



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.411.014.02.2019

Cezary Tomasz Błach
Burmistrz
Miasta i Gminy Suchedniów
Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie
ul. Fabryczna 5, 26-130 Suchedniów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/19/013 – Sporządzanie taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, przedstawienie jej do zatwierdzenia i wprowadzenia

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie, ul. Fabryczna 5, 26-130 Suchedniów (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Cezary Tomasz Błach, Burmistrz Miasta i Gminy w Suchedniowie (dalej: Burmistrz).
Zakres przedmiotowy kontroli	Opracowanie w 2018 r. taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, jej zatwierdzanie i wprowadzenie.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
Kontroler	Tadeusz Poddębniak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKI/103/2019 z 27 listopada 2019 r.

[akta kontroli str.1]

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Burmistrz nierzetelnie sprawował nadzór nad działalnością merytoryczną i finansową Zakładu Gospodarki Komunalnej w Suchedniowie (dalej: ZGK, Zakład) w zakresie opracowania przez ZGK taryfy w 2018 r. za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, w tym nie egzekwował od Zakładu opracowania wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu ZGK.

Nie ogłosił również na stronie Biuletynu Informacji Publicznej tekstu tej taryfy oraz przedłożył Radzie Miejskiej w Suchedniowie projekt uchwały w sprawie dopłat do taryfowych cen wody i ścieków obowiązujących w ZGK, niezgodny z zakresem podmiotowym odbiorców usług zawartym w taryfie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Opracowanie w 2018 r. taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków

1.1. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności, zadania własne obejmują sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz (art. 7 ust. 1 pkt 3).

Zapis w podobnym brzmieniu, tj. wskazujący, iż zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy został powtórzony w art. 3 ust. 1 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁵ (dalej: Ustawa).

Według art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w celu wykonywania zadań wynikających z art. 7 ust. 1 tej ustawy, gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa (art. 9 ust. 3 ww. ustawy).

W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Suchedniów wykonywał Zakład Gospodarki Komunalnej w Suchedniowie⁶ (dalej: ZGK, Zakład).

[akta kontroli str. 4-11, 262]

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1437 ze zm.

⁶ Powołany uchwałą nr 35/VI/2015 Rady Miejskiej w Suchedniowie z dnia 19 czerwca 2015 r. w sprawie likwidacji samorządowego zakładu budżetowego pn. Zakład Gospodarki Komunalnej w Suchedniowie" w celu przekształcenia w jednostkę budżetową pn. „Zakład Gospodarki Komunalnej w Suchedniowie”. Uchwałą tą rada przyjęła również Statut ZGK (§ 7).

1.2. Wśród zadań ZGK wymienionych w § 1 ust. 5 pkt 3 Statutu znajdowało się między innymi.:

- zarządzanie i gospodarowanie obiektami i urządzeniami służącymi zbiorowemu zaopatrzeniu w wodę i zbiorowemu odprowadzaniu ścieków, będącymi własnością Miasta i Gminy Suchedniów;
- zapewnienie właściwej eksploatacji i konserwacji obiektów służących zbiorowemu zaopatrzeniu w wodę i zbiorowemu odprowadzaniu ścieków;
- świadczenie usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków;
- prowadzenie spraw związanych z gospodarką ściekową i zapewnieniem przyjęcia ścieków;
- prowadzenie ewidencji umów, rozliczeń i rejestrów związanych z eksploatacją wodociągów i ścieków;
- uzdatnianie wody;
- eksploatacja ujęć własnych;
- eksploatacja sieci kanalizacyjnej;
- zbiorowe zaopatrzenie w energię ciepłą.

[akta kontroli str. 8]

Plany finansowe Zakładu obejmowały między innymi następujące rozdziały klasyfikacji budżetowej: 40001 – *Dostarczanie ciepła*, 40002 – *Dostarczanie wody*, 90001 – *Gospodarka ściekowa i ochrona wód*.

[akta kontroli str. 128A-225]

1.3. Zgodnie z § 7 pkt 1 Statutu ZGK, nadzór nad działalnością merytoryczną i finansową Zakładu sprawuje Burmistrz, a zgodnie z § 10 pkt 2 Regulaminu organizacyjnego Urzędu, nadzór bezpośredni nad Wydziałem Gospodarowania Nieruchomościami Infrastruktury i Ochrony Środowiska Urzędu oraz nad ZGK – zastępca burmistrza.

[akta kontroli str. 10, 308]

Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie Państwowe Przedsiębiorstwo Wodne Wody Polskie (dalej: RZGW) przekazał Burmistrzowi informację z 23 kwietnia 2018 r., iż wydał decyzję⁷ odmowną dot. zatwierdzenia taryfy złożonej przez ZGK 12 marca 2018 r.

Umotywował to brakiem w dokumentacji lokalnych uwarunkowań świadczonych usług: standardu jakościowych usług, w tym informacji dot. wpływu taryfy na poprawę jakości świadczonych usług; spodziewanej poprawy jakości usług przy wprowadzeniu nowych metod alokacji kosztów; planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych; bilansowania ilościowego i jakościowego wód powierzchniowych i podziemnych; nieścisłości w tabelach A, C i D. Ponadto stwierdził, że w dołączonych do wniosku tabelach będących szczegółową kalkulacją cen i stawek opłat dane są niespójne i ujęte ze wskazaniem lat obowiązywania taryf. Wniosek powinien wskazywać okres od 1 do 12 miesiąca, od 13 do 24 miesiąca oraz od 25 do 36 miesiąca.

W decyzji tej dyrektor wezwał do przedłożenia poprawionego projektu taryfy lub jego uzasadnienia w terminie 30 dni od otrzymania decyzji.

[akta kontroli str. 683-685]

Zakład przedłożył 14 maja 2018 r. do RZGW drugi, poprawiony wniosek o zatwierdzenie taryfy⁸. Dyrektor RGZW wydał 4 czerwca 2018 r. decyzję⁹

⁷ Decyzją WA.RET.070.1.62.2018.

⁸ Otrzymany z ZGK na podstawie art. 29 ust. 2 pkt f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r., poz. 489).

zatwierdzającą taryfę dotyczącą zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków na terenie gminy Suchedniów na okres 3 lat. Decyzja stała się ostateczna 23 czerwca 2018 r.

Zgodnie z art. 24e Ustawy organ regulacyjny i burmistrz winni ogłosić zatwierdzoną taryfę na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, a ZGK na stronie internetowej Zakładu, w terminie 7 dni od dnia w którym decyzja stała się ostateczna.

RZGW ogłosił w BIP taryfę 29 czerwca 2019 r.¹⁰. Na stronie BIP gminy Suchedniów i stronie internetowej ZGK taryfa nie została ogłoszona.

Zatwierdzona taryfa weszła w życie po upływie 7 dni od dnia jej ogłoszenia (art. 27f), tj. 7 lipca 2019 r.

[akta kontroli str. 94A-127A, 650-653, 673, 777]

Analiza drugiego wniosku (z 14 maja 2018 r.) wykazała, że nie zawierał on wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu Zakładu¹¹.

Z analizy dokumentacji tego wniosku wynikało, że w jego opracowaniu wystąpiły między innymi poniższe nieprawidłowości.

W ustalaniu niezbędnych przychodów¹² taryfy powinny być brane pod uwagę wykonane¹³ przychody w roku obrachunkowym obowiązywania poprzedniej taryfy (z 2017 r.). Jednak jak wynika z załączników do uzasadnienia wniosku o zatwierdzenie taryfy zamiast przychodów wykonanych, uwzględniono wartości niezbędnych przychodów, w tym ponadto w zakresie kosztów wynagrodzeń oraz kosztów materiałów ujęto zawyżone wskaźniki niezbędnych przychodów w stosunku do wymogów, jakie zostały określone w § 8 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków¹⁴ (dalej: rozporządzenie w sprawie taryf).

Taryfa w części szczegółowej uzasadnienia, nie uwzględniała kosztów amortyzacji określonych w § 6 ust. 1 pkt 1a ww. rozporządzenia w sprawie taryf.

Załączniki do uzasadnienia nie zawierały rezerwy na należności nieregularne wymagane § 6 ust. 1 pkt. 5 rozporządzenia w sprawie taryf oraz marży zysku zapewniającej ochronę interesów odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen, określonej w § 7 rozporządzenia w sprawie taryf.

[akta kontroli str. 103A-106A]

⁹ Znak: WA.RET.070.1.62.3.2018.

¹⁰ <https://wodypolskie.bip.gov.pl/fobjects/details/405403/wa-ret-070-1-62-3-2018-z-dn-04-06-2018-pdf.html>

¹¹ Zgodnie z art. 20 ust. 4 Ustawy taryfa powinna uwzględniać m.in. koszty wynikające z planowanych wydatków inwestycyjnych, na podstawie wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu.

¹² Zgodnie z art. 2 pkt 2 Ustawy, niezbędne przychody, to wartość przychodów w danym roku obrachunkowym, zapewniających ciągłość zbiorowego zaopatrzenia w wodę odpowiedniej jakości i ilości i zbiorowego odprowadzania ścieków, które przedsiębiorstwo wodociagowo-kanalizacyjne powinno osiągnąć na pokrycie uzasadnionych kosztów, związanych z ujęciem i poborem wody, eksploatacją, utrzymaniem i rozbudową urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych, oraz osiągnięcie zysku.

¹³ Zgodnie z art. 20 ust. 4 przedsiębiorstwa wodociagowo-kanalizacyjne ustalają niezbędne przychody uwzględniając w szczególności: koszty związane ze świadczeniem usług, poniesione w latach obrachunkowych obowiązywania poprzedniej taryfy, z uwzględnieniem planowanych zmian tych kosztów w okresie obowiązywania taryfy; zmiany warunków ekonomicznych oraz wielkość usług i warunki ich świadczenia; koszty wynikające z planowanych wydatków inwestycyjnych, na podstawie wieloletnich planów (...).

¹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 472.

Powyższe nieprawidłowości spowodowały niewłaściwe ustalenie cen i stawek opłat taryfy za zbiorowe doprowadzenie wody i zbiorowe odprowadzenie ścieków.

1.4. Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta i Gminy w Suchedniowie¹⁵ nie wymieniał dla żadnego z wydziałów Urzędu, jako zadania, zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

[akta kontroli str. 302-355]

Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę nie została wymieniona wśród przepisów do ścisłego przestrzegania w *Zakresach zdań, obowiązków i odpowiedzialności* żadnego z pracowników Urzędu. W zakresach czynności dwóch pracowników Urzędu znajdował się natomiast obowiązek opiniowania taryf. Były to zakresy czynności kierownika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, Infrastruktury i Ochrony Środowiska Urzędu oraz referenta tego wydziału (odszedł z Urzędu 27 lipca 2018 r.).

[akta kontroli str. 356-404]

W trakcie kontroli Burmistrz poinformował, że w opracowaniu taryfy w 2018 r. nie uczestniczyli pracownicy Urzędu.

[akta kontroli str. 586]

1.5. W zakresie uwzględniania wysokości niezbędnych przychodów (będących podstawą zatwierdzonych taryf w latach 2016-2018) w wysokościach dochodów i wydatków planów finansowych Zakładu w ww. latach budżetowych, z wyjaśnień Burmistrza wynikało, że planowanie wydatków budżetu gminy następowało z uwzględnieniem zrównoważenia budżetu i faktycznych potrzeb.

[akta kontroli str. 678-679]

1.6. W planach finansowych ZGK 2017 i 2018 roku wydatki przekraczały dochody.

W planie finansowym 2017 r. Zakładu w rozdziale klasyfikacji budżetowej 40001 – *Dostarczanie ciepła*, wydatki były wyższe o 136.803,34 zł od dochodów (dochody – 1.590.000 zł i wydatki – 1.726.803,34 zł). W wykonaniu planu finansowego wydatki były wyższe od dochodów o 386.7851,39 zł (1.283.501.42 zł i 1.670.252,81 zł). W 2018 r. wielkości te były następujące: plan – wydatki wyższe o 172.789 zł (1.569.561 zł i 1.742.350 zł), a wykonanie – wydatki wyższe od dochodów o 392.434,55 zł (1.289,014,95 zł i 1.681.449,50 zł).

akta kontroli str. 233-246]

W 2017 r. koszty wynagrodzeń oraz świadczeń na rzecz pracowników ZGK wyniosły w rozdziale klasyfikacji budżetowej: 40001 – *Dostarczanie ciepła* – 349.103,57 zł, a w rozdziale 0002 – *Dostarczanie wody* – 456.389,55 zł i w rozdziale 90001 – *Gospodarka ściekowa i ochrona wód* – 556.939,57 zł.

[akta kontroli str. 250]

Burmistrz nie korzystał z możliwości kierowania pod obrady Rady Miejskiej w Suchedniowie projektu uchwały postanawiającej o wysokości cen i opłat za zbiorowe zaopatrzenie w energię cieplną albo o sposobie ustalania cen i opłat tych usług. Taką możliwość stwarzał art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁶: *Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: wysokości cen*

¹⁵ Przyjęty zarządzeniem nr 0050.28.2015 Burmistrza Miasta i Gminy Suchedniów z dnia 2 kwietnia 2015 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miasta i Gminy w Suchedniowie (zmienianym zarządzeniem nr 0050.38.2015 z dnia 6 maja 2015 r., nr 0050.38.2017 z dnia 11 maja 2017 r. i 0050.54.2018 z 23 maja 2018 r. Burmistrza w sprawie zmian w regulaminie).

¹⁶ Dz.U. z 2019 poz. 712 t.j.

i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej (...).

Burmistrz stwierdził: *Zadanie związane ze zbiorowym zaopatrzeniem w energię ciepłą jest zadaniem statutowym Zakładu Gospodarki Komunalnej. Realizowanie zadań statutowych należy do podstawowych uprawnień i obowiązków kierownika zakładu. Potrzeba podniesienia stawek była sygnalizowana do Urzędu Miasta i Gminy przez kierownika, nie mniej jednak do chwili obecnej nie wpłynął żaden oficjalny wniosek ze strony Zakładu, który mógłby stanowić podstawę do zastosowania trybu zmiany taryfy przez Radę Miejską.*

Poinformował również, że przytoczony przepis prawa nie przyznaje radom gmin kompetencji do stanowienia o wysokości cen i opłat za usługi komunalne, w sytuacji ich uprzedniego ustalenia przez inny organ.

[akta kontroli str. 679-680]

Należy podkreślić, że powyższy przepis daje możliwość przyjmowania przez rady gmin uchwał postanawiających o wysokości cen i opłat za zbiorowe zaopatrzenie w energię ciepłą albo o sposobie ustalania cen i opłat tych usług. (Nie należy jednak tego przepisu utożsamiać z zatwierdzaniem cen i opłat. Zatwierdzenia taryfy dokonuje bowiem w tym przypadku Urząd Regulacji Energetyki, dostawcy energii ciepłej). Tym samym rada może się wypowiedzieć o potrzebie określania sposobu ustalania cen i opłat tych usług w oparciu np. na analizę kosztów zakupu energii ciepłej, jej przesyłu, kosztów eksploatacji, odczytu mierników, wynagrodzeń itd., z uwzględnieniem¹⁷ lub bez uwzględniania finansowania tych usług z budżetu gminy. Może też określać: kto opiniuje wysokości cen i stawek opłat – komisja rady lub rada; kto je zatwierdza – kierownik ZGK, zastępca burmistrza, Burmistrz.

1.7. Ze sprawozdań finansowych ZGK przekazanych do Urzędu wynikało, że Zakład ponosił stratę: w 2015 r. w wysokości 218.408 zł, w 2016 r. – 1.353.415,49 zł i w 2017 r. – 1.643.391,07 zł.

[akta kontroli str. 627-645]

1.8. Aktualny kierownik ZGK wyłoniony został w wyniku naboru na to stanowisko przez komisję powołaną przez Burmistrza¹⁸, w trybie art. 11 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁹.

Ogłoszeniu o naborze na to stanowisko zawierające treści określone art. 13 ust. 1 ww. ustawy ukazało się na stronie BIP 2 lipca 2015 r. W zakresie: wymagań niezbędnych znalazło się m.in. posiadanie wykształcenia wyższego technicznego, 5-letni staż na stanowiskach kierowniczych; wymagań dodatkowych m.in. – doświadczenie w zarządzaniu jednostkami prowadzącymi działalność w zakresie gospodarki komunalnej, umiejętność interpretacji i stosowania odpowiednich aktów normatywnych oraz przepisów prawa z zakresu wykonywanych zadań na danym stanowisku; zadań i odpowiedzialności m.in. – ustalanie w porozumieniu ze skarbnikiem gminy rocznych planów rzeczowo-finansowych Zakładu i ich wykonywanie oraz nadzór nad gospodarką finansową ZGK.

Komisja w protokole z 15 lipca stwierdziła, że na to stanowisko wpłynęła jedna oferta. Oferta ta spełniała wymagania formalne określone w ogłoszeniu o naborze.

W protokole z naboru z 17 lipca 2015 r. zawarto informację, iż komisja zdecydowała o przeprowadzeniu w ramach rekrutacji tylko rozmowy kwalifikacyjnej, ze względu na złożenie dokumentów aplikacyjnych spełniających wymagania formalne sprecyzowane w ogłoszeniu przez jednego kandydata. Poinformowano również, że

¹⁷ Tak jak może to występować w niniejszym przypadku.

¹⁸ Zarządzeniem nr 0050.57.2015 z dnia 1 lipca 2015 r. Burmistrza Miasta i Gminy w Suchedniowie w sprawie ogłoszenia naboru na stanowisko Kierownika Zakładu Gospodarki Komunalnej w Suchedniowie.

¹⁹ Dz. U. z 2014 r. poz.1202.

nabór przeprowadzono zgodnie z procedurą określoną w *Regulaminie naboru na wolne stanowiska urzędnicze*²⁰, pomimo nieprzeprowadzenia testu kwalifikującego, wymaganego § 3 pkt 5a ww. regulaminu.

W konkluzji komisja stwierdziła, iż kandydat spełnia wymagania określone w ogłoszeniu o naborze, posiada odpowiednie kwalifikacje oraz doświadczenie zawodowe na stanowiskach kierowniczych, w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej wykazał się dobrym przygotowaniem merytorycznym i wnioskuje o zatrudnienie tego kandydata na aplikowane stanowisko.

Kandydat posiadał wykształcenie wyższe techniczne, w zakresie elektrotechniki.

[akta kontroli str. 744-772]

1.9. W kontrolowanym okresie nie wpłynęła żadna skarga w zakresie objętym kontrolą.

[akta kontroli str. 625-626]

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Burmistrz nie realizował § 7 pkt 1 Statutu ZGK, przyjętego przez Radę Miejską w Suchedniowie, dotyczącego prowadzenia nadzoru nad działalnością merytoryczną i finansową ZGK, w zakresie opracowania przez ZGK rzetelnej i zgodnej z przepisami prawa taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

Burmistrz odnosząc się do zakresu nadzoru nad działalnością merytoryczną i finansową Zakładu w zakresie dotyczącym: opracowania taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na podstawie ewidencjonowanych kosztów i kosztów wynikających z planowanych wydatków inwestycyjnych, na podstawie wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych; ustalania cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w energię ciepłą, stwierdził: *Nadzór nad działalnością ZGK ukierunkowany jest na zapewnienie realizacji celów i zadań wyznaczonych przez władze samorządowe gminy oraz połączony jest z władczym oddziaływaniem na tę jednostkę organizacyjną. Sprawowanie nadzoru odbywa się w obszarze: zadaniowym, finansowym, organizacyjnym, kadrowym. Nadzór nad wykonywaniem zadań sprawowany jest w szczególności poprzez: przekazywanie celów i zadań zgodnie z systemem kontroli zarządczej, monitorowanie realizacji powierzonych zadań, wnioskowanie o przeprowadzenie audytów lub kontroli przez audytora wewnętrznego, pozyskiwanie bieżących informacji o przeprowadzonych kontrolach zewnętrznych oraz monitorowanie realizacji wydanych zaleceń pokontrolnych.*

Ponadto wyjaśnił, że począwszy od końca 2017 r. wspólnie z pracującym na zlecenie gminy audytorem dokonywana była analiza ryzyka i określone były obszary ryzyka i priorytety do przeprowadzania audytu. Podczas analizowania ryzyk, nie zidentyfikowano zagrożeń w zakresie tworzenia taryf, natomiast zwrócona została uwaga na różnicę w planowanych i faktycznie wykonywanych dochodach w działalności ZGK. Dlatego też w planie audytu na 2018 r. przewidziano i wykonano czynności audytowe w zakresie ściagalności należności w Zakładzie, a następnie czynności sprawdzające. (Do wyjaśnień tych Burmistrz dołączył dokumenty źródłowe).

[akta kontroli str. 680-68, 694-743]

²⁰ Stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 39/2009 Burmistrza z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie naboru na wolne stanowiska urzędnicze.,

2. Burmistrz nie egzekwował opracowania przez ZGK wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu ZGK.

Burmistrz – powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2003 r. (I SA/Gd 1968/02) w którym Sąd uznał, iż gospodarka komunalna nie ma charakteru zarobkowego i musi mieścić się w ramach działalności komunalnej, a jej obligatoryjnym celem pozostaje wykonywanie zadań własnych gminy, a tym samym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty – stwierdził, że ZGK nie wypełnia definicji przedsiębiorstwa. Ponadto uzupełnił, że do opracowania planu są zobowiązane przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne które planują budowę urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych, a ZGK nie planował takowych.

[akta kontroli str. 103A-106A, 586-587]

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 4 Ustawy, przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjne jest przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców²¹, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność. Zakład jest jednostką organizacyjną gminy Suchedniów powołaną przez Radę Miejską w Suchedniowie i zgodnie ze Statutem nadanym przez tę radę, prowadził w kontrolowanym okresie działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. W Statucie w § 1 ust. 5 pkt 3 stwierdzono, że Zakład działa m.in. na podstawie Ustawy

W okresie objętym kontrolą gminne inwestycje w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków prowadził Urząd Miasta i Gminy. Były to zadania zawarte w *Programie kanalizacji sanitarnej miasta i gminy Suchedniów*, *Strategii rozwoju miasta i gminy Suchedniów na lata 2016-2026*²² oraz *Programie ochrony środowiska dla Miasta i Gminy Suchedniów na lata 2017-2020 z perspektywą do roku 2024*²³.

[akta kontroli str. 485-529, 548-545, 584-585]

Wg art. 21 ust 2 Ustawy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne opracowuje wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu który określa w szczególności: planowany zakres usług wodociągowo-kanalizacyjnych; przedsięwzięcia rozwojowo-modernizacyjne w poszczególnych latach; przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie wody oraz wprowadzanie ścieków; nakłady inwestycyjne w poszczególnych latach; sposoby finansowania planowanych inwestycji. Ustawa przewiduje w zakresie taryfy dla Burmistrza: a) sprawdzenie (art. 21 ust. 4), czy przedłożony przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa spełnia warunki określone w Ustawie (art. 21 ust. 3) i skierowanie go do rady gminy (art. 21 ust. 4). (Obowiązek opracowania planu nie dotyczy przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, które nie planują budowy urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych – art. 21 ust. 7 Ustawy).

²¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1292

²² Przyjętej uchwałą Rady Miejskiej w Suchedniowie nr 14/IV/2016 z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Suchedniów na lata 2016-2026.

²³ Przyjętym uchwałą nr 79/XV/2016 Rady Miejskiej w Suchedniowie z dnia 29 grudnia 2016 r.

Ponieważ gmina planowała i wykonywała inwestycje w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, Zakład, jako jednostka powołana do realizacji zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, z mocy Ustawy był zobowiązany do opracowania tego planu i przedstawienia go Burmistrzowi.

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz nierzetelnie sprawował nadzór nad działalnością merytoryczną i finansową ZGK w zakresie opracowania przez Zakład taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, w tym nie egzekwował od ZGK opracowania wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych gminy.

Wpływ na powyższe mógł mieć fakt, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków nie zostało – jako zadanie – zawarte w Regulaminie organizacyjnym Urzędu i w *Zakresie zadań, obowiązków i odpowiedzialności* żadnego pracownika, poza ujęciem w zakresach czynności dwóch pracowników obowiązku opiniowania taryf. Wykonanie tego zadanie nie było jednak przez Burmistrza egzekwowane.

OBSZAR

4. Przygotowanie i przedłożenie w 2018 r. projektu uchwały Radzie Miejskiej w Suchedniowie w sprawie dopłat do cen za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków

Opis stanu faktycznego

Taryfa ustaliła cztery grupy taryfowe w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę: grupa 1 – gospodarstwa domowe rozliczane w okresach dwumiesięcznych; grupa 2 – odbiorcy indywidualni, zbiorowi i instytucje rozliczani w okresach jednomiesięcznych; grupa 3 – odbiorcy indywidualni rozliczani według norm zużycia; grupa 4 – pozostali odbiorcy prowadzący działalność gospodarczą.

Dla wszystkich grup taryfowych cena wody ustalona została w wysokości 3,53 zł/m³ w okresie od pierwszego do 12 miesiąca obowiązywania nowej taryfy, 3,56 zł/m³ w okresie od 13 do 24 miesiąca obowiązywania nowej taryfy i 3,74 zł/m³ w okresie od 25 do 36 miesiąca obowiązywania taryfy.

Stawki opłaty abonamentowej²⁴ określone były w ww. okresach dla pierwszej grupy taryfowej w wysokości: 4,26 zł, 4,37 zł i 4,50 zł, dla drugiej – 4,98 zł i 5 zł dla obu kolejnych okresów, dla trzeciej grupy taryfowej – po 7 zł we wszystkich trzech okresach, dla czwartej grupy taryfowej – 4,98 zł i po 5 zł w obu kolejnych okresach.

Taryfa ustaliła dwie grupy taryfowe w zakresie odbierania ścieków: grupa 1 – gospodarstwa domowe i grupa 2 – pozostali odbiorcy. Cena odbioru ścieków dla pierwszej grupy taryfowej wynosiła w ww. okresach: 6,73 zł, 7,17 zł i 7,31 zł. Dla drugiej grupy taryfowej: 4,98 zł i po 5 zł w pozostałych dwóch okresach.

Stawki opłat abonamentowej określone były w ww. okresach dla pierwszej grupy taryfowej w wysokości: 4,26 zł, 4,37 zł i 4,50 zł, dla drugiej – 4,98 zł i 5 zł dla obu

[akta kontroli str. 650-653]

²⁴ Według § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie taryf, stawką opłaty abonamentowej jest wielkość wyrażona w jednostkach pieniężnych na odbiorcę usług za okres rozliczeniowy, którą odbiorca usług jest obowiązany zapłacić przedsiębiorstwu wodociagowo-kanalizacyjnemu za utrzymanie w gotowości do świadczenia usług urządzeń wodociagowych lub urządzeń kanalizacyjnych, oraz jednostkę usługi odczytu wodomierza lub urządzenia pomiarowego i rozliczenia należności za ilość dostarczonej wody lub ilość odprowadzonych ścieków. Do stawki opłaty abonamentowej dolicza się podatek od towarów i usług.

Rada Miejska w Suchedniowie uchwałą nr 37/VII/2018 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia dopłat do taryfowych cen wody i ścieków obowiązujących w ZGK ustaliła następujące dopłaty do ceny wody ponoszonej przez gospodarstwa domowe z terenu gminy Suchedniów zgodnie z obowiązującą taryfą: a) dopłata z budżetu gminy w wysokości 0,70 zł netto do każdego m³ dostarczonej wody dla odbiorców zaopatrywanych w wodę na cele bytowe w domach jednorodzinnych, rozliczanych w okresach dwumiesięcznych; b) dopłata z budżetu gminy w wysokości 0,70 zł netto do każdego m³ dostarczonej wody dla odbiorców zaopatrywanych w wodę na cele bytowe w domach jednorodzinnych i w budynkach wielolokalowych oraz dla odbiorców będących samorządowymi lub państwowymi jednostkami organizacyjnymi, stowarzyszeniami działającymi w zakresie kultury fizycznej i sportu rozliczanych w okresach jednomiesięcznych. Ponadto ustaliła następujące dopłaty do ceny ścieków ponoszone przez gospodarstwa domowe z terenu gminy Suchedniów zgodnie z obowiązującą taryfą: dopłata z budżetu Gminy w wysokości 1.07 zł netto do każdego m³ ścieków odprowadzanych przez odbiorców w domach jednorodzinnych i wielorodzinnych, odprowadzających ścieki do sieci kanalizacyjnej, dla odbiorców będących samorządowymi lub państwowymi jednostkami organizacyjnymi oraz stowarzyszeń działających w zakresie kultury fizycznej i sportu. Do cen doliczany miał być podatek od towarów i usług (VAT) w wysokości określonej odrębnymi przepisami. Zgodnie z treścią uchwały, dopłaty miały obowiązywać od dnia wejścia w życie nowej taryfy.

[akta kontroli str. 670-672]

Na stronie internetowej Urzędu²⁵ poinformowano o wydaniu przez dyrektora RZGW decyzji zatwierdzającej nową taryfę i jednocześnie przedstawiono wysokość dopłat z budżetu gminy do cen za dostarczanie wody i odbiór ścieków.

Nie opublikowano jednak samej taryfy.

[akta kontroli str. 673-674]

Na stronie internetowej ZGK w dniu 3 lutego 2020 r., w zakładce <http://zgksuchedniow.pl/kategoria/aktualne-taryfy/> znajdowało się ogłoszenie, że na podstawie art. 24c ust. 2 Ustawy oraz uchwały nr 37/VII/2018 z dnia 28 czerwca 2018 r. Rady Miejskiej w Suchedniowie w sprawie ustalenia dopłat do taryfowych cen wody i ścieków obowiązujących w ZGK, od 1 lipca 2018 r. wchodzi w życie nowe taryfy za wodę i ścieki. Informacja zawierała ceny netto i brutto za dostawę wody i odbiór ścieków oraz stawki opłat abonamentowych w taryfowych grupach odbiorców usług w układzie tabelarycznym i nazewnictwem określonym taryfą z 4 czerwca 2018 r.

Ceny wody i ścieków były obniżone o wysokość dopłat za dostarczanie wody w grupie 1 i grupie 2 oraz za odbiór ścieków w grupie 1.

Obniżenie cen w ww. grupach, nie było zgodne z dopłatami za dostarczanie wody i odbiór ścieków zawartymi w uchwale Rady Miejskiej w Suchedniowie nr 37/VII/2018 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia dopłat do taryfowych cen wody i ścieków.

Jednocześnie ogłoszenie wprowadziło w życie od 1 do 6 lipca 2018 r. nowe ceny i stawki opłat, pomimo że taryfa weszła w życie dopiero 7 lipca 2018 r. Powodowało to również wprowadzenie w życie od 1 lipca do 6 lipca nowych dopłat gminy za dostarczanie wody i odbiór ścieków.

²⁵ <https://www.suchedniow.pl/news,1651,rada-miejska-ustalila-dla-mieszkancow-doplaty-z-budzetu-do-cen-za-wode-i-ścieki.html> – link z 3 lutego 2020 r.

Ogłoszenie zawierało informację, że w przypadku podpisania jednej umowy na dostarczanie wody i odbiór ścieków, stosuje się jedną opłatę abonamentową. Stwierdzenie to nie wynikało z taryfy zatwierdzonej 4 czerwca 2018 r.

[akta kontroli str. 650-653, 778]

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz nie ogłosił na stronie BIP gminy taryfy za zbiorowe dostarczanie wody i zbiorowe odprowadzanie ścieków, zatwierdzonej 4 czerwca 2018 r. do czego obowiązany był art. 24e ust. 2 Ustawy.

W złożonych wyjaśnieniach stwierdził, że zgodnie z art. 24i ust. 5 Ustawy, burmistrz zamieszcza taryfę na stronie BIP w terminie siedmiu dni od daty doręczenia, a decyzja ta nie została mu doręczona. (Burmistrz (jak już wspomniano wcześniej) otrzymał orzeczenie²⁶ dyrektora RZGW o odmowie zatwierdzenia taryfy złożonej przez ZGK 12 marca 2018 r., natomiast nie otrzymał decyzji zatwierdzającej taryfę – z 4 czerwca 2018 r.).

[akta kontroli str. 677, 682-683]

NIK nie zgadza się powyższym wyjaśnieniem, bowiem art. 24i Ustawy dotyczy cen i stawek opłat zatwierdzonych przez organ regulacyjny opracowanych w okresie pierwszych 18 miesięcy od dnia podjęcia działalności przez powołane lub utworzone przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne lub podjęcia przez istniejące przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nowego rodzaju działalności gospodarczej, w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków.

2. Przedłożony przez Burmistrza projekt uchwały Rady Miejskiej w Suchedniowie nr 37/VII/2018 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia dopłat do taryfowych cen wody i ścieków (przyjęty przez radę) zawierał dopłaty za dostarczanie wody i odbiór ścieków wybranych odbiorców, spośród ujętych w taryfowych grupach odbiorców zatwierdzonej taryfy.

W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz poinformował, że różnice w określeniach zakresu podmiotowego pomiędzy taryfą a uchwałą rady, *wynikają z dookreślenia przez organ stanowiący gminy grup odbiorców, do których ma zostać zastosowana dopłata do 1 m³ pobranej wody i 1 m³ odprowadzonych ścieków*. Bez takiego doprecyzowania (zgodnie z brzmieniem taryfy), dopłata przysługiwałaby wszystkim odbiorcom wody (tj. odbiorcy indywidualni, zbiorowi i instytucje), w tym także np. podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą. Podobnie w zakresie dopłaty do 1 m³ ścieków (pozostali odbiorcy). Tym samym, w ww. dokumentach wprowadzono różnicowane określenia zakresu podmiotowego.

[akta kontroli str. 677]

NIK uznaje takie określenie odbiorców usług w uchwale rady, jako naruszenie art. 24 ust 6 Ustawy (rada gminy może podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług).

OCENA CZĄSTKOWA

Zaniechanie przez Burmistrza ogłoszenia na stronie BIP gminy taryfy z 2018 r. za zbiorowe dostarczanie wody i zbiorowe odprowadzanie ścieków, stanowiło naruszenie obowiązku wynikającego z przepisów Ustawy.

Burmistrz przedłożył Radzie Miejskiej w Suchedniowie nierzetelnie sporządzony projektu uchwały w sprawie dopłat do taryfowych cen wody i ścieków w zakresie podmiotowym taryfowych grup odbiorców usług – niezgodny z zatwierdzoną taryfą.

²⁶ Decyzją WA.RET.070.1.62.2018.

Spowodowało to, że w obrocie prawnym znalazła się uchwała rady, naruszająca przepisy Ustawy.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

1. Ogłoszenie na stronie BIP gminy zatwierdzonej 4 czerwca 2018 r. taryfy za zbiorowe dostarczanie wody i zbiorowe odprowadzanie ścieków.
2. Rzetelne prowadzenie przez Burmistrza nadzoru nad działalnością merytoryczną i finansową ZGK w zakresie sporządzania taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.
3. Rozważenie wprowadzenia uregulowań wewnętrznych zapewniających wykonywanie przez pracowników Urzędu sprawowanie przez Burmistrza ww. nadzoru.
4. Wyegzekwowanie od ZGK sporządzenia wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu Zakładu.
5. Zapewnienie zgodności określić w projektach uchwał rady w sprawie ustalenia dopłat do taryfowych cen wody i ścieków dotyczące taryfowych grup odbiorców, zgodnych określeniami zawartymi w taryfie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Kielcach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Kielce, marca 2020 r.

Kontroler
Tadeusz Poddębniak
Doradca ekonomiczny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor
Grzegorz Walenzik

.....
podpis

Sporządził: Tadeusz Poddębniak, doradca ekonomiczny

Uzgodniono z:

Romanem Wilkiem, doradcą prawnym, dnia marca 2020 r.

Tadeuszem Mikołajewiczem, doradcą prawnym, dnia..... marca 2020 r.