



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.002.09.2022

Konrad Mikołajski
Prezes Zarządu
Międzygminnego Kompleksu Unieszkodliwiania
Odpadów Pronatura sp. z o.o.
ul. Ernsta Petersona 22, 85-862 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/050 Nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz wpływ zobowiązań spółek na zadłużenie samorządów w województwie kujawsko-pomorskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura sp. z o.o. ul. Ernsta Petersona 22, 85-862 Bydgoszcz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Konrad Mikołajski, Prezes Zarządu od 9 lipca 2013 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań i powierzonych obowiązków przez spółki nadzorowane przez jednostki samorządu terytorialnego
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2021 do dnia zakończenia kontroli ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. W zakresie analizy danych sprawozdawczo-finansowych dotyczących spółek, analizą obejmie się lata 2017-2020
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Mikołaj Rumiński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/21/2022 z 11 stycznia 2022 r. oraz LBY/56/2022 z 1 kwietnia 2022 r. (akta kontroli str. 1, 2, 878)

¹ Dalej: „Spółka” lub „ProNatura”.

² Powołany ponownie z dniem 21 maja 2019 r. na funkcję Prezesa Zarządu na trzyletnią kadencję, dalej: „Prezes”.

³ Data zakończenia czynności kontrolnych: 8 kwietnia 2022 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Spółka, w badanym zakresie, prawidłowo realizowała powierzone zadania publiczne z zakresu zbierania, obróbki i usuwania odpadów innych niż niebezpieczne. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, iż w latach 2017-2020 poprawie uległy dane świadczące o kondycji przedsiębiorstwa: wzrosły przychody z prowadzonej działalności (o 53,4%) oraz zysk netto (o 10,7%), a spadły zobowiązania i rezerwy na zobowiązania (o 14,7%). Poprawie uległy także wskaźniki zadłużenia w Spółce. NIK pozytywnie ocenia także, że od 2020 r. przedsiębiorstwo nie miało już charakteru silnie zadłużonego, o czym świadczy spadek wartości wskaźnika długu⁶ z 1,74 w 2017 r. do 0,91 w 2020 r. W tym okresie z 0,19 do 0,28 wzrosła wartość wskaźnika ogólnej oceny finansowej, a obniżeniu uległa wartość wskaźnika informującego o poziomie zadłużenia kapitałów własnych przedsiębiorstwa⁷ z 5,28 w 2017 r. do 3,55 w 2020 r., co oznaczało pozytywną tendencję w sytuacji majątkowej Spółki.

Jako nieprawidłowe NIK ocenia dokonanie zmiany postanowień w zawartej umowie doradztwa, mimo że nie spełniono warunków dopuszczalności takich zmian, czym naruszono art. 144 ust. 1 pzp⁸, oraz niezabezpieczenie interesów Spółki przy realizacji umowy najmu pojazdu, gdyż nie dokonano zgłoszenia kierowcy, któremu powierzono korzystanie z samochodu, co powodowało ryzyko ponoszenia odpowiedzialności finansowej za wyrządzone szkody. Pozostałe stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały m.in. na: przedłożeniu przez Zarząd nierzetelnego sprawozdania z wykonania celów zarządczych za rok 2019, naruszaniu uregulowań wewnętrznych, dotyczących udzielania zamówień publicznych, w trzech na cztery przypadki oraz pzp we wszystkich siedmiu badanych sprawach, o łącznej wartości umownej 61 683 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Realizacja zadań i powierzonych obowiązków przez spółki nadzorowane przez jednostki samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

Spółka prowadziła działalność z zakresu zbierania, obróbki i usuwania odpadów innych niż niebezpieczne. Odzyskiwała i sprzedawała surowce wtórne (papier, metale, szkło, itp.). Dokonywała termicznego przekształcania odpadów wytwarzając energię elektryczną i ciepłą. Prowadziła działalność w pięciu lokalizacjach¹⁰.

(akta kontroli str. 3)

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

⁶ Liczony jako iloraz zobowiązań długoterminowych przez kapitał własny.

⁷ Liczony jako iloraz zobowiązań razem przez kapitał własny.

⁸ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych, (t.j. Dz. U. z 2019, poz. 1843, ze zm., w brzmieniu obowiązującym w czasie prowadzenia danego postępowania), dalej: „pzp”.

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Zakład Gospodarki Odpadami położony w Bydgoszczy, przy ul. Prądocińskiej, gdzie m.in. segregowano i odzyskiwano surowce wtórne, Zakład Termicznego Przekształcania Odpadów przy ul. Ernsta Petersona 22 w Bydgoszczy, gdzie termicznie przekształcano odpady komunalne uzyskując energię ciepłą i elektryczną, Stacja Przeladunkowa Odpadów przy ul. Kociewskiej w Toruniu, gdzie przeladowywano odpady, w Bydgoszczy: przy ul. Wojska Polskiego 48 prowadzono Biuro Obsługi Klienta, a przy ul. Bogdana Raczkowskiego 11 znajdowały się pomieszczenia biurowe pracowników administracyjnych.

W okresie kontrolowanym odnotowano sześć zdarzeń wymagających dokonania zmian w Rejestrze¹¹. Dotyczyły one w dwóch przypadkach osób pełniących funkcje w Zarządzie, a w czterech – aktu założycielskiego w zakresie obejmującym obszar działania spółki oraz uprawnienia i zadania jej organów. Wnioski o zmianę w Rejestrze zgłoszone były w terminie do sześciu miesięcy od dnia zdarzenia uzasadniającego dokonanie wpisu.

(akta kontroli str. 7, 32, 43, 68, 94-95, 101, 121)

Aktywa trwałe Spółki w latach 2017-2020 spadły z 423 100,2 tys. zł do 388 808,2 tys. zł, tj. o 8,1%, a aktywa obrotowe z 50 464,3 tys. zł do 46 757,9 tys. zł, tj. o 7,3%. Kapitał własny wzrósł z 75 370,9 tys. zł w 2017 r. do 95 801,5 tys. zł w 2020 r., tj. o 27,1%, a zobowiązania i rezerwy na zobowiązania w tym okresie spadły z 398 193, 6 tys. zł do 339 764,5 tys. zł, tj. o 14,7%. W latach 2017-2020 wzrósł udział kapitału własnego w aktywach ogółem z 15,9% do 22%.

Zysk netto Spółki w roku 2017 wyniósł 11 638,3 tys. zł, a w 2020 r. 12 877,6 tys. zł, tj. wzrósł o 10,7%, a przychody w tym okresie wzrosły o 53,4% z 74 187,8 tys. zł do 113 834,8 tys. zł. Największą grupę przychodów Spółki stanowiły wpływy z termicznego unieszkodliwiania odpadów, pozyskiwania energii cieplnej i elektrycznej (średnio 71,4%), a następnie przychody z tytułu odbioru odpadów od wytwórców (średnio 13,4%). Wskaźnik rentowności sprzedaży netto spadł w latach 2017-2019 z 15,7 do 6,3, a od 2020 r. jego wartość zaczęła rosnąć osiągając poziom 11,3. Podobna tendencja dotyczyła wskaźnika rentowności aktywów¹², którego wartość w latach 2017-2019 spadła z 2,46 do 1,43, a od 2020 r. jego wartość zaczęła rosnąć osiągając poziom 2,96.

(akta kontroli str. 139, 143, 144)

Sprawozdania Zarządu oraz sprawozdania finansowe zostały rozpatrzone i zatwierdzone przez zgromadzenie wspólników, a członkom zarządu udzielane było absolutorium z wykonywania przez nich obowiązków. Odbywało się to w terminie sześciu miesięcy następujących po upływie każdego roku obrotowego¹³.

Sprawozdania finansowe były poddane badaniu przez biegłego rewidenta. Wyrażona w nich opinia wskazywała na prawidłowość sprawozdań Spółki w zakresie: sytuacji finansowej i majątkowej, zgodności prowadzonych ksiąg rachunkowych z zasadami rozdziału drugiego ustawy o rachunkowości¹⁴, zgodności co do formy i treści z obowiązującymi przepisami i umową jednostki. Spółka terminowo składała coroczne sprawozdania finansowe w Rejestrze¹⁵.

(akta kontroli str. 117-118, 145-178)

ProNatura w okresie kontrolowanym nie otrzymała majątku od jednostki samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 141)

W latach 2017-2020 zobowiązania długoterminowe Spółki spadły ze 130 883,9 tys. zł do 87 260,3 tys. zł, tj. o 33,3%. Zobowiązania krótkoterminowe

¹¹ Rejestr przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, dalej: „Rejestr”.

¹² Wskaźnik, opisując relację zysku/straty do majątku, wskazuje efektywność wykorzystania majątku. Nazywany jest także stopą zwrotu z majątku.

¹³ Za rok 2017: 9 maja 2018 r.; za rok 2018: 21 maja 2019 r.; za rok 2019: 30 czerwca 2020 r.; za rok 2020: 22 czerwca 2021 r.

¹⁴ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.), dalej: „ustawa o rachunkowości”.

¹⁵ Za okres 2017-2020 dokumenty złożono odpowiednio w dniach: 24 maja 2018 r., 24 maja 2019 r., 1 lipca 2020 r., 23 czerwca 2021 r.

wzrosły z 22 895,2 tys. zł do 32 474,5 tys. zł, tj. o 41,8%. Dominującą pozycją zobowiązań stanowiły elementy zaliczane do rozliczeń międzyokresowych, które w 2017 r. wynosiły 231 453,8 tys. zł, a w 2020 r. 199 444,7 tys. zł, tj. spadły o 13,8%.

Wartość wskaźnika długu¹⁶ spadła z 1,74 w 2017 r. do 0,91 w 2020 r. Obniżeniu uległa także wartość wskaźnika informująca o poziomie zadłużenia kapitałów własnych przedsiębiorstwa¹⁷ z 5,28 w 2017 r. do 3,55 w 2020 r. Wartość wskaźnika ogólnej oceny finansowej¹⁸ wzrosła w latach 2017-2020 z 0,19 do 0,28.

Wartość kapitału stałego w okresie analizowanym spadła o 11,2%, z 206 254,8 tys. zł do 183 061,7 tys. zł, a kapitału obrotowego o 48,2%, z 27 569,1 tys. zł, do 14 283,4 tys. zł. Wartości kapitałów były dodatnie, co oznaczało, że Spółka dysponowała marginesem wypłacalności związanym z działalnością.

ProNatura, według stanu na 31 grudnia 2019 r. i 2020 r., miała dwa tytuły dłużne. Pierwszym była pożyczka w związku z realizacją przedsięwzięcia „Budowa Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych dla Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego” zgodnie z umową z 10 lipca 2012 r. Kwota zaciągniętej pożyczki wynosiła 163 350 tys. zł, a okres spłaty to kwiecień 2012 r. – marzec 2026 r. W okresie kontrolowanym dokonywano terminowych spłat rat zgodnych z harmonogramem. Stan zadłużenia kapitału¹⁹ wyniósł 81 675 tys. zł i nie było wymagalnych zobowiązań.

Drugi tytuł dłużny to kredyt, którego umowę podpisano w celu finansowania podatku VAT w okresie oczekiwania na jego zwrot w związku z realizacją projektu: „Zwiększenie efektywności instalacji do odzysku surowców wtórnych w Zakładzie Gospodarki Odpadami MKU”. Wykonawcą, tj. bank wyłoniono prawidłowo, zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami. Bank pozostawił środki do dyspozycji, ale kredyt nie został uruchomiony i nie wypłacono środków.

(akta kontroli str. 139, 143, 333, 365-374, 834)

W całym okresie kontrolowanym rada nadzorcza Spółki liczyła trzech członków. Zarząd był dwuosobowy, za wyjątkiem okresu od 1 maja 2018 r. do 31 grudnia 2019 r., w którym w skład zarządu wchodził wyłącznie Prezes. Zatrudnienie w ProNaturze w okresie kontrolowanym wzrosło z 259 w roku 2017 do 426 w roku 2020 r., tj. o 64,5%, a koszty wynagrodzeń ogółem wzrosły w tym czasie o 79,9%. Poziom średniego wynagrodzenia wzrósł o 11,8% z 4 711,43 zł w 2017 r. do 5 268,62 zł w 2020 r. Koszty wynagrodzeń rady nadzorczej w latach 2017-2020 wynosiły w każdym roku po 147,95 tys. zł, a zarządu wzrosły w tym czasie o 54,9% z 325,3 tys. zł do 504 tys. zł.

(akta kontroli str. 138)

W Spółce określono warunki jakie musiał spełnić kandydat na członka zarządu poprzez odesłanie do art. 22 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym²⁰. Członkowie rad nadzorczych spełniali wymagania określone w art. 10a ust. 5 ustawy z dnia 10 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej²¹, tj. m.in. posiadali wyższe wykształcenie, 5-letni okres zatrudnienia oraz złożyli oświadczenia

¹⁶ Liczony jako iloraz zobowiązań długoterminowych przez kapitał własny.

¹⁷ Liczony jako iloraz zobowiązań razem przez kapitał własny.

¹⁸ Liczony jako iloraz wartości kapitału własnego przez kapitał obcy.

¹⁹ Według stanu na 26 października 2021 r.

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1933, dalej: „uzmp”.

²¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 679, dalej: „ugk”.

o braku podstaw do zastosowania ograniczeń i zakazów pełnienia funkcji we władzach spółek.

(akta kontroli str. 179, 244)

Analizie poddano wynagrodzenia rady nadzorczej i zarządu w latach 2019 i 2020. Były one prawidłowo ustalone i wypłacone we właściwej wysokości. W przypadku zarządu części zmienne i stałe zostały ustalone właściwie. Nie było podstaw to wypłaty odpraw ani odszkodowań z tytułu zakazu konkurencji, w związku z czym ich nie wypłacano. Do wykorzystania przekazano urządzenia techniczne zgodnie z obowiązującymi zasadami²². Wypłacano ryczałt za wykorzystywanie do celów służbowych samochodu prywatnego, którego wysokość obniżano w przypadku nieobecności, a przekazanie urządzeń technicznych, takich jak komputer czy telefon, dokumentowano.

(akta kontroli str. 179-183, 240-241)

Analizie poddano przychody Spółki według głównych kategorii, badaniem objęto przychody z części obszarów działalności mogących wykraczać poza zakres użyteczności publicznej²³ i ustalono, że działalność Spółki mieściła się w sferze użyteczności publicznej określonej w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁴.

(akta kontroli str. 17-18, 51-52, 852-870)

W Spółce w trybie zamówień podprogowych²⁵ w latach 2017-2021 zrealizowano odpowiednio: 150; 135; 190; 168 oraz 183 postępowań. W trybie zamówień realizowanych zgodnie z pzp²⁶ w latach 2017-2021 zrealizowano odpowiednio 38; 38; 64; 71 oraz 71 postępowań.

Badanie czterech postępowań podprogowych²⁷ oraz czterech realizowanych²⁸ w trybie pzp, wykazało m.in., że właściwie szacowano wartość zamówienia, a przedmiot zamówienia był zgodny z przedmiotem działania Spółki. W jednym z postępowań, 4 grudnia 2019 r., dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty z naruszeniem art. 91 ust. 1 pzp, a postępowanie to było prowadzone z naruszeniem art. 7 ust. 1 pzp, co stwierdziła Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z 8 stycznia 2020 r. i czynności te powtórzono. Trzy na cztery badane postępowania podprogowe i wszystkie siedem²⁹ zamówień realizowanych w trybie pzp było przeprowadzonych nieprawidłowo, szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone Nieprawidłowości*.

²² Zasady te regulowała uchwała Rady Nadzorczej nr 10/2017 z 28 czerwca 2017 r., a następnie uchwała nr 13/2019 z 21 maja 2019 r. w sprawie korzystania z urządzeń technicznych oraz innych zasobów stanowiących mienie Spółki przez Członków Zarządu.

²³ Działalność o numerach PKD: a. 45.20.Z; b. 77.12.Z; c. 77.39.Z; d. 73.1; e. 73.11.Z; f. 73.20.Z; g. 82.30.Z; h. 96.09.Z.

²⁴ t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.

²⁵ Wartość zamówienia była niższa niż równowartość wyrażona w złotych kwoty 30 tys. euro, a do zamówień wszczynanych po 1 stycznia 2021 r. kwoty 130 tys. zł, dalej: „zamówienia podprogowe”.

²⁶ Wartość zamówienia wynosiła co najmniej 30 tys. euro, a do zamówień wszczynanych po 1 stycznia 2021 r. co najmniej 130 tys. zł, dalej: „zamówienia w trybie pzp”.

²⁷ Były to postępowania dotyczące: przeprowadzenia warsztatów edukacyjnych w 2017 r. (MKUO ProNatura/ZO/24/17); wykonania usługi doradztwa podatkowego (MKUO ProNatura/ZO/148/17); badania sprawozdania finansowego za lata 2020-2021 (MKUO ProNatura/ZO/112/20); wynajmu samochodu osobowego na okres 36 miesięcy (MKUO ProNatura/ZO/118/18).

²⁸ Były to postępowania dotyczące: obsługi prawnej (MKUO ProNatura/ ZP/USP/1/17); zagospodarowania odpadów o kodzie 191212 (MKUO ProNatura/ZP/WR/5/19); usług doradczych z zakresu działalności ZTPOK (MKUO ProNatura/ZP/NO/28/19); zagospodarowania odpadów o kodzie 200301 (MKUO ProNatura/WR/3/19).

²⁹ Badaniem objęto cztery postępowania realizowane w trybie pzp oraz dodatkowo trzy postępowania w ramach badania prawidłowości prowadzenia przedsięwzięć inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 375, 391, 817-821, 555-565, 572-575, 583-588, 607-613, 634-640, 651, 652)

Analizie poddano realizację ośmiu umów³⁰. W przypadku wykonania tych zawartych w trybie podprogowym właściwie realizowano ich przedmiot, nie dokonywano w ich zapisach istotnych zmian, zapłacono prawidłowo, choć w jednym przypadku wysokość opłaconych rat była niezgodna z umową, a w innym jedna faktura była opłacona nieterminowo. W umowach zawarto postanowienia umożliwiające egzekwowanie ich prawidłowej realizacji. W jednym przypadku nie zgłoszono kierowcy korzystającego z wynajmowanego pojazdu. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone Nieprawidłowości*.

W przypadku realizacji umów zawartych w trybie pzp w trzech przypadkach właściwie wykonano jej przedmiot i faktury opłacano terminowo. Zawarte rozwiązania zawierały narzędzia umożliwiające egzekwowanie ich prawidłowej realizacji, w tym kary umowne.

W przypadku zadania doradztwa z zakresu działalności ZTPOK³¹ dokonano zmiany sposobu realizacji usług niezgodnie z umową, przy jednoczesnym utrzymaniu poziomu należnego wynagrodzenia. Trzy na siedem postępowań nie były ujęte w planie zamówień publicznych, a projekt planu inwestycyjnego na rok 2017 przewidywał wykonanie czterech inwestycji, mimo że zostały zrealizowane w poprzednim roku. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone Nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 375, 433, 652, 731-732, 823)

Analizie poddano powiązane funkcjonalnie przedsięwzięcia polegające na zwiększeniu efektywności stacji segregacji odpadów. W ich ramach przeprowadzono trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych³². Przedsięwzięcia planowano zgodnie z dokumentami strategicznymi Spółki³³ i zapewniono źródło finansowania, pochodzące częściowo ze środków zewnętrznych³⁴. Przeprowadzono postępowanie na zasadach określonych w pzp³⁵. Dwie umowy³⁶ zrealizowano zgodnie z datami w nich wskazanymi. Terminowo przedstawiono harmonogram robót i płatności. Dokonano odbiorów końcowych. Wykonawca przedłożył dokumentację, w tym m.in.: raport z rozruchu, wymagane instrukcje oraz protokoły zawierające informacje o przeprowadzonych próbach: przedrozruchowych, rozruchu technologicznym, mechanicznym i technologicznym pod obciążeniem. Realizacja umów nie była podzielona na etapy, w jednym przypadku stwierdzono wady wykonanym zadaniu, ale były one usunięte w wyznaczanym terminie przez wykonawcę. W Spółce wypłacono prawidłowe wynagrodzenie za zrealizowane zadania. W jednym przypadku raty przewidziane umową były zgodnie z harmonogramem nadal wypłacane. Zapewniono zapisy o karach umownych oraz skorzystano z instytucji zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązania.

³⁰ Były to umowy zawarte wyniku postępowań o udzielenie zamówienia w trybie podprogowym oraz w trybie pzp.

³¹ tj. Zakład Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych, dalej: „ZTPOK”.

³² Postępowania nr MKUO ProNatura/ZP/NO/: 23/17; 49/19 oraz 69/20.

³³ Projekty określone w studium wykonalności z 25 lipca 2018 r. w którym przeprowadzono analizę zgodności z wojewódzkim planem gospodarki odpadami, planem inwestycyjnym oraz dokonano analizy opcji.

³⁴ Finansowanie (postępowań MKUO ProNatura/ZP/NO/: 23/17 oraz 69/20) ze środków własnych oraz ze środków europejskich w ramach projektu "Zwiększenie efektywności instalacji do odzysku surowców wtórnych w ZGO MKUO ProNatura Sp. z o.o." Wartość projektu 91 985,4 tys. zł, z czego dofinansowanie to 41 416,5 tys. zł.

³⁵ Szczegóły dotyczące postępowań opisano w niniejszym wystąpieniu łącznie z pozostałymi postępowaniami prowadzonymi w trybie pzp.

³⁶ Umowy nr MKUO ProNatura/ZP/NO/: 23/17 oraz 49/19.

Jedna umowa³⁷ była w trakcie realizacji. Wykonawca realizował zadania zgodnie z ustalonym harmonogramem, tj. dostarczył w terminie wytyczne budowlane, wykonał projekt linii technologicznej sortowania odpadów oraz przedstawił harmonogram płatności i tym samym zrealizowano pierwszy etap projektu. Odbiór prac udokumentowano poprzez protokół odbioru częściowego. Zapłacono pierwszą ratę zgodnie z harmonogramem płatności i umową.

Ww. zadanie było częścią projektu, którego zakończenie planowane jest do 31 marca 2023 r., stąd, na obecnym etapie nie jest możliwe określenie jego efektów i korzyści. Ustalone wskaźniki i rezultaty będą weryfikowane po zakończeniu całego przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 765-766)

Spółka nie posiadała udziałów ani akcji w innych spółkach. Nie dokonywano również transferów finansowych do innych podmiotów. Nie udzielano pożyczek, poręczeń, gwarancji i innych czynności angażujących kapitał Spółki³⁸. W okresie kontrolowanym nie zbywano także nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości.

W latach 2017-2021 Spółka dokonała zbycia 17 składników mienia. Analizie poddano trzy o najwyższej wartości³⁹. Mienie zostało sprzedane za cenę rynkową, a podjęte działania miały uzasadnienie ekonomiczne.

(akta kontroli str. 142, 734, 824)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Sprawozdanie z 7 lipca 2020 r. z wykonania celów zarządczych w 2019 r. sporządzono nierzetelnie, ponieważ wskazano w nim spełnienie celu nr 1, mimo że faktycznie nie został on osiągnięty. W zależności od wariantu, dla osiągnięcia tego celu wymagane było uzyskanie określonej wartości zysku netto (od kwoty większej lub równej 4 506,8 tys. zł w I wariantcie do kwoty większej lub równej 3 634,4 tys. zł w III wariantcie) przy zawarciu umów na obsługę określonej liczby sektorów (od 5 sektorów w I wariantcie do 9 sektorów w III wariantcie). O ile wymagane dla osiągnięcia tego celu wartości zysku netto zostały osiągnięte, to warunek zawarcia umów na obsługę wymaganej liczby sektorów – nie został spełniony. W konsekwencji stopień realizacji celów zarządczych został zawyżony o 15 punktów procentowych (z 60 % do 75%), co przekładało się na podwyższenie wynagrodzenia zmiennego Prezesa Zarządu o 9 tys. zł. W konsekwencji działań nadzorczych zgromadzenia wspólników, tj. wniesienia o ponowne rozpatrzenie przez Radę Nadzorczą wykonania celów zarządczych za 2019 r. nieprawidłowość została wyeliminowana i nie wywołała skutków finansowych.

(akta kontroli str. 217-227, 231)

Prezes i Wiceprezes wyjaśnili, że Zarząd sporządzając sprawozdanie uznał, że poziom osiągniętego wyniku finansowego jest wystarczający by osiągnąć cel nr 1, gdyż zawarcie umów podlegało ocenie jako cel nr 7.

³⁷ Umowa nr MKUO ProNatura/ZP/NO/69/20.

³⁸ Spółka dla zabezpieczenia roszczeń wynikających z przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699) zawarła trzy polisy ubezpieczeniowe i wpłaciła na właściwe konto bankowe kwotę na pokrycie ewentualnych roszczeń.

³⁹ Były to: uszkodzony pojazd o numerze rejestracyjnym: CB501EP; urządzenie: rozrywarka do worków oraz kosze uliczne wraz ze słupkami zbywane w ramach wymiany w związku ze zmianą obszaru realizacji usług przez Spółkę.

Przewodnicząca Rady Nadzorczej wskazała, że uznano, iż cel w postaci zysku w sytuacji braku dodatkowych kosztów związanych z rozszerzeniem działalności został osiągnięty, a zawarcie umów podlegało ocenie jako odrębny cel.

(akta kontroli str. 273-275, 492-493, 498)

NIK nie podziela zaprezentowanego stanowiska i wskazuje, że z treści opisanego celu jednoznacznie wynika, że dla jego osiągnięcia wymagane było spełnienie dwóch warunków. Pierwszym był poziom zysku, a drugim – liczba podpisanych umów. Potwierdza to również poprawione sprawozdanie z 9 września 2020 r. z wykonania celów zarządczych w 2019 r., z którego bezsprzecznie wynika, że ww. cel nie został wykonany w zakresie zawarcia umów na obsługę wymaganej liczby sektorów.

2. W trzech spośród czterech zbadanych postępowań o udzielenie zamówień publicznych prowadzonych w trybie podprogowym wystąpiły nieprawidłowości polegające na tym, że:

a. w zamówieniach nr MKUO ProNatura/ZO/24/17 na przeprowadzenie cyklu warsztatów edukacyjnych oraz nr MKUO ProNatura/ZO/148/17 na obsługę w zakresie doradztwa podatkowego, których łączna wartość ofertowa wyniosła 180,8 tys. zł netto, nie sporządzono protokołu z przeprowadzenia rozeznania rynku i nie złożono oświadczeń o bezstronności osób uczestniczących w postępowaniu oraz osób dokonujących oceny ofert, pomimo że zgodnie z § 5 pkt 2 i 4 Regulaminu zamówień podprogowych⁴⁰ elementy te były wymagane, a wzory protokołu z przeprowadzenia rozeznania rynku⁴¹ oraz oświadczenia o bezstronności stanowiły załączniki nr 1 i 3 do ww. Regulaminu. Dodatkowo w pierwszym z wymienionych postępowań zapytanie ofertowe nie zawierało kryterium oceny ofert, tj. było niezgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 4 do Regulaminu 82/2014.

(akta kontroli str. 288, 291-294, 391-393, 416)

Prezes i Wiceprezes wyjaśnili, że protokół nie został sporządzony z uwagi na niedopatrzenie, a dla oszacowania wartości zamówienia sporządzono w przypadku postępowania MKUO ProNatura/ZO/148/17 zestawienie ofert. Składania oświadczeń nie praktykowano z uwagi na liczbę prowadzonych postępowań, a brak kryterium oceny w zapytaniu ofertowym wynikał z przeoczenia.

(akta kontroli str. 498-499)

b. w zamówieniu nr MKUO ProNatura/ZO/118/18 na długoterminowy wynajem samochodu osobowego, którego wartość ofertowa wyniosła 75,4 tys. zł netto, zapytanie ofertowe nie zawierało części niezbędnych elementów (nie wskazano kryterium oceny ofert i nie załączono wzoru umowy wraz z informacją czy podlega ona modyfikacjom), co stanowiło naruszenie § 6 pkt 6 lit. a Regulaminu zamówień podprogowych⁴² oraz załącznika nr 3 do tego Regulaminu określającego wzór zapytania ofertowego. Brakowało także zaakceptowanej przez Zarząd listy potencjalnych wykonawców, do których należało wysłać zapytanie ofertowe, pomimo że taki wymóg wynikał z § 6 pkt 6 ww. Regulaminu. Ponadto nierzetelnie dokumentowano prowadzenie postępowania, gdyż nie przechowywano dokumentacji z analiz wariantowych będących podstawą podjęcia decyzji, wskazujących, że opcja

⁴⁰ Regulamin wprowadzony uchwałą Zarządu 82/2014 z dnia 4 czerwca 2014 r., dalej: „Regulamin 82/2014”.

⁴¹ Zgodnie z załącznikiem nr 2 do Regulaminu 82/2014 protokół z przeprowadzenia rozeznania rynku stanowi załącznik do wniosku o udzielenie zamówienia.

⁴² Regulamin wprowadzony uchwałą Zarządu 191/2018 z dnia 30 maja 2018 r., dalej: „Regulamin 191/2018”.

długoterminowego wynajmu auta jest rozwiązaniem najkorzystniejszym dla zamawiającego.

(akta kontroli str. 300, 302-303, 307, 391, 507)

Prezes i Wiceprezes wyjaśnili, że nie sporządzono wzoru umowy gdyż jego opracowanie, a następnie modyfikacja na wniosek wykonawców była nieekonomiczna. Brak kryterium oceny ofert oraz listy wykonawców wynikał z przeoczenia. Jako uzasadnienie dla braku dokumentów podano, że pracownik nie dołączył do akt sprawy ww. dokumentu.

(akta kontroli str. 499, 831)

4. We wszystkich siedmiu zbadanych postępowaniach prowadzonych w trybie pzp wystąpiły nieprawidłowości polegające na tym, że:

a. w zamówieniu nr MKUO ProNatura/ZP/NO/23/17 na modernizację linii technologicznej sortowania odpadów komunalnych, którego wartość ofertowa wyniosła 3 790 tys. zł netto, dokonano zmiany treści SIWZ⁴³ oraz treści ogłoszenia o zamówieniu w związku ze zmianą kryteriów oceny ofert, ale nie przedłużono terminu składania ofert. Stanowiło to naruszenie art. 12a ust. 2 pzp, który zobowiązywał zamawiającego, dokonującego zmiany treści ogłoszenia o zamówieniu opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w zakresie dotyczącym m.in. kryteriów oceny ofert, do przedłużenia terminu składania ofert o co najmniej 15 dni⁴⁴. Ponadto protokół z postępowania sporządzono nierzetelnie⁴⁵, gdyż w pkt 6 ppkt 7 wskazano, że nie dokonano zmian w ogłoszeniu, pomimo że zmiany takie zostały faktycznie dokonane.

(akta kontroli str. 583-588, 589-590, 593-606)

Prezes i Wiceprezes wyjaśnili zgodnie, że zmiana treści ogłoszenia była poprawką oczywistej omyłki pisarskiej i nie stanowiła zmiany kryterium oceny ofert. Czas od dokonania sprostowania do otwarcia ofert był wystraszający i nie było konieczności jego przedłużenia. Przeoczeniem wyjaśniono brak wskazania w protokole z postępowania faktu dokonania zmian w ogłoszeniu i SIWZ.

(akta kontroli str. 788)

NIK nie podziela zaprezentowanego stanowiska. Dokonano zamiany wag kryterium „Rozwiązania technologiczne” (z 20 % na 10%) i „Okres przestoju Stacji Segregacji Odpadów” (z 10% na 20%), czego w żaden sposób nie można uznać za niezamierzoną niedokładność nasuwającą się każdemu, bez przeprowadzania dodatkowych ustaleń, której poprawienie nie zmieni woli zamawiającego wyrażonej w treści ogłoszenia o zamówieniu. Należy przy tym podkreślić, że poprawa oczywistych omyłek pisarskich jest instytucją dotyczącą oceny ofert (art. 87 ust. 2 pzp) i nie może być traktowana przez zamawiającego rozszerzająco.

(akta kontroli str. 589)

b. w zamówieniach nr MKUO ProNatura/ZP/NO/49/19 oraz MKUO ProNatura /ZP/NO/69/20 polegających na zwiększeniu efektywności instalacji do odzysku surowców wtórnych oraz MKUO ProNatura/ZP/NO/28/19, polegającym na realizacji usług doradczych dotyczących działalności ZTPOK, których łączna wartość ofertowa

⁴³ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia, dalej: „SIWZ”.

⁴⁴ Termin składania ofert należało przedłużyć o co najmniej 15 dni, gdyż wartość zamówienia przekraczała kwotę ustaloną na podstawie art. 11 ust. 8, tj. na podstawie ówczesnie obowiązującego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz. U z 2017 r. poz. 1880).

⁴⁵ Wzór protokołu stanowił Załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. poz. 1128).

wyniosła 51 364,8 tys. zł netto, ogłoszenia o zamówieniu zamieszczone w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego oraz na stronie internetowej⁴⁶ nie zawierały: wykazu oświadczeń lub dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu oraz brak podstaw wykluczenia, informacji na temat wadium oraz kryteriów oceny ofert i ich znaczenia. Stanowiło to naruszenie art. 41 pkt: 7a, 8 oraz 9 w zw. z art. 40 ust. 1 pzp, który określał jakie elementy musi zawierać ogłoszenie o zamówieniu zamieszczone w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego oraz na stronie internetowej. Dodatkowo w ogłoszeniach w ww. postępowaniu pierwszym i trzecim brakowało terminu związania ofertą, czego wymagał art. 41 pkt 11 pzp, a w ogłoszeniu w postępowaniu trzecim dodatkowo brakowało podstaw wykluczenia, czego wymagał art. 41 pkt 7 pzp.

(akta kontroli str. 559-571, 607-650)

Prezes wraz z prokurentem wyjaśnili, że powodem braku wykazu oświadczeń lub dokumentów dotyczących spełniania warunków udziału w postępowaniu oraz informacji o wadium był błąd pracownika wynikający ze zmiany formularza ogłoszeniowego. W kwestii braku kryterium oceny ofert wyjaśniono, że w ogłoszeniu wskazano, że „cena nie jest jedynym kryterium udzielenia zamówienia; wszystkie kryteria są wymienione tylko w dokumentacji zamówienia” i uznano to odesłanie za wystarczające, tym bardziej, że taką możliwość dawał formularz. Brak wskazania terminu związania ofertą wyjaśniano tym, że istniejący formularz nie pozwalał na wprowadzenie terminu w dniach, a jedynie w miesiącach, a określenie terminu w miesiącach nie byłoby zgodne z ustalonymi warunkami postępowania.

(akta kontroli str. 790-792, 845-847)

NIK nie podziela przedstawionej argumentacji. W art. 41 w zw. z art. 40 ust. 1 pzp ustawodawca jednoznacznie wskazał jakie elementy musi zawierać ogłoszenie o zamówieniu zamieszczone w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego oraz na stronie internetowej i nie przewidział w tym zakresie żadnych odstępstw, w tym zwłaszcza wynikających z „możliwości jakie dawał formularz ogłoszenia” przeznaczony do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej⁴⁷.

c. w zamówieniu nr MKUO ProNatura/ZP/NO/28/19 na realizację usług doradczych dotyczących działalności ZTPOK, którego wartość ofertowa wyniosła 1 989,8 tys. zł, protokół z postępowania sporządzono nierzetelnie gdyż w pkt 6 ust. 7 wskazano, że zmian ogłoszenia dokonano 19 września 2019 r., pomijając zmiany wprowadzone także 8 i 10 października 2019 r.

(akta kontroli str. 607-633)

Prezes i Wiceprezes wyjaśnili nierzetelnie sporządzony protokół przeoczeniem.

(akta kontroli str. 790-792)

d. w zamówieniu nr ZP/WR/5/19 na zagospodarowanie odpadów o kodzie 19 12 12, którego wartość ofertowa wyniosła 5 300 tys. zł, nie odebrano oświadczenia od jednego z członków komisji przetargowej o braku lub istnieniu okoliczności wyłączających z postępowania o udzielenie zamówienia, o których mowa w art. 17

⁴⁶ <https://bip.pronatura.bydgoszcz.pl/przetarg/8795/zwiekszenie-efektywnosci-instalacji-do-odzysku-surowcow-wtornych-w-zakladzie-gospodarki-odpadami-miedzygminnego-kompleksu-unieszkodliwiania-odpadow-pronatura-sp-z-o-o-w-bydgoszczy-drugi-etap-modernizacji-linii-technologicznej-sortowania-odpadow-komunalnych>; - dostęp: 27 stycznia 2022 r.

⁴⁷ Treść formularza ogłoszenia o zamówieniu została ustalona w Załączniku nr II do Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) 2015/1986 z dnia 11 listopada 2015 r. ustanawiającego standardowe formularze do publikacji ogłoszeń w dziedzinie zamówień publicznych i uchylające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 842/2011 (Dz. Urz. UE. L. 296 z 12.11.2015 r. str. 1, ze zm.), dalej: „formularz”.

ust. 1 pzp, mimo że art. 17 ust. 2 pzp wymagał, aby osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia złożyły pisemne oświadczenie o braku lub istnieniu takich okoliczności. Obowiązek złożenia oświadczenia przez członka komisji wynikał również z § 6 ust. 1 Regulaminu Pracy Komisji Przetargowej, będącego częścią Regulaminu Udzielania Zamówień Publicznych⁴⁸, który w § 6 ust. 2 przewidywał, że m.in. w przypadku niezłożenia przez członka komisji takiego oświadczenia w terminie, obowiązkiem przewodniczącego komisji było niezwłoczne wyłączenie takiej osoby z dalszego udziału w postępowaniu i wystąpienie do kierownika zamawiającego o odwołanie tego członka ze składu komisji. Osoba ta nie została wyłączona ze składu komisji.

(akta kontroli str. 572-582, 792-793)

Prezes i Wiceprezes wyjaśnili, że osoba, od której nie odebrano oświadczenia była sekretarzem odpowiedzialnym za kwestie formalne, w tym także za zebranie oświadczeń. Wskazana osoba nie zgłaszała, że istnieją przesłanki wyłączenia z postępowania.

(akta kontroli str. 792-793)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 17 ust. 2 pzp złożenie oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności wyłączających z postępowania o udzielenie zamówienia przez osoby biorące udział w postępowaniu jest obligatoryjne. Ww. osoba była członkiem komisji przetargowej w ww. postępowaniu i sporządziła protokół z jego przeprowadzenia. Nie ulega zatem wątpliwości, że wykonywała czynności w tym postępowaniu, a co za tym idzie była zobowiązana do złożenia ww. oświadczenia w formie pisemnej, zgodnie z wymogiem określonym przez ustawodawcę, który nie przewidział w tym zakresie żadnych wyjątków.

(akta kontroli str. 543, 578)

e. w zamówieniach nr MKUO ProNatura: ZP/USP/1/17; ZP/WR/5/19; ZP/NO/28/19; ZP/WR/3/19; ZP/NO/69/20; ZP/NO/23/17 oraz ZP/NO/49/19, tj. we wszystkich siedmiu analizowanych postępowaniach prowadzonych w trybie pzp, których łączna wartość ofertowa wyniosła 61 426 tys. zł⁴⁹, nie sporządzono protokołów z posiedzeń komisji zamówień publicznych, mimo że taki obowiązek wynikał z § 12 ust. 1 (w przypadku pierwszego postępowania) oraz § 13 ust. 1 (w przypadku pozostałych postępowań) Regulaminu Pracy Komisji Przetargowej będącego częścią Regulaminu Udzielania Zamówień Publicznych⁵⁰.

(akta kontroli str. 524, 545, 555, 559, 572, 583, 607, 634, 651, 652)

Prezes i Wiceprezes wyjaśnili, że sekretarz komisji sporządzał protokoły z postępowań i że pouczono pracowników o konieczności sporządzania protokołów z posiedzeń komisji. W przypadku postępowań prowadzonych w trybie zamówienia z wolnej ręki nie prowadzono badania ofert i ich oceny i uznano, że protokół sporządzany przez zespół negocjacyjny spełniał wymogi protokołu z posiedzeń komisji.

(akta kontroli str. 794)

⁴⁸ Uchwała Zarządu nr 309/2017 z 13 września 2017 r., dalej: „Regulamin 309/2017”.

⁴⁹ Kwota będąca górnym limitem zobowiązań zawartym w umowie.

⁵⁰ W przypadku postępowania nr MKUO ProNatura/ZP/USP/1/17 obowiązywał Regulamin wprowadzony uchwałą Zarządu nr 83/2014 z dnia 4 czerwca 2014 r. (dalej: „Regulamin 83/2014”) i obowiązek sporządzenia protokołu wynikał z §12 ust. 1, a w pozostałych przypadkach obowiązywał Regulamin 309/2017.

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że Regulamin Pracy Komisji Przetargowej nie przewidywał wyjątków dla zamówień udzielanych w trybie z wolnej ręki.

5. Nierzetelnie planowano realizację części przedsięwzięć i udzielanych zamówień, gdyż:

a. trzy spośród siedmiu zbadanych postępowań o udzielenie zamówień⁵¹, których łączna wartość umowna wyniosła 53 165 tys. zł, nie było przewidzianych w planie zamówień publicznych na dany rok, mimo że zgodnie z § 4 ust. 1 Regulaminu 309/2017: „zamówienia [...] dokonywane są w oparciu o zatwierdzony na dany rok kalendarzowy plan zamówień publicznych”.

(akta kontroli str. 535, 583, 559, 634, 652, 793)

Prezes wyjaśnił, że istniejące plany realizacji wskazanych przedsięwzięć nie były na tyle skonkretyzowane, by ujmować je w planie zamówień publicznych. W przypadku dwóch projektów nie było pewności co do uzyskania finansowania, a w jednym przypadku zmiana sposobu segregacji odpadów polegającego na oddzielnym odbiorze papieru wymusiła pilne zmiany w istniejącej instalacji.

(akta kontroli str. 851)

W odniesieniu do postępowania nr MKUO ProNatura/ZP/NO/49/19 dotyczącego zwiększenia efektywności instalacji do odzysku surowców wtórnych, NIK zauważa, że podział na frakcje, w tym oddzielne odbieranie papieru został wprowadzony ówczesnie obowiązującym rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu zbierania wybranych frakcji odpadów⁵², co dawało dużo czasu na odpowiednie zaplanowanie zamówienia. Ponadto projekt ten był przewidziany w planie inwestycyjnym Spółki na dany rok.

Trzy przedmiotowe projekty służyły realizacji celów określonych w Planie gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2016-2022 r.⁵³ więc realizację tych projektów, szczególnie, że były to projekty inwestycyjne, których łączna szacowana wartość wynosiła 56 420 tys. zł netto, należało rzetelnie zaplanować.

(akta kontroli str. 559, 583, 634, 874-876)

b. przedłożony przez Zarząd projekt planu inwestycyjnego na rok 2017⁵⁴, przewidywał realizację czterech inwestycji⁵⁵, mimo że inwestycje te zostały już zrealizowane w roku 2016.

(akta kontroli str. 376-377, 385-389)

Prezes i Wiceprezes wyjaśnili, że zadania zostały zrealizowane pod koniec 2016 r. i inwestycje pozostawiono w planie ponieważ zostały ukończone, gdy prace nad tworzeniem projektu planu były bardzo zaawansowane. Ponadto chciano, aby plan dobrze oddawał przepływy finansowe związane z realizacją inwestycji.

⁵¹ Były to postępowania: MKUO ProNatura/ZP/NO/: 69/20; 23/17 oraz 49/19. Trzy inne postępowania: MKUO ProNatura/ZP/: WR/5/19; NO/28/19 oraz WR/3/19 również nie były przewidziane w planie, ale ich brak wynikał z uzasadnionej potrzeby, którą trudno było przewidzieć.

⁵² Dz. U. z 2017 r. poz. 19, ze zm.- uchylony z dniem 1 lipca 2021 r.

⁵³ <https://bip.kujawsko-pomorskie.pl/uchwala-nr-xxxii54517-sejmiku-województwa-kujawsko-pomorskiego-z-dnia -29-maja-2017-r-w-sprawie-planu-gospodarki-odpadami-województwa-kujawsko-pomorskiego-na-lata-2016-2022-z-perspektywa-n/> - dostęp 4 marca 2022 r.

⁵⁴ Przyjęty uchwałą nr 10/2017 z dnia 11 kwietnia 2017 r.

⁵⁵ Były to inwestycje w postaci: podestów do wymienników spaliny-spaliny, obniżenia prędkości odźwiłaczy, sita do przesiewacza bębnowego oraz dwóch kontenerów socjalnych. Łącznie na rok 2017 zaplanowano realizację 39 inwestycji.

NIK zauważa, że plan inwestycyjny służy prezentacji przedsięwzięć, które Spółka zamierza realizować w danym roku i podlega zatwierdzeniu przez zgromadzenie wspólników. W związku z powyższym nie powinien zawierać informacji o inwestycjach, które zostały ukończone w roku poprzedzającym, zwłaszcza bez wskazania, że w planie (na 2017 r.) ujęto inwestycje już zrealizowane, ale pozostawiono je z uwagi na nierozliczone płatności. Projekt zawierający nierzetelne dane może wprowadzać w błąd zgromadzenie wspólników i powodować, że ewentualne odrzucenie zrealizowanych inwestycji będzie w istocie iluzoryczne. Dodatkowo należy wskazać, że przygotowany przez Zarząd projekt planu został uchwalony 11 kwietnia 2017 r., tj. około czterech miesięcy po ukończeniu tych inwestycji, stąd twierdzenie, że zaawansowany stan prac nad projektem w momencie ukończenia inwestycji uniemożliwił jego zmianę, nie znajduje uzasadnienia w stanie faktycznym.

(akta kontroli str. 384-389, 850)

6. W Spółce dokonano dorozumianej zmiany warunków umowy⁵⁶ nr MKUO ProNatura/NO/28/19 w zakresie dotyczącym pracy specjalisty technologii, prowadzenia i obsługi procesu produkcji⁵⁷, z naruszeniem:

- art. 139 ust. 2 pzp oraz art. 77 §1 Kodeksu cywilnego⁵⁸ i § 13 ust. 1 i 5 ww. umowy, które wymagały zachowania formy pisemnej w przypadku dokonywania zmian zawartej umowy. Tymczasem, bez zachowania takiej formy, pracą zdalną zastąpiono, wymaganą Załącznikiem nr 1⁵⁹ do SIWZ⁶⁰ obecność na terenie ZTPOK ww. specjalisty przynajmniej trzy dni w tygodniu po osiem godzin oraz w każdy dzień powszedni po osiem godzin w trakcie postojów remontowych. Zaznaczyć przy tym należy, że zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 2 ww. umowy, strony zgodnie ustaliły, że zobowiązania wykonawcy związane z wykonaniem przedmiotu umowy będą realizowane zgodnie z SIWZ, stanowiącym załącznik nr 1 do ww. umowy;
- art. 144 ust. 1 pzp, gdyż przesłanki zawarte w części XII SIWZ nie pozwalały na dokonanie zmian w zastosowanym zakresie. Jednocześnie strony nie spełniły wymogów pozwalających na zmianę umowy na podstawie art. 15r ust. 4 w zw. z ust. 4a ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁶¹, w szczególności poprzez zmianę sposobu wykonywania usług, ponieważ nie poinformowały się niezwłocznie o wpływie okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie umowy za pomocą właściwych oświadczeń lub dokumentów, które mogły dotyczyć m.in. nieobecności pracowników lub osób świadczących pracę za wynagrodzeniem

⁵⁶ W sprawie dorozumianej zmiany umowy zob. uchwałę Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 4 grudnia 2018 r., sygn. akt KIO/KD 42/18 (https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0021/40575/KIO-KD-42-18.pdf).

⁵⁷ W maju 2020 r. specjalista był zapewniony, w okresie od czerwca 2020 r. do października 2020 r. nie zapewniono specjalisty w części tygodni, a w okresie od listopada 2020 r. do sierpnia 2021 r. specjalista nie był obecny na terenie zakładu, gdyż jak wskazano pracował zdalnie (z wyjątkiem lipca 2021 r. – obecny 4 dni). Ponadto specjalista nie był obecny w części dni, w których odbywał się przestój remontowy.

⁵⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740, ze zm.).

⁵⁹ Część: Dostępność specjalistów ze strony Wykonawcy, tiret pierwszy.

⁶⁰ <https://bip.pronatura.bydgoszcz.pl/przetarg/8777/uslugi-doradcze-dotyczace-dzialalnosci-zakladu-termicznego-przekształcania-odpadow-komunalnych-wbydgoszczy> - dostęp 2 lutego 2022 r.

⁶¹ Dz. U. z 2021 poz. 2095, ze zm.

na innej podstawie niż stosunek pracy, uczestniczących lub mogących uczestniczyć w realizacji zamówienia.

Ponadto, mimo zmiany zakresu świadczonych usług, utrzymano poziom należnego wynagrodzenia. Uniemożliwiło to naliczenie kar umownych w łącznej wysokości 229,6 tys. zł⁶² za niezapewnienie specjalisty na terenie ZTPOK.

(akta kontroli str. 711-733)

Prezes i Wiceprezes wyjaśnili, że z uwagi na zagrożenie epidemiologiczne zrezygnowano z obecności pracownika na terenie ZTPOK. Jednocześnie wyjaśnili, że realizował on usługi rzetelnie i właściwie, a jego obecność po dokonaniu przeglądu instalacji nie wnosiłaby już nic merytorycznego. Wskazano, że zakres zmian nie stanowił przesłanki do dokonania zmian w umowie oraz to, że nie odnotowano okoliczności, które miałyby wpływ na należyłą realizację umowy, tj. okoliczności, o których mowa ww. ustawie dot. skutków COVID-19.

(akta kontroli str. 828-829, 872-873)

NIK wskazuje, że sposób realizacji usług wynikał z umowy i SIWZ. Na wysokość należnego wykonawcy wynagrodzenia zaproponowanego w ofercie wpływ miał każdy jej element, w tym także obecność specjalisty na terenie zakładu. Obecność specjalisty na terenie zakładu była istotna, na co wskazują zapisy umowne oraz wysokość kar będących zabezpieczeniem zapewnienia jego fizycznej obecności.

7. W Spółce nie dochowano należytej staranności przy rozliczaniu umów, gdyż:

a. Pracownicy ProNatury nie podjęli skutecznych działań zmierzających do wystawiania przez Wykonawcę rachunków zgodnie z treścią umowy. Skutkiem powyższego wykonawcy umowy nr MKUOProNatura/ZO/24/17 wypłacono wynagrodzenie na podstawie przyjętych do rozliczenia rachunków w wysokości: 28,7 tys. zł; 16 tys. zł oraz 35,3 tys. zł, pomimo że zgodnie z § 5 ust. 3 zawartej umowy: „wynagrodzenie [...] płatne będzie w trzech równych częściach [...]”. Pracownicy spółki nie podjęli skutecznych działań zmierzających do wystawiania przez Wykonawcę rachunków zgodnie z treścią umowy.

(akta kontroli str. 395-400, 407-409, 413)

Prezes i Wiceprezes wyjaśnili, że środki wypłacono zgodnie z rzeczywistą liczbą godzin zrealizowanych usług.

(akta kontroli str. 495, 795-796)

Izba wskazuje, że jeżeli zaszła konieczność zmiany sposobu płatności ustalonego wynagrodzenia, to należało dokonać stosownej zmiany umowy w tym zakresie, w trybie przewidzianym w § 8 ust. 3 tej umowy.

(akta kontroli str. 400)

b. nieterminowo opłacono fakturę nr FV/393/2021/POZ dotyczącą realizacji umowy nr AKM nr 1310 z 1 marca 2019 r., ponieważ termin płatności ustalony był na 19 maja 2021 r., a płatności dokonano 24 maja 2021 r., tj. 5 dni po terminie.

(akta kontroli str. 432)

Jak wyjaśnili Prezes i Wiceprezes naruszenie terminu wynikało z obiegu dokumentów w Spółce i krótkiego terminu płatności.

(akta kontroli str. 495-496)

⁶² Zgodnie z § 10 ust. 2 umowy możliwa do nałożenia kara za każdą godzinę niezapewnienia specjalisty wynosiła 200 zł, a łączna wartość kar z tytułu nieobecności wynosić mogła 229,6 tys. zł.

8. Nierzetelnie realizowano umowę najmu pojazdu AKM nr 1310 z 1 marca 2019 r.,⁶³ gdyż powierzono korzystanie z samochodu kierowcy, który nie był wskazany w umowie, pomimo że zgodnie z pkt. 10.10 umowy pojazd mógł użytkować jedynie najemca oraz dodatkowy kierowca. Tymczasem jako najemcę wpisano osobę pełniącą funkcję Prezesa Zarządu, a dodatkowego kierowcy nie zdefiniowano, mimo że faktycznie prowadzenie wynajętego pojazdu powierzono kierowcy – pracownikowi Spółki. Na skutek udostępnienia pojazdu kierującym niewyszczególnionym w umowie, zgodnie z pkt. 10.16, lit. H umowy, najemca był odpowiedzialny finansowo do udziału własnego w szkodzie (opisanej w pkt. 10.15), a w przypadku szkody lub usterki przewyższającej jego wartość – do pełnej wartości szkody lub usterki wyrządzonej w pojeździe.

(akta kontroli str. 417-418, 423-424, 426-428, 431, 433)

Prezes i Wiceprezes wyjaśnili, że przedstawiciel wykonawcy wypełnił umowę danymi Prezesa. Podczas kontroli dokonano weryfikacji stanu faktycznego i poinformowano wykonawcę o osobie uprawnionej do kierowania wynajmowanym pojazdem.

(akta kontroli str. 496, 877)

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje Uwag.

Wnioski

1. Rzetelne sporządzanie sprawozdań z wykonania celów zarządczych.
2. Prowadzenie postępowań w sprawie udzielania zamówień publicznych zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi oraz powszechnie obowiązującym prawem.
3. Rzetelne prowadzenie planów inwestycyjnych.
4. Realizowanie i rozliczanie umów zgodnie ich treścią i wymogami przepisów prawa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

⁶³ Umowę poprzedzała umowa nr MKUO ProNatura/ZO/118/18 z 13 grudnia 2018 r. zamówienia i dostawy samochodu w celu jego najmu.

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

Bydgoszcz, 21 lipca 2022 r.

Kontroler
(-) Mikołaj Rumiński
starszy inspektor k.p.

Dyrektor
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Bydgoszczy
z up. (-) Agnieszka Serlikowska
p.o. Wicedyrektor