



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.002.02.2021

Pan
Rafał Głodek
Prezes Zarządu

Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych
„STARKOM” Sp. z o.o.
ul. Tczewska 22
83-200 Starogard Gdański

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.159.2021
Komisji Rozstrzygającej z dnia 28 września 2021 r.

P/21/092 – Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie pomorskim i zachodniopomorskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „STARKOM” Sp. z o.o., ul. Tczewska 22, 83-200 Starogard Gdański (dalej: „Spółka”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Głodek, Prezes Zarządu (dalej: „Prezes Zarządu”)
Zakres przedmiotowy kontroli	Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie pomorskim i zachodniopomorskim.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Rafał Wieczorkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/38/2021 z 4 marca 2021 r. Joanna Szychałewska starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/51/2021 z 12 kwietnia 2021 r. (akta kontroli str. 1-4, 387-389, 394-409, 960-961)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Spółka prowadziła działalność mieszczącą się w zakresie określonym w akcie założycielskim³. Podmiot był organizacyjnie przygotowany do wykonywania przypisanych mu zadań, a sytuacja ekonomiczno-finansowa i majątkowa umożliwiały ich realizację.

Działalność w sferze użyteczności publicznej realizowana była zgodnie z umowami zawartymi z Miastem Starogard Gdański⁴. Spółka prowadziła działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej, polegającą na świadczeniu usług pogrzebowych. Udział przychodów z tego tytułu w przychodach z działalności operacyjnej stanowił w latach 2018-2020 odpowiednio: 3,6%, 2,7% i 1,8%. Ponadto stwierdzono, że Spółka prowadziła działalność gospodarczą w sferze użyteczności publicznej na rzecz innych niż Miasto jednostek samorządu terytorialnego. Udział przychodów z tego tytułu w przychodach z działalności operacyjnej stanowił w latach 2018-2020 odpowiednio: 57,2%, 62,2% i 64,6%. Zgromadzenie Wspólników i Rada Nadzorcza określiły zasady nadzoru nad funkcjonowaniem Spółki, ale Rada Nadzorcza Spółki corocznie uszczegółowiła cele zarządcze oraz sposób ich realizacji i rozliczenia dopiero w trakcie roku, którego dotyczyły i po terminie określonym przez Walne Zgromadzenie Wspólników (w kolejnych latach w: maju, wrześniu i w październiku, ze zwłoką wynoszącą: 29, 161 i 152 dni).

Zamówienia publiczne objęte badaniem Spółka udzieliła zgodnie z ustawą Pzp⁵ i z zachowaniem zasady gospodarności. Nadzór nad realizacją badanych: zamówień publicznych, zadań remontowych i inwestycyjnych był prawidłowy.

Wynagrodzenia członków organów Spółki ustalono zgodnie z przepisami ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń⁶, przy naliczaniu i wypłacie wynagrodzeń nie

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.).

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

³ Akcie przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością – tekst jednolity obowiązujący w okresie objętym kontrolą określony w akcie notarialnym: Rep. A 14583 z 07.12.2015 r. i Rep. A Nr 17030 z 29.11.2019 r. – dalej: „akt założycielski”

uwzględniono jednak przepisów ustaw okołobudżetowych⁷, w sposób odmienny regulujących podstawę wymiaru. Skutkowało to zawyżeniem wypłaconego wynagrodzenia łącznie o 166,5 tys. zł.

Stwierdzono, że okresowym kontrolom stanu technicznego, wymaganym art. 62 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane⁸: nie poddano w 2018 r. budynków cmentarnych, a w latach 2018-2020 – instalacji gazowych w tych budynkach i pozostałych obiektów na cmentarzach. Ponadto w książkach obiektów budowlanych prowadzonych dla ww. budynków, pomimo wymogu wynikającego z art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, nie dokonano zapisów o przeprowadzonych kontrolach instalacji i przewodów kominowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przestrzeganie ustawowych ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej

Opis stanu faktycznego

1.1. Spółka powstała w 1992 r. w wyniku przekształcenia Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Starogardzie Gdańskim. Właścicielem Spółki (jedynym udziałowcem) było Miasto. W akcie założycielskim określono, że Spółka mogła działać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i za granicą, a przedmiotem jej działalności było (wg Polskiej Klasyfikacji Działalności – PKD):

- zbieranie odpadów innych niż niebezpieczne (PKD-38.11.Z),
- zbieranie odpadów niebezpiecznych (PKD-38.12.Z),
- przetwarzanie i unieszkodliwianie odpadów niebezpiecznych (PKD-38.22.Z),
- roboty związane z budową dróg i autostrad odpadów niebezpiecznych (PKD-42.11.Z),
- działalność usługowa związana z zagospodarowaniem terenów zieleni (PKD-81.30.Z),
- produkcja pojemników metalowych (PKD-25.91.Z),
- pogrzeby i działalność pokrewna (PKD-96.03.Z),
- transport drogowy towarów (PKD-49.41.Z),
- konserwacja i naprawa pojazdów samochodowych, z wyłączeniem motocykli (PKD-45.20.Z).

Ww. przedmiot działalności został wpisany do Krajowego Rejestru Sądowego (dalej: „KRS”).

(akta kontroli str. 390-393, 410-421)

Zastępca Prezydenta Miasta ds. Techniczno-Inwestycyjnych (dalej „Zastępca Prezydenta”) wyjaśnił, że celem utworzenia Spółki było zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym w zakresie utrzymania

⁶ Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. z 2020 poz. 1907, ze zm.) – dalej: „ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń”.

⁷ Art. 28 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2018 r. (Dz. U. z 2017 poz. 2371, ze zm.), art. 22 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2019 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 2435, ze zm.) oraz art. 31 ustawy z dnia 20 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 278), obowiązująca z mocą wsteczną od 1 stycznia 2020 r. – dalej: „ustawy okołobudżetowe”.

⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 2009 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1323, ze zm.) – dalej: „ustawa Prawo budowlane”.

czystości i porządku. Cele te zostały określone w statucie i nie spełniały one przesłanek określonych w art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej¹⁰.

(akta kontroli str. 422, 424)

Podstawowym przedmiotem działalności Spółki był odbiór odpadów (przychody z tej działalności stanowiły w poszczególnych latach 2018-2020 kolejno: 92,9%, 94,2% i 95,8% przychodów z działalności operacyjnej). Spółka realizowała także działalność w zakresie usług pogrzebowych i administrowania cmentarzami (stanowiły one w kolejnych latach: 6,5%, 5,3% i 3,7% przychodów z działalności operacyjnej), pozostałe rodzaje działalności określone w akcie założycielskim (usługi zagospodarowania zieleni i transport drogowy towarów) oraz działalność nieujęta w akcie założycielskim i KRS (dzierżawa budynków magazynowych i pomieszczeń mieszkalnych oraz usługi warsztatowe).

(akta kontroli str. 429-455, 456, 458-459, 465-466, 391-392, 505-511, 524-558)

Prezes Zarządu wyjaśnił, że dzierżawa i najem należących do Spółki pomieszczeń i budynków nie są realizowane w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, tylko w ramach bieżącego gospodarowania mieniem, które czasowo były zbędne do realizacji celów statutowych. Zasada gospodarności wymaga dysponowania majątkiem w sposób zapewniający nie tylko pozostawienie danego składnika w użytkowaniu, ale również czerpanie z niego pożytków zapewniając co najmniej pokrycie kosztów jego użytkowania. W związku z powyższym niezasadne jest dokonywanie zmian w akcie założycielskim i KRS w zakresie działalności. Spółka nie prowadziła regularnej działalności w zakresie usług warsztatowych. Warsztat remontuje samochody, sprzęt i pojemniki na odpady będące własnością Spółki. Incydentalne usługi warsztatowe dotyczyły napraw ślusarskich związanych z remontami kontenerów dla klientów, dla których świadczone były usługi odbioru odpadów.

(akta kontroli str. 472-474, 479)

1.2. W poszczególnych latach 2018-2020 przychody z działalności operacyjnej wyniosły kolejno – z tytułu:

- odbioru odpadów: 11.172,1 tys. zł, 12.945,5 tys. zł, 18.648,6 tys. zł,
- administrowania cmentarzami komunalnymi: 351,2 tys. zł, 358,3 tys. zł, 367,1 tys. zł,
- usług pogrzebowych: 429,9 tys. zł, 365,3 tys. zł, 357,1 tys. zł,
- dzierżawy: 66,7 tys. zł, 59,4 tys. zł, 51,3 tys. zł,
- transportu towarów: 7,4 tys. zł, 5,9 tys. zł, 0,7 tys. zł,
- zagospodarowania zieleni: 2,8 tys. zł w 2018 r. i 3,2 tys. zł w 2019 r.,
- usług warsztatowych: 2,1 tys. zł w 2019 r. i 29,9 tys. zł w 2020 r.

(akta kontroli str. 429-455, 456, 458-459, 465-466)

Przychody z realizacji zadań użyteczności publicznej (zadań własnych Miasta) wynosiły kolejno: 4.637,7 tys. zł, 4.757,1 tys. zł i 6.451,5 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 38,6%, 34,6% i 33,2% przychodów z działalności operacyjnej, z tego z tytułu:

- odbioru odpadów komunalnych w wysokości, kolejno: 4.286,5 tys. zł, 4.398,8 tys. zł i 6.084,4 tys. zł,
- administrowania cmentarzami komunalnymi w wysokości, kolejno: 351,2 tys. zł, 358,3 tys. zł, 367,1 tys. zł.

Spółka prowadziła działalność gospodarczą w sferze użyteczności publicznej, świadczoną na rzecz innych niż Miasto jednostek samorządu terytorialnego¹¹,

polegającą na odbiorze odpadów komunalnych. Przychody z tej działalności wynosiły kolejno: 6.885,5 tys. zł, 8.546,7 tys. zł i 12.564,2 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 57,2%, 62,2 % i 64,6% przychodów z działalności operacyjnej. Gminę, zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, tworzą jej mieszkańcy (wspólnota samorządowa) oraz odpowiednie terytorium. Stosownie do art. 6 ust. 1 ww. ustawy, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

Spółka prowadziła również działalność gospodarczą, w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹², poza sferą użyteczności publicznej, polegającą na świadczeniu usług pogrzebowych. Przychody z tej działalności wynosiły kolejno: 429,9 tys. zł, 365,3 tys. zł i 357,1 tys. zł¹³, co stanowiło odpowiednio: 3,6%, 2,7% i 1,8% przychodów z działalności operacyjnej. Zgodnie z art. 9 i 10 ustawy o gospodarce komunalnej, gminy mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w sferze użyteczności publicznej, a poza tą sferą jedynie w przypadkach określonych w art. 10 ust. 1-3 tej ustawy¹⁴. Z art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że zadaniami użyteczności publicznej są zadania własne gminy, których celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty – w szczególności zadania własne obejmują sprawy określone w art. 7 ust. 1 ww. ustawy. Ponadto Spółka podejmowała działania nie wchodzące w zakres prowadzonej przez nią działalności gospodarczej, z których przychody wynosiły kolejno: 76,9 tys. zł, 70,6 tys. zł i 82,0 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 0,6%, 0,5% i 0,4% przychodów z działalności operacyjnej, z tego z tytułu:

- dzierżawy pomieszczeń i budynków (tj. przychodów z majątku): 66,7 tys. zł, 59,4 tys. zł, 51,3 tys. zł,
 - usług warsztatowych: 2,1 tys. zł w 2019 r. i 30,0 tys. zł w 2020 r.,
 - transportu towarów: 7,4 tys. zł, 5,9 tys. zł i 0,7 tys. zł,
 - zagospodarowania zieleni: 2,8 tys. zł w 2018 r. i 3,2 tys. zł w 2019 r.
- (akta kontroli str. 429-459, 465-466, 472-478, 480-486, 499-503, 523, 667-740)

Prezes Zarządu i Zastępca Prezydenta wyjaśnili m.in., że definicja „zadania o charakterze użyteczności publicznej” jest szersza znaczeniowo od definicji zadań własnych gminy” i w tym kontekście trudno jest uznać usługi pogrzebowe za działalność wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej. Zarówno przepisy o samorządzie gminnym jak i ustawy o gospodarce komunalnej nie dają, zdaniem Prezesa Zarządu, podstawy do wyprowadzenia wniosku, że niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym dotyczą tylko i wyłącznie gminy, która powołała daną spółkę komunalną. Ponadto Prezes Zarządu dodał, że rynek lokalny (rozumiany jako obszar najbliższych powiatów) charakteryzuje się niewielką liczbą podmiotów świadczących usługi odbioru odpadów, posiadających taką bazę techniczną i osobową oraz doświadczenie co Spółka. Zadania

¹¹ Dokonywano odbioru odpadów komunalnych z terenów gmin: Pelplin, Zblewo, Lubichowo, Bobowo, Starogard Gdanski (gmina wiejska) – przy czym Miasto nie zawarło z tymi gminami porozumień międzygminnych, o których mowa w art. 74 ustawy o samorządzie gminnym.

¹² Dz. U. z 2021 r., poz. 162.

¹³ W tym na rzecz Miasta odpowiednio 28,6 tys. zł, 33,5 tys. zł i 17,6 tys. zł.

¹⁴ Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki: istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym i występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia. Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową. Ww. ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do nich, nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju

realizowane na rzecz innych gmin nie były przedmiotem porozumień międzygminnych zawieranych z Miastem. Ponadto z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynikało, że Miasto nie udziela Spółce zamówień „in house” na odbiór odpadów i Spółka nie jest w żaden sposób dotowana przez Miasto, dlatego dla pełnego wykorzystania potencjału technicznego oraz utrzymania stanu zatrudnienia świadczy usługi na rzecz innych gmin i innych podmiotów. Spółka ponosi ryzyko nieuzyskania zamówień w drodze przetargów publicznych w związku z czym ograniczenie działania Spółki jedynie do Gminy Starogard Gdański spowodowałoby niewątpliwie zmniejszenie stanu zatrudnienia o około 50% oraz wyprzedaż nadmiernego majątku. Działalność transportowa, usługi warsztatowe i zagospodarowania zieleni niemieszczące się w sferze użyteczności publicznej były świadczone incydentalnie i w niewielkim zakresie na rzecz kontrahentów, którym świadczone usługi odbioru odpadów.

(akta kontroli str. 472-482, 766-769)

Spółka komunalna jest formą aktywności jednostki samorządu terytorialnego i jej rolą jest wykonywanie ustawowych zadań tej jednostki niejako w jej zastępstwie. Oznacza to, że wszelkie prawne ograniczenia aktywności jednostki samorządu terytorialnego odnoszą się także do spółki komunalnej¹⁵.

1.3. Badanie realizacji zadań w zakresie odbioru i transportu odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych, położonych na terenie Miasta wykazało, że zostały one zlecone przez Miasto na podstawie postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, dwoma umowami w 2016 i 2020 r.¹⁶ Miasto zleciło te zadania za wynagrodzenie ryczałtowe, którego wysokość obejmowała należne podatki oraz wszelkie inne koszty związane z realizacją zamówienia, w tym koszty urządzeń i oprogramowania, niezbędnych do wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z umowami, a także koszty czynności przygotowawczych, niezbędnych do rozpoczęcia realizacji usług. W ramach zawartych umów zrealizowano m.in. następujące zadania: wyposażenie nieruchomości w pojemniki i worki, opracowanie tras i harmonogramów wywozu odpadów komunalnych, odbiór odpadów segregowanych (grupy: Bio, metale i tworzywa sztuczne, szkło, papier i zmieszane) i ich transport do Regionalnej Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych¹⁷ oraz zorganizowanie Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych.

(akta kontroli str. 5-21, 30-77)

W poszczególnych latach 2018-2020 Spółka ponosiła straty na działalności w zakresie odbioru i transportu odpadów komunalnych z nieruchomości położonych na terenie Miasta w wysokości kolejno: 425,8 tys. zł, 551,8 tys. zł i 847,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 78, 484, 487)

Prezes Zarządu wyjaśnił, że w latach 2018-2020 Spółka ponosiła zwiększone wydatki związane z m.in.: zakupem oraz wyposażeniem danego rejonu w odpowiednie pojemniki, wyposażeniem sprzętu w urządzenia techniczne, wymagane umową zawartą z Miastem. Niezależnie od nakładu pracy (sprzęt, robocizna) zapłata następowała w formie ustalonego ryczałtu. Elementami trudnymi do przewidzenia była awaryjność sprzętu oraz związane z nią konsekwencje techniczne. Zarówno koszt nadgodzin jak i zakup nowych śmieciarek znacząco podwyższały koszty obsługi kontraktu. W wyniku powyższego oferta złożona przez Spółkę w zakresie wykonania usługi na „Odbiór i transport odpadów komunalnych

¹⁵ Wyrok SN z dnia 7 października 2015 r. I CSK 826/14; LEX nr 1958498; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 lutego 2015 r. IV SA/GI 503/14; LEX nr 1652486.

¹⁶ Umowa Nr RGOKIOS 7031.1.2016 z dnia 1 grudnia 2016 r. obowiązująca od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2016 r.

z nieruchomości położonych na terenie gminy" zakładała minimalną zyskowność. Ponadto przystępując do postępowania przetargowego oraz szacując przewidywane koszty obsługi danej umowy, Spółka uwzględniała funkcjonującą na danym terenie konkurencję.

(akta kontroli str. 303-305)

Badanie dotyczące realizacji zadań w zakresie administrowania cmentarzami komunalnymi wykazało, że zostały one zlecone przez Miasto dwoma umowami zawartymi w 1995 i 2013 r., dotyczącymi dwóch cmentarzy (usytuowanych przy ul. Jaskółczej i przy ul. Skarszewskiej). Zgodnie z umowami, Spółka ponosiła odpowiedzialność za czynności nieprzekraczające zwykłego zarządu i pokrywała koszty związane z eksploatacją i utrzymaniem urządzeń technicznych cmentarzy. Zwykły zarząd polegał m.in. na: podejmowaniu czynności związanych z bieżącą eksploatacją cmentarzy zgodnie z ich przeznaczeniem, w tym m.in. utrzymanie w dobrym stanie technicznym urządzeń cmentarnych i prowadzenie bieżącej konserwacji terenów zielonych. W przypadku jednego z cmentarzy, Spółka zobowiązała się do wykonania inwestycji związanych z jego rozbudową: drogi komunikacyjne, sieć energetyczna, mała architektura i parking, przy czym miały być one finansowane z budżetu Miasta. W umowie nie określono terminu realizacji tych inwestycji. Zasady korzystania z cmentarzy komunalnych, obowiązki administratora oraz wysokość opłat za korzystanie z cmentarzy zostały określone w Regulaminie cmentarzy komunalnych.

(akta kontroli str. 488-499, 502)

Z ww. inwestycji nie wykonano rozbudowy sieci energetycznej i parkingu. Z wyjaśnień Prezesa Zarządu i Zastępcy Prezydenta wynikało, że aktualnie istniejąca infrastruktura techniczna cmentarza zapewnia jego prawidłowe użytkowanie i strony umowy doszły do wniosku, że nie ma potrzeby wykonywania ww. inwestycji.

W poszczególnych latach 2018-2020 Spółka ponosiła straty na działalności w zakresie utrzymania cmentarzy w wysokości kolejno: 120,3 tys. zł, 194,6 tys. zł i 169,3 tys. zł. Przy czym łączna strata na działalności w zakresie usług pogrzebowych i utrzymania cmentarzy wyniosła kolejno: 5,1 tys. zł, 86,5 tys. zł i 179,3 tys. zł¹⁸.

(akta kontroli str. 422-425, 472, 475, 483-487, 508, 529, 536, 543, 550, 555)

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynikało, że główną przyczyną strat na działalności w zakresie utrzymania cmentarzy komunalnych były coraz wyższe koszty utrzymania cmentarzy w należytym stanie. Obok bieżących kosztów wywozu odpadów, zużycia wody, przeglądów urządzeń technicznych, utrzymania zieleni, powiększa się zakres niezbędnych prac porządkowych. Dodatkowym obciążeniem jest ponoszenie kosztów likwidacji grobów i przygotowania miejsca do ponownego wykorzystania, w przypadku gdy dysponenci grobów nie uiszczają opłaty za przedłużenie eksploatacji grobu. Spółka nie zawierała z Miastem umowy rekompensaty za utrzymanie cmentarzy służącej pokryciu wydatków związanych ze świadczeniem tych usług i nie występowała do miasta o taką rekompensatę lub o wsparcie. Prezes Zarządu dodał, że umowa na administrowanie cmentarzami nie przewidywała możliwości dofinansowania tej działalności. Spółka z całokształtu działalności corocznie osiąga zysk więc nie zachodziła potrzeba rekompensaty straty z działalności w zakresie utrzymania cmentarzy.

(akta kontroli str. 483, 485, 499, 502, 559, 563)

Na cmentarzach komunalnych oprócz pomników i krzyży nagrobnych znajdowały się m.in.: pomniki (trzy na cmentarzu przy ul. Jaskółczej i jeden na cmentarzu przy ul. Skarszewskiej) i wysokie krzyże (po jednym na każdym cmentarzu) niebędące krzyżami nagrobnymi, ogrodzenia, instalacje wodne (zainstalowane były krany), instalacje elektryczne (usytuowane były słupy oświetleniowe), a na cmentarzu przy ul. Skarszewskiej także dwa budynki, drogi i ciągi pieszych.

(akta kontroli str. 572-583)

Nie poddano okresowym kontrolom stanu technicznego, wymaganym art. 62 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego, wszystkich elementów i instalacji cmentarzy komunalnych. Kontrolom tym poddano jedynie budynki i instalację elektryczną na cmentarzu przy ul. Skarszewskiej, przy czym w latach 2018-2020 nie poddano kontroli instalacji gazowej w tych budynkach (wymaganej art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c), a w 2018 r. budynków nie poddano kontroli elementów i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas ich użytkowania (wymaganej art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a). Wymaganymi kontrolami nie objęto pozostałych elementów i instalacji cmentarzy: dróg i ciągów pieszych, ogrodzeń, pomników niebędących nagrobkami (trzech na cmentarzu przy ul. Jaskółczej i jednego na cmentarzu przy ul. Skarszewskiej) i wysokich krzyży niebędące krzyżami nagrobnymi (po jednym na każdym cmentarzu), elementów instalacji wodnych dostarczających wodę na teren cmentarzy i instalacji elektrycznej na cmentarzu przy ul. Jaskółczej.

(akta kontroli str. 572-666, 770)

Zgodnie z art. 3 pkt 1 i 3 ww. ustawy, przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych, a zgodnie z art. 3 pkt 3 ww. ustawy cmentarz jest budowlą.

Prezes Zarządu nie udzielił wyjaśnień w sprawie przyczyn nieprzeprowadzenia kontroli stanu technicznego instalacji gazowych. Wyjaśnił, że na terenie cmentarza przeprowadzano przeglądy techniczne obiektów w zakresie niezbędnym do prawidłowego ich funkcjonowania. Spółka nie miała sygnałów od profesjonalnych osób, które wykonywały przeglądy budowlane, że poza przeglądami dotyczącymi budynków wymagane były także przeglądy innych elementów powiązanych z cmentarzem, takimi jak: drogi wewnętrzne, ogrodzenie, krzyż.

(akta kontroli str. 559, 563)

Elementy cmentarza, które nie zostały objęte kontrolami są niezbędne do prawidłowego funkcjonowania cmentarzy i nie są one z nim powiązane, ale składają się na całość budowli jaką są cmentarze.

W trakcie niniejszej kontroli NIK przeprowadzono kontrole szczelności instalacji gazowych w ww. budynkach.

(akta kontroli str. 559, 563, 650-652, 661-666)

Przeprowadzający kontrole budynków ocenił, że ogólny stan techniczny:

- budynku administracyjno-mieszkalnego był dobry i że nadawał się on do użytkowania, ale w wyniku kontroli przeprowadzonej w 2019 r. zalecił odnowienie schodów betonowych nie określając terminu wykonania, a w wyniku kontroli przeprowadzonej 30 listopada 2020 r. zalecił także: usunięcie przecieku na dachu nad mieszkaniem, naprawę uszkodzeń okładzin cokołów i usunięcie zawilgocenia ścian piwnic w latach następnych oraz odnowienie zabrudzonej elewacji i malowanie ścian wewnętrznych nie określając terminu wykonania,
- budynku przednagrobkowego był średni, nadawał się on do użytkowania, ale

następnych: wymianę obróbek blacharskich gzymsów, rynien i rur spustowych, naprawę uszkodzonych okładzin ścian fundamentowych, naprawę uszkodzonych okładzin ścian zewnętrznych i ich oczyszczenie, malowanie ścian wewnętrznych, wymianę stolarki zewnętrznej, naprawę murków kwietników i pomalowanie słupów oświetleniowych oraz zalecił odnowienie betonowych schodów nie określając terminu wykonania.

(akta kontroli str. 589-601, 607-641)

Prezes Zarządu wyjaśnił, że Spółka zamierza w 2021 r. wykonać kompleksowo wszystkie ww. zalecenia.

(akta kontroli str. 559-560, 563)

Ogłędziny pozostałych elementów cmentarzy komunalnych wykazały na cmentarzu przy ul. Skarszewskiej – uszkodzenia betonowych dróg i ciągów pieszych w centralnej i południowej części (liczne ubytki, spękania i nierówności) oraz uszkodzenia ogrodzenia (ubytki powłok malarskich i rdza na stalowych elementach ubytki i spękania murowanych elementów ogrodzenia), a na cmentarzu przy ul. Jaskółczej stwierdzono, że w niektórych miejscach na grobach i nagrobkach leżały powalone drzewa i połamane gałęzie.

(akta kontroli str. 572-583)

Prezes Zarządu wyjaśnił, że Spółka w miarę posiadanych możliwości sukcesywnie remontuje infrastrukturę cmentarzy komunalnych. Niezbędne remonty ogrodzenia przy ul. Skarszewskiej są wykonywane na bieżąco, a remont nawierzchni alejek zostanie zrealizowany w miarę posiadanych możliwości finansowych. Cały obszar cmentarza przy ul. Jaskółczej porastają wieloletnie zadrzewienia. Wiatrolomy są zjawiskiem częstym i z części użytkowej cmentarza są na bieżąco usuwane, a Kierownik Działu Usług Pogrzebowych na bieżąco monitoruje i kontroluje stan estetyczny cmentarza.

(akta kontroli str. 559-560, 563-564)

Zaprowadzono książki kontroli dla ww. budynków, przy czym pomimo wymogu wynikającego z art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego nie dokonano w nich zapisów dotyczących przeprowadzonych kontroli instalacji elektrycznej i piorunochronnej, przeprowadzonej w 2019 r. oraz kontroli przewodów kominowych, przeprowadzonych w latach 2018-2020. Stosownych zapisów dokonano w trakcie niniejszej kontroli NIK.

(akta kontroli str. 584-588, 602-606, 621-649, 653-660)

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynikało, że wpisów dokonywały osoby przeprowadzające ww. kontrole i polegano na ich wiedzy i kompetencjach.

(akta kontroli str. 559, 563, 741, 744)

Z art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego wynika, że właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić książkę obiektu budowlanego, a więc zapewnić aby dokonano w niej wymaganych zapisów m.in. dotyczących przeprowadzanych kontroli stanu technicznego.

1.4. W regulaminie organizacyjnym Spółki określono strukturę organizacyjną oraz zakres zadań i obowiązków poszczególnych komórek organizacyjnych, stanowiska w poszczególnych komórkach organizacyjnych oraz stanowiska kierujących działami. W strukturze organizacyjnej Spółki funkcjonowały m.in. następujące komórki organizacyjne: Dział Oczyszczania i Transportu, Dział Zieleni, Dział Usług Pogrzebowych i Warsztat Mechaniczny, którym przypisano zadania i obowiązki odzwierciedlające specyfikę i przedmiot działalności Spółki.

(akta kontroli str. 752-757)

Wg stanu na 31 grudnia w poszczególnych latach 2018-2020:

- w Spółce było zatrudnionych kolejno: 75 osób, 72 osoby (spadek o 4%) i 76 osób (wzrost o 5,6%), na odpowiednio 74 etatach, 71 etatach (spadek o 4,1%) i 75,1 etatach (wzrost o 5,8%), w tym: pracowników produkcyjnych na odpowiednio: 54 etatach, 51 etatach (spadek o 5,6%) i 55,1 etatach (wzrost o 8%) i pracowników nieprodukcyjnych na 20 etatach w każdym roku,
- Rada Nadzorcza składała się z sześciu członków,
- Zarząd Spółki był jednoosobowy,
- wynagrodzenia brutto pracowników wyniosły kolejno: 4.055,3 tys. zł, 4.083,1 tys. zł (wzrost rok do roku o 2,5%) i 4.966,5 tys. zł (wzrost rok do roku o 21,6%),
- średnie wynagrodzenie brutto na pracownika wyniosło kolejno: 4,83 tys. zł, 4,95 tys. zł (wzrost rok do roku o 2,5%) i 5,83 tys. zł (wzrost rok do roku o 17,8%),
- wynagrodzenie brutto Zarządu wyniosło kolejno 221,0 tys. zł, 242,1 tys. zł (wzrost rok do roku o 9,5%) i 256,5 tys. zł (wzrost rok do roku o 5,9%),
- wynagrodzenie brutto wypłacone Radzie Nadzorczej wyniosło kolejno: 175,7 tys. zł, 187,0 tys. zł (wzrost rok do roku o 6,4%) i 198,1 tys. zł (wzrost rok do roku o 5,9%),
- świadczenia na rzecz pracowników wyniosły kolejno: 48,1 tys. zł, 40,3 tys. zł (spadek rok do roku o 16,2%) i 37,8 tys. zł (spadek rok do roku o 6,2%).

(akta kontroli str. 467)

1.5. Do zadań Rady Nadzorczej określonych w akcie założycielskim i Regulaminie Rady Nadzorczej¹⁹ należało m.in.:

- badanie sprawozdań finansowych spółki oraz sprawozdań z działalności w zakresie zgodności tych sprawozdań z księgami, dokumentami i stanem faktycznym, badanie wniosków zarządu w sprawie podziału zysku albo pokrycia straty w celu złożenia pisemnego sprawozdania z wyników tej oceny (zgodnie z art. 219 § 3 i 4 Kodeksu spółek handlowych²⁰),
- powoływanie i odwoływanie członków zarządu, zawieszanie w pełnieniu funkcji z ważnych powodów poszczególnych lub wszystkich członków zarządu, wyrażenie lub odmowa wyrażenia zgody na dokonanie określonych czynności prawnych lub faktycznych (zgodnie z art. 220 ww. ustawy),
- zwołanie zgromadzenia wspólników, prawo wyboru rewidenta, prawo do wytoczenia powództwa o uchylenie uchwały lub stwierdzenie jej nieważności (zgodnie z art. 235 § 2, art. 250, 252 § 1 ww. ustawy),
- prawo zawierania umów z członkami zarządu i występowanie w sporach z członkami zarządu (art. 210 §1 ww. ustawy).

Nie sformułowano zapisów odnoszących się do kontroli lub nadzoru przestrzegania ustawowych ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej oraz wykraczającej poza działalność statutową, przy czym zawarto postanowienie, że Rada Nadzorcza na wniosek Zarządu opiniuje i wyraża zgodę na podjęcie nowego lub zaprzestanie jednego z istniejących rodzajów działalności gospodarczej.

(akta kontroli str. 413-414, 419-420, 468, 758-765)

Kompetencje i obowiązki Prezesa Zarządu określono w akcie założycielskim, umowie o świadczenie usług w zakresie zarządzania i Regulaminie Zarządu²¹.

(akta kontroli str. 412-413, 418-419, 394-409, 766-769)

¹⁹ Aktualny został wprowadzony uchwałą nr 1 Zarządzenia Wspólników z dnia 11 kwietnia 2019 r.

W spółce zapewniono ciągłość zarządu i nadzoru.

(akta kontroli str. 387-389, 394-421, 505, 524, 533, 910, 937)

Uchwałą Zgromadzenia Wspólników określono cele zarządcze: realizacja zadań publicznych oraz zysk i rentowność, a Radę Nadzorczą upoważniono m.in. do ustalenia w terminie do 30 kwietnia: szczegółowych celów zarządczych na dany rok obrotowy lub jego części, sposobu oceny stopnia ich realizacji, w szczególności do określenia wskaźników kwantyfikujących realizację celów, sposobu mierzenia poszczególnych wartości i wag przyznanych poszczególnym celom.

(akta kontroli str. 911-916)

Uchwałami Rady Nadzorczej ustalono wskaźniki określające wykonanie celów zarządczych:

- wskaźnik finansowy określający stopień realizacji planowanego wyniku finansowego – w latach 2018-2020;
- wskaźnik masy przetransportowanych towarów określający stopień zaawansowania w stosunku do planu w latach 2018-2020;
- wskaźnik jakości mierzony wartością kar nałożonych przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska – w latach 2018-2019;
- wskaźnik pracy określający średnioroczne zatrudnienie w przeliczeniu na pełny etat – w 2020 r.),

oraz kryteria realizacji celów (przedziały wykonania wskaźnika określone w procentach), wagi dla poszczególnych kryteriów realizacji wskaźników oraz zakładane (planowane) wartości poszczególnych wskaźników.

Rada Nadzorcza ustalała ww. wskaźniki (cele szczegółowe), w trakcie ocenianego roku obrotowego, po terminie ustalonym na 30 kwietnia w uchwale Walnego Zgromadzenia Wspólników. Rada Nadzorcza podjęła uchwały w ww. sprawach w poszczególnych latach 2018-2020 r. kolejno: 29 maja 2018 r., 8 października 2019 r. i 29 września 2020 r. (tj. odpowiednio: 29, 161 i 152 dni po terminie).

(akta kontroli str. 917-922)

Przewodniczący Rady Nadzorczej zeznał: „Przepisy nie określały terminu ustalenia celów szczegółowych, a cele ogólne zostały określone w 2017 r. i te cele miał realizować Zarząd. Szczegółowe cele, wskaźniki oraz wagi były określone wprawdzie po terminie określonym w uchwale Zgromadzenia Wspólników, ale nie przeszkodziło to w realizacji celów głównych przez Zarząd. Termin ustalenia szczegółowych celów, wskaźników, wag był uzależniony od wiedzy na temat priorytetów właściciela, związanych z oczekiwaniami w stosunku do Spółki. Wskaźniki są zbieżne z celami głównymi. Ponadto corocznie Zarząd realizował te same podstawowe cele szczegółowe: tj. wskaźnik finansowy i wskaźnik masy przetransportowanych towarów, a w 2020 r. wprowadzono wskaźnik zatrudnienia w związku z możliwością oceny skuteczności działań Zarządu w okresie pandemii COVID-19. Na jednym z ostatnich posiedzeń Rady Nadzorczej w 2020 r. ustalono, że cele szczegółowe będą corocznie ustalane na pierwszym posiedzeniu w każdym kolejnym roku i tak też stało się w 2021 r.”.

(akta kontroli str. 923-925)

Wprawdzie przepisy powszechnie obowiązujące nie określały ww. terminów, to należało przestrzegać terminów ustalonych przez Walne Zgromadzenie Wspólników. Odpowiednio wczesne uszczegółowienie przez Radę Nadzorczą celów zarządczych oraz sposobu ich realizacji i rozliczania, stanowiłyby o skuteczności bieżącego nadzoru nad realizacją celów zarządczych.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że zadania w zakresie prowadzenia analiz

główna księgowa, specjalista ds. analiz finansowych i radca prawny. Wyjaśnił, że zakres podstawowych danych ekonomiczno-finansowych był mu raportowany w formie tabelarycznych zestawień uzupełnianych na bieżąco w okresach miesięcznych. Były to m.in. dane dotyczące: stanu rachunków bankowych, bilansu, rachunków zysków i strat, realizacji przychodów wg działalności, realizowania pozostałych przychodów i kosztów operacyjnych, stanu należności terminowych i przeterminowanych, zawartych umów leasingu, danych eksploatacyjnych pojazdów zaangażowanych do przewozu odpadów. Pozostałe analizy tematyczne oraz kalkulacje wykonywane były w zależności od potrzeb. Należały do nich m.in.: kalkulacje stawek robocizny i sprzętu, analiza działalności usług pogrzebowych, ocena aneksów do umów dotyczących dozoru bazy, analizy kosztów związanych z dodatkowymi wymaganiami wynikającymi podczas realizacji kontraktów na przewozy odpadów, kalkulacja stawek na usługi wywozu odpadów medycznych. Prezes Zarządu wyjaśnił także, że Spółka nie korzystała z kredytów, a źródłem jej finansowania były kapitały własne oraz umowy leasingu operacyjnego. Swoje wysiłki kieruje na efektywne wykorzystanie potencjału, zarówno technicznego jak i ludzkiego. Każdorazowo przed przystąpieniem do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na wywóz odpadów określane są potrzeby pod kątem uzupełnienia stanu pojemników do ich gromadzenia i tak zidentyfikowane potrzeby zmiany majątku były realizowane po rozstrzygnięciu postępowania. Na bieżąco monitorowany był stan techniczny pojazdów do wywozu odpadów, a większość nowych nabywana jest w drodze leasingu operacyjnego. Ocenia kondycję Spółki jako dobrą, co potwierdzały coroczne audyty przeprowadzane przez biegłych rewidentów.

(akta kontroli str. 456-464, 483-485)

Ww. osobom przypisano zadania w zakresie prowadzenia analiz ekonomicznych, finansowych i prawnych, odpowiednich do zajmowanego stanowiska.

(akta kontroli str. 926-936)

Prezes Zarządu corocznie składał Radzie Nadzorczej sprawozdania z działalności, w którym prezentował dane dotyczące:

- zatrudnienia i wynagrodzeń (m.in. poziomu wykonania planu zatrudnienia wg rodzaju działalności i rodzaju stanowisk²² i poziomu wykonania planu zatrudnienia wg: kategorii pracowników, rodzaju wynagrodzeń²³ i składowych wynagrodzeń osobowych oraz dynamiki zmian w zakresie zatrudnienia i wynagrodzenia),
- sprzedaży i koszty uzyskania przychodów (m.in. poziomu wykonania planu przychodów i kosztów wg rodzaju działalności i poziomu wykonania planu zadań inwestycyjnych i planu finansowania inwestycji oraz dynamiki zmian w zakresie przychodów, kosztów i inwestycji, wyniku finansowego oraz danych dotyczących umów leasingowych i wydatków z nimi związanych).

(akta kontroli str. 505-511, 524-558, 939-952)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spółka prowadziła działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania własne Miasta i sferę użyteczności publicznej, co stanowiło naruszenie art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej. Przychody z tego tytułu w latach 2018-2020 wyniosły łącznie 1.152,3 tys. zł. Ponadto Spółka wykonywała usługi w sferze użyteczności publicznej na rzecz innych, niż Miasto, jednostek samorządu terytorialnego, co wykraczało poza zakres działań gminy, określony w art. 6 ust. 1 ustawy

o samorządzie gminnym. Przychody z tego tytułu w latach 2018-2020 wyniosły łącznie 27.996,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 429-459, 465-466, 472-486, 499-503, 523, 667-740, 766-769)

2. Rada Nadzorcza ustaliła wskaźniki (cele szczegółowe) kwantyfikujące realizację celów zarządczych, sposób mierzenia poszczególnych wskaźników, kryteria oceny realizacji oraz znaczenia (wagi) poszczególnych wskaźników, w trakcie roku obrotowego, po terminie ustalonym uchwałą Walnego Zgromadzenia Wspólników (w poszczególnych latach 2018-2020 r. kolejno: 29, 161 i 152 dni po terminie).

(akta kontroli str. 911-925)

3. Nie poddano okresowym kontrolom stanu technicznego, wymaganym art. 62 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego, wszystkich elementów i instalacji cmentarzy komunalnych. I tak:

- w latach 2018-2020 nie poddano kontroli instalacji gazowej w budynkach (wymaganej art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c),
- w 2018 r. nie poddano kontroli elementów budynków i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas ich użytkowania (wymaganej art. 62 ust. 1 pkt 1 lit a),
- w latach 2018-2020 wymaganym kontrolom nie poddano pozostałych elementów i instalacji cmentarzy: dróg i ciągów pieszych, ogrodzeń, pomników niebędących nagrobkami i wysokich krzyży niebędących krzyżami nagrobnymi, elementów instalacji wodnych dostarczających wodę na teren cmentarzy i instalacji elektrycznej na cmentarzu przy ul. Jaskółczej.

(akta kontroli str. 559, 563, 572-666, 770)

4. W ksiązkach obiektów budowlanych prowadzonych dla budynków znajdujących się na cmentarzu komunalnym przy ul. Skarszewskiej nie dokonano zapisów o przeprowadzonej w 2019 r. kontroli instalacji elektrycznej i piorunochronnej oraz przeprowadzonych w latach 2018-2020 kontrolach przewodów kominowych, pomimo wymogu wynikającego z art. 64 ust. 1 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 559, 563, 584-588, 602-606, 621-649, 653-660, 741, 744)

OCENA CZĄSTKOWA

Działalność Spółki mieściła się w zakresie określonym w statucie. Stwierdzono jednak prowadzenie działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej, polegającą na świadczeniu usług pogrzebowych, co stanowiło naruszenie art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej. Udział dochodów z tego tytułu w przychodach z działalności operacyjnej stanowił w latach 2018-2020 odpowiednio: 3,6%, 2,7% i 1,8%. Ponadto stwierdzono, że Spółka prowadziła działalność gospodarczą w sferze użyteczności publicznej na rzecz innych niż Miasto jednostek samorządu terytorialnego, co wykraczało poza zakres działań gminy, określony w art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Udział przychodów z tego tytułu w przychodach z działalności operacyjnej stanowił w latach 2018-2020 odpowiednio: 57,2%, 62,2% i 64,6%. Spółka była przygotowana organizacyjnie do realizacji zadań statutowych. Zadania własne Miasta (odbiór i transport odpadów komunalnych oraz administrowanie cmentarzami komunalnymi) Spółka realizowała zgodnie z umowami zawartymi z Miastem. Nie poddała jednak kontrolom stanu technicznego niektórych elementów i instalacji cmentarzy i nie dokonała zapisów o przeprowadzonych kontrolach instalacji i przewodów kominowych w budynkach cmentarnych. W akcie założycielskim oraz w uchwałach Zgromadzenia Wspólników i Rady Nadzorczej, określono zasady nadzoru nad funkcjonowaniem Spółki, ale szczegółowe cele zarządcze na dany rok Rada Nadzorcza ustaliła w maju, wrześniu i październiku danego roku i po terminie określonym przez Walne Zgromadzenie Wspólników (ze zwłoka wnosząca: 29, 161 i 152 dni).

2. Zgodność realizowanych zadań z obowiązującymi przepisami, w tym ustawy o zamówieniach publicznych lub regulacjami wewnętrznymi.

Opis stanu faktycznego

2.1. Analiza wybranych sześciu²⁴ udzielonych zamówień publicznych²⁵ dotyczących: usług w zakresie: archiwizacji dokumentów, badania sprawozdań finansowych i dostaw sprzętu informatycznego, dwóch fabrycznie nowych pojazdów osobowych, fabrycznie nowych kontenerów w formie leasingu operacyjnego o łącznej wartości 301,8 tys. zł. wykazała, że:

- wszystkie zamówienia umieszczone były w planach wydatków Spółki i posiadały zabezpieczenie środków finansowych na ich realizację,
- przedmiot zamówienia i jego wartość zostały określone zgodnie z art. 29 i art. 32 Pzp,
- w trybie zapytania o cenę Spółka zaprosiła do składania ofert nie mniej niż pięciu wykonawców świadczących dostawy będące przedmiotem zamówienia,
- w zaproszeniu do składania ofert wyznaczono termin składania ofert z uwzględnieniem czasu niezbędnego na przygotowanie i złożenie oferty,
- od wykonawców żądano oświadczeń oraz dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania,
- określono warunki udziału w postępowaniu oraz wymagane od wykonawców środki dowodowe w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiające ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia,
- w postępowaniu o wartości przekraczającej kwotę określoną w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp, powołano co najmniej trzyosobową komisję do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, tzw. „komisję przetargową”,
- każdy z wykonawców zaproponował tylko jedną cenę, która nie została w trakcie postępowania zmieniona,
- udzielono zamówienia wykonawcy, który zaoferował najniższą cenę,
- zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy był tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie,
- wymagano, aby każdy wykonawca złożył wraz z ofertą oświadczenie, iż nie podlega wykluczeniu oraz spełnia warunki udziału w postępowaniu,
- po otwarciu ofert zamieszczono na stronie internetowej informacje określone w art. 86 ust. 5 Pzp,
- udzielone zamówienia służyły realizacji zadań Spółki, były zgodne z przedmiotem działalności oraz związane z realizacją zadań własnych gminy,
- nie doszło do zmian treści zawartych umów,
- przedmiot zamówień, termin ich realizacji oraz wysokość wynagrodzenia i termin zapłaty były zgodne z warunkami zawartych umów,
- nie wystąpiły okoliczności uzasadniające naliczenie kar umownych lub skorzystanie z prawa do odszkodowania, gwarancji lub rękojmi.

(akta kontroli str. 85-185, 368-349, 953)

Spółka nie posiadała wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych²⁶.

(akta kontroli str. 303-305)

²⁴ Trzy zamówienia w trybie zapytania ofertowego, jedno zamówienie w trybie zapytania o cenę, dwa zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego

2.2. W latach 2018-2020 Spółka:

- zawarła 42 umowy sponsoringowe z ośmioma podmiotami (z poszczególnymi zawarto od dwóch do 18 umów), o łącznej wartości 602,6 tys. zł (2018 r. – 231,6 tys. zł, 2019 r. – 181,2 tys. zł, 2020 r. – 189,8 tys. zł), dotyczące działań reklamowych i promocyjnych na rzecz Spółki podczas organizowanych imprez sportowych, kulturalnych i rozrywkowych lub wsparcia działalności klubów sportowych w zamian za działania reklamowe i promocyjne na rzecz Spółki podczas imprez sportowych,
- udzieliła 36 podmiotom 82 darowizn (27 podmiotom udzielono od dwóch do sześciu darowizn) o łącznej wartości 67,8 tys. zł (w poszczególnych latach kolejno: 31,6 tys. zł, 24,3 tys. zł i 11,9 tys. zł), z tego 44 darowizny w łącznej wysokości 61,0 tys. zł (w poszczególnych latach kolejno: 29,0 tys. zł, 21,6 tys. zł i 10,4 tys. zł) na wsparcie działań niezwiązanych z przedmiotem działalności Spółki, tj.: imprez sportowych, kulturalno-rozrywkowych, zakupu lub modernizacji wyposażenia, wyjazdów i warsztatów dzieci i młodzieży, leczenia, działalności statutowej podmiotów, konkursów oraz 38 darowizn w łącznej wysokości 6,8 tys. zł (w poszczególnych latach kolejno: 2,6 tys. zł, 2,7 tys. zł i 1,5 tys. zł) na wsparcie działań związanych z przedmiotem prowadzonej działalności, tj.: akcji „Sprzątanie Świata”, zbiórkę makulatury, konkursów o tematyce ekologicznej.

(akta kontroli str. 297-302, 771-867, 954-959)

W Spółce nie określono zasad zawierania umów sponsoringowych i nie prowadzono analiz potencjalnych korzyści, wpływu sponsoringu na wyniki ekonomiczne, czy analiz potencjalnych klientów sponsorowanych podmiotów, czyli docelowych odbiorców, do których zamierzano dotrzeć (w kontekście wyboru właściwego źródła marketingowego i promocyjnego). Nie ustalono również zasad udzielania darowizn. Prezes wyjaśnił, że decyzje o zawarciu umów sponsoringowych podejmował po rozpatrzeniu zasadności wniosku lub wydarzenia mając na uwadze czynniki społeczne i kulturowe. Każdy wniosek podlegał analizie, a Spółka nigdy nie spotkała się z zarzutem, że preferuje niektórych partnerów. Spółka należy do grupy małych i średnich przedsiębiorstw, dlatego – zdaniem Prezesa Zarządu – określenie zasad zawierania umów sponsoringowych i udzielania darowizn, realizowanych na tak niewielką skalę oraz przy stosunkowo niedużej wartości, jest nieuzasadnione. Podejmowane działania miały na celu tworzenie wartości firmy oraz wykorzystanie każdej okazji do ocieplenia wizerunku Spółki, który kojarzy się wyłącznie z uciążliwościami związanymi z gospodarowaniem odpadów. Działalność filantropijna Spółki miała na celu poprawę jakości życia lokalnego społeczeństwa poprzez angażowanie się w działalność edukacyjną, sportową, kulturalną i charytatywną. Ponadto wyjaśnił, że Spółka działa na rynku konkurując z innymi podmiotami i stara się pozyskać nowych klientów. Dodał, że dowiedzione jest, że przez prowadzenie społecznie odpowiedzialnego biznesu ma się wpływ na pozycję i wizerunek marki, produktu i przedsiębiorcy na rynku. Zarówno inwestorzy jak i potencjalni kontrahenci i klienci są bardziej zainteresowani współpracą z przedsiębiorcami, którzy budują swój wizerunek poprzez przestrzeganie i wspieranie ogólnie pojętych interesów społecznych, ekologii i ochrony środowiska. Poza tym poprzez wspieranie inicjatyw lokalnych, przedsiębiorca może także uzyskać zaufanie władz samorządowych. Spółka nie prowadziła żadnych bezpośrednich analiz uzyskiwanych efektów zawartych umów sponsoringowych z uwagi na brak możliwości określenia mierzalnych punktów odniesienia, takich jak np. wzrost sprzedaży czy liczby klientów. Spółka postrzega swoją działalność promocyjną i sponsoringową jako niezbędny element uczestnictwa w życiu lokalnej społeczności. Efekty marketingowe i promocyjne nie są tu wymierne dlatego trudno

określenia zasadności pomiędzy przedmiotem działalności Spółki a celami darowizn i umów sponsoringowych. Uważa, że działając na lokalnym rynku Spółka współuczestniczy w życiu lokalnej społeczności biorąc udział w bieżących wydarzeniach i wspierając lokalne imprezy.

(akta kontroli str. 303-305, 868-871)

Poza umowami sponsoringowymi zawartymi z czterema podmiotami, w pozostałych nie zawarto postanowień zapewniających możliwość sprawowania nadzoru nad realizacją zobowiązań wynikających z umowy.

(akta kontroli str. 769-867, 954)

Prezes Zarządu wyjaśnił, że w ww. przypadkach wprowadzono takie postanowienia z uwagi na rodzaj działalności podmiotów oraz długotrwałość działań. Pozostałe umowy sponsoringowe dotyczyły z reguły jednorazowych, krótkotrwałych działań, które były na tyle transparentne, że nie było potrzeby dokonywać regulacji umownych statuujących możliwość dokonania sprawdzenia. Wyjaśnił, że wszystkie umowy zawierane były z podmiotami znanymi Spółce, działającymi na terenie działania Spółki i zweryfikowanymi przez Spółkę i nie było zagrożenia nieprawidłowej realizacji umowy lub uniemożliwienia nadzoru nad ich wykonaniem. Spółka kontrolowała wykonanie umów w trakcie wydarzeń, których dotyczyły i nie stwierdziła dotąd przypadku naruszenia warunków umowy.

(akta kontroli str. 868-871)

2.3. W sprawie sposobu w jaki Spółka realizowała zadania w zakresie zarządzania mieniem i jego ochroną, Prezes Zarządu wyjaśnił, że Spółka dbała o stan techniczny mienia poprzez okresowe przeglądy maszyn i urządzeń oraz niezbędne naprawy w miarę posiadanych środków oraz występujących konieczności. W sprawie planów lub strategii działania Spółki, odnoszących się do zarządzania i gospodarowania mieniem i jego ochrony, Prezes Zarządu wyjaśnił, że Spółka wykorzystuje mienie do wykonywania zadań statutowych reagując na bieżące potrzeby i możliwości w tym zakresie. Nie opracowuje się strategii lub planów działania odnoszących się do zarządzania czy gospodarowania mieniem i jego ochrony. W sprawie okresowych analiz stanu technicznego Prezes Zarządu wyjaśnił, że Spółka wykonuje okresowe przeglądy obiektów budowlanych, przeglądy pojazdów i przeglądy urządzeń podlegających Urzędowi Dozoru Technicznego.

(akta kontroli str. 499, 502)

Spółka nie planowała wydatków na remonty w latach 2018-2020. W poszczególnych latach tego okresu wydatki na remonty wyniosły kolejno: 737,9 tys. zł, 709,3 tys. zł i 1 892,50 tys. zł. Spółka planowała wydatki na inwestycje w poszczególnych latach w wysokości: 510,3 tys. zł, 138,0 tys. zł i 807,1 tys. zł, a wysokość wydatków poniesionych na inwestycje w poszczególnych latach wyniosła: 525,9 tys. zł, 218,5 tys. zł i 1 009,1 tys. zł.

W 2019 i 2020 r. zrealizowano wszystkie zaplanowane zadania inwestycyjne. Z zadań zaplanowanych do realizacji w 2018 r. nie wykonano modernizacji biurowca i szatni pracowniczych w bazie Spółki (planowana wartość 230,0 tys. zł). W 2018 r. dokonano natomiast nieplanowanych zakupów: samochodu ciężarowego o wartości 25,5 tys. zł, myjki ciśnieniowej do pojemników o wartości 11,7 tys. zł, kontenera o wartości 7,5 tys. zł i pojemników do gromadzenia odpadów o wartości 165,0 tys. zł. W 2020 r. w ramach koniecznego kompleksowego remontu budynków bazy (biurowego, warsztatowego, socjalno-gospodarczego i budynku wagi), które były w złym stanie technicznym, wykonano m.in.: remont dachu biurowca, remont elewacji, instalacji wodno-kanalizacyjnej, centralnego ogrzewania, elektrycznej i wentylacyjnej i remont placu manewrowego.

Z wyjaśnień Prezes Zarządu wynikało, że nie przystąpiono do zaplanowanej w 2018 r. modernizacji ponieważ wysiłek organizacyjny Spółki był skoncentrowany na zagadnieniach dotyczących zmian warunków zawartych kontraktów na odbiór odpadów. Zamiast naliczania należności wg ilości faktycznie zwiezionych odpadów, w szerszym zakresie wprowadzono rozliczenia ryczałtowe za odbiór odpadów uwzględniające opłaty za zagospodarowanie odpadów. W październiku 2018 r. Spółka przegrała przetarg na odbiór odpadów z terenu Gminy Bobowo i podjęto działania w celu pozyskania nowego odbiorcy usług odbioru odpadów, w wyniku którego od stycznia 2020 r. zawarto kontrakt z Gminą Pelplin. W celu przeciwdziałaniu bezrobociu oraz utrzymaniu stanu zatrudnienia, Spółka skupiła się na tym, by zdobyć kontrakty i zapewnić front robót pracownikom. Zmieniono zarówno zakres robót budowlanych jak i liczbę obiektów, które nim objęto i w II półroczu 2020 r. przystąpiono do kompleksowego remontu budynków bazy.

akta kontroli str. 560, 564)

Badanie dokumentacji trzech zadań remontowych i trzech zadań inwestycyjnych²⁷:

- zrealizowanych w 2018 r. zadań:
 - wycięcie i wspawanie przewodnic oraz demontaż prasy związane z zabudową śmieciarki, o wartości 58,3 tys. zł,
 - wykup samochodu (śmieciarki) SCANIA po okresie leasingu, o wartości 123,6 tys. zł,
- zrealizowanych w 2019 r. zadań:
 - wykonanie instalacji odgromowej na budynku biurowca i warsztatu samochodowego, o wartości 23,4 tys. zł,
 - zakup samochodu MAN, o wartości 66,8 tys. zł,
- zrealizowanych w 2020 r. zadań:
 - remont pomieszczeń w budynku biurowym, o wartości 108,0 tys. zł,
 - zakup samochodu osobowo-towarowego FORD TOUMEO, o wartości 94,8 tys. zł,

wykazało m.in., że:

- nie wykonano analizy potrzeb lub opłacalności zadań,
- zadania inwestycyjne były zaplanowane, a zadań remontowych nie planowano,
- w przypadku remontu zabudowy śmieciarki faktyczna wartość zadania była większa od kosztorysowej o 21,7 % (m.in. z powodu konieczności zwiększenia zakresu i czasu prac), a w przypadku pozostałych zadań – mniejsza lub równa wartości planowanej lub kosztorysowej,
- wszystkie zadania zostały zrealizowane przez wykonawców zewnętrznych zgodnie z warunkami umownymi i udokumentowane,
- w żadnym przypadku nie wystąpiło przedłużenie terminu realizacji umowy,
- we wszystkich przypadkach zrealizowano pełny zakres przedmiotowy umów, a wynagrodzenie wypłacono po realizacji zadań,
- w żadnym przypadku nie wystąpiły sytuacje uzasadniające naliczenie kar umownych, skorzystanie z prawa do odszkodowania, gwarancji lub rękojmi.

akta kontroli str. 568-571, 742, 744)

2.4. W poszczególnych latach 2018-2020 Spółka osiągała:

- zyski netto – kolejno: 236,8 tys. zł, 62,9 tys. zł i 231,7 tys. zł.,
- nadwyżki finansowe²⁸ – kolejno: 756,7 tys. zł, 407,4 tys. zł i 1.127,3 tys. zł,
- wskaźnik bieżącej płynności finansowej²⁹ – kolejno: 2,39, 2,38, 1,98,

²⁷ Wykazano, że w 2018 r. nie wykonano analizy potrzeb lub opłacalności zadań, a zadania inwestycyjne były zaplanowane, a zadania remontowe nie planowano. W przypadku remontu zabudowy śmieciarki faktyczna wartość zadania była większa od kosztorysowej o 21,7% (m.in. z powodu konieczności zwiększenia zakresu i czasu prac), a w przypadku pozostałych zadań – mniejsza lub równa wartości planowanej lub kosztorysowej. Wszystkie zadania zostały zrealizowane przez wykonawców zewnętrznych zgodnie z warunkami umownymi i udokumentowane. W żadnym przypadku nie wystąpiło przedłużenie terminu realizacji umowy. We wszystkich przypadkach zrealizowano pełny zakres przedmiotowy umów, a wynagrodzenie wypłacono po realizacji zadań. W żadnym przypadku nie wystąpiły sytuacje uzasadniające naliczenie kar umownych, skorzystanie z prawa do odszkodowania, gwarancji lub rękojmi.

- stopę zadłużenia aktywów³⁰ – kolejno: 0,35, 0,36 i 0,45,
- wskaźnik produktywności majątku³¹ – kolejno: 194,9, 222,1 i 270,4,
- wskaźnik stopnia zużycia majątku trwałego³² – kolejno: 0,77, 0,8 i 0,8.

(akta kontroli str. 470-471)

Sprawozdania z działalności Spółki za lata 2018-2020 zawierały informacje wymagane art. 49 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³³.

Z ww. sprawozdań wynikało, że w latach 2018-2020 nie wystąpiły czynniki zewnętrzne mające istotny wpływ na działalność Spółki. Spółka zidentyfikowała ryzyko związane ze spadkiem popytu w 2020 r. w związku z wystąpieniem epidemii COVID-19, jednak ze względu na rodzaj prowadzonej działalności oceniono je jako niewielkie. Podstawą działalności Spółki były kontrakty zawarte z gminami na odbiór odpadów, które gwarantowały zachowanie poziomu świadczonych usług i ich kontynuację, a wprowadzenie kwarantanny nie wpłynęło negatywnie na jej funkcjonowanie. Ponadto Spółka posiadała płynność finansową i nie korzystała z kredytów. Założono monitorowanie stanu należności i podejmowanie działań w przypadku wystąpienia problemów płatniczych ze strony kontrahentów.

(akta kontroli str. 499-500, 503, 505-511, 524-558)

Stosownie do art. 53 ust. 3 ustawy o rachunkowości, podziału zysku za lata 2018 i 2019 dokonało Walne Zgromadzenie Wspólników uchwałami podjętymi zgodnie z wnioskiem Prezesa Zarządu, po zatwierdzeniu sprawozdań finansowych, poprzedzonych wyrażeniem przez biegłego rewidenta pozytywnej opinii o tych sprawozdaniach, w następujący sposób:

- z zysku za 2018 r. 116,8 tys. zł przeznaczono na kapitał zapasowy, 120 tys. zł na dywidendę,
- z zysku za 2019 r. 12,9 tys. przeznaczono na kapitał zapasowy, a 50 tys. zł na dywidendę.

(akta kontroli str. 884-904, 945-952)

Spółka nie zawierała z Miastem umowy w sprawie rekompensaty za wykonanie usług publicznych, służącej pokryciu strat związanych ze świadczeniem tych usług.

(akta kontroli str. 483, 485)

2.5. Wysokość wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej została określona uchwałą Zgromadzenia Wspólników nr 15 z 22 czerwca 2017 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu nadzorczego³⁴, zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami³⁵ (dalej: „ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń”). Zgodnie z ww. uchwałą, miesięczne wynagrodzenie Członka Rady Nadzorczej w danym roku stanowiło równowartość kwoty odpowiadającej iloczynowi podstawy wymiaru, rozumianej jako przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w IV kwartale roku poprzedniego, ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: „Prezes GUS”) oraz mnożnika 0,5. Dla Przewodniczącego Rady Nadzorczej wynagrodzenie to podwyższono o 10%, a dla Wiceprzewodniczącego – o 8%.

(akta kontroli str. 906)

²⁹ Inaczej – wskaźnik pokrycia bieżących zobowiązań, obliczony jako iloraz wartości aktywów obrotowych i zobowiązań krótkoterminowych.

³⁰ Obliczona jako stosunek wartości zobowiązań i rezerw na zobowiązania do wartości aktywów.

³¹ Obliczony jako stosunek wartości przychodów ogółem x 100 do wartości aktywów.

³² Obliczony jako stosunek różnicy wartości brutto aktywów trwałych i wartości netto aktywów trwałych do wartości brutto aktywów trwałych.

³³ Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm. – dalej: „ustawa o rachunkowości”

Przewodniczący Rady Nadzorczej zeznał, że nie składał w formie pisemnej oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego zgodnie z ustawą, o którym mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń i nie pamiętał, czy takie oświadczenie składał ustnie. Według jego wiedzy pozostali członkowie Rady Nadzorczej także nie składali pisemnych oświadczeń. W trakcie rozmowy kwalifikacyjnej sprawdzane były dokumenty potwierdzające spełnianie warunków dla członków rad nadzorczych i prawdopodobnie ustnie składane były takie oświadczenia.

(akta kontroli str. 923-925)

Członkowie Rady Nadzorczej, przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków członka rady nadzorczej, ustnie złożyli oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego zgodnie z ustawą, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że przez pomyłkę zaniechano odbierania ww. oświadczeń w formie pisemnej, wymaganej rozporządzeniem Ministra Skarbu Państwa z dnia 9 września 2016 r. w sprawie określenia wzoru oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego³⁶. W trakcie niniejszej kontroli NIK odebrano od członków Rady Nadzorczej ww. oświadczenia w wymaganej formie.

(akta kontroli str. 422, 425)

2.6. Wynagrodzenie Prezesa Zarządu zostało ustalone zgodnie z wymogami określonymi w art. 4-7 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń. Wymogi kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu określono uchwałami Zgromadzenia Wspólników nr 16 z 22 czerwca 2017 r. i nr 1 z 14 września 2020 r., w sprawie kształtowania wynagrodzeń Członków Zarządu oraz uchwałą Rady Nadzorczej nr 11/28 z 29 maja 2018 r. i nr 13/2020 z 24 września 2020 r., w sprawie kształtowania wynagrodzeń Członków Zarządu. Zgodnie z ww. uchwałami, Rada Nadzorcza zawarła z Prezesem Zarządu umowę o świadczenie usług zarządzania, określając w niej część stałą, stanowiącą wynagrodzenie podstawowe, w wysokości czterokrotności podstawy wymiaru³⁷, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy i część zmienną, która nie mogła przekroczyć 30% wynagrodzenia podstawowego w poprzednim roku obrotowym³⁸. Stosownie do art. 4 ust. 5, 6, 8 ww. ustawy, część zmienną wynagrodzenia uzależniono od realizacji celów zarządczych określonych przez Zgromadzenie Wspólników, a wskaźniki, kryteria realizacji celów zarządczych, wagi dla poszczególnych kryteriów i zakładane wartości poszczególnych wskaźników określano w poszczególnych latach uchwałami Rady Nadzorczej. Zgodnie z art. 4 ust. 9 ww. ustawy wynagrodzenie uzupełniające przysługiwało po zatwierdzeniu sprawozdania Zarządu z działalności Spółki oraz sprawozdania finansowego spółki za ubiegły rok obrotowy oraz udzieleniu absolutorium z wykonania obowiązków przez Walne Zgromadzenie Wspólników. Uchwały w sprawie wynagrodzeń zawierały postanowienia, o których mowa w art. 5-7 ww. ustawy, przy czym nie przewidywały odszkodowania z tytułu zakazu konkurencji.

(akta kontroli str. 394-409, 897, 899, 911-922, 941-952, 962-996)

Prezesowi Zarządu udostępniono do korzystania, w zakresie niezbędnym do zarządzania, mienie Spółki, w szczególności pomieszczenia biurowe wraz z wyposażeniem i obsługą asystencką, telefon komórkowy, komputer stacjonarny i przenośny wraz z niezbędnym oprogramowaniem i dodatkowym wyposażeniem

³⁶ Dz. U. poz. 1461.

³⁷ Umową z 20 czerwca 2018 r. obowiązującą od 1 lipca 2018 r., ustalono wynagrodzenie w wysokości 18,954,04 zł, a umową

oraz samochód osobowy. Samochód udostępniono nieodpłatnie Prezesowi Zarządu także do celów prywatnych określając miesięczny limit przejechanych kilometrów w celach prywatnych (500 km), przy czym nieodpłatne korzystanie stanowiło jego przychód, którego wartość ustalono na kwotę stanowiącą iloczyn określonego limitu i stawki za 1 km przebiegu pojazdu obowiązującej w danym okresie rozliczeniowym, określonej w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy³⁹, a kwota ta powiększała wartość miesięcznego wynagrodzenia stałego. W przypadku wykorzystania samochodu do celów prywatnych przez część miesiąca, wartość świadczenia miała być ustalana w wysokości 1/30 ww. kwoty za każdy dzień. Spółka, z ww. tytułu, co miesiąc doliczała Prezesowi Zarządu przychód za nieodpłatne świadczenie do wynagrodzenia stałego. Wszelkie koszty związane z wykorzystaniem samochodu do celów służbowych, w tym bieżące koszty eksploatacji, miała ponosić spółka, a koszty związane z wykorzystaniem samochodu do celów prywatnych takie jak zużyte paliwo, opłaty parkingowe, czy opłaty za autostradę miał ponosić Prezes Zarządu.

(akta kontroli str. 394-409, 512-522, 911-916, 962-965, 997)

W ww. uchwałach w sprawie kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu i Rady Nadzorczej oraz w umowach o oświadczenie usług zarządzania ustalono, że wysokość wynagrodzeń będzie waloryzowana/zmieniana corocznie, począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym Prezes GUS ogłosi wysokość podstawy wymiaru.

(akta kontroli str. 394-409, 911-916, 962-965)

Wprawdzie zgodnie z art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń, przez podstawę wymiaru należy rozumieć wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w IV kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa GUS, to przepisami ustaw o budżetowych określono, że w latach 2018-2020 podstawę wymiaru, stanowi przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w IV kwartale 2016 r., tj. 4.403,78 zł⁴⁰.

Spółka naliczała wynagrodzenie od podstawy wymiaru z roku poprzedniego, tj. od kwoty: 4.739,51 w 2018 r. (od lipca)⁴¹, 5.071,25 zł w 2019 r.⁴² i 5.367,71 zł w 2020 r., co skutkowało zawyżeniem w kolejnych latach wysokości wynagrodzenia:

- podstawowego Prezesa Zarządu – kolejno o: 8.057,52 zł, 30.711,60 zł i 45.077,96 zł i w konsekwencji zawyżeniem jego wynagrodzenia zmiennego za lata 2018 i 2019, które stanowiło 30% wartości wynagrodzenia podstawowego, odpowiednio o: 2.417,26 zł i 9.213,48 zł,
- członków Rady Nadzorczej – kolejno o 12.449,16 zł, 23.725,04 zł i 34.826,78 zł.

(akta kontroli str. 504, 518-522, 979, 985, 995-996)

Z zeznań Przewodniczącego Rady Nadzorczej i wyjaśnień Prezesa Zarządu, prokurenta, głównej księgowej oraz specjalisty ds. kadr i płac wynikało, że określając zasady wynagradzania, naliczając lub zatwierdzając wynagrodzenia do

³⁹ Dz. U. Nr 27, poz. 271, ze zm.

⁴⁰ Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 stycznia 2017 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r. (Dz. Urz. GUS poz. 3)

⁴¹ Ogłoszonej obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 17 stycznia 2018 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2017 r. (Dz. Urz. GUS poz. 2).

⁴² Odrożonej obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie przeciętnego

wypłaty, kierowano się postanowieniami uchwał Zgromadzenia Wspólników i Rady Nadzorczej, które zakładały coroczną ich waloryzację. Ww. oraz Zastępca Prezydenta uważali, że przepisy ww. ustaw okołobudżetowych nie dotyczyły jednostek samorządu terytorialnego, w tym spółek komunalnych.

(akta kontroli str. 741-742, 744-746, 907-909, 998-1000)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Naliczanie oraz wypłacanie w latach 2018-2020 wynagrodzeń Prezesowi Zarządu oraz Członkom Rady Nadzorczej z naruszeniem ustaw okołobudżetowych, co spowodowało ich zawyżenie łącznie o 166,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 394-409, 504, 518-522, 741-742, 744-746, 907-909, 911-916, 962-965, 979, 985, 995-996, 998-1000)

OCENA CZĄSTKOWA

Spółka udzieliła zamówień publicznych zgodnie z Pzp i z zachowaniem należytej dbałości o interes ekonomiczny oraz zapewniła należyty nadzór nad ich realizacją. Prawidłowo realizowała także zadania remontowe i inwestycyjne objęte badaniem. Sytuacja ekonomiczno-finansowa i majątkowa Spółki zapewniała realizację jej zadań statutowych. Wprawdzie wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej i Prezesa Zarządu ustalono zgodnie z przepisami ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń, przy naliczaniu i wypłacie wynagrodzeń nie uwzględniono jednak przepisów ustaw okołobudżetowych, w sposób odmienny regulujących podstawę wymiaru. Skutkowało to zawyżeniem wypłaconego wynagrodzenia o 166,5 tys. zł.

Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Zaniechanie prowadzenia przez Spółkę działalności wykraczającej w sposób niedozwolony poza zadania własne Miasta w sferze użyteczności publicznej i zadania powierzone Miastu do realizacji na podstawie art. 74 ustawy o samorządzie gminnym.
2. Prawidłowe naliczanie wynagrodzeń członkom organów Spółki oraz wystąpienie o zwrot kwot nienależnie pobranych.
3. Ustalanie szczegółowych celów zarządczych w terminie umożliwiającym bieżący monitoring ich realizacji przez cały rok obrotowy.
4. Wdrożenie rozwiązań zapewniających poddawanie okresowym kontrolom stanu technicznego, wymaganym art. 62 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego, wszystkich elementów i instalacji cmentarzy komunalnych.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Gdańsk, dnia 21 czerwca 2021 r.

Kontroler
Rafał Wieczorkowski
główny specjalista kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Z up. Dyrektora
Wicedyrektor Teresa Sawicka

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

p.o. Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku
Tomasz Słaboszowski

.....
podpis