



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.027.11.2020

Pan
Jacek Kaszuba
Prezes Zarządu
Przedsiębiorstwa Gospodarki Miejskiej
Spółka z o.o. w Polkowicach
Przedsiębiorstwo Gospodarki Miejskiej
Sp. z o.o.
ul. Dąbrowskiego 2
59-100 Polkowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.073.2021
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 23 sierpnia 2021 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Przedsiębiorstwo Gospodarki Miejskiej Spółka z o.o. w Polkowicach (dalej: Spółka lub PGM), ul. Dąbrowskiego 2, 59-100 Polkowice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezes Zarządu Przedsiębiorstwa Gospodarki Miejskiej Spółka z o.o. w Polkowicach od 2 marca 2019 r. do 29 maja 2020 r. oraz od 8 lipca 2020 r. i nadal (dalej: Prezes Zarządu). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił także - do dnia 2 marca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wykorzystanie wsparcia (świadczenia) przekazanego spółce komunalnej oraz uzyskane w związku z tym efekty. 2. Realizacja nadzoru nad wykorzystaniem świadczeń przekazanych spółkom komunalnym oraz nad transakcjami gospodarczymi między nimi.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹ (dalej: ustawa o <i>NIK</i>).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Marta Laszczak, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/190/2020 z dnia 15 grudnia 2020 r. 2. Andrzej Siekierka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/168/2020 z dnia 16 listopada 2020 r.

(akta kontroli: t. I str. 1-4, 8-10)

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2020 Spółka wykorzystała otrzymane z budżetu Gminy Polkowice (dalej: Gmina) w formie podniesienia kapitału zakładowego wsparcie finansowe na realizację zadań użyteczności publicznej, powierzanych jej przez Gminę. Nie zawsze jednak było to w pełni transparentne, gdyż Gmina przekazywała Spółce środki finansowe na podstawie jej wniosków, zawierających wykaz inwestycji planowanych do zrealizowania, natomiast PGM realizowało również zadania, które nie były objęte tymi wnioskami. Niemniej, pozyskanie przez Spółkę wsparcia z budżetu Gminy, nastąpiło na podstawie prawidłowo zastosowanych przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych*³ (dalej: *ksh*) oraz umowy Spółki. Uzyskane wsparcie finansowe zostało uwzględnione w analizach sytuacji ekonomiczno-finansowej Spółki.

PGM zapewniło realizację przez Zgromadzenie Wspólnika przypisanych mu zadań o charakterze obligatoryjnym oraz złożenie rocznego sprawozdania finansowego w Krajowym Rejestrze Sądowym (dalej: KRS).

W okresie pełnienia funkcji i świadczenia usług zarządzania przez Prezesów Zarządu, Spółka zgodnie z ustawą z dnia 9 czerwca 2016 r. o *zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami*⁴ (dalej: *ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń*), jak również z obowiązującymi w latach 2018-2020 uchwałami Zgromadzenia Wspólnika w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego, wybranych postanowień umów zawieranych z członkami organu zarządzającego oraz kształtujących wynagrodzenia członka organu zarządzającego (dalej: *uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń*), ustalała i wypłacała wynagrodzenia oraz inne przeznaczone dla nich świadczenia.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim:

[1] niezgodnego z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o *zasadach kształtowania wynagrodzeń*, z § 2 ust. 1 *uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń* oraz z § 1 ust. 2 umów o świadczenie usług zarządzania, wypłacenia w latach 2019-2020 dla dwóch prezesów Zarządu wynagrodzenia za okres, w którym nie pełnili oni swojej funkcji i nie świadczyli usług zarządzania, w łącznej wysokości

[2] niezabezpieczenia interesu Spółki w zakresie dotyczącym podnoszenia kwalifikacji zawodowych (odbywania studiów podyplomowych) przez Prezesa Zarządu;

[3] nieokreślenia w przyjętych zasadach (polityce) rachunkowości zasad klasyfikacji zdarzeń, zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej, a w konsekwencji metodologii uwzględniania w księgach rachunkowych zdarzeń dotyczących podwyższenia kapitału zakładowego Spółki, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowość*⁵ (dalej: *uor*);

[4] ujmowania wpłat na podniesienie kapitału zakładowego na niewłaściwym koncie księgowym.

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

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1526, ze zm.

⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.

⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą, PGM uzyskała wsparcie z budżetu Gminy, będącej jej jedynym udziałowcem, w postaci podwyższenia kapitału zakładowego, w łącznej wysokości 11 655,0 tys. zł, w tym: w 2018 r. 4960,0 tys. zł, w 2019 r. 4750,0 tys. zł, w 2020 r. 1955,0 tys. zł.

(akta kontroli: t. I str. 260-272)

1.2. W kontrolowanym okresie w PGM pięciokrotnie podwyższony był kapitał zakładowy (trzykrotnie w 2018 r., raz w 2019 i raz w 2020 r.) Badaniem objęto wszystkie przypadki zwiększenia kapitału zakładowego Spółki. Kontrola wykazała, że czynności te, odbywały się na podstawie wniosków Spółki o zapotrzebowanie środków finansowych⁷, w oparciu o prawidłowo zastosowane przepisy ksh⁸ oraz uregulowania zawarte w umowie Spółki przewidujące możliwość podwyższenia kapitału Spółki bez konieczności jej zmiany⁹.

(akta kontroli: t. I str. 34-47, 250-272; t. II str. 348-487; t. III str. 513-527)

1.3. W latach 2018-2020 PGM nie otrzymywała finansowego wsparcia (świadczeń) w formie pożyczek, zamówień publicznych *in house*, jak również poręczeń i gwarancji udzielanych w ramach umów wsparcia finansowego.

(akta kontroli: t. I str. 5-7, 260)

1.4. W latach 2018-2020 Spółka, stosownie do art. 10 *uor*, posiadała dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, przyjęte uchwałami Zarządu Spółki nr 3/2018 z 31 grudnia 2018 r.¹⁰ i nr 5/0083/2019 z 6 czerwca 2019 r.¹¹. W dokumentacji określono sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych w tym zakładowego planu kont, który obejmował

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

⁷ Poprzedzonych pismami Gminy, informujących Spółkę o rozpoczęciu prac nad projektem budżetu i prośby o złożenie wniosków dotyczących planowanych zadań inwestycyjnych.

⁸ Tj. na podstawie uchwał Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólnika Przedsiębiorstwa Gospodarki Miejskiej Spółka z o.o. w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego Spółki o nr: 11/18 z dnia 30 lipca 2018 r. podwyższającej kapitał zakładowy Spółki o kwotę 2000,0 tys. zł (z kwoty 126 224,3 tys. zł do kwoty 128 224,3 tys. zł), 13/18 z dnia 4 października 2018 r. podwyższającej kapitał zakładowy Spółki o kwotę 1300,0 tys. zł (z kwoty 128 224,3 tys. zł do kwoty 129 524,3 tys. zł), 14/18 z dnia 6 listopada 2018 r. podwyższającej kapitał zakładowy Spółki o kwotę 1660,0 tys. zł (z kwoty 129 524,3 tys. zł do kwoty 131 184,3 tys. zł), 18/19 z 25 września 2019 r. podwyższającej kapitał zakładowy Spółki o kwotę 4750,0 tys. zł (z kwoty 131 184,3 tys. zł do kwoty 135 934,3 tys. zł), 4/20 z dnia 10 kwietnia 2020 r. podwyższającej kapitał zakładowy Spółki o kwotę 1955,0 tys. zł (z kwoty 135 934,3 tys. zł do kwoty 137 889,3 tys. zł).

⁹ Umowa przewidywała, że podwyższenie kapitału zakładowego Spółki do kwoty 300 000,0 tys. zł w terminie do dnia 31 grudnia 2030 r. nie stanowi zmiany Umowy Spółki. Kapitał zakładowy Spółki według stanu na 31 grudnia 2020 r. wynosił 137 889,3 tys. zł.

¹⁰ Uchwała nr 3/2018 do protokołu Nr 38/2018 z posiedzenia Zarządu Przedsiębiorstwa Gospodarki Miejskiej Sp. z o.o. w Polkowicach z dnia 31 grudnia 2018 r.

¹¹ Uchwała nr 5/0083/2019 do Protokołu Nr 21/2019 z posiedzenia Zarządu Przedsiębiorstwa Gospodarki Miejskiej p. z o.o. w Polkowicach z dnia 6 czerwca 2019 r.

wykaz kont księgi głównej i ksiąg pomocniczych oraz opis przyjętych przez Spółkę zasad klasyfikacji zdarzeń, zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz powiązania tych kont z kontami księgi głównej. Niemniej w polityce rachunkowości nie określono (z wyjątkiem kont zespołu 5) zasad klasyfikacji zdarzeń, zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej natomiast zasady funkcjonowania kont oraz wykaz typowych księgowani przyjęto zgodnie z publikacją „Zakładowy Plan Kont z Komentarzem” autorstwa Mariana Pałki, wydaną przez EKSPERT Wydawnictwo i Doradztwo. Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W konsekwencji powyższego dokumentacja ta nie określała metodologii uwzględniania w księgach rachunkowych zdarzeń dotyczących podwyższenia kapitału zakładowego Spółki. Ponadto wpłaty na podniesienie kapitału zakładowego Spółki ujmowane były na koncie 802 *Kapitał zapasowy*, mimo że w Zakładowym Planie Kont funkcjonowało konto 255 *rozrachunki z tytułu wpłat i zmian w kapitałach spółki*, które winno służyć do ewidencjonowania operacji gospodarczych tego rodzaju.

Stanowiący podstawę powiązania kont księgi głównej z kontami pomocniczymi powołany komentarz autorstwa Mariana Pałki określał wprost, że konto 255 służyło do ewidencji rozrachunków Spółki z tytułu wnoszonych wkładów na kapitał zakładowy. Ponadto w obowiązujących w latach 2018-2020 zasadach (polityce) rachunkowości Spółki nie określono wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia eksploatacji systemu informatycznego. Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ewidencjonowanie środków na koncie 801 *Kapitał zakładowy* następowało pod datą wpisu do KRS. W bilansach Spółki za 2018 i 2019 r. wykazane stany pasywów na dzień kończący rok obrotowy odpowiadały pod względem merytorycznym i liczbowym przypadkom podwyższania kapitału zakładowego.

(akta kontroli: t. I str. 48-156, 289-293; t. II str. 505-526; t. III str. 506-512)

1.5. W kontrolowanym okresie Spółka realizowała ogółem 44 zadania inwestycyjne (w tym dziewięć w trakcie realizacji), o łącznej wartości 14 415,6 tys. zł, w tym 12 665,0 tys. zł¹² (87,9%) ze środków Gminy. Objęta szczegółowym badaniem próba dwóch zakończonych przedsięwzięć inwestycyjnych o najwyższej wartości udzielonego wsparcia, tj.:

- Budowa sieci kanalizacji sanitarnej i wodociągowej realizowanej w ramach inwestycji Budowa drogi Jana Pawła II w Polkowicach – w formule zaprojektuj wybuduj, o wartości ogółem 2662,7 tys. zł, w tym 2500,0 tys. zł udziału środków z budżetu Gminy, oraz
- Przebudowa kanalizacji sanitarnej oraz przebudowa i rozbudowa kanalizacji deszczowej na Osiedlu Dąbrowskiego w Polkowicach, o wartości ogółem 3041,5 tys. zł w tym 2000,0 tys. zł z budżetu Gminy,

wykazała, że przyjęte do realizacji zadania były zgodne z przedmiotem działalności Spółki, prawidłowo przygotowane pod względem formalnym, realizowane zgodnie

¹² W tym 1 000,0 tys. zł środki wsparcia z budżetu Gminy przekazane w ramach podniesienia kapitału zakładowego Spółki w 2017 r.

z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹³ i służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że Spółka realizując zadania inwestycyjne, na realizację których otrzymywała środki finansowe z budżetu Gminy, na podstawie wniosków zawierających wykaz planowanych przedsięwzięć, realizowała także zadania, które nie były wnioskami objęte.

Prokurent Spółki (dalej: Prokurent) wyjaśniła, że środki otrzymane na dokapitalizowanie Spółki nie są „znaczonymi” pieniędzmi. Zadaniem Spółki jest takie ich wykorzystanie, aby przynosiły wymierną korzyść i były dobrze wykorzystane, tj. umożliwiły realizację zadań niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania Spółki, przy czym, co należy szczególnie podkreślić, zadań o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Dodała, że Spółka nie rozlicza tych środków a jedynie dla własnych celów ewidencjonuje ich wykorzystanie a Zgromadzenie Wspólnika nie posiada instrumentów prawnych umożliwiających wyegzekwowanie od Zarządu Spółki wykonania konkretnych czynności związanych z zarządaniem spółką, w tym także wiążącego wskazania celu wydatkowania przekazanych na podwyższenie kapitału zakładowego środków, które w zamian za objęte udziały z chwilą ich zapłaty stają się majątkiem Spółki. Tym samym jak podała Zgromadzenie Wspólnika nie podejmowało uchwał w przedmiocie zobowiązania Zarządu Spółki do przeznaczenia otrzymanych środków na realizację konkretnego celu. Wskazała również, że zgodnie z podziałem kompetencji majątkiem Spółki zarządza Zarząd Spółki stosownie do treści art. 201 § 1 *ksh* i w tym też zakresie to ten organ, w ramach posiadanych kompetencji, podejmuje w toku sprawowania bieżącego zarządu Spółką decyzję o przeznaczeniu jej środków na realizację zadań, w tym dotyczących zadań objętych wnioskami o zapotrzebowanie środków finansowych z budżetu Gminy. Dodała, że w powyższym zakresie powołany organ każdorazowo konsultował z wykonującym nadzór właścicielski Burmistrzem gradację przyjętych do realizacji zadań przyjmując za kryterium m.in. ich wagę dla Spółki i mieszkańców Gminy oraz pilną potrzebę ich realizacji. Dotyczyło to także przypadków zmiany przeznaczenia środków z uwagi na pojawienie się innego nieplanowanego zadania, którego realizacja była w danym momencie konieczna. Prokurent zaznaczyła, że w ramach realizowanego przez Burmistrza nadzoru właścicielskiego w trakcie spotkań roboczych uzgadniał przeznaczenie przekazanych środków w kontekście realizacji konkretnych zadań inwestycyjnych.

Z informacji¹⁴ Burmistrza Polkowic (dalej: Burmistrz) wynikało, że Gmina sprawowała nadzór nad wydatkowaniem przez Spółkę środków, które otrzymała ona w latach 2018-2020 tytułem wpłat za objęcie udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym na zasadach analogicznych, jak w pozostałym zakresie funkcjonowania Spółki, tj. przez powołany w tym celu organ nadzorczy w postaci Rady Nadzorczej oraz wyznaczoną osobę w funkcji pełnomocnika. Nadzór sprawowany był także poprzez przyjęcie formuły spotkań „roboczych” pomiędzy Burmistrzem a Zarządem Spółki. W ocenie organu sprawującego nadzór właścicielski z chwilą przekazania środków pieniężnych z ww. tytułu do Spółki stawały się one majątkiem Spółki, jako

¹³ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Ustawa obowiązywała do 31 grudnia 2020 r. Od 1 stycznia 2021 r. obowiązuje ustawa z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz.U. z 2019 r. poz. 2019, ze zm.).

¹⁴ Otrzymanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

odrębnej od Gminy osoby prawnej. Jedynym dysponentem środków od tego momentu był Zarząd Spółki, jako jej organ wykonawczy. Burmistrz wskazał, że w sytuacjach nagłych i niecierpiących zwłoki, gdy wymagana była niezwłoczna realizacja zadania inwestycyjnego nieplanowanego lub planowanego w późniejszym terminie, Zarząd Spółki w ramach posiadanych środków na realizację innego zadania inwestycyjnego, którego realizacja mogła być odłożona w czasie, był uprawniony do zmiany przeznaczenia otrzymanych środków. Podjęcie decyzji w tym przedmiocie poprzedzone było przedstawieniem opisu zaistniałej sytuacji Burmistrzowi w ramach tzw. „spotkań roboczych”. Dodatkowo jak podkreślił, dane dotyczące realizacji inwestycji były przez Spółkę wykazywane w przedkładanej przez Zarząd kwartalnej informacji z działalności Spółki.

W ocenie NIK Spółka realizując inne, dodatkowe inwestycje, nieobjęte wnioskami, na podstawie których otrzymała wsparcie finansowe z budżetu Gminy, wychodziła poza zakres tych wniosków bez formalnego uzasadnienia. Zdaniem NIK, realizowanie przez Spółkę określonych zadań użyteczności publicznej, powierzonych przez Gminę, powinno ściśle korespondować z przyjętymi zasadami finansowania tych zadań, tak, aby zapewnić pełną transparentność prowadzonej gospodarki komunalnej.

(akta kontroli: t. I str. 250-277, 409-419, 451, 461, 473; t. II str. 1-96; t. III str. 1-72, 337-505)

1.6. Przyjęte do realizacji zadania inwestycyjne zostały zrealizowane terminowo, zgodnie z warunkami określonymi w umowach z wykonawcami. Wśród efektów i korzyści wynikających ze zrealizowania przedsięwzięcia Budowy sieci kanalizacji sanitarnej i wodociągowej realizowanej w ramach inwestycji *Budowa drogi Jana Pawła II w Polkowicach* znajdowały się m.in.: zapewnienie komunikacji wewnętrzniejskiej z funkcjami spacerowymi i ścieżkami rowerowymi, wypełnienie i zapewnienie funkcji, które stanowią podstawy rozwoju ruchu kołowo-pieszego dla obsługi Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz poprawa funkcji tranzytu ruchu kołowego z północy na zachód od miasta.

Prokurent wskazała, że kluczowym elementem umożliwiającym rozwój budownictwa mieszkaniowo-usługowego jest uzbrojenie terenu w media a dzięki powiększaniu się zabudowy mieszkalnej i usługowej wzrastać będzie liczba mieszkańców oraz zapotrzebowanie na dostawę wody i odbiór ścieków. Wybudowanie uzbrojenia zapewni rozwój zakresu usług oraz ilości dostarczanej wody i odebranych ścieków. Dzięki temu, jak podał, wypełnione zostało jedno z podstawowych zadań własnych Gminy realizowanych przez Spółkę, jakim jest dostawa wody i odbiór ścieków. Prokurent podała, że w perspektywie kilkunastu lat wzrost liczby mieszkańców Polkowic może sięgnąć dziesięciu tysięcy mieszkańców, co stanowi znaczący wzrost liczby naszych nowych konsumentów.

W przypadku zadania *Przebudowy kanalizacji sanitarnej oraz przebudowa i rozbudowa kanalizacji deszczowej na Osiedlu Dąbrowskiego w Polkowicach* wśród efektów i korzyści Prokurent wskazała na przebudowę istniejących już sieci ze względu na ich dużą awaryjność jak również brak możliwości odprowadzania wód deszczowych i wzrost ilości ścieków odprowadzanych do oczyszczalni. Wykonana inwestycja pozwoliła także zabezpieczyć mieszkańców w prawidłową eksploatację odbioru ścieków sanitarnych jak również w prawidłowe odprowadzanie wód deszczowych a jednocześnie wypełnić zadania własne Gminy w tym zakresie.

W kontekście korzyści ekonomicznych Prokurent wyjaśniła, że w przypadku budowy sieci wodnych i kanalizacyjnych trudno mówić o natychmiastowych efektach lub korzyściach ekonomicznych podejmowanych ww. działań inwestycyjnych. Z tego względu jednak, iż „ekonomiczność działania” została zakwalifikowana, jako okoliczność towarzysząca utworzeniu oraz celowości działania Spółki, założono perspektywiczne osiągnięcie korzyści finansowych w następstwie realizowanych przedsięwzięć, z tytułu dostawy/odbioru mediów, nie jest to jednak „podstawowe kryterium” w ww. zakresie. Dodała również, że są to typowe zadania własne Gminy, przy realizacji których oprócz rezultatów ekonomicznych tych zadań, priorytetem jest realizacja wyznaczonych przez Gminę komunalnych zadań własnych.

(akta kontroli: t. I str. 425-427; t. III str. 1-72, 337-505)

1.7. W kontrolowanym okresie Spółka nie udzielała wsparcia finansowego innym spółkom komunalnym i nie posiadała udziałów/akcji w innych spółkach prawa handlowego.

(akta kontroli: t. I str. 416-417, 430)

1.8. W badanym okresie Spółka przeprowadzała analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej. Analizy te przeprowadzane były na bieżąco podczas, posiedzeń Rady Nadzorczej, które swoje odzwierciedlenie znalazły w protokołach z tych posiedzeń.

Prokurent podała, że analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej Spółki dokonywane są na bieżąco w kontekście oceny zdolności Spółki do realizacji inwestycji własnych, jak również wynikających z uczestnictwa Spółki, jako wykonawcy w przetargach publicznych, wymagających wykazania, obok potencjału ludzkiego i technicznego, również zdolności/kondycji finansowej do realizacji udzielanych zamówień. Wskazała, że zarówno Zarząd Spółki, jak i Rada Nadzorcza na bieżąco weryfikują sytuację ekonomiczno-finansową Spółki, informacja w tym względzie jest przygotowywana na cyklicznie odbywające się posiedzenia Rady Nadzorczej.

W kontrolowanym okresie sytuacja ekonomiczna Spółki, mimo ponoszonej w latach 2018-2019 straty wynoszącej odpowiednio (-) 161,0 tys. zł i (-) 518,0 tys. zł, nie stwarzała zagrożenia dla płynności finansowej Spółki.

Na stratę, w tym jej wzrost, miały wpływ czynniki zewnętrzne, niezależne od Spółki, tj. m.in.:

- znaczny wzrost cen energii elektrycznej. W celu ograniczenia kosztów energii Spółka przygotowała i ogłosiła przetarg na instalację fotowoltaiczną;
- zwiększony zakup wody w związku z suszą utrzymującą się w okresie letnim Spółka opracowała i wybudowała nową studnię zastępczą, w celu zwiększenia ilości wydobywanej wody. Obecnie trwają prace zmierzające do zwiększenia wydajności pozostałych studni;
- zmniejszone przychody ze sprzedaży energii cieplnej wynikające z podwyższonych temperatur powietrza typowych dla okresu zimowego/grzewczego i zmniejszonym zapotrzebowaniem na dostawy energii cieplnej. W roku 2020 dokonano modernizacji magistrali ciepłowniczej przy udziale środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w celu ograniczenia strat ciepła, podjęto również decyzję o przejściu przez drogę S3 na drugą stronę miasta celem zwiększenia sprzedaży energii cieplnej;
- znaczny wzrost kosztów zagospodarowania osadów. Prokurent wskazała, że wzrost cen kosztów zagospodarowania osadów na rynku spowodował niemalże

stuprocentowy wzrost cen uzyskanych w wyniku przetargu. Nowy przetarg rozstrzygnięty w roku 2021 podtrzymał ubiegłoroczne ceny, które zostały uwzględnione w nowych taryfach. Dodała, że powyższe przyczyny nie znajdowały uzasadnienia w zatwierdzonych dla Spółki taryfach, Spółka opracowała i złożyła taryfę ciepłowniczą w roku 2020 oraz w dniu 5 lutego 2021 r. taryfę wodno-kanalizacyjną uwzględniającą zwiększone koszty zarówno energii, zagospodarowania osadów jak i pozostałych kosztów.

Prokurent podała również, że Zarząd Spółki przyglądając się kosztom ogólnozakładowym stwierdza, że większość kosztów w tym zakresie związana jest z zasobami ludzkimi. Dlatego też działania Spółki ukierunkowane są na racjonalizację zatrudnienia. W ramach tego rodzaju polityki personalnej wprowadzono znowelizowany Regulamin Organizacyjny, w którym widoczna jest racjonalizacja i optymalizacja tych kosztów. Dodała, że podjęto działania weryfikujące zakres obowiązków na danym stanowisku pracy, w tym m.in. zlikwidowano niektóre stanowiska, jak również niektóre połączone. Zlikwidowano niektóre komórki organizacyjne PGM – działy, przenosząc ich zadania i kompetencje do działów bezpośrednio produkcyjnych. Wskazała, również, że Zarząd kieruje się zasadą działań ewolucyjnych a nie rewolucyjnych, mechanizm ten jest długotrwały i nieprzynoszący efektów od razu, tym bardziej, iż uwarunkowania formalno-prawne, w tym w obszarze prawa pracy, nie pozwalają na osiągnięcie doraźnych i natychmiastowych efektów, ale są uzależnione od procedur respektujących m.in. prawa pracownicze. Prokurent podała, że okres pandemii, duża ilość zwolnień lekarskich opóźnia znacznie ten proces, jednak jego zainicjowanie oraz konsekwentne i zdeterminowane wdrażanie pozwala liczyć na osiągnięcie wymiernych redukcyjnych efektów kosztowych.

Według wstępnych¹⁵ danych za 2020 r. wynik finansowy Spółki zamknie się zyskiem w wysokości 91,0 tys. zł.

Wykazane w bilansie PGM straty nie przewyższały sumy kapitałów zapasowego i połowy kapitału zakładowego. Wskaźnik ogólnej oceny finansowej Spółki w kontrolowanym okresie był dodatni i wynosił 2,8 w 2018 r., natomiast w 2019 r. zanotowano spadek do poziomu 1,9. W 2020 r. wyniósł 1,8.

W latach 2018-2020 stopień pokrycia zobowiązań bieżących majątkiem obrotowym (wskaźnik bieżącej płynności finansowej oraz przyspieszonej płynności finansowej), określający możliwość spłaty zobowiązań w oparciu o łatwo dostępne środki, nie mieściły się w ustalonych dla nich wartościach granicznych. I tak:

- wskaźnik bieżącej płynności finansowej w 2018 r. wynosił 3,3; w 2019 r. 2,5, a w 2020 r. 2,9, przy optymalnym jego poziomie mieszczącym się w przedziale 1,8-2,0;
- wskaźnik przyspieszonej płynności finansowej w 2018 r. wynosił 3,1; w 2019 r. 2,4 natomiast w 2020 r. 2,8 przy optymalnym poziomie wynoszącym 1,0-1,2.

Prokurent wskazała, że przyczyną wysokich wskaźników płynności były długookresowe i złożone procesy inwestycyjne, w które zaangażowana była Spółka. Ich specyfika jak podała, polegała na zaawansowanych pracach projektowych i przygotowawczych poprzedzających zasadnicze inwestycyjne czynności realizacyjne, w tym np. opracowania projektowe, czynności i procedury związane

¹⁵ Pochodzących z ksiąg rachunkowych, według stanu na dzień 8 lutego 2021 r., które nie zostały jeszcze zamknięte.

z wyborem wykonawcy o czasokresie trwania przekraczającym niejednokrotnie rok. Względy te jak podała przesądzają o uzasadnionej polityką inwestycyjną potrzebie akumulacji środków finansowych przez Spółkę o znacznym wolumenie. Optymalne wskaźniki płynności stanowią pożądany i uśredniony poziom nieuwzględniający specyfiki niektórych grup podmiotów, w tym Spółki, których długofalowa polityka inwestycyjna usprawiedliwia w gospodarczo uzasadnionych okolicznościach podwyższone wskaźniki płynności. Zdaniem Prokurent dzięki środkom finansowym pozostającym w dyspozycji Spółki, z perspektywą ich racjonalnego wykorzystania, Spółka na bieżąco może realizować swoje zobowiązania, a także realizować działalność inwestycyjną. Nie bez znaczenia jest również fakt, iż Spółka uprzednio zakupuje media od dostawcy zewnętrznego, w dalszej kolejności odpłatnie dostarcza je na rzecz mieszkańców Gminy – kontrahentów Spółki, natomiast należności z tego tytułu ściąga w odleglejszym terminie, co wymusza konieczność dysponowania nadwyżkami środków finansowych dla zapewnienia zbilansowanej równowagi pomiędzy wydatkami oraz przychodami w tym zakresie.

Udział kapitałów własnych w finansowaniu majątku wynosił w 2018 r. 96,2% w 2019 r. 94,2%, natomiast w 2020 r. 93,6%. Udział zysku w przychodzie ze sprzedaży wynosił w 2018 r. (-) 0,5%, w 2019 r. (-) 1,6%, a w 2020 r. 0,3%. Stopień efektywności wykorzystania majątku wynosił w 2018 r. 23,1%, w 2019 r. odnotowano niewielki spadek do poziomu 22,2%, natomiast w 2020 r. wyniósł 21,7%. W kontrolowanym okresie wskaźnik obrotowości należności utrzymywał się zbliżonym poziomie odpowiednio: 43,9 dni, 43,5 dni i 44,2 dni natomiast szybkość spłaty zobowiązań wynosiła odpowiednio: 24,4 dni, 24,6 dni i 25,3 dni.

(akta kontroli: t. I str. 165-211, 280-281, 409-418, 428-429, 474; t. II str. 223-276)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) W Zakładowym Planie Kont, zawartym w przyjętych zasadach (polityce) rachunkowości Spółki¹⁶, nie określono (oprócz kont zespołu 5) zasad klasyfikacji zdarzeń, zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej. Było to niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a *uor*.

Prokurent wyjaśniła, że Spółka w kolejnych wersjach polityki rachunkowości zapisuje, że prowadzi ewidencję księgową zgodnie z „Zakładowym Planem Kont z Komentarzem” autorstwa pana Mariana Pałki. Przyjęcie takiego rozwiązania, umożliwia art. 83 ust. 1 *uor*, mówiący o tym, że w celu ujednoczenia zasad grupowania operacji gospodarczych i ograniczenia nakładu pracy związanego z ustaleniem zakładowych planów kont mogą być stosowane wzorcowe plany kont. Przyjęty przez Spółkę wzorcowy plan kont określa zarówno ogólne zasady organizacji rachunkowości i prowadzenia ksiąg rachunkowych jak i szczegółowy opis zasad funkcjonowania każdego konta, wykaz operacji księgowych, a także zakres i sposób funkcjonowania kont analitycznych (ksiąg pomocniczych) oraz klasyfikacji zdarzeń gospodarczych. Jedyne w zakresie zespołu 5 Spółka zastosowała częściowo odmienne rozwiązania i układ kont, wynikający z potrzeb Spółki w zakresie szczegółowej identyfikacji miejsc powstawania kosztów.

¹⁶ Uchwały Zarządu Przedsiębiorstwa Gospodarki Miejskiej Spółka z o.o. w Polkowicach nr 3/2018 z dnia 31 grudnia 2018 r. oraz nr 5/0083/2019 r. z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie aktualizacji zasad rachunkowości i zakładowego planu kont.

Zdaniem NIK powołany przez Prokurent „Zakładowy Plan Kont z Komentarzem”, autorstwa pana Mariana Pałki, nie stanowi wzorcowego planu kont o którym mowa w art. 83 ust. 1 *uor*, gdyż ten, stosownie do art. 82 ust. 2 *uor* może zostać określony w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

W świetle art. 10 *uor* Spółka jest obowiązana posiadać przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące: sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej.

Zawarcie w tych zasadach wyłącznie wykazu kont bez przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń, zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej jest niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a *uor*.

NIK zwraca uwagę, że odpowiedzialność za ustalenie i aktualizację tejże dokumentacji, stosownie do art. 10 ust. 2 *uor*, spoczywa na kierowniku jednostki¹⁷.

(akta kontroli: t. I str. 48-156, 409)

2) W obowiązujących w latach 2018-2020 zasadach (polityce) rachunkowości Spółki nie określono wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia eksploatacji systemu informatycznego mimo, że zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c *uor* przyjęta przez jednostkę dokumentacja opisująca w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, winna określać opis systemu informatycznego, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji.

Prokurent wyjaśniła, że Spółka dokona eliminacji powyższego mankamentu poprzez uzupełnienie polityki rachunkowości o załącznik określający aktualną wersję Zintegrowanego Systemu Informatycznego Unisoft wraz z datą rozpoczęcia eksploatacji.

(akta kontroli: t. I str. 48-156, 409-410)

3) W latach 2018-2020 wpłaty Gminy na zwiększenie kapitału zakładowego Spółki ewidencjonowane były na koncie 802 *Kapitał zapasowy*, choć w Zakładowym Planie Kont zawartym w przyjętych zasadach (polityce) rachunkowości funkcjonowało konto 255 *rozrachunki z tytułu wpłat i zmian w kapitałach spółki*, które winno służyć do ewidencjonowania operacji gospodarczych tego rodzaju.

Prokurent wyjaśniła, że księgowanie w ZSI Unisoft w zasadniczej części opiera się na wbudowanych w okresie wdrożenia schematach dekretów. W celu ograniczenia i tak ogromnych nakładów pracy związanych z parametryzacją systemu, przenoszono schematy dekretów ze starych systemów i następnie je korygowano. W wyniku niedopatrzania nie skorygowano schematu dotyczącego wpłat na kapitał. Spółka poprawiła schemat i skorygowała księgowanie dotyczące wpłat kapitału w roku 2020, które w obecnej chwili odpowiada rachunkowym zasadom ewidencjonowania określonym w Zakładowym Planie Kont.

(akta kontroli: t. I str. 48-156, 410)

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie Spółka zgodnie zasadami określonymi w *ksh* oraz umowie Spółki pozyskiwała świadczenia od Gminy. Zgodnie z celem przeznaczenia wykorzystwała otrzymane wsparcie, przekazane w formie podwyższenia kapitału zakładowego, choć nie zawsze było to w pełni transparentne. Przedsięwzięcia

¹⁷ W rozumieniu art. 3 ust 1 pkt 6 *uor*.

inwestycyjne finansowane ze środków wsparcia udzielonego przez Gminę zostały prawidłowo przygotowane i zrealizowane. Niemniej jednak kontrola wykazała, że w obowiązujących w latach 2018-2020 zasadach (polityce) rachunkowości, nie określono zasad klasyfikacji zdarzeń, zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej, a w konsekwencji metodologii uwzględniania w księgach rachunkowych zdarzeń dotyczących podwyższenia kapitału zakładowego Spółki, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a *uor*. W dokumentacji tej nie określono również wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia eksploatacji systemu informatycznego, co z kolei naruszało art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c *uor*. Ponadto ujmowanie wpłat na podniesienie kapitału zakładowego dokonywane było na niewłaściwym koncie księgowym.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W kontrolowanym okresie Spółka zapewniła prawidłowe wypełnianie przez Zgromadzenie Wspólnika ustawowych wymogów w zakresie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania zarządu spółki oraz sprawozdania finansowego za lata 2018-2019 oraz udzielenia absolutorium członkowi zarządu i rady nadzorczej Spółki.

Zarząd Spółki zwołał Zgromadzenie Wspólnika w sposób i terminie umożliwiającym wykonanie przez Gminę obowiązku rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania Zarządu. Zaproszenie zostało przekazane z dochowaniem terminu określonego w art. 238 § 1 *ksh*, tj. na co najmniej dwa tygodnie przed terminem Zgromadzenia Wspólnika¹⁸.

W dniu 11 czerwca 2019 r. Zwyczajne Zgromadzenie Wspólnika podjęło uchwały w sprawie: zatwierdzenia sprawozdania Zarządu z działalności Spółki za rok obrotowy 2018¹⁹, sprawozdania finansowego za 2018 r.²⁰, pokrycia straty za rok obrotowy 2018²¹ oraz udzielenia absolutorium członkowi Zarządu Spółki z wykonania obowiązków w 2018 r.²². Uchwałami nr 9/19 i 10/10 z dnia 11 czerwca 2019 r. Zwyczajne Zgromadzenie Wspólnika zatwierdziło sprawozdanie Rady Nadzorczej Spółki za 2018 r. oraz udzieliło absolutorium członkom Rady Nadzorczej Spółki.

W dniu 29 kwietnia 2020 r. Zwyczajne Zgromadzenie Wspólnika podjęło uchwały w sprawie: zatwierdzenia sprawozdania Zarządu z działalności Spółki za rok obrotowy 2019²³ oraz sprawozdania finansowego za 2019 r.²⁴, pokrycia straty za rok

¹⁸ W 2018 r. zwołanie zwyczajnego Zgromadzenia Wspólnika nastąpiło podstawie pisma z dnia 9 maja 2018 r. (z terminem zwołania na dzień 23 maja 2018 r.), w 2019 r. na podstawie pisma z dnia 27 maja 2019 r. (z terminem zwołania na dzień 11 czerwca 2019 r.), w 2020 r. na podstawie pisma z dnia 14 kwietnia 2020 r. (z terminem zwołania na 29 kwietnia 2020 r.)

¹⁹ Uchwała nr 4/19.

²⁰ Uchwała nr 5/19.

²¹ Uchwała nr 6/19.

²² Uchwała nr 7/19.

²³ Uchwała nr 5/20.

²⁴ Uchwała nr 6/20.

obrotowy 2019²⁵ oraz udzielenia absolutorium członkowi Zarządu Spółki z wykonania obowiązków w 2019 r.²⁶. Tego samego dnia Zwyczajne Zgromadzenie Wspólnika uchwałami nr 11/20 i 12/20 zatwierdziło sprawozdania Rady Nadzorczej Spółki za rok obrotowy 2019 oraz udzieliło jej członkom absolutorium z wykonania przez nich obowiązków w roku obrotowym 2019. Przed zatwierdzeniem sprawozdania finansowego, stosownie do art. 53 ust. 1a *uor*, zostało ono poddane badaniu przez biegłego rewidenta²⁷.

(akta kontroli: t. I, str. 11-33, 157-211, 339-344, 347-348, 374-381, 384-385; t. III, str. 73-77)

2.2. Spółka zapewniła realizację ustawowego wymogu złożenia rocznego sprawozdania finansowego w KRS z dochowaniem terminu określonego w art. 69 ust. 1 *uor*. Wnioski w tej sprawie złożono 19 czerwca 2019 r. (sprawozdanie za 2018 r.) i 30 kwietnia 2020 r. (sprawozdanie za 2019 r.).

(akta kontroli: t. II str. 505-526)

2.3. W latach 2018-2020 w Spółce przeprowadzono ogółem 32 kontrole wewnętrzne oraz sześć kontroli zewnętrznych. Żadna z kontroli nie obejmowała swoim zakresem środków wykorzystanych przez Spółkę w ramach udzielonego wsparcia z budżetu Gminy. Niemniej mechanizmem udzielającym informacji o stanie funkcjonowania nadzoru nad wykorzystaniem przez Spółkę, tych środków, była kontrola wewnętrzna oparta o nadzór hierarchiczny.

Prokurent podała, że środki finansowe przekazywane były na dokapitalizowanie w zamian za zwiększenie udziałów i stanowiły „środki finansowe Spółki”. Otrzymując te zasoby finansowe Spółka starała się przekazywać je na takie zadania, które przyniosą powiększenie majątku spółki. Ponieważ nie są to pieniądze „znaczone” wskazała, że brak było podstaw do tworzenia mechanizmów informujących o stanie ich wykorzystania. Dodała, że w Spółce funkcjonuje kontrola wewnętrzna ukierunkowana na minimalizację ewentualnych nieprawidłowości w trakcie realizacji poszczególnych zadań finansowanych ze środków Spółki pochodzących z wpłat na podwyższony kapitał zakładowy. Kontrola ta sprawowana była na bieżąco w trakcie realizacji zadań przez osoby pełniące funkcje kierownicze, Zarząd Spółki oraz jej Radę Nadzorczą. Zakresem tej kontroli objęte były także m.in. czynności badania umów, porozumień i innych dokumentów dotyczących realizacji zadania finansowanego ze środków Spółki, pochodzących z wpłat na podwyższony kapitał zakładowy, dokonywane np. przez radcę prawnego Spółki. Zdaniem Prokurent ww. realizacja czynności kontrolnych polegających na sprawowaniu kontroli funkcjonalnej, zapewniała w stopniu wystarczającym mechanizmy udzielające informacji o stanie funkcjonowania nadzoru na realizacją ww. zadań.

(akta kontroli t. I str. 425-427; t. III str. 78-336)

2.4. W latach 2018-2020 zasady kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego oraz wybranych postanowień umów zawieranych z członkami organu zarządzającego oraz kształtowanie wynagrodzenia członka organu zarządzającego, regulowały w Spółce uchwały:

- nr 1/17 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólnika Przedsiębiorstwa Gospodarki Miejskiej Sp. z o.o. w Polkowicach z dnia 13 czerwca 2017 r., ze zm.,

²⁵ Uchwała nr 7/20.

²⁶ Uchwały nr 8/20 i 9/20.

²⁷ Sprawozdanie z dnia 16 kwietnia 2019 r. (za 2018 r.) i z dnia 30 marca 2020 r. (za 2019 r.).

- nr 2/17 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólnika Przedsiębiorstwa Gospodarki Miejskiej Sp. z o.o. w Polkowicach z dnia 13 czerwca 2017 r., ze zm.,
- nr 3/2019 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólnika Przedsiębiorstwa Gospodarki Miejskiej Sp. z o.o. w Polkowicach z dnia 13 marca 2019 r.,
- nr 13/19 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólnika Przedsiębiorstwa Gospodarki Miejskiej Sp. z o.o. w Polkowicach z dnia 11 czerwca 2019 r., ze zm.,
- nr 14 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólnika Przedsiębiorstwa Gospodarki Miejskiej Sp. z o.o. w Polkowicach z dnia 11 czerwca 2019 r., ze zm.,
- nr 13/20 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólnika Przedsiębiorstwa Gospodarki Miejskiej Sp. z o.o. w Polkowicach z dnia 23 lipca 2020 r.,
- nr 14/20 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólnika Przedsiębiorstwa Gospodarki Miejskiej Sp. z o.o. w Polkowicach z dnia 23 lipca 2020 r.

W okresie pełnienia funkcji Prezesów Zarządu i świadczenia przez nich usług zarządzania, Spółka zapewniła prawidłowe ustalanie i wypłacanie wynagrodzeń oraz innych przeznaczonych dla nich świadczeń²⁸.

Wynagrodzenie uzupełniające Prezesów Zarządu za lata 2019-2020, zostało wypłacone, po zrealizowaniu celów zarządczych, zatwierdzeniu sprawozdania zarządu z działalności Spółki oraz sprawozdania finansowego i udzieleniu członkowi zarządu absolutorium.

Niemniej w latach 2019-2020 Spółka wypłaciła wynagrodzenia Prezesom Zarządu za okres, w którym nie pełnili funkcji prezesa i nie świadczyli usług zarządzania. Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W latach 2018-2020 prezesom Zarządu wypłacane były również świadczenia pozapłacowe, wynikające z przyznanych im uprawnień, określonych w umowach o świadczenie usług zarządzania, obejmujące m.in. koszty używania samochodu prywatnego do celów służbowych, delegacji, konferencji oraz szkoleń (studiów podyplomowych) w łącznej wysokości . zł.

Roczny limit przeznaczony na podnoszenie kwalifikacji zawodowych, określony w umowach o świadczenie usług zarządzania wynosił /s. zł. Na podstawie aneksu nr 2 z dnia 18 grudnia 2019 r. do umowy o świadczenie usług zarządzania z dnia 9 kwietnia 2019 r. obecnego Prezesa, limit ten został zwiększony do kwoty 15,0 tys. zł.

NIK zauważa, że w 2019 r. Spółka poniosła stratę w wysokości) tys. zł, tj. ponad trzykrotnie więcej w porównaniu do 2018 r. Z kolei w protokole nr 7/2019 z posiedzenia Rady Nadzorczej z dnia 18 grudnia 2019 r. wskazano, że „Po głębszej analizie ekonomiczno-finansowej Spółki na poszczególnych działach Rada Nadzorcza zwróciła uwagę na konieczność podjęcia działań mających na celu poprawę wyniku finansowego (...)”. Ponadto, jak wskazano powyżej w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym, Spółka prowadzi działania związane z optymalizacją kosztów osobowych. Z tych względów, według NIK, rozważenia wymaga przeanalizowanie przez organy spółki ekonomicznej zasadności obowiązującego dla Prezesa Zarządu limitu środków przeznaczonych na podnoszenie kwalifikacji zawodowych oraz ewentualne zwrócenie się do zgromadzenia wspólników o podjęcie działań ukierunkowanych na obniżenie związanych z tym kosztów.

²⁸ W tym m.in. delegacje, szkolenia, studia podyplomowe, ryczałty za używanie samochodu prywatnego do celów służbowych.

Powodem podniesienia limitu, na który wskazał Burmistrz, było dążenie do posiadania kadry zarządzającej spółkami komunalnymi Gminy legitymującej się wysokim poziomem kwalifikacji, co bez wątplenia przekłada się zarówno na wyższą jakość świadczonych przez spółkę usług komunalnych, jak sposób zarządzania Spółką a w konsekwencji jej wyniki finansowe. Burmistrz podkreślił, iż z uwagi na wysoko specjalistyczny przedmiot działalności Spółki dotyczący np. dostarczania wody, ciepła czy odbioru ścieków, wymagane jest stałe podnoszenie niezbędnej wiedzy, choćby w zakresie zmieniającego się stanu prawnego, zmieniających się rozwiązań technologicznych itp. Burmistrz wskazał, iż strata wynikała z obiektywnych przyczyn wzrostu czynników niezależnych od Spółki i jednocześnie należy zauważyć, iż łączny roczny limit kosztów w wysokości 15 tys. zł. wydaje się być uzasadniony, biorąc pod uwagę wysokie koszty specjalistycznych szkoleń, sięgające niejednokrotnie wysokości kilku tysięcy złotych. Wskazany limit prócz kosztu szkolenia obejmuje swoim zakresem bardzo szerokie spektrum kosztów dodatkowych, w tym np.: nocleg, wyżywienie, koszty przejazdu, innych niezbędnych udokumentowanych wydatków itp., co w ocenie Burmistrza nie pozostaje bez znaczenia na ustalenie wysokości limitu na ww. poziomie.

Przewodniczący Rady Nadzorczej podał, że zawarcie aneksu nr 2 do umowy o świadczeniu usług zarządzania z dnia 9 kwietnia 2019 r., stanowiło wyłącznie wykonanie podjętej w tym zakresie uchwały Zgromadzenia Wspólnika. Dodał, że podniesienie kwoty wynikało z Uchwały nr 21/19 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólnika i nie ma związku ze stratą Spółki, która była znana w pierwszym kwartale 2020 roku i wynikała z obiektywnych przyczyn wzrostu czynników niezależnych od Spółki. Wskazał ponadto, że mając również na uwadze aktualizacje niezbędnej wiedzy decyzja o zwiększeniu limitu była uzasadniona dla potrzeb realizacji umowy o świadczeniu usług zarządzania.

W Spółce nie wprowadzono mechanizmów pozwalających na zabezpieczenie interesu Spółki w zakresie ponoszenia kosztów wszelkich form doskonalenia Zawodowego Prezesa Zarządu w szczególności w zakresie studiów podyplomowych, realizowanych w latach 2019-2020. Powyższe zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że w umowie o świadczeniu usług zarządzania z dnia 27 lipca 2020 r. wśród uprawnień Prezesa Zarządu zawarto możliwość korzystania z samochodu prywatnego z limitem tys. zł rocznie (ryczałt), choć Prezes Zarządu bez ograniczeń mógł korzystać z samochodu służbowego. W tym zakresie Prokurent poinformowała, że realizacja umowy o świadczenie usług zarządzania w Spółce wiąże się z częstymi wyjazdami. Ponadto wskazała, że PGM posiada cztery oczyszczalnie wiejskie, jedną miejską oraz Stację Uzdatniania Wody położonych na terenie Gminy. Ponadto posiada rozległą sieć wodociagową i kanalizacyjną. Z tego względu, jak podała, zarówno kierownicy, jak i pracownicy bezpośrednio produkcyjni będącymi specjalistami korzystają z prywatnego taboru samochodowego otrzymując w zamian ryczałt. Jednocześnie wskazała, że w omawianym okresie Prezes Zarządu nie korzystał z samochodu służbowego.

Z informacji Burmistrza²⁹ wynikało, że Spółka na swoim majątku posiada wyłącznie samochody dostawcze, nie posiada natomiast służbowego samochodu osobowego. Z wymienionych względów Prezesowi przyznano uprawnienie do zwrotu kosztów

²⁹ Pozyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

używania samochodu prywatnego. Realizacja umowy o świadczenie usług zarządzania wiąże się z częstymi wyjazdami. Zdaniem Burmistrza sprawna i ekonomicznie uzasadniona komunikacja wymaga częstego korzystania z samochodu osobowego, co w ocenie Burmistrza pozostaje bez wpływu na zasadność alternatywnego korzystania przez Prezesa z dostawczego samochodu służbowego w przypadkach związanych z realizacją zadań Spółki.

Przewodniczący Rady Nadzorczej wskazał, że wprowadzenie do umowy o świadczeniu usług zarządzania świadczeń dodatkowych, w tym uprawnienia Prezesa Zarządu do możliwości korzystania z samochodu prywatnego stanowiło wyłącznie wykonanie podjętej w tym zakresie uchwały Zgromadzenia Wspólnika. Dodał również, że zapis dotyczący wykorzystania samochodu służbowego przez Prezesa Zarządu został wprowadzony jedynie, jako formalne zabezpieczenie, aby Prezes Zarządu, jako kierowca, mógł prowadzić samochody Spółki.

(akta kontroli: t. I str. 165-211, 294-302, 305-313, 322-323, 326-329, 335-338, 345-346, 353-373, 382-383, 386-396, 427, 441, 450-451, 460-462, 483-489; t. II str. 109-222, 503-504, 249-250; t. III str. 506-512, 532-537)

2.5. W latach 2018-2020 Spółka prowadziła działalność zgodną przedmiotem jej działalności, realizowała zadania o charakterze użyteczności publicznej, w celu zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej m.in. z zakresu:

- odprowadzania i oczyszczania ścieków (PKD 37.00.Z) - przedmiot przeważającej działalności Spółki;
- wytwarzania i zaopatrywania w parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych (PKD 35.30.Z);
- poboru uzdatniania i dostarczania wody (PKD 36.00.Z);
- wynajmu i zarządzania nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi (PKD 68.20.Z);
- pozostałych badań i analiz technicznych (PKD 71.20.B);
- działalności usługowej związanej z zagospodarowaniem terenów zieleni (PKD 81.30.Z);
- robót związanych z budową pozostałych obiektów inżynierjno-lądowych i wodnych, gdzie indziej niesklasyfikowane (PKD 42.99.Z);
- wykonywania instalacji wodno-kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych i klimatyzacyjnych (PKD 43.22.Z);
- wynajmu i dzierżawy pozostałych maszyn, urządzeń oraz dóbr materialnych, gdzie indziej niesklasyfikowane (PKD 77.39.Z).

Wysokość uzyskanych przez Spółkę z tego tytułu przychodów wyniosła ogółem 95 511,0 tys. zł³⁰, co stanowiło 97,6% wszystkich przychodów PGM (97 843,0 tys. zł). Pozostałe 2,4%, tj. 2332,0 tys. zł³¹, stanowiła działalności usługowa, prowadzona na rzecz innych podmiotów, mieszcząca się w zakresie będącym przedmiotem działalności Spółki, tj. poboru, uzdatniania i dostarczania wody (36.00.Z); odprowadzania i oczyszczanie ścieków (37.00.Z); wykonywania instalacji wodno-kanalizacyjnych, ciepłych gazowych i klimatyzacyjnych (43.22.Z); pozostałej sprzedaży detalicznej prowadzonej poza siecią sklepową, straganami i targowiskami (47.99.Z); działalności w zakresie telekomunikacji przewodowej (61.10.Z); działalności w zakresie pozostałej telekomunikacji (61.90.Z); wynajmu

³⁰ W tym: w 2018 r. 30 887,0 tys. zł, w 2019 r. 31 557,0 tys. zł, a w 2020 r. 33 067,0 tys. zł.

³¹ W tym: w 2018 r. 763,0 tys. zł, w 2019 r. 817,0 tys. zł, a w 2020 r. 752,0 tys. zł.

i zarządzania nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi (68.20.Z); pozostałych badań i analiz technicznych (71.20.B); wynajmu i dzierżawy pozostałych pojazdów samochodowych, z wyłączeniem motocykli (77.12.Z); pozostałego sprzątania (81.29.Z).

Ponadto w latach 2018-2020 Spółka udostępniała posiadany zasób nieruchomości na rzecz podmiotów zewnętrznych (osób fizycznych i prawnych) uzyskując z tego tytułu przychód w łącznej wysokości 220,3 tys. zł³².

W uzasadnieniu do podejmowania dodatkowej działalności przez Spółkę na rzecz innych podmiotów Prokurent podała, że w obecnych realiach, w warunkach gospodarki rynkowej, akceptacja koncepcji o niezarobkowym celu i charakterze omawianych usług nie odpowiada ekonomicznej rzeczywistości i jest poniekąd anachronizmem. Działalność polegająca na świadczeniu usług użyteczności publicznej jest wykonywana głównie w celu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej i regionalnej, natomiast ewentualny zysk w tym przypadku stoi na drugim planie. Dodała również, że wielość i różnorodność poglądów dotyczących użyteczności publicznej świadczy o stopniu złożoności poruszonego problemu, a co za tym idzie – o możliwości dokonania różnych interpretacji przepisów wyznaczających ramy dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego. Nadto dodała, że w tym kontekście, wobec niezbieżności regulacji prawnych nie sposób zarzucać Spółce utworzonej na bazie majątku przedsiębiorstwa państwowego, w celu świadczenia na rzecz społeczności lokalnej usług komunalnych, zdeterminowanych kryterium „ekonomiczności” (§ 4 Umowy Spółki), iż w dążeniu do optymalnego wykorzystania swoich zdolności usługowych oraz potencjału majątkowo-ekonomicznego, realizuje powierzone zadania przy zastosowaniu szerokiego rozumienia pojęcia „użyteczności publicznej”, w którego zakresie mieszczą się kategorie aktywności powierzone do realizacji przez Gminę, jako założyciela, niekoniecznie ściśle kategoryzowane, jako zadania własne Gminy. Wskazała również, iż w przypadku samorządów lokalnych nie można twierdzić, że dotychczasowe pojmowanie pojęcia użyteczności publicznej jest w pełni aktualne. Co prawda samorządy te są zobowiązane do zagwarantowania świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej w tym pierwotnym rozumieniu, co znajduje potwierdzenie w brzmieniu art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej³³, jednak w chwili obecnej ich zadania są dużo szersze i obejmują także sferę rozwoju gospodarczego i społecznego odpowiedniej wspólnoty. Zdaniem Prokurent traktowanie zadań w tym zakresie, jako niemających przymiotu użyteczności publicznej, co oznaczałoby np. niemożność wykorzystywania instytucji spółek, byłoby całkowicie nieracjonalne. Prokurent zwróciła uwagę, że ważnym wydaje się być fakt, aby zachować proporcję pomiędzy działaniami z zakresu użyteczności publicznej a komercyjną działalnością gospodarczą. Spółka posiada zaplecze, infrastrukturę, środki, zasoby ludzkie oraz wiedzę, co pozwala kompleksowo świadczyć usługi, co pozwala na maksymalne osiągnięcie efektywności. Nie bez znaczenia jak dodała, jest również fakt, iż odpłatna działalność komercyjna stanowi znikomy procent w stosunku do całości działalności Spółki.

³² W tym: w 2018 r. 76,8 tys. zł, w 2019 r. 70,2 tys. zł, a w 2020 r. 73,3 tys. zł.

³³ Dz.U. z 2019 r. poz. 712, ze zm.

W tym samym zakresie Burmistrz poinformował³⁴, że w jego ocenie dodatkowa działalność Spółki mieści się w granicach zadań własnych Gminy oraz nie przekracza granic określonych w art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*. Dodał, że zgodnie z art. 43 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*³⁵, mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Jak stanowi natomiast art. 45 ust. 1 tej ustawy, podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa. Burmistrz poinformował, że zgodnie z art. 50 ust. 1 ww. ustawy obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona. Zdaniem Burmistrza z uwagi na powyższy stan prawny zasadny jest wniosek, że zarząd Spółki przy zarządzaniu mieniem komunalnym zobowiązany jest do szczególnej staranności i za zupełnie zrozumiałe w tych okolicznościach należy uznać, iż stanowiące własność Spółki poszczególne składniki majątkowe, w tym nieruchomości oraz pojazdy, są odpłatnie udostępniane osobom trzecim na podstawie zawieranych w tym zakresie umów. W ocenie Burmistrza stanowi to bowiem wyraz dbałości o mienie Spółki (mienie komunalne) oraz należytego gospodarowania jej majątkiem. Powyższe jak dodał, wymaga swojego oparcia w przedmiocie prowadzonej przez Spółkę działalności. Zdaniem Burmistrza ta forma gospodarowania jest korzystna dla Spółki, gdyż przenosi na rzecz najemców lub dzierżawców część obowiązków związanych z utrzymaniem w należyłym stanie powierzonych obiektów, a tym samym znacznie obniża koszty Spółki w tym zakresie. Burmistrz wskazał, że w znacznej części wskazany przedmiot działalności mieści się w zakresie obowiązków spoczywających na przedsiębiorstwie wodociągowo - kanalizacyjnym zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*³⁶ w tym zwłaszcza w zakresie obowiązku tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody oraz niezawodnego odprowadzania i oczyszczania ścieków. Burmistrz zwrócił uwagę, iż szczególnego podkreślenia wymaga także, iż realizowanie obowiązków, o których mowa w zdaniu poprzedzającym, stanowi w istocie realizację zadań o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, co pozostaje w zgodzie z uregulowaniami ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*. Podobną argumentację zaprezentował Przewodniczący Rady Nadzorczej w złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach.

(akta kontroli: t. I str. 34-47, 278-279, 286-288, 429-430, 442-443, 459, 483-489; t. II str. 505-526; t. III str. 506-512)

³⁴ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.

³⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 2028, ze zm.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) W zawartych z Prezesem Zarządu umowach o świadczenie usług zarządzania z dnia 9 kwietnia 2019 r. i 27 lipca 2020 r. nie zabezpieczono interesu PGM w zakresie ponoszenia przez ten podmiot kosztów wszelkich form doskonalenia zawodowego Prezesa Zarządu, a który w latach 2019-2020 zrealizował studia podyplomowe³⁷ o wartości tys. zł, co stanowiło niemal połowę wszystkich świadczeń uzyskanych przez organ zarządzający spółką w latach 2018-2020, wynoszących zł. Zarówno w umowie o świadczeniu usług zarządzania, jak w Spółce nie zawarto żadnych regulacji określających zasady realizacji szkoleń przez Prezesa Zarządu. Na przykład poprzez zawarcie odrębnej umowy o podnoszeniu kwalifikacji zawodowych, określającej obowiązek uczestnictwa w szkoleniu i przedstawieniu dokumentów o jego ukończeniu, zasady zwrotu kosztów finansowania szkolenia poniesionych przez Spółkę i zobowiązania Prezesa Zarządu do zwrotu kosztów proporcjonalnie do długości trwania umowy, w tym w przypadku niepodjęcia bez uzasadnionych przyczyn podnoszenia kwalifikacji zawodowych, albo przerwania podnoszenia kwalifikacji zawodowych, odwołania Prezesa z funkcji czy złożenia przez niego rezygnacji.

Dokumentacja w tym przedmiocie obejmowała wniosek (kartę zgłoszenia na studia podyplomowe) oraz fakturę. W ocenie NIK takie postępowanie Spółki było działaniem nierzetelnym.

Prokurent wyjaśniła, że w ocenie Spółki z uwagi na okoliczność, iż ww. przedmiot stanowił element umowy o świadczenie usług zarządzania, podlegający ocenie pod kątem niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązku, a w konsekwencji odpowiedzialności odszkodowawczej z ww. tytułu na gruncie przepisu art. 471 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*³⁸ (dalej: *kc*), niezasadnym było zawieranie odrębnej umowy w tym zakresie. Wskazała również, że realizacja przez Prezesa Zarządu ww. obowiązków podlegała stałemu nadzorowi ze strony Rady Nadzorczej.

Analogiczną argumentację przedstawił Burmistrz w przesłanej informacji³⁹, oraz Przewodniczący Rady Nadzorczej w złożonych wyjaśnieniach.

NIK zwraca uwagę, iż powołany przez Prokurent, Burmistrza oraz Przewodniczącego Rady Nadzorczej mechanizm odszkodowawczy zawarty w umowie o świadczeniu usług zarządzania nie był stosowany, gdyż Prezes po złożeniu rezygnacji w maju 2020 r. nie został zobowiązany przez Spółkę do zwrotu tych środków. NIK ocenia takie działanie, jako nierzetelne.

(akta kontroli: t. I str. 440-441, 461, 483-489; t. II str. 139-164, 216-222, 503-504)

2) W latach 2019-2020 Spółka, niezgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy *o zasadach kształtowania wynagrodzeń*, § 2 ust. 1 uchwał Zgromadzenia Wspólnika *w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń* oraz z § 1 ust. 2 umów o świadczenie usług zarządzania, wypłaciła prezesom Zarządu wynagrodzenie w łącznej wysokości ys. zł za okres, w którym nie pełnili oni swojej funkcji i nie świadczyli usług zarządzania, tj. zarówno zawarte umowy o świadczeniu usług zarządzania, jak

³⁷ Studia podyplomowe MBA In Community Managment.

³⁸ Dz.U. z 2020 poz. 1740, ze zm.

³⁹ W informacji pozyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK,

i ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń oraz uchwały Zgromadzenia Wspólnika w tej sprawie, nie przewidywały możliwości zwolnienia prezesów Zarządu ze świadczenia usług zarządzania, a co więcej zobowiązywały ich do osobistego świadczenia tych usług. I tak:

a) _____, który uchwałą Rady Nadzorczej nr 6/2019 z dnia 2 marca 2019 r. został odwołany z pełnienia funkcji Prezesa Zarządu Spółki, będąc w okresie wypowiedzenia, w którym nie świadczył usług zarządzania, otrzymał wynagrodzenie (listy płac za miesiące marzec, kwiecień, maj i czerwiec 2019 r.) w łącznej wysokości _____. Rada Nadzorcza wskazaną wyżej uchwałą odwołała _____ z funkcji Prezesa Zarządu Spółki, tego samego dnia uchwałą nr 7/2019 powołała _____ na to stanowisko. Również w dniu 2 marca 2019 r. _____ w związku z odwołaniem go ze stanowiska Prezesa, poinformował Spółkę o powrocie z urlopu bezpłatnego na stanowisko Dyrektora Technicznego Spółki, które obejmował przed okresem pełnienia funkcji Prezesa. W dniu 19 marca 2019 r. Spółka wypowiedziała umowę o świadczenie usług zarządzania _____ wskazać okres wypowiedzenia wpływający z ostatnim dniem miesiąca czerwca 2019 r. _____ będąc odwołanym z pełnionej funkcji Prezesa, nie świadczył usług zarządzania, a mimo to otrzymał w okresie wypowiedzenia wynagrodzenie;

b) _____, który w dniu 29 maja 2020 r. złożył rezygnację z funkcji Prezesa Zarządu Spółki i nie świadczył usług zarządzania od dnia 1 czerwca 2020 r. do dnia 7 lipca 2020 r., otrzymał wynagrodzenie za ten okres w wysokości _____ (lista płac za miesiąc czerwiec 2020 r.).

Uchwałą nr 7/2019 z dnia 2 marca 2019 r. Rada Nadzorcza Spółki powołała _____ na Prezesa Zarządu Spółki. W dniu 29 maja 2020 r. Prezes złożył rezygnację z pełnienia funkcji. Z protokołu nr 5/2020 z dnia 1 czerwca 2020 r. z posiedzenia Rady Nadzorczej Spółki wynikało, że do czasu powołania kandydata na stanowisko Prezesa Zarządu, Spółkę reprezentować będzie Prokurent _____

_____ której Rada Nadzorcza wносиła o wykonywanie niezbędnych działań służących do prawidłowego i całościowego funkcjonowania Spółki. Prokurent w dniu 1 czerwca 2020 r. zawarła z _____ porozumienie w sprawie zwolnienia z obowiązku świadczenia usług zarządzania od dnia 1 czerwca 2020 r. do dnia upływu okresu wypowiedzenia, choć zarówno zawarta umowa o świadczeniu usług zarządzania, ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń oraz uchwały Zgromadzenia Wspólnika określające zasady kształtowania wynagrodzeń członków zarządu, nie przewidywały możliwości zwolnienia ze świadczenia usług zarządzania.

W ocenie NIK takie działania Spółki były niezgodne z powołanymi wyżej przepisami ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń, uchwał Zgromadzenia Wspólnika w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń oraz umów o świadczenie usług zarządzania, gdyż z członkiem organu zarządzającego Spółka zawierała umowę o świadczenie usług zarządzania na czas pełnienia funkcji z obowiązkiem osobistego świadczenia. Dlatego ustanie stosunku, bez względu na jego przyczynę (upływ kadencji, wygaśnięcie mandatu, zrzeczenie się funkcji), automatycznie pociągało za sobą ustanie umowy o świadczenie usług zarządzania.

Prokurent wyjaśniła, że z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń wynika, że umowa o świadczenie usług zarządzania zawierana jest na czas oznaczony, tj. czas pełnienia funkcji członka zarządu. Podała, że wykładnia językowa powołanego przepisu wskazuje, że przedmiotowa umowa zawierana jest

na okres kadencji członka zarządu, a zgodnie ze słownikiem wyrażeń bliskoznacznych PWN synonimem pojęcia „czas” (trwania czegoś) jest m.in. pojęcie „okres”. Zdaniem Prokurent okres pełnienia funkcji członka zarządu określa się pojęciem kadencji a zgodnie z art. 369 § 1 zd. 1 *ksh* okres sprawowania funkcji przez członka zarządu nie może być dłuższy niż pięć lat (kadencja). Jak stanowi natomiast art. 202 § 2 *ksh* w przypadku powołania członka zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością na okres dłuższy niż rok, mandat członka zarządu wygasa z dniem odbycia zgromadzenia wspólników, zatwierdzającego sprawozdanie finansowe za ostatni pełny rok obrotowy pełnienia funkcji członka zarządu, chyba że umowa spółki stanowi inaczej. W myśl natomiast § 24 ust. 2 umowy Spółki, kadencja członka zarządu wynosi trzy lata. Prokurent powołując się na treść komentarzy do *ksh* oraz orzecznictwa w tym obszarze wskazała, że w odniesieniu do zarządu spółki akcyjnej, co jest w pełni aktualne także przy spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, na gruncie art. 369 *ksh* konieczne jest odróżnienie pojęcia „mandat” od pojęcia „kadencja” członka zarządu. Wskazała następnie, że kadencja zdefiniowana została w art. 369 § 1 zdanie pierwsze *ksh*, jako okres sprawowania funkcji przez członka zarządu. (...) Członek zarządu tej spółki powoływany jest zawsze na określoną kadencję (tj. na czas określony), nie dłuższą niż pięć lat. (...) Mandat oznacza natomiast upoważnienie do pełnienia funkcji członka zarządu, tj. kompetencję do realizowania praw i obowiązków członka zarządu. Czas, przez który danej osobie przysługuje mandat członka zarządu, nie zawsze pokrywa się z kadencją, na jaką została ona powołana. Dodała również, że skoro zatem przepis art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o *zasadach kształtowania wynagrodzeń* termin obowiązywania umowy o świadczenie usług zarządzania odnosi do jednostki czasu (okresu) nie zaś do kompetencji do realizowania praw i obowiązków członka zarządu (mandant) to za w pełni zasadny należy uznać wniosek, iż ww. umowa zawierana jest na okres kadencji członka zarządu, tj. w realiach PGM na okres trzech lat.

Prokurent wyjaśniła również, iż zgodnie z art. 203 § 1 *ksh* członek zarządu może być w każdym czasie odwołany uchwałą wspólników i nie pozbawia go to roszczeń ze stosunku pracy lub innego stosunku prawnego dotyczącego pełnienia funkcji członka zarządu. Powołując się na literaturę i komentarze do *ksh* wskazała natomiast, że poza stosunkiem organizacyjnym zarządcę może wiązać ze spółką stosunek zatrudnienia (jak mówią *verba legis*: „stosunek pracy lub inny stosunek prawny dotyczący pełnienia funkcji członka zarządu”). Oprócz umowy o pracę najczęściej jest to umowa zlecenia lub kontrakt menedżerski. Dodała, że tak jak nawiązanie stosunku zatrudnienia ma wtórne znaczenie wobec stosunku organizacyjnego, tak również jego rozwiązanie, w wyniku odwołania, nie wywiera bezpośrednich skutków prawnych w zakresie stosunku zatrudnienia. Dla podkreślenia braku tego automatyzmu ustawodawca używa formuły, zgodnie z którą odwołanie nie pozbawia członka zarządu roszczeń ze stosunku zatrudnienia. Wpływ odwołania na stosunek zatrudnienia będzie w znacznej mierze zależał od treści umowy o pracę albo umowy cywilnoprawnej łączącej - obok stosunku organizacyjnego - zarządcę ze spółką.

Prokurent podniosła także, że w świetle obowiązującego stanu prawnego umowa o świadczenie usług zarządzania, jako stosunek prawny niezależny od stosunku organizacyjnego łączącego członka zarządu ze spółką, nie ulegała ustaniu z dniem wygaśnięcia mandatu członka zarządu przed upływem terminu jej obowiązywania, tj.

okresu jego kadencji. Mając na względzie powyższy stan prawny po stronie Spółki istniała konieczność wprowadzenia do umowy o świadczenie usług zarządzania postanowienia umożliwiającego Spółce jej rozwiązanie przed upływem terminu obowiązywania umowy w przypadku np. wcześniejszego wygaśnięcia mandatu członka zarządu (np. odwołanie, zrzeczenie się funkcji itp.) Prokurent wyjaśniła ponadto, że w tym zakresie wprowadzono do treści umowy uprawnienie zastrzeżone dla Spółki do wypowiedzenia przedmiotowej umowy z terminem trzymiesięcznym ze skutkiem na koniec miesiąca kalendarzowego, co znajdowało swoje oparcie bezpośrednio w treści art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy oraz uchwale nakazującym obligatoryjnie zastrzeżenie możliwości wypowiedzenia przez spółkę umowy, przy czym umowa ta może określać różne terminy wypowiedzenia, zależne od okresu jej wykonywania, jednak nie dłuższe niż 3 miesiące, jak też może przewidywać, że termin wypowiedzenia upływa z końcem miesiąca kalendarzowego. Prokurent wyjaśniła, że podstawą prawną zwolnienia członka zarządu z obowiązku świadczenia usług zarządzania był powołany już art. 353¹ kc oraz art. 508 kc. Dodała, że powyższe zwolnienie pozostaje bez wpływu na istnienie uzasadnionego roszczenia członka zarządu o wypłatę wynagrodzenia z umowy o świadczenie usług przez okres wypowiedzenia. W przypadku bowiem wygaśnięcia mandatu członka zarządu wskutek jego odwołania lub zrzeczenia się funkcji ustał stosunek organizacyjny konieczny do realizacji przedmiotu umowy, tj. członek zarządu utracił zakres kompetencji niezbędny do wykonywania funkcji zarządczych w następstwie czego obiektywnie nie mógł realizować przedmiotu umowy pomimo, iż pozostawał w gotowości do jej realizacji.

Analogiczną argumentację przedstawił Burmistrz⁴⁰ oraz Przewodniczący Rady Nadzorczej w złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach.

Zdaniem NIK Spółka zawarła umowę o świadczenie usług zarządzania na czas pełnienia funkcji (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o *zasadach kształtowania wynagrodzeń*). Dlatego ustanie stosunku korporacyjnego, bez względu na jego przyczynę (upływ kadencji, wygaśnięcie mandatu, zrzeczenie się funkcji), automatycznie pociągało za sobą ustanie umowy o świadczenie usług zarządzania. W takich przypadkach umowa powinna ulegać rozwiązaniu, a nie wypowiedzeniu.

W ocenie NIK takie ukształtowanie umów, które nie przewiduje jej rozwiązania wskutek ustania funkcji jest wadliwe, a skutkiem wadliwego ukształtowania umowy było dopuszczenie w Spółce do wypłacenia nienależnego wynagrodzenia.

(akta kontroli: t. I str. 294-302, 335-338, 353-361, 364-372, 386-397, 435-440, 453-458, 465-467, 483-489; t. II str. 109-164; t. III str. 506-512)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2018-2020 Spółka zapewniła prawidłowe wypełnianie przez Zgromadzenie Wspólnika ustawowych wymogów w zakresie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania zarządu Spółki oraz sprawozdania finansowego za lata 2018-2019 oraz udzielenia członkowi zarządu i rady nadzorczej Spółki absolutorium.

Wynagrodzenia prezesów Zarządu w okresie pełnienia przez nich funkcji i świadczenia usług zarządzania wypłacane były zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o *zasadach kształtowania wynagrodzeń* oraz uchwałach Zgromadzenia Wspólnika w sprawie *zasad kształtowania wynagrodzeń*. Wynagrodzenie uzupełniające wypłacone zostało w odpowiedniej wysokości, po zrealizowaniu celów

⁴⁰ W informacji otrzymanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

zarządczych, zatwierdzeniu sprawozdania Zarządu z działalności Spółki oraz sprawozdania finansowego a także udzielenia absolutorium członkowi zarządu. Kontrola wykazała jednak wypłacanie wynagrodzenia prezesom Zarządu za okres, w którym nie pełnili oni swojej funkcji i nie świadczyli usług zarządzania w sumie 82,5 tys. zł, co było niezgodne zarówno z § 1 ust. 2 umowy o świadczeniu usług zarządzania, § 2 ust. 1 uchwał Zgromadzenia Wspólnika w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń oraz art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń. Ponadto, w latach 2018-2020 w Spółce nie wprowadzono mechanizmów pozwalających na zabezpieczenie interesu Spółki w zakresie ponoszenia kosztów przez PGM wszelkich form doskonalenia zawodowego Prezesa Zarządu, w szczególności realizacji studiów podyplomowych.

IV. Uwagi i wnioski

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

- | | |
|---------|--|
| Uwagi | Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Doprowadzenie obowiązujących w Spółce zasad (polityki) rachunkowości do zgodności z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a i lit. c ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.2. Wyegzekwowanie nienależnie pobranego w latach 2019-2020 wynagrodzenia od prezesów Zarządu, tj. _____ w wysokości _____ oraz _____3. Wprowadzenie w Spółce mechanizmów pozwalających na zabezpieczenie interesu Spółki w zakresie ponoszenia przez PGM kosztów wszelkich form doskonalenia zawodowego Prezesa Zarządu. |

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o odjętych 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, 29 marca 2021 r.

Kontrolerzy:
Marta Laszczak
Inspektor kontroli państwowej
/-/

Andrzej Siekierka
Doradca ekonomiczny
/-/

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

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor
Delegatury NIK we Wrocławiu
Marcin Kaliński




PGM POLKOWICE

Serce do środowiska

Przedsiębiorstwo Gospodarki Miejskiej Sp. z o.o.

ul. Dąbrowskiego 2, 59-100 Polkowice

PW/4016/2021
Symbol klienta:

Polkowice, dnia 17 września 2021 r.

Dotyczy: wystąpienia pokontrolnego LWR.410.027.11.2020 zmienionego zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.073.2021.

Pan
Marcin Kaliński
p.o. Dyrektora
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatury we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17
50 – 044 Wrocław

Szanowny Panie Dyrektorze,

Działając na podstawie art. 62 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.) w odniesieniu do wystąpienia pokontrolnego LWR.410.027.11.2020 dotyczącego kontroli P/20/088 nt. „Finansowanie i wspieranie działalności spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim” (dalej: Wystąpienie pokontrolne) informuję, iż jednostka kontrolowana wykona wnioski pokontrolne podejmując następujące działania:

1. odnośnie wniosku pierwszego - doprowadzenie obowiązujących w Spółce zasad (polityki) rachunkowości do zgodności z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a i lit. c ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

Spółka przygotowała i wprowadzi w życie z dniem 1 stycznia 2022 roku dokument pod nazwą „Dokumentacja Zasad (Polityki) Rachunkowości Przedsiębiorstwa Gospodarki Miejskiej Spółka z o.o. w Polkowicach” odpowiadający wymogom prawnym określonym w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.), w tym usuwający stwierdzone w ww. zakresie przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości;

2. odnośnie wniosku drugiego - wyegzekwowanie nienależnie pobranego w latach 2019-2020 wynagrodzenia od prezesów Zarządu,

Przedsiębiorstwo Gospodarki
Miejskiej Sp. z o.o.
ul. Dąbrowskiego 2, 59-100
Polkowice

Prezes Zarządu:
Jacek Kaszuba

Kapitał Zakładowy:
137.889.300 PLN

Sąd Rejonowy dla Wrocławia
Fabrycznej
we Wrocławiu IX Wydział
Gospodarczy Krajowego
Rejestru Sądowego
Numer KRS: 0000074347

NIP: 692-000-12-19
REGON: 390558659

Konto:
Santander Bank Polska Spółka
Akcyjna O/Polkowice
nr konta
94 10902109 0000 0005 5000
0085

Telefony:
tel. alarmowy: 994
tel. (76) 846 29 11, fax (76) 846 29
60

www.pgm-polkowice.com.pl

e-mail: pgm@pgm-polkowice.com.pl



PGM POLKOWICE
Serce do środowiska

Przedsiębiorstwo Gospodarki Miejskiej Sp. z o.o.
ul. Dąbrowskiego 2, 59-100 Polkowice

Spółka podejmie kroki prawne mające na celu wyegzekwowanie ww. należności z tytułu wynagrodzenia pobranego przez wskazanych Prezesów Zarządu w latach 2019-2020;

3. odnośnie wniosku trzeciego - wprowadzenie w Spółce mechanizmów pozwalających na zabezpieczenie interesu Spółki w zakresie ponoszenia przez PGM kosztów wszelkich form doskonalenia zawodowego Prezesa Zarządu.

W Spółce zostaną wprowadzone w formie uchwały właściwego organu mechanizmy pozwalające na zabezpieczenie jej interesu w zakresie ponoszenia kosztów przy wszelkich formach doskonalenia zawodowego Prezesów.

2 poważa mi się

Przedsiębiorstwo Gospodarki Miejskiej
Sp. z o.o.
PROKURANT
DYREKTOR FINANSOWY
GŁÓWNY KSIĘGOWY
[Signature]
mgr Grażyna Górak

Przedsiębiorstwo Gospodarki Miejskiej
Sp. z o.o.
PREZES ZARZĄDU
[Signature]
Jacek Kaszuba

Przedsiębiorstwo Gospodarki
Miejskiej Sp. z o.o.
ul. Dąbrowskiego 2, 59-100
Polkowice

Prezes Zarządu:
Jacek Kaszuba

Kapitał Zakładowy:
137.889.300 PLN

Sąd Rejonowy dla Wrocławia
Fabrycznej
we Wrocławiu IX Wydział
Gospodarczy Krajowego
Rejestru Sądowego
Numer KRS: 0000074347

NIP: 692-000-12-19
REGON: 390558659

Konto:
Santander Bank Polska Spółka
Akcyjna O/Polkowice
nr konta
94 10902109 0000 0005 5000
0085

Telefony:
tel. alarmowy: 994
tel. (76) 846 29 11, fax (76) 846 29
60

www.pgm-polkowice.com.pl

e-mail: pgm@pgm-polkowice.com.pl