



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4110-004-02/2014
R/14/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/14/007– Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców Gminy Strzelce Krajeńskie (w latach 2013-2014).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze.
Kontrolerzy	1. Beata Jakubowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93371 z dnia 5 grudnia 2014 r. 2. Anna Huziej, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93365 z dnia 2 grudnia 2014 r. 3. Mariusz Mizerski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93363 z dnia 26 listopada 2014 r. 4. Rajmund Aszkowski, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 16618. [dowód: akta kontroli str. 1-6]
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Strzelcach Krajeńskich zwany dalej „Urzędem” lub „Gminą” (Al. Wolności 48, 66-500 Strzelce Krajeńskie), REGON: 000526759.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Feder, Burmistrz Strzelec Krajeńskich od 8 grudnia 2014 r. W okresie od 14 lutego 2012 r. do 7 grudnia 2014 r. Burmistrzem Strzelec Krajeńskich był Wiesław Sawicki. [dowód: akta kontroli str. 7-9]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

Gmina Strzelce Krajeńskie zapewniła dostęp do sieci wodociągowej niemal wszystkim swoim mieszkańcom. Wprawdzie w okresie objętym kontrolą znacząco wzrosła długość sieci kanalizacyjnej, to nadal znaczna liczba mieszkańców wsi pozbawiona była możliwości podłączenia się do niej. Brak odpowiedniej, szczególnie na wsi, infrastruktury w zakresie kanalizacji oraz nieprawidłowe postępowanie przez mieszkańców z nieczystościami płynnymi, może powodować w dłuższej perspektywie niebezpieczeństwo pogarszania się jakości wody.

Mimo występowania powtarzających się przypadków niezapewnienia mieszkańcom odpowiedniej jakości wody, nie podejmowano działań w celu ustanowienia należytej ochrony strefy ujęć, w niewielkim zakresie przeprowadzano obowiązkowe kontrole zbiorników bezodpływowych, nie kontrolowano przydomowych oczyszczalni ścieków. Powyższe, jak też braki danych w ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków utrudniały rzetelne diagnozowanie potencjalnych źródeł zanieczyszczenia wody na terenie Gminy. Brak zatwierdzonego wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych oraz pełnej informacji w zakresie przeprowadzonych w poprzednich latach modernizacji sieci wodociągowej i ujęć wody utrudniały prawidłowe ustalenie potrzeb remontowych i inwestycyjnych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena sposobu planowania remontów i kierunków rozwoju sieci wodociągowej i kanalizacyjnej

1.1. Przygotowanie organizacyjne i finansowe Gminy do realizacji zadań

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. Gmina Strzelce Krajeńskie jest gminą miejsko-wiejską o całkowitej powierzchni 319 km². Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.² liczba mieszkańców wynosiła 17.426, przy czym na terenach wiejskich zamieszkiwało 42% osób. Ludność (w % ogółu ludności) korzystająca z instalacji wodociągowej oraz kanalizacyjnej wynosiła odpowiednio 88,2% i 65,0% przy średniej dla powiatu 82,5% i 52,4% (odpowiednio 40 i 23 lokata w województwie).

[dowód: akta kontroli str. 11-23, 279, 454-457, 481-484]

Według stanu na 31 grudnia 2014 r. długość sieci wodociągowej³ wynosiła łącznie 116,7 km i wzrosła w stosunku do 2012 r. o 0,4 km, zaś kanalizacyjnej 77,6 km i wzrosła w stosunku do 2012 r. o 22,6 km.

[dowód: akta kontroli str. 11-25, 481-484]

Długość sieci kanalizacji deszczowej, według stanu na 31 grudnia 2014 r., wynosiła 4,4 km i wzrosła w stosunku do 2012 r. o 1,2 km. Koszt budowy sieci kanalizacji deszczowej w latach 2013-2014 wyniósł 859.736 zł brutto.

Szacunkowa ilość wód opadowych, która trafiła do oczyszczalni w 2013 r. wynosiła 350,7 tys. m³ (48,2% ogółu ścieków), a w 2014 r. – 301,4 tys. m³ (44,6% ogółu ścieków). Brak w Mieście kompleksowego rozdzielania kanalizacji deszczowej od sanitarnej powoduje, m.in. lokalne podtopienia, zakłócanie pracy oczyszczalni ścieków oraz wzrost kosztów oczyszczania ścieków.

[dowód: akta kontroli str. 23-25, 478-480, 506-510, 807-812, 815-820]

1.1.2. Sprawowanie nadzoru nad podmiotami realizującymi zadania wodno-ściekowe (w tym Spółką) należało do zadań referatu gospodarki komunalnej, ochrony środowiska i rolnictwa Urzędu. Zadaniem tego referatu było, m.in. prowadzenie spraw związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie Gminy. Wymienione obowiązki realizowały trzy stanowiska pracy, tj. do spraw gospodarki komunalnej, do spraw rolnych oraz ochrony środowiska⁴ oraz kierownik referatu. Merytoryczny nadzór nad referatem sprawował zastępca Burmistrza.

[dowód: akta kontroli str. 10, 165-194, 476]

1.1.3. Zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków wykonywało, m.in. Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej⁵ Spółka z o.o. z siedzibą w Strzelcach Krajeńskich, której jedynym udziałowcem była Gmina.

[dowód: akta kontroli str. 42-64]

Zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁶) posiadało sześć podmiotów.

[dowód: akta kontroli str. 26-27, 28-41, 477]

1.1.4. W obiegu prawnym funkcjonowały dwa zezwolenia z dnia 22 lipca 2002 r. wydane dla:

² Dane statystyczne GUS w Zielonej Górze. Statystyczne Vademecum Samorządowca 2014.

³ Bez załączników.

⁴ Spośród siedmiu stanowisk w referacie.

⁵ Powstałe z dnia 1 kwietnia 2009 r. z połączenia Zakładu Komunalnego Sp. z o.o. oraz Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej Sp. z o.o.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.

- Spółki na ujmowanie, uzdatniania i zbiorowe dostarczanie wody oraz zbiorowe odprowadzanie i oczyszczanie ścieków na terenie Gminy Strzelce Krajeńskie w miejscowościach: Bobrówko, Bronowice, Brzoza, Czyżewo, Długie, Gardzko, Lubicz, Machary, Piastowo, Sławno, Strzelce Krajeńskie, Strzelce Klasztorne, Tuczno, Żabicko za pomocą urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu usługodawcy w dniu wydania zezwolenia oraz wybudowanych przez usługodawcę po uzyskaniu zezwolenia,
- Wojewódzkiego Zakładu Konserwacji Urządzeń Wodnych i Melioracyjnych z siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim (dalej: „WZKUWiM”) na ujmowanie, uzdatniania i zbiorowe dostarczanie wody na terenie Gminy Strzelce Krajeńskie (w 14 miejscowościach) za pomocą urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu usługodawcy w dniu wydania zezwolenia oraz wybudowanych przez usługodawcę po uzyskaniu zezwolenia.

W zezwoleniach zobowiązano ww. podmioty do zapewnienia należytej jakości dostarczanej wody oraz odprowadzanych ścieków.

WZKUWiM przekazał Gminie w pierwszej połowie 2007 r. stacje uzdatniania wody wraz z infrastrukturą towarzyszącą. W dniu 1 lipca 2007 r. Gmina przekazała ww. infrastrukturę Zakładowi Komunalnemu Sp. z o.o.

[dowód: akta kontroli str. 65-72, 73-80, 93-140]

Pomimo przekazania ww. infrastruktury Gminie i zaprzestaniu wykonywania przez WZKUWiM działalności określonej w zezwoleniu, Burmistrz nie cofnął wydanego zezwolenia (art. 18a ust. 1 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków).

[dowód: akta kontroli str. 65-80, 93-140, 614-619]

W związku ze zmianą operatora infrastruktury, tj. przejściu przez Spółkę zadań WZKUWiM, Urząd nie wyegzekwował złożenia wniosku o zmianę zezwolenia udzielonego Spółce. W następstwie czego Spółka nie posiada zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków dla następujących miejscowości: Buszów, Gilów, Ogardy, Pielice, Przyłęg, Sidłów, Śródlesie, Wełmin, Wielisławice.

[dowód: akta kontroli str. 11-18, 65-80]

Kierownik referatu gospodarki Urzędu wyjaśniła m.in., że przez przeoczenie nie wyegzekwowano zmiany zezwolenia.

[dowód: akta kontroli str. 478-480]

1.1.5. W latach 2013-2014 obowiązywało 21 umów najmu/dzierżawy zawartych przez Gminę ze Spółką, obejmujących udostępnienie sieci wodociagowych i kanalizacyjnych (w tym również ujęcia wody, stacje uzdatniania, kolektory kanalizacji deszczowej) oraz oczyszczalnię. Wartość początkowa majątku przekazanego na podstawie ww. umów, zaewidencjonowanego w księgach rachunkowych Urzędu, wynosiła ponad 31,3 mln zł. W ewidencji środków trwałych nie została ujęta część mienia (Bronowice i Bobrówko) przejętego od Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

[dowód: akta kontroli str. 813, 919-925]

Łączna kwota należnych dla Gminy od Spółki opłat z tytułu ww. umów wynosiła w 2014 r. 47,2 tys. zł. brutto. Łączna wartość odpisów umorzeniowych od majątku przekazanego Spółce, znajdującego się w ewidencji środków trwałych Gminy, na podstawie tych umów wynosiła 835,7 tys. zł. Z powyższego wynika, że czynsz stanowił kilka procent wartości odpisów umorzeniowych.

[dowód: akta kontroli str. 813, 919-938]

Skarbnik Gminy wyjaśnił, że przekazane Spółce urządzenia były przejęte od innych podmiotów i wyeksploatowane. Wysokość ustalonego czynszu odpowiadała rzeczywistemu stanowi technicznemu majątku i miała umożliwić Spółce

wygospodarowanie środków na jego modernizację. Przekazanie Spółce całości majątku spowodowałoby znaczny wzrost taryf za dostarczaną wodę i odprowadzanie ścieków, z uwagi na konieczność naliczenia amortyzacji przez Spółkę.

[dowód: akta kontroli str. 939-940]

1.1.7. Wielkość dochodów osiągniętych przez Gminę w 2013 r. i w trzech kwartałach 2014 r. wynosiła odpowiednio: 53.298,7 tys. zł i 38.291,6 tys. zł. W tym samym okresie Gmina poniosła wydatki, odpowiednio, w kwotach 49.156,9 tys. zł i 38.141,3 tys. zł. W latach 2012-2013 r. wskaźnik zadłużenia Gminy, o którym mowa w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁷ (obowiązujący do końca 2013 r.), wynosił odpowiednio: 36,5%, 28,5% dochodów wykonanych w poszczególnych latach. W 2014 r. (za I półrocze) indywidualny wskaźnik zadłużenia, wynikający z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸, wynosił 6,2% (przy dopuszczalnym 9,7% z uwzględnieniem wyłączeń).

[dowód: akta kontroli str. 195-211]

Skarbnik wyjaśnił, m.in. że w latach 2011-2013 Gmina dążyła do zmniejszenia wskaźnika zadłużenia, aby zapewnić sobie możliwość aplikowania o dofinansowanie inwestycji ze środków europejskich w nowej perspektywie finansowania. W jego ocenie, ograniczenia wynikające z ustawy o finansach publicznych w sposób znaczący wpływają na możliwości inwestycyjne Gminy.

[dowód: akta kontroli str. 498]

Były Burmistrz wyjaśnił, że ograniczenia w realizacji przez Gminę zadań w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków wynikały, m.in. z braku dokumentacji i koncepcji. Ograniczenia wynikały również z niewystarczających środków finansowych jakimi dysponowała Gmina. Nie były znane możliwości, zasady i wielkość środków europejskich jakie Gmina będzie mogła pozyskać na realizację zadań.

[dowód: akta kontroli str. 614]

Były Burmistrz, działający jednoosobowo jako zgromadzenie wspólników Spółki, podjął uchwałę w sprawie obniżenia jej kapitału zakładowego o kwotę 2.500.000 zł poprzez umorzenie udziałów. Po przeprowadzeniu procedury określonej w ustawie z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁹, Spółka przełała (2013 r.) na rachunek Gminy kwotę 2.500.000 zł. Przekazanie kwoty 2.500.000 zł nastąpiło w sytuacji, m.in. w sytuacji, gdy:

- w roku poprzednim (31.12.2012 r.) Spółka wykazała stratę 914.759,46 zł,
- rok 2013 r. Spółka zamknęła zyskiem w kwocie 293.975,98 zł,
- na dzień 31.12.2013 r. Spółka posiadała zobowiązania z tytułu kredytów w kwocie 416.840,36 zł.

[dowód: akta kontroli str. 1069, 1074-1125]

Były Burmistrz wyjaśnił, że umorzenie udziałów było konieczne dla zbilansowania budżetu Gminy, związanego z realizacją zadania dotyczącego uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej w Gminie Strzelce Krajeńskie.

[dowód: akta kontroli str. 615]

⁷ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 ze zm.

1.2. Diagnozowanie potrzeb i planowanie inwestycji

1.2.1. W Wieloletnich Prognozach Finansowych (dalej WPF)¹⁰ ujęto zadanie pn. Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej w Gminie Strzelce Krajeńskie. Budowa kanalizacji sanitarnej w ramach aglomeracji Strzelce Krajeńskie w miejscowościach: Brzoza, Piastowo, Żabicko, Bobrówko, Długie, którego realizację przewidziano na lata 2010-2015 (zadanie wykonane do 30 września 2014 r.).

W dniu 29 grudnia 2014 r. Rada Miejska w Strzelcach Krajeńskich podjęła uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2015-2020. Uchwałą tą ustalono również przedsięwzięcia wieloletnie na lata 2015-2018, w tym dwa zadania z zakresu gospodarki wodociągowo – kanalizacyjnej (Budowa sieci wodociągowej w miejscowości Danków wraz z przesyłem i rozbudową ujęcia wody w Buszowie oraz Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowości Gardzko)¹¹.

[dowód: akta kontroli str. 620-624, 676-744]

1.2.2. Na realizację zadań dotyczących gospodarki wodno-ściekowej w budżecie Gminy na:

- 2013 r. zaplanowano łącznie 1.955,8 tys. zł, a wydatkowano 2.454,4 tys. zł (w tym 631 tys. zł z wydatków niewygasających),

- 2014 r. zaplanowano łącznie 3.797,3 tys. zł, wydatkowano 3.785,4 tys. zł.

Zmiany w ciągu roku wynikały, m.in. z pozyskania dodatkowych środków Europejskiego Funduszu Rolnego oraz korekty planów w związku z przeprowadzonymi przetargami.

[dowód: akta kontroli str. 212, 745-806]

Ponadto, w latach 2013-2014 zaplanowano wydatki na wykonanie dokumentacji związanej z czterema inwestycjami wodociągowo-kanalizacyjnymi w łącznej kwocie 235,4 tys. zł. Wydatkowano środki w kwocie 77,2 tys. zł, a terminy realizacji dwóch zadań zostały przesunięte na 2015 r.

[dowód: akta kontroli str. 212-213, 499-510]

Skarbnik Gminy wyjaśnił, m.in. że sytuacja finansowa Gminy nie pozwalała na realizację większej liczby inwestycji wodociągowo-kanalizacyjnych.

[dowód: akta kontroli str. 498]

Były Burmistrz wyjaśnił, iż przyjęto praktykę realizowania inwestycji przez Gminę i przekazywania majątku do użytkowania Spółce. Gmina nie chciała przerzucić ciężaru budowy infrastruktury na mieszkańców z uwagi na istniejące bezrobocie (około 30%). Ponadto Spółka nie ma możliwości finansowych pozwalających na realizację tak dużych inwestycji.

[dowód: akta kontroli str. 614-619]

1.2.3. Opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego stworzeniem warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, o której mowa w art. 144-146 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹², nie pobierano, gdyż brak było uchwały Rady Miejskiej w tym zakresie.

[dowód: akta kontroli str. 491-492, 493]

¹⁰ Przyjętych następującymi uchwałami Rady Miejskiej numer:

- XVIII/145/11 z dnia 29 grudnia 2011 r., w której określono przedsięwzięcia wieloletnie na lata 2012-2015,
- XXXIII/258/12 z dnia 20 grudnia 2012 r., w której określono przedsięwzięcia wieloletnie na lata 2013-2016,
- XLV/354/13 z dnia 18 grudnia 2013 r., w której określono przedsięwzięcia wieloletnie na lata 2014-2015.

¹¹ Realizację zadań zaplanowano na lata 2015-2017, łączne nakłady finansowe 10.260 tys. zł (po 5.130 tys. zł na każde zadanie).

¹² Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

1.2.4. Stosownie do art. 17 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹³ Rada Miejska uchwałała Aktualizację Programu Ochrony Środowiska dla gminy Strzelce Krajeńskie, m.in. na lata 2010-2013 z perspektywą na lata 2014-2017¹⁴. Program wskazywał listę 14 przedsięwzięć przewidzianych do realizacji, w ramach dwóch celów, tj.: racjonalny pobór i zapewnienie dobrej jakości wody oraz redukcja ilości ścieków nieoczyszczonych, rozpisane na kolejne lata, ze wskazaniem potencjalnych źródeł finansowania (środki własne, z Unii Europejskiej, Agencji Nieruchomości Rolnych, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, kredyty, dotacje), a w przypadku niektórych zadań - szacunkowych kosztów.

[dowód: akta kontroli str. 214-224]

Według stanu na 31 grudnia 2014 r., z założonych do realizacji zadań w Aktualizacji Programu Ochrony Środowiska na lata 2010-2013 z perspektywą na lata 2014-2017, częściowo nie zrealizowano zadania pn. Rozbudowa i modernizacja sieci wodociągowej w ulicach Grodziska, Orzechowa, Zielona, PCK, Gdańska (osiedle), tj. w zakresie ulicy Orzechowej (częściowo) i Gdańskiej oraz budowy sieci kanalizacyjnej – częściowo w ulicach: Grodziska, Orzechowa, Zielona, PCK. Ograniczeniem przy realizacji zadań były, m.in. brak środków finansowych.

[dowód: akta kontroli str. 89-92, 225-247]

W dniu 16 października 2014 r. Rada Miejska przyjęła¹⁵ dokument pn. Aktualizacja Programu Ochrony Środowiska dla gminy Strzelce Krajeńskie na lata 2014-2017 z perspektywą na lata 2018-2021, w którym wyżej wymienione niezrealizowane zadania nie zostały ujęte, natomiast zaplanowano m.in. realizację takich zadań, jak: prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, kontrola zawartych umów na odbiór zanieczyszczeń ze zbiorników bezodpływowych, prowadzenie monitoringu jakości wód powierzchniowych i podziemnych.

[dowód: akta kontroli str. 28-41, 248-254]

Kontrola NIK wykazała, że faktycznie zrealizowane w latach 2013-2014 zadania¹⁶ nie były objęte Aktualizacją POŚ na lata 2010-2013. Zostały natomiast ujęte w Aktualizacji POŚ na lata 2014-2017, podczas gdy odbioru tych zadań dokonano przed podjęciem uchwały w sprawie przyjęcia Aktualizacji POŚ na lata 2014-2017.

[dowód: akta kontroli str. 28-41, 214-224, 225-247]

1.2.5. W ramach Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych Wojewoda Lubuski w dniu 14 lutego 2006 r. wyznaczył aglomerację Strzelce Krajeńskie¹⁷ o równoważnej liczbie mieszkańców 21.706 z oczyszczalnią ścieków w Strzelcach Krajeńskich, obejmującą następujące miejscowości z terenu Gminy: Strzelce Krajeńskie, Bobrówko, Bronowice, Buszów, Danków, Długie, Gardzko, Licheń, Lipie Góry, Lubicz, Ogardy, Sidłów, Sokółsko, Strzelce Klasztorne, Tuczno, Małe Osiedle, Wełmin, Przyłęg, Brzoza, zakładając planowaną do budowy długość sieci kanalizacyjnej – 86,9 km oraz objęcie nią dodatkowo 5.041 mieszkańców.

[dowód: akta kontroli str. 583-588]

W dniu 14 kwietnia 2008 r. Rada Miejska w drodze uchwały wyraziła pozytywną opinię w sprawie przedłożonego przez Wojewodę zmiany planu aglomeracji Strzelce Krajeńskie. Plan aglomeracji zakładał jedynie budowę sieci kanalizacyjnej

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

¹⁴ Program Ochrony Środowiska dla Miasta i Gminy Strzelce Krajeńskie został przyjęty uchwałą numer XXIII/14/2004 z dnia 24 listopada 2004 r.

¹⁵ Uchwała LIV/413/14.

¹⁶ Tj. Modernizacja stacji uzdatniania wody w Długiem; Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej w gminie Strzelce Krajeńskie (...), Budowa sieci kanalizacji sanitarnej grawitacyjno-tłocznej wraz z przyłęczami w m.Sidłów (...).

¹⁷ Po uprzedniej pozytywnej opinii Rady Miejskiej w Strzelcach Krajeńskich.

w miejscowościach: Strzelce Krajeńskie, Strzelce Klasztorne, Bronowice, Sokółsko, Bobrówko, Tuczo, Brzoza, Piastowo Długie, Sidłów i Żabicko, tj. łącznie budowę 25,5 km sieci kanalizacyjnej obejmując dodatkowo 2.397 mieszkańców.

[dowód: akta kontroli str. 589-611]

Z planowanej sieci kanalizacyjnej o długości 25,5 km wybudowano 22,6 km (różnica wynikała ze zmian powstałych na etapie projektowym inwestycji).

[dowód: akta kontroli str. 23, 583-611]

1.2.6. W okresie objętym kontrolą obowiązywało Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Strzelce Krajeńskie z dnia 22 grudnia 1999 r.¹⁸. W Studium stwierdzono, że „nie można wykluczyć konieczności restrukturyzacji istniejącego systemu zaopatrzenia w wodę z uwagi na pogarszający się stan sanitarny ujęć”, a w kierunkach rozwoju komunikacji i infrastruktury technicznej wskazano: „utrzymanie istniejących systemów zaopatrzenia obszarów wsi z wyznaczeniem, ustaleniem i zagospodarowaniem stref ochronnych urządzeń systemów, z niezbędną restrukturyzacją wprowadzającą systemy zbiorcze ze względu na ewentualne skażenia istniejących ujęć i uwarunkowania ekonomiczne eksploatacji”.

W dniu 16 października 2014 r. Rada Miejska uchwaliła zmianę Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹⁹. W Studium, stosownie do art. 3 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, ustalono kierunki rozwoju sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, tj. stwierdzono m.in., że należy podejmować niezbędne działania i inwestycje służące zapewnieniu wysokiej niezawodności dostaw wody pitnej o dobrych parametrach jakościowych, w tym poprzez skuteczną ochronę ujęć wody przed zanieczyszczeniami oraz dbałość o właściwe parametry techniczne sieci i urządzeń służących zaopatrzeniu w wodę. Ponadto, należy dążyć do objęcia terenu Gminy siecią kanalizacji sanitarnej poprzez budowę systemu kanalizacji sanitarnej w kolejnych miejscowościach²⁰, rozbudowę i budowę oczyszczalni ścieków, a szamba oraz przydomowe oczyszczalnie ścieków w granicach aglomeracji ściekowej wskazano jako rozwiązanie tymczasowe, do czasu realizacji kanalizacji.

[dowód: akta kontroli str. 262-303]

1.2.7. Według stanu na koniec 2014 r., udział procentowy terenów pokrytych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych miasta Strzelce Krajeńskie wynosił 11,7%, natomiast na terenie wiejskim udział ten wynosił 9,1%. Miejscowe plany zawierały ogólne ustalenia dotyczące zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków na terenach objętych planami.

[dowód: akta kontroli str. 299, 304-310, 492]

1.2.8. Rada Miejska w Strzelcach Krajeńskich nie podjęła uchwały w sprawie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, o której mowa w art. 21 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Kierownik referatu gospodarki komunalnej Urzędu oraz były Burmistrz wyjaśnili, że wynikało to z nieprzedłożenia przez Spółkę takiego planu.

[dowód: akta kontroli str. 11-18, 494-496]

¹⁸ Uchwała Nr XIII/110/99 aktualizowane: Uchwała Nr XVII/103/07 z dnia 28 listopada 2007 r. oraz uchwała Nr XLVII/338/09 z dnia 27 listopada 2009 r.

¹⁹ Uchwała Nr LIV/412/14.

²⁰ Do roku 2020: Wielisławice, Piastowo, Licheń, Gardzko, Sławno, Lubicz, Lipie Góry, Ogardy, Czyżewo, Buszów.

1.2.9. W oparciu o dane znajdujące się w Urzędzie stwierdzono m.in., że:

- brak jest informacji dotyczących dat przeprowadzonych modernizacji wodociągu,
- w odniesieniu do 17 ujęć wody – referat gospodarki komunalnej, ochrony środowiska i rolnictwa Urzędu w toku kontroli NIK uzyskał informację, m.in. ze Spółki, z której wynikało, że – pięć z nich zostało zmodernizowanych. W przypadku pozostałych ujęć wody brak było w Urzędzie informacji w przedmiotowym zakresie.

[dowód: akta kontroli str. 19-22, 24-25, 81-88]

Burmistrz Gminy zadeklarował, że w najbliższym czasie będzie dążyć do pozyskania informacji we wskazanym zakresie, aby w oparciu o nią formułować dalsze plany inwestycyjne i modernizacyjne Gminy.

[dowód: akta kontroli str. 311-312]

1.2.10. W Programie usuwania wyrobów azbestowych z terenu Gminy Strzelce Krajeńskie na lata 2009-2032 określono, m.in. że:

- ewentualna wymiana rur wodociągowych proponowana jest w latach 2030-2032,
- jeżeli zaistnieje ustawowa możliwość pozostawienia ich w ziemi to nie należy przystępować do ich demontażu, a pozostawić je w stanie nienaruszonym budując nowy wodociąg.

[dowód: akta kontroli str. 1152-1153]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Art. 18a ust. 1 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zobowiązuje Burmistrza do cofnięcia zezwolenia w przypadku, gdy przedsiębiorstwo wodociągowe przestało spełniać warunki określone przepisami prawa do wykonywania działalności określonej w zezwoleniu. W punkcie 6 ust. 3 ppkt 1²¹ zezwolenia określono, że zezwolenie ulega cofnięciu w przypadku zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej objętej zezwoleniem.

Po przekazaniu infrastruktury Gminie i zaprzestaniu wykonywania przez WZKUWiM działalności określonej w zezwoleniu z dnia 22 lipca 2002 r., Burmistrz nie cofnął wydanego zezwolenia temu podmiotowi.

[dowód: akta kontroli str. 65-80, 93-140]

Kierownik referatu gospodarki komunalnej Urzędu wyjaśniła, że nie zna przyczyn nie wydania decyzji cofającej zezwolenie.

[dowód: akta kontroli str. 478-480]

Były Burmistrz wyjaśnił, że nie posiadał informacji o konieczności cofnięcia zezwolenia wydanego WZKUWiM.

[dowód: akta kontroli str. 614-619]

2. W ewidencji środków trwałych Urzędu, pomimo obowiązku wynikającego z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²², nie zostały ujęte nabyte od Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa²³:

- ujęcia wody (hydrofornia) wraz z ogrodzeniem, sieć wodociągowa, studnie wiercone szt. 2 i linia elektryczna zasilająca ujęcie wody w miejscowości Bronowice,
- ujęcie wody (hydrofornia) i sieć wodociągowa w miejscowości Bobrówko.

[dowód: akta kontroli str. 813, 941-944, 945-976]

²¹ Warunki cofnięcia zezwolenia.

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

²³ Akt notarialny: z dnia 19.04.2000r. i z dnia 29 czerwca 2001 r.

Powyższa nieprawidłowość wynikała z niesporządzenia dokumentu „OT” przyjęcie środka trwałego. Skarbnik Gminy zadeklarował wprowadzenie tego majątku do ksiąg rachunkowych z datą 31 grudnia 2014 r.

[dowód: akta kontroli str. 939-940]

Jeszcze w toku kontroli NIK, mienie o łącznej wartości brutto 422.052,96 zł, zostało ujęte w ewidencji środków trwałych.

[dowód: akta kontroli str. 939-940, 1144-1150]

Ocena cząstkowa

Urząd diagnozował potrzeby w zakresie uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, dostrzegając m.in. potrzebę przyłączenia do kanalizacji sanitarnej większej ilości mieszkańców Gminy, szczególnie zamieszkałych na terenach wiejskich. Brak jednak było zatwierdzonego wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i kanalizacyjnych oraz pełnej informacji w zakresie przeprowadzonych w poprzednich latach modernizacji sieci wodociagowej i ujęć wody. Tymczasem takie dane są niezbędne, aby prawidłowo określać potrzeby remontowe i inwestycyjne oraz ustalać kierunki rozwoju sieci wodociagowej i kanalizacyjnej.

Możliwości finansowe Gminy ograniczały częściowo skuteczność działań w zakresie objętym kontrolą. Dzięki staraniom pozyskano dodatkowe środki finansowe z Europejskiego Funduszu Rolnego.

Opis stanu faktycznego

2. Ocena działań służących zapewnieniu dostaw wody przydatnej do spożycia

2.1. Realizacja obowiązków w zakresie zbiorowego zaopatrzenia

2.1.1. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁴ oraz art. 3 ust. 1 ustawy dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków²⁵ jest zadaniem własnym gminy. Ponadto, stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy należą również sprawy utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Według stanu na 1 grudnia 2014 r. możliwość przyłączenia do sieci:

- wodociagowej nie została zapewniona ok. 190 mieszkańcom sześciu miejscowości,
- kanalizacyjnej nie posiadało ok. 3.860 mieszkańców wsi (ponad 50% mieszkańców wsi).

[dowód: akta kontroli str. 19-22, 24-25, 461-467]

Burmistrz Gminy zadeklarował, że zadania w tym zakresie nadal będą realizowane. W pierwszej kolejności będą czynione starania o pozyskanie środków unijnych. Gdy okażą się one nieskuteczne zadania będą realizowane sukcesywnie, w kolejnych latach, ze środków własnych, w zależności od możliwości budżetowych gminy.

[dowód: akta kontroli str. 311-312]

Stosownie do art. 12 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Burmistrz informował mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia poprzez odnośnik do strony PSSE, znajdujący na stronie internetowej www.strzelce.pl. Poza Urzędem zadania informacyjne realizowała również Spółka, która przekazywała mieszkańcom informacje o jakości dostarczanej wody.

[dowód: akta kontroli str. 11-18, 334]

²⁴ Dz. U. z 2013 r., poz.594 ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny przeprowadzał kontrole ujęć, hydroforni, stacji uzdatniania wody. W 2013 r. ze względu na obecność bakterii grupy coli²⁶ zakwestionowana została jakość wody pochodzącej z ujęć (wodociągów) w miejscowościach: Wielisławice, Machary, Gardzko, Brzoza. W 2014 r. ze względu na obecność bakterii grupy coli zakwestionowana została jakość wody pochodzącej z ujęć (wodociągów) w miejscowościach: Gilów, Gardzko, Wilanów. W każdym powyższym ww. przypadku zakwestionowane próbki wody miały przekroczenia parametrów mikrobiologicznych, tj. woda nie odpowiadała wymaganiom rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi²⁷. Obecność bakterii grupy coli wynikała, m.in. z braku skanalizowania miejscowości oraz łamania przez mieszkańców zasad dotyczących wywozu nieczystości płynnych.

[dowód: akta kontroli str. 315-321, 322-324, 441-447]

Kierownik referatu gospodarki komunalnej Urzędu wyjaśniła, że związku ze stwierdzonymi przypadkami zanieczyszczeń wody przeprowadzono kontrole interwencyjne w miejscach gdzie wystąpiły skażenia wody pitnej. Powtarzające się przypadki skażeń wody na ujęciu w Gardzku spowodowały podjęcie działań mających na celu zlecenie w pierwszej kolejności opracowania dokumentacji projektowej w zakresie budowy sieci sanitarnej w tej miejscowości. W następnej kolejności planuje się wyłączenie z eksploatacji ujęć wody, które niosą zagrożenie skażeniem. Głównie dotyczy to ujęcia w Gilowie oraz Macharach.

[dowód: akta kontroli str. 478-480]

Nie zrealizowano w pełni postanowień Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Strzelce Krajeńskie, stanowiących o potrzebie wyznaczenia i ustalania stref ochronnych celem zapobieżenia ewentualnym skażeniom wody.

[dowód: akta kontroli str. 262-303]

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Rada Miejska uchwaliła w dniu 26 czerwca 2002 r. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków Zakładu Komunalnego Sp. z o.o. w Strzelcach Krajeńskich²⁸. Regulamin określał prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług.

[dowód: akta kontroli str. 335-355]

Stosownie do art. 24 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków zostały zatwierdzone w terminie określonym w art. 24 ust. 5 ww. ustawy, w drodze uchwały Rady Miejskiej:

- z dnia 7 lutego 2013 r. na okres od 01.04.2013 r. do dnia 31.03.2014 r.

- z dnia 5 marca 2014 r. na okres 01.04.2014 r. do dnia 31.03.2015 r.

Wnioski o zatwierdzenie taryf były opiniowane przez komisje stałe Rady Miejskiej.

[dowód: akta kontroli str. 141-164d, 826-887]

Były Burmistrz wyjaśnił m.in., że taryfy były opracowywane przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej, które nigdy nie zgłaszało, że ich wysokość nie gwarantuje pokrywania kosztów działalności. Uważał, że obowiązujące taryfy nie są w żaden sposób zaniżone i są zbliżone do średnich w kraju. Proponowane przez Spółkę taryfy były przez Urząd akceptowane i przekazywane do uchwalenia przez Radę Miejską.

[dowód: akta kontroli str. 614-619]

Analiza dokumentacji Urzędu wykazała, że:

²⁶ Mogą powodować głównie zakażenia jelitowe i biegunkę. Wykorzystywanie zanieczyszczonej wody do picia lub przygotowywania posiłków, może stanowić potencjalne zagrożenie dla zdrowia i życia osób.

²⁷ Dz. U. Nr 61, poz. 417 ze zm.

²⁸ Uchwała numer XXX/264/2002 z dnia 26 czerwca 2002 r.

- były Burmistrz jako jednoosobowe walne zgromadzenie wspólników zatwierdzał sprawozdania z działalności Spółki, m.in. za 2013 r., w którym prezentowane były wyniki na poszczególnych rodzajach działalności, w tym straty na działalności w zakresie dostarczania wody oraz odprowadzania ścieków,
- roczna stawka (47,2 tys. zł) za korzystanie przez Spółkę z urządzeń wodno-kanalizacyjnych będących własnością Gminy, została ustalona przez Urząd na poziomie niższym od naliczanych odpisów amortyzacyjnych (835,7 tys. zł).

[dowód: akta kontroli str. 142, 150, 813, 919-921, 939-940]

2.1.2. Urząd w formie elektronicznej prowadził ewidencję zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, stosownie do art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ewidencja zawierała m.in. adres nieruchomości, rok budowy oraz liczbę zbiorników bezodpływowych lub oczyszczalni oraz w nielicznych przypadkach ich pojemność, a także informacje o nielicznych przeprowadzonych kontrolach. Nie zawierała kompletnych danych dla wszystkich posesji posiadającej bezodpływowe zbiorniki lub przydomowe oczyszczalnie ścieków.

[dowód: akta kontroli str. 357-384]

Zgodnie z art. 9o ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych zobowiązany został do sporządzania kwartalnych sprawozdań. Urząd nie wyegzekwował od podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych trzech kwartalnych sprawozdań, o których mowa w art. 9o ww. ustawy, a 13 z nich zostało złożonych z opóźnieniem sięgającym od 3 do 43 dni. Do sprawozdań załączone były wykazy właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem zawarto umowę lub umowa uległa rozwiązaniu bądź wygaśnięciu (art. 9o ust. 4 cyt. ustawy).

[dowód: akta kontroli str. 26-27, 431-435, 625-634]

Stosownie do art. 9q ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach, Burmistrz sporządził roczne sprawozdanie za 2013 r. z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, m.in. w zakresie nieczystości ciekłych i przekazał w obowiązującym terminie, tj. w dniu 26 marca 2014 r. Marszałkowi Województwa oraz Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska. Przed sporządzeniem ww. sprawozdania Urząd nie weryfikował danych zawartych w kwartalnych sprawozdaniach składanych przez przedsiębiorców.

[dowód: akta kontroli str. 26-27, 448-453, 475, 485-490, 497, 807-810]

Inspektor ds. ochrony środowiska wyjaśniła, m.in. że nie weryfikowała danych zawartych w sprawozdaniach, gdyż nie miała podstaw, aby nie wierzyć w prawdziwość wykazywanych przez nich danych.

[dowód: akta kontroli str. 497]

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Rada Miejska, po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Drezdenku, uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku, zawierający elementy wymagane w art. 4 ust. 2 ww. ustawy. Określono w nim, m.in. iż właściciele nieruchomości wyposażone w zbiorniki bezodpływowe są zobowiązani opróżniać je z częstotliwością odpowiadającą wielkości zużytej wody i pojemności zbiornika bezodpływowego, lecz nie rzadziej niż raz na dwa miesiące²⁹.

[dowód: akta kontroli str. 407-430]

²⁹ Regulamin wprowadzony uchwałą numer XXXXVII/303/13 z dnia 25 marca 2013 r. zawierał identyczne zapisy w tym zakresie. W Regulaminie wprowadzonym uchwałą numer VIII/52/07 z dnia 28 marca 2007 r. wskazano, że właściciele nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe są obowiązani opróżniać je z częstotliwością zapewniającą niedopuszczenie do ich przepełnienia bądź wylewania na powierzchnię terenu.

2.2. Zrealizowane inwestycje

W latach 2013-2014 Gmina udzieliła łącznie 10 zamówień publicznych o wartości ogółem 7.633,4 tys. zł na zadania związane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków.

[dowód: akta kontroli str. 506-510]

W toku kontroli badaniem objęto zamówienie pn. Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej w Gminie Strzelce Krajeńskie (Budowa kanalizacji sanitarnej w ramach aglomeracji Strzelce Krajeńskie w miejscowościach: Brzoza, Piastowo, Żabicko, Bobrówko, Długie) o łącznej wartości brutto 4.906,5 tys. zł³⁰.

[dowód: akta kontroli str. 506-510, 513-525]

Zamawiający przygotował³¹ i przeprowadził postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, tj. zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³² (*ustawa Pzp*). Zamawiający zawarł umowę w sprawie udzielenia zamówienia publicznego w terminie określonym w art. 94 ust. 1 ustawy Pzp. Treść umowy zawartej z wykonawcą była zgodna ze złożoną przez niego ofertą i gwarantowała zabezpieczenie interesu zamawiającego w przypadku nienależytego wykonania przedmiotu zamówienia.

[dowód: akta kontroli str. 513-523, 612-613]

Aneksiem z dnia 5 lutego 2014 r. do umowy, skrócono termin realizacji zamówienia o pół roku, tj. zamiast 30 marca 2015 r., na 30 września 2014 r. co spowodowało zwiększenie limitu płatności przewidzianych na 2014 r. z kwoty 2.000.000 zł do kwoty 2.906.538,06 zł. Przyczyną zawarcia aneksu, były dodatkowe środki otrzymane przez Gminę z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, które pozwoliły na wcześniejsze zakończenie inwestycji i oddanie do użytku sieci kanalizacyjnej mieszkańcom.

[dowód: akta kontroli str. 513-525, 574-578, 582]

Rozliczenia z wykonawcą następowały zgodnie z zawartą umową, tj. na podstawie faktur, do których każdorazowo dołączano protokół rozliczenia finansowego stanu i zaawansowania wykonanych robót budowlano-remontowych, podpisane przez kierownika budowy i inspektora nadzoru.

[dowód: akta kontroli str. 506-510, 513-526, 536-537]

Realizacja i odbiór prac w ramach niniejszego zadania następowała w oparciu o wymagane pozwolenia i zgłoszenia określone w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³³.

[dowód: akta kontroli str. 814, 906-918]

W wyniku realizacji ww. zadania uzyskano efekt rzeczowy w postaci zwiększenia o 20,8 km sieci kanalizacyjnej na terenie Gminy.

[dowód: akta kontroli str. 604-607]

Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w 2013 r. (ZP-SR) zostało złożone w terminie określonym w art. 98 ustawy Pzp. Dane w nim zawarte, zgodne były ze stanem faktycznym z wyjątkiem liczby postępowań przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego oraz wartości zwartych umów na roboty budowlane.

[dowód: akta kontroli str. 548-554]

2.3. Nadzór nad powierzonymi zadaniami

³⁰ Wartościowo ponad 64 % z 7.633,4 tys. zł.

³¹ Odstępstwo dotyczyło oszacowania wartości zamówienia.

³² Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

³³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

Stosownie do art § 215 ust. 1 ustawy Kodeks spółek handlowych oraz art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej³⁴, Burmistrz jako jednoosobowe zgromadzenie wspólników powołał Radę Nadzorczą w Spółce. W Urzędzie znajdowały się dokumenty potwierdzające posiadanie przez członków Rady Nadzorczej stosownych uprawnień, tj. złożenia egzaminu w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji³⁵.

[dowód: akta kontroli str. 658-675]

W Urzędzie brak było dokumentacji potwierdzającej dokonywanie przez Burmistrza analizy przedkładanych sprawozdań rocznych Rady Nadzorczej i uchwał w zakresie bilansu.

[dowód: akta kontroli str. 658-675]

Były Burmistrz wyjaśnił, że opracowanie zasad ładu korporacyjnego nie było w jego ocenie konieczne. Wystarczające były spotkania z członkami rady nadzorczej oraz bieżące rozwiązywanie problemów i wspólne planowanie.

[dowód: akta kontroli str. 614-619]

W Urzędzie nie opracowano wymaganego art. 10 ust. 8 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi³⁶, zarządzenia w zakresie szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej Prezesowi Spółki.

[dowód: akta kontroli str. 658-675]

Burmistrz nie skorzystał z możliwości wynikających z art. 18e ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, tj. przeprowadzania w Spółce kontroli w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem. Kontrola taka nie była przeprowadzana od jej powstania, tj. 2009 r.

[dowód: akta kontroli str. 313-314]

Były Burmistrz wyjaśnił, m.in. że kontrola jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem. Dzięki wspólnym posiedzeniom z Radą Nadzorczą i Zarządem Spółki uzyskiwał bieżące informacje na temat działalności Spółki.

[dowód: akta kontroli str. 494-496, 614-619]

W ocenie NIK, realizacja przez Burmistrza uprawnienia do kontroli pozwoliłaby, m.in. wyeliminować niezgodność w zakresie obszaru działalności wykonywanej przez Spółkę, a wynikającym z zezwolenia.

Do Urzędu nie wpływały skargi mieszkańców na jakość wody i działalność podmiotów zajmujących się zaopatrzeniem w wodę i odprowadzanie ścieków.

[dowód: akta kontroli str. 511-512]

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

1. W ewidencji (art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) obejmującej 607 zbiorników bezodpływowych i 70 przydomowych oczyszczalni ścieków brak było kompletnych danych dotyczących funkcjonowania zbiorników bezodpływowych w przypadku 69 posesji w 10 miejscowościach (w tym stwierdzono brak danych odnośnie funkcjonowania zbiorników bezodpływowych w przypadku 30 posesji w dwóch miejscowościach, w których w latach 2013-2014 doszło do skażenia wody bakterią coli).

[dowód: akta kontroli str. 357-384]

*Ustalone
nieprawidłowości*

³⁴ J.t. Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236.

³⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 216 ze zm.

³⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 254 ze zm.

Inspektor ds. ochrony środowiska Urzędu wyjaśniła, że ewidencja powstała w 2004 r. i została opracowana przez pracowników Urzędu w oparciu o spis z natury wykonany poprzez wizję w terenie. Następnie ewidencja została zaktualizowana w 2007 r. przez sołtysów. Brak wszystkich danych dotyczących sposobu odprowadzania ścieków wynikał z problemów dotyczących możliwości „wejścia na daną posesję”.

[dowód: akta kontroli str. 385-386]

Skutkiem niekompletności danych w ww. ewidencji był m.in. brak możliwości pełnego zweryfikowania ilości ścieków trafiających do oczyszczalni z ilością ścieków wytwarzanych tj. dokonania oceny czy część ścieków nie trafia poza stację zlewną (art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

2. W regulaminie utrzymania czystości i porządku w Gminie, przyjętym uchwałą Rady Miejskiej w Strzelcach Krajeńskich³⁷ z dnia 20 czerwca 2013 r., ustalono m.in. częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów. Właściciele nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe zobowiązani zostali opróżniać je z częstotliwością odpowiadającą wielkości zużytej wody i pojemności zbiornika bezodpływowego, lecz nie rzadziej niż raz na dwa miesiące.

[dowód: akta kontroli str. 424-430]

Aktualizacja Programu Ochrony Środowiska na lata 2010-2013 określiła, że należy raz w roku dokonać sprawdzenia częstotliwości wywozu ścieków oraz porównać ilości ścieków odebranych przez tabor asenizacyjny z pomiarami zrzutu tych ścieków na stację zlewną.

Spośród wyszczególnionych w ewidencji 607 zbiorników bezodpływowych i 70 przydomowych oczyszczalni ścieków, Urząd przeprowadził (w dniu 23 września 2013 r.) kontrolę jednego zbiornika (w związku z zanieczyszczeniem wody bakterią grupy coli w miejscowości Wielisławice), a w 2014 r. (13 i 19 lutego w Sławnie i 17 listopada w Wielisławicach) kontrole łącznie pięciu zbiorników. We wskazanych latach nie przeprowadzono żadnej kontroli przydomowych oczyszczalni ścieków.

[dowód: akta kontroli str. 214-224, 357-384, 436-440]

Inspektor ds. ochrony środowiska Urzędu wyjaśniła, że coroczna kontrola zbiorników bezodpływowych nie jest fizycznie możliwa z uwagi na ograniczone zasoby kadrowe. W odniesieniu do kontroli przydomowych oczyszczalni ścieków brak kontroli wynikał, m.in. ze zmian osobowych w Urzędzie oraz braku zgłoszeń ich wadliwego działania.

[dowód: akta kontroli str. 387-391]

Były Burmistrz wyjaśnił, że brak kontroli był spowodowany ograniczeniami kadrowymi, dużą rotacją pracowników Urzędu oraz dużą liczbą innych zadań wykonywanych przez referat gospodarki komunalnej, ochrony środowiska i rolnictwa.

[dowód: akta kontroli str. 614-619]

Nieprzewodzenie regularnych kontroli może skutkować brakiem lub zbyt późnym diagnozowaniem potencjalnych źródeł zanieczyszczenia wody na terenie Gminy.

3. Urząd nie wyegzekwował od wszystkich podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych prawidłowego wypełniania obowiązków statystycznych, o których mowa w art. 9o ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

[dowód: akta kontroli str. 26-27]

³⁷ Uchwała numer XXXIX/325/13, poprzednio obowiązywały następujące uchwały: numer VIII/52/07 z dnia 28 marca 2007 r. i numer XXXVI/303/13 z dnia 25 marca 2013 r.

Analiza realizacji przez cztery podmioty prowadzące działalność w ww. zakresie, za cztery kwartały 2013 r. i trzy kwartały 2014 r. wykazała, m.in. że dwa podmioty za II kwartał 2014 r. i jeden podmiot za III kwartał 2014 r. nie złożyły w Urzędzie sprawozdań, a spośród złożonych 25 sprawozdań, 13 z opóźnieniem sięgającym od 3 do 43 dni.

[dowód: akta kontroli str. 26-27, 433-435, 625-634]

Inspektor do spraw ochrony środowiska Urzędu wyjaśniła, że w razie opóźnień przedsiębiorców, nie wzywano w sposób pisemny do złożenia sprawozdań, jednak każdorazowo monitorowano napływ sprawozdań do Urzędu. W sytuacji dłuższej zwłoki informowano przedsiębiorców w sposób telefoniczny o powstałych opóźnieniach. Prawdopodobnie w kilku przypadkach, pomimo telefonicznych monitów przedsiębiorcy nie złożyli sprawozdań, a w Urzędzie przeoczono upływ czasu.

[dowód: akta kontroli str. 431-432]

W dniu 9 stycznia 2015 r. wpłynęły do Urzędu brakujące sprawozdania.

[dowód: akta kontroli str. 461-467]

4. Dotychczasowe strefy ochronne ujęć wody są na terenie Gminy niewystarczające, aby została zapewniona dostawa wody odpowiedniej jakości. Ustalono, bowiem że w latach 2013-2014 na terenie gminy wystąpiło 10 przypadków zakwestionowania (przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Drezdenku) jakości wody pochodzącej z wodociągów: Wielisławice (2 przypadki), Machary, Gardzko (3 przypadki), Brzoza, Gilów (2 przypadki), Wilanów, z powodu obecność bakterii grupy coli, w pobieranej w ujęciach wodzie.

[dowód: akta kontroli str.11-18, 28-41, 478-480, 1138-1139]

Kierownik gospodarki komunalnej Urzędu przyznała, że żadne ujęcie wody nie jest objęte strefą ochrony pośredniej. Gmina nie podejmowała konkretnych działań w tym zakresie, ale jednak z uwagi na liczne zanieczyszczenia, w tym możliwość wywołania zakażeń użytkowaniem przez rolników nieprawidłowych nawozów i środków ochrony roślin, rozważyła się podjęcie kroków w celu ustalenia terenu ochrony pośredniej ujęcia przede wszystkim w m. Gardzko, tak aby poprzez określenie stosownych zakazów w zakresie stosowania przez rolników na pobliskim ujęciu terenie wyeliminować możliwość wystąpienie zanieczyszczeń.

[dowód: akta kontroli str. 478-480]

5. W dniu 22 stycznia 2013 r. były Burmistrz zawarł umowę, udzielając zamówienia³⁸ na realizację zadania pn. Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej w Gminie Strzelce Krajeńskie (Budowa kanalizacji sanitarnej w ramach aglomeracji Strzelce Kraj. w miejscowościach: Brzoza, Piastowo, Żabicko, Bobrówko, Długie).

[dowód: akta kontroli str. 513-523]

Wartość zamówienia oszacowano bez uwzględnienia wartości zamówień uzupełniających, tj. niezgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy Pzp.

[dowód: akta kontroli str. 556-563]

Inspektor ds. zamówień publicznych Urzędu, dokonująca określenia wartości przedmiotu zamówienia przyznała, m.in. że w momencie szacowania wartości zamówienia nie posiadała wiedzy na temat przewidywanych zamówień uzupełniających, a decyzja o przewidywanych zamówieniach uzupełniających została podjęta w trakcie przygotowywania specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Zarówno w specyfikacji jak i w ogłoszeniu o zamówieniu, zamówienia uzupełniające zostały zaplanowane, a wartość ich została wpisana do protokołu z postępowania.

[dowód: akta kontroli str. 564-568, 574, 1141]

³⁸ Za wynagrodzeniem 4.906.538,06 zł brutto (netto 3.989.055,33 zł).

Były Burmistrz wyjaśnił, że wartość zamówienia została ustalona przez inspektora do spraw zamówień publicznych, na podstawie danych otrzymanych z komórek organizacyjnych Urzędu.

[dowód: akta kontroli str. 614-619]

Oszacowanie wartości zamówienia, bez uwzględnienia wartości zamówień uzupełniających nie miało wpływu na wybór trybu udzielenia tego zamówienia.

6. W sprawozdaniu rocznym ZP-SR za 2013 r. przekazanym (w dniu 26.02.2014 r.), stosownie do art. 98 ust. 2 ustawy Pzp, do Urzędu Zamówień Publicznych nie ujęto udzielonego w 2013 r. zamówienia publicznego pn. Budowa kanalizacji sanitarnej w Aglomeracji Strzelce Krajeńskie – etap II: Brzoza, Piastowo, Żabicko, Długie o wartości 3.989.055,33 zł netto. W konsekwencji powyższego, sprawozdanie zawierało niepełne dane w zakresie:

- liczby udzielonych zamówień: 14 zamiast 15,

- ich wartości: 2.166.336,50 zł zamiast 6.155.391,83 zł.

Dodatkowo w punkcie VI sprawozdania wykazano zamówienie o wartości 308.905,55 zł podczas, gdy ta część sprawozdania dotyczy sposobu wykonania zamówień, których wartość jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 20.000.000 euro dla robót budowlanych albo 10.000.000 euro dla dostaw lub usług.

[dowód: akta kontroli str. 548-552, 563-564]

Sporządzająca sprawozdanie, inspektor ds. zamówień publicznych Urzędu wyjaśniła, że wynikało to z pomyłki.

[dowód: akta kontroli str. 565-569, 579]

W toku kontroli NIK, w dniu 14 stycznia 2015 r. złożono do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych korektę sprawozdań ZP-SR za 2012 i 2013 r.

[dowód: akta kontroli str. 580-581]

7. W Urzędzie nie opracowano, wymaganego przepisem art. 10 ust. 8 o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, zarządzenia w zakresie szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej Prezesowi Spółki.

[dowód: akta kontroli str. 658-675]

Sposób przyznawania nagród dla Prezesa Spółki został ustalony w umowie o pracę.

[dowód: akta kontroli str. 658-675]

Ocena cząstkowa

Zadania w zakresie zapewnienia mieszkańcom Gminy nieprzerwanych dostaw wody przydatnej do spożycia nie zostały całkowicie wykonane. Wprawdzie niemal wszyscy mieszkańcy Gminy mieli dostęp do sieci wodociągowej i byli informowani o jakości wody przeznaczonej do spożycia, jednakże wystąpiły powtarzające się przypadki skażenia wody zanieczyszczeniami groźnymi dla ludzkiego zdrowia.

Pomimo powtarzającej się sytuacji dostaw wody niespełniającej podstawowych parametrów jakościowych nie podjęto działań celem ustanowienia strefy ochrony pośredniej, przynajmniej w odniesieniu do ujęcia wody w Gardzku. W niewielkim zakresie kontrolowano prawidłowość wywiązywania się właścicieli zbiorników bezodpływowych z ustawowych obowiązków. W ogóle nie kontrolowano stanu przydomowych oczyszczalni ścieków. Powyższe, jak też braki danych w ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków utrudniały rzetelne diagnozowanie potencjalnych źródeł zanieczyszczenia wody na terenie Gminy.

Ceny w zatwierdzonych taryfach na wodę i ścieki były na poziomie niższym od przeciętnej dla miast w województwie lubuskim, a także gmin w Polsce. Nie zagwarantowały pokrywania całości kosztów tej działalności, co w sytuacji ograniczeń finansowych uniemożliwiało przeznaczenie większych nakładów finansowych na modernizację lub budowę sieci.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli³⁹, wnosi o:

1. Doprowadzenie do opracowania przez Spółkę oraz złożenie do zatwierdzenia Radzie Miejskiej planu wieloletniego rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych.
2. Zwiększenie skuteczności nadzoru nad gospodarką wodno-ściekową, w szczególności w zakresie prowadzenia regularnych kontroli opróżniania zbiorników bezodpływowych.
3. Poprawne szacowanie wartości zamówień publicznych oraz sporządzanie sprawozdań o udzielonych zamówieniach publicznych.
4. Zapewnienie odpowiedniej ochrony strefy ujęć wody, aby możliwa była nieprzerwana dostawa wody odpowiadającej wymaganiom rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.
5. Podjęcie działań w celu cofnięcia zezwolenia w przypadku, gdy przedsiębiorstwo WZKUWiM przestało spełniać warunki określone przepisami prawa do wykonywania działalności określonej w zezwoleniu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków
i wykorzystania uwag*

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 Zielonej Górze.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 60 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³⁹ 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.

Zielona Góra, dnia 9 lutego 2015 r.

Kontroler
Beata Jakubowska
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Kontroler
Anna Huziej
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Kontroler
Rajmund Aszkowski
doradca ekonomiczny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
Dyrektor
Zbysław Dobrowolski

.....
podpis