



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.005.05.2021

Andrzej Cieśliński
Prezes Zarządu
Przedsiębiorstwo Gospodarki
Komunalnej Sp. z o.o. w Goleniowie
ul. I Brygady Legionów 17C
72-100 Goleniów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Goleniowie ¹ ul. I Brygady Legionów 17C, 72-100 Goleniów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Cieśliński, Prezes Zarządu Spółki od 1 listopada 2019 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Katarzyna Gonera, Prezes Zarządu Spółki w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 października 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przestrzeganie ustawowych ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej. 2. Zgodność realizowania zadań z obowiązującymi przepisami, w tym ustawy o zamówieniach publicznych lub regulacjami wewnętrznymi.
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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	1. Jarosław Pułka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/33/2021 z 17 lutego 2021 r. 2. Aneta Arczewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/34/2021 z 17 lutego 2021 r.

(akta kontroli str.1-4)

I. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działalność PGK koncentrowała się na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców Gminy Goleniów⁵ w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych oraz odbioru i transportu nieczystości ciekłych, tj. zgodnie z zakresem określonym w umowie Spółki⁶. Spółka była przygotowana organizacyjnie do wykonywania zadań użyteczności publicznej. W regulaminie organizacyjnym wskazano komórki organizacyjne i stanowiska odpowiedzialne za ich wykonywanie. Zasady sprawowania nadzoru w Spółce określono w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. W Spółce prowadzono okresowe analizy, służące zapewnieniu rzetelnych danych i informacji o jej działalności. Zamówienia publiczne udzielane były zgodnie z wewnętrznymi regulacjami. Służyły one wykonywaniu zadań Spółki i były realizowane zgodnie z warunkami zawartych umów. Sytuacja finansowa Spółki pozwalała na właściwą realizację statutowych zadań. Zasady wynagradzania

¹ Dalej: PGK lub Spółka.

² Dalej: Prezes Zarządu.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Gmina.

⁶ Zawarta 10 października 2007 r. - akt notarialny Rep. A Nr 10533/2007; dalej: umowa Spółki.

Prezesa Zarządu oraz członków Rady Nadzorczej Spółki zostały określone z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami⁷.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- świadczeniu usług wykraczających poza zadania własne Gminy oraz jej obszar administracyjny;
- niedopełnieniu obowiązku opracowania i przedłożenia Burmistrzowi Goleniowa⁸ projektu regulaminu określającego zasady korzystania z usług świadczonych przez Spółkę oraz obowiązków Spółki wobec odbiorców tych usług;
- niepełnym obciążeniu Gminy kosztami odbioru i zagospodarowania w lutym 2019 r. odpadów wielkogabarytowych;
- nieprzeprowadzeniu w wymaganym terminie pięcioletniej kontroli stanu technicznego Domu Przedpogrzebowego.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

PGK⁹ utworzone zostało w 1991 r. jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością¹⁰. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2020 r., Gmina była jedynym udziałowcem (posiadającym 100 % udziałów).

Spółkę powołano do realizacji zadań gospodarki komunalnej Gminy, w szczególności z zakresu ochrony środowiska, przyrody i gospodarki wodnej, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku, obsługi urzędzeń sanitarnych i wysypisk, zbierania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, utrzymania zieleni gminnej, cmentarzy gminnych, obiektów gminnych i administracyjnych oraz urzędzeń użyteczności publicznej. Przedmiotem działalności było m. in. zbieranie, przetwarzanie i unieszkodliwianie odpadów, odzysk surowców, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, utrzymanie porządku i zagospodarowanie terenów zieleni, wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi, pogrzeby i działalność pokrewna, konserwacja i naprawa pojazdów samochodowych. Od 24 listopada 2020 r. wiodącym przedmiotem działalności było zbieranie odpadów innych niż niebezpieczne. W pozostałym zakresie, przedmiot działalności nie ulegał zmianom w kontrolowanym okresie.

(akta kontroli str. 7-31)

PGK prowadziło działalność na podstawie zezwoleń na zbieranie i transport odpadów niebezpiecznych i innych niż niebezpieczne, opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych oraz wpisów do rejestru działalności regulowanych. Uzyskało numer rejestrowy nadany przez Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego¹¹ w wyniku wpisu do rejestru podmiotów gospodarujących odpadami oraz konto w Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami¹². W trakcie kontroli NIK, Marszałek prowadził postępowanie wszczęte wnioskiem PGK z 7 lutego 2020 r. o zmianę

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1907 ze zm.; dalej: ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń.

⁸ Dalej: Burmistrz.

⁹ Nr KRS 0000132945.

¹⁰ Gmina była posiadaczem 55 ze 114 udziałów, kolejni trzej wspólnicy posiadali po dwa udziały, pozostali objęli po jednym udziale w kapitale zakładowym Spółki.

¹¹ Dalej: Marszałek.

¹² Dalej: BDO

zezwolenia na zbieranie odpadów¹³. Do 16 czerwca 2021 r. postępowanie nie zostało zakończone.

(akta kontroli str. 108-171 , 405-408)

W latach 2018-2020 PGK osiągnęło przychody z tytułu świadczenia usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z obszaru Gminy oraz gmin Przybiernów, Stepnica, Osina w wysokości 35 760 tys. zł¹⁴, utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy w kwocie 7 887 tys. zł¹⁵, usług pogrzebowych świadczonych w Gminie i okolicznych miejscowościach (w tym na rzecz Ośrodka Pomocy Społecznej w Goleniowie) w kwocie 3 589 tys. zł¹⁶, odbioru nieczystości ciekłych z ww. obszarów oraz gminy Maszewo 1 470 tys. zł¹⁷, wynajmu i zarządzania nieruchomościami 855 tys. zł¹⁸, zimowego utrzymania dróg i chodników na terenie Gminy 416 tys. zł¹⁹, naprawy pojazdów 5 tys. zł²⁰. W KRS²¹, zgodnie z umową Spółki ujawniona została przeważająca działalność Spółki.

(akta kontroli str. 172-174)

PGK prowadziło działalność w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych oraz odbioru i transportu nieczystości ciekłych na obszarach położonych poza granicami administracyjnymi Gminy²².

(akta kontroli str. 172-174)

Prezes Zarządu wyjaśnił: *W ocenie Spółki nie jest prawidłowe interpretowanie przepisów w ten sposób, że ogranicza się terytorialnie przedmiotowy zakres usług świadczonych przez spółki komunalne. Ograniczenie takie nie wynika wprost z przepisów cytowanych ustaw²³, albowiem użyte tam pojęcia „gminy” należy rozumieć gminy jako podmiotu wskazanego abstrakcyjnie, a nie konkretnie (to jest „każdej gminy” a nie „tej/ danej gminy”). (...) usługi świadczone na rzecz gmin sąsiednich mają na celu racjonalne i gospodarne wykorzystanie jej zasobów technicznych, sprzętowych i kadrowych. Dzięki przychodom osiąganym*

¹³ Zgodnie z art. 8 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz.1579) termin na złożenie wniosku o zmianę decyzji o zezwoleniu na zbieranie odpadów niebezpiecznych i innych niż niebezpieczne, o którym mowa w art.14 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1592) upłynął 5 marca 2020 r. PGK złożyło wniosek o zmianę decyzji WOŚRL.6233.06.2018.EP 7 lutego 2020 r.

¹⁴ 2018 r.: 9 592 tys. zł, w tym z działalności poza Gminą 1 374 tys. zł; 2019 r.: 10 449 tys. zł odpowiednio 1 577 tys. zł; 2020 r.: 15 718 tys. zł; 2 851 tys. zł. W 2020 r. Spółka, w wyniku podwyższenia stawek za odbiór i zagospodarowanie odpadów w 2019 roku, osiągnęła przychód w kwocie 452 tys. zł z tytułu realizacji usług w okresie 10 - 12.2019 r.

¹⁵ 2018 r.: 2 509 tys. zł; 2019 r.: 2 554 tys. zł; 2020 r.: 2 824 tys. zł.

¹⁶ 2018 r.: 1 205 tys. zł, w tym z działalności komercyjnej 1 197 tys. zł; 2019 r.: 1 171 tys. zł z działalności komercyjnej; 2020 r.: 1 214 tys. zł, w tym z działalności komercyjnej 1 205 tys. zł.

¹⁷ 2018 r.: 449 tys. zł, w tym z działalności poza Gminą 42 tys. zł; 2019 r.: odpowiednio: 541 tys. zł, 57 tys. zł; 2020 r.: 481 tys. zł; 66 tys. zł.

¹⁸ 2018 r.: 372 tys. zł; 2019 r.: 304 tys. zł; 2020 r.: 179 tys. zł.

¹⁹ 2018 r.: 207 tys. zł; 2019 r.: 143 tys. zł; 2020 r.: 66 tys. zł – tzw. akcja Zima.

²⁰ 2018 r.: 4 720,00 zł za naprawę pojazdów na rzecz spółki Goleniowskie Wodociągi i Kanalizacja Sp. z o.o.; 2020 r.: 600,00 zł z tytułu zwrotu kosztów naprawy przez Towarzystwo Ubezpieczeniowe.

²¹ Stan na 24.03.2021 r. Działalności ujawnione w KRS, z tytułu których PGK osiągnęło przychody w latach 2018-2020: 1.Zbieranie odpadów innych niż niebezpieczne (PKD 38.11.Z), 2. Działalność usługowa związana z zagospodarowaniem terenów zielonych (PKD Dział 81), 3. Pogrzeby i działalność pokrewna (PKD 96.03.Z), 4. Wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi (PKD 68.20.Z), 5. Konserwacja i naprawa pojazdów samochodowych, z wyłączeniem motocykli (PKD 45.20.Z), 6. Usługa zimowego utrzymania dróg i chodników (PKD Dział 81).

²² Przychody / koszty działalności dot. odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych poza granicami Gminy : 2018 r.: 1 374 tys. zł/ 1 213 tys. zł; 2019 r.: 1 577 tys. zł/ 1 516 tys. zł; 2020 r.: 2 851 tys. zł/ 1 947 tys. zł. Przychody/ koszty działalności dot. transportu nieczystości ciekłych poza granicami Gminy: 2018 r.: 42 tys. zł/ 14 tys. zł; 2019 r.: 57 tys. zł/ 15 tys. zł; 2020 r.: 66 tys. zł/ 21 tys. zł.

Przychody/ koszty usług pogrzebowych świadczonych w drodze działalności komercyjnej: 2018 r.: 1 197 tys. zł/ 896 tys. zł; 2019 r.: 1 171 tys. zł/ 891 tys. zł; 2020 r.: 1 205 tys. zł/ 892 tys. zł.

²³ Art. 7 ust. 1, art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.o samorządzie gminnym (Dz.U. 2020 r. poz.713 ze zm); dalej: usg. Art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679); dalej: ugk.

z działalności na terenie tychże gmin Spółka może realizować swoją działalność w sposób efektywny, co z kolei skutkuje obniżeniem kosztów systemu gospodarowania odpadami (...). Tym samym Spółka poprzez swoją działalność przyczynia się do rozwoju gminy w myśl przepisów art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej.

(akta kontroli str. 258-259, 263-264)

W latach 2018-2020 PGK świadczyło w drodze działalności komercyjnej usługi pogrzebowe. Przychody uzyskane przez Spółkę z tego tytułu wyniosły 3 589 tys. zł w latach 2018-2020 i stanowiły od 6-8% przychodów ogółem Spółki.

(akta kontroli str. 172-174)

Prezes Zarządu wyjaśnił: Spółka realizowała usługi z zakresu użyteczności publicznej związane z zadaniami własnymi gminy z zakresu obsługi cmentarzy gminnych. Nie sposób oderwać usług pogrzebowych od ww. zadań, tak jak nie sposób jest przyjąć, że świadczenie owych usług nie stanowi zaspokojenia zbiorowych potrzeb lokalnej społeczności. Jest ono wykonywane w sposób bieżący i nieprzerwany i w związku z powyższym spełnia przesłanki uznania go za realizację zadań użyteczności publicznej. Jak wynika z art. 7 ust. 1 ww. ustawy²⁴, do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Katalog zadań własnych gminy określa art. 7 ust. 1 ww. ustawy. Katalog ten nie ma charakteru zamkniętego, stanowi jedynie przykładowe wyliczenie zadań, na co wskazuje użyte w ww. przepisie sformułowanie „w szczególności”. Powyższe znajduje potwierdzenie m. in. w stanowisku zajęтым przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji na zapytanie nr 9838 z 19 maja 2011 r., gdzie wskazano iż: „Odnosząc się do kwestii możliwości dokonania zmian w ustawie o samorządzie gminnym, które uwzględniałyby w zadaniach własnych gminy świadczenie usług pogrzebowych i działalności pokrewnej zauważyć należy, iż przewidziany w art. 7 ust. 1 ww. ustawy katalog zadań własnych gminy nie ma charakteru zamkniętego. Wyliczenie zadań własnych gminy ma charakter jedynie przykładowy, na co wskazuje użyte w art. 7 ust. 1 ww. ustawy sformułowanie „w szczególności”. Innymi słowy wyliczenie to nie jest wyczerpujące. Tym samym ewentualna zmiana przedmiotowej ustawy w ww. zakresie nie jest konieczna.

(akta kontroli str. 259, 264-265)

Na podstawie badania dokumentacji sposobu realizowania w okresie 1 stycznia - 31 grudnia 2019 r. i 1 lipca - 11 września 2020 r. dwóch umów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy²⁵ (z trzech realizowanych w badanym okresie ustalono, że odbiór odpadów był realizowany zgodnie z obowiązującymi Spółkę warunkami²⁶, na podstawie harmonogramów wywozu odpadów zatwierdzonych przez Gminę. Dalsze ich zagospodarowanie przez przekazanie w 2019 r. do dziewięciu instalacji (w tym czterech komunalnych wymienionych w umowie Nr 1255/2017) Spółka dokumentowała Potwierdzeniami przywozu odpadów i Kartami Przekazania Odpadów²⁷ (część KPO nie zawierała

²⁴ Ustawa; usg.

²⁵ Nr 1255/2017 z 28.06.2017 r. realizowana w okresie 1.07.2017r. - 30.06.2020 r., Nr 947/2020 z 26.06.2020r. realizowana w okresie 1.07.-11.09.2020 r.

²⁶ Warunek 1. Bieżące wyposażanie nieruchomości w pojemniki i worki, oraz ich wymiana w razie zgłoszonej potrzeby. Warunek 2: Odbieranie bezpośrednio od właścicieli nieruchomości każdej ilości odpadów komunalnych, wg frakcji, w terminach określonych w harmonogramie wywozu odpadów.

²⁷ Dalej: KPO. Zgodnie z wzorami KPO obowiązującymi do 31.12.2019 r., które stanowiły załączniki nr 1 do rozporządzeń Ministra Środowiska z 12 grudnia 2014 r. i 25 kwietnia 2019 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów (Dz. U. poz. 1973, Dz.U. poz. 819.), w Kartach wraz z podpisem osób wykonujących czynności powinna zostać odnotowana data ich przeprowadzenia. Wyjątek stanowiła sytuacja, w której dokument został opatrzony bezpiecznym podpisem elektronicznym.

daty przyjęcia do transportu i jego wykonania oraz przejęcia przez instalację. Nie była również opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym).

(akta kontroli str. 175-230)

W okresie 1 lipca - 11 września 2020 r. odpady były przekazywane do czterech instalacji (w tym dwóch komunalnych wymienionych w umowie Nr 947/2020) i ewidencjonowane elektronicznie w BDO.

(akta kontroli str. 231-257)

Prezes Zarządu wyjaśnił: *W KPO stanowiących załączniki do faktur wskazany był miesiąc, w którym przekazano odpady i stanowiły one jedynie dokumenty poglądowe mające na celu potwierdzenie ilości i miejsca przekazania odpadów, tak aby potwierdzić prawidłowość w ilościach wskazanych na fakturach. Egzemplarze KPO stanowiące załączniki do prowadzonej Ewidencji Odpadów posiadają wszystkie niezbędne elementy, wymagane przepisami. Data, którą zamieszcza się na dole KPO stanowi jedynie datę wystawienia dokumentu, które to wystawianie odbywało się w systemie miesięcznym. Przepisy obowiązujące w 2017 roku przewidywały, iż przedsiębiorcy odbierający odpady zmieszane winni przekazywać je wyłącznie do funkcjonujących w danym regionie instalacji wskazanych w Wojewódzkich Planach Gospodarki Odpadami. Instalacje te miały status RIPOK (Regionalnych Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych). Wywożenie odpadów do instalacji innych niż RIPOK było zakazane przez prawo. Dlatego też intencją stron umów Nr 1255/2017 z 28.06.2017 r. i 947/2020 z 26.06.2020 r., wyrażoną w postanowieniach § 7 umowy Nr 1255/2017 oraz umowy Nr 947/2020 było zapewnienie, że właśnie odpady zmieszane będą przekazywane wyłącznie do instalacji uprawnionych do ich odbioru. (...) odpady selektywnie zebrane mogą być przekazywane przez przedsiębiorców zajmujących się ich odbiorem do dowolnych instalacji zajmujących się ich przetwarzaniem.*

(akta kontroli str. 258-266)

Realizacja części zadania polegająca na myciu i dezynfekcji pojemników nie była w Spółce udokumentowana.

Prezes Zarządu wyjaśnił: *W 2019 roku Spółka myła pojemniki sukcesywnie przez cały rok trwania umowy. Część pojemników była myta za pomocą pojazdu specjalistycznego w trakcie odbierania odpadów bezpośrednio od mieszkańców, część za pomocą myjki mobilnej oraz część pojemników była myta na terenie bazy przy ul. I Brygady Legionów 17C w Goleniowie. Pracownicy Gminy Goleniów w celu weryfikacji realizacji warunków umowy w zakresie mycia pojemników w sposób wyrzykowy brali bezpośredni udział w realizacji zadania, w wybranym przez siebie czasie, poprzez obserwację realizacji zadania.*

(akta kontroli str.230, 258-260, 263-266)

Spółka realizowała obowiązek sprawozdawczy w zakresie informowania Gminy o ilości i pojemności pojemników z nieruchomości niezamieszkałych, na których powstały odpady komunalne oraz nieruchomościach, do których dostarczono w 2019 r. nowe worki w zamian za odebrane z odpadami²⁸. Jako podmiot odbierający odpady komunalne i prowadzący punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, dopełniła obowiązku złożenia sprawozdań, o których mowa w art. 9n, art. 9na ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁹. Zgodnie z umową Spółka przeprowadziła wymaganą liczbę

²⁸ Jeden kwartalny wykaz nieruchomości (za I kwartał 2019 r.), do których dostarczono nowe worki w zamian za odebrane z odpadami Spółka przekazała do Gminy 18.04.2019 r., tj. z przekroczeniem terminu określonego w umowie o trzy dni.

²⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.; dalej: ustawa ucpg.

akcji informacyjnych i edukacyjnych na temat prawidłowej gospodarki odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 230, 257-261, 267-268)

Podstawę wynagrodzenia³⁰ Spółki za odbiór i zagospodarowanie odpadów z terenu Gminy w 2019 r. w wysokości 9 153,37 tys. zł stanowiła masa odpadów przekazanych do instalacji³¹ (w której nie uwzględniono 6,64 Mg odpadów wielkogabarytowych i 0,04 Mg opakowań z papieru i tektury³²). Koszt realizacji zadania przez Spółkę w 2019 r. wyniósł 7 964,12 tys. zł.

(akta kontroli str. 230, 268-275)

Wynagrodzenie za realizację ww. usług w okresie 1 lipca – 11 września 2020 r. w kwocie 2 011,76 tys. zł uwzględniało rzeczywistą masę odpadów odebranych od właścicieli nieruchomości obowiązanych ponosić opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz Gminy³³. Koszt realizacji zadania przez Spółkę w badanym okresie wyniósł 1 652 tys. zł.

(akta kontroli str. 257, 268-275)

W okresie 1–28 lutego 2019 r. PGK nie obciążyło Gminy kosztami odbioru i zagospodarowania odpadów wielkogabarytowych o masie 6,64 Mg oraz 0,04 Mg opakowań z papieru i tektury odebranych i zagospodarowanych w okresie 1-30 listopada 2019 r.³⁴

(akta kontroli str. 230, 268-275, 401)

Prezes Zarządu wyjaśnił: *Faktyczna masa odpadów wielkogabarytowych odebranych w 2019 roku wynosi 579,99 Mg, papieru i makulatury 171,609 Mg i tworzyw sztucznych 240,00 Mg. W rocznym sprawozdaniu omyłkowo podano wagę papieru i makulatury w ilości 171,039 i tworzyw sztucznych 239,19 Mg, co zostanie skorygowane w trybie art. 9taa³⁵. W przypadku odpadów wielkogabarytowych w sprawozdaniu ujęto faktyczną wagę odebranych odpadów, natomiast omyłkowo nie obciążono Gminy Goleniów ilością 6,64 Mg, która została odebrana w lutym 2019 (...). Omyłkowo w fakturach Nr 005648/S03/2019/794 z 30.11.2019 r. i Nr 006359/S03/2019/794 z 31.12.2019 r. nie obciążono Gminy Goleniów za odbiór 0,04 Mg papieru i makulatury. (...) koszty zagospodarowania w/w odpadów, z uwagi*

³⁰ Wynagrodzenie netto obliczone jako suma iloczynu stawki za odbiór i zagospodarowanie masy odpadów zmieszanych wyrażonej w Mg (Megagramach) i ilości faktycznie przekazanych do instalacji w okresie 12 miesięcy oraz iloczynu stawki za odbiór i zagospodarowanie masy odpadów zebranych selektywnie oraz mebli i innych odpadów wielkogabarytowych wyrażonej w Mg i ilości faktycznie przekazanych do instalacji w okresie 12 miesięcy.

³¹ W okresie 1.01.-31.12.2019 r., wg frakcji: odpady niesegregowane 15 380,79 Mg, ulegające biodegradacji 919,82 Mg, wielkogabarytowe 573,35 Mg, opakowania z papieru i tektury 171,609 Mg, z tworzyw sztucznych 240,00 Mg, ze szkła 331,78 Mg.

³² W wynagrodzeniu Spółki za odbiór i zagospodarowanie odpadów w 2019 r. uwzględniono 573,35 Mg z 579,99 Mg odebranych odpadów wielkogabarytowych, w wyniku czego Gmina nie została obciążona kosztami odbioru i zagospodarowania tych odpadów o masie 6,64 Mg. W sprawozdaniu rocznym złożonym w BDO wykazana została masa odebranych odpadów wielkogabarytowych 579,99 Mg. Masa odpadów z papieru i tektury, za którą Spółka obciążyła Gminę w nadmiernej wysokości za 11.2019 r. została nieprawidłowo skorygowana w 12.2019 r., w wyniku czego Gmina nie została obciążona kosztami odbioru i zagospodarowania papieru i tektury o masie 0,04 Mg.

³³ W okresie 1.07.-11.09.2020 r., wg frakcji: odpady niesegregowane 1 712,5495 Mg, ulegające biodegradacji 525,737 Mg, wielkogabarytowe 204,04 Mg, opakowania z papieru i tektury 115,8545 Mg, z tworzyw sztucznych 135,8735 Mg, ze szkła 170,24 Mg. W związku z § 3 ust. 5 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy, który stanowi załącznik nr 1 do uchwały Nr XVIII/215/20 Rady Miejskiej w Goleniowie z 29 kwietnia 2020 r., od 1 czerwca 2020 r. rozliczenie z Gminą za odbiór i zagospodarowanie nie obejmowało odpadów odebranych od właścicieli nieruchomości, którzy nie byli zobowiązani do ponoszenia opłat na rzecz Gminy i przekazywali odpady do PGK na podstawie umów zawartych ze Spółką.

³⁴ Koszt Spółki z tego tytułu wyniósł 3,02 tys. zł.

³⁵ Zgodnie z art. 9taa ustawy ucpg, w terminie do dwóch lat od przekazania sprawozdania, jest możliwe dokonanie jego korekty. Termin na korektę sprawozdania za 2019 r., o którym mowa w art. 9n ustawy ucpg upłyne 31 sierpnia 2022 r.

na fakt, iż rok 2019 został już rachunkowo zamknięty i nie ma możliwości zmiany sprawozdania finansowego, pozostaną kosztami Spółki.

(akta kontroli str. 261, 266-267)

Badanie wykonania przez Spółkę w 2018 r. Porozumienia³⁶, w którym Gmina powierzyła PGK zadania polegające na obsłudze eksploatacyjnej i remontowej terenów zieleni miejskiej, cmentarzy, lasów komunalnych i innych terenów należących do Gminy wykazało prawidłową ich realizację. Wykonanie prac, wysokość wynagrodzenia za poszczególne zadania oraz uzasadnienie odstępiania od wykonania części zadań przez niezależne okoliczności (wykonanie poniżej 100%) oraz w stopniu przekraczającym 100%³⁷, Gmina zatwierdziła na podstawie odbiorów wykonanych czynności, które poprzedzały miesięczne rozliczenia kwot ryczałtu wypłaconych na zasadzie zaliczek (w łącznej wysokości 2 310,28 tys. zł). W 2018 r. Spółka zrealizowała również cztery zadania dodatkowe³⁸ osiągając przychód w kwocie 96,5 tys. zł. Z tytułu poboru opłat targowych i za wykup miejsc na cmentarzach komunalnych będących własnością Gminy uzyskała wynagrodzenie w kwocie 30,6 tys. zł. Koszt realizacji zadań w 2018 r. wyniósł 1 651,95 tys. zł.

(akta kontroli str. 276-337)

Struktura organizacyjna Spółki, zasady funkcjonowania, zakres działania organów, komórek organizacyjnych i kompetencje pracowników określone zostały w Regulaminie Organizacyjnym³⁹, który uwzględniał przedmiot działalności i zadania, do realizacji których Spółka została powołana.

Do 31 marca 2020 r., Dział Zieleni, Usług Pogrzebowych i Cmentarnych był odpowiedzialny za utrzymanie czystości i porządku w Gminie, administrowanie cmentarzami komunalnymi, realizację usług pogrzebowych i cmentarnych. Zadania z zakresu wywozu odpadów stałych i nieczystości ciekłych, zbiórki i transportu odpadów niebezpiecznych i innych niż niebezpieczne, prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów oraz unieszkodliwiania, transportu i utylizacji odpadów przypisane zostały Działowi Odpadów Komunalnych, Segregowanych i Ciekłych. Od 1 kwietnia 2020 r., wskazane zadania wykonywać miały Działy Gospodarki odpadami i Usług komunalnych, w strukturze których funkcjonowały komórki organizacyjne Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK), Zieleni i Oczyszczania Miasta, Targowiska oraz Usług Pogrzebowych i Cmentarnych. W badanym okresie, komórka Ochrony Środowiska była odpowiedzialna za nadzór zgodności realizowanej gospodarki odpadami z przepisami o ochronie środowiska i odpadach.

(akta kontroli str. 32-89)

Spółka nie opracowała Regulaminu korzystania ze świadczonych usług, zgodnie z art. 13 ust. 1 ugk.

(akta kontroli str. 259, 265-266)

³⁶ Nr 1543/2016 z 23.12.2016 r. z aneksami w sprawie dodatkowych zadań i wynagrodzenia, o nr: : 2/2018 z 12.02.2018 r. dot. usunięcia drzew i krzewów włącznie z wywozem drewna i utylizacją gałęzi; 3/2018 z 14.05.2018 r. dot. wykaszania zieleni na terenie wiejskim; 4/2018 z 3.12.2018 r. dot. nasadzenia drzew i krzewów na terenie lapidarium w miejscowości Załom.

³⁷ Wykonanie poniżej 100% przez remonty obiektów i bieżące zapotrzebowanie niższe od objętego Porozumieniem. Wykonanie powyżej 100% przez kilkakrotne koszenie chwastów i samosiewów, sadzenie kwiatów, krzewów, bylin, usuwanie i pielęgnację drzew, utrzymanie stanu technicznego przystanków, zbiórkę worków.

³⁸ Aneks do Porozumienia 1543/2016: Nr 2/2018 z 12.02.2018 r. dot. usunięcia drzew i krzewów wraz z wywozem drewna i utylizacją gałęzi; Nr 3/2018 z 14.05.2018 r. dot. wykaszania terenów zieleni na obszarze wiejskim; Nr 4/2018 z 03.12.2018 r. dot. nasadzenia drzew i krzewów na terenie lapidarium w miejscowości Załom; Umowa Nr 1040/2018 z 20.07.2018 r. dot. wykonania remontu siedzisk i uprzątnięcia terenu amfiteatru przy ul. Zielona Droga w Goleniowie.

³⁹ Załącznik do Zarządzenia nr 15/2013 Prezesa PGK z 15 marca 2013 r. obowiązujący do 11.03.2020 r. Załącznik do Zarządzenia nr 11/2020 Prezesa PGK z 27 lutego 2020 r., obowiązujący od 12.03.2020 r.

Prezes Zarządu wyjaśnił: *Spółka świadczy na terenie Gminy Goleniów usługi odbioru i zagospodarowania odpadów z nieruchomości zamieszkałych wyłącznie na rzecz jednego podmiotu – Gminy Goleniów. Zleceniodawcą, odbiorcą jej usług i podmiotem odpowiedzialnym za odpady komunalne, zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie są mieszkańcy gminy, ale sama gmina. Stosunek prawny pomiędzy Gminą Goleniów a Spółką został uregulowany w stosownym akcie (umowie). Nie ma przy tym znaczenia, czy akt ten nazywa się umową czy regulaminem, albowiem niezależnie od nazwy, jego treść pozostanie ta sama. W odniesieniu do usługi odbioru i zagospodarowania odpadów z nieruchomości niezamieszkałych, Spółka do każdej zawartej umowy przedkłada Ogólne Warunki Świadczenia Usług, które stanowią odpowiednik regulaminu świadczenia usług. W dokumencie tym zawarte są wszelkie uregulowania dotyczące praw i obowiązków zarówno usługodawcy, jak i usługobiorców.*

(akta kontroli str. 259-260, 265)

W badanym okresie, organem nadzoru Spółki była Rada Nadzorcza składająca się z trzech członków, których łączne wynagrodzenie w każdym roku kontrolowanego okresu wyniosło 70 tys. zł. Jednoosobowy Zarząd powołany do kierowania działalnością Spółki i jej reprezentowania na zewnątrz uzyskał wynagrodzenie w 2018 r. w łącznej wysokości 117 tys. zł, w 2019 r. 121 tys. zł, w 2020 r. 126 tys. zł.⁴⁰

PGK zatrudniało w 2018 r. 80 pracowników (56 produkcyjnych, 24 nieprodukcyjnych), w 2019 r. 85 (odpowiednio 60, 25), w 2020 r. 90 (63, 27)⁴¹, na wynagrodzenia których Spółka przeznaczyła w 2018 r. 3 727 tys. zł, w 2019 r. 4 119 tys. zł, w 2020 r. 5 255 tys. zł.⁴²

Średnie roczne wynagrodzenie pracownika w latach 2018-2020 wynosiło: 47 tys. zł w 2018r., 48 tys. zł w 2019 r., 58 tys. zł w 2020 r.⁴³

(akta kontroli str. 11, 24, 102)

Kompetencje Rady Nadzorczej do sprawowania stałego nadzoru nad funkcjonowaniem Spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności zostały określone w umowie Spółki. W szczególności do kompetencji Rady Nadzorczej należało m.in. powoływanie i odwoływanie członków zarządu oraz ocena sprawozdania zarządu z działalności Spółki i sprawozdania finansowego w zakresie ich zgodności z księgami i dokumentami, jak i ze stanem faktycznym. Dodatkowe uprawnienia Rady Nadzorczej zostały określone w Regulaminie Rady Nadzorczej, przyjętym uchwałą Zgromadzenia Wspólników. Należały do nich m.in. dokonywanie doraźnych kontroli, ocena realizacji celów zarządczych, uchwalenie Regulaminu Zarządu.

(akta kontroli str. 11-12, 338-349)

W latach 2018-2020 Rada Nadzorcza Spółki ustalała cele zarządcze wraz z wagami oraz mierzalnymi kryteriami ich realizacji. Do celów tych w poszczególnych latach należały:

- utrzymanie poziomu przychodów Spółki w porównaniu do poprzedniego roku obrotowego (w latach 2018-2020);
- zwiększenie obrotów Spółki w porównaniu do poprzedniego roku obrotowego (w 2018 r. i 2019 r.);

⁴⁰ Wzrost wynagrodzenia Zarządu w 2019 roku – 4%; w 2020 roku – 5% w stosunku do 2019 r.; 8% w stosunku do 2018 r.

⁴¹ Wzrost zatrudnienia ogółem w 2019 r. – 6%; w 2020 r. – 6% w stosunku do 2019 r.; 13% w stosunku do 2018 r. Wzrost zatrudnienia pracowników produkcyjnych w 2019 r. – 7%; w 2020 r. – 5% w stosunku do 2019 r.; 13% w stosunku do 2018 r. Wzrost zatrudnienia pracowników nieprodukcyjnych w 2019 r. – 4%; w 2020 r. – 8% w stosunku do 2019 r.; 13% w stosunku do 2018 r.

⁴² Wzrost wydatków na wynagrodzenia pracowników w 2019 r. – 11%; w 2020 r. – 28% w stosunku do 2019 r.; 41% w stosunku do 2018 r.

⁴³ Wzrost średniego wynagrodzenia pracownika w 2019 r. – 3%; w 2020 r. – 21% w stosunku do 2019 r.; 24% w stosunku do 2018 r.

- zmniejszenie poziomu zadłużenia Spółki w porównaniu do poprzedniego roku obrotowego (w 2020 r.);
- realizacja planów inwestycyjnych, w tym przeniesienie bazy Spółki (w 2018 r.);
- spowodowanie zaistnienia dwóch (w 2019 r.) / czterech (w 2020 r.) wydarzeń medialnych popularyzujących działania w zakresie optymalizacji gospodarki odpadami;
- utrzymanie dotychczasowego rynku – ilości obsługiwanych gmin w obszarze podstawowej działalności Spółki – gospodarki odpadami komunalnymi (w latach 2018-2020);
- zapewnienie pełnego bezpieczeństwa pracowników i braku wypadków przy pracy z winy pracodawcy (w latach 2018-2020);
- utrzymanie lub zmniejszenie ilości uzasadnionych skarg mieszkańców w stosunku do 2017 r. (w 2018 r.);
- uzyskanie przedłużenia terminu realizacji przedsięwzięć rekultywacyjnych na składowisku w Podańsku (w 2019 r.);
- modernizacja taboru służącemu wywozowi odpadów (w 2020 r.).

(akta kontroli str. 350-364)

W Spółce nie wprowadzono dodatkowych regulacji odnoszących się do kontroli przestrzegania ustawowych ograniczeń prowadzenia działalności poza sferą użyteczności publicznej.

(akta kontroli str. 338)

W 2018 r. w PGK przeprowadzono zewnętrzny audyt za okres 2015-2017, którego celem było uzyskanie informacji na temat prawidłowości wybranych obszarów funkcjonowania Spółki oraz podemowanych przez nią działań.

W 2020 r. wykonano kompleksową analizę finansową PGK za lata 2017-2019.

(akta kontroli str. 409-543)

Prezes Zarządu wyjaśnił, że: (...) Spółka prowadzi analizy finansowe z całokształtu działalności, między innymi w następującym zakresie: corocznie tworzony jest plan finansowy na kolejny rok, powstaje on na podstawie przewidywanych dochodów i budżetów tworzonych przez dział; wykonanie planu jest comiesięcznie kontrolowane przez dział księgowości w systemie ERTA i raportowane do Zarządu i Rady Nadzorczej; po zamknięciu każdego miesiąca tworzony jest bilans, rachunek zysków i strat oraz tabela analityczna wykazująca przychody i koszty w podziale na poszczególne działy, raportowanie do Zarządu i Rady Nadzorczej; co kwartał tworzone są do GUS sprawozdania o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe, sprawozdania te stanowią element sprawozdawczości zarządczej. (...) Za wykonanie zadań związanych z wykonaniem analiz i raportów odpowiada Główny Księgowy oraz kierownicy komórek merytorycznych.

(akta kontroli str. 797-799)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spółka świadczyła usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych oraz odbioru i transportu nieczystości ciekłych na obszarach położonych poza granicami administracyjnymi Gminy, wbrew celom określonym w § 3 ust. 3 umowy Spółki, do realizacji których została powołana, zgodnie z art. 9 ust. 1 usg, związanych z wykonywaniem zadań komunalnych Gminy. Przychody uzyskane przez PGK z działalności prowadzonej poza obszarem Gminy wyniosły 5 966 tys. zł w latach 2018-2020 i stanowiły od 10-14% przychodów ogółem Spółki.

(akta kontroli str. 172-174)

W ocenie NIK, świadczenie usług poza granicami administracyjnymi Gminy stanowiło działalność, której głównym celem było osiągnięcie zysku przez Spółkę. Działalność taka była niezgodna z celem powołania Spółki określonym w akcie założycielskim, w którym obszar działania PGK został ograniczony przez organ założycielski do terenu Gminy. Działalność spółek należy rozpatrywać w kontekście celów gospodarki komunalnej, które dotyczą wykonania zadań jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to ograniczenie nie tylko przedmiotowe lecz także terytorialne, ponieważ każda jednostka powinna zaspokajać potrzeby wspólnoty samorządowej, która zamyka się w jej granicach administracyjnych. Jak wynika z przepisów art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 usg, spółka powinna świadczyć usługi wyłącznie na rzecz wspólnoty samorządowej danej jednostki samorządu terytorialnego.

2. Spółka świadczyła usługi pogrzebowe w drodze działalności komercyjnej, co stanowiło naruszenie § 3 ust. 3 umowy Spółki w związku z art. 9 ust. 2 i ust. 4 usg. Przychody uzyskane przez Spółkę z tego tytułu wyniosły 3 589 tys. zł w latach 2018-2020 i stanowiły od 6-8% przychodów ogółem Spółki.

(akta kontroli str. 172-174)

W ocenie NIK, świadczenie usług pogrzebowych w drodze działalności komercyjnej stanowiło naruszenie celu powołania Spółki do realizacji zadań komunalnych Gminy, tj. zadań własnych, o których mowa w art. 7 ust. 1 usg.

Spółka komunalna jest formą aktywności jednostki samorządu terytorialnego, a rolą spółki komunalnej jest wykonywanie ustawowych zadań jednostki samorządu terytorialnego niejako w zastępstwie tej jednostki. Oznacza to, że wszelkie prawne ograniczenia aktywności jednostki samorządu terytorialnego odnoszą się także do spółki komunalnej.⁴⁴

3. Prezes Zarządu, wbrew art. 13 ust. 1 ugk nie określił i nie przedłożył Burmistrzowi w formie regulaminu, zasad korzystania z usług świadczonych przez Spółkę oraz obowiązków Spółki wobec odbiorców tych usług. Zgodnie z art. 13 ust. 2 ugk regulamin powinien obowiązywać na terenie Gminy, po zatwierdzeniu przez organy wykonawcze Gminy.

W ocenie NIK, określenie w formie regulaminu zasad korzystania z usług publicznych świadczonych przez Spółkę i obowiązków spółki wobec odbiorców tych usług, stanowiło obowiązek przedsiębiorstwa prowadzącego działalność polegającą na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności. Powyższej oceny nie zmienia fakt, iż Spółka realizowała zadania powierzone przez Gminę, albowiem odbiorcami świadczonych usług byli mieszkańcy Gminy, od których PGK odbierało odpady komunalne i nieczystości ciekłe czy świadczyło usługi cementarne, w wyniku powierzonego przez Gminę zadania administracji cementarzami komunalnymi.

4. Prezes Zarządu, wbrew § 12 ust. 2 umowy nr 1255/2017 nie obciążył Gminy kosztami odbioru i zagospodarowania w okresie 1–28 lutego 2019 r. odpadów wielkogabarytowych o masie 6,64 Mg oraz 0,04 Mg opakowań z papieru i tektury odebranych i zagospodarowanych w okresie 1-30 listopada 2019 r. Koszt Spółki z tego tytułu wyniósł 3,02 tys. zł.

(akta kontroli str. 401)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2018-2020 Spółka była przygotowana organizacyjnie do wykonywania zadań statutowych i użyteczności publicznej. W umowie Spółki określono obowiązujące w niej zasady sprawowania nadzoru nad jej działalnością. Przeważającą część działalności Spółki stanowiła działalność w zakresie odbioru

⁴⁴ Wyrok SN z dnia 7 października 2015 r., I CSK 826/14; LEX nr 1958498.

i zagospodarowania odpadów komunalnych oraz odbioru i transportu nieczystości ciekłych, jednakże część tych zadań (odpowiednio w latach 2018-2020: 14%, 15% i 18%) Spółka świadczyła usługi poza granicami administracyjnymi Gminy. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły również prowadzenia działalności komercyjnej polegającej na świadczeniu przez PGK usług pogrzebowych, które nie należą do zadań własnych Gminy, a także nieprzedłożenia Burmistrzowi projektu regulaminu określającego zasady korzystania z usług świadczonych przez Spółkę oraz obowiązków Spółki wobec odbiorców tych usług.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2018-2020 w Spółce obowiązywały zasady nabywania przez PGK sprzętu, materiałów oraz usług niezbędnych do należytego prowadzenia przez Spółkę jej działalności. Powyższe zasady zostały określone w:

- Regulaminie udzielania zamówień publicznych, których wartość szacunkowa nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30.000 euro – wprowadzonym zarządzeniem Prezesa Zarządu z 14 września 2014 r.;
- Regulaminie dokonywania zakupów, określającym zasady nabywania przez Spółkę sprzętu drobnego, materiałów eksploatacyjnych oraz innego zaopatrzenia niezbędnego dla prowadzonej działalności (zasady funkcjonowały w połączeniu z ww. regulaminem udzielania zamówień) – wprowadzonym zarządzeniem Prezesa Zarządu z 25 kwietnia 2016 r.;
- Regulaminie dokonywania zakupów w PGK – wprowadzonym zarządzeniem Prezesa Zarządu z 31 grudnia 2020 r. Regulamin miał zastosowanie do zakupów o wartości od 5.000 zł do 130.000 zł (zastąpił poprzednie regulacje).

(akta kontroli str. 560-587)

W toku kontroli przeprowadzono badanie dokumentacji wybranych sześciu zamówień publicznych o łącznej wartości⁴⁵ 2 682,4 tys. zł, tj.:

- 1) Zakup paliw płynnych dla potrzeb PGK (wartość zamówienia: 20,9 tys. zł; nr 13/PGK/2018),
- 2) Sukcesywny zakup paliw płynnych dla potrzeb PGK (wartość zamówienia: 731,7 tys. zł, nr 16/PGK/2018),
- 3) Sukcesywny zakup paliw dla potrzeb PGK (wartość zamówienia: 869,8 tys. zł; nr 20/PGK/2019),
- 4) Dostawa pojazdu specjalistycznego z zabudową asenizacyjną o pojemności 15.000 litrów (wartość zamówienia: 240,0 tys. zł; nr 6/PGK/2020),
- 5) Dostaw w formie leasingu operacyjnego z opcją wykupu pojazdu specjalistycznego do odbioru odpadów - śmieciarka (wartość zamówienia: 730 tys. zł; oznaczenie zamówienia ZP/12/DGO/2020),
- 6) Zakup i dostawa pojemników do selektywnej zbiórki odpadów typu dzwon – używanych na odpady szklane dla potrzeb PGK (wartość zamówienia: 90,0 tys. zł; nr 20/PGK/2020).

W wyniku analizy ww. postępowań o udzielenie zamówień publicznych nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁶ i wewnętrznych regulacji Spółki. Wybór wykonawców został dokonany w sposób konkurencyjny i przejrzysty. Zamówień udzielono po prawidłowo przeprowadzonych postępowaniach, zawarto umowy, w których zabezpieczono interes Spółki poprzez ustalenie kar umownych za nieterminowe wykonanie

⁴⁵ Wartość szacunkowa przeprowadzonych postępowań.

⁴⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. (obowiązująca do 31 grudnia 2020 r.), dalej: upzp.

przedmiotu umowy. Udzielone zamówienia dotyczyły realizacji zadań Spółki i były zgodne z przedmiotem jej działalności.

(akta kontroli str. 588-796)

W latach 2018-2020 PGK udzieliło jednej darowizny na kwotę 1 tys. zł (na potrzeby remontu/wyposażenia powstającego Muzeum w Stepnicy) oraz podjęła 4 działania wizerunkowo-marketingowe na łączną kwotę 6 tys. zł.

(akta kontroli str.800-811)

Prezes Zarządu wyjaśnił, że: (...) w *Przedsiębiorstwie Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Goleniowie nie ma ustalonych procedur w zakresie zasad udzielania darowizn i zawierania umów sponsoringu. Wszelkie działania w tym zakresie podejmowane są sporadycznie a decyzje są podejmowane w każdej sprawie indywidualnie. Naczelną zasadą podejmowania takich decyzji jest kierowanie się interesem Gminy Goleniów i PGK Sp. z o.o.*

(akta kontroli str. 797-798)

Zamówienia objęte szczegółową kontrolą (sześć ww. zamówień) zostały zrealizowane zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach. Realizacja umów była udokumentowana protokołami odbioru. Nie wystąpiły okoliczności dające Spółce prawo do naliczenia kar umownych lub skorzystania z prawa do odszkodowania, gwarancji lub rękojmi. Wynagrodzenie za realizację przedmiotu umowy było wypłacone w wysokości ustalonej w umowie.

(akta kontroli str. 588-796)

Baza PGK była nowym obiektem zrealizowanym i oddanym do użytkowania w 2017 r. na podstawie umowy nr 9/PGK/2016 r. z 23 marca 2016 r. Inwestycja została sfinansowana ze środków własnych Spółki oraz pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Obiekt objęty był pięcioletnią gwarancją. W związku z powyższym w latach 2018-2020 nie wystąpiła konieczność dokonywania nakładów inwestycyjnych i dokonywania remontów.

W wykazanych przez Spółkę wydatkach remontowych ujęte były wydatki na bieżące naprawy sprzętu i pojazdów, które w 2019 r. wyniosły 92 tys. zł a w 2020 r. 82 tys. zł. W 2018 r. w wydatkach remontowych w wysokości 4 tys. zł ujęto malowanie pomieszczeń Spółki. W planie remontów w latach 2019-2020 PGK ujmowało kwotę 350 tys. z przeznaczeniem na remont Domu Przedpogrzebowego (m.in. konserwacja konstrukcji dachu, szkieletu ściany frontowej, wymiana stolarki okiennej drzwiowej, wymiana pokrycia dachowego, naprawa kanalizacji sciekowej, wymiana chłodziarek). Powyższe plany remontowe nie zostały zrealizowane z uwagi na brak wystarczających środków finansowych Spółki.

(akta kontroli str. 103-104, 812-869)

W latach 2018-2020 Spółka corocznie przeprowadzała okresową kontrolę stanu technicznego Domu Przedpogrzebowego. Ostatnią kontrolę pięcioletnią stanu technicznego Spółka wykonała 4 maja 2015 r. Termin kolejnego przeglądu przypadał na maj 2020 r.

(akta kontroli str. 870-896)

Obowiązek wykonania pięcioletniej kontroli stanu technicznego wynikał z art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.⁴⁷

W zakresie niewykonania ww. przeglądu Prezes Zarządu wyjaśnił, że: (...) *przez nieuwagę osoby, której w zastępstwie czasowo powierzono pieczę nad stanem technicznym budynków, budowli oraz urządzeń będących własnością Spółki (...) w 2020 r. nie przeprowadzono okresowej pięcioletniej kontroli stanu technicznego (...). W dniu 20.04.2021 r. rozpoczęto procedurę wyłonienia Wykonawcy na zadanie*

⁴⁷ Dz. U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm.; dalej: Prawo budowlane.

Przeprowadzenie okresowej kontroli stanu technicznego (...). Przewidywany termin realizacji zamówienia - 31.05.2021 r.

(akta kontroli str. 897-898)

W planach inwestycji Spółka ujmowała zakup pojazdów i urządzeń. Kwoty wydatków inwestycyjnych w latach 2018-2020 wynosiły odpowiednio 501 tys. zł, 1 445 tys. zł. i 1 136 tys. zł. Zrealizowane wydatki w tym samym okresie wyniosły 18 tys. zł, 431 tys. zł i 358 tys. zł. W 2018 r. plan obejmował zakup zmiatarki do ulic, przyczepy do ciągnika, posypywarki do HAKO. Ze względu na brak środków finansowych planowane inwestycje nie zostały zrealizowane. Wykonanie w kwocie 18 tys. zł dotyczyło wykupu samochodu karawan po zakończeniu leasingu. W 2019 r. w planie ujęto zakup: zmiatarki do ulic, wozu asenizacyjnego, koparki do kopania grobów z lawetą. Z uwagi na brak środków planu nie zrealizowano. Za kwotę 220 tys. zł zakupiono śmieciarkę, a kwota 211 tys. zł dotyczyła wykupu poleasingowego pięciu aut, zakupu kontenerów, przyczepy do ciągnika oraz modernizację powodującą zwiększenie wartości środków trwałych. W 2020 r. plan obejmował zakup dwóch śmieciarek, pojazdu dostawczego, raidera, dmuchawy do liści, wykaszarki, windy do obsługi pogrzebu. Realizując plan zakupiono samochód asenizacyjny (postępowanie objęte badaniem - wartość umowy 258,3 tys. zł), dmuchawę i wykaszarkę. Śmieciarkę, z uwagi na brak wystarczających środków własnych - nabyto w drodze leasingu operacyjnego (postępowanie objęte badaniem).

(akta kontroli str. 103-104, 812-869)

W ramach działań mających na celu ochronę i zabezpieczenie mienia PGK posiadało zawartą umowę na ochronę fizyczną swojej bazy z wykorzystaniem systemów monitoringu. W celu ochrony przed zniszczeniem i kradzieżą pojazdy parkowane były w garażach i wyznaczonych miejscach na terenie bazy. Wjazd na teren bazy zabezpieczony był szlabanem oraz zamykaną bramą.

(akta kontroli str. 919, 933)

W latach 2018-2019 wskaźniki ekonomiczno-finansowe Spółki kształtowały się następująco:

- wartość nadwyżki finansowej⁴⁸: za 2018 r. 1 313 tys. zł, za 2019 r. 909 tys. zł, za 2020 r. 1 006 tys. zł,
- wskaźnik bieżącej płynności finansowej⁴⁹: za 2018 r. 0,60, za 2019 r. 0,83, za 2020 r. 0,96;
- stopa zadłużenia aktywów spółki⁵⁰: za 2018 r. 0,68, za 2019 r. 0,65, za 2020 r. 0,59;
- wskaźnik produktywności majątku (%)⁵¹: za 2018 r. 59,69, za 2019 r. 63,07, za 2020 r. 81,96;
- wskaźnik ogólnej oceny finansowej⁵²: za 2018 r. 0,07, za 2019 r. 0,12, za 2020 r. 0,16;
- stopień zużycia majątku trwałego⁵³: za 2018 r. 0,32, za 2019 r. 0,36, za 2020 r. 0,26.

⁴⁸ Tzw. „cashflow” – obliczony jako: zysk netto + amortyzacja.

⁴⁹ Obliczony jako: aktywa obrotowe / zobowiązania krótkoterminowe. Wartość tego wskaźnika powinna zawierać się w przedziale od 1,2 do 2,0 (optymalny 1,5-2,0). Jeżeli wartość aktywów obrotowych jest w górnej części tego przedziału na poziomie 2, oznacza to, że jednostka posiada płynność finansową i nie ma problemów ze spłatą bieżących zobowiązań. W przypadku, gdy wskaźnik jest poniżej 1, oznacza to, że firma ma kłopoty z utrzymaniem płynności finansowej, czyli, że może mieć problemy z regulowaniem bieżących zobowiązań, co w konsekwencji może doprowadzić ją nawet do bankructwa/upadłości.

⁵⁰ Obliczona jako: (zobowiązania + rezerwy na zobowiązania) / suma aktywów. Za dobry poziom tego wskaźnika uważa się wartości od 55 do 65%, co oznacza, że w przeciętne przedsiębiorstwo firma powinna zaangażować przynajmniej 35% kapitału własnego.

⁵¹ Obliczony jako: (przychody ogółem x 100) / aktywa ogółem.

⁵² Obliczony jako: (kapitał własny : kapitał obcy) : (majątek trwały : majątek obrotowy).

⁵³ Obliczony jako: (wartość brutto aktywów trwałych – wartość netto aktywów trwałych) / wartość brutto aktywów trwałych.

Poprawie uległa płynność, zmniejszeniu uległa stopa zadłużenia, wzrósł stopień efektywności wykorzystania majątku oraz wskaźnik ogólnej oceny finansowej, co wskazywało na pozytywną tendencję w sytuacji majątkowej i finansowej.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiła sytuacja wymagająca zwołania Zgromadzenia Wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia Spółki.

(akta kontroli str. 105-107)

Zgodnie z uchwałami Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników zysk za 2018 r. 400,2 tys. zł został przeznaczony w całości na kapitał zapasowy Spółki, a zysk za 2019 r. wynoszący 30,1 tys. zł został wyłączony od podziału i przeznaczony w całości na pokrycie strat Spółki poniesionych w latach poprzednich.

(akta kontroli str. 944-959)

W latach 2018-2020 Spółka nie zawierała z Gminą umów w sprawie rekompensaty za wykonanie usług publicznych.

(akta kontroli str. 381)

Zasady kształtowania wynagrodzenia członków Zarządu zostały ustalone uchwałą nr 12/06/2017 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z 28 czerwca 2017 r., zgodnie z którą wynagrodzenie składało się z:

- części stałej ustalonej kwotowo w skali miesiąca i wynszącej od jednokrotności do trzykrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego⁵⁴, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego⁵⁵,
- części zmiennej, nie przekraczającej 20% wynagrodzenia podstawowego w poprzednim roku obrotowym, stanowiącej wynagrodzenie uzupełniające za dany rok obrotowy, uzależnionej od poziomu realizacji celów zarządczych, przysługującej po zatwierdzeniu sprawozdania Zarządu z działalności Spółki oraz sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy i udzieleniu absolutorium z wykonania obowiązków członka Zarządu przez Zgromadzenie Wspólników, pod warunkiem stwierdzenia przez Radę Nadzorczą realizacji celów zarządczych i określeniu należnej kwoty wypłaty.

(akta kontroli str. 960-982)

W latach 2018-2020 w trzech umowach o świadczenie usług zarządzania z osobami powołanymi na stanowisko Prezesa Zarządu Spółki postanowiono, że wynagrodzenie składa się z części stałej w kwocie ustalonej przez Zgromadzenie Wspólników – bez podania mnożnika (kwota ustalonego wynagrodzenia stanowiła iloczyn przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w czwartym kwartale 2016 r. i krotności 2,16, 2,27 i 2,38) oraz części zmiennej, stanowiącej wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy Spółki.

We wszystkich umowach określono również urządzenia techniczne oraz zasoby udostępnione w celu wykonywania usług zarządzania, tj. telefon komórkowy, zestaw komputerowy z oprogramowaniem, tablet).

(akta kontroli str. 983-1001)

Wynagrodzenie członków Rady Nadzorczej było ustalone uchwałą Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki nr 11/06/2017 z dnia 28 czerwca 2017 r. określonej kwotowo (bez podania mnożnika) i stanowiło iloczyn przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w czwartym kwartale 2016 r. i krotności 0,41 - dla członka Rady oraz 0,5 - dla przewodniczącego Rady Nadzorczej).

(akta kontroli str. 968)

⁵⁴ Dalej: przeciętne miesięczne wynagrodzenie.

⁵⁵ Dalej: GUS.

W latach 2018-2020 mnożniki (krotność) podstawy wynagrodzenia członków Zarządu i Rady Nadzorczej nie przekraczały wielkości określonych w art. 4 ust. 2 i art. 10 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń. Część stałą wynagrodzeń Zarządu Spółki oraz wynagrodzenia dla członków Rady Nadzorczej wypłacone w kontrolowanym okresie ustalono zgodnie z przepisami ustaw o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowych obowiązujących w latach 2018-2020⁵⁶ i utrzymano na poziomie ustalonym dla roku 2017, tj. z uwzględnieniem przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w czwartym kwartale 2016 r., jako podstawy wymiaru.

(akta kontroli str. 102, 960-982)

Członkowie Rady Nadzorczej Spółki złożyli oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania w Spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń.

(akta kontroli str. 402-404)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W 2020 r. w Spółce nie dopełniono obowiązku określonego w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, tj. nie przeprowadzono wymaganej pięcioletniej kontroli stanu technicznego budynku Domu Przedpogrzebowego.

Według wyjaśnień Prezesa przyczyną zaniechania ww. obowiązku było przeoczenie.

Podczas kontroli NIK 28 maja 2021 r. przeprowadzono pięcioletnią kontrolę stanu technicznego Domu Przedpogrzebowego.

(akta kontroli str. 889-908)

OCENA CZĄSTKOWA

Zamówienia publiczne były udzielane zgodnie z przepisami upzp oraz wewnętrznymi regulacjami, a ich przedmiot został prawidłowo i terminowo zrealizowany. Spółka prawidłowo realizowała zadania związane z gospodarowaniem i ochroną mienia. Sytuacja ekonomiczno-finansowa i majątkowa Spółki zapewniała realizację jej zadań statutowych. Wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej i Prezesa Zarządu ustalono zgodnie z obowiązującymi przepisami. W latach 2018-2020 Spółka udzieliła jednej darowizny pieniężnej w kwocie 1 tys. zł, co było działaniem o charakterze incydentalnym. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieprzeprowadzenia w wymaganym terminie pięcioletniej kontroli stanu technicznego Domu Przedpogrzebowego.

III. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Zaniechanie prowadzenia działalności wykraczającej poza zadania własne Gminy i jej obszar administracyjny.
2. Opracowanie i przedłożenie Burmistrzowi projektu regulaminu określającego zasady korzystania z usług świadczonych przez Spółkę oraz obowiązków Spółki wobec odbiorców tych usług.
3. Wzmocnienie nadzoru nad terminowością przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych.

⁵⁶ Ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej: z dnia 8 grudnia 2017 r. na 2018 r. (Dz. U. poz. 2371 ze zm.), z dnia 9 listopada 2018 r. na 2019 r. (Dz. U. poz. 2435 ze zm.), z dnia 13 lutego 2020 r. na 2020 r. (Dz. U. poz. 278), dalej: ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej (odpowiednio na 2018 r., 2019 r. i 2020 r.) lub ustawy okolobudżetowe.

Z uwagi na brak możliwości skorygowania kosztów odbioru i zagospodarowania odpadów (wielkogabarytowych, papieru i tektury) w 2019 r., nie sformułowano wniosku w tym zakresie.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

IV. 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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. 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 30 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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.

Szczecin, 22 czerwca 2021 r.

Kontrolerzy
Aneta Arczewska
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

.....
Jarosław Pułka
Główny specjalista kontroli
państwowej
.....