



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY-4112-02-01/2011
S/11/002

Bydgoszcz, dnia 13 grudnia 2013 r.

**Pan
Stanisław Drzewiecki
Prezes Zarządu
Miejskich Wodociągów i Kanalizacji
w Bydgoszczy sp. z o.o.**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła w Miejskich Wodociągach i Kanalizacji w Bydgoszczy sp. z o.o., zwanej dalej „Spółką” lub „MWiK”, kontrolę działalności Spółki, ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji prowadzonych w latach 2000-2011.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli przekazanym Panu do podpisania w dniu 26 listopada 2013 r.², Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK³, przekazuje Zarządowi Spółki niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęcie przez MWiK realizacji inwestycji w celu rozbudowy i modernizacji systemu wodnokanalizacyjnego w Bydgoszczy, pozyskanie na te zadania środków z UE, rozliczenie realizowanych projektów oraz wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości. Pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia się opracowywanie przez Spółkę taryf za usługi dotyczące zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, a także przygotowanie i realizację zadania dotyczącego modernizacji stacji uzdatniania wody „Czyżkówko” oraz udzielanie przez Spółkę zamówień publicznych.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Zarząd Spółki odmówił podpisania protokołu, wskazując w piśmie z dnia 3 grudnia 2013 r. wyjaśnienie tej odmowy.

³ W brzmieniu obowiązującym do dnia 2 czerwca 2012 r.

1. Przedmiotem działalności Spółki był przede wszystkim pobór, uzdatnianie i dostarczanie wody oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków. W tym celu MWiK m.in. prowadził inwestycje niezbędne dla zapewnienia wymaganej art. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁴, zwanej dalej „ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu”, zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnienia należytej jakości dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Głównymi projektami inwestycyjnymi, które w badanym okresie realizował MWiK poza inwestycjami finansowanymi ze środków własnych (w przeciągu 10 lat – łącznie 174.653,0 tys. zł) oraz remontami (w przeciągu 5 lat – łącznie 44.602,5 tys. zł), był Bydgoski System Wodny i Kanalizacyjny (BSWiK) na podstawie Memorandum Finansowego z dnia 22 września 2000 r.⁵ oraz Bydgoski System Wodny i Kanalizacyjny II (BSWiK II) na podstawie Decyzji Komisji Europejskiej z dnia 21 grudnia 2004 r. Celem ich realizacji było umożliwienie Bydgoszczy osiągnięcia spełnienia norm zawartych w dyrektywie ws. oczyszczania ścieków komunalnych⁶ oraz w dyrektywach określających jakość wody⁷. Zgodnie z założeniami wynikającymi z ww. memorandum i decyzji koszty projektów zostały oszacowane na kwoty 75.700,0 tys. euro (w tym 49% udział pomocy udzielonej z UE) oraz 137.983,7 tys. euro (w tym 72% z UE). Według stanu na koniec okresu objętego kontrolą (31 grudnia 2011 r.) poniesione na te projekty wydatki, tj. 309.076,9 tys. zł na BSWiK oraz 654.035,9 tys. zł na BSWiK II wzrosły odpowiednio o 22,2% i 1,9% w stosunku do kwot zaplanowanych w studiach wykonalności. Z uwzględnieniem wyłącznie wydatków kwalifikowanych (ujętych w raportach końcowych z realizacji projektów), tj. 303.492,0 tys. zł i 636.656,6 tys. zł, wkład wspólnotowy wyniósł odpowiednio 39,9% i 59,7% (łącznie 501.015,0 tys. zł). Do dnia 31 grudnia 2011 r., z kwoty tej MWiK otrzymał 395.765,9 tys. zł, co w przeliczeniu na euro stanowiło zgodnie z ww. decyzjami 80% planowanych kwot pomocy ze środków Funduszu Spójności (FS).

W celu sfinansowania realizowanych inwestycji MWiK wyemitował w latach 2005-2010 obligacje przychodowe na łączną kwotę 530 mln zł, w tym w ramach serii I na kwotę 220 mln zł oraz w ramach serii II na kwotę 310 mln zł. Emisji dokonano zgodnie z uchwałą Walnego Zgromadzenia Wspólników Spółki w osobie Prezydenta Miasta Bydgoszczy, która to uchwała, podjęta dnia 18 listopada 2005 r., przewidywała emisję obligacji do kwoty 600 mln zł. Kwota „Programu emisji obligacji” ustalona ww. uchwałą była wyższa od kwoty wskazywanej we wcześniejszych dokumentach związanych z tym programem. W szczególności w uchwale Rady Miasta Bydgoszczy z 30 czerwca 2004 r., nr XXX/692/04 oraz w Studium Wykonalności BSWiK II z lipca 2004 r. zapotrzebowanie na środki z emisji obligacji przychodowych uwzględniające zakup ciągu technologicznego Spółki Wodnej „Kapuściska” nie przekraczało kwoty 381 mln zł. [...]»⁸ NIK nie wnosi zastrzeżeń co do

⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.

⁵ Zmienionej decyzjami Komisji Europejskiej.

⁶ Nr 91/271/WE z dnia 21 maja 1991 r.

⁷ Nr 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r., nr 75/440/EWG z dnia 16 czerwca 1975 r. i nr 80/778/EWG z dnia 15 lipca 1980 r.

⁸ Treść objęta tajemnicą przedsiębiorstwa na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.

wywiązywania się przez MWiK z obowiązków nałożonych ustawą z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach⁹ oraz programem emisji obligacji przychodowych w zakresie gromadzenia środków z emisji na wydrebnionym rachunku bankowym, przestrzegania zakazu zbywania i obciążania składników majątkowych oraz realizacji obowiązków informacyjnych. NIK zwraca uwagę, że na skutek opóźnień w przygotowaniu i realizacji inwestycji, transze obligacji emitowane były w latach 2005-2006 z wyprzedzeniem w stosunku do dokonywanych wydatków, w związku z czym na rachunkach Spółki powstawały znaczne nadwyżki środków finansowych.

W wyniku realizacji BSWiK oraz BSWiK II osiągnięto m.in. następujące efekty rzeczowe: [a] modernizację stacji wodociągowych SW-4 „Czyżkówko” i SW-1 „Las Gdański” (w tym zwiększenie zdolności pozyskiwania wód gruntowych z 22 tys. m³/dobę do 42 tys. m³/dobę), [b], rozbudowę oczyszczalni ścieków „Fordon” (zwiększenie przepustowości hydraulicznej z 26,7 do 41 tys. m³/dobę oraz budowę instalacji termicznego przetwarzania osadów), [c] skierowanie do istniejących oczyszczalni ścieków sanitarnych odprowadzonych wcześniej bez oczyszczenia do rzek Brdy i Wisły (zlewnie liczące ok. 245 tys. mieszkańców) oraz wyeliminowanie odpływu nieoczyszczonych ścieków sanitarnych z 40 wylotów kanalizacji deszczowej, [d] zwiększenie udziału procentowego oczyszczanych ścieków w ogólnej ilości ścieków do poziomu 95%, [e] budowę nowych sieci wodociągowych (42,8 km), dających m.in. możliwość podłączenia do sieci 1,3 tys. mieszkańcom Bydgoszczy, [f] budowę nowej kanalizacji sanitarnej (172,5 km), w tym w strefie ochronnej ujęcia wody powierzchniowej „Czyżkówko” i renowację starej (110,6 km), dającą możliwość m.in. podłączenia do sieci 17,9 tys. mieszkańcom Bydgoszczy, [g] renowację głównych przewodów wodociągowych (65,6 km), [h] wymianę zużytych przewodów wodociągowych z rur azbestocementowych (119,6 km), [i] poprawę jakości wody (w tym w zakresie smaku i zapachu, osiągnięto obniżenie stężenia trichlorometanów do poziomu poniżej 30 µg/l oraz wolnego chloru do poziomu poniżej 0,5 mg/l) oraz podniesienie ciśnienia wody, poprzez utworzenie drugostronnego zasilania w wodę dzielnicy „Fordon” i osiedli na „górnym południowym tarasie” Bydgoszczy, [j] budowę i renowację kanalizacji deszczowej (61,2 km), [k] przepompownie (36 szt.), co należy ocenić pozytywnie.

Należy wskazać, że realizacja BSWiK trwała o 7 lat dłużej w stosunku do zaplanowanego okresu 3,5 lat, natomiast realizacja BSWiK II zamiast 4 lata trwała ponad 8 lat. Przyczynami wydłużenia czasu ich realizacji niezależnymi od MWiK m.in. była nierzetelność wykonawców, mimo iż wybierani byli pod nadzorem jednostek odpowiedzialnych za wdrażanie w Polsce projektów finansowanych z FS oraz powołanych do kontroli postępowań o udzielenie zamówień publicznych, konieczność ponownego przeprowadzania postępowań przetargowych, wydłużenie procedur przetargowych ze względu na wprowadzenie przez UE nowych zasad kontraktowych i konieczność ponownego opracowania materiałów przetargowych (również przy wejściu Polski do UE, po rozwiązaniu kontraktu), długotrwałe postępowania przy BSWiK oraz powódź. NIK zwraca również uwagę, że decyzja o jednoczesnej realizacji BSWiK i BSWiK II spowodowała, iż problemy z realizacją zadań w ramach BSWiK miały wpływ na opóźnienie w zawieraniu umów z wykonawcami robót w ramach BSWiK II. Skutkiem wydłużenia realizacji projektów był przede wszystkim: wzrost kosztów tych inwestycji (w wyniku zmian cen na

⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1300 ze zm.

rynku usług budowlanych i rynku walutowym), konieczność emisji obligacji w kwocie wyższej niż pierwotnie planowano, spłacanych w cenie wody i ścieków jeszcze przez kolejnych 15 lat (do 2029 r.). Nie zrealizowano części zadania w ramach BSWiK II, tj. 41,8 km kanałów deszczowych. Należy wskazać, że w 2004 r. Miasto Bydgoszcz zobowiązało się do finansowania 83 km kanałów deszczowych, ale w 2009 r. ograniczyło zakres rzeczowy przedsięwzięcia o ponad 50%. Do końca okresu objętego kontrolą Spółka została dokapitalizowana przez Miasto Bydgoszcz kwotą 44.276,0 tys. zł w celu budowy kanalizacji deszczowej.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, ocenia przygotowanie i realizację w ramach BSWiK zadania inwestycyjnego polegającego na modernizacji stacji uzdatniania wody SW-4 „Czyżkówko” połączonego z budową infiltracyjnego ujęcia wody. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na niepodjęciu we właściwym czasie decyzji o przerwaniu lub kontynuacji inwestycji z pierwszym wykonawcą.

2.1. MWiK ogłaszając w 2005 r. przetarg nieograniczony na zaprojektowanie i wybudowanie zadania pn.: „Modernizacja Stacji Uzdatniania Wody SW-4 Czyżkówko w Bydgoszczy” w oparciu o warunki kontraktowe FIDIC¹⁰ założył w programie funkcjonalno-użytkowym (PFU) m.in. powierzchnię do wylesienia 35,24 ha i powierzchnię zalewową do 27 ha. Brak 6,74 ha terenu zgłoszony został przez wykonawcę¹¹ już w dniu 12 listopada 2005 r., tj. po 68 dniach od zawarcia umowy (5 września 2005 r.) i 37 dniach od przejęcia terenu budowy. Strony kontraktu nie zdołały wypracować zgodnego stanowiska w tej sprawie, pomimo że wymieniano się pismami (w liczbie 14) pomiędzy wykonawcą, inżynierem kontraktu a zamawiającym oraz przeprowadzono m.in. trzy narady. Pomimo podejmowania przez MWiK działań w celu pozyskania dodatkowych terenów, terenów tych wówczas nie pozyskano. Nie doszło do zamiany gruntów z Lasami Państwowymi na skutek zmiany koncepcji MWiK w zakresie pozyskania terenów i wystąpienia z wnioskiem o ich wykup (propozycja nie uzyskała akceptacji Lasów Państwowych). Ostatecznie, we wrześniu 2007 r. kontrakt został obustronnie wypowiedziany. [...] ¹².

MWiK w latach 2005-2011 na realizację tego zadania poniósł faktyczne wydatki w wysokości 173.050,5 tys. zł, w tym na realizację niedokończonego kontraktu z 2005 r.¹³ – 21.039,0 tys. zł, na kontrakt z 2009 r.¹⁴ – 138.304,3 tys. zł oraz na 17 związanych z tym zadaniem dodatkowych zamówień i opłat – 13.707,2 tys. zł. Natomiast faktyczny wzrost wydatków na zadanie (ograniczone do I etapu o wydajności ujęcia 75 tys. m³/d i bez uwzględnienia nieplanowanych w 2005 r. wydatków na modernizację kotłowni – 3.705,7 tys. zł) w porównaniu do wartości kontraktu z 2005 r. (95.698,3 tys. zł) wyniósł 73.646,5 tys. zł. Przy założeniu wybudowania dwóch etapów ujęcia o wydajności 100 tys. m³/d, na poziomie cen realizacji I etapu – wzrost ten wyniósłby 96.292,7 tys. zł (100,6%).

¹⁰ Międzynarodowej Federacji Inżynierów-Konsultantów (fr.: Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils, ang.: International Federation of Consulting Engineers).

¹¹ Konsorcjum firm: Górnośląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów S.A. z Katowic, SEEN Technologie Sp. z o.o. z Warszawy oraz PRBiM „Hydrowat” K. K. z Konina.

¹² Treść objęta tajemnicą przedsiębiorstwa na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.

¹³ Modernizacja Stacji Uzdatniania Wody SW-4 Czyżkówko.

¹⁴ Modernizacja Stacji Wodociągowej SW-4 Czyżkówko.

W ocenie NIK, wzrost kosztów realizacji inwestycji spowodowany był również niezrealizowaniem w terminie wynikającym z kontraktu z 2005 r. zakresu zadania, związanego z modernizacją Stacji Uzdatniania Wody, tj. budowy chlorowni i ozonowni. Sprawowany przez MWiK nadzór inwestorski nad realizacją tego zadania okazał się niewystarczający, bowiem mimo znaczących opóźnień w modernizacji tych obiektów nie zdyscyplinowano skutecznie wykonawcy do ich zakończenia, skutkiem czego na około trzy miesiące przed umownym zakończeniem kontraktu zaangażowanie prac wyniosło ok. 26%.

Nadmienić należy, że faktyczne zwiększenie kosztów budowy ujęcia infiltracyjnego i modernizacji stacji wodociągowej Czyżkówko do 173.050,5 tys. zł, tj. o 73.646,5 tys. zł oraz zrealizowanie go w 2011 r. zamiast w 2007 r. ma i będzie miało wpływ na cenę wody w latach późniejszych, bowiem MWiK wyszacował w 2009 r. m.in., że koszty sfinansowania zadania wynikające z konieczności emisji obligacji w ramach II zamiast I serii¹⁵ wyniosą 53.457,7 tys. zł.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia udzielanie przez MWiK zamówień publicznych w latach 2005-2011, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości:

3.1. Nieprawidłowości polegały na tym, że:

a) w zamówieniu z 2005 r. o wartości 208,6 tys. zł pn.: „Świadczenie usługi doradcy taryfowego dla Miejskich Wodociągów i Kanalizacji w Bydgoszczy Spółka z o. o.”¹⁶ udzielonym w trybie przetargu nieograniczonego wybrano najkorzystniejszą ofertę z ceną 208,6 tys. zł konsorcjum firm: PwC Polska sp. z o.o. z Warszawy i PricewaterhouseCoopers sp. z o. o. z Warszawy, pomimo że jej treść nie odpowiadała treści SIWZ z dnia 7 października 2005 r. i nie odrzucono jej na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 2 Regulaminu udzielania zamówień od 6000 euro MWiK z 15 listopada 2004 r. oraz nie wykluczono ww. wykonawcy z tego postępowania, który nie spełnił wymogów art. 24 ust. 2 pkt 3 tego Regulaminu. Zamówienia udzielono mimo że:

- oferty nie złożono na druku – załączniku nr 1 do SIWZ, przez co w ofercie tej nie wyrażono zgody na warunki płatności wynikające z SIWZ, nie złożono oświadczenia o tym, że w razie wyboru oferty wykonawca zobowiązuje się do zawarcia umowy we wskazanym terminie, miejscu i na warunkach przedstawionych przez zamawiającego w załączonej do SIWZ umowie,
- ww. wykonawca nie przedstawił wykazu, że w ciągu ostatnich trzech lat zrealizował należycie wykonane co najmniej jedno zamówienie na rzecz podmiotu z siedzibą na terytorium Polski, polegające na opracowaniu kalkulacji taryf, lub/i analizie wrażliwości przychodów taryfowych na zmianę zmiennych wpływających na wysokość taryfy w branżach regulowanych o wartości odpowiadającej przedmiotowi niniejszego zamówienia. W wykazie ww. wykonawcy wyszczególniono dwie pozycje pn.: „Prognoza wysokości taryf związanych z usługą dystrybucji i przesyłu energii elektrycznej (...)” wykonanych usług na rzecz firm STOEN S.A. i ENEA S.A., natomiast załączono tylko jeden dokument z dnia 25 maja 2005 r. na potwierdzenie wykonania ww. prac

¹⁵ W związku z różnicami w oprocentowaniu i w okresie ich wykupu.

¹⁶ Nr ZP-141/U-M/TZ/2005.

z ENEA S.A. Z dołączonego ww. potwierdzenia z ENEA S.A nie wynikało, iż wykonane usługi dotyczyły usług podanych w wykazie, tj. usługi prognozy wysokości taryf.

Jednocześnie nie wezwano ww. wykonawcy do złożenia brakujących dokumentów, zgodnie z wymogiem art. 26 ust. 3 Regulaminu udzielania zamówień od 6000 euro MWiK z 15 listopada 2004 r.

b) w jednym postępowaniu uzupełniającym o wartości 1.638,0 tys. zł udzielono części zamówienia o wartości 1.607,3 tys. zł z naruszeniem art. 67 ust. 1 pkt 6 Pzp, bowiem zakres jego nie polegał na powtórzeniu tego samego rodzaju zamówienia co w zamówieniu podstawowym. W zamówieniu uzupełniającym z 2010 r. do kontraktu 2000PL16PPE001-MWiK/WO/02B/2 dot. wykonania obiektu na zewnętrznych przewodach i sieciach technologicznych: studni 28L (...) oraz instalacji przeciwwłamaniowej i instalacji telewizji przemysłowej¹⁷ o wartości 1.638,0 tys. zł udzielonym z wolnej ręki¹⁸ przewidziano w jego części wykonanie robót dotyczących instalacji przeciwwłamaniowej i instalacji telewizji przemysłowej o wartości 1.607,3 tys. zł podczas, gdy tego rodzaju robót nie przewidziano w zamówieniu podstawowym¹⁹ na Modernizację Stacji Wodociągowej SW-4 Czyżkówko w Bydgoszczy.

c) w zamówieniu z 2007 r. na rozbudowę oczyszczalni Fordon²⁰ udzielonym w trybie przetargu nieograniczonego w 2007 r., po zawarciu umowy²¹ z dnia 24 września 2007 r. na „Rozbudowę oczyszczalni Fordon Część 1” z konsorcjum: HYDROBUDOWA 9 Przedsiębiorstwo Inżynieryjno-Budowlane S.A. z Poznania, PBG S.A. z Wysogotowa k/Poznania i HYDROBUDOWA Włocławek S.A. z Wysogotowa k/Poznania o wartości 38.434,2 tys. euro wydłużono w dniu 17 czerwca 2010 r. aneksem nr 3 termin na wykonanie zamówienia o 42 dni „z uwagi na wyjątkowo niepomyślne warunki klimatyczne”, czym naruszono art. 144 ust. 1 Pzp zakazujący zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy. W związku z zakwestionowaniem w dniu 16 lutego 2011 r. przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Instytucję Pośredniczącą) ww. zmian wprowadzonych tym aneksem, jako niezgodnych z art. 144 Pzp, MWiK wystawił ww. wykonawcy w dniu 25 lipca 2011 r. notę księgową obciążając go karą za niedotrzymanie terminu na ukończenie rozbudowy oczyszczalni w wysokości 807,1 tys. euro²²;

d) w ww. zamówieniu po zawarciu umowy²³ z dnia 24 września 2007 r. na „Rozbudowę oczyszczalni Fordon Część 2” z firmami: Mostostal Warszawa S.A. i Hansol EME Co. Ltd. z Korei z kwotą kontraktową w wysokości 18.863,1 tys. euro wydłużono w dniu 17 czerwca 2010 r. aneksem nr 2 termin wykonania zamówienia o 39 dni „z uwagi na wyjątkowo niepomyślne warunki klimatyczne”. Według NIK niekorzystne warunki atmosferyczne nie są okolicznością, której strony nie mogły przewidzieć przy zawieraniu umowy.

¹⁷ Nr ZP-002/Rb/RZ/2010.

¹⁸ Wykonawcy HYDROBUDOWA 9 S.A., PIECOBIOGAZ S.A., Przedsiębiorstwu Robót Wiertniczych HYDROPOL-GDAŃSK Sp. z o.o.

¹⁹ Nr ZP-004/Rb/RZ/2008.

²⁰ Nr ZP-048/Rb-D/TZ/2006

²¹ Nr ZP-RZ/176/2007 – kontrakt nr 2004PL16CPE003-7 i 8/1.

²² W wysokości 0,05% zatwierdzonej kwoty kontraktowej za każdy dzień opóźnienia, tj. 19.217,10 euro x 42 dni.

²³ Nr ZP-RZ/177/2007 – kontrakt nr 2004PL16CPE003-7 i 8/2.

e) w zamówieniu z 2009 r. o wartości 140.247,2 tys. zł na Modernizację Stacji Wodociągowej SW-4 „Czyżkówko”²⁴ niezetelnie określono przedmiot zamówienia, czym naruszono wymogi art. 29 ust. 1 Pzp, bowiem niezgodnie ze stanem faktycznym podano ilość usuniętej warstwy ziemi przez poprzedniego wykonawcę (Konsorcjum GPW), a po jego rozstrzygnięciu udzielono zamówienia²⁵ na karczowanie pni po wycince drzew. I tak w wyjaśnieniach do SIWZ²⁶ z dnia 10 kwietnia 2009 r. MWiK podał, że na terenach stawów i rowów została usunięta warstwa gleby przez poprzedniego wykonawcę w ilości 43.580 m³ podczas, gdy na podstawie dokumentów rozliczeniowych tego wykonawcy potwierdzonych przez inżyniera kontraktu wynikało, że na całym terenie usunięto ściółkę o łącznej kubaturze 123.454,2 m³. Ponieważ w zamówieniu z 2009 r. na Modernizację Stacji Wodociągowej SW-4 „Czyżkówko” ograniczono zakres inwestycji do 75% wydajności ujęcia w stosunku do zamówienia z 2005 r. realizowanego przez Konsorcjum GPW, co wiązało się ze zmianą powierzchni stawów i rowów z 27 ha do 20,62 ha, w dokumentacji przetargowej należało przyjąć usunięcie warstwy gleby dla etapu I w ilości 94.282 m³. Ponadto w wyjaśnieniach do SIWZ z 13 marca 2009 r. podano, że na terenie budowy przewidzianym do realizacji zamówienia (obiektów sztucznej infiltracji) zostały wycięte wszystkie drzewa i usunięte karpiny tych drzew. Pomimo tego po udzieleniu zamówienia w dniu 25 maja 2009 r.²⁷, udzielono kolejnego zamówienia²⁸ o wartości 122,9 tys. zł na karczowanie pni po wycince drzew z terenu sztucznej infiltracji.

3.2. W ocenie NIK Spółka zwlekała z naliczeniem kar umownych za nieterminowe wykonanie zrealizowanego zamówienia z 2007 r. na „Opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania Modernizacja stacji uzdatniania wody SW-4 Czyżkówko w Bydgoszczy”²⁹, udzielone z wolnej ręki BPBK, polegające na dokończeniu opracowania dokumentacji projektowej częściowo wykonanej przez to samo biuro projektowe w realizowanym i niedokończonym przez Konsorcjum GPW zamówieniu z 2005 r. na Modernizację stacji uzdatniania wody SW-4 Czyżkówko w Bydgoszczy.

MWiK dopiero w dniu 29 grudnia 2009 r., tj. 417 dni po dokonaniu odbioru (w dniu 7 listopada 2008 r.), 378 dni po uzyskaniu pozwolenia na budowę (w dniu 16 grudnia 2008 r.) i 364 dni po wystawieniu ostatniej faktury przez BPBK³⁰ przekazał jemu notę księgową³¹ naliczającą karę umowną (wraz z oświadczeniem o potrąceniu wierzytelności) na kwotę 1.981,2 tys. zł. Ponadto dopiero w dniu 6 lipca 2010 r., tj. po 189 dniach od dnia przekazania ww. noty, MWiK wystawił BPBK upomnienie³² – wezwanie do zapłaty na ww. kwotę. Następnie w dniu 11 sierpnia 2010 r. wystawił wezwanie przedsądowe, które przekazane zostało BPBK w dniu 16 sierpnia

²⁴ Nr ZP-004/Rb/RZ/2008.

²⁵ Nr ZR-046/U/RZ/2009.

²⁶ Z dnia 5 lutego 2009.

²⁷ Poprzez zawarcie umowy nr ZP-RZ/97/2009 na część tego zamówienia (Modernizację stacji wodociągowej SW-4 „Czyżkówko” w Bydgoszczy Część 2 – Sztuczna infiltracja).

²⁸ Nr ZR-046/U/RZ/2009.

²⁹ Nr ZR-090/U/RZ/2007.

³⁰ Nr 200/4393/08 z dnia 30 grudnia 2008 r.

³¹ Nr K0900013.

³² Nr U1000486.

2010 r. W związku z ogłoszeniem upadłości BPBK, w dniu 28 lutego 2012 r. MWiK zgłosił do Sądu Rejonowego w Bydgoszczy wierzytelności w wysokości 2.589,7 tys. zł.

3.3. NIK jako niegospodarne ocenia wydatkowanie przez MWiK kwoty 1.425,8 tys. zł na: opracowanie projektu ekranu izolacyjnego, wycinkę drzew na terenie „Sztucznej Infiltracji” zrealizowane w ramach trzech zamówień publicznych przeprowadzonych w latach 2009–2010, związanych z wybudowaniem infiltracyjnego ujęcia wody SW-4 „Czyżkówko” oraz na poniesienie opłat w latach 2009-2011 za wyłączenie gruntów z produkcji leśnej, tj.:

a) 133,9 tys. zł na zaprojektowanie ekranu izolacyjnego o długości 1.154 m w ramach realizacji części zamówienia z 2009 r.³³ na wykonanie ekranu izolacyjnego na terenie „Sztucznej Infiltracji” podczas, gdy projekt ten zlecony został wcześniej w zamówieniu z 2007 r. na „Opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania Modernizacja stacji uzdatniania wody SW-4 Czyżkówko w Bydgoszczy”³⁴. MWiK udzielając tego zamówienia zawarł w dniu 15 stycznia 2010 r. umowę z Przedsiębiorstwem Robót Geologiczno-Wiertniczych ze Sławkowa, zwanym dalej „PRG-W”. W ocenie NIK niezasadna jest argumentacja Pana Prezesa, iż we wcześniejszym zamówieniu BPBK faktycznie nie wykonało projektu wykonawczego tego ekranu, do czego było zobowiązane, a jedynie opracowało dokumentację obejmującą geotechniczne warunki posadowienia obiektu budowlanego (ekranu izolacyjnego). Z ustaleń kontroli wynikało, że wartość wykonanej przez wykonawcę dokumentacji projektowej dotyczącej ekranu izolacyjnego (o długości 1.154 m) oszacowana w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym³⁵ wyniosła 133,9 tys. zł³⁶;

b) 1.291,9 tys. zł na wycinkę drzew na terenie „Sztucznej Infiltracji” w ramach realizacji w 2009 r. zamówienia z wolnej ręki³⁷ o wartości 126,2 tys. zł³⁸ i na poniesienie kosztów związanych z wyłączeniem w latach 2009-2011 z produkcji leśnej 5,1209 ha gruntów w wysokości 1.165,7 tys. zł, podczas gdy udzielenie tego zamówienia oraz wyłączenie z produkcji leśnej tych gruntów nie było faktycznie wymagane do wykonania infiltracyjnego ujęcia wody SW-4 „Czyżkówko”, tj. zrealizowania zamówienia nr ZP-004/Rb/RZ/2008 (Modernizacji Stacji Uzdatniania Wody SW-4 „Czyżkówko” w Bydgoszczy Część 2 – Sztuczna Infiltracja). MWiK udzielił w 2009 r. zamówienia z wolnej ręki Nadleśnictwu Żołędowo na wycinkę drzew na obszarze „Terenu Sztucznej Infiltracji” o wartości 144,5 tys. zł³⁹. Z dokumentacji postępowania wynikało, że zamówienia tego udzielono ze względu na realizację Kontraktu nr 2000/PL/16/P/PE001-MWiK/WO/02B/2 – Część 2 – Sztuczna infiltracja (zamówienie nr ZP-004/Rb/RZ/2008) podczas, gdy w wyjaśnieniach do SIWZ z 13 marca 2009 r. do tego przetargu stwierdzono, że

³³ Nr ZP-007/Rb/RZ/2009, wraz z zamówieniem uzupełniającym nr ZP-003/Rb/RZ/2010).

³⁴ Nr ZR-090/U/RZ/2007.

³⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 130, poz.1389.

³⁶ Przy założeniu wskaźnika procentowego W% w wysokości 3,75% takiego jak dla obiektów inżynierskich - kategoria I proste obiekty inżynierskie (zawierającego się w granicach od 3,0 do 4,5%) i przy wartości 3.705,1 tys. zł faktycznie poniesionych kosztów robót budowlanych i projektowych.

³⁷ Nr ZR-045/U/RZ/2009.

³⁸ Wartość całego zamówienia dot. obszaru 5,8668 ha wyniosła 144,5 tys. zł.

³⁹ Umową nr ZP-RZ/162/2009 z dnia 26 sierpnia 2009 r.

na terenie budowy przewidzianym do realizacji obiektów zostały wycięte wszystkie drzewa. MWiK dokonał w 2009 r. wycinki ok. 3 tys. drzew z powierzchni 5,8668 ha gruntów z działek o nr: od 502 do 589 (oprócz 516, 544, 559), 456/6LP (cz.) i 559 (cz.) podczas, gdy:

- pozwolenia na budowę⁴⁰ dotyczące zamówienia nr ZP-004/Rb/RZ/2008 nie obejmowały działek o nr 500 (od 502 do 589), za wyjątkiem działek o nr: 506, 511, 522, 527, 539, 589, 456/6LP (cz.) i 559 (cz.) zajętych na budowę ekranu izolacyjnego i ogrodzenia;
- na działkach o nr: 502-505, 507-510, 512-515, 517-521, 523-526, 528-538, 540-558, 560-588 (o łącznej powierzchni 5,1209 ha) nie wybudowano żadnych urządzeń, budynków lub budowli;
- [...] ⁴¹.

W latach 2009-2011 MWiK poniósł koszty z tytułu wycinki drzew z powierzchni 5,1209 ha w wysokości 126,2 tys. zł, z tytułu trwałego wyłączenia gruntów leśnych ochronnych 786,4 tys. zł, za jednorazowe odszkodowanie za przedwczesny wyręb drzewostanu 17,1 tys. zł oraz z tytułu opłat rocznych za lata 2009-2011 362,2 tys. zł, tj. łącznie 1.291,9 tys. zł;

3.4. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wybrany w zamówieniu z 2010 r. o wartości 56,2 tys. zł na pełnienie funkcji inżyniera kontraktu W.S. – kierownik Działu Inwestycji i Remontów Kapitałnych MWiK nie pełnił obowiązków inspektora nadzoru na nadzorowanych budowach – budowie ogrodzenia i budowie ekranu izolacyjnego, ponieważ w dziennikach budowy nadzorowanych zadań nie było żadnych wpisów świadczących o jego sprawowaniu, a zgodnie z umową inżynier kontraktu sprawując funkcję inspektora nadzoru, winien być na terenie budowy w każdym dniu roboczym w obecności wykonawcy. Z realizacji tego obowiązku nie zwalniał go fakt, że MWiK powołał do pełnienia obowiązków inspektora nadzoru na tych budowach innego pracownika MWiK.

3.5. Stwierdzono, że MWiK nie naliczył i nie dochodził kar umownych w wysokości 59,4 tys. zł za nieterminowe zrealizowanie przez PRG-W zamówienia⁴² o wartości 3.602,7 tys. zł na wykonanie ekranu izolacyjnego na terenie sztucznej infiltracji. Spółka dokonała tego dopiero w trakcie kontroli NIK w dniu 21 stycznia 2013 r., tj. po ponad dwóch latach od zakończenia wykonania przedmiotu zamówienia (30 listopada 2010 r.), co należy ocenić jako działanie opieszale. W rezultacie wykonawca, po podjęciu przez MWiK skutecznych czynności zmierzających do wyegzekwowania tej należności, wpłacił (do dnia 12 lipca 2013 r.) 63,8 tys. zł należnej kwoty wraz z odsetkami.

4. NIK zwraca uwagę, na zawarcie przez MWiK w ramach BSWiK w 2003 r. kontraktu w ramach zadania 07 „Magistrala wodociągowa do Fordonu” mimo braku terenu wystarczającego na realizację tej inwestycji (niewykupionego od osób prywatnych). Powyższe skutkowało wydłużeniem zakończenia realizacji zadania o prawie sześć lat, zwiększeniem ceny kontraktowej dla pierwotnego wykonawcy o 386,8 tys. zł (ze względu na opóźnienie w realizacji przedmiotu umowy leżących po stronie zamawiającego) i zapłatą zasądzonej kwoty

⁴⁰ Nr: 2301/2008 i 2302/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r.

⁴¹ Treść objęta tajemnicą przedsiębiorstwa na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.

⁴² Nr ZP-007/Rb/RZ/2010.

w wysokości 326,5 tys. zł oraz niezrealizowaniem uprzednio planowanego zakresu rzeczowego inwestycji (kładki dla ruchu pieszego przy wcześniejszych założeniach podwieszenia rurociągów do konstrukcji nośnej).

5. Największy udział (29,5%) w poniesionych według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. w ramach BSWiK II wydatkach (654.035,9 tys. zł) stanowiły wydatki poniesione na zadanie „Rozbudowa oczyszczalni Fordon” – w kwocie 193.093,0 tys. zł. Wydatki te były o 173,0% wyższe od wydatków zaplanowanych na ten cel w studium wykonalności (70.719,0 tys. zł). Różnica wynikała przede wszystkim z panującej wówczas sytuacji, w której przy dużej liczbie realizowanych inwestycji w Polsce ceny dyktowali wykonawcy. Modernizacja została przeprowadzona głównie ze względu na: trudności z azotem na oczyszczalniach „Fordon” i „Kapuściska”, gospodarkę osadową poniżej norm prawnych oraz zbyt małą przepustowość oczyszczalni „Fordon”. Efektem jej przeprowadzenia jest m.in. spełnienie norm UE w zakresie oczyszczania ścieków i gospodarki osadem oraz przejście ścieków ze zlewni nieefektywnych oczyszczalni („Osowa Góra” i „Piaski”), co należy ocenić pozytywnie. Przepustowość rozbudowanej oczyszczalni „Fordon” została dostosowana do rzeczywistych potrzeb poprzez zwiększenie średniego dobowego przepływu ścieków z 26.710 m³/d do 41.000 m³/d wydajności. Wymagania stawiane ściekom oczyszczonym dostosowane zostały do przepustowości oczyszczalni i spełniają obowiązujące normy. W trakcie ruchu próbnego oczyszczalni, prowadzonego w ramach odbioru części mechanicznej i biologicznej, nie osiągnięto co prawda stabilnego efektu ekologicznego, ale nie było to spowodowane błędami projektowymi, czy niewłaściwym wykonaniem obiektów oczyszczalni, a wynikało głównie ze zbyt krótkiego okresu ruchu próbnego, prowadzonego przy niesprzyjających warunkach temperaturowych w okresie wiosennym i w warunkach powodziowych. Wyniki dodatkowych badań przeprowadzonych pomiędzy datą zakończenia rozruchu a datą wystawienia „Świadectwa Przejęcia Robót”, potwierdziły uzyskanie wymaganego efektu ekologicznego i spełnienie wymagań zapisu kontraktu dotyczącego liczby prób losowych dla sprawdzenia określonych warunków i gwarancji technologicznych.

W zakresie gospodarki osadowej oczyszczalni „Fordon” kontrola NIK potwierdziła zgodność wyboru technologii termicznego przekształcania osadów ściekowych z tendencjami panującymi w gospodarce osadami ściekowymi i krajowym planie gospodarki odpadami oraz trafność zastosowania technologii fluidalnej procesu spalania jako techniki odpowiedniej dla osadów ściekowych. Analiza dokumentacji z badań i pomiarów przeprowadzanych podczas prób końcowych wykazała, że wszystkie zapisy dotyczące gwarancji kontraktowych, a także przepisów środowiskowych (emisje) oraz warunków prowadzenia procesu termicznego zostały spełnione. Natomiast istotne problemy wystąpiły z terminowością realizacji tego kontraktu, który zamiast pierwotnie określonego terminu 1000 dni został zakończony w okresie o prawie 600 dni dłuższym. Opóźnienia spowodowane zostały problemami wykonawcy w przygotowaniu prawidłowej dokumentacji powykonawczej, trudnościami w uzyskiwaniu decyzji i pozwoleń. NIK zwraca uwagę, iż planując parametry instalacji termicznej przeróbki osadów przy oczyszczalni ścieków „Fordon” nie zapewniono pozyskania od Spółki Wodnej „Kapuściska” osadów potrzebnych do pracy tej instalacji o zaprojektowanych parametrach, poprzez zawarcie z tą spółką umowy lub porozumienia na dostarczanie odpowiedniej ilości osadów. Skutkowało to tym, że przez ponad rok do grudnia 2011 r. nie

pozyskano od niej osadów. Powyższe trudności nie przeszkodziły jednak w prowadzeniu testów i prób technologicznych z wykorzystaniem osadów ściekowych z oczyszczalni ścieków „Kapuściska”, gdyż w miesiącu lipcu 2011 r. pozyskano z innych źródeł partię osadu z okresu dwóch tygodni pracy tej oczyszczalni.

6. Do końca 2011 r., tj. w terminie wyznaczonym przez Komisję Europejską na zakończenie realizacji BSWiK II, nie ukończono pięciu spośród 13 zadań i w związku z tym nie osiągnięto sześciu z 18 wskaźników monitoringu⁴³. Do 31 grudnia 2012 r. nie zakończono jednego zadania i nie osiągnięto jednego wskaźnika (0,4 km nowej kanalizacji deszczowej). Zgodnie z Załącznikiem nr 3 do „Wytycznych w sprawie zamknięcia projektów w ramach FS i projektów dawnego funduszu ISPA 2000-2006”⁴⁴ w przypadku niezakończenia projektu w ostatecznym terminie kwalifikowalności wydatków, istnieje ryzyko, iż w przypadku nieukończenia projektu w terminie kolejnych 12 miesięcy część pomocy odpowiadająca saldu może być unieważniona, a w odniesieniu do już zapłaconych części projektu może zostać przeprowadzona korekta finansowa. Do dnia zakończenia kontroli brak było stanowiska Komisji w sprawie BSWiK II. Należy jednak podkreślić, iż mimo niezakończenia BSWiK II, wartość wydatkowanych środków kwalifikowanych przed 31 grudnia 2011 r., osiągnęła wielkość uprawniającą MWiK do uzyskania 100% przyznanej pomocy określonej w decyzji Komisji Europejskiej, którą MWiK uwzględnił przy wnioskowaniu o płatność końcową.

7. NIK pozytywnie ocenia m.in. uzyskanie przez MWiK zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, opracowywanie w tym zakresie regulaminów oraz planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Stwierdzone w zakresie ustalania w taryfach cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków nieprawidłowości polegały na:

a) nieokreśleniu do dnia 13 listopada 2006 r. taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków oraz nieprzedstawieniu Prezydentowi Miasta Bydgoszczy wniosku o ich zatwierdzenie, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 w zw. z art. 24 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu, która weszła w życie 14 stycznia 2002 r. W okresie od 14 stycznia 2002 r. do 22 stycznia 2007 r.⁴⁵ obowiązywały ceny netto ustalone uchwałą Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 19 grudnia 2001 r.⁴⁶ Zgodnie z art. 20 ust. 1 przywołanej ustawy przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne określa taryfy na 1 rok, natomiast rada gminy na podstawie art. 24 ust. 1 tej ustawy, z wyjątkiem taryf zmienionych w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług, zatwierdza je w drodze uchwały. Powyższe nieprawidłowości Pan Prezes wyjaśniał zobowiązaniem zawartym w uchwale Zgromadzenia

⁴³ [a] 3,1 km nowej kanalizacji deszczowej, [b] 10,3 km nowej kanalizacji sanitarnej, [c] 13 szt. przepompowni, [d] 31 szt. zainstalowanych punktów monitoringu, [e] 25 szt. wycofanych z eksploatacji obiektów oczyszczalni ścieków „Osowa Góra”, [f] 1,7 km przyłącza ściekowego w tej oczyszczalni.

⁴⁴ Wytyczne w sprawie zamknięcia projektów w ramach Funduszu Spójności i projektów w ramach dawnego ISPA 2000-2006/08/0022/02-PL).

⁴⁵ Taryfy ustalone na podstawie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu weszły w życie 23 stycznia 2007 r., po upływie 70 dni od dnia złożenia przez MWiK wniosku o ich zatwierdzenie (13 listopada 2006 r.), ze względu na niepodjęcie uchwały przez Radę Miasta Bydgoszczy (art. 24 ust. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu).

⁴⁶ Nr XLV/1396/2001.

Wspólników z dnia 18 czerwca 2003 r.⁴⁷ do opracowania programu restrukturyzacyjnego MWiK na lata 2004-2006, który powinien ujmować koszty firmy na poziomie „gwarantującym zachowanie cen na wodę i ścieki w niezmienionej, obecnej wysokości”. NIK zwraca uwagę, iż ewentualne zobowiązania Spółki nie zwalniają jej z obowiązku stosowania prawa wynikającego z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu;

b) niezawarcia we wnioskach o zatwierdzenie taryf na lata 2007-2011⁴⁸ informacji o stawkach opłat za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych, mimo że Spółka w wymienionym okresie pobrała takie opłaty od wszystkich podmiotów wprowadzających ścieki do urządzeń kanalizacyjnych o parametrach przekraczających dopuszczalne jakościowo normy i standardy (od 6 do 11 w roku) łącznie w wysokości 2.537,8 tys. zł netto (2.725,8 tys. zł brutto). Zgodnie z § 5 pkt. 6 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków⁴⁹, zwanego dalej „Rozporządzeniem taryfowym”, taryfy, w zależności od ich rodzaju i struktury, dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców zawierają: stawkę opłaty za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych, w zależności od wykorzystania przepustowości oczyszczalni, stosowanej technologii oczyszczania ścieków komunalnych oraz uzyskiwanego stopnia redukcji ładunku zanieczyszczeń i sposobu stosowania osadów ściekowych. NIK nie podziela opinii Zarządu MWiK, iż rozporządzenie to daje wyłącznie możliwość wyodrębnienia we wniosku taryfowym opłaty za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków przemysłowych do kanalizacji oraz że nie jest to kwestia obligatoryjna dla przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, które takie opłaty pobierają. Zdaniem NIK, niewystarczające dla uregulowania kwestii stawek ww. opłat było zawarcie przez Spółkę umów cywilnoprawnych z podmiotami, które wprowadzają ścieki do urządzeń kanalizacyjnych o podwyższonych parametrach przekraczających dopuszczalne jakościowo normy i standardy;

c) skróceniu o 23 dni rocznego okresu obowiązywania taryf, tj. z okresu „od 23 stycznia 2010 r. do 22 stycznia 2011 r.” na „od 23 stycznia 2010 r. do 30 grudnia 2010 r.”, co było niezgodne z art. 24 ust. 1 pkt 10 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu, stanowiącym iż taryfy obowiązują przez jeden rok. W wyniku skrócenia okresu obowiązywania taryf MWiK obciążył odbiorców za ten okres kwotą szacunkowo łącznie o 1.015,3 tys. zł netto (1.096,7 tys. zł brutto) wyższą niż gdyby taryfy te obowiązywały przez cały jeden rok. Jednocześnie skrócenie okresu obowiązywania taryfy uniemożliwiło Spółce wystąpienie na podstawie uchwały Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 9 grudnia 2009 r.⁵⁰ do Prezydenta Miasta Bydgoszczy z notą obciążającą o przekazanie za ten okres dopłat w szacunkowej wysokości 125,8 tys. zł;

d) opracowaniu przez MWiK taryf na 2008 r. i 2011 r. w sposób niezapewniający eliminowania subsydiowania skrośnego, czyli eliminowania pokrywania kosztów dotyczących jednego rodzaju prowadzonej przez MWiK

⁴⁷ Nr 17/XI/2003.

⁴⁸ Sporządzonych przez MWiK na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu.

⁴⁹ Dz. U. Nr 127, poz. 886,

⁵⁰ Nr LVI/863/09, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 24 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu, w której ustalono dopłatę do taryfy zbiorowego zaopatrzenia w wodę na terenie Bydgoszczy dla grupy taryfowej oznaczonej jako gospodarstwa domowe w wysokości 0,29 zł netto do 1 m³ wody (0,31 zł brutto).

działalności gospodarczej przychodami pochodzącymi z innego rodzaju prowadzonej przez Spółkę działalności gospodarczej, tj. z naruszeniem § 3 pkt. 1 lit. c i § 13 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia taryfowego. W roku 2008 oraz w 2011 koszty działalności MWiK dotyczącej zaopatrzenia w wodę (55.376,5 tys. zł i 88.435,3 tys. zł), przewyższały odpowiednio o 2.170,7 tys. zł i o 4.285,8 tys. zł uzyskiwane z tej działalności przychody (53.205,8 tys. zł i 84.149,5 tys. zł), co powodowało konieczność ich pokrywania przychodami pochodzącymi z innego rodzaju prowadzonej przez MWiK działalności. Spółka wskazała, iż mimo uwzględnienia wszystkich możliwych do przewidzenia uwarunkowań, rzeczywiście uzyskane wyniki na poszczególnych działalnościach są konsekwencją trudnych do przewidzenia sytuacji i zdarzeń, które wystąpiły. MWiK w trakcie kontroli NIK przygotował wniosek o zatwierdzenie taryf, zgodnie z którym uchwałę z dnia 23 listopada 2011 r.⁵¹ Rada Miasta Bydgoszczy zatwierdziła taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na 2012 r., w których cenę netto za 1 m³ wody podniesiono (o 0,24 zł), jednocześnie zmniejszając cenę za 1 m³ ścieków (o 0,33 zł)⁵², co powinno wpłynąć na eliminację subsydiowania skrośnego;

e) nieogłoszeniu taryf na 2008 r. w miejscowej prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w terminie wymaganym art. 24 ust. 7 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu, zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ogłasza zatwierdzone taryfy w terminie do 7 dni od dnia podjęcia uchwały rady gminy. Uchwałę zatwierdzającą taryfy Rada Miasta Bydgoszczy podjęła 28 listopada 2007 r., a Spółka taryfy te ogłosiła 17 grudnia 2007 r., tj. z opóźnieniem 12 dni. Pan Prezes wyjaśnił to „zasugerowaniem się” zastosowanym rok wcześniej terminem, kiedy taryfy wchodziły w życie w innym trybie. W powyższym zakresie nie odnotowano żadnych skarg mieszkańców.

NIK zwraca uwagę na wysokość taryf opracowanych przez MWiK na lata 2009-2010 dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Łączne marże zysku uzyskane przez MWiK w tych latach dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (odpowiednio 21.183,8 tys. zł i 25.170,1 tys. zł, przy planowanych odpowiednio 2.283,7 tys. zł i 5.015,6 tys. zł) uzyskały poziom stanowiący dla poszczególnych rodzajów działalności 17,4% i 22,5% w 2009 r. oraz 12,2% i 31,6% w 2010 r.⁵³, przy planowanych odpowiednio 1,7% i 1,9% oraz 3,5% i 3,8%. I tak gdyby osiągnięto marże na nie wyższym niż na zakładanym poziomie, jednostkowe ceny netto za 1m³ wody mogłyby być w latach 2009-2010 odpowiednio o 0,50 zł i 0,34 zł niższe, a 1m³ ścieków o 0,67 zł i 0,92 zł niższe. Powyższe wynikało z różnic między kosztami zaplanowanymi a faktycznie poniesionymi przede wszystkim ze względu na opóźnienia w realizacji inwestycji budowlanych oraz zmianę stawek amortyzacyjnych.

⁵¹ Nr VII/310/11.

⁵² W 2011 r. uzyskano marżę na działalności zbiorowego odprowadzania ścieków o 10,9 mln zł wyższą niż zakładano (7,6 krotnie wyższą).

⁵³ Pozostałych pozycji mających wpływ zgodnie z Rozporządzeniem taryfowym na wartość niezbędnych przychodów, tj. sumy kosztów eksploatacji i utrzymania, rat kapitałowych ponad wartość amortyzacji, odsetek, należności nieregularnych.

8. Poza podstawową działalnością w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, MWiK świadczył również odpłatnie inne usługi, w tym usługi eksploatacyjne sieci i usługi techniczne⁵⁴. Ze względu na poziom osiąganych przychodów (w latach 2007-2011 średniorocznie 1.569,4 tys. zł, tj. 1,2% przychodów ogółem) stanowiła ona nieznaczny udział w działalności Spółki. Stwierdzone w tej działalności nieprawidłowości dotyczyły:

a) nierzetelnej kalkulacji niektórych usług. Analiza sposobu wyceny stawek godzinowych usług oraz cen netto za usługi, określonych zarządzeniem nr 3/2010 Dyrektora Naczelnego MWiK z 21 stycznia 2010 r., zwanego dalej „Zarządzeniem”, wykazała m.in., że: dla 15 z 18 stawek godzinowych (83,3%) środków transportu i sprzętu określonych w załączniku nr 1 do Zarządzenia, przyjmowano do ich skalkulowania różne wielkości procentowe narzutów na wynagrodzenie, różne ceny wody, różne ceny paliwa i oleju, różne średnie długości pokonanej przez pojazdy trasy w km. Wynikało to głównie z faktu, iż decyzją Zarządu Spółki część pozycji Zarządzenia pozostawiana została na poziomie wcześniej obowiązujących zarządzeń (tj. opartych na kalkulacjach według wówczas stosowanych zasad i przepisów), w tym dla pięciu stawek godzinowych, które w 2008 r. lub 2009 r. zostały błędnie skalkulowane przez odpowiedni dział MWiK i zaakceptowane wówczas przez Zarząd Spółki. Nierzetelność wyliczeń (dotycząca uwzględnienia nieprawidłowych kosztów amortyzacji, wielkości zużycia wody, oleju silnikowego, podwójnego uwzględnienia kosztów paliwa, oleju silnikowego i ich zakupu) oraz ich nieskorygowanie w latach późniejszych spowodowało, iż przyjęte stawki były wyższe niż wynikały z zasad prawidłowej kalkulacji przyjętej przez MWiK (średnio o ponad 34 zł). W efekcie Spółka uzyskała w okresie od 7 lutego 2008 r. do 31 lipca 2011 r. łącznie o 11,6 tys. zł wyższe przychody, niż wynikało to z prawidłowych kalkulacji. W trakcie kontroli NIK Spółka ponownie przeanalizowała sposób kalkulowania tych stawek i przy wprowadzaniu nowego zarządzenia w 2012 r. dokonała odpowiednich zmian;

b) niezgodnej z postanowieniami Zarządzenia wyceny niektórych usług. Dotyczyło to 226 spośród objętych badaniem 353 usług (64,0%) wykonanych w okresie obowiązywania Zarządzenia przez jednostki organizacyjne MWiK (zakłady)⁵⁵. Nieprawidłowości te polegały m.in. na: niestosowaniu stawek ryczałtowych wynikających z Zarządzenia (stosowano nieaktualne stawki, niezasadnie stosowano wielokrotności tych stawek lub ich części ułamkowe), nieuwzględnieniu przy usługach (wycenianych według kalkulacji) kosztu pracy całego użytego sprzętu oraz uwzględnianiu zawyżonego kosztu własnego pracy tego sprzętu. W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości MWiK zrealizował przychody wyższe o 2,2 tys. zł niż powinien przy zastosowaniu stawek wynikających z uregulowań wewnętrznych, z tym że przy wycenie 63 usług obciążono odbiorców usług kwotą łącznie o 6,2 tys. zł netto wyższą, a przy wycenie 163 usług kwotą łącznie o 4,0 tys. zł niższą. Nieprawidłowości stwierdzono również w zakresie terminowości wystawiania faktur VAT. W przypadku 26 spośród 45 badanych w tym zakresie faktur (57,8%), wystawiono od 2 do 43 dni po terminie określonym w § 9 ust. 1 rozporządzenia

⁵⁴ Np. podłączenie do sieci, lokalizacja wycieku na przewodach wodociągowych, udrażnianie przyłącza kanalizacyjnego oraz wydawanie warunków technicznych na podłączenie do sieci, sprawdzenie szczelności przyłączy i ich odbiór techniczny, plombowanie wodomierza.

⁵⁵ Badaniem objęto 353 z 865 usług (40,8%) wykonanych w okresie od 25 stycznia 2010 r. do 31 marca 2011 r. przez Zakład Sieci Wodociągowej, Zakład Sieci Kanalizacyjnej, Zakład Eksploatacyjny w Fordonie oraz Dział Dyspozytorski Spółki. Wartość usług objętych badaniem wyniosła 160.124,20 zł netto.

Ministra Finansów z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług⁵⁶. Na wszystkich z ww. faktur wskazano datę sprzedaży niezgodną z datą wykonania usługi, wynikającą z raportów brygad MWiK. W związku z opóźnieniami w dokumentowaniu usług fakturami, obowiązek podatkowy w podatku od towarów i usług od dziewięciu usług o łącznej wartości 17,1 tys. zł został ustalony niezgodnie z art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁵⁷, a wynikający z nich podatek należny rozliczony z miesięcznym lub dwumiesięcznym opóźnieniem. Ponadto w dwóch przypadkach podatek VAT z tytułu wystawionych faktur korygujących rozliczony został w niewłaściwym okresie. W trakcie kontroli, MWiK złożył korekty deklaracji podatkowych za dziewięć miesięcznych okresów rozliczeniowych, w wyniku których dokonano zwiększenia i zmniejszenia należnego podatku VAT, każde na łączną kwotę 3.501,00 zł i uiścił odsetki za zwłokę w kwocie 0,9 tys. zł.

9. NIK pozytywnie ocenia wykonywanie przez Zarząd MWiK w badanym okresie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁸, zwanej dalej „ustawą o rachunkowości” oraz zorganizowanie audytu (kontroli) finansowego obu projektów (BSWiK i BSWiK II), z którego wynikało m.in., iż dokumentacja dotycząca projektów i ewidencja finansowo-księgowa była kompletna, rzetelna, odpowiednio zabezpieczona i wyodrębniona, sprawozdawczość prawidłowa, wydatki zostały odebrane i zweryfikowane przez MWiK pod względem zgodności z faktycznie wykonanymi pracami na podstawie przejściowych świadectw płatności oraz zostały odpowiednio sklasyfikowane według kategorii i źródeł finansowania. Pozytywnie oceniono również zlecenie corocznego badania przez biegłych rewidentów sprawozdań finansowych (w tym od 2008 r. przez audytora o międzynarodowej renomie) oraz przeprowadzenie weryfikacji sprawozdań finansowych za 2007 r. i 2008 r. Należy wskazać, że przed tą weryfikacją sprawozdania te nie spełniały wymogu art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości, tj. rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego. W następstwie tej weryfikacji przeprowadzono, zgodnie z art. 54 ust. 3 ustawy o rachunkowości, korekty niwelujące skutki nieprawidłowości w latach 2007-2008, tj.: zysk finansowy netto za 2007 r. skorygowano z 1.993,0 tys. zł na stratę w kwocie 431,0 tys. zł (tj. o -121,6%), a kapitał własny o -4.067,0 (tj. o -1,3%) oraz zysk finansowy netto za 2008 r. o 5.852,0 tys. zł (tj. o 313,4%) i kapitał własny o 4.434,0 tys. zł (tj. o 1,4%). Ponadto kontrola NIK wykazała, że w sprawozdaniu finansowym za 2009 r. omyłkowo podano kwotę środków pieniężnych o ograniczonej możliwości dysponowania, niezgodnie z przyjętymi w MWiK zasadami, tj. niższą o 29.326,4 tys. zł (tj. o 38,2%), a w 2010 r. o kwotę 31,0 tys. zł (tj. o 0,1%) zawyżono koszty amortyzacji⁵⁹. Dyrektor ds. Ekonomicznych MWiK w wyjaśnieniu podała, że powyższe wynikało

⁵⁶ Dz. U. Nr 212, poz. 1337 ze zm., uchylonego z dniem 1 kwietnia 2011 r.

⁵⁷ Dz. U. z 2011 r., Nr 177, poz. 1054 ze zm.

⁵⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁵⁹ Jednocześnie zaniżono dotację w wysokości 10,4 tys., co miało łączny wpływ na wynik finansowy w kwocie 20,6 tys. zł.

z faktu przyjęcia wskutek błędu informatycznego dla 123 środków trwałych⁶⁰ stawki amortyzacyjnej niezgodnej z obowiązującą wówczas uchwałą Zarządu MWiK z 21 maja 2010 r. (przyjęto 3,54% zamiast 1,43%).

NIK zwraca uwagę na przeprowadzoną weryfikację stosowanych w MWiK okresów i stawek amortyzacji środków trwałych (proces przygotowania do zmiany stawek rozpoczął się w 2007 r., a zakończył w 2010 r.). Należy wskazać, że w momencie wprowadzania nowych stawek amortyzacyjnych MWiK był drugą spółką z branży wodociągowej, która zróżnicowała stawki podatkowe i rachunkowe amortyzacji, a majątek trwały MWiK obejmuje kilkanaście tysięcy pozycji inwentarzowych i jego skutki oddziałują na szerokie grono odbiorców usług, dlatego proces ten musiał być zaplanowany i wymagał ogromnego nakładu pracy przez pracowników Spółki. O istotności i konieczności przeprowadzonych korekt stawek świadczy zmniejszenie ww. kosztów amortyzacji za 2009 r. o 7.625,6 tys. zł, a za 2010 r. o 17.127,5 tys. zł, w związku z dokonywaniem tych korekt.

10. W badanym okresie członkowie Zarządu MWiK prawidłowo powoływani byli przez organy Spółki, tj. Zgromadzenie Wspólników (2000-2003) oraz Radę Nadzorczą (2005-2011). W ramach wykonywania nadzoru właścicielskiego Prezydent Miasta Bydgoszczy przeprowadził w tym okresie dwie kontrole, w tym w listopadzie 2010 r. kontrolę przestrzegania przepisów prawa geologicznego i górniczego, a w marcu i kwietniu 2007 r. kontrolę przygotowania i realizacji inwestycji pn. Modernizacja Stacji Wodociągowej SW-4 „Czyżówko” w Bydgoszczy, w której wykazano opóźnienia w realizacji ww. kontraktu i zalecono przygotowanie programu naprawczego. Nadzór Zgromadzenia Spółki prowadzony był również za pośrednictwem Zastępcy Prezydenta Miasta Bydgoszczy i polegał na monitorowaniu działalności MWiK poprzez m.in. występowanie do Zarządu MWiK o przedłożenie informacji i złożenie wyjaśnień. W kwestiach wątpliwych Prezydent kierował sprawy do Rady Nadzorczej Spółki. Ponadto m.in. analizował, weryfikował i zatwierdzał coroczne informacje dla Rady Miasta Bydgoszczy o realizacji programów inwestycyjnych BSWiK i BSWiK II oraz weryfikował opracowywane przez MWiK wnioski taryfowe. W okresie 11 lat Rada Nadzorcza Spółki wykonywała czynności nadzorcze podczas odbywających się cyklicznie (nie rzadziej niż raz na kwartał) posiedzeń. Przedmiotem obrad Rady Nadzorczej była m.in. działalność prowadzona przez MWiK, planowane przedsięwzięcia, projekty i ich skutki finansowe. W ramach swoich kompetencji oceniała m.in. wnioski kierowane przez Zarząd Spółki do Prezydenta Miasta Bydgoszczy, rekomendowała zatwierdzenie sprawozdania finansowego i sprawozdania z działalności, opiniowała kluczowe plany opracowywane przez Spółkę⁶¹.

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

1. Podjęcie działań zapewniających obowiązywanie taryf zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków przez jeden rok zgodnie z ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu.

⁶⁰ Stanowiących sieci lub przyłącza wodociągowe z polietylenu (PE) wykonanych w wyniku wymiany sieci z azbestocementu o wartości łącznie 16.825,9 tys. zł, spośród 11.782 szt. pozycji kalkulacji nowej stawki amortyzacyjnej jakie zostały sporządzone w 12/2010 (przy 41.094 rekordach w całym 2010 r.), co stanowi 1,04% pozycji w odniesieniu do 12/2010 i niespełna 0,3% w odniesieniu do całego roku 2010.

⁶¹ W tym Wieloletni Plan Rozwoju i Modernizacji Urządzeń Wodociągowych i Kanalizacyjnych, Plan rzeczowo-finansowy wraz z planem inwestycji i planem remontów kapitalnych na dany rok.

2. Podjęcie działań mających na celu zawarcie w taryfach informacji o stawkach opłat za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK⁶², oczekuje przedstawienia przez Zarząd Spółki w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o NIK⁶³, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Zarządowi prawo zgłoszenia na piśmie Dyrektorowi Delegatury NIK w Bydgoszczy umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK⁶⁴, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Otrzymują:

1/ adresat

2/ a/a

⁶² Patrz przypis nr 3.

⁶³ J.w.

⁶⁴ J.w.