



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.411.004.03.2022

Pan Jerzy Irsak
Prezes Zarządu
Przedsiębiorstwa Komunalnego
PEGIMEK Spółka z o.o.

Al. Lotników Polskich 5
21-040 Świdnik

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.36.2023 Zespołu
Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 17 kwietnia 2023 r.,
z uwzględnieniem sprostowania oczywistej omyłki w treści tej uchwały, dokonanego
w dniu 24 kwietnia 2023 r.

Kontrola nr I/22/003 – Przestrzeganie przepisów o zasadach wynagradzania członków zarządu i rad
nadzorczych spółek komunalnych w województwie lubelskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Przedsiębiorstwo Komunalne Pegimek Sp. z o.o. w Świdniku, Al. Lotników Polskich 5, 21-040 Świdnik (dalej: Spółka lub Pegimek).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Irsak – Prezes Zarządu Pegimek (dalej: Prezes) od 18 lipca 2019 r. Poprzednio, tj. od 30 czerwca 2017 r., funkcję tę pełnił Hubert Obrusiewicz.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przestrzeganie przepisów o zasadach wynagradzania członków zarządu. 2. Przestrzeganie przepisów o zasadach wynagradzania członków rad nadzorczych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2022 (z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, jeżeli miały wpływ na zagadnienia objęte niniejszą kontrolą).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Piotr Kwaśniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/143/2022 z 18 października 2022 r. (akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK naliczanie i wypłacanie wynagrodzeń w części stałej członkom Zarządu Spółki (dalej: Zarząd), od 1 września 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. oraz od 1 listopada do 31 grudnia 2022 r. było zgodne z przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami³ i zgodne z uchwałą Zgromadzenia Wspólników Spółki (dalej: ZW) nr 1/2017 z 29 maja 2017 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń⁴ z uwzględnieniem przepisów ustaw o budżetach⁵. Część zmienna wynagrodzenia Zarządu oraz odprawa byłego Prezesa zostały wypłacone w kwotach zgodnych z uchwałą ZW nr 1/2017 oraz z przepisami ustawy o wynagrodzeniach w spółkach. Wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej (dalej: RN) były naliczane i wypłacane zgodnie z przepisami ustawy o wynagrodzeniach w spółkach oraz z postanowieniami uchwał ZW w sprawie zasad kształtowania wynagrodzenia członków organu nadzorczego Spółki.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: ustawa o NIK).

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

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm. (dalej: ustawa o wynagrodzeniach w spółkach).

⁴ Dalej: uchwała ZW nr 1/2017.

⁵ Tj. na podstawie przepisów art. 28 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz. U. poz. 2371, ze zm.), art. 22 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019 (Dz. U. poz. 2435, ze zm.), art. 31 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 278.), art. 15 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2400, ze zm.) oraz art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. poz. 2445, ze zm.).

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- naliczenia i wypłacenia od 1 stycznia 2018 r. do 31 sierpnia 2020 r. zaniżonego wynagrodzenia w części stałej członkom Zarządu w łącznej kwocie 87 521,82 zł;
- naliczenia i wypłacenia od 1 stycznia do 31 października 2022 r. zawyżonego wynagrodzenia w części stałej członkom Zarządu w łącznej kwocie 63 595,70 zł;
- określenia i stosowania nieobiektywnych i niemierzalnych kryteriów realizacji celów zarządczych, służących do ustalenia wysokości wynagrodzenia członków Zarządu w części zmiennej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przestrzeganie przepisów o zasadach wynagradzania członków zarządu.

Opis stanu faktycznego

1.1. W Spółce 100% udziałów ma Gmina Miejska Świdnik. W latach 2018-2022 Spółka spełniała dwie przesłanki określone w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach, tj. zatrudnienie powyżej 51 pracowników średniorocznie oraz osiągnięcie sumy aktywów bilansu Spółki powyżej 10 milionów euro (w przeliczeniu na PLN), co oznaczało, że wynagrodzenie w części stałej członków Zarządu nie mogło być niższe od trzykrotności ani wyższe od pięciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: Prezes GUS), tj. podstawy wymiaru w rozumieniu art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach).

(akta kontroli str. 7-30)

Do 30 listopada 2018 r. Zarząd był jednoosobowy, a od 1 grudnia 2018 r. do 31 grudnia 2022 r. dwuosobowy, tj. Prezes i Wiceprezes. ZW w uchwale nr 1/2017 przyjęło zasady kształtowania wynagrodzenia członków Zarządu. Określono w niej wysokość wynagrodzenia w części stałej dla Prezesa w kwocie 11 700 zł, a dla członka Zarządu – 9900 zł oraz części zmiennej, stanowiącej wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy. Kwoty ww. uposażeń przyjęła RN w uchwałach nr: 18/2017 z 30 czerwca 2017 r. i 23/2018 z 3 grudnia 2018 r. w sprawie kształtowania wynagrodzeń członka organu zarządzającego Pegimek. Ujęto je także w umowach o świadczenie usług w zakresie zarządzania (dalej: umowy o zarządzanie) zawartych z: Prezesem 30 czerwca 2017 r. oraz z Wiceprezesem 3 grudnia 2018 r. ZW uchwałą nr 1/2019 z 5 marca 2019 r. podwyższyło wynagrodzenie członka Zarządu do kwoty 10 200 zł⁷. RN uchwałami nr 17/2019 i 18/2019 z 18 lipca 2019 r. postanowiła zawrzeć z Prezesem i z Wiceprezesem umowy o zarządzanie. ZW uchwałą nr 1/2020 z 21 stycznia 2020 r. podwyższyło wynagrodzenie Prezesa do kwoty 13 200 zł oraz członka Zarządu do 11 700 zł⁸. Powyższe oznaczało, że tak określona wysokość wynagrodzeń Zarządu w części stałej była niższa od wartości minimalnej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa jest sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Przyjęto je w tej samej kwocie uchwałą RN nr 5/2018 z 26 marca 2019 r.

⁸ Przyjęto je w takich samych kwotach uchwałami RN nr: 2/2020 i 3/2020 z 23 stycznia 2020 r.

z uwzględnieniem przepisów ustaw okołobudżetowych, tj. trzykrotności podstawy wymiaru, czyli kwoty 4403,78 zł, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Uchwałą nr 17/2020 z 21 sierpnia 2020 r. ZW podwyższyło wynagrodzenie członków Zarządu do kwoty 15 200 zł (dla Prezesa) oraz do 13 700 zł (dla Wiceprezesa)⁹.

(akta kontroli str. 31-79, 104-168, 415-430)

W związku z osiągnięciem przez Spółkę wartości określonych w art. 4 ust. 2 pkt 3) ustawy o wynagrodzeniach w spółkach, Zarząd wnioskiem z 25 października 2021 r. zwrócił się do RN o podwyższenie wynagrodzenia jego członków do czterokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego. Odniesiono się w nim jednak do obwieszczenia Prezesa GUS z 21 stycznia 2021 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2020 r.¹⁰, tj. 5655,43 zł¹¹, a nie do obwieszczenia Prezesa GUS z 18 stycznia 2017 r. ws. przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r. Oznaczało to, że we wniosku Zarządu nie uwzględniono „zamrożonej”, zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, na poziomie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w IV kwartale 2016 r., kwoty 4403,78 zł. W tej sprawie Prezes i Wiceprezes wyjaśnili, że wniosek z 25 października 2021 r. do RN w zakresie w jakim odwoływał się do obwieszczenia Prezesa GUS z 21 stycznia 2021 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2020 r., znajdował swoje oparcie w treści aktów Pegimek, tj. m.in.: uchwały ZW nr 1/2017, umów o zarządzanie z 18 lipca 2019 r. zawartych z Prezesem oraz z Wiceprezesem. RN, pozytywnie zaopiniowała przedmiotowy wniosek. Również ZW zaakceptowało powyższe rozwiązanie, podejmując decyzję wyrażającą się w treści uchwały nr 20/2021 z 22 listopada 2021 r.¹².

NIK zwraca uwagę, że Zarząd w wyjaśnieniach nie odniósł się do „zamrożonej” ustawą okołobudżetową podstawy wymiaru.

(akta kontroli str. 80-95, 170-175)

W sprawie pozytywnego zaopiniowania powyższego wniosku Zarządu, ówczesny Przewodniczący RN wyjaśnił, że w treści omawianej uchwały posłużono się sformulowaniem zaczerpniętym bezpośrednio z treści przepisu art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach. Nieczytelny sposób uregulowania kwestii „zamrożenia” kwoty stanowiącej podstawę wymiaru części stałej wynagrodzenia członka Zarządu przez ustawodawcę spowodował, że kwestia ta nie została uwzględniona, co jest okolicznością powszechną wśród podmiotów zobowiązanych do stosowania omawianych przepisów w skali całego kraju. Przewodniczący RN podkreślił, iż w wyniku opisywanych okoliczności nie doszło do naruszenia przepisów ustawowych dotyczących wysokości wynagrodzenia, a kwestia ta została

⁹ Przyjęto je w takich samych kwotach uchwałami RN nr 7/2020 z 31 sierpnia 2020 r.

¹⁰ Dz. Urz. GUS z 2021 r. poz. 2.

¹¹ Takie określenie podstawy wymiaru przy uwzględnieniu wnioskowanego jej pomnożenia razy cztery dałoby kwotę 22 621,72 zł, zatem wyższą od maksymalnej pięciokrotnej „zamrożonej” podstawy wymiaru (5 x 4403,78 zł), tj. 22 018,9 zł.

¹² Dalej: uchwała ZW nr 20/2021.

dostrzeżona, skutkiem czego odnośne zapisy uległy zmianie w następstwie podjęcia przez ZW i RN stosownych uchwał.

ZW w uchwale nr 20/2021 określiło wysokość miesięcznego wynagrodzenia stałego Zarządu jako 3,5-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego. Uchwała ta zawierała postanowienie o wyrównaniu wynagrodzeń od 1 stycznia 2021 r. Oznaczało to, że kwota miesięcznego wynagrodzenia stałego Zarządu wynosiła 19 794 zł, ponieważ ZW przyjęło w niej jako mnożnik przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2020 r.

(akta kontroli str. 31-34, 84-95, 176-186)

Również RN w uchwałach nr 36A/2021 i 36B/2021 z 26 listopada 2021 r. w sprawie zmian uchwał nr: 17/2019 i 18/2019 z 18 lipca 2019 r. w sprawie kształtowania wynagrodzeń Zarządu, określiła wysokości wynagrodzenia miesięcznego w części stałej Zarządu jako 3,5-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa GUS.

(akta kontroli str. 31-34, 80-81, 176-186, 187-208, 361)

Od 1 stycznia 2022 r. wysokość wynagrodzenia w części stałej członków Zarządu wynosiła - stosownie do przywołanych wyżej uchwał ZW i RN - 3,5-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku 2021, ogłoszonego przez Prezesa GUS (6 220,80 zł), tj. 21 772 zł. Określone w takiej, zawyżonej wysokości wynagrodzenie stałe obowiązywało do 31 października 2022 r., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Obowiązującą od 1 listopada 2022 r. uchwałą nr 20/2022 z 5 października 2022 r. ZW ustaliło wynagrodzenie członków Zarządu w części stałej, na kwotę 21 500 zł. Następnie RN ustaliła wynagrodzenie stałe w tej wysokości uchwałami nr: 65/2022 i 66/2022 z 21 października 2022 r. oraz zawarła aneksy z Prezesem i Wiceprezesem Spółki do umów o zarządzanie w zakresie ustalenia tej kwoty wynagrodzenia stałego. Takie określenie części stałej wynagrodzenia było zgodne z art. 4 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach i art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (dalej: ustawa o szczególnych rozwiązaniach).

(akta kontroli str. 93-95, 109-124)

1.2 ZW w uchwale nr 1/2017 ustaliło wynagrodzenie zmienne (uzupełniające) Zarządu na maksymalnym poziomie 20% wysokości ich wynagrodzenia stałego, tj. zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach¹³ i uzależniło je od poziomu realizacji następujących celów zarządczych:

- realizacja zadań przekazanych przez Miasto w trybie zamówienia in house oraz powierzonych na podstawie uchwały Rady Miasta (waga za każdy miesiąc roku obrotowego 2%);
- współpraca z Miastem w zakresie realizacji inwestycji prowadzonych w związku z inwestycjami realizowanymi przez Miasto (waga 20%);
- windykacja należności (waga 13% za każde półrocze);
- realizacja planu inwestycji i remontów (waga 20%);

¹³ Gdzie dopuszczono maksymalny limit 50% wysokości ich wynagrodzenia stałego.

- realizacja prowadzonej polityki kadrowej i wzrost zaangażowania pracowników (waga 10 %).

Według m.in. sprawozdań z realizacji celów zarządczych (realizacji planów inwestycyjnych, prowadzonej polityki kadrowej, działań windykacyjnych), Spółka zrealizowała cele zarządcze, jednak kryteria realizacji i rozliczenia tych celów dla Zarządu (niezbędne do uzyskania wynagrodzenia w części zmiennej) określono w sposób niepozwalający na ich weryfikację za pomocą obiektywnych mierników, ponieważ odnosiły się do opinii wydawanych przez RN albo odpowiednie wydziały Urzędu Miasta Świdnik, które nie zawierały żadnych uzasadnień, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 31-34, 64, 76-78, 96-101, 180-186, 209-334)

RN w uchwałach¹⁴ w sprawie kształtowania wynagrodzeń członka organu zarządzającego PEGIMEK dookreśliła, że wynagrodzenie zmienne przysługiwało m.in. po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego oraz sprawozdania Zarządu z działalności Spółki, udzieleniu absolutorium. W umowach o zarządzanie możliwość jego uzyskania przysługiwała członkowi Zarządu m.in. po przepracowaniu pełnego roku obrotowego. Wynagrodzenie to wypłacono Prezesowi w latach 2020-2022 oraz Wiceprezesowi w latach 2021-2022 w łącznej kwocie 172 505,62 zł, po spełnieniu wymogów formalnych określonych w uchwałach ZW i RN i w umowach o zarządzanie, w maksymalnej wysokości 20% ich wynagrodzenia stałego, na zasadach określonych w art. 4 ust. 5 i ust. 9 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach. Poprzedni Prezes (od 30 czerwca 2017 r. do 18 lipca 2019 r.) nie otrzymywał części zmiennej wynagrodzenia¹⁵.

(akta kontroli str. 35-79, 104-168, 187-208, 335-347, 414)

1.3. W uchwałach ZW w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu oraz RN w sposób jednolity uregulowano, że w razie rozwiązania albo wypowiedzenia umowy o świadczenie usług przez Spółkę, z innych przyczyn niż naruszenie podstawowych obowiązków wynikających z umowy o zarządzanie, zostanie przyznana odprawa, w wysokości nie wyższej niż trzykrotność części stałej wynagrodzenia, pod warunkiem pełnienia funkcji przez okres co najmniej dwunastu miesięcy przed rozwiązaniem umowy. Nie przysługiwała ona w przypadku: złożenia rezygnacji, rozwiązania umowy o zarządzanie na podstawie porozumienia stron, zmiany funkcji pełnionej w Zarządzie albo powołania na kolejną kadencję. Podobnie kwestie dotyczące przyznania odprawy uregulowano w umowach o zarządzanie. W latach objętych kontrolą Spółka wypłaciła jedną odprawę. Uchwałą nr 14/2019 z 18 lipca 2019 r. RN odwołała ówczesnego Prezesa z zajmowanego stanowiska z dniem jej podjęcia. Odprawa w wysokości trzykrotności części stałej wynagrodzenia, tj. 28 782 zł została wypłacona po przepracowaniu na tym stanowisku ponad dwunastu miesięcy, tj. zgodnie z art. 7 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach. Zarówno w powyższej uchwale, jak i w protokole z przebiegu posiedzenia RN nie wskazano przyczyn odwołania.

(akta kontroli str. 5, 157-168, 204-207, 409-414)

1.4. Członkom Zarządu przysługiwały: pomieszczenia biurowe z wyposażeniem, dwa komputery, ryczałt miesięczny w kwocie 250 zł na pokrycie kosztów połączeń telefonicznych i dodatkowych usług związanych z jego użytkowaniem oraz zwrot kosztów używania samochodu prywatnego, zgodnie z zasadami określonymi

¹⁴ Nr: 18/2017 z 30 czerwca 2017 r., 23/2018 z 3 grudnia 2018 r., 17/2019 i 18/2019 z 18 lipca 2019 r.

¹⁵ ZW uchwałą nr 8/2019 z 28 czerwca 2019 r. nie udzieliło absolutorium Prezesowi za 2018 r.

w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy¹⁶. W okresie objętym kontrolą łączne koszty Spółki z tytułu zwrotu wydatków członkom Zarządu za:

- używanie prywatnego telefonu do celów służbowych wyniosły 21 217,62 zł;
- używanie prywatnego samochodu do celów służbowych wyniosły 23 375,64 zł;
- delegacje służbowe wyniosły 13 042,68 zł.

Zasoby techniczne oraz mienie Spółki Zarząd wykorzystywał zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 6 ustawy o wynagrodzeniach, uchwały ZW nr 1/2017 oraz postanowień umów o świadczenie usług zarządzania (§ 4).

(akta kontroli str. 31-34, 104-168, 170-175)

1.5. ZW w § 8 ww. uchwały nr 1/2017 postanowiło, że nie zawiera się z członkiem Zarządu umowy o zakazie konkurencji obowiązującym po ustaniu pełnienia funkcji¹⁷. Powielenie tej decyzji właściciela nastąpiło w uchwałach RN w sprawie kształtowania wynagrodzeń członka Zarządu i w umowach o zarządzanie obowiązujących w okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 31-34, 104-168)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Zarządu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Naliczono i wypłacono członkom Zarządu, w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 sierpnia 2020 r., zaniżone wynagrodzenia w części stałej na łączną kwotę 87 521,82 zł (18 687,97 zł w 2018 r., 53 652,41 zł w 2019 r., 15 181,44 zł w 2020 r.), tj. niezgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3) ustawy o wynagrodzeniach w spółkach z uwzględnieniem przepisów ustaw o budżetowych. W latach objętych kontrolą Spółka osiągnęła dwie przesłanki określone w art. 4 ust. 2 pkt. 3) ustawy o wynagrodzeniach w spółkach, co oznaczało, że wynagrodzenie w części stałej członków Zarządu nie mogło być niższe od trzykrotności podstawy wymiaru. Wynagrodzenia stałe członków Zarządu za: 2018 r., 2019 r. oraz 2020 r. (do 31 sierpnia) zostały określone przez ZW w uchwale nr 1/2017¹⁸ oraz w uchwałach RN w sprawie kształtowania wynagrodzeń członka organu zarządzającego Pegimek nr: 18/2017 z 30 czerwca 2017 r., 23/2018 z 3 grudnia 2018 r., 5/2019 z 26 marca 2019 r., 2/2020 i 3/2020 z 23 stycznia 2020 r. i były wypłacane miesięcznie w kwotach niższych niż trzykrotność „zamrożonej” od 2018 r. przepisami ustaw o budżetowych¹⁹ podstawy wymiaru (tj. niższych niż 13 211,34 zł²⁰). Prezes wyjaśnił, że jedyny wniosek o podwyższenie wynagrodzenia, w latach objętych kontrolą, został złożony 25 października 2021 r. Z kolei Przewodnicząca RN oraz Burmistrz Miasta w swoich wyjaśnieniach uzasadnili niepodejmowanie działań dotyczących

¹⁶ Dz. U. z 2002 r. poz. 271, ze zm.

¹⁷ Podjęcie decyzji przez ZW w tym przedmiocie miało charakter fakultatywny o czym świadczy art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach.

¹⁸ Zmienianej uchwałami ZW nr: 1/2019 z 5 marca 2019 r. i 1/2020 z 21 stycznia 2020 r.

¹⁹ Tj. na podstawie przepisów art. 28 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018, art. 22 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019, art. 31 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 .

²⁰ 3 x 4403,78 zł.

dostosowania wynagrodzeń do ww. przepisów ustawowych brakiem stosownego wniosku Zarządu.

(akta kontroli str. 31-102, 415-430)

2. W okresie od 1 stycznia do 31 października 2022 r. członkom Zarządu naliczono i wypłacano wynagrodzenie w części stałej w wysokości zawyżonej o 63 595,70 zł (tj. o 31 797,85 zł wyższe dla Prezesa i o taką samą kwotę dla Wiceprezesa). Przyczyną tego było ustalenie wysokości tego wynagrodzenia przez ZW niezgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach w zw. z art. 11 ustawy o szczególnych rozwiązaniach. W uchwale nr 20/21 z dnia 22 listopada 2021 r., zmieniającej uchwałę ZW nr 1/2017 z dnia 29 maja 2017 r., ZW ustaliło wynagrodzenie w części stałej dla poszczególnych członków Zarządu w kwocie odpowiadającej wartości 3,5-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego ogłoszonego przez Prezesa GUS. Identyczne zmiany zostały wprowadzone w uchwałach RN w sprawie kształtowania wynagrodzeń członka organu zarządzającego oraz w umowach o zarządzanie. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku 2021 ogłoszone przez Prezesa GUS wynosiło 6 220,80 zł, co oznacza, że wysokość wynagrodzenia w części stałej członków Zarządu została ustalona na kwotę 21 772, 80 zł miesięcznie. Tymczasem, w związku z utrzymaniem w roku 2022 r. podstawy wymiaru na poziomie IV kwartału roku 2016, wysokość wynagrodzenia powinna wynosić 15 413,23 zł miesięcznie (3,5 x 4 403,78 zł). Przyjęcie zatem do ustalenia wynagrodzenia członków Zarządu podstawy wymiaru z IV kwartału roku 2021 zamiast z IV kwartału roku 2016 było niezgodne z ustawą doprowadzając w rezultacie do naliczenia członkom Zarządu i następnie wypłacenia wynagrodzenia w części stałej w zawyżonej wysokości. Przewodniczący ZW wyjaśnił (analogicznie jak Przewodniczący RN), że nieczytelny sposób uregulowania kwestii „zamrożenia” kwoty stanowiącej podstawę wymiaru części stałej wynagrodzenia członka Zarządu przez ustawodawcę spowodował, że kwestia ta nie została uwzględniona (...). Burmistrz wyjaśnił, że wolą ZW było ustalenie uchwałą nr 20/2021 części stałej wynagrodzenia członków Zarządu na poziomie 19 794 zł oraz umożliwienie jego corocznej waloryzacji w przypadku zmiany wartości wskaźników znajdujących zastosowanie do określenia jego wysokości. Wysokość wynagrodzenia, w jakiej było ono przez Spółkę wypłacane od momentu powzięcia przez ZW uchwały nr 20/2021, była zgodna z wolą Właściciela, o czym świadczy także uchwała nr 20/2022 z 5 października 2022 r., w treści której doszło do zmiany systemu określania wynagrodzenia poprzez wskazanie konkretnej sumy oznaczonej w PLN, tj. na poziomie zbieżnym z dotychczasowym. Burmistrz powołał się na funkcjonujący w doktrynie pogląd, zgodnie z którym dopuszczalne jest zastosowanie zapisów odwołujących się do „krotności” w uchwałach w sprawie wynagrodzeń. W związku z tym zdaniem Burmistrza taki sposób ustalenia wynagrodzenia członków Zarządu nie naruszał obowiązujących przepisów.

(akta kontroli, str. 31-34, 80-168, 203, 361, 418)

3. Niezgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o wynagrodzeniach w spółkach określono w § 3 uchwały ZW nr 1/2017 niemierzalne i nieobiektywne kryteria realizacji i rozliczenia celów zarządczych dla Zarządu, których spełnienie było niezbędne do uzyskania wynagrodzenia w części zmiennej. W przypadku

czterech z pięciu celów zarządczych jako kryterium ich realizacji i rozliczenia podano uzyskanie pozytywnych opinii RN albo odpowiednich wydziałów Urzędu Miasta o: realizacji zadań przekazanych przez Miast, współpracy z Miastem w zakresie realizacji inwestycji, realizacji planu inwestycji i remontów oraz prowadzonych windykacjach należności. Uzyskanie takiej opinii, tj. osobistego poglądu lub osądu na dany temat²¹, zdaniem NIK nie jest ani obiektywnym²² ani tym bardziej mierzalnym²³ kryterium realizacji celów zarządczych. Podobnie przyjęcie jako kryterium realizacji i rozliczenia piątego celu w postaci przyjęcia przez RN sprawozdania Zarządu z realizacji prowadzonej polityki kadrowej i wzrostu zaangażowania pracowników, nie spełnia kryterium obiektywności i mierzalności.

Przewodniczący ZW wyjaśnił, że uzyskanie pozytywnej opinii organu nadzorczego jest kryterium całkowicie mierzalnym. Z treści wskazanej uchwały ZW jednoznacznie wynika, iż wyłącznie w wypadku wydania przez RN pozytywnej opinii (co wymaga w sposób oczywisty podjęcia uchwały przez RN) cel zarządczy uznaje się za wykonany, a contrario brak opinii, bądź uzyskanie opinii negatywnej spowoduje, że cel zostanie uznany za niewykonany. Wobec powyższego ustawowy wymóg mierzalności tak określonego kryterium został zachowany. Określone kryteria oceny mają również charakter obiektywny. Nie można zgodzić się z wyrażonym stanowiskiem, iż opinia RN stanowiąca ocenę wykonania celu zarządczego wyrażona w drodze uchwały tego organu stanowi „osobisty pogląd lub osąd na dany temat i nie stanowi obiektywnej oceny realizacji celów zarządczych”. RN jest organem wskazanym przez przepisy prawa do oceny realizacji celów zarządczych, jako ciało kolegialne podejmuje decyzje w formie uchwał, żadna podjęta właściwie uchwała RN nawet, gdy jest nazwana „opinią” nie jest osobistym poglądem odnośnie konkretnego przedmiotu głosowania, lecz wiążącą decyzją organu. Akt głosowania owszem, jest aktem indywidualnym każdego z głosujących członków, ale wynik głosowania stanowi wiążącą decyzję organu.

Zdaniem NIK powyższa argumentacja nie odpowiada literalnej interpretacji określeń: mierzalny i obiektywny, które zostały przytoczone za SJP PWN powyżej a niemierzalne i nieobiektywne określenie kryteriów stopnia realizacji i rozliczenia celów zarządczych dla Zarządu skutkowało uniemożliwieniem dokonania ich obiektywnie weryfikowalnej oceny. Łączna kwota wynagrodzenia zmiennego wypłacona Prezesowi i Wiceprezesowi Spółki w latach 2020-2022 wyniosła 172 505 zł.

(akta kontroli str. 31-34, 64, 76-78, 96-101, 180-186, 209-334)

OCENA CZĄSTKOWA

Spółka od 1 stycznia 2018 r. do 31 sierpnia 2020 r. naliczyła i wypłacała zaniżone wynagrodzenia w części stałej członkom Zarządu. Naliczanie i wypłacanie wynagrodzeń w części stałej członkom Zarządu w okresie od 1 września 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. oraz od 1 listopada do 31 grudnia 2022 r., było zgodne z zasadami określonymi w ustawie o wynagrodzeniach w spółkach oraz uchwale ZW nr 1/2017, która była kilkakrotnie prawidłowo zmieniana. Jednakże kolejna jej zmiana dokonana uchwałą ZW nr 20/2021 (obowiązująca do 31 października

²¹ Wg Słownika Języka Polskiego Wydawnictwa Naukowego PWN (dalej: SJP PWN), opinia to: 1. przekonanie o czymś, pogląd na jakąś sprawę, 2. sposób, w jaki oceniają kogoś inni, 3. orzeczenie specjalisty na jakiś temat (<https://sjp.pwn.pl/szukaj/opinia.html>).

²² Wg SJP PWN obiektywny to: 1. odznaczający się obiektywizmem, wolny od uprzedzeń, 2. istniejący niezależnie od poznającego podmiotu.

²³ Wg SJP PWN mierzalny to: taki, który daje się zmierzyć.

2022 r.), spowodowała odejście od przestrzeganej dotychczas, jednoznacznie przyjętej zasady „kwotowego” określania wysokości tej części wynagrodzenia na rzecz „krotnościowego” jego wyrażenia w odniesieniu do podstawy wymiaru, nieuwzględniającej jej „zamrożenia” na poziomie obowiązującym w 2017 r., tj. kwoty 4403,78 zł. W konsekwencji wynagrodzenie stałe było waloryzowane od początku 2022 r., co doprowadziło do wypłaty tej części wynagrodzenia w 2022 r. Zarządowi w zawyżonych kwotach. NIK pozytywnie ocenia, że ZW uchwałą nr 20/2022 z 5 października 2022 r. (obowiązującą od 1 listopada 2022 r.) ustaliło wynagrodzenie członków Zarządu w części stałej ponownie „kwotowo”, zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach.

Ponadto w uchwale nr 1/2017 ZW nie wykonało dyspozycji art. 4 ust. 5 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach i nie określiło w sposób obiektywny i mierzalny kryteriów realizacji i rozliczenia celów zarządczych dla Zarządu.

OBSZAR

2. Przestrzeganie przepisów o zasadach wynagradzania członków rad nadzorczych.

Opis stanu faktycznego

2.1. ZW w uchwale nr 3/2017 z 28 czerwca 2017 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzenia członków organu nadzorczego Spółki ustaliło wysokość miesięcznego wynagrodzenia przewodniczącego RN na kwotę 3300 zł, sekretarza na 2500 zł oraz członka na 2000 zł. Kwoty te podwyższono do odpowiednio 4200 zł, 3500 zł oraz 3000 zł uchwałą ZW nr 2B/2021 z 1 czerwca 2021 r. Nie przekraczały one „zamrożonego” ustawami okołobudżetowymi, iloczynu podstawy wymiaru oraz mnożnika 1 dla spółki, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach (od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2022 r.).

(akta kontroli str. 348-387)

W uchwale ZW nr 3/2017 z 28 czerwca 2017 r., obowiązującej do 1 sierpnia 2020 r., ogólnie określono zasady kształtowania wynagrodzeń członków RN, tj. odniesiono się jedynie do tego, że wynagrodzenie poszczególnym członkom RN przysługuje w różnych kwotach w zależności od pełnionej funkcji oraz że członkom RN wynagrodzenie w ustalonej wysokości przysługuje miesięcznie. Inne zasady, dotyczące m.in. niewypłacania wynagrodzenia za nieobecności członków RN na posiedzeniach, określono w uchwale nr 16/2020 ZW z 29 lipca 2020 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzenia członków organu nadzorczego Spółki.

(akta kontroli str. 180-186, 348-360, 180-186)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności Zarządu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą członkowie RN otrzymywali wynagrodzenie w wysokości określonej zgodnie z art. 10 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach, z uwzględnieniem przepisów ustaw okołobudżetowych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga NIK zauważa, że art. 293 § 1 ustawy z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych²⁴ (dalej: Ksh) stanowi, iż członek zarządu, rady nadzorczej odpowiada wobec spółki za szkodę wyrządzoną działaniem lub zaniechaniem sprzecznym z prawem, lub postanowieniami umowy spółki, chyba że nie ponosi winy. Działaniem sprzecznym z prawem było nieuwzględnienie art. 11 ustawy o szczególnych rozwiązaniach przy naliczaniu i podejmowaniu decyzji o wypłacie wynagrodzeń członkom Zarządu w okresie od 1 stycznia do 31 października 2022 r. Z przepisów art. 293 Ksh wynika również, że członkowie zarządu i rady nadzorczej powinni także przy wykonywaniu swoich obowiązków dołożyć staranności wynikającej z zawodowego charakteru swojej działalności. Ponadto według art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁵, obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona. Należy również dodać, że przepis art. 414 Kodeksu cywilnego²⁶ dopuszcza zbieg roszczeń z bezpodstawnego wzbogacenia z roszczeniami o naprawienie szkody.

- Wnioski
1. Podjęcie działań zmierzających do zwrotu przez Prezesa i Wiceprezesa Spółki części wynagrodzenia wypłaconego im w zawyżonej wysokości.
 2. Określenie kryteriów realizacji i rozliczenia celów zarządczych dla Zarządu w sposób obiektywny i mierzalny.
 3. Wyrównanie wynagrodzenia stałego członkom Zarządu za okres nieobjęty przedawnieniem w związku z wypłacaniem wynagrodzenia w zaniżonej wysokości, w razie zgłoszenia Spółce stosownych roszczeń.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

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

²⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 40.

²⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.

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

Lublin, dnia 3 lutego 2023 r.

Kontroler
Główny specjalista kontroli państwowej
Piotr Kwaśniak

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch

/-/

podpis

/-/

podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał p.o. Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie Edward Szempruch.

.....
podpis