z ofert złożonych do Urzędu Miasta przez osoby zainteresowane pełnieniem funkcji w spółkach miejskich. NIK negatywnie oceniła brak zasad i kryteriów doboru członków rad nadzorczych oraz uznaniowy charakter wyboru polegający na indywidualnym wskazywaniu kandydatów przez Prezydent Miasta.

W latach 2010–2013 (I półrocze) aż 21 członków rad nadzorczych zasiadało kolejno w kilku łódzkich spółkach miejskich – po odwołaniu z jednej spółki powoływani byli w skład rady kolejnej spółki miejskiej, co Prezydent Łodzi wyjaśniła „potrzebą wykorzystania ich umiejętności i doświadczenia w innych podmiotach”. Z kolei w bełchatowskiej bazie kandydatów na członków rad nadzorczych znajdowały się dokumenty tylko jednej osoby.

Brak trybu konkursowego, zapewniającego transparentność postępowania – zdaniem NIK – nie gwarantował wyboru najlepszych kandydatów na to stanowisko. Ponadto w ocenie NIK, określenie czytelnych zasad i kryteriów wyboru członków rad nadzorczych stanowiłoby rodzaj dobrej praktyki i sprzyjałoby profesjonalnemu, rzetelnemu i obiektywnemu wykonywaniu zadań przez osoby wybrane do pełnienia tych funkcji.

Weryfikacja kandydatów na członków rad nadzorczych

Prezydenci Skierniewic, Pabianic i Zgierza nie dokonywali weryfikacji kandydatów na stanowiska członków rad nadzorczych pod kątem naruszania przez nich ograniczeń wynikających z art. 4 ust. 1 ustawy kominowej.

W Skierniewicach aż siedem osób powołano do więcej niż jednej rady nadzorczej, w których nieprzerwanie od 2010 r. zasiadali i pobierali wynagrodzenia. Żadna z tych osób nie była objęta wyłączeniem z ograniczenia przez art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne²⁹, tj. osoby te nie pełniły funkcji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), skarbników gmin, sekretarzy gmin, kierowników jednostek organizacyjnych gminy i nie były osobami zarządzającymi i członkami organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi oraz innymi osobami wydającymi decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

W Pabianicach także wystąpił przypadek naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy o wynagradzaniu – przez 4 miesiące 2010 r. jedna osoba była członkiem Rady Nadzorczej Miejskiego Zakładu Komunikacji Sp. z o.o. i jednocześnie Przewodniczącym Rady Nadzorczej Pabianickiego Centrum Medycznego Sp. z o.o. W Zgierzu, osoby wyznaczone do rad nadzorczych spółek z udziałem Miasta przedkładały co prawda stosowne dokumenty uprawniające do pracy w radach nadzorczych, ale nie przedkładali informacji o ewentualnym członkostwie w organach innych spółek z większościami udziałem Skarbu Państwa lub samorządu.

W Łodzi weryfikacja spełniania przez kandydatów wymogu 4 ust. 1 ustawy o wynagradzaniu następowała poprzez złożenie przez nich oświadczeń, w tym m.in. że nie są członkami innej rady nadzorczej w żadnej ze spółek, o których mowa w art. 1 pkt 4–7 ustawy kominowej. Osoby te zobowiązywały się do przekazywania do wiadomości Akcjonariusza/Wspólnika – Miasta Łodzi ważnych decyzji dotyczących Spółki podejmowanych przez Radę Nadzorczą.

²⁹ Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.

Zdaniem NIK, oświadczenia te nie miały większego znaczenia, gdyż pomimo odmowy podpisania oświadczenia w części dotyczącej przekazywania Wspólnikowi ważnych decyzji, Prezydent desygnowała kandydata do rady nadzorczej spółki. Zdaniem NIK, akurat to oświadczenie miało kluczowe znaczenie dla późniejszej współpracy z Prezydentem Miasta. Kandydat pełnił funkcję przewodniczącego rady nadzorczej spółki i w okresie pełnienia tej funkcji nie wpłynęła do Właściciela – wbrew dyspozycji Wiceprezydenta – ani jedna informacja z posiedzenia rady nadzorczej tej spółki.

Wszystkie osoby powołane na członków rad nadzorczych spółek miejskich spełniały ustawowe warunki do pełnienia tej funkcji z tytułu legitymowania się zdany egzaminem w trybie przewidzianym w przepisach o komercjalizacji i prywatyzacji, lub z tytułu zwolnienia z egzaminu (radcy prawni, adwokaci, pracownicy naukowcy ze stopniem doktorów.)³⁰.

Nie wszystkie osoby posiadały jednak wykształcenie wyższe (Łódź) a dodatkowo posiadane przez członków rad nadzorczych wykształcenie nie zawsze wiązało się z przedmiotem działalności spółki (mgr farmacji w radzie nadzorczej Widzewskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o., mgr pedagogiki w radzie nadzorczej Zakładu Drogownictwa i Inżynierii Sp. z o.o.).

Współpraca z radami nadzorczymi spółek

Urzędy Miast nie posiadały formalnych uregulowań dotyczących współpracy Właściciela z radami nadzorczymi i zarządami spółek. Według wyjaśnień złożonych przez Prezydentów Miast³¹ współpraca wykonywana była na bieżąco – bezpośrednio w trakcie spotkań, pisemnie, telefonicznie i za pomocą poczty elektronicznej.

W Łodzi w oparciu o składane przez kandydatów na członków rad nadzorczych oświadczenie (wyżej opisane) zobowiązujące do przekazywania do wiadomości Wspólnika ważnych decyzji dotyczących Spółki podejmowanych przez radę nadzorczą nie wpływały pisemne informacje, poza rocznymi sprawozdaniami z działalności rad i odpowiedziami na pisma kierowane do rad nadzorczych. Biuro Nadzoru Właścicielskiego Urzędu Miasta Łodzi było w posiadaniu jedynie części uchwał i protokołów z posiedzeń rad nadzorczych spółek miejskich. W aktach założycielskich ani regulaminach spółek nie przyznano Właścicielowi prawa do bieżącego otrzymywania kopii wszystkich uchwał i protokołów z posiedzeń rad nadzorczych.

W Pabianicach z kolei zasady współpracy określono dopiero zarządzeniem Prezydenta w styczniu 2013 r., gdzie lakonicznie wskazano, że „bezpośredni nadzór nad spółkami z udziałem Miasta pełnią rady nadzorcze, które są instrumentem Prezydenta Miasta stwarzającym możliwość monitorowania i kontrolowania procesów zachodzących w spółkach”. Zadania przedstawicieli Miasta Pabianic w spółkach z mniejszościowym udziałem miały obejmować m.in. informowanie komórek nadzoru o naruszeniach przez zarząd obowiązującego prawa czy prowadzenie działań w zakresie skutecznego zabezpieczania interesów Miasta. Jak wyżej wspomniano, komórka nadzoru nad spółkami (mająca współpracować z radami nadzorczymi) pozostawała w tym okresie nieobsadzona.

W Bełchatowie prawidłowo przebiegała współpraca z radami nadzorczymi. Poza składaniem sprawozdań i protokołów z posiedzeń rad nadzorczych i sprawozdań finansowych składanych przez zarządy, spółki na bieżąco współpracowały z Miastem. Na podstawie rocznych planów

³⁰ § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem, Dz.U. z 2004 r. Nr 198, poz. 2038 ze zm.

³¹ Łódź, Bełchatów, Zgierz, Pabianice.

pracy, Wydział Skarbu Gminy realizując zadania właścicielskie wobec spółek, gromadził składane terminowo przez rady nadzorcze sprawozdania ze swojej działalności, zawierające dane w zakresie liczby posiedzeń, podejmowanych uchwał i działań kontrolno-nadzorczych.

Prezydenci Łodzi, Pabianic, Skierniewic i Zgierza nie opracowali zasad dotyczących sposobu oraz kryteriów oceny pracy członków rad nadzorczych będących reprezentantami samorządów. Ocena ich pracy dokonywana była przez zgromadzenia wspólników, w większości przypadków 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.

Zastrzeżenia NIK budzi jednak fakt braku jednolitości w ocenie pracy rad nadzorczych – w przypadku Zakładu Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Łodzi odwołano całą radę „z uwagi na to, iż rada nadzorcza nie podjęła właściwych działań”³², zaś w przypadku spółek nierealizujących zaleceń Prezydent w zakresie umów zawieranych z członkami Zarządów Spółek, czy też braku – wbrew dyspozycji Prezydent – informacji o sprawach spółki, członkowie rad nadzorczych nadal pełnili swe funkcje.

Kryteria oceny pracy członków rad nadzorczych zostały natomiast opracowane przez Prezydenta Miasta Bełchatowa – w ramach funkcjonującego w Urzędzie Systemu Zarządzania Jakością wg norm ISO. W ramach procedur określono zasady współpracy między poszczególnymi organami, tj. Zgromadzeniem Wspólników, radami nadzorczymi i zarządami spółek. Określono kryteria oceny organów spółek, szczególnie w oparciu o ustalone mierniki ekonomiczno-finansowe.

NIK zwraca uwagę, że zaangażowanie kapitałowe w spółkach prawa handlowego wiąże się z ryzykiem ograniczenia wpływu samorządu na majątek wniesiony do tych spółek oraz, że sprzyjać to może wystąpieniu nieprawidłowości związanych z wadliwym zarządzaniem takimi podmiotami. Tym bardziej w sytuacji braku 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, bezpośredni nadzór sprawowany przez rady nadzorcze spółek jest szczególnie istotny. W ocenie NIK, rzetelnie sprawowany w tym zakresie nadzór powinien uwzględniać stosowanie rozszerzonych w stosunku do obowiązujących przepisów prawa, standardów i procedur.

Wynagradzanie członków rad nadzorczych

W Zgierzu NIK nie stwierdziła naruszenia ustawowych ograniczeń w wynagradzaniu członków rad nadzorczych spółek należących w całości bądź w części do samorządu. Osoby reprezentujące Miasto w radach nadzorczych spółek z większościowym udziałem gminy były powoływane z zachowaniem wymogów art. 4 ust. 1 ustawy kominowej. Wysokość ustalonych wynagrodzeń miesięcznych poszczególnych członków rad nadzorczych reprezentujących miasto w spółkach nie przekraczała maksymalnej granicy określonej przepisem art. 8 pkt 8 ustawy kominowej.

W Bełchatowie i Pabianicach wynagrodzenia rad nadzorczych nie przekraczały dopuszczalnych wielkości wynikających z zastosowania przepisów ustawy kominowej, tj. jednego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2009 r., ale nie były zgodne z warunkami określonymi przepisami ww. ustawy z uwagi na błędnie przyjętą podstawę wyliczenia. I tak, w Bełchatowie za podstawę naliczenia

³² Wyjaśnienia Prezydent Miasta Łodzi.

wynagrodzenia członkom rad nadzorczych w latach 2010–2012 przyjęto miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw, włącznie z wypłatami nagród z zysku, a winno być bez wypłat nagród z zysku. Powyższe nieprawidłowości nie wpływały znacząco na poziom wynagrodzenia miesięcznego pobieranego przez członków rad nadzorczych, nie mniej, stanowiły niezgodność z warunkami określonymi w ustawie. W Pabianicach z kolei w 3 spółkach za podstawę naliczenia wynagrodzenia członkom rad nadzorczych w latach 2011–2012 przyjęto miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2010 r. (3.604,80 zł), a winno być z czwartego kwartału 2009 r. (3.454,58 zł).

Nieprawidłowości polegające na stosowaniu niewłaściwej stawki bazowej wykazano np.:

- w Łódzkim Zakładzie Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.: dla wyliczenia należnego wynagrodzenia przewodniczącego rady stosowano prawidłowo stawkę bazową w kwocie 3.454,58 zł, zaś naliczając diety pozostałym członkom rady nadzorczej od stycznia 2012 roku stosowano niewłaściwą stawkę bazową, przyjmując jako podstawę kwotę z IV kwartału roku poprzedniego zamiast niezmiennie z IV kw. roku 2009;
- w Zakładzie Drogownictwa i Inżynierii Sp. z o.o. w Łodzi w latach 2010–2013 w wyniku błędnie zastosowanej podstawy, nadpłacono członkom Rady Nadzorczej 6.094 zł.

W Łodzi NIK oceniła negatywnie nadzór właścicielski w zakresie wyboru, wynagradzania oraz współpracy z radami nadzorczymi. Stwierdzono stosowanie niejednorodnych zasad wynagradzania członków rad nadzorczych. Jedynie w 6 spośród 15 spółek z większościowym udziałem Miasta wysokość wynagrodzenia wypłacanego członkom rad nadzorczych została uzależniona od uczestnictwa w posiedzeniach tego organu lub wymagała usprawiedliwienia nieobecności.

Negatywnie NIK oceniła wynagradzanie członków rad nadzorczych w Skierniewicach, gdzie uchwałami Zgromadzeń Wspólników podejmowanymi od 2010 r. w sposób ciągły naruszano postanowienia art. 4 ustawy o wynagradzaniu poprzez powołanie siedmiu osób do więcej niż jednej rady nadzorczej spółki z większościowym udziałem Miasta.

Ponadto Zgromadzenia Wspólników dwóch spółek podjęły uchwały, w myśl których za udział w posiedzeniach rady jej członkowie mają prawo do wynagrodzenia ustalonego w odrębnej uchwale Zgromadzenia Wspólników, a następnie Zgromadzenia Wspólników ustaliły dla członków rad nadzorczych tych Spółek (w drodze kolejnych uchwał) wynagrodzenia miesięczne ryczałtowe, bez względu na ilość odbywanych posiedzeń.

W trakcie kontroli NIK, odwołano ze składów rad nadzorczych osoby zasiadające w więcej niż jednej spółce z większościowym udziałem Miasta oraz dokonano zmian w regulaminach rad nadzorczych, w części dotyczącej zasad wynagradzania członków tych rad, eliminując występujące poprzednio sprzeczności merytoryczne w stosunku do późniejszych uchwał Wspólnika.

Zgodnie z zapisami aktów założycielskich oraz regulaminów rad nadzorczych spółek miejskich, w większości kontrolowanych miast wysokość wynagrodzenia wypłacanego członkom rad nadzorczych nie została uzależniona od zaangażowania się w pracę rady, tj. od wyników oraz od uczestnictwa w posiedzeniach tego organu. W konsekwencji członkom tych rad nadzorczych wypłacono wynagrodzenia bez potrąceń nawet w przypadkach absencji (w tym nieusprawiedliwionej) na posiedzeniach.

W przypadku Zgierza, w dwóch spółkach (Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. i Zgierskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne MARKAB Sp. z o.o.) uchwałami zgromadzenia

wspólników, wynagrodzenie wypłacane członkom rad nadzorczych reprezentujących Gminę Miasto Zgierz, uzależniono od ich uczestnictwa w pracach tego organu.

3.1.2.4. Realizacja nadzoru właścicielskiego

Zdaniem NIK, zadania właścicielskie wobec spółek komunalnych kontrolowanych miast realizowane były w wielu obszarach zbyt zachowawczo, późno, niekonsekwentnie lub nieskutecznie.

W 10 kontrolowanych spółkach komunalnych stwierdzono przypadki działań, które zostały ocenione przez NIK jako nierzetelne, niegospodarne lub nielegalne.

Nadzór właścicielski sprawowany przez organy administracji samorządowej nie zapobiegł powstaniu tych nieprawidłowości i tak na przykład:

W Łodzi stwierdzono nieprawidłowości polegające na braku czytelnych zasad prowadzenia nadzoru właścicielskiego, które regulowałyby wprost i precyzowały zasady współpracy Miasta ze spółkami, w tym m.in. współpracy członków Rady Nadzorczej reprezentujących Miasto Łódź z Biurem Nadzoru Właścicielskiego, częstotliwość i formę przekazywania danych ekonomiczno-finansowych oraz innych informacji przez spółki. Pisma kierowane przez Panią Prezydent i Biuro do spółek miały charakter wytycznych i były przez spółki realizowane wybiórczo i niejednolicie. Biuro nie egzekwowało ich wykonania, co NIK ocenia negatywnie. Rady Nadzorcze spółek nie współpracowały także w dostateczny sposób z Właścicielem – pomimo działań podejmowanych w tym kierunku przez Biuro Nadzoru Właścicielskiego – co skutkowało niemożnością wczesnego zidentyfikowania nieprawidłowości i szybkiego reagowania na pogorszającą sytuację ekonomiczną. Negatywnie oceniono nadzór właścicielski sprawowany m.in. w stosunku do spółki Zakład Drogownictwa i Inżynierii Sp. z o.o., obecnie w upadłości likwidacyjnej. Pomimo pogarszającej się sytuacji finansowo-ekonomicznej spółki, w tym utraty płynności finansowej oraz podejmowaniu przez Zarząd Spółki szeregu niegospodarnych decyzji (sprzedaż soli drogowej a następnie zakup po wyższej cenie; zła kalkulacja ofert przetargowych nieuwzględniająca rzeczywistych kosztów do poniesienia; niejasne zapisy w treści zawartej umowy konsorcjum, które doprowadziły do kłopotów w rozliczeniach, co rzutowało na płynność finansową Spółki; doprowadzenie do powstania wymagalnych zobowiązań publicznoprawnych, co skutkowało niemożnością udziału w przetargach publicznych, itd.). Miasto nie wyegzekwowało od kolejnych zarządów przedłożenia rzetelnych dokumentów określających: kierunki rozwoju Spółki, wieloletnie plany działalności gospodarczej, a także realnego i spójnego programu jej restrukturyzacji. Prezydent zwlekała z podjęciem decyzji strategicznych z punktu widzenia interesu ekonomicznego spółki. W latach 2012–2013 Miasto nie podjęło realnych działań związanych z kierowanymi przez Spółkę oraz związki zawodowe wnioskami o powierzenie dodatkowych prac przez Miasto, mieszczących się w zakresie jej działalności, co warunkowało w istotny sposób możliwość kontynuacji działalności. Miasto nie podjęło skutecznych działań właścicielskich wobec Spółki, dotyczących złożenia przez Zarząd Spółki we właściwym czasie wniosku o jej upadłość, wskutek czego wyeliminowana została możliwość prowadzenia upadłości układowej i powstała konieczność ogłoszenia, mniej korzystnej, upadłości likwidacyjnej. Dyrektor Biura Nadzoru Właścicielskiego UM w Łodzi przyznał, że spółka była nieprzystosowana do działania w gospodarce rynkowej, a od momentu jej powstania, tj. od 2003 r. do momentu ogłoszenia jej upadłości działała w stanie prawie niezmiennym.

W Pabianicach, w latach 2010–2012 spółka MZK Sp. z o.o. generowała straty bilansowe: 5.124 tys. zł w 2010 r. 7.350 tys. zł. w 2011 r. i 9.282 tys. zł. w 2012 r. Jednocześnie wykazywano w tym okresie

ujemny kapitał własny w kwotach: 1.712 tys. zł w 2010 r., 3.644 tys. zł w 2011 r. i 1526 tys. zł w 2012 r., co świadczyło o sytuacji, w której wartość aktywów spółki była niższa od wartości wykazanych w bilansach zobowiązań.

Zmniejszenie wartości ujemnych kapitałów w 2012 r. wynikało z wykonanej przez Miasto konwersji zobowiązań Spółki wobec Miasta na nowe udziały, w tym z tytułu wykupu przez Wspólnika obligacji i odsetek oraz zobowiązań podatkowych Spółki w łącznej wysokości 3.050 tys. zł. Biegli rewidenci badający sprawozdania finansowe spółki za lata 2010–2012 wskazywali na fakt finansowania się Spółki z kapitałów obcych oraz na brak środków na wykup wyemitowanych obligacji. Informowali też Zarząd Spółki, o zaistnieniu sytuacji opisanej w art. 233 ust. 1 K.s.h., tj. przesłanek do niezwłocznego zwołania Zgromadzenia Wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia Spółki. Wspólnik na zwoływanych przez Zarząd spółki w powyższym trybie Zgromadzeniach Wspólników podejmował każdorazowo decyzję, o konieczności kontynuacji działania Spółki zgodnie z aktem założycielskim, zobowiązywał się też do dokapitalizowania Spółki. Stosownymi uchwałami udzielał też Zarządowi i Radzie Nadzorczej absolutorium. Zdaniem NIK, w powyższej sytuacji, zarówno Właściciel Spółki jak i Prezes Zarządu Spółki ponoszą wspólnie odpowiedzialność za bardzo zły stan ekonomiczno-finansowy MZK i doprowadzenie Spółki do stanu uzasadniającego wnioskowanie o jego upadłość, gdyż Spółka nie była w stanie wykonywać swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych.

Podobna sytuacja miała miejsce w skierniewickim Miejskim Zakładzie Komunikacji Sp. z o.o., gdzie Spółka w całym kontrolowanym okresie wykazywała stratę bilansową przewyższającą sumę kapitału zapasowego i rezerwowego oraz połowy kapitału zakładowego, co było przesłanką do zwołania przez Zarząd Zgromadzenia Wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia spółki. Obowiązek ten nie został zrealizowany, a Właściciel nie podjął w tej sprawie żadnych działań. Dodatkowo, w przypadku tej spółki, doszło do naruszenia prawa polegającego na wykonywaniu w okresie od września 2011 r. do dnia 25 września 2013 r. regularnych przewozów pasażerskich na liniach oznaczonych literami „A” i „B”, bez zezwolenia wymaganego przepisem art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym, przy wiedzy i akceptacji zarówno Rady Nadzorczej, jak i Wspólnika. Miasto zawarło też ze Spółką trzy porozumienia o świadczenie usługi publicznej – których przedmiotem było określenie zasad świadczenia usług przewozowych – przewozów w komunikacji miejskiej w Skierniewicach na siedmiu liniach autobusowych. Spółce przysługiwać miała, zgodnie z Rozporządzeniem WE Nr 1370/2007, rekompensata stanowiąca różnicę pomiędzy kosztami poniesionymi w związku z usługą publiczną, a przychodami ze sprzedaży biletów. Porozumienia te nie były kontrasygnowane przez Skarbnika Miasta³³, gdyż – jak wyjaśnił Skarbnik – na ich podstawie Miasto Skierniewice nie dokonywało żadnych płatności (porozumienia nie powodowały zobowiązań finansowych dla Miasta). Zawarcie porozumień z Miastem na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego było niezbędnym warunkiem do ubiegania się i otrzymania dofinansowania ze środków budżetu Unii Europejskiej w ramach RPO Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013.

Pomimo zawarcia powołanych porozumień, nie realizowano zobowiązań Właściciela w zakresie wypłat rekompensat. Miasto nadal przekazywało Spółce dopłaty do działalności bieżącej, w oparciu o zapisy aktu założycielskiego. W ocenie NIK, nadzór Miasta nad tą spółką był iluzoryczny.

³³ Wymóg kontrasygnaty wynikał z przepisów art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Zdaniem NIK, nie można przyjąć, że racjonalnym i perspektywicznym sposobem wspierania spółek miejskich będących w trudnej sytuacji ekonomicznej jest ciągle podwyższanie kapitału zakładowego, bądź wnoszenie dopłat na pokrycie strat. Prowadzenie działalności komunalnej w formie spółki prawa handlowego powinno mieć miejsce tylko w przypadku tych zadań własnych, które mogą być prowadzone w sposób zapewniający co najmniej samofinansowanie.

NIK wniosła też uwagi w zakresie powszechnie występującego zjawiska, polegającego na łączeniu w spółkach miejskich funkcji prezesa/członka zarządu ze stanowiskiem dyrektora generalnego/technicznego/ekonomicznego itp. Prezydenci Miast wyjaśniali, że „*ma to na celu skoordynowanie wszystkich strategicznych działań w Spółce oraz centralizacji i lepszej kontroli procesów zarządczych oraz przyspieszeniu przepływu informacji i skróceniu procesu decyzyjnego oraz ograniczeniu kosztów zatrudnienia*” (Łódź) lub też, że „*jest to ogólnie przyjęta zasada występująca w spółkach kapitałowych polegająca na łączeniu funkcji Prezesa Zarządu z funkcją dyrektora zarządzającego*”. W Bełchatowie przewodniczący Rady Nadzorczej jednej ze spółek przyznał, że podwójne zapisy stanowiskowe dla prezesa i wiceprezesa w przypadku odwołania ich z pełnionych funkcji w zarządzie umożliwiają dalsze zatrudnianie tych osób odpowiednio na stanowisku dyrektora naczelnego i dyrektora technicznego.

Zdaniem NIK, konstruowanie umów o pracę z podwójnie określonymi stanowiskami, w rzeczywistości tożsamymi, stanowi raczej rodzaj złej praktyki, mogącej działać na szkodę Spółki w przypadku wystąpienia roszczeń pracowniczych, skutkujących odszkodowaniami o znacznej wartości (biorąc pod uwagę poziom wynagrodzeń członków zarządu).

Kontrola ujawniła ponoszenie kosztów związanych z roszczeniami pracowniczymi z tego tytułu, np. w Zakładzie Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Łodzi wypłacono tytułem odszkodowania dwóm byłym członkom zarządu 52 tys. zł.

W ocenie NIK, tak sformułowane zapisy w umowach, były dodatkowymi, nieuzasadnionymi przywilejami, niekorzystnymi dla Spółki z ekonomicznego punktu widzenia.

Negatywnie NIK oceniła podpisywanie umów o pracę z członkami zarządu spółek z większościowym udziałem samorządu na czas nieokreślony – odwołanie ze składu zarządu nie pozbawiało ich uprawnień wynikających ze stosunku pracy zawartego ze spółką.

Rozwiązanie stosunku pracy następowało po określonym w umowie okresie wypowiedzenia, po powrocie ze zwolnienia lekarskiego i wykorzystaniu urlopu wypoczynkowego. Na przykład w Łodzi aż 11 osób po odwołaniu z Zarządu miejskiej spółki (upływ kadencji bądź z innych powodów), nadal w nich pozostali na tożsamych lub innych stanowiskach, na tych samych warunkach płacy.

Kontrola wewnętrzna i właścicielska

W okresie objętym kontrolą NIK, funkcjonowanie i organizacja w urzędach nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem samorządów nie była przedmiotem kontroli wewnętrznych ani audytu, co NIK oceniła negatywnie.

Postępowania kontrolne w spółkach miejskich, wynikające z uprawnień współnika (art. 212 K.s.h.) były realizowane sporadycznie i tylko w 3 z 5 gmin miejskich objętych kontrolą.

Działania Miasta Łodzi w zakresie pojedynczych kontroli spółek komunalnych (nie mających charakteru systemowego), były niewystarczające i nieskuteczne. Prezydent Miasta nie wykorzystywała informacji i wyników kontroli przeprowadzanych w spółkach w celu określenia

obszarów ryzyka występowania nieprawidłowości w innych spółkach. Nie przekazywano także informacji o stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowościach radom nadzorczym kontrolowanych spółek ani pozostałych spółek do ewentualnego wykorzystania. Również w Pabianicach i Skierniewicach, gdzie przynajmniej w stosunku do spółek świadczących usługi miejskiego transportu autobusowego, korzystających z rekompensat przekazywanych przez Miasta, winny być przeprowadzane kontrole w zakresie rzetelności rozliczeń. Tymczasem, przy braku kontroli ze strony właściciela, sytuacja spółek ulegała systematycznemu pogorszeniu, doprowadzając do stanu uzasadniającego wnioskowanie o ich upadłość (ZDiI).

Dla porównania, w Bełchatowie dobrą praktyką było obejmowanie corocznym audytem spółkę MZK Sp. z o.o., w zakresie rozliczenia dopłat rekompensat za realizację świadczenia usług publicznych w komunikacji miejskiej autobusowej na terenie miasta Bełchatowa. Raporty z tego audytu za lata 2010–2012 nie wykazały nieprawidłowości w zakresie rozliczenia rekompensat przekazanych przez Miasto i zostały przyjęte bez uwag przez Prezydenta Miasta.

W żadnej spółce objętej kontrolą, rady nadzorcze nie przeprowadzały kontroli w ramach posiadanych kompetencji i uprawnień ustawowych.

3.1.2.5. Dokapitalizowanie spółek komunalnych

NIK nie wniosła uwag do trybu i zasadności aportów i wkładów finansowych do spółek wniesionych, zgodnie z uchwałami Rady Miejskiej, przez miasta Łódź, Bełchatów, Pabianice i Zgierz. Wniesienie aportem nieruchomości poprzedzone było ustaleniem wartości nieruchomości przez uprawnionych rzeczoznawców (Bełchatów, Zgierz, Łódź). Nieruchomości wniesione do ww. spółek nie były następnie zbywane przez te podmioty. I tak, w okresie objętym kontrolą:

- Miasto Łódź dokapitalizowało łącznie 9 spółek komunalnych, w tym: 4 razy MPK – Łódź Sp. z o.o. (wkłady pieniężne), 2 razy WTBS Sp. z o.o. (wkłady niepieniężne – nieruchomości), 2 razy ŁSI Sp. z o.o. (1 raz wkład niepieniężny – nieruchomości z naniesieniami oraz środki trwałe, jeden raz potrącenie wzajemnych wierzytelności), 5 razy Aqua Park Łódź Sp. z o.o. (wkłady pieniężne), 3 razy MTŁ Sp. z o.o. (wkłady pieniężne), 3 razy CKW MTŁ Sp. z o.o. (wkłady pieniężne), 3 razy Port Lotniczy Łódź im. Wł. Reymonta Sp. z o.o. (wkłady pieniężne), jeden raz GOŚ w Łodzi Sp. z o.o. (wkład niepieniężny - środki trwałe i wyposażenie) i 4 razy ŁRPNT Sp. z o.o. (wkład pieniężny),
- Miasto Bełchatów dokapitalizowało 2 spółki komunalne wkładem pieniężnym przeznaczonym na podwyższenie kapitału zakładowego, tj. BTBS Sp. z o.o. i ZWiK „WOD-KAN” Sp. z o.o. Ponadto, obydwie spółki otrzymały aportem za udziały, nieruchomości o wartości łącznej 32.230,9 tys. zł,
- Miasto Pabianice dokapitalizowało 3 spółki komunalne: ZWiK Sp. z o.o. (wkład niepieniężny, wierzytelność Gminy z tytułu pomocy finansowej z Funduszu Spójności i aport rzeczowy), PCM Sp. z o.o. (wkład pieniężny) i MZK Sp. z o.o. (wkład pieniężny i konwersja wierzytelności),
- Miasto Zgierz dokapitalizowało 1 spółkę, tj. Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o., (jeden raz wkład pieniężny - Miasto stało się jedynym właścicielem Spółki oraz jeden raz wkład niepieniężny).

NIK negatywnie oceniła dokapitalizowanie jednej spółki komunalnej w Skierniewicach. W okresie od 10 października 2008 r. do 28 kwietnia 2009 r. Zgromadzenie Wspólników podwyższyło kapitał zakładowy Miejskiego Zakładu Komunikacji Sp. z o.o. łącznie do kwoty 3.534.684 zł, co nie zostało

ujawnione w Krajowym Rejestrze Sądowym, co najmniej do dnia 22 lipca 2013 r.³⁴. Ponadto, w okresie od 1 marca 2011 r. do 14 września 2012 r. Wspólnik dokonywał dopłat do działalności bieżącej Miejskiego Zakładu Komunikacji Sp. z o. o. i nie wskazywał jednoznacznie przeznaczenia tych środków, tj. że są one przeznaczone wyłącznie na finansowanie zadań w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Zgromadzenie Wspólników podejmowało uchwały zatwierdzające plany finansowe Spółki na lata 2010–2012, w tym planowane dopłaty w kwotach ustalonych w uchwałach Rady Miasta. Przekazane przez Miasto środki zostały rozdysponowane przez Spółkę na działalność bieżącą w trakcie roku bilansowego, podczas gdy zgodnie z K.s.h. i aktem założycielskim Spółki, dopłaty (do których uiszczenia zobowiązany był Wspólnik w miarę potrzeby) miały podlegać zwrotowi, jeżeli nie były potrzebne na pokrycie strat bilansowych w kapitale zakładowym spółki. Przykładem tak wykorzystywanych przez MZK Sp. z o.o. dopłat było przeznaczenie kwoty 400 tys. zł. przekazanych w dniu 22 maja 2012 r. przez Wspólnika na zakup w tym samym dniu paliw płynnych, które przeznaczone były m.in. do obrotu handlowego w ramach prowadzonej działalności gospodarczej (stacje paliw). W ocenie NIK, realizowanie przez Miasto Skierniewice na rzecz Spółki w okresie od marca 2011 r. do 13 września 2012 r. dopłat do działalności bieżącej, niespełniających warunków rekompensat³⁵ o których mowa w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym³⁶, rozporządzeniu WE Nr 1370/2007 oraz orzecznictwie Komisji Europejskiej i Sądów Unii Europejskiej³⁷, mogło wypełniać znamiona niedozwolonej pomocy publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej³⁸.

W kontrolowanym okresie, zgodnie z art. 177–179 K.s.h. oraz zapisami umów zobowiązującymi wspólników do wnoszenia dopłat w granicach liczbowo oznaczonych w stosunku do udziału w kapitale zakładowym Spółki, Miasto Łódź pokryło straty trzech spółek: Port Lotniczy Łódź Sp. z o.o., (łącznie 58,23 mln zł), ŁRPNT Sp. z o.o., (łącznie 3,77 mln zł), MAKiS Sp. z o.o. (łącznie 8,95 mln zł), a Miasto Skierniewice jednej spółki – Pływalnia Miejska „Nawa” (łącznie 9,3 mln). Dopłaty na pokrycie strat dokonywane były na podstawie stosownych uchwał Zgromadzeń Wspólników.

³⁴ Zgodnie z art. 262 § 4 K.s.h., podwyższenie kapitału zakładowego następuje z chwilą wpisania do rejestru. Zgodnie z wypisem z KRS, według stanu na dzień 22 lipca 2013 r. MZK Sp. z o. o. posiadała uwidoczniony kapitał zakładowy w wysokości 2.835.902 zł.

³⁵ Rekompensata winna dotyczyć tylko usługi transportu zbiorowego a kalkulacja rekompensaty przez MZK Sp. z o.o. w Skierniewicach obejmowała wszystkie koszty (80% przychodów Spółki pochodziło z działalności komercyjnej).

³⁶ Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 ze zm., dalej „ustawa o publicznym transporcie zbiorowym”.

³⁷ Dz.U.UE z 29.11.2005 r., C-297/4 – Wspólnotowe ramy dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych:

„W orzeczeniu w sprawie Altmark, Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał, że rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu WE w przypadku łącznego spełnienia czterech kryteriów:

^{1/} przedsiębiorstwo będące beneficjentem musi posiadać faktyczne zobowiązania z tytułu świadczenia usług,

^{2/} wskaźniki, na podstawie których wyliczana jest rekompensata muszą zostać określone w obiektywny i przejrzysty sposób,

^{3/} wysokość rekompensaty nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych z tytułu świadczenia usług publicznych przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku,

^{4/} w przypadku wyboru przedsiębiorstwa do świadczenia usług bez stosowania procedury udzielania zamówienia publicznego, poziom rekompensaty należy określić na podstawie analizy kosztów, jakie poniosłoby typowe, dobrze zarządzane przedsiębiorstwo.

³⁸ Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

4.1 Organizacja kontroli

Kontrola przeprowadzona została w okresie od dnia 11 lipca 2013 r. do dnia 31 stycznia 2014 r. przez Delegaturę NIK w Łodzi.

Zadania kontrolne zrealizowano na próbie 15 podmiotów, w tym 5 miast i 10 spółek. W kontroli nie brały udziału inne organy kontroli, rewizji oraz inspekcji.

Dobór jednostek przewidzianych do kontroli dokonany został metodą niestatystyczną. Wybór gmin (Miast) nastąpił po analizie liczby mieszkańców. Do kontroli wybrano gminy (Miasta) z terenu województwa łódzkiego o największej liczbie mieszkańców. Natomiast dobór spółek komunalnych do kontroli oparto o analizę wielkości kapitałów założycielskich. Wybrano spółki o największej wartości kapitałowej lub powiązane ze sobą realizacją zadań publicznych. W jednym przypadku zastosowano wybór celowy, gdyż kontrolą objęto spółkę będącą w postępowaniu upadłościowo-likwidacyjnym.

4.2 Działania podjęte po zakończeniu kontroli

Spośród 15 wystąpień pokontrolnych, zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zostały zgłoszone do 6 wystąpień, których kierownicy (prezydenci miast i prezesi zarządów spółek) wnieśli 49 zastrzeżeń do ustaleń zawartych w wystąpieniach, w tym:

- 27 zastrzeżeń Prezydenta Łodzi – wszystkie oddalono;
- 7 zastrzeżeń Prezydenta Zgierza – 4 uwzględnione, pozostałe oddalono;
- 7 zastrzeżeń Prezydenta Pabianic – 4 uwzględnione, pozostałe oddalono;
- 8 zastrzeżeń prezesów zarządów 3 Spółek – 5 uwzględniono, pozostałe oddalono.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 47 wniosków do prezydentów miast i prezesów zarządów spółek.

Z danych na dzień 31 lipca 2014 r. wynika, że na 47 wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK, 40 wniosków zrealizowano, 4 pozostawały w realizacji, a 3 nie zrealizowano w tym:

- Prezydent Łodzi poinformowała, że nie podejmie działań w kierunku określenia zasad naboru kandydatów na członków rad nadzorczych, gwarantujących transparentność postępowania i wybór właściwie przygotowanych osób, gdyż kryteria jakie muszą spełniać kandydaci do rad nadzorczych spółek komunalnych określone są przepisami prawa, w szczególności ustawą o gospodarce komunalnej.
- Prezydent Bełchatowa poinformował, że nie widzi potrzeby wprowadzania zmian w umowach o pracę z członkami zarządów spółek w kierunku wyeliminowania podwójnego nazewnictwa funkcyjnego np. w przypadku prezesów – dyrektorów naczelnych.

Sformułowane przez NIK wnioski do prezydentów miast dotyczyły: wprowadzenia sformalizowanych, czytelnych zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego, w tym opracowania i wdrożenia standardów oraz procedur monitorowania działalności i oceny ekonomiczno-finansowej spółek komunalnych; zwiększenia skuteczności nadzoru właścicielskiego; zmian organizacyjnych umożliwiających sprawne i rzetelne realizowanie zadań właścicielskich przez kompetentnych pracowników.

Pozostałe wnioski pokontrolne odnosiły się do opracowania programów naprawczych dla spółek komunalnych w celu zapewnienia stabilnej sytuacji ekonomiczno-finansowej, wyeliminowania przypadków zasiadania członków rady nadzorczej spółki równocześnie w innych spółkach komunalnych.

Wnioski pokontrolne sformułowane do prezesów zarządów spółek dotyczyły m.in.:

- zobowiązania do składania wniosków o wpis do KRS (zmiany w umowie spółki) w terminie określonym w art. 22 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym,
- zastosowania się do normy prawnej określonej w art. 233 § 1 K.s.h. w zakresie niezwłocznego zwołania Zgromadzenia Wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia Spółki w związku z wystąpieniem straty przewyższającej sumę kapitałów zapasowego i rezerwowego oraz połowy kapitału zakładowego,
- naliczania wynagrodzeń członkom rad nadzorczych i członkom zarządów spółek zgodnie z przepisami ustawy kominowej,
- udzielania zamówień publicznych zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

Ponadto, NIK skierowała do:

Prokuratury – zawiadomienia dotyczące:

- ujawnienia faktów uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa z art. 587 § 1 K.s.h., polegającego na poświadczeniu przez prezesa spółki w oświadczeniu złożonym do Krajowego Rejestru Sądowego nieprawdziwych danych o wniesionym kapitale założycielskim, w związku z rejestracją spółki (Pabianice);
- podejrzenia popełnienia przez prezesa zarządu spółki czynu określonego w art. 79 pkt 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁹ polegającego na niezłożeniu we właściwym rejestrze sądowym rocznych sprawozdań finansowych, a także sprawozdań z działalności, tj. niewywiązaniu się z obowiązku nałożonego w art. 69 ust. 1 w zw. z art. 49 ust. 1 powołanej ustawy (Skierniewice);
- podejrzenia przestępstwa wyrządzenia spółce przez osoby zobowiązane na podstawie przepisów ustawy do zajmowania się sprawami majątkowymi spółki, szkody majątkowej (Łódź), tj. czyn określony w art. 296 § 1 Kodeksu karnego⁴⁰ – do **Prokuratury**.

Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych – zawiadomienie o udzieleniu przez spółkę zamówienia publicznego z naruszeniem ustawy Pzp (Skierniewice);

Sądu Rejonowego Wydziału Gospodarczego Krajowego Rejestru Sądowego – zawiadomienie o naruszeniu przez zarząd spółki obowiązków określonych w art. 188 § 1 k.s.h., poprzez zaniechanie prowadzenia księgi udziałów (tj. czyn określony w art. 594 § 1 pkt 2 k.s.h.) i art. 233 § 1 k.s.h., poprzez niezwołanie Zgromadzenia Wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia spółki w związku z wystąpieniem straty przewyższającej sumę kapitałów zapasowego i rezerwowego oraz połowy kapitału zakładowego (tj. czyn określony w art. 594 § 1 pkt 3 k.s.h.) (Skierniewice).

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości w wymiarze finansowym w kwocie **1.482,3 tys. zł** polegały na niegospodarnym wydatkowaniu środków publicznych, dokonywaniu zamówień publicznych z naruszaniem przepisów ustawy Pzp mających wpływ na wybór oferty i naliczaniu wynagrodzeń członkom rad nadzorczych i zarządów spółek niezgodnie z przepisami ustawy kominowej, w tym:

³⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm., dalej „ustawa o rachunkowości”.

⁴⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.), dalej zwana: k.k.

- kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – **631,8 tys. zł** przy udzielaniu zamówień publicznych;
- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – **311,1 tys. zł**, bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie ustawy Pzp, a także dzieląc zamówienie celem ominięcia przepisów ustawy Pzp;
Zawyżano także wynagrodzenia członkom zarządów spółek i członkom rad nadzorczych spółek poprzez przyjęcie nieprawidłowej podstawy jego wyliczenia, niezgodnej z normami ustawy kominowej (kwota 117,3 tys. zł);
- kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami i stanowiące uszczuplenie aktywów – **539,4 tys. zł**, dokonując wydatków niegospodarnie, m.in. sprzedawano zakupione materiały (sól do akcji zimowej), po czym dokonywano zakupów tych materiałów po cenach dużo wyższych. Zakupywano także usługi doradcze, posiadając własne wykwalifikowane służby.

5.1. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Gospodarka komunalna i działalność gospodarcza gmin

W świetle ustawy o gospodarce komunalnej⁴¹, gospodarka komunalna polega na realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, szczególnie o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Na gruncie orzecznictwa NSA⁴² „Zasadnicza odmienność między gospodarką komunalną a działalnością gospodarczą polega głównie na tym, że gospodarka komunalna nie ma celu zarobkowego. Musi się ona mieścić w ramach działalności komunalnej, a jej obligatoryjnym celem pozostaje wykonywanie zadań własnych gminy, a w tym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (zadań użyteczności publicznej)”.

Gospodarka komunalna może być prowadzona przez gminy w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Ponadto realizacja zadań z zakresu gospodarki komunalnej może być powierzona osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej w drodze umowy zawartej na zasadach ogólnych z zastosowaniem przepisów o finansach publicznych i zamówieniach publicznych. Ustalenie sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej należy do wyłącznej kompetencji rady gminy, jako organu stanowiącego. Rada gminy jest uprawniona do ustalania wysokości cen i opłat lub sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej gmin, przy czym może powierzyć te uprawnienia organowi wykonawczemu, tj. wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym „Zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”.

Przepis art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej określa, że gmina dla realizacji zadań może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne albo przystępować do takich spółek.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, gmina może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej.

Zgodnie z art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej, tworzenie i przystępowanie do spółek przez gminę poza sferą użyteczności publicznej może następować, jeżeli łącznie zostaną spełnione dwa warunki:

- istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym,
- 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.

⁴¹ Art. 1 i 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

⁴² Wyrok NSA w Gdańsku nr SA/Gd 1968/02 z dnia 9 stycznia 2003 r.

Ponadto, poza sferą użyteczności publicznej gminy mogą tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich 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. Powyższe ograniczenia nie mają jedynie 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. Przytoczony wyżej przepis art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej zawiera zamknięty katalog przypadków, w których gmina może podjąć działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej.

5.2. Charakterystyka stanu prawnego

Uregulowania prawne dotyczące samorządu gminny

Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady funkcjonowania samorządu gminnego jest ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴³. Stosownie do art. 7 ust. 1 tej ustawy, do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w szczególności obejmujących sprawy:

- 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;
- ochrony zdrowia, pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
- gminnego budownictwa mieszkaniowego;
- edukacji publicznej, kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- targowisk i hal targowych;
- zieleni gminnej i zadrzewień;
- cmentarzy gminnych;
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
- wspierania i upowszechniania idei samorządowej, promocji gminy;
- współpracy z organizacjami pozarządowymi;
- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Uregulowania prawne obejmujące spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne

Przepis art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej określa, że gmina może tworzyć wyłącznie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne lub przystępować tylko do takich spółek. Do wnoszenia wkładów oraz obejmowania udziałów i akcji w spółkach z udziałem samorządu gminnego stosuje się przepisy ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym⁴⁴, zwanej „KRS” oraz przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴⁵, z zastrzeżeniem przepisów ustawy o samorządzie gminnym (art. 12 ust. 1).

⁴³ Patrz przypis 1.

⁴⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 1203 ze zm.

⁴⁵ Dz.U. z 2014 r., poz. 121.

Przy zbywaniu akcji i udziałów spółek z udziałem samorządu gminnego stosuje się przepisy działu IV ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji z zastrzeżeniem, że kompetencje przewidziane w tej ustawie dla Ministra Skarbu Państwa wykonuje wobec spółki w przypadku gminy, wójt, burmistrz, prezydent miasta, który w jednoosobowych spółkach gminy pełni także funkcję zgromadzenia wspólników lub walnego zgromadzenia akcjonariuszy (art. 12 ust. 2, 3 i 4 ustawy o gospodarce komunalnej). Spółki kapitałowe posiadają odrębną osobowość prawną, gmina nie ponosi odpowiedzialności za ich zobowiązania, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania gminy (art. 49 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Spółka kapitałowa może we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własność nieruchomości i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywana. Bezpośredni nadzór nad działalnością spółek z udziałem gminy sprawują rady nadzorcze.

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (sp. z o.o.) może być utworzona przez jedną lub więcej osób w każdym celu prawnie dopuszczalnym, chyba, że ustawa stanowi inaczej (art. 151 § 1 K.s.h.). W przypadku spółek z udziałem samorządu gminnego dodatkowe ograniczenia w tym zakresie wynikają z zapisów art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (pkt 4.1. programu kontroli). Spółka z o.o. nie może być zawiązana wyłącznie przez inną jednoosobową spółkę z o.o., wspólnicy są zobowiązani do świadczeń określonych w umowie spółki i nie odpowiadają za zobowiązania spółki (art. 151 § 3 i 4 K.s.h.).

Przepis art. 151 § 4 K.s.h. nie wyłącza przewidzianej w art. 299 § 1 odpowiedzialności w stosunku do członków zarządu spółki z o.o. Kapitał zakładowy spółki powinien wynosić, co najmniej 5.000 zł, a wartość nominalna udziału nie może być niższa niż 50 zł.

Udziały nie mogą być obejmowane poniżej ich wartości nominalnej. Jeżeli udział jest obejmowany po cenie wyższej od wartości nominalnej, nadwyżkę przelewa się do kapitału zapasowego (art. 154 K.s.h.). W spółce jednoosobowej, jedyny wspólnik wykonuje wszystkie uprawnienia przysługujące zgromadzeniu wspólników zgodnie z przepisami działu I tytułu III K.s.h. Umowa spółki z o.o. powinna być zawarta w formie aktu notarialnego i powinna określać (art. 157 K.s.h.):

- firmę i siedzibę spółki,
- przedmiot działalności spółki,
- wysokość kapitału zakładowego,
- czy wspólnik może mieć więcej niż jeden udział,
- liczbę i wartość nominalną udziałów objętych przez poszczególnych wspólników,
- czas trwania spółki, jeżeli jest oznaczony.

Zarząd spółki jest zobowiązany do złożenia w sądzie rejestrowym wniosku o wpis spółki do rejestru oraz wniosku w sprawie zmian ww. danych, w tym w części dotyczącej przedmiotu działalności z załączeniem wymaganych dokumentów (art. 164–168 K.s.h.). Z zapisów art. 9 ust. 4 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, zwanej dalej „ustawą o KRS” wynika, że do wniosku o wpis podmiotu do rejestru oraz do wniosku dotyczącego zmiany umowy spółki, w tym dotyczącej przedmiotu działalności należy dołączyć tekst jednolity umowy z uwzględnieniem wprowadzonych zmian. Sąd rejestrowy bada, czy załączone do wniosku dokumenty (w tym tekst jednolity umowy spółki określający m.in. przedmiot działalności), są zgodne pod względem formy i treści z przepisami prawa, w tym z art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej (art. 23 ust. 1 ustawy o KRS).

Do powstania spółki z o.o. wymaga się: (1) zawarcia umowy spółki, (2) wniesienia przez wspólników wkładów na pokrycie całego kapitału zakładowego, a w razie objęcia udziału za cenę wyższą od wartości nominalnej, także wniesienia nadwyżki, z uwzględnieniem art. 158 § 1¹, (3) powołania zarządu, (4) ustanowienia rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej, jeżeli wymaga tego ustawa lub umowa spółki, (5) wpisu do rejestru.

Jeżeli wkładem do spółki w celu pokrycia udziału ma być w całości lub w części wkład niepieniężny (aport), umowa spółki powinna szczegółowo określać przedmiot tego wkładu oraz osobę wspólnika wnoszącego aport, jak również liczbę i wartość nominalną objętych w zamian udziałów. Przedmiot wkładu pozostaje do wyłącznej dyspozycji zarządu spółki (art. 158 K.s.h.).

Jeżeli wspólnikowi mają być przyznane szczególne korzyści lub jeżeli na wspólników mają być nałożone, oprócz wniesienia wkładów na pokrycie udziałów, inne obowiązki wobec spółki, należy to pod rygorem bezskuteczności wobec spółki, dokładnie określić w umowie spółki (art. 159 K.s.h.).

Zarząd spółki zgłaszając zawiązanie spółki w sądzie rejestrowym do zgłoszenia powinien dołączyć m.in. oświadczenie podpisane przez wszystkich członków zarządu, że wkłady na pokrycie kapitału zakładowego zostały przez wszystkich wspólników w całości wniesione (art. 164, 166 i 167 K.s.h.). Wszelkie zmiany danych ustalonych przepisem art. 166 K.s.h., w tym dotyczące wkładów niepieniężnych powinny być zgłoszone w sądzie rejestrowym przez zarząd spółki (art. 168 K.s.h.).

Jeżeli wartość wkładów niepieniężnych została znacznie zawyżona w stosunku do ich wartości zbywczej w dniu zawarcia umowy spółki, wspólnik, który wniósł taki wkład oraz członkowie zarządu, którzy wiedząc o tym, zgłosili spółkę do rejestru, obowiązani są solidarnie wyrównać spółce brakującą wartość, przy czym wspólnik oraz członkowie zarządu nie mogą być zwolnieni z tego obowiązku (art. 175 K.s.h.). Po zarejestrowaniu spółki zarząd powinien, w terminie dwóch tygodni, złożyć we właściwym urzędzie skarbowym poświadczony przez siebie odpis umowy spółki ze wskazaniem sądu, w którym spółka została zarejestrowana, oraz daty i numeru rejestracji (art. 171 K.s.h.).

Jeżeli ustawa lub umowa spółki nie stanowi inaczej, wspólnicy mają równe prawa i obowiązki w spółce. Jeżeli umowa spółki przewiduje udziały uprzywilejowane, np., co do prawa głosu, prawa do dywidendy lub sposobu uczestniczenia w podziale majątku w przypadku likwidacji spółki, uprawnienia te powinny być określone w umowie (art. 174 K.s.h.). Wspólnik ma prawo do udziału w zysku wynikającym z rocznego sprawozdania finansowego i przeznaczonym do podziału uchwałą zgromadzenia wspólników, jeżeli umowa spółki nie stanowi inaczej, zysk przypadający wspólnikom dzieli się w stosunku do udziałów (art. 191 K.s.h.). Kwota przeznaczona do podziału między wspólników nie może przekraczać zysku za ostatni rok obrotowy, powiększonego o niepodzielone zyski z lat ubiegłych oraz o kwoty przeniesione z utworzonych z zysku kapitałów zapasowego i rezerwowych, które mogą być przeznaczone do podziału. Kwotę tę należy pomniejszyć o niepokryte straty, udziały własne oraz o kwoty, które zgodnie z ustawą lub umową spółki powinny być przekazane z zysku za ostatni rok obrotowy na kapitały zapasowy lub rezerwowe (art. 192 K.s.h.). Wspólnik, który wbrew przepisom prawa lub postanowieniom umowy spółki otrzymał wypłatę (odbiorca), obowiązany jest do jej zwrotu. Członkowie organów spółki, którzy ponoszą odpowiedzialność za taką wypłatę, odpowiadają za jej zwrot spółce solidarnie z odbiorcą (art. 198 K.s.h.).

Udział w spółce może być umorzony za zgodą wspólnika jedynie po wpisie spółki do rejestru i tylko w przypadku, gdy umowa spółki tak stanowi.

Umorzenie udziału wymaga uchwały zgromadzenia wspólników, która powinna określać w szczególności podstawę prawną umorzenia i wysokość wynagrodzenia przysługującego wspólnikowi za umorzony udział. Za zgodą wspólnika umorzenie udziału może nastąpić bez wynagrodzenia (art. 199 K.s.h.).

W spółkach z o.o. z udziałem samorządu gminnego funkcjonują następujące organy:

- zarząd spółki (art. 201–211 K.s.h.),
- zgromadzenie wspólników (art. 227–254 K.s.h.),
- rada nadzorcza (art. 212–226 K.s.h.).

Zarząd spółki

Zakres praw i obowiązków członków zarządu statuuje przede wszystkim przepis art. 201 K.s.h. – w stosunku do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, oraz art. 368 K.s.h. w stosunku do spółki akcyjnej. Przepisy te przewidują, iż zarząd prowadzi sprawy spółki oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Ogólną zasadą – jednolitą tak dla spółek z o.o., jak i spółek akcyjnych – jest zasada domniemania kompetencji zarządu. Jeśli zatem istnieją wątpliwości, do kogo należy kompetencja w zakresie wskazanym w przepisie, należy przypisać ją – w myśl powyższej zasady – zarządowi. Przepisy K.s.h. kształtują zarząd spółki, jako organ posiadający niemal pełnię władzy wykonawczej. Zgodnie z Kodeksem Spółek Handlowych, wspólnicy mogą zarząd powołać lub odwołać, nie mają jednak prawa wiążąco wpływać na konkretne jego decyzje, nie mogą również skutecznie zmusić zarządu do dokonania określonej czynności. Mogą jednak w umowie spółki (statucie) w znacznym stopniu samodzielnie, choć nie dowolnie, określić zakres kompetencji zarządu. Wspólnicy mogą np. zdecydować, że zarząd będzie obowiązany zasięgać zezwolenia rady nadzorczej przed dokonaniem wymienionych w umowie spółki czynności, jak np. rozporządzenie majątkiem spółki określonej wartości lub ustanawianie prokurentów, bądź, że podjęcie przez zarząd określonych czynności będzie wymagało uprzedniej uchwały Zgromadzenia Wspólników (Akcjonariuszy).

Zgodnie z art. 204 § 2 i art. 372 § 2 K.s.h., prawa członka zarządu spółki (z o.o. i akcyjnej) do reprezentowania spółki nie można ograniczyć ze skutkiem prawnym wobec osób trzecich. W konsekwencji oznacza to, iż wszelkie ograniczenia zarządu, ustanowione w umowie spółki (statucie) nie są skuteczne na zewnątrz, tzn. umowa podpisana z osobą trzecią, pomimo braku stosownej zgody Rady Nadzorczej czy Zgromadzenia Wspólników (Akcjonariuszy), pozostaje ważna, może jednak rodzić, stosownie do art. 17 ust. 3 K.s.h., odpowiedzialność członków zarządu wobec spółki z tytułu naruszenia umowy spółki (statutu) – tzw. odpowiedzialność organizacyjna, skutkująca możliwością odwołania z zarządu oraz ewentualnie powstaniem roszczeń odszkodowawczych.

Zgromadzenie wspólników

Najwyższym władczym organem w spółce jest zgromadzenie wspólników. Kompetencje tego organu właścicielskiego spółki określa umowa spółki oraz kodeks spółek handlowych.

Zgodnie z przepisami K.s.h., uchwały wspólników wymaga, m in.:

- ♦ rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdania zarządu z działalności spółki, sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy oraz udzielenie absolutorium członkom organów spółki z wykonania przez nich obowiązków;
- ♦ postanowienie dotyczące roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przy zawiązaniu spółki lub sprawowaniu zarządu albo nadzoru;

- ♦ zbycie i wydzierżawienie przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części oraz ustanowienie na nich ograniczonego prawa rzeczowego;
- ♦ nabycie i zbycie nieruchomości, użytkownika wieczystego lub udziału w nieruchomości, jeżeli umowa spółki nie stanowi inaczej;
- ♦ zawarcie umowy między spółką dominującą a spółką zależną przewidującej zarządzanie spółką zależną lub przekazywanie zysku przez taką spółkę;
- ♦ określenie zysku przeznaczonego do podziału między wspólników za dany rok;
- ♦ umorzenie udziału;
- ♦ powołanie i odwołanie członka zarządu spółki, chyba że umowa spółki stanowi inaczej;
- ♦ powołanie i odwołanie członków rady nadzorczej;
- ♦ podejmowanie uchwał w sprawie dalszego istnienia spółki, w szczególności w przypadku straty przewyższającej sumę kapitałów zapasowych i rezerwowych oraz kapitału zakładowego;
- ♦ zmiana umowy spółki, za wyjątkiem przypadków określonych w K.s.h.;
- ♦ rozwiązanie spółki lub decyzja o przeniesieniu jej siedziby za granicę.

Każdemu wspólnikowi przysługuje prawo do kontroli spółki. W tym celu wspólnik lub wspólnik z upoważnioną przez siebie osobą, może w każdym czasie przeglądać księgi i dokumenty spółki, sporządzać bilans dla swojego użytku lub żądać wyjaśnień od zarządu (art. 212 K.s.h.).

Nie jest dopuszczalne wykonywanie kontroli przez osobę trzecią bez obecności wspólnika, tym bardziej nie ma możliwości przekazania jej prawa do wykonywania kontroli na stałe bez konieczności angażowania wspólnika. Cel prawa wspólnika do wykonywania kontroli nie jest dowolny, chociaż bardzo szeroki. Bilans sporządzony przez wspólnika może być wykorzystany tylko na własny użytek i ma służyć jedynie poinformowaniu go o stanie interesów i spraw spółki, bez możliwości wykorzystania go w innych celach.

Rada Nadzorcza

Zgodnie z art. 213 K.s.h., umowa spółki może ustanowić radę nadzorczą lub komisję rewizyjną albo oba te organy. W spółkach, w których kapitał zakładowy przewyższa kwotę 500 tys. złotych, a wspólników jest więcej niż dwudziestu pięciu, powinna być ustanowiona rada nadzorcza lub komisja rewizyjna. Rada nadzorcza to przede wszystkim organ nadzoru w spółce, stąd też w przypadku ustanowienia tego organu, umowa spółki może wyłączyć lub ograniczyć indywidualną kontrolę wspólników.

Rada ma wpływ na skład zarządu, może go powoływać i odwoływać, gdy umowa spółki tak stanowi, może zawieszać członków zarządu w czynnościach. Może w końcu mieć określony wpływ na dokonywane czynności prawne, a swoje funkcje realizuje poprzez podejmowanie uchwał, wydawanie opinii, ocen.

Rada nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności (art. 219 § 1, art. 382 § 1 K.s.h.). Przy wykonywaniu swoich obowiązków członek rady nadzorczej powinien dołożyć staranności wynikającej z zawodowego charakteru swojej działalności (art. 293 § 2 i art. 483 § 2 K.s.h.).

Stały nadzór nad działalnością spółki jest prawem i obowiązkiem rady nadzorczej. Nadzór może dotyczyć spraw finansowych, wykorzystania funduszy, prawidłowości zawieranych umów z kontrahentami, z pracownikami, realizacji zobowiązań podatkowych. Rada może żądać od zarządu informacji, co może wpływać na wyrażanie przez nią zgody na niektóre czynności. Kompetencje rady nadzorczej mogą zostać rozszerzone w wyniku stosownych rozstrzygnięć w umowie spółki.

Rada Nadzorcza ma prawo do zwoływania Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników, jeżeli Zarząd nie zwoła Zgromadzenia w czasie ustalonym w Kodeksie spółek handlowych lub w umowie oraz Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników ilekroć zwołanie takiego Zgromadzenia uzna za wskazane, a Zarząd nie zwoła Zgromadzenia w czasie dwóch tygodni od zgłoszenia odpowiedniego żądania przez Radę Nadzorczą.

Do zadań Rady Nadzorczej należy:

- 1) sprawowanie stałego nadzoru nad działalnością spółki;
- 2) badanie bilansu, rachunku zysków i strat, co do zgodności z księgami, dokumentami i stanem faktycznym;
- 3) badanie sprawozdania Zarządu i jego wniosków, co do podziału zysków i pokrycia strat;
- 4) zawieranie umów o pracę z członkami Zarządu i dokonywanie ich zmian;
- 5) składanie Zgromadzeniu Wspólników pisemnego sprawozdania z wyników czynności, o których mowa w pkt 1,2 i 3 wraz z wnioskami o skwitowaniu Zarządu;
- 6) zawieszanie z ważnych powodów w czynnościach członków Zarządu lub całego Zarządu;
- 7) reprezentowanie interesów spółki w sporach i umowach pomiędzy Zarządem a wspólnikami;
- 8) załatwianie innych spraw spółki, niezastrzeżonych do kompetencji Zgromadzenia Wspólników lub Zarządu, zgłaszanych przez Zarząd lub określonych w umowie spółki i przepisach Kodeksu spółek handlowych.

Rada Nadzorcza posiada prawo wglądu w działalność spółki poprzez:

- ◆ uprawnienie żądania od Zarządu przedstawienia Radzie Nadzorczej wszystkich dokumentów i materiałów dotyczących spółki;
- ◆ sprawdzanie akt, dokumentacji spółki;
- ◆ dokonywanie rewizji majątku spółki – dokonywanie kontroli finansowej spółki;
- ◆ uprawnienie do żądania od Zarządu i pracowników spółki udzielenia Radzie Nadzorczej sprawozdań i wyjaśnień;
- ◆ wyrażenie opinii we wszystkich sprawach spółki oraz występowanie do zarządu z wnioskami i opiniami.

Spółka akcyjna

Spółkę akcyjną zawiązać może jedna lub więcej osób. Spółka taka nie może być zawiązana wyłącznie przez jednoosobową spółkę z o.o., a jej statut powinien być sporządzony w formie aktu notarialnego. Akcjonariusze są zobowiązani jedynie do świadczeń określonych w statucie i nie odpowiadają za zobowiązania spółki (art. 301 K.s.h.).

Statut spółki akcyjnej powinien odpowiadać wymogom określonym w art. 304 K.s.h., tj. powinien określać m.in. przedmiot działalności, wysokość kapitału zakładowego oraz kwotę wpłaconą przed zarejestrowaniem, wartość nominalną akcji oraz ich liczbę, ze wskazaniem, czy akcje są imienne, czy na okaziciela. Ustawodawca dopuścił możliwość zmiany w statucie treści przepisów proponowanych w K.s.h. (§ 3 art. 304) jak i uzupełnienie w statucie rozwiązań ustawowych (§ 4 art. 304) – chyba, że z ustawy wynika, że przewiduje ona wyczerpujące uregulowanie albo dodatkowe postanowienie statutu jest sprzeczne z naturą spółki akcyjnej lub dobrymi obyczajami.

Warunki powstania spółki, wysokości i pokrycia kapitału zakładowego, zawiązania i zarejestrowania spółki akcyjnej określono przepisami od art. 306 do art. 327 K.s.h., tj.:

- prawa i obowiązki akcjonariuszy – od art. 328 do art. 367 K.s.h.;
- skład, powołanie, obowiązki oraz uprawnienia organów spółki – od art. 368 do art. 429 K.s.h., oraz odpowiedzialność cywilnoprawną – od art. 479 do art. 490 K.s.h.;

Odpowiedzialność cywilnoprawna

Odpowiedzialność cywilnoprawna określona od art. 291 do art. 300 K.s.h. dotyczy:

- członków zarządu, którzy umyślnie lub przez niedbalstwo podali fałszywe dane w oświadczeniu o pokryciu kapitału przez wszystkich współników oraz o wniesieniu w całości wkładów na podwyższenie kapitału zakładowego; w wyniku powyższego członkowie zarządu odpowiadają wobec wierzycieli spółki solidarnie ze spółką przez 3 lata od dnia zarejestrowania spółki lub zarejestrowania podwyższenia kapitału zakładowego;
- każdego biorącego udział w tworzeniu spółki, gdy wbrew przepisom prawa ze swojej winy, wyrządził spółce szkodę (obowiązek naprawienia szkody);
- członków zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej oraz likwidatora, za szkodę wyrządzoną działaniem lub zaniechaniem sprzecznym z prawem lub postanowieniami umowy spółki, chyba, że nie ponoszą winy. Jeżeli szkodę, o której mowa wyżej, wyrządziło kilka osób wspólnie, odpowiadają za nią solidarnie.

Odpowiedzialność karna

Kodeks spółek handlowych, w normach prawnych ujętych od art. 586 do art. 595 K.s.h przewiduje odpowiedzialność karną, m.in. za:

- nie zgłoszenie wniosku o upadłość;
- ogłoszenie lub podanie danych nieprawdziwych, przy wykonywaniu obowiązków wymienionych w tytule III i IV K.s.h.;
- bezprawne wydanie przez członka zarządu lub likwidatora sp. z o.o. dokumentów imiennych, albo przedstawienie ich organom spółki, władzom państwowym lub osobie powołanej do rewizji;
- umożliwienie bezprawnego głosowania;
- wystawienie i posługiwanie się fałszywym zaświadczeniem;
- uchybienia w sprawowaniu zarządu,;
- brak wymaganych danych w pismach i zamówieniach handlowych.

Odpowiedzialność karną za działania na szkodę spółki przewidziano w również w przepisach Kodeksu karnego (art. 296 i 296a).

Nadzór nad spółkami komunalnymi oraz ograniczenia w zatrudnieniu wobec członków zarządów i rad nadzorczych spółek

Bezpośredni nadzór nad działalnością spółek z udziałem samorządów sprawują rady nadzorcze. Ogólne ramy tego nadzoru unormowane są w Kodeksie spółek handlowych. Rady nadzorcze sprawują stały nadzór nad działalnością spółek we wszystkich dziedzinach ich działalności. Obowiązek powołania rad nadzorczych w spółkach z udziałem samorządu gminnego, niezależnie od liczby udziałów będących w posiadaniu gminy (ustalając ich kadencję na 3-letni okres w spółkach z większościovym udziałem gminy), wynika z art. 10a ustawy o gospodarce komunalnej. W spółkach z jednoosobowym udziałem gminy wszystkie uprawnienia przysługujące zgromadzeniu współników (walnemu zgromadzeniu), w zakresie członków rad nadzorczych wypełnia jednoosobowo wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Członków rad nadzorczych

reprezentujących gminę, powołuje się uchwałą zgromadzenia wspólników (akcjonariuszy) spośród osób, które złożyły egzamin, o którym mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, a szczegółowe unormowanie w tym zakresie określa 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 akcjonariuszem⁴⁶.

Zgodnie z § 5 tego rozporządzenia, zwolnione z obowiązku składania egzaminu są osoby, które przed dniem wejścia w życie rozporządzenia (15 września 2004 r.):

- zdały egzamin przed komisją powołaną przez Ministra Przekształceń Własnościowych, Ministra Przemysłu i Handlu, Ministra Skarbu Państwa lub Komisją Selekcijną powołaną na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji⁴⁷;
- posiadają stopień naukowy doktora nauk prawnych lub nauk ekonomicznych;
- posiadają wpis na listę radców prawnych, adwokatów, biegłych rewidentów lub doradców inwestycyjnych.

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:

- 1) pozostawać w stosunku pracy ze spółką, z wyjątkiem osób wybranych do rad nadzorczych przez pracowników w spółkach powstałych w wyniku komercjalizacji, a także świadczyć pracy lub usług na podstawie innego tytułu prawnego;
- 2) posiadać akcje lub udziałów u przedsiębiorców tworzonych przez spółkę, z wyjątkiem akcji dopuszczonym do obrotu na rynku regulowanym;
- 3) pozostawać w stosunku pracy u przedsiębiorców wskazanych w pkt 2, ani świadczyć pracy ani usług na ich rzecz na podstawie innego tytułu prawnego, z wyjątkiem rad nadzorczych, w których może być członkiem, pod warunkiem, że przedsiębiorstwo nie prowadzi działalności konkurencyjnej;
- 4) wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami lub mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

Wskazane wyżej ograniczenia, przepis art. 10b ustawy o gospodarce komunalnej rozciąga także na spółki zależne od tych spółek (w rozumieniu art. 4 § 1 pkt 4 K.s.h.).

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 prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁴⁸, zwanej dalej „ustawą o ograniczeniu działalności gospodarczej”. W art. 2 pkt 6 ustawa ta wskazuje krąg podmiotów, do których znajdują zastosowanie ograniczenia wynikające z dalszych przepisów ustawy, m.in.: wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i ich zastępców, 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 i prezydenta miasta. Unormowania

⁴⁶ Dz.U. z 2004 r. Nr 198, poz. 2038 ze zm.

⁴⁷ Dz.U. z 1993 r. Nr 44, poz. 202 ze zm. (uchylenie z dniem 1.01.2013 r.).

⁴⁸ Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.

zawarte w art. 4 powołanej wyżej ustawy zakazują m.in. wymienionym osobom w okresie zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji, m.in. bycia członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego; bycia zatrudnionymi lub wykonywania innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność, posiadania w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej ze spółek. Stosownie do art. 6 ustawy o ograniczeniu 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.

Ponadto, osoby te nie mogą przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji, być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brały udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy, z wyjątkiem określonym w art. 7 ust. 1.

Sankcje za naruszenie ww. zakazów ustalono w art. 5 tej ustawy:

- wobec wójta, burmistrza, prezydenta miasta – wygaśnięcie ich mandatu;
- wobec pozostałych osób wymienionych w pkt 6 – odwołanie lub rozwiązanie umowy o pracę najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym właściwy organ powziął informację o naruszeniu zakazu;
- wobec skarbnika i sekretarza gminy – odwołanie z pełnionej funkcji przez radę gminy najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym przewodniczący rady gminy uzyskał informację o naruszeniu zakazu.

Rozwiązanie i odwołanie we wskazanych wyżej przypadkach jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁴⁹.

Wybór lub powołanie osób do organów spółki z naruszeniem wskazanych wyżej zakazów określonych w art. 4 i 7 ustawy o ograniczeniu działalności gospodarczej, są z mocy prawa nieważne i nie podlegają wpisowi do właściwego rejestru (art. 9).

Wynagrodzenia członków zarządów i rad nadzorczych spółek z udziałem samorządu gminnego

Ograniczenia w zakresie wysokości wynagrodzenia, dotyczące m.in., członków zarządów i rad nadzorczych spółek z udziałem samorządu gminnego, zostały określone w ustawie o wynagradzaniu.

Ustawa ma zastosowanie m.in. do:

- 1) jednoosobowych spółek prawa handlowego utworzonych przez gminę;
- 2) spółek prawa handlowego, w których udział gminy przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% akcji;
- 3) spółek prawa handlowego, w których udział spółek wymienionych w pkt 1 i 2 przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% akcji.

⁴⁹ Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

W art. 8 ustawy określono wysokości miesięcznego wynagrodzenia dla osób wymienionych w art. 2 ustawy, które nie może przekroczyć:

- dla prezesów, wiceprezesów i członków zarządów oraz głównych księgowych w spółkach wymienionych wyżej w pkt 1 i 2 – sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, publikowanym przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego;
- dla prezesów, wiceprezesów i członków zarządów oraz głównych księgowych w spółkach wymienionych wyżej w pkt 3 – czterokrotności wskazanego wyżej miesięcznego wynagrodzenia;
- dla członków rad nadzorczych – jednego miesięcznego wynagrodzenia;
- dla likwidatorów, syndyków i zarządców masy upadłości spółek ww. w pkt 1, 2 i 3 – czterokrotności miesięcznego wynagrodzenia.

Niezależnie od podstawy nawiązania stosunku pracy lub rodzaju umowy cywilnoprawnej stanowiącej podstawę zatrudnienia wymienionym ww. osobom przysługuje wyłącznie wynagrodzenie miesięczne.

W art. 12 ustawy o wynagradzaniu, określono możliwość przyznania odprawy dla prezesów, wiceprezesów, członków zarządu i głównych księgowych spółek z udziałem samorządu gminnego w razie odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę albo umowy cywilnoprawnej, z innych przyczyn niż naruszenie podstawowych obowiązków ze stosunku zatrudnienia w wysokości nie wyższej niż trzykrotność wynagrodzenia miesięcznego. Ustalenia innych kontroli ujawniły przypadki wypłaty odprawy, choć osoba ta pozostawała w jednoczesnym zatrudnieniu w innej jednostce organizacyjnej gminy. Art. 4 ust. 1 ustawy o wynagradzaniu stanowi, że jedna osoba może być członkiem rady nadzorczej tylko w jednej spośród spółek, o których mowa w art. 1 pkt 4, 6 i 7, tj.:

- w jednoosobowej spółce Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego,
- spółce z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego przekraczającym 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji,
- spółce, w której udział ww. spółek przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji.

Zapis ten ogranicza możliwość powołania jednej osoby za wynagrodzeniem tylko do składu jednej spośród spółek handlowych wskazanych w art. 1 pkt 4–7 ustawy o wynagradzaniu. Taki sposób interpretacji znalazł potwierdzenie w uchwale Kolegium NIK w trakcie rozpatrywania zastrzeżeń zgłoszonych przez Ministra Skarbu w czasie kontroli P/04/050 przeprowadzonej w 2004 r.

Zbieżne stanowisko w tej sprawie wyraził także Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził m.in., „że zasada w myśl, której jedna osoba może być członkiem tylko w jednej spośród spółek, do których ma zastosowanie ustawa o wynagradzaniu wynika z założenia, że kumulacja stanowisk w dwóch lub większej liczbie rad nadzorczych powoduje, że jedna osoba pobiera dwa lub więcej wynagrodzenia, co mogłoby prowadzić do obejścia oczywistego celu ustawy, którym jest ograniczenie wysokości uposażeń w szeroko pojętym sektorze finansów publicznych”.

Zgodnie z art. 14 ustawy o wynagradzaniu, za nieprzestrzeganie przepisów ustawy, organy nadzorcze jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 1 pkt 2–7 ulegają rozwiązaniu z mocy prawa, a właściwy organ nie może powołać osób, które pełniły funkcje w organach rozwiązanych na następną kadencję, jako przedstawicieli Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Ponadto, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy kominowej, członkom zarządów spółek, rad nadzorczych, komisji rewizyjnych i głównym księgowym, niezależnie od podstawy nawiązania stosunku pracy mogą być przyznane **świadczenia dodatkowe**.

Świadczeniami dodatkowymi, są świadczenia z tytułu zatrudnienia, w tym: bytowe, socjalne, komunikacyjne oraz ubezpieczenia majątkowe i osobowe – inne, bądź wyższe niż ustalone w regulaminach wynagradzania, zakładowych i ponadzakładowych układach zbiorowych pracy oraz w odrębnych przepisach. Maksymalna wartość świadczeń dodatkowych przyznanych w ciągu roku nie może przekroczyć dwunastokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia przyjętego dla ustalenia wynagrodzenia miesięcznego tych osób art. 11 ust. 1 i 2).

Wykaz świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi oraz tryb ich przyznawania określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania.

Zgodnie z § 2 ust. 1 tego aktu prawnego, osobom, o których mowa w art. 2 pkt 1–4 ustawy kominowej, mogą być przyznane następujące świadczenia dodatkowe z tytułu zatrudnienia:

- 1) nagroda jubileuszowa przyznawana nie częściej, niż co 5 lat;
- 2) odprawa pieniężna w razie ustania stosunku pracy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy;
- 3) zwrot częściowych kosztów użytkowania udostępnionego lokalu mieszkalnego, w tym mieszkania służbowego;
- 4) świadczenia związane z korzystaniem z częściowo odpłatnych usług telekomunikacyjnych;
- 5) świadczenia z tytułu dodatkowego ubezpieczenia zdrowotnego, majątkowego oraz osobowego, w wysokości do 25% wyższej niż ustalona w regulaminie wynagradzania, zakładowym i ponadzakładowym układzie zbiorowym pracy oraz w odrębnych przepisach.

Świadczenia dodatkowe przyznaje właściwy organ z własnej inicjatywy lub na umotywowany wniosek rady nadzorczej albo innego statutowego organu nadzorczego.

Świadczenia dodatkowe przyznaje się, przy zachowaniu ograniczeń, co do wysokości tych świadczeń wynikających z art. 11 ust. 2 ustawy o wynagradzaniu.

Na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵⁰ **świadczenia dodatkowe** otrzymywane w ramach stosunku pracy stanowią przychody objęte podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

Nadzór nad uchwałami podejmowanymi przez radę gminy (miasta)

Rada gminy (rada miejska) jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie (art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Do jej właściwości należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Przepis art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do wyłącznej kompetencji rady gminy należy m.in.:

- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących – tworzenia i przystępowania do spółek oraz rozwiązywania i występowania z nich, oraz określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta);

⁵⁰ Dz.U. z 2012 r. poz. 361 ze zm.

- określanie zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata; do czasu określenia tych zasad wójt, burmistrz, prezydent miasta, może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. W świetle uregulowań zawartych w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵¹, nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości mogą być, m.in. wnoszone przez gminy do spółek, jako wkład niepieniężny (aport) w zamian za udziały (akcje) w spółce. Przekazanie następuje w formie bezprzetargowej według wartości rynkowej ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego i wymaga formy aktu notarialnego. Zasady gospodarowania nieruchomościami ustalone ustawą o gospodarce nieruchomościami nie dotyczą nieruchomości stanowiących własność spółek komunalnych (art. 1 ust. 1 pkt 1).

Nadzór nad działalnością gminy na podstawie kryterium zgodności z prawem sprawuje Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa (art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym).

Wójt, burmistrz, prezydent miasta, zobowiązany jest do przedłożenia m.in., uchwał w sprawie utworzenia bądź przystąpienia do spółki przez samorząd gminy wojewodzie w terminie 7 dni od ich podjęcia. Wobec uchwał sprzecznych z prawem wojewodzie przysługuje stwierdzenie nieważności uchwały w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Stwierdzenie przez wojewodę nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności (art. 91, 92 ustawy o samorządzie gminnym). Po upływie jednego roku od dnia podjęcia uchwały przez radę gminy (miasta) nie można stwierdzić nieważności uchwały, chyba, że zachodzi jeden z dwóch przypadków:

- uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały w ustawowym terminie 7 dni od podjęcia,
- uchwała jest aktem prawa miejscowego.

Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały z powodu upływu wskazanego terminu rocznego, a istnieją ku temu przesłanki, to wojewoda występuje do sądu administracyjnego o wydanie orzeczenia o niezgodności z prawem uchwały. Z dniem takiego orzeczenia tracą one moc prawną, zaś, co do skutków orzeczenia o niezgodności z prawem stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego⁵² (art. 94 ustawy o samorządzie gminnym). Wojewoda ma prawo żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy niezbędnych do wykonywania przysługujących mu uprawnień nadzorczych (art. 88 ustawy o samorządzie gminnym).

Wykorzystanie tych uprawnień ma szczególne znaczenie dla stwierdzenia, czy istnieją materialnoprawne przesłanki do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego wobec uchwał rad gmin w sprawie powołania lub przystąpienia do spółki samorządu gminnego. Na podstawie treści przedkładanych uchwał w tej sprawie, ograniczających się najczęściej do podania nazwy spółki, nieraz ogólnego celu jej działalności, nie można dokonać oceny ich zgodności z prawem materialnym zawartym w ustawie o gospodarce komunalnej, m.in. w art. 10 określającym ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy.

Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, poprzez powołaną w tym celu komisję rewizyjną. Komisja ta wykonuje także

⁵¹ Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

⁵² Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

inne zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli, a zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut gminy (art. 18a ust. 1, 4 i 5 ustawy o samorządzie gminnym). Ponadto rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając ich przedmiot działania i skład osobowy (art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Gmina nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych gminnych osób prawnych, w tym spółek komunalnych, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania gminy (art. 49 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochroną (art. 50 ustawy o samorządzie gminnym).

Zasada szczególnej staranności, o której mowa w art. 50 ustawy o samorządzie gminnym oceniana być musi ze względu na istotę, cel, zadania j.s.t. oraz wyrażane w prawem dopuszczalnych formach potrzeby wspólnoty samorządowej.

Udzielanie zamówień publicznych

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵³, określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie.

W świetle uregulowań art. 3 ust. 1 pkt 3 Pzp, spółka z udziałem samorządu gminnego jest zobowiązana do stosowania wymogów tej ustawy, jeżeli gmina:

- finansuje ją w ponad 50 % lub posiada ponad połowę udziałów i akcji,
- posiada ponad połowę udziałów lub akcji,
- sprawuje nadzór nad zarządem spółki,
- ma prawo do powołania ponad połowy składu zarządu lub rady nadzorczej.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 Pzp zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne (art. 8 Pzp). Stosownie do art. 9 ust. 1 Pzp, postępowanie o udzielenie zamówienia, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie, prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej. Podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony (art. 10 ust. 1 Pzp). Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę albo licytacji elektronicznej tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 10 ust. 2 Pzp). Art. 30 ust. 1 Pzp stanowi, że zamawiający opisuje przedmiot zamówienia za pomocą cech technicznych i jakościowych, z zachowaniem Polskich Norm przenoszących normy europejskie lub norm innych państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego przenoszących te normy. Zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych (art. 31 ust. 1 Pzp). Jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵⁴ przedmiot zamówienia powinien być opisany za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego (art. 31 ust. 2).

⁵³ Patrz przypis 6.

⁵⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

W Dziale IV ustawy Pzp, m.in. w art. 142, 144 i 145, określone zostały zasady zawierania umów. Umowy w sprawach zamówień publicznych wymagają, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej (art. 139 ust. 2). Umowy zawiera się na czas oznaczony (art. 142 ust. 1).

Zamówienia sektorowe

Z uwagi na charakter prowadzonej podstawowej działalności gospodarczej, spółki komunalne realizujące zadania np. w zakresie dostarczania wody oraz odprowadzania i oczyszczania ścieków, publicznego transportu zbiorowego, realizują zamówienia publiczne w trybie zamówień sektorowych określonych w art. 132 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy Pzp. Zgodnie z Rozporządzeniami Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r.⁵⁵ i z dnia 23 grudnia 2013 r.⁵⁶ w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, spółki realizując zakupy w zakresie dostaw i usług poniżej 400 tys. euro (od 1 stycznia 2014 r. – 414 tys. euro) i dla robót budowlanych poniżej 5.000 tys. euro (5.186 tys. euro od 1 stycznia 2014 r.), nie były zobowiązane do zastosowania przepisów ustawy Pzp.

W związku z powyższym w zakresie realizacji zamówień, w podmiotach objętych zamówieniami sektorowymi winny być opracowane i stosowane regulaminy (unormowania) wewnętrzne.

⁵⁵ Dz.U. z 2011 r. Nr 282, poz. 1649m ze zm. – obowiązujące do 31 grudnia 2013 r.

⁵⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 1735 – obowiązujące od 1 stycznia 2014 r.

5.3. Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 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. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1030).
5. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz. 121).
7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. z 2013, poz. 254 ze zm.).
9. 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.).
10. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1203 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 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. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.).
15. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. z 2013 r., poz. 216 ze zm.).
17. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.).
18. 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. z 2004 r. Nr 198, poz. 2038 ze zm.).
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczenia wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach (Dz.U. Nr 194, poz. 1983 ze zm.).
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania (Dz.U. z 2003 r. Nr 14, poz. 139).

5.4. Zestawienie skontrolowanych podmiotów i ocen

Lp.	Jednostka kontrolowana Kierownik jednostki	Ocena skontrolowanej działalności*
1.	Urząd Miasta Łodzi Hanna Zdanowska, Prezydent Miasta	O
1.1.	Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Łodzi Romuald Bosakowski, Prezes Zarządu	PN
1.2.	Zakład Drogownictwa i Inżynierii Sp. z o.o. w Łodzi Witold Pawlak, Syndyk Masy Upadłości	N
1.3	Łódzka Spółka Infrastrukturalna Sp. z o.o. w Łodzi Radosław Łuczak, Prezes Zarządu	O
2.	Urząd Miasta Skierniewice Leszek Trębski, Prezydent Miasta	N
2.1.	Zakład Wodociągów i Kanalizacji „WOD-KAN” Sp. z o.o. z/s w Mokrej Prawej Janusz Marek Pastusiak, Prezes Zarządu	PN
2.2.	Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Skierniewicach Tadeusz Rudzik, Prezes Zarządu	N
2.3.	Miejski Zakład Komunikacji Spółka z o.o. w Skierniewicach Karol Dratkiewicz, Prezes Zarządu	N
3.	Urząd Miasta Pabianic Zbigniew Dychto, Prezydent Miasta	N
3.1.	Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Pabianicach Rafał Kunka, Prezes Zarządu	PN
3.2.	Pabianickie Centrum Medyczne Sp. z o.o. w Pabianicach Dominika Konopacka, Prezes Zarządu	PN
4.	Urząd Miasta Zgierza Iwona Wieczorek, Prezydent Miasta	N
4.1.	Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Zgierzu Tadeusz Rudzik, Prezes Zarządu	PN
5.	Urząd Miasta Bełchatowa Marek Chrzanowski Prezydent Miasta	P
5.1.	Zakład Wodociągów i Kanalizacji „WOD-KAN” Sp. z o.o. w Bełchatowie Edward Olszewski, Prezes Zarządu	PN

* ocena pozytywna – **P**, ocena pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości – **PN**, ocena negatywna – **N**,
ocena opisowa - **O**

5.5. Zestawienia liczbowe dotyczące kontrolowanych podmiotów

Ilość gmin miejskich objętych kontrolą, ilość spółek z udziałem gminy, wartość zaangażowanych kapitałów, przychody z tytułu udziałów

w tys. zł

Lp.	Gmina Miasto	Ilość spółek stan na 30 czerwca 2013 r.		Wartość udziałów w spółkach	Przychody gminy z tytułu posiadanych udziałów w spółkach w latach 2010–2012	
		udział gminy większościowy	udział gminy mniejszościowy		z udziałem większościowym	z udziałem mniejszościowym
1.	Łódź	15	8	1.508.532,7	27.700,0	—
2.	Bełchatów	6	3	146.894,6	—	522,7
3.	Pabianice	4	1	146.089,6	4.096,3	255,3
4.	Skierniewice	8	2	70.329,7	—	124,0
5.	Zgierz	3	4	69.560,4	—	—
RAZEM		36	18	1.941.407,0	31.796,3	902,0

Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
2. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
3. Sejmowa Komisja Skarbu Państwa (SUP)
4. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Publicznej
5. Minister Skarbu Państwa
6. Minister Administracji i Cyfryzacji
7. Minister Gospodarki
8. Rzecznik Praw Obywatelskich
9. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
10. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
11. Parlamentarzyści Ziemi Łódzkiej
12. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
13. Wojewoda Łódzki
14. Prezydenci Miast: Bełchatowa, Łodzi, Pabianic, Skierniewic, Zgierza
15. Przewodniczący Rad Miast: Bełchatowa, Łodzi, Pabianic, Skierniewic, Zgierza