



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 10 czerwca 2011 r.

**Pan
Artur Grzyb
Burmistrz Miasta
Międzyrzec Podlaski**

LLU 4112-01-01/2011
S/11/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Urzędzie Miasta Międzyrzec Podlaski, zwanym dalej „Urzędem” kontrolę sprawowania nadzoru właścicielskiego nad Przedsiębiorstwem Usług Komunalnych Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (PUK, Spółka) w latach 2008 - 2010, tj. spółką, w której Miasto posiadało 100% udziałów, a Pan Burmistrz wypełniał jednoosobowo funkcje Zgromadzenia Wspólników. NIK na podstawie art. 2 ust. 2 cyt. ustawy o NIK skontrolował również funkcjonowanie Spółki w ww. okresie.

W związku z kontrolami, których wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli w Urzędzie Miasta Międzyrzec Podlaski podpisanym 1 czerwca 2011 r. i w Przedsiębiorstwie Usług Komunalnych Spółka z o. o. podpisanym w dniu 31 maja 2011 roku, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia skontrolowaną działalność w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółką komunalną PUK.

Podstawą negatywnej oceny było m.in.:

- brak monitorowania sytuacji ekonomiczno-finansowej ww. spółki komunalnej,
- bezpodstawne akceptowanie prowadzenia przez Spółkę działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej,
- brak reakcji na nienależny pobór wynagrodzenia przez członka rady nadzorczej Spółki,
- zatwierdzanie rocznych sprawozdań zarządu Spółki za lata 2008 - 2010, które nie zawierały istotnych informacji na temat przyczyn powstania strat lub uzasadnienia podejmowanych działań, które mogą skutkować stratami,
- brak prowadzenia kontroli w PUK.

Miasto Międzyrzec Podlaski posiadało 100% udziałów w Spółce. Sytuacja ekonomiczno-finansowa w PUK w okresie objętym kontrolą była niestabilna. Jedynie w 2009 roku Spółka osiągnęła zysk w kwocie 26.921,81 zł zaś w latach 2008 i 2010 odnotowano stratę, która wyniosła w 2008 roku - 8.553 zł, a w 2010 r. – 126.921 zł.

1. Nadzór właścicielski nad działalnością Spółki został przypisany do zakresu działania Wydziału Zarządzania Mieniem Komunalnym, który to Wydział podlegał bezpośrednio Zastępcy Burmistrza Miasta. Zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego w spółce komunalnej wykonywane były przez Naczelnika Wydziału Zarządzania Mieniem Komunalnym – Mirosława Malinowskiego, który nie pełnił jednocześnie funkcji w organach nadzorowanej Spółki.

Zastrzeżenia i uwagi w zakresie nadzoru właścicielskiego dotyczą:

- nieokreślenia procedur i wytycznych do monitorowania działalności Spółki oraz do oceny sytuacji ekonomicznej i finansowej PUK Sp. z o.o.,
- nieprzeprowadzania przez Wydział Zarządzania Mieniem Komunalnym analiz ekonomiczno-finansowych, dotyczących Spółki,
- nieskorzystania w okresie 2008 – 2010 z uprawnienia wynikającego z art. 212 § 1 Kodeksu spółek handlowych (Ksh) i nie przeprowadzenia w Spółce żadnych kontroli,
- nieopracowania procedury powoływania członków Rady Nadzorczej Spółki.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz Miasta Międzyrzec Podlaski pełniąc funkcję Zgromadzenia Wspólników nadzorowanej Spółki zatwierdzał sprawozdania finansowe, udzielał absolutorium członkom organów Spółki (zarząd, rada nadzorcza) oraz podejmował

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

uchwały o podziale zysku albo pokryciu straty, stosownie do art. 231 § 2 Ksh. W jednym przypadku Zgromadzenie Wspólników PUK nie udzieliło Zarządowi Spółki absolutorium za 2008 r., uzasadniając to złą sytuacją finansową Spółki (strata w 2008 r. w kwocie 8.553 zł) oraz brakiem współpracy pomiędzy Zarządem a Burmistrzem Miasta. Zarząd PUK był wzywany do m. in. do podjęcia działań mających na celu poprawę sytuacji ekonomicznej Spółki. Jednym z takich działań był opracowany projekt restrukturyzacji PUK, który ze względu na zbyt wysokie koszty wprowadzenia nie wszedł do realizacji.

NIK zwraca uwagę, że składane Zgromadzeniu Wspólników sprawozdania Zarządu Spółki z działalności nie zawierały istotnych informacji na temat przyczyn powstania strat lub uzasadnienia podejmowanych działań, które mogą skutkować stratami:

- w sprawozdaniu Zarządu PUK Sp. za rok 2008 oraz 2009 nie wyjaśniono przyczyn powstania strat w kwotach odpowiednio 113,35 tys. zł i 68,84 tys. zł powstałych w Zakładzie Gospodarki Lokalowej,
- również nie podjęto działań mających na celu wyjaśnienie strat ponoszonych w ww. latach w Zakładzie Oczyszczania Miasta na prowadzonej działalności dotyczącej usług pogrzebowych, która to strata wyniosła odpowiednio 40,98 tys. zł i 32,54 tys. zł.

Powstałe straty nie wymagały dokapitalizowania ze strony Miasta Międzyrzec Podlaski.

2. NIK negatywnie ocenia prowadzenie przez PUK dodatkowej działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej i akceptowanie tego stanu rzeczy przez Burmistrza Miasta Międzyrzec Podlaski. Działalność ta dotyczyła:

- administrowania nieruchomościami, w których Miasto Międzyrzec Podlaski nie posiadało żadnych udziałów;
- świadczenia usług pogrzebowych i sprzedaży artykułów pogrzebowych,
- wykonywania przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych i wynajmu ciężkiego sprzętu,

Wprawdzie działalność ta prowadzona była przez PUK w oparciu o wprowadzone do aktu założycielskiego (umowy spółki) zmiany polegające na rozszerzeniu zakresu i przedmiotu działalności – to prowadzenie takiej działalności przez spółki komunalne narusza ograniczenia wynikające z art. 9 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym² oraz art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej³.

² Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

³ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.

NIK zwraca uwagę, że sprzedaż usług pogrzebowych przez PUK Sp. z o.o. w latach 2008 i 2009 przynosiła straty w wysokości odpowiednio 41,00 tys. zł oraz 32,5 tys. zł. Z powyższych rodzajów działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, w Spółce ewidencję przychodów i kosztów prowadzono tylko w stosunku do usług pogrzebowych i dla wykonywania przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych oraz wynajmu ciężkiego sprzętu). Nieprowadzenie ewidencji przychodów i kosztów dla pozostałych ww. rodzajów działalności narusza art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴.

3. Uwagi NIK dotyczyły ponadto prowadzenia przez PUK działalności niezwiązanej z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty tworzonej przez mieszkańców Miasta Międzyrzec Podlaski. I tak:

- Na podstawie czterech oddzielnych umów wykonywano roboty remontowe na terenie Gminy Kąkolewnica. Łączna wartość zrealizowanych usług tego typu wyniosła 1.430.898,38 zł, z czego w 2008 roku zawarto dwie umowy o łącznej wartości 1.272.375,21 zł na remont i termomodernizację budynku Urzędu Gminy w Kąkolewnicy Wschodniej – 518.466,27 zł.

- W oparciu o zawarte w okresie 2008 – 2010 umowy PUK wykonywał również usługi wywozu nieczystości płynnych dla kontrahentów zlokalizowanych poza gminą miejską Międzyrzec Podlaski. Wartość tych usług w ww. okresie wynosiła 582.814,07 zł. W tym samym okresie wartość tego typu usług realizowanych przez PUK dla Miasta wynosiła 231.811,47 zł. Zrealizowane usługi wywozu nieczystości stałych dla kontrahentów spoza Miasta, wyniosły 296.092,23 zł.

W ocenie NIK świadczenie przez Spółkę usług na rzecz innych gmin bez zawarcia uprzedniego porozumienia międzygminnego narusza art. 74 w zw. z art. 1 ust. 1, art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto Spółka zawarła z kontrahentem spoza Gminy – Zarządem Dróg Wojewódzkich w Lublinie, Rejon Dróg Wojewódzkich w Białej Podlaskiej umowy na: zamykanie ulic, koszenie trawników oraz odśnieżanie i utrzymanie czystości na przyległych do drogi wojewódzkiej nr 813 chodnikach, znajdujących się na terenie Miasta Międzyrzec Podlaski, niebędących własnością Miasta. Łączna wartość wykonanych umów w latach 2008 – 2010 wynosiła 185.222,41 zł. Działanie to było sprzeczne z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 2a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r.

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

o drogach publicznych⁵.

4. Zdaniem NIK niegospodarnością było zrealizowanie przez Spółkę w okresie od 1999 roku do 2006 r. 14 inwestycji w obcych środkach trwałych na kwotę ogółem 1.127.086,47 zł. Współodpowiedzialność za powstanie powyższej niegospodarności ponosi również Miasto Międzyrzec Podlaski, które jako właściciel 100% udziałów PUK aprobowало plany inwestycyjne Spółki oraz określało źródła ich finansowania. Skutkiem finansowym dla Spółki było obciążenie kosztów działalności przez okres 10 lat kwotą amortyzacji w wysokości 10% rocznie tj. około 112.708,65 zł. Inwestycje te zrealizowano na podstawie inicjatywy ówczesnego Zarządu PUK, który ujmował je wśród planów inwestycyjnych i remontowych Spółki, uchwalanych następnie przez Zgromadzenie Wspólników PUK. Inwestycje te realizowane były w budynkach stanowiących własność Miasta, ale na żadną z modernizowanych nieruchomości Spółka nie zawarła z Miastem Międzyrzec Podlaski umowy na prowadzenie i finansowanie robót inwestycyjnych. W planach inwestycyjnych Spółki określono, że źródłem finansowania inwestycji miały być m. in. opłaty czynszowe za lokale użytkowe i mieszkalne stanowiące własność Miasta, pobierane przez PUK na podstawie porozumienia z dnia 28.03.1992 r. dotyczącego zasad administrowania budynkami Miasta. Kwoty uzyskane z ww. opłat nie pokrywały wszystkich nakładów poniesionych przez PUK.

5. Zdaniem NIK nierzetelnym było dokonywanie wyboru członków Rady Nadzorczej Spółki reprezentujących Miasto w Spółce bez procedur wyboru oraz przy braku jawności postępowania. Przed powoływaniem kandydaci byli weryfikowani pod względem spełniania kryteriów i kwalifikacji do pełnienia funkcji członka rad nadzorczych stosownie do art. 10a ust. 4 cyt. ustawy o gospodarce komunalnej Sprawdzanie przeprowadzane było w oparciu o zaświadczenia o złożeniu z wynikiem pozytywnym egzaminu na kandydatów na członków rad nadzorczych. Egzaminy takie dotyczyły dwóch członków Rady Nadzorczej Spółki (Zbigniewa Mańko i Zbigniewa Kota). W skład Rady Nadzorczej jako przedstawiciele Miasta wchodziły osoby, które legitymowały się posiadaniem uprawnień radców prawnych i były wpisane na listę radców prawnych. Stosownie do § 5 pkt. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem⁶, sprawdzano

⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 15, poz. 115 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 198, poz. 2038 ze zm.

zaświadczenia potwierdzające wpis kandydata na członka rady nadzorczej na listę radców prawnych.

6. Zdaniem NIK uchybieniem ze strony nadzoru właścicielskiego nad Spółką było bezpodstawnie przedłużenie kadencji członka RN – Zbigniewa Kota, która trwała 3 lata i 5 miesięcy. Było to niezgodne z § 13 umowy PUK, który stanowi, że Rada Nadzorcza składa się z sześciu członków, z czego dwóch wybieranych przez załogę – powołanych przez Zgromadzenie Wspólników na okres trzech lat. Również na 3-letni okres kadencji rady nadzorczej wskazują przepisy art. 10a ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej.

Według list wynagrodzeń Rady Nadzorczej Spółki, Zbigniew Kot pobierał wynagrodzenie do czerwca 2008 r. tj. za okres 3 lat i 5 miesięcy. Za okres po upływie 3-letniej kadencji pobrał wynagrodzenie w wysokości 600 zł.

7. W latach 2008 – 2009 Spółka skorzystała z pomocy de minimis i spełniła wymagania do uzyskania zwolnienia w spłacie podatku od nieruchomości. Na podstawie złożonych deklaracji podatku od nieruchomości w związku z postanowieniami § 1 pkt. 1 i § 3 uchwały nr VIII/74/07 Rady Miasta Międzyrzec Podlaski, Spółka uzyskała od Miasta zwolnienie z ww. podatku w 2008 r. w wysokości 309.778,00 zł (90%). W 2009 roku kwota zwolnienia wyniosła 401.999,00 zł i stanowiła 70% należnego podatku w wysokości 574.208,00 zł.

8. Stwierdzono nieprawidłowości dotyczące procesu wnioskowania o zatwierdzenie taryf zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Składane w tym zakresie przez Spółkę wnioski o zatwierdzenie taryf zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków były niekompletne. Do wszystkich (5) wniosków o zatwierdzenie taryf nie dołączono informacji o ilości i cenie zakupu wody lub ilości i cenie wprowadzenia ścieków do urządzeń niebędących w posiadaniu przedsiębiorstwa, w dwóch przypadkach nie dołączono ostatnich sprawozdań finansowych oraz wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wod.-kan⁷. Ponadto uzasadnienia dwóch wniosków nie zawierały: zakresu świadczonych usług oraz lokalnych uwarunkowań ich świadczenia, standardów jakościowych usług, w tym informacji dotyczącej wpływu określonej taryfy na ich poprawę, spodziewanej poprawy jakości usług przy wprowadzaniu nowych metod alokacji kosztów oraz zmian warunków ekonomicznych w czasie obowiązywania taryf planów

⁷ dot. wniosków: Nr ZWK/601/2007 z dnia 23.02.2007 r. oraz Nr ZWK/592/2008 z dnia 25.02.2008 r.

rozwoju i modernizacji urządzeń wod.-kan. Naruszało to § 19 ust. 2 pkt 1-4 i ust. 3 pkt 1-3 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków⁸.

W dwóch przypadkach Spółka nie dochowała 70-dniowego terminu złożenia wniosku przed planowanym dniem wejścia taryf w życie⁹. Obowiązek taki określał art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków¹⁰.

Pomimo tego, że złożono niekompletne wnioski, Burmistrz Miasta skierował wnioski do rozpatrzenia przez Radę Miasta, która z pięciu złożonych wniosków odrzuciła jeden. Uchwałą Nr XXXV/290/09 z dnia 31 marca 2009 r. Rada Miasta odmówiła zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzanie ścieków na terenie Miasta Międzyrzec Podlaski.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) podjęcie działań zmierzających do zaprzestania prowadzenia przez Spółkę działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, z naruszeniem przepisów ustawy o samorządzie gminnym;
- 2) zawieranie porozumień międzygminnych w razie akceptacji zamiaru prowadzenia przez spółki komunalne działalności na rzecz innych gmin;
- 3) opracowanie pisemnych zasad nadzoru właścicielskiego regulujących m.in. szczegółowość przedkładanych sprawozdań przez organy spółki, zasady powoływania członków rad nadzorczych uwzględniające jawność postępowania, nałożenie na Wydział Zarządzania Mieniem Komunalnym obowiązku okresowego przeprowadzania kontroli wybranych zagadnień w PUK;
- 4) bieżące i okresowe monitorowanie sytuacji ekonomiczno finansowej Spółki;
- 5) wnikliwe weryfikowanie składanych przez Spółkę wniosków o zatwierdzenie taryf zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia

⁸ Dz. U. Nr 127, poz. 886.

⁹ dot. wniosków: Nr ZWK/592/2008 z dnia 25.02.2008 oraz Nr ZWK/637/2009 z dnia 24.02.2009 r.

¹⁰ Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.

pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.