



LSZ.430.003.2021  
Nr ewid. 148/2021/P/21/092/LSZ

Informacja o wynikach kontroli

**FUNKCJONOWANIE SPÓŁEK KOMUNALNYCH  
W WOJEWÓDZTWIE POMORSKIM  
I ZACHODNIOPOMORSKIM**

DELEGATURA W SZCZECINIE

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

### Informacja o wynikach kontroli

#### Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie pomorskim i zachodniopomorskim

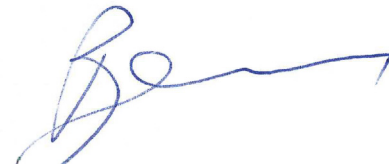
p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Szczecinie



dr Marcin Stefaniak

#### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 23. 12. 2021

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

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

|  |    |
|--|----|
| WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....   | 4  |
| 1. WPROWADZENIE.....   | 5  |
| 2. OCENA OGÓLNA .....  | 7  |
| 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....   | 8  |
| 4. WNIOSKI.....  | 13 |
| 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....  | 15 |
| 5.1. Przestrzeganie ustawowych ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej<br>poza sferą użyteczności publicznej.....                 | 15 |
| 5.2. Zgodność realizowania zadań z obowiązującymi przepisami,<br>w tym ustawy o zamówieniach publicznych lub regulacjami wewnętrznymi..... | 18 |
| 5.3. Prawidłowość i skuteczność sprawowania nadzoru właścicielskiego<br>nad spółkami komunalnymi przez organy wykonawcze gminy .....       | 26 |
| 6. ZAŁĄCZNIKI .....  | 34 |
| 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....   | 34 |
| 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....   | 49 |
| 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....  | 61 |
| 6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....  | 63 |
| 6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli .....   | 64 |
| 6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra .....   | 69 |

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

|   |  |
|---|--|
| <b>BIP</b>  | Biuletyn Informacji Publicznej;  |
| <b>jst</b>  | jednostka samorządu terytorialnego;  |
| <b>Kodeks cywilny<br/>lub Kc</b>                                      | ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.);   |
| <b>KRS</b>  | Krajowy Rejestr Sądowy;  |
| <b>Kodeks<br/>spółek handlowych<br/>lub Ksh</b>                       | ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1526, ze zm.);   |
| <b>Pzp</b>  | ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.); uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.;  |
| <b>spółka komunalna</b>   | spółka prawa handlowego, której jedynym właścicielem jest gmina (100% udziałów) i którą powołano do zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej;   |
| <b>spółka z o.o.</b>  | spółka z ograniczoną odpowiedzialnością;   |
| <b>statut spółki</b>  | oznacza również umowę spółki, akt założycielski spółki;  |
| <b>ustawa o KRS</b>   | ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 112, ze zm.);  |
| <b>ustawa o gospodarce<br/>komunalnej lub ugk</b>                     | ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679);  |
| <b>ustawa o samorządzie<br/>gminnym lub usg</b>                       | ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372);  |
| <b>UOKiK</b>  | Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów;   |
| <b>ustawa o NIK</b>   | ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.);   |
| <b>ustawa<br/>o publicznym<br/>transporcie<br/>zbiorowym lub uptz</b> | ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1371, ze zm.);  |
| <b>ustawa<br/>o wynagrodzeniach<br/>w spółkach</b>                    | ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.);  |
| <b>ustawa<br/>o zarządzaniu<br/>mieniem państwowym</b>                | ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 735, ze zm.);  |
| <b>UZP</b>  | Urząd Zamówień Publicznych;  |
| <b>WSA</b>  | wojewódzki sąd administracyjny;  |
| <b>zadania<br/>publiczne gmin</b>                                     | zadania powierzone gminom jako jednostkom samorządu terytorialnego polegające na realizowaniu określonych celów i wartości publicznych w wymiarze samorządowym (zadania własne) i ogólnopaństwowym (zadania zlecone) celem zaspokojenia zbiorowych potrzeb danej wspólnoty samorządowej; |
| <b>zadania<br/>użyteczności<br/>publicznej</b>                        | zadania własne gminy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.  |

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo prowadzona była działalność spółek komunalnych?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy spółki przestrzegały ustawowych ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej?
2. Czy spółki realizowały zadania zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym ustawy o zamówieniach publicznych lub regulacji wewnętrznych?
3. Czy organy wykonawcze gminy prawidłowo i skutecznie sprawowały nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi?

## Jednostki kontrolowane

Urzędy Miast/Gmin w Darłowie, Goleniowie, Słupsku, Starogardzie Gdańskim, Szczecinie, Tczewie

Dwanaście spółek komunalnych z ww. gmin

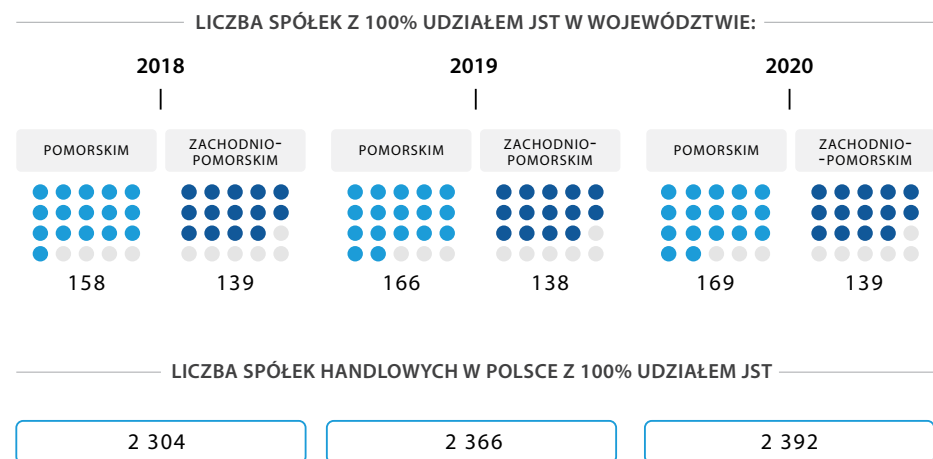
## Okres objęty kontrolą 2018–2020

z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.

Gmina jest wykonawcą i dysponentem zadań publicznych z zakresu gospodarki komunalnej. Ma prawo do decydowania o sposobie ich realizacji, formie organizacyjno-prawnej oraz zasadach finansowania. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 2 ugk). Coraz częściej zadania te samorządy powierzają spółkom prawa handlowego. Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki kapitałowe i przystępować do nich jedynie pod warunkiem spełnienia wymogów określonych w art. 10 ust. 1–3 ugk. Zadaniem użyteczności publicznej są zadania własne gminy i obejmują m.in. sprawy dotyczące: nieruchomości, wodociągów, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków, utrzymania czystości i porządku, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów, zaopatrzenia w energię ciepłą, cmentarzy gminnych (art. 7 ust. 1 i art. 9 ust. 4 usg).

Infografika nr 1

Liczba spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w Polsce



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego<sup>1</sup>.

Mienie komunalne jest mieniem publicznym i osoby uczestniczące w zarządzaniu tym mieniem są zobowiązane do zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrony (art. 50 usg).

Niezwykle ważne, obok prawidłowego wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej, jest sprawowanie skutecznego nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi (rozumianego jako system narzędzi służących realizacji interesów właściciela<sup>2</sup>). W jednoosobowych spółkach

<sup>1</sup> Opracowania pn.: 1) Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, 2019 r.; 2) Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, 2020 r. Opublikowano odpowiednio 16.03.2020 r. i 16.03.2021 r.

<sup>2</sup> Ł. Żabski, Organizacja nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem województw, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017/338, str. 35.

gminy wójt (burmistrz, prezydent) występuje w podwójnej roli – jest organem wykonawczym gminy i jednocześnie pełni funkcję zgromadzenia wspólników spółki (art. 12 ust. 4 ugk).

Działalność spółek komunalnych i sprawowanie nad nimi nadzoru właścicielskiego od wielu lat nie było przedmiotem kompleksowej kontroli w województwie pomorskim i zachodniopomorskim.

Niniejsza kontrola, koordynowana przez delegaturę NIK w Szczecinie, obejmowała następujące obszary: 1) przestrzeganie ustawowych ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej; 2) zgodność realizowania zadań z obowiązującymi przepisami, w tym ustawy o zamówieniach publicznych lub regulacjami wewnętrznymi; 3) prawidłowość i skuteczność sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi przez organy wykonawcze gminy.

Kontrola została przeprowadzona w 18 jednostkach na terenie województwa pomorskiego i zachodniopomorskiego, z zastosowaniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności. Jednostki do kontroli wytypowano metodą niestatystyczną (dobór celowy<sup>3</sup>). Zestawienie skontrolowanych podmiotów stanowi załącznik 6.1.1.

Kontrola miała na celu dokonanie oceny wykonywania przez spółki komunalne powierzonych zadań, prawidłowości gospodarowania i ochrony mienia, a także prawidłowości i skuteczności sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami.

<sup>3</sup> W każdym z województw kontrolą objęto dwa urzędy gmin, jeden urząd miasta na prawach powiatu i sześć spółek.

## 2. OCENA OGÓLNA

Działalność skontrolowanych spółek i gmin, mimo wykonywania zadań w zakresie gospodarki komunalnej, obarczona była nieprawidłowościami. Charakter i istotność nieprawidłowych lub zaniechanych działań skontrolowanych jednostek świadczą o niskiej skuteczności nadzoru właścicielskiego samorządów nad funkcjonowaniem spółek komunalnych.

Za wiedzą gmin osiem z dwunastu kontrolowanych spółek prowadziło działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej. Przychody z tego rodzaju działalności spółek wyniosły ogółem 63 872,1 tys. zł. W przypadku trzech spółek przychody z usług wykonywanych poza sferą użyteczności publicznej wynosiły od 20% do ponad 60% ich przychodów ogółem. Obowiązujące przepisy w praktyce nie stanowiły ograniczenia dla zakresu prowadzenia działalności gospodarczej spółek komunalnych gmin poza sferą użyteczności publicznej.

Zarządy dwóch spółek nie wyegzekwowały od gmin należnych rekompensat w wysokości 14 670,9 tys. zł z tytułu ponoszonych strat finansowych za realizację usług publicznych.

Tylko połowa spółek osiągała w każdym badanym roku dodatni wynik finansowy. Dwie spółki były trwale nierentowne. Tymczasem we wszystkich skontrolowanych 12 spółkach wydatkowano w sposób uznaniowy środki pieniężne udzielając darowizn (łącznie w wysokości 1318,9 tys. zł), a w dziewięciu spółkach zawierając umowy sponsoringowe (na kwotę 2002,4 tys. zł). Wydatki na wynagrodzenia członków organów siedmiu spółek zawyżono ogółem o 570,9 tys. zł.

Zamówienia publiczne realizowane były w spółkach na ogół prawidłowo. Zbadane zadania remontowe i inwestycyjne spółek służyły ochronie mienia i przyczyniały się do wykonywania zadań gospodarki komunalnej. Nie stwierdzono braku dbałości o mienie spółek, z wyjątkiem przypadków niepodania w latach 2018–2020 obowiązkowej kontroli stanu technicznego niektórych zabudowań i instalacji cmentarzy gminnych administrowanych przez dwie spółki.

Zarządom wszystkich skontrolowanych spółek określono mierzalne cele zarządcze, ale nie zawsze z odpowiednim wyprzedzeniem.

Organy wykonawcze gmin, jako podmioty uprawnione do wykonywania praw udziałowych w spółkach, nie przestrzegały wszystkich przepisów ustawy o wynagrodzeniach w spółkach, w szczególności dotyczących obowiązków lub kwalifikacji kandydatów na członków rad nadzorczych i członków zarządów. Nadzór właścicielski sprawowany nad spółkami komunalnymi najczęściej miał charakter pasywny i ograniczał się do czynności formalnych i niezbędnych. Tylko w połowie gmin ustalono zasady nadzoru właścicielskiego. W żadnej z gmin nie wykorzystywano prawa współnika do kontroli spółek. Z ustawowych instrumentów kontroli nie korzystały również rady gmin.

**Działalność skontrolowanych jednostek obarczona nieprawidłowościami**

**Niska skuteczność nadzoru właścicielskiego**

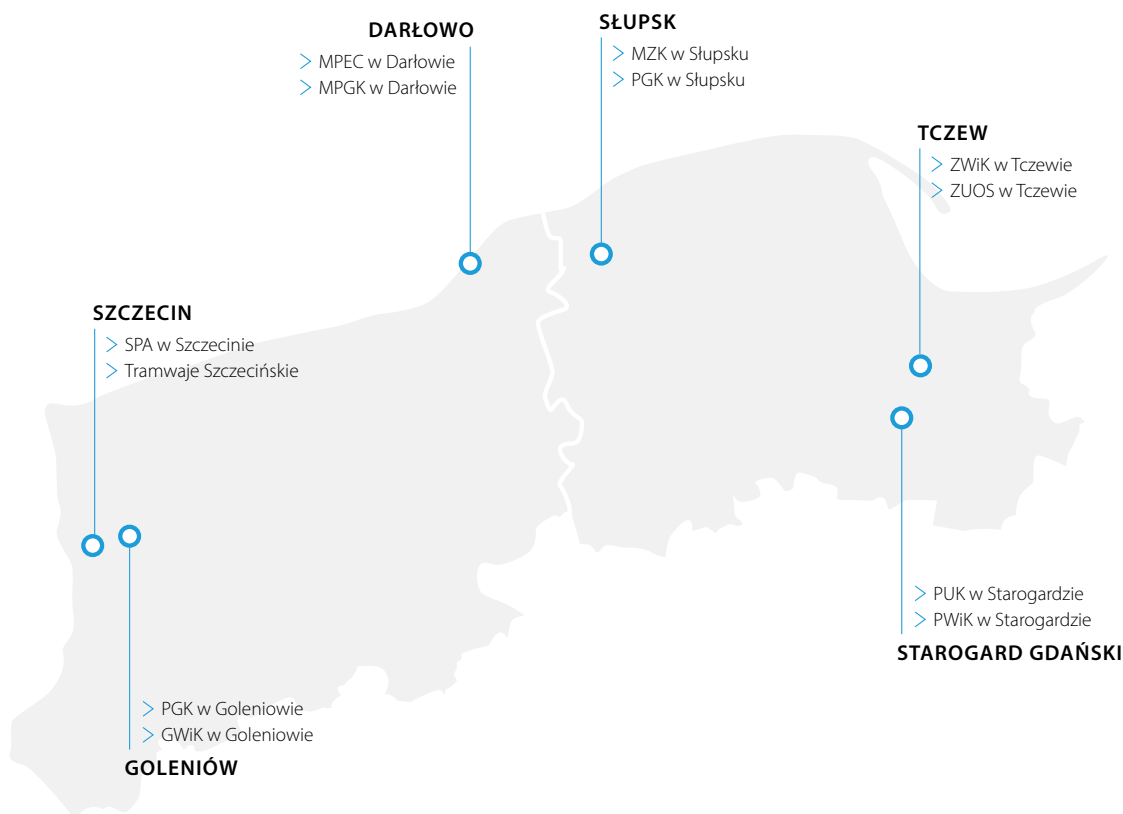
### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Spółki realizowały zadania na rzecz gmin

Działalność skontrolowanych spółek komunalnych<sup>4</sup> w zdecydowanej większości skupiała się na wykonywaniu zadań użyteczności publicznej z zakresu gospodarki komunalnej. Zbadane w spółkach zadania na rzecz gmin wykonywane były prawidłowo. [str. 15]

Infografika nr 2

Kontrolowane spółki w województwie pomorskim i zachodniopomorskim



Źródło: opracowanie własne NIK.

Prowadzenie przez spółki działalności poza sferą użyteczności publicznej

Osiem z dwunastu spółek (67%) prowadziło działalność gospodarczą wykraczając poza zadania gmin w sferze użyteczności publicznej. Działalność spółek prowadzona była w oparciu o zakres zadań ujęty w aktach założycielskich.

Wysokość przychodów uzyskanych przez osiem spółek z usług niezwiązanych z realizacją zadań w sferze użyteczności publicznej wyniosła łącznie 63 872,1 tys. zł. Dodatkowo w przypadku trzech spółek przychody

<sup>4</sup> 1) Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej sp. z o.o. w Darłowie; dalej: MPEC w Darłowie. 2) Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Darłowie; dalej: MPKG w Darłowie. 3) Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Goleniowie; dalej: PGK w Goleniowie. 4) Goleniowskie Wodociągi i Kanalizacja sp. z o.o. w Goleniowie; dalej: GWiK w Goleniowie. 5) Miejski Zakład Komunikacji sp. z o.o. w Słupsku; dalej: MZK w Słupsku. 6) Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Słupsku; dalej: PGK w Słupsku. 7) Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „STARKOM” sp. z o.o. w Starogardzie Gdańskim; dalej: PUK w Starogardzie. 8) Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji „STAR-WIK” sp. z o.o. w Starogardzie Gdańskim; dalej: PWiK w Starogardzie. 9) Szczecińskie Przedsiębiorstwo Autobusowe „DĄBIE” sp. z o.o. w Szczecinie; dalej: SPA w Szczecinie. 10) Tramwaje Szczecińskie sp. z o.o. w Szczecinie; dalej: Tramwaje Szczecińskie. 11) Zakład Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Tczewie; dalej: ZWiK w Tczewie. 12) Zakład Utylizacji Odpadów Stałych sp. z o.o. w Tczewie; dalej: ZUOS w Tczewie.

te stanowiły ponad 60%, 37% i 20% ich przychodów ogółem, co świadczy o prowadzeniu działań na szeroką skalę. Na stricte komercyjny charakter działalności spółek wskazywał również rodzaj wykonywanych usług, w tym m.in.: usługi pogrzebowe, sprzedaż paliw i innych towarów, w tym napojów alkoholowych na własnej stacji paliw, sprzedaż paliwa żeglugo-wego, usługi okręgowej stacji kontroli pojazdów.

Działalność pięciu spółek komunalnych (42%) wykraczała poza teren własnej gminy. Przykładem takich działań było m.in. dokonywanie przez spółki odbioru odpadów stałych i ciekłych z terenu gmin sąsiednich oraz świadczenie usługi dostarczania wody i odprowadzania ścieków poza obszarem danej gminy. Gminy będące właścicielami pięciu spółek komunalnych, nie zawarły z innymi gminami porozumień międzygminnych w sprawie powierzenia im ww. zadań publicznych (w zakresie gospodarki komunalnej) na podstawie art. 74 usg i art. 5 ugk. [str. 15–18]

Gminy akceptowały podejmowanie działalności gospodarczej przez spółki poza sferą użyteczności publicznej i wskazywały na różne przyczyny tej sytuacji, w tym głównie na możliwość lepszego, efektywniejszego wykorzystywania posiadanego majątku oraz uzyskiwania dodatkowych środków finansowych w celu pokrycia kosztów świadczenia usług publicznych. Jednak okoliczności takie nie zostały wskazane w art. 10 ust. 1–3 ugk wśród przesłanek dających podstawę do podejmowania działań poza sferą użyteczności publicznej. W art. 10 ugk zawarto szeroki katalog okoliczności, których zaistnienie umożliwia gminom tworzenie spółek prawa handlowego „poza sferą użyteczności publicznej” i przystępowania do takich spółek. Ustawowe ograniczenia nie dotyczą na przykład spółek „ważnych dla rozwoju gminy”, przy czym – z powodu braku regulacji szczegółowych w tym zakresie oraz użycia przez ustawodawcę ww. pojęcia – trzeba uznać, że to na organach gmin spoczywał obowiązek wskazania i uzasadnienia wystąpienia konkretnych przesłanek określonych w art. 10 ust. 1–3 ugk.

Akceptowanie przez gminy działań podejmowanych przez spółki

NIK w innych kontrolach wskazywała, że obowiązujące przepisy art. 10 ust. 1–3 ugk nie spełniają swojej funkcji, ponieważ w praktyce nie stanowią ograniczenia dla zakresu prowadzenia działalności gospodarczej spółek komunalnych gmin poza sferą użyteczności publicznej. Użyte w ustawie niedookreślone pojęcie spółki „ważnej dla rozwoju gminy” powoduje, iż organy jst i organy spółek interpretują je w sposób dowolny<sup>5</sup>.

Spółkom komunalnym nie wolno prowadzić działalności gospodarczej, która może w sposób negatywny oddziaływać na warunki konkurencji na lokalnym rynku usług. Przepis art. 10 ust. 5 ugk stanowi, że tworzenie i przystępowanie do spółek prawa handlowego przez gminę w przypadkach, o których mowa w art. 10 ust. 1–3 ugk, odbywa się na zasadach gwarantujących zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności.

<sup>5</sup> Na problem ten zwracano uwagę wcześniejszych kontrolach, np. Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego (P/14/091/KGP), Działalność spółek komunalnych w województwie lubelskim (P/20/068/LWA).

Zasoby mienia, jakim dysponują samorządy i ich spółki w obszarze świadczenia usług komunalnych, sprawiają, że mogą uzyskiwać przewagę nad przedsiębiorcami, którzy świadczą lub chcieliby świadczyć usługi w podobnym zakresie. Dotyczy to na przykład usług pogrzebowych, które, w odróżnieniu od typowych usług cmentarnych, wykraczają poza zakres zadań własnych gmin i sferę użyteczności publicznej. [str. 15, 29]

#### Niedochodzenie należnych spółkom rekompensat

Pomimo wystąpienia ustawowo określonych przesłanek zarządy dwóch spółek komunalnych wykonujących usługi transportu zbiorowego nie dochodziły bądź nieskutecznie dochodziły od gmin należnych rekompensat z tytułu ponoszonych strat finansowych za realizację usług publicznych i nie wyegzekwowały środków w łącznej kwocie 14 670,9 tys. zł. NIK negatywnie ocenia bierną postawę zarządów spółek w zakresie dochodzenia rekompensat. Stosownie do art. 293 ust. 1 i 2 Ksh, zaniechanie wnioskowania o wypłatę należnych spółce środków finansowych może być uznane za brak staranności działania lub nawet działanie na szkodę spółki. [str. 22]

#### Zróznicowana sytuacja ekonomiczno-finansowa w spółkach

Jedynie połowa spółek osiągała w każdym badanym roku dodatni wynik finansowy a ich skumulowane wyniki z lat 2018–2020 wynosiły od 440,8 tys. zł do 4605,1 tys. zł. Dwie spółki były trwale nierentowne. Trzy spółki, mimo osiągania zysków w poszczególnych latach, osiągnęły ujemny skumulowany wynik w latach 2018–2020. Jedna spółka odnotowała dodatnie wyniki, ale w 2020 r. poniosła znaczne straty finansowe. Łączny wynik finansowy badanych dwunastu spółek był ujemny i wyniósł – 55 640,3 tys. zł. [str. 19–22]

#### Uznaniowość darowizn i działalności sponsoringowej

We wszystkich skontrolowanych 12 spółkach wydatkowano środki pieniężne udzielając darowizn (w wysokości 1318,9 tys. zł) w sposób uznaniowy, w tym na cele charytatywne, a dziewięć spółek zawarło umowy sponsoringowe (na kwotę 2002,4 tys. zł). Łączne wydatki spółek na darowizny i sponsoring (3321,3 tys. zł) stanowiły aż 8,4% wydatków poniesionych przez spółki na bieżące remonty i 1,9% wydatków na inwestycje. Kontrolowane spółki nie wskazały żadnego ekonomicznego uzasadnienia wydatków na darowizny i sponsoring, w odróżnieniu od wydatków na remonty i inwestycje<sup>6</sup>. Największą kwotę darowizn (594,7 tys. zł) przekazała spółka trwale nierentowna.

Powyższe działania spółek, chociaż niezabronione żadnymi przepisami prawa, posłużyły do finansowania przedsięwzięć niezwiązanych z publicznym charakterem zadań powołanych przez gminy spółek i prowadzących działalność w oparciu o majątek gminy. Zaledwie kwota około 70 tys. zł została darowana na cele spójne z profilem działalności spółek. Skutkiem braku unormowań prawnych lub uregulowań wewnętrznych (czy też ich ograniczonego zakresu) był nie tylko uznaniowy charakter darowizn, ale i wielokrotne korzystanie ze wsparcia finansowego ze strony spółek przez te same podmioty. Najwięcej darowizn otrzymały podmioty zajmujące się działalnością sportową. Działania spółek w zakresie darowizn i sponsoringu nie były transparentne. [str. 23–24]

<sup>6</sup> Wydatki na remonty i inwestycje były uzasadnione, służyły ochronie mienia i prowadzeniu gospodarki komunalnej, do czego spółki zostały powołane.

Wynagrodzenia w spółkach były zróżnicowane. Kontrola wynagrodzeń członków organów spółek wykazała nieprawidłowości związane z ich wypłacaniem zarówno członkom zarządów jak i rad nadzorczych aż w siedmiu spółkach. Zawyżenie wynagrodzeń wyniosło ogółem 570,9 tys. zł, co stanowiło 5% wypłaconych kwot członkom organów spółek. Aż w sześciu spółkach zawyżenie wynagrodzeń było skutkiem niezastosowania przepisów tzw. ustaw okołobudżetowych na lata 2018–2020<sup>7</sup>. [str. 26]

Zawyżone  
wynagrodzenia  
członków władz spółek

Zamówienia publiczne w większości realizowane były w spółkach prawidłowo. Przedmiotem analizy było 80 zamówień na łączną kwotę 55 587,3 tys. zł. W ośmiu spółkach wystąpiły nieprawidłowości polegające na naruszeniu przepisów ustawowych (art. 17, art. 86 ust. 5 i art. 98 ust. 1 Pzp), niestosowaniu wewnętrznych przepisów (regulaminów zamówień) lub nieprzestrzeganiu niektórych warunków zawartych umów. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na poprawność wykonania zadań będących przedmiotem zawartych z wykonawcami umów. Zamówienia miały związek z realizacją zadań statutowych spółek. [str. 18]

Zamówienia publiczne  
realizowano  
na ogół prawidłowo

Zbadane zadania remontowe (33) i inwestycyjne (36) spółek, których koszty wyniosły łącznie odpowiednio 6833,9 tys. zł i 82 912,4 tys. zł, służyły ochronie mienia i przyczyniały się do wykonywania zadań gospodarki komunalnej. Nakłady spółek na remonty i inwestycje były zróżnicowane. Łącznie na remonty i inwestycje spółki wydatkowały kwotę 212 498,4 tys. zł (z czego 18,6% na zadania remontowe i 81,4% na inwestycyjne).

Dbałość o mienie spółek

Nie stwierdzono braku dbałości o mienie spółek, z wyjątkiem przypadków niepoddania w latach 2018–2020 obowiązkowym kontrolom stanu technicznego, wymaganym art. 62 Prawa budowlanego, niektórych zabudowań, elementów i instalacji cmentarzy gminnych administrowanych przez dwie spółki. Kontrola wykazała również zaniedbania w zakresie rzetelności ksiąg obiektów budowlanych prowadzonych dla budynków cmentarnych. [str. 18–19]

Zgodnie z wymogami ustawy o wynagrodzeniach w spółkach mierzalne cele zarządcze oraz kryteria ich realizacji i rozliczania określono zarządom wszystkich skontrolowanych spółek.

Określono  
cele zarządcze,  
ale nie zawsze  
z odpowiednim  
wyprzedzeniem

Pomimo poprawnego sformułowania w spółkach celów zarządczych dwa samorządy nie zapewniły odpowiednio wczesnego określania i uszczegółowienia tych celów. Termin uszczegółowienia celów zarządczych powinien umożliwiać bieżący monitoring ich realizacji przez cały rok obrotowy. [str. 29]

Niemal we wszystkich gminach (z wyjątkiem jednej) organy wykonawcze gmin, jako podmioty uprawnione do wykonywania praw udziałowych, nie egzekwowały od kandydatów na członków rad nadzorczych realizowania wymogów (o których stanowi art. 3 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach

Istotne nieprawidłowości  
w wykonywaniu  
obowiązków ustawowych  
przez właścicieli spółek

<sup>7</sup> Ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej: z dnia 8 grudnia 2017 r. na 2018 r. (Dz. U. poz. 2371, ze zm.), z dnia 9 listopada 2018 r. na 2019 r. (Dz. U. poz. 2435), z dnia 13 lutego 2020 r. na 2020 r. (Dz. U. poz. 278), dalej: ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej (odpowiednio na 2018 r., 2019 r. i 2020 r.) lub ustawy okołobudżetowe.

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

w spółkach) dotyczących składania oświadczeń o obowiązku kształtowania wynagrodzeń zarządu zgodnie z ustawą (czym naruszono przepisy art. 2 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy). Nieprawidłowości w realizacji obowiązków związanych z ww. oświadczeniami dotyczyły ogółem trzydziestu osób.

W dwóch gminach stwierdzono nieprawidłowości dotyczące weryfikowania kandydatów na członków rad nadzorczych w zakresie przestrzegania zakazu kumulacji stanowisk w organach nadzorczych spółek (co stanowiło naruszenie przepisów art. 10c ust. 1 pkt 2–5 ugk), a w jednej gminie – w zakresie kwalifikacji członków rad nadzorczych określonych w art. 19 ust. 1 pkt 2–6 i ust. 5 ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym w związku z art. 10a ust. 5 ugk.

W jednym z samorządów nie podjęto skutecznych działań w celu określenia w statutach czterech spółek komunalnych wymogów jakie musi spełniać kandydat na członka zarządu spółki. Nie podjęto też, zgodnie z art. 10a ust. 7 ugk, stosownych uchwał zgromadzenia wspólników w tej sprawie.

W trzech gminach nie opublikowano w BIP uchwał zgromadzenia wspólników w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organów spółek (wbrew wymogom art. 11 ust. 1 pkt 1–2 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach). [str. 27–29]

Niska skuteczność nadzoru właścicielskiego i brak kontroli w spółkach

Nadzór właścicielski sprawowany nad spółkami komunalnymi najczęściej ograniczał się lub skupiał na wykonywaniu podstawowych czynności formalnych takich jak powoływanie i odwoływanie członków organów spółek, zatwierdzanie rocznych sprawozdań z działalności zarządów i rad nadzorczych czy podejmowanie niezbędnych uchwał wymaganych przepisami prawa. Tylko w połowie kontrolowanych gmin ustalono pisemne zasady nadzoru właścicielskiego.

W latach 2018–2020 w żadnej gminie osoby wykonujące czynności nadzoru właścicielskiego nie prowadziły kontroli działalności spółek. Żadna z gmin nie skorzystała z możliwości przeprowadzenia indywidualnej kontroli spółek na podstawie art. 212 Ksh.

Duża skala nieprawidłowych działań zidentyfikowanych zarówno w spółkach jak i kontrolowanych urzędach świadczą o niskiej skuteczności oddziaływania nadzoru właścicielskiego samorządów na sposób funkcjonowania spółek komunalnych. [str. 32–33]

Rady gmin nie korzystały z ustawowych instrumentów kontroli

W żadnym samorządzie rada gminy nie przeprowadziła kontroli działalności spółek komunalnych (bezpośrednio w spółkach) na podstawie art. 18a ust. 1 usg. [str. 33]

## 4. WNIOSKI

Wnioski  
do Prezesa  
Rady Ministrów

Zgodnie z art. 171 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>8</sup> Prezes Rady Ministrów pełni nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Mając na uwadze ustalenia niniejszej kontroli NIK wnosi o rozważenie możliwości:

1) Wykreślenia albo ograniczenia zakresu stosowania zawartego w art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej pojęcia spółka „ważna dla rozwoju gminy”, które stanowiło uzasadnienie wykraczania przez spółki gmin poza sferę użyteczności publicznej.

Obowiązujący przepis art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej nie spełnia swojej funkcji, ponieważ w praktyce nie stanowi ograniczenia dla zakresu prowadzenia działalności gospodarczej spółek komunalnych gmin poza sferą użyteczności publicznej. Użyte w ustawie niedookreślone pojęcie spółki „ważnej dla rozwoju gminy” powoduje, iż organy jst i organy spółek interpretują je w sposób dowolny.

Wykreślenie zapisu odnoszącego się do spółek „ważnych dla rozwoju gminy” spowoduje, iż w art. 10 ust. 3 określony zostanie zamknięty katalog czynności, w jakie może angażować się spółka, w której gmina może posiadać akcje lub udziały.

2) Podjęcia inicjatywy legislacyjnej polegającej na określeniu w ustawie o samorządzie gminnym obowiązku ustalenia w drodze uchwały rady gminy zasad sponsoringu i udzielania darowizn przez spółki komunalne gmin.

Brak jakichkolwiek uregulowań prawnych w zakresie sponsoringu i udzielania darowizn przez spółki komunalne<sup>9</sup> prowadzi do braku transparentności i uznaniowości działań finansowych tych podmiotów gospodarczych. W szczególności spółki realizujące zadania z zakresu użyteczności publicznej nie powinny wydawać środków finansowych w sposób dowolny lub bez żadnych ograniczeń, w tym na działania w żaden sposób nie powiązane z celem powołania tych spółek. W czterech skontrolowanych spółkach darowizny nie miały charakteru incydentalnego i wynosiły w latach 2018–2020 od 126,6 tys. zł do 594,7 tys. zł, a przekazywane środki dotyczyły bieżącego funkcjonowania obdarowanych podmiotów, w tym wielokrotnie tych samych beneficjentów.

W ocenie NIK istnieje konieczność uporządkowania i sformalizowania działalności spółek komunalnych w powyższym zakresie.

W spółkach Skarbu Państwa, w dokumencie pn. „Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa”, określono na przykład, iż wydawanie zgody na zawarcie przez spółkę umowy darowizny lub innej umowy o podobnym skutku o wartości przekraczającej 20 000 złotych lub 0,1% sumy aktywów w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości należy do kompetencji i obowiązków rad nadzorczych w spółkach (o ile statut/umowa spółki lub uchwały walnego zgromadzenia/zgromadzenia wspólników nie stanowią inaczej). Zasady powyższe opracował Prezes Rady Ministrów, który zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy

<sup>8</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

<sup>9</sup> Rozumiane jako jednoosobowe spółki gmin.

z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, koordynuje wykonywanie uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach.

### Organy wykonawcze gmin

NIK dostrzega konieczność podjęcia przez samorządy zdecydowanych działań mających na celu uporządkowanie obszaru funkcjonowania spółek komunalnych. Mając na względzie ustalenia niniejszej kontroli, oprócz wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych, NIK zwraca uwagę na potrzebę:

- Określenia i wdrożenia zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi.
- Korzystania z prawa współnika do kontroli wynikającego z art. 212 Kodeksu spółek handlowych.
- Prowadzenia bieżącego monitorowania obszaru działalności sponsorin-gowej i udzielania darowizn.

Zdaniem NIK, dla pełnej transparentności działań o charakterze finansowym, organy spółek komunalnych powinny zostać zobligowane przez właścicieli do przyjęcia i wdrożenia zasad postępowania w zakresie rozporządzania składnikami aktywów pieniężnych celem udzielania darowizn lub zawierania umów sponsoringowych. Ustalenie takich procedur, wobec braku obowiązku prawnego, byłoby przejawem dobrej praktyki.

### Rady gmin

Korzystanie z możliwości przeprowadzania kontroli działalności spółek komunalnych (bezpośrednio w spółkach) na podstawie art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2019 r. sygn. I OSK 657/19.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Przestrzeganie ustawowych ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej

**Osiem z dwunastu kontrolowanych spółek prowadziło działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej. W przypadku trzech spółek przychody z usług wykonywanych poza sferą użyteczności publicznej wynosiły od 20% do ponad 60% ich przychodów ogółem. Działalność pięciu spółek wykraczała poza teren własnej gminy.**

Objęte kontrolą samorządy w znacznym stopniu wykorzystywały spółki z o.o. jako formę organizacyjno-prawną realizacji zadań publicznych. Wszystkie skontrolowane spółki komunalne gmin (12) były przygotowane organizacyjnie do wykonywania zadań użyteczności publicznej z zakresu gospodarki komunalnej, dla których spółki te utworzono. W regulaminach organizacyjnych wskazano komórki organizacyjne i stanowiska odpowiedzialne za ich wykonywanie. Wielkość i struktura zatrudnienia, choć zróżnicowane (jak to przedstawiono w infografice nr 3), zapewniały bieżące wykonywanie zadań.

Działalność skontrolowanych spółek w zdecydowanej większości skupiała się na bieżącym wykonywaniu zadań gospodarki komunalnej. Zbadane zadania spółek (42) o wartości 321 098,4 tys. zł wykonywane były w zakresie finansowym i rzeczowym zgodnie z warunkami zawartych umów.

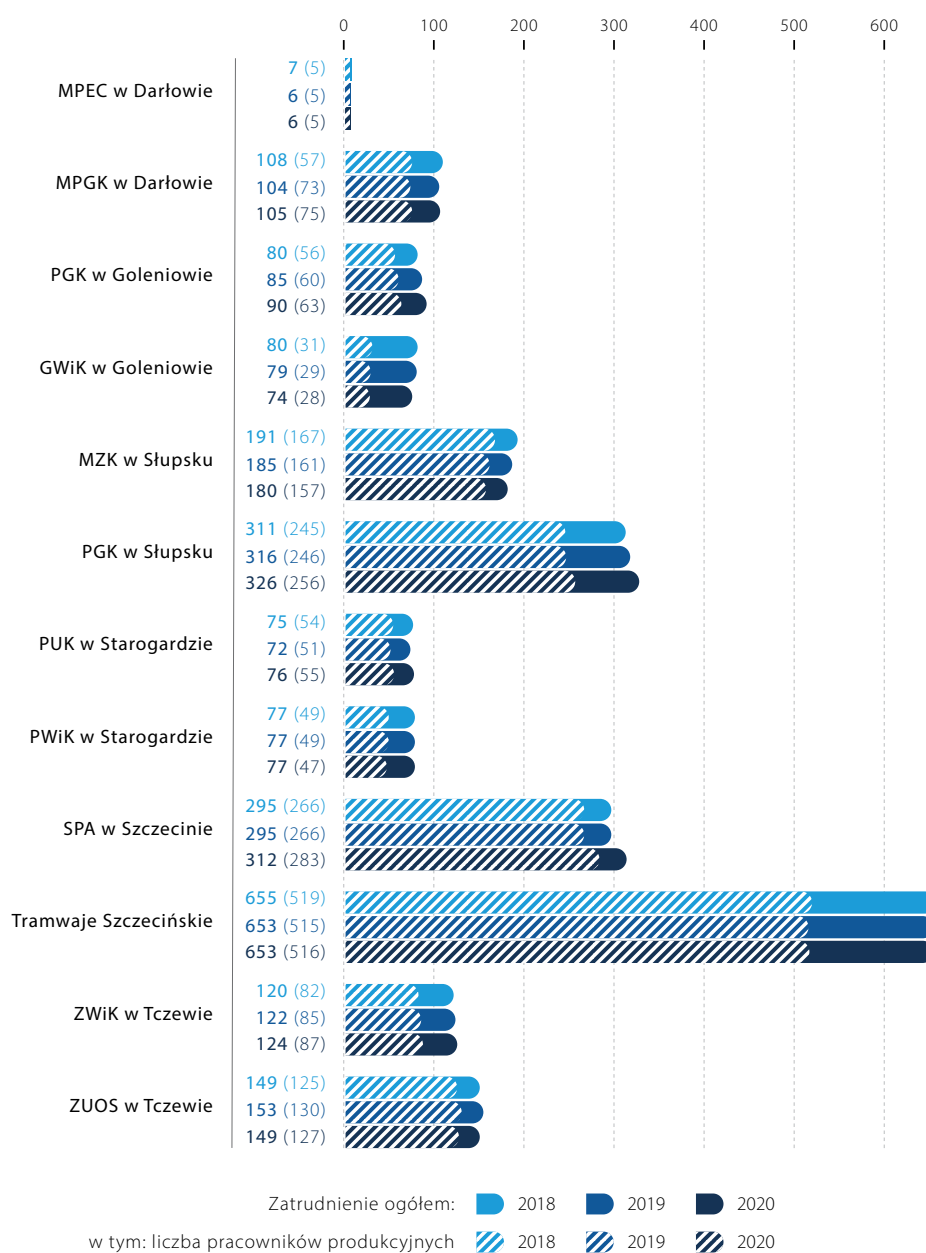
Spółród 12 spółek aż osiem prowadziło działalność wykraczając poza zadania gmin w sferze użyteczności publicznej, chociaż żadna ze spółek nie posiadała formalnej zgody i upoważnienia organów gminy na funkcjonowanie poza sferą użyteczności publicznej, ze wskazaniem i uzasadnieniem wystąpienia konkretnych okoliczności określonych w art. 10 ust. 1–3 ugk. Spółki podejmowały działalność m.in. w zakresie: 1) sprzedaży detalicznej paliw i innych towarów, w tym napojów alkoholowych, na własnej stacji paliw (MZK w Słupsku); 2) usług pogrzebowych (PGK w Goleniowie, PUK w Starogardzie); 3) usług diagnostycznej okręgowej stacji kontroli pojazdów (SPA w Szczecinie); 4) prowadzenia stacji paliw i sprzedaży paliwa żeglugowego właścicielom prywatnych jednostek pływających (MPGK w Darłowie). Wysokość przychodów z działalności komercyjnej ośmiu spółek wyniosła łącznie 63 872,1 tys. zł. W przypadku spółki PUK w Starogardzie przychody te stanowiły ponad 60% jej przychodów ogółem, w przypadku MZK w Słupsku 37%, a PGK w Goleniowie około 20%, co świadczy o prowadzeniu działań poza sferą użyteczności publicznej na szeroką skalę.

Spółki realizowały zadania na rzecz gmin

Prowadzenie przez spółki działalności poza sferą użyteczności publicznej

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 3  
Struktura zatrudnienia w spółkach w latach 2018–2020



Źródło: opracowanie własne NIK.

Kontrola wykazała brak rozróżniania usług cmentarnych (które spółki komunalne mogą świadczyć) od usług związanych z organizowaniem i wykonywaniem pogrzebów. Chociaż zadania własne gminy obejmują sprawy cmentarzy gminnych (art. 7 ust. 1 pkt 13 usg), zadaniem takim nie jest działalność organizowania i wykonywania pogrzebów. Na podstawie art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>11</sup> zadaniem gminy (i wójta, burmistrza, prezydenta)

<sup>11</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1947, ze zm.

jest zakładanie, utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi. Na akceptowanie przez gminy prowadzenia przez spółki działalności zarobkowej w zakresie organizowania pogrzebów zwrócono uwagę w kontroli NIK *Zarządzanie cmentarzami komunalnymi* (P/16/087/LPO). W kontroli tej m.in. stwierdzono, iż w siedmiu gminach<sup>12</sup> w latach 2014–2015 wartość wykonanych usług pogrzebowych wyniosła 18 794,7 tys. zł. W niniejszej kontroli NIK stwierdzono, że wartość usług pogrzebowych zrealizowanych przez zaledwie dwie spółki wyniosła w badanym okresie 4741,3 tys. zł.

Działalność pięciu spółek (PUK w Starogardzie, MPGK w Darłowie, SPA w Szczecinie, PGK i GWiK w Goleniowie) wykraczała poza obszar własnej gminy. W piśmiennictwie uważa się, że przepis art. 10 ust. 1 pkt 1 ugk zawęża pojęcie rynku lokalnego do granic właściwości miejscowej konkretnej gminy<sup>13</sup>.

Skontrolowane spółki, utworzone zgodnie z aktami kreującymi, wykonywały zadania w zakresie gospodarki komunalnej (art. 1 ust. 1 ugk) własnych gmin i na rzecz gmin macierzystych. W aktach założycielskich spółek i/lub regulaminach organizacyjnych wskazano obszar i cele działania ww. spółek. Działalność spółek oceniono w kontekście celów gospodarki komunalnej, które dotyczą wykonania zadań jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy prawa przewidują możliwość tworzenia związków i porozumień. Zgodnie z art. 74 ust. 1 i 2 usg gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne. Porozumienia międzygminne zawarto jedynie w Słupsku i Tczewie (w Słupsku – w zakresie przewozów osób komunikacją miejską na terenach miasta Słupska, gminy Słupsk i gminy Kobylnica; w Tczewie – zawarto porozumienia międzygminne w sprawie wykonania zadań publicznych w zakresie unieszkodliwiania odpadów komunalnych pochodzących z terenu tych gmin, w tym z miastem Malbork). Gminy Starogard, Goleniów i Darłowo nie zawarły porozumień z innymi gminami w sprawie realizacji zadań publicznych. Jedna ze spółek szczecińskich wykonywała usługi przewozowe poza gminą Szczecin, nie będące jednak zadaniem publicznym. Przewozy osób nie spełniały legalnych definicji zawartych w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>14</sup>, tj.: definicji: 1) publicznego transportu zbiorowego (art. 4 ust. 1 pkt 14 ustawy), 2) przewozu o charakterze użyteczności publicznej (art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy).

Przychody pięciu spółek z tytułu usług<sup>15</sup> wykonywanych poza obszarem własnej gminy stanowiły w okresie objętym kontrolą kwotę 37 707,7 tys. zł.

Spółki wskazywały na różne przyczyny podejmowania takiej działalności, w tym głównie możliwość efektywniejszego wykorzystywania posiadanego majątku, uzyskiwanie dodatkowych środków na pokrycie kosztów świad-

Przyczyny podejmowania działalności poza sferą użyteczności publicznej

<sup>12</sup> Z województw: łódzkiego, dolnośląskiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

<sup>13</sup> C. Banasiński, K. M. Jaroszyński [w:] C. Banasiński, K. M. Jaroszyński, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2017, art. 10, Podobnie M. Szydło [w:] Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2008, art. 10.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1371.

<sup>15</sup> Spółki podejmowały działalność m.in. w zakresie: odbioru odpadów komunalnych oraz odbioru i transportu nieczystości ciekłych z gmin innych niż własna, dostarczania wody i odprowadzania ścieków z terenu innych gmin, regularnych przewozów pracowników prywatnej firmy na trasie pomiędzy dwoma gminami.

czenia usług publicznych, marginalny charakter takich działań. Jednakże wszystkie te okoliczności nie zostały wskazane w art. 10 ukg wśród przesłanek dających podstawę do podejmowania działań poza sferą użyteczności publicznej.

Prowadzenie przez spółki działalności nieujętej w akcie założycielskim

Kontrola wykazała, że dwie spółki (MPEC w Darłowie i GWiK w Goleniowie) prowadziły uboczną działalność zarobkową<sup>16</sup> bez podstaw formalno-prawnych, tj. bez wskazania w akcie założycielskim przedmiotu działalności w układzie PKD. Działalność ta prowadzona była w stopniu marginalnym (łącznie przychody wyniosły 60,6 tys. zł).

### 5.2. Zgodność realizowania zadań z obowiązującymi przepisami, w tym ustawy o zamówieniach publicznych lub regulacjami wewnętrznymi

**Zamówienia publiczne były związane z przedmiotem działalności spółek, udzielane były na ogół zgodnie z przepisami Pzp oraz wewnętrznymi uregulowaniami. Przedmiot zamówień został prawidłowo zrealizowany i w większości przypadków terminowo. Spółki zazwyczaj prawidłowo realizowały zadania związane z gospodarowaniem i ochroną mienia. Stwierdzono przypadki niedochodzenia bądź nieskutecznego dochodzenia należnych spółkom rekompensat za realizację usług publicznego transportu zbiorowego. W większości spółek doszło do zawyżenia wynagrodzeń członków organów spółek.**

Zamówienia publiczne realizowano na ogół prawidłowo

NIK objęła kontrolą 80 zamówień publicznych na łączną kwotę 55 587,3 tys. zł. Zamówienia w większości przygotowano, przeprowadzono i realizowano prawidłowo. W ośmiu spółkach (tj. MZK i PGK w Słupsku, Tramwaje Szczecińskie, SPA w Szczecinie, MPGK i MPEC w Darłowie, GWiK w Goleniowie, PWiK w Starogardzie) wystąpiły jednak nieprawidłowości, w tym naruszenia przepisów Pzp (np. art. 17 ust. 1<sup>17</sup>, art. 86 ust. 5<sup>18</sup>, art. 98 ust. 1 i 2<sup>19</sup>) lub wewnętrznych procedur/uregulowań. Wystąpiły również przypadki: niezachowania ciągłości zmiany warunków kontraktu; nieegzekwowania obowiązków wykonawcy zadania w zakresie terminu przedłużania ważności zabezpieczenia jego wykonania oraz zmiany kwoty gwarancji należytego wykonania prac; nierzetelnego dokumentowania realizacji zleconych usług; niedotrzymywania terminu zapłaty za zakupione towary. Zidentyfikowane przez NIK nieprawidłowości nie miały wpływu na poprawność wykonania zadań będących przedmiotem zawartych umów.

Zamówienia publiczne były związane z realizacją zadań statutowych spółek i z przedmiotem ich działalności.

<sup>16</sup> Np. naprawy i obsługa kotłowni na zlecenie, usługi wynajmu samochodu ciśnieniowego i pozostałego sprzętu.

<sup>17</sup> W MZK w Słupsku siedem osób wykonujących czynności w postępowaniu na udzielenie zamówienia na dostawę pięciu autobusów nie złożyło w toku postępowania oświadczeń, o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 Pzp.

<sup>18</sup> W PGK w Słupsku podano do publicznej wiadomości niekompletne informacje z otwarcia ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego, co naruszało przepis art. 86 ust. 5 Pzp.

<sup>19</sup> W MPEC w Darłowie nie sporządzono i nie przekazano Prezesowi UZP rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach w latach 2018–2020, co naruszało wymogi art. 98 ust. 1 i 2 Pzp.

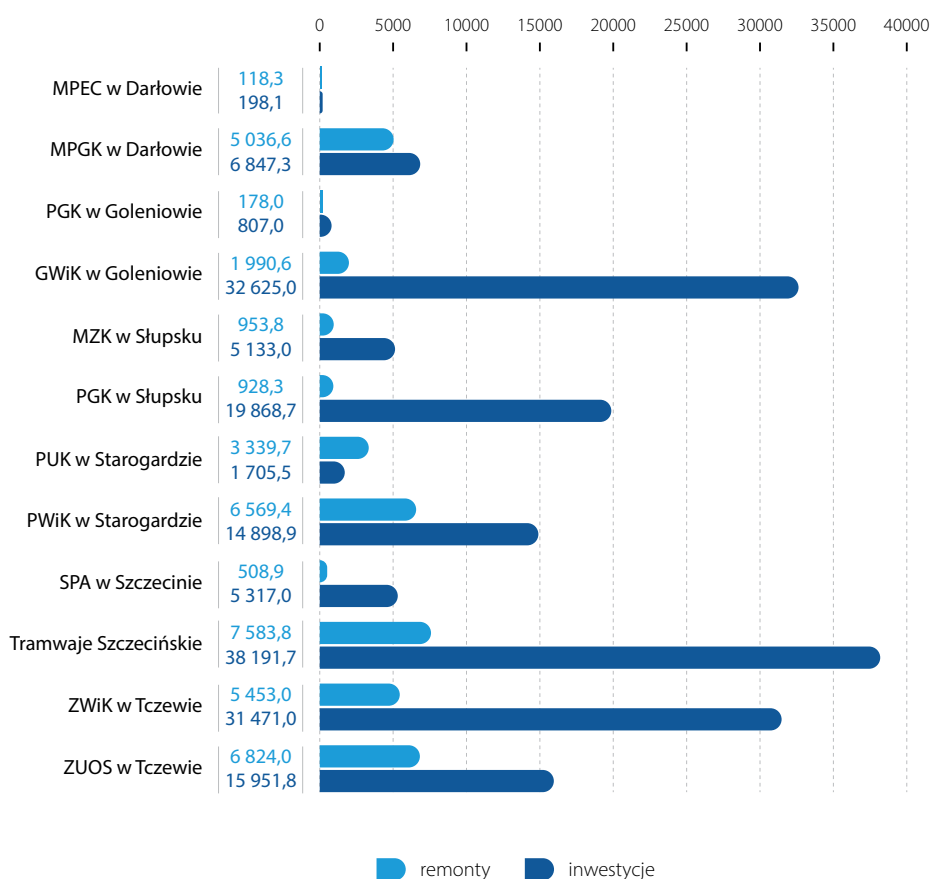
## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zbadane przez NIK zadania remontowe (33) i inwestycyjne (36) spółek gminnych, których koszty wyniosły łącznie odpowiednio 6833,9 tys. zł i 82 912,4 tys. zł służyły ochronie mienia i przyczyniały się do wykonywania zadań gospodarki komunalnej. Nakłady spółek na remonty i inwestycje były zróżnicowane i uzależnione od bieżących potrzeb (infografika nr 4). W latach 2018–2020 najmniej wydatkowały spółki MPEC w Darłowie i PGK w Goleniowie, najwięcej spółki Tramwaje Szczecińskie i ZWiK w Tczewie. Łącznie na remonty i inwestycje spółki wydatkowały kwotę 212 498,4 tys. zł (z czego 18,6% na zadania remontowe i 81,4% na inwestycyjne).

**Dbałość o mienie spółek**

Infografika nr 4

Wielkość nakładów na inwestycje i remonty w kontrolowanych spółkach w latach 2018–2020 [tys. zł]



Źródło: opracowanie własne NIK.

Nie stwierdzono braku dbałości o mienie spółek, z wyjątkiem przypadków niepoddania w latach 2018–2020 obowiązkowym kontrolom stanu technicznego, wymaganym art. 62 Prawa budowlanego, niektórych zabudowań, elementów i instalacji cmentarzy gminnych administrowanych przez dwie spółki (PUK w Starogardzie, PGK w Goleniowie).

**Przypadki zaniechania obowiązkowych kontroli stanu technicznego mienia**

Sytuacja ekonomiczno-finansowa spółek była zróżnicowana (infografika nr 5). Tylko sześć spółek (50%) osiągało w każdym badanym roku dodatni wynik finansowy (PGK i MZK w Słupsku, PWiK i PUK w Starogardzie, ZUOS w Tczewie, PGK w Goleniowie). Dwie spółki były trwale nierentowne, tj. odnotowały ujemne wyniki finansowe w każdym z badanych lat (Tram-

**Sytuacja ekonomiczno-finansowa w spółkach**

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

waje Szczecińskie i MPEC w Darłowie). Trzy spółki, mimo osiągnięcia zysków w poszczególnych latach, osiągnęły ujemny skumulowany wynik za lata 2018–2020 (SPA w Szczecinie, GWiK w Goleniowie i MPGK w Darłowie). Jedna spółka (ZWiK w Tczewie) odnotowała dodatni skumulowany wynik finansowy, ale w 2020 r. poniosła znaczne straty finansowe.

Łączny skumulowany wynik finansowy badanych dwunastu spółek był ujemny i wyniósł – 55 640,3 tys. zł (infografika nr 6).

Analiza wskaźników ekonomicznych wykazała, że:

- wszystkie skontrolowane spółki, z wyjątkiem jednej (SPA w Szczecinie), uzyskały w latach 2018–2020 nadwyżkę finansową<sup>20</sup>;
- najniższy wskaźnik bieżącej płynności finansowej<sup>21</sup> odnotowała spółka PGK w Goleniowie w 2018 r. (0,6), najwyższy (3,8) spółka SPA w Szczecinie w 2020 r.;
- najniższy stopień zużycia majątku trwałego<sup>22</sup> wystąpił w spółkach PGK w Goleniowie w 2020 r. i Tramwaje Szczecińskie w 2018 r. (0,26), najwyższy (0,92) wystąpił w spółce PWiK w Starogardzie w 2018 r.;
- najniższą wartość stopy zadłużenia aktywów<sup>23</sup> odnotowała spółka PWiK w Starogardzie w latach 2019–2020 (0,08), najwyższą spółka ZUOS w Tczewie w 2018 r. (0,84).

Największą wartość zadłużenia miały spółki komunalne gminy Szczecin, a najmniejszą spółki gminy Darłowo (infografika nr 7).

Zgodnie z art. 53 ust. 1a ustawy z dnia z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>24</sup> roczne sprawozdania finansowe spółek (określone w art. 64 uor), przed ich zatwierdzeniem, były poddawane badaniu przez biegłych rewidentów.

<sup>20</sup> Nadwyżka finansowa = zysk netto + amortyzacja.

<sup>21</sup> Wskaźnik bieżącej płynności finansowej = aktywa obrotowe : zobowiązania krótkoterminowe.

<sup>22</sup> Stopień zużycia majątku trwałego = (wartość brutto aktywów trwałych – wartość netto aktywów trwałych) : wartość brutto aktywów trwałych.

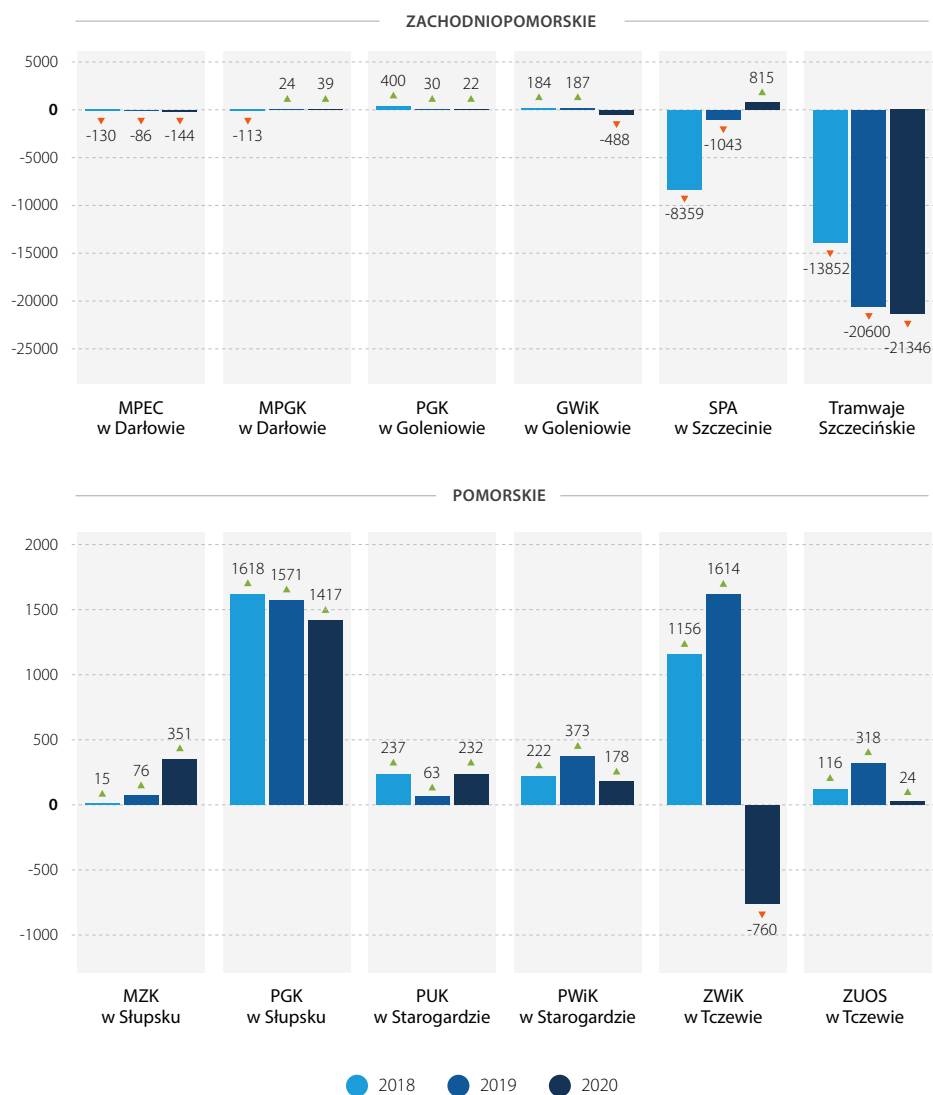
<sup>23</sup> Stopa zadłużenia aktywów = zobowiązania i rezerwy na zobowiązania : suma aktywów.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm. Dalej: uor.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Infografika nr 5

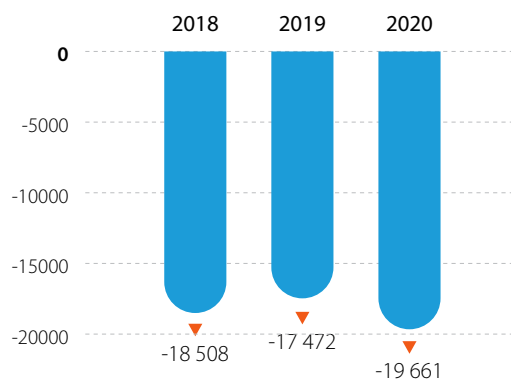
Wyniki finansowe kontrolowanych spółek w latach 2018–2020 [tys. zł]



Źródło: opracowanie własne NIK.

### Infografika nr 6

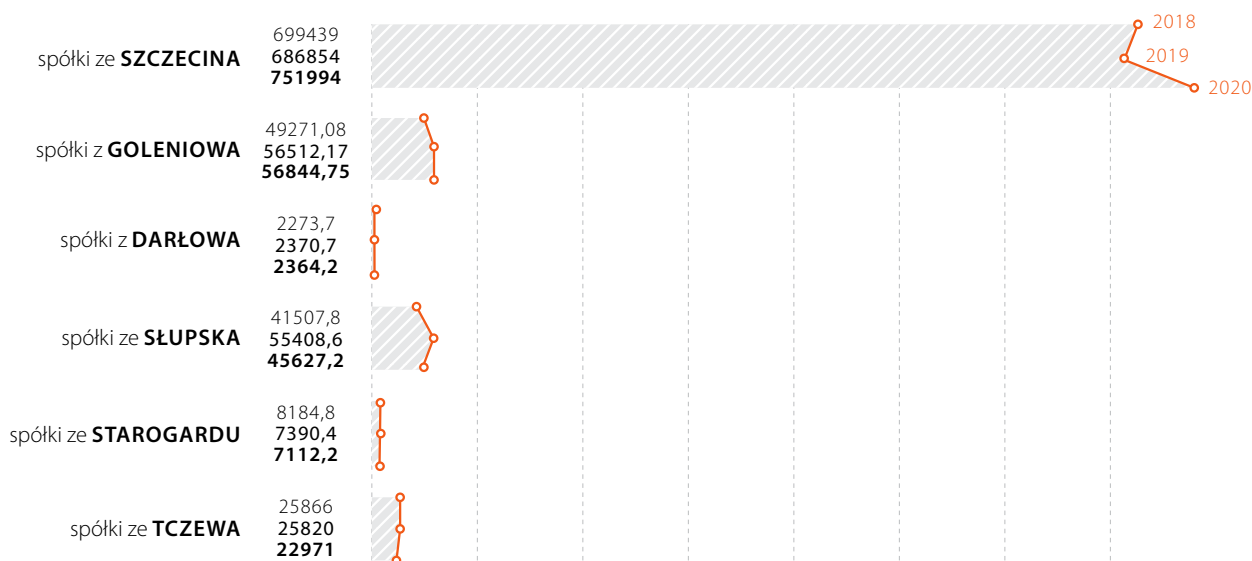
Wartości skumulowanych wyników finansowych wszystkich kontrolowanych spółek w latach 2018–2020 [tys. zł]



Źródło: opracowanie własne NIK.

## Infografika nr 7

Wielkość zadłużenia spółek z poszczególnych gmin w latach 2018–2020 [tys. zł]



Źródło: opracowanie własne NIK.

### Niedochodzenie bądź nieskuteczne dochodzenie należnych spółkom rekompensat

Pomimo wystąpienia ustawowo określonych przesłanek<sup>25</sup> zarządy dwóch spółek komunalnych wykonujących usługi transportu zbiorowego nie dochodziły bądź nieskutecznie dochodziły od gmin należnych rekompensat z tytułu ponoszonych strat finansowych za realizację usług publicznych i nie wyegzekwowały środków co najmniej w kwocie 14 670,9 tys. zł:

- Spółka MZK w Słupsku nie składała do gminy wniosków o rekompensatę z tytułu ponoszonych strat, do czego miała prawo na podstawie umowy powierzenia zadań przewozowych. Łączna kwota niedochodzonych od gminy środków wyniosła 3367,9 tys. zł<sup>26</sup>.
- Spółka SPA w Szczecinie występowała o wypłatę rekompensaty za realizację zadań przewozowych, ale działania spółki ograniczyły się do skierowania do gminy w 2020 r. dwóch pism. Spółka otrzymała od gminy tytułem rekompensaty kwotę 1148,5 tys. zł brutto za 2019 r. Łączna kwota niedochodzonych od gminy środków za lata 2018–2019 wyniosła 11 302,9 tys. zł<sup>27</sup>. W toku czynności kontrolnych NIK spółka poinformowała gminę (w piśmie z 12 maja 2021 r.) o niedopłacie w wysokości 18 919,68 tys. zł (przy uwzględnieniu rozsądnego zysku) za lata 2017–2020<sup>28</sup>.

NIK negatywnie ocenia bierną postawę zarządów spółek w zakresie dochodzenia rekompensat. Stosownie do art. 293 ust. 1 i 2 Ksh, zaniechanie wnioskowania o wypłatę należnych spółce środków finansowych może być uznane za brak staranności działania lub nawet działanie na szkodę spółki.

<sup>25</sup> Stosownie do art. 52 ust. 1 i 2 oraz art. 53 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, w przypadku ponoszenia strat z tytułu realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, operatorowi przysługuje rekompensata wraz z rozsądnym zyskiem. Warunkiem otrzymania rekompensaty jest złożenie wniosku o rekompensatę w trybie określonym w umowie o świadczenie ww. usług.

<sup>26</sup> W tym kwota rozsądnego zysku wynosiła 1545,6 tys. zł.

<sup>27</sup> W tym kwota rozsądnego zysku wynosiła 2709,9 tys. zł.

<sup>28</sup> Do dnia zakończenia kontroli wniosek za rok 2020 nie został rozpatrzony przez gminę.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2019–2020 dwie spółki komunalne gminy Goleniów nie obciążęły jej kosztami wykonania świadczeń:

- spółka PGK w Goleniowie (3 tys. zł) za odbiór i zagospodarowanie w 2019 r. odpadów wielkogabarytowych oraz opakowań z papieru i tektury,
- spółka GWiK w Goleniowie (19,7 tys. zł) za uzyskanie w 2020 r. pozwoleń wodnoprawnych na usługi wodne obejmujące odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych.

We wszystkich 12 skontrolowanych spółkach dokonywano wydatków na darowizny. Jakiegokolwiek procedury dotyczące udzielania darowizn sformułowano w trzech spółkach (ZWiK w Tczewie, MZK i PGK w Słupsku), przy czym miały one ograniczony zakres. Działalność w zakresie sponsoringu prowadziło dziewięć spółek, a jedynie w dwóch (ZWiK w Tczewie, PGK w Słupsku) określono częściowo jego zasady. Skutkiem braku wewnętrznych uregulowań lub ich ograniczonego charakteru była uznaniowość decyzji zarządów spółek w sprawach dotyczących darowizn i sponsoringu. Obszar działań związanych ze sponsoringiem i darowiznami generalnie pozbawiony był kontroli. Ze środków finansowych niektórych spółek (przekazywanych w ramach darowizn lub sponsoringu) wielokrotnie korzystały te same podmioty.

W latach 2018–2020 łączne wydatki skontrolowanych spółek na darowizny i sponsoring wyniosły 3321,3 tys. zł. Kwota ta stanowiła aż 8,4% wydatków poniesionych przez spółki na bieżące remonty (39 483,4 tys. zł) i 1,9% wydatków na inwestycje (173 015 tys. zł), które – w przeciwieństwie do wydatków na darowizny i sponsoring – były ekonomicznie uzasadnione i służyły prowadzeniu gospodarki komunalnej, do czego kontrolowane spółki zostały powołane.

Dwanaście skontrolowanych spółek udzieliło darowizn łącznie na kwotę 1318,9 tys. zł, w tym: Tramwaje Szczecińskie (594,7 tys. zł); ZWiK w Tczewie (317,1 tys. zł); PWiK w Starogardzie (161,5 tys. zł); ZUOS w Tczewie (126,6 tys. zł); PUK w Starogardzie (67,8 tys. zł); PGK w Słupsku (26,4 tys. zł); MZK w Słupsku (7,7 tys. zł); SPA w Szczecinie (6,5 tys. zł); GWiK w Goleniowie (6,1 tys. zł); MPGK w Darłowie (3 tys. zł); PGK w Goleniowie (1 tys. zł); MPEC w Darłowie (0,5 tys. zł). Darowizny w większości przypadków przekazywane były podmiotom zajmującym się działalnością sportową. Darowizny na rzecz klubów i organizacji sportowych pokrywały m.in. bieżące koszty ich działalności, w tym organizowanych imprez sportowych, koszty wynagrodzeń dla instruktorów i szkoleniowców, stypendiów sportowych dla zawodników, opłat dla sędziów. Darowizny przekazywano również na działalność kulturalną, rozrywkową, organizacjom pożytku publicznego, instytucjom kościelnym.

Jedynie w przypadku czterech spółek (ZUOS w Tczewie, PWiK i PUK w Starogardzie, PGK w Słupsku) wsparto w formie darowizn działania powiązane z profilem działalności spółek. Kwota takich darowizn wynosiła łącznie 77,4 tys. zł, tj. 5,9% ogólnej wartości udzielonych przez kontrolowane spółki darowizn.

Niedochodzenie przez spółki innych należności

Uznaniowość udzielania darowizn i prowadzenia działalności sponsoringowej

### Przykłady

**PWiK w Starogardzie** działaniami na kwotę 38,8 tys. zł wsparła przekazanie w formie rzeczowej w 2018 r. sześciu źródeł wody pitnej, które popularyzują codzienne picie wody wśród dzieci i młodzieży. W dwóch przypadkach wsparto w formie pieniężnej (1,0 tys. zł) konkursy ekologiczne związane z zadaniami realizowanymi przez spółkę.

**PGK w Słupsku** wspierała działania dotyczące branży gospodarki odpadami (15,5 tys. zł).

**ZUOS w Tczewie** wydatkowała część środków (5,6 tys. zł) na działania o charakterze edukacyjnym i mającym związek z profilem działalności spółki.

**PUK w Starogardzie** wydatkowała część środków (6,8 tys. zł) na 38 darowizn na wsparcie akcji „Sprzątanie Świata”, zbiórkę makulatury i konkursy o tematyce ekologicznej.

W wyniku kontroli stwierdzono również, że spółka ZUOS w Tczewie dokonała jednej darowizny w kwocie 25 tys. zł na rzecz osoby prawnej bez uprzedniej zgody rady nadzorczej, co było niezgodne z postanowieniem aktu zawiązania spółki, zgodnie z którym do szczególnych obowiązków rady nadzorczej należało m.in. wyrażenie zgody na zbycie majątku spółki, w przypadku gdy przedmiot zbycia przekracza kwotę 20 tys. zł.

Dziewięć spółek zawarło umowy sponsoringowe łącznie na kwotę 2002,4 tys. zł, w tym: PUK w Starogardzie (602,6 tys. zł), PGK w Słupsku (443,9 tys. zł), ZUOS w Tczewie (396,5 tys. zł), PWiK w Starogardzie (362,3 tys. zł), ZWiK w Tczewie (151 tys. zł), GWiK w Goleniowie (37,1 tys. zł), PGK w Goleniowie (6,0 tys. zł), Tramwaje Szczecińskie (2 tys. zł), MZK w Słupsku (1 tys. zł). Umowy sponsoringowe zawierano głównie z podmiotami, które zajmowały się działalnością sportową, kulturalną i rozrywkową lub sporadycznie organizowały wydarzenia o takim charakterze. Przedmiotem umów były działania wizerunkowo-marketingowe.

Obowiązujące przepisy, jak również regulacje wewnętrzne przyjęte w kontrolowanych spółkach, nie obligowały spółek do prowadzenia analiz potencjalnych korzyści, wpływu sponsoringu na wyniki ekonomiczne, czy analiz potencjalnych klientów sponsorowanych podmiotów, czyli docelowych odbiorców, do których zamierzano dotrzeć (w kontekście wyboru właściwego źródła marketingowego i promocyjnego).

Podkreślić należy, że działania spółek komunalnych w obszarze darowizn i sponsoringu nie były nielegalne. Obecne rozwiązania prawne nie nakładają obowiązku uregulowania w spółkach komunalnych zasad udzielania darowizn czy prowadzenia działalności sponsoringowej. Stąd też spółki mogły dokonywać wydatków w tym obszarze w sposób uznaniowy, bez uzasadnienia ekonomicznego lub na zadania niezwiązane z przedmiotem ich działalności.

### Prawidłowe zawieranie umów zarządzania w większości spółek

Ustawa o wynagrodzeniach w spółkach wymaga zawarcia z członkami zarządu spółki umów (cywilnoprawnych) o świadczenie usług w zakresie zarządzania. W niemal wszystkich skontrolowanych spółkach prawidłowo zawarto z prezesami zarządów umowy zarządzania. Wyjątek stanowiła jedna spółka (MZK w Słupsku), w której prezes zarządu zatrudniony był w latach 2018–2020<sup>29</sup> na podstawie umowy o pracę. Konsekwencją tego stanu rzeczy było niezastosowanie ustawowych zasad wynagradzania zarządu (dotyczących wynagrodzenia zmiennego), a także formułowanie „opisowej” oceny realizacji celów zarządczych przez radę nadzorczą spółki w oderwaniu od mierzalnych kryteriów ich rozliczania.

<sup>29</sup> Oraz w 2021 r. – do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Łączne wynagrodzenia członków organów (zarządów i rad nadzorczych) skontrolowanych 12 spółek wyniosły 11 242,5 tys. zł, z czego koszty wynagrodzeń zarządu w latach 2018–2020 wyniosły 7207 tys. zł (64,1%), rad nadzorczych 4035,5 tys. zł (35,9%). Najwyższe koszty wynagrodzeń organów spółek wystąpiły w spółce Tramwaje Szczecińskie (1522 tys. zł), najniższe w spółce MPEC w Darłowie (507,8 tys. zł). Wysokość wynagrodzeń poszczególnych zarządów spółek była bardzo zróżnicowana, od 358,5 tys. zł (MPEC w Darłowie) do 875 tys. zł (ZWiK w Tczewie). Podobnie zróżnicowane były wynagrodzenia rad nadzorczych, od 110,8 tys. zł (MZK w Słupsku) do 726,5 tys. zł (Tramwaje Szczecińskie).

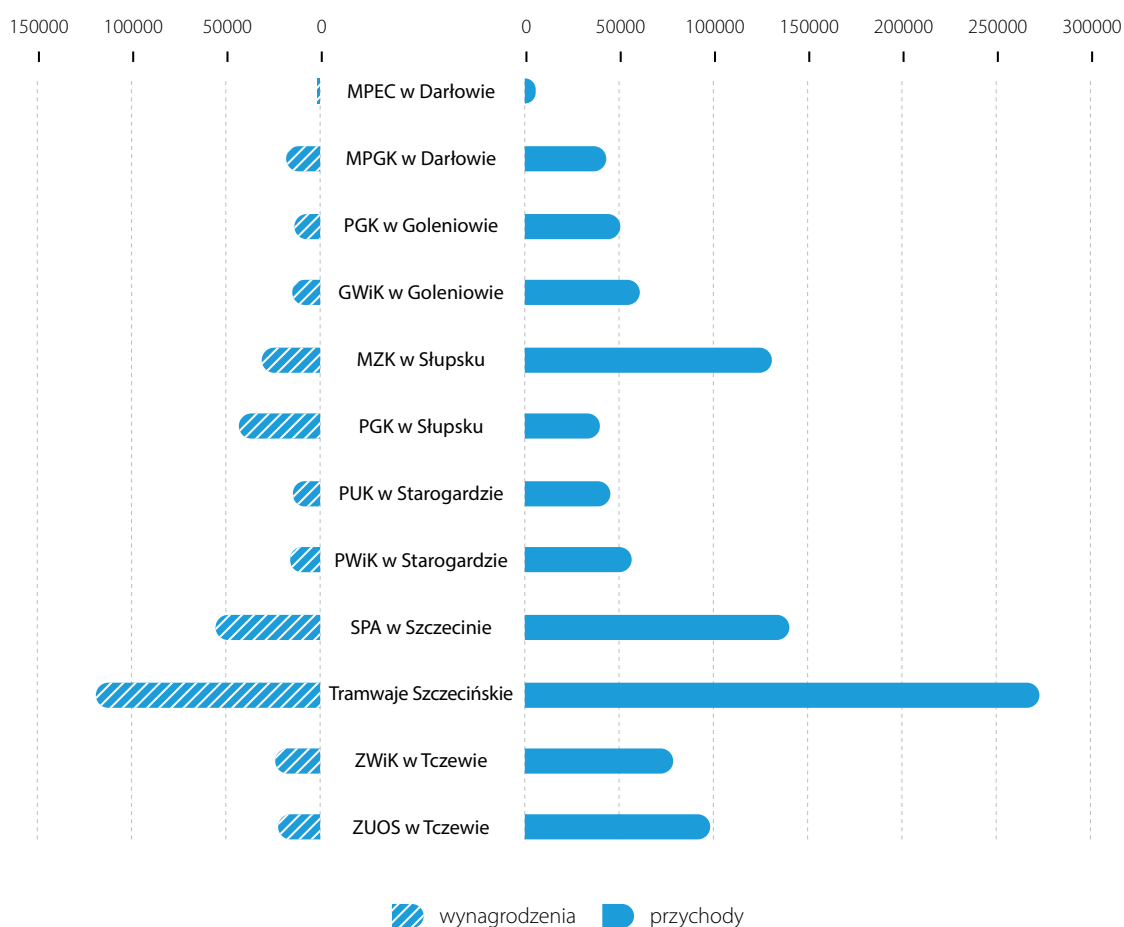
Zróżnicowane  
wynagrodzenia  
w spółkach

Łączne wynagrodzenia władz wszystkich kontrolowanych spółek (11 242,5 tys. zł) stanowiły 3,1% kosztów wynagrodzeń pracowników spółek (361 402,4 tys. zł). Wartość wynagrodzeń pracowników i organów spółek (372 644,9 tys. zł) stanowiła 36,4% wartości przychodów spółek (1 023 931,1 tys. zł) uzyskanych w latach 2018–2020 (infografika nr 8).

Udział kosztów wynagrodzeń (pracowników oraz członków organów spółek) w kosztach działalności operacyjnej (1 179 061,6 tys. zł) kontrolowanych spółek wynosił 31,6% (infografika nr 9).

### Infografika nr 8

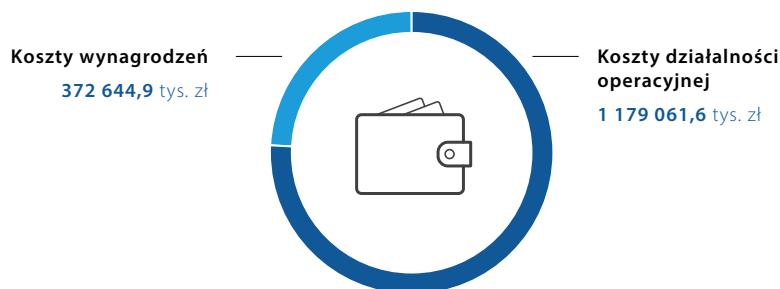
Wielkość przychodów oraz koszty wynagrodzeń pracowników i organów spółek w kontrolowanych jednostkach w latach 2018–2020 [tys. zł]



Źródło: opracowanie własne NIK.

Infografika nr 9

Udział kosztów wynagrodzeń ogółem w kosztach działalności operacyjnej kontrolowanych spółek w latach 2018–2020 [tys. zł]



Źródło: opracowanie własne NIK.

### Zawyżone wynagrodzenia członków władz spółek

Kontrola wynagrodzeń członków organów spółek wykazała nieprawidłowości polegające na naliczeniu i wypłaceniu zawyżonych wynagrodzeń zarówno członkom zarządów jak i rad nadzorczych aż w siedmiu spółkach. Zawyżenie wynagrodzeń w sześciu spółkach było skutkiem niezastosowania przepisów tzw. ustaw okołobudżetowych na lata 2018–2020. Zgodnie z przepisami ww. ustaw wysokość podstawy naliczania tych wynagrodzeń powinna zostać „zamrożona” na poziomie ustalonym dla roku 2017. Zobowiązywały do tego przepisy odpowiednio art. 28, art. 22 oraz art. 31 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2018 r., 2019 r. i 2020 r. Ustawy okołobudżetowe stanowiły normy bezwzględnie obowiązujące i kształtowały wysokość wynagrodzenia bez względu na wolę wyrażoną w umowach o zarządzanie czy w uchwałach w sprawie wynagrodzeń członków organu nadzorczego. Zawyżenie wynagrodzeń wyniosło ogółem 570,9 tys. zł, co stanowiło 5% wypłaconych kwot członkom organów spółek. Zawyżenia wynagrodzeń z powodu niezastosowania przepisów ww. ustaw dotyczyły spółek: PUK w Starogardzie, ZWiK i ZUOS w Tczewie, MPEC i MP GK w Darłowie oraz MZK w Słupsku. Natomiast w spółce GWiK w Goleniowie członkom rady nadzorczej wypłacano wynagrodzenie w wysokości 100% lub 125% minimalnego wynagrodzenia za pracę<sup>30</sup>, podczas gdy w przyjętej uchwale określono wynagrodzenia ryczałtowe.

### 5.3. Prawidłowość i skuteczność sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi przez organy wykonawcze gminy

Nadzór właścicielski sprawowany nad spółkami komunalnymi nie był w pełni skuteczny i najczęściej miał charakter pasywny. Tylko w połowie gmin ustalono zasady nadzoru właścicielskiego. Za wiedzą gmin osiem spółek prowadziło działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej, w niemal wszystkich gminach nie egzekwowano od kandydatów na członków rad nadzorczych realizowania wymogów dotyczących oświadczeń o obowiązku kształtowania wynagrodzeń zarządu zgodnie z ustawą. Stwierdzono przypadki nieprawidłowego

<sup>30</sup> Ogłaszane corocznie w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w drodze obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207).

**weryfikowania kandydatów na członków rad nadzorczych w zakresie przestrzegania zakazu kumulacji stanowisk w organach nadzorczych spółek oraz w zakresie weryfikowania ich kwalifikacji. Żadna z gmin nie wykorzystywała prawa współnika do kontroli spółek.**

W świetle przepisów prawa organem, który sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki jest rada nadzorcza. Nie zwalnia to najwyższego organu w spółce od zapewnienia właściwego nadzoru właścicielskiego. Jedynie w połowie kontrolowanych gmin (Darłowo, Słupsk, Szczecin) ustalono pisemne zasady nadzoru właścicielskiego. W przyjętych procedurach nadzór opierał się głównie na uzyskiwaniu kwartalnych informacji o wynikach ekonomiczno-finansowych spółek. Komórkę zajmującą się wykonywaniem czynności nadzoru właścicielskiego nad spółkami wydzielono w strukturze urzędu tylko w gminie Szczecin<sup>31</sup>. W czterech gminach przydzielono zadania nadzoru właścicielskiego niektórym komórkom lub konkretnym osobom wykonującym również inne zadania (Darłowo, Słupsk, Starogard, Tczew). W gminie Goleniów obowiązków w zakresie nadzoru właścicielskiego nie przypisano formalnie żadnemu z pracowników urzędu.

Ustawa o wynagrodzeniach w spółkach zobowiązała podmioty uprawnione do wykonywania praw udziałowych w spółkach<sup>32</sup> do podejmowania działań mających na celu ukształtowanie i stosowanie w spółce zasad wynagradzania członków organów zarządzających i nadzorczych określonych ustawą. Wykonanie obowiązku polegało w szczególności na: 1) doprowadzeniu do głosowania przez zgromadzenie współników spółki projektów uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego i nadzorczego spółki zgodnie z ustawą oraz 2) odebraniu od kandydata na członka organu nadzorczego oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego zgodnie z ustawą. Wszystkie podmioty reprezentujące gminy w kontrolowanych 12 spółkach skutecznie doprowadziły do podjęcia uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organów spółki zgodnie z ustawą. Jednakże niemal we wszystkich gminach (z wyjątkiem Szczecina) nie egzekwowano od kandydatów na członków rad nadzorczych realizowania wymogów dotyczących oświadczeń o obowiązku kształtowania wynagrodzeń zarządu zgodnie z ustawą wynikających z art. 3 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach. Organy wykonawcze pięciu gmin naruszyły obowiązki ustawowe w tym zakresie:

- Prezydent Słupska nie odebrał oświadczeń od dwóch kandydatów na członków rady nadzorczej w spółce MZK w Słupsku.
- Prezydent Tczewa dopuścił do sytuacji, w której oświadczenia siedmiu z 16 osób pełniących funkcje członków rad nadzorczych zostały złożone z naruszeniem ustawy o wynagrodzeniach w spółkach (odpowiednio art. 2 ust. 2 pkt 2 i art. 21 ust. 1).
- Prezydent Starogardu nie odebrał od 10 kandydatów na członków rad nadzorczych pisemnych oświadczeń zgodnych ze wzorem wymaganym rozporządzeniem Ministra Skarbu Państwa z dnia 9 września 2016 r. w sprawie określenia wzoru oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształ-

Odmienne sposoby organizacji nadzoru właścicielskiego

Nieprawidłowe wykonywanie obowiązków ustawowych przez właścicieli spółek

<sup>31</sup> Biuro Nadzoru Właścicielskiego.

<sup>32</sup> Tj. podmioty reprezentujące jst.

towania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego<sup>33</sup>. Oświadczenia te zostały odebrane w trakcie kontroli NIK, zamiast przed wyborem na członka rady nadzorczej. W przypadku jednej osoby brak było takiego oświadczenia, przy czym została ona odwołana z funkcji 24 marca 2021 r.

- Burmistrz Darłowa nie odebrał oświadczeń od żadnego z kandydatów na członków rad nadzorczych, tj. łącznie od ośmiu członków rad nadzorczych w MPGK i MPEC w Darłowie.
- Burmistrz Goleniowa nie egzekwował składania przez kandydatów na członków rad nadzorczych oświadczeń zgodnych z obowiązującym wzorem. Odebrane od trzech kandydatów oświadczenia były nieprawidłowo sporządzone, ponieważ nie wskazano daty ich podpisu, w związku z czym nie było wiadomo, kiedy je złożono i jakiej kadencji dotyczyły.

Nieprawidłowości związane z ww. oświadczeniami dotyczyły ogółem trzydziestu osób.

W dwóch gminach stwierdzono nieprawidłowości dotyczące weryfikowania kandydatów na członków rad nadzorczych w zakresie przestrzegania zakazu kumulacji stanowisk w organach nadzorczych spółek, tj.:

- w Słupsku dopuszczono do niezłożenia przez siedmiu kandydatów oświadczeń w sprawach, o których mowa w art. 10c ust. 1 pkt 2, 4 i 5 ugk, tj. że nie są członkami rad nadzorczych innych spółek, w których udział jst przekracza 50% kapitału zakładowego;
- w Darłowie nierzetelne, bez dokumentowania, prowadzono postępowania kwalifikacyjne w zakresie spełniania przez kandydatów wymogów określonych ustawowo, co skutkowało powołaniem do rad nadzorczych osób pełniących funkcje w radach nadzorczych spółek z większościovym udziałem jst lub jst i państwowej osoby prawnej, tj. w trzech przypadkach z naruszeniem (od 15 września 2019 r.) art. 10c ust. 1 pkt 2, 3 i 5 ugk; w dwóch przypadkach (do 14 września 2019 r.) z naruszeniem art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi<sup>34</sup>.

W gminie Słupsk nie posiadano aktualnych informacji o spełnieniu przez siedem osób warunków ustawowych dla kandydatów na członków rad nadzorczych w zakresie ich kwalifikacji określonych w art. 19 ust. 1 pkt 2–6 i ust. 5 ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym w związku z art. 10a ust. 5 ugk. W gminie tej nie podjęto też skutecznych działań w celu określenia w statutach czterech spółek komunalnych wymogów jakie musi spełniać kandydat na członka zarządu spółki ani stosownych uchwał zgromadzenia wspólników w tej sprawie (art. 10a ust. 7 ugk).

Prezydent Słupska akceptował zatrudnienie prezesa zarządu jednej ze spółek na podstawie umowy o pracę, wbrew wymogom art. 5 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach, a nawet dokonał zmiany wewnętrznych przepisów w celu usankcjonowania tej sytuacji.

<sup>33</sup> Dz. U. poz. 1461.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2136.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trzech gminach nie opublikowano w BIP uchwał zgromadzenia wspólników w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organów spółek, mimo obowiązku wynikającego z art. 11 ust. 1 pkt 1–2 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach:

- w Darłowie – w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu spółki MPEC w Darłowie;
- w Słupsku – w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu oraz rad nadzorczych spółek MZK i PGK<sup>35</sup> w Słupsku;
- w Starogardzie – w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu oraz rad nadzorczych spółek PWiK i PUK w Starogardzie.

Pomimo poprawnego sformułowania w spółkach celów zarządczych dwa samorzady nie zapewniły określania i uszczegółowiania tych celów z odpowiednim wyprzedzeniem.

W gminie Starogard akceptowano nieterminowe<sup>36</sup> określenie wskaźników kwantyfikujących realizację celów zarządczych przez rady nadzorcze dwóch spółek. Niedotrzymanie terminu wynosiło od 11 do 161 dni.

W Goleniowie nie zapewniono, by zarządom dwóch spółek odpowiednio wcześniej stosownymi uchwałami uszczegółowiono cele zarządcze na dany rok obrotowy oraz sposób ich realizacji i rozliczania.

Termin uszczegółowiania celów zarządczych powinien umożliwiać bieżący monitoring ich realizacji przez cały rok obrotowy, ponieważ ocena sposobu ich realizacji dokonywana przez radę nadzorczą dotyczy całego roku obrotowego, a wynagrodzenie zarządu uzależnione jest od osiągnięcia tychże celów.

Prowadzenie przez spółki komunalne działalności komercyjnej poza sferą użyteczności publicznej było w pełni akceptowane przez gminy. Za wiedzą samorządów działalność spółek prowadzona była w oparciu o zakres zadań zgłoszony do KRS. Przedmiot działalności spółek w aktach założycielskich był określany bardzo szeroko – obejmował od kilkunastu do kilkudziesięciu pozycji PKD. Tylko w ograniczonym zakresie odnosił się do działalności mającej związek z wykonywaniem zadań własnych gminy w zakresie gospodarki komunalnej. Działalność spółek prowadzona w oparciu o zakres zadań ujęty w aktach założycielskich jedynie częściowo tworzyła podstawy prawne dla komercyjnych działań gospodarczych.

Siedem z dwunastu skontrolowanych spółek działało na obszarze własnych gmin. Trzy gminy (Starogard, Goleniów i Darłowo) będące właścicielami pozostałych pięciu spółek komunalnych<sup>37</sup>, nie zawarły z innymi gminami porozumień międzygminnych na podstawie art. 74 usg i art. 5 ugk.

Z art. 10 ust. 5 ugk wynika, że działania spółek tworzonych przez samorząd powinny opierać się na zasadach gwarantujących zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzegania zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności.

**W dwóch samorządach nie zapewniono określania celów zarządczych z wyprzedzeniem**

**Akceptowanie angażowania majątku gminnego w działalność komercyjną**

**Możliwość negatywnego oddziaływania spółek na lokalny rynek usług**

<sup>35</sup> Oraz spółek: PGM i STBS w Słupsku.

<sup>36</sup> Termin określono na 31 marca i 30 kwietnia (w uchwałach zgromadzenia wspólników).

<sup>37</sup> PUK w Starogardzie, MPKG w Darłowie, SPA w Szczecinie, PGK i GWiK w Goleniowie.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wszystkie skontrolowane gminy dokonały w latach 2018–2020 transferów majątku do spółek na łączną kwotę 85 936,1 tys. zł, z tego 81 245,7 tys. zł stanowiły środki pieniężne, wartość przekazanych nieruchomości wyniosła 2972,5 tys. zł, kwotę 1717,9 tys. zł stanowiły inne działania, w tym zwolnienia z podatków i opłat<sup>38</sup>.

Naczelny Sąd Administracyjny orzekł<sup>39</sup>, (...) że o ile pożądana, a przynajmniej dopuszczalna jest działalność gmin ukierunkowana na potrzeby społeczne i użyteczność publiczną (konieczność pozyskania środków finansowych niezbędnych na realizację zadań), o tyle czysta działalność komercyjna gmin może w konsekwencji doprowadzić do zmonopolizowania niektórych rodzajów działalności przez gminę i odwracać jej uwagę od rzeczywistych potrzeb społecznych.

Spółki komunalne w zakresie wykonywanych przez nie zadań publicznych, polegających na organizowaniu lub świadczeniu usług użyteczności publicznej, są przedsiębiorcami w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>40</sup>. W kontekście naruszenia przez gminy ustalonych ustawowo ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej, które może wywoływać także skutek w postaci naruszenia swobody gospodarczej i zasad uczciwej konkurencji na rynkach lokalnych, opinię swoją wyraził Prezes UOKiK<sup>41</sup>, który wskazał m.in., że *sam fakt równoczesnego prowadzenia przez spółkę komunalną działalności w zakresie zarządzania cmentarzami gminnymi i świadczenia usług pogrzebowych, czy prowadzenia stacji kontroli pojazdów lub stacji paliw i dokonywania sprzedaży paliwa i innych towarów, w tym napojów alkoholowych lub sprzedaży paliwa żeglugowego, nie stanowi przesłanki do uznania, że stosuje ona praktyki ograniczające konkurencję polegające na nadużywaniu pozycji dominującej poprzez ograniczanie lub utrudnianie dostępu do tego rynku innym przedsiębiorcom. W sytuacji, gdyby uprawdopodobniono jej nadużywanie poprzez ograniczanie lub utrudnianie dostępu do tego rynku innym przedsiębiorcom (przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji – art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy (...) o ochronie konkurencji i konsumentów), mogłoby to stanowić przesłankę do podjęcia działań przez Prezesa UOKiK (...).*

### Nieuzyskiwanie opinii Prezesa UOKiK dotyczących pomocy publicznej

W latach 2018–2020 organy wykonawcze gmin nie występowały do Prezesa UOKiK w trybie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>42</sup> o uzyskanie opinii dotyczących pomocy publicznej w przypadku dokonywania transferów majątku gmin do spółek, chociaż, jak już wspomniano, w latach 2018–2020 ich wartość wyniosła ogółem 85 936,1 tys. zł.

<sup>38</sup> W poszczególnych samorządach wsparcie spółek przedstawiało się następująco: Szczecin – 44 590,7 tys. zł, Goleniów – 19 354 tys. zł, Tczew – 11 677,5 tys. zł, Słupsk – 6620 tys. zł, Starogard – 3641 tys. zł, Darłowo – 52,9 tys. zł.

<sup>39</sup> Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2000 r. sygn. akt I SA/Gd 1997/99 (Lex nr 1693569).

<sup>40</sup> Dz. U. z 2021 r. poz.275. Dalej: ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów.

<sup>41</sup> W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK. Pismo Prezesa UOKiK z 19 sierpnia 2021 r. znak DMP-2.52.210.2021.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 743. Dalej: ustawa o pomocy publicznej.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Prezes UOKiK m.in. wskazał<sup>43</sup>, że: *Niedopełnienie obowiązku określonego w art. 12 ust. 1, jak również art. 7 ust. 3 ustawy o pomocy publicznej stanowi naruszenie przepisów tej ustawy. Ustawa nie przewiduje jednak żadnych sankcji za brak zgłoszenia/złożenia wniosku o zaopiniowanie ww. projektów pomocy. Opinia Prezesa UOKiK, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o pomocy publicznej, nie jest wiążąca dla podmiotów udzielających pomocy. Celem opinii jest wskazanie tym podmiotom, jak również potencjalnym beneficjentom wsparcia, jakiego rodzaju konsekwencje mogą wiązać się z jego udzielaniem/uzyskaniem. W szczególności celem wydania opinii jest poinformowanie podmiotów o ewentualnej możliwości udzielenia wsparcia, które stanowić będzie bezprawną (tzn. udzieloną bez zgody Komisji Europejskiej) lub niezgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc publiczną, co do której Komisja Europejska może zażądać zwrotu. Jednocześnie opinia ma zapobiegać dokonywaniu notyfikacji projektów pomocy, które są niezgodne z rynkiem wewnętrznym, a więc nie mają szans na uzyskanie akceptacji Komisji Europejskiej.*

Organ wykonawczy gminy Szczecin miał wiedzę o kwotach należnych spółce SPA w Szczecinie rekompensat za straty finansowe ponoszone w związku z wykonywaniem zadań publicznych w zakresie transportu zbiorowego. Mimo to – wbrew postanowieniom art. 53 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym – nie podjął skutecznych działań w celu przekazania spółce środków finansowych na pokrycie deficytowej działalności przewozowej w badanych latach, zaniżając tym samym jej aktywa. Za lata 2018–2019 z kwoty wyliczonych rekompensat (12 451,5 tys. zł) gmina przekazała spółce środki w wysokości 1148,5 tys. zł brutto. Kwota nieprzekazanej rekompensaty wyniosła 11 302,9 tys. zł.

Wnioskiem z 12 maja 2021 r. spółka wystąpiła o rekompensatę za rok 2020<sup>44</sup> w wysokości 1718,6 tys. zł. Jednocześnie gmina Szczecin została poinformowana przez spółkę o niedopłacie za lata 2017–2020<sup>45</sup> w wysokości 18 919,7 tys. zł (13 492,4 tys. zł bez uwzględnienia rozsądnego zysku).

W ramach bieżącej kontroli sprawowanej przez rady nadzorcze (na rzecz właścicieli spółek), a także w ramach nadzoru właścicielskiego, nie weryfikowano i nie ograniczano działań zarządów spółek w zakresie decyzji o udzielaniu darowizn i zawieraniu umów sponsoringowych, przez co akceptowano całkowitą uznaniowość w tym zakresie organów zarządzających. Wydatki na darowizny i sponsoring w większości dotyczyły wydarzeń sportowych, kulturalnych lub rozrywkowych. Wydatkowane środki na darowizny i sponsoring wyniosły w latach 2018–2020 łącznie 3321,3 tys. zł. Właściciele spółek nie monitorowali obszaru działalności sponsoringowej i udzielania darowizn, by skutecznie zapobiegać lub przynajmniej ograniczyć wydatkowanie przez zarządy spółek środków na dowolny cel czy wydarzenie.

Brak skutecznego wspierania spółki odnotowującej straty na przewozach publicznych

Brak nadzoru nad darowiznami i działalnością sponsoringową spółek

<sup>43</sup> Pismo Prezesa UOKiK z 19 sierpnia 2021 r. znak DMP-2.52.210.2021.

<sup>44</sup> Sprawozdanie biegłego za rok 2020 z 30 kwietnia 2021 r.

<sup>45</sup> Do dnia zakończenia kontroli NIK wniosków za rok 2020 nie został rozpatrzony przez gminę Szczecin.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

**Pozostałe istotne ustalenia w obszarze skuteczności nadzoru właścicielskiego**

Sprawując nadzór nad spółkami w pięciu gminach (Starogardzie, Tczewie, Darłowie, Słupsku i Goleniowie) nie zidentyfikowano nieprawidłowości w zakresie zawyżenia wynagrodzeń członków organów spółek ogółem w wysokości 570,9 tys. zł.

**Niska skuteczność nadzoru właścicielskiego**

Charakter i istotność nieprawidłowych działań spółek komunalnych świadczą o niskiej skuteczności nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez gminy.

Nadzór właścicielski najczęściej ograniczał się lub skupiał na wykonywaniu podstawowych czynności takich jak: powoływanie i odwoływanie członków organów spółek, zatwierdzanie rocznych sprawozdań z działalności zarządów i rad nadzorczych, zatwierdzanie sprawozdań finansowych spółek za dany rok, podejmowanie niezbędnych uchwał wymaganych przepisami prawa (np. w sprawie dysponowania zyskiem spółek – w przypadku jego osiągnięcia).

Organy wykonawcze gmin informowały o odbywających się cykliczne spotkaniach z prezesami zarządów spółek. Wskazywano na istotny instrument nadzoru właścicielskiego jakim są rady nadzorcze i na regularne spotkania z członkami tych rad w celu bieżącego monitorowania działalności spółek. Przebieg i efekty takich spotkań najczęściej nie były dokumentowane i miały nieformalny charakter. Udokumentowane były posiedzenia rad nadzorczych i zgromadzenia wspólników oraz podejmowane decyzje w formie uchwał.

Ocena pracy członków zarządów i rad nadzorczych odbywała się poprzez udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium z wykonywanych przez nich obowiązków.

We wszystkich skontrolowanych spółkach wybór kandydatów na członka rady nadzorczej miał charakter uznaniowy, tj. polegał na indywidualnym wskazywaniu kandydatów przez podmiot reprezentujący gminę i będący podmiotem uprawnionym do wykonywania praw udziałowych. Wybór kandydatów nie był poprzedzany np. udokumentowanym postępowaniem kwalifikacyjnym, umożliwiającym wybór najlepszego kandydata. W żadnej kontrolowanej spółce nie prowadzono otwartych postępowania w celu zapewnienie doboru właściwie przygotowanych osób na członków rad nadzorczych.

Organy wykonawcze gmin dysponowały co prawda wiedzą o zakresie prowadzonej przez spółki działalności oraz o ich kondycji ekonomiczno-finansowej. W większości gminy nie wypracowały jednak spójnej i kompleksowej polityki właścicielskiej w stosunku do spółek. Wyjątek stanowiła gmina Szczecin, w której do obowiązków nadzoru właścicielskiego należało m.in. koordynowanie spójności działalności spółek ze Strategią Rozwoju Szczecina 2025, Wieloletnim Programem Rozwoju Szczecina, Wieloletnią Prognozą Finansową, a cele strategiczne transportu publicznego w dwóch kontrolowanych spółkach szczecińskich określał „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla miasta Szczecin na lata 2014–2025” przyjęty uchwałą Rady Miasta Szczecin z 2014 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Polityka właścicielska gmin powinna być dodatkowo powiązana z celami zarządczymi określanymi corocznie organom zarządzającym spółek. Ogólne oczekiwania wobec organów zarządzających oraz rad nadzorczych spółek powinny być zdefiniowane w zasadach nadzoru właścicielskiego, a skonkretyzowane i uszczegółowione w celach zarządczych. Przejrzysty i skutecznie sprawowany nadzór właścicielski determinuje osiągnięcie celów wspólnika/właściciela spółki – gminy. W sposób bezpośredni wpływa na sposób funkcjonowania spółek komunalnych.

W żadnej spółce osoby wykonujące czynności nadzoru właścicielskiego nie prowadziły kontroli działalności spółek. W latach 2018–2020 żadna z gmin nie skorzystała z możliwości przeprowadzenia indywidualnej kontroli spółek na podstawie art. 212 Ksh, tj. z prawa kontroli przysługującej wspólnikowi. Ponadto wykonywanie zadań z zakresu nadzoru właścicielskiego nad spółkami również nie było przedmiotem audytu lub kontroli wewnętrznej w urzędach gmin.

W żadnej gminie rada gminy nie przeprowadziła kontroli działalności spółek komunalnych (bezpośrednio w spółkach) na podstawie art. 18a ust. 1 usg, mimo że wyrokiem z 29 sierpnia 2019 r.<sup>46</sup> NSA opowiedział się za możliwością kontrolowania spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego przez rady gmin.

Brak działań kontrolnych rad gmin

W uzasadnieniu Sąd podkreślił, że *jeżeli więc, pojęcie gminna jednostka organizacyjna występuje w ustawie o samorządzie gminnym w dwóch znaczeniach: szerszym i węższym, i jeżeli w konkretnym przepisie pojęcie to występuje bez bliższego dookreślenia, to reguły syntaktyczne języka polskiego nakazują przyjąć, że występuje ono w szerszym znaczeniu*. Jednocześnie Sąd wskazał, że *'spółki prawa handlowego, których jedynym właścicielem jest gmina, mają szczególny charakter, ponieważ podstawowym celem ich powołania (utworzenia) jest realizacja określonych zadań gminy (art. 9 ust. 1 usg), a nie przynoszenie zysku. Dlatego też przepisy ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do tych spółek są przepisami szczególnymi w stosunku do przepisów kodeksu spółek handlowych. To zaś uzasadnia kompetencje kontrolne rady gminy nad tego rodzaju spółkami, ponieważ rada gminy musi posiadać kompetencje kontrolne w stosunku wszelkich jednostek organizacyjnych, za pomocą których gmina realizuje spoczywające na niej zadania (zob. art. 6 i 7 usg). Przekazanie zadań do spółki nie może bowiem oznaczać wyjęcia ich spod kontroli rady. Z tego względu spółki, których jedynym właścicielem jest gmina, niewątpliwie mieszczą się w pojęciu 'gminnych jednostek organizacyjnych', pomimo tego, że posiadają odrębną od gminy osobowość prawną*.

Rady gmin nie przeprowadziły też kontroli sposobu sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami.

<sup>46</sup> Sygn. I OSK 657/19.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

|  |  |
|--|--|
| <b>Cel główny kontroli</b>                         | Celem kontroli było sprawdzenie i ocena, czy działalność spółek komunalnych prowadzona była prawidłowo.  |
| <b>Cele szczegółowe</b>                            | Sprawdzenie i ocena, czy:<br><ol style="list-style-type: none"><li>1) spółki przestrzegały ustawowych ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej;</li><li>2) spółki realizowały zadania zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym ustawy o zamówieniach publicznych lub regulacji wewnętrznych;</li><li>3) organy wykonawcze gminy prawidłowo i skutecznie sprawowały nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi.</li></ol>   |
| <b>Zakres podmiotowy</b>                           | Kontrolą objęto sześć urzędów gmin/miast na prawach powiatu oraz 12 spółek komunalnych będących jednoosobowymi spółkami gmin.  |
| <b>Kryteria kontroli</b>                           | Kontrola została przeprowadzona pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK).   |
| <b>Okres objęty kontrolą</b>                       | Lata 2018–2020, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.<br><br>Rozpoczęcie czynności kontrolnych nastąpiło 19 lutego 2021 r., zakończenie kontroli (rozumiane jako data wysłania ostatecznego wystąpienia pokontrolnego) miało miejsce 22 czerwca 2021 r.  |
| <b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b> | Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. f ustawy o NIK wystąpiono do:<br><ol style="list-style-type: none"><li>1. Przewodniczących rad gmin/miast.</li><li>2. Prezesów zarządów spółek komunalnych (w związku z kontrolami prowadzonymi w urzędach gmin).</li><li>3. Organów wykonawczych gmin (w związku z kontrolami prowadzonymi w spółkach komunalnych).</li><li>4. Prezesa UOKiK.</li></ol>  |
| <b>Pozostałe informacje</b>                        | Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Ustalenia kontroli doraźnych delegatury NIK w Szczecinie (S/14/002, I/14/004 oraz S/15/001) wykazały nieprawidłowości w działalności spółek komunalnych dotyczące prowadzenia działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej i przedmiot działalności spółki, udzielania i realizacji zamówień publicznych, w tym zadań inwestycyjnych, gospodarowania majątkiem oraz sprawowania skutecznego nadzoru właścicielskiego nad spółkami. Działalność spółek komunalnych od wielu lat nie była przedmiotem kompleksowej kontroli w województwie pomorskim i zachodniopomorskim. Przeprowadzona analiza ryzyka wskazywała m.in., że mogą wystąpić inne nieprawidłowości, w tym w zakresie nieprzestrzegania przepisów dotyczących wynagradzania członków zarządu i rad nadzorczych spółek komunalnych. |
| <b>Złożone zawiadomienia</b>                       | W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli do czasu sporządzenia informacji o wynikach kontroli skierowała:<br><ol style="list-style-type: none"><li>1. Do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Starogardzie Gdańskim zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia, o którym mowa w art. 93 pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.</li></ol>   |

## ZAŁĄCZNIKI

Prawo budowlane<sup>47</sup>, tj. niepoddania w 2020 r. kontroli okresowej, wykonywanej co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budowli oraz instalacji gazowej budynków dwóch cmentarzy w Starogardzie Gdańskim, wymaganej art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i c ww. ustawy.

2. Do Prokuratury Rejonowej w Szczecinie zawiadomienie w sprawie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa z art. 296 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny<sup>48</sup>, tj. spowodowania powstania szkody majątkowej w wielkich rozmiarach w mieniu spółki.

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 27 187 230,52 zł, tj.:

Finansowe  
rezultaty kontroli

- A. Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości wyniosły 27 167 550,52 zł, w tym:
  - uszczuplenia środków lub aktywów – 14 670 870 zł
  - kwoty nienależnie uzyskane – 447 879 zł
  - kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 694 731,52 zł
  - kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 51 100 zł
  - potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 11 302 970 zł
- B. Korzyści finansowe (pozyskane pożytki finansowe) – 19 680,00 zł, w tym:
  - pozyskane pożytki finansowe – 19 680,00 zł

Wyniki kontroli przedstawiono w 18 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych odpowiednio do sześciu organów wykonawczych gmin oraz do 12 zarządów spółek komunalnych.

Stan realizacji wniosków

Do dziesięciu wystąpień zgłoszono 30 zastrzeżeń podlegających merytorycznemu rozpoznaniu. Uchwałami Komisji Rozstrzygających w NIK dziewięć zastrzeżeń uwzględniono w całości, 15 w części, a sześć oddalono.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano 79 wniosków. Do czasu sporządzenia informacji o wynikach kontroli 33 wnioski zostały zrealizowane, 19 nie zrealizowano, a pozostałych 27 było w trakcie realizacji.

<sup>47</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

<sup>48</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.

## Wykaz jednostek kontrolowanych

| Lp. | Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę | Jednostka kontrolowana  | Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej*)      |
|-----|---|---|---|
| 1.  | Delegatura w Gdańsku                                  | Urząd Miejski w Słupsku   | Krystyna Danilecka-Wojewódzka<br>Prezydent Miasta Słupska |
| 2.  |   | Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Słupsku                             | Elżbieta Rokita<br>Prezes Zarządu                         |
| 3.  |   | Miejski Zakład Komunikacji sp. z o.o. w Słupsku   | Anna Szurek<br>Prezes Zarządu                             |
| 4.  |   | Urząd Miejski w Tczewie   | Mirosław Pobłocki<br>Prezydent Miasta Tczewa              |
| 5.  |   | Zakład Utylizacji Odpadów Stałych sp. z o.o. w Tczewie                                  | Marcin Cejer<br>Prezes Zarządu<br>(do 9 czerwca 2021 r.)  |
| 6.  |   | Zakład Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Tczewie                                    | Marcjusz Fornalik<br>Prezes Zarządu                       |
| 7.  |   | Urząd Miasta Starogard Gdański  | Janusz Stankowiak<br>Prezydent Miasta Starogard Gdański   |
| 8.  |   | Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „STARKOM” sp. z o.o. w Starogardzie Gdańskim         | Rafał Głodek<br>Prezes Zarządu                            |
| 9.  |   | Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji „STAR-WIK” sp. z o.o. w Starogardzie Gdańskim | Joanna Myślińska<br>Prezes Zarządu                        |
| 10. | Delegatura w Szczecinie                               | Urząd Miasta Szczecin   | Piotr Krzystek<br>Prezydent Miasta Szczecin               |
| 11. |   | Szczecińskie Przedsiębiorstwo Autobusowe „Dąbie” sp. z o.o. w Szczecinie                | Włodzimierz Sołtysiak<br>Prezes Zarządu                   |
| 12. |   | Tramwaje Szczecińskie sp. z o.o. w Szczecinie   | Krystian Wawrzyniak<br>Prezes Zarządu                     |
| 13. |   | Urząd Gminy i Miasta w Goleniowie   | Robert Krupowicz<br>Burmistrz Gminy Goleniów              |
| 14. |   | Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Goleniowie                          | Andrzej Cieśliński<br>Prezes Zarządu                      |
| 15. |   | Goleniowskie Wodociągi i Kanalizacja sp. z o.o. w Goleniowie                            | Janusz Dawidziak<br>Prezes Zarządu                        |
| 16. |   | Urząd Miejski w Darłowie  | Arkadiusz Klimowicz<br>Burmistrz Darłowa                  |
| 17. |   | Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej sp. z o.o. w Darłowie                      | Barbara Butyńska-Balcerzak<br>Prezes Zarządu              |
| 18. |   | Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Darłowie                   | Krzysztof Walków<br>Prezes Zarządu                        |

\*) Dane na podstawie wystąpień pokontrolnych skierowanych do kierowników jednostek.

## Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Stany mające wpływ na wydaną ocenę:   |  |
|-----|-------------------------------|---|--|
|     |                               | prawidłowe  | nieprawidłowe  |
| 1.  | Urząd Miejski w Słupsku       | <p>Prezydent zapewnił nadzór właścicielski nad czterema badanymi spółkami ze 100% udziałem miasta Słupska. Zasady nadzoru zostały określone w zarządzeniach Prezydenta, a w strukturze Urzędu wyodrębniono komórki organizacyjne odpowiedzialne za sprawy spółek komunalnych. Zgodnie z zarządzeniami, informacje dotyczące zakresu prowadzonej działalności przez spółki komunalne i ich sytuacji ekonomiczno-finansowej były przekazywane do Urzędu.</p> <p>W latach 2018–2020 miasto Słupsk podwyższyło kapitał zakładowy jednej z badanych spółek, co miało na celu zapewnienie finansowania planowanej inwestycji.</p> | <p>Sprawowany nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi nie był w pełni skuteczny, ponieważ dopuszczono i akceptowano prowadzenie przez dwie spółki działalności wykraczającej poza zadania własne miasta i sferę użyteczności publicznej, jak również jego obszar administracyjny.</p> <p>Wynagrodzenia członków rady nadzorczej Miejskiego Zakładu Komunikacji sp. z o.o. w Słupsku (MZK) za lata 2018–2020 zostały naliczone i wypłacone w nieprawidłowej wysokości, co można było stwierdzić w przypadku rzetelnej analizy kwartalnych informacji ekonomiczno-finansowych składanych przez spółki w Urzędzie.</p> <p>W działalności w zakresie zasad doboru i wynagradzania członków zarządów czterech objętych szczegółową kontrolą spółek komunalnych, wystąpiły istotne nieprawidłowości. Zasady wynagradzania Prezesa Zarządu MZK, były niezgodne z przepisami ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, a Prezydent nie podjął skutecznych działań mających na celu zmianę formy zatrudnienia. Nie określił wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka zarządu spółki komunalnej (zgodnie z art. 10a ust. 7 ustawy o gospodarce komunalnej, w brzmieniu obowiązującym od 29 marca 2019 r.).</p> <p>Prezydent nie posiadał kompletnej wiedzy o tym, czy wszyscy członkowie rad nadzorczych spółek komunalnych spełniali wymagania określone w art. 19 ust.1 pkt 2–6 i ust. 5 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym i art. 10c ust.1 pkt 2, 4, i 5 ustawy o gospodarce komunalnej. Dopuścił do tego, że dwóch członków rady nadzorczej MZK (z trzech) w czerwcu 2018 r., nie złożyło oświadczeń o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków zarządu zgodnie z ustawą, co było niezgodne z art. 3 ust.1 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń. Uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządów oraz rad nadzorczych spółek komunalnych opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu dopiero w trakcie kontroli NIK.</p> |

## ZAŁĄCZNIKI

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej                               | Stany mające wpływ na wydaną ocenę:  |  |
|-----|---|--|--|
|     |   | prawidłowe   | nieprawidłowe  |
| 2.  | Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Słupsku | <p>Przedsiębiorstwo wykonywało podstawową działalność w sferze użyteczności publicznej i nie wykraczało poza przedmiot działalności określony w akcie przekształcenia komunalnego przedsiębiorstwa w spółkę komunalną. Spółka była organizacyjnie przygotowana do wykonywania zadań wskazanych w akcie przekształcenia, w tym faktycznie realizowanych zadań użyteczności publicznej. Akt przekształcenia określał obowiązujące w niej zasady sprawowania nadzoru nad jej działalnością.</p> <p>Objęte badaniem zamówienia publiczne zasadniczo były realizowane przez Spółkę z zachowaniem przepisów Prawa zamówień publicznych oraz wewnętrznych regulacji. Były one związane z przedmiotem jej działalności oraz realizowane zgodnie z postanowieniami zawartych umów. Spółka prawidłowo realizowała zadania związane z gospodarowaniem i ochroną mienia. Zasady wynagradzania Zarządu były zgodne z obowiązującymi w tym zakresie uchwałami Zgromadzenia Wspólników.</p>   | <p>Część (10,9 tys. zł, tj. 41,3%) z dokonanych przez Spółkę darowizn nie przyczyniało się do realizacji zadań, dla których PGK została powołana. W Spółce nie określono zasad ubiegania się i warunków udzielania sponsoringu i darowizn, co powodowało, że decyzje o przyznaniu takiego wsparcia były uznaniowe.</p> <p>W działalności Spółki stwierdzono nieprawidłowości polegające na: zaniechaniu podjęcia przez Zarząd inicjatywy zmiany aktu przekształcenia w celu dostosowania określonego w nim przedmiotu działalności do faktycznego profilu działalności Spółki, wydatkowaniu środków w ramach darowizn na działalność niezwiązaną z profilem działalności Spółki, podaniu do publicznej wiadomości niekompletnych informacji z otwarcia ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, nieuwzględnieniu w zawartej umowie postanowień szczególnie istotnych dla Spółki oraz nieudokumentowaniu realizowanych zadań remontowych w formie pisemnej.</p>  |
| 3.  | Miejski Zakład Komunikacji sp. z o.o. w Słupsku             | <p>Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. (MZK) prawidłowo prowadził podstawową działalność gospodarczą, która nie wykraczała poza zadania wskazane w statucie.</p> <p>MZK był organizacyjnie przygotowany do wykonywania zadań wskazanych przez Zgromadzenie Wspólników.</p> <p>MZK prawidłowo realizował zadania związane z gospodarowaniem i ochroną mienia. Sporządzano analizy stanu technicznego posiadanego mienia, prowadzono wymagane prawem kontrole stanu technicznego budynków oraz podejmowano działania mające na celu odtwarzanie majątku jak i jego naprawę.</p> <p>W każdym zbadanych okresów MZK osiągał dodatnie wyniki finansowe na działalności ogółem i zgodnie z umową realizował swoje statutowe zadanie, do którego został powołany. Rada Nadzorcza realizowała zadania związane z nadzorem, w szczególności prowadziła kontrole działalności Spółki, w tym osiągniętych przez nią wyników. Określiła wagi celów zarządczych, a także obiektywne i mierzalne kryteria ich realizacji i rozliczania. Prezes Zarządu systematycznie analizował i przekazywał Skarbnikowi Miasta Słupska dane o kondycji ekonomiczno-finansowej Spółki zgodnie z wymogami zasad nadzoru właścicielskiego.</p> <p>Zadania zostały zrealizowane prawidłowo, a MZK osiągnął przyjęte założenia.</p> <p>W zawartych umowach o udzielenie zamówień publicznych dochowano dbałości o interes ekonomiczny przedsiębiorstwa. Nadzór nad realizacją umów był prawidłowy.</p> | <p>MZK udzielał zamówień publicznych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych lub wewnętrznymi procedurami, z wyjątkiem braku oświadczeń przez osoby biorące udział w czynności o niepodleganiu wyłączeniu (wymaganych ustawą Pzp) oraz niesporządzania zgłoszeń zapotrzebowania (wymaganych wewnętrznym regulaminem).</p> <p>Prezes Zarządu MZK nie dochodziła od Miasta należnej rekompensaty z tytułu ponoszenia strat finansowych za wykonywane usługi przewozu regularnego w ramach lokalnego transportu zbiorowego, nie wykorzystując tym samym możliwości wynikających z art. 52 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. MZK udzielał wsparcia finansowego jednostkom organizacyjnym z terenu Słupska na zadania wykraczające poza zakres działalności określony w akcie założycielskim Spółki. Nie opracowano również reguł przydzielania i rozliczania takiego wsparcia. Ponadto Rada Nadzorcza nie podjęła w odpowiednim czasie skutecznych działań mających na celu zmianę formy zatrudnienia Prezesa Zarządu MZK. Ustalono również, że dwóch członków Rady Nadzorczej nie złożyło podmiotowi uprawnionemu oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania w Spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego, co naruszało art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń. Wynagrodzenia dla członków Rady Nadzorczej naliczono i wypłacono w zawyżonej wysokości.</p> |

## ZAŁĄCZNIKI

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej                          | Stany mające wpływ na wydaną ocenę:  |   |
|-----|--|--|---|
|     |  | prawidłowe   | nieprawidłowe   |
| 4.  | Urząd Miejski w Tczewie                                | <p>Prezydent sprawował nadzór właścicielski nad trzema spółkami komunalnymi ze 100% udziałem miasta Tczewa. W Urzędzie wyznaczono komórkę organizacyjną w zakresie nadzoru nad spółkami oraz wyznaczono osobę do analiz sprawozdań spółek komunalnych.</p> <p>Prezydent określił zasady dokonywania oceny pracy członków Zarządów spółek komunalnych.</p> <p>Transfery majątku miasta Tczewa do spółek komunalnych były dokonywane zgodnie z przepisami i były związane z ich zadaniami, określonymi w aktach założycielskich.</p> <p>Formą nadzoru Prezydenta nad mieniem komunalnym było zatwierdzanie planów działalności spółek komunalnych oraz, zapisany w aktach założycielskich, wymóg uzyskiwania zgody zgromadzenia wspólników na zbycie lub obciążenie ich majątku w przypadku gdy wartość zbycia lub obciążenia przekraczała kwotę 100 tys. zł.</p>  | <p>Sposób sprawowania nadzoru właścielskiego nad spółkami komunalnymi nie został uregulowany żadnym dokumentem.</p> <p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niezapewnienia analizy prawidłowości wypłacanych wynagrodzeń członkom Rad Nadzorczych oraz Zarządom ZWIK i ZUOS oraz przyjęcia oświadczeń dotyczących obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego z naruszeniem przepisów ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami.</p> |
| 5.  | Zakład Utylizacji Odpadów Stałych sp. z o.o. w Tczewie | <p>ZUOS wykonywał podstawową działalność w sferze użyteczności publicznej i nie wykraczał poza przedmiot działalności określony w akcie zawiązania Spółki. Zadania wykonywane przez Spółkę poza sferą użyteczności publicznej i poza przedmiotem działalności określonym w akcie zawiązania, tj. dzierżawa części nieruchomości oraz zarządzanie zamkniętym składowiskiem odpadów, stanowiły znikomą część jej działalności. Przedsiębiorstwo było organizacyjnie przygotowane do wykonywania zadań wskazanych w akcie zawiązania, w tym zadań użyteczności publicznej. Akt zawiązania określał obowiązujące w niej zasady sprawowania nadzoru nad jej działalnością.</p> <p>Zamówienia publiczne były realizowane przez Spółkę z zachowaniem przepisów Prawa zamówień publicznych. Były one związane z przedmiotem jej działalności, a umowy zawarte w ich wyniku zabezpieczały jej interesy i zostały wykonane. Spółka prawidłowo realizowała zadania związane z gospodarowaniem i ochroną mienia. W ZUOS nie wystąpiła trwale zła sytuacja ekonomiczno-finansowa. Zasady wynagradzania członków Rady Nadzorczej oraz Prezesa były zgodne z obowiązującymi w tym zakresie uchwałami Zgromadzenia Wspólników.</p> | <p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: dokonania darowizny na rzecz jednego podmiotu bez wymaganej zgody Rady Nadzorczej oraz nieprawidłowego naliczenia wynagrodzeń członków Rady Nadzorczej i Prezesa.</p>  |

## ZAŁĄCZNIKI

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej                        | Stany mające wpływ na wydaną ocenę:  |  |
|-----|--|--|--|
|     |  | prawidłowe   | nieprawidłowe  |
| 6.  | Zakład Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Tczewie | <p>ZWiK prowadził działalność podstawową polegającą głównie na dostarczaniu wody i odbiorze ścieków na terenie gminy miejskiej Tczew oraz działalność pomocniczą wspomagającą te zadania w sposób zgodny z postanowieniami umowy spółki. Podmiot był organizacyjnie przygotowany do wykonywania przypisanych zadań, a sytuacja ekonomiczno-finansowa i majątkowa umożliwiła ich realizację. ZWiK osiągał zysk w każdym roku obrotowym w okresie objętym kontrolą.</p> <p>W ZWiK określone były zasady przekazywania rzetelnych informacji Zarządowi, Radzie Nadzorczej i Zgromadzeniu Wspólników. Prezes Zarządu realizował wyznaczone przez Radę Nadzorczą cele zarządcze.</p> <p>Spółka prowadziła prawidłowo zadania związane z gospodarowaniem i ochroną mienia, oceniane były potrzeby rozbudowy infrastruktury, prowadzone były kontrole stanu technicznego budynków i urządzeń oraz wynikające z nich remonty i rozbudowa. Zamówienia publiczne udzielane były zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych oraz wewnętrznymi procedurami. Zawarte z wykonawcami umowy zawierały postanowienia zabezpieczające interesy ZWiK.</p> | <p>Wynagrodzenia Członków Rady Nadzorczej oraz Prezesa ZWiK naliczane były nieprawidłowo (zostały zawyżone o 140,4 tys. zł).</p>   |
| 7.  | Urząd Miasta Starogard Gdański                       | <p>Prezydent zapewnił formalny nadzór właścicielski nad trzema spółkami komunalnymi ze 100% udziałem miasta Starogard Gdański. Sprawowanie tego nadzoru w swoim imieniu powierzył swojemu Zastępcy, a w strukturze organizacyjnej Urzędu wydzielił komórki organizacyjne, którym przypisał obowiązki w tym zakresie. Uchwałami zgromadzenia wspólników i rad nadzorczych poszczególnych spółek określono m.in. cele zarządcze, kryteria oceny członków zarządów i zasady wynagradzania członków organów spółek. Zgromadzenia wspólników i rady nadzorcze rozpatrywały i zatwierdzały sprawozdania finansowe i sprawozdania z działalności spółek komunalnych, dokonywały okresowych ocen pracy członków organów spółek i udzielały im absolutorium.</p>  | <p>Nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi nie był w pełni skuteczny i prawidłowy. W Urzędzie nie ustalono w sposób formalny, procedur i zasad sprawowania tego nadzoru. Dopuszczono i akceptowano prowadzenie przez STARKOM działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej. Udział przychodów z tego tytułu w przychodach z działalności operacyjnej ww. spółki stanowił w latach 2018–2020 odpowiednio 3,6%, 2,7% i 1,8%. Ponadto STARKOM prowadził działalność gospodarczą w sferze użyteczności publicznej, jednakże na rzecz innych niż miasto jednostek samorządu terytorialnego. Udział przychodów z tego tytułu w przychodach z działalności operacyjnej ww. spółki stanowił w latach 2018–2020 odpowiednio 57,2%, 62,2% i 64,6%. Nie sprawowano nadzoru nad działalnością sponsoringową spółek komunalnych oraz udzielaniem przez nie darowizn, tymczasem ww. spółki zawarły łącznie 73 umowy sponsoringowe o łącznej wartości 964,9 tys. zł oraz udzieliły łącznie 151 darowizn o łącznej wartości 229,3 tys. zł, z tego 101 darowizn (ponad 67%) w łącznej wysokości 183,8 tys. zł (ponad 80%) na zadania niezwiązane z przedmiotem ich działalności.</p> |

## ZAŁĄCZNIKI

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej   | Stany mające wpływ na wydaną ocenę:  |  |
|-----|---|--|--|
|     |   | prawidłowe   | nieprawidłowe  |
|     |   |  | <p>Dopuszczono, aby rady nadzorcze ww. spółek dokonały uszczegółowienia celów zarządczych ze zwłoką wynoszącą: 11 dni, miesiąc, a nawet ponad pięć miesięcy, w stosunku do terminów wyznaczonych uchwałami walnego zgromadzenia wspólników danej spółki. Od żadnego z kandydatów na członków rad nadzorczych, nie odebrano oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego w wymaganej formie pisemnej. Pomimo wymogu w BIP nie opublikowano uchwał w sprawie zasady wynagradzania członków organów spółek. Dopuszczono coroczną waloryzację tych wynagrodzeń, wynikającą ze zmian podstawy ich wymiaru, mimo że przepisy ustaw okołobudżetowych ustalały wysokość podstawy wymiaru na poziomie 2016 r., co doprowadziło do ich zawyżenia. Stwierdzono także, że STARKOM, któremu miasto powierzyło administrowanie cmentarzami, nie poddawała wszystkich obiektów na cmentarzach komunalnych wymaganym okresowym kontrolom stanu technicznego.</p>   |
| 8.  | Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „STARKOM” sp. z o.o. w Starogardzie Gdańskim | <p>Spółka prowadziła działalność mieszczącą się w zakresie określonym w akcie założycielskim. Podmiot był organizacyjnie przygotowany do wykonywania przypisanych mu zadań, a sytuacja ekonomiczno-finansowa i majątkowa umożliwia ich realizację.</p> <p>Działalność w sferze użyteczności publicznej realizowana była zgodnie z umowami zawartymi z miastem Starogard Gdański.</p> <p>Zgromadzenie Wspólników i Rada Nadzorcza określiły zasady nadzoru nad funkcjonowaniem Spółki.</p> <p>Zamówienia publiczne objęte badaniem Spółka udzieliła zgodnie z ustawą Pzp i z zachowaniem zasady gospodarności. Nadzór nad realizacją badanych: zamówień publicznych, zadań remontowych i inwestycyjnych był prawidłowy.</p> | <p>Część faktycznie realizowanych zadań, takich jak: odbiór odpadów, usługi pogrzebowe, nie należała do zadań własnych miasta w sferze użyteczności publicznej, co naruszało ograniczenia wynikające z art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej. Z tej działalności Spółka uzyskała ponad 60% przychodów ogółem, a zyskami rekompensowała straty z działalności prowadzonej w sferze użyteczności publicznej.</p> <p>Rada Nadzorcza Spółki corocznie uszczegółowiła cele zarządcze oraz sposób ich realizacji i rozliczenia dopiero w trakcie roku, którego dotyczyły i po terminie określonym przez Walne Zgromadzenie Wspólników (w kolejnych latach w: maju, wrześniu i w październiku, ze zwłoką wynoszącą: 29, 161 i 152 dni).</p> <p>Wynagrodzenia członków organów Spółki ustalono zgodnie z przepisami ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń, nie uwzględniono jednak w latach 2018–2019 przepisów ustaw okołobudżetowych nakazujących stosowanie do ustalania wysokości tych wynagrodzeń podstawy wymiaru obowiązującej w 2017 r. Skutkowało to zawyżeniem wypłaconego wynagrodzenia łącznie o 166,5 tys. zł.</p> <p>Stwierdzono, że okresowym kontrolom stanu technicznego, wymaganym art. 62 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane: nie poddano w 2018 r. budynków cmentarnych, a w latach 2018–2020 – instalacji gazowych w tych budynkach i pozostałych obiektów na cmentarzach komunalnych. Ponadto w książkach obiektów budowlanych prowadzonych dla ww. budynków, pomimo wymogu wynikającego z art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, nie dokonano zapisów o przeprowadzonych kontrolach instalacji i przewodów kominowych.</p> |

## ZAŁĄCZNIKI

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej   | Stany mające wpływ na wydaną ocenę:   |  |
|-----|---|---|--|
|     |   | prawidłowe  | nieprawidłowe  |
| 9.  | Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji „STAR-WIK” sp. z o.o. w Starogardzie Gdańskim | <p>Działalność Spółki w latach 2018–2020 służyła zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, realizacji zadań własnych gminy miejskiej Starogard Gdański i zadań powierzonych na mocy porozumienia międzygminnego. Właściwą realizacją zadań zapewniła dobra sytuacja ekonomiczno-finansowa Spółki. W okresie objętym kontrolą Spółka osiągała dodatni, choć malejący, wynik finansowy.</p> <p>W latach 2018–2020 w Spółce obowiązywały wewnętrzne uregulowania dotyczące udzielania zamówień publicznych, pracy komisji przetargowej i wzorów dokumentów. Prawidłowo dokumentowano postępowania przeprowadzone na podstawie wewnętrznych regulacji, za wyjątkiem braku zamieszczenia uzasadnienia wyboru oferty w protokole z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zamówienia zostały zrealizowane przez wykonawców/dostawców w zakresie zgodnym z umowami, a umowy zabezpieczyły interesy Spółki.</p> <p>Spółka prawidłowo realizowała zadania związane z gospodarowaniem i ochroną mienia. Na bieżąco analizowano stan techniczny posiadanego mienia, prowadzono wymagane prawem kontrole stanu technicznego budynków oraz podejmowano działania w celu odtwarzania majątku jak i jego naprawy.</p> <p>Rada Nadzorcza realizowała zadania związane z nadzorem, w szczególności w ramach posiedzeń odbywających się cyklicznie (raz na kwartał) analizowano wyniki działalności Spółki za dany okres, w tym: kondycję ekonomiczną Spółki, jej sytuację majątkową oraz bieżące działania Spółki w tym zakresie. Rada Nadzorcza określiła wagi celów zarządczych, a także obiektywne i mierzalne kryteria ich realizacji i rozliczania. Prezes Zarządu systematycznie analizowała dane o kondycji ekonomiczno-finansowej Spółki zgodnie z wymogami zasad nadzoru właścicielskiego.</p> <p>Wspieranie podmiotów zewnętrznych w ramach umów sponsoringu było związane z zadaniami określonymi w umowie Spółki.</p> | <p>Wynagrodzenia Prezes Zarządu i Rady Nadzorczej Spółki za lata 2018–2020 zostały zawyżone, w wyniku nieuwzględnienia przy naliczaniu i wypłacie wynagrodzeń przepisów ustaw o budżecie, w sposób odmienny regulujących podstawę ich wymiaru.</p>   |
| 10. | Urząd Miasta Szczecin   | <p>W Urzędzie prawidłowo zorganizowano nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi. Określone przez Prezydenta zasady nadzoru właścicielskiego były przestrzegane i realizowane przez wyznaczoną jednostkę organizacyjną, tj. Biuro Nadzoru Właścicielskiego. BNW sporządzało m.in.: kwartalne analizy, informacje, raporty, opracowania na temat sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek oraz roczne informacje o stanie mienia komunalnego.</p>  | <p>Sprawowany nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi nie był w pełni skuteczny, ponieważ akceptowano prowadzenie przez Spółkę SPA „Dąbie” działalności wykraczającej poza zadania własne gminy Szczecin i sferę użyteczności publicznej, tj. świadczenie usług transportowych przewozu pracowników prywatnej firmy na trasie Szczecin-Dołuje-Szczecin oraz wykonywanie usług diagnostycznych w ramach okręgowej stacji kontroli pojazdów. Przychody z tej części działalności ww. Spółki w okresie objętym kontrolą wyniosły 3787,25 tys. zł.</p> |

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej  | Stany mające wpływ na wydaną ocenę:   |  |
|-----|--|---|--|
|     |  | prawidłowe  | nieprawidłowe  |
|     |  | <p>Gmina podejmowała działania, głównie poprzez podwyższenia kapitałów zakładowych, mające na celu poprawę finansów spółek wykazujących systematycznie straty (SPA „Dąbie”, SPA „Klonowica”, Tramwaje Szczecińskie).</p> <p>W zakresie zasad doboru i wynagradzania członków zarządów i rad nadzorczych czterech objętych szczegółową kontrolą spółek komunalnych gminy nie wystąpiły nieprawidłowości. Zasady wynagradzania członków organu zarządzającego, były zgodne z przepisami ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami.</p>   | <p>Gmina nie przekazała należnej SPA „Dąbie” rekompensaty z tytułu ponoszonych strat finansowych za realizację usług publicznego transportu zbiorowego w zakresie komunikacji autobusowej w latach 2018–2019, co oznaczało zmniejszenie aktywów tej Spółki nawet o 11 302,97 tys. zł (kwota bez uwzględnienia rozsądnego zysku wynosi 8593,1 tys. zł).</p>   |
| 11. | Szczecińskie Przedsiębiorstwo Autobusowe „Dąbie” sp. z o.o. w Szczecinie | <p>Spółka wykonywała zadania zgodnie z zakresem określonym w akcie założycielskim dotyczącym przedmiotu jej działalności i celu powołania. Działalność Spółki koncentrowała się na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy miasto Szczecin w zakresie usług komunikacyjnych. Spółka była przygotowana organizacyjnie do wykonywania zadań użyteczności publicznej. W regulaminie organizacyjnym wskazano komórki organizacyjne i stanowiska odpowiedzialne za ich wykonywanie. Zasady sprawowania nadzoru w Spółce określono w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. W Spółce prowadzono okresowe analizy, w tym m.in. ekonomiczne, finansowe, prawne oraz dotyczące bezpieczeństwa ruchu i kontroli stanu technicznego mienia, w szczególności taboru.</p> <p>Spółka udzielała zamówień publicznych zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Umowy zawierały postanowienia zabezpieczające interesy Spółki. Udzielone zamówienia służyły realizacji zadań Spółki i były zgodne z przedmiotem jej działalności.</p> <p>Badane zadania inwestycyjne i remontowe zostały zrealizowane w zakresie finansowym i rzeczowym zgodnie z zawartymi umowami.</p> <p>W 2020 r. Spółka osiągnęła zysk netto w wysokości 814,49 tys. zł, natomiast w latach 2018–2019 poniosła straty netto w kwotach: 8385,72 tys. zł oraz 1042,47 tys. zł. W okresie objętym kontrolą wskaźniki Spółki w zakresie: wartości nadwyżki finansowej, bieżącej płynności finansowej, produktywności majątku oraz ogólnej oceny finansowej zwiększały się rok do roku, co wskazywało na pozytywną tendencję w sytuacji majątkowej i finansowej Spółki.</p> <p>Wynagrodzenie Prezesa Zarządu oraz członków Rady Nadzorczej Spółki zostało określone i wypłacone, zgodnie z przepisami ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami.</p> | <p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– prowadzenia przez Spółkę działalności wykraczającej poza zadania własne gminy w sferze użyteczności publicznej w sposób naruszający art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, tj. komercyjnych usług transportowych przewozu pracowników na trasie Szczecin-Dołuje-Szczecin oraz usług diagnostycznych w ramach prowadzonej okręgowej stacji kontroli pojazdów, wykonywanych na rzecz podmiotów innych niż gmina, gminne jednostki organizacyjne oraz spółki z udziałem gminy. Przychody z tej części działalności w okresie objętym kontrolą wyniosły 3787,25 tys. zł, co stanowiło 2,7% łącznych przychodów Spółki;</li> <li>– udzielenia pięciu zamówień niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami obowiązującymi w Spółce, tj. regulaminem zamówień;</li> <li>– nieprawidłowego udokumentowania realizacji zamówienia na usługi rzeczownika prasowego Spółki;</li> <li>– wydatkowania przez Spółkę środków pieniężnych w ramach udzielonych darowizn na cele wykraczające poza zakres działalności określony w akcie założycielskim;</li> <li>– nieskutecznego dochodzenia od gminy należnej Spółce rekompensaty z tytułu ponoszonych strat finansowych za realizację usług publicznego transportu zbiorowego w latach 2018–2019 wynoszącej łącznie 8593,1 tys. zł oraz kwoty rozsądnego zysku w łącznej wysokości 2709,87 tys. zł, co było niezgodne z przepisami art. 52 ust. 1 i 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.</li> </ul> |

## ZAŁĄCZNIKI

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej                       | Stany mające wpływ na wydaną ocenę:  |   |
|-----|---|--|---|
|     |   | prawidłowe   | nieprawidłowe   |
| 12. | Tramwaje Szczecińskie<br>sp. z o.o.<br>w Szczecinie | <p>W latach 2018–2020 Spółka prowadziła działalność zgodną z postanowieniami aktu założycielskiego dotyczącymi przedmiotu jej działalności i stworzyła warunki organizacyjne do realizacji zadań statutowych i użyteczności publicznej w zakresie lokalnego transportu zbiorowego – komunikacji tramwajowej.</p> <p>Zasady sprawowania nadzoru w Spółce zostały określone w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Spółka prowadziła szereg analiz, w tym finansowych, służących zapewnieniu rzetelnych danych i informacji Zarządowi, Radzie Nadzorczej oraz Zgromadzeniu Wspólników.</p> <p>Zamówienia publiczne były udzielane zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych oraz wewnętrznymi procedurami. Udzielone zamówienia służyły realizacji zadań Spółki i były zgodne z przedmiotem jej działalności. Badane zadania inwestycyjne i remontowe zostały zrealizowane w zakresie finansowym i rzeczowym zgodnie z zawartymi umowami.</p> <p>Spółka prawidłowo realizowała zadania związane z gospodarowaniem i ochroną mienia. Przestrzegała przepisów i ustalonych zasad w zakresie wynagradzania członków Rady Nadzorczej i Zarządu Spółki. Zarządowi wyznaczono cele zarządcze, wagi celów, mierzalne kryteria ich realizacji i rozliczania. Stopień realizacji celów zarządczych za lata 2018–2020 kształtował się na poziomie od 98,1% do 100%.</p> <p>Strata netto za lata 2018–2019 była pokrywana kapitałem zapasowym. Spółka podejmowała działania w związku z pogarszającą się sytuacją finansową, w tym informowała Właściciela – gminę miasto Szczecin – o zwiększonych kosztach działalności operacyjnej.</p> | <p>Stwierdzono, iż w przypadku jednej umowy na stałą obsługę prawną Spółki z 2018 r., niezgodnie z jej warunkami, nie potwierdzano pisemnie liczby godzin świadczenia usługi.</p> |

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej     | Stany mające wpływ na wydaną ocenę:  |  |
|-----|-----------------------------------|--|--|
|     |                                   | prawidłowe   | nieprawidłowe  |
| 13. | Urząd Gminy i Miasta w Goleniowie | <p>Bieżący nadzór nad funkcjonowaniem spółek gminy pełnił Burmistrz i dwaj jego Zastępcy. W Urzędzie podejmowano ale nie dokumentowano czynności bieżącego nadzoru nad działalnością prowadzoną przez spółki. Udokumentowane działania dotyczyły nadzoru sprawowanego nad spółkami komunalnymi przez Burmistrza wykonującego uprawnienia zgromadzenia wspólników spółek. Działania te polegały m.in. na corocznym zatwierdzeniu sprawozdań finansowych spółek, sprawozdań sporządzanych przez zarządy i rady nadzorcze spółek.</p> <p>W latach 2018–2020 gmina podwyższyła kapitał zakładowy trzech spółek komunalnych, co miało na celu zapewnienie finansowania planowanych inwestycji lub poprawę struktury kapitałów własnych. Na ten cel wydatkowano 19 354 tys. zł.</p> <p>Sytuacja ekonomiczno-finansowa oraz majątkowa spółek komunalnych była stabilna. Sprawozdania finansowe spółek były badane przez biegłych rewidentów. Burmistrz nie określił odrębnych obowiązków organom spółek dotyczących zarządzania i gospodarowania mieniem komunalnym oraz w zakresie jego ochrony. Jednak stan mienia spółek znany był gminie z rocznych sprawozdań finansowych oraz sprawozdań zarządów z działalności.</p> <p>Zgodnie z obowiązującymi przepisami Burmistrz podjął działania mające na celu określenie wymogów jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego oraz dokonywał oceny pracy zarządów spółek. Zarządom i członkom rad nadzorczych spółek udzielono absolutorium z wykonania przez nich obowiązków.</p> <p>W spółkach określono zasady kształtowania wynagrodzeń zarządów i członków rad nadzorczych. Uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organów spółek zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy.</p> | <p>Burmistrz nie zapewnił formalnego nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi gminy Goleniów. Zadania w tym zakresie nie zostały przypisane żadnej komórce organizacyjnej Urzędu. W Urzędzie nie opracowano procedur nadzoru właścicielskiego.</p> <p>Sprawowany nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi nie był w pełni skuteczny, ponieważ dopuszczono i akceptowano prowadzenie przez dwie spółki komunalne działalności wykraczającej poza zadania własne gminy, w tym poza jej obszar administracyjny oraz sferę użyteczności publicznej na rzecz innych podmiotów niż gmina i jej jednostki organizacyjne. W przypadku jednej spółki przychody z niedozwolonej przepisami działalności były znaczące i łącznie stanowiły około 20% jej przychodów ogółem.</p> <p>Burmistrz nie zapewnił jednak, by zarządom spółek odpowiednio wcześniej stosownymi uchwałami określano i uszczegółowiano cele zarządcze oraz sposób ich realizacji i rozliczania. W ocenie NIK działania takie mogłyby mieć wpływ na motywowanie i dyscyplinowanie pracy zarządów spółek w trakcie roku oraz stanowiłyby o skuteczności nadzoru właścicielskiego nad spółkami.</p> <p>W jednej ze spółek dopuszczono do zawyżenia wynagrodzeń członkom rady nadzorczej.</p> <p>Inne nieprawidłowości polegały m.in. na:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– nieegzekwowaniu składania przez kandydatów na członków rad nadzorczych oświadczeń dotyczących kształtowania wynagrodzeń organu zarządzającego zgodnych z obowiązującym wzorem,</li> <li>– niezamieszczaniu w informacjach o stanie mienia gminy danych dotyczących wielkości i wartości udziałów w spółkach komunalnych,</li> <li>– nieskutecznym nadzorze w zakresie dotrzymywania przez spółki komunalne terminów przeprowadzania obowiązkowych kontroli stanu technicznego budynków i uzyskiwania pozwoleń wodnoprawnych,</li> <li>– niewystarczającym nadzorze nad zachowywaniem ciągłości zmian w formie pisemnej warunków Kontraktu X: Przebudowa kompostowni osadów ściekowych na oczyszczalni ścieków w Goleniowie, realizowanym przez spółkę gminy.</li> </ul> |

## ZAŁĄCZNIKI

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej                                  | Stany mające wpływ na wydaną ocenę:   |   |
|-----|--|---|---|
|     |  | prawidłowe  | nieprawidłowe   |
| 14. | Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Goleniowie | <p>Działalność PGK koncentrowała się na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy Goleniów w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych oraz odbioru i transportu nieczystości ciekłych, tj. zgodnie z zakresem określonym w umowie Spółki. Spółka była przygotowana organizacyjnie do wykonywania zadań użyteczności publicznej. W regulaminie organizacyjnym wskazano komórki organizacyjne i stanowiska odpowiedzialne za ich wykonywanie. Zasady sprawowania nadzoru w Spółce określono w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. W Spółce prowadzono okresowe analizy, służące zapewnieniu rzetelnych danych i informacji o jej działalności. Zamówienia publiczne udzielane były zgodnie z wewnętrznymi regulacjami. Służyły one wykonywaniu zadań Spółki i były realizowane zgodnie z warunkami zawartych umów. Sytuacja finansowa Spółki pozwalała na właściwą realizację statutowych zadań. Zasady wynagradzania Prezesa Zarządu oraz członków Rady Nadzorczej Spółki zostały określone z uwzględnieniem przepisów ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami.</p> | <p>Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– świadczeniu usług wykraczających poza zadania własne gminy oraz jej obszar administracyjny;</li> <li>– niedopełnieniu obowiązku opracowania i przedłożenia Burmistrzowi Goleniowa projektu regulaminu określającego zasady korzystania z usług świadczonych przez Spółkę oraz obowiązków Spółki wobec odbiorców tych usług;</li> <li>– niepełnym obciążeniu gminy kosztami odbioru i zagospodarowania w lutym 2019 r. odpadów wielkogabarytowych;</li> <li>– nieprzeprowadzeniu w wymaganym terminie pięcioletniej kontroli stanu technicznego Domu Przedpogrzebowego.</li> </ul>   |
| 15. | Goleniowskie Wodociągi i Kanalizacja sp. z o.o. w Goleniowie   | <p>Działalność GWiK Sp. z o.o., zgodnie z zakresem określonym w umowie Spółki, koncentrowała się na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy Goleniów w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków komunalnych. Spółka była przygotowana organizacyjnie do wykonywania zadań użyteczności publicznej. Zasady sprawowania nadzoru w Spółce określono w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.</p> <p>W GWiK sp. z o.o. prowadzono okresowe analizy, służące zapewnieniu rzetelnych danych i informacji o jej działalności. Zamówienia publiczne udzielane były zgodnie z wewnętrznymi regulacjami. Służyły wykonywaniu zadań Spółki i były realizowane zgodnie z warunkami umów. Badane zadania inwestycyjne i remontowe wykonano, w zakresie finansowym i rzeczowym, zgodnie z zawartymi umowami. Właściwą realizację statutowych zadań zapewniała stabilna sytuacja ekonomiczno-finansowa Spółki. Zasady wynagradzania Prezesa Zarządu oraz członków Rady Nadzorczej Spółki zostały określone z uwzględnieniem przepisów ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami.</p>      | <p>Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– świadczeniu usług, które nie były wymienione w przedmiocie działalności wskazanej w umowie Spółki oraz usług wykraczających poza zadania własne gminy, tj. wykonywanych poza jej obszarem administracyjnym,</li> <li>– niewystawieniu do 14 kwietnia 2021 r. faktury z tytułu wykonania w 2020 r. usług na rzecz gminy,</li> <li>– niedotrzymaniu terminów uzyskania pięciu pozwoleń wodnoprawnych wskazanych w umowach zawartych z gminą,</li> <li>– niezachowaniu ciągłości zmian w formie pisemnej warunków Kontraktu X: Przebudowa kompostowni osadów ściekowych na oczyszczalni ścieków w Goleniowie oraz nieegzekwowaniu obowiązków Wykonawcy w zakresie zabezpieczenia należytego wykonania prac dotyczących przedłużania terminu ważności gwarancji lub zmian jej kwot,</li> <li>– zawiżeniu wynagrodzenia członkom Rady Nadzorczej Spółki wypłaconego w latach 2018–2021.</li> </ul> |

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Stany mające wpływ na wydaną ocenę:  |   |
|-----|-------------------------------|--|---|
|     |                               | prawidłowe   | nieprawidłowe   |
| 16. | Urząd Miejski w Darłowie      | <p>W Urzędzie ustalono zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami, których właścicielem była gmina miejska Darłowo i zapewniono jego bezstronność.</p> <p>Sytuacja ekonomiczno-finansowa dwóch Spółek objętych szczegółowym badaniem nie zagrażała realizacji celów statutowych i nie wymagała działań w zakresie ich restrukturyzacji. Obie Spółki posiadały zdolność kredytową oraz terminowo regulowały zobowiązania. MPKG osiągnęło stratę netto na działalności w 2018 r. (113,3 tys. zł), a w latach 2019–2020 zysk netto (29,1 tys. zł i 39,1 tys. zł), zaś MPEC w latach 2018–2020 osiągało straty netto (38,5 tys. zł, 102,6 tys. zł i 93,2 tys. zł), jednakże obie Spółki, po uwzględnieniu kosztów amortyzacji, odnotowały nadwyżkę finansową na koniec każdego roku objętego kontrolą.</p> <p>Burmistrz, działając jako zgromadzenie wspólników Spółek Gminy, ustanowił cele zarządcze dla zarządów spółek oraz dokonywał oceny ich realizacji, a także określił wymogi dla kandydatów na członków organów zarządzających.</p> | <p>Nierzetelnie, tj. bez dokumentowania prowadzone były postępowania kwalifikacyjne w zakresie spełniania przez kandydatów do rad nadzorczych wymogów określonych w przepisach ustaw: o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz o gospodarce komunalnej, co skutkowało trzema przypadkami powołania do rad nadzorczych osób będących członkami innych rad nadzorczych, tj. z naruszeniem art. 10c ust. 1 pkt 2 ugk i art. 4 pkt 2 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Ponadto Burmistrz nie odebrał od kandydatów do rad nadzorczych oświadczeń o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółkach wynagrodzeń członków zarządu zgodnie z ustawą o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami. Obowiązujące w okresie kontrolowanym zasady kształtowania wynagrodzeń zarządów i członków rad nadzorczych spółek nie uwzględniały przepisów ustaw o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustaw budżetowych obowiązujących w latach 2018–2020, co doprowadziło do wypłacenia nienależnych wynagrodzeń Prezesom Zarządu MPEC i ZPM oraz członkom rad nadzorczych wszystkich Spółek w łącznej kwocie 121,7 tys. zł.</p> <p>Inne stwierdzone nieprawidłowości polegały na:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– nieopublikowaniu w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu uchwały Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników MPEC z 2017 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu Spółki, mimo obowiązku wynikającego z art. 11 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach,</li> <li>– nieodebraniu od kandydatów na członków rad nadzorczych oświadczeń o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków zarządu zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach.</li> </ul> |

## ZAŁĄCZNIKI

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej   | Stany mające wpływ na wydaną ocenę:   |   |
|-----|---|---|---|
|     |   | prawidłowe  | nieprawidłowe   |
| 17. | Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej sp. z o.o. w Darłowie    | <p>W okresie objętym kontrolą MPEC było przygotowane organizacyjnie do wykonywania zadań z zakresu użyteczności publicznej. Struktura organizacyjna Spółki odzwierciedlała specyfikę jej funkcjonowania i była zgodna z przedmiotem działalności określonym w umowie Spółki. Analiza działań MPEC, polegających na dostarczaniu energii ciepłej do trzech wybranych odbiorców, wykazała prawidłową realizację zadań w tym zakresie. Wybrane zamówienia publiczne były udzielane zgodnie z wewnętrznymi regulacjami, a ich przedmiot został prawidłowo i terminowo zrealizowany.</p> <p>W latach 2018–2020 MPEC odnotowało stratę netto na działalności w wysokości odpowiednio 38,5 tys. zł, 102,6 tys. zł i 93,2 tys. zł, przy czym Spółka na koniec każdego roku osiągała nadwyżkę finansową. Przyczyną pogarszającego się wyniku finansowego był spadek sprzedaży energii ciepłej spowodowany utratą odbiorców. Przełożyło się to na niezrealizowanie celów zarządczych określonych przez Właściciela (gminę miasto Darłowo) w zakresie utrzymania wielkości sprzedaży energii w latach 2019–2020 i osiągnięcia określonej wartości przychodów ze sprzedaży (w 2019 r.). Mimo to Spółka zachowywała bardzo dobry poziom wskaźnika płynności finansowej oraz uzyskała poprawę wskaźników ogólnej oceny finansowej. MPEC w ww. okresie prawidłowo realizowało zadania związane z gospodarowaniem i ochroną mienia.</p> | <p>Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– prowadzeniu działalności w zakresie nieprzewidzianym przez umowę Spółki oraz wykraczającym poza zadania własne gminy w sferze użyteczności publicznej w sposób naruszający przepisy ustawy o gospodarce komunalnej;</li> <li>– zawyżeniu wynagrodzeń Zarządowi i członkom Rady Nadzorczej Spółki w roku 2018, 2019 i 2020, naliczonych niezgodnie z przepisami ustaw o budżetowych na lata 2018–2020;</li> <li>– zawarciu aneksów do umowy o świadczenie usług zarządzania Spółką z naruszeniem przepisów ustawy Kodeks spółek handlowych;</li> <li>– niesporządzeniu i nieprzekazaniu Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych rocznych sprawozdań o udzielonych w latach 2017–2020 zamówieniach publicznych, pomimo obowiązku wynikającego z przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.</li> </ul> |
| 18. | Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Darłowie | <p>W okresie objętym kontrolą organizacja Spółki zabezpieczała realizację zadań statutowych i użyteczności publicznej. Zbadana w toku kontroli działalność polegająca na zimowym i letnim utrzymaniu ulic, utrzymaniu terenów zieleni i prowadzeniu Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych była realizowana prawidłowo. W 2018 r. działalność ta przyniosła stratę w łącznej kwocie 447,1 tys. zł, jednak działania podjęte przez Zarząd Spółki doprowadziły do uzyskania większego wynagrodzenia, a w efekcie uzyskania dodatniego wyniku w łącznej kwocie 5,1 tys. zł. W badanym okresie nastąpiła poprawa wyniku finansowego Spółki ze straty 113,2 tys. zł w 2018 r. na zysk 39,1 tys. zł w 2020 r. Nadwyżka finansowa uzyskana w tym okresie zwiększyła się z 1640,8 tys. zł do 1863,8 tys. zł. Cele zarządcze ustalone Zarządowi Spółki w latach 2018–2020 zostały zrealizowane. Badane zamówienia publiczne były udzielane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych oraz wewnętrznymi regulacjami, a ich przedmiot został prawidłowo i terminowo zrealizowany. Mienie Spółki objęte było ochroną, w tym poprzez system monitoringu elektronicznego.</p>   | <p>Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– prowadzeniu działalności wykraczającej poza zadania własne gminy miasto Darłowo i sferę użyteczności publicznej na rzecz innych podmiotów niż Gmina i jej jednostki organizacyjne,</li> <li>– przekazywaniu do Urzędu Miejskiego w Darłowie informacji niezgodnych z wymogami określonymi w zarządzeniu Burmistrza Darłowa w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego,</li> <li>– zawyżeniu wynagrodzeń w 2019 r. i 2020 r. członkom Rady Nadzorczej Spółki,</li> <li>– nieterminowej zapłacie za wodomierze dostarczone w 2018 r. i paliwo żeglugowe dostarczone w 2019 r.</li> </ul>  |

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>49</sup> zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego, jako zadania własne.

Podstawowe zasady funkcjonowania samorządu gminnego reguluje ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>50</sup>.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty jest zadaniem własnym gminy (art. 7 ust. 1 usg). Zgodnie z ww. przepisem zadania własne obejmują m.in. sprawy: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; 3) 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; 4) lokalnego transportu zbiorowego; 5) gminnego budownictwa mieszkaniowego; 6) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; 7) targowisk i hal targowych; 8) cmentarzy gminnych; 9) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; 10) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; 11) promocji gminy.

Wyliczenie zadań własnych gmin zawarte w art. 7 ust. 1 usg ma przykładowy charakter (nie jest to katalog zamknięty), o czym przesądza postępowanie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności”. Natomiast art. 6 ust. 1 usg określa zakres działania gminy (obejmujący zadania własne i zlecone) wskazując, że należą do niego wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Gminę, zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 usg, tworzą jej mieszkańcy (wspólnota samorządowa) oraz odpowiednie terytorium.

Zgodnie z art. 8 usg ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. Zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Przepis art. 8 ust. 2a usg stanowi, że gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. Do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań, o których mowa w art. 8 ust. 2 i 2a usg (art. 18 ust. 2 pkt 11 usg).

Zadania publiczne  
oraz gospodarka  
komunalna spółek

<sup>49</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483. Dalej: Konstytucja RP.

<sup>50</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1372. Dalej: usg.

Według art. 9 ust. 1 usg w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Stosownie do art. 9 ust. 4 usg przywołane w art. 7 ust. 1 tej ustawy zadania, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych są zadaniami użyteczności publicznej. Zgodnie z art. 9 ust. 2 usg, gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie (tj. w ugk). Taka działalność może być podejmowana, o ile przyczynia się do realizacji zadań jednostki samorządu terytorialnego.

Ponadto na podstawie art. 9 ust. 2a usg (obowiązującego od 15 sierpnia 2019 r.), gmina oraz inna gminna osoba prawna mogą zarządzać nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości w formach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej.

Gospodarka komunalna może być prowadzona przez gminę w formie zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego (art. 2 ugk) oraz powierzona osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej w drodze umowy zawartej na zasadach ogólnych z uwzględnieniem przepisów o finansach publicznych, partnerstwie publiczno-prywatnym, zamówieniach publicznych, działalności pożytku publicznego i wolontariacie, publicznym transporcie zbiorowym, umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (art. 3 ust. 1 ugk<sup>51</sup>).

NSA w wyroku z dnia 11 sierpnia 2005 r. (sygn.: II GSK105/05) wskazał, że wykonywanie przez gminę zadań komunalnych we własnym zakresie przez utworzoną w tym celu jednostkę organizacyjną siłą rzeczy zawarcia umowy nie wymaga, podstawą powierzenia wykonywania tych zadań jest bowiem sam akt organu gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania. NSA podkreślił przy tym, że w stosunkach zachodzących pomiędzy gminą i utworzoną przez nią jednostką organizacyjną jest również miejsce na zawarcie umowy o realizację zamówienia publicznego na rzecz gminy, jednakże pod warunkiem, że mamy do czynienia ze zleceniem zamówienia niemieszczącego się w zakresie zadań, dla których gmina powołała tę jednostkę.

<sup>51</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 1 ugk jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1285, ze zm.) oraz przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.) na zasadach ogólnych albo w trybie przepisów:

- 1) ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 711, ze zm.);
- 2) ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.);
- 3) ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.);
- 4) ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1371, ze zm.);
- 5) ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2021 r. poz. 541, ze zm.).

Z powyższego orzeczenia jednoznacznie wynika, że ocena, czy w danym przypadku spółka komunalna realizuje powierzone jej zadanie na podstawie art. 2 ugk, czy wykonuje je w reżimie przewidzianym w art. 3 ust. 1 ww. regulacji uzależnione jest od tego, czy w akcie powołującym tę spółkę przypisano jej realizację tego zadania.

Wybór sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej należy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, do rady gminy (art. 4 ust. 1 ugk). W tym celu gmina może tworzyć – spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub do nich przystępować (art. 9 ust. 1 ugk).

Na mocy art. 9 ust. 2 ugk, uchylonym z dniem 19 września 2018 r., gmina mogła tworzyć również spółki komandytowe lub komandytowo-akcyjne, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>52</sup>. Przepis nie przewidywał przystępowania do takich spółek przez gminę.

Poza sferą użyteczności publicznej, gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich wyłącznie w przypadkach określonych w art. 10 ust. 1–3 ugk, tj.:

- w sytuacji, gdy spełnione zostaną łącznie dwa warunki: 1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym, 2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia (ust. 1);
- 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 (ust. 2).

Powyższe ograniczenia nie mają zastosowania do posiadania przez gminy akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, w tym również związany z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości, oraz klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej (ust. 3)<sup>53</sup>.

Przepisy art. 10 ust. 1–3 ugk nie zawierają jednoznacznych rozstrzygnięć, lecz oparte są na pojęciach niedookreślonych („niezaspokojone potrzeby”, „w znacznym stopniu wpływa ujemnie”, „znaczące ożywienie rynku”, „poważna strata majątkowa”, „ważne dla rozwoju gminy” itp.). Do zakresu działania gminy – według art. 6 ust. 1 usg – należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz

<sup>52</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 711, ze zm.

<sup>53</sup> Art. 10 ust. 3 ugk został zmieniony z dniem 22 sierpnia 2018 r. przez ustawę z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2021 r. poz. 1538); dodany został fragment dotyczący spółek prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, w tym również związany z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości.

innych podmiotów. Zgodnie z art. 10 ust. 5 ugk, tworzenie i przystępowanie do spółek prawa handlowego przez gminę w przypadkach, o których mowa w ust. 1–3 odbywa się na zasadach gwarantujących zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności.

Zgodnie z art. 74 ust. 1 i 2 usg gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. Porozumienie oznacza wykonywanie zadań przez jednostkę samorządu terytorialnego w imieniu własnym. Zadań otrzymanych na podstawie porozumienia jednostka samorządu terytorialnego nie może przekazywać dalej poprzez zawarcie kolejnego porozumienia. Warto zauważyć, że mamy do czynienia z rodzajem delegacji zadań publicznych, a zatem ich dalsza delegacja jest niedopuszczalna. Porozumienia zawierane przez jednostki samorządu terytorialnego nie są umowami prawa cywilnego, ale formami publicznoprawnymi<sup>54</sup>.

Realizowanie zadań o charakterze ponadlokalnym i regionalnym może należeć do zadań samorządów powiatowych i województw. Natomiast powierzenie ich realizacji gminom jest możliwe na podstawie porozumień, o których mowa w art. 4 ust. 5, art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>55</sup> i art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>56</sup>.

Spółkami komunalnymi są spółki, utworzone w celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej, których właścicielem jest gmina (lub spółki z udziałem gminy). Utworzenie spółki, jak i przystąpienie do spółki wymagają podjęcia stosownej uchwały przez organ stanowiący jst (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f usg).

Charakter mienia, którego funkcją jest realizacja zadań nałożonych na samorząd, usprawiedliwia zakwalifikowanie go jako mienia publicznego i poddanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu i ochrony (art. 50 usg). Publiczny charakter mienia spółek komunalnych potwierdza również wyrok NSA z 29 sierpnia 2019 r.<sup>57</sup>, w którym uznano, że spółki, których jedynym właścicielem jest gmina, niewątpliwie mieszczą się w pojęciu gminnych jednostek organizacyjnych, pomimo tego że posiadają odrębną od gminy osobowość prawną.

Przedmiot działalności spółki z o.o. określa umowa, na podstawie art. 157 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych<sup>58</sup>. Zgodnie z art. 168 Ksh wszelkie zmiany danych wymienionych w art. 166 § 1 i § 2 Ksh zarząd spółki powinien zgłosić sądowi rejestrowemu w celu wpisania do rejestru lub ujawnienia w aktach rejestrowych. Zmiana i rozszerzenie

<sup>54</sup> Zob. C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, Komentarz do art. 5 ustawy o gospodarce komunalnej, opubl. w bazie LEX.

<sup>55</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 920, ze zm.

<sup>56</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1668, ze zm.

<sup>57</sup> Sygn. I OSK 657/19, LEX nr 2716125.

<sup>58</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1526, ze zm. Dalej: Ksh.

przedmiotu działalności spółki z o.o. w większości wypadków wymaga wprowadzenia zmiany do statutu. Dla skuteczności zmiany umowy niezbędne jest ujawnienie jej w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Zgodnie z art. 22 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>59</sup> wniosek o wpis do KRS powinien być złożony nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia zdarzenia uzasadniającego dokonanie wpisu. Katalog spraw/dokumentów zgłaszanych do KRS określa art. 8a ustawy o KRS.

W latach 2018–2020 zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe reguluje ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>60</sup>.

Zamówienia publiczne

Przez zamówienia publiczne rozumieć należy umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane (art. 2 pkt 13 Pzp).

NSA w wyroku z dnia 11 sierpnia 2005 r. (sygn.: II GSK105/05) wskazał, że wykonywanie przez gminę zadań komunalnych we własnym zakresie przez utworzoną w tym celu jednostkę organizacyjną siłą rzeczy zawarcia umowy nie wymaga, podstawą powierzenia wykonywania tych zadań jest bowiem sam akt organu gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania. NSA podkreślił przy tym, że w stosunkach zachodzących pomiędzy gminą i utworzoną przez nią jednostką organizacyjną jest również miejsce na zawarcie umowy o realizację zamówienia publicznego na rzecz gminy, jednakże pod warunkiem, że mamy do czynienia ze zleceniem zamówienia niemieszczącego się w zakresie zadań, dla których gmina powołała tę jednostkę.

Jednoosobową spółkę samorządu terytorialnego, która wykonuje zadania z zakresu gospodarki komunalnej należy traktować jako podmiot należący do tych samych struktur administracji publicznej, co organy administracji publicznej decydujące o jej utworzeniu<sup>61</sup>.

Przepisy ustawy Pzp stosuje się do spółki z udziałem samorządu gminnego, w której gmina: 1) posiada ponad połowę udziałów i akcji lub 2) sprawuje nadzór nad zarządem spółki bądź 3) ma prawo do powołania ponad połowy składu zarządu lub rady nadzorczej.

Ze względu na charakter działalności prowadzonej przez spółki komunalne (dotyczących m.in. produkcji i dystrybucji wody lub ciepła) do zamówień publicznych udzielanych przez te podmioty mogą mieć zastosowanie przepisy dotyczące zamówień sektorowych. Szczególny tryb postępowania w przypadku udzielania zamówień sektorowych został uregulowany w rozdziale 5 ustawy Pzp, w art. 132–138f.

Zgodnie z przepisem art. 98 ust. 1 i 2 Pzp spółka komunalna ma obowiązek sporządzić roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach oraz przekazać je Prezesowi UZP w terminie do dnia 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie.

<sup>59</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 112, ze zm. Dalej: ustawa o KRS.

<sup>60</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. (obowiązującej do 31.12.2020 r.). Dalej: Pzp.

<sup>61</sup> P. Zaborniak, Glosa do wyroku NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r., II GSK 105/05; Admin. 2006/2/89-108.

Wykonywanie przez spółki gminne zadań dotyczących gospodarki odpadami odbiega od ogólnych reguł odnoszących się do zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Realizowane są z uwzględnieniem przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Gmina może zlecić zadania publiczne spółce komunalnej z zastosowaniem trybu uproszczonego – zamówienia *in house*.

Uregulowania zamówień *in-house* w art. 12 ust. 1 dyrektywy 2014/24/UE zostały wprowadzone do polskich przepisów ustawą z 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>62</sup>. W art. 67 ust. 1 pkt 12 Pzp zostały zawarte trzy warunki, określające tzw. zamówienie *in-house* klasyczne<sup>63</sup>, które muszą zostać spełnione łącznie, aby zamawiający, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–3a Pzp (podmioty objęte ustawą), mógł udzielić zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki odrębnej od niego osobie prawnej:

- Warunek 1: zamawiający sprawuje nad tą osobą prawną kontrolę, odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami, polegającą na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami tej osoby prawnej; warunek ten jeż również spełniony, gdy kontrolę taką sprawuje inna osoba prawna kontrolowana przez zamawiającego;
- Warunek 2: ponad 90%<sup>64</sup> działalności kontrolowanej osoby prawnej dotyczy wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego sprawującego kontrolę lub przez inną osobę prawną, nad którą ten zamawiający sprawuje kontrolę (o której mowa w warunku 1);
- Warunek 3: w kontrolowanej osobie prawnej nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego.

### Rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych

Rekompensat udziela się z uwzględnieniem regulacji prawnych obejmujących następujące dokumenty:

- a) Komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. UE C 8 z 11.01.2012, str. 4),
- b) Decyzja Komisji z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. UE L 7 z 11.01.2012, str. 3),
- c) Komunikat Komisji Zasady ramowe Unii Europejskiej dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (Dz. Urz. UE C 8 z 11.01.2012, str. 15),

<sup>62</sup> Dz. U. poz. 1020, ze zm.

<sup>63</sup> Warunki zamówień *in-house* odwróconych lub siostrzanych określają przepisy art. 67 ust. 1 pkt 13–15 Pzp.

<sup>64</sup> W dyrektywie jest 80%.

- d) Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 360/2012 z dnia 25.04.2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. UE L114 z 26.04.2012, str. 8).

Wyżej wymieniona Decyzja Komisji obowiązuje podmioty świadczące usługi w ogólnym interesie publicznym, które zawarły umowę o świadczenie usług publicznych po dniu 31.01.2012 r. Zapisy art. 5 Decyzji Komisji mówią o tym, iż wartość rekompensaty nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów netto wynikających z wywiązywania się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, z uwzględnieniem rozsądnego zysku.

Z art. 52 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>65</sup> oraz pkt 2 i 6 załącznika do rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r.<sup>66</sup> wynika, że operatorowi przysługuje rekompensata, jeżeli wykaże, że podstawą poniesionej straty z tytułu realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego są utracone przychody i poniesione koszty, o których mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2<sup>67</sup>, proporcjonalnie do poniesionej straty oraz, że w ramach rekompensaty, w części, o której mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2 lit. c<sup>68</sup>, operatorowi przysługuje rozsądny zysk, o którym mowa w załączniku do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Przywołane wyżej rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w art. 4 definiuje obligatoryjne elementy umów o świadczenie usług publicznych, wśród których znajduje się wymóg określenia w treści umowy parametrów, według których obliczane są ewentualne rekompensaty. W pkt 6 załącznika do ww. rozporządzenia zdefiniowano pojęcie „rozsądny zysk” przyjmując, że należy przez nie rozumieć stopę zwrotu z kapitału, która w danym państwie członkowskim uznawana jest za normalną dla tego sektora i w której uwzględniono ryzyko lub brak ryzyka ingerencji organu publicznego ponoszone przez podmiot świadczący usługi publiczne. Potencjalne wątpliwości dotyczące stosowania w praktyce rozwiązań przyjętych w omawianym rozporządzeniu wyjaśnione zostały w obowiązującym od 29 marca 2014 r. Komunikacie Komisji w sprawie wytycznych interpretacyjnych w odniesieniu do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego z dnia 29 marca 2014 r.<sup>69</sup>

<sup>65</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1371, ze zm. – dalej: uptz.

<sup>66</sup> Dz. Urz. UE L315 z 03.12.2007, str. 1.

<sup>67</sup> Zgodnie z ww. przepisem finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej może polegać w szczególności na: przekazaniu operatorowi rekompensaty z tytułu: utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym, lub utraconych przychodów w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora, o ile zostały ustanowione, lub poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

<sup>68</sup> Dotyczy: poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

<sup>69</sup> Dz. Urz. UE C92 z 29.03.2014, str. 1; dalej: Komunikat.

### Sprawozdania zarządu spółki i sprawozdania finansowe z działalności

Zgodnie z art. 53 ust. 1a ustawy z dnia z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>70</sup> roczne sprawozdanie finansowe jednostek (określone w art. 64 uor), przed zatwierdzeniem, podlega badaniu przez biegłego rewidenta.

Zgodnie z art. 69 ust. 1 uor kierownik jednostki składa we właściwym rejestrze sądowym roczne sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z badania, jeżeli podlegało ono badaniu, odpis uchwały bądź postanowienia organu zatwierdzającego o zatwierdzeniu rocznego sprawozdania finansowego i podziale zysku lub pokryciu straty, a w przypadku jednostek, o których mowa w art. 49 ust. 1 (spółek kapitałowych) także sprawozdanie z działalności, w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego.

Uchwały wspólników wymagają 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 (art. 228 pkt 1 Ksh). Zwyczajne zgromadzenie wspólników powinno odbyć się w terminie sześciu miesięcy po upływie każdego roku obrotowego (art. 231 § 1 Ksh). Zgodnie z art. 231 § 2 Ksh przedmiotem obrad zwyczajnego zgromadzenia wspólników powinno być:

- rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdania zarządu z działalności spółki oraz sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy;
- powzięcie uchwały o podziale zysku albo pokryciu straty, jeżeli zgodnie z art. 191 § 2 sprawy te nie zostały wyłączone spod kompetencji zgromadzenia wspólników;
- udzielenie członkom organów spółki absolutorium z wykonania przez nich obowiązków.

Spółki prowadzące gospodarkę komunalną dysponują infrastrukturą/mieniem służącym do wykonywania zadań publicznych. Konieczność zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty jest w sposób nieprzerwany wymaga ciągłej dbałości o posiadany majątek. Obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona (art. 50 usg).

### Zasady wyboru członków zarządu i rady nadzorczej spółki

Zgodnie z art. 10a ugk w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego działa rada nadzorcza. Do rad nadzorczych w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego stosuje się przepisy Ksh, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy. Podmiot reprezentujący jest lub komunalna osoba prawna, w zakresie wykonywania praw z udziałów i akcji przysługujących tym podmiotom, jako kandydata na członka organu nadzorczego wskazuje osobę, która spełnia wymogi, o których mowa w art. 19 ust. 1–3 i 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>71</sup>, z wyłączeniem wymogu posiadania pozytywnej opinii Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych.

<sup>70</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm. Dalej: uor.

<sup>71</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 735, ze zm. Dalej: ustawa o zarządzaniu mieniem.

Do członków organu nadzorczego wskazanych przez podmiot reprezentujący jst lub komunalną osobę prawną stosuje się odpowiednio przepis art. 19 ust. 1–3 oraz ust. 5 i 6 ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym<sup>72</sup>. Należy zwrócić uwagę na odrębności regulacji dotyczącej rad nadzorczych w spółkach powstałych w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego (art. 18 ust. 1–3 ugk).

Członków zarządu spółki powołuje i odwołuje rada nadzorcza spółki – niezależnie od stopnia zaangażowania kapitałowego jst (art. 10 a ust. 6 ugk). Przepis ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący, a zatem nie ma możliwości jego modyfikacji w drodze umowy lub statutu spółki<sup>73</sup>. Podmiot reprezentujący jst lub komunalna osoba prawna, w zakresie wykonywania praw z udziałów i akcji przysługujących tym podmiotom, są obowiązane podejmować działania mające na celu określenie, w drodze uchwały walnego zgromadzenia lub zgromadzenia wspólników, w statucie spółki, lub umowie spółki, wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego, określonych w art. 22 ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym.

Stosownie do art. 201 i 368 Ksh zarząd prowadzi sprawy spółki i reprezentuje spółkę. Zarząd składa się z jednego albo większej liczby członków. Zgodnie z art. 10 a ust. 7 ugk (w brzmieniu obowiązującym od 29 marca 2019 r.) kandydat na członka organu zarządzającego spełnia wymogi określone w art. 22 ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym.

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 publiczne<sup>74</sup>.

Zasady i sposób wykonywania uprawnień z akcji przysługujących jst lub ich związkom oraz komunalnym osobom prawnym – w zakresie kształtowania wynagrodzeń członków organów zarządzających i organów nadzorczych, a także wybranych postanowień umów zawieranych z członkami organów zarządzających, reguluje ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami<sup>75</sup>.

Zgodnie z art. 2 ww. ustawy podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych jest obowiązany podejmować działania mające na celu ukształtowanie i stosowanie w spółce zasad wynagradzania członków organu zarządzającego i członków organu nadzorczego określonych ustawą. Wykonanie obowiązku, o którym mowa w ust. 1, polega w szczególności na:

Zasady wynagradzania  
członków zarządu  
i rady nadzorczej spółki

<sup>72</sup> W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 28 marca 2019 r. przepis art. 10a ust.5 ugk miał brzmienie: Podmiot reprezentujący jednostkę samorządu terytorialnego lub komunalną osobę prawną w zakresie wykonywania praw z akcji przysługujących tym podmiotom, jako kandydata na członka organu nadzorczego wskazuje osobę, która spełnia wymogi, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 735, ze zm.), z wyłączeniem posiadania pozytywnej opinii Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych.

<sup>73</sup> Wyrok SA w Warszawie z 25.04.2007 r., sygn. akt VI ACa 1364/06, LEX nr 682871.

<sup>74</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2399. Dalej: ustawa antykorupcyjna.

<sup>75</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm. Dalej: ustawa o wynagrodzeniach w spółkach.

- 1) doprowadzeniu do głosowania przez walne zgromadzenie spółki projektów uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego i członków organu nadzorczego spółki zgodnie z ustawą oraz oddaniu głosów za ich uchwaleniem;
- 2) odebraniu od kandydata na członka organu nadzorczego wskazanego przez podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych oświadczenia, o którym mowa w art. 3 ust. 1.

Zgodnie z art. 3 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach kandydat na członka organu nadzorczego wskazany przez podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych składa podmiotowi uprawnionemu do wykonywania praw udziałowych oświadczenie o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego zgodnie z ustawą. Obowiązek kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego zgodnie z ustawą członek organu nadzorczego wskazany przez podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych realizuje poprzez wykonywanie uprawnień wynikających z przepisów prawa oraz postanowień statutu dotyczących organu nadzorczego, w szczególności przy podejmowaniu uchwał.

Wzór oświadczenia, o którym mowa w ust. 1, uwzględniając potrzebę skutecznej realizacji obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego zgodnie z ustawą, określa rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 9 września 2016 r. w sprawie określenia wzoru oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego<sup>76</sup>.

Zgodnie z art. 10 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach projekt uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu nadzorczego, o którym mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1, określa wysokość wynagrodzenia miesięcznego członków organu nadzorczego (w poszczególnych rodzajach spółek).

Zasady ustalania i wypłacania wynagrodzenia i innych świadczeń członkom zarządu określono w art. 4, 5, 6, 7 i 8 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach. Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach projekt uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego oraz projekt uchwały w sprawie kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego, zwane dalej „uchwałami w sprawie wynagrodzeń”, przewidują, że wynagrodzenie całkowite członka organu zarządzającego składa się z części stałej, stanowiącej wynagrodzenie miesięczne podstawowe, określonej kwotowo, oraz części zmiennej, stanowiącej wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy spółki. Część stałą wynagrodzenia członka organu zarządzającego ustala się z uwzględnieniem skali działalności spółki, w szczególności wartości jej aktywów, osiąganych przychodów i wielkości zatrudnienia, w sposób określony w art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach.

Zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach część zmienna wynagrodzenia członka organu zarządzającego, stanowiąca wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy spółki, uzależniona jest od poziomu realizacji celów zarządczych. Wagi celów zarządczych, a także obiektywne i mie-

<sup>76</sup> Dz. U. poz. 1461.

rzalne kryteria ich realizacji rozliczania są ustalane dla poszczególnych lub wszystkich członków organu zarządzającego. W przypadku spółek realizujących zadania publiczne przy określeniu celów zarządczych, ich wagi oraz kryteriów ich realizacji i rozliczania uwzględnia się także stopień realizacji zadań publicznych, w okresie stanowiącym podstawę ustalenia wynagrodzenia uzupełniającego. Część zmienna wynagrodzenia w spółce nie może przekroczyć co do zasady 50% wynagrodzenia podstawowego członka organu zarządzającego w poprzednim roku obrotowym. W ust. 6 wskazano przykładowo ww. cele zarządcze.

W art. 5 ustawy o wynagrodzeniach wskazano, że projekty uchwał w sprawie wynagrodzeń przewidują, m.in. że z członkiem organu zarządzającego spółka zawiera umowę o świadczenie usług zarządzania na czas pełnienia funkcji, z obowiązkiem świadczenia osobistego takiego członka, bez względu na to, czy działa on w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej.

Projekty uchwał w sprawie wynagrodzeń mogą także określać w szczególności: 1) uprawnienia członków organu zarządzającego do korzystania z określonych urządzeń technicznych oraz zasobów stanowiących mienie spółki; 2) wysokość odprawy dla członków organu zarządzającego, o której mowa w art. 7; 3) wysokość i warunki przyznania członkom organu zarządzającego odszkodowania z tytułu zakazu konkurencji, o którym mowa w art. 8; 4) w jakiej części wypłata wynagrodzenia uzupełniającego jest uzależniona od terminu, nie dłuższego niż 36 miesięcy, i warunków, w szczególności powodujących utratę prawa do otrzymania wynagrodzenia uzupełniającego w całości albo w części, jeżeli w oznaczonym w umowie terminie zajdą okoliczności mające wpływ na realizację określonych w umowie celów zarządczych.

Według art. 11 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach w spółce, w stosunku do której podmiot określony w art. 1 ust. 1 posiada uprawnienia takie jak przedsiębiorca dominujący w rozumieniu art. 4 pkt 3 uokk:

- 1) uchwała w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego,
- 2) uchwała, o której mowa w art. 10,
- 3) uzasadnienie, o którym mowa w art. 4 ust. 3,
- 4) uzasadnienie, o którym mowa w art. 9 ust. 4

– z wyłączeniem informacji dotyczących celów zarządczych, wagi tych celów, a także kryteriów ich realizacji i rozliczania, są jawne, nie podlegają ochronie danych osobowych ani tajemnicy przedsiębiorstwa i są publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej podmiotu uprawnionego do wykonywania praw udziałowych.

Gmina jako właściciel (wspólnik/udziałowiec) spółki komunalnej zobowiązana jest do sprawowania nad nią nadzoru właścicielskiego. W jednoosobowych spółkach uprawnienia przysługujące organowi spółki jakim jest zgromadzenie wspólników wypełnia wójt (burmistrz, prezydent). Podmiotami uprawnionymi do wykonywania praw udziałowych w spółkach są, stosownie do art. 12 ust. 4 ugk, organy wykonawcze jst, czyli wójt (burmistrz, prezydent). Zatem wójt (burmistrz, prezydent) występuje w podwójnej roli – organu wykonawczego gminy i jednocześnie pełni funkcję zgromadzenia wspólników spółki.

Nadzór właścicielski  
jst nad spółkami  
komunalnymi

Prawo kontroli służy każdemu wspólnikowi spółki z o.o. (art. 212 § 1 Ksh). Umowa spółki może wyłączyć albo ograniczyć indywidualną kontrolę wspólników (art. 213 § 3 Ksh).

Do wyłącznej kompetencji zgromadzenia wspólników (art. 228 i 393 Ksh) należy m.in. podjęcie uchwał w sprawie: 1) rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania zarządu z działalności spółki, sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy oraz udzielenia absolutorium członkom organów spółki z wykonania przez nich obowiązków; 2) postanowienia dotyczącego roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przy zawiązaniu spółki lub sprawowaniu zarządu albo nadzoru; 3) zbycia i wydzierżawienia przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części oraz ustanowienie na nich ograniczonego prawa rzeczowego; 4) nabycia i zbycia nieruchomości, użytkownika wieczystego lub udziału w nieruchomości, jeżeli umowa spółki/statut nie stanowi inaczej. Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.gk do wnoszenia wkładów oraz obejmowania udziałów i akcji stosuje się przepisy Ksh oraz przepisy Kodeksu cywilnego, z zastrzeżeniem m.in. przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników<sup>77</sup>.

Bezpośredni nadzór nad działalnością spółek z udziałem gmin sprawują rady nadzorcze. Nadzór, jaki sprawuje rada nadzorcza nad działalnością spółki komunalnej, jest wykonywany w sposób stały (art. 219 § 1 Ksh, art. 10a ust. 1 u.gk). Członek rady nadzorczej powinien przy wykonywaniu swoich obowiązków dołożyć staranności wynikającej z zawodowego charakteru swojej działalności (art. 293 § 2 Ksh). Rada nadzorcza w spółce nie ma prawa wydawania zarządowi wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółki (art. 219 § 2 Ksh). Do szczególnych obowiązków rady należy ocena sprawozdań, o których mowa w art. 231 § 2 pkt 1 Ksh, w zakresie ich zgodności z księgami i dokumentami, jak i ze stanem faktycznym, oraz wniosków zarządu dotyczących podziału zysku albo pokrycia straty, a także składanie zgromadzeniu wspólników corocznego pisemnego sprawozdania z wyników tej oceny (art. 219 § 3 Ksh). Umowa spółki może rozszerzyć uprawnienia rady nadzorczej, a w szczególności stanowić, że zarząd jest obowiązany uzyskać zgodę rady przed dokonaniem oznaczonych w umowie spółki czynności, oraz przekazać radzie nadzorczej prawo zawieszania w czynnościach, z ważnych powodów, poszczególnych lub wszystkich członków zarządu (art. 220 Ksh). W celu wykonania swoich obowiązków rada nadzorcza może również badać wszystkie dokumenty spółki, żądać od zarządu i pracowników sprawozdań i wyjaśnień oraz dokonywać rewizji stanu majątku spółki (art. 219 § 4 Ksh). Każdy członek rady nadzorczej może samodzielnie wykonywać prawo nadzoru, chyba że umowa spółki stanowi inaczej (art. 219 § 5 Ksh).

### Możliwość kontrolowania spółek komunalnych przez radę gminy

Zgodnie z art. 18a ust. 1 u.s.g rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

Wyrokiem z dnia 29 sierpnia 2019 roku (sygn. I OSK 657/19) NSA opowiedział się za możliwością kontrolowania spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego przez rady gmin.

<sup>77</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 425, ze zm.

### **6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności**

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372).
3. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913).
4. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).
8. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 112, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2019 r. poz. 2399).
11. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2136).
12. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1526, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.; uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.).
14. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2021 r. poz. 275).
15. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2070).
16. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282).
17. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 711, ze zm.).
18. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
19. Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1907 ze zm.).
20. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 735, ze zm.).

## ZAŁĄCZNIKI

21. Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 9 września 2016 r. w sprawie określenia wzoru oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego (Dz. U. poz. 1461).
22. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. poz. 2038).

#### **6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Gospodarki i Rozwoju
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Ustawodawczej
14. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
15. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
16. Wojewoda Pomorski
17. Wojewoda Zachodniopomorski
18. Marszałek Województwa Pomorskiego
19. Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego
20. Organy wykonawcze gmin

## 6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

Ministerstwo  
Spraw Wewnętrznych  
i Administracji

Sekretarz Stanu  
Paweł Szefernaker

DK-KKN-0740-2-2/2022

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

**Pan**  
**Marian Banaś**  
**Prezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**

*Szanowny Panie Prezesie,*

w nawiązaniu do pisma Najwyższej Izby Kontroli z 28 grudnia 2021 r.<sup>1</sup>, uprzejmie przekazuję stanowisko do *Informacji* o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli nr P/21/092 pt. *Finansowanie spółek komunalnych w województwie pomorskim i zachodniopomorskim*.

Najwyższa Izba Kontroli, w związku z wynikami przeprowadzonej kontroli, sformułowała dwa wnioski *de lege ferenda* skierowane do Prezesa Rady Ministrów. Pierwszy z nich dotyczy wykreślenia albo ograniczenia zakresu stosowania zawartego w art. 10 ust. 3 *ustawy o gospodarce komunalnej*<sup>2</sup> pojęcia spółka „ważna dla rozwoju gminy”. Drugi natomiast, podjęcia inicjatywy legislacyjnej polegającej na określeniu w ustawie o samorządzie gminnym obowiązku ustalenia w drodze uchwały rady gminy zasad sponsoringu i udzielania darowizn przez spółki komunalne gmin.

Odnośząc się do pierwszego z wniosków trzeba wskazać, że aktualne w tym przypadku pozostaje stanowisko Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji zaprezentowane w piśmie z dnia 8 listopada 2021r.

Przechodząc do drugiego z wniosków należy zauważyć, że na gruncie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*<sup>3</sup> oraz ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej* to organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) a nie organ stanowiący (rada gminy), jako podmiot reprezentujący jednostkę samorządu terytorialnego, został wyposażony w uprawnienia do wykonywania praw jednostki wynikających z posiadanych udziałów i akcji. Przepis art. 10a ust. 5 *ustawy o gospodarce komunalnej*, poza wskazywaniem kandydata na członka organu nadzorczego spółki, nie określa na czym polega wspomniane wykonywanie praw z udziałów i akcji przysługujących gminie. Regulacje prawne powołanych ustaw nie stoją zatem na przeszkodzie, aby organ wykonawczy gminy ustalił zasady dobrych praktyk nadzoru właścicielskiego w danej jednostce samorządu terytorialnego. Na potwierdzenie powyższego można przywołać chociażby zarządzenie Prezydenta Miasta Zgierza Nr104/VI/2014 z dnia 22 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Miasto Zgierz, czy też zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa Nr1560/2020 z dnia 7 lipca 2020 r. w sprawie „Zasad nadzoru nad spółkami z wpływem Gminy Miejskiej Kraków”.

Tym samym przyznanie radzie gminy możliwości ustalania zasad sponsoringu i udzielania darowizn przez spółki komunalne gmin stanowiłoby naruszenie kompetencji organu

<sup>1</sup> znak: LSZ.430.003.2021.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 679.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, z późn. zm.

wykonawczego w zakresie sprawowanego nadzoru właścicielskiego. Ponadto, uprawnienie rady gminy obejmowałyby tylko jedną z dziedzin aktywności spółki, podczas gdy większość zasad i wytycznych w zakresie nadzoru byłaby ustalana przez organ wykonawczy.

Reasumując Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie przewiduje podejmowania działań legislacyjnych, które postuluje NIK w ww. Informacji.

*Z poważaniem*

Paweł Szefernaker

Sekretarz Stanu w MSWiA

*- podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym -*

Załącznik:

1. Pismo z dnia 08.11.2021 r., DK-KKN-0740-1-16/2021.

Ministerstwo  
Spraw Wewnętrznych  
i Administracji

Sekretarz Stanu  
Paweł Szefernaker

DK-KKN-0740-1-16/2021

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

**Pan**  
**Marian Banaś**  
**Prezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**

*Szanowny Panie Prezesie,*

w nawiązaniu do pisma Najwyższej Izby Kontroli z 18 października 2021 r.<sup>1</sup>, uprzejmie przekazuję stanowisko do *Informacji* o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli nr P/20/088 pt. *Finansowanie i wspieranie działalności spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim*.

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku przeprowadzonej kontroli, obok wniosków do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, wskazała na aktualność wniosków skierowanych do Prezesa Rady Ministrów po kontrolach *Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego* (P/14/019/KGP), *Sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi* (P/10/173/LWA), *Działalność spółek komunalnych w województwie lubelskim* (P/20/068) dotyczących podjęcia inicjatywy legislacyjnej w kierunku doprecyzowania przepisów art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 712, z późn. zm.), określających zasady tworzenia i przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do spółek handlowych poza sferą użyteczności publicznej.

Odnosząc się do postulowanych przez NIK zmian w przepisach powołanej ustawy trzeba zauważyć, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2017 r. przedstawił Kancelarii Prezesa Rady Ministrów stanowisko (zał. nr 1) na temat realizacji wniosków *de lege ferenda* sformułowanych przez NIK w *Informacji* o wynikach kontroli *realizacji zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego*<sup>2</sup>.

Jednocześnie nadmieniam, że stanowisko MSWiA zaprezentowane w odpowiedzi z 23 marca 2017 r. w sprawie zmiany przepisów art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej zostało podtrzymane w piśmie Pana Pawła Szefernakera, Sekretarza Stanu w MSWiA z 12 stycznia 2021 r. (zał. nr 2)<sup>3</sup>.

Poniżej przedstawiam dotychczas prezentowane stanowisko MSWiA, które nadal zachowuje swoją aktualność.

Przechodząc do wniosku *de lege ferenda* NIK skierowanego do Prezesa Rady Ministrów (str. 17 *Informacji* NIK) należy zwrócić uwagę, że Konstytucja RP ustanawia zasadę samorządności terytorialnej, w myśl której „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Gwarantuje tym samym obywatelom udział w sprawowaniu władzy poprzez konstrukcję władzy lokalnej, dzięki której mogą oni

<sup>1</sup> znak: LWR.430.002.2021.

<sup>2</sup> Korespondencję w tej sprawie DAP prowadził z DKSiW MSWiA (znak: DKSiW-O-0740-6-4/2016).

<sup>3</sup> Stanowisko to zostało przedstawione przez MSWiA w związku prośbą Przewodniczącego senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji na skutek złożonej petycji.

faktycznie decydować w sprawach lokalnych lub mieć na nie wpływ. Zasada ta wyznacza również zakres zadań publicznych, jakie winny przynależeć do samorządu terytorialnego, jak i wskazuje na samodzielność w ich wykonywaniu. Samodzielność samorządu ogranicza wyłącznie zasada legalizmu. Zakres zadań publicznych realizowanych przez samorząd w istotny sposób determinuje zasada domniemania kompetencji samorządu. Wedle tej zasady *samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych* (art. 167 Konstytucji RP). W odniesieniu do gmin zasada ta jest dodatkowo doprecyzowana. Zgodnie bowiem z art. 164 ust. 3 Konstytucji, gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Postanowienia Konstytucji uszczegóławiają przepisy ustaw ustrojowych. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ustawy o samorządzie gminnym). Podstawowym zadaniem gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (mieszkańców).

W celu realizacji zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne. W przeważającej większości jednostki organizacyjne są tworzone przez gminy w celu wykonywania zadań użyteczności publicznej. Zadania te rozumiane są jako zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 9 ust. 4 oraz art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej). Ogólny sposób sformułowania pojęcia zadań użyteczności publicznej wynika z faktu, że określony w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym katalog zadań własnych gminy ma charakter otwarty. Gmina powołana została bowiem do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, a te w związku z rozwojem społeczno-gospodarczym ewoluują. Różnie też kształtują się te potrzeby w poszczególnych jednostkach. Domniemanie kompetencji gminy i jej organów w tym zakresie powoduje, że to właśnie one decydują o tym, jakie potrzeby mają wspólnoty lokalne i w jaki sposób zostaną zaspokojone. Przyjęcie, że to ustawodawca w 100% decyduje o tym, jakie potrzeby mają wspólnoty lokalne i w jaki sposób powinny zostać zaspokojone przeczy konstytucyjnym zasadom samodzielności samorządu i upodmiotowienia wspólnot. Wymagałoby to bowiem ustalenia zamkniętego katalogu tych zadań. Zarówno katalog otwarty, jak i bardziej rozbudowana definicja mogą spotkać się z zarzutem nieodpowiedniej precyzji. Z punktu widzenia organów kontroli i nadzoru przepisy precyzyjne w kazuistyczny sposób są oczywiście pożądane, ponieważ stanowią idealny wzorzec kontroli, niemniej jednak biorąc pod uwagę opisane wyżej zasady ustrojowe nie mogą uzyskać aprobaty.

Nie wszystkie zadania własne gminy, o których mowa w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, mają charakter użyteczności publicznej. W konsekwencji ustawodawca dopuszcza prowadzenie przez gminy działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej, na zasadach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej (art. 9 ustawy o samorządzie gminnym). Oznacza to, że poza sferą użyteczności publicznej znajdzie się działalność gospodarcza służąca realizacji zadań publicznych, których celem nie jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, jak również działalność o stricte gospodarczym charakterze. Prowadzenie takiej działalności dopuszcza ustawa o gospodarce komunalnej (art. 10).

Ustawa o gospodarce komunalnej przewiduje trzy sytuacje, w których działalność poza sferą użyteczności publicznej może być prowadzona.

Po pierwsze, gmina może poza sferą użyteczności publicznej tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym oraz 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. Warunki te muszą wystąpić łącznie.

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

Po trzecie, ograniczenia dotyczące tworzenia spółek tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do nich, o których mowa była wyżej, nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz

działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, w tym również związany z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości, oraz klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej.

Przywołany przepis ustawy o gospodarce komunalnej niezmiennym istotnie brzmieniu obowiązuje od początku wejścia w życie ustawy o gospodarce komunalnej, tj. od 1997 r. Ustawa ta uporządkowała kwestie aktywności samorządu w obszarach związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. W wielu przypadkach gminy przejęły po radach narodowych przedsiębiorstwa komunalne, które były tworzone w okresie PRL. Przedsiębiorstwa te były następnie przekształcane w spółki gminne. W wielu przypadkach gospodarowały one mieniem publicznym. Ich likwidacja wymagałaby sprywatyzowania tego mienia, co z punktu widzenia wielu interesów gmin, nie byłoby korzystne. Z tego powodu ustawodawca przewidział drugą z przywołanych przesłanek, która umożliwia prowadzenie działalności gospodarczej w przypadku, gdy zbycie składnika majątkowego może stanowić poważną stratę majątkową.

Realizacja wniosku NIK w zakresie ograniczenia (poprzez doprecyzowanie) w istocie mogłaby prowadzić do konieczności wyzbywania się przez gminy składników majątkowych, którymi gospodarują spółki prowadzące niedozwoloną zdaniem NIK działalność gospodarczą. Część spółek faktycznie prowadzi działalność nie związaną bezpośrednio z zadaniami publicznymi, niemniej jednak warto odnotować, że w przypadku generowania przez tę działalność dochodów i zysku mogą być one przeznaczane na wsparcie działalności użyteczności publicznej. A to czy działalność spółki jest opłacalna ekonomicznie nie jest bezpośrednią pochodną sposobu regulacji, lecz sposobu zarządzania. Istotnie redakcja przepisu art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej zawiera pojęcia nieostre. Zastosowanie w redakcji przepisu klauzul generalnych (zwrotów niedookreślonych o charakterze wartościującym odsyłających do norm pozaprawnych) jest stosowane przez ustawodawcę w wielu sytuacjach jako dozwolony środek legislacyjny, po to właśnie aby dać swobodę decyzyjną umożliwiającą zastosowanie pewnego stopnia dowolności w wykładni prawa. To do wspólnot lokalnych i ich organów, jak już wcześniej zasygnalizowano, należy ich ocena i interpretacja. W szczególności rada gminy, składająca się z radnych reprezentujących mieszkańców, jest władna do oceny, czy przedmiot działalności danej spółki jest ważny dla rozwoju danej gminy.

Podobnie trzeba spojrzeć na propozycję enumeratywnego określenia przypadków, w których działalność gospodarcza poza sferą użyteczności publicznej będzie gminom dozwolona. Jak wskazano wyżej nadmierna kazuistyka oraz stosowanie katalogów zamkniętych w regulacjach określających kompetencje samorządu terytorialnego podważa zasadę samorządności terytorialnej – pozbawiając wspólnoty samorządowe gwarantowanej konstytucyjnie samodzielności w decydowaniu o tym w jaki sposób dane zadania realizować.

*Z poważaniem*

Paweł Szefernaker

Sekretarz Stanu w MSWiA

*- podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym -*

Załączniki:

1. Pismo z dnia 27.03.2017 r., DAP-WSUST-0740-1/2016.
2. Pismo z dnia 12.01.2021 r., DAP-WSUST-0723-1/2021.

## 6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAŚ

LSZ.430.003.2021  
P/21/092

Warszawa, 16 lutego 2022 r.

Opinia  
do stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji  
w sprawie Informacji o wynikach kontroli P/21/092  
**Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie pomorskim i zachodniopomorskim**

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zawartego w piśmie z 18 stycznia 2022 r. (DK-KKN-0740-2-2/2022).

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje zawarte w Informacji, a oparte na ustaleniach kontroli, stanowisko w sprawie dwóch wniosków *de lege ferenda* skierowanych do Prezesa Rady Ministrów dotyczących: 1) wykreślenia albo ograniczenia zakresu stosowania zawartego w art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>2</sup> pojęcia spółka „ważna dla rozwoju gminy”; 2) podjęcia inicjatywy legislacyjnej polegającej na określeniu w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>3</sup> obowiązku ustalenia w drodze uchwały rady gminy zasad sponsoringu i udzielania darowizn przez spółki komunalne gmin.

Izba stwierdza, iż podejście Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>4</sup> sprowadza się do akceptacji status quo, zaś taki stan rzeczy – jak wskazują wyniki kontroli NIK – będzie prowadził do kolejnych nieprawidłowości. Zwraca uwagę brak propozycji rozwiązań ze strony Sekretarza Stanu w Ministerstwie SWiA, działającego w imieniu Ministra SWiA, który działał w tym zakresie z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów – adresata wniosków NIK. Równocześnie, Ministerstwo SWiA próbuje podważać wnioski NIK nie prezentując wystarczającego uzasadnienia.

Funkcjonowanie spółek handlowych tworzonych przez gminy wielokrotnie było przedmiotem kontroli NIK<sup>5</sup>. W ramach tychże kontroli badano m.in. czy spółki komunalne działały w granicach wyznaczonych ustawami, w tym ugk i usg. W ich wyniku Izba wskazywała, że obowiązujące przepisy art. 10 ust. 1-3 ugk nie spełniają swojej funkcji, ponieważ w praktyce nie stanowią żadnego ograniczenia dla zakresu prowadzenia działalności gospodarczej spółek komunalnych gmin poza sferą użyteczności publicznej. Stąd też w kontrolach z lat 2020-2021 NIK zwracała uwagę na aktualność wniosków *de lege ferenda* dotyczących przepisów art. 10 ugk określających zasady tworzenia i przystępowania jednostek samorządu terytorialnego<sup>6</sup> do spółek handlowych poza sferą użyteczności publicznej. W Informacji o wynikach kontroli P/21/092 wskazano, iż użyte w art. 10 ust. 3 ugk niedookreślone pojęcie spółki „ważnej dla rozwoju gminy” powoduje, iż organy gmin i organy spółek interpretują je w sposób dowolny. Skutkuje to podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej przez spółki poza sferą użyteczności publicznej na szeroką skalę<sup>7</sup> i strictly komercyjnym charakterze<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 679; dalej: ugk.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.; dalej: usg.

<sup>4</sup> Dalej: Ministerstwo SWiA.

<sup>5</sup> P/10/173/LWA; P/14/091/KGP; P/20/068/LWA; P/21/088.

<sup>6</sup> Dalej: jst.

<sup>7</sup> W przypadku jednej z 12 skontrolowanych spółek przychody z takiej działalności stanowiły ponad 60% jej przychodów ogółem.

<sup>8</sup> Na przykład: usługi pogrzebowe; sprzedaż paliw i innych towarów, w tym napojów alkoholowych na własnej stacji paliw; sprzedaż paliwa żeglugowego; usługi okręgowej stacji kontroli pojazdów.

Odnosząc się do pierwszego z wniosków NIK Ministerstwo SWiA wskazało, że aktualne pozostaje stanowisko zaprezentowane w piśmie z 8 listopada 2021 r. (DK-KKN-0740-1-16/2021)<sup>9</sup>, w którym m.in. przywołano zasadę samorządności terytorialnej ustanowioną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup> (art. 16 ust. 2) oraz zasadę legalizmu (art. 164 ust. 3 i art. 167). Przywołano przepisy art. 6, art. 7 ust. 1 usg oraz art. 9 ust. 4 i art. 1 ust. 2 ugk odnoszące się do zadań własnych gminy i zadań użyteczności publicznej. Przywołano również art. 10 ust. 1-3 ugk i omówiono trzy sytuacje, w których działalność poza sferą użyteczności publicznej jest dopuszczalna i może być prowadzona.

Wyniki kontroli NIK pokazują, że ustanowione przez Sejm przepisy ustaw są przez samorządy gmin i ich spółki jawnie łamane bądź skutecznie obchodzone. Oznacza to, że cele jakie zakładał ustawodawca w zakresie ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy, nie są osiąmane. Jednym z powodów jest zastosowanie w przepisach ugk nieostrych, niedookreślonych pojęć.

W piśmie Ministerstwa SWiA podano, że „przywołany przepis<sup>11</sup> ustawy o gospodarce komunalnej w niezmienionym istotnie brzmieniu obowiązuje od początku wejścia w życie ustawy o gospodarce komunalnej, tj. od 1997 r. Ustawa ta uporządkowała kwestie aktywności samorządu w obszarach związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.”

Trzeba jednak zauważyć, że od końca lat 90-ych upłynęło już ponad 20 lat. W tym okresie dokonano zmian, i to niejeden raz, wielu ustaw regulujących kwestie działalności gospodarczej różnych podmiotów. Obszar gospodarki, w tym gospodarki komunalnej, ulega ciągłym przemianom. Obowiązujące nadal rozwiązania prawne ugk wprowadzone zostały w zupełnie innych warunkach społecznych i gospodarczych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli istnieje pilna potrzeba weryfikacji użytych w ustawie sformułowań decydujących o przesłankach dopuszczających prowadzenie przez gminy działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej.

Wykreślenie zapisu odnoszącego się do spółek „ważnych dla rozwoju gminy” spowoduje, iż w art. 10 ust. 3 ugk określony zostanie szeroki, ale zamknięty katalog czynności, w jakie może angażować się spółka, w której gmina może posiadać akcje lub udziały.

Ministerstwo SWiA wskazało, iż „stosowanie katalogów zamkniętych w regulacjach określających kompetencje samorządu terytorialnego podważa zasadę samorządności terytorialnej”. Jednakże w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>12</sup>, w art. 13 ust. 2 tej ustawy, określono zamknięty katalog czynności spółek poza sferą użyteczności publicznej, w jakie może angażować się województwo. Istnieje zatem możliwość zastosowania rozwiązania przyjętego w tej ustawie, co podważa tezę Ministerstwa SWiA o niedopuszczalności czy też niemożności wprowadzenia takiego katalogu do ugk. Zaznaczyć też trzeba, iż rozwiązanie takie zostało w pewnym zakresie wykorzystane w odniesieniu do spółek gminnych, chociaż nie w ustawie ustrojowej odnoszącej się do gmin (usg), lecz właśnie w ugk, której art. 10 ust. 3 wskazuje obszary, w jakich spółki gminne mogą być tworzone poza sferą użyteczności publicznej. Jednakże w tej samej jednostce redakcyjnej (art. 10 ust. 3 ugk) wprowadzono – zdaniem NIK – zbyt ogólne rozwiązanie, że ograniczenia nie dotyczą spółek „ważnych dla rozwoju gminy”. Tym samym nie tylko możliwe, ale i konieczne wydaje się być zastosowanie rozwiązania analogicznego jak w przypadku regulacji dotyczących spółek tworzonych przez województwa. Polegałoby to na ewentualnym uzupełnieniu wykazu obszarów wskazanych w art. 10 ust. 3 ugk (w których spółki gminne mogą działać poza sferą użyteczności publicznej) oraz uznaniu tego wykazu za zamknięty, z równoczesnym wykreśleniem pojęcia niedookreślonego, tj. spółki „ważne dla rozwoju gminy”.

Ponadto Izba zaproponowała też rozwiązanie alternatywne, tj. rozważenie możliwości ograniczenia zakresu stosowania zawartego w art. 10 ust. 3 ugk pojęcia spółka „ważna dla rozwoju gminy”. Nie można tej części wniosku NIK traktować jako „nadmiernej kazuistyki”. Rozwiązanie alternatywne polegałoby na ograniczeniu możliwości wykorzystywania pojęcia niedookreślonego, np. poprzez sformułowanie ustawowych przesłanek, których zaistnienie umożliwi w konkretnej sytuacji uznanie określonej spółki za „ważną dla rozwoju gminy”, a co umożliwiłoby legalne wykraczanie przez tę spółkę w jej działalności poza sferą użyteczności publicznej. Sformułowanie takich przesłanek w ustawie powinno natomiast obligować organy stanowiące gmin do wykazywania w uchwałach (podejmowanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f usg) dotyczących tworzenia

<sup>9</sup> Tj. stanowisko przekazane do Informacji o wynikach kontroli P/20/088, w którym podtrzymano stanowiska zawarte w pismach z 12 stycznia 2021 r. (DAP-WSUST-0723-1/2021) i 27 marca 2017 r. (DAP-WSUST-0740-1/2016).

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.

<sup>11</sup> Art. 10 ust. 1-3.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.

bądź przystępowania do spółek dlatego – uwzględniając całokształt okoliczności konkretnej sprawy – uznać trzeba, że dana spółka jest „ważna dla rozwoju gminy”, zaś tak rozumiany cel „rozwojowy” nie może być osiągnięty w inny sposób albo też, że utworzenie spółki jest najwłaściwszym sposobem jego osiągnięcia. Uchwały takie podlegają nadzorowi ze strony organów nadzorczych nad jst, obejmującemu także prawidłowość interpretowania i zastosowania w konkretnym przypadku (i z punktu widzenia ustawowo sformułowanych przesłanek) zawartego w ustawie pojęcia nieostrego. Gminy natomiast mogą wnosić skargi na rozstrzygnięcia organu nadzorczego do sądu administracyjnego (którego kontrola również obejmuje prawidłowe zastosowanie w określonym przypadku pojęcia niedookreślonego zawartego w hipotezie normy prawnej).

Obecnie obowiązujące regulacje pozostawiają kwestię traktowania spółek za „ważne dla rozwoju gminy” do wyłącznego (i swobodnego zarazem) uznania gminy, nie wymagając przy tym jakiegokolwiek uzasadnienia przyjętego stanowiska, co mocno ogranicza możliwość sprawowania rzeczywistej kontroli i skutecznego nadzoru nad zakresem wykonywania przez spółki gminne działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej.

Ministerstwo SWiA wskazało, że „rada gminy, składająca się z radnych reprezentujących mieszkańców, jest władna do oceny, czy przedmiot działalności danej spółki jest ważny dla rozwoju danej gminy”.

Przepisy ugk nie wskazują jednak, w jakiej formie takiej oceny można by dokonać. Kontrola NIK wykazała, że żadna ze spółek działających poza sferą użyteczności publicznej nie posiadała formalnej zgody i upoważnienia organów gminy na funkcjonowanie poza tą sferą, ze wskazaniem i uzasadnieniem wystąpienia konkretnych okoliczności określonych w art. 10 ugk, w szczególności art. 10 ust. 3.

Poruszone powyżej kwestie są również istotne w kontekście regulacji zawartych w art. 9 ust. 2 usg, które wyraźnie wskazują, że zarówno gmina jak i gminna osoba prawna mogą prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie, czyli w ugk. Jednak sposób opisu tychże przypadków w ugk umożliwia w praktyce prowadzenie działalności gospodarczej przez spółki gminne poza sferą użyteczności publicznej w nieograniczonym zakresie, jak również tworzenie takich spółek i przystępowanie do nich, o ile tylko przyjmie się, że spółki te są „ważne dla rozwoju gminy”. Niewątpliwie sytuacja taka jest sprzeczna z zamiarem ustawodawcy wyrażonym w przywołanym przepisie ustawy ustrojowej (usg).

Wyjaśniając potrzebę interwencji legislacyjnej trzeba raz jeszcze podkreślić, że dalsze utrzymywanie przepisu art. 10 ust. 3 ugk w obecnej postaci negatywnie wpływa na rozwój przedsiębiorczości i tzw. lokalnego życia gospodarczego, ponieważ nie tworzy żadnych barier wkraczania przez podmioty publiczne, za pośrednictwem utworzonych przez te podmioty spółek, w obszary działalności gospodarczej sytuowane poza sferą użyteczności publicznej. Nie można też wykluczyć, że może mieć negatywny wpływ na poziom zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot lokalnych, jeżeli jednostki organizacyjne gmin będą się koncentrować na działaniach komercyjnych.

Odnosząc się do faktu, iż „część spółek faktycznie prowadzi działalność niezwiązaną bezpośrednio z zadaniami publicznymi” Ministerstwo SWiA argumentowało, że „warto odnotować, że w przypadku generowania przez tą działalność dochodów i zysku mogą być one przeznaczane na wsparcie działalności użyteczności publicznej”.

NIK podkreśla jednak, że nie chodzi o działania spółek niezwiązane bezpośrednio z zadaniami publicznymi albo o działalność uboczną (o marginalnym znaczeniu), ale o działania polegające na celowym organizowaniu i tworzeniu warunków dla działalności gospodarczej prowadzonej przez inne podmioty<sup>13</sup>. Tymczasem spółkom komunalnym nie wolno prowadzić działalności gospodarczej, która może w sposób negatywny oddziaływać na warunki konkurencji na lokalnym rynku usług<sup>14</sup>. Ponadto, odpowiadając na argumentację Ministerstwa SWiA, trzeba wyraźnie stwierdzić, że uzyskiwanie przez spółki komunalne dodatkowych środków finansowych w celu pokrycia kosztów świadczenia usług publicznych nie zostało wskazane w art. 10 ust. 1-3 ugk wśród okoliczności dających podstawę do podejmowania działań poza sferą użyteczności publicznej.

W ocenie NIK powyższe argumenty potwierdzają potrzebę dokonania zmian w polskim porządku prawnym poprzez wykreślenie albo ograniczenie zakresu stosowania zawartego w art. 10 ust. 3 ugk nieostrego pojęcia spółka „ważna dla rozwoju gminy”.

<sup>13</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 8 września 2011 r., I SA/OI 458/11 (LEX nr 966077); postanowienie Sądu Najwyższego z 21 lipca 2011 r., III CZP 22/11 (LEX nr 898256).

<sup>14</sup> Przepis art. 10 ust. 5 ugk stanowi, że tworzenie i przystępowanie do spółek prawa handlowego przez gminę w przypadkach, o których mowa w art. 10 ust. 1-3 ugk, odbywa się na zasadach gwarantujących zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności.

Odnosząc się do drugiego z wniosków NIK, tj. podjęcia inicjatywy legislacyjnej polegającej na określeniu w usg obowiązku ustalenia w drodze uchwały rady gminy zasad sponsoringu i udzielania darowizn przez spółki komunalne gmin, Ministerstwo SWiA wskazało, że na gruncie przepisów usg i ugk, to nie organ stanowiący gminy, a organ wykonawczy, jako podmiot reprezentujący jst, wyposażony został w uprawnienia do wykonywania praw z posiadanych udziałów i akcji. Jednocześnie Ministerstwo SWiA przyznało, że przepis art. 10a ust. 5 ugk, poza wskazywaniem kandydata na członka organu nadzorczego spółki, nie określa na czym polega wspomniane wykonywanie praw z udziałów i akcji. Zatem, zdaniem Ministerstwa SWiA, nic nie stoi na przeszkodzie, aby organ wykonawczy gminy ustalił zasady dobrych praktyk nadzoru właścicielskiego w danej jst, a wśród nich zasady sponsoringu i udzielania darowizn. Przyznanie radzie gminy możliwości ustalania zasad sponsoringu i udzielania darowizn przez spółki komunalne gmin stanowiłoby naruszenie kompetencji organu wykonawczego w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego.

Trudno w pełni zgodzić się z przedstawionym wywodem. Nie można podnosić rzekomego naruszenia kompetencji w sytuacji, gdy kompetencje te nie zostały określone przepisami prawa, co zresztą podkreślono w piśmie Ministerstwa SWiA. Tym samym też nie można uznać, iż wprowadzenie w ustawie szczegółowego przepisu odnoszącego się do wykonywania precyzyjnie określonego zadania byłoby niemożliwe ze względu na naruszenie ogólnych regulacji prawnych (dotyczących reprezentowania gminy), które pomijają kwestię realizacji takiego zadania. Wreszcie – trudno zgodzić się z twierdzeniem, że w sytuacji, gdy obowiązujące przepisy czegoś nie określają, to nie stoją na przeszkodzie, aby organ administracji publicznej podjął określone działania mające charakter władczy. I to w stosunku do podmiotów (spółek prawa handlowego posiadających osobowość prawną), które nie są mu podległe w rozumieniu regulacji odnoszących się do struktur administracji, lecz wobec których wykonuje jedynie działania związane z reprezentowaniem właściciela (tj. jst), wynikające przede wszystkim z regulacji Kodeksu spółek handlowych. Stanowisko takie wydaje się być sprzeczne z konstytucyjnie określoną zasadą legalności działania organów władzy publicznej, mimo iż odnosi się do sfery objętej dominium tej władzy. Podkreślić należy, że zgodnie z art. 18 ust. 1 usg do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Zatem właściwość rady gminy wyklucza jedynie wskazanie w przepisach ustawowych innego podmiotu jako wyłącznie właściwego. W inny sposób w przepisach usg określono natomiast zadania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako organu wykonawczego. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 1 usg – wykonuje on uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Oznacza to, iż organ wykonawczy gminy w swojej działalności nie może wykraczać poza zadania sformułowane w obowiązujących przepisach prawa oraz wynikające z podjętych przez organ stanowiący uchwał.

Można dyskutować, czy wprowadzony przepisami ustawy obowiązek ustalania zasad sponsoringu i udzielania darowizn przez spółki komunalne w poszczególnych gminach powinien być realizowany przez organ stanowiący czy też przez organ wykonawczy gminy. Za przyjęciem rozwiązania, iż powinien być to organ stanowiący mogą przemawiać istniejące regulacje usg, zgodnie z którymi do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta (art.18 ust.2 pkt 9 lit. g usg), czy też podejmowanie uchwał dotyczących tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich (art.18 ust.2 pkt 9 lit. f usg). Z pewnością natomiast nie można przyjmować, że wprowadzenie takiego ustawowego obowiązku może być z powodzeniem „zastępowane” przez działania podejmowane – według istniejącego stanu prawnego – na wątpliwych podstawach prawnych. Należy w tym miejscu przypomnieć, że nie ma żadnych uregulowań prawnych, które nakazywałyby organowi wykonawczemu gminy sporządzanie pisemnych zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami gminy, w tym zasad sponsoringu i udzielania darowizn przez te spółki. Ustalenie takich procedur, wobec braku obowiązku prawnego, byłoby wyłącznie przejawem dobrej praktyki.

Mając na uwadze obowiązujące rozwiązania prawne, a w zasadzie ich brak, Izba zaproponowała rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej polegającej na ustawowym określeniu obowiązku ustalenia w drodze uchwały organu stanowiącego gminy zasad sponsoringu i udzielania darowizn przez spółki komunalne. Rada gminy, mając możliwość ustalania takich zasad, decydowałaby o stopniu ich szczegółowości. Określenie przez radę gminy generalnych / ogólnych zasad sponsoringu i udzielania darowizn nie naruszałoby kompetencji organu wykonawczego w zakresie sprawowanego nadzoru właścicielskiego. Skoro, jak podkreśla Ministerstwo SWiA, na podstawie przepisów art. 10 ugk rada gminy „jest władna do oceny, czy przedmiot działalności danej spółki jest ważny dla rozwoju danej gminy”, to tym bardziej na gruncie przepisów usg, organ ten powinien mieć wpływ na kształtowanie zasad postępowania w zakresie rozporządzania składnikami aktywów pieniężnych celem

udzielania darowizn lub zawierania umów sponsoringowych. Mowa przecież o mieniu publicznym<sup>15</sup>. Obszar zarządzania publicznymi aktywami pieniężnymi powinien być transparentny i jawny dla mieszkańców gminy. Dodatkowo, zdaniem NIK, ułatwiłoby to i zmotywowało rady gmin do przeprowadzania kontroli działalności spółek komunalnych (bezpośrednio w spółkach) na podstawie art. 18a ust. 1 usg.

W ocenie NIK powyższe argumenty potwierdzają potrzebę podjęcia inicjatywy legislacyjnej polegającej na określeniu w usg obowiązku ustalenia w drodze uchwały rady gminy zasad sponsoringu i udzielania darowizn przez spółki komunalne gmin.

  
**PREZES**  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banaś

<sup>15</sup> W wyroku NSA z dnia 29 sierpnia 2019 r. (sygn. I OSK 657/19) Sąd w uzasadnieniu wskazał m.in, że „spółki, których jedynym właścicielem jest gmina, niewątpliwie mieszczą się w pojęciu *gminnych jednostek organizacyjnych*, pomimo tego, że posiadają odrębną od gminy osobowość prawną”.