



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.002.09.2021

Pan
Janusz Stankowiak
Prezydent Miasta Starogard Gdański
Urząd Miasta Starogard Gdański
ul. Gdańska 6
83-200 Starogard Gdański

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.134.2021
Komisji Rozstrzygającej z dnia 15 września 2021 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Starogard Gdański, ul. Gdańska 6, 83-200 Starogard Gdański (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Stankowiak, Prezydent Miasta Starogard Gdański (dalej: „Prezydent”)
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość i skuteczność sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi przez organy wykonawcze gminy.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą.
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/40/2021 z 4 marca 2021 r. (akta kontroli str. 1-3, 634)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezydent zapewnił formalny nadzór właścicielski nad trzema spółkami komunalnymi ze 100% udziałem Miasta Starogard Gdański³. Sprawowanie tego nadzoru w swoim imieniu powierzył swojemu Zastępcy⁴, a w strukturze organizacyjnej Urzędu wydzielił komórki organizacyjne, którym przypisał obowiązki w tym zakresie. Uchwałami zgromadzenia wspólników i rad nadzorczych poszczególnych spółek określono m.in. cele zarządcze, kryteria oceny członków zarządów i zasady wynagradzania członków organów spółek. Zgromadzenia wspólników i rady nadzorcze rozpatrywały i zatwierdzały sprawozdania finansowe i sprawozdania z działalności spółek komunalnych, dokonywały okresowych ocen pracy członków organów spółek i udzielały im absolutorium.

Nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi nie był jednak w pełni skuteczny i prawidłowy. W Urzędzie nie ustalono w sposób formalny, procedur i zasad sprawowania tego nadzoru. Dopuszczono i akceptowano prowadzenie przez STARKOM⁵ działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej. Udział przychodów z tego tytułu w przychodach z działalności operacyjnej ww. spółki stanowił w latach 2018-2020 odpowiednio 3,6%, 2,7% i 1,8%. Ponadto STARKOM prowadził działalność gospodarczą, w sferze użyteczności publicznej, jednakże na rzecz innych niż Miasto jednostek samorządu terytorialnego. Udział przychodów z tego tytułu w przychodach z działalności operacyjnej ww. spółki stanowił w latach 2018-2020 odpowiednio 57,2%, 62,2% i 64,6%. Nie sprawowano nadzoru nad działalnością sponsoringową spółek komunalnych oraz udzielaniem przez nie darowizn, tymczasem ww. spółki zawarły łącznie 73 umowy sponsoringowe o łącznej wartości 964,9 tys. zł oraz udzieliły łącznie 151 darowizn o łącznej wartości 229,3 tys. zł, z tego 101 darowizn (ponad 67%) w łącznej wysokości 183,8 tys. zł (ponad 80%) na zadania niezwiązane z przedmiotem ich działalności.

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

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

³ Gmina Miejska Starogard Gdański (dalej: „Miasto”).

⁴ Zastępca Prezydenta ds. Techniczno-Inwestycyjnych (dalej: „Zastępca Prezydenta”).

⁵ Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „STARKOM” Sp. z o.o. – dalej: STARKOM”.

Dopuszczono, aby rady nadzorcze ww. spółek dokonały uszczegółowienia celów zarządczych ze zwłoką wynoszącą: 11 dni, miesiąc, a nawet ponad pięć miesięcy, w stosunku do terminów wyznaczonych uchwałami walnego zgromadzenia wspólników danej spółki. Od żadnego z kandydatów na członków rad nadzorczych, nie odebrano oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego w wymaganej formie pisemnej⁶. Pomimo wymogu⁷ w BIP⁸ nie opublikowano uchwał w sprawie zasady wynagradzania członków organów spółek. Dopuszczono coroczną waloryzację tych wynagrodzeń, wynikającą ze zmian podstawy ich wymiaru, mimo że przepisy ustaw ołobudżetowych⁹ ustalały wysokość podstawy wymiaru na poziomie 2016 r.¹⁰, co doprowadziło do ich zawyżenia. Stwierdzono także, że STARKOM, któremu Miasto powierzyło administrowanie cmentarzami, nie poddawała wszystkich obiektów na cmentarzach komunalnych wymaganym¹¹ okresowym kontrolom stanu technicznego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Miasto było jedynym właścicielem spółek komunalnych:
 - STAR WiK¹², której działalnością statutową było (wg Polskiej Klasyfikacji Działalności – dalej: „PKD”): pobór, uzdatnianie i dostarczanie wody, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, zbieranie odpadów innych niż niebezpieczne, naprawa i konserwacja urządzeń elektrycznych, obróbka i usuwanie odpadów innych niż niebezpieczne, roboty związane z budową rurociągów przesyłowych i sieci rozdzielczych, roboty związane z budową linii telekomunikacyjnych i elektroenergetycznych, przygotowanie terenu pod budowę, wykonywanie instalacji wodno-kanalizacyjnych, cieplnych, gazowych i klimatyzacyjnych, wykonywanie pozostałych instalacji budynkowych, pozostałe specjalistyczne roboty budowlane, gdzie indziej niesklasyfikowane, wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi i dzierżawionymi, działalność w zakresie inżynierii i związane z nią doradztwo techniczne, wynajem i dzierżawa samochodów osobowych i furgonetek, wynajem i dzierżawa pozostałych pojazdów samochodowych, z wyłączeniem motocykli oraz wynajem i dzierżawa maszyn i urządzeń budowlanych.
 - STARKOM, której działalnością statutową było (wg PKD): zbieranie odpadów innych niż niebezpieczne, zbieranie odpadów niebezpiecznych, przetwarzanie i unieszkodliwianie odpadów niebezpiecznych, roboty związane z budową dróg i autostrad, działalność usługowa związana z zagospodarowaniem terenów zieleni, produkcja pojemników metalowych, pogrzeby i działalność pokrewna, transport drogowy towarów oraz konserwacja i naprawa pojazdów samochodowych, z wyłączeniem motocykli.

⁶ 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 zarządzającego (Dz. U. poz. 1461) – dalej: „rozporządzenie w sprawie wzoru oświadczenia”.

⁷ Wynikającego z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.) – dalej: „ustawa o wynagrodzeniach”.

⁸ Biuletyn Informacji Publicznej (dalej: „BIP”).

⁹ Art. 28 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2018 r. (Dz. U. z 2017 r. 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) – dalej: „ustawy ołobudżetowe”.

¹⁰ Podstawę wymiaru stanowiło przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r.

¹¹ Wymaganym art. 62 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 poz. 1333, ze zm.) – dalej: „Prawo budowlane”.

¹² Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji „STAR WiK” Sp. z o.o. – dalej: „STAR WiK”.

- Towarzystwa Budownictwa Społecznego Ziemi Kociewskiej Sp. z o.o. (dalej: „TBS”), którego działalnością statutową w zakresie wynikającym z ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego było (wg PKD): realizacja projektów budowlanych związanych ze wznoszeniem budynków, roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieszkalnych, rozbiórka i burzenie obiektów mieszkalnych, przygotowanie terenu pod budowę, wykonywanie instalacji elektrycznych, wykonywanie instalacji wodno-kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych i klimatyzacyjnych, wykonywanie pozostałych instalacji budynkowych, malowanie i szklenie, wykonywanie pozostałych robót wykończeniowych, kupno i sprzedaż nieruchomości na własny rachunek, wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi i dzierżawionymi, pośrednictwo w obrocie nieruchomościami, zarządzanie nieruchomościami wykonywane na zlecenie, działalność pomocnicza związana z utrzymaniem czystości w budynkach, niespecjalistyczne sprzątanie budynków i obiektów przemysłowych oraz działalność usługowa związana z zagospodarowaniem terenów zieleni.

(akta kontroli str. 4-187, 194-243)

Celem utworzenia ww. spółek było – jak wynikało z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta – zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym w zakresie, odpowiednio: wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji oraz usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych oraz potrzeb mieszkaniowych jej mieszkańców.

(akta kontroli str. 246, 249-250)

2. Sprawowanie nadzoru, w imieniu Prezydenta, nad działalnością spółek komunalnych przypisano Zastępcy Prezydenta, któremu bezpośrednio podlegały m.in.:

- Wydział Techniczno-Inwestycyjny (dalej: „WTI”), do zadań którego należało m.in. koordynowanie działalności i współpraca z jednostkami organizacyjnymi Miasta i spółkami komunalnymi w zakresie inżynierii miejskiej, a w szczególności: wodociągów, kanalizacji, drogownictwa, oczyszczania miasta, komunikacji miejskiej, zieleni miejskiej, usług komunalnych, melioracji i energetyki,
- Wydział Ochrony Środowiska (dalej: „WOS”), do zadań którego należał min. nadzór nad wykonawcami, którzy są odbiorcami odpadów komunalnych z nieruchomości objętych gminnym systemem odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych w zakresie:
 - spełniania wymagań określonych w obowiązujących przepisach,
 - terminowego wywiązywania się z przyjętego harmonogramu odbioru odpadów komunalnych,
 - oceny jakości realizacji zleconej usługi odbioru i transportu odpadów komunalnych,
 - rozliczeń za zrealizowaną usługę odbioru i transportu odpadów komunalnych¹³.

(akta kontroli str. 253-319)

Prezydent nie ustalił w sposób formalny sposobu (mechanizmów, standardów, wytycznych, procedur czy zasad) sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi.

Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta wynikało, że nadzór nad spółkami komunalnymi sprawowany był w drodze: walnych zgromadzeń wspólników, posiedzeń rad nadzorczych, a także poprzez bieżące spotkania z: prezesami zarządów,

¹³ Do 31 marca 2018 r. zadania te realizował Referat Gospodarki Odpadami Komunalnymi i Ochrony Środowiska przekształcony 1 kwietnia 2018 r. w Wydział Gospodarki Odpadami Komunalnymi i Ochrony Środowiska, przekształcony 1 lutego 2019 r. w WOS.

przewodniczącymi rad nadzorczych i członkami rad nadzorczych. W trakcie tych działań na bieżąco dokonywano analiz dotyczących: kondycji ekonomiczno-finansowej, zgodności prowadzonej działalności przez ww. spółki z przepisami ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁴ (dalej: „ustawa o gospodarce komunalnej”) i postanowieniami statutu/umowy/aktu założycielskiego oraz stanu technicznego mienia spółek komunalnych. Działania te nie były dokumentowane. W taki sam sposób odbywało się monitorowanie i kontrola sposobu wykorzystania przez spółki mienia otrzymanego od Miasta. Przeprowadzane na bieżąco analizy dotyczące spółek komunalnych wykazały, że ich sytuacja ekonomiczno-finansowa była dobra, nie stwierdzono zagrożenia dla realizacji ich celów statutowych i nieprawidłowości dotyczących przedmiotu prowadzonej działalności, stanu technicznego mienia oraz sposobu wykorzystania mienia przekazanego przez Miasto.

(akta kontroli str. 188-189, 144-145, 244-245, 320-323, 325, 328, 616-618)

Spółki objęte szczegółowym badaniem w poszczególnych latach 2018-2021 osiągnęły:

- STAR WiK – nadwyżkę finansową w wysokości: 4,339,0 tys. zł, 4,860,4 tys. zł i 4.904,68 tys. zł, wskaźnik bieżącej płynności finansowej: 1,14, 1,76 i 2,73, stopa zadłużenia aktywów spółki wyniosła: 0,11, 0,08 i 0,08, produktywność majątku: 33,80, 34,90 i 35,70, a stopień zużycia majątku trwałego: 0,92, 0,91 i 0,90.
- STARKOM – nadwyżkę finansową: 756,7 tys. zł, 407,4 tys. zł i 1.127,30 tys. zł, wskaźnik bieżącej płynności finansowej: 2,39, 2,38 i 1,98, stopa zadłużenia aktywów spółki wyniosła: 0,35, 0,36 i 0,45, produktywność majątku: 194,90, 222,10 i 270,40, a stopień zużycia majątku trwałego: 0,77, 0,80 i 0,80.

(akta kontroli str. 331-336)

Miasto nie weryfikowało działalności spółek komunalnych w zakresie podejmowanych decyzji o zawieraniu umów sponsoringowych i udzielaniu darowizn, nie analizowało zasadności i korzyści takich działań oraz właściwość wyboru formy i źródła marketingowego/promocyjnego.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że Miasto sprawuje ogólny nadzór właścicielski dotyczący realizacji celów działalności spółek komunalnych i nie wnika w kwestie szczegółowe, w tym np. w zakresie poszczególnych umów. Szacowanie i planowanie wydatków spółek należy do wyłącznych kompetencji ich zarządów. Spółki komunalne podejmują decyzję o zawieraniu umów sponsoringowych oraz przekazaniu darowizn samodzielnie. Dodał, że w ramach nadzoru sprawowanego przez rady nadzorcze oraz corocznego sprawozdania z działalności i zatwierdzenia sprawozdania finansowego przez zgromadzenia wspólników, nie stwierdzono, aby działania zarządów w tym zakresie były nieprawidłowe.

(akta kontroli str. 635-637)

Brak nadzoru i analiz w ww. zakresie świadczy o nierzetelności działań, ponieważ w konsekwencji uniemożliwiało to wybór najkorzystniejszej formy i źródła promocji i reklamy, kontrolę procesu oraz doprowadziło do rozporządzenia majątkiem spółki (udzielenia darowizn) na zadania niezgodne z przedmiotem działalności spółek.

Spółki komunalne objęte szczegółowym badaniem, w latach 2018-2020:

- zawarły łącznie 73 umowy sponsoringowe o łącznej wartości 964,9 tys. zł, dotyczących działań reklamowych i promocyjnych na rzecz spółek, podczas organizowanych imprez sportowych, kulturalnych i rozrywkowych, z tego STARKOM – 42 umowy z ośmioma podmiotami o łącznej wartości 602,6 tys. zł

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 679.

(w kolejnych latach: 231,6 tys. zł, 181,2 tys. zł, i 189,8 tys. zł), a STAR WiK – 31 umów z siedmioma podmiotami o łącznej wartości 362,3 tys. zł (w kolejnych latach: 197,5 tys. zł, 72,0 tys. zł i 92,8 tys. zł);

- udzieliły łącznie 151 darowizn o łącznej wartości 229,3 tys. zł (STARKOM – 36 podmiotom udzielił 82 darowizn o łącznej wartości 67,8 tys. zł (w kolejnych latach: 31,6 tys. zł, 24,3 tys. zł i 11,9 tys. zł), a STAR WiK – 26 podmiotom udzielił 69 darowizn o łącznej wartości 161,5 tys. zł (w kolejnych latach: 73,1 tys. zł, 43,7 tys. zł i 44,7 tys. zł), z tego 101 darowizny w łącznej wysokości 183,8 tys. zł (w kolejnych latach: 63,9 tys. zł, 65,3 tys. zł i 54,6 tys. zł) na wsparcie działań niezwiązanych z przedmiotem działalności spółek tj.: organizacji imprez sportowych, kulturalno-rozrywkowych, okolicznościowych, wyjazdów, wypoczynku i zajęć dla dzieci i młodzieży, konkursów i zawodów, zakupu, modernizacji lub remontu wyposażenia, leczenia i działalności podmiotów i 50 darowizn w łącznej wysokości 45,6 tys. zł (w poszczególnych latach kolejno: 40,9 tys. zł, 2,7 tys. zł i 2,0 tys. zł) na wsparcie działań związanych z przedmiotem prowadzonej działalności, tj.: akcji „Sprzątanie Świata”, zbiórki makulatury, konkursów o tematyce ekologicznej oraz montaż źródła wody pitnej.
(akta kontroli str. 638-654)

Zadłużenie Miasta wg. stanu na 31 grudnia wyniosło w kolejnych latach: 70.577,0 tys. zł, 70.377,0 tys. zł i 67.377,0 tys. zł, a łączne zadłużenie spółek komunalnych w tych latach¹⁵: 8,184,8 tys. zł, 7.390,4 tys. zł i 7.112,2 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 11,6%, 10,5% i 10,5 % zadłużenia Miasta.

(akta kontroli str. 337)

Pomimo, że w niektórych przypadkach przedmiot działalności spółek komunalnych w statutach był określony (wg PKD) w taki sam sposób, to nie prowadziły one działalności gospodarczej w tym samym zakresie.

(akta kontroli str. 5, 18, 32-33, 42, 68, 95-96, 109, 136, 161-162, 183-184, 320-324)

Spółki komunalne objęte szczegółowym badaniem (STARKOM i STAR WiK), zgodnie z ich statutami, mogły prowadzić działalność gospodarczą na terenie Rzeczypospolitej i za granicą.

(akta kontroli str. 5, 17, 32, 183)

Miasto, na podstawie art. 74 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁶ (dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”), zawarło porozumienie międzygminne zgodnie z którym Miasto przyjęło obowiązek prowadzenia zadań własnych Gminy Starogard Gdański w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków¹⁷.

Spółki STARKOM i STAR-WiK osiągały przychody z tytułu realizacji zadań własnych Miasta w sferze użyteczności publicznej, w tym także zadań publicznych powierzonych Miastu na podstawie ww. porozumienia międzygminnego. W przypadku STARKOM stwierdzono również prowadzenie działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹⁸, poza sferą użyteczności publicznej. Zgodnie z art. 9 i 10 ustawy o gospodarce komunalnej, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć m.in. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w sferze użyteczności publicznej, a poza tą sferą jedynie w przypadkach określonych w art. 10 tej ustawy. 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 –

¹⁵ Suma zobowiązań długoterminowych i krótkoterminowych.

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.

¹⁷ Porozumienie międzygminne zawarte w dniu 17 lipca 2017 r. w sprawie powierzenia Gminie Miejskiej Starogard Gdański oraz Gminie Starogard Gdański częściowej realizacji zadania własnego w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 3348, ze zm.).

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 162

w szczególności zadania własne obejmują sprawy określone w art. 7 ust. 1 tej ustawy. Ponadto stwierdzono, że ww. spółka prowadziła działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług na rzecz innych niż Miasto jednostek samorządu terytorialnego¹⁹. 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.

Przychody z działalności operacyjnej w poszczególnych latach 2018-2020 wyniosły²⁰:

- w STARKOM kolejno: 12.030,0 tys. zł, 13.739,8 tys. zł i 19.454,8 tys. zł, z tego:
 - 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;
 - z działalności prowadzonej w sferze użyteczności publicznej, świadczonej na rzecz innych niż Miasto jednostek samorządu terytorialnego, polegającej na odbiorze odpadów komunalnych, 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;
 - z działalności gospodarczej, prowadzonej poza sferą użyteczności publicznej, polegającej na świadczeniu usług pogrzebowych, wynosiły kolejno 429,9 tys. zł, 365,3 tys. zł i 357,1 tys. zł²¹, co stanowiło odpowiednio: 3,6%, 2,7% i 1,8% przychodów z działalności operacyjnej;
 - działań nie wchodzących w zakres prowadzonej przez spółkę działalności gospodarczej, 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;
 - 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, 0,7 tys. zł,
 - zagospodarowania zieleni: 2,8 tys. zł w 2018 r. i 3,2 tys. zł w 2019 r.;
- w STAR WiK kolejno: 18.926,6 tys. zł, 15.670,6 tys. zł i 18.828,2 tys. zł, z tego :
 - z realizacji zadań użyteczności publicznej (zadań własnych Miasta i zadań powierzonych na podstawie porozumienia międzygminnego) wynosiły kolejno 18.913,9 tys. zł, 15.658,0 tys. zł i 18.816,9 tys. zł, co stanowiło w 99,9% przychodów z działalności operacyjnej poszczególnych latach, z tego z tytułu:
 - odprowadzania i oczyszczania ścieków: 11.167,8 tys. zł, 7.846,8 tys. zł i 10.845,4 tys. zł,
 - poboru, uzdatniania i dostarczania wody: 7.739,1 tys. zł, 7.806,5 tys. zł i 7.965,7 tys. zł,
 - działalności w zakresie inżynierii i związanej z nią doradztwo: 6,9 tys. zł, 4,7 tys. zł, 4,9 tys. zł,

¹⁹ Dokonywano odbioru odpadów komunalnych z terenów gmin: Pelplin, Zblewo, Lubichowo, Bobowo, Starogard Gdański (gmina wiejska) – przy czym Miasto nie zawarło porozumień międzygminnych z tymi gminami.

²⁰ Analizą w tym zakresie objęto spółki komunalne, w których prowadzono odrębne czynności kontrolne w ramach tego samego tematu kontroli.

²¹ W tym na rzecz Miasta: 28,6 tys. zł, 22,5 tys. zł i 17,6 tys. zł.

- wykonania instalacji wodno-kanalizacyjnych – 1,0 tys. zł w 2020 r.;
- z działań nie wchodzących w zakres prowadzonej przez spółkę działalności gospodarczej, wynosiły kolejno: 12,7 tys. zł, 12,5 tys. zł i 11,9 tys. zł, co stanowiło 0,1% przychodów z działalności operacyjnej poszczególnych latach, z tego z tytułu:
 - wynajmu i dzierżawy nieruchomości: 12,6 tys. zł, 12,4 tys. zł i 11,2 tys. zł,
 - wynajmu i dzierżawy maszyn i urządzeń budowlanych: 0,1 tys. zł w 2018 r. i 0,5 tys. zł w 2020 r.,
 - wynajmu i dzierżawy samochodów: 0,1 tys. zł w 2019 r. i 0,2 tys. zł w 2020 r.

(akta kontroli str. 246, 250, 326-330, 338-346, 350, 635-637)

Zdaniem Zastępcy Prezydenta 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. Przepisy obu ustaw nie dają, jego zdaniem, podstawy do twierdzenia, że niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym dotyczy tylko i wyłącznie gminy, która powołała daną spółkę komunalną. Rynek lokalny (rozumiany przez Zastępcę Prezydenta jako obszar najbliższych powiatów) charakteryzuje się niewielką liczbą podmiotów świadczących usługi odbioru odpadów, posiadających taką bazę techniczną i osobową oraz doświadczenie jak STARKOM. Słabo rozwinięty rynek usług tego rodzaju powoduje, iż potrzeby wspólnot samorządowych są w tym zakresie niezaspokojone w sposób wystarczający. Poza nielicznymi firmami brak jest przedsiębiorcy mogącego świadczyć usługi tego rodzaju w sposób kompleksowy. Brak alternatywy w postaci działalności STARKOM spowodowałaby zaburzenie konkurencyjności rynku zamówień publicznych w tym obszarze, a w konsekwencji wzrost opłat. Dla pełnego wykorzystania i zachowania posiadanego potencjału technicznego, utrzymania zatrudnienia, STARKOM zwiększa zakres wykonywanych usług świadcząc je na rzecz innych podmiotów niż gminy. Spółka nie jest dotowana przez Miasto, a ograniczenie jej działalności w odniesieniu jedynie do Miasta spowodowałoby niewątpliwie zmniejszenie stanu zatrudnienia o połowę oraz wyprzedaż nadmiernego majątku. Zdaniem Zastępcy Prezydenta świadczenie usług wywozu odpadów również poza Miastem jest działaniem słusznym i gospodarczo uzasadnionym.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił także, że usługi: transport towarów, warsztatowe i zagospodarowania zieleni świadczone były incydentalnie i w niewielkim zakresie, na rzecz kontrahentów, dla których świadczone usługi odbioru odpadów. Dzierżawa i najem świadczone przez STARKOM i STAR WIK nie były realizowane w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, a w ramach bieżącego gospodarowania mieniem, które czasowo jest zbędne do realizacji jej celów statutowych, zgodnie z zasadą gospodarności. Nie jest to działalność gospodarcza w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, zgodnie z którym działalność gospodarcza jest zorganizowaną działalnością zarobkową, wykonywaną we własnym imieniu i w sposób ciągły.

(akta kontroli str. 320-321, 323, 326, 329-330, 616-619)

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 komunalnej²².

²² 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.

Mimo, że działalność STARKOM przyniosła w poszczególnych latach 2018-2020 zyski (odpowiednio: 236,8 tys. zł, 62,9 tys. zł i 255,2 tys. zł), to działalność w zakresie użyteczności publicznej, świadczona na rzecz Miasta przynosiła straty (odpowiednio: 425,8 tys. zł, 551,8 tys. zł i 847,8 tys. zł z działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych oraz: 120,3 tys. zł, 194,6 tys. zł i 169,3 tys. zł z działalności w zakresie administrowania cmentarzami).

Działalność STAR WiK przyniosła w poszczególnych latach zyski (odpowiednio: 221,5 tys. zł i 373,3 tys. zł).

(akta kontroli str. 333-334, 336, 346-351)

W sprawie działań podejmowanych w celu zapewnienia rentowności działalności STARKOM w zakresie użyteczności publicznej, Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że:

ocena wyniku finansowego działalności w zakresie „pogrzeby i działalność pokrewna” dokonywana była łącznie z tytułu wszystkich rodzajów usług, a więc stanowiła sumę wyniku finansowego osiąganego z usług porzebowych i wystroju trumien oraz z tytułu utrzymania cmentarzy. Spółka utrzymuje świadczenie usług w dotychczasowym zakresie, a dochody z tytułu usług pogrzebowych i wystroju trumien kompensowały częściowo straty na działalności w zakresie utrzymania cmentarzy. Umowa na administrowanie cmentarzami komunalnymi nie przewidywała innych możliwości dofinansowania tej działalności. Ponieważ Spółka osiągała dodatni wynik finansowy z prowadzenia całej działalności gospodarczej, nie zachodziła potrzeba rekompensaty strat na działalności w zakresie utrzymania cmentarzy komunalnych;

wyniki finansowe z działalności w zakresie odbioru i transportu odpadów komunalnych na rzecz Miasta należy rozpatrywać mając na uwadze cały okres trwania kontraktu. W początkowym okresie Spółka zawsze ponosiła zwiększone wydatki związane m.in. z wyposażeniem w pojemniki na odbiór odpadów i wyposażeniem sprzętu w wymagane umową urządzenia techniczne. Głównymi przyczynami zwiększenia kosztów realizacji w stosunku do wstępnej kalkulacji usługi, były przede wszystkim koszty pracy w godzinach nadliczbowych oraz koszty zakupu nowych pojazdów do wywozu odpadów. Wynagrodzenie było ustalone w formie ryczałtu, a mając na uwadze powyższe, trudnymi do przewidzenia, przy ustalaniu jego wysokości, była awaryjność sprzętu i związane z nią dalsze konsekwencje techniczne. Każda awaria sprzętu pociąga za sobą konieczność nadrobienia zaległych wywozów, a w konsekwencji ich realizację w godzinach nadliczbowych. Spółka nie zwracała się do Miasta w sprawie zrównoważenia przychodów i kosztów z działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych. Podstawą oceny działalności Spółki był wynik finansowy osiągany z całej działalności.

(akta kontroli str. 246, 250, 346, 350-351)

STARKOM nie wywiązała się w pełni z obowiązków w zakresie obowiązkowych przeglądów okresowych stanu technicznego cmentarzy komunalnych, wymaganych art. 62 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego. 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). Wymaganym kontrolom 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 niebędących 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. 346, 348, 352)

Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta wynikało, że przeprowadzono przeglądy niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania cmentarzy.

(akta kontroli str. 346, 351)

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.

Elementy cmentarzy, które nie zostały objęte kontrolami składają się na całość budowli jaką są cmentarze, są zatem niezbędne do ich prawidłowego funkcjonowania.

3. W latach 2018-2020 r. Miasto przekazało spółkom komunalnym niezbędne dla prowadzenia działalności:

- STAR WiK – nieruchomości o łącznej wartości 21,0 tys. zł,
- TBS – nieruchomości o łącznej wartości 611,5 i środki pieniężne w łącznej wysokości 3.008,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 188-193, 358-361, 655-656)

4. Stosownie do art. 4 ust. 5 ustawy o wynagrodzeniach, uchwałami zgromadzenia wspólników poszczególnych spółek komunalnych, podjętymi w czerwcu 2017 r., określono cele zarządcze: realizację zadań publicznych oraz osiągnięcie zysku lub rentowności. Rady nadzorcze zostały upoważnione przez zgromadzenia wspólników do określenia (do 31 marca dla STAR WiK i TBS i do 30 kwietnia dla STARKOM), wskaźników kwantyfikujących realizację celów zarządczych, sposobu mierzenia poszczególnych wskaźników, kryteriów oceny realizacji oraz znaczenia (wagi) poszczególnych wskaźników w ocenie. Rady nadzorcze poszczególnych spółek określiły:

- dla TBS – wskaźnik dotyczący realizacji zadań remontowych i konserwacyjnych w budynkach własnych, będących w zarządzie TBS i powierzonym zasobie Miasta, określający poziom realizacji wydatków w stosunku do planu, wskaźnik bieżącej płynności określający zdolność do bieżącego regulowania zobowiązań krótkoterminowych, dodatkowo w 2018 r. – wskaźnik dotyczący ogłoszenia przetargu i rozpoczęcia budowy budynku wielorodzinnego przy ul. Kopernika, a w 2019 r. – wskaźnik dotyczący zakończenia budowy i oddania do użytkowania ww. budynku (w 2019 r.), wskaźnik dotyczący remontu i wynajmu dwóch lokali mieszkalnych w budynku przy ul. Hallera, otrzymanych aportem od Miasta – w 2020 r.,
- dla STAR WiK – wskaźnik ciągłości usługi dostarczania wody określający dopuszczalny obszar i czas pozbawienia dostawy, wskaźnik jakości usługi odnoszący się do oceny jakości dostarczanej do spożycia wody przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego (dalej: „Inspektor Sanitarny”) i wskaźnik zysku netto określający poziom realizacji w odniesieniu do planu,
- dla STARKOM – wskaźnik finansowy określający poziom realizacji wyniku finansowego w stosunku do planu, wskaźnik masy przetransportowanych towarów określający poziom zaawansowania w stosunku do planu, dodatkowo w latach 2018-2019 – wskaźnik jakości mierzony wartością kar nałożonych przez

Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, a w 2020 r. – wskaźnik pracy określający średnioroczne zatrudnienie w przeliczeniu na pełny etat.

Ww. wskaźniki, sposoby mierzenia, kryteria i wagi na poszczególne lata 2018-2020 rady nadzorcze uchwaliły kolejno:

- dla TBS: 27 marca 2018 r., 27 marca 2019 r. i 31 marca 2020 r.,
- dla STAR WiK: 11 kwietnia, 2018 r., 26 marca 2019 r. i 30 kwietnia 2020 r.,
- dla STARKOM: 29 maja 2018 r., 8 października 2019 r. i 29 września 2020 r.

(akta kontroli str. 363-396)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że przepisy ustawy o wynagrodzeniach, nie wskazywały terminu, do którego winno nastąpić określenie celów zarządczych na dany rok obrotowy. Główne cele zarządcze zostały określone w ww. ustawie, w związku z czym zarządy spółek do momentu ich uszczegółowienia, mogły realizować wszystkie z tych głównych celów.

(akta kontroli str. 247, 250-251)

W ocenie NIK odpowiednio wczesne formułowanie i uszczegółowienie celów zarządczych oraz sposobu ich realizacji i rozliczania ma duże znaczenie w kontrolowaniu, motywowaniu i dyscyplinowaniu zarządów spółek w trakcie roku. Działania takie stanowiłyby o skuteczności nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi.

Zarządy spółek komunalnych sporządziły sprawozdania z realizacji celów zarządczych za 2018 i 2019 r.²³, a rady nadzorcze zapoznały się z tymi sprawozdaniami i pozytywnie oceniły ich wykonanie uznając, że wszystkie cele zarządcze w latach 2018-2019 zostały przez spółki komunalne zrealizowane.

(akta kontroli str. 397-416)

Stosownie do art. 10a ust. 7 ustawy o gospodarce komunalnej, zgromadzenia wspólników poszczególnych spółek komunalnych podjęły w czerwcu 2017 r. uchwały dotyczące wymogów jakie muszą spełniać kandydaci na członków zarządu, określonych w art. 22 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym²⁴ (dalej: „ustawa o zarządzaniu mieniem państwowym”).

(akta kontroli str. 363-371)

Oceny pracy zarządów spółek komunalnych dokonywały rady nadzorcze (m.in. oceniając na bieżąco sytuację ekonomiczno-finansową i corocznie – realizację celów zarządczych oraz sprawozdania z działalności i sprawozdania finansowe) oraz zgromadzenia wspólników (zatwierdzające ww. sprawozdania). Członkom zarządów udzielono absolutorium za 2018 i 2019 r.

(akta kontroli str. 325, 328, 397-514)

Stosownie do wymogów art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o wynagrodzeniach, uchwałami zgromadzeń wspólników poszczególnych spółek komunalnych w czerwcu 2017 r. określono zasady wynagradzania członków zarządów i członków rad nadzorczych, w tym przewidziano coroczną waloryzację/zmianę tych wynagrodzeń, począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłosi wysokość podstawy wymiaru/wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat z zysku w IV kwartale roku poprzedniego. Odmienną regulację przewidywały ustawy o budżetach ustalając, że podstawę wymiaru w latach 2018-2020 stanowi

²³ Zgodnie z postanowieniami uchwał rad nadzorczych, zarządy spółek zobowiązane są przedstawić te sprawozdania łącznie ze sprawozdaniem zarządu z działalności za dany rok obrotowy, a rady nadzorcze podejmują uchwały w sprawie oceny celów zarządczych w roku obrotowym na posiedzeniu, na którym będzie opiniowane sprawozdanie finansowe.

²⁴ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 735 ze zm.).

przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w IV kwartale 2016 r., tj. 4.403,78 zł²⁵.

Ponadto pomimo wymogu wynikającego z art. 11 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach, przez przeoczenie nie zamieszczono na stronie internetowej Urzędu (w BIP) uchwał określających zasady wynagradzania członków zarządów i członków rad nadzorczych (zamieszczono je w trakcie niniejszej kontroli NIK).

(akta kontroli str. 326, 328, 363-374, 515-517, 605)

Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta wynikało, że w ocenie zgromadzeń wspólników spółek komunalnych, przepisy ww. ustaw okołobudżetowych odnoszą się do budżetu państwa, w tym kształtowania wynagrodzeń organów jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa oraz innych państwowych osób prawnych, a nie do budżetu jednostek samorządu terytorialnego i kształtowania tych wynagrodzeń w spółkach komunalnych.

(akta kontroli str. 620-623)

W kolejnych latach spółki komunalne objęte szczegółowym badaniem wypłaciły wynagrodzenia stosując do ich wyliczenia podstawę wymiaru z roku poprzedniego, tj.: 4.739,51 w 2018 r. (od lipca)²⁶, 5.071,25 zł w 2019 r.²⁷ i 5.367,71 zł w 2020 r., co skutkowało ich zawyżeniem.

(akta kontroli str. 626-633)

Stosownie do wymogów art. 4 ust. 5, 6, 8 ustawy o wynagrodzeniach, wynagrodzenie członków zarządu spółek składało się z części stałej stanowiącej wynagrodzenie miesięczne podstawowe oraz części zmiennej – wynagrodzenia uzupełniającego za rok obrotowy, które nie mogło przekroczyć 30% wynagrodzenia podstawowego w poprzednim roku obrotowym²⁸ – przysługującej pod warunkiem realizacji celów zarządczych, po zatwierdzeniu sprawozdania z działalności i sprawozdania finansowego oraz udzieleniu absolutorium z wykonania obowiązków członka zarządu przez walne zgromadzenie wspólników. Wynagrodzenie zmienne uzależnione było od poziomu realizacji celów zarządczych oraz wagi tych celów, a sposób jego wyliczenia i wysokość określały uchwały rad nadzorczych. Zgodnie z zawartymi umowami o świadczenie usług w zakresie zarządzania, członkom zarządów udostępniono do korzystania w zakresie niezbędnym do wykonywania usług zarządzania urządzenie techniczne oraz inne zasoby stanowiące mienie Spółki (pomieszczenia biurowe wraz z wyposażeniem i obsługą asystencką, telefon komórkowy, komputer stacjonarny i przenośny z niezbędnym oprogramowaniem i wyposażeniem oraz samochód (w przypadku STARKOM i STAR WIK²⁹).

(akta kontroli str. 518-557, 363-391, 558-569)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że prawidłowość wypłacania członkom zarządu wynagrodzeń i innych świadczeń, na bieżąco analizowały rady nadzorcze spółek komunalnych oraz służby finansowo-księgowo tych spółek i w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Uważał, że przepisy ustaw okołobudżetowych dotyczyły podmiotów realizujących ustawę budżetową a nie spółek komunalnych.

(akta kontroli str. 325-326, 328, 620-624)

²⁵ 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).

²⁶ 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).

²⁷ Ogłoszonej obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2018 r. (Dz. Urz. GUS poz. 1).

²⁸ W STARKOM od 2021 r. wynagrodzenie zmienne nie będzie mogło przekroczyć 50% wynagrodzenia podstawowego w poprzednim roku obrotowym.

²⁹ W przypadku TBS ustalono kwotowy limit miesięczny korzystania z prywatnego samochodu do celów służbowych.

Nie ustanowiono wewnętrznych procedur i zasad dotyczących wyboru członków rad nadzorczych spółek komunalnych.

Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta wynikało, że wybory przeprowadzono spośród osób, które zgłosiły swoje kandydatury, zgodnie z procedurami przewidzianymi w Kodeksie spółek handlowych³⁰, ustawie o gospodarce komunalnej i ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Poprzedzone były rozmowami kwalifikacyjnymi. Wybór najlepszych kandydatów dokumentowany był oświadczeniem o powołaniu do pełnienia funkcji członka rady nadzorczej. Kandydaci potwierdzali swoje kwalifikacje i spełnienie wymogów na członków rad nadzorczych poprzez składanie swoich aplikacji wraz z dokumentami, jak również w formie ustnych oświadczeń, składanych w trakcie rozmów kwalifikacyjnych, w tym oświadczeń o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółkach wynagrodzeń członków organu zarządzającego. Podczas tych rozmów dokonywano weryfikacji pod kątem możliwości potencjalnego naruszenia ograniczeń dotyczących pełnienia takiej funkcji, określonych w art. 10c ustawy o gospodarce komunalnej.

(akta kontroli str. 326, 328-329, 347, 351)

W okresie objętym kontrolą Zastępcy Prezydenta ds. Techniczno-Inwestycyjnych oraz naczelnicy i zastępcy naczelników WTI i WOŚ, nie byli członkami rad nadzorczych spółek komunalnych, a żaden z członków zarządu i rady nadzorczej spółki komunalnej nie pełnił takiej funkcji w innej spółce komunalnej Miasta.

(akta kontroli str. 194-243, 319, 353-357)

Badanie spełnienia wymogów wobec kandydatów na członków rad nadzorczych przez 11 członków rad nadzorczych powołanych przez Miasto w latach 2018-2020 wykazało, że Urząd posiadał:

- w przypadku siedmiu członków – dokumenty potwierdzające posiadanie wykształcenia wyższego wymaganego art. 19 ust. 1 ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym, w przypadku trzech członków – oświadczenia o posiadaniu wyższego wykształcenia złożone w trakcie niniejszej kontroli NIK, a w przypadku jednego członka – jego oświadczenie, że wyższego wykształcenia nie posiada, złożone w trakcie niniejszej kontroli NIK,
- w dwóch przypadkach – curriculum vitae, które potwierdzało wymagany art. 19 ust. 1 pięcioletni okres zatrudnienia lub wykonywania działalności gospodarczej, a w pozostałych przypadkach – oświadczenia o posiadaniu takiego doświadczenia, złożone w trakcie niniejszej kontroli NIK,
- we wszystkich przypadkach – dokumenty potwierdzające spełnienie jednego z warunków określonych w art. 19 ust. 1 pkt. 1 lit a-k ww. ustawy,
- w 10 przypadkach – oświadczenia o spełnieniu wymogów określonych w art. 19 ust. 1 pkt 2-6 ww. ustawy, złożone w trakcie niniejszej kontroli NIK, a w jednym przypadku brak było dokumentów potwierdzających spełnienie tych wymogów, przy czym osoba została odwołana z tej funkcji 24 marca 2021 r.
- w 10 przypadkach – oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego, wymagane art. 3 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach, były zgodne ze wzorem określonym rozporządzeniem w sprawie wzoru oświadczenia, przy czym zostały one odebrane w trakcie niniejszej kontroli NIK, zamiast przed wyborem na członka rady nadzorczej, a w przypadku jednego z członków brak było takiego oświadczenia, przy czym został on odwołany z tej funkcji 24 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 570-571, 606-615)

³⁰ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1526, ze zm.) – dalej: „Kodeks spółek handlowych”.

Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta wynikało, że:

- podczas rozmów kwalifikacyjnych od kandydatów na członków rad nadzorczych odbierano ustnie oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego, z uwagi na omyłkowe zaniechanie realizacji tego obowiązku w formie pisemnej;
- osoba, która nie posiadała wyższego wykształcenia pełniła funkcję członka Rady Nadzorczej STAR WiK nieprzerwanie od 2015 r., a wcześniej była członkiem Rady Nadzorczej STARKOM. Zgromadzenie Wspólników STAR WiK pozostawało w przekonaniu, że spełnia ona wymóg wyższego wykształcenia wprowadzony w 2016 r. W związku z powyższym Zgromadzenie Wspólników STAR WiK podejmie czynności mające na celu odwołanie tej osoby z funkcji członka Rady Nadzorczej STAR WiK;
- oceny pracy członków rad nadzorczych spółek komunalnych corocznie dokonywały walne zgromadzenia wspólników rozpatrując sprawozdania z działalności rad nadzorczych i że wyniki powyższych ocen były pozytywne,
- prawidłowość wypłacania członkom rad nadzorczych spółek komunalnych wynagrodzeń i innych świadczeń analizowały walne zgromadzenia wspólników oraz służby finansowo-księgowe tych spółek i że w tym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 325, 328, 347, 351, 615, 618, 620, 624-625)

Zdaniem NIK, brak wewnętrznych procedur i zasad dotyczących wyboru członków rad nadzorczych spółek komunalnych przyczynił się do tego, że nie odbierano od kandydatów oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego.

Stosownie do wymogów art. 228 pkt 1 Kodeksu spółek handlowych, sprawozdania zarządu i sprawozdania finansowe za lata 2018-2019 zostały rozpatrzone i zatwierdzone przez walne zgromadzenia wspólników, a członkom zarządów i rad nadzorczych udzielono absolutorium z wykonania przez nich obowiązków.

(akta kontroli str. 427, 439-443, 476-480, 509-511, 572-592)

5. Sposób sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi nie był przedmiotem audytu i kontroli wewnętrznej.

(akta kontroli str. 188-190, 593)

Komisja Rewizyjna Rady Miasta nie przeprowadziła w latach 2018-2020 kontroli działalności spółek komunalnych lub nadzoru właścicielskiego. W maju 2020 r. przeprowadziła w WOŚ kontrolę w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, która dotyczyła wpływu kosztów bezpośrednich na wysokość stawki opłat na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości, przy czym sformułowano wniosek o zwiększenie częstotliwości odbioru frakcji zielonej w okresie letnim i zwiększenie kontroli prowadzenia segregacji odpadów u właścicieli nieruchomości oraz podmiotów gospodarczych.

(akta kontroli str. 594-604)

Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta wynikało, że kwestię częstotliwości odbioru frakcji zielonej Miasto skonsultowano z przedstawicielami Zakładu Utylizacji Odpadów Komunalnych „Stary Las” Sp. z o.o., którzy uznali, że aktualnie obowiązująca częstotliwość nie powoduje istotnego zakłócenia procesu kompostowania. Ponadto dodał, że Rada Miasta, stosownie do art. 4 ust. 1 oraz art. 6r ust. 3c ustawy z dnia

13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³¹, przed uchwaleniem regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta oraz uchwały określającej częstotliwość odbierania odpadów komunalnych uzyskała w ww. zakresie pozytywną opinię Inspektora Sanitarnego. W sprawie zwiększenia kontroli prowadzenia segregacji odpadów WOS polecił STARKOM zintensyfikowanie tego rodzaju kontroli i w przypadku stwierdzenia niedopełnienia obowiązku segregacji odpadów, odbierać je jako zmieszane oraz powiadomić o tym Prezydenta i właściciela nieruchomości. Polecenie to było na bieżąco realizowane, co potwierdzały comiesięczne raporty o nieprawidłowościach stwierdzonych podczas odbioru odpadów, na podstawie których WOS prowadzi dalsze postępowanie.

(akta kontroli str. 246, 249)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

STARKOM prowadził działalność wykraczającą poza zadania własne Miasta i sferę użyteczności publicznej co stanowiło naruszenie art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej. Udział przychodów z tego tytułu w przychodach z działalności operacyjnej ww. spółki stanowił w latach 2018-2020 odpowiednio: 3,6%, 2,7% i 1,8%. Ponadto STARKOM wykonywał 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. Udział przychodów z tego tytułu w przychodach z działalności operacyjnej ww. spółki stanowił w latach 2018-2020 odpowiednio: 57,2%, 62,2% i 64,6%. Powyższe działania prowadzone były za wiedzą i aprobatą Prezydenta.

(akta kontroli str. 246, 250, 326-330, 342-346, 350)

Pracownik Urzędu, przez przeoczenie, nie zamieścił na stronie internetowej Urzędu (w BIP) uchwał określających zasady wynagradzania członków zarządów i członków rad nadzorczych, pomimo wymogu wynikającego z art. 11 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach.

(akta kontroli str. 326, 328)

3. Prezydent nie odebrał od kandydatów na członków rad nadzorczych pisemnych oświadczeń o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego, wymaganych art. 3 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach, zgodnych ze wzorem wymaganym rozporządzeniem w sprawie wzoru oświadczenia.

(akta kontroli str. 570-571, 606-615)

4. Prezydent sprawował niewystarczający nadzór nad STARKOM, gdyż Spółka nie wywiązała się z obowiązków administratora cmentarzy komunalnych w zakresie poddawania okresowym kontrolom stanu technicznego, wymaganym art. 62 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego, wszystkich elementów i instalacji cmentarzy komunalnych. Kontrolom tym nie poddano elementów i instalacji cmentarzy m.in.: dróg, ciągów pieszych, ogrodzeń, pomników i krzyży (niebędących nagrobkami i krzyżami nagrobnymi) i elementów instalacji wodnych dostarczających wodę na teren cmentarzy.

(akta kontroli str.: 346, 348, 352)

5. Prezydent akceptował nieterminowe ustalania przez rady nadzorcze STARKOM i STAR WiK uszczegółowienia celów zarządczych, tj.: wskaźników kwantyfikujących realizację celów zarządczych, sposobu mierzenia poszczególnych wskaźników, kryteriów oceny realizacji oraz znaczenia (wagi) poszczególnych wskaźników

³¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 888m.

w ocenie. Rada Nadzorcza STAR WiK podjęła uchwały w 2018 r. i 2020 r. odpowiednio: 11 i 30 dni po terminie określonym na 31 marca w uchwale Walnego Zgromadzenia Wspólników STAR WiK, a Rada Nadzorcza STARKOM w poszczególnych latach 2018-2020 kolejno: 29, 161 i 152 dni po terminie określonym na 30 kwietnia w uchwale Walnego Zgromadzenia Wspólników STARKOM.

(akta kontroli str. 363-392)

6. Prezydent nie sprawował nadzoru nad działalnością sponsoringową spółek komunalnych oraz udzielaniem przez nie darowizn. Tymczasem STARKOM i STAR WiK zawarły łącznie 73 umowy sponsoringowe o łącznej wartości 964,9 tys. zł oraz udzieliły łącznie 151 darowizn w łącznej wysokości 229,3 tys. zł, z tego 101 darowizn (ponad 67%) w łącznej wysokości 183,8 tys. zł (ponad 80%) na zadania niezwiązane z przedmiotem ich działalności.

(akta kontroli str. 635-654)

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 wnioski:

Wnioski

1. Wdrożenie rozwiązań zapobiegających prowadzeniu przez spółki komunalne działalności wykraczającej w sposób niedozwolony poza zadania własne Miasta w sferze użyteczności publicznej i zadania publiczne powierzone Miastu do realizacji na podstawie art. 74 ustawy o samorządzie gminnym.
2. Wdrożenie rozwiązań zapewniających odbieranie, od kandydatów na członków rad nadzorczych spółek komunalnych, oświadczeń o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego, wymaganych art. 3 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach, w formie pisemnej.
3. Wdrożenie rozwiązań zapewniających ustalenie przez rady nadzorcze STARKOM i STARWiK, sposobu realizacji i rozliczania celów zarządczych, w terminach określonych uchwałami zgromadzenia wspólników.
4. Wdrożenie rozwiązań zapewniających realizację obowiązków w zakresie okresowych kontroli stanu technicznego cmentarzy komunalnych.
5. Wdrożenie rozwiązań zapewniających nadzór nad działalnością sponsoringową i udzielaniem darowizn, w tym zgodność udzielania darowizn z zakresem zadań określonych w aktach założycielskich.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

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 Gdańsku. 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 dni 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 22 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


.....
podpis

