



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-013-13/2013
P/13/160

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/160 – „Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie łódzkim”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, w okresie od 4 listopada 2013 r. do 17 stycznia 2014 r.
Kontroler	Dariusz Nowak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 88296 z dnia 31 października 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Zakład Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o.o. w Łodzi, 90-133 Łódź, ul. Wierzbowa 52 zwana „Spółką” lub „ZWIK”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Romuald Bosakowski, Prezes Zarządu Spółki - Dyrektor Generalny od 28 lutego 2013 r. Poprzednio prezesami Zarządu Spółki byli: Pan Marek Pyka od 17 czerwca 2009 r. do 24 lutego 2010 r., Pan Mieczysław Teodorczyk od 24 lutego 2010 r. do 23 lutego 2011 r., Pan Włodzimierz Tomaszewski od 23 lutego 2011 r. do 16 sierpnia 2012 r., Pani Hanna Jeżewska-Merc od 16 sierpnia 2012 r. do 28 lutego 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 3, 291-292, 296,300, 30, 309, 310-311]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Spółki w latach (2010-2013 I półrocze), realizującej zadania własne gminy w zakresie poboru, uzdatniania i dostarczania wody oraz odprowadzania ścieków.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

Uzasadnienie
oceny ogólnej

- przygotowanie organizacyjno-prawne do wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej,
- prawidłowe wykonywanie zadań statutowych powierzonych Spółce przez samorząd Gminy Miasta Łódź,
- efektywne funkcjonowanie Spółki i wypracowanie w okresie objętym kontrolą zysku netto, który corocznie w części przeznaczony był przez właściciela na podwyższenie kapitału zakładowego.
- Nieprawidłowości dotyczyły:
 - stosowania niewłaściwej kwoty bazowej do obliczania wysokości wynagrodzenia dla członków Zarządu i Rady Nadzorczej, tj. w wysokości innej niż przewidzianej w art. 8 pkt. 3 i 8 w związku z art. 29 lit. b, c i d

¹Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi², zwanej „ustawą o wynagrodzeniach”.

Ponadto, uwagi NIK dotyczyły:

- ponoszenia znacznych kosztów w zakresie wynagrodzeń, w związku z zatrudnianiem byłych członków Zarządu Spółki na umowy o pracę na czas nieokreślony z wynagrodzeniami na niezmienionym poziomie, nieadekwatnym do zajmowanych stanowisk,
- przedłużających się prac przy aktualizacji Regulaminu organizacyjnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja ZWiK i przygotowanie do realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej

1.1. Zawiazanie Spółki i zmiany w akcie założycielskim

Opis stanu
faktycznego

Spółka została zawiazana przez Gminę Miasto Łódź³ na podstawie aktu założycielskiego z dnia 28 grudnia 2000 r. w celu prowadzenia działalności gospodarczej, głównie w przedmiocie poboru, uzdatniania i dostarczania wody oraz odprowadzania i oczyszczania ścieków. Kapitał zakładowy wynosił 25,4 mln zł i dzielił się na 254 udziały, objęte w całości przez Miasto Łódź.

Dokonywane w umowie Spółki zmiany każdorazowo zatwierdzone były uchwałą Zgromadzenia Wspólników i terminowo zgłaszane do Krajowego Rejestru Sądowego⁴. W umowie Spółki przewidziano również możliwość prowadzenia m.in., robót związanych z budową linii telekomunikacyjnych i elektroenergetycznych; działań w zakresie produkcji napojów bezalkoholowych; wód mineralnych i pozostałych wód butelkowanych, sprzedaży hurtowej napojów bezalkoholowych; transportu rurociągami paliw gazowych, działalności agencji reklamowych.

[dowód: akta kontroli str. 4-41, 57]

W sprawie wprowadzenia do umowy Spółki katalogu działalności ponad zakres podstawowy, Prezes Zarządu wyjaśnił, że wynika to z konieczności stworzenia możliwości podejmowania działań, celem pozyskania przez ZWiK dodatkowych dochodów.

[dowód: akta kontroli str. 689-691]

1.2. Struktura organizacyjna Spółki, kompetencje Zarządu i Rady Nadzorczej

W okresie objętym kontrolą, Zarząd ZWiK był wieloosobowy, a w jego skład wchodziło od dwóch do pięciu osób (Prezes i członkowie Zarządu). Od marca 2013 r. Zarząd Spółki funkcjonuje w składzie dwuosobowym.

[dowód: akta kontroli str. 286-289]

W latach 2010-2013 r (I półrocze) funkcję prezesa Zarządu Spółki pełniło 5 osób. Członków zarządu powoływano na trzyletnie kadencje, przy czym zmiana prezesa powodowała również zmianę pozostałych członków Zarządu.

Nadzór bezpośredni nad działalnością Spółki sprawowała Rada Nadzorcza powoływana na trzyletnią kadencję. Strukturę organizacyjną Spółki oraz wewnętrzny podział pracy członków Zarządu określał Regulamin organizacyjny.

² Dz. U. z 2013 r. poz. 254.

³ Gmina Miasto Łódź zwane „Miastem”.

⁴ Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2013, poz.1203 ze zm.).

Zgodnie z wymogami ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych⁵ zwanej „K.s.h.” i zapisami umowy Spółki, kompetencje i obowiązki członków Zarządu oraz Rady Nadzorczej sprecyzowano w Regulaminie Rady Nadzorczej oraz w Regulaminie Zarządu ZWiK.

W umowie Spółki określono, iż Rada Nadzorcza składać się może z trzech do siedmiu członków (w tym z jednego spośród pracowników Spółki w przypadku Rady trzy lub czteroosobowej lub dwóch w przypadku Rady pięcio i siedmioosobowej).

W latach 2010 – 2013 Rada Nadzorcza liczyła od pięciu do siedmiu osób z dwuosobową reprezentacją przedstawicieli pracowników, a wg stanu na 30 czerwca 2013 r., była obsadzona pięcioma osobami, w tym dwoma członkami rekrutującymi się z pracowników ZWiK.

[dowód: akta kontroli str. 247-249]

Do szczególnych uprawnień Rady Nadzorczej należało:

- badanie sprawozdania Zarządu i sprawozdania finansowego za rok obrotowy,
- rozpatrywanie i opiniowanie wniosków Zarządu, co do podziału zysku i pokrycia straty,
- opiniowanie wniosków Zarządu o udzielenie absolutorium przez Zgromadzenie Wspólników,
- zatwierdzanie wniosków cenowych składanych organowi uprawnionemu do ustalania opłat za dostawę wody i odprowadzanie ścieków,
- wybór biegłego rewidenta przeprowadzającego badanie sprawozdania finansowego,
- powoływanie i odwoływanie członków Zarządu.

W latach 2010-2013 (I półrocze), Rada Nadzorcza odbywała dokumentowane posiedzenia, odpowiednio: 16 w 2010 r., 14 w 2011 r., 15 w 2012 r. i 7 w I półroczu 2013 r., których przedmiotem były, w szczególności:

- oceny działalności Spółki,
- kwartalne analizy w zakresie strat wody dostarczanej odbiorcom,
- wnioski Zarządu Spółki dotyczące zmian nakładów finansowych na realizację planowanych zadań inwestycyjnych,
- przyznawanie rocznych nagród dla członków Zarządu ZWiK,
- oceny rocznych planów Spółki w zakresie: taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, planu rzeczowo-finansowego i zmian wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych,
- analizy i oceny sprawozdań zarządu z działalności Spółki,
- propozycje zarządu Spółki dotyczące podziału zysku,
- udzielane absolutoria dla członków Zarządu ZWiK.

[dowód: akta kontroli str. 147-246, 247-249, 250-285]

Do kompetencji Zarządu należało:

- reprezentowanie Spółki w sądzie i poza sądem,
- ustanawianie prokury,
- prowadzenie rachunków ZWiK zgodnie z obowiązującymi przepisami,

⁵ Dz.U. z 2013, poz.1030.

- sporządzanie rocznego sprawozdania finansowego w obowiązującym trybie i uzyskanie oceny biegłych rewidentów,
- prowadzenie księgi udziałów,
- opracowywanie regulaminów normujących wewnętrzne sprawy Spółki,
- inne sprawy, których K.s.h., ustawy lub akt założycielski Spółki nie zastrzegają dla innych organów.

W Regulaminie organizacyjnym oraz Regulaminie Zarządu Spółki określono sposób jego funkcjonowania (w tym zwoływania posiedzeń) i uprawnienia oraz podział obowiązków pomiędzy członków Zarządu. W strukturze organizacyjnej wyróżniono pionery, podstawowe jednostki organizacyjne i samodzielne stanowiska ustalając, iż pionem jest wyodrębniony zespół jednostek organizacyjnych podporządkowanych członkowi Zarządu, powiązanych podobieństwem realizowanych zadań i wzajemną współpracą polegającą na realizacji określonych procesów. Poszczególni członkowie Zarządu nadzorują następujące pionery:

- Prezes, Dyrektor Generalny koordynuje całą działalność i nadzoruje bezpośrednio działy: organizacyjny, pracowniczy, komunikacji społecznej, audytu i kontroli, zarządzania bezpieczeństwem i informatyki, stanowiskiem ds. bhp,
- pierwszy Członek Zarządu nadzoruje pion dyrektora: ds. finansowych i ds. handlowych, drugi – ds. produkcji i ds. technicznych.

Według stanu na dzień kontroli, Zarząd składał się z dwóch osób i do dnia 30 listopada 2013 r. nie posiadał zakresów obowiązków.

[dowód: akta kontroli str. 4-41, 58-74, 89-114, 286-289]

W sierpniu 2012 r. firma Ernst & Young przedstawiła Spółce raport, w którym przedstawiła możliwości optymalizacji struktury organizacyjnej i optymalizacji poziomu zatrudnienia.

[Dowód: akta kontroli str. 689-690]

Prezes ZWiK wyjaśnił, że podjęto już decyzje o tymczasowym podziale obowiązków pomiędzy członków Zarządu Spółki oraz podjęto prace zmierzające do zmiany regulaminu organizacyjnego ZWiK. Sporządzono stosowne projekty, które przekazano w październiku 2013 r. do dalszych prac do Rady Nadzorczej.

[dowód: akta kontroli str. 689-691]

Uwagi NIK dotyczą przypisania w strukturze organizacyjnej Spółki dla Prezesa dodatkowo funkcji dyrektora generalnego/naczelnego⁶.

[dowód: akta kontroli str. 58-60, 65, 89-324-325]

Zdaniem NIK, konstruowanie umów o pracę z podwójnie określonymi stanowiskami w rzeczywistości tożsamymi stanowi rodzaj złej praktyki, mogącej działać na szkodę Spółki w przypadku wystąpienia roszczeń pracowniczych (biorąc pod uwagę poziom wynagrodzeń członków Zarządu, o znacznej wartości).

W efekcie tak skonstruowanych umów Spółka poniosła dodatkowe koszty wynikające ze sporów ze stosunku pracy. Byłymi dwóm członkom Zarządu wypłacono z tego tytułu w latach 2011-2012 r. kwotę 52.119 zł.

Należy także zauważyć, że w związku z tak zawartymi umowami, czterech byłych członków Zarządu nadal pozostaje w stosunku pracy, jako pracownicy Spółki,

⁶Dotychczasowa praktyka polegała na powierzaniu stanowisk dyrektorskich członkom Zarządu.

pobierając wynagrodzenia na niezmienionym poziomie. W dwóch przypadkach zakres obowiązków i zajmowane przez nich stanowiska nie uzasadniają wypłacanego wynagrodzenia w wysokości jak dla członków Zarządu.

[dowód: akta kontroli str. 324-325, 326, 330]

Potwierdzeniem oceny NIK, jest pogląd Wiceprezydenta Miasta Łodzi⁷ (działającego w imieniu Właściciela Spółki) zaprezentowany w piśmie skierowanym do Rady Nadzorczej, w którym polecił zawieranie umów o pracę lub kontraktów menadżerskich z członkami Zarządu, wyłącznie na okres pełnienia funkcji w Zarządzie Spółki. Nakazał również podjęcie przez Radę Nadzorczą działań (celem ochrony interesów Spółki) w zakresie zmiany warunków „świadczenia pracy przez członków Zarządu we wszystkich przypadkach uregulowanych inaczej”.

[dowód: akta kontroli str. 329]

Aktualnie z Prezesem Spółki zawarto umowę o pracę na czas pełnienia funkcji, a drugi członek Zarządu posiadał nadal umowę na czas nieokreślony, co wskazuje, że w tym przypadku Rada Nadzorcza nie zastosowała się do pisma Wiceprezydenta Miasta.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie organizacyjne Spółki do realizacji zadań w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

2. Realizacja zadań powierzonych spółkom przez samorządy gmin

Opis stanu faktycznego

2.1. Spółka uzyskiwała przychody z działalności gospodarczej, określonej w umowie Spółki, głównie w zakresie dostarczania wody oraz odprowadzania i oczyszczania ścieków. Przychody ze sprzedaży netto i zrównane z nimi w zakresie działalności podstawowej za okres lat 2010-2013 (I półrocze) w stosunku do przychodów ogółem, wynosiły odpowiednio: 96,8%, 97,6%, 97,4 % i 98,3%.

W latach 2011-2013 (I półrocze) w przychodach ogółem nie nastąpił wzrost udziału pozostałych przychodów, zwiększył się natomiast – w stosunku do 2010 r. – udział przychodów z działalności podstawowej. Spółka nie prowadziła działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej i nie naruszała ograniczeń ustalonych art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁸.

[dowód: akta kontroli str. 331-332, 333-361]

2.2. Zadania z zakresu zaopatrzenia zbiorowego w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków

Zadania z zakresu zaopatrzenia zbiorowego w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków Spółka realizowała zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 7-czerwca-2001-r.-o-zbiorowym-zaopatrzeniu-w-wodę-i-zbiorowym-odprowadzaniu-ścieków⁹. Spółka, realizując zadanie własne Miasta z zakresu zaopatrzenia zbiorowego w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, sporządzała taryfy, uwzględniające kalkulację cen i stawek opłat. Wprowadzając taryfy opłat za wodę i ścieki, realizowano obowiązki wynikające z art. 24 ust. 2 i 3 powołanej ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, tj. terminowo przekazywano wnioski z projektem taryf do zatwierdzenia

⁷Pismo z 31 maja 2011 r. GM-I.0232.26.2011 do Przewodniczącego Rady Nadzorczej ZWiK.

⁸Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

⁹Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.

Prezydentowi Miasta, załączając do nich szczegółową kalkulację cen i stawek opłat oraz aktualny plan. Zatwierdzone taryfy były publikowane w miejscowej prasie i w sposób zwyczajowo przyjęty, m.in. na stronie internetowej Spółki.

Opracowywanie wniosków o zmianę taryf (poza ww. przepisami) realizowano na podstawie umowy zawartej pomiędzy Urzędem Miasta a Spółką o współpracy w zakresie ustalania taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków. Określono w niej m.in., iż elementem niezbędnych przychodów jest zysk, określony jako marża w wysokości 10% początkowego kapitału zakładowego Spółki, waloryzowanego corocznie wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, przyjętym do założeń budżetu miasta Łodzi. Analiza sposobu postępowania w tym zakresie wykazała przestrzeganie zasad umownych.

[dowód: akta kontroli str. 331, 362-417]

W kontrolowanych latach, obowiązywały jednolite ceny wody i ścieków w ciągu roku (z podziałem na dwie grupy odbiorców¹⁰).

Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	4:3	5:4	6:5
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Woda za 1 m ³ w zł							
	- w grupie I	2,81	3,21	3,47	3,57	114,2	108	102,9
	- w grupie II	3,37	3,81	4,13	4,25	113	108,4	102,9
2.	Ścieki za 1 m ³ w zł							
	- w grupie I	2,35	2,79	2,99	3,36	118,7	107,2	112,4
	- w grupie II	5,07	5,27	6,18	6,51	103,9	117,3	105,3

[dowód: akta kontroli str. 331]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Spółki w zakresie realizacji zadań powierzonych przez Miasto Łódź.

3. Sytuacja ekonomiczno-finansowa Spółki

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrola Spółka osiągała dodatni wynik finansowy netto odpowiednio: 5.002 tys. zł w 2010 r., 4.368 tys. zł w 2011 r., 7.091 tys. zł w 2012 r. i za I półrocze 2013 r. – 598 tys. zł., przy czym działalność podstawowa, tj. sprzedaż wody oraz odbiór i oczyszczanie ścieków było rentowne. Dobrą sytuację finansową Spółki ilustrują poniższe wskaźniki:

Lp.	Nazwa wskaźnika	2010 r.	2011 r.	2012 r.
1.	Wskaźnik ogólnej oceny finansowej	2,68	2,14	2,41
2.	Płynność bieżąca (wielkość wskazana 1,2-2,0)	2,0	2,2	2,4
3.	Płynność szybka (wielkość wskazana >1,0)	2,0	2,1	2,3
4.	Rentowność kapitału własnego (%)	58	40	42
5.	Rentowność netto sprzedaży (%)	1,9	1,6	2,4
6.	Rentowność majątku (%)	317	267	277
7.	Wskaźnik szybkości obrotu należności	46	49	48
8.	Wskaźnik szybkości spłaty zobowiązań (%)	17	18	17

[dowód: akta kontroli str. 356-360]

Zyski uzyskiwane w latach 2010-2012 przeznaczane były uchwałami Właściciela na dywidendę dla miasta (łącznie 8.700 tys. zł), kapitał zapasowy (3.797 tys. zł),

¹⁰Oplaty główne bez opłat stałych.

kapitał rezerwowy (185,5 tys. zł), odpis na zasilenie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (1.829 tys. zł) i na nagrody dla pracowników (3.122 tys. zł).

[dowód: akta kontroli str. 418-426, 427]

3.2. Koszty Zarządu w okresie objętym kontrolą dotyczyły przede wszystkim wynagrodzeń wraz z pochodnymi, wynosząc odpowiednio: w 2010 r. 1.533 tys. zł, w 2011 r. 1.385 tys. zł, w 2012 r. 1.044 tys. zł i w I półroczu 2013 r. 388 tys. zł. Udział kosztów zarządu w kosztach ogółem kształtował się na poziomie 0,5%.

[dowód: akta kontroli str. 361]

3.3. W okresie objętym kontrolą Spółka nie przejmowała aportem nieruchomości z zasobów gminy i nie realizowała przedsięwzięć kapitałowych.

[dowód: akta kontroli str. 250-285, 699-700, 705-711]

Stosownie do postanowień Regulaminu, Rada Nadzorcza wyrażała zgodę na nabycie i zbycie środków trwałych o wartości jednostkowej wyższej niż 300 tys. zł, a także na zaciąganie przez Spółkę zobowiązań, udzielanie poręczeń, rozporządzanie prawem o wartości przewyższającej 1/10, nie wyższych jednak niż 1/5 kapitału zakładowego¹¹.

[dowód: akta kontroli str. 75-88, 250-285]

3.4. Przedsięwzięcia inwestycyjne i gospodarcze

3.4.1. Zamówienia i umowy w ramach działalności gospodarczej Spółki

Spółka nie zawierała kontraktów gospodarczych z podmiotami prywatnymi, poza sferą użyteczności publicznej, w zakresie przekraczającym wyjątki przewidziane w art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej. Z uwagi na charakter podstawowej działalności gospodarczej, Spółka realizowała zamówienia publiczne przede wszystkim w trybie zamówień sektorowych, określonych w art. 132 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹² zwanej „Pzp”.

Realizując zakupy w zakresie dostaw i usług poniżej 400 tys. euro i dla robót budowlanych poniżej 5.000 tys. euro ZWiK nie był zobowiązany do zastosowania ustawy Pzp¹³. W postępowaniach uwzględniano natomiast własne Regulaminy Spółki dotyczące udzielania zamówień. W latach 2010-2013 Spółka przeprowadziła 976 postępowań w trybie określonym w Regulaminach lub ustawy Pzp, na łączną kwotę (wg zawartych umów) 369,3 mln zł brutto (321,9 mln netto). Przedmiotem zamówień były dostawy, usługi i roboty związane z działalnością Spółki.

[dowód: akta kontroli str. 428-429]

Analiza kontrolna dokumentacji 19 zamówień publicznych, zrealizowanych w okresie od stycznia 2010 r. do października 2013 r. jako sektorowe wykazała, że prowadzono je zgodnie z wymogami ustawy Pzp oraz Regulaminów. W trybie przetargu nieograniczonego zrealizowano 15 zamówień oraz 4 zamówienia z "wolnej ręki", co wynikało z charakteru usługi (jedeny dostawca,

¹¹Rada wyraziła np. zgodę na zakup samochodu specjalistycznego o wartości 1,5 mln zł

¹²Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

¹³Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. i z dnia 16 grudnia 2011 w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz.U. z 2011 r. Nr 282, poz. 1649 ze zm. i Dz.U. z 2013 r., poz. 1735).

np. odbiór ścieków przez Grupową Oczyszczalnię Ścieków w Łodzi, dostawa energii elektrycznej).

[dowód: akta kontroli str. 465-477]

3.4.2. Szczegółową analizą kontrolną objęto także 11 zamówień publicznych nierealizowanych w trybie zamówień sektorowych (wybranych z każdego roku objętego kontrolą, metodą losową i doborem celowym) na łączną kwotę szacunkową 5.114,9 tys. zł oraz jedno zamówienie, którego postępowanie przeprowadzono w trybie z wolnej ręki (stosownie do art. 67 ust. 1 pkt. 1 lit. a ustawy Pzp) na kwotę szacunkową 239.154 tys. zł (odbior ścieków przez GOŚ; łączna wartość umowy zawartej na okres od 1.01.2013 r. do 31.12.2014 r. wyniosła ostatecznie 142,7 mln zł).

Analiza ww. postępowań nie wykazała nieprawidłowości. Warunki umowne zostały ustalone w sposób właściwy, uwzględniający realne możliwości realizacji przedmiotu umowy, szczególnie w zakresie terminu realizacji i oszacowania wartości zadań.

[dowód: akta kontroli str. 429-464]

3.4.3. Organizacja wewnętrzna w zakresie zamówień publicznych

W ZWiK wyodrębniono organizacyjnie komórkę uprawnioną do przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (Dział Zamówień Publicznych), podlegającą członkowi Zarządu. Osoby zajmujące się udzielaniem zamówień publicznych posiadały odpowiednie przygotowanie, uzupełniane w formie szkoleń.

W Spółce sporządzano roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach (zgodnie z wymogami art. 98 Pzp). Były one kompletne i zostały terminowo przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych.

[dowód: akta kontroli str. 429, 463-464]

3.5. System kontroli wewnętrznej i kontrole zewnętrzne

W ZWiK funkcjonuje komórka kontroli wewnętrznej (Dział Audytu i Kontroli Wewnętrznej), która w badanym okresie przeprowadziła kontrole m.in. w zakresie kontraktów i realizowanych zamówień publicznych, wykorzystywania materiałów i gospodarki częściami zamiennymi, funkcjonowania jednostek organizacyjnych ZWiK. Kontrole systemowe pełniły także komórki organizacyjne właściwe rzeczowo (np. w zakresie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego – Dział Zamówień Publicznych).

Kontrole w Spółce przeprowadzał także Właściciel, m.in. w zakresie realizacji zadania pn. „Budowa bazy socjalno-magazynowej na terenie Wydziału Transportu” i zatrudniania pracowników. Spółka kontrolowana była przez Łódzką Spółkę Infrastrukturalną Sp. z o.o. (ŁSI) w sprawach o udzielanie zamówień publicznych, w związku z pełnieniem przez ZWiK funkcji inwestora zastępczego wobec przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych przez ŁSI.

[dowód: akta kontroli str. 147-246, 250-285, 480-587]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Spółki w zbadanym obszarze, w tym w zakresie stosowanych procedur przy realizacji zamówień publicznych.

4. Przestrzeganie ustawowych ograniczeń dotyczących zatrudniania i wynagradzania członków zarządów i rad nadzorczych spółek

4.1. Zatrudnienie w Spółce

W okresie objętym kontrolą stan zatrudnienia w Spółce ulegał stopniowemu zmniejszaniu i wynosił średnio w etatach: 1.215,6 w 2010 r., 1.206,2 w 2011 r., 1.185 w 2012 r. i 1.162,6 w I półroczu 2013 r. (spadek w stosunku do 2010 r. o 4,4%)¹⁴. W Spółce nie zatrudniano osób na stanowiskach doradców i asystentów bez określonych zakresów obowiązków. W marcu 2013 r. zatrudniono na podstawie uchwały Zarządu Spółki osobę na stanowisko doradcy Zarządu ds. Organizacji i Restrukturyzacji Spółki, powierzając mu zakres obowiązków związany z opracowaniem nowej struktury organizacyjnej Spółki. W Spółce zatrudniano byłych pracowników Urzędu Miasta Łodzi oraz obecnych radnych samorządowych (4 osoby z określonymi zadaniami).

[dowód: akta kontroli str. 522-536, 588-635, 689-691, 701-704]

4.2. Zarząd Spółki

Członkowie Zarządu Spółki, zgodnie z wymogiem określonym w art. 10a ust. 6 ustawy o gospodarce komunalnej, byli powołani w drodze uchwały Rady Nadzorczej.

[dowód: akta kontroli str. 291-314]

4.3. Wynagrodzenie członków zarządu

Wynagrodzenie członków Zarządu przyznawano zgodnie z zasadami uchwały Zgromadzenia Wspólników¹⁵. Do marca 2013 r. dla Prezesa Zarządu ustalono wynagrodzenie w wysokości 5-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia określonego w art. 8 w zw. z art. 29 lit. b, c i d ustawy o wynagrodzeniach, a dla pozostałych członków Zarządu czterokrotność ww. wynagrodzenia.

Upoważniono też Radę Nadzorczą do podejmowania uchwały o przyznaniu członkom Zarządu świadczeń dodatkowych (stosownie do art. 11 powołanej ustawy) oraz w zależności od wyników finansowych i stopnia realizacji zadań - nagrody rocznej¹⁶. Zmiany w zakresie krotności w wynagrodzeniu członkom Zarządu dokonywano zgodnie z zasadami, nie przekraczając krotności maksymalnej określonej w powołanej ustawie. Na dzień zakończenia kontroli NIK, wynagrodzenie Prezesa Zarządu wynosiło 5,5-krotność kwoty 3.875,35 zł, a członka Zarządu - 4,5-krotność ww. kwoty¹⁷. Do wyliczenia należnego wynagrodzenia dla Zarządu przyjęto w latach 2010-2011 kwotę podstawy w wysokości 3.454,58 zł, natomiast w 2012 r. 3.769,83 zł, a w 2013 r. 3.875 zł. Przyjęcie dla członków Zarządu w 2012-2013 r. przy naliczaniu należnego wynagrodzenia podstawy wyższej od obowiązującej (właściwa kwota 3.454,58 zł, spowodowało zawyżenie

¹⁴Według stanu na połowę października 2013 r. stan zatrudnienia w Spółce zmniejszył się i wynosił 1.150 osób, tj. spadek zatrudnienia wynosił 5,4% w stosunku do 2010 r.

¹⁵Uchwała Nr 19/2009 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki pod firmą ZWiK Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi w sprawie ustalania zasad wynagradzania Członków Zarządu Spółki ze zm.

¹⁶W trybie uchwały Zarządu Miasta Łodzi Nr 2757/310/2001 ze zm. tj. przyznane przez Zgromadzenie Wspólników na umotywowany wniosek Rady Nadzorczej.

¹⁷Maksymalna wysokość wynagrodzenia miesięcznego nie może przekroczyć sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku 2009 ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

wynagrodzenia miesięcznego, a także nagród jubileuszowych i odpraw, łącznie o kwotę 85.296,80 zł.

Po ustaleniu dla aktualnego Prezesa ZWiK wynagrodzenia w wielkości 5,5-krotności stawki i zastosowaniu w 2013 r., jako podstawy wyliczenia wynagrodzenia, kwoty 3.875,35 zł, wysokość jego wynagrodzenia była wyższa od maksymalnej określonej w powołanej ustawie o 586,95 zł miesięcznie.

[dowód: akta kontroli str. 286-289, 638-,676, 714]

4.3.1 Świadczenia dodatkowe

Członkowie Zarządu Spółki korzystali z dodatkowych świadczeń, o których mowa w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania¹⁸, w tym: nagrody roczne, nagrody jubileuszowe, odprawy i ubezpieczenie w trzecim filarze „Pogodna Jesień”. Wyplata dodatkowych świadczeń nie naruszała ograniczeń określonych w ustawie o wynagrodzeniach.

Informacje o dochodach oraz pobranych zaliczkach na podatek dochodowy członków zarządu Spółki (PIT-11) składane przez Spółkę do właściwego urzędu Skarbowego, uwzględniały wartości świadczeń dodatkowych.

[dowód: akta kontroli str. 637-688]

4.4. Wynagrodzenie członków Rady Nadzorczej

Zgromadzenie Wspólników uchwaliło wynagrodzenie dla członków Rady Nadzorczej Spółki w wysokości – dla przewodniczącego Rady jednokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia określonego w art. 8 pkt 8 powołanej ustawy i 0,8-krotności dla pozostałych członków. W okresie objętym kontrolą wysokość miesięcznego wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej nie przekraczała wartości dopuszczalnego wynagrodzenia określonego w art. 8 pkt 8 w zw. z art. 29b-d ustawy o wynagrodzeniach.

Dla wyliczenia należnego wynagrodzenia przewodniczącego Rady stosowano prawidłowo stawkę bazową w kwocie 3.454,58 zł w całym badanym okresie.

Natomiast naliczając diety pozostałym członkom Rady Nadzorczej od stycznia 2012 roku stosowano niewłaściwą stawkę bazową, przyjmując jako podstawę kwotę z IV kwartału roku poprzedniego zamiast niezmiennie z IV kw. roku 2009.

Powyższe spowodowało, że w okresie lat 2012 i 2013 nastąpiło zawyżenie o kwotę 26.154,88 zł diet wypłaconych członkom Rady Nadzorczej.

[dowód: akta kontroli str. 677-688]

4.5. Ograniczenia w zakresie zajmowania stanowisk i pełnienia funkcji przez członków zarządu i rady nadzorczej spółki

Analiza dokumentów wykazała, iż członkowie Zarządu i Rady Nadzorczej ZWiK stosowali się do ograniczeń w zakresie zajmowania stanowisk i pełnienia funkcji, ustalonych w art. 4 ustawy o wynagrodzeniach i z uwzględnieniem odstępstw zawartych w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia

¹⁸ Dz.U. z 2003 r. Nr 14, poz. 139.

działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁹ i nie pełnili innych funkcji w spółkach, z naruszeniem powołanych przepisów.

[dowód: akta kontroli str. 692-697, 712-713]

W działalności Spółki w zakresie przestrzegania ustawowych ograniczeń dotyczących zatrudniania i wynagradzania członków zarządów i rad nadzorczych spółek stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zawyżenie wynagrodzenia Prezesa Spółki poprzez przyjęcie, jako podstawy jego wyliczenia kwoty 3.875,35 zł i wskaźnika 5,5-krotności, co w efekcie spowodowało przekroczenie o 586,95 zł kwotę maksymalnego wynagrodzenia miesięcznego obliczonego wg zasad określonych w art. 8 pkt 3 ustawy o wynagrodzeniach. Maksymalna wysokość wynagrodzenia miesięcznego nie może przekroczyć sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Kwoty jakie powinny być przyjęte do określenia wysokości wynagrodzenia określone zostały w art. 29b-d powołanej ustawy.

Naruszenie ww. zasad przy wyliczaniu należnego świadczenia skutkowało wypłatą przez 10 miesięcy wynagrodzenia większego łącznie o kwotę 5.869,50 zł. Przyczyną nieprawidłowości w tym zakresie było przyjęcie błędnej interpretacji art. 29b-d ww. ustawy.

Wskazać należy, że w posiadanych przez Spółkę opiniach prawnych wyrażano pogląd o możliwości przyjęcia wyższej podstawy (co mogło wprowadzać w błąd), ale sygnalizowano również konieczność przestrzegania zasad wynikających z art. 8 ustawy o wynagrodzeniach.

[dowód: akta kontroli str. 286-289, 638-,676, 714]

2. Zawyżenie o kwotę 85.296,80 zł wynagrodzeń członków Zarządu Spółki. Wprawdzie wypłacane miesięczne wynagrodzenie nie przekraczało wskaźnika 6-krotności, ale przyjęta do wyliczenia kwota bazowa była wyższa niż wynikało to z art. 29b-d ustawy o wynagrodzeniach.

Należy zauważyć, że w art. 8 ustawy o wynagradzaniu ustalono sposób obliczenia maksymalnej wysokości wynagrodzenia miesięcznego osób poddanych regulacji tej ustawy.

[dowód: akta kontroli str. 286-289, 636-637]

3. Zawyżenie o kwotę 26.154,88 zł wypłacanych diet w latach 2012-2013 członkom Rady Nadzorczej, co wynikało z przyjęcia w omawianym okresie zawyżonych stawek bazowych do wyliczenia należności. Wysokość wypłacanych kwot w tym przypadku ustala księgowość Spółki.

Główna Księgowa wyjaśniła, że dokładała staranności celem ustalenia prawidłowej kwoty podstawy przyjętej do wyliczenia wynagrodzenia dla członków Rad Nadzorczych i zasięgała w tej sprawie opinii przedstawiciela właściciela i radcy prawnego.

Stosownie jednak do art. 8 pkt 8 zw. z art. 29b-d ustawy o wynagradzaniu, wysokość kwoty stanowiącej podstawę wyliczenia należnego wynagrodzenia dla

¹⁹ Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.

członków Rady Nadzorczej była stała w całym kontrolowanym okresie i nie powinna przekroczyć kwoty 3.454,58 zł²⁰.

[dowód: akta kontroli str. 677-688, 698]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Spółki w zakresie przestrzegania ustawowych ograniczeń dotyczących zatrudniania i wynagradzania członków zarządów i rad nadzorczych.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹, wnosi o:

1. Naliczanie wynagrodzenia członkom Zarządu i Rady Nadzorczej Spółki zgodnie z przepisami ustawy o wynagradzaniu.
2. Podjęcie działań zmierzających do ustanowienia wynagrodzenia dla byłych członków Zarządu zatrudnionych w spółce w wysokości adekwatnej do zajmowanego stanowiska.
3. Zintensyfikowanie prac w zakresie zmian Regulaminu organizacyjnego, wynikających z dostosowania struktury do potrzeb Spółki.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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 Łodzi.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź, dnia 14 lutego 2014 r.

Kontroler
Dariusz Nowak
doradca ekonomiczny



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Przemysław Szewczyk
Dyrektor



²⁰ Patrz przypis 19.

²¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

