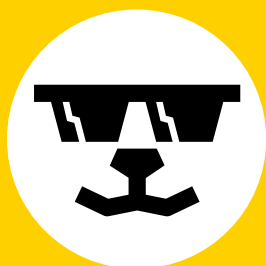


Jawne spółki komunalne

Raport z kampanii zrealizowanej
w serwisie [Sprawdzamyjakjest.pl](https://sprawdzamyjakjest.pl)
w latach 2021 - 2022



SPRAWDZAMY
J A K J E S T

24 maja 2022 roku

Jawne spółki komunalne

Raport z kampanii zrealizowanej w serwisie Sprawdzamyjakjest.pl w latach 2021 - 2022

Analiza danych:

Michał Grzechowiak, MGBI sp. z o.o.

Paulina Tańska, MGBI sp. z o.o.

Katarzyna Batko-Tołuć, Sieć Obywatelska Watchdog Polska

Marzena Błaszczyk, Sieć Obywatelska Watchdog Polska

Martyna Bójko, Sieć Obywatelska Watchdog Polska

Joanna Gucman-Muż, Sieć Obywatelska Watchdog Polska

Roksana Maślankiewicz, Sieć Obywatelska Watchdog Polska

167 użytkowników serwisu Sprawdzamyjakjest.pl

Konsultacja merytoryczna:

dr hab. Renata Przygodzka, prof. Uniwersytetu w Białymstoku, z Katedry
Ekonomii Politycznej, Zakładu Teorii Ekonomii.

sieć obywatelska
WATCHDOG[^]

MGBI

24 maja 2022 roku

Spis Treści

1. Wprowadzenie	1
2. Notka metodologiczna	1
3. Słownik pojęć używanych w raporcie i literaturze przedmiotu	3
4. Wyniki analizy	6
a. Jak funkcjonują Biuletyny Informacji Publicznej w spółkach komunalnych?.....	9
b. Rejestry umów.....	12
c. Darowizny, stypendia, sponsoring w spółkach komunalnych.....	14
d. Sprawozdania finansowe.....	18
e. Przychody i strata spółki.....	18
f. Składniki wynagrodzeń.....	20
g. Reklamy.....	26
h. Radni i dostęp do informacji o działaniach spółek.....	29
5. Rekomendacje	31



1. Wprowadzenie

Wywożą śmieci, dostarczają wodę, prąd, zapewniają transport. Spółki komunalne towarzyszą nam na każdym kroku, zwłaszcza w mieście. Zwykle zauważamy ich obecność, gdy coś przestaje działać. Czy możemy jako mieszkańcy zajrzeć za drzwi takiej spółki, zobaczyć, jak funkcjonuje i czy dobrze wywiązuje się ze swoich obowiązków? W lutym 2021 Sieć Obywatelska Watchdog Polska postanowiła to sprawdzić, wysyłając do spółek komunalnych z całej Polski wnioski o udostępnienie informacji związanych z ich działalnością.

Kilka słów o spółkach komunalnych

Spółki komunalne to spółki prawa handlowego, założone przez gminę do realizacji zadań publicznych – ich działanie reguluje *Ustawa o gospodarce komunalnej*. Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. Czym są owe zadania publiczne? To zadania własne gminy, czyli takie, które polegają na zaspokajaniu potrzeb wspólnoty. Należy do nich m.in. zaopatrzenie w wodę, prąd, ogrzewanie, wywóz śmieci, utrzymanie porządku na terenie gminy czy transport. Bywa również, że gmina zleca wykonanie zadań własnych prywatnemu podmiotowi, dzieje się tak zwłaszcza w mniejszych gminach, które na przykład zamiast tworzyć spółki zajmujące się wywozem śmieci, zlecają to zewnętrznej firmie. Dlatego nie w każdej gminie znajdziemy spółkę komunalną. Bywa też, że jedna spółka należy do kilku gmin.

Dlaczego chcieliśmy przyjrzeć się spółkom?

Spółki komunalne to grupa w swojej masie niezbadana pod kątem przejrzystości, a mieszkańcy od lat zwracają się do nas z problemami związanymi z nieprawidłowościami i brakiem jawności w tego typu przedsiębiorstwach. Kilka lat temu poznaliśmy inspirujący przykład [rankingu przejrzystości spółek](#) robiony przez Transparency International Słowacja. Wiedząc, jak porównania i rankingi wpływają na poprawę działań wielu instytucji, chcieliśmy zrobić taki i w Polsce. Problemem było jednak to, że [z międzynarodowego porównania spółek w zakresie przejrzystości](#) wynikało, że polskie spółki zostały daleko w tyle za innymi krajami Grupy Wyszehradzkiej i nie jesteśmy w stanie określić kryteriów, które pozwoliłyby spółki porównywać między sobą.

Po 4 latach od wspomnianego międzynarodowego porównania uznaliśmy, że czas zacząć systematycznie zgłębiać temat, upewnić się, czy nasze przekonanie o niskim standardzie przejrzystości w spółkach jest słuszne i sprawdzić, czy w spółkach komunalnych jest więcej przejrzystości. Innym powodem, który skłonił nas do podjęcia tego tematu, były często sygnalizowane nam za pośrednictwem naszej poradni prawnej czy mediów społecznościowych nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółek samorządowych. Prowadząc ten monitoring, chcieliśmy zdiagnozować sytuację, by móc zaproponować rozwiązania, które zwiększą przejrzystość spółek komunalnych. Jesteśmy przekonani, że większa transparentność spółek, to wyższy poziom usług i mniejsze ryzyko realizowania doraźnych interesów władzy.

2. Notka metodologiczna

Niniejszy raport stanowi podsumowanie wyników analiz opartych na danych pozyskanych przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska od spółek komunalnych na wniosek o informację publiczną. Na potrzeby tego badania, dzięki pomocy wolontariuszy, stworzyliśmy bazę spółek komunalnych. Wolontariusze przeglądali Biuletyny Informacji Publicznej gmin i szukali w nich informacji o spółkach, a następnie spi-



sywali ich dane. Mamy świadomość, że nie udało nam się stworzyć kompletnej listy wszystkich przedsiębiorstw tego typu funkcjonujących na terenie Polski i baza może zawierać braki. Na dzień wysłania wniosków było w niej 1912 podmiotów zidentyfikowanych przez nas jako spółki komunalne i to właśnie do nich trafiły nasze pytania wysłane za pośrednictwem systemu online [fedrowanie.siecobywatelska.pl](#). Po wysłaniu wniosków o informację mogliśmy zweryfikować naszą listę spółek - ostatecznie zostały w niej 1842 podmioty.

Wniosek zawierał 16 pytań głównych i kilka pytań warunkowych, a jego treść dostępna jest [na stronie kampanii](#).

Na wniosek odpowiedziało 768 spółek komunalnych. Odpowiedzi te były analizowane przez 167 użytkowników i użytkowniczek serwisu Sprawdzamyjakjest.pl, a następnie podsumowania tych analiz dokonali analitycy Michał Grzechowiak i Paulina Tańska z firmy MGBI sp. z o.o., którzy zestawili również otrzymane przez nas dane z danymi dotyczącymi wielkość spółki komunalnej mierzonej wysokością jej przychodów, obszarem działalności spółki (PKD) oraz sytuacją finansową gminy, którą opisuje wskaźnik dochodów własnych gminy na mieszkańca. Wcześniej MGBI sp. z o.o. dokonała porównania reprezentatywności grupy spółek, dla których uzyskaliśmy wyniki w badaniu, do całej populacji spółek i pomogła w stworzeniu bazy danych spółek na podstawie rejestrów publicznych. Dzięki temu wiemy, że istnieją co najmniej 2603 spółki, w których udziałowcami są gminy. Możemy więc stwierdzić, że uzyskaliśmy dane dla prawie 30% z nich.

Jak wynika z analiz, można zakładać, że nasze wyniki są stosunkowo reprezentatywne. Jest to bardzo ważne, choć przy skali badania, wszelkie często występujące zjawiska i nieprawidłowości wymagają mogą systemowych interwencji, niezależnie od ich reprezentatywności. Natomiast reprezentatywność i podział na podkategorie związane z zasobnością spółki, gminy czy typem prowadzonej działalności, pozwalają na bardziej trafne rekomendacje i plany przyszłych działań rzeczniczych podejmowanych przez nas i naszych sojuszników.

Ponad tysiąc spółek nie odpowiedziało na nasz wniosek (na 1842 zapytanych odpowiedź przesłało 768). Skąd taka wielka różnica i czy oznacza to, że aż 58% spółek komunalnych nie odpowiada na wnioski? Procent bezczynnych spółek nie jest zapewne aż tak duży. Jak już pisaliśmy, korzystaliśmy z nowej i jeszcze nieprzetestowanej bazy adresowej. To może oznaczać, że są w niej pewne błędy i to pierwszy powód dotyczący małej responsywności w badaniu. Po drugie zawsze jakaś część maili nie trafia do adresatów ze względów technicznych - są blokowane lub odrzucane. Możliwe również, że jakieś odpowiedzi nie trafiły do analizy, gdyż przyszły zbyt późno. Nie zmienia to jednak faktu, że duży odsetek braku odpowiedzi jest niepokojący i będzie od nas wymagał dalszego analizowania przyczyn i podejmowania działań naprawczych.

W tym kontekście warto też wspomnieć o szczególnym przypadku spółki z Ustronia - Przedsiębiorstwo Komunalne Spółka z.o.o. Spółka [odesłała nas do analizowania swojej strony, BIP i danych w Krajowym Rejestrze Sądowym oraz poinformowała o tym, że innych informacji nam nie udzieli do czasu rozstrzygnięcia sprawy z wniosku Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego do Trybunału Konstytucyjnego](#). Wniosek, o którym mowa, dotyczy głównie relacji jawności i prywatności. Trudno powiedzieć, które z wnioskowanych przez nas informacji mogły naruszać prywatność. Czy było to pytanie o to czy w 2019 r. spółka kupowała reklamy? A może ile wydała na promocję? A może czy przyznawała dotacje? Ten przykład dość dobrze pokazuje, jak niektóre spółki unikają odpowiedzi. A przy okazji wskazują, jak rozkład praworządności wpływa na możliwość poluzowania zasad w innych podmiotach.

Gmina Ustroń należy do grupy najbogatszych - w 2019 roku dochód własny na mieszkańca w tej gminie wynosił 3 808,89 zł. Przedsiębiorstwo Komunalne sp. z o.o. działa ponad 20 lat, w 2019 było śred-



nią spółką (przychody od 5 do 20 mln zł), zajmuje się głównie odbiorem odpadów. Nie prowadzi BIP. Podany adres to podstrona na stronie miasta. Inne spółki należące do miasta także nie prowadzą BIP samodzielnie - dotyczy to Towarzystwa Budownictwa Społecznego i Kolei Linowej „Czantoria” sp. z o.o. To pierwsze nie odpowiedziało też na wniosek, ale dopuszczamy możliwość, że trafił pod niewłaściwy adres. Choć w bogatszych gminach sytuacja zazwyczaj wyglądała nieco lepiej - jeśli chodzi o przejrzystość - w gminie Ustroń ta zasada częściowo się nie sprawdziła. Jedyna spółka z udziałami Gminy Ustroń, która zarówno odpowiedziała na wniosek, jak też samodzielnie prowadzi BIP, to Wodociągi Ziemi Cieszyńskiej Sp. z o.o. Jednak ta spółka należy nie tylko do gminy Ustroń, ale też do 9 innych gmin. W pozostałych przypadkach spółki w 100% należą do gminy Ustroń.

Kwestie merytoryczne, takie jak rozumienie specjalistycznych terminów czy wnioski dotyczące reprezentatywności badanej grupy oraz nawiązanie do wypracowanej już wiedzy, były natomiast konsultowane przez nas ze specjalistką w zakresie ekonomii sektora publicznego, dr hab. Renatą Przygodzką, profesorem Uniwersytetu w Białymstoku. Ostatecznie jednak to my - Sieć Obywatelska Watchdog Polska - ponosimy odpowiedzialność za prezentowane treści i ewentualne uproszczenia.

Raport ten nie powstałby bez pomocy wymienionych osób i instytucji, którym bardzo dziękujemy.

3. Słownik pojęć używanych w raporcie i literaturze przedmiotu

Spółka komunalna - spółka prawa handlowego założona przez jednostkę samorządu terytorialnego (w niniejszym tekście mówimy o spółkach gminnych, więc dalej będziemy rozwijać temat w kontekście tej podstawowej jednostki samorządu i jej zadań). Jej działanie reguluje *Ustawa o gospodarce komunalnej*, zgodnie z którą może to być spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółka akcyjna.

Co do zasady, spółki komunalne prowadzą działalność mającą na celu zaspokajanie potrzeb mieszkańców m.in. w zakresie wody i ścieków, odpadów komunalnych, komunikacji, budownictwa komunalnego czy energii cieplnej. Ustawa reguluje też wyjątki od reguły dotyczącej działania wyłącznie w zakresie użyteczności publicznej. W praktyce powoduje to, że spółki mogą powstawać także w innych celach i nie zawsze jest oczywiste, czy spełniają wymogi ustawowe.

Spółki komunalne, posiadając osobowość prawną, mają możliwość pozyskiwania zewnętrznego kapitału czy kredytu. Funkcjonują poza budżetem gminy – tym samym ich zobowiązania nie obciążają długu publicznego gminy, nie obejmuje ich reżim jawności i przejrzystości finansów wynikający z ustawy o finansach publicznych. Jest to szczególnie istotne w kontekście indywidualnego wskaźnika zadłużenia gminy, którego przekroczenie wiąże się z koniecznością redukcji jej wydatków i ograniczeniem jej możliwości rozwojowych.

Jeżeli spółka komunalna przynosi straty i nie jest w stanie spłacać zaciągniętych przez siebie zobowiązań, to do ich pokrycia zobowiązane są lokalne władze. Gminy wspierają spółki na wiele sposobów, np. w formie dotacji, podwyższenia kapitału zakładowego, dopłat do kapitału czy poręczeń. Ponadto gminy zamawiają w spółkach usługi.

Samorządowy zakład budżetowy jest powołany zgodnie z *Ustawą o gospodarce komunalnej* do zadań podobnych, jak spółka komunalna. Jednak, w odróżnieniu od spółki, jest jednostką sektora finansów publicznych. To oznacza, że podlega regulacjom ustawy o finansach publicznych i jego działalność jest



ściśle związana z budżetem gminy. Nie posiada osobowości prawnej ani nie prowadzi własnej polityki cenowej. Może otrzymywać dotacje z budżetu gminy do 50% kosztów funkcjonowania, a gmina wyrównuje jego ewentualną stratę. Zysk z działalności trafia do budżetu gminy lub za zgodą organu uchwałodawczego może pozostać w zakładzie.

Organ powołujący spółkę komunalną - zgodnie z *Ustawą o gospodarce komunalnej* jest to rada gminy, która powołuje spółkę uchwałą.

Zgromadzenie wspólników spółki komunalnej - zgodnie z *Ustawą o gospodarce komunalnej*, w jednoosobowych spółkach gminy, czyli takich, gdzie 100% udziałów posiada jeden podmiot, funkcję zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) pełni wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Rada nadzorcza w spółce komunalnej - zgodnie z *Ustawą o gospodarce komunalnej* w spółkach z udziałem gminy działa rada nadzorcza. Rada nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności.

Jej członkowie muszą spełniać wymogi *Ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym*. Należą do nich: wykształcenie wyższe, co najmniej pięcioletnie doświadczenie zawodowe, ale też złożenie odpowiednich egzaminów dla członków rad nadzorczych albo - do wyboru - tytuł naukowy z nauk ekonomicznych, prawnych lub technicznych, odpowiedni certyfikat z zarządzania lub finansów, ewentualnie aplikacja prawnicza. Ponadto członek rady nadzorczej nie może być zatrudniony w danej spółce i nie może posiadać jej akcji, należy wykluczyć również innego typu konflikty interesów.

W spółce, w której właścicielem 100% udziałów jest gmina, rada nadzorcza powoływana jest (i odwołwana) uchwałą wspólników. Wspólnikiem w takiej spółce jest gmina, którą reprezentuje wójt, burmistrz bądź prezydent miasta. W takiej sytuacji powołanie i odwołanie członka rady nadzorczej następuje praktycznie w każdym momencie, w formie uchwały.

Zarząd w spółce komunalnej - prowadzi sprawy spółki i ją reprezentuje. Zgodnie z *Ustawą o gospodarce komunalnej* członków zarządu spółek gminnych powołuje i odwołuje rada nadzorcza.

Zgromadzenie wspólników (wójt, burmistrz, prezydent miasta) uchwałą, w statucie spółki, lub umowie spółki, określa wymogi, jakie musi spełniać kandydat lub kandydatka na członka/członkinię zarządu. Muszą oni też spełniać wymogi *Ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym*. Należą do nich wykształcenie wyższe, co najmniej pięcioletnie doświadczenie zawodowe, co najmniej trzyletnie doświadczenie na stanowiskach kierowniczych i brak wykluczeń, takich jak przynależność do organów partii politycznej, zatrudnienie lub współpraca z posłami i senatorami w ich biurach, zatrudnienie w partii lub związku zawodowym oraz inny typ konfliktu interesów.

Przychód - łączna wartość sprzedaży dóbr, towarów i usług netto (czyli bez VAT) w danym okresie rozliczeniowym. Po odjęciu od przychodu kosztów jego uzyskania otrzymujemy dochód.

Strata - w rachunkowości jest to ujemny wynik przedsiębiorstwa. Powstaje, gdy osiągnięte przychody są niższe od poniesionych kosztów.

W spółce komunalnej strata wiąże się z koniecznością transferu pieniędzy z budżetu gminy do spółki. Jednak ocena straty w takiej spółce często nie jest jednoznacznie negatywna. Działalność spółki komunalnej nie ma celu zarobkowego, co nie znaczy, że spółka nie może zarabiać. W ocenie straty kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy jest ona konsekwencją niskich przychodów, wynikających z niskiego poziomu opłat pobieranych od mieszkańców za świadczenie usług (dzięki czemu dostęp do usług jest tańszy), czy też wynika np. z wysokich kosztów zarządzania (np. nieuzasadnione wysokie koszty administracji, przerost zatrudnienia itp.). W przypadku długotrwałej deficytowej działalności



spółki ważne jest tworzenie i wdrażanie programów naprawczych oraz monitorowanie, czy i na ile prowadzą one do poprawy sytuacji spółki.

Warto też mieć świadomość, że na dochodowość spółki wpływają inne czynniki. Np. w spółkach dostarczających wodę, ciepło czy gospodarujących odpadami dotacje potrzebne są rządziej, gdyż spółki zazwyczaj utrzymują się same. W innych wypadkach, np. w zakresie kultury czy sportu częściej potrzebują wsparcia.

Część stała wynagrodzenia dla zarządów spółek komunalnych. Ta kwestia regulowana jest przez *Ustawę o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami*. Zgodnie z przepisami, wynagrodzenia członków zarządu spółek komunalnych dzielą się na część stałą i zmienną.

Część stałą ustala się z uwzględnieniem skali działalności spółki, w szczególności wartości jej aktywów, osiągniętych przychodów i wielkości zatrudnienia.

Część zmienna wynagrodzenia w spółkach komunalnych. Ta kwestia regulowana jest przez *Ustawę o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami*. Zgodnie z przepisami wynagrodzenia członków zarządu spółek komunalnych dzielą się na część stałą i zmienną.

Część zmienna wynagrodzenia członka organu zarządzającego, stanowiąca wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy spółki, uzależniona jest od poziomu realizacji celów zarządczych.

Zgodnie z ustawą część zmienna wynagrodzenia w spółce komunalnej nie może przekroczyć 100% wynagrodzenia podstawowego członka organu zarządzającego w poprzednim roku obrotowym.

Cele zarządcze spółki komunalnej. Celami zarządczymi mogą być - wzrost zysku netto bądź zysku przed pomniejszeniem o odsetki, podatki i amortyzację albo dodatnia zmiana tempa wzrostu jednego z tych wyników; osiągnięcie albo zmiana wielkości produkcji lub sprzedaży; wartość przychodów, w szczególności ze sprzedaży, z działalności operacyjnej, z pozostałej działalności operacyjnej lub finansowej; zmniejszenie strat, obniżenie kosztów zarządu lub kosztów prowadzonej działalności; realizacja strategii lub planu restrukturyzacji; osiągnięcie albo zmiana określonych wskaźników, w szczególności rentowności, płynności finansowej, efektywności zarządzania lub wypłacalności; realizacja inwestycji, z uwzględnieniem w szczególności skali, stopy zwrotu, innowacyjności, terminowości realizacji; zmiana pozycji rynkowej spółki, liczonej jako udział w rynku lub według innych kryteriów lub relacji z kontrahentami oznaczonymi jako kluczowi według określonych kryteriów; realizacja prowadzonej polityki kadrowej i wzrost zaangażowania pracowników.

Zgodnie z *Ustawą o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami*, spółki powinny posiadać uchwałę rady nadzorczej ustalającą m.in. cele zarządcze, wagi tych celów, a także obiektywne i mierzalne kryteria ich realizacji i rozliczania, które są podstawą ustalania części zmiennej wynagrodzenia członków zarządów spółek. Uchwałą powinny być również uregulowane zasady kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego.

Cele strategiczne spółki komunalnej - strategię rozwoju, w tym także cele strategiczne, wyznacza właściciel spółki komunalnej. Organem tym w przypadku spółki komunalnej będącej w 100% własnością gminy, jest walne zgromadzenie wspólników (prezydent, burmistrz, wójt). Cele strategiczne są wpisane w strategię rozwoju spółki i zatwierdzane przez zgromadzenie wspólników. Na ogół cele te są zbieżne z celami zarządczymi.

4. Wyniki analizy

Większość spółek, które odpowiedziały na nasz wniosek (768) osiągała przychody na poziomie między 5 a 20 milionów złotych w 2019 roku. Stanowiły one 41% tej grupy - nominalnie 314. Większe i bogatsze spółki, z przychodami ponad 20 milionów złotych, to 32% (242 spółki), a spółki małe - z przychodami do 5 milionów, to niecałe 22% (171 spółek). Pozostałe 5% to braki danych lub spółki bez przychodów.

Tabela 1. Przychody z podstawowej działalności operacyjnej spółki w 2019 roku w zestawieniu z wiekiem spółki (N=768)

Przychody z podstawowej działalności operacyjnej w 2019 r.	Do 5 lat	Od 5 do 10 lat	Od 10 do 15 lat	Od 15 do 20 lat	Od 20 do 25 lat	Powyżej 25 lat	Liczba spółek razem
Zerowy przychód	2	1	1	0	1	0	5
Mała spółka (przychody poniżej 5 mln)	18	26	28	18	59	22	171
Średnia spółka (przychody od 5 do 20 mln)	4	33	45	31	86	115	314
Duża spółka (przychody powyżej 20 mln)	3	7	24	20	79	109	242
Brak danych	12	3	5	4	8	4	36
Razem:	39	70	103	73	233	250	768

Zbadana populacja spółek to podmioty stosunkowo dojrzałe - 33% działa od ponad 25 lat, 30% od 20 do 25 lat, a 10% od 10 do 15 lat. W przypadku najstarszych spółek przychody są największe.

Tabela 2. Udział spółek w różnym wieku w badanej populacji (N=768)

Wiek spółki	Do 5 lat	Od 5 do 10 lat	Od 10 do 15 lat	Od 15 do 20 lat	Od 20 do 25 lat	Powyżej 25 lat	Razem
Procentowy udział w populacji badanych 768 spółek	5	9	13	10	30	33	100
Nominalna liczba poszczególnych typów 768 spółek	39	70	103	73	233	250	768

45% zbadanych przez nas spółek zajmowało się dostawą wody, gospodarowaniem ściekami i odpadami; 15% nieruchomościami, 11,5% - dostawami prądu i gazu, 10,5% - transportem, 6% - kulturą.

Tabela 3. Udział spółek wykonujących różne typy działalności, zgodnie z klasyfikacją PKD, w zbadanej populacji (N=768)

Sekcja przeważającej działalności gospodarczej (kody PKD)	Liczba spółek (N)	Procentowy udział spółek (%)
Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją (PKD R)	46	6
Transport i gospodarka magazynowa (PKD H)	80	10,5
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych (PKD D)	88	11,5
Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości (PKD L)	116	15
Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją (PKD E)	343	45
Pozostałe (w tym przede wszystkim budownictwo, opieka zdrowotna, działalność techniczna)	95	12
Razem:	768	100

Zbadane przez nas spółki w przeważającej części działały w gminach mniej zamożnych - 38% z dochodem własnym na mieszkańca w 2019 roku na poziomie do 2 500 zł rocznie, a w 37% z dochodem na mieszkańca w wysokości między 2 500 a 3 500 zł rocznie. Nie jest to jednak zaskakujące, gdyż gminy z pierwszej grupy to aż 79% wszystkich gmin w Polsce, a z drugiej 15%. Gmin z dochodem własnym ponad 3 500 zł na mieszkańca było w 2019 roku tylko 6%. W zbadanej przez nas populacji natomiast reprezentowanych jest aż 18% takich gmin.

Tabela 4. Liczba i procent spółek ze zbadanej populacji, według dochodu własnego gminy na mieszkańca (N=768)

Spółka komunalna	Dochód własny gminy na mieszkańca poniżej 2 500 zł	Dochód własny gminy na mieszkańca od 2 500 do 3 500 zł	Dochód własny gminy na mieszkańca powyżej 3 500 zł	Brak danych	Razem
Liczba spółek z danego typu gminy (N)	293	282	138	55	768
Procentowy udział spółek z danego typu gminy w całej populacji (%)	38	37	18	7	100

Zbadane przez nas 768 podmiotów to około 30% wszystkich spółek, w których udziałowcem są gminy. MGBI sp. z o.o., która technologicznie wspiera działania Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska na rzecz zwiększenia przejrzystości spółek komunalnych, zbudowała bazę pochodzącą z rejestrów publicznych, która liczy 2603 podmioty. Są to spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, których forma własności w rejestrze REGON określona jest jako „własność samorządowa” (ewentualnie przewaga własności samorządowej) lub też, która na liście wspólników w Krajowym Rejestrze Sądowym posiada co najmniej jeden podmiot o nazwie zaczynającej się od słowa „gmina”.



Podsumowując, w zbadanej przez nas grupie podmiotów stanowiących około 30% gminnych spółek, będących stosunkowo reprezentatywnymi dla całej populacji, przeważają spółki z mniej zamożnych i średniozamożnych gmin (75%), zajmujące się dostawą wody, gospodarowaniem ściekami i odpadami (45%), ewentualnie obsługą rynku nieruchomości (15%), z dochodem pomiędzy 5 a 20 milionów złotych (41%) lub większym (32%) i działające ponad 20 lat (63%).

a. Jak funkcjonują Biuletyny Informacji Publicznej w spółkach komunalnych?

Spółki komunalne, choć nie należą do jednostek sektora finansów publicznych, są zobowiązane do udostępniania informacji publicznej (zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Muszą zatem prowadzić Biuletyn Informacji Publicznej (BIP), w którym publikują informacje dotyczące ich działalności. Chcieliśmy sprawdzić, czy spółki wywiązują się z tego obowiązku i dowiedzieć się, co publikują.

85% przebadanych przez nas spółek prowadzi Biuletyn Informacji Publicznej, 13% nie prowadzi, a w 2% przypadków trudno stwierdzić. Niestety, jak pokazuje opisany wcześniej przykład Ustronia, w wielu przypadkach może nie być to własny BIP, z całą wiążącą się z tym odpowiedzialnością za pojawiające się w nim informacje i możliwością decydowania o umieszczanych w nim informacji, a *de facto* BIP właściciela spółki, czyli gminy.

Niezależnie od zamożności spółki, ponad 90% w każdej wyróżnionej podkategorii przychodów nie publikuje w BIP obowiązkowych informacji dotyczących np. przeprowadzonych kontroli wewnętrznych. Niewiele „lepiej” jest z kontrolami zewnętrznymi. Nie publikuje ich 78% spółek. Obowiązek ten wynika z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit a) tiret drugie *Ustawy o dostępie do informacji publicznej*. Pośrednio można też wnioskować o niepublikowaniu przez sporą część spółek innych informacji wprost wymienionych przez ustawę, takich jak dochody i straty spółek (art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. e) czy o naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. g). Pytaliśmy bowiem, kiedy ostatnio aktualizowany był BIP i tylko niewiele ponad połowa (54%) zbadanych spółek zrobiła to w 2021 roku (tab.5).

Może być oczywiście tak, że niektóre informacje - zwłaszcza te o naborach na wolne stanowiska - publikowane są na stronach internetowych spółek. Zauważyliśmy kilka takich przypadków. Jednak nie bez powodu rozważamy kwestię Biuletynów Informacji Publicznej. Muszą one bowiem spełniać wymogi rejestrowania i uwidaczniania wszystkich zmian. Zabezpiecza to przed dowolnym podmianianiem informacji bez zostawiania śladu i ma znaczenie w sytuacji, gdy spółka jest wykorzystywana do realizacji interesów niezgodnych z interesem publicznym.

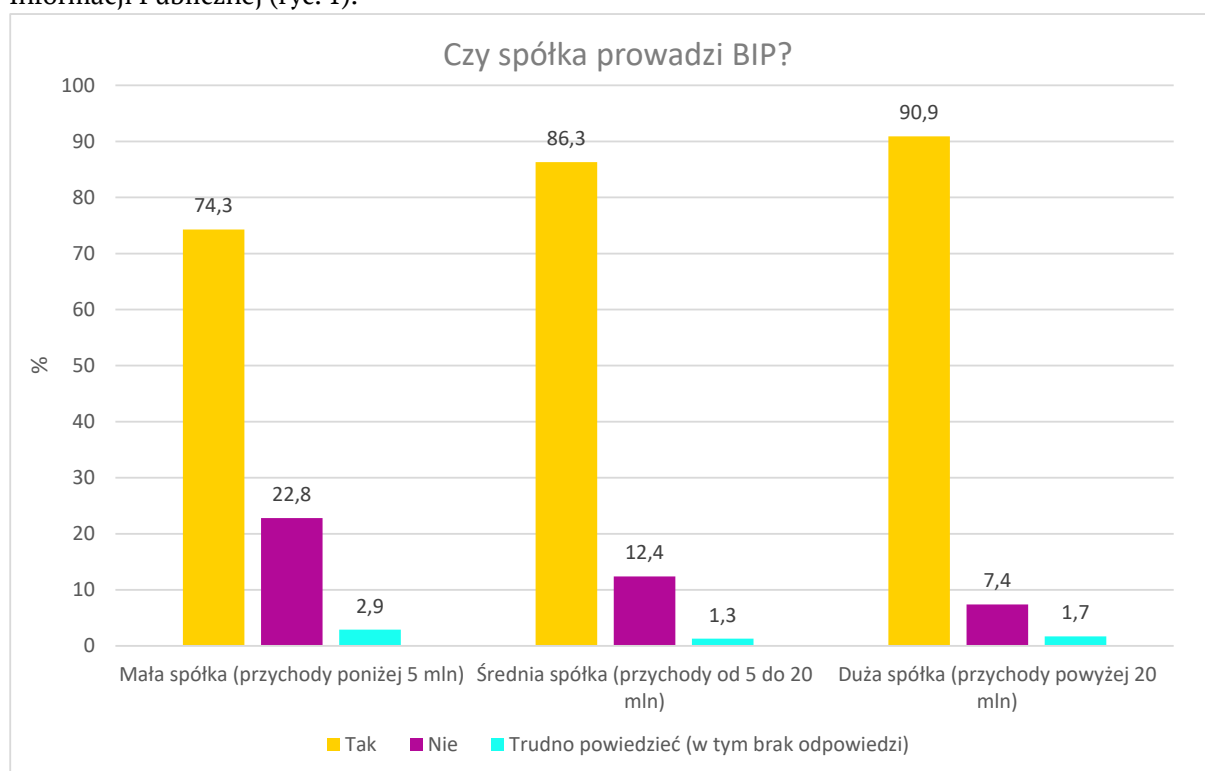
Tabela 5. Odpowiedzi gmin na temat ostatniej aktualizacji Biuletynu Informacji Publicznej (N=768)

Odpowiedź gminy dotycząca daty aktualizacji BIP	Liczba spółek, które udzieliły danej odpowiedzi (N)	Procentowy udział spółek, które udzieliły danej odpowiedzi (%)
Tak, BIP aktualizowano w 2021 r.	412	54
Tak, BIP aktualizowano w ostatnim kwartale 2020 r.	95	12
Tak, BIP aktualizowano wcześniej niż we wrześniu 2020 r.	92	12
Nie podano daty	43	6
Trudno powiedzieć (w tym brak odpowiedzi)	25	3
Nie dotyczy	101	13
Razem	768	100

94% zbadanych spółek odpowiedziało, że nie publikuje także dokumentów z prac organów - protokołów z rad nadzorczych czy z posiedzeń zarządów. Spółka wprawdzie nie ma obowiązku publikowania takich informacji, ale tym razem ciekawiło nas, czy w ogóle zdarza się, że takie dokumenty są publikowane. Wszak istnieją i pozwalająby mieszkańcom przyjrzeć się procesom decyzyjnym. Jak czytamy we wskazówkach OECD dotyczących zarządzania spółkami publicznymi, wysoki standard przejrzystości i rozliczalności jest konieczny do tego, by opinia publiczna mogła mieć pewność, że właściciele spółek działają zgodnie z interesem publicznym. To zaś widać nie tylko we wskaźnikach, ale też w pracy organów spółek ([Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Review of Recent Developments](#)). Spółek, które zadeklarowały publikowanie dokumentów z prac organów, było tylko 18, dlatego postanowiliśmy zweryfikować tę informację.

Dokumenty znaleźliśmy tylko na kilku stronach. Zakład Gospodarki Komunalnej w Grodzisku Mazowieckim sp. z o.o. publikuje uchwały Rady Nadzorczej. Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Mińsku Mazowieckim sp. z o.o. publikuje uchwały zgromadzenia wspólników i zarządzenia zarządu. Sport Pleszew Spółka z o.o. publikuje natomiast sprawozdania Rady Nadzorczej. Jednym słowem, udało nam się znaleźć zaledwie trzy przykłady dobrych praktyk w całej badanej grupie. W innych spółkach trafiliśmy też na publikację uchwał zgromadzenia wspólników dotyczących zarobków zarządów, pustą zakładkę i zupełnie pojedyncze uchwały.

Z naszego monitoringu wynika, że im spółka ma większe przychody, tym częściej prowadzi Biuletyn Informacji Publicznej (ryc. 1).



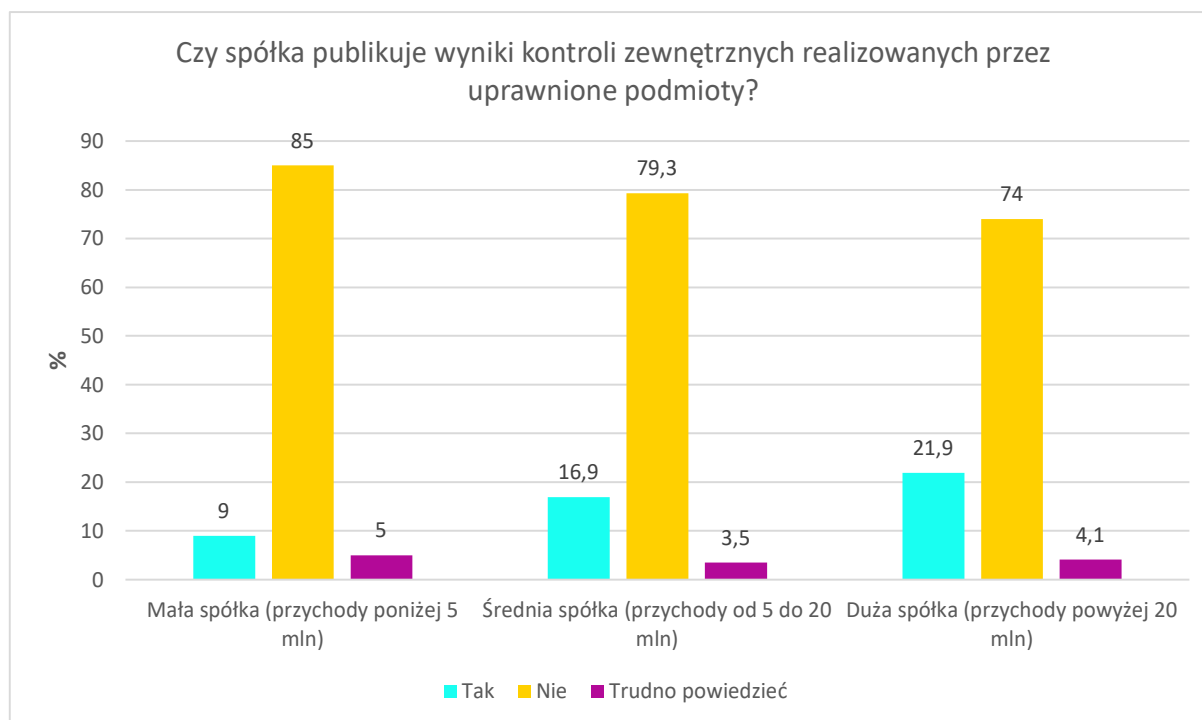
Rycina 1. Wielkość spółki a prowadzenie BIP (%) (N=727)

Procent spółek, które prowadzą BIP, wzrasta też wraz ze zwiększającymi się dochodami własnymi gminy na mieszkańca (tab. 6). W grupie gmin najbiedniejszych aż 20% spółek nie prowadzi BIP. W gminach najbogatszych udział ten wynosi 10%.

Tabela 6. Prowadzenie Biuletynu Informacji Publicznej przez spółki, według dochodu własnego gminy na mieszkańca (N=768)

Czy spółka prowadzi BIP?	Tak (%)	Nie (%)	Trudno powiedzieć (%)
Dochód własny gminy na mieszkańca poniżej 2 500 zł	78,8	20,1	1
Dochód własny gminy na mieszkańca od 2 500 do 3 500 zł	88,7	9,6	1,8
Dochód własny gminy na mieszkańca powyżej 3 500 zł	90,6	6,5	2,9
Brak danych	83,6	10,9	5,5

Spółki z większymi przychodami częściej też publikują informację o kontrolach zewnętrznych (ryc.2).



Rycina 2. Publikowanie wyników kontroli zewnętrznych w spółkach a wielkość spółki (N=727)

Im bogatsza gmina, w której działa spółka, tym większa szansa na to, że spółka będzie publikowała wyniki kontroli zewnętrznych (tab.7). Jednak biorąc pod uwagę, że wyniki kontroli trzeba obowiązkowo publikować w BIP, trudno tę sytuację traktować z optymizmem.

Tabela 7. Publikacja wyników kontroli zewnętrznych spółek, według dochodu własnego gminy na mieszkańca (N=768)

Czy spółka publikuje wyniki kontroli zewnętrznych?	Tak (%)	Nie (%)	Trudno powiedzieć (%)	Inne (%)
Dochód własny gminy na mieszkańca poniżej 2 500 zł	14,5	82	3,5	
Dochód własny gminy na mieszkańca od 2 500 do 3 500 zł	19	76	4	1
Dochód własny gminy na mieszkańca powyżej 3 500 zł	22	74	3	1

Jeżeli chodzi o kontrole wewnętrzne, to ich publikowanie zadeklarowało zaledwie 25 spółek (3% badanych). Ta liczba nie pozwala na jakiegokolwiek porównywanie poszczególnych podkategorii. W przypadku kontroli zewnętrznych, choć liczby były niesatysfakcjonujące, wszystkich spółek je publikujących było 134, co pozwoliło przyjrzeć się podkategoriom.

Podsumowując, w sferze wypełniania podstawowych obowiązków prawnych dotyczących przejrzystości i dostarczania istotnych informacji o tym, jak działają, badane spółki komunalne mają bardzo niskie standardy i sytuacja jest niesatysfakcjonująca bez względu na wysokość przychodów spółek, ich zadania i zamożność gminy, w której działają.

Szczegółowe dane dotyczące poszczególnych pytań można znaleźć w tabelach.

Pytanie o prowadzenie BIP - [tutaj](#)

Pytanie o link do BIP - [tutaj](#)

Pytanie o datę aktualizacji BIP - [tutaj](#)

Pytanie o publikowanie dokumentacji z prac organów - [tutaj](#)

Pytanie o kontrole zewnętrzne - [tutaj](#)

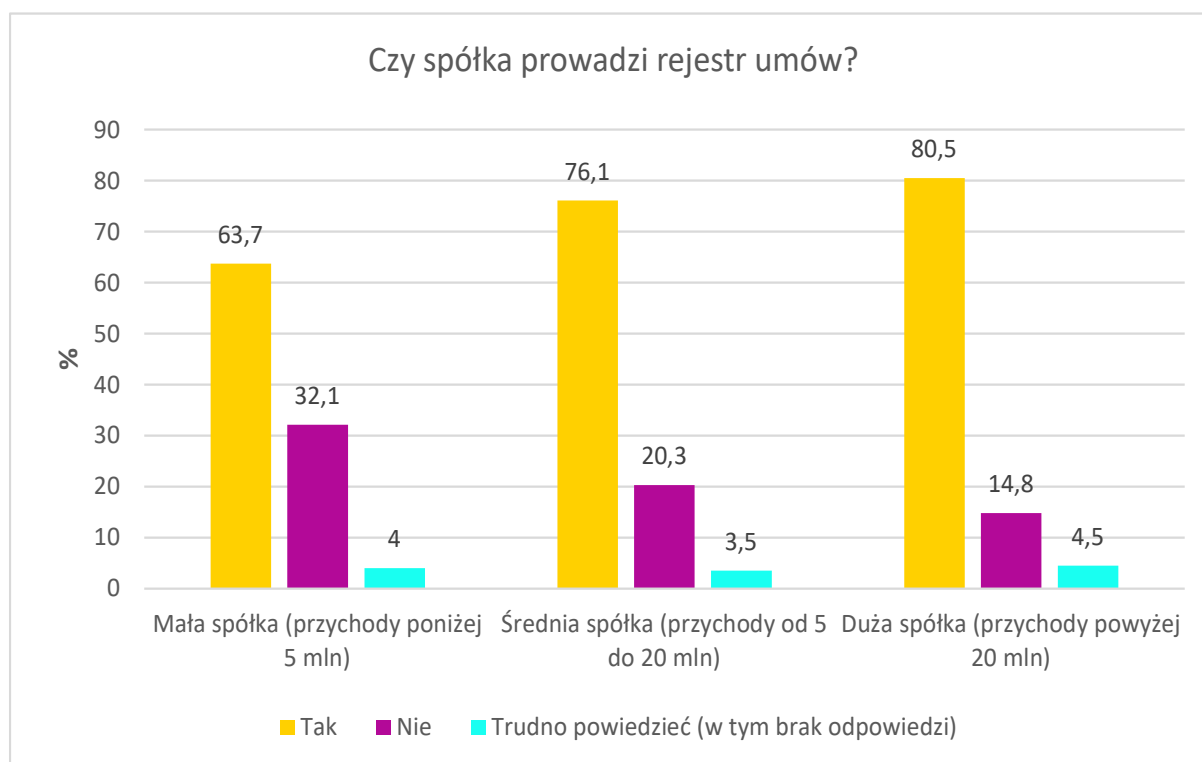
Pytanie o kontrole wewnętrzne - [tutaj](#)

b. Rejestry umów

Rejestry umów pozwalają przyjrzeć się, z kim podmiot zawiera umowy i na jakie kwoty. Ważne, by taki rejestr był ogólnodostępny, dlatego zapytaliśmy, czy jest publikowany w BIP-ie lub na stronie internetowej spółki.

Większość spółek, które wzięły udział w badaniu, prowadzi rejestr umów. Decyduje się na to 75% badanych, podczas gdy tylko 21% spółek komunalnych nie widzi potrzeby prowadzenia takiego rejestru. W pozostałych 4% przypadków nie uzyskaliśmy takich danych. Można więc wnioskować, że dla większości podmiotów nie stanowi technicznego problemu wygenerowanie dokumentu, w którym znajdziemy informacje o zawartych przez spółki umowach. Rejestr umów pozwala porównywać koszty i analizować przychody lub wydatki według kontrahentów, a tym samym lepiej zarządzać majątkiem spółki.

Aż 81% dużych spółek (przychody powyżej 20 mln złotych) prowadzi rejestr umów, na drugim miejscu znajdują się średnie spółki (przychody od 5 do 20 mln złotych) - 76% z nich ma takie rejestry, najmniej, bo tylko 64% spośród badanych małych spółek (przychody poniżej 5 mln złotych) posiada rejestr umów (ryc.3).



Rycina 3. Prowadzenie rejestru umów a przychody spółki (N=727)

W gminach o najniższym dochodzie własnym na mieszkańca, firmy najrzadziej prowadzą rejestry umów (tab.8). Wśród gmin o dochodzie na 1 mieszkańca poniżej 2 500 zł rejestry prowadzi tylko 66%. Dla spółek działających w gminach o średnim dochodzie własnym, odsetek ten był wyższy i wynosił 78%. Rejestry umów najczęściej są prowadzone przez firmy prowadzące działalność w bogatszych gminach. Odsetek ten wynosił 86%.

Tabela 8. Prowadzenie rejestru umów przez spółki, według dochodu własnego gminy na mieszkańca (N=768)

Czy spółka prowadzi rejestr umów?	Tak (%)	Nie (%)	Trudno powiedzieć (%)
Dochód własny gminy na mieszkańca poniżej 2 500 zł	66	30	4
Dochód własny gminy na mieszkańca od 2 500 do 3 500 zł	78	18	4
Dochód własny gminy na mieszkańca powyżej 3 500 zł	86	10	4
Brak danych	84	9	7

Można zatem powiedzieć, że im większa spółka i im bogatsza gmina, tym częściej prowadzony jest rejestr umów, a zatem - być może - tym większa dbałość o zarządzanie finansami.

Uzyskane dane nie pozwalają stwierdzić, czy branża różnicuje znacząco to, czy spółki prowadzą rejestry. Wprawdzie z uzyskanych przez nas danych wynika, że w niektórych branżach widać znaczącą przewagę spółek z rejestrami umów, ale te branże są bardzo nielicznie reprezentowane, a to zaburza uzyskany obraz. Np. w edukacji 100% spółek prowadzi rejestr umów, ale w badanej grupie były tylko dwie spółki reprezentujące tę branżę. Zatem trudno wnioskować cokolwiek o jej całości.



Czy spółki publikują rejestry umów?

Prawie 70% z badanych nie publikuje rejestru. Tylko 4% spółek komunalnych, które wzięły udział w badaniu, deklaruje publikowanie rejestrów. W trakcie weryfikacji stron internetowych i Biuletynów Informacji Publicznej stwierdziliśmy, że odsetek ten jest jeszcze mniejszy. Część przedsiębiorstw ma zakładki związane z różnymi rejestrami, jednak po kliknięciu w linki pojawia się komunikat o błędzie. W niektórych BIP-ach znajduje się informacja, że „Prowadzone rejestry dostępne są na pisemny wniosek strony zainteresowanej” lub „że prowadzony jest rejestr umów, których dana spółka jest stroną”. Brakuje jednak linków lub rejestru. Niestety wśród spółek deklarujących publikowanie rejestru, ponad połowa nie zrobiła tego. Część spółek informuje o konieczności złożenia pisemnego wniosku w sprawie dostępu do rejestru lub podaje dane kontaktowe (telefon i email) pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie poszczególnych rejestrów, od których można otrzymać informacje. Niektóre podmioty publikują dane archiwalne. Na przykład jedna ze spółek zajmujących się gospodarką komunalną umieściła w swoim BIP rejestr dotyczący umów zawartych w latach 2014-2016. Znajdziemy w nim takie informacje jak numer, datę i przedmiot umowy oraz daty realizacji i kwotę, którą zapłacono. Z kolei w niektórych spółkach linki odsyłają do BIP-ów gmin, gdzie pojawiły się zakładki „Centralny Rejestr Umów” związane ze zmianami przepisów w ustawie o finansach publicznych, które częściowo weszły w życie na początku w 2022 r.

Na podstawie udzielonych odpowiedzi, wśród podmiotów, które publikują w miarę regularnie rejestr umów, można wymienić Wodociągi Słupskie oraz „Słupskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego” Sp. z o.o, Zakład Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Szczecinie czy Sport Pleszew Spółka z o.o. Jeżeli chodzi o miasta i gminy, to bardzo pozytywnie na tle innych miejscowości wybija się Szczecin, gdzie wszystkie spółki, które udzieliły odpowiedzi (8) publikują rejestry umów, w tym większość stosunkowo regularnie.

Szczegółowe dane dotyczące prowadzenia przez spółki rejestru umów można znaleźć [tutaj](#).
Szczegółowe dane dotyczące publikowania przez spółki rejestru umów można znaleźć [tutaj](#).

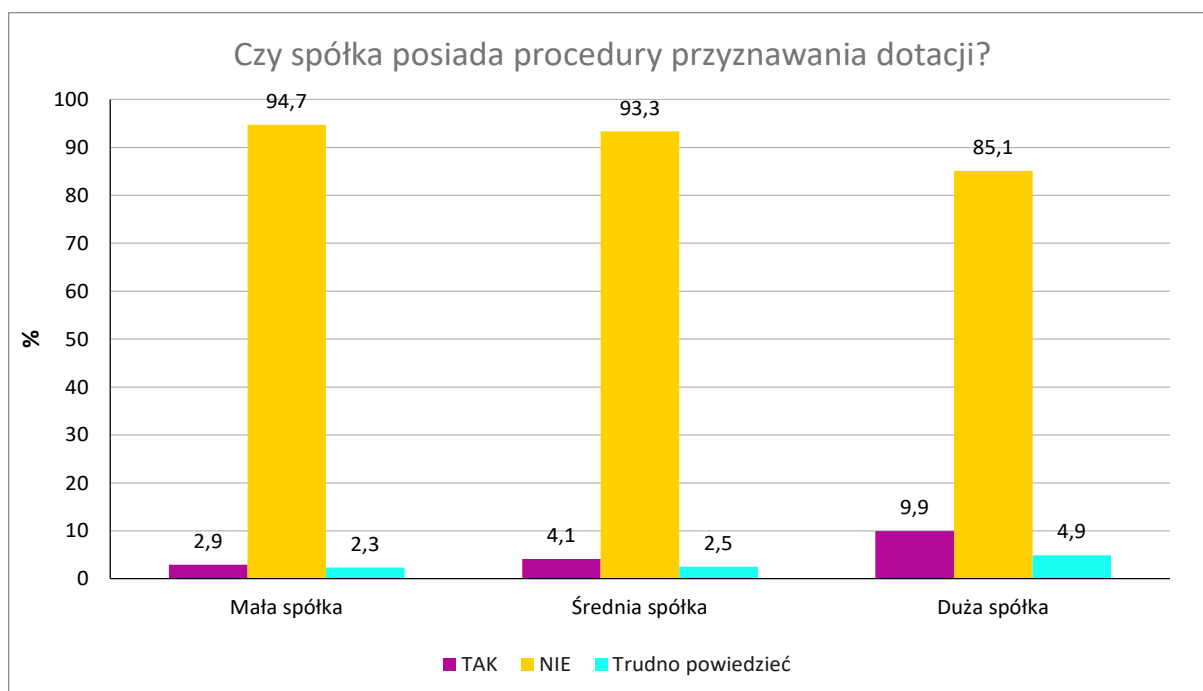
c. Darowizny, stypendia, sponsoring w spółkach komunalnych

To obszar, który nie jest regulowany żadnymi przepisami ustawowymi. Dlatego zapytaliśmy, czy spółki mają jakieś wewnętrzne zasady regulujące przyznawanie dotacji czy sponsoringu i czy gdzieś je publikują. Pytaliśmy też, czy przyznają dotacje. To pytania wyjątkowo istotne.

Nieprzejrzystość tego obszaru zwiększa ryzyko budowania sobie poparcia politycznego i nepotyzmu, a także ukrywania wydatków, których ze względu na zasady przejrzystości nie można dokonać z budżetu gminy.

Zdecydowana większość spółek, które odpowiedziały na nasz wniosek, nie ma procedur przyznawania dotacji (667 podmiotów spośród 768). Jedynie 66 spółek udzieliło na to pytanie odpowiedzi twierdzącej - niemal co dziesiąta spółka, a w przypadku 3% udzielono odpowiedzi, które nasi sprawdzający przyporządkowali kategorii „Trudno powiedzieć”.

Co więcej, wielkość spółki mierzona jej przychodami, nie ma większego wpływu na posiadanie przez nią lub nie takich procedur, choć widocznie rzadziej procedury takie pojawiały się w małych spółkach o przychodach poniżej 5 milionów złotych (ryc.4).



Rycina 4. Procedury przyznawania dotacji a przychody spółki (N=727)

Zestawiliśmy wyniki naszych badań z danymi dotyczącymi obszaru działalności spółki, a dokładniej z klasyfikacją jej działalności (PKD) oraz ze wskaźnikiem majątności gminy (dochód własny gminy na 1 mieszkańca), które również zdają się nie mieć większego wpływu na to, czy dana spółka posiada dokumenty regulujące kwestie przyznawania przez nią dotacji.

Szczegółowe dane dotyczące posiadania przez spółki procedur przyznawania dotacji można znaleźć [tutaj](#).

Czy spółka publikuje informacje o dotacjach?

Kolejne pytanie zadane spółkom dotyczyło informowania opinii publicznej o przyznanych przez nią dotacjach. Pytanie to skierowane było do wszystkich podmiotów, niezależnie od tego, czy posiadają one procedury przyznawania dotacji.

91% spółek udzieliło odpowiedzi negatywnej, co oznacza, że 9 na 10 spółek nie publikuje takich informacji. Jedynie 6% spółek to robi, a w 4% udzielonych nam odpowiedzi trudno zinterpretować.

W przypadku spółek, które publikują informacje o dotacjach, zdecydowana większość, bo 38 z 43 podmiotów zadeklarowała, że publikuje je tylko na stronie www, 4 spółki tylko w BIP, a 1 w BIP i na stronie www. Postanowiliśmy przyjrzeć się kilku spółkom, by sprawdzić, czy faktycznie znajdziemy na ich stronach i/lub Biuletynach Informacji Publicznych informacje na temat przyznawanych dotacji.

Spółśród czterech spółek, które wskazały na publikowanie powyższych informacji tylko w BIP, nie udało nam się odnaleźć wzmianki o dotacjach, darowiznach, sponsoringu czy stypendiach w żadnym z podmiotowych Biuletynów.

Sprawdziliśmy również spółkę, która zadeklarowała publikowanie informacji o dotacjach zarówno na stronie www, jak i w BIP - Międzyzrzeckie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. I tym razem również ani wyszukiwarka na stronie internetowej spółki, ani ta w BIP nie wykazały żadnych wpisów na ten temat.

Spółśród 38 podmiotów, które, jak twierdzą, publikują informacje o dotacjach tylko na swoich stronach www, przyjrzeliliśmy się kilkunastu spółkom o zróżnicowanych profilach działalności oraz wielkości. W



przypadku niemal połowy z nich (7 z 15) nie znaleźliśmy na ich stronach www informacji na temat dotacji, stypendiów czy sponsoringu. W przypadku czterech ze względu na specyfikę działalności związanej ze wsparciem dla przedsiębiorców i udzielaniem pożyczek, na stronach wiele było informacji o konkursach dotacyjnych, kredytach czy stypendiach szkoleniowych. W przypadku reszty z nich na stronach można odnaleźć kilka wzmianek o sponsorowanych czy organizowanych przez spółki konkursach, imprezach sportowych oraz programach wsparcia dla młodych talentów, a na jednej ze stron wśród najnowszych wiadomości pojawiła się także i taka o wsparciu finansowym dla rodzin pomagającym uchodźcom z Ukrainy.

Po raz kolejny odpowiedzi nieco różniły się, jeśli brać pod uwagę wielkość spółki (tab.9). Im większa spółka, tym większe prawdopodobieństwo, że takie informacje są publikowane, choć nadal dotyczy to bardzo niewielkiej liczby badanych podmiotów.

Tabela 9. Publikowanie informacji o dotacjach, według wielkości spółki (N=727)

Czy spółka publikuje informacje o dotacjach?			
Rodzaj spółki	Liczba spółek (N)	Tak (%)	Nie (%)
Mała spółka (przychody poniżej 5 mln)	171	2,9	94,7
Średnia spółka (przychody od 5 do 20 mln)	314	4,1	93,3
Duża spółka (przychody powyżej 20 mln)	242	9,9	85,1

Podobnie sprawa wygląda w przypadku zestawienia danych dotyczących publikowania informacji o dotacjach z klasyfikacją działalności spółek oraz z majątnością gminy.

Kiedy przyjrzymy się szczegółowiej PKD spółek ([szczegółowe dane tutaj](#)), można zauważyć, że nieco częściej informacje o dotacjach publikują spółki działające w sektorze transportu i gospodarki magazynowej, działalności finansowej, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej czy działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej.

Podobnie, jak w przypadku posiadania lub nie procedur przyznawania dotacji, tak i tu obserwujemy niewielkie różnice w zestawieniu z sytuacją finansową gminy tj. im większy dochód na mieszkańca, tym więcej spółek deklarowało publikowanie informacji o dotacjach (tab.10).

Tabela 10. Publikacja informacji o dotacjach, według dochodu własnego gminy na mieszkańca (N=768)

Czy spółka publikuje informacje o dotacjach?			
Dochód własny gminy na mieszkańca	Liczba spółek (N)	Tak (%)	Nie (%)
Dochód własny gminy na mieszkańca poniżej 2 500 zł	293	4,4	92,5
Dochód własny gminy na mieszkańca od 2 500 do 3 500 zł	282	6,4	91,1
Dochód własny gminy na mieszkańca powyżej 3 500 zł	138	8,7	86,2
Brak danych	55		



Szczegółowe dane dotyczące publikowania przez spółki procedur przyznawania dotacji można znaleźć [tutaj](#).

Czy w 2019 roku spółka przyznawała dotacje/darowizny/stypendia/sponsoring?

W przypadku tego pytania spółki podzieliły się w zasadzie na pół. 47% pytanych podmiotów przyznało w 2019 roku dotacje/darowizny/stypendia/sponsoring, a 46% udzieliło odpowiedzi negatywnej. Reszta odpowiedzi nie była jednoznaczna.

Uwagę zwraca zróżnicowanie odpowiedzi ze względu na wielkość spółki - im większa, tym częściej przyznawała dotacje (tab.11). Natomiast ani zamożność gminy, ani podział spółek ze względu na obszar działalności gospodarczej, nie wskazują na to, by te czynniki miały wpływ na większe lub mniejsze prawdopodobieństwo przekazywania przez nie darowizn czy stypendiów.

Tabela 11. Przyznanie dotacji w 2019 r., według wielkości spółki (N=768)

Czy spółka w 2019 r. przyznała dotacje?		
Rodzaj spółki	Tak (%)	Nie (%)
Mała spółka (przychody poniżej 5 mln)	23,4	67,3
Średnia spółka (przychody od 5 do 20 mln)	45,5	49,4
Duża spółka (przychody powyżej 20 mln)	66,9	26,9



d. Sprawozdania finansowe

Stosunkowo niewiele spółek publikuje sprawozdanie finansowe w Biuletynie Informacji Publicznej lub na swojej stronie internetowej. Zadając to pytanie, mieliśmy świadomość, że spółki muszą składać takie sprawozdania do Krajowego Rejestru Sądowego, gdzie może zapoznać się z nimi w internecie każda zainteresowana osoba. Mamy jednak przekonanie, że umieszczenie sprawozdania w BIP nie stanowi wielkiego wysiłku dla spółki, a ułatwia zainteresowanym mieszkańcom znalezienie tej informacji. Niewielu mieszkańców ma bowiem dostateczną wiedzę o tym, jak dotrzeć do takiej informacji w publicznych rejestrach. Oczywiście czytanie sprawozdania finansowego także wymaga pewnych umiejętności, ale niekoniecznie wiążą się one z wiedzą, jak do niego dotrzeć.

Uważamy, że sprawozdania powinny znaleźć się w Biuletynie Informacji Publicznej spółki, jednak aż 79% przyznało, że nie zamieszcza ich tam (tab.12). Co ciekawe, znacznie słabiej niż małe i duże spółki, wypadają podmioty średnie.

Tabela 12. Publikacja sprawozdania finansowego, według wielkości spółki (N=727)

Czy spółka publikuje sprawozdanie finansowe?			
Rodzaj spółki	Liczba spółek (N)	Tak (%)	Nie (%)
Mała spółka (przychody poniżej 5 mln)	171	18,7	78,4
Średnia spółka (przychody od 5 do 20 mln)	314	13,7	84,7
Duża spółka (przychody powyżej 20 mln)	242	19,8	74,8

Trudno natomiast dostrzec prawidłowości związane z dziedziną działalności spółki. W tym obszarze stosunkowo najbardziej przejrzyste są spółki związane z kulturą (26% publikuje sprawozdania) oraz transportowe (23%).

W gminach z większym dochodem własnym na mieszkańca również widać trochę większy udział spółek, które publikują sprawozdania.

Szczegółowe dane dotyczące publikowania sprawozdań można znaleźć [tutaj](#).

e. Przychody i strata spółki

Kiedy analizujemy dane, często brakuje nam wyobrażenia, o jakim budżecie w ogóle mówimy, dlatego zapytaliśmy także o przychody spółki.

Ostatecznie dane takie pozyskaliśmy nie tylko z odpowiedzi na wnioski, ale także z rejestrów publicznych. MGBI Sp. z o.o. pozyskało te dane ze sprawozdań za 2019 rok złożonych do Krajowego Rejestru Sądowego przez zbadane przez nas spółki. Dzięki temu wszystkie odpowiedzi spółek możemy analizować pod kątem tego, czy dana spółka jest mała, średnia czy duża. Kryterium wielkości jest zaś dla nas jej przychód.



Jaka była strata spółki w 2019 r.?

Spółka komunalna nie musi być rentowna. Ale po zestawieniu z innym pytaniem – o realizację celów zarządczych i relację części stałej wynagrodzeń zarządu (czyli pensji) do części zmiennej (czyli swego rodzaju premii) pozwalałoby nam zwrócić uwagę na spółki, którymi szczególnie warto się zainteresować.

56% spółek nie poniosło straty, 10% poniosło stratę milion złotych lub większą, a 18% do miliona złotych, z czego większość do 500 tys. W przypadku 16% nie udało się ustalić, czy strata miała miejsce (tab.13).

Tabela 13. Strata spółki w 2019 roku (N=767)

Wysokość straty	Liczba spółek (N)	Procentowy udział odpowiedzi (%)
do 100 tys.	33	4
100 - 500 tys.	76	10
500 tys. - 1 mln	27	4
1 mln - 5 mln	55	7
powyżej 5 mln	24	3
Nie było straty/Spółka odnotowała zysk	429	56
Trudno powiedzieć (w tym brak odp.)	123	16

W przypadku straty warto przyjrzeć się dziedzinie działalności spółki. Jak pisaliśmy wcześniej, w interpretacji wyników spółki szczególne znaczenie ma uwzględnienie rodzaju jej działalności. Spółki realizujące zadania np. w zakresie dostarczania wody, ciepła, gospodarowania odpadami na ogół utrzymują się same, bez dotacji. Inne, np. z zakresu kultury czy sportu potrzebują wsparcia. To wiedza ekspercka, przekazana nam przez dr hab. Renatę Przygodzką, prof. UwB. Jak jest w wypadku populacji 768 przebadanych przez nas spółek?

67% z 343 spółek zajmujących się dostawą wody, gospodarowaniem ściekami i odpadami nie poniosło straty. Jeśli już zdarzyło się, że strata powstała, to wynosiła ona raczej do 500 tys. zł - 13% (tab.14). Duże straty pojawiły się natomiast w przypadku działalności kulturalnej - aż 33% zbadanych spółek działających w tym obszarze, poniosło stratę między 1 a 5 mln złotych, a 15% powyżej 5 mln. Tylko 17% nie odnotowało straty. Mniejsze straty charakterystyczne są także dla spółek zajmujących się dostawami prądu i gazu - 53% nie poniosło straty oraz nieruchomościami - 59% nie poniosło straty. W pozostałych przypadkach podgrupy były zbyt małe, by można było dokonać analizy.

Tabela 14. Strata spółki w 2019 roku, według PKD (N=593)

Sekcja przeważającej działalności gospodarczej (kody PKD)	Liczba spółek	Nie było straty/Spółka odnotowała zysk (%)	powyżej 5 mln (%)	1 mln - 5 mln (%)	500 tys. - 1 mln (%)	100 - 500 tys. (%)	do 100 tys. (%)
Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją (PKD R)	46	17,4	15,2	32,6	4,3	10,9	2,2
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych (PKD D)	88	53,4	1,1	6,8	3,4	13,6	4,5
Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości (PKD L)	116	58,6	2,6	6,9	1,7	6,9	4,3
Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją (PKD E)	343	67,1	0,6	3,5	3,5	9,6	3,8

Szczegółowe dane dotyczące przychodów spółek można znaleźć [tutaj](#).

Szczegółowe dane dotyczące strat spółek można znaleźć [tutaj](#).

f. Składniki wynagrodzeń

Pytaliśmy o pensje członków zarządu spółki (część stała wynagrodzenia), a także o przyznawane swego rodzaju „premie” (część zmienna wynagrodzenia). Zgodnie z *Ustawą o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami*, członkowie zarządu mogli otrzymywać wynagrodzenie od 1-krotności do 3-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa GUS. Mogli jednak otrzymać także tzw. część zmienną, zależną od poziomu realizacji celów zarządczych np. zysku netto, zmniejszenia straty, obniżenie kosztów. W przypadku naszego monitoringu nie sprawdzaliśmy zgodności z prawem, a raczej chcieliśmy uchwycić, czy część zmienna często się pojawia i czy rodzą nam się jakieś pytania związane z powiązaniem z celami zarządczymi. Ten ogólny obraz miał pozwolić nam w przyszłości pogłębiać temat.

Wysokość wynagrodzenia stałego wypłacanego członkom zarządu w zbadanych przez nas spółkach jest silnie powiązana z przychodami spółki (tab.15). Nie jest to zaskoczenie. Jeśli jednak spojrzeć bez podziału na podgrupy, to w całej populacji 38% zarządów zarabiało rocznie do 150 tys. złotych brutto, a 30% między 150 a 300 tys. złotych brutto, 12,5% od 300 do 500 tys. zł brutto, a 6% powyżej 500 tys.

Tabela 15. Roczne zarobki zarządów spółek w 2019 roku, według wielkości spółki (N=768)

Roczne zarobki zarządu w 2019 roku	Mała spółka (przychody poniżej 5 mln) (%)	Średnia spółka (przychody od 5 do 20 mln) (%)	Duża spółka (przychody powyżej 20 mln) (%)
do 150 000 brutto	72	40	12
150 001 - 300 000 brutto	15	37	31
300 001 - 500 000 brutto	2	9	26
powyżej 500 000 brutto	0	2,5	15
Spółka odsyła do sprawozdania finansowego	1	3	2
Spółka twierdzi, że to informacja przetworzona	0	0,5	2
Trudno powiedzieć (w tym brak odpowiedzi)	9	8,0	12

Wysokość stałego wynagrodzenia wiąże się z zamożnością gminy (tab.16). Najbogatsze gminy znacząco rzadziej płaciły zarządom do 300 tys. zł rocznie - 57%, a w przypadku gmin o średnim dochodzie własnym 67%, zaś z najniższym - 83%. Jednak w kategorii płac sumujących się do ponad 500 tys., to właśnie gminy średnie okazały się najhojniej nagradzać zarządy swoich spółek.

Tabela 16. Roczne zarobki zarządów spółek w 2019 roku, według dochodu własnego gminy na mieszkańca (N=768)

Roczne zarobki zarządu w 2019 roku	Dochód własny gminy na mieszkańca poniżej 2 500 zł (%)	Dochód własny gminy na mieszkańca od 2500 do 3500 zł (%)	Dochód własny gminy na mieszkańca powy- żej 3500 zł (%)
do 150 000 brutto	56,5	37	17
150 001 - 300 000 brutto	27	30,5	40,5
300 001 - 500 000 brutto	5	14	18
powyżej 500 000 brutto	1	7	6,5
Spółka odsyła do sprawozdania finansowego	1,5	1	3
Spółka twierdzi, że to informacja przetworzona	0,0	1	1
Trudno powiedzieć (w tym brak odpowiedzi)	9	9,5	14

Część zmienna wynagrodzenia pojawiła się w dużej części spółek (tab.17). Tylko 17% spółek nie przyznało części zmiennej wynagrodzenia, zaś 53% przyznało ją w wysokości do 50 tys. złotych. Tutaj rów-

niez znaczenie miały przychody spółki. Im bogatsza spółka, tym wyższe środki przeznaczone były na opłacenie części zmiennej wynagrodzenia.

Tabela 17. Część zmienna wynagrodzenia w zarządach spółek w 2019 roku, według wielkości spółki (N=768)

W jakiej wysokości spółka wypłacała część zmienną wynagrodzenia (jeżeli w ogóle)?	Mała spółka (przychody poniżej 5 mln) (%)	Średnia spółka (przychody od 5 do 20 mln) (%)	Duża spółka (przychody powyżej 20 mln) (%)
25 001 - 50 000 brutto	44	41	27
50 001 - 100 000 brutto	9	19	19
100 001 - 250 000 brutto	5	9	15
250 001 - 500 000 brutto	0	3	10
powyżej 500 000 brutto	0	1	3,5
Nie przyznano	0	0	0,5
Spółka odsyła do sprawozdania finansowego	31	15	9
Spółka twierdzi, że to informacja przetworzona	1	2	2
Trudno powiedzieć (w tym brak odpowiedzi)	0	1	2
Zarząd zrzekł się części zmiennej na rzecz Spółki	10	9	12

Jak zawsze znalazły się podmioty utrudniające dostęp do informacji i twierdzące, że pytamy o informację przetworzoną lub odsyłające nas do sprawozdań. Zabrakło jednak linków do nich. Trudno więc uznać, że ta odpowiedź mogłaby satysfakcjonować zainteresowanego obywatela czy zainteresowaną obywatelkę. Odesłanie do sprawozdań to domena mniejszych spółek.

Wypłacanie części zmiennej wynagrodzenia zależne jest od osiągnięcia celów zarządczych. Większość spółek ze zbadanej przez nas grupy osiąga je na poziomie ponad 76% (tab.18). Część spółek odpowiedziała w sposób trudny do zrozumienia lub w ogóle nie odpowiedziała na to pytanie.

Tabela 18. Procentowa realizacja celów zarządczych w badanej grupie spółek (N=768)

W jakim stopniu (procentowo) zostały zrealizowane cele zarządcze spółki na 2019 r.?	Liczba spółek	Procentowy udział odpowiedzi
do 50%	64	8
51 - 75%	87	11
76% - 100%	494	64
Spółka odsyła do sprawozdania finansowego	5	1
Spółka podała dane dla różnych celów i nie ma opcji, którą mogą wybrać	12	2
Spółka twierdzi, że to informacja przetworzona	2	0
Trudno powiedzieć (w tym brak odpowiedzi)	104	14
Razem:	768	100

Trzeba mieć duże szczęście, by w BIP spółki lub chociaż na jej stronie znaleźć uchwałę w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego. W 73% (562) spółek komunalnych nie udostępniono tej uchwały w internecie w żaden sposób, tylko 19% spółek wskazało, że można ją znaleźć w jej BIP-ie lub na stronie. Niektóre - 2% (16) wskazywały na inne miejsce publikacji - np. BIP lub stronę urzędu miasta bądź gminy. Niejednoznaczne odpowiedzi padły w 5% (42) przypadków spółek odpowiadających na nasz wniosek.

Rzadziej uchwałę publikują małe spółki, ale różnice w zależności od wielkości nie są duże (tab.19).

Tabela 19. Publikowanie uchwały o zasadach wynagradzania, według wielkości spółki. Procentowy udział odpowiedzi. N-768

Czy spółka publikuje uchwałę o zasadach wynagradzania zarządu?	Mała spółka (przychody poniżej 5 mln) (%)	Średnia spółka (przychody od 5 do 20 mln) (%)	Duża spółka (przychody powyżej 20 mln) (%)
Tak	17	21	20
Nie	78	72	72
Trudno powiedzieć (w tym brak odpowiedzi)	3	5	5
Inna odpowiedź	2	2	3

Porównując odpowiedzi na to pytanie z rodzajem działalności spółki, okazuje się, że trochę łatwiej uchwałę w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego, można odnaleźć na stronie lub w BIP-ie spółki zajmującej się działalnością związaną z obsługą rynku nieruchomości (PKD L). W przypadku takich spółek publikację uchwały zadeklarowało 29,3% z nich. Podobnie z

zajmującymi się działalnością związaną z transportem i gospodarką magazynową (PKD H) - 28,8%. W przypadku spółek, do których zadań należy dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją (PKD E) o publikacji uchwały zapewniało tylko 14% z nich, a tych związanych z wytwarzaniem i zaopatrywaniem w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych (PKD D) tylko 13,6% spółek.

Spore różnice można było zaobserwować, wiążąc odpowiedzi z danymi o sytuacji finansowej gminy (tab.20).

Tabela 20. Publikowanie uchwały o zasadach wynagradzania, według dochodu własnego gminy na mieszkańca (N=713)

Publikowanie uchwały	Dochód własny gminy na mieszkańca poniżej 2500 zł (%)	Dochód własny gminy na mieszkańca od 2500 do 3500 zł (%)	Dochód własny gminy na mieszkańca powyżej 3500 zł (%)
Tak	12	18	31
Nie	83,5	73,5	58
Trudno powiedzieć (w tym brak odpowiedzi)	4	6,0	7
Inna odpowiedź	0,5	2,5	4

W gminach o dochodzie własnym powyżej 3 500 zł odpowiedź o publikacji uchwały padała w ponad 30% przypadków, a im mniejszy dochód gminy, tym procent publikacji mniejszy.

Dlaczego pytanie o publikację uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego wydało nam się ważne?

Zgodnie z ustawą spółki powinny posiadać uchwałę w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego, która określa wysokość części stałej, stanowiącej wynagrodzenie miesięczne podstawowe (kwotowe) oraz cele zarządcze, wagi tych celów, a także obiektywne i mierzalne kryteria ich realizacji i rozliczania, które są podstawą ustalania części zmiennej. Część zmienna wynagrodzenia w spółce nie może przekroczyć 50%, a w spółkach publicznych (realizujących misję publiczną albo realizujących zadania publiczne) oraz innych, 100% wynagrodzenia podstawowego członka organu zarządzającego w poprzednim roku obrotowym.

Z kontroli NIK-u wynika, że wiele spółek komunalnych takich uchwał nie posiada, a jeśli posiada, to niewłaściwie kwalifikuje spółki pod względem wartości aktywów, osiąganych przychodów i wielkości zatrudnienia, a w związku z tym niewłaściwie określa wysokość części stałej wynagrodzenia członków organu zarządzającego. Wiele zarzutów dotyczy też części zmiennej, a zwłaszcza kryteriów będących podstawą jej ustalania. Chodzi tu przede wszystkim o określanie celów, a zwłaszcza ich wagi oraz mierzalne kryteria ich realizacji.

Zarząd MPK nie przygotował projektów uchwał w sprawie kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego i rady nadzorczej oraz projektów uchwał w sprawie kształtowania wynagrodzeń członków zarządu i rady nadzorczej i nie doprowadził do głosowania tych projektów na Zgromadzeniu Wspólników In-Lab oraz NTP.

(akta kontroli tom I str. 476, 513-514) [NIK Wystąpienie pokontrolne str. 36](#)



Uchwały kształtujące zasady wynagrodzeń członków zarządów i członków rad nadzorczych, określone ustawą o wynagrodzeniach w spółkach, zostały podjęte przez zgromadzenia wspólników wszystkich objętych badaniami kontrolnymi spółek komunalnych, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach, tj. przed podjęciem uchwał w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdań zarządów z działalności spółek oraz sprawozdań finansowych spółek za rok obrotowy 2016. Zarząd MPK nie przygotował projektów uchwał i nie podjął skutecznych działań mających na celu określenie w drodze uchwały przez zgromadzenia wspólników zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu i rady nadzorczej spółek In-Lab i NTP, nie wypełniając obowiązków określonych w art. 2

ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach.

Rady nadzorcze spółek komunalnych objętych badaniami kontrolnymi podjęły uchwały uszczegóławiające zasady kształtowania wynagrodzeń członków zarządów. Jedyne w przypadku lubelskiej spółki LPGK nie została podjęta uchwała w sprawie kształtowania wynagrodzeń członków zarządu.

Z kolei zarząd MPK nie przygotował projektów uchwał i nie podjął skutecznych działań mających na celu podjęcie uchwały w sprawie kształtowania wynagrodzeń członków zarządów spółek In-Lab i NTP, nie wypełniając obowiązków określonych w art. 2 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach.

[Działalność spółek komunalnych w województwie lubelskim, raport NIK str. 20](#)

Wynikający z art. 11 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach obowiązek publikacji w BIP uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządów oraz zasad kształtowania wynagrodzeń członków rad nadzorczych spółek komunalnych, podjętych przez zgromadzenia wspólników, w pełni zrealizowano w Urzędach Miast w Lublinie i w Białej Podlaskiej. Na stronie internetowej BIP Urzędu Miasta Chełm opublikowano jedynie uchwały podjęte w okresie luty–czerwiec 2017. Nie zostały opublikowane późniejsze uchwały, podejmowane we wrześniu i październiku 2017 r. Urząd Miasta Puławy opublikował uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu i rad nadzorczych objętych badaniami kontrolnymi spółek PNP, PPNT, MPWiK, MZK, OPEC i ZUK dopiero w trakcie kontroli NIK.

[Działalność spółek komunalnych w województwie lubelskim, raport NIK, str. 22](#)

W dwóch z pięciu skontrolowanych urzędów nie został rzetelnie zrealizowany wymóg art. 11 ust. 1 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń, zamieszczenia na stronie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego oraz członków organu nadzorującego, gdyż w obu przypadkach odbyło się to ze zwłoką.

[Finansowanie i wspieranie działalności spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w woj. Dolnośląskim, Raport NIK, str. 15](#)

Podsumowując całą część dotyczącą wynagrodzeń - postanowiliśmy przyjrzeć się spółkom, które przynoszą straty, a pomimo tego wypłacana jest zmienna część wynagrodzenia. Jako że - jak pisaliśmy wcześniej - strata w spółce komunalnej nie musi oznaczać złego gospodarowania, przyjrzelśmy się przypadkom skrajnym, czyli takim, gdy zmienna część wynagrodzenia jest wypłacana, choć cele zarządcze osiągnąć są na poziomie niższym niż 50% (tab.21).

Tabela 21. Spółki, które wypłaciły część zmienną mimo straty, według wysokości części zmiennej i realizacji celów zarządczych na poziomie do 50% (N=129)

Liczba spółek, które poniosły stratę i wypłaciły część zmienną	Część zmienna wynagrodzenia				
	do 25 tys.	ponad 25 tys. do 50 tys. zł	ponad 50 tys. do 100 tys. zł	ponad 100 tys. do 250 tys. zł	ponad 250 tys. do 500 tys. zł
Liczba spółek w podkategoriach	26	74	15	12	1
Cele zarządcze zrealizowane na poziomie do 50%, a premia w danej wysokości	19	2	0	1	0

Najbardziej interesujące wydały nam się oczywiście te spółki, które poniosły stratę, a jednocześnie wypłaciły wysoką część zmienną. Dodatkowo, jedna z nich - Stadion Wrocław sp. zo.o. - osiągnęła cele zarządcze na poziomie do 50%. Druga - Wielkopolskie Centrum Wspierania Inwestycji sp. z o.o wypłaciła najwyższą część zmienną w tej podgrupie, ale jej cele zarządcze osiągnięte zostały na poziomie pomiędzy 75 a 100%.

Szczegółowe dane dotyczące części stałej wynagrodzenia można znaleźć [tutaj](#).

Szczegółowe dane dotyczące części zmiennej wynagrodzenia można znaleźć [tutaj](#).

Szczegółowe dane dotyczące realizacji celów zarządczych można znaleźć [tutaj](#).

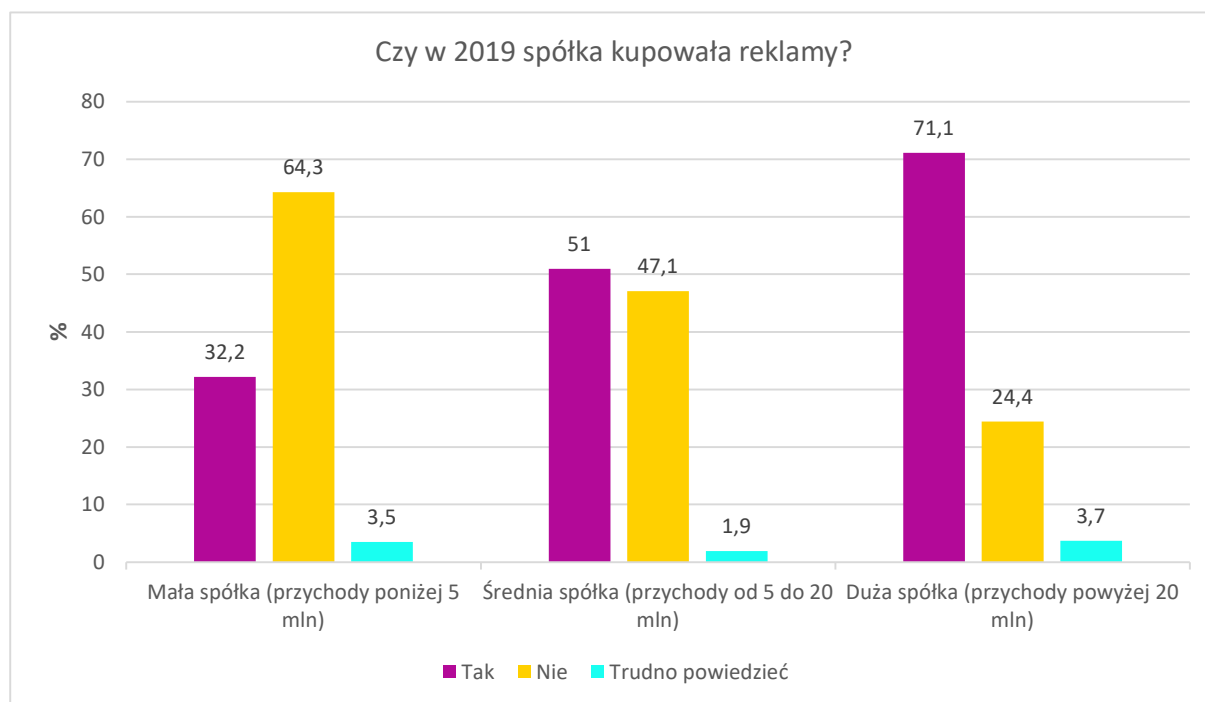
Szczegółowe dane dotyczące publikowania uchwały o wynagrodzeniach zarządów można znaleźć [tutaj](#).

g. Reklamy

Nie ma żadnych przepisów, które regulowałyby kwestie związane z zakupem reklam przez spółki komunalne. Z jednej strony mogą one się reklamować, jak każdy inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą, z drugiej jednak trudno nie zauważyć, że ich działalność różni się od działalności innych podmiotów. Bo czy warto reklamować usługi, na świadczenie których ma się monopol? Czy nie mamy wówczas do czynienia z marnotrawstwem publicznych środków? Uzasadnione wydaje się wykorzystywanie przestrzeni reklamowej do informowania mieszkańców o ważnych zmianach, które zachodzą w funkcjonowaniu obsługującej ich spółki. Czasem również publikacja płatnego ogłoszenia może pozwolić na poprawę jakości czy efektywności świadczonych przez spółkę usług. W naszym monitoringu interesowało nas, czy i jak często spółki komunalne, decydują się na wykupienie reklamy.

Z naszych badań wynika, że nieco ponad połowa, bo 52% badanych, zdecydowało się zainwestować w reklamy w 2019. 44% ankietowanych tego nie zrobiło, natomiast 4% stanowiły braki odpowiedzi.

Najczęściej w reklamę inwestowały spółki o dużych przychodach, ponad 20 milionów złotych – na taki krok zdecydowało się aż 71% z nich (ryc.5). Wśród średnich spółek (przychody między 5 a 20 mln) ten odsetek jest mniejszy - 51% zakupiło reklamy bądź teksty sponsorowane. Jeśli chodzi o małe spółki (przychody poniżej 5 milionów), z oferty reklamowej skorzystało 32% takich spółek.



Rycina 5. Zakup reklam przez spółki w 2019 r. a przychody spółki (N=727)

Kiedy spojrzemy na wydatki na reklamy, biorąc pod uwagę Polską Klasyfikację Działalności (PKD) spółek, zauważymy pewne różnice. Przedsiębiorstwa zajmujące się wytwarzaniem i zaopatrywaniem w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych (PKD D) najchętniej sięgały po reklamę (58,0%). W przypadku pozostałych rodzajów spółek (PKD: E, L i H) z usług korzystało od 50% do 51,3% z nich.

Nie zaobserwowaliśmy natomiast zależności, która jednoznacznie wskazywałaby, że im wyższy dochód własny gminy na mieszkańca, tych chętniej spółki jej podległe korzystają z reklamy. Wprawdzie najrzadziej na rynku reklamowym są obecne spółki z gmin o najniższym dochodzie własnym (poniżej 2500 zł) - 41,0%, ale na drugim miejscu uplasowały się spółki z gmin o najwyższym dochodzie własnym (o dochodzie powyżej 3500 zł) - 51,4%. Najwięcej, bo 60,6%, spółek komunalnych decydujących się na zakup reklam, pochodzi z gmin o średnim dochodzie własnym (od 2500 do 3500 zł)

Szczegółowe dane dotyczące kupowania reklam przez spółki można znaleźć [tutaj](#).

Jakie były wydatki spółki na promocję w mediach w 2019 r.?

Spółki komunalne najczęściej przeznaczają na reklamy kwotę do 5000 zł (17%), najrzadziej wskazywały kwotę w przedziale od 5001 do 10000 (7%) (tab.22).

Tabela 22. Kwoty przeznaczone w 2019 r. przez spółki na reklamę (N=768)

Kwota przeznaczona na reklamę	Liczba spółek (N)	Procentowy udział odpowiedzi (%)
do 5 000	134	17
5 001 - 10 000	57	7
10 001 - 25 000	78	10
powyżej 25 000	104	14
Nie dotyczy	339	44
Trudno powiedzieć	56	7

Widać dosyć istotną zależność między wielkością spółki i jej przychodami a wydatkami ponoszonymi na reklamę (tab.23). Małe spółki najczęściej wydawały na nią do 5 tysięcy złotych, u średnich wyglądało to podobnie, natomiast w dużych spółkach najczęściej wydatki na reklamę wynosiły powyżej 25 tysięcy rocznie.

Tabela 23. Wydatki spółek na reklamy w 2019 r., według wielkości spółki. (N=727)

Kwota przeznaczona na reklamę	Mała spółka (przychody poniżej 5 mln) (%)	Średnia spółka (przychody od 5 do 20 mln) (%)	Duża spółka (przychody powyżej 20 mln) (%)
do 5 000	14,0	20,1	17,4
5 001 - 10 000	3,5	8,3	10,3
10 001 - 25 000	9,4	9,9	12,4
powyżej 25 000	5,3	9,6	25,6
Nie dotyczy	64,3	47,1	24,4
Trudno powiedzieć	3,5	5,1	9,9

Podział wg sekcji PKD

Jeśli połączymy dwie ostatnie kategorie 10 001 – 25 000 oraz powyżej 25 000, co najmniej 10 tysięcy na reklamę rocznie najczęściej wydają spółki zajmujące się transportem i gospodarką magazynową – 25%. Najniższy odsetek (21,3%) spółek wydających powyżej 10 tysięcy rocznie na reklamę jest w grupie z PKD E – to przedsiębiorstwa zajmujące się dostawą wody, gospodarowaniem ściekami i odpadami. Na bardzo podobnym poziomie są spółki wytwarzające i zaopatrujące w energię elektryczną – 21,6% z nich wydaje co najmniej 10 tysięcy rocznie na reklamę.

Podział wg majątności gminy

Widać również pewną zależność między dochodem własnym gminy a wydatkami lokalnych spółek komunalnych na reklamę (tab.24). Im wyższy dochód gminy, tym wydatki reklamowe są większe, co widać w poniższej tabeli.

Tabela 24. Wydatki spółek na reklamy w 2019 r., według dochodu własnego gminy na mieszkańca (N=727)

Kwota przeznaczona na reklamę	Dochód własny gminy na mieszkańca poniżej 2500 zł (%)	Dochód własny gminy na mieszkańca od 2500 do 3500 zł (%)	Dochód własny gminy na mieszkańca powyżej 3500 zł (%)
do 5 000	20,8	20,9	7,2
5 001 - 10 000	6,5	9,6	7,2
10 001 - 25 000	8,2	10,3	14,5
powyżej 25 000	4,8	16,3	16,7
Nie dotyczy	56,0	35,5	43,5
Trudno powiedzieć	3,8	7,4	10,9

Szczegółowe dane dotyczące wydatków na reklamę poniesionych przez spółki w 2019 roku można znaleźć [tutaj](#).

h. Radni i dostęp do informacji o działaniach spółek

W 2018 roku do *Ustawy o samorządzie gminnym* (art. 24 ust. 2) wprowadzono dodatkowe uprawnienie dla radnych.

W wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej.

Art. 24 ust. 2 Ustawy o samorządzie gminnym

Pytaliśmy, czy w 2019 roku radni realizowali w spółce uprawnienia, przewidziane w art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zakładaliśmy, że to pytanie przypomni spółkom o tym, że istnieją takie uprawnienia i że nie można radnym utrudniać dostępu do informacji. Było to bowiem nowe uprawnienie, wprowadzone w 2018 roku, w odpowiedzi na napotykaną przez radnych trudności. Wcześniej - przed 2018 rokiem, sytuacja nadzoru była trudniejsza, przekazana komisji rewizyjnej rady. Art. 18a. 1. ustawy o samorządzie gminnym mówił, że Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Radni o stosowne informacje i dokumenty musieli zwracać się za pośrednictwem organu wykonawczego gminy. To od wójta, burmistrza lub prezydenta miasta radni mieli obowiązek domagania się stosownych wyjaśnień. Nie mieli prawa do bezpośredniego przeprowadzania kontroli w siedzibie spółki i żądania okazania określonych dokumentów przez zarząd spółki.

Gdy w 2015 roku interesowaliśmy się tą kwestią, dotarliśmy do ciekawych przykładów, na ile efektywnie działał poprzedni przepis.

W Kielcach kontrolę wydatków w klubie piłkarskim Korona Kielce chciała przeprowadzić Komisja Rewizyjna Rady Miasta. Prezydent Kielc, Wojciech Lubawski, stwierdził, że przepisy nie nadają jej takich

uprawnień. Rada Nadzorcza może pokazać dokumenty zespołowi kontrolnemu składającemu się z radnych, ale nie może on być firmowany przez Komisję Rewizyjną. Kontrolę przeprowadziło więc dwóch radnych. Radni w wyniku kontroli stwierdzili, że publiczne pieniądze wydawano lekką ręką. Niestety ze szczegółami nie można było się zapoznać – radni pozostawili przewodniczącemu Rady Nadzorczej spółki decyzję, czy protokół z kontroli zostanie upubliczniony. O kontroli dowiedzieliśmy się z portalu:

[Radni zakończyli kontrole w Koronie Kielce. Mówią o rozrzutności i... utajnieniu tego co ustalili.](#)

Z kolei w Olsztynie radna miejska wystosowała pismo do prezydenta o umożliwienie jej uczestnictwa w Zgromadzeniu Wspólników Spółki Zakładu Gospodarowania Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o. (ZGOK). Właściciel ZGOK, czyli prezydent Olsztyna, miał wyrazić zgodę na współpracę spółki z olsztyńskim Miejskim Przedsiębiorstwem Energetyki Ciepłej sp. z o.o. przy budowie spalarni śmieci, co było bardzo ważne dla mieszkańców miasta. Prezes spółki odmówił jednak radnej wstępu na Zgromadzenie. Pisał o tym miesięcznik regionalny Debata - [Nie wpuszczają radnej na Walne ZGOK-u.](#)

Zatem fakt, że zgodnie z nowymi przepisami, obowiązującymi od 2018 roku, radni mogą korzystać z uprawnień do uzyskiwania informacji i materiałów w spółkach komunalnych, stanowił poważne wzmocnienie ich roli i realne narzędzie do jej realizacji.

Jak jednak wynika z odpowiedzi na nasz wniosek, w 2019 roku kontrole nie zdarzały się często. Z informacji od spółek, które odpowiedziały na to pytanie, wynika, że tylko w 30% (231) z nich radni skorzystali z tych uprawnień, a w 65% (500) z nich taka sytuacja nie miała miejsca. W 5% (37) spotkaliśmy się z odpowiedzią trudno powiedzieć lub brakiem odpowiedzi.

Do realizacji przez radnych swoich uprawnień w spółce dochodziło trochę częściej w większych spółkach (tab.25).

Tabela 25. Realizacja uprawnień radnych, według wielkości spółki (N=768)

Czy radni korzystali z uprawnień wglądu w wielkość spółki?	Mała spółka (przychody poniżej 5 mln) (%)	Średnia spółka (przychody od 5 do 20 mln) (%)	Duża spółka (przychody powyżej 20 mln) (%)
Tak	24	31	36
Nie	72	67	58
Trudno powiedzieć	4	2	7

Zestawienie rodzaju działalności spółki wg sekcji PKD nie daje też większych podstaw do wniosków o tym, by jakiś rodzaj spółek był przez radnych kontrolowany dużo częściej niż inny. Trochę częściej (32%) zdarzało się, by radni realizowali swoje uprawnienia w spółkach zajmujących się dostawą wody; gospodarowaniem ściekami i odpadami oraz działalnością związaną z rekultywacją (PKD E).

Najbardziej odbiega od średniej spojrzenie przez pryzmat sytuacji finansowej gminy (tab.26). Zaskakująco, to nie w gminach o największym dochodzie własnym na mieszkańca radni kontrolują spółki najczęściej, a właśnie w tych o średnim dochodzie. Co więcej, również w gminach o najgorszej sytuacji finansowej kontrole są częstsze niż w tych w najlepszej.

Tabela 26. Korzystanie z uprawnień kontrolnych przez radnych, według dochodu własnego gminy na mieszkańca (N=768)

Czy radni korzystali z uprawnień kontrolnych?	Dochód własny gminy na mieszkańca poniżej 2500 zł (%)	Dochód własny gminy na mieszkańca od 2500 do 3500 zł (%)	Dochód własny gminy na mieszkańca powyżej 3 500 zł (%)
Tak	28	34	24
Nie	68	61	71
Trudno powiedzieć	4	5	5

Szczegółowe dane dotyczące kontroli spółek przez radnych można znaleźć tutaj.

Ze względu na obszerność powyższych analiz wszystkie dane zamieszczamy [do pobrania online](#) skupiając się w raporcie jedynie na wybranych zagadnieniach.

5. Rekomendacje

Nasze badanie dało nam brakująca wiedzę, która pozwala zaplanować zmiany.

Dowiedzieliśmy się z niego, że ogólny poziom przejrzystości spółek jest niski. W Biuletynach Informacji Publicznej brakuje zbyt często dokumentów z kontroli, w wielu wypadkach Biuletyny są rzadko aktualizowane, a mało która spółka publikuje w nich sprawozdania i dokumenty z prac organów oraz procedury przyznawania dotacji. Niewiele w ogóle posiada takie procedury.

Ale jednocześnie dowiedzieliśmy się, że większość spółek prowadzi rejestr umów oraz znaleźliśmy spółki, które publikują uchwały zgromadzenia wspólników, rady nadzorczej czy zarządzenia zarządu, zasady przyznawania dotacji, a także sprawozdania – choć są one dostępne w Krajowym Rejestrze Sądowym. To nam pokazuje, że spółki mogą być bardziej przejrzyste i nie oczekujemy rzeczy niemożliwych.

Nasze rekomendacje będziemy wysyłać do spółek i ich właścicieli (gmin) indywidualnie, jako wniosek z art. 241 Kodeksu Postępowania Administracyjnego, na podstawie art. 63 Konstytucji. Zależnie od indywidualnej sytuacji danej spółki, przedstawimy wybrane elementy.

Rekomendacje

1. Zarejestrowanie Biuletynu Informacji Publicznej spółki.
2. Aktualizowanie Biuletynu Informacji Publicznej, poprzez wprowadzanie obowiązkowych informacji dotyczących np. ogłoszeń o naborach na wolne stanowiska czy publikowanie aktualnej informacji o dochodach i stratach.
3. Zaktualizowanie i w przyszłości uzupełnianie informacji o wszystkich kontrolach w spółce – wewnętrznych i zewnętrznych.
4. Opublikowanie uchwały lub uchwał (jeśli są zmieniane) w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego.
5. Publikowanie informacji o corocznych wynagrodzeniach zarządu – części stałej i części zmiennej.



6. Publikowanie informacji o corocznym osiągnięciu celów zarządczych spółki.
7. Publikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej także innych uchwał Zgromadzenia Wspólników, Rady Nadzorczej i zarządzeń Zarządów.
8. Prowadzenie rejestru zawieranych umów.
9. Publikowanie rejestru zawieranych umów w Biuletynie Informacji Publicznej.
10. Wprowadzenie procedur przyznawania dotacji/darowizn/stypendiów/sponsoringu.
11. Opublikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej procedur przyznawania dotacji/darowizn/stypendiów/sponsoringu.
12. Publikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej rejestru wszystkich przyznanych dotacji/darowizn/stypendiów/sponsoringu.

Najtrudniej – w założony przez nas sposób – będzie nam dotrzeć do radnych i zachęcić ich do korzystania ze swoich uprawnień. W naszych rekomendacjach do gmin zwrócimy się do wójtów/burmistrzów/prezydentów miast o to, by poprosili przewodniczących rad o poinformowanie radnych na najbliższym posiedzeniu rady gminy o przepisach art. 24 ust. 2 *Ustawy o samorządzie gminnym*. Dają one radnym możliwość uzyskiwania informacji, materiałów i wejścia do pomieszczeń spółki. Mamy nadzieję, że informacja dotrze do radnych i bardziej zainteresują się możliwością wykonywania kontroli.

W rekomendacjach nie wykorzystamy wiedzy dotyczącej reklam, ogłoszeń lub tekstów sponsorowanych w mediach. To pytanie zadaliśmy bowiem, szukając informacji w zakresie wolności mediów i możliwego wzrostu wydatków spółek w tej sferze w roku wyborczym. Ta wiedza zostanie wykorzystana w innych sposób.

Oczywiście sama przejrzystość automatycznie nie sprawi, że problemy z wykorzystywaniem spółek do celów innych niż zaspakajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców się skończy. Ale to dobry pierwszy krok, by mieszkańcy mogli zacząć interesować się spółkami i zadawać pytania – o cel działania spółki, o sposób zarządzania i wypłacania wynagrodzeń, o to, skąd się biorą straty spółki.

O tym, że zainteresowanie mieszkańców powinno się pojawić, świadczą wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli, opublikowane 17 maja 2022 roku [NIK o funkcjonowaniu spółek komunalnych w województwie pomorskim i zachodniopomorskim](#).

NIK wskazywała np. na nieprzejrzyste udzielanie darowizn i zawieranie umów sponsoringowych:

Mimo zróżnicowanej sytuacji finansowej, wszystkie skontrolowane spółki w badanym okresie udzielały darowizn (łącznie ponad 1,3 mln zł), a dziewięć spółek zawierało także umowy sponsoringowe (na kwotę 2 mln zł). Darowizny w większości przypadków przekazywane były podmiotom zajmującym się działalnością sportową – największą kwotę darowizn (594,7 tys. zł) przekazała spółka trwale nierentowna. Z kolei umowy sponsoringowe zawierano głównie z podmiotami, które zajmowały się działalnością sportową, kulturalną i rozrywkową lub sporadycznie organizowały wydarzenia o takim charakterze. Ze środków finansowych niektórych spółek (przekazywanych w ramach darowizn lub sponsoringu) wielokrotnie korzystały te same podmioty. Łączne wydatki spółek na darowizny i sponsoring (3,3 mln zł) stanowiły aż 8,4 proc. wydatków poniesionych przez spółki na bieżące remonty i 1,9 proc. wydatków na inwestycje w latach 2018-2020. Skontrolowane spółki nie wskazały żadnego ekonomicznego uzasadnienia wydatków na darowizny i sponsoring. Skutkiem braku wewnętrznych uregulowań lub ich ograniczonego charakteru była uznaniowość decyzji zarządów spółek w sprawach dotyczących darowizn i sponsoringu. NIK zaznacza, że co prawda działania spółek komunalnych w obszarze darowizn i sponsoringu nie były nielegalne, ale należy zauważyć, że obszar ten generalnie był poza kontrolą.

W związku z tą sytuacją, Najwyższa Izba Kontroli rekomenduje podmiotom tworzącym w Polsce prawo „podjęcia inicjatywy legislacyjnej polegającej na określeniu w ustawie o samorządzie gminnym obowiązku ustalenia w drodze uchwały rady gminy zasad sponsoringu i udzielania darowizn przez spółki komunalne gmin.” Zanim zadzieją się zmiany legislacyjne, my takie rozwiązanie zaproponujemy radnym, wysyłając nasze rekomendacje.

Innym podnoszonym problemem było zawyżanie wynagrodzeń członków zarządu i rad nadzorczych.

*W latach 2018-2020 łączne wynagrodzenia członków zarządów i rad nadzorczych badanych 12 spółek wyniosły ponad 11,2 mln zł. **W aż siedmiu spółkach kontrola wynagrodzeń członków organów spółek wykazała nieprawidłowości związane z ich wypłacaniem** (zarówno członkom zarządów jak i rad nadzorczych). **Zawyżenie wynagrodzeń wyniosło ogółem ponad 570 tys. zł, co stanowiło 5 proc. wypłaconych kwot członkom organów spółek.** W aż sześciu spółkach zawyżenie wynagrodzeń było skutkiem niezastosowania przepisów tzw. ustaw okołobudżetowych na lata 2018-2020. Ponadto organy wykonawcze gmin jako podmioty uprawnione do wykonywania praw udziałowych w spółkach, nie przestrzegały wszystkich przepisów ustawy o wynagrodzeniach w spółkach, w szczególności dotyczących obowiązków lub kwalifikacji kandydatów na członków rad nadzorczych i członków zarządów.*

Takie informacje ze strony NIK wspierają nasze rekomendacje podawania w Biuletynie Informacji Publicznej pełnej informacji o zasadach wynagradzania i faktycznych wynagrodzeniach (części stałej i zmiennej), poziomie spełniania celów zarządczych, a także kontekstowo – dochodach i stratach spółki.

Kolejnym poruszonym problemem była kwestia zadań wykonywanych przez spółki. Tym aspektem trudniej nam się zająć samodzielnie, ale liczymy na dyskusję w Waszych gminach w tej sprawie i zmiany legislacyjne, których my – obywatele – powinniśmy się domagać. Chodzi o zakres działań spółek:

Większość kontrolowanych spółek komunalnych prowadziła działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania gmin w sferze użyteczności publicznej. (...) przychody z usług wykonywanych poza sferą użyteczności publicznej wynosiły od 20 proc. do ponad 60 proc. ich przychodów ogółem. Na stricte komercyjny charakter działalności spółek wskazywał również rodzaj wykonywanych usług: usługi pogrzebowe, sprzedaż paliw i innych towarów (w tym alkoholu) na własnej stacji paliw, sprzedaż paliwa żeglugowego, a także usługi okręgowej stacji kontroli pojazdów.

NIK zwraca uwagę, że obowiązujące przepisy w praktyce nie stanowiły ograniczenia dla zakresu prowadzenia działalności gospodarczej spółek komunalnych gmin poza sferą użyteczności publicznej. (...)

Dlatego NIK proponuje „wykreślenie albo ograniczenie zakresu stosowania zawartego w art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej pojęcia spółka „ważna dla rozwoju gminy”, które stanowiło uzasadnienie wykraczania przez spółki gmin poza sferę użyteczności publicznej”. Oczywiście te wątki pojawiają się w kontrolach Najwyższej Izby Kontroli już od wielu lat. Wspominamy np. o tych dotyczących wynagrodzeń w naszym raporcie. Ale NIK także potrzebuje sojuszników, którzy interesują się tym, co politycy robią z jej rekomendacjami – zwłaszcza tymi dotyczącymi zmian legislacyjnych. I tu znów potrzebni są świadomi obywatele, którzy będą zadawać pytania politykom, jak zamierzają rozwiązać problem.

Jednym słowem wszystko zaczyna się od informacji i świadomych obywateli. Dlatego staramy się nie tylko zwiększyć przejrzystość spółek, ale też zachęcić Was do interesowania się Waszymi spółkami i pytania polityków lokalnych o ich działalność, a tych – którzy tworzą prawo – o wprowadzenie rozwiązań legislacyjnych. Zwłaszcza, że – jak wskazują badania NIK – liczba spółek rośnie co roku. Mamy nadzieję, że wspólnie doprowadzimy do zmian.



SPRAWDZAMY

J A K J E S T

dane źródłowe