



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.411.003.04.2022

**Pan
Jerzy Łuźniak
Prezydent Miasta Jeleniej Góry**

Urząd Miasta Jelenia Góra
pl. Ratuszowy 58
58-500 Jelenia Góra

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

K/22/002/LWR – Sposób wykorzystania uwag i wykonania wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych w związku z kontrolą P/20/088 pt. „Finansowanie i wspieranie działalności spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Jelenia Góra ¹ , pl. Ratuszowy 58, 58-500 Jelenia Góra.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Łuźniak, Prezydent Miasta Jeleniej Góry ² od 20 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja wniosków pokontrolnych i wykorzystanie uwag sformułowanych w wyniku kontroli P/20/088 „Finansowanie i wspieranie działalności spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim”.
Okres objęty kontrolą	Od 31 marca 2021 r. do zakończenia czynności kontrolnych ³ z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przez tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Jakub Mucha, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/202/2022 z 22 listopada 2022 r.

(akta kontroli: t. I str. 1-2)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej również: Prezydent.

³ 20 grudnia 2022 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezydent Miasta Jeleniej Góry w związku z otrzymanym wystąpieniem pokontrolnym z kontroli P/20/088 – „*Finansowanie i wspieranie działalności spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim*”⁶ rzetelnie poinformował Najwyższą Izbę Kontroli Delegaturę we Wrocławiu o sposobie wykorzystania uwag i wykonaniu wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Jak wynika z ustaleń niniejszej kontroli spośród 10 wniosków wykonanych zostało sześć, a cztery pozostałe nie zostały wykonane, z tego wobec dwóch (nr 1 i 2) Prezydent podejmował działania ukierunkowane na pełne ich zrealizowanie, a wobec dwóch kolejnych (nr 9 i 10) wskazał przyczyny niepodjęcia takich działań.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepublikowaniu w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu dokumentacji przebiegu i efektów kontroli przeprowadzonych w Urzędzie przez podmioty zewnętrzne oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów je przeprowadzających, co stanowiło naruszenie wymogów wynikających z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁷.

III. Opis stanu faktycznego

OBSZAR

Realizacja wniosków pokontrolnych i wykorzystanie uwag oraz rzetelność informacji przekazanych przez kierowników jednostek kontrolowanych o podjętych lub planowanych działaniach w celu realizacji wniosków i wykorzystania uwag

1. Według stanu na 24 listopada 2022 r. w Gminie Jelenia Góra funkcjonowało pięć spółek⁸, w których Gmina Jelenia Góra posiadała udziały, w tym cztery spółki, w których była jedynym udziałowcem (Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji „WODNIK” sp. z o.o.⁹, Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o.¹⁰, Miejski Zakład Komunikacyjny sp. z o.o. w Jeleniej Górze¹¹ i Termy Cieplickie sp. z o.o.¹²) oraz jedna spółka, w której była większościowym udziałowcem (Jeleniogórskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o.¹³).

W wyniku zrealizowanej w Urzędzie kontroli P/20/088 pt. „*Finansowanie i wspieranie działalności spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim*” do Prezydenta skierowane zostało wystąpienie pokontrolne P/20/088. W dokumencie tym w związku z opisanymi w nim nieprawidłowościami, sformułowano 10 następujących wniosków, w odniesieniu do których m.in. stan ich realizacji kształtował się jak poniżej.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Wystąpienie pokontrolne z 31 marca 2020 r. (LWR.410.027.06.2020) zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.069.2021 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 22 lipca 2021 r. Dalej: wystąpienie pokontrolne P/20/088.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 902. Dalej: ustawa o dostępie do informacji publicznej.

⁸ Nazywane dalej łącznie „spółkami miejskimi”.

⁹ Dalej: PWiK.

¹⁰ Dalej: MPGK.

¹¹ Dalej: MZK.

¹² Dalej: TC.

¹³ Dalej: JTBS.

1) Sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym P/20/088 wniosek nr 1 obejmował: *„Podjęcie działań ukierunkowanych na zmianę obowiązujących w Mieście zasad gospodarowania nieruchomości poprzez ich rozszerzenie o kwestie związane z wnoszeniem do spółek komunalnych aportów w postaci prawa własności nieruchomości”*.

W odpowiedzi z 19 sierpnia 2021 r.¹⁴ na wystąpienie pokontrolne P/20/088 Prezydent wskazał, że przyjęto zasadę podejmowania każdorazowo indywidualnych uchwał Rady Miejskiej Jeleniej Góry wyrażających zgodę na wniesienie aportu w postaci nieruchomości w trybie przewidzianym w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵.

W okresie objętym kontrolą Gmina Jelenia Góra dwukrotnie dokonała aportu w postaci prawa własności nieruchomości¹⁶. W każdym z tych przypadków uchwała Zgromadzenia Wspólników poprzedzona była uchwałą Rady Miejskiej Jeleniej Góry¹⁷, wydaną m.in. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. W świetle powyższego Prezydent rzetelnie poinformował NIK o stanie i sposobie realizacji wniosku nr 1 sformułowanego w wystąpieniu pokontrolnym P/20/088.

Niemniej przywołany wniosek w ocenie NIK pozostawał na etapie realizacji, ponieważ z przedłożonej dokumentacji wynikało, że w Urzędzie poczynszy od marca 2022 r. do lipca 2022 r. prowadzona była wewnętrzna korespondencja m.in. w przedmiocie dotyczącym uregulowania zasad zbywania nieruchomości poprzez wnoszenie ich jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek prawa handlowego na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, która wyeliminowałaby konieczność każdorazowego uzyskiwania zgody Rady Miejskiej Jeleniej Góry.

Prezydent wyjaśnił m.in., że na stan realizacji wniosku miały wpływ przede wszystkim utrudnienia w organizacji pracy w wydziałach zaangażowanych w realizację wniosku, polegające na problemach w zatrudnieniu nowego pracownika na przełomie 2021 r. i 2022 r., a także długotrwała nieobecność¹⁸ Naczelnika Wydziału Nadzoru Właścicielskiego i Kontroli, czy też stan epidemii COVID-19.

(akta kontroli: t. I str. 17-18, 45, 49, 95, 97, 101-109, 196, 215-220, 222, 322-331)

2) Sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym P/20/088 wniosek nr 2 obejmował: *„Podjęcie skutecznych działań ukierunkowanych na doprowadzenie do zwrotu przez Prezesa Zarządu spółki JTBS nienależnie otrzymanego wynagrodzenia zmiennego w 2018 r. za 2017 r. w kwocie 19 357,25 zł”*.

W odpowiedziach¹⁹ na wystąpienie pokontrolne P/20/088 Prezydent wskazał m.in., że zwrócono się do Rady Nadzorczej JTBS o podjęcie działań ukierunkowanych na doprowadzenie do zwrotu przez Prezesa Zarządu tej spółki wynagrodzenia za 2017 r.

¹⁴ Odpowiedź z 19 sierpnia 2022 r. (PN. 1710.38.2020).

¹⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm. (dalej: ustawa o samorządzie gminnym). Stosownie do przywołanego przepisu do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

¹⁶ [1] do PWiK w postaci prawa własności nieruchomości zabudowanej, położonej przy ul. Grottgera 1, oznaczonej geodezyjnie jako działka nr 47 (Obręb 0028, 28NE, AM-57) o powierzchni 0,2617 ha; [2] do TC w postaci prawa własności nieruchomości, położonej przy ul. Sudeckiej 42 w Jeleniej Górze, oznaczonej geodezyjnie jako działka nr 278/4 (obręb 0032, AM4) o powierzchni 3382 m².

¹⁷ [1] Uchwała Nr 373.XXXVIII.2021 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 31 sierpnia 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na wniesienie wkładu niepieniężnego (aportu) na podwyższenie kapitału zakładowego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji „WODNIK” sp. z o.o. w Jeleniej Górze; [2] Uchwała Nr 517.LII.2022 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 13 lipca 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na wniesienie wkładu niepieniężnego (aportu) na podwyższenie kapitału zakładowego Spółki Termy Cieplickie sp. z o.o. w Jeleniej Górze.

¹⁸ Od 29 czerwca 2021 r. do 22 grudnia 2021 r.

¹⁹ Odpowiedź z 19 sierpnia 2022 r. (PN. 1710.38.2020) oraz odpowiedź z 27 stycznia 2022 r. (PN.1710.38.2020).

(otrzymanego w 2018 r.). Prezydent w odpowiedzi dodał m.in., że tok procedowania sprawy przez Radę Nadzorczą Spółki wydłużył się ze względu na stan epidemii, a wobec wątpliwości zgłaszanych przez Prezesa Zarządu JTBS, co do charakteru ewentualnego roszczenia, prowadzone były analizy możliwych do podjęcia działań, a w zależności od wyników tych analiz będą podejmowane dalsze działania w przywołanym zakresie.

W przywołanym zakresie Prezydent rzetelnie poinformował NIK o stanie i sposobie realizacji wniosku nr 2 sformułowanego w wystąpieniu pokontrolnym P/20/088.

Z przedłożonej przez Prezydenta na etapie niniejszej kontroli dokumentacji wynikało, że w Urzędzie, jak również pomiędzy Urzędem a organami JTBS (m.in. w okresie od sierpnia 2021 r. do marca 2022 r.), prowadzona była korespondencja w przedmiocie dotyczącym realizacji wniosku nr 2. W ramach podjętych w Urzędzie czynności m.in.: [1] Prezydent skierował do Rady Nadzorczej JTBS pismo w sprawie podjęcia skutecznych działań ukierunkowanych na doprowadzenie do zwrotu przez Prezesa Zarządu JTBS nienależnie otrzymanego wynagrodzenia (pismo z 16 sierpnia 2021 r.)²⁰; [2] w związku z brakiem odpowiedzi na pismo z 16 sierpnia 2021 r. Prezydent skierował pismo do Przewodniczącego Rady Nadzorczej JTBS (pismo z 23 grudnia 2021 r.)²¹ w sprawie przedstawienia informacji o podjętych przez Radę Nadzorczą działaniach oraz ich wynikach; [3] Przewodniczący Rady Nadzorczej pismem z 29 grudnia 2021 r. poinformował Prezydenta m.in. o tym, że: [a] Prezes Zarządu podczas posiedzenia Rady Nadzorczej JTBS 29 grudnia 2021 r. „stwierdził, że nie zgadza się ze stanowiskiem NIK w sprawie zwrotu wynagrodzenia zmiennego za 2017 rok i w całości kwestionuje jego zasadność. Ponadto zwrócił uwagę, że roszczenie jest przedawnione”; [b] w związku z okolicznościami wskazanymi w piśmie „(...) Rada Nadzorcza zauważa, że ewentualne dochodzeniu zwrotu należności wypłaconych Prezesowi Zarządu Spółki w 2018 r. tytułem wynagrodzenia zmiennego za rok 2017 jest dodatkowo obarczone ryzykiem związanym z faktem możliwości powołania się przez niego na zarzut przedawnienia tych należności, albowiem okres przedawnienia przedmiotowych należności (zgodnie z treścią przepisu art. 751 pkt 1 K.c. wynosi 2 lata) upłynął z końcem roku 2020. Na marginesie wskazujemy, iż miało to miejsce jeszcze przed doręczeniem protokołu z kontroli NIK”; [c] „Rada Nadzorcza ma świadomość, że nie ma przeszkód prawnych aby ewentualny zobowiązany uczynił zadość przedawnionemu roszczeniu, jednakże w świetle wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki, w których kwestionuje on zasadność ustaleń kontroli NIK oraz oświadcza, że będzie bronił swoich interesów wszystkimi dostępnymi środkami – niemal pewne jest, że w przypadku sporu sądowego podniesie zarzut przedawnienia, co spowoduje przegranie procesu i może spowodować powstanie dodatkowych kosztów po stronie Spółki”; [4] Dyrektor Departamentu Gospodarki Komunalnej Urzędu zwróciła się 18 stycznia 2022 r. do radcy prawnego Urzędu o wydanie opinii prawnej czy w omawianej sytuacji doszło do przedawnienia należności, a w przypadku braku przedawnienia czy i jakie rozwiązania są możliwe do podjęcia; [5] z opinii prawnej z 24 stycznia 2022 r. radcy prawnego Urzędu wynikało, że w ocenie opiniującego, roszczenie objęte wnioskiem nr 2 nie mogło zostać zakwalifikowane jako zawierające się w katalogu określonym w art. 751 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²², lecz stosownie do art. 118 tej ustawy przedawnia się z upływem sześciu

²⁰ PN.1710.38.2020. Data wpływu do JTBS: 19 sierpnia 2021 r.

²¹ PN.1710.38.2020. Data wpływu do JTBS: 29 grudnia 2021 r.

²² Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm. Dalej: Kodeks cywilny. Stosownie do art. 751 tej ustawy: z upływem lat dwóch przedawniają się: 1) roszczenia o wynagrodzenie za spełnione czynności i o zwrot poniesionych wydatków przysługujące osobom, które stale lub w zakresie działalności przedsiębiorstwa trudnią się czynnościami danego rodzaju; to samo dotyczy roszczeń z tytułu zaliczek udzielonych tym osobom; 2) roszczenia z tytułu utrzymania, pielęgnowania, wychowania lub nauki, jeżeli przysługują osobom trudniącym się zawodowo takimi czynnościami albo osobom utrzymującym zakłady na ten cel przeznaczone.

lat²³; [6] Prezydent pismem z 27 stycznia 2022 r. zwrócił się do Przewodniczącego Rad Nadzorczych JTBS m.in. o „realizację jej korporacyjnych obowiązków i niezwłoczne podjęcie wszelkich niezbędnych działań w celu realizacji Wniosku pokontrolnego nr 2, tj. dochodzenia zwrotu należności”; [7] Przewodniczący Rady Nadzorczych JTBS²⁴ pismem z 28 lutego 2022 r. poinformował Prezydenta m.in. o tym, że wystąpił do zewnętrznej kancelarii prawnej o przygotowanie rozwiązania zgodnego z obowiązującym prawem, umożliwiającego realizację wniosku nr 2. Ponadto, jak wynikało z dokumentów uzyskanych z JTBS Prezes Zarządu powierzył sporządzenie opinii prawnej 25 marca 2022 r., za wynagrodzeniem wykonawcy w wysokości 7380,00 zł; [8] Przewodniczący Rady Nadzorczych JTBS pismem z 31 marca 2022 r. poinformował Prezydenta m.in., że z uzyskanej opinii prawnej wynika w szczególności, że uchwała Rady Nadzorczych – stanowiąca podstawę wypłaty kwestionowanego wynagrodzenia – pozostaje w mocy, roszczenie o zwrot wynagrodzenia uzasadnione było jedynie częściowo, a roszczenie przedawniło się z końcem 2021 r. Ponadto Przewodniczący Rady Nadzorczych wskazał m.in., że „Według oceny członków Rady Nadzorczych i moim własnym występowaniem do Sądu o nakaz zapłaty przeciwko Prezesowi Zarządu, którego stanowisko jest nam znane, narazi spółkę na koszty i zarzut działania na szkodę spółki. Koszty jakie JTBS poniesie z tytułu procesu, musiałby zaakceptować działające w spółce jednoosobowo Prezes Zarządu, który stanowczo nie zgadza się ze stanowiskiem NIK”; [9] Uchwałą nr 360/LVII/2022 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników JTBS z 29 kwietnia 2022 r. Przewodniczący Rady Nadzorczych został z dniem 30 kwietnia 2022 r. odwołany ze stanowiska. Jak wyjaśnił w toku niniejszej kontroli Prezydent „w związku z zaistniałą sytuacją wyciągnięto konsekwencje korporacyjne wobec Przewodniczącego Rady Nadzorczych JTBS sp. z o.o., z uwagi na fakt niedopełnienia przez Radę Nadzorczą swoich obowiązków wynikających z zawodowego charakteru działalności”.

Prezydent wyjaśnił m.in., że całość materiałów poddawanych jest analizie pod kątem możliwych do podjęcia działań, a okoliczności sprawy (wystąpienie przedawnienia roszczenia, a także przewidywalne wysokie koszty postępowania procesowego, mogące przewyższać wartość odzyskanej potencjalnie kwoty) nie sprzyjały skierowaniu sprawy na drogę postępowania sądowego.

Ponadto Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że Wydział Nadzoru Właścicielskiego i Kontroli Urzędu pismem z 10 listopada 2022 r. zlecił zewnętrznej kancelarii prawnej opinię w przedmiocie możliwych do podjęcia działań w celu doprowadzenia do zwrotu przez Prezesa Zarządu JTBS nienależnie otrzymanego wynagrodzenia. Wskazał ponadto, że pismem z 12 grudnia 2022 r. zwrócono się do Prezesa Zarządu JTBS o zwołanie w terminie do 31 marca 2023 r. Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników i umieszczenia w porządku obrad kwestii podjęcia uchwały w przedmiocie powołania pełnomocnika do reprezentowania Spółki w sporze z Prezesem Zarządu²⁵.

W ocenie NIK wniosek nr 2 pozostawał niezrealizowany, gdyż pomimo podejmowania przez Prezydenta działań ukierunkowanych na jego realizację nie okazały się one dotychczas skuteczne, tj. nie doprowadziły do zwrotu na rzecz JTBS nienależnie wypłaconego w 2018 r. wynagrodzenia Prezesowi Zarządu tej spółki.

²³ Zgodnie z art. 118 Kodeksu cywilnego: jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia wynosi sześć lat, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - trzy lata. Jednakże koniec terminu przedawnienia przypada na ostatni dzień roku kalendarzowego, chyba że termin przedawnienia jest krótszy niż dwa lata.

²⁴ Ówczesny Przewodniczący Rady Nadzorczych.

²⁵ Stosownie do art. 379 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm. – dalej: k.s.h.) w umowie między spółką a członkiem zarządu, jak również w sporze z nim spółkę reprezentuje rada nadzorcza albo pełnomocnik powołany uchwałą walnego zgromadzenia.

(akta kontroli: t. I str. 31, 43, 49, 55-56, 95, 97-98, 110-122, 173, 183-188, 221, 224, 227-232, 237-239, 249-251, 257-260, 268-273, 304-308; t. II str. 73-82, 111, 169-171, 184-186, 206-217)

3) Sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym P/20/088 wniosek nr 3 obejmował „Upewnienie się, że członkowie Rady Nadzorczej spółki JTBS otrzymali wyrównanie wynagrodzeń wypłacanych w zaniżonej wysokości i poinformowanie o tym NIK”.

W odpowiedzi²⁶ na wystąpienie pokontrolne P/20/088 Prezydent poinformował NIK m.in. o tym, że członkowie Rady Nadzorczej JTBS otrzymali wyrównanie wynagrodzeń wypłaconych w zaniżonej wysokości. W toku kontroli Prezydent przedłożył potwierdzenia przelewów z 18 sierpnia 2021 r. na rzecz dwóch członków Rady Nadzorczej JTBS w kwocie po 1629,78 zł²⁷.

Ponadto w toku niniejszej kontroli uzyskano od JTBS kalkulacje wypłaconych wyrównań wynagrodzeń, z których to dokumentów wynikało, że ostatecznie jako podstawę do wypłaty wyrównania przyjęto prawidłową kwotę wynagrodzenia brutto, tj. po 2160,00 zł dla każdej z osób²⁸, której wypłacono to wyrównanie (przy czym w związku z błędem rachunkowym²⁹ członkom Rady Nadzorczej niezależnie od przelewów zrealizowanych 18 sierpnia 2021 r., zrealizowano także przelewy z 16 września 2021 r. – w kwocie po 355,70 zł³⁰).

Wobec powyższego uznać należy, że Prezydent rzetelnie poinformował NIK o wykonaniu wniosku nr 3, a wniosek ten został zrealizowany.

(akta kontroli: t. I str. 30-31, 43, 49, 55, 95-96, 98-99, 123-126; t. II str. 73-76, 83, 84)

4) Sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym P/20/088 wniosek nr 4 obejmował „Doprecyzowanie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organów zarządzających spółek komunalnych w zakresie przyznawania im świadczeń obejmujących limit zryczałtowanych kosztów wykorzystania samochodu prywatnego na cele związane z realizacją przedmiotu umowy w kontekście zasad świadczenia usług poza siedzibą spółki, tak, aby zasady te były jednoznaczne i ściśle uzależniały przyznawane świadczenia od efektywnej realizacji usług zarządzania”.

W odpowiedziach³¹ na wystąpienie pokontrolne P/20/088 Prezydent wskazał m.in., że z końcem 2021 r. w spółkach miejskich odbyły się Zgromadzenia Wspólników, podczas których zostały podjęte stosowne uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu. Ponadto Prezydent poinformował, że podjęte z końcem 2021 r. uchwały zostały przekazane do wszystkich miejskich spółek pismem z 3 stycznia 2022 r. celem m.in. wprowadzenia stosownych zmian i aktualizacji zawartych z członkami organów zarządzających umów o świadczenie usług zarządzania.

Przywołane uchwały podjęte zostały w przypadku każdej ze Spółek, tj. w odniesieniu do:

- 1) MPGK – podjęta została uchwała z 28 grudnia 2021 r.³²,
- 2) MZK – podjęta została uchwała z 28 grudnia 2021 r.³³,

²⁶ Z 19 sierpnia 2021 r. (PN.1710.38.2020).

²⁷ Kwota brutto 2250,00 zł (za okres od lipca 2017 r. do marca 2021 r.).

²⁸ Za lata 2018-2020, tj. w przypadku każdej z osób za 36 miesięcy.

²⁹ Do wypłaty wyrównania pierwotnie omyłkowo została przyjęta kwota 50,00 zł za miesiąc.

³⁰ Kwota brutto 490,00 zł (za okres od lipca 2017 r. do sierpnia 2021 r.).

³¹ Odpowiedź z 19 sierpnia 2022 r. (PN. 1710.38.2020) oraz odpowiedź z 27 stycznia 2022 r. (PN.1710.38.2020).

³² Uchwała Nr IV/1/2021 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników MPGK sp. z o.o. w Jeleniej Górze z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń Członków Zarządu. Uchwała ta utraciła moc z dniem podjęcia uchwały nr I/15/2022 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników MPGK z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń Członków Zarządu.

³³ Uchwała Nr II/1/2021 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników MZK sp. z o.o. w Jeleniej Górze z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń Członków Zarządu. Uchwała ta utraciła moc z dniem podjęcia uchwały Nr I/14/2022 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników MZK z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń Członków Zarządu.

- 3) TC – podjęta została uchwała z 28 grudnia 2021 r.³⁴,
- 4) PWiK „Wodnik” – podjęta została uchwała z 28 grudnia 2021 r.³⁵,
- 5) JTBS – podjęta została uchwała z 31 grudnia 2021 r.³⁶.

Ponadto Dyrektor Departamentu Gospodarki Komunalnej Urzędu wystąpiła pismem z 19 stycznia 2022 r. do Zarządów i Rad Nadzorczych spółek miejskich wskazując m.in. „(...) proszę Organy Spółki o weryfikację istniejących dokumentów powstałych w oparciu o poprzednie uchwały Zgromadzeń Wspólników w zakresie zasad wynagradzania, w szczególności uchwał Rad Nadzorczych oraz Umów o świadczenie usług zarządzania, zawarty z członkami Zarządu”.

Każda ze spółek miejskich poinformowała Prezydenta³⁷ m.in. o podpisaniu aneksów do umów o świadczenie usług zarządzania bądź zgodności tych umów z przywołanymi uchwałami.

Analiza kontrolna przywołanych uchwał³⁸ wykazała, że w każdej z nich zawarto postanowienie, zgodnie z którym Rada Nadzorcza może określić w umowie o świadczenie usług zarządzania zasady zwrotu kosztów wykorzystania samochodu prywatnego przez osoby wchodzące w skład organów zarządzających tych spółek do celów służbowych w formie ryczałtu oraz ustalić miesięczny limit przebiegu kilometrów na jazdy lokalne, a ponadto wskazano, że zwrot powyższych kosztów nie może przysługiwać za dni nieobecności tych osób z powodu przerwy w świadczeniu usług lub przebywania w podróży służbowej (§ 5 ust. 3 przywołanych uchwał).

Wobec powyższego, w ocenie NIK, Prezydent rzetelnie poinformował NIK o wykonaniu wniosku nr 4, a wniosek ten został zrealizowany.

(akta kontroli: t. I str. 34-35, 45-46, 50, 56-78, 95-96, 99-100, 127-179; t. II str. 192-203, 227-241)

5) Sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym P/20/088 wniosek nr 5 obejmował „Wprowadzenie mechanizmów zapewniających wyrażanie, przez Prezydenta wykonującego kompetencje Zgromadzenia Wspólników danej spółki, zgody na pełnienie przez członków organów zarządzających spółek komunalnych funkcji w organach innych spółek handlowych, każdorazowo przed objęciem takiej funkcji”.

W odpowiedzi z 27 stycznia 2022 r.³⁹ na wystąpienie pokontrolne Prezydent poinformował Delegaturę NIK we Wrocławiu o podjęciu z końcem 2021 r. uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu. Ponadto wraz odpowiedzią z 27 stycznia 2022 r. Prezydent załączył pięć, podjętych z końcem 2021 r., uchwał dotyczących spółek miejskich⁴⁰.

Z analizy kontrolnej tych uchwał wynikało, że w każdym przypadku zawierały one postanowienia formułujące wymóg, zgodnie z którymi umowa o świadczenie usług zarządzania zawiera obowiązek uzyskania przez osoby wchodzące w skład organów zarządzających tych spółek wcześniejszej zgody Zgromadzenia Wspólników na pełnienie funkcji w innych w organach innej spółki handlowej (§ 4 ust. 1 przywołanych uchwał).

³⁴ Uchwała Nr 1/III/2021 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników TC z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń Członków Zarządu. Uchwała ta utraciła moc z dniem podjęcia uchwały Nr 13/III/2022 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników TC z dnia 27 czerwca 2022 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń Członków Zarządu.

³⁵ Uchwała nr Zg.W-25/2021 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników PWiK „Wodnik” z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń Członków Zarządu. Uchwała ta utraciła moc z dniem podjęcia uchwały nr Zg.W-12/2022 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników PWiK „Wodnik” z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń Członków Zarządu.

³⁶ Uchwała nr 355/LV/2021 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników JTBS z dnia 31 grudnia 2021 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń Członków Zarządu.

³⁷ Ostanie z pism datowane było na 31 marca 2022 r.

³⁸ W tym uchwał, które zastąpiły uchwały podjęte w okresie od 28 grudnia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r.

³⁹ Pismo znak PN.1710.38.2020.

⁴⁰ Uchwały te zostały przywołane w poprzedzającym punkcie niniejszego wystąpienia, dotyczącym wniosku nr 4.

Ponadto Prezydent w piśmie z 3 stycznia 2022 r., które skierowano do zarządów i rad nadzorczych spółek miejskich, przypomniał o powyższym obowiązku.

Prezydent wyjaśnił, że w przypadku osoby wchodzącej w skład Zarządu TC wystąpił sytuacja, w której po uprzednim złożeniu wniosku przez tę osobę, wymagana zgoda na pełnienie funkcji w Radzie Nadzorczej MZK została wydana przed powołaniem do tego organu. Dokumentacja dotycząca tego przypadku potwierdza ten fakt⁴¹.

Wobec powyższego, w ocenie NIK, Prezydent rzetelnie poinformował NIK o wykonaniu wniosku nr 5, a wniosek ten został zrealizowany.

(akta kontroli: t. I str. 33, 46, 95-96, 99-100, 127-148, 180-182, 316, 323; t. II str. 110-111, 168-169, 180-181, 218-220)

6) Sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym wniosek nr 6 obejmował *„Doprowadzenie do zgodności z przepisami uzkw⁴² zasad kształtowania wynagrodzeń członków organów zarządzających spółkami komunalnymi oraz zawartych umów o świadczenie usług zarządzania, poprzez wyeliminowanie z nich postanowień dotyczących kształtowania wynagrodzeń w kwotach netto”*.

W odniesieniu do przywołanego wniosku Prezydent poinformował, w odpowiedzi z 27 stycznia 2022 r. na wystąpienie pokontrolne P/20/088, o podjęciu z końcem 2021 r. uchwał⁴³ w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu i przekazaniu tych uchwał do Spółek celem wprowadzenia stosownych zmian w umowach o świadczenie usług zarządzania dla członków organów zarządzających spółek miejskich.

Przywołanym powyżej pismem z 3 stycznia 2022 r. Prezydent przekazał do spółek miejskich podjęte z końcem 2021 r. uchwały. Uchwały te uchylały poprzednio obowiązujące uchwały dopuszczające kształtowanie wynagrodzeń w kwotach netto W przyjętych z końcem 2021 r. uchwałach wyeliminowano te postanowienia.

Ponadto na przykładzie umów o świadczenie usług zarządzania obowiązujących w dwóch spółkach⁴⁴ analizie kontrolnej poddano dostosowanie tych umów do wymogów wynikających z podjętych z końcem 2021 r. uchwał Zgromadzeń Wspólników. Z weryfikacji tej wynikało, że z umów tych obowiązujących w dacie przesłania przez Prezydenta pisma z 3 stycznia 2022 r. wyeliminowano fragmenty dotyczące kształtowania wynagrodzeń w kwotach netto⁴⁵, jak również postanowień takich nie zawierano w kolejnych umowach⁴⁶.

Wobec powyższego, w ocenie NIK, Prezydent rzetelnie poinformował NIK o wykonaniu wniosku nr 6, a wniosek ten został zrealizowany.

(akta kontroli: t. I str. 35-36, 46, 50, 56-78, 95-96, 99-100, 127-179, 314-320; t. II str. 1, 6-7, 16, 21-22, 35-36, 45, 50-51, 60-61, 65-66, 71-72, 192-203)

7) Sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym P/20/088 wniosek nr 7 obejmował *„Doprowadzenie do funkcjonowania rady nadzorczej spółki JTBS w składzie zgodnym z wymogami określonymi w art. 10c ust. 1 pkt 2 i 4 ugk⁴⁷”*.

⁴¹ Ponadto w toku kontroli stwierdzone, że również dwie inne osoby wchodzące w skład organów zarządzających dwóch spośród spółek miejskich wchodzi także w skład rady nadzorczych innych podmiotów, jednakże powołanie tych osób w skład rad nadzorczych nastąpiło przed skierowaniem do Prezydenta wystąpienia pokontrolnego P/20/088 w ostatecznym kształcie.

⁴² Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.).

⁴³ Uchwały te zostały przywołane w poprzedzającym punkcie, dotyczącym wniosku nr 4.

⁴⁴ MPGK oraz PWiK.

⁴⁵ W przypadku: [1] MPGK – aneksami z 28 stycznia 2022 r.; oraz [2] PWiK – aneksem z 7 marca 2022 r.

⁴⁶ Dotyczy MPGK – umowy z 20 czerwca 2022 r.

⁴⁷ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679). Dalej także: ustawa o gospodarce komunalnej.

W odpowiedzi⁴⁸ na wystąpienie pokontrolne P/20/088 Prezydent wskazał, że doprowadzono do funkcjonowania Rady Nadzorczej JTBS w składzie zgodnym z przywołanymi przepisami.

W toku kontroli potwierdzono, że osoba, co której podczas kontroli P/20/088 „*Finansowanie i wspieranie działalności spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim*” stwierdzono, że była członkiem Rady Nadzorczej JTBS oraz członkiem Rady Nadzorczej Komunikacji Miejskiej sp. z o.o. w Głogowie, nie pełniła już (w dacie udzielania przez Prezydenta odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne) funkcji członka Rady Nadzorczej Komunikacji Miejskiej sp. z o.o. w Głogowie⁴⁹. Ponadto Prezydent wyjaśnił, że stan ten pozostaje aktualny na dzień udzielania wyjaśnień w toku niniejszej kontroli⁵⁰. Przeprowadzona w toku kontroli przez NIK analiza kontrolna potwierdziła ten fakt.

Wobec powyższego, w ocenie NIK, Prezydent rzetelnie poinformował NIK o wykonaniu wniosku nr 7, a wniosek ten został zrealizowany.

(akta kontroli: t. I str. 30-31, 46, 50, 95-96, 100, 332-348)

8) Sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym P/20/088 wniosek nr 8 obejmował „*Rozważenie zrezygnowania z praktyki powoływania do rad nadzorczych spółek miejskich pracowników Urzędu zajmujących się wykonywaniem zadań z zakresu nadzoru właścicielskiego*”.

Prezydent w odpowiedzi⁵¹ na wystąpienie pokontrolne P/20/088 poinformował, że rozważono zagadnienie dotyczące powoływania pracowników Urzędu na członków rad nadzorczych spółek miejskich, a także wskazał, że w dacie udzielania tej odpowiedzi, żaden z tych pracowników Urzędu nie był członkiem rady nadzorczej takiej spółki. Ponadto w toku kontroli Prezydent wyjaśnił, że powyższy stan pozostawał aktualny na dzień udzielania wyjaśnień, tj. 25 listopada 2022 r. Przeprowadzona w toku kontroli przez NIK analiza kontrolna potwierdziła ten fakt⁵².

Wobec powyższego, w ocenie NIK, Prezydent rzetelnie poinformował NIK o wykonaniu wniosku, a wniosek ten został zrealizowany.

(akta kontroli: t. I str. 36-37, 46, 95-96, 100, 222, 226, 340-369)

9) Sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym wniosek nr 9 obejmował „*Podjęcie skutecznych działań zapobiegających prowadzeniu przez spółki komunalne działalności wykraczającej poza zadania własne Miasta w sferze użyteczności publicznej*”.

Prezydent w odpowiedzi⁵³ na wystąpienie pokontrolne P/20/088 wskazał m.in., że NIK odnosząc się do zagadnienia prowadzenia działalności gospodarczej przez spółki z udziałem Miasta Jelenia Góra nie dostrzega braku spójności pomiędzy przepisami i orzecnictwem Unii Europejskiej a przepisami krajowymi, odwołując się wyłącznie do ustawy o gospodarce komunalnej, co w ocenie Prezydenta skutkuje zbyt jednostronnym podejściem do tego zagadnienia przez NIK. Prezydent wskazał m.in., że przepisy dyrektywy⁵⁴ i ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁵⁵ dopuszczają możliwość prowadzenia przez spółki funkcjonujące w modelu in-house tzw. działalności komercyjnej (niepowierzonej).

⁴⁸ Pismo z 19 sierpnia 2021 r. (PN.1710.38.2020).

⁴⁹ Data wpisu/wykreślenia w Krajowym Rejestrze Sądowym – 4 czerwca 2021 r. (nr wpisu 64).

⁵⁰ 25 listopada 2022 r.

⁵¹ Pismo z 19 sierpnia 2021 r. (PN.1710.38.2020).

⁵² Na podstawie zawartych w Krajowym Rejestrze Sądowym danych spółek miejskich.

⁵³ Pismo z 19 sierpnia 2021 r. (PN.1710.38.2020).

⁵⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L z 28 marca 2014 r. Nr 94, str. 65, ze zm.).

⁵⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.

Prezydent odniósł się (jak wskazał – przykładowo) do prowadzenia działalności komercyjnej przez dwie spółki, tj. MZK oraz MPGK. W przypadku MZK stwierdził m.in., że w odniesieniu do handlu olejem napędowym Spółka uzyskała koncesję, której ważność wygasa w 2030 r., a zaprzestanie tej działalności jest czasochłonne, a także wiązałoby się z koniecznością przeliczenia rekompensaty w związku z wyeliminowaniem dodatniego efektu ekonomicznego wynikającego z tej działalności. Natomiast w przypadku MPGK poinformował, że w zakresie usług pogrzebowych spółka ta uzyskuje przychody na poziomie do 10% przychodów ogółem. Prezydent wskazał ponadto, że usługi pogrzebowe są zaliczane do usług użyteczności publicznej, które jedynie dla potrzeb rozliczeń umowy in-house zostały zaliczone do tzw. przychodów komercyjnych.

W ocenie NIK przywołana odpowiedź wskazywała, że Prezydent nie zrealizował – w dacie udzielenia odpowiedzi – przywołanego wniosku, niemniej Prezydent wskazał przyczyny takiego stanu (zatem działanie Prezydenta w tym zakresie wypełniało dyspozycję art. 62 ustawy o NIK, zgodnie z którym Prezydent był zobowiązany poinformować NIK m.in. o sposobie wykonania wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań).

Odnosząc się w toku kontroli do realizacji omawianego wniosku Prezydent podtrzymał argumentację prezentowaną w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne. Wskazał przy tym, że MZK od 12 marca 2022 r. nie prowadzi handlu olejem napędowym.

Z kolei w odniesieniu do prowadzenia działalności przez MZK w zakresie dotyczącym sprzedaży części i akcesoriów samochodowych oraz działalności prowadzonej przez TC⁵⁶, Zastępca Prezydenta wskazał m.in., że zgodnie ze stanowiskiem wyrażanym w literaturze, jeżeli głównym celem działalności spółki z udziałem gminy jest prowadzenie działalności gospodarczej mieszczącej się w sferze użyteczności publicznej, w oparciu o składniki majątkowe i zasoby, w które wyposażona jest ta spółka to działalność akcesoryjna – mająca na celu optymalizację wykorzystania tego majątku i potencjału – niewątpliwie wspomaga i służy działalności głównej, a także stwierdził, że powyższe spółki funkcjonują w ramach modelu *in-house*, zaś wygenerowany przez nie zysk na tzw. działalności komercyjnej pomniejsza przekazywaną przez Miasto rekompensatę.

W ocenie NIK ustalony w wyniku kontroli stan faktyczny wskazuje, że wniosek nr 9 w zasadniczej części pozostaje nadal aktualny i niezrealizowany, niemniej Prezydent poinformował NIK o powodach niepodjęcia takich działań.

Niezależnie od powyższego NIK wskazuje, że aktualne pozostaje stanowisko zaprezentowane w informacji o wynikach kontroli P/20/088⁵⁷, zgodnie z którym: *„Wyniki kontroli wskazują, że nadal są aktualne wnioski NIK skierowane do Prezesa Rady Ministrów po kontrolach „Sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi” (P/10/173/LWA), „Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego” (P/14/019/KGP) i „Działalność spółek komunalnych w województwie lubelskim” (P/20/068/LLU), dotyczące podjęcia inicjatywy legislacyjnej w kierunku doprecyzowania przepisów art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej, określających zasady tworzenia i przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do spółek handlowych poza sferą użyteczności publicznej, aby nie budziły wątpliwości, jaka działalność może być prowadzona przez*

⁵⁶ W zakresie działalności polegającej m.in. na prowadzeniu: [1] dzierżawy powierzchni (sklepy); [2] usług gastronomicznych – kawiarni; [3] sprzedaży reklam na nośnikach reklamowych w obiektach tej spółki; [4] współpracy barterowej polegającej na wzajemnym świadczeniu usług reklamowych; [5] dzierżawy, powierzchni dla firm pod stoiska promocyjne; [6] sprzedaży gadżetów reklamowych; [7] dzierżawy miejsc parkingowych na terenie Parku Sportowego Złotnicza; [8] usług hotelowych.

⁵⁷ <https://bip.nik.gov.pl/kontrola/P/20/088/LWR/>.

jednostki samorządu terytorialnego w sferze użyteczności publicznej oraz poza tą sferą”.

(akta kontroli: t. I str. 37-38, 50-54, 189-193; t. II str. 109-110, 162-166, 172-173)

10) Sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym wniosek nr 10 obejmował *„Podjęcie skutecznych działań umożliwiających wykonywanie przez spółkę MPGK zadań użyteczności publicznej na rzecz innych, niż Miasto, jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 5 ugk”.*

Prezydent w odpowiedzi⁵⁸ na wystąpienie pokontrolne P/20/088 wskazał m.in., że spółki działające w modelu in-house mogą osiągać przychody z działalności niepowierzonej i dlatego należy rozpatrywać ich działalność w szerszym kontekście niż tylko ustawy o samorządzie gminnym czy ustawy o gospodarce komunalnej. Prezydent stwierdził przy tym, że w przypadku MPGK podstawowym przedmiotem działalności tej spółki jest zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkańców miasta Jeleniej Góry, przychody z tej działalności przekraczają 90% przychodów ogółem, a z pozostałej działalności wynoszą do 10% przychodów ogółem. Prezydent wskazał także, iż *„Prowadzone przez Spółkę schronisko dla małych zwierząt i świadczone usługi są zaliczane do usług użyteczności publicznej, które jedynie dla potrzeb rozliczeń umowy in-house zostały zaliczone do tzw. przychodów komercyjnych. Jednocześnie wykonując ww. działalność w tak marginalnym stopniu Spółka w żaden sposób nie zagraża uczciwej konkurencji ani nie korzysta z uprzywilejowanej pozycji działając w warunkach monopolu. Ponadto wielkość, potencjał i wyposażenie schroniska bez uszczerbku dla potrzeb Miasta, pozwala pomóc obniżyć koszty działalności poprzez przyjęcie zwierząt z sąsiednich gmin”.*

W ocenie NIK przywołana odpowiedź wskazywała, że Prezydent nie zrealizował – w dacie udzielenia odpowiedzi – przywołanego wniosku, niemniej Prezydent wskazał przyczyny takiego stanu. Zatem działanie Prezydenta w tym zakresie wypełniało dyspozycję art. 62 ustawy o NIK.

Ponadto 9 czerwca 2021 r. do Urzędu wpłynęło pismo Prezesa Zarządu MPGK zawierające prośbę o rozważenie zawarcia porozumień międzygminnych, z jednostkami samorządu terytorialnego, na rzecz których MPGK świadczy usługi w zakresie dotyczącym funkcjonowania schroniska dla zwierząt.

W toku niniejszej kontroli Prezydent wskazał na prowadzenie działań zmierzających do wypracowania optymalnego, zgodnego z przepisami prawa rozwiązania, dotyczącego prowadzenia działalności MPGK w przywołanym zakresie.

W skierowanym do Prezesa Zarządu MPGK piśmie z 29 listopada 2022 r. Prezydent poinformował o ograniczeniu możliwości kontynuowania przez MPGK świadczenia usług na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie usług schroniska dla zwierząt, a także zwrócił się o zaprzestanie zawierania nowych umów oraz przedstawienia do Urzędu propozycji harmonogramu wycofania się z działalności na rzecz innych podmiotów.

Prezydent wyjaśnił w toku kontroli m.in., że kwestie dotyczące realizacji omawianego wniosku były przedmiotem analiz i rozważań (nie prowadzono korespondencji ze Spółką w tym przedmiocie), a powyższym pismem dokonano rozstrzygnięcia o rezygnacji ze świadczenia usług schroniska na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto Prezydent wskazał, że jego zdaniem *„Miasto Jelenia Góra ma rozwiązaną kwestię zapobiegania bezdomności zwierząt, gdyż zadanie własne z tego zakresu realizuje na rzecz Gminy spółka (...). Wydaje się, że to inne gminy, które nie mają zabezpieczonej realizacji tego zadania własnego powinny wystąpić z inicjatywą zawarcia ww. porozumień, a z takową nigdy dotąd nie wystąpiły”.*

⁵⁸ Pismo z 19 sierpnia 2021 r. (PN.1710.38.2020).

Prezydent stwierdził również, że na tok postępowania w związku z realizacją wniosku wpływy miały w szczególności takie czynniki jak sytuacje nadzwyczajne skutkujące zaangażowaniem pracowników Urzędu w działania nieprzewidziane (stan epidemii COVID-19, pomoc obywatelom Ukrainy), a także terminy obowiązywania umów zawartych przez MPGK z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (w większości upływającymi przed końcem I kwartału 2023 r.).

W ocenie NIK ustalony w wyniku kontroli stan faktyczny wskazuje, że wniosek nr 10 pozostaje nadal aktualny, niemniej Prezydent poinformował NIK o podjętych w sprawie działaniach oraz powodach niepodjęcia takich działań, które skutkowałyby pełną realizacją tego wniosku.

(akta kontroli: t. I str. 38-39, 46, 54, 95-96, 193-194, 222-223, 226, 321, 324-325; t. II str. 187)

NIK – w odniesieniu do wniosków nr 1, 2 i 10 – dostrzega, że pomimo podejmowania przez Urząd działań w okresie objętym kontrolą, a także deklarowania prowadzenia analiz związanych z ich realizacją, pomiędzy udokumentowanymi czynnościami w zakresie dotyczącym realizacji tych wniosków występowały m.in. kilkumiesięczne przerwy. Okoliczność ta, w kontekście realizacji wniosków, szczególnie co do których Prezydent zadeklarował zamiar ich wykonania, może niekorzystnie wpływać na możliwość skutecznego sfinalizowania działań w tym zakresie (m.in. z uwagi na obowiązujące terminy przedawnienia roszczeń).

Oprócz zaprezentowanych wniosków, w wystąpieniu pokontrolnym P/20/088 sformułowane zostały cztery uwagi w poniżej wskazanym zakresie.

1) Sformułowana w wystąpieniu pokontrolnym P/20/088 uwaga nr 1 dotyczyła zagadnienia związanego z niespłaconą przez Tanie Mieszkania sp. z o.o.⁵⁹ pożyczką w kwocie 3,5 mln zł, której PWiK udzieliło tej spółce 23 listopada 2012 r. W uwadze tej NIK wskazała m.in., że „(...) W związku z udzieloną pożyczką nie odbyły się żadne realne transfery finansowe pomiędzy dłużnikiem a wierzycielem, dotyczące spłaty pożyczki. W istocie więc mienie komunalne Miasta zostało przeznaczone nie tylko na udzielenie pożyczki dla spółki prowadzącej komercyjną działalność gospodarczą, ale także wykorzystane do obniżenia wysokości pozostającej do spłaty wysokości należności głównej tej pożyczki, jak również do rzeczywistego uzyskania środków finansowych, służących częściowemu zaspokojeniu wierzyciela”, a także, że „(...) Według NIK, w świetle całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych związanych z pożyczką udzieloną przez PWiK Wodnik na rzecz TM, zasadne jest rozważenia podjęcia przez Prezydenta działań, które doprowadzą do rzeczywistego przysporzenia mienia komunalnego Miasta w zakresie zwrotu istniejącego długu”.

W odpowiedzi⁶⁰ na wystąpienie pokontrolne P/20/088 Prezydent wskazał, że podtrzymuje rozbieżną – w porównaniu do oceny NIK – ocenę przedmiotowego zagadnienia. Stwierdził przy tym m.in., że zastosowane rozwiązania były optymalne z punktu widzenia interesów spółek TM i PWiK.

W toku kontroli Prezydent w uzupełnieniu m.in. wskazał, że zgodnie z art. 257 § 2 k.s.h. podwyższenie kapitału zakładowego następuje poprzez podwyższenie wartości nominalnej udziałów istniejących lub ustanowienie nowych. W przypadku podwyższania kapitału zakładowego JTBS każdorazowo następowało obejmowanie przez Miasto nowych udziałów. Ponadto Prezydent wyjaśnił, że „aktualnie nie są podejmowane działania w tym zakresie, w związku z oczekiwaniem na rozstrzygnięcie prowadzonego przez Prokuraturę Regionalną we Wrocławiu postępowania”.

⁵⁹ Dalej: TM.

⁶⁰ Z 27 stycznia 2022 r. (PN.1710.38.2020).

W toku kontroli ustalono również, że przedmiotem posiedzenia Rady Nadzorczej JTBS była kwestia konwersji wierzytelności PWiK na udziały JTBS⁶¹. Prezydent wyjaśnił, że nie zostały podjęte rozstrzygnięcia w tym zakresie.

W dniu 31 grudnia 2021 r. odbyło się Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników JTBS, którego jednym z punktów porządku obrad miała być konwersja wierzytelności, jednakże punkt ten został usunięty z przedmiotu obrad. Prezydent wskazał przy tym, że procedowanie w tym zakresie wymaga m.in. stosownego wniosku PWiK oraz podjęcia uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry, a działania w tym zakresie nie zostały przeprowadzone.

W ocenie NIK ustalony w wyniku kontroli stan faktyczny wskazuje, że Prezydent rzetelnie poinformował o sposobie wykorzystania uwagi, wskazując jednocześnie na okoliczności wpływające na brak podjęcia działań w zakresie okoliczności w niej wskazanych.

(akta kontroli: t. I str. 42-44, 57, 95-96, 194-195, 237-238, 240, 248, 257; t. II str. 108-109, 115, 159-161)

2) Sformułowana w wystąpieniu pokontrolnym P/20/088 uwaga nr 2 dotyczyła zagadnienia związanego z utrzymywaniem się do 5 listopada 2020 r. stanu nieprawidłowego, polegającego na zaangażowaniu Miasta, poprzez strukturę własnościową, w komercyjną działalność gospodarczą prowadzoną przez TM (stan ten zostały stwierdzone w wystąpieniu pokontrolnym⁶² z kontroli P/14/019 „*Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2009-2014*”).

W odpowiedzi⁶³ na wystąpienie pokontrolne P/20/088 Prezydent wskazał, że zagadnienia wskazane w uwadze dotyczyły okoliczności sprzed połączenia JTBS i TM. Powyższe okoliczności Prezydent przywołał ponownie w toku niniejszej kontroli wskazując, że JTBS nie prowadzi budowy mieszkań w systemie komercyjnym.

(akta kontroli: t. I str. 44, 57, 95-96, 195)

3) Sformułowana w wystąpieniu pokontrolnym uwaga nr 3 dotyczyła postanowień uchwał zgromadzenia wspólników w zakresie dotyczącym należności obejmujących limit zryczałtowanych kosztów wykorzystania samochodu prywatnego na cele związane z realizacją przedmiotu umowy.

Wobec tego, że analogicznego zagadnienia dotyczył wniosek nr 4, należy uznać opisany w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym stan faktyczny dotyczący wniosku nr 4 za odnoszący się również do uwagi nr 3. Wobec tego nie jest niezbędne przywoływanie po raz kolejny poczynionych ustaleń w tym przedmiocie.

(akta kontroli: t. I str. 34-35, 45-46, 50, 56-78, 95-96, 99-100, 127-179; t. II str. 192-203)

4) Sformułowana w wystąpieniu pokontrolnym P/20/088 uwaga nr 4 dotyczyła postanowień zarządzenia Nr 0050.726.2020.VIII Prezydenta Miasta Jeleniej Góry z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Miasta Jelenia Góra w zakresie związanym z ograniczeniem uregulowania w tym zarządzeniu procesu podwyższania kapitału zakładowego do przypadków, w których działania w tym zakresie inicjuje zarząd spółki. Ponadto w uwadze tej wskazano, że nie tylko zmiany kapitałowe, ale również wszystkie inne operacje związane z finansowym wspieraniem spółek komunalnych (np. pożyczki czy też tzw. umowy partycypacyjne) powinny podlegać szczegółowej ocenie i analizie, w szczególności pod kątem kwestii związanych z pomocą publiczną.

⁶¹ W tym zakresie m.in. przyjęta została uchwała Rady Nadzorczej JTBS, w której organ ten pozytywnie zaopiniował skierowany do Prezydenta wniosek, dotyczący konwersji wierzytelności PWiK na udziały JTBS poprzez zwiększenie kapitału zakładowego JTBS (uchwała z 23 sierpnia 2021 r.).

⁶² Znak: LWR-4101-009-04/2014 z dnia 22 października 2014 r.

⁶³ Z 27 stycznia 2022 r. (PN.1710.38.2020).

W odpowiedzi z 27 stycznia 2022 r. na wystąpienie pokontrolne P/22/088 Prezydent poinformował, że 3 stycznia 2022 r. wydane zostało zarządzenie Nr 0050.1231.2022.VIII Prezydenta w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Miasta Jelenia Góra⁶⁴. Prezydent wskazał ponadto, że w przypadku zawierania w bieżącej działalności przez Miasto Jelenia Góra umów partycypacji z JTBS i umów pożyczek ze spółkami z udziałem Miasta, będą dokonywane analizy pod kątem występowania pomocy publicznej.

Jak wynika z § 4 ust. 2 w zw. z ust. 3 zarządzenia z 3 stycznia 2022 r. w przypadku podwyższania kapitału zakładowego zarówno na wniosek zarządu spółki, jak również z inicjatywy Prezydenta zarząd spółki jest zobowiązany przedłożyć do Wydziału Nadzoru Właścicielskiego i Kontroli Urzędu m.in. analizę pod kątem ewentualnego wystąpienia pomocy publicznej. Ponadto w § 4 ust. 5 zarządzenia z 3 stycznia 2022 r. wskazano m.in., że Wydział ten może także zlecać niezależną analizę w przedmiocie ewentualnego wystąpienia pomocy publicznej.

Ponadto, jak wyjaśnił Prezydent, w okresie objętym kontrolą nie były zawierane umowy partycypacji z JTBS, umowy pożyczki, jak również inne formy finansowania działalności spółek miejskich (poza dwoma przypadkami umorzeń wobec JTBS⁶⁵ i TC⁶⁶, w związku z którymi wystawiono zaświadczenia o pomocy publicznej)⁶⁷.

W ocenie NIK ustalony w wyniku kontroli stan faktyczny wskazuje, że Prezydent rzetelnie poinformował o sposobie wykorzystania uwagi, a uwaga ta została zrealizowana w zakresie dotyczącym uwzględnienia w uregulowaniach wewnętrznych przeprowadzania analiz także w sytuacji podwyższania kapitału zakładowego z inicjatywy Prezydenta. Natomiast w zakresie dotyczącym pozostałych form wsparcia finansowego spółek miejskich – które nie znalazły odzwierciedlenia w zarządzeniu z 3 stycznia 2022 r. – Prezydent zadeklarował każdorazowe przeprowadzanie analiz w kontekście występowania pomocy publicznej.

(akta kontroli: t. I str. 45, 57, 79-96, 195-196, 198-213; t. II str. 221-226)

2. W Biuletynie Informacji Publicznej⁶⁸ Urzędu – w dacie przeprowadzania oględzin⁶⁹ – nie publikowano dokumentacji przebiegu i efektów kontroli przeprowadzonych w Urzędzie przez podmioty zewnętrzne oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów, które przeprowadziły te kontrole – w tym na stronie BIP Urzędu nie opublikowano wystąpienia pokontrolnego P/20/088. Szczegółowe dane w tym zakresie zaprezentowano w sekcji *Stwierdzona nieprawidłowość*.

(akta kontroli: t. II str. 85-103, 110, 114, 116-119, 166-167, 174-179)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Urzędzie nie zapewniono realizacji obowiązku polegającego na opublikowaniu w BIP wystąpienia pokontrolnego P/20/088. Zaniechanie w tym zakresie stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z art. 8 ust. 3 tej ustawy. Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie przywołanego aktu prawnego udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności: dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających.

⁶⁴ Dalej: zarządzenie z 3 stycznia 2022 r.

⁶⁵ Umorzenie rekompensaty za koszty odzyskiwania należności – umorzenie na kwotę 965,93 zł.

⁶⁶ Umorzenie opłaty za dzierżawę oraz rekompensaty za koszty odzyskiwania należności – umorzenie na kwotę 1562,53 zł.

⁶⁷ Tj. nie następowało finansowanie działalności spółek miejskich, w innych formach, niż podwyższenie kapitału zakładowego przewidziane m.in. w zarządzeniu z 3 stycznia 2022 r.

⁶⁸ Dalej: BIP.

⁶⁹ W dniu 6 grudnia 2022 r.

Natomiast zgodnie z art. 8 ust. 3 tej ustawy organy władzy publicznej obowiązane są do udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji publicznych m.in. w powyższym zakresie.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że w BIP publikowane są informacje publiczne zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wskazał przy tym, że zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 6 ust. 1 pkt. 4 lit. a tej ustawy publikowana jest dokumentacja przebiegu i efektów kontroli przeprowadzonych przez pracowników Urzędu – Wydziału Nadzoru Właścicielskiego i Kontroli, natomiast wyniki kontroli przeprowadzanych przez zewnętrzne organy kontrolne dostępne są na stronach BIP tych organów, gdyż podmioty kontrolujące mają obowiązek publikowania wyników kontroli na swoich stronach BIP.

NIK nie podziela zaprezentowanego w wyjaśnieniach Zastępcy Prezydenta stanowiska, w myśl którego, wobec obowiązku publikowania przez zewnętrzne organy kontrolne przeprowadzające kontrole w Urzędzie wyników tych kontroli, Urząd nie był zobowiązany do publikowania w BIP dokumentacji przebiegu i efektów kontroli, w tym wystąpienia pokontrolnego P/20/088. Wskazać przy tym należy, że z przywołanych powyżej przepisów wynika wymóg publikowania informacji publicznej w tym zakresie także przez podmioty, które zostały poddane kontroli, tj. w tym wypadku przez Urząd. Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy, będące w posiadaniu takich informacji. Informację publiczną stanowi przy tym nie tylko informacja wytworzona przez organy władzy publicznej oraz osoby pełniące funkcje publiczne, ale także informacja niewytworzona przez te podmioty, ale do nich się odnosząca. Ponadto udostępnienie informacji publicznej przez jeden ze zobligowanych do jej udostępnienia podmiotów nie warunkuje obowiązku jej udostępnienia przez inny podmiot dysponujący tą informacją.

(akta kontroli: t. II str. 85-103, 110, 114, 116-119, 166-167, 174-179)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wniosek:

Uwagi	Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
Wniosek	Publikowanie na stronie BIP Urzędu dokumentacji przebiegu i efektów kontroli przeprowadzonych przez podmioty zewnętrzne w Urzędzie oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów je przeprowadzających, stosownie do wymogów wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, grudnia 2022 r.

Kontroler:
Jakub Mucha
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

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

.....
podpis