



Komisja Rewizyjna

Rady Miasta Tarnobrzega

Działając na podstawie § 51 Statutu Miasta Tarnobrzega przyjętego uchwałą NR XIV/157/2024 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 27.11.2024 r. w sprawie Statutu Miasta Tarnobrzega (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z dnia 17.12.2024 r. poz. 5774) w nawiązaniu do przekazanego pismem z dnia 18.02.2025 r. „**Protokołu pokontrolnego z nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez Prezydenta Miasta Tarnobrzega nad spółkami prawa handlowego z udziałami i akcjami Gminy Tarnobrzeg w latach 2019 – 2023 r.**” (data wpływu: 17.02.2025 r.) zwracam jeden podpisany egzemplarz przekazanego dokumentu, jednocześnie wnosząc następujące zastrzeżenia:

1) **w zakresie zasad powoływania członków rad nadzorczych spółek komunalnych:**

W okresie objętym kontrolą spełnienie szeregu ustawowych wymogów przez osoby wskazywane przez Prezydenta Miasta Tarnobrzega (podmiot reprezentujący Miasto Tarnobrzeg) jako kandydaci na członków organów nadzorczych poszczególnych spółek z udziałem Miasta Tarnobrzega, było weryfikowane na podstawie przedstawionych dokumentów (np. potwierdzających zdanie państwowych egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych), oświadczeń oraz poprzez wgląd w ogólnodostępne, tym – publiczne, rejestry danych (np. CEIDG, KRS, lista radców prawnych, lista adwokatów, rządowa strona internetowa „Ludzie nauki”).

W wyniku powołania do rady nadzorczej spółki komunalnej nie następuje nawiązanie stosunku pracy, lecz stosunku organizacyjnego pomiędzy osobą fizyczną a spółką, regulowanego ustawą z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 z późn. zm.), zwaną dalej (k.s.h.) a także ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 679), zwaną dalej u.g.k. w związku z ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 125 z późn. zm.). W związku z tym do tej czynności nie znajdują zastosowania ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz akty wykonawcze do niej, w szczególności rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie dokumentacji pracowniczej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 535). W tym przypadku ww. przepisy powszechnie obowiązującego prawa, jak również przepisy wykonawcze wydane na ich podstawie, nie wskazują zakresu, sposobu oraz warunków prowadzenia i przechowywania dokumentacji związanej z naborem do rad nadzorczych spółek komunalnych.

2) **w zakresie dopuszczalności określenia przez Prezydenta Miasta w stosownym zarządzeniu terminów i warunków dokonywania zmian personalnych w zarządach oraz radach nadzorczych spółek komunalnych:**

Jak stanowią przepisy prawa powszechnie obowiązującego:

- członkowie rady nadzorczej mogą być odwołani w każdym czasie, zarówno w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 10a ust. 2 u.g.k. w związku z 216 § 2 k.s.h.), jak i w spółce akcyjnej (art. 386 § 2 k.s.h.),
- członkowie zarządu mogą być odwołani w każdym czasie, zarówno w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 203 § 1 k.s.h.), jak i w spółce akcyjnej (art. 370 § 1 k.s.h.).

Określenie przez Prezydenta Miasta terminów i warunków dokonywania zmian personalnych w zarządach oraz radach nadzorczych spółek komunalnych w zarządzeniu, spowodowałoby jego niezgodność z aktem wyższego rzędu, tj. k.s.h. Skutkowałoby to wadliwością takiego aktu, powodującą możliwość stwierdzenia jego nieważności.

3) **w zakresie wnoszenia wkładów niepieniężnych i pieniężnych do spółek komunalnych w latach: 2019 – 2023:**

W okresie objętym kontrolą żadnej ze spółek komunalnych Miasto Tarnobrzeg nie przekazało wkładu w formie niepieniężnej.

Przekazywanie spółkom komunalnym dokapitalizowania odbywało się za zgodą (nie tylko poprzez zabezpieczenie w uchwale budżetowej środków finansowych, ale również poprzez chociażby przyjęcie uchwałą wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych realizowanych przez Tarnobrzeskie Wodociągi Sp. z o.o., czy powierzenie mocą uchwały Spółce RDM Sp. z o.o. realizacji kolejnych zadań własnych Miasta wymagających doposażenia Spółki w konieczny sprzęt) i wiedzą Rady Miasta Tarnobrzega, która – zgodnie z obowiązującą uchwałą regulującą zasady wnoszenia do spółek wkładów pieniężnych i niepieniężnych – każdorazowo następczo była informowana o wniesionym do konkretnej spółki wkładzie pieniężnym. Na przestrzeni ostatnich lat, zmniejszeniu ulegały zarówno łączne kwoty przekazywanego z budżetu Miasta spółkom komunalnym dokapitalizowania (dla przykładu: w 2019 r. – kwota 3 000 000,00 zł, w 2023 r. – kwota 500 650,00 zł, w 2024 r. – Miasto nie przekazało żadnych środków spółkom komunalnym w formie dokapitalizowania), jak i liczba dokapitalizowywanych spółek (dla przykładu: w 2019 r. – 3 spółki, w 2023 r. – 1 spółka, w 2024 r. – żadna spółka nie została dokapitalizowana).

4) w zakresie wysokości wynagrodzeń przysługujących członkom zarządów spółek komunalnych oraz dopuszczalności ich określenia przez Prezydenta Miasta w stosownym zarządzeniu:

Zgodnie z ustawą z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1907 z późn. zm.) oraz umowami/statutami poszczególnych spółek komunalnych kompetencja do kształtowania/określenia wysokości wynagrodzeń należnych członkom zarządów przysługuje zgromadzeniu wspólników/walnemu zgromadzeniu, nie zaś organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego, jakim jest Prezydent Miasta; wysokość wynagrodzeń członków zarządu spółek komunalnych nie zależy także od decyzji rad nadzorczych. Ustalone przez zgromadzenie wspólników/walne zgromadzenie wynagrodzenie należne członkom zarządów spółek komunalnych bezpośrednio zależy od skali działalności spółki i musi mieścić się w granicach wyznaczonych ww. ustawą. W żadnej ze spółek komunalnych Miasta Tarnobrzega wynagrodzenia członków zarządu nie były nigdy i nie są ustalone na maksymalnym, przewidzianym ww. ustawą, poziomie. Przeciwnie, ich wysokość, podobnie jak wysokość wynagrodzeń przysługujących członkom rad nadzorczych, kształtowana była na poziomach bardziej zbliżonych do dolnej dopuszczonej ustawowo granicy. Dzieje się tak do tej pory, pomimo że kwota bazowa (tzw. podstawa wymiaru), mocą kolejnych tzw. „ustaw okołobudżetowych”, pozostaje „zamrożona” na poziomie obowiązującym w 2017 r.

W latach: 2019 – 2022 wynagrodzenia członków zarządu w części spółek komunalnych Miasta Tarnobrzega, w tym – w spółce opisywanej w protokole pokontrolnym, ze względu na wyjątkowe okoliczności dotyczące spółki albo rynku, na którym ona działa, zostały ustalone na niższym niż najniższy podstawowy poziom wynagrodzenia. W związku z tym, późniejsze podwyższenie wynagrodzeń do poziomów zbliżonych do minimalnych spowodowało kilkudziesięciu procentowy wzrost.

5) braku generowania przez spółki komunalne dodatkowych dochodów w postaci wypłacanych Miastu dywidend

W okresie objętym kontrolą Miasto Tarnobrzeg nie pobierało dywidend pochodzących ze spółek komunalnych. Wynikało to z:

- 1) obowiązujących przepisów (powszechnie obowiązującego prawa bądź statutu spółki) dotyczących funkcjonowania poszczególnych spółek, wyłączających możliwość przeznaczania zysku na wypłatę dywidendy dla akcjonariuszy.
- 2) braku wypracowanego zysku do podziału (w przypadku niektórych lat obrotowych),
- 3) aktualnej sytuacji finansowej spółek komunalnych powiązanej z długofalową polityką właścicielską, której założeniem było dążenie do rozwoju spółek, dla którego punktem wyjścia było pokrycie strat z lat ubiegłych i odbudowa kapitału zapasowego spółek.

I tak:

a) Kopalnia Siarki Machów S.A. w likwidacji

W okresie likwidacji spółki kapitałowej (czyli spółki z o.o. i spółki akcyjnej) nie można, nawet częściowo, wypłacać wspólnikom zysków ani dokonywać podziału majątku spółki przed spłaceniem wszystkich jej zobowiązań (art. 462 § 2 w związku z art. 275 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych - t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 z późn. zm.);

b) Tarnobrzaska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A.

Statut Spółki stanowi, że „Spółka nie działa dla zysku i nie przeznaczają zysku do podziału między akcjonariuszy” (§ 10 ust. 2); Statut Spółki stanowi, że „Spółka nie działa dla zysku i nie przeznaczają zysku do podziału między akcjonariuszy” (§ 10 ust. 2). Powyższe jest warunkiem *sine qua non* posiadania przez TARR S.A. akredytacji i statusu ośrodka wsparcia ekonomii społecznej;

c) W przypadku pozostałych Spółek, tj., **Tarnobrzeskie Wodociągi Sp. z o.o., Tarnobrzeskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o., Rejon Dróg Miejskich Sp. z o.o., Wydawnictwo Samorządowe Sp. z o.o., FCC Tarnobrzeg Sp. z o.o.**, podjęcie przez Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników uchwały o wypłacie dywidendy było niemożliwe bądź niecelowe, ponieważ:

a) w niektórych latach obrotowych spółki nie wypracowały zysku, który mógłby podlegać podziałowi pomiędzy wspólników;

b) w większości lat obrotowych Spółki wypracowywały zysk, jednak:

- był on przeznaczany na pokrycie strat z lat ubiegłych (sięgających czasami wiele lat wstecz, jak w przypadku Tarnobrzeskich Wodociągów Sp. z o.o. – czasów powodzi z 2010 roku), gdyż spółka nie posiadała kapitału zapasowego bądź w poprzednich latach podjęto zobowiązanie do pokrycia straty z zysków z lat przyszłych;

- był on przeznaczany na kapitał zapasowy, tak by w przyszłości uniknąć sytuacji, w której właściciele udziałów będą zmuszeni wносить dopłaty celem pokrycia straty.

Co istotne, funkcjonowanie spółek komunalnych w odróżnieniu od spółek prywatnych, podlega nie tylko przepisom k.s.h., lecz również u.g.k. Oznacza to, że są one tworzone zasadniczo w celu realizacji zadań mieszczących się w sferze użyteczności publicznej, tj. w przypadku spółek komunalnych w celu realizacji zadań własnych Miasta Tarnobrzega jako miasta na prawach powiatu. Odbiorcami usług przez nie świadczonych są Mieszkańcy Tarnobrzega, którzy korzystają z nich na zasadzie odpłatności (np. dostarczenie wody i odbiór ścieków) bądź nieodpłatnie. Wynagrodzenie płacone spółkom komunalnym przez Miasto czy Mieszkańców nie powinno być wygórowane, a jedynie uwzględniać tzw. rozsądny zysk. Z tego powodu spółki komunalne, mają nieporównywalnie mniejsze możliwości generowania zysku aniżeli spółki prywatne tworzone w celu realizacji działalności poza sferą użyteczności publicznej. W przypadku spółek komunalnych priorytetem właścicielskim nie jest uzyskanie dodatkowych dochodów Miasta w postaci dywidendy, a realizacja usług użyteczności publicznej po możliwie niskich cenach, a także dodatkowo - pełnienie funkcji społecznej związanej z tworzeniem dodatkowych miejsc pracy (w głównej mierze) dla Mieszkańców Tarnobrzega.

6) objęcia ścisłym nadzorem udzielania przez spółki komunalne darowizn

W okresie objętym kontrolą spółki komunalne udzielały darowizn, zarówno w formie niepieniężnej, jak i pieniężnej. Darowizny w formie niepieniężnej (nieruchomości przekazywanych Miastu na cele publiczne) udzielane były za zgodą rady nadzorczej oraz walnego zgromadzenia. Udzielanie darowizn w formie pieniężnej, ze względu na ich kwoty nieprzekraczające progów wynikających z umów (statutów) konkretnych spółek, nie wymagało zgody zgromadzeń wspólników/walnych zgromadzeń. Mieściło się ono bowiem w zakresie tzw. czynności zwykłego zarządu, czyli czynności, które samodzielnie podejmują zarządy spółek bądź likwidator, oceniając możliwość uzyskiwania celów promocyjnych adekwatnych do poziomu finansowego zaangażowania. Celem bieżącego monitorowania udzielanych przez spółki komunalne darowizn planuje się włączenie informacji o udzielonych darowiznach jako dodatkowego elementu kwartalnych sprawozdań składanych począwszy od 2025 roku Prezydentowi Miasta Tarnobrzega.

7) scentralizowania w jednej komórce organizacyjnej Urzędu Miasta nadzoru nad spółkami

Nadzór właścicielski realizowany na podstawie k.s.h. oraz u.g.k., zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Tarnobrzega, był i jest zadaniem wydziału właściwego w sprawach organizacyjnych. Natomiast kontrola merytoryczna realizacji umów zawieranych w trybie u.z.p. ze spółkami komunalnymi, odbywa się na zasadach określonych w obowiązujących strony umowach i jest dokonywana przez Pracowników merytorycznych tych wydziałów. Podobnie, kontrola merytoryczna realizacji zadań zleczanych bezprzetargowo spółkom komunalnym odbywa się na zasadach określonych w obowiązujących zarządzeniach Prezydenta Miasta i jest dokonywana przez Pracowników merytorycznych tych wydziałów. Utworzenie w Urzędzie Miasta jednej komórki organizacyjnej wykonującej zarówno zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego, jak i kontroli prawidłowości realizacji zawieranych ze spółkami komunalnymi umów czy też zadań zleczanych bezprzetargowo, skrajnie utrudniłoby funkcjonowanie merytorycznych, macierzystych wydziałów, do których pozyskanie wykwalifikowanych pracowników z reguły bywa sporym wyzwaniem.

8) wydania zarządzenia określającego zasady nadzoru właścicielskiego

W przeciwieństwie do ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 125 z późn. zm.), która w art. 7 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 1 nakłada na Prezesa Rady Ministrów zadania związane z koordynacją wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach oraz zapewnieniem jednolitego sposobu wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa, ani ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), ani ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 679), ani ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 z późn. zm.), które regulują sprawy spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, nie nakładają obowiązku sformalizowania na piśmie (w formie zarządzenia) zasad nadzoru właścicielskiego. Niektóre jednostki samorządu terytorialnego, celem ujednolicenia, w ramach dobrych praktyk przyjmują na piśmie zasady nadzoru właścicielskiego.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Miasta Tarnobrzega nadzór właścicielski był realizowany w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa i postanowienia umów/statutów spółek. Ponadto w latach: 2018 i 2019:

- a) opracowano i wdrożono do stosowania wzory dokumentów dla kandydatów do rad nadzorczych i zarządów spółek,
- b) wprowadzono zasadę wyznaczenia przedstawiciela bądź przedstawicieli Miasta Tarnobrzega do składu konkretnej rady nadzorczej mocą zarządzenia Prezydenta Miasta Tarnobrzega, który dostępny jest w „Bazie Aktów Własnych”, w zakładce „Prawo Lokalne”,
- c) wprowadzono do umów/statutów spółek komunalnych progi kwotowe zaciągania zobowiązań przez zarząd spółki, powyżej których wymagana jest zgoda zgromadzenia wspólników/walnego zgromadzenia.

Dodatkowo, począwszy od IV kwartału 2024 roku zobowiązano spółki komunalne do składania Prezydentowi Miasta sprawozdań kwartalnych.

Stosowane zasady nadzoru właścicielskiego nie zostały kompleksowo uregulowane, tj. w jednym dokumencie. Prezydent Miasta Tarnobrzega rozważy możliwość przyjęcia tych zasad zarządzeniem.

Otrzymują:

1 x Adresat

1 x aa.

PREZYDENT MIASTA

Łukasz Nowak