



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-013-02/2013
P/13/160

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 12 lipca 2013 r. do 29 listopada 2013 r. z przerwami.
Kontroler	Wiesław Krzysztof Klonowski, gł. specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86020 z dnia 10 lipca 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Zakład Wodociągów i Kanalizacji „WOD-KAN” Spółka z o.o. w Bełchatowie, 97-400 Bełchatów, ul. Św. Faustyny Kowalskiej 9, zwana dalej „Spółka”. REGON 590005919
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezes Spółki Pan Edward Olszewski. [Dowód: akta kontroli str. 3-19]

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, odprowadzania i oczyszczania ścieków.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

Uzasadnienie oceny ogólnej

- prowadzenie podstawowej działalności gospodarczej Spółki zgodnie z aktem założycielskim, tj. zaspokajanie potrzeb społeczności samorządowej w zakresie dostarczania wody oraz odprowadzania i oczyszczania ścieków,
- wypracowanie w latach 2010-2012 zysku netto, który corocznie był przeznaczany przez Wspólnika na podwyższenie kapitału zapasowego,
- prawidłowa realizacja obowiązków dotyczących ustalania i wprowadzania w życie taryf opłat za wodę i ścieki.

Nieprawidłowości i uwagi NIK dotyczyły:

- nieprawidłowo stosowanej podstawy do obliczania wysokości diet członków rady nadzorczej w okresie 2010-2013 (I półrocze), co uchybiało normie prawnej

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

zawartej w art. 29b, c i d, ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi²,

- nieprawidłowych składników miesięcznego wynagrodzenia członków zarządu, obejmującego dodatkowo premie, co stanowiło naruszenie normy prawnej określonej w art. 5 ust. 1 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi,
- zbyt swobodnego stosowania własnego Regulaminu dotyczącego zamówień publicznych, w części dotyczącej zakupów z wolnej ręki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Zawiazanie Spółki i zmiany w akcie założycielskim

Opis stanu
faktycznego

Spółka została zawiązana przez Gminę Miasto Belchatów³ na postawie aktu założycielskiego z dnia 11 czerwca 1991 r., w celu prowadzenia działalności gospodarczej, głównie w przedmiocie poboru, uzdatniania i dostarczania wody oraz odprowadzania i oczyszczania ścieków. W chwili zawiązania, kapitał założycielski Spółki wynosił 10 mln zł, podzielony na 20 udziałów po 500 tys. zł, które Miasto objęło w całości. W okresie od zawiązania Spółki do dnia kontroli NIK, akt założycielski podlegał wielokrotnym zmianom, w tym m.in. w zakresie wysokości kapitału założycielskiego, który na dzień 30 czerwca 2013 r. wynosił 80.977,9 tys. zł i dzielił się na 1.619.558 udziałów objętych przez Miasto w całości. Zmiany dotyczyły także przedmiotu działalności gospodarczej Spółki, którym jako główny pozostaje dostarczanie wody oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków. W ramach działalności pozostałej, uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Nr 14/2013 z dnia 22 kwietnia 2013 r. wprowadzono do Aktu Założycielskiego Spółki wytwarzanie i handel energią elektryczną.

(Dowód: akta kontroli str. 26-27, 259-270)

Wszystkie zmiany dotyczące rozszerzenia przedmiotu działalności, kompetencji organów Spółki, członków Zarządu i Rady Nadzorczej oraz podwyższenia kapitału

² Dz. U. z 2013 r. poz. 254 – zwana „ustawą o wynagradzaniu” lub „ustawą kominową”.

³ Gmina Miasto Belchatów zwane „Miastem”.

zakładowego, zatwierdzone przez Wspólnika i zapisane w formie aktów notarialnych zostały zgłoszone i wprowadzone do Krajowego Rejestru Sądowego.⁴

[Dowód: akta kontroli str. 22-75]

W sprawie przyczyn i okoliczności wprowadzenia do umowy Spółki dodatkowej działalności w zakresie wytwarzania i handlu energią elektryczną, wyjaśnienie złożył prezes zarządu Spółki Edward Olszewski, stwierdzając, że Spółka postanowiła przeprowadzić analizę możliwości budowy na własnym terenie instalacji odnawialnego źródła energii. Sporządzone zostało „Studium wykonalności budowy instalacji fotowoltaicznej”, z którego wynikało, iż możliwa jest budowa na terenie oczyszczalni ścieków instalacji fotowoltaicznej o mocy 2 MW. Instalacja ta mogłaby produkować energię elektryczną zarówno na potrzeby sprzedaży energii do sieci energetycznej, jak i na potrzeby własne Spółki.

(Dowód: akta kontroli str. 567-569)

1.2. Struktura organizacyjna Spółki, kompetencje zarządu i rady nadzorczej

W okresie objętym kontrolą, zarząd Spółki był wieloosobowy (prezes i jeden wiceprezes), z wyłączeniem okresu od 31 maja do 1 lipca 2012 r, w którym działał zarząd jednoosobowy. Członków zarządu powoływano na kadencje trzyletnie, odrębne dla każdego z członków. Nadzór bezpośredni nad działalnością Spółki sprawowała rada nadzorcza z trzyletnią kadencją dla poszczególnych jej członków. Strukturę organizacyjną Spółki oraz wewnętrzny podział pracy członków zarządu określał Regulamin Organizacyjny, a szczegółowy sposób funkcjonowania zarządu Spółki określono w Regulaminie Zarządu zatwierdzonym przez Radę Nadzorczą 30 marca 2005 r., która działała z kolei na podstawie Regulaminu zatwierzonego 29 kwietnia 2009 r. przez Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników (Prezydent Miasta). Odniesienie do ww. regulaminów znalazło wyraz w zapisach umowy Spółki.

Kompetencje zarządu działającego kolegialnie, obejmowały wykonywanie wszystkich czynności koniecznych do realizacji zadań Spółki, określonych w akcie założycielskim, regulaminach, uchwałach zgromadzenia wspólników i rady nadzorczej. Kadencję członków zarządu określono na okres trzyletni.

(Dowód: akta kontroli str. 20-119, 271-286)

Zgodnie z Regulaminem zarządu, do zadań zarządu należało, m in.:

⁴ Sąd Rejonowy dla Łodzi Śródmieścia w Łodzi, Sąd Gospodarczy XX Wydział Krajowego Rejestru Sądowego II Sekcja w Łodzi.

- uchwalanie Regulaminu zarządu i Regulaminu organizacyjnego Spółki oraz przedkładanie ich do zatwierdzenia radzie nadzorczej,
- ustalanie w regulaminie zasad wynagradzania pracowników Spółki,
- opracowywanie planów Spółki, w tym inwestycyjnych oraz planów techniczno-ekonomicznych i przedkładanie ich do zatwierdzenia,
- sporządzanie i udostępnianie Radzie Nadzorczej i Wspólnikowi sprawozdań finansowych i z działalności Spółki,
- opracowywanie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na dany rok i przedkładanie ich do zatwierdzenia,
- ustalanie wysokości opłat za usługi wykonywane przez Dział Techniczno-Inwestycyjny,
- opracowywanie jednolitego tekstu Umowy Spółki.

Wewnętrzny podział pracy członków zarządu określono w Regulaminie organizacyjnym.

(Dowód: akta kontroli str. 107-113)

W ramach struktury wewnętrznej Spółki, określonej w Regulaminie Organizacyjnym, określono dla prezesa zarządu Spółki jednocześnie stanowisko dyrektora naczelnego wraz z pionem, do którego wchodziło w okresie objętym kontrolą od 7 do 8 komórek organizacyjnych. Natomiast Stanowisko wiceprezesa zarządu połączono ze stanowiskiem dyrektora technicznego obejmującym od 6 do 10 komórek organizacyjnych, głównie o charakterze technicznym.

(Dowód: akta kontroli str. 80-81, 275-276)

Zgodnie z umową Spółki i zapisami Regulaminu Rady Nadzorczej, do kompetencji Rady należało w szczególności: ocena sprawozdania finansowego Spółki i sprawozdania zarządu z działalności Spółki; ocena wniosków zarządu dotyczących podziału zysku lub pokrycia strat; opiniowanie na wniosek zarządu rocznych planów działalności Spółki, w tym planów inwestycyjnych oraz taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków; składanie zgromadzeniu wspólników pisemnych sprawozdań z oceny sprawozdań finansowych i podziału zysku lub pokrycia strat; powoływanie i odwoływanie członków zarządu Spółki lub ich zawieszanie w czynnościach z ważnych powodów; delegowanie członka rady nadzorczej lub członków do czasowego wykonywania czynności zarządu w razie odwołania lub zawieszenia w czynnościach członków zarządu; wyrażanie zgody na dokonywanie czynności rozporządzających lub

zobowiązujących o charakterze cywilnoprawnym o wartości powyżej 5% kapitału zakładowego z ograniczeniem należącym do kompetencji zgromadzenia wspólników (powyżej 1/5 kapitału zakładowego Spółki); zatwierdzanie regulaminu zarządu Spółki; zatwierdzanie na wniosek zarządu regulaminu organizacyjnego Spółki; przyznawanie premii dla członków zarządu Spółki na podstawie regulaminu premiowania uchwalonego przez Radę Nadzorczą; występowanie z wnioskiem w sprawie zasad wynagradzania członków zarządu Spółki oraz ustalania wysokości nagrody rocznej.

W okresie objętym kontrolą Rada Nadzorczą liczyła od 3 do 4 członków bez powoływania do jej składu pracowników Spółki, co było zgodne z umową Spółki.

(Dowód: akta kontroli str. 114-119)

Kompetencje Zarządu Spółki i Rady Nadzorczej określone w Regulaminach nie wykraczały poza ustalone w umowie spółki i były zgodne z normami prawnymi określonym w Kodeksie Spółek Handlowych.

W latach 2010-2012, Rada Nadzorczą w ramach nadzoru nad działalnością Spółki odbywała dokumentowane posiedzenia, odpowiednio: w 2010 r. - 13, w 2011 r. i 2012 po 14, których przedmiotem były w szczególności: miesięczne oceny działalności Spółki; kwartalne analizy w zakresie strat wody dostarczanej odbiorcom; wnioski zarządu Spółki dotyczące zmian nakładów finansowych na realizację planowanych zadań inwestycyjnych; przyznawane premie dla członków zarządu Spółki; 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 wodociagowych i kanalizacyjnych; analizy i oceny sprawozdań zarządu z działalności Spółki, propozycje zarządu Spółki dotyczące podziału zysku; udzielane absolutoria dla członków zarządu Spółki.

(Dowód: akta kontroli str. 120-130)

Uwagi NIK dotyczyły ujęcia w strukturze organizacyjnej Spółki dla funkcji prezesa i wiceprezesa dodatkowo tytułu w przypadku prezesa – dyrektor naczelny i w przypadku wiceprezesa - dyrektor techniczny. Powyższe znalazło swój wyraz w umowach o pracę zawieranych na czas nieokreślony, co w przypadku pełnienia kadencyjnie funkcji członków zarządu, w momencie ich odwołania, rodzi skutki prawne ze stosunku pracy wynikające z zawartej umowy, która nie wygasa z chwilą odwołania z funkcji prezesa lub wiceprezesa.

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

W złożonym wyjaśnieniu Przewodniczący Rady Nadzorczej stwierdził, że podwójne zapisy stanowiskowe dla prezesa i wiceprezesa w przypadku odwołania ich z pełnionych funkcji umożliwiają dalsze zatrudnianie tych osób odpowiednio na stanowisku dyrektora naczelnego i dyrektora technicznego.

(Dowód: akta kontroli str. 562-563)

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie organizacyjne Spółki do realizacji zadań gminy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków mimo uwag do zapisów Regulaminu Organizacyjnego w części dotyczącej określenia podwójnych funkcji stanowiskowych dla członków zarządu, skutkujących takimi samymi zapisami w umowach o pracę z prezesem i wiceprezesem Spółki.

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

2. Realizacja zadań powierzonych Spółce przez Miasto

W okresie objętym kontrolą Spółka uzyskiwała przychody zgodnie z rodzajami działalności gospodarczej określonymi w akcie założycielskim, 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: 94,9%, 87,3%, 88,9 % i 88,5%.

W latach 2011-2013 (I półrocze) w przychodach ogółem nastąpił wzrost udziału pozostałych przychodów, w tym szczególnie w zakresie działalności finansowej poprzez inwestowanie nadwyżek i poprawę skuteczności egzekwowania należności, co uwidoczniło się zmniejszonym o kilka punktów procentowych udziałem przychodów z działalności podstawowej w stosunku do roku 2010.

Spółka nie prowadziła działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej z naruszeniem ograniczeń ustalonych w art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej.

(Dowód: akta kontroli str. 131-189)

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

Przychody ze sprzedaży wody oraz odbioru i oczyszczania ścieków, usług grupy wodomierzy, usług sieci wodociągowych i kanalizacyjnych itp., w stosunku do przychodów z całokształtu działalności wynosiły odpowiednio: w 2010 r. 90%, w 2011 r. 84,9%, w 2012 87,2% i w I półroczu 2013 r. 87,5%.

(Dowód: akta kontroli str. 131, 190-191)

Spółka, realizując zadania własne gminy (Miasta Bełchatowa) z zakresu zaopatrzenia zbiorowego w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, sporządzała stosowne taryfy, uwzględniające kalkulację cen i stawek opłat. Wprowadzając taryfy opłat za wodę i ścieki, Spółka prawidłowo realizowała obowiązki wynikające z art. 24 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁵, tj. terminowo przekazywano wnioski z projektem taryf do zatwierdzenia Prezydentowi Miasta, przy czym do wniosku załączano 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.

(Dowód: akta kontroli str. 192-249)

W okresie objętym kontrolą, obowiązywały następujące ceny wody i ścieków (opłaty główne bez opłat stałych):

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 od 01.01. do 30.04.	2,89	2,95	3,06	3,52	102%	104%	115%
2.	Woda za 1 m ³ w zł od 01.05. do 31.12.	2,95	3,06	3,52	4,00	104%	115%	114%
3.	Ścieki za 1 m ³ w zł od 01.01. do 30.04.	3,81	3,81	3,98	5,00	100%	104%	126%
4.	Ścieki za 1 m ³ w zł od 01.05. do 31.12.	3,81	3,98	5,00	6,00	104%	126%	120%

Ceny wody i ścieków wprowadzone taryfami na rok 2012 i następnie na rok 2013 odbiegały znacznie od wartości wskaźników inflacyjnych. Uzasadnieniem takich cen był wzrost kosztów, głównie amortyzacji, spowodowanej wielomilionowymi inwestycjami z udziałem środków Unii Europejskiej i wzrostem wartości rzeczowej środków trwałych w roku 2012 o blisko 100% i w I połowie 2013 r. o 26%.

Ponadto wpływ na wysokość cen miało faktyczne zużycie wody przez mieszkańców Bełchatowa, które w latach 2010-2012 sukcesywnie malało wraz ze spadkiem liczby mieszkańców, tj. 2.321, tys. m³ w 2010 r., 2.249,7 tys. m³ w 2011 r., 2.196,3 tys. m³. W latach 2010-2012 liczba mieszkańców zmniejszyła się o jeden tysiąc.

(Dowód: akta kontroli str. 250-251)

Ocena szóstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Spółki w przedstawionym wyżej zakresie.

⁵ Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.

3. Sytuacja ekonomiczno-finansowa i efektywność funkcjonowania Spółki

3.1. Działalność gospodarcza Spółki w okresie objętym kontrolą pozwoliła na osiągnięcie dodatniego wyniku finansowego netto, który wynosił odpowiednio: 2010 r. – 343,9 tys. zł, 2011 r. – 219,6 tys. zł, 2012 r. – 173 tys. zł i za I półrocze 2013 r. - 163,1 tys. zł, przy czym sprzedaż produktów działalności podstawowej, tj. wody oraz odbioru i oczyszczania ścieków, nie była rentowna w latach 2011-2013 (I półrocze). Straty na działalności podstawowej w tym okresie wynosiły: w 2011 r. - 726,3 tys. zł, w 2012 r. - 383,9 tys. zł i w I półroczu 2013 r. – 714,9 tys. zł. Zysk netto z całokształtu działalności był wynikiem pozostałych przychodów operacyjnych, głównie działalności finansowej (inwestowanie nadwyżek).

Większość wskaźników ekonomicznych Spółki w okresie objętym kontrolą ulegała stopniowemu pogorszeniu, ale nie spowodowało to złej sytuacji ekonomiczno-finansowej Spółki, tj.:

Lp.	Nazwa wskaźnika	2010 r.	2011 r.	2012 r.
1	2	3	4	5
1.	Rentowność sprzedaży (%)	2,07	1,34	0,95
2.	Rentowność majątku (%)	0,46	0,18	0,10
3.	Rentowność kapitału własnego (%)	0,62	0,27	0,21
4.	Płynność bieżąca (wielkość wskazana 1,2-2,0)	8,61	2,56	3,14
5.	Płynność szybka (wielkość wskazana >1,0)	8,34	2,43	3,09
6.	Wskaźnik zadłużenia (%)	13,23	21,47	25,91
7.	Wskaźnik produktywności majątku (%)	22,38	15,10	11,72
8.	Wskaźnik ogólnej oceny finansowej	2,14	0,50	0,57

W wyniku inwestycji w zakresie rozbudowy sieci wodno-kanalizacyjnej z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej i aportu rzeczowego wniesionego przez Miasto Belchatów, aktywa trwałe Spółki wzrosły z wartości 52.917 tys. zł w 2010 r. do wartości 132.256,6 tys. zł na koniec czerwca 2013 r., tj. o 150 %.

Zyski, jakie uzyskiwała Spółka w latach 2010-2012 przeznaczane były uchwałami Wspólników na zwiększenie kapitału zapasowego, łącznie o kwotę 736,5 tys. zł, tj. do kwoty 2.247,4 tys. zł wg stanu na 30 czerwca 2013 r. Kapitał podstawowy wzrósł z kwoty 53.636,9 tys. zł (wg stanu na 31 grudnia 2010 r.) do kwoty 80.977,9 tys. zł na koniec czerwca 2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 148, 164, 189, 252-258)

Uwagi NIK dotyczyły nierentownej podstawowej działalności gospodarczej Spółki latach 2011-2013 (I półrocze), tj. w zakresie przychodów za dostawy wody oraz odbiór i oczyszczanie ścieków.

W złożonym wyjaśnieniu prezes Spółki stwierdził m in., że Spółka raz na 12 miesięcy kalkuluje ceny opłat za wodę i odprowadzanie ścieków na poziomie kosztów bieżącej eksploatacji i utrzymania infrastruktury, ale około 70% kosztów stanowią trzy pozycje: amortyzacja, wynagrodzenia, podatki i opłaty. Kalkulacja ceny nie uwzględnia marży zysku i nie ma możliwości niwelowania ujemnego wyniku finansowego na sprzedaży w przypadku zmniejszającej się ilości sprzedaży wody. Ponadto w okresie lat 2011-2013 nastąpiły dynamiczne zmiany struktury bilansu, aktywa trwałe Spółki w wyniku realizowanych inwestycji wzrosły z 52,6 mln zł do 131,7 mln zł, zmieniając znacznie relację kosztową w zakresie amortyzacji. Okres taryfowy w Spółce nie pokrywa się z okresem bilansowym (taryfy od miesiąca maja) i analiza ekonomiczna w okresach półrocznych jest myląca.

(Dowód: akta kontroli str. 564-566)

3.1.1 Koszty zarządu

W okresie objętym kontrolą, koszty ogólne zarządu (administracyjne) obejmujące amortyzację, materiały i energię, usługi obce (remonty i konserwacje, telekomunikacja), wynagrodzenia i pochodne (wszyscy pracownicy), podatki i opłaty, ubezpieczenia i narzuty, wynosiły ogółem: 2.604,02 tys. zł w 2010 r., 2.700,05 tys. zł w 2011 r., 2.831,15 tys. zł w 2012 r. i w I półroczu 2013 r. 1.706,48 tys. zł, co stanowiło do kosztów ogółem Spółki odpowiednio: 15,2%, 14,5%, 14% i 15,9%. Natomiast koszty ścisłego zarządu Spółki w ww. okresie wynosiły odpowiednio: 530,96 tys. zł; 540,67 tys. zł 622,51 tys. zł i 375,28 tys. zł w I półroczu 2013 r., stanowiąc do kosztów administracyjnych ogółem Spółki odpowiednio: 20,4%, 20%, 22% i 22%, a do kosztów ogółem Spółki odpowiednio: 3,1%, 2,9%, 3,1% i 3,5%. Główną pozycją ścisłych kosztów zarządu były wynagrodzenia wraz z pochodnymi prezesa i wiceprezesa Spółki, stanowiąc odpowiednio do ogółem tych kosztów: 91,3%, 90%, 90% i 92,7%.

(Dowód: akta kontroli str. 287-321, 554-559)

3.2. Aport nieruchomości z zasobów Miasta Belchatowa

W okresie objętym kontrolą Miasto Belchatów przekazało aportem na rzecz Spółki w zamian za udziały, majątek trwały o łącznej wartości 31.362,45 tys. zł, w tym: nieruchomości gruntowe, budowle i instalacje wodociagowo-kanalizacyjne. Przejęty przez Spółkę majątek był użytkowany dotychczas przez Spółkę na warunkach umowy dzierżawy.

Spółka dzierżawi za odpłatnością grunty i środki trwale Miasta na podstawie umowy z dnia 1 sierpnia 2001 r. ze zmianami. W okresie objętym kontrolą roczny czynsz dzierżawny wynosił odpowiednio: w 2010 r. - 320 tys. zł plus 22% podatek VAT w 2011 r. - 300 tys. zł plus 23% VAT, za rok 2012 r. i w 2013 - 150 tys. zł plus VAT. Spółka nie zbywała nieruchomości gruntowych oraz składników majątku trwałego otrzymanych aportem z Miasta Belchatowa.

(Dowód: akta kontroli str. 482-499)

3.3. Przedsięwzięcia inwestycyjne i gospodarcze

W okresie objętym kontrolą Spółka realizowała projekt pn. „Budowa i modernizacja systemu sieci wodno-kanalizacyjnej na terenie Miasta Belchatowa” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, działanie 1.1. Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach powyżej 15 tys. RLM.

Umowa na realizację Projektu została zawarta z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, jako „Instytucją wdrażającą” w dniu 18 marca 2010 r. w Warszawie. Planowany całkowity koszt Projektu określono na kwotę 153.76,5 tys. zł z dofinansowaniem ze środków budżetu Unii Europejskiej w wysokości 72.210,2 tys. zł. Okres kwalifikowania wydatków został określony na dzień 30 czerwca 2014 r. Zakres rzeczowy Projektu obejmował inwestycje w zakresie wybudowania sieci kanalizacji sanitarnej o długości 36,7 km i zmodernizowanie sieci na odcinku 12,1 km, wybudowanie sieci wodociągowej o długości 10 km i zmodernizowanie na odcinku 6,2 km.

W ramach Projektu, Spółka realizowała 9 kontraktów, w skład których wchodziło 20 umów z wykonawcami łącznie na kwotę 89.313,2 tys. zł, zawartych z uwzględnieniem procedur przewidzianych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶.

Realizacja Projektu, w tym umowy w zakresie zamówień publicznych były objęte kontrolami przeprowadzonymi przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi oraz Urząd Kontroli Skarbowej w Łodzi. Nie stwierdzono nieprawidłowości i naruszeń prawa przy realizacji Projektu.

(Dowód: akta kontroli str. 324-361)

⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm. – zwana ustawą „Pzp”.

3.3.1. Wytwarzanie i handel energią elektryczną

Wprowadzenie do działalności Spółki zagadnień dotyczących produkcji i handlu energią elektryczną, pochodzącą z planowanej inwestycji dotyczącej zakupu i montażu ogniw fotowoltaicznych, spowodowało, że Spółka podjęła następujące działania, skutkujące wydatkami finansowymi:

- zlecono wykonanie Studium Wykonalności – umowa z dnia 27 marca 2013 r. na kwotę 16 tys. zł netto plus podatek VAT, zawarta z Centrum Doradztwa Energetycznego Sp. z o.o. z siedzibą w Orzeszu,
- zlecono usługi doradztwa prawnego, finansowego i technicznego, mające na celu przygotowanie realizacji inwestycji budowy farmy fotowoltaicznej, w tym przygotowanie kompletnej dokumentacji projektu elektrycznego instalacji fotowoltaicznej wraz z uzyskaniem i przekazaniem warunków przyłączenia do sieci elektroenergetycznej - umowa z dnia 19 lipca 2013 r. na kwotę 44 tys. zł netto plus podatek VAT, zawarta z Centrum Doradztwa Energetycznego Sp. z o.o. z siedzibą w Orzeszu.

(Dowód: akta kontroli str. 500-515)

Z wyjaśnienia Prezesa Spółki, dotyczącego podjęcia działań w zakresie przygotowania Spółki do realizacji ww. przedsięwzięcia wynika, że z uwagi na istniejącą obecnie procedurę uzyskiwania zgody na realizację takiej inwestycji, konieczne było podjęcie działań zmierzających do uzyskania technicznych warunków podłączenia instalacji do sieci energetycznej, jak i uzyskanie promesy koncesji na produkcję energii elektrycznej z Urzędu Regulacji Energetyki. Uzyskanie tych dokumentów na tym etapie postępowania, ze względu na ograniczenie łącznej mocy podłączanych do sieci odnawialnych źródeł energii i jednocześnie olbrzymie zainteresowanie potencjalnych inwestorów, pozwala na realizację inwestycji, lecz do niej nie zobowiązuje.

(Dowód: akta kontroli str. 567-569)

NIK zauważa, że podjęcie działań w kierunku produkcji energii alternatywnej jest przedsięwzięciem innowacyjnym, ale dalece ryzykownym, ze względu na brak kompleksowego ustawodawstwa i przepisów wykonawczych w zakresie odnawialnych źródeł energii. Wprawdzie nie jest to przeszkodą do działań wyprzedzających, jednak należy mieć na uwadze, że podstawową funkcją Spółki jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności samorządowej w wodę i odbiór ścieków. Prowadzone obecnie przez Spółkę inwestycje z udziałem środków

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

z budżetu Unii Europejskiej z zaangażowaniem własnych środków w znacznej wielkości, przy kolejnej dużej inwestycji może doprowadzić do przeinwestowania, skutkującego niewyplacalnością wobec wierzycieli, głównie pożyczkodawców.

3.4. Zamówienia i umowy w ramach działalności gospodarczej Spółki

Z uwagi na charakter podstawowej działalności gospodarczej, Spółka realizowała zamówienia publiczne w trybie zamówień sektorowych określonych w art. 132 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy Pzp. W okresie objętym kontrolą, żadne z realizowanych zamówień przez Spółkę nie było o wartości równej lub większej od kwot określonych w rozporządzeniach 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 Europejskiej⁷. Wobec powyższego, Spółka realizując zakupy w zakresie dostaw i usług poniżej 400 tys. euro i dla robót budowlanych poniżej 5.000 tys. euro, nie była zobowiązana do zastosowania przepisów ustawy Pzp.

Stosowano natomiast własny Regulamin udzielania zamówień, który normował zasady realizacji zamówień z zastosowaniem trybu przetargu nieograniczonego, negocjacji, zapytania ofertowego i z wolnej ręki. Zasady pracy komisji przetargowej określał odrębny Regulamin.

(Dowód: akta kontroli str. 369-430)

W okresie objętym kontrolą Spółka przeprowadziła 51 postępowań w trybie określonym we własnym Regulaminie udzielania zamówień, na łączną kwotę netto wg zawartych umów 10.589,7 tys. zł. Przedmiotem zamówień były dostawy, usługi i roboty budowlane związane z działalnością Spółki.

Badaniami kontrolnymi objęto 8 zamówień (po 2 zamówienia z każdego roku objętego kontrolą)⁸ na łączną kwotę 3.433,2 tys. zł, co stanowiło 32,4% wartości ogółem zamówień za ten okres. Wszystkie postępowania objęte kontrolą dokumentowano zgodnie z wymogami Regulaminu. Siedem objętych kontrolą postępowań zrealizowano w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie. Wartość zawartych umów odpowiadała wielkościom określonym w złożonych przez wykonawców ofertach. W jednym przypadku przy zamówieniu dotyczącym wykonania, dostawy oraz montażu mebli do pomieszczeń biurowych Biura Obsługi Klienta i Działu Technicznego w siedzibie Spółki,

⁷ Dz.U. z 2011 r. Nr 282, poz. 1649 ze zm.

⁸ Wyboru zamówień dokonano metodą niestatystyczną – dobór celowy.

zastosowano tryb z wolnej ręki poprzedzony negocjacjami z jednym dostawcą. Szacunkowa wartość zamówienia netto wynosiła 116 tys. zł. W dniu 20 czerwca 2013 r. zawarto umowę z firmą „WNĘTRZA” Alicja Galewska w Belchatowie na wynegocjowaną wartość przedmiotu zamówienia netto 105.058 zł plus 23% VAT.

(Dowód: akta kontroli str. 362-368, 431-462)

Zgodnie z Regulaminem Spółki w zakresie udzielania zamówień, zastosowanie zamówienia z wolnej ręki poprzedzonego negocjacjami tylko z jednym wykonawcą było możliwe w przypadku, gdy zachodziła jedna z następujących okoliczności (§ 19 Regulaminu):

- zamówienie może być zrealizowane tylko z jednym wykonawcą z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze; z przyczyn związanych z ochroną praw łącznych wynikających z odrębnych przepisów; w przypadku udzielenia zamówienia w zakresie działalności twórczej lub artystycznej,
- niezbędne jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielania zamówienia,
- w przeprowadzonym uprzednio postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego nie zostały złożone żadne oferty,
- w przypadku udzielania dotychczasowemu wykonawcy zamówień dodatkowych,
- uzasadniona decyzja Kierownika zamawiającego.

(Dowód: akta kontroli str. 414)

Z wyjaśnienia prezesa Spółki wynika, że przy realizacji zamówienia zastosowano tryb z wolnej ręki w wyniku uzasadnionej decyzji Kierownika zamawiającego, czyli prezesa Spółki.

(Dowód: akta kontroli str. 560-561)

Zdaniem NIK, żadna istotna okoliczność określona w Regulaminie Spółki nie wystąpiła przy udzielaniu wyżej opisanego zamówienia. Natomiast funkcjonowanie zapisu w Regulaminie dającego w praktyce prezesowi Spółki nieograniczone możliwości w zakresie realizowania zamówień z wolnej ręki budzi wątpliwości, co do zasady i zdaniem NIK stanowi wyraz złej praktyki. Zauważyć należy także, że rynek projektantów i jednocześnie producentów mebli jest szeroki. Wobec powyższego wybór jednego wykonawcy mógł nie zapewnić Spółce uzyskanie najkorzystniejszej oferty.

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

3.4.1. Organizacja wewnętrzna w zakresie zamówień publicznych

Zadania z zakresu zamówień, w tym publicznych, Spółka realizowała poprzez wyodrębnioną w strukturze Spółki komórkę organizacyjną, jako samodzielne stanowisko – Pełnomocnika ds. Zamówień i Windykacji, podległego bezpośrednio Prezesowi Spółki. Osoba realizująca zamówienia, posiadała odpowiednie wykształcenie i kwalifikacje, warunkujące pełną znajomość aktualnych przepisów i zagadnień w zakresie zamówień publicznych. Roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych za lata 2010-2012 Spółka sporządziła prawidłowo i terminowo przekazała Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych.

(Dowód: akta kontroli str. 271-286, 463-481)

3.5. System kontroli wewnętrznej

Opis
stanu
faktycznego

Regulamin organizacyjny Spółki nie przewidywał w strukturze wewnętrznej instytucjonalnej komórki kontroli wewnętrznej. Zakres zadań poszczególnych komórek i stanowisk merytorycznych obejmował system kontroli funkcjonalnej. Zgodnie z raportem niezależnego biegłego rewidenta, z przeprowadzenia badania sprawozdania finansowego Spółki za rok 2012, procedury kontrolne obowiązujące w Spółce zapewniają właściwe udokumentowanie operacji gospodarczych, jak również identyfikację osób przeprowadzających kontrolę formalną, rachunkową i merytoryczną oraz tryb zatwierdzania tych operacji.

(Dowód: akta kontroli str. 271-286, 516-521)

W okresie objętym kontrolą, Rada Nadzorcza nie przeprowadzała udokumentowanych kontroli w Spółce.

Z wyjaśnienia przewodniczącego Rady pana Zbigniewa Rydza wynika, że funkcjonowanie Spółki i osiągnięte przez nią wyniki finansowe i ekonomiczne oraz pełne informacje zarządu wystarczały do właściwej oceny Spółki.

(Dowód: akta kontroli str. 562-563)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Spółki w opisanym wyżej zakresie, mimo uwag dotyczących zastosowanego trybu przy realizacji zamówienia dotyczącego wykonania, dostawy i montażu mebli biurowych dla potrzeb Biura Obsługi Klienta Spółki.

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 zwiększaniu i wynosił średnio w etatach: 129,5 w 2010 r., 131,6 w 2011 r., 132,2 w 2012 r. i 138,8 w I półroczu 2013 r. Największy udział w zmianie przeciętnego zatrudnienia wystąpił w obrębie Działu technicznego, z 2,5 do 7,08 etatu.

Spółka nie zatrudniała osób na stanowiskach doradców ani asystentów.

(Dowód: akta kontroli str. 522)

4.2. Zarząd Spółki

Zgodnie z wymogiem określonym w art. 10a ust. 6 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁹, zarząd powoływany był uchwałami rady nadzorczej Spółki. W okresie objętym kontrolą, nastąpiła jedna zmiana na stanowisku prezesa, tj. z dniem 30 maja 2012 r. odwołano pana Sylwestra Melona i z dniem 2 lipca 2012 r. powołano obecnego prezesa pana Edwarda Olszewskiego. W latach 2010-2013 (I półrocze), nie było zmian na stanowisku wiceprezesa Spółki.

4.3. Wynagrodzenie członków zarządu

Wynagrodzenie członków zarządu realizowane było na podstawie uchwały Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników (prezydent Miasta Belchatowa) z dnia 21 marca 2005 r., w której ustalone zostały zasady tego wynagradzania, przyznawania świadczeń dodatkowych oraz nagrody rocznej.

Dla prezesa Spółki ustalono miesięczne wynagrodzenie w wysokości 3 przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku, w czwartym kwartale roku poprzedniego ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (GUS). Dodatkowo miesięczna premia do wysokości nie więcej niż 25% miesięcznego wynagrodzenia określonego powyżej, uruchamiana do wypłaty na podstawie uchwały rady nadzorczej.

Dla wiceprezesa zarządu ustalono wynagrodzenie miesięczne w wysokości 85% wynagrodzenia ustalonego dla prezesa Spółki oraz dodatkowo premię w wysokości 25% obliczana i uruchamiana jak dla prezesa. Zasady premiowania członków zarządu Spółki regulował Regulamin, ustalony przez radę nadzorczą Spółki.

W okresie objętym kontrolą wynagrodzenie miesięczne dla członków zarządu Spółki było wypłacane zgodnie z zasadami określonymi w uchwale Nadzwyczajnego

⁹ Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

Zgromadzenia Wspólników Wysokość tego wynagrodzenia (wynagrodzenie miesięczne i premia) nie przekraczała wielkości określonych w ustawie o wynagradzaniu.

(Dowód: akta kontroli str. 523-527)

4.3.1. Świadczenia dodatkowe

W okresie objętym kontrolą członkowie zarządu Spółki otrzymywali świadczenia dodatkowe, 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 przyznawania¹⁰, podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym, w tym: nagrody roczne, jubileuszowe, dofinansowanie do szczepień.

Informacje o dochodach oraz pobranych zaliczkach na podatek dochodowy członków zarządu Spółki (PIT-11) składane przez Spółkę do Urzędu Skarbowego w Belchatowie za lata 2010-2012, w części dotyczącej przychodów, uwzględniały wartości świadczeń dodatkowych.

(Dowód: akta kontroli str. 528-548)

4.5. Wynagrodzenie członków rady nadzorczej

W okresie objętym kontrolą wynagrodzenie członków rady nadzorczej Spółki realizowane było na podstawie uchwały Zgromadzenia Wspólników Spółki z dnia 8 czerwca 2008 r. i zostało określone dla przewodniczącego Rady w wysokości 60% wartości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw włącznie z wypłatami nagród z zysku w czwartym kwartale roku 2009. Dla pozostałych członków Rady, dietę określono w wysokości 30%, obliczaną jak dla przewodniczącego. Wysokość miesięcznego wynagrodzenia członków rady nadzorczej Spółki nie przekraczała wartości dopuszczalnego wynagrodzenia określonego w art. 8 pkt 8 i art. 29 lit. b, c, d ustawy kominowej. Członkowie rady nadzorczej Spółki, poza przyznanymi dietami nie pobierali innych świadczeń pieniężnych.

(Dowód: akta kontroli str. 550-552)

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

Kontrola nie ujawniła przypadku naruszenia przez członków rady nadzorczej Spółki zakazu określonego w art. 4 ust. 1 ustawy kominowej, tj. pełnienia funkcji członka

¹⁰ Dz.U. z 2003 r. Nr 14, poz. 139.

Ustalone
nieprawidłowości

rady nadzorczej w więcej niż jednej spółce, o których mowa w art. 1 pkt 4-7 ww. ustawy. (Dowód: akta kontroli str. 553)

Określone w uchwale Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników zasady wynagrodzenia członków zarządu Spółki nie były zgodne z art. 10 ust. 7 i art. 11 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi¹¹ oraz § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania¹², gdyż obejmowało poza wynagrodzeniem miesięcznym określonym przepisami ustawy kominowej, także premie przyznawane każdorazowo uchwałami rady nadzorczej Spółki¹³.

Ponadto, błędnie było obliczane miesięczne wynagrodzenie dla członków rady nadzorczej Spółki. Wprawdzie wynagrodzenia nie przekraczały dopuszczalnych wielkości wynikających z zastosowania przepisów ustawy kominowej, tj. przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2009 r. (3.454,58 zł), ale nie były zgodne z warunkami określonymi przepisami ww. ustawy. Za podstawę naliczenia wynagrodzenia członkom rad nadzorczych w latach 2010-2013 (I półrocze) przyjęto miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw, włącznie z wypłatami nagród z zysku, a winno być bez wypłat z zysku (art. 29b,c,d ustawy kominowej). W konsekwencji podstawa do naliczania wynagrodzenia miesięcznego członkom rad nadzorczych przyznany wskaźnikiem procentowym była o 2,03 zł większa od właściwej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami działania Spółki w opisanym wyżej zakresie.

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 Kontroli¹⁴, wnosi o:

- naliczanie wynagrodzenia członkom rady nadzorczej Spółki zgodnie z przepisami ustawy kominowej.

¹¹ Patrz przypis 2.

¹² Patrz przypis 10.

¹³ Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 marca 2005 r. II CK 471/04 uznał, że przyznanie przez radę nadzorczą premii kwartalnej dla członków zarządu stanowi naruszenie przepisów ustawy z dnia 3 marca 2000 r. i powoduje rozwiązanie tej rady z mocy prawa.

¹⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 wniosku pokontrolnego 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 25 marca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Przemysław Szewczyk
Dyrektor



