



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Lublin, dnia 10 czerwca 2011 r.

Pan
Wojciech Jędruchniewicz
Dyrektor Przedsiębiorstwa
Usług Komunalnych Sp. z o.o.
w Międzyrzecu Podlaskim

LLU-4112-01-02/2011
S/11/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Przedsiębiorstwie Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Międzyrzecu Podlaskim, zwanym dalej „Spółką” lub „PUK”, kontrolę w zakresie funkcjonowania Spółki oraz sprawowania nad nią nadzoru w latach 2008-2010.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 31 maja 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia funkcjonowanie Spółki w latach 2008-2010.

Podstawą negatywnej oceny były m. in.:

- niestosowanie przepisów o zamówieniach publicznych,
- prowadzenie działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej,
- nieprawidłowości w procesie wnioskowania o zatwierdzenie taryf zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków,

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

- realizacja inwestycji w obcych środkach trwałych bez zawarcia stosownych umów.

1. W okresie objętym kontrolą PUK, realizując zamówienia, nie stosowało ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych², zwanej dalej „ustawą PZP”. Obowiązek stosowania ustawy PZP wynikał z treści art. 3 ust. 1 pkt 3 oraz art. 7 ust. 3 tej ustawy. Odpowiedzialność za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o zamówienie publiczne spoczywała na kierowniku zamawiającego, stosownie do art. 18 ust. 1 ustawy PZP. W latach 2008-2010 dokonano zakupów z pominięciem ustawy PZP na łączną kwotę netto 1.693.716,57 zł. Na kwotę tę składały się zakupy: paliwa (713.048,65 zł), trumien (137.180 zł), materiałów budowlanych (122.838 zł) oraz węgla (59.913 zł). Ponadto Spółka zawarła umowy leasingu środków trwałych o wartości 660.736,92 zł z wykonawcą, który nie został wybrany zgodnie z przepisami ustawy PZP. NIK zwraca uwagę, że występowanie powyższych nieprawidłowości w całym okresie objętym kontrolą wskazuje na brak wystarczającego nadzoru nad działalnością Spółki, w szczególności ze strony Rady Nadzorczej.

2. W latach 2008-2010 Spółka prowadziła działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania użyteczności publicznej, tj.:

- świadczyła usługi pogrzebowe,
- prowadziła sklep pogrzebowy,
- administrowała nieruchomościami, których współwłaścicielem nie była Gmina Miejska Międzyrzec Podlaski,
- wykonywała przyłącza wodociągowe i kanalizacyjne niezwiązane z działalnością inwestycyjną w sieć wod.-kan.

Wprawdzie działalność ta prowadzona była przez Spółkę w oparciu o postanowienia umowy spółki, jednakże prowadzenie takiej działalności przez spółkę komunalną naruszało ograniczenia wynikające z art. 9 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³, zwanej dalej „usg” oraz art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁴.

Ponadto Spółka prowadziła działalność niezwiązaną z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty tworzonej przez mieszkańców Miasta Międzyrzec Podlaski, ponieważ świadczyła usługi wywozu nieczystości stałych i płynnych spoza terenu Gminy Miejskiej

² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

³ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.

Międzyrzec Podlaski. W toku czynności kontrolnych nie przedłożono kontrolerom porozumień pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego regulujących kwestie przekazania realizacji zadań użyteczności publicznej. W ocenie NIK świadczenie przez PUK ww. usług na rzecz innych gmin bez zawarcia uprzedniego porozumienia między samorządami narusza art. 74 w związku z art. 1 ust. 1, art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 usg.

W ujęciu zbiorczym Spółka realizowała działalność wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej z zyskiem, który w latach objętych kontrolą wyniósł 209,8 tys. zł (łącznie przychody: 2.232,5 tys. zł, łącznie koszty: 2.022,7 tys. zł), jednak wśród ww. działalności straty Spółce przynosiły: administrowanie nieruchomościami, których współwłaścicielem nie było Miasto Międzyrzec Podlaski (strata w latach 2008-2010 na łączną kwotę 43,2 tys. zł) oraz usługi pogrzebowe (strata w latach 2008-2009 na łączną kwotę 73,5 tys. zł). Nie stwierdzono przypadków, aby organy Spółki analizowały zgodność podejmowanej działalności z przepisami wskazanymi w tym punkcie.

3. Wnioski o zatwierdzenie taryf zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków, składane przez Spółkę w latach 2008-2010 lub dotyczące tego okresu, 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.-kan⁵. Ponadto uzasadnienia dwóch wniosków⁵ 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. 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 ścieków⁶, zwanego dalej „Rozporządzeniem z dnia 28 czerwca 2006 r.”. Za nierzetelne należy uznać dwukrotne niedochowanie przez Spółkę 70-dniowego terminu poprzedzenia wejścia taryf w życie złożeniem wniosku⁷. Obowiązek zachowania przedmiotowego terminu określał art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r.

⁵ dot. wniosków: Nr ZWK/601/2007 z dnia 23.02.2007 r. oraz Nr ZWK/592/2008 z dnia 25.02.2008 r.

⁶ Dz. U. Nr 127, poz. 886.

⁷ dot. wniosków: Nr ZWK/592/2008 z dnia 25.02.2008 oraz Nr ZWK/637/2009 z dnia 24.02.2009 r.

o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków⁸, zwanej dalej „ustawą z dnia 7 czerwca 2001 r.”.

4. Spółka nieprawidłowo skalkulowała koszty we wniosku z dnia 5 czerwca 2009 r. Analiza przedmiotowego wniosku potwierdziła, że Spółka z naruszeniem prawa dokonała alokacji kosztów energii elektrycznej w ramach zbiorowego odprowadzania ścieków w wysokości 220.052,91 zł. Zgodnie z § 11 ust. 5 pkt 2 Rozporządzenia z dnia 28 czerwca 2006 r. Spółka mogła wprowadzić współczynnik alokacji inny niż proporcjonalny do odprowadzanych ścieków (§ 11 ust. 5 pkt 1 ww. rozporządzenia) jednak z zastrzeżeniem, że dokona tego na podstawie ewidencji finansowo-księgowej prowadzonej w szczególności określonej w § 12 Rozporządzenia z dnia 28 czerwca 2006 r. Poziom szczególności ewidencji finansowo-księgowej prowadzonej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne winien umożliwiać podział kosztów eksploatacji i utrzymania na poszczególne rodzaje działalności i grupy taryfowe odbiorców usług. Wobec braku możliwości wyodrębnienia ww. kosztów na grupy taryfowe brak było podstaw do zastosowania współczynnika alokacji kosztów w oparciu o ewidencję finansowo-księgową Spółki. Dodatkowo, w ramach kosztów zrealizowanych w roku obrachunkowym poprzedzającym wprowadzenie nowych taryf zawyżono o kwotę 5.563,32 zł koszty wydatkowane na ochronę środowiska. Proponowane przez PUK stawki zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia ścieków, pomimo wad zawartych w kalkulacji wniosku, zostały przyjęte uchwałą Rady Miasta Międzyrzec Podlaski Nr XXXVIII/318/09 z dnia 30 czerwca 2009 r. W toku kontroli stwierdzono, iż przeprowadzenie skutecznej weryfikacji wniosku przez Burmistrza Miasta Międzyrzec Podlaski nie jest możliwe gdyż ewidencja finansowo-księgowa PUK nie spełnia kryteriów określonych zarówno w cytowanym wyżej § 12 rozporządzenia z dnia 28 czerwca 2006 r. jak również w art. 20 ust. 5 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. stanowiącym, iż ewidencja finansowo-księgowa przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego winna w szczególności umożliwiać: wydzielenie kosztów stałych i zmiennych, przychodów związanych z poszczególnymi rodzajami działalności przedsiębiorstwa a także w odniesieniu do poszczególnych taryf jak również dokonanie alokacji niezbędnych przychodów według taryfowych grup odbiorców usług.

⁸ Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.

W zakresie sposobu prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej przez Spółkę, zastrzeżenia NIK dotyczą również braku ewidencji analitycznej do rozrachunków z pracownikami, o której mowa w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹.

5. W latach 2008 – 2010 Spółka na podstawie zawartych umów udostępniała swój majątek trwały innym osobom prawnym oraz osobom fizycznym. Z tego tytułu Spółka uzyskała w ww. okresie przychody netto w kwocie 34.956,90 zł. Badaniem objęto wszystkie (4) umowy zawarte i obowiązujące w ww. okresie.

W ocenie NIK przy zawieraniu umów nie zabezpieczono w prawidłowy sposób interesów Spółki. Podmioty, z którymi zawierano umowy o udostępnienie mienia Spółki, były wyłaniane bez zachowania jawnego i publicznego postępowania. Przed zawarciem umów nie przeprowadzano analizy stawek czynszów obowiązujących na terenie Miasta Międzyrzec Podlaski. W zawartych przez PUK umowach nie wprowadzono postanowień dotyczących:

- formy protokolarnego przekazania przedmiotu umowy oraz oceny jego stanu technicznego w dniu przekazania (brak we wszystkich umowach),
- zgodnego ze stanem rzeczywistym określenia przedmiotu umowy (stwierdzono w jednej umowie dot. nieruchomości gruntowej przy ul. Lubelskiej 37),
- zabezpieczeń w razie konieczności poniesienia dodatkowych kosztów doprowadzenia udostępnionego mienia do stanu przydatnego do użytku (np. kaucji) – brak we wszystkich czterech umowach,
- waloryzacji czynszu – w dwóch z trzech umów, w których czynsz był przewidziany¹⁰ (w umowie dot. nieruchomości gruntowej przy ul. Lubelskiej 37 czynsz nie był przewidziany)

Ponadto, na skutek zawarcia umowy dotyczącej nieruchomości gruntowej znajdującej się przy ulicy Lubelskiej 37 zabudowanej szklarnią o powierzchni 552 m², Spółka w latach 2008-2010 poniosła stratę netto w łącznej wysokości 7.435,88 zł. Umowa ta, wbrew jej tytułowi nadanemu przez strony, nie była umową dzierżawy określoną w art. 659 kodeksu cywilnego, ponieważ korzystający z nieruchomości nie został zobowiązany do zapłaty czynszu, tj. wynagrodzenia za korzystanie i pobieranie pożytków z nieruchomości (obowiązkiem korzystającego z nieruchomości było uiszczanie na rzecz Spółki kwoty równoważnej podatkowi od nieruchomości powiększonemu o podatek VAT w wysokości 1.707,84 zł rocznie). Zdaniem NIK takie ukształtowanie postanowień umowy prowadziło do

⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹⁰ Tj. w umowie z MOTOBAR i umowie na najem lokalu przy ul. Targowej 22

niegospodarności, zważywszy że na ww. gruncie posadowiona była szklarnia o pow. 552 m² (szklarnia ta nie została ujęta w treści umowy dotyczącej jej przedmiotu). Strata była efektem niepobierania od korzystającego z nieruchomości kosztów amortyzacji budynku szklarni, ponoszonego przez Spółkę w kwocie 6.222,60 zł (3 x 2.074,20 zł) oraz zaległości w zapłacie należności na rzecz Spółki w kwocie 1.213,28 zł. Z uwagi na fakt, iż omawiana umowa zawarta została 1 marca 2006 r., straty Spółki w całym okresie obowiązywania umowy wynosiła co najmniej 10.371 zł (kwota ta nie uwzględnia możliwego do uzyskania czynszu dzierżawnego).

W ocenie NIK jedną z przyczyn wystąpienia powyższych nieprawidłowości mógł być brak wewnętrznej procedury oddawania do korzystania innym podmiotom składników majątku trwałego Spółki na podstawie umów cywilno prawnych.

6. W okresie objętym kontrolą Spółka odnotowała odpowiednio: stratę netto w wysokości 8.553,98 zł za rok 2008, zysk netto w wysokości 26.921,81 zł za rok 2009 oraz stratę netto w wysokości 126.670,14 zł za rok 2010. Przeprowadzona w toku kontroli analiza wykazała, iż najniższą rentowność na sprzedaży produktów, towarów i materiałów generował Zakład Gospodarki Lokalowej. W największym stopniu przyczyniły się do tego koszty amortyzacji inwestycji w obcych środkach trwałych. Inwestycje na łączną kwotę netto 1.127.086,47 zł zostały przez Spółkę zrealizowane w latach 1999-2006, a okres ich amortyzacji ustalony został na 10 lat. Przedmiotowe inwestycje zostały podjęte z inicjatywy ówczesnego Zarządu PUK, który ujmował je wśród planów inwestycyjnych i remontowych Spółki, uchwalanych następnie przez Zgromadzenie Wspólników PUK. W ocenie NIK działaniem niegospodarnym ze strony Spółki było zrealizowanie ww. inwestycji bez zawarcia umów określających zakres zlecenia oraz sposób ich rozliczenia, co doprowadziło do sytuacji, że Spółka nie wyegzekwowała spłaty należności z tytułu poniesionych wydatków.

7. W Spółce nie zostały opracowane procedury regulujące proces zatrudniania osób na kierowniczych stanowiskach. Skutkiem powyższego było zatrudnienie przez Radę Nadzorczą Wiesława Skrzata na stanowisku członka Zarządu – Dyrektora PUK bez przeprowadzenia otwartego konkursu. Najwyższa Izba Kontroli zwraca też uwagę na nieegzekwowanie przez Radę Nadzorczą PUK od Zarządu Spółki realizacji zaleceń zawartych w uchwałach oraz protokołach z posiedzeń. Spośród 27 zaleceń sformułowanych przez Radę Nadzorczą w latach 2008-2010, których wykonanie powierzono Zarządowi Spółki, zrealizowano jedynie 9

(33,3%). Pozostałe zalecenia nie zostały zrealizowane lub zostały zrealizowane z opóźnieniem.

8. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia składanie przez Spółkę wniosków do Krajowego Rejestru Sądowego o dokonanie wymaganych prawem wpisów z naruszeniem 7-dniowego terminu, wynikającego z art. 22 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym¹¹. W latach 2008-2010 Zarząd Spółki naruszył ww. termin w 8 na 9 wniosków wystosowanych do KRS (89%).

9. Najwyższa Izba Kontroli nie ma zastrzeżeń do wysokości wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej, Zarządu oraz głównej księgowej, które nie przekraczały kwot o których mowa w art. 8 pkt 3 i 8 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi¹². Stwierdzono jednak, że w latach 2008-2009 Bożena Marczuk – główna księgowa Spółki otrzymała dwie premie motywacyjno-uznaniowe w łącznej wysokości brutto 4.794,82 zł, czym naruszono art. 5 ust. 1 ww. ustawy o wynagradzaniu. Przepis ten stanowi, iż głównemu księgowemu Spółki, niezależnie od podstawy nawiązania stosunku pracy lub rodzaju umowy cywilnoprawnej stanowiącej podstawę zatrudnienia, przysługuje, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3 wyłącznie wynagrodzenie miesięczne. W wyniku stwierdzenia naruszenia ww. przepisu Bożena Marczuk, w dniu 30 maja 2011 r. dokonała zwrotu na rachunek PUK kwoty 3.361,09 zł stanowiącej równowartość netto ww. premii motywacyjno-uznaniowych.

10. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prowadzenie przez Spółkę kontroli wewnętrznej jakości wody, wywiązywanie się z obowiązku publikacji taryf zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia ścieków, zaopatrywanie w wodę ujęć zdrojowych (w tym wykorzystywanych na cele p. poż. i zasilania fontanny) oraz ich rozliczanie. Izba nie wnosi uwag do terminowości informowania oraz dokonywania płatności na rzecz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego z tytułu pobranej wody i odprowadzonych ścieków. Opracowanie projektu regulaminu zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia ścieków odbyło się w sposób zgodny z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1) stosowanie przepisów ustawy PZP,

¹¹ t. j. Dz. U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186 ze zm.

- 2) podjęcie działań w celu zaprzestania prowadzenia działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej oraz działalności na rzecz innych gmin,
- 3) terminowe składanie kompletnych wniosków o zatwierdzenie taryf zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków,
- 4) dostosowanie ewidencji finansowo-księgowej PUK do wymogów art. 20 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. oraz art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, a w przypadku stosowania alokacji kosztów w trybie §11 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia z dnia 28 czerwca 2006 r. - również do wymogów § 12 tego rozporządzenia,
- 5) ustalenie procedur oddawania do korzystania mienia Spółki uwzględniających zasadę jawności przy zawieraniu tego rodzaju umów,
- 6) podjęcie działań w celu prawidłowego określenia przedmiotu umowy dotyczącej nieruchomości przy ul. Lubelskiej 37 oraz wprowadzenia do tej umowy czynszu lub jej wypowiedzenia,
- 7) opracowanie przez Zarząd Spółki projektu regulaminu zatrudniania osób na kierowniczych stanowiskach,
- 8) składanie wniosków o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego z zachowaniem 7-dniowego terminu od dnia wystąpienia zdarzenia uzasadniającego zmianę.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach na rzecz ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

¹² Dz. U. Nr 26, poz. 306 ze zm.