



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4112-002-03/2014
S/14/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/14/002 – Wybrane aspekty funkcjonowania spółek z udziałem Miasta Gliwice w latach 2011-2014.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach.
Kontrolerzy	1. Jerzy Piasecki, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89040 z dnia 3 lutego 2014 r. [Dowód: akta kontroli str.3-4] 2. Beata Olejnik specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89022 z dnia 16 stycznia 2014 r. [Dowód: akta kontroli str.1-2]
Jednostka kontrolowana	Przedsiębiorstwo Składowania i Utylizacji Odpadów sp. z o.o. ¹ ul. Zwycięstwa 36, 41-100 Gliwice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Edward Mazur, Prezes Zarządu ² . [Dowód: akta kontroli str.27;231;237]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³ działalność Spółki w zakresie objętym kontrolą.

Pozytywną ocenę NIK uzasadnia korzystna i stabilna sytuacja finansowo-gospodarcza Spółki w latach 2011-2013, prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie realizacji zadań zgodnych z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴ i ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁵, właściwe stosowanie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶, przestrzeganie zasad wynagradzania osób zasiadających w organach Spółki (za wyjątkiem spraw opisanych niżej) oraz składanie oświadczeń majątkowych zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- wypłacenia w miesiącach od stycznia do lipca 2011 r. osobom zasiadającym w organach PSiUO wynagrodzeń z naruszeniem art. 29b ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi⁷, poprzez przyjęcie niewłaściwej podstawy wyliczeń, przy czym w tym samym roku skorygowano wynagrodzenia do prawidłowej wysokości oraz dokonano zwrotu nadpłaconej kwoty,
- zawarcia w umowach o pracę z Prezesem Zarządu PSiUO postanowień o jednorazowej odprawie pieniężnej w wysokości 6-miesięcznego wynagrodzenia, co naruszało art. 12 ustawy kominowej, wg którego ww. odprawa nie może być wyższa niż trzykrotność wynagrodzenia miesięcznego, przy czym powyższą nieprawidłowość usunięto w trakcie kontroli NIK, dokonując zmiany umowy o pracę,

¹ Zwana dalej „PSiUO” lub „Spółką”.

² Pełniący funkcję Prezesa od dnia 12 grudnia 2003 r.

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

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm., zwana dalej ustawą „o samorządzie gminnym”.

⁵ Dz. U. z 2011, nr 45, poz. 236 ze zm., zwana dalej ustawą „o gospodarce komunalnej”.

⁶ Dz. U z 2013 r., poz. 907 j.t., zwana dalej ustawą „Pzp”.

⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 254 ze zm., zwanej dalej ustawą „kominową”.

- nieprzekazania ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji informacji niezbędnych do zamieszczenia na stronie głównej BIP, celem możliwości połączenia z podmiotową stroną BIP PSiUO poprzez odnośnik, czym naruszono art. 9 ust. 3 ustawy o *dostępie do informacji publicznej* oraz § 12 ust. 1 rozporządzenia z dnia 18 stycznia 2007 r. w *sprawie BIP*⁸, przy czym przekazania ww. informacji dokonano w trakcie kontroli NIK,
- niezamieszczenia na stronie BIP Spółki informacji, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret drugie, w zw. z art. 8 ust. 3, oraz w art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej*⁹ oraz informacji, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. e) tej ustawy. Ponadto informacje zamieszczone na stronie BIP Spółki, nie spełniały wymogów określonych w art. 8 ust. 6 pkt 1-5 ww. ustawy,
- zawarcia przez Prezesa Spółki umowy dzierżawy gruntów pod budowę instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, bez uzyskania pisemnej akceptacji Rady Nadzorczej w sprawie zmiany treści umowy, czym naruszono § 25 pkt 5 lit. e umowy Spółki,
- dokonania przez PSiUO wraz z Remondis Gliwice sp. z o.o.¹⁰ koncentracji, polegającej na utworzeniu przez ww. wspólników wspólnego przedsiębiorcy Śląskiego Centrum Recyklingu sp. z o.o.¹¹ bez uzyskania uprzedniej zgody Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹² oraz bez powiadomienia o tym fakcie organu antymonopolowego, czym naruszono ww. obowiązek wynikający z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o *ochronie konkurencji i konsumentów*¹³,
- podjęcia decyzji o powołaniu spółki ŚCR, której celem ma być budowa, utrzymanie i eksploatacja regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych bez sporządzenia uprzednich, rzetelnych analiz tego przedsięwzięcia, w tym analizy ekonomiczno-finansowej oraz analizy ryzyk, tj. analiz pozwalających na ocenę ekonomicznej zasadności realizacji przedsięwzięcia oraz potwierdzenie, że wybrany wariant jego wykonania za pośrednictwem spółki z większościovym udziałem kapitału prywatnego jest najkorzystniejszym rozwiązaniem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Tworzenie i przystępowanie do spółek przez Gminę oraz przez spółki komunalne

1.1. Utworzenie PSiUO przez Gminę

Opis stanu faktycznego

Spółkę utworzono na podstawie Uchwały Rady Miejskiej w Gliwicach nr XIV/244/2003 z dnia 1 grudnia 2003 r. w oparciu o przepisy art. 19 ust 2 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o *finansach publicznych*¹⁴, art. 18 ust. 2 pkt 9 lit f, g, h oraz art. 58 ustawy o *samorządzie gminnym*¹⁵ oraz o przepisy art. 6 ust. 1 i art. 9 i 22 ustawy o *gospodarce komunalnej*¹⁶. Spółkę powołano w miejsce likwidowanego Zakładu Budżetowego Gminy Gliwice „Wysypisko Komunalne” z siedzibą w Gliwicach. Zgodnie z treścią Uchwały, przedmiotem działalności Spółki miało być w szczególności: odzyskiwanie, utylizacja i składowanie odpadów komunalnych i przemysłowych oraz ich energetyczne wykorzystywanie, gospodarka leśna, zagospodarowanie terenów zielonych, sprzedaż hurtowa i detaliczna, wynajem maszyn i urządzeń oraz inna działalność związana z podstawowym zakresem działalności szczegółowo określonym w umowie spółki. Na stronie internetowej PSiUOw części oznaczonej jako BIP, w zakładce status prawny, podano, że Rada Miejska w Gliwicach utworzyła Spółkę celem „*zaspokojenia zbiorowych*

⁸ Dz. U. z 2007 r. Nr 10, poz. 68., zwanego dalej rozporządzeniem „w sprawie BIP”.

⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

¹⁰ Zwana dalej „Remondis”.

¹¹ W dalszej części zwane także „ŚCR”.

¹² Zwany dalej „UOKiK”.

¹³ Dz. U. nr 50, poz. 331 ze zm., zwana dalej ustawą „o ochronie konkurencji i konsumentów”.

¹⁴ Dz. U. nr 155 poz. 1014. ze zm. w brzmieniu na dzień 1 grudnia 2003 r.

¹⁵ Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm. w brzmieniu na dzień 1 grudnia 2003 r.

¹⁶ Dz. U. z 1997 nr 9, poz. 43 ze zm. w brzmieniu na dzień 1 grudnia 2003 r.

potrzeb mieszkańców miasta Gliwice, należących do zadań własnych gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych”.

[Dowód: akta kontroli str.5-11;35]

Akt założycielski Spółki, w którym określono, m.in.: przedmiot działalności, źródła i wysokość kapitału, władze Spółki oraz sposób gospodarowania powierzonym mieniem, sporządzono w formie aktu notarialnego¹⁷ w dniu 12 grudnia 2003 r. Stroną reprezentującą właściciela (Gminę) był Zastępca Prezydenta Miasta¹⁸, działający w imieniu Gminy Gliwice na podstawie pełnomocnictwa udzielonego mu w formie aktu notarialnego.

Kapitał Spółki, na dzień jej utworzenia wynosił 18.170,5 tys. zł. Wszystkie udziały w kapitale zakładowym w ilości 36.341 (po 500,00 zł każdy), objęła Gmina Gliwice, pokrywając je gotówką oraz aportem wniesionym w formie prawa własności nieruchomości¹⁹.

[Dowód: akta kontroli str. 5-11;18-33;344-349]

Zgodnie z treścią ww. aktu notarialnego organami Spółki są: Zgromadzenie Wspólników²⁰, Rada Nadzorcza (w liczbie trzech członków powoływanych i odwoływanych uchwałą Zgromadzenia Wspólników na okres wspólnej kadencji trwającej trzy lata) oraz jednoosobowy Zarząd Spółki (powoływany na trzyletnią kadencję przez Radę Nadzorczą z tym, że pierwszego Prezesa Spółki powołało Zgromadzenie Wspólników w akcie założycielskim z dnia 12 grudnia 2003 r.). Mandat Prezesa Zarządu wygasa z dniem odbycia Zgromadzenia Wspólników zatwierdzającego sprawozdanie finansowe za ostatni pełny rok obrotowy pełnienia funkcji Prezesa Zarządu²¹.

Na okres objęty kontrolą, tj. w latach 2011-2014 przypadło pełnienie funkcji władz Spółki III i IV kadencji, powołanych na trzyletnie kadencje. Radę Nadzorczą oraz Prezesa powołano w trybie zgodnym z umową Spółki.

[Dowód: akta kontroli str.62-72;231;237;242-247]

1.1. Utworzenie ŚCR przez PSiUO

W dniu 25 marca 2011 r. Uchwałą nr 2/2011 Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników²² PSiUO wyraziło zgodę na zawiązanie przez PSiUO wspólnie z Remondis spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Śląskie Centrum Recyklingu²³. W ww. uchwale nie określono przedmiotu działalności ŚCR, natomiast wskazano, że kapitał zakładowy nowotworzonej spółki wyniesie 800 tys. zł, z czego PSiUO obejmie 49% udziałów. Uchwałą podjęto na wniosek Prezesa Zarządu Spółki z dnia 11 marca 2011 r., w którym stwierdzono: (...) „zwracamy się z prośbą o podjęcie uchwały Zgromadzenia Wspólników w sprawie wyrażenia zgody Prezesowi Zarządu na udział PSiUO sp. z o.o. w nowopowstającym podmiocie Śląskim Centrum Recyklingu sp. z o.o., powstającym we współpracy z naszym partnerem firmą Remondis Gliwice sp. z o.o.” Ww. wniosek poprzedziło pozytywne zaopiniowanie projektu umowy spółki przyjęte uchwałą Rady Nadzorczej PSiUO nr 1/III/2011 z 5 stycznia 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str.47-50b]

¹⁷ Repertorium A nr 6957/2003.

¹⁸ Zgodnie z Uchwałą Nr XIV/244/2003 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 1 grudnia 2003 r. do ustalenia treści aktu założycielskiego PSiUO i wykonywania innych czynności związanych z likwidacją Zakładu Budżetowego gminy Gliwice Rada upoważniła Prezydenta Miasta.

¹⁹ Gmina likwidując Zakład Budżetowy w celu zawiązania PSiUO, wniosła aportem, na pokrycie swoich udziałów, mienie zakładu budżetowego, pozostałe po jego likwidacji w postaci: prawa własności gruntów przynależnych Gminie Gliwice o pow. 515.019 m² o wartości 3.605 tys. zł, budynków i budowli o łącznej wartości 12.470 tys. zł, środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych o wartości 1.895,6 tys. zł. Ww. składniki majątku Spółki pokrywały 35.941 udziałów Gminy w kapitale zakładowym Spółki. Pozostałe 400 udziałów Gmina wniosła do Spółki w pieniądzu w wys. 200 tys. zł. Umowę przeniesienia własności nieruchomości w formie aktu notarialnego sporządzono 23 grudnia 2003 r. (repertorium A nr 7436/2003).

²⁰ Zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy o gospodarce komunalnej uprawnienia przysługujące Zgromadzeniu Wspólników pełnią organy wykonawcze jedn. samorządu terytorialnego, które utworzyły jednoosobową spółkę.

²¹ § 24 pkt 5 aktu notarialnego z dnia 12 grudnia 2003 r. (Repertorium A nr 6957/2003).

²² Przewodniczącym Nadzw. Zgromadzenia Wspólników był Z-ca Prezydenta Miasta Gliwice.

²³ Z siedzibą przy ul. Kaszubskiej 2, 44-100 Gliwice – analogicznie jak Remondis.

Prezes Zarządu PSiUO wyjaśniając, czy poza ww. wnioskiem o podjęcie uchwały Zgromadzenia Wspólników ws. wyrażenia zgody na powołanie wspólnie z Remondis spółki ŚCR, składał Zgromadzeniu Wspólników (Prezydentowi Miasta) uzasadnienie dla realizacji tego przedsięwzięcia w formie pisemnej bądź innej, stwierdził, że: „Prezydentowi była przedstawiana sytuacja dotycząca możliwości zagospodarowania odpadów na terenie miasta Gliwice. Odbywało się to w formie spotkań i ustnych dyskusji, w tym także z udziałem przedstawicieli firmy Remondis. Co roku na spotkaniu z Prezydentem Miasta przedstawiane są wyniki działalności spółek oraz planowane działania służące rozwojowi firm, w tym zamierzenia inwestycyjne. W spotkaniach tych bierze także udział firma Remondis, która także prezentuje swoje plany i zamierzenia dot. Gminy Gliwice. Ponadto na spotkaniach w Urzędzie Miejskim przy udziale Zarządu Miasta i Naczelnika Wydziału Nadzoru Właścicielskiego omawiane są planowane działania dot. współpracy z innymi firmami. W trakcie ww. spotkań posługiwałem się roboczymi obliczeniami opłacalności inwestycji, które jednak nie były formalnie przekazywane Zgromadzeniu Wspólników.”

[Dowód: akta kontroli str.1086]

Były Przewodniczący Rady Nadzorczej PSiUO wyjaśniając, czy przed wydaniem pozytywnej opinii o projekcie umowy spółki, przyjętym uchwałą Rady Nadzorczej z 5 stycznia 2011 r. dysponował biznesplanem, analizą finansową oraz analizą i oceną ryzyk realizacji przedsięwzięcia, polegającego na budowie regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych przez spółkę ŚCR stwierdził, że ze względu na dobrą znajomość problematyki gospodarki odpadami, samodzielnie oceniał opłacalność tego przedsięwzięcia, a także iż sprawy związane z tą inwestycją były wielokrotnie omawiane podczas posiedzeń Rady Nadzorczej i nie miał wątpliwości co do rentowności tej inwestycji. Stwierdził ponadto, że nie przypomina sobie czy Rada otrzymywała jakieś materiały w formie pisemnej, zaznaczył przy tym, że nie były one dla niego niezbędne.

Ówczesny członek Rady Nadzorczej, odpowiadając na pytanie jw. stwierdził, m.in. że Radzie były przedstawiane przewidywane przychody i koszty związane z realizacją tego przedsięwzięcia oraz planowane wyniki finansowe funkcjonowania spółki ŚCR. Stwierdził także: „Nie przypominam sobie czy otrzymywaliśmy jakieś materiały w formie pisemnej, w szczególności w formie biznes planu czy studium wykonalności – wydaje mi się że materiałów takich odnoszących się do inwestycji ŚCR nie otrzymaliśmy. Decyzję podejmowaliśmy z przekonaniem o jej słuszności, tym bardziej że PSiUO było i jest w bardzo dobrej kondycji finansowej.”

[Dowód: akta kontroli str.1090-1093]

W sprawozdaniu Zarządu z działalności PSiUO za 2011 r. stwierdzono, m.in. że w 2011 r. PSiUO i Remondis podpisało umowę o powstaniu ŚCR, oraz że: „Firma wybuduje na terenie należącym do PSiUO obok wysypiska instalację do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych oraz odpadów ze zbiórki selektywnej. Realizacja inwestycji nastąpi poprzez budowę: hali technologicznej dla części mechanicznej, części biologicznej – zamknięte bioreaktory kompostowni, infrastruktury towarzyszącej.”

[Dowód: akta kontroli str. 981-1001]

Odpowiadając na pytanie jakie przesłanki były podstawą zawiązania w 2011 r. przez PSiUO wspólnie z Remondis spółki ŚCR, w szczególności uwzględniając fakt, iż większa część przedmiotu jej działalności na dzień 31 grudnia 2013 r. pokrywała się z działalnością PSiUO²⁴ Prezes PSiUO wyjaśnił „(...) głównym zadaniem Spółki (PSiUO) jest odbiór odpadów od firm transportujących odpady i końcowa ich utylizacja. Spółka Remondis Gliwice zajmuje się odbiorem, transportem i zagospodarowaniem odpadów z terenu miasta Gliwice. W dniu 25 listopada 2010 r. Sejmowi RP został przedstawiony projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁵. Wśród najważniejszych zmian w nowelizacji ww. ustawy Prezes wymienił: „Na gminach spoczywać będzie odpowiedzialność za budowę, utrzymanie i eksploatację regionalnych instalacji

²⁴ Z 13 przedmiotów działalności zgłoszonej przez ŚCR do KRS - osiem jest tożsamy z działalnością wykonywaną przez Przedsiębiorstwo Składowania i Utylizacji Odpadów w Gliwicach.

²⁵ Dotyczy projektu ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897).

przetwarzania odpadów komunalnych oraz za ograniczanie masy odpadów ulegających biodegradacji, a także osiągnięcie odpowiednio niższych poziomów recyklingu”.

Jak dalej wyjaśnił Prezes PŚiUO „(...) W 2010 r. znaleźliśmy projekt Rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, które jasno określało przyszłe kierunki, na które gminy powinny się przygotować. W świetle wymienionych wyżej przesłanek organizacyjnych i prawnych jedyną drogą spełnienia wymagań ustawowych stało się zapewnienie mieszkańcom ciągłości odbioru odpadów, przetwarzanie, odzysk oraz deponowanie w bezpiecznych warunkach pozostałości po tych procesach. Utworzenie Śląskiego Centrum Recyklingu zabezpieczy proces odzysku, utylizacji i przetwarzania odpadów komunalnych. (...) W poszukiwaniu partnera do współpracy przeanalizowaliśmy różne firmy (zarówno koncerny jak i prywatne firmy)”.

Wg wyjaśnień Prezesa, na gliwickim rynku tylko Spółka Remondis mogła zapewnić odpowiedni strumień odpadów, co wynikało z prawie 70 % udziału tej spółki w lokalnym rynku i dysponowania przez nią odpowiednim zapleczem technicznym oraz bazą zlokalizowaną na terenie miasta Gliwice. „Kolejną przesłanką, było posiadanie przez miasto Gliwice 20% udziałów w kapitale Spółki Remondis, co zabezpieczało w pewien sposób aspekt kontrolny podmiotu.(...) Rozstrzygnięcie przetargu na odbiór odpadów w Gliwicach potwierdziło słuszność naszych założeń bo do miasta wpłynęła tylko jedna oferta – firmy Remondis Gliwice, która spełniła wszystkie założenia ze specyfikacji i zaoferowała kwotę usługi mniejszą o 10 mln zł od kwoty zabezpieczonej przez zamawiającego.”

[Dowód: akta kontroli str. 342;363-365;373-393;473-474;560-569]

Umowę spółki ŚCR zawarto w dniu 26 maja 2011 r.²⁶ Spółka została zarejestrowana w KRS dnia 20 lipca 2011 r. Stroną reprezentującą PŚiUO w umowie spółki był Prezes Zarządu Edward Mazur. Zgodnie z umową zawiązania Spółki ŚCR, kapitał zakładowy wynosił 800 tys. zł i dzielił się na 8.000 udziałów po 100,00 zł każdy. PŚiUO objęło 3.920 udziałów, pokrywając je gotówką w kwocie 392 tys. zł.

Akt notarialny ŚCR przewidywał możliwość podwyższenia kapitału zakładowego do wysokości 10.000.000,00 zł – w drodze uchwał Zgromadzenia Wspólników, do dnia 31 grudnia 2020 r. poprzez utworzenie nowych udziałów lub podwyższenie wartości dotychczasowych udziałów.

[Dowód: akta kontroli str. 59-61;330-341]

Według § 11 umowy spółki ŚCR, PŚiUO zobowiązuje się do udostępnienia ŚCR terenu na prowadzenie działalności, na zasadach określonych w odrębnej umowie. W dniu 1 listopada 2011 r. podpisano umowę dzierżawy nieruchomości PŚiUO o powierzchni 16.000 m², ustalając w niej m.in.: czas obowiązywania umowy (umowa na czas nieokreślony), sposób wykorzystania („do budowy Śląskiego Centrum Recyklingu”), wartość czynszu dzierżawnego (600,00 zł netto), terminy płatności czynszu (miesięcznie) oraz warunki rozwiązania umowy. Umowę dzierżawy w imieniu wydzierżawiającego podpisał Prezes Zarządu PŚiUO, a w imieniu dzierżawcy Prezes Zarządu oraz Członek Zarządu ŚCR.

[Dowód: akta kontroli str.228-230;330-341]

Na pytanie dlaczego pod budowę instalacji przetwarzania odpadów komunalnych wydzierżawiono ŚCR bezterminowo grunty, stanowiące własność PŚiUO, skoro zadanie, polegające na zapewnieniu budowy takiej instalacji jest zadaniem gminy Prezes wyjaśnił, że „To zadanie własne gminy zostało scedowane na inny podmiot, firmę Remondis, która wygrała przetarg na odbiór śmieci i ich dalsze zagospodarowanie. Ze strony wspólnika ŚCR (Remondis) były składane propozycje, aby teren pod budowę instalacji regionalnej został wniesiony do ŚCR w formie aportu lub sprzedaży na rzecz ŚCR, na co organ wykonawczy gminy nie wyraził zgody. W związku z powyższym tereny pod budowę przyszłej instalacji zostały wydzierżawione”.

[Dowód: akta kontroli str.473-474]

²⁶ Akt notarialny Rep. A nr 2238/2011.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nierzetelne przygotowanie przedsięwzięcia, polegającego na powołaniu spółki ŚCR, której celem ma być budowa, utrzymanie i eksploatacja regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Podjęcia decyzji o powołaniu spółki celowej ŚCR nie poprzedzono rzetelną analizą ekonomiczno-finansową oraz analizą ryzyk uwzględniającą uwarunkowania prawne, tj. analizami pozwalającymi na ocenę ekonomicznej zasadności realizacji przedsięwzięcia oraz potwierdzającymi, że formuła wykonania tego przedsięwzięcia za pośrednictwem spółki z większościowym udziałem kapitału prywatnego jest najkorzystniejszym rozwiązaniem.

Odpowiadając na pytanie: czy zawiązanie spółki ŚCR było poprzedzone sporządzeniem analizy finansowej oraz analizy i oceny ryzyk realizacji tego przedsięwzięcia Prezes Zarządu stwierdził, że: (...) „korzystaliśmy z wielu analiz opracowanych przez firmę Remondis i firmę BMT Polska, które zawierały elementy biznesplanu. O pełnym biznesplanie moglibyśmy mówić przy stabilnym prawie (...) Ocenialiśmy wielokrotnie ryzyko i uwarunkowania rynkowe, ale do pełnych analiz brakowało nam wielu danych jak np. brak stabilności opłat marszałkowskich czy ciągły brak ustawy o odnawialnych źródłach energii, na podstawie których można by doszacować końcowy element utylizacji jakim jest współspalanie. (...) najważniejszym celem naszych analiz nie był pełny aspekt finansowy (bardzo dużo niewiadomych w przestrzeni czasowej trwałości projektu) ale dobro mieszkańców i spełnienie ustawy.”

W załączeniu do ww. wyjaśnień Prezes Zarządu przedłożył:

- niedatowane materiały w formie 17-stronicowej prezentacji wykonane przez spółkę Remondis, dotyczące projektu mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów biodegradowalnych w postaci kompostowania i stabilizacji²⁷. Prezentacja nie zawierała informacji o: przewidywanych nakładach inwestycyjnych na budowę instalacji, kosztach jej utrzymania i eksploatacji, oraz o wskaźnikach efektywności ekonomicznej przedsięwzięcia;
- stronę tytułową „Wytyczne Departamentu Gospodarki Odpadami Ministerstwa Środowiska dotyczące wymagań dla procesów kompostowania, fermentacji i mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów wg stanu prawnego na dzień 15 grudnia 2008 r.”;
- jednostronicowy, niedatowany schemat blokowy zagospodarowania odpadów komunalnych w Gliwicach przedstawiający, które frakcje odpadów będą przetwarzane w ŚCR, a które w PSiUO;
- strony tytułowe „Studium wykonalności z elementami biznes planu dla zadania inwestycyjnego, polegającego na zakupie urządzeń do obsługi kompostowni na Składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne przy ul. Rybnickiej w Gliwicach”, ze stycznia 2009 r. oraz opracowania „Raport o oddziaływaniu na środowisko. Modernizacja składowiska odpadów komunalnych w Gliwicach” z maja 2009 r., sporządzone przez BMT Polska Sp. z o.o. z Wrocławia. Opracowania te nie dotyczyły zadania inwestycyjnego planowanego do realizacji przez ŚCR. Wg Prezesa Zarządu wiązały się one przedmiotowo, z podobną inwestycją jaką zamierza zrealizować ŚCR. Ww. materiały Prezes uzupełnił o:
 - „Studium wykonalności dla modernizacji składowiska odpadów komunalnych w Gliwicach” z lipca 2009 r.²⁸, które jak wyjaśnił Prezes w zakresie przedmiotowym było zbliżone do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

²⁷ Prezentacja obejmowała: przegląd regulacji prawnych w zakresie redukcji masy składowanych odpadów biodegradowalnych oraz ich ilości dla Gliwic, w tym zbieranych selektywnie oraz w odpadach zmieszanych; parametry odpadów przeznaczonych do składowania; definicje odpadów biodegradowalnych; wytyczne dla procesów przetwarzania odpadów biodegradowalnych; planowane zmiany opłat marszałkowskich oraz zakładana moc przerobową instalacji Śląskiego Centrum Recyklingu (instalacja mechaniczna 75-100 tys. Mg, instalacja biologiczna 40 tys. Mg).

²⁸ Modernizacja miała obejmować: przygotowania do rekultywacji kwatery 1, ogrzewanie ciepłem z biogazowni istniejącego budynku socjalno-usługowego i planowanej sortowni surowców wtórnych, budowa: sortowni surowców wtórnych, sortowni odpadów przestrzennych, wiaty kompostowni wraz z wyposażeniem, wiat dla sprzętu i maszyn. W Studium przedstawiono w odniesieniu do planowanej inwestycji m.in. analizy: popytu, wariantów realizacyjnych, oddziaływania na środowisko, wdrożenia i funkcjonowania, finansowania, opłacalności, wrażliwości i ryzyka.

- Informację Zarządu Remondis Gliwice sp. z o.o. „Zakład Mechaniczno-Biologicznego Przetwarzania Odpadów w Gliwicach”²⁹ – dokument niedatowany, opracowany wg Prezesa Zarządu prawdopodobnie w 2010 r.,

- „Biznes Plan” oraz „Uzupełnienie do Biznes Planu »Śląskiego Centrum Odzysku i Recyklingu«” z maja i sierpnia 2004 r. wraz z opiniami dot. tego dokumentu wydanymi przez BMT Polska sp. z o.o. oraz doc. dr L. Sieję. W wyniku ww. krytycznych opinii o przedmiotowej inwestycji³⁰, zaproponowanej do realizacji przez firmę Rethmann PUS sp. z o.o. (po zmianie nazwy Remondis Gliwice sp. z o.o.), jak wyjaśnił Prezes - Zarząd Miasta nie wyraził zgody na jej realizację na terenie należącym do PSiUO,

- Zbiór roboczych obliczeń opłacalności nieoznaczonej inwestycji w formie tabel dla różnych wariantów wysokości nakładów inwestycyjnych – wydruki z plików komputerowych³¹.

[Dowód: akta kontroli str. 342;363-365;373-393;1088-1089;1204-1217]

„Studium wykonalności dla modernizacji składowiska odpadów komunalnych w Gliwicach” z lipca 2009 r., dotyczyło inwestycji PSiUO o szacowanych nakładach ponad 16 mln zł, a inwestycja ŚCR wg różnych danych przewidywała kwotę nakładów od 39 mln zł (wg informacji Zarządu Remondis Gliwice z 2010 r.) do 43 mln zł (wg danych Zarządu ŚCR oraz danych pochodzących z *Planu gospodarki odpadami dla woj. śląskiego* z 2012 r.). Prezes Zarządu PSiUO wyjaśniając tak znaczące różnice nakładów na ww. inwestycje, które w jego ocenie były zbliżone w zakresie przedmiotowym stwierdził, że: „Przyczyną różnic były różne zastosowane technologie, wynikające ze odmiennych wymogów wprowadzonych zmianami przepisów. Wcześniej, tj. do 1 lipca 2013 r., nie było wymogu dot. konieczności zastosowania fermentacyjnych tuneli zamkniętych, choć planowana zmiana tego przepisu była znana już wcześniej i w niektórych projektach już była uwzględniana. Aktualnie szacowana wartość nakładów inwestycyjnych na inwestycję ŚCR wynosi ok. 33 mln zł.”

[Dowód: akta kontroli str. 784-786;1076;1088-1089;1111-1217]

Prezes Zarządu PSiUO w odpowiedzi na pytanie o przesłanki, jakie były podstawą zawiązania w 2011 r. przez PSiUO wspólnie z Remondis spółki ŚCR, podał m.in. zmiany ujęte w projekcie z dnia 25 listopada 2010 r. o *zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 2 lit a) tego projektu (oraz ustawy³² po jej nowelizacji z dnia 1 lipca 2011 r.³³) gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Natomiast w myśl art. 3a (ww. projektu, a później ustawy) gminy są zobowiązane do zastosowania konkurencyjnych postępowań w zakresie wyboru podmiotu, który będzie budował lub eksploatował regionalną instalację przetwarzania odpadów komunalnych³⁴, tj. na zasadach określonych w Prawie zamówień

²⁹ Informacja obejmowała, m.in.: ogólną charakterystykę inwestycji, szacunek nakładów inwestycyjnych (39 mln zł) oraz sposób jego pokrycia, tj. ok. 20 % wkłady wspólników – reszta WFOŚiGW, NFOŚiGW, POIŚ. Inwestorem miał być nowy podmiot – spółka z 51 % udziałem Remondis i 49% udziałem PSiUO. Inwestycje podzielono na: etap 1 - obejmujący instalację do mechanicznego przetwarzania odpadów (20 mln zł) z terminem uruchomienia w 2012 r. oraz etap 2 – obejmujący instalację przetwarzania biologicznego (19 mln zł) z terminem uruchomienia 2014 r. Podano, że wewnętrzna stopa zwrotu dla etapu 1 wyniesie dla 10-letniego horyzontu 11,4 %. Dla etapu 2 bądź obu etapów łącznie nie podano spodziewanej efektywności.

³⁰ W opinii doc. dr L. Sieji podniesiono m.in. iż opracowanie nazwane jako „business plan” nie spełnia warunków dla tego typu dokumentów. Podobnie w opinii BMT Polska sp. z o.o. obok szeregu krytycznych uwag, stwierdzono, m.in. że sformułowane wnioski nie wynikają z przeprowadzonych obliczeń, stąd nie powinny być podstawą do podejmowania strategicznych decyzji.

³¹ Ze względu na brak opisu tabel obliczenia w nich ujęte nie pozwalają na ustalenie przedmiotu, zakresu i założeń inwestycji, których mają dotyczyć. Dla inwestycji o nakładach początkowych 36,1 mln zł obliczono IRR=8,85% i NPV=6.954.494,76 zł, a dla inwestycji o nakładach 47,0 mln zł obliczono IRR=(-)18,41% i NPV=(-)33.549.364,69 zł. Przyjęto stopę dyskontową w wys. 5%, a horyzont czasowy obliczeń: poniesienie nakładów inwestycyjnych – lata 2014-2015, eksploatacja – lata 2015-2025.

³² Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (Dz.U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.), zwana dalej ustawą „o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”.

³³ Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o *zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897).

³⁴ Zgodnie ustawą z dnia 13 września 1996 r. o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (Dz.U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.) gminy są obowiązane do:

1) przeprowadzenia przetargu na wybór podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, lub

publicznych, ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym lub ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Prezes Zarządu PSiUO odnosząc się do przyczyn zawiązania spółki ŚCR wspólnie z firmą Remondis, wybraną w trybie niekonkurencyjnym do wspólnej realizacji inwestycji, polegającej na budowie regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, na krótko przed nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wymagającą dokonania tego wyboru w trybie konkurencyjnym (art. 3a), wyjaśnił że w okresie poprzedzającym zawiązanie Spółki nie zwrócił uwagi na przywołany projekt przepisu oraz że przepis ten był wówczas jedynie projektem i nie musiał się znaleźć w ostatecznym kształcie ustawy. Ponadto dodał, że: „Z uwagi na częste zmiany prawa w zakresie gospodarki odpadami uznaliśmy, że nie należy dłużej zwlekać z inwestycją dotyczącą regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych w Gliwicach, stąd spółka ŚCR została powołana jeszcze przed opublikowaniem przedmiotowych zmian.”

Zgodnie z art. 6d ust. 1 (ww. projektu, a później ustawy), prezydent miasta jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, przy czym wg znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (po jej nowelizacji ustawą z dnia 1 lipca 2011 r.), przetarg może dotyczyć także odbierania i zagospodarowania tych odpadów. Z kolei wg art. 6e spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, w przypadku gdy zostały wybrane w drodze przetargu.

Prezes Zarządu PSiUO odpowiadając na pytanie, dlaczego we wcześniejszych wyjaśnieniach podał, że tylko firma Remondis zapewni odpowiedni strumień odpadów do regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych skoro firma, która odbiera bądź odbiera i zagospodarowuje odpady komunalne każdorazowo wybierana jest w trybie konkurencyjnego postępowania przetargowego³⁵, a zatem nie ma podstaw do przyjęcia założenia że musi nią być firma Remondis, stwierdził, że: „W okresie powoływania ŚCR wymóg przeprowadzania przetargu przez Gminę na odbiór i zagospodarowanie odpadów jeszcze nie obowiązywał. Aktualnie udział Remondis w odbiorze odpadów komunalnych w Gliwicach wynosi blisko 100 %. Nawet w przypadku gdyby firma Remondis nie wygrała postępowania przetargowego to zwycięzca przetargu i tak prawdopodobnie woziliby odpady do instalacji ŚCR z uwagi na jej bliskość w stosunku do miejsc odbioru odpadów.”

Zdaniem NIK, przyjęty sposób realizacji budowy regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych przez ŚCR może być źródłem problemów z możliwością pozyskania środków zewnętrznych na sfinansowanie inwestycji, co potwierdza pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska z dnia 4 kwietnia 2012 r. skierowane do Prezesa Zarządu PSiUO, informujące o negatywnym wyniku weryfikacji formalnej i merytorycznej wniosku o dofinansowanie projektu pn. „Budowa Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Gliwicach – etap I” (inwestycja PSiUO powiązana funkcjonalnie z inwestycją planowaną do realizacji przez ŚCR, określaną jako etap II). W piśmie stwierdzono, m.in.: „O ile nowa spółka (ŚCR) nie zostanie wybrana np. w drodze przetargu na budowę i eksploatację II etapu inwestycji – nie może być mowy o spełnieniu innego warunku Działania 2.1 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko³⁶ – beneficjentami mogą być tylko jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji obowiązków własnych jst. Ponadto, nie byłoby możliwe zachowanie wymagań POLiŚ w zakresie zachowania okresu trwałości. Z tego tytułu nie byłoby możliwe dofinansowanie przedsięwzięcia, w którym różne budynki i budowle tego samego zakładu należałyby do różnych właścicieli (...).

2) dokonania wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, ze zm.), lub

3) dokonania wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101, ze zm.).

³⁵ Aktualnie odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie miasta Gliwice prowadzi konsorcjum firm Remondis Gliwice sp. z o.o. oraz Remondis Tarnowskie Góry sp. z o.o. wybrane w trybie przetargu nieograniczonego. Termin wykonania zamówienia wynosi 24 miesiące od dnia podpisania umowy. Umowa z Konsorcjum została podpisana 7 czerwca 2013 r.

³⁶ Zwanego dalej „POLiŚ”.

Prezes Zarządu PSiUO odpowiadając na pytanie: czy rozpatrywano wariant samodzielnej realizacji inwestycji polegającej na budowie regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych przez PSiUO, a jeżeli nie to dlaczego, biorąc pod uwagę, że docelowy kapitał zakładowy ŚCR stanowi tylko ok. ¼ środków na realizację inwestycji, a zasadniczą ich część przewidziano pozyskać ze źródeł zewnętrznych, w tym bezzwrotnych? oraz: co do przedmiotowego przedsięwzięcia wznosi Remondis czego nie mogłoby wnieść PSiUO, biorąc pod uwagę, że większa część środków na inwestycję ma pochodzić ze źródeł zewnętrznych – pomocowych? stwierdził że: „PSiUO starało się pozyskać samodzielnie środki zewnętrzne na realizację inwestycji, która w zakresie przedmiotowym odpowiadała regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych jednak środków tych nie uzyskała. Dotyczyło to zamierzenia pn.: »Modernizacja składowiska odpadów komunalnych w Gliwicach«, na które staraliśmy się pozyskać w 2009 r. środki z WFOŚiGW. Udział w przedsięwzięciu dużej firmy Remondis posiadającej duże doświadczenie w gospodarce odpadami, w mojej ocenie może zwiększyć szansę na pozyskanie środków zewnętrznych.”

[Dowód: akta kontroli str. 1051-1059;1085-1089,1099-1110]

Zdaniem NIK, wyjaśnienia Prezesa Zarządu PSiUO oraz okazane dokumenty nie potwierdzają oparcia decyzji o utworzeniu ŚCR na rzetelnych przesłankach. Przedstawione opracowania bądź to nie dotyczyły bezpośrednio przedsięwzięcia planowanego do realizacji przez spółkę ŚCR lub przedstawiały jej starsze, nieaktualne koncepcje, albo też miały ogólnikowy charakter, pomijający ważne aspekty planowanej inwestycji. Brak rzetelnej analizy planowanego przedsięwzięcia z punktu widzenia finansowego, uwarunkowań ekonomicznych, prawnych, organizacyjnych, technologicznych, w opinii NIK, przyczynia się m.in. do przedłużania realizacji przedmiotowej inwestycji oraz wskazuje na brak należytej staranności, przy podejmowaniu działań inwestycyjnych, które docelowo angażować mogą znaczne środki PSiUO w ww. przedsięwzięcie³⁷. Podnoszone w wyjaśnieniach kwestie braku pełnych danych dotyczących przyszłych warunków ekonomicznych i prawnych funkcjonowania inwestycji, stanowią argument potwierdzający konieczność przeprowadzenia rzetelnych, wariantowych analiz, uwzględniających zmienne warunki otoczenia oddziałujące na przedsięwzięcie.

2. Dokonanie przez PSiUO wraz z Remondis koncentracji, polegającej na utworzeniu przez ww. wspólników wspólnego przedsiębiorcy ŚCR bez uzyskania uprzedniej zgody Prezesa UOKiK oraz bez powiadomienia o tym fakcie organu antymonopolowego we właściwym czasie, tj. już na etapie zamiaru koncentracji, a więc przed dniem 26 maja 2011 r., czym naruszono ww. obowiązek wynikający z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W dniu 19 lipca 2012 r. do Prezesa UOKiK wpłynęło zgłoszenie koncentracji przedsiębiorców, polegającej na utworzeniu przez Remondis oraz PSiUO wspólnego przedsiębiorcy ŚCR. Organ antymonopolowy został powiadomiony o utworzeniu nowego przedsiębiorcy po upływie roku od dokonania koncentracji. W dniu 21 grudnia 2012 r. Prezes UOKiK Decyzją nr DKK-138/2012 nałożył na wspólników ŚCR, tj. PSiUO oraz Remondis kary pieniężne³⁸ z tytułu dokonania bez uzyskania zgody Prezesa UOKiK koncentracji, polegającej na utworzeniu przez ww. wspólników wspólnego przedsiębiorcy pn. ŚCR bez powiadomienia o tym fakcie organu antymonopolowego we właściwym czasie, tj. już na etapie zamiaru koncentracji, a więc przed dniem 26 maja 2011 r. W uzasadnieniu do wydanej Decyzji Prezes UOKiK zauważył, że karę pieniężną wymierzono wspólnikom z uwzględnieniem okoliczności łagodzących i stwierdzono, że w wyniku dokonanej koncentracji konkurencja na rynku nie została istotnie ograniczona.

Pismem z dnia 24 sierpnia 2012 r. Remondis i PSiUO wyjaśniając UOKiK okoliczności niedopełnienia obowiązku zgłoszenia koncentracji na etapie jej zamiaru podnosiły, m.in. że: „ŚCR nie prowadzi działalności gospodarczej, a jej aktywność sprowadza się do przygotowań związanych z budową instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych. (...) pozostaje w „uśpieniu do czasu zaistnienia faktycznej i prawnej

³⁷ PSiUO wniosło dotychczas, w formie udziałów ŚCR, środki w wysokości 882 tys. zł, a docelowy poziom dokapitalizowania do 2020 r., zgodnie z umową spółki, może wynieść 4.900 tys. zł.

³⁸ Wysokość nałożonych kar wynosiła: 37 tys. zł dla Remondis i 11 tys. zł na PSiUO.

możliwości rozpoczęcia działalności, tj. do momentu uzyskania przez instalację statusu regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. W przypadku nie uzyskania takiego statusu, spółka będzie musiała ulec rozwiązaniu (likwidacji).”(…)

[Dowód: akta kontroli str.464-472]

3. Nieuzyskanie przez Prezesa PSiUO pisemnej akceptacji Rady Nadzorczej na zmianę treści umowy dzierżawy gruntów pod budowę ŚCR przed jej podpisaniem czym naruszono § 25 pkt 5 lit. e umowy Spółki. Ponadto treść zmienionej umowy nie stanowiła załącznika do protokołu z posiedzeń Rady Nadzorczej, do czego obliguje § 8 pkt 2. Regulaminu Rady Nadzorczej PSiUO³⁹.

Zgodnie z § 25 pkt 5 lit. e umowy spółki PSiUO, Zarząd zobowiązany jest uzyskać uprzednią zgodę Rady Nadzorczej, m.in. przed zawarciem umów najmu lub dzierżawy z czynszem powyżej 6 tys. euro rocznie lub jednorazowo albo okresem obowiązywania powyżej trzech lat. Wg § 25 pkt 6, w przypadkach nie cierpiących zwłoki członkowie Zarządu mogą dokonać tych czynności bez zgody Rady Nadzorczej, przy czym o ich dokonaniu należy niezwłocznie powiadomić Radę Nadzorczą i uzyskać zgodę następczo.

W dniu 18 lipca 2011 r. Rada Nadzorcza PSiUO zaakceptowała projekt umowy dzierżawy nieruchomości PSiUO o powierzchni 16.000 m² na rzecz ŚCR, wg którego umowa miała być zawarta na okres do dnia 31 grudnia 2012 r., a ŚCR zobowiązywało się do używać przedmiot dzierżawy do budowy Zakładu Produkcji Paliw Alternatywnych. Zawarta w dniu 1 listopada 2011 r. umowa była umową zawartą na czas nieokreślony, a przeznaczenie dzierżawionego gruntu ustalono jako: „do budowy Śląskiego Centrum Recyklingu”.

Jak wyjaśnił Prezes Spółki „Umowa dzierżawy gruntu z dnia 1 listopada 2011 r. została zawarta ze ŚCR z niewielkimi zmianami, które w podstawowej treści się nie zmieniły (cena czynszu i wielkość powierzchni dzierżawionej) a posiadają pełne uzasadnienie w okolicznościach niezależnych od Spółki. Po wynegocjowaniu projektu umowy, Rada Nadzorcza PSiUO sp. z o.o. w dniu 18 lipca 2011 r. zaakceptowała projekt dzierżawy dla planowanej inwestycji pod nazwą „Budowa zakładu paliw alternatywnych”. Natomiast jak dalej wyjaśnił Prezes, w dniu 21 lipca 2011 r. na posiedzeniu Rady Nadzorczej ŚCR podczas spraw przygotowawczych do budowy, zasugerowano rozszerzenie zakresu nazewnictwa inwestycji, uzasadniając to tym, że pozostanie przy poprzednim nazewnictwie spowoduje ograniczenie możliwości rozwoju ŚCR, a nazwa – zakład paliw alternatywnych – zbyt konkretnie precyzuje pierwszy etap inwestycji i co za tym idzie uniemożliwi otrzymanie wsparcia finansowego ze strony WFOŚiGW oraz NFOŚiGW w nowej perspektywie finansowania na lata 2013 – 2020, a „(…) Zmianę nazwy inwestycji zaakceptowało Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników ŚCR z dnia 06.12.2011 roku w uchwale nr 2/2011 wyrażając jednocześnie zgodę na budowę tej instalacji. Stronę Wspólnika PSiUO reprezentował Pan Edward Mazur – przewodniczący zgromadzenia.”

Co do zmiany terminu obowiązywania umowy, Prezes wyjaśnił, że „(…) jest to zwykły błąd literowy gdyż każdy projekt realizowany przy wsparciu, np. Unii czy NFOŚiGW od momentu zakończenia musi charakteryzować się bezwzględną trwałością 5 lat. Zmieniając ten zapis usunęliśmy przeszkodę formalną do dofinansowania co znalazło potwierdzenie gdyż nasz projekt złożony w Warszawie został przyjęty i jest rozpatrywany.

Jak wyjaśnił Prezes, o zmianie treści umowy zawartej w dniu 1 listopada 2011 r. informował Radę Nadzorczą Spółki PSiUO ustnie, w związku z tym nie zostało to nigdzie zaprotokołowane. Stwierdził także, iż „ze względu na nieistotne zmiany Rada Nadzorcza PSiUO nie podjęła się ponownego rozpatrywania tej sprawy.”

[Dowód: akta kontroli str.152-156;228-230;323-326;408-427;462-463;476;485-488]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zgodnie z treścią umowy Spółki, PSiUO może tworzyć oddziały i przedstawicielstwa w kraju i poza granicami oraz tworzyć i być udziałowcem lub akcjonariuszem w innych spółkach, w tym z udziałem kapitału zagranicznego, działających w kraju i za granicą.

³⁹ W brzmieniu Załącznika do uchwały nr 10/2005 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników PSiUO z dnia 28 czerwca 2005 r. Posiedzenia Rady są protokołowane. Protokół powinien zawierać: „(…) Plany, sprawozdania, wnioski i inne materiały będące przedmiotem obrad powinny być załączone do protokołu.

Należy zauważyć, że PSiUO, utworzono celem „zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców miasta Gliwice, należących do zadań własnych gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych”.

Zdaniem NIK, zapis mówiący o możliwości tworzenia oddziałów i przedstawicielstw Spółki poza obszarem Gminy Gliwice, nie służy zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej i jako potencjalnie dopuszczający działalność wykraczającą poza ramy prowadzonej przez PSiUO gospodarki komunalnej jest niedopuszczalny.

Odnosząc się do przedmiotowego zapisu umowy Spółki Prezes Zarządu stwierdził, że: „Pierwszy akt założycielski Spółki przyjętem w wersji z dnia jego podpisania, tj. 12 grudnia 2003 r. Na kolejnych posiedzeniach Rady Nadzorczej przedstawiano treść aktu założycielskiego, jednak treści par. 7 nie były przedmiotem analizy”.

[Dowód: akta kontroli str. 5-11;18-33;344-349;473]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż utworzenie ŚCR nie było poprzedzone przygotowaniem rzetelnych analiz dotyczących powołania tej spółki, w tym planowanej do realizacji przez nią inwestycji.

2. Przedmiot, zakres i efekty działalności spółki

Opis stanu faktycznego

2.1. Zakres działalności Spółki, określony przez Zgromadzenie Wspólników w § 8 aktu założycielskiego Spółki z dnia 12 grudnia 2003 r. ulegał zmianie dwukrotnie. Zmian, po ich pozytywnym zaopiniowaniu przez Radę Nadzorczą, dokonano aktami notarialnymi, sporządzonymi w dniach 9 sierpnia 2012 r.⁴⁰ oraz 20 listopada 2013 r.⁴¹. Sąd Rejonowy w Gliwicach, X Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego rozpoznał wnioski bez zastrzeżeń w dniach 21 listopada 2012 r. i 10 grudnia 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 18-33;41-42;45-46;62-67;77-96;397-406]

⁴⁰ Repertorium A nr 3946/2012. Dokonano rozszerzenia przedmiotu działalności Spółki o: Produkcję wyrobów tartacznych (161 PKD 2007); Produkcję pozostałych wyrobów stolarskich i ciesielskich dla budownictwa (1623 PKD 2007); Produkcję pozostałych wyrobów z drewna; produkcję wyrobów z korka, słomy i materiałów używanych do wyplatania (1629 PKD 2007); Demontaż wyrobów zużytych (3831 PKD 2007); Odzysk surowców z materiałów segregowanych (3832 PKD 2007); Roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieszkalnych (412 PKD 2007); Przygotowanie terenu pod budowę (4312 PKD 2007); Wykonywanie instalacji elektrycznych (4321 PKD 2007); Wykonywanie instalacji wodno-kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych i klimatyzacyjnych (4322 PKD 2007); Tynkowanie (4331 PKD 2007); Zakładanie stolarki budowlanej (4332 PKD 2007); Posadzkarstwo; tapetowanie i oblicowywanie ścian (4333 PKD 2007); Malowanie i szklenie (4339 PKD 2007); Wykonywanie pozostałych robót budowlanych wykończeniowych (4334 PKD 2007); Wykonywanie konstrukcji i pokryć dachowych (4391 PKD 2007); Pozostałe specjalistyczne roboty budowlane, gdzie indziej niesklasyfikowane (4399 PKD 2007).

⁴¹ Repertorium A nr 4872/2013. Po wprowadzeniu zmian w zakresie PKD, przedmiot działalności Spółki obejmował: uprawę warzyw, włączając melony oraz uprawę roślin korzeniowych i roślin bulwiastych (0113 PKD), pozostałe uprawy rolne inne niż wieloletnie (0119 PKD), uprawę pozostałych drzew i krzewów owocowych oraz orzechów (0125 PKD), uprawę pozostałych roślin wieloletnich (0129 PKD), rozmnażanie roślin (013 PKD), działalność usługową wspomagającą produkcję roślinną (0161 PKD), działalność usługową następująca po zbiorach (0163 PKD), obróbkę nasion dla celów rozmnażania roślin (0164 PKD), gospodarkę leśną i pozostałą działalność leśną, z wyłączeniem pozyskiwania produktów leśnych (021 PKD), pozyskiwanie drewna (022 PKD), pozyskiwanie dziko rosnących produktów leśnych, z wyłączeniem drewna (023 PKD), pozostałe przetwarzanie i konserwowanie owoców i warzyw (1039 PKD), produkcję wyrobów tartacznych (161 PKD), produkcję pozostałych wyrobów stolarskich i ciesielskich dla budownictwa (1623 PKD), produkcję pozostałych wyrobów z drewna, produkcję wyrobów z korka, słomy i materiałów używanych do wyplatania (1629 PKD), wytwarzanie energii elektrycznej (3511 PKD), wytwarzanie i zaopatrywanie w parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych (353 PKD), zbieranie odpadów innych niż niebezpieczne (3811 PKD), zbieranie odpadów niebezpiecznych (3812 PKD), obróbka i usuwanie odpadów innych niż niebezpieczne (3821 PKD), przetwarzanie i unieszkodliwianie odpadów niebezpiecznych (3822 PKD), demontaż wyrobów zużytych (3831 PKD), odzysk surowców z materiałów segregowanych (3832 PKD), działalność związaną z rekultywacją i pozostałą działalnością usługową związaną z gospodarką odpadami (39 PKD), roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieszkalnych (412 PKD), rozbiórkę i burzenie obiektów budowlanych (4311 PKD), przygotowanie terenu pod budowę (4312 PKD), wykonywanie instalacji elektrycznych (4321 PKD), wykonywanie instalacji wodno-kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych i klimatyzacyjnych (4322 PKD), tynkowanie (4331 PKD), zakładanie stolarki budowlanej (4332 PKD), posadzkarstwo, tapetowanie i oblicowywanie ścian (4333 PKD), malowanie i szklenie (4334 PKD), wykonywanie pozostałych robót budowlanych i wykończeniowych (4339 PKD), wykonywanie konstrukcji i pokryć dachowych (4391 PKD), pozostałe specjalistyczne roboty budowlane, gdzie indziej niesklasyfikowane (4399 PKD), sprzedaż hurtową kwiatów i roślin (4622 PKD), sprzedaż hurtową odpadów i złomu (4677 PKD), sprzedaż detaliczną kwiatów, roślin, nasion, nawozów, żywych zwierząt domowych, karmy dla zwierząt domowych prowadzoną w wyspecjalizowanych sklepach (4776 PKD), wynajem i dzierżawę maszyn i urządzeń rolniczych (7731 PKD), wynajem i dzierżawę pozostałych maszyn, urządzeń oraz dóbr materialnych, gdzie indziej niesklasyfikowane (7739 PKD), działalność usługową związaną z zagospodarowaniem terenów zieleni (813 PKD).

Zmiany w zakresie przedmiotu działalności Spółki Prezes Zarządu w piśmie z dnia 20 lipca 2012 r. do Zastępcy Prezydenta Miasta uzasadniał m.in. następująco: „Niektóre z kodów PKD są ściśle powiązane z prowadzoną działalnością, a ich brak zawęży nam możliwość rozszerzenia działalności gospodarczej. Część kodów jest konsekwencją budowy Sortowni Odpadów Przechowywanych i rozbudowy Kompostowni. (...) Podkreślenia wymaga fakt, że podjęcie działalności w kilku nowych obszarach nie wiąże się z dodatkowymi nakładami inwestycyjnymi i możliwe jest w oparciu o posiadany sprzęt i wyposażenie oraz załogę.”

[Dowód: akta kontroli str. 400-401]

Przychody Spółki ze sprzedaży w latach 2011–2013, wynoszące łącznie 37.141 tys. zł, pochodziły w 96,4% (tj. 35.809 tys. zł) z podstawowej działalności PSiUO, tj. z realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej, prowadzonej w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej oraz zadań pochodnych. Pozostałe 3,6 % (tj. 1.332 tys. zł) stanowiły przychody uzyskane z realizacji innych zadań.

W 2011 r. przychody Spółki ze sprzedaży wynosiły 11.608 tys. zł, z czego 11.166 tys. zł stanowiły przychody uzyskane z działalności podstawowej (w tym m.in. ze składowania odpadów, sprzedaży energii, sprzedaży wysortowanych odpadów). Pozostałe 442 tys. zł Spółka pozyskała z dzierżawy i wynajmu składników majątkowych.

W 2012 r. na uzyskane przez Spółkę przychody ze sprzedaży w wysokości 13.530 tys. zł, składały się przychody jw., wynikające z realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej w wysokości 13.091 tys. zł oraz przychody z dzierżawy i wynajmu składników majątkowych w wysokości 439 tys. zł.

W 2013 r. przychody ze sprzedaży uzyskane przez PSiUO w kwocie 12.003 tys. zł pochodziły z przywołanej wyżej działalności podstawowej w kwocie – 11.552 tys. zł oraz z dzierżawy i wynajmu składników majątkowych – 451 tys. zł.

Okolo 90 % przychodów z dzierżawy i wynajmu składników majątkowych pochodziło z dzierżawy nieruchomości gruntowych PSiUO na rzecz Górażdże Beton sp. z o.o., z przeznaczeniem na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na produkcji betonu⁴² oraz na rzecz Remondis⁴³, która na dzierżawionej nieruchomości prowadziła działalność polegającą na mechanicznym sortowaniu odpadów komunalnych i przemysłowych, przy użyciu własnych urządzeń.

[Dowód: akta kontroli str.97;100-103;358-360,1089,1218-1239,1285]

2.2. W 2009 r. Spółka wystąpiła z wnioskiem do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach⁴⁴ o dofinansowanie projektu „Modernizacja składowiska odpadów komunalnych w Gliwicach”. Wniosek ten jednak nie osiągnął wymaganego 60% progu punktów niezbędnych do skierowania go do oceny merytorycznej II stopnia i uległ odrzuceniu. Wśród przyczyn nieuzyskania wymaganego progu Prezes Zarządu WFOŚiGW wskazała, m.in. technologię redukcji głównego strumienia odpadów, która wg projektu miała polegać na ich składowaniu z odgazowaniem oraz skalę redukcji przetworzonych odpadów kierowanych ostatecznie na składowisko. Do negatywnej oceny projektu PSiUO złożyło w dniu 22 stycznia 2010 r. protest, który został rozpatrzony negatywnie, a treść uzasadnienia została Spółce przedstawiona pismem z 23 lutego 2010 r.

[Dowód: akta kontroli str.592-598]

W lutym 2011 r. PSiUO aplikowało o środki Ministerstwa Środowiska na realizację projektów w ramach Działania 2.1. Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko⁴⁵ pn.: „Kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych” pn. „Budowa Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Gliwicach – etap I”, który pozytywnie przeszedł I etap weryfikacji, zajął pierwsze miejsce na liście rankingowej z oceną 63 punktów i został skierowany do oceny merytorycznej II stopnia.

⁴² Umowa dzierżawy z 1 lipca 2005 r. nr 13/2005/C z czterema aneksami.

⁴³ Umowa dzierżawy z 1 lipca 2010 r. nr 23/2010 z aneksem.

⁴⁴ Zwany dalej „WFOŚiGW”.

⁴⁵ W dalszej części zwana POIiŚ.

W dniu 10 kwietnia 2012 r. PSiUO otrzymało informację⁴⁶ o niespełnieniu przez projekt kryteriów formalnych oraz merytorycznych przyjętych przez Komitet Monitorujący POliŚ, w częściach dotyczących kryteriów: zgodności projektu z Programem Operacyjnym oraz „Szczegółowym opisem priorytetów POliŚ”⁴⁷, skali oddziaływania projektu⁴⁸, zgodności z krajowym oraz wojewódzkimi planami gospodarki odpadami⁴⁹, gotowości technicznej projektu⁵⁰, kompletności dokumentacji aplikacyjnej w części dotyczącej samego wniosku jak i załączników⁵¹, poprawności przeprowadzonej analizy finansowej i ekonomicznej⁵², poprawności identyfikacji i przypisania wydatków projektu z punktu widzenia ich kwalifikowalności⁵³, gotowości technicznej projektu, trwałości projektu - w związku ze strukturą organizacyjną po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia oraz stosunkami własnościowymi, która nie gwarantuje wymaganej 5 letniej trwałości projektu, polegająca na tym, że budynki i budowle tego samego zakładu należałyby do różnych właścicieli (tj. gminy i podmiotu prywatnego w wyniku utworzenia ŚCR), zgodności projektu z wymaganiami prawa ochrony środowiska⁵⁴, metody redukcji odpadów wraz z odsetkiem odpadów kierowanych na składowiska⁵⁵ oraz gotowości do realizacji inwestycji. Protest oraz odwołanie⁵⁶ PSiUO od oceny wydanej przez Instytucję Zarządzającą nie został uwzględniony.

W ww. piśmie z dnia 4 kwietnia 2012 r. skierowanym do Prezesa Zarządu PSiUO Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska, stwierdziła m.in., że: „Zakres rzeczowy wnioskowanego przedsięwzięcia obejmuje wyłącznie kompostowanie odpadów zielonych oraz demontaż odpadów wielkogabarytowych. (...) Brak uzasadnienia podziału inwestycji na etapy. (...) Dopiero połączenie planowanych zakresów robót I i II etapu (pod względem technologicznym) umożliwiłoby uzyskanie dofinansowania w ramach działania 2.1. – dopiero w drugim etapie zaplanowano budowę elementów inwestycyjnych, które umożliwiłyby uznanie zakładu za „kompleksowy”. Konieczne są także odpowiednie zmiany w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami zmieniające przeznaczenie obecnego zakładu (składowiska) w instalację regionalną. Natomiast pod względem instytucjonalnym przyjęto założenie, że II etap byłby realizowany przez nowy podmiot gospodarczy z większościami udziałem prywatnym (nowa spółka już zarejestrowana w sądzie – ŚCR przyp. kontrolera). O ile nowa spółka nie zostanie wybrana np. w drodze przetargu na budowę i eksploatację II etapu inwestycji – nie może być mowy o spełnieniu innego warunku Działania 2.1 POliŚ – beneficjentami mogą być tylko jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji obowiązków własnych jst. Ponadto, nie byłoby możliwe zachowanie wymagań

⁴⁶ Pismo z dnia 4 kwietnia 2012 r. Podsekretarza Stanu Ministerstwa Środowiska.

⁴⁷ Zdaniem Instytucji Zarządzającej we wniosku nie przewidziano jakiegokolwiek metody przekształcania zmieszanych odpadów komunalnych, ani ewentualnego składowania przetworzonych zmieszanych odpadów komunalnych, a jako dominującą metodę ich unieszkodliwiania przyjęto składowanie bez przetwarzania.

⁴⁸ Wg Instytucji Zarządzającej projekt nie miał charakteru ponadregionalnego ani krajowego, nie był ujęty w Krajowym planie gospodarki odpadami i odpowiednio w wojewódzkim planie gospodarki odpadami.

⁴⁹ Wg Instytucji Zarządzającej projekt nie był ujęty w wojewódzkim planie gospodarki odpadami i był niezgodny z Krajowym planem gospodarki odpadami. Składowisko ma mieć charakter lokalny i pełnić funkcję uzupełniającą do rozwiązań regionalnych, a Wojewódzki Plan Gospodarowania Odpadami nie przewidywał budowy w Gliwicach regionalnego/ ponadregionalnego Zakładu Zagospodarowania Odpadów.

⁵⁰ Wg opinii Instytucji Zarządzającej poddano w wątpliwość posiadanie pozwolenia na budowę dla całości inwestycji w sytuacji, gdy pozwolenie załączone do wniosku pochodziło z 1997 r.

⁵¹ Zdaniem Instytucji Zarządzającej, zaprezentowane uzasadnienie podziału inwestycji na etapy, świadczyło o nieprzygotowaniu technicznym, instytucjonalnym i finansowym do realizacji kompleksowego zakładu zagospodarowania zgodnie z POliŚ, co świadczyło de facto o braku faktycznego uzasadnienia do podziału inwestycji na etapy.

⁵² Zdaniem Instytucji Zarządzającej, we wniosku nie przedstawiono zgodności systemu z wymaganiami polskimi i UE, nie przedstawiono ogólnego opisu technicznego systemu gospodarki odpadami, nie przedstawiono opisu niedoborów jakościowych i ilościowych w stosunku do stanu pożądanego, nie zidentyfikowano niezbędnych działań dla zniwelowania niedoborów jakościowych i ilościowych systemu oraz nie sporządzono prawidłowej analizy opcji i nie zdefiniowano opcji, których realizacja doprowadzi do spełnienia wymaganych porównywalnych i wymaganych standardów jakościowych i ilościowych

⁵³ Zdaniem Instytucji Zarządzającej potencjalne lub poniesione wydatki kwalifikowalne w ramach projektu nie były niezbędne do realizacji projektu.

⁵⁴ Tj. niezgodność projektu z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

⁵⁵ Instytucja Zarządzająca Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko wskazała, że PSiUO „(...) w sposób niezrozumiały uwzględniła przy dokonywanych obliczeniach dane dotyczące instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów planowaną przez Śląskie Centrum Recyklingu. (...) inwestycja Śląskiego Centrum Recyklingu Sp. z o.o. jest inwestycją niezależną, odrębną technicznie, ekonomicznie i finansowo, niepodlegającą ocenie w ramach niniejszego konkursu i nie może być brana pod uwagę przy ocenie Projektu”.

⁵⁶ Pismo Ministerstwa Środowiska z 20 czerwca 2012 r. oraz Ministra Rozwoju Regionalnego z 13 sierpnia 2012 r.

POLIŚ w zakresie zachowania okresu trwałości. Z tego tytułu nie byłoby możliwe dofinansowanie przedsięwzięcia, w którym różne budynki i budowle tego samego zakładu należałyby do różnych właścicieli (...).

Pismem z dnia 13 sierpnia 2012 r. Dyrektor Departamentu Koordynacji Programów Strukturalnych z up. Ministra Rozwoju Regionalnego poinformowała PSiUO o negatywnym rozstrzygnięciu odwołania złożonego przez Spółkę, w związku z negatywnym rozpatrzeniem przez Ministerstwo Środowiska protestu dotyczącego odrzuconego wniosku PSiUO. W rozstrzygnięciu w przedmiocie odwołania stwierdzono m.in., że: (...) „Projekt nie obejmuje swoim zakresem wszystkich niezbędnych usług, w szczególności instalacji do końcowej utylizacji odpadów (...). Instytucja Zarządzająca POLIŚ nie może się zgodzić z argumentacją Wnioskodawcy, że w ocenie zakresu usług przewidzianych w ramach projektu powinny zostać uwzględnione instalacje do końcowej utylizacji odpadów, które zamierza wybudować Śląskie Centrum Recyklingu Sp. z o.o. Należy bowiem podkreślić, że inwestycja Śląskiego Centrum Recyklingu Sp. z o.o., której usługi mieszczą się we wskazanym wyżej zakresie usług Zakładu Zagospodarowania Odpadów, jest samodzielną i niezależną inwestycją, zarówno pod względem przedmiotowym jak i podmiotowym i jako taka nie może być traktowana jako część Projektu.” (...)

[Dowód: akta kontroli str.599-635]

2.3. W latach 2011-2013 PSiUO przeprowadziło łącznie 16 postępowań w trybie o zamówienie publiczne z czego dziewięć zostało ogłoszonych w Biuletynie Zamówień Publicznych, w pozostałych przypadkach udzielono zamówień w trybie z wolnej ręki w związku z udzieleniem uzupełniających zamówień. Szczegółowej analizie poddano trzy zamówienia przeprowadzone w trybie przetargu ograniczonego na:

- „Dostawę, demontaż starej wagi i montaż nowej najazdowej prefabrykowanej wagi samochodowej na składowisku odpadów w Gliwicach przy ul. Rybnickiej”. Ogłoszenie na realizację ww. zadania zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 11 lipca 2013 r., na które odpowiedziało czterech oferentów. Do postępowania w dniu 24 października 2013 r. zakwalifikowano dwóch oferentów. Rozstrzygnięcie postępowania nastąpiło w dniu 28 października 2013 r. Umowę z wykonawcą firmą TAMTRON S.A. o wartości 125 110,77 zł netto, podpisano w dniu 5 listopada 2013 r. W wyniku udzielenia zamówienia uzupełniającego w kwocie 25 000 zł netto, łączna wartość zadania wyniosła 150 110,77 zł netto;
- „Odgazowanie IV kwatery składowiska odpadów na terenie odpadów komunalnych w Gliwicach przy ul. Rybnickiej”. Ogłoszenie na realizację ww. zadania zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 5 czerwca 2013 r., na które odpowiedziało trzech oferentów. Do postępowania w dniu 5 lipca 2013 r. zakwalifikowano trzech oferentów. Rozstrzygnięcie postępowania nastąpiło w dniu 10 lipca 2013 r. Umowę z wykonawcą Usługi Transportowo-Budowlane B. Stanek, o wartości 457 077,15 zł netto podpisano w dniu 23 lipca 2013 r. W wyniku udzielenia zamówienia uzupełniającego w kwocie 120 000 zł netto, łączna wartość zadania wyniosła 577 077,15 zł netto;
- „Rekultywację II kwatery na składowisku odpadów komunalnych w Gliwicach przy ul. Rybnickiej”. Ogłoszenie na realizację ww. zadania zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 19 listopada 2013 r., na które odpowiedziało trzech oferentów. Do postępowania w dniu 17 stycznia 2014 r. zakwalifikowano dwóch oferentów. Rozstrzygnięcie postępowania nastąpiło w dniu 17 stycznia 2014 r. Umowę z wykonawcą Usługi Transportowo-Budowlane B. Stanek, o wartości 231 743,72 zł netto, podpisano w dniu 28 stycznia 2014 r.

Ww. postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z wymogami Regulaminu zamówień publicznych PSiUO oraz ustawy Pzp. W ww. przypadkach PSiUO w zawartych umowach zabezpieczyło swoje interesy, m.in. poprzez wprowadzenie do umów zapisów dotyczących kar umownych. Ponadto gwarancja na wykonane prace wynosiła od 60 do 72 miesięcy. Wykonane prace zostały odebrane przez pracowników Spółki bez uwag.

[Dowód: akta kontroli str.489-492]

2.4. W latach 2011-2013 wyniki finansowe netto Spółki były dodatnie i wyniosły odpowiednio: 538,9 tys. zł, 3 973,3 tys. zł i 888,3 tys. zł. W tym samym czasie osiągnięto zysk ze sprzedaży, który wyniósł: 554,5 tys. zł, 4 992,7 tys. zł i 2 275,5 tys. zł. Na wynik finansowy roku 2011 wpływ miał wzrost kosztów przewyższający dynamikę sprzedaży, co spowodowane było koniecznością wykonania szeregu prac modernizacyjnych i remontowych. Wyższy wynik za 2012 r. spowodowany był, m.in. niższymi opłatami za korzystanie ze środowiska, odprowadzanymi przez Spółkę oraz wyższą sprzedażą usług z tytułu składowania odpadów. Wskaźnik rentowności netto sprzedaży Spółki ulegał w badanym okresie wahaniom i wyniósł: 4,5% w 2011 r., 28,5% w 2012 r. i 7,3% w 2013 r. Wskaźnik bieżącej płynności wzrastał i wyniósł: w 2011 r. 1,1, w 2012 r. 1,7, a w 2013 r. 2,2. Analogiczne wartości przyjął w tych latach wskaźnik szybkiej płynności Spółki. Wskaźnik rentowności kapitału własnego w ww. okresie wyniósł odpowiednio: 2,2%, 13,7% i 3,0%. Natomiast wskaźnik pokrycia aktywów trwałych kapitałem własnym wyniósł: 94,2% w 2011 r., 103,2 % w 2012 r., oraz 108,0 % w 2013 r. W przypadku wskaźnika ogólnego zadłużenia wyniósł on: 21,0 % w 2011 r., 9,4 % w 2012 r. i 8,6 % w 2013 r. Łączna wartość aktywów Spółki wzrastała i wyniosła: 31 602,2 tys. zł w 2011 r., 31 910,7 tys. zł w 2012 r. oraz 32 617,7 tys. zł w 2013 r. Przychody z działalności operacyjnej w badanym okresie ulegały naprzemiennie wzrostom i spadkom, przy czym najniższe wynosiły 11 884,8 tys. zł w 2011 r., a najwyższe 13 944,3 tys. zł w 2012 r., w 2013 r. wyniosły one 12 237,3 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą PSiUO nie zostało dokapitalizowane przez Gminę, a wartość posiadanych przez jedynego właściciela 47.848 udziałów wynosiła 23.924 tys. zł⁵⁷. Stan zatrudnienia wynoszący 19 osób nie ulegał zmianie.

[Dowód: akta kontroli str. 45;97-98;104;108;112;453;651-658,1280-1282]

2.5. Przedmiot działalności ŚCR określony w akcie notarialnym, sporządzonym w dniu 26 maja 2011 r. składał się z 13 pozycji PKD⁵⁸ i w okresie objętym kontrolą nie ulegał zmianom⁵⁹. Według danych zawartych w KRS (na styczeń 2014 r.) w ośmiu pozycjach PKD był tożsamy z działalnością PSiUO w Gliwicach⁶⁰. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu PSiUO: „Śląskie Centrum Recyklingu Sp. z o.o. nie świadczy usług publicznych. Będąc spółką prawa handlowego spółka nie podlega ustawie o samorządzie gminnym i gospodarce komunalnej”.

[Dowód: akta kontroli str.59-61;330-341;394]

Ponadto, jak wyjaśnił Członek Zarządu ŚCR (Dyrektor ds. Inwestycji i Rozwoju PSiUO): „Przedmiot działalności tworzone w oparciu o istniejące prawo obowiązujące w gospodarce odpadami i wytyczne do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, które w końcowej fazie stały się prawomocnym rozporządzeniem”.

[Dowód: akta kontroli str.588-589]

Źródłem finansowania działalności ŚCR w badanym okresie był jej kapitał zakładowy. Od 2011 r. ŚCR rozpoczęło proces przygotowawczy do budowy instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych. W ramach tych przygotowań w 2012 r. uzyskano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanej inwestycji⁶¹,

⁵⁷ Stan wg KRS z dnia 11 grudnia 2013 r. Wpis nr 17.

⁵⁸ Polska Klasyfikacja Działalności - dalej zwana „PKD”.

⁵⁹ Obejmował on następujące rodzaje działalności: obróbka i usuwanie odpadów innych niż niebezpieczne (PKD3821), przetwarzanie i unieszkodliwianie odpadów niebezpiecznych (PKD3822), demontaż wyrobów zużytych (PKD3831), odzysk surowców z materiałów segregowanych (PKD3832), działalność związana z rekultywacją i pozostała działalność usługowa związana z gospodarką odpadami (PKD39), sprzedaż hurtowa paliw i produktów pochodnych (PKD4671), sprzedaż hurtowa odpadów i złomu (PKD4677), pozostała sprzedaż detaliczna prowadzona poza siecią sklepową, straganami i targowiskami (PKD4799), transport drogowy towarów (PKD4941), magazynowanie i przechowywanie pozostałych towarów (PKD5210), przeładunek towarów w pozostałych punktach przeładunkowych (PKD5224C), wynajem i dzierżawa maszyn i urządzeń budowlanych (PKD7732) oraz wynajem i dzierżawa pozostałych maszyn, urządzeń oraz dóbr materialnych, gdzie indziej nie sklasyfikowane (PKD7739).

⁶⁰ Zgodnie z informacjami KRS, tożsama działalność Spółki i ŚCR dotyczyła działalności prowadzonej pod symbolami PKD: 3821- Obróbka i usuwanie odpadów innych niż niebezpieczne, 3822 – Przetwarzanie i unieszkodliwianie odpadów niebezpiecznych, 3831 – Demontaż wyrobów zużytych, 3832 – Odzysk surowców z materiałów segregowanych, 39 – Działalność związana z rekultywacją i pozostała działalność usługowa związana z gospodarką odpadami, 4677 – Sprzedaż hurtowa odpadów i złomu, 7732 – Wynajem i dzierżawa maszyn i urządzeń budowlanych, 7739 – Wynajem i dzierżawa pozostałych maszyn, urządzeń oraz dóbr materialnych, gdzie indziej niesklasyfikowane.

⁶¹ Decyzja nr SR-411/2012 z dnia 21 czerwca 2012 r.

podpisano umowę na wykonanie prac projektowych ww. instalacji⁶² oraz podpisano umowę trójstronną pomiędzy ŚCR, PSiUO oraz Tauron Dystrybucja GZE S.A. o przyłączenie energii elektrycznej w celu przygotowania terenu inwestycji. Ponadto dokonano wyboru podmiotu przygotowującego wniosek o pozyskanie środków z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁶³ w Warszawie.

Według „Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014”, przyjętego uchwałą nr IV/25/1/2012 Sejmiku Woj. Śląskiego z 24 sierpnia 2012 r., instalacja mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów ŚCR została ujęta w wykazie planowanych instalacji regionalnych dla regionu II (obejmującego 34 gminy), dla której planowany termin uruchomienia określono na 2013 r. Podany szacunkowy koszt realizacji instalacji wynosił 43 mln zł, a jako źródła finansowania wskazano środki własne oraz NFOŚiGW.

[Dowód: akta kontroli str.493-558;570-587;784-786;1060-1084]

Prezes Zarządu PSiUO wyjaśniając dlaczego pomimo upływu trzech lat od powołania ŚCR, którego celem była budowa ww. instalacji, inwestycja ta nadal nie była realizowana stwierdził, że: „Przyczyną były niewłaściwie zrealizowane pierwsze prace projektowe w roku 2011, wynikające z próby bezkrytycznego przeniesienia niemieckich rozwiązań na grunt krajowy (wykonawca nie otrzymał wynagrodzenia), przedłużały się także działania związane z realizacją przyłączy elektrycznych i wodnych. Kolejną przyczyną była rezygnacja z planów produkcji z odpadów paliwa alternatywnego, z uwagi na brak opłacalności ich produkcji. W 2013 r. prace projektowe zostały zakończone oraz uzyskano pozwolenie na budowę. Aktualnie trwają przygotowania do wyboru inspektora nadzoru inwestorskiego oraz regulaminu wyboru ofert wykonawców – zgodnie z wymogami NFOŚiGW. Zarząd spółki ŚCR nie otrzymuje żadnego wynagrodzenia, natomiast członkowie Rady Nadzorczej (4 osoby) otrzymują po 181 zł netto miesięcznie (od 2013 r. – wcześniej nie pobierano żadnych wynagrodzeń), ponadto ponoszony jest koszt dzierżawy gruntu 600 zł netto/m-c.”

[Dowód: akta kontroli str. 1089]

Na dzień 1 stycznia 2014 r. kapitał ŚCR wynosił 1.800 tys. zł, z czego 918 tys. zł, tj. 9.180 udziałów (51%) posiadała spółka Remondis, a 882 tys. zł tj. 8.820 udziałów (49%) PSiUO. ŚCR od momentu zawiązania w 2011 r. zostało raz dokapitalizowane w 2013 r. kwotą 1.000 tys. zł⁶⁴ z czego 490 tys. zł pochodziło z dokapitalizowania przez PSiUO. Uchwałą w sprawie zgody na dokapitalizowanie nr 3/2013 podjęto na Nadzwyczajnym Zgromadzeniu Wspólników PSiUO w dniu 4 kwietnia 2013 r. Podwyższenie kapitału, nastąpiło na wniosek ŚCR z dnia 11 września 2012 r. i jak wynika z uzasadnienia miało na celu pokrycie wydatków związanych z pracami projektowymi oraz opracowaniem wniosku kredytowego do NFOŚiGW na dofinansowanie inwestycji pn. „Budowa instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów w rejonie składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne przy ul. Rybnickiej w Gliwicach”.

W dniu 31 grudnia 2013 r. zarejestrowano w Departamencie Ochrony Ziemi NFOŚiGW pod numerem 1974/2013 wniosek o udzielenie pożyczki w ramach programu priorytetowego „Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Część 1) Rozwój systemów służących zagospodarowaniu odpadów komunalnych” wraz z częścią wymaganych załączników. Jak podano we wniosku: „Do uzupełnienia pozostaje opinia właściwego Urzędu Marszałkowskiego o celowości przedsięwzięcia oraz dokumenty potwierdzające możliwość zbytu wytworzonego produktu/opadu – Spółka jest w trakcie pozyskiwania tych dokumentów” (...). Jak wyjaśnił Członek Zarządu ŚCR (Dyrektor ds. Inwestycji i Rozwoju PSiUO), koszt opracowania wniosku do NFOŚiGW oraz dokumentacji projektowej wyniósł

⁶² Umowa o wykonanie prac projektowych zawarta w dniu 11 września 2012 r. pomiędzy ŚCR (Inwestorem), a BORM-PROJEKT Sp. z o.o. (Wykonawca) obejmowała: sporządzenie Architektoniczno-Budowlanej Koncepcji Inwestycji na podstawie dostarczonych przez Inwestora i uzgodnionych przez Strony szczegółowych założeń technologicznych, opracowanie kompletnego i wielobranżowego Projektu Budowlanego koniecznego do uzyskania pozwolenia na budowę zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, na podstawie posiadanych przez Inwestora decyzji związanych z ochroną środowiska, opracowanie Projektów Wykonawczych poszczególnych branż, opracowanie tzw. kosztów inwestorskich wraz z przedmiarem robót do Projektu Budowlanego, przygotowanie kompletnego wniosku o uzyskanie przez Inwestora pozwolenia na budowę, uzyskanie w imieniu Inwestora prawomocnego pozwolenia na budowę, reprezentowanie inwestora w postępowaniach przed organami administracji lub osobami fizycznymi w zakresie określonym w umowie.

⁶³ Zwany dalej „NFOŚiGW”.

⁶⁴ Zgodnie z treścią aktu notarialnego ŚCR – dokapitalizowanie odbyło się z zachowaniem proporcji udziałów.

ok. 450 tys. zł. Do 2013 r. ŚCR nie składało wniosków o dofinansowanie realizowanego projektu do innych instytucji i podmiotów, gdyż jak wyjaśnił, dopiero w grudniu 2013 r.⁶⁵ ŚCR otrzymało pozwolenie na budowę instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów.

[Dowód: akta kontroli str.61;282-284;286-287;462-463;559;560-589;664-679;783]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zalicza do obszaru związanego z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty, m.in. sprawy dotyczące wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, będące podstawową działalnością prowadzoną przez PSiUO, zgodnie z umową Spółki. W umowie tej, umieszczono dodatkowo zapisy dopuszczające prowadzenie przez Spółkę działalności wykraczającej poza sferę zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej⁶⁶. Zakaz prowadzenia takiej działalności przez spółki komunalne określony został w art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, z których wynika, że tego typu podmioty nie mogą (poza szczególnymi przypadkami) prowadzić działalności poza sferą użyteczności publicznej.

[Dowód: akta kontroli str.62-72]

Celem zmian umowy Spółki w zakresie rozszerzenia przedmiotu jej działalności w 2012 r. oraz w 2013 r., zdaniem Prezesa, było m.in.: zapewnienie funkcjonowania PSiUO na chwiejnym rynku, przyczynienie się do poprawy płynności finansowej oraz konieczność dostosowania zapisów umowy Spółki do obowiązujących kodów PKD. Jak wyjaśnił Prezes Spółki PSiUO „Przedmiot działalności Spółki został określony w akcie założycielskim i nie został zakwestionowany ani przez Zgromadzenie Wspólników, ani przez Sąd Rejestrowy w momencie rejestracji Spółki. Wprowadzenie do przedmiotu działalności Spółki zapisów, które wykraczają poza działalność określoną w ustawach nie oznacza, że tę działalność realizujemy. Zapisy znalazły się w związku z zabezpieczeniem Spółki w sytuacji, kiedy mielibyśmy straty z prowadzenia działalności podstawowej, statutowej.”

[Dowód: akta kontroli str.395-407;474]

Faktycznie realizowana działalność PSiUO, w części niemieszczącej się w sferze użyteczności publicznej (najem i dzierżawa niektórych własnych składników majątkowych) miała charakter marginalny (3,6 % przychodów) oraz wynikający z dążenia do uzyskania jak najlepszych efektów ekonomicznych z posiadanych zasobów, nie w pełni wykorzystywanych przy realizacji podstawowej działalności, do której Spółka została powołana. Zdaniem NIK, działania te były działaniami gospodarnymi. Należy jednak zastrzec że działalność „uboczna” powinna mieć związek z prowadzeniem działalności o charakterze użyteczności publicznej, gdyż w przeciwnym wypadku prowadziłoby to do pełnej dowolności w kształtowaniu zakresu działalności spółek komunalnych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

⁶⁵ Decyzja Prezydenta Miasta Gliwice Nr 1784/2013 z dnia 16 grudnia 2013 r.

⁶⁶ Do przedmiotu działalności należały między innymi: uprawa warzyw, włączając melony oraz uprawa roślin korzeniowych i roślin bulwiastych (0113 PKD), pozostałe uprawy rolne inne niż wieloletnie (0119 PKD), uprawa pozostałych drzew i krzewów owocowych oraz orzechów (0125 PKD), uprawa pozostałych roślin wieloletnich (0129 PKD), rozmnażanie roślin (013 PKD), działalność usługowa wspomagająca produkcję roślinną (0161 PKD), działalność usługową następująca po zbiorach (0163 PKD), obróbka nasion dla celów rozmnażania roślin (0164 PKD), gospodarka leśna i pozostała działalność leśna, z wyłączeniem pozyskiwania produktów leśnych (021 PKD), pozyskiwanie drewna (022 PKD), pozyskiwanie dziko rosnących produktów leśnych, z wyłączeniem drewna (023 PKD), roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieszkalnych (412 PKD), rozbiórkę i burzenie obiektów budowlanych (4311 PKD), przygotowanie terenu pod budowę (4312 PKD), wykonywanie instalacji elektrycznych (4321 PKD), wykonywanie instalacji wodno-kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych i klimatyzacyjnych (4322 PKD), tynkowanie (4331 PKD), zakładanie stolarki budowlanej (4332 PKD), posadzkarstwo, tapetowanie i oblicowywanie ścian (4333 PKD), malowanie i szklenie (4334 PKD), wykonywanie pozostałych robót budowlanych i wykończeniowych (4339 PKD), wykonywanie konstrukcji i pokryć dachowych (4391 PKD), pozostałe specjalistyczne roboty budowlane, gdzie indziej niesklasyfikowane (4399 PKD), wg stanu na listopad 2013 r. (Repertorium A nr 4872/2013).

3. Zgłaszanie oraz powoływanie osób do zajmowania stanowisk w organach spółki ŚCR

Opis stanu faktycznego

Wg aktu założycielskiego z dnia 26 maja 2011 r.⁶⁷ organami ŚCR są:

- Zgromadzenie Wspólników (którego zebrania są ważne jeżeli na posiedzeniu są reprezentowane co najmniej 2/3 kapitału zakładowego),

- czteroosobowa Rada Nadzorcza, (której kadencja trwa trzy lata), w skład której wchodzi dwóch członków powoływanych i odwoływanych przez wspólnika Remondis i dwóch przez wspólnika PSiUO⁶⁸. W skład pierwszej Rady Nadzorczej powołano, m.in. Edwarda Mazura oraz Bartosza Kobylińskiego – osoby reprezentujące PSiUO. Na Przewodniczącą Rady Nadzorczej, w dniu 21 lipca 2011 r. podczas posiedzenia Rady Nadzorczej, wybrano Edwarda Mazura.

- dwuosobowy Zarząd Spółki, powoływany i odwoływany przez Radę Nadzorczą ŚCR spośród osób zarekomendowanych przez wspólników tworzą: Prezes oraz Członek Zarządu powoływani na wspólną kadencję trwającą pięć lat, (przy czym pierwszą kadencję Zarządu ŚCR określono na trzy lata). W skład pierwszego Zarządu ŚCR Wspólnicy powołali, m.in. Tomasza Rysz jako Członka Zarządu.

[Dowód: akta kontroli str.59-60;330-341;417-423]

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu PSiUO - naboru osób reprezentujących PSiUO w ŚCR do Rady Nadzorczej dokonano bez posiadania skonkretyzowanych zasad ich naboru. Edward Mazur – Prezes Zarządu PSiUO⁶⁹ oraz Bartosz Kobyliński – prowadzący obsługę prawną PSiUO⁷⁰ – jak dalej wyjaśnił Prezes byli gwarantami sprawowania odpowiedniego nadzoru nad ŚCR. Natomiast zgłoszona przez PSiUO kandydatura Pana Tomasza Rysz⁷¹ na Członka Zarządu ŚCR została wskazana z grona pracowników Spółki, gdzie pełnił funkcję Dyrektora ds. Inwestycji i Rozwoju. O zgłoszeniu tej osoby zdecydowały wykształcenie i doświadczenie zawodowe w obszarze gospodarowania odpadami oraz prowadzenia projektów inwestycyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 235;479;588-591;646;1098]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie.

4. Organizacja nadzoru właścicielskiego nad ŚCR

Opis stanu faktycznego

W strukturze organizacyjnej PSiUO nie utworzono oraz nie wyodrębniono komórki lub stanowiska do wykonywania zadań związanych z nadzorem właścicielskim nad funkcjonowaniem ŚCR.

Przewodniczący Rady Nadzorczej ŚCR, pełniący równocześnie funkcję Prezesa Zarządu PSiUO, wyjaśnił, że Rada Nadzorcza na bieżąco sprawowała stały nadzór nad działalnością spółki, ze szczególnym uwzględnieniem działalności jej Zarządu.

[Dowód: akta kontroli str.235;446-451]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie.

⁶⁷ Repertorium A nr 2238/2011.

⁶⁸ W sytuacji pełnienia funkcji Prezesa Zarządu przez osobę reprezentującą wspólnika Remondis, Przewodniczący Rady Nadzorczej wybierany jest spośród osób reprezentujących wspólnika PSiUO natomiast w sytuacji gdy funkcję Prezesa Zarządu pełni osoba reprezentująca wspólnika PSiUO, Przewodniczący Rady Nadzorczej wybierany jest spośród osób reprezentujących wspólnika Remondis.

⁶⁹ Posiadający dyplom złożenia egzaminu dla kandydatów na członków rad nadzorczych w spółkach Skarbu Państwa wydany przez Ministra Skarbu Państwa.

⁷⁰ Adwokat wpisany do krajowego rejestru adwokatów.

⁷¹ Posiadający dyplom złożenia egzaminu dla kandydatów na członków rad nadzorczych w spółkach Skarbu Państwa wydany przez Ministra Skarbu Państwa.

5. Wynagrodzenia osób zasiadających w organach Spółki

Opis stanu faktycznego

Określanie zasad wynagrodzenia dla osób zasiadających w Radzie Nadzorczej Spółki oraz Prezesa, wg aktu założycielskiego Spółki należało do Zgromadzenia Wspólników PSiUO. Dla osób zasiadających w organach Spółki III i IV kadencji, tj. w latach 2011–2013 obowiązujące stawki wynagrodzeń określono dla Przewodniczącego Rady Nadzorczej na poziomie 80% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, bez wypłat nagród z zysku, w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, dla Wiceprzewodniczącego oraz Członków Rady⁷² na poziomie 70% ww. stawki oraz czterokrotności ww. miesięcznego wynagrodzenia dla Prezesa Zarządu PSiUO⁷³. W latach 2011-2013 krotność wynagrodzeń wypłacanych Prezesowi Zarządu i Członkom Rady Nadzorczej Spółki PSiUO w Gliwicach była zgodna z krotnością ustaloną w Uchwałach Walnego Zgromadzenia Wspólników, a wynagrodzenia wypłacone nie przekroczyły progów ustalonych w art. 8 ustawy *kominowej*, z zachowaniem ograniczeń wynikających z art. 29 b, c i d tej ustawy, z zastrzeżeniem przedstawionym w dalszej części wystąpienia⁷⁴.

[Dowód: akta kontroli str.22-23;99;123-138;148-151;234;240;246;327;350-357]

W latach 2011–2013 Prezes Zarządu Spółki otrzymał nagrody roczne, przyznane w trybie określonym Uchwałą Zarządu Miasta oraz Zarządzeniem Prezydenta Miasta Gliwice⁷⁵. Wnioski o przyznanie nagród, wraz z uzasadnieniem, zaopiniowane pozytywnie przez Radę Nadzorczą PSiUO przedkładano do ostatecznego zatwierdzenia Zgromadzeniu Wspólników. Wysokość corocznie przyznawanych nagród w ww. okresie wyniosła 1,5-krotność przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w roku poprzedzającym przyznanie nagrody. Ponadto Prezes otrzymał, zgodnie z regulaminem świadczeń socjalnych, dopłaty do wypoczynku letniego.

[Dowód: akta kontroli str.148-151;163-165;213a-219;273-279]

W roku 2013 r. Rada Nadzorcza PSiUO powołała zespół kontrolny do przeprowadzenia kontroli dotyczącej m.in. (...) „wynagrodzenia oraz innych świadczeń dodatkowych wypłacanych przez Spółkę oraz Spółki zależne członkom Zarządu Spółki, prawidłowości stosowania przez Spółkę procedur przetargowych” (...). Kontrolą objęto działalność Spółki za 2012 rok w zakresie zgodności wynagrodzenia Prezesa Spółki z przepisami ustawy *kominowej* oraz stosowania ustawy Pzp. Wg sprawozdania z kontroli, w badanym obszarze wynagrodzeń nie stwierdzono nieprawidłowości. W zakresie stosowania ustawy Pzp stwierdzono nieprawidłowości, niewpływające na ważność procedur przetargowych, które Spółka usunęła w toku prowadzonej kontroli.

[Dowód: akta kontroli str.257-260]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 2011 r. w miesiącach od stycznia do lipca naliczono i wypłacono osobom zasiadającym w organach PSiUO wynagrodzenia z naruszeniem art. 29b ustawy *kominowej*, przyjmując za podstawę wyliczeń przeciętne miesięczne wynagrodzenie

⁷² Uchwały Zgromadzenia Wspólników nr 1/2004 z dn. 30 stycznia 2004 r. oraz 14/2013 z dn. 7 czerwca 2013 r.

⁷³ Uchwały Zgromadzenia Wspólników Nr 9/2008 z dn. 8 maja 2008 r. oraz Nr 13/2013 z dn. 7 czerwca 2013 r.

⁷⁴ W dniu 24 sierpnia 2011 r. Prezes Zarządu PSiUO wprowadził Zarządzeniem obowiązek korekty naliczonego w roku 2011 wynagrodzenia dla Prezesa oraz Członków Zarządu, będący konsekwencją przekazania Prezesowi przez Wiceprezydenta Miasta informacji, dotyczącej zmian w obowiązującej ustawie *kominowej* (pismo z dnia 12 sierpnia 2011 r. nr NA-7017/21/11). Dokonano zmniejszenia wynagrodzeń osobom zasiadającym w organach Spółki proporcjonalnie do pozostałych miesięcy w wyniku czego, wynagrodzenia wypłacone w skali roku osiągnęły poziom określony w art. 29b ustawy *kominowej*. Nadpłatę wynagrodzeń w skali poszczególnych miesięcy 2011 r. przedstawiono w dalszej części wystąpienia.

⁷⁵ Uchwała Nr 2389/2001 Zarządu Miasta Gliwice z dnia 6 czerwca 2001 r. w sprawie zatwierdzenia wzoru wniosku o przyznanie nagrody rocznej oraz zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej członkom zarządów spółek z udziałem Gminy Gliwice, wymienionych w art. 1 pkt 4, 6, 7 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, uchylona w dniu 12 kwietnia 2013 r. Zarządzeniem Nr 4315/2013 Prezydenta Miasta Gliwice w sprawie ustalenia szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi oraz wzoru wniosku o przyznanie nagrody rocznej.

w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2010 r. zamiast z czwartego kwartału 2009 r. Nadpłata jakiej dokonano od stycznia do lipca 2011 r. w przypadku wynagrodzenia Prezesa Zarządu wyniosła 4.206,16 zł, a w przypadku Rady Nadzorczej o 2.313,36 zł więcej niż wynikało z ww. art. 29b ustawy *kominowej*. Tym samym ze środków Spółki wypłacono w okresie od stycznia do lipca 2011 r. nienależnie łączną kwotę 6.519,52 zł. Następnie dokonano korekty wynagrodzeń do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów poprzez potrącenie dokonanej nadpłaty z wynagrodzeń w okresie od sierpnia do grudnia 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 148-151;660]

Główna Księgowa PSiUO wyjaśniła: „Nie wiedziałam, że przepisy ustawy *kominowej* wprowadziły zamrożenie wynagrodzeń w 2011 r. W związku z tym po otrzymaniu pisma od Wiceprezydenta Miasta, dokonano stosownych korekt wynagrodzeń dla Prezesa i Rady Nadzorczej i od sierpnia 2011 r. potrącono z wynagrodzeń dokonane nadpłaty (...). Na koniec 2011 r. kwota wypłaconych wynagrodzeń po ich korekcie, a konkretnie średniego miesięcznego wynagrodzenia, wyniosła krotność stawki 3.454,58 zł”.

[Dowód: akta kontroli str.659]

2. W okresie objętym kontrolą, w obowiązujących umowach o pracę zawartych z Prezesem Zarządu PSiUO (umowa z 1 czerwca 2010 r. i z 7 czerwca 2013 r.), w § 2 ust. 2 stwierdzono: „W przypadku rozwiązania umowy o pracę przed upływem okresu, na jaki została zawarta z przyczyn nie leżących po stronie Pracownika, Pracownikowi przysługuje jednorazowa odprawa pieniężna w wysokości 6-miesięcznego wynagrodzenia określonego w § 3 ust. 1.” Natomiast zgodnie z art. 12 ustawy *kominowej* ww. odprawa nie może być wyższa niż trzykrotność wynagrodzenia miesięcznego.

Wyjaśniając przyczyny ujęcia ww. zapisu w umowie o pracę z Prezesem, Przewodniczący Rady Nadzorczej, który zawarł umowę z dnia 1 czerwca 2010 r., stwierdził, że nie wie z jakiego powodu taki zapis znalazł się w umowie oraz że gdyby go zauważył nie podpisałby umowy w takim kształcie. Natomiast Przewodniczący Rady Nadzorczej, który podpisał umowę z dnia 7 czerwca 2013 r., stwierdził że nie miał świadomości, że zapis umowy jest niezgodny z ustawą o wynagradzaniu, tym bardziej że umowa ta była analogiczna w treści do umowy uprzednio obowiązującej oraz że umowę parafował prawnik prowadzący obsługę prawną Spółki, zadeklarował przy tym niezwłoczną zmianę przedmiotowej umowy o pracę w zakresie brzmienia § 2 ust. 2.

[Dowód: akta kontroli str.232-233;238-239;1090;1092]

W trakcie kontroli NIK, w dniu 11 kwietnia 2014 r. dokonano zmiany umowy o pracę Prezesa Zarządu, w zakresie dotyczącym wysokości odprawy pieniężnej, ustalając zgodnie z art. 12 ustawy *kominowej*, że odprawa ta nie może być wyższa niż trzykrotność wynagrodzenia miesięcznego.

[Dowód: akta kontroli str.1097]

Uwagi dotyczące badanej działalności

W Spółce brak było pisemnych zasad dotyczących korzystania i rozliczania samochodu⁷⁶ oraz telefonów służbowych. W badanym okresie z samochodu służbowego korzystało łącznie czterech pracowników Spółki, w tym jej Prezes. Należy zauważyć, że udostępniony pracownikowi przez pracodawcę samochód służbowy czy telefon może stanowić przychód pracownika, a tym samym podlega opodatkowaniu, o ile będzie on wykorzystywany także do celów prywatnych⁷⁷. Dlatego pomimo braku formalnych wymogów, sposób korzystania z ww. dóbr pracodawcy do celów prywatnych powinien być określony w stosownych regulacjach wewnętrznych, np. w regulaminie korzystania z samochodów (telefonów) służbowych lub w umowie o pracę.

[Dowód: akta kontroli str.649-650;659]

⁷⁶ Roczne koszty paliwa przedstawiały się następująco: w 2011 r. – 9.429,35 zł netto, w 2012 r. – 11.594,21 zł netto i w 2013 r. – 9.889,57 zł netto.

⁷⁷ W sytuacji gdy pracownik nie będzie obciążany przez pracodawcę – korzystanie będzie potraktowane jako świadczenie w naturze.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie.

6. Składanie i udostępnianie informacji i oświadczeń osób prawnych i fizycznych

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2013, zgodnie z art. 24h ustawy o *samorządzie gminnym*, Prezes Zarządu składał Prezydentowi Gliwic oświadczenia majątkowe w terminie przewidzianym ww. przepisami, tj. do 30 kwietnia wg stanu na 31 grudnia roku poprzedniego. Oświadczenia majątkowe złożył na wzorach określonych w załączniku nr 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie *określania wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego gminy, wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta*⁷⁸.

Prezes Zarządu oraz Członkowie Rady Nadzorczej Spółki, nie pełniąc funkcji, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o *ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*⁷⁹ nie podlegali obowiązkowi wynikającemu art. 12 tej ustawy, tj. przekazywania informacji do Rejestru Korzyści prowadzonego przez Państwową Komisję Wyborczą.

[Dowód: akta kontroli str.117-122]

Na stronie internetowej WWW PSiUO w wydzielonym linku zawierającym logo „Biuletynu Informacji Publicznej”⁸⁰, udostępniono dane i informacje, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3, pkt 5 lit. c ustawy o dostępie do informacji publicznej, tj. informacje o: statusie prawnym Spółki, przedmiocie działalności, organach i osobach sprawujących w nich funkcje, strukturze własnościowej PSiUO i wysokości majątku, organizacji przedsiębiorstwa, przetargach, obowiązujących cennikach opłat i regulaminach.

[Dowód: akta kontroli str.34-36]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W treści strony podmiotowej BIP nie zamieszczono informacji, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret drugie, w zw. z art. 8 ust. 3, oraz w art. 8 ust. 4 ustawy o *dostępie do informacji publicznej*, tj. informacji dotyczących dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających oraz informacji dotyczących sposobu dostępu do informacji publicznych będących w ich posiadaniu i nieudostępnionych w BIP. Na stronie BIP PSiUO nie zamieszczono informacji o wynikach finansowych Spółki oraz o sposobie podziału zysku lub pokrycia straty, tj. danych o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. e ustawy o *dostępie do informacji publicznej*.
2. Informacje zamieszczone na stronie BIP Spółki, nie spełniały wymogów określonych w art. 8 ust. 6 pkt 1-5 ustawy o *dostępie do informacji publicznej*. Stosownie do tych przepisów, podmioty udostępniające informacje publiczne w BIP są obowiązane do: oznaczenia informacji danymi określającymi podmiot udostępniający informacje; podania w informacji danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji; dołączenia do informacji danych określających tożsamość osoby, która wprowadziła informację do BIP; oznaczenia czasu wytworzenia informacji i czasu jej udostępnienia; zabezpieczenia możliwości identyfikacji rzeczywistego udostępnienia informacji.

⁷⁸ Dz. U. z 2003 r. nr 34, poz. 282.

⁷⁹ Dz. U. z 2006 r. nr 216, poz. 1584 ze zm.

⁸⁰ Zwany dalej „BIP”.

Prezes Zarządu wyjaśniając powyższe braki stwierdził, że zakres ujętych do tej pory informacji w BIP PSiUO wydawał się wystarczający oraz zadeklarował uzupełnienie ww. braków.

3. Prezes Zarządu nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 9 ust. 3 ustawy o *dostępie do informacji publicznej* oraz § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie BIP, tj. nie przekazał ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji informacji niezbędnych do zamieszczenia na stronie głównej BIP, celem możliwości połączenia ze stroną internetową PSiUO poprzez odnośnik.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że przez przeoczenie nie dokonał zgłoszenia. W toku kontroli, w dniu 10 lutego 2014 r. Prezes Zarządu dokonał wymaganego zgłoszenia.

[Dowód: akta kontroli str.458-461]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w przedstawionym 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 Kontroli⁸¹, wnosi o:

1. **Uzupełnienie strony podmiotowej BIP o brakujące informacje, wymagane ustawą o *dostępie do informacji publicznej*.**
2. **Przestrzeganie zasady uzyskiwania pisemnych opinii i zgód Rady Nadzorczej, w sytuacjach wymaganych w umowie Spółki.**
3. **Przeprowadzenie analizy ekonomiczno-finansowej oraz analizy ryzyk uwzględniających m.in. uwarunkowania prawne, celem oceny efektywności oraz zasadności gospodarczej dalszego zaangażowania kapitałowego w ŚCR oraz w realizowaną przez tą spółkę inwestycję.**

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 Katowicach.

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.

⁸¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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

Katowice, dnia 13 maja 2014 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Kontrolerzy
Jerzy Piasecki
Gł. specjalista kontroli państwowej

.....
Beata Olejnik
Specjalista kontroli państwowej
.....