



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.019.03.2020

Adam Przybyło
Prezes Zarządu
Wojewódzkie Przedsiębiorstwo
Robót Drogowych S.A.
ul. Miedziana 5
40-321 Katowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/017 – Realizacja procedur zakupowych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych S.A. w Katowicach ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Przybyło, Prezes Zarządu WPRD ² , od 15 grudnia 2016 r. ³
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Opracowanie i wdrożenie w spółce procedur zakupów zaopatrzeniowych.2. Wykorzystywanie przyjętych procedur przy dokonywaniu zakupów zaopatrzeniowych.3. Funkcjonowanie mechanizmów kontroli stosowania procedur zakupów zaopatrzeniowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2020 (I półrocze)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Stefania Zalewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/195/2020 z 23 lipca 2020 r., upoważnienie do kontroli nr LKA/282/2020 z 8 października 2020 r. oraz upoważnienie do kontroli nr LKA/299/2020 z 5 listopada 2020 r. Tomasz Kuźniak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKA/300/2020 z 5 listopada 2020 r. (akta kontroli str. tom I str. 1-35)

¹ Dalej: „WPRD” lub „Spółka”.

² Zarząd Spółki, w badanym okresie, był jednoosobowy.

³ Data powstania Spółki.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Obowiązujące w WPRD procedury dotyczące udzielania zamówień były niedostosowane do statusu Spółki, jako podmiotu niezobowiązanego do stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵, jak również nie w pełni dostosowane do profilu i zakresu prowadzonej działalności. Brak doprecyzowania obowiązujących zasad prowadzenia zakupów zaopatrzeniowych, w tym m.in. przyjętych kryteriów wyboru dostawców, czy wymaganych postanowień zawieranych umów, sprzyjał dowolności postępowania w tym zakresie.

Na podstawie badania wybranych transakcji odnoszących się do zakupów energii elektrycznej i kruszyw, stwierdzono, że dostawców tych produktów wybierano w sposób konkurencyjny, a zakupy te zrealizowano, optymalizując je pod względem ilościowym, jakościowym i cenowym. Równocześnie NIK krytycznie ocenia realizację dostaw asfaltów przez pośredników wybranych bez zachowania konkurencyjności postępowania, mającej na celu zapewnienie gospodarności w wydatkowaniu środków. Dostawy od tych podmiotów realizowano bez uprzedniego, pisemnego określenia cen za nabywane towary, przez co interesy Spółki nie były właściwie zabezpieczone. NIK zwraca przy tym uwagę, że przyjęty model finansowania działalności Spółki kredytem kupieckim, zaciągany u licznych dostawców, przy jednoczesnym braku możliwości jego bieżącej spłaty, zwiększa ryzyko trwałej utraty płynności finansowej Spółki.

W ocenie NIK, mechanizmy kontroli wewnętrznej w WPRD były niewystarczające dla zapobiegnięcia nieprawidłowym działaniom w obszarze realizacji zakupów zaopatrzeniowych. Zdaniem NIK, do braku skuteczności mechanizmów kontroli przyczynił się głównie wspomniany brak sprecyzowanych procedur zakupów, stanowiących punkt odniesienia dla ich prawidłowego dokonywania, w tym zawierania umów z kontrahentami. Przeprowadzony w grudniu 2016 r. proces połączeniowy dwóch spółek, na bazie których powstała WPRD, w ocenie NIK, był okolicznością, która w sposób szczególny powinna wiązać się z zapewnieniem mechanizmów kontroli wewnętrznej i bieżącego nadzoru procesów zaopatrzeniowych, dostosowanych do działalności nowego podmiotu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Opracowanie i wdrożenie w spółce procedur zakupów zaopatrzeniowych

Opis stanu faktycznego

WPRD jest spółką z większościowym udziałem Skarbu Państwa wynoszącym 98,68%, która została zarejestrowana w KRS 15 grudnia 2016 r. Spółka powstała z połączenia byłej Elektrowni Chorzów S.A. w Chorzowie (spółka przejmująca) i byłego Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Robót Drogowych w Katowicach Sp. z o.o. (spółka przejmowana), poprzez przeniesienie całego majątku spółki przejmowanej na spółkę przejmującą zgodnie z art. 402 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁶.

Przedmiotem działalności WPRD jest m.in.: dystrybucja, przesyłanie i handel energią elektryczną oraz roboty związane z budową: dróg i autostrad, rurociągów przesyłowych i sieci rozdzielczych, linii telekomunikacyjnych i elektroenergetycznych

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm. Dalej: „Pzp”.

⁶ Dz. U. 2020, poz. 1526. Dalej: „ksh”.

oraz wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi⁷. Do 15 czerwca 2020 r. Spółka zajmowała się również produkcją mas bitumicznych w oparciu o posiadaną wytwórnię⁸. Działalność polegającą na dystrybucji energii elektrycznej oraz na obrocie energią elektryczną Spółka prowadziła na podstawie koncesji udzielonych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki⁹.

W okresie objętym kontrolą, w Spółce obowiązywały następujące regulacje dotyczące procedur zakupowych:

1. *Regulamin Udzielania Zamówień Elektrowni Chorzów SA w Chorzowie*, przyjęty Uchwałą Zarządu Elektrowni Chorzów SA Nr 097/VI/2010 z 29 grudnia 2010 r.¹⁰;
2. *Regulamin udzielania zamówień w spółce WPRD SA*, w którym wskazano, że wchodzi w życie 27 lipca 2017 r.¹¹.

Regulamin zamówień z 2017 r. został podpisany przez Prezesa Zarządu, przy czym decyzja w sprawie jego przyjęcia i wprowadzenia nie została podjęta w formie określonej w § 7 pkt 1 Regulaminu Zarządu¹², tj. w formie uchwały Zarządu.

(akta kontroli tom I str. 63-137, 261-385, 406-421)

Prezes Zarządu wyjaśnił m.in., że: „(...) Z chwilą połączenia (spółek - przypis NIK) podjęto prace administracyjne mające na celu zintegrowanie aktów wewnętrznych spółki. W Elektrowni Chorzów S.A. obowiązywał Regulamin Udzielania Zamówień ze stycznia 2011 r., który został przyjęty uchwałą nr 097/VI/2010 z dnia 29.12.2010 r. Powołany Regulamin wymagał niezbędnego uaktualnienia. W wyniku podjęcia prac w dniu 27.07.2017 r. Zarząd Spółki przyjął do stosowania nową wersję Regulaminu Udzielania Zamówień w Spółce WPRD S.A. (...) Wobec stwierdzonego braku formalnego Zarząd, celem potwierdzenia czynności, niezwłocznie podejmie uchwałę o przyjęciu Regulaminu Udzielania Zamówień w Spółce WPRD S.A.”.

(akta kontroli tom I str. 386-391)

W Regulaminie zamówień z 2017 r. (podobnie jak w Regulaminie z 2010 r.) w rozdziale „Ogólne zasady udzielania zamówień” podano, że: „Spółka jest podmiotem, o którym jest mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 Pzp oraz prowadzi działalność wymienioną w art. 132 Pzp (działalność sektorowa)”. Tymczasem WPRD nie znajduje się w grupie podmiotów zobowiązanych do udzielania zamówień publicznych na podstawie ww. przepisu. Ponadto, zgodnie z art. 133 ust. 1 Pzp, do udzielania zamówień sektorowych stosuje się Pzp, jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp. Wartość zamówień na zakup przez Spółkę energii elektrycznej w latach 2016-2020 r. (I półrocze) nie przekraczała kwot określonych w oparciu o ww. przepis¹³.

Prezes Zarządu, wyjaśniając przyczynę, dla której w Regulaminie zamówień z 2017 r. wskazano, że Spółka jest podmiotem, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3

⁷ Według wpisu w KRS na dzień 28 lipca 2020 r.

⁸ WPRD S.A. wynajęła Wytwórnię Mas Bitumicznych innemu podmiotowi, do wyłącznego korzystania przez Najemcę, na podstawie umowy najmu z dnia 15 czerwca 2020 r.

⁹ Koncesja Nr PEE/271/1256/WI/2/2004/BT na dystrybucję energii elektrycznej oraz koncesja nr OEE/355/1256/WI/1/2003/MW na obrót energią elektryczną.

¹⁰ Dalej: „Regulamin zamówień z 2010 r.”

¹¹ Dalej: „Regulamin zamówień z 2017 r.”

¹² Stanowiący Załącznik do Uchwały Zarządu Spółki Nr 112/IX/2018 z 10 grudnia 2018 r., zatwierdzony Uchwałą Rady Nadzorczej nr 128/IX/2018 z 17 grudnia 2019 r.

¹³ Zamówienia te wynosiły: w 2016 r. - 303 634,87 zł (przy wyrażonej w złotych wysokości progu: 1 745 108,20 zł); w 2017 r. - 413 949,74 zł (wysokość progu: 1 745 108,20 zł); w 2018 r. - 443 919,17 (wysokość progu: 1 910 083,10 zł); w 2019 r. - 534 55,40 zł (wysokość progu: 1 910 083,10 zł); w 2020 r. - 344 512,52 zł (wysokość progu: 1 827 260,40 zł).

Pzp, stwierdził że Elektrownia Chorzów S.A., prowadziła działalność o charakterze użyteczności publicznej - jaką były dostawy energii cieplnej dla mieszkańców, stąd zapis taki został zamieszczony w Regulaminie zamówień z 2010 r. i nie został on uchylony w kolejnym regulaminie.

(akta kontroli tom I str. 261-385, tom II str. 459-465)

Ponadto, Prezes Zarządu wyjaśnił, że pismem z 10 marca 2012 r. Dyrektor Techniczny wystąpił do Zarządu Spółki o wyrażenie zgody - począwszy od 1 lipca 2012 r. - na odstąpieniu od stosowania postanowień Regulaminu zamówień z 2010 r. przy zakupach energii elektrycznej na potrzeby własne i obrotu. Powyższa zgoda została udzielona i wykorzystywana do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

(akta kontroli tom II str. 459-465, Tom. III str. 105)

Powyższe Regulaminy zamówień odnosiły się głównie do udzielania zamówień publicznych oraz zamówień sektorowych. W Regulaminie zamówień z 2010 r. oraz z 2017 r. dokonano podziału udzielanych przez Spółkę zamówień na:

- (1) zamówienia publiczne, w tym sektorowe - wynikające z Pzp, któremu WPRD nie podlegała;
- (2) zamówienia sektorowe, zdefiniowane przez Spółkę, m.in. jako zamówienia¹⁴ o wartościach niższych od wynikających z art. 11 ust. 8 Pzp - w odniesieniu do których WPRD odstąpiła od stosowania Regulaminu (w zakresie dot. energii elektrycznej). Określając sposoby udzielania zamówień, rozróznilo tu zamówienia o wartości do i powyżej 14 tys. euro;
- (3) zamówienia „drobne” o wartości nie przekraczającej 10,0 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 261-385)

Postanowienia Regulaminu zamówień z 2017 r., odnoszące się do zakupów zaopatrzeniowych (o wartości powyżej 10 tys. zł), niezbędnych dla prowadzenia podstawowej działalności Spółki, takich m.in. jak do zakupów: asfaltów, kruszyw, asfaltobetonu, zostały zawarte w art. 24 Regulaminu zatytułowanym: „Składanie zamówień nie objętych zamówieniami publicznymi”, gdzie podano, że:

W § 1: „Zamówienia towarów i usług, które nie podlegają regulacji ustawy Prawo zamówień publicznych oraz nie stanowią zamówień sektorowych winno być poprzedzone rozeznaniem rynku, które polega na zebraniu ofert od co najmniej dwóch oferentów”;

W § 2: „Z ofert zebranych w ramach rozeznania rynku należy wybrać najkorzystniejszą dla Zamawiającego”.

W Regulaminie zamówień z 2010 r. dla ww. grupy zamówień nie zawarto takich regulacji.

(akta kontroli tom I str. 261-385)

Regulamin zamówień z 2010 r. nie zawierał postanowień określających możliwość i okoliczności odstąpienia od jego stosowania. W Regulaminie zamówień z 2017 r., w art. 25 zatytułowanym „Postanowienia końcowe” podano okoliczności, które zwalniały z obowiązku dokonywania zakupów zaopatrzeniowych z zastosowaniem zasad określonych w Regulaminie. I tak wg § 2 ww. artykułu - na wniosek Kierownika Komórki Organizacyjnej, Kierownik Zamawiającego¹⁵ może wyrazić

¹⁴ Związane z tworzeniem sieci przeznaczonych do świadczenia publicznych usług związanych z obrotem i dystrybucją energii elektrycznej, produkcją, przesyłaniem lub dystrybucją ciepła lub dostarczaniem ciepła do takich sieci lub kierowaniem takimi sieciami; tworzeniem sieci przeznaczonych do świadczenia publicznych usług związanych z produkcją lub dystrybucją wody pitnej lub dostarczaniem wody pitnej do takich sieci lub kierowaniem takimi sieciami, finansowanych ze środków własnych lub przy współudziale środków publicznych o wartości mniejszej niż 50% wartości zamówienia.

¹⁵ Tj. Prezes Zarządu WPRD, w związku z jednoosobowym Zarządem Spółki.

zgodę na odstąpienie od stosowania postanowień Regulaminu, co do zakupów dotyczących statutowej działalności Spółki, o ustalonych standardach jakościowych, a w szczególności zakupów energii, masy bitumicznej i kruszyw, jeżeli przemawiają za tym: częsta zmiana cen, niezwłoczna potrzeba zrealizowania zakupu oraz „*brak możliwości zrealizowania zakupu w postępowaniu przetargowym*”. Ponadto wg § 3 - w przypadku wyrażenia zgody przez Kierownika Zamawiającego na odstąpienie od stosowania postanowień Regulaminu, przy wyborze oferty „*należy kierować się zachowaniem zasady konkurencyjności oraz zachowaniem kryteriów najkorzystniejszych warunków zakupu*”.

(akta kontroli tom I str. 261-385)

W badanym okresie, nie występowało o zgodę na odstąpienie od stosowania postanowień Regulaminu z 2017 r. Odnosząc się do udzielenia zgody, na wniosek Dyrektora Technicznego z 10 marca 2012 r., na odstąpienie, od stosowania postanowień Regulaminu zamówień przy zakupach energii elektrycznej, w sytuacji gdy ówczesny Regulamin zamówień z 2010 r. takiej możliwości nie przewidywał, Prezes Zarządu stwierdził, że: „*(...) procedura zakupowa zaproponowana przez Dyrektora Technicznego polegająca na pozyskaniu konkurencyjnych ofert wykonawców, które to oferty zostały następnie porównane, w efekcie czego wybrano najlepszego wykonawcę, znajduje swoje umocowanie w obowiązującym systemie prawnym (tzw. zwykły zarząd)*”.

(akta kontroli tom II, str. 459-465, tom III str. 105)

NIK zwraca uwagę, że decyzja o zmianie przyjętych zasad postępowania powinna skutkować dokonaniem formalnej aktualizacji Regulaminu z 2010 r.

Prezes Zarządu odnosząc się do zakresu przyjętych procedur zakupów zaopatrzeniowych surowców i materiałów do prowadzonej przez WPRD podstawowej produkcji, które ograniczały się do postanowień ww. art. 24 stwierdził, że: „*W praktyce, mieliśmy co najmniej dwóch oferentów, jeśli to było możliwe. Mogło to nie być możliwe w sytuacji konieczności zakupu surowca nietypowego oferowanego przez jednego dostawcę. W mojej ocenie (zakres ten - przypis NIK) był wystarczający, gdyby nie był na pewno byśmy go uzupełnili*”.

(akta kontroli tom II, str. 459-465)

NIK nie podziela powyższej opinii, w związku z ustaleniami kontroli, które przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego w obszarze nr 2 *Wykorzystywanie przyjętych procedur przy dokonywaniu zakupów zaopatrzeniowych* oraz stwierdzonymi w nim nieprawidłowościami.

Rada Nadzorcza i/lub właściciel nie ingerowali w kształt zasad wprowadzanych w procedurach ww. zamówień i nie odnosili się do tych regulacji. Powyższe regulacje zakupowe nie były zatwierdzane przez Radę Nadzorczą i/lub Właściciela.

(akta kontroli tom II str. 76-82)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości - uwzględniając status prawny jednostki (spółka z udziałem Skarbu Państwa) i związane z tym ustawowe kryteria kontroli NIK.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, obowiązujące w WPRD procedury dotyczące udzielania zamówień były niedostosowane do statusu Spółki, jako podmiotu niezobowiązanego do stosowania Pzp. Zdaniem NIK, procedury te były również nie w pełni dostosowane do profilu i zakresu prowadzonej działalności, co w szczególności odnosiło się do braku postanowień uszczegóławiających dokonywanie podstawowych zakupów

zaopatrzeniowych¹⁶. Brak doprecyzowania obowiązujących zasad prowadzenia zakupów zaopatrzeniowych, w tym m.in. przyjętych kryteriów wyboru dostawców, czy wymaganych postanowień zawieranych umów, sprzyjał dowolności postępowania w tym zakresie.

OBSZAR

2. Wykorzystywanie przyjętych procedur przy dokonywaniu zakupów zaopatrzeniowych

Opis stanu faktycznego

W latach objętych kontrolą największymi pozycjami kwotowymi zakupów Spółki była energia elektryczna (do dalszej odsprzedaży i na potrzeby własne), asfalty i kruszywa (do produkcji mas bitumicznych - prowadzonej przez WPRD do 15 czerwca 2020 r.) oraz asfaltobeton (na potrzeby realizowanych robót).

W kolejnych latach 2016-2020 (I półrocze) na zakupy zaopatrzeniowe Spółka wydatkowała, odpowiednio: 2 549,8 tys. zł, 26 724,4 tys. zł, 34 639,0 tys. zł, 28 519,8 tys. zł oraz 8 713,8 tys. zł. Natomiast zakupy zaopatrzeniowe z wyłączeniem energii elektrycznej¹⁷ wyniosły, odpowiednio: 1 033,6 tys. zł, 25 105,1 tys. zł, 33 675,5 tys. zł, 26 473,2 tys. zł oraz 7 658,7 tys. zł (brutto).

(akta kontroli tom II str. 1-44)

Wybraną do badań próbę stanowiło 19 transakcji¹⁸, o łącznej wartości 29 124,3 tys. zł brutto, stanowiących 28,8% ogólnej wartości wydatków brutto zakupów zaopatrzeniowych dokonanych w okresie objętym kontrolą. Próba obejmowała transakcje dotyczące zakupu:

- energii elektrycznej (4 transakcje¹⁹ realizowane w oparciu o 4 umowy²⁰),
- asfaltobetonu (jedna transakcja²¹ realizowana w oparciu o jedną umowę²²),
- kruszyw (4 transakcje²³ realizowane w oparciu o 4 zamówienia),
- asfaltów (10 transakcji²⁴ realizowanych w oparciu o 4 zamówienia i 3 umowy²⁵).

(akta kontroli tom II str. 1-23, 45-74)

Sprawy zakupu, sprzedaży i rozliczeń energii elektrycznej były prowadzone przez Dział Obrotu Energią. Wybór dostawcy energii elektrycznej na kolejne lata przeprowadzono w sposób wskazany w zaakceptowanym wniosku Dyrektora Technicznego do Zarządu Elektrowni Chorzów S.A. z 10 marca 2012 r., tj. drogą porównania ofert. Opracowane przez Dział Obrotu Energią zapytania ofertowe, po akceptacji przez Prezesa Zarządu, wysyłano do potencjalnych dostawców - od trzech do pięciu. Następnie Dział przygotowywał porównanie otrzymanych ofert. Na podstawie rekomendacji Dyrektora Technicznego, która uwzględniała cenę,

¹⁶ O wartościach przekraczających próg 10 tys. zł - przewidziany dla „zamówień drobnych”.

¹⁷ Tj. w wysokości 1 516, 2 tys. zł (w 2016 r.), 1 619,3 tys. zł (w 2017 r.), 963,5 tys. zł (w 2018 r.), 2 046,6 tys. zł (w 2019 r.) oraz 1 055,1 tys. zł (w 2020 r. do 30 czerwca)

¹⁸ Rozumianych jako zakup danego produktu od jednego kontrahenta w ciągu roku w ramach zawartej umowy lub zamówień. Doboru próby dokonano celowo – wg kryterium największych wartościowo transakcji dot. zakupów zaopatrzeniowych.

¹⁹ Dostawcami energii elektrycznej, w tym w celu dalszej odsprzedaży były dwie firmy: jedna w latach 2016-2017 oraz druga w latach 2018-2020.

²⁰ Umowy nr: [1] CEZ/USE/2015/817 z 17 listopada 2015 r.; [2] CEZ/USE/2016/447 z 17 listopada 2016 r.; [3] Umowa na rok 2019 została zawarta w formie aneksu z 11 grudnia 2018 r. do umowy nr USP/KK3/UM/6270011873/2017/1 z 30 października 2017 r. (rok 2018 nie był elementem próby) oraz [4] USP/KK-3/ZW/6270011873/2019/1 z 5 listopada 2019 r.

²¹ W ramach wybranej próby dostawcą asfaltobetonu była jedna firma w 2017 r.

²² Umowa nr 1/10/2017 z 19 października 2017 r.

²³ W ramach wybranej próby dostawcami kruszyw były dwie firmy: jedna w 2017 r. oraz druga w 2020 r.

²⁴ W ramach wybranej próby dostawcami asfaltów były firmy: producent asfaltów (w 2018 r.), pośrednik C (w latach 2018-2020), pośrednik S (w latach 2017-2019).

²⁵ [1] Umowa zawarta z producentem asfaltu: Umowa Handlowa Ramowa nr 40/R/2017 z 1 kwietnia 2017 r.; [2] Umowa zawarta z firmą S, tj. Umowa Współpracy/Sprzedaży z 12 lipca 2018 r. wraz z Porozumieniem technicznym dotyczącym realizacji tej umowy, zawartym 12 lipca 2018 r.; [3] Umowa zawarta z firmą C, tj.: Umowa Współpracy/Sprzedaży z 12 lipca 2018 r. wraz z Porozumieniem technicznym dotyczącym realizacji tej umowy, zawartym 12 lipca 2018 r. oraz z pozostałymi Porozumieniami z 4 lipca 2019 r. i z 5 lipca 2019 r., Aneksem do Porozumienia z 5 lipca 2019 r. zawartym 30 września 2019 r. oraz Aneksem nr 1/12/2018 do Umowy Współpracy/Sprzedaży z 12 lipca 2018 r. zawartym 30 grudnia 2019 r.

termin płatności oraz potencjał finansowy sprzedawcy, Prezes Zarządu wyrażał zgodę na wybór dostawcy energii na dany rok. Stosowana w badanym okresie procedura zakupów energii elektrycznej pozwalała na wybór dostawcy w sposób konkurencyjny.

(akta kontroli tom III str. 105-231)

Transakcja zakupu asfaltobetonu w 2017 r. została zrealizowana w ramach inwestycji, w której WPRD była jednym z podwykonawców, a firma dostawcy jako jej uczestnik nie była wylaniania przez Spółkę.

(akta kontroli tom II str. 1-23, 48-57, 550-553)

Zaopatrzenie w materiały, w tym kruszywa i asfalty do produkcji mas bitumicznych realizował Dział Produkcji Mas Bitumicznych²⁶. Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora ds. Drogownictwa (ówczesny Kierownik WMB²⁷), wnioski o zakup kruszyw i asfaltów były składane w formie ustnej do Biura Zaopatrzenia i Sprzedaży, w celu wystawienia przez Biuro tzw. zamówienia otwartego, kierowanego do dostawców, tj. zamówienia, które nie stanowiło zobowiązania do zakupu, a jedynie potencjalną gotowość zakupu określonego rodzaju surowca. Pozostałe informacje dotyczące ilości, ceny i terminów dostawy określano w zamówieniach albo uzgadniano telefonicznie z dostawcą. Rodzaj, ilość, termin dostaw, określano w zależności od bieżących potrzeb, wynikających z aktualnie wykonywanych lub planowanych do wykonania robót. Dodał, że ceny na przestrzeni roku mogły ulegać wahaniom w stosunku do złożonych ofert.

(akta kontroli tom II str. 78-84, 451-456)

W trzech z czterech badanych zamówień dotyczących kruszyw, określono: nazwę (rodzaj), ilość zamawianych surowców, cenę jednostkową oraz termin dostawy²⁸. W jednym²⁹ z czterech ww. zamówień, podano powyższe dane, poza ilością zamawianego surowca i terminem dostaw - wskazano, że informacje te będą uzgadniane telefonicznie z zamawiającym.

We wszystkich czterech badanych zamówieniach dotyczących dostaw asfaltów³⁰ poprzez firmy S i C (bez zawarcia umowy), podano nazwę (rodzaj) zamawianego asfaltu oraz zawarto stwierdzenie, że: „Cena sprzedaży będzie zgodna z ceną aktualnie obowiązującą na rynku w dniu sprzedaży”.

Prezes Zarządu wyjaśniając w jakiej formie oraz w oparciu o jakie założenia konkretyzowano ceny jednostkowe asfaltu stwierdził, że były one ustalane w oparciu o ceny SPOT obowiązujące w danym okresie u producenta Orlen Asfalt sp. z o.o.³¹ wraz z transportem, powiększone o marżę firmy S lub C „przy czym wysokość marży tych firm była uzgadniana przeze mnie w drodze ustnych negocjacji z ww. firmami przed rozpoczęciem dostaw w ramach tych pisemnych zamówień (...)”.

Do wskazywanego w wyjaśnieniach ustnego uzgadniania cen, przy braku ich sprecyzowania w składanych zamówieniach, odniesiono się w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W dwóch z czterech zamówień na dostawy asfaltów podano ilości zamawianego surowca, a terminy dostaw miało uzgadniać telefonicznie. W kolejnych dwóch z ww.

²⁶ Dalej: „Wytwórnia Mas Bitumicznych” lub „WMB”.

²⁷ Do 15 czerwca 2020 r. Spółka zajmowała się produkcją mas bitumicznych w oparciu o posiadaną wytwórnię, którą od tej daty wynajęła do wyłącznego korzystania przez najemcę.

²⁸ Zamówienia: nr 199/TDB/0817 z 9 sierpnia 2017 r.; nr DB/170A/2020 z 16 marca 2020 r. oraz DB/244/2020 z 20 kwietnia 2020 r.

²⁹ Nr 17/PMB/0217 z 6 lutego 2017 r.

³⁰ Kierowanych do firmy S: nr 148/TDB/A/0617 z 30 czerwca 2017 r., nr 260/TDB/1017 z 5 października 2017 r., nr nie określ./TDB/1017 z 30 marca 2018 r. oraz do firmy C: nr 126/TDB/A/0318 z 26 marca 2018 r.

³¹ Zwanego dalej także: „Orlen Asfalt”.

zamówień wskazano, że zarówno ilości jak i terminy będą uzgadniane telefonicznie. Z-ca Dyrektora ds. Drogownictwa potwierdził, że drogą telefoniczną dokonywał uzgodnień ilości i rodzajów nabywanych asfaltów w ramach zamówień cząstkowych realizowanych poprzez firmy S i C.

Spośród ośmiu badanych zamówień na dostawy kruszyw i asfaltów (bez zawarcia umowy), cztery³² zamówienia odnotowano w prowadzonym przez Biuro Zaopatrzenia i Sprzedaży Rejestrze zamówień³³, dwa³⁴ - wyłącznie w Rejestrze pism wychodzących, a dwóch³⁵ nie zaewidencjonowano. Prezes Zarządu wyjaśnił, że jedno z tych zamówień zostało wystawione przed rozpoczęciem prowadzenia rejestru, a jedno wynikało z konieczności złożenia pilnego zamówienia w okresie przedsięwzięcznym oraz związanej z tym nieobecności części pracowników.

(akta kontroli tom II str. 45-75, 451-456, 457-465, 554-559)

Trzy zamówienia³⁶, spośród ośmiu badanych, zostały podpisane przez jednego prokurenta, tj. niezgodnie ze sposobem reprezentacji Spółki określonym w KRS (podpisy złożyli samodzielnie prokurenci dysponujący prokurą łączną³⁷) oraz w Statucie WPRD. Zgodnie ze Statutem do składania oświadczeń w imieniu Spółki wymagane jest współdziałanie dwóch członków Zarządu albo jednego członka Zarządu z prokurentem (§ 21 pkt 1). Jeśli Zarząd jest jednoosobowy, do składania oświadczeń w imieniu Spółki uprawniony jest jeden członek Zarządu (§ 21 pkt 2).

Prezes Zarządu wyjaśnił, że: „Zamówienia te zostały podpisane przez jednego prokurenta ze względu na pilność dostarczenia asfaltów do produkcji mas bitumicznych dla realizacji wiążących Spółkę kontraktów wykonawczych. Złożenie zamówień w imieniu WPRD, podpisanych przez jednego prokurenta (przy dwuosobowej reprezentacji prokury łącznej) należy uznać za czynności ważne z punktu widzenia prawa cywilnego. Prokura jest pełnomocnictwem udzielonym przez przedsiębiorcę podlegającym obowiązkowi wpisu do CEDG albo KRS, które obejmuje umocowanie do czynności sądowych i pozasądowych, jakie są związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa. Tym samym w przypadku określanego powyżej znajdzie zastosowanie art. 103 § 1 kodeksu cywilnego”.

(akta kontroli tom II str. 45, 59, 68, 459-465)

Do zadań WMB, oprócz organizacji zaopatrzenia w materiały do produkcji mas bitumicznych, zgodnie z § 29 Regulaminu Organizacyjnego Spółki należało również:

- produkcja mas bitumicznych zgodnie z planami produkcji i recepturami;
- planowanie produkcji mas w oparciu o złożone zamówienia Działu Robót Drogowych oraz kontrahentów zewnętrznych i współpraca z Działem Zaplecza Technicznego i Logistyki w tym zakresie;
- przestrzeganie prawidłowości przebiegu procesu technologicznego i norm technologicznych w czasie produkcji i wbudowywaniu mas.

Zgodnie z regulacjami określonymi w *Zasadach pracy Wytwórni Mas Bitumicznych przy WPRD SA w Katowicach* z 9 stycznia 2017 r., materiały do produkcji mas bitumicznych (m.in. asfalty i grysy) zamawiał Kierownik WMB.

³² 148/TDB/A/0617 z 30 czerwca 2017 r., 260/TDB/1017 z 5 października 2017 r., 199/TDB/0817 z 9 sierpnia 2017 r. oraz 26/TDB/A/0318 z 26 marca 2018 r.

³³ Prowadzonym w formie elektronicznej od maja 2017 r.

³⁴ DB/170A/2020 z 16 marca 2020 r., DB/244/2020 z 20 kwietnia 2020 r.

³⁵ 17/PMB/0217 z dnia 6 lutego 2017 r. oraz /TDB/1017 z dnia 30 marca 2018 r.

³⁶ 148/TDB/A/0617 z 30 czerwca 2017 r., nr nie określ./TDB/1017 z dnia 30 marca 2018 r. oraz 126/TDB/A/0318 z 26 marca 2018 r. - zamówienia dotyczyły dostaw asfaltów.

³⁷ Co wymagało współdziałania co najmniej dwóch prokurentów łącznych (zgodnie z zapisem w KRS).

Prezes Zarządu wyjaśnił, że zamówień dokonywano, biorąc pod uwagę planowaną produkcję na potrzeby własnych budów oraz zamówienia zewnętrzne. Planowana produkcja była określana na podstawie danych z Biura Marketingu i Administracji o wygranych przetargach oraz z Działu Robót Drogowych o planowanych realizacjach w podziale na zapotrzebowanie kolejnych dni następnym, tygodniu i miesiącu. Źródłami informacji na temat planowanej produkcji na potrzeby sprzedaży dla klientów zewnętrznych były zamówienia ustne (telefoniczne), zamówienia pisemne oraz zawarte umowy na dostawę mas. Po analizie zebranych informacji produkcyjnych oraz określeniu wymagań, jakie miały być spełnione przez planowane do zakupu surowce, Kierownik WMB zamawiał z odpowiednim wyprzedzeniem, właściwe grysy i asfalty.

(akta kontroli tom I str. 138-207; tom II str. 76-84)

Odnosząc się do rozpoznania rynku kruszyw (przed złożeniem zamówienia), Z-ca Dyrektora ds. Drogownictwa (ówczesny Kierownik WMB) stwierdził, że na początku roku zwracał się (telefonicznie, rzadziej mailowo, czasem pisemnie) do dostawców o oferty. Na tej podstawie, jak wyjaśnił, dysponował grupą potencjalnych dostawców wraz z oferowanymi przez nich cenami za surowiec. Ponadto podał, że: *„Wykaz potencjalnych dostawców przedkładałem Zarządowi do akceptacji. Po jej otrzymaniu, to ja ostatecznie dokonywałem wyboru konkretnego dostawcy, kierując się różnymi kryteriami nie tylko ceną, ale także np. dostępnością, gotowością do sprzedaży surowca, pomimo zaległości w płatnościach u dostawcy za dostarczony wcześniej surowiec”*.

(akta kontroli tom II str. 453-456)

W sprawie rynku dostawców asfaltów Z-ca Dyrektora ds. Drogownictwa (ówczesny Kierownik WM) wyjaśnił, że podstawowymi producentami są Orlen Asphalt Sp. z o.o. oraz Lotos Asphalt Sp. z o.o. Pozostali dostawcy zaopatrywali się u tych producentów. Stwierdził, że zdarza się, iż cena surowca u tych dostawców jest niższa niż u producentów z uwagi na fakt, iż firmy pośredniczące w sprzedaży asfaltów dokonują zakupu u producentów w ilościach hurtowych. Stwierdził ponadto, że informacje o cenach asfaltów pozyskiwane od dwóch głównych producentów asfaltów gromadził od około 2018 r., a wcześniej otrzymywał je telefonicznie. Podał również, iż od pozostałych firm zbierał informację telefoniczną - w momencie potrzeby oraz informował Zarząd o cenach oferowanych przez głównych producentów, ewentualnie o cenach oferowanych przez pozostałych dostawców.

(akta kontroli tom II str. 453-456)

W wyniku badania próby transakcji dotyczących zakupu kruszyw stwierdzono, że ich zamówienie³⁸ było poprzedzone zebraniem przez Kierownika WMB pisemnych ofert cenowych dostawców tych surowców. Zestawienia zebranych ofert wraz z wnioskiem - notatką służbową o zgodę na zamawianie kruszyw u różnych dostawców w celu (jak podano w uzasadnieniu ww. notatki) zapewnienia produkcji pod względem jakości, ilości oraz terminów dostaw, przedstawiano Prezesowi Zarządu, który wyrażał zgodę na proponowany sposób ich zamawiania.

Na potwierdzenie rozpoznania rynku asfaltów Spółka przedstawiła, otrzymane drogą elektroniczną, wybrane cenniki Orlen Asphalt Sp. z o.o. z 2019 r. i 2020 r. (I półrocze) oraz wybrane cenniki Lotos Asphalt sp. z o.o. z czerwca 2020 r. Przekazana dokumentacja nie obejmowała cenników z lat 2017-2018, gdyż, jak wyjaśnił Prezes Zarządu, korespondencja mailowa w tym zakresie nie została zarchiwizowana.

(akta kontroli tom II str. 76-175, 478-524)

³⁸ Zamówienia nr: 17/PMB/0217 z 6 lutego 2017 r., 199/TDB/0817 z 9 sierpnia 2017 r., DB/170A/2020 z 16 marca 2020 r. oraz DB/244/2020 z 30 kwietnia 2020 r.

Odnosząc się do wyboru dostawców kruszyw Prezes Zarządu wyjaśnił m.in., iż ze względu na specyfikę branży drogowej na początku roku portfel zamówień firm drogowych jest wypełniony w ok. 30%, co utrudnia określenie ile i jakie kruszywa będą potrzebne. Natomiast w ciągu roku firmy borykają się z okresowym „nadażaniem z produkcją dla potrzeb rynku”, czego efektem jest brak w sprzedaży, w pewnych okresach, danych frakcji kruszyw. Wskazał również, że koncentracja robót drogowych, związana ze zwiększoną podażą ofert i możliwością ich pozyskania oraz zwiększone zapotrzebowanie na zakup, przypada na drugą połowę roku. Niejednokrotnie zamówienia na masy bitumiczne były składane z dnia na dzień. Stąd, jak wyjaśnił Prezes Zarządu, wymóg dużej efektywności w pozyskaniu materiałów do produkcji. Wyjaśnił ponadto: „(...) najlepszym rozwiązaniem dla wytwórców mas, aby złagodzić niepewność na rynku jest posiadanie jak największej otwartej zamówień u producentów i dostawców kruszyw. W ten sposób Spółka może w miarę bezpiecznie realizować zakupy niezbędnych kruszyw, bez względu na sytuację rynkową”. Wskazał również, że: „Dodatkowo tym sposobem można obejść trudności płatnicze, z którymi Spółka boryka się okresowo na przestrzeni roku. W przypadku wyczerpania się limitu kupieckiego, który udzielił nam dany dostawca i niemożliwości spłacenia zobowiązania w danej chwili, zmiana dostawcy umożliwi nam realizację produkcji mas bitumicznych i wywiązanie się z naszych umów produkcyjnych”.

(akta kontroli tom II str. 76-82)

NIK zwraca uwagę, że rozwiązanie, polegające na zaciąganiu zobowiązań wobec licznych dostawców w celu zwiększenia wartości kredytu kupieckiego - przy braku możliwości ich bieżącej spłaty, w związku z już występującymi trudnościami w spłacie zaległych zobowiązań³⁹, niesie ryzyko całkowitej utraty płynności finansowej Spółki. Głównym składnikiem kosztów rodzajowych w WPRD były koszty dotyczące zużycia materiałów, których udział⁴⁰ wynosił ponad 40% i wiązał się z produkcją budowlano-montażową oraz z produkcją mas bitumicznych. Wskaźniki płynności bieżącej⁴¹ Spółki w kolejnych latach 2016-2019 obniżały się i wyniosły, odpowiednio: 1,04; 0,81; 0,74; 0,60, podobnie jak wskaźniki płynności szybkiej⁴², które w latach tych wyniosły: 0,85; 0,59; 0,61; 0,51. Na koniec ww. okresu powyższe wskaźniki osiągnęły wartości około dwukrotnie niższe od wartości uznawanych za optymalne i bezpieczne. We wszystkich latach 2016-2020 (I półrocze) Spółka uzyskiwała na swojej podstawowej działalności ujemny wynik na sprzedaży, wynoszący od (-) 4 688,1 tys. zł (za 2017 r.) do (-) 3 113,9 tys. zł (za I półr. 2020 r.).

(akta kontroli tom IV str. 23-393, 520-677)

Odnosząc się do wyboru dostawców asfaltów do produkcji mas bitumicznych, Prezes Zarządu wyjaśnił m.in., że „Spółka czyniła próby nawiązania stałej współpracy z Lotosem Asfalt sp. z o.o. (...). Po analizie naszych dokumentów finansowych Lotos Asfalt sp. z o.o. zgodził się na sprzedaż wyłącznie na zasadzie przedpłaty. Orlen Asfalt sp. z o.o. (...) zgodził się na niewielki limit kupiecki i trzydziestodniowy termin płatności. Niestety ze względu na nieregularną sytuację płynnościową Spółki, a co za tym niedotrzymanie terminów zapłaty za dostawy

³⁹ Co przedstawiono szerzej w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Spółka poza kredytami kupieckimi w latach 2016-2019 finansowała się głównie kolejnymi pożyczkami udzielanymi przez Fundusz Górnoląski S.A., środkami pieniężnymi z emisji obligacji (obligatariuszem był także Fundusz Górnoląski S.A.) oraz kredytem w bieżącym rachunku bankowym.

⁴⁰ Dotyczy lat 2017-2019.

⁴¹ Liczony jako stosunek aktywów obrotowych do zobowiązań krótkoterminowych. Przyjmuje się, że optymalny przedział tego wskaźnika wynosi 1,5 – 2,0. Wysokość wskaźnika poniżej 1 oznacza, że Spółka ma mniej szybko zbywalnego majątku niż bieżących zobowiązań.

⁴² Liczony jako stosunek różnicy aktywów obrotowych i zapasów oraz krótkoterminowych rozliczeń międzyokresowych do zobowiązań krótkoterminowych. Za bezpieczną wartość tego wskaźnika przyjmuje się wartość ≥ 1 . Niższy od 1,0 poziom wskaźnika świadczy o kłopotach płatniczych Spółki.

przez WPRD, dostawy asfaltu z Orlen Asfalt sp. z o.o. zostały wstrzymane. (...) aby wywiązać się ze swoich zobowiązań w zakresie produkcji mas bitumicznych dostawy asfaltu Spółka zmuszona była oprzeć się na innych dostawcach, którzy stosują nieco wyższe, choć nadal konkurencyjne i rynkowe ceny, w zamian za znacznie bardziej elastyczne warunki dostawy, szczególnie w zakresie akceptowanych terminów płatności”.

(akta kontroli tom II str. 76-82)

Odpowiadający za zaopatrzenie do produkcji mas bitumicznych Z-ca Dyrektora ds. Drogownictwa (ówczesny Kierownik WMB), wyjaśniając sposób wytypowania firm S i C w celu dostaw asfaltów stwierdził, że nie były to firmy, które zostały wyłonione w wyniku rozpoznania rynku, a decyzje o zawarciu umów z nimi podejmował Prezes Zarządu. Wyjaśnił, że od 2017 r. dostawcy nie chcieli sprzedawać Spółce asfaltów, a jedynymi firmami gotowymi do sprzedaży z wydłużonym terminem płatności były wskazane przez Prezesa Zarządu firma S i firma C. Stwierdził ponadto, że: *„Czasem pojawiali się także inni dostawcy asfaltów, od których dokonywaliśmy zakupu - były to firmy pochodzące z rozeznania rynku, którego dokonywałem, a decyzje o skierowaniu do nich zamówień wynikały z faktu, iż nawet firmy C i S odmawiały nam sprzedaży z uwagi na nadmierne zaległości płatnicze”.*

(akta kontroli tom II str. 453-456, 554-559)

Wyjaśniając okoliczności nawiązania współpracy z firmami S i C, które prowadziły działalność polegającą na handlu opalem, a zostały głównymi dostawcami asfaltu dla WPRD Prezes Zarządu stwierdził, że Elektrownia Chorzów S.A. jeszcze przed połączeniem z WPRD Sp. z o.o. prowadziła współpracę z firmą S w zakresie handlu opalem - *„stąd znaleźliśmy tego kontrahenta i zaproponowaliśmy mu współpracę w zakresie dostaw asfaltu”.* Dodał, że z uwagi na niewystarczające możliwości finansowe firmy S, firma ta zaproponowała WPRD współpracę w zakresie dostaw asfaltów również z firmą C. Obie te firmy oferowały dłuższe terminy płatności. Prezes Zarządu wyjaśnił ponadto, że: *„Decyzje o zawarciu umów lub złożeniu zamówień na dostawę asfaltów podejmowałem jako Prezes Zarządu. W miarę posiadanych środków finansowych dokonywaliśmy zakupów asfaltów u producentów, którzy wymagali krótkich terminów płatności, bądź za gotówkę. (...) Współpracowaliśmy z innymi dostawcami asfaltów, np. firmą (...), u której zadłużyliśmy się z tytułu dostaw asfaltów na około 3 000 000 zł. Dług ten został odsprzedany innej firmie (...)”.*

(akta kontroli tom II str. 429-450, 459-465)

NIK zauważa, że nawiązanie współpracy oraz realizacja dostaw asfaltów z firm S i C nie została rozpoczęta w wyniku rozpoznania rynku i wyłonienia tych firm w postępowaniu konkurencyjnym, bowiem firmie S zaproponowano współpracę z racji realizacji wcześniejszych kontraktów dotyczących opału, w firmie C została „polecona” przez firmę S. Do sposobu wyłonienia ww. firm odniesiono się szczegółowo w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zakupy w ramach badanych transakcji realizowane w oparciu o zawarte umowy dotyczyły dostaw: energii elektrycznej, asfaltobetonu i asfaltów. W sześciu umowach spośród ośmiu umów objętych badaniem na dostawy energii elektrycznej, asfaltobetonu oraz asfaltu od jego producenta określono m.in.: przedmiot zamówienia, cenę/sposób jej ustalenia, zasady kontroli, odbioru, terminów dostaw, reklamacji i gwarancji oraz kar umownych.

(akta kontroli tom II str. 45-74; tom III str. 119-231)

Umowy zawarte 12 lipca 2018 r. z firmami S oraz C określały m.in. sposób składania zamówień⁴³, wybrane warunki dostaw, terminy i warunki płatności, ustalenia dotyczące limitu kredytu kupieckiego oraz warunki zabezpieczenia zobowiązań z tytułu dostaw. Według umów, Spółka zobowiązywała się do zapłaty należności za towar na podstawie faktury wystawionej przez Sprzedawcę w oparciu o cenę ujętą w zamówieniu (§ 3 ust. 1 umów), a termin płatności wynosił 60 dni od daty wystawienia faktury. Umowy zawarto na czas określony - do 31 grudnia 2019 r.

(akta kontroli tom II str. 361-403)

W dacie zawarcia ww. umów (tj. 12 lipca 2018 r.) strony zawarły *Porozumienie techniczne dotyczące realizacji umowy z dnia 12 lipca 2018 r. (...)*⁴⁴, w celu uregulowania kwestii techniczno-organizacyjnych związanych z zamawianiem i warunkami realizacji dostaw asfaltu. W dokumencie tym doprecyzowano wymogi dotyczące zasad odbioru i kontroli surowca (kontrola ilościowa, ewidencjonowanie dostaw oraz kontrola jakościowa) oraz sposób zgłaszania reklamacji jakościowych. Przyjęto procedurę reklamacyjną wg zasad określonych w *Ogólnych Warunkach Sprzedaży Orlen Asphalt* z 1 kwietnia 2018 r. Ustalono, że warunki gwarancji będą zgodne z warunkami i terminami gwarancji uzyskanymi przez Sprzedającego od producenta asfaltów.

W umowach z 12 lipca 2018 r., jak i w Porozumieniach technicznych, nie określono cen kupowanych asfaltów, bądź przyjętych zasad ich określania, do czego odniesiono się w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że ponieważ wiadomo było, że firmy C i S zaopatrują się w firmie Orlen Asphalt, to uznano, że oczekiwane parametry będą spełnione, a WPRD otrzymywała certyfikaty to potwierdzające. Odnosząc się do braków sprecyzowania ilości zamawianego materiału, stwierdził, że Spółka nie była w stanie określić ilości i terminów dostaw. Odnosząc się do niesprecyzowania ceny w umowie, stwierdził, że podstawą ustalenia ceny netto za jedną tonę asfaltu, w ramach realizacji umów, z ww. firmami były: oferta handlowa firmy S z 20 czerwca 2018 r. oraz oferta handlowa firmy C z 21 czerwca 2018 r., które opisano poniżej.

(akta kontroli tom II str. 361-403, 459-465, 554-559)

Przed zawarciem w dniu 12 lipca 2018 r. umów na dostawy asfaltów z firmami S i C firmy te skierowały do WPRD oferty handlowe na dostawy asfaltu w II półroczu 2018 r.⁴⁵. Ważność obu ofert określono na okres do 15 lipca 2018 r. W obu ofertach określono: przedmiot dostawy⁴⁶, termin dostawy, warunki gwarancji, warunki zabezpieczenia zobowiązań z tytułu dostaw, oraz cenę i warunki płatności. Firma S podała w ofercie, że cena jednostkowa netto składa się z dwóch elementów: „*ceny producenta asfaltu w wysokości 1 750,0 zł powiększonej o 100,0 zł od tony asfaltu, z zastrzeżeniem, że podane ceny są aktualne na dzień składania oferty i mogą ulec zmianie w zależności od cen ogłaszanych przez producenta*”. W ofercie podano, że ceny zawierają w sobie koszt transportu od producenta do Katowic. W ofercie firmy C podano, że: „*cena netto jednej tony asfaltu równa się każdorazowo cenie producenta asfaltu zgodnie z cennikiem FCA⁴⁷ Orlen Asphalt publikowanym na stronie internetowej Orlen Asphalt na dzień zamówienia asfaltu przez WPRD powiększonej o 200,0 zł/tonę asfaltu*”. W ofercie podano, że ceny zawierają w sobie koszt

⁴³ Ilości i rodzaje asfaltu WPRD miało określać w zamówieniach składanych drogą mailową (§ 1 ust. 1 umów).

⁴⁴ Dalej: „Porozumienie techniczne”.

⁴⁵ Wstępna oferta współpracy w zakresie dostaw asfaltu dla WPRD S.A. firmy S z 20 czerwca 2018 r. oraz Oferta Handlowa firmy C z 21 czerwca 2018 r.

⁴⁶ Tj. Asfalty zgodnie ze specyfikacją/ofertą producenta.

⁴⁷ Tj. Cena bez kosztów transportu.

transportu do WMB WPRD. Zaoferowany termin płatności w ofertach obu firm (S i C) wynosił 60 dni od daty wystawienia faktury.

(akta kontroli tom II str. 362, 380)

W ofercie firmy S, do której umowa z firmą S się nie odwoływała, nie sprecyzowano jakiego rodzaju asfaltu dotyczy wskazana w ofercie cena, a ponadto nie podano jednoznacznie cennika, w oparciu o który będzie ona ustalana w sytuacji zmian cen producenta, choć należy przyjąć, że dotyczył on publikowanego cennika firmy Orlen Asfalt wg cen FCA - tak jak jednoznacznie wskazano to w ofercie firmy C⁴⁸. Także umowa zawarta z firmą C nie zawierała odwołania do oferty firmy C, w tym m.in. w zakresie sposobu określania cen za zamawiane asfalty.

NIK zwraca uwagę, że podstawą do ustalania cen jednostkowych, w ramach realizacji umów zawartych z firmami S i C nie były ich oferty odpowiednio z 20 i 21 czerwca 2018 r., bowiem oprócz faktu, że umowy te nie odwoływały się do cen lub formuł ich określania wskazanych w tych ofertach, to ponadto w wystawianych Spółce fakturach firmy te stosowały ceny jednostkowe, różniące się od cen wynikających z cenników FCA Orlen Asfalt, powiększonych o koszty transportu oraz marże firm S i C.

(akta kontroli tom II str. 362-380, tom III str. 1-104)

Spółka w trakcie niniejszej kontroli NIK, nie przedstawiła żadnych pisemnych zamówień na dostawy asfaltu z firm S i C, realizowanych na podstawie umów z 12 lipca 2018 r.

(akta kontroli tom II str. 361-403, 459-465, 477-524)

Wyjaśniając sposób dokonywania zamówień częściowych asfaltów na podstawie umów z 12 lipca 2018 r. zawartych z firmami S i C, Z-ca Dyrektora ds. Drogownictwa (ówczesny Kierownik WMB) stwierdził, że zamówienia częściowe realizowane na podstawie umów były zgłaszane ww. firmom w formie telefonicznej oraz, że nie składano zamówień drogą mailową. Stwierdził także, iż stosowane ceny jednostkowe, podobnie jak w przypadku zamówień realizowanych bez zawarcia umów, były wynikiem uzgodnień Prezesa Zarządu z ww. firmami w oparciu o ceny SPOT dla WPRD łącznie z transportem, powiększone o marżę firm S i C. Ponadto stwierdził, że nie dysponuje innymi pisemnymi ofertami SPOT dla WPRD poza tymi, które przedłożył w trakcie kontroli NIK. Wyjaśnił, że: *„Ceny SPOT dla WPRD SA były mi znane w oparciu o telefoniczny kontakt z Orlen Asfalt. W przypadkach, gdy ceny wynikające z faktur były wyższe od wynikających z ofert SPOT i znanych mi marży, np. 100 zł albo 200 zł [na jedną tonę - przypis NIK] zależnie od okresu i przekazanych mi ustnie informacji w tym zakresie przez Prezesa Zarządu - zgłaszałem ten fakt Prezesowi Zarządu, który informował mnie wówczas ustnie, że zwiększone marże są wynikiem naszych opóźnień w płatnościach”*.

(akta kontroli tom II str. 554-556)

NIK zwraca uwagę, że w wystawianych Spółce fakturach, firmy S i C stosowały ceny jednostkowe, różniące się od cen wynikających z przedłożonych do kontroli wybranych ofert SPOT Orlen Asfalt skierowanych do WPRD, powiększonych o koszty transportu oraz marże firm S i C (przyjmując marżę firmy S w wysokości 100 zł/tonę i marżę firmy C w wysokości 200 zł/tonę). Jedynie w przypadku 8 z 42 pozycji nabywanych asfaltów ceny te były zgodne⁴⁹.

(akta kontroli tom II str. 477-524, tom III str. 1-104)

⁴⁸ Bowiem jest to jedyny ogłaszany/publikowany cennik producenta asfaltu.

⁴⁹ Ponadto w 24 pozycjach ceny w wystawianych fakturach były wyższe, a w 10 przypadkach niższe.

W związku z przekroczeniem przez WPRD maksymalnej wartości udzielonego kredytu kupieckiego, wynikającego z umowy zawartej z firmą C, strony zawarły 4 lipca 2019 r. porozumienie regulujące sposób spłaty należności oraz warunki dalszej sprzedaży asfaltu. Dnia 5 lipca 2019 r. Spółka podpisała z firmą C kolejne porozumienie, w którym firma C wyraziła zgodę na sprzedaż Spółce kolejnych partii towaru, pod warunkiem terminowej spłaty rat określonych we wcześniejszym porozumieniu (4 lipca 2019 r.). Ponadto firma C oświadczyła, iż od dnia podpisania porozumienia z 5 lipca 2019 r., cena za jedną tonę asfaltu będzie równa „*cenie zakupu wskazanej przez Orlen plus marża w wysokości 350,0 zł*”. Wierzyciel (firma C) udzielił również Spółce upustu, w kwocie 150,0 zł za każdą tonę, pod warunkami: terminowej spłaty rat określonych w porozumieniu z 4 lipca 2019 r., zakupu towaru nie mniejszej niż 100 ton w każdym tygodniu oraz ustanowienia hipoteki.

Dnia 30 września 2019 r., ze względu na osiągnięty poziom zadłużenia Spółki, strony zawarły Aneks do porozumienia z 5 lipca 2019 r., w którym określono, że w przypadku niedokonywania przez Spółkę zakupu towaru u Wierzyciela lub zakupu asfaltu w mniejszej ilości niż 100 ton w danym tygodniu zostanie naliczona kara umowna wg warunków i zasad jej naliczania ujętych w Aneksie.

W sprawie zawarcia porozumienia z dnia 5 lipca 2019 r. Prezes Zarządu wyjaśnił, że: „*Zawarcie porozumienia z 5 lipca 2019 r. było warunkiem dalszego kontynuowania współpracy (...) [z firmą C - przypis NIK] w sytuacji przekroczenia limitu kredytu kupieckiego i braku terminowych płatności. Zostało ono zawarte po Porozumieniu z 4 lipca 2019 r, które określało wysokość naszego bieżącego zadłużenia wobec tej firmy. Byliśmy zmuszeni podpisać ten aneks ze względu na groźbę uruchomienia windykacji zapowiadaną (...) [przez firmę C – przypis NIK].*

(akta kontroli tom II str. 380-403, 459-465)

Z tytułu kary umownej, wynikającej z ww. Aneksu do porozumienia z dnia 5 lipca 2019 r. Wierzyciel wystawił Spółce 31 grudnia 2019 r. notę obciążeniową w wysokości 140,0 tys. zł. W wyniku podjętych przez WPRD starań Wierzyciel anulował 100,0 tys. zł z ww. noty, a pozostałe 40,0 tys. zł, jako zobowiązanie wobec firmy C, zostało przez Spółkę uregulowane.

Aneksem nr 1/12/2018 do Umowy Współpracy/Sprzedaży z 12 lipca 2018 r., zawartym 30 grudnia 2019 r., zmieniono okres obowiązywania umowy wskazując, że obowiązuje ona do 31 grudnia 2020 r. W aneksie określono cenę sprzedaży jako: „*sumę ceny zakupu u producenta i marży w wysokości 200 zł/t, doliczonej do ceny zakupu*”. Wskazano, iż Kupujący ma prawo zapoznania się z ceną zakupu Sprzedawcy u producenta przed zamówieniem lub po odbiorze towaru oraz, że wskazana marża obowiązuje, gdy cena zakupu u producenta przekracza 1000 zł za tonę, a gdy jest niższa, to wysokość marży będzie negocjowana.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że doprecyzowanie ceny w aneksie zawartym 30 grudnia 2019 r. było efektem przeniesienia do umowy ustaleń w zakresie cen, jakie zawarto w porozumieniu z 5 lipca 2019 r. zawartym z firmą CARBO wraz z aneksem z 30 września 2019 r. do tego porozumienia, z tego samego dnia 5 lipca 2019 r. Aneks z 30 grudnia 2019 r. ustalał także warunki współpracy na kolejny rok.

Z-ca Dyrektora ds. Drogownictwa odnosząc się do postanowień aneksu z 30 grudnia 2019 r. stwierdził, m.in. że do końca 2018 r. ceny SPOT po jakich firmy S i C kupowały w Orlen Asfalt były znane WPRD i przekazywane przez Orlen Asfalt drogą telefoniczną, z uwagi na wiedzę, że zamawiane i odbierane przez te firmy asfalty są dostarczane na potrzeby WPRD za pośrednictwem tych firm. Stwierdził ponadto, że: „*Od 2019 r. poza informacjami telefonicznymi otrzymałem także*

okresowo drogą mailową oferty SPOT dla WPRD, które podobnie jak wcześniej, były tożsame w zakresie cen z tymi, po których asfalty kupowały firmy S i C”.

Dnia 4 września 2020 r. firma C i Spółka zawarły porozumienie rozwiązujące umowę z dnia 12 lipca 2018 r., porozumienie z dnia 4 lipca 2019 r. oraz porozumienie z dnia 5 lipca 2019 r.

(akta kontroli tom II str. 404-428, 554-559)

Dostawy kruszyw i asfaltów podlegały bieżącej weryfikacji w zakresie ilościowym (poprzez wagę samochodową) i były ewidencjonowane w rejestrze prowadzonym przez pracowników obsługujących wagę. W WPRD funkcjonował system kontroli jakości produkcji, pn. *Zakładowa Kontrola Produkcji*⁵⁰, zgodnie z którym dokonywano badań materiałów do produkcji mas bitumicznych oraz badań gotowego produktu przez własne laboratorium. Kierownik WMB zatwierdzał merytorycznie otrzymywane faktury (potwierdzał ich zgodność z zamówieniem), a Prezes Zarządu zatwierdzał je do wypłaty kontrahentom.

Dostarczone surowce były wykorzystywane na bieżąco do produkcji z uwagi na ograniczone możliwości magazynowe. Zdolności magazynowe placu składowego kruszyw pozwalały zgromadzić zapas kruszyw odpowiadających jednomiesięcznej produkcji, tj. ok. 12 000 ton. Maksymalna ilość magazynowania asfaltu w WMB wynosiła 150 ton, co odpowiadało ok. czterem dniom produkcji. Ww. wielkości zapewniały potrzeby bieżącej działalności operacyjnej. Prezes Zarządu wyjaśnił również, że m.in. ze względu na mocno ograniczone możliwości finansowe w Spółce nie występuje zjawisko nadmiernych zapasów.

(akta kontroli tom II str. 76-360)

Analiza dokumentacji związanej z przeprowadzonymi zakupami zaopatrzeniowymi (w ramach badanej próby) oraz wyjaśnienia Prezesa Zarządu wskazują, że w latach 2016-2020 (I półrocze) nie było przypadków ingerencji Rady Nadzorczej lub Właściciela w proces zakupu przez Spółkę surowców/produktów.

(akta kontroli tom II str. 76-82)

Od 15 czerwca 2020 r. Spółka nie prowadziła zakupów zaopatrzeniowych związanych z produkcją asfaltu, ze względu na zawarcie umowy najmu Wytwórni Mas Bitumicznych do wyłącznego korzystania przez najemcę.

W latach 2016-2020 (I półrocze) do Spółki wpłynęły 93 reklamacje⁵¹ zgłaszane w ramach rękojmi lub gwarancji. Wszystkie dotyczyły wykonania robót prowadzonych przez WPRD. W żadnym z ww. przypadków przyczyną uznania części spośród ww. reklamacji nie była wada wynikająca z użytych materiałów. W badanym okresie Spółka nie reklamowała zakupionych surowców (produktów).

(akta kontroli tom II str. 472-476)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości, polegające na dokonywaniu zakupów asfaltów od pośredników (firm S i C)⁵², bez zachowania zasady konkurencyjnego sposobu wyłonienia kontrahenta, potwierdzającego wybór najkorzystniejszej oferty.

Współpracę firmie S zaproponowano z racji realizacji wcześniejszych kontraktów na dostawę opału, a firma C została „polecona” przez firmę S. Zakupów asfaltów od firm S i C dokonywano w oparciu o cztery badane, pisemne zamówienia (bez zawarcia umów) oraz dwie umowy, przy czym dokumenty te nie precyzowały cen

⁵⁰ Dalej: „ZKP”.

⁵¹ 18 w 2016 r. (dotyczyły WPRD Sp. z o.o.), 10 w 2017 r., 25 w 2018 r., 29 w 2019 r. oraz 11 w 2020 r. (I półrocze).

⁵² Prowadzących działalność w zakresie handlu opalem. Dostawy asfaltu do WPRD w ramach zamówień i umów zawartych z firmami S i C odbywały się transportem organizowanym przez producenta asfaltu spółkę Orlen Asfalt.

nabywanych asfaltów, bądź przyjętych zasad ich określania⁵³, jak również nie odwoływały się do cen lub formuł ich określania wskazanych we wcześniejszych ofertach. Oferty handlowe przekazane WPRD przez firmy S i C, przed zawarciem umów z tymi firmami, nie pozwalały na ich wzajemne porównanie, z powodu podania niejednoznacznej formuły ustalania cen w ofercie firmy S (niezależnie od tego, że późniejsze umowy realizowano wg cen różniących się od podanych w ww. ofertach obu tych firm).

NIK zwraca uwagę, że uzgadnianie cen jednostkowych nabywanych asfaltów, które dokonywano bez zachowania pisemnej formy tych ustaleń, było działaniem nietransparentnym, które nie pozwalało na weryfikację prawidłowości rozliczeń z dostawcami i nie zabezpieczało właściwie interesów Spółki.

Obie firmy (S i C) oświadczyły w umowach z 12 lipca 2018 r., że nabywają asfalt u jego producenta (Orlen Asfalt) na bazie ofert SPOT. Wybranymi ofertami tego samego producenta na warunkach SPOT dysponowała również WPRD⁵⁴. Porównanie jednostkowych cen wynikających z faktur za asfalty dostarczone do WPRD, z cenami wynikającymi z ofert, którymi dysponowała Spółka wskazuje, że szacunkowa, uśredniona marża⁵⁵ uzyskiwana przez firmę S w stosunku do nabywanych asfaltów na warunkach SPOT (łącznie z kosztami transportu) wynosiła ok. 35%, a w przypadku firmy C marża ta wynosiła ok. 16%⁵⁶.

(akta kontroli tom II str. 45-74, 361-403, 477-527, tom III str. 1-104, 132-254, 276-489)

Prezes Zarządu wyjaśniając dlaczego, pomimo zróżnicowanych cen tych samych rodzajów asfaltów, które firma C sprzedawała taniej niż firma S, Spółka nie skierowała całości zamówień do firmy C stwierdził, że: *„Wynikało, to z ograniczonych możliwości finansowych firm S i C do dokonywania zakupów w oczekiwanych przez nas ilościach asfaltów”* oraz że WPRD kupowała asfalt od różnych firm przede wszystkim ze względu na przekraczanie akceptowanych przez firmy poziomów kredytu kupieckiego.

W ocenie NIK, jedynie konkurencyjne postępowanie, pozwala na weryfikację rynkową oferowanych cen, w tym także ewentualnego pośrednika oferującego dostawę z wydłużonym terminem płatności (powyżej 30 dni) - i pozwala gospodarnie optymalizować warunki dostaw w wymaganych ilościach. Różnica w marżach obu firm, wskazuje na obszar potencjalnych oszczędności, wynikający z możliwości realizacji dostaw asfaltów opartych na dostawcach oferujących niższe marże⁵⁷.

(akta kontroli tom II str. 361-403, 477-527, 554-559, tom III str. 1-104)

Odpowiedzialny za zlecenie dostaw podmiotom S i C Prezes Zarządu, wyjaśniając jakie kryteria zadecydowały o wyborze tych firm jako dostawców asfaltu stwierdził, że o ich wyborze *„decydowała konkurencyjność (...) warunków dostaw, ze szczególnym uwzględnieniem warunków płatności za dostarczone materiały”*. Natomiast zapytany, czy przed zawarciem umów z firmami S i C dokonywano analiz ekonomicznych związanych z ich realizacją, stwierdził, że *„każde zawarcie umowy*

⁵³ Umowy przewidywały, że ceny te będą ujęte w zamówieniach, jednak zamówienia dokonywano bez zachowania formy pisemnej. W Aneksie nr 1/12/2018 zawartym 30 grudnia 2019 r. do Umowy Współpracy/Sprzedaży z 12 lipca 2018 r., podano jednoznacznie cenę ustaloną jako: *„sumę ceny zakupu u producenta i marży w wysokości 200 zł/t, doliczonej do ceny zakupu”*.

⁵⁴ Wskazany w nich termin płatności wynosił 30 dni.

⁵⁵ Co odpowiadało średniej z marż, określanymi jako iloraz różnicy cen jednostkowych, wynikających z wystawionych faktur i cen jednostkowych wynikających z ofert producenta na dostawy asfaltów na warunkach SPOT wraz z transportem, którymi dysponowała WPRD, do cen jednostkowych wynikających z ww. ofert producenta na dostawy asfaltów na warunkach SPOT wraz z transportem.

⁵⁶ Wartość dostaw asfaltów z firmy S, w latach 2017-2020, wyniosła łącznie 5 330,3 tys. zł, natomiast z firmy C, w latach 2018-2020, wyniosła łącznie 8 723,7 tys. zł.

⁵⁷ I tak, przykładowo: gdyby dostawy odpowiadające łącznej skali dostaw tych firm, realizowano po cenach z niższą marżą wynoszącą np. 16%, to skutkowałoby to wydatkami Spółki niższymi o około 750 tys. zł.

handlowej poprzedzone jest oceną opłacalności i konkurencyjności ofert składanych przez dostawców” i jako dokument potwierdzający dokonywanie analiz przedstawił „Notatkę ze spotkania kierownictwa”, tj. Prezesa Zarządu oraz Dyrektorów: Finansowego i Technicznego (datowaną na 22 czerwca 2018 r.), z której wynikało, że spotkanie poświęcono trudnej sytuacji finansowej WPRD, ocenie portfela zawartych przez Spółkę umów na budowy oraz przetargów, w których uczestniczyła – w kontekście planowanej produkcji mas bitumicznych. W konkluzji spotkania stwierdzono potrzebę pilnego zawarcia umów z dostawcami asfaltu dla pozyskania dostaw z kredytem kupieckim. Prezes Zarządu stwierdził, że: „Przyjęcie przez Zarząd formuły finansowania się Spółki poprzez kredyt kupiecki u swoich dostawców było jedynym możliwym rozwiązaniem, gdyż Spółka ze względu na standing finansowy i co za tym idzie brak środków pieniężnych, nie mogła pozyskać środków finansowych z rynku bankowego”.

(akta kontroli tom II str. 429-550, 466-471)

Sytuacja finansowo-gospodarcza WPRD wskazuje, że przyjęty model finansowania prowadzonej działalności, w zakresie nabywania surowców do produkcji asfaltów, nie rozwiązywał problemów Spółki, a przyczyniał się do ich pogłębiania. W badanym okresie wzrastały łączne zobowiązania WPRD, które na koniec lat 2016-2020 (I półrocze) wyniosły, odpowiednio: 16 684,3 tys. zł; 22 080,1 tys. zł; 22 019,4 tys. zł; 23 748,6 tys. zł i 26 403,3 tys. zł, z czego około połowę stanowiły zobowiązania wymagalne⁵⁸, wzrastały także koszty finansowe obsługi zobowiązań⁵⁹ oraz rosły wartości hipotek⁶⁰ obciążających majątek WPRD. Rosnące zobowiązania dotyczyły, także zobowiązań wobec firm S i C, których stan na koniec lat 2017-2020 (I półrocze) wynosił, odpowiednio: 688,7 tys. zł; 3 355,3 tys. zł; 3 236,9 tys. zł i 3 550,0 tys. zł, wśród których udział zobowiązań wymagalnych wyniósł odpowiednio: 100%; 55%; 58% i 87%.

(akta kontroli tom II str. 424-428; tom IV str. 23-393, 520-677)

OCENA CZĄSTKOWA

Na podstawie badania wybranych transakcji odnoszących się do zakupów energii elektrycznej i kruszyw, stwierdzono, że dostawców tych produktów wybierano w sposób konkurencyjny, a zakupy te zrealizowano, optymalizując je pod względem ilościowym, jakościowym i cenowym. Równocześnie NIK krytycznie ocenia realizację dostaw asfaltów przez pośredników (firmy S i C) wybranych bez zachowania konkurencyjności postępowania, mającej na celu zapewnienie gospodarności w wydatkowaniu środków. Dostawy od tych podmiotów realizowano bez uprzedniego, pisemnego określenia cen za nabywane towary, przez co interesy Spółki nie były właściwie zabezpieczone. NIK zwraca przy tym uwagę, że przyjęty model finansowania działalności Spółki kredytem kupieckim, zaciągany u licznych dostawców, przy jednoczesnym braku możliwości jego bieżącej spłaty, zwiększa ryzyko trwałej utraty płynności finansowej Spółki.

⁵⁸ W ww. latach udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem wyniósł odpowiednio: 41%; 42%; 48%; 52%; 48%.

⁵⁹ Na koniec lat 2016-2020 (I półrocze) odsetki wyniosły odpowiednio: 247,1 tys. zł; 391,1 tys. zł; 722,0 tys. zł; 1 099,8 tys. zł; 584,0 tys. zł.

⁶⁰ Majątek Spółki na koniec lat 2016-2019 obciążony był hipotekami o wartości odpowiednio: 8 300,0; 9 800,0; 17 720,0; 19 220,0 tys. zł.

OBSZAR

3. Funkcjonowanie mechanizmów kontroli stosowania procedur zakupów zaopatrzeniowych

Opis stanu faktycznego

System kontroli wewnętrznej w WPRD oparty był na kontroli funkcjonalnej⁶¹. W okresie objętym kontrolą, w Spółce nie wyodrębniono komórki kontroli wewnętrznej i audytu, realizującej zadania kontroli instytucjonalnej.

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu: „Komórka kontroli wewnętrznej i audytu, w rozumieniu art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 29.08.2009 r. o finansach publicznych w Wojewódzkim Przedsiębiorstwie Robót Drogowych S.A. w Katowicach nie była utworzona, a to z uwagi na brak niezbędnej kadry, która miałaby ten zakres pracy wykonywać oraz brak środków finansowych, które trzeba by przeznaczyć na pokrycie kosztów działalności takiej struktury. Wobec nie stosowania - zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o finansach publicznych - kontrola wewnętrzna w Spółce prowadzona jest na bieżąco, na zasadach określonych w Regulaminie Organizacyjnym”.

(akta kontroli tom I str. 138-207, 392-398)

NIK zwraca uwagę, że niepodleganie przez WPRD zasadom wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia o finansach publicznych⁶², nie wyklucza prawnej możliwości powołania komórki kontroli wewnętrznej w Spółce, wzorem wielu innych podmiotów prowadzących działalność w formie spółek prawa handlowego.

Odnosząc się do wdrożonych w okresie objętym kontrolą w Spółce mechanizmów kontroli stosowania procedur zakupów zaopatrzeniowych Prezes Zarządu wyjaśnił, że podlegają one systemowi kontroli wewnętrznej ujętemu w Regulaminie Organizacyjnym, odwołującemu się bezpośrednio do czynności kontrolnych, przeprowadzanych na bieżąco (kontrola funkcjonalna - przypis NIK). Wskazał ponadto na przepisy Statutu Spółki, wymagające uzyskania zgód korporacyjnych Rady Nadzorczej na nabycie, zbycie obciążenie, leasing oraz oddanie do odpłatnego lub nieodpłatnego korzystania składników aktywów trwałych o wartościach określonych w tym dokumencie⁶³.

(akta kontroli tom I str. 392-398)

Za wyjątkiem kontroli funkcjonalnej, wynikającej z zasad określonych w Regulaminie Organizacyjnym WPRD, dokonywanie przez Spółkę zakupów zaopatrzeniowych w latach 2016-2020 (I półrocze) nie było przedmiotem kontroli wewnętrznej, audytu lub ewaluacji, jak również nie przeprowadzano kontroli zewnętrznych.

(akta kontroli tom I str. 392-398, 399-405)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości - uwzględniając status prawny jednostki (spółka z udziałem Skarbu Państwa) i związane z tym ustawowe kryteria kontroli NIK.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, mechanizmy kontroli wewnętrznej w WPRD, oparte wyłącznie na elemencie kontroli funkcjonalnej, były niewystarczające dla zapobiegnięcia nieprawidłowościom przedstawionym w niniejszym wystąpieniu, w obszarze realizacji zakupów zaopatrzeniowych. Zdaniem NIK, do braku skuteczności stosowanych mechanizmów kontroli w badanym okresie, przyczynił się głównie brak sprecyzowanych procedur zakupów, stanowiących punkt odniesienia dla

⁶¹ Należącej do obowiązków każdego kierownika komórki organizacyjnej i przełożonego. Obejmuje ona bieżącą realizację zadań i obowiązków służbowych poszczególnych komórek organizacyjnych oraz pracowników.

⁶² Dz. U. z 2019, poz. 869 ze zm.

⁶³ Tj. odpowiednio w § 29 ust. 2 pkt 2 oraz § 53 ust. 3 pkt 3 Statutu Spółki.

prawidłowego dokonywania zakupów, w tym zawierania umów z kontrahentami. Przeprowadzony w grudniu 2016 r. proces połączeniowy dwóch spółek, na bazie których powstała WPRD, w ocenie NIK, był okolicznością, która w sposób szczególnie powinna wiązać się z zapewnieniem mechanizmów kontroli wewnętrznej i bieżącego nadzoru procesów zaopatrzeniowych, dostosowanych do działalności nowego podmiotu.

IV. Uwaga

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na konieczność podjęcia działań w celu zapewnienia stosowania konkurencyjnych zasad wyłaniania kontrahentów, realizujących dostawy na rzecz WPRD oraz pisemnej formy ustalania cen towarów nabywanych w ramach zakupów zaopatrzeniowych Spółki.

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 Katowicach. 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
wykorzystania uwagi

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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.

Katowice, dnia 12 listopada 2020 r.

Kontroler
Stefania Zalewska
Główny specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....