



Nr ewid. 162/2011/P/11/148/LLO

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA PRZEZ MAŁE GMINY ZADAŃ INWESTYCYJNYCH W ZAKRESIE INFRASTRUKTURY WODNO-ŚCIEKOWEJ

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Łodzi

Janusz Maj



Zatwierdzam:

Marian Cichosz



Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

dnia

30.12.2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	4
1.1. Założenia kontroli	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	5
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli.....	5
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	8
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE	10
3.1. Uwarunkowania prawne, ekonomiczne i organizacyjne.....	10
3.2. Szczegółowe wyniki kontroli	16
3.2.1. Planowanie rozwoju infrastruktury na terenie gmin.	16
3.2.2. Przygotowanie gmin do realizacji zadań inwestycyjnych.....	18
3.2.3. Przestrzeganie obowiązujących zasad, form i trybu udzielania zamówień publicznych, określonych w ustawie o zamówieniach publicznych, przy zlecaniu prac, wyborze wykonawców i inspektorów nadzoru.....	20
3.2.4. Realizacja zadań inwestycyjnych z zakresu infrastruktury wodno-ściekowej.	22
3.2.5. Wykorzystanie przez gminy środków publicznych na realizację inwestycji wodno-ściekowych	28
3.2.6. Nadzór nad przebiegiem realizacji inwestycji wodno-ściekowych	30
3.2.7. Efekty rzeczowe i ekologiczne uzyskane z tytułu oddania do użytku obiektów i urządzeń infrastruktury wodno-ściekowej.....	31
3.2.8. Realizacja zadań inwestycyjnych w zakresie budowy i modernizacji sieci kanalizacyjnych oraz oczyszczalni ścieków zgłoszonych do Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych.	34
4. INFORMACJE DODATKOWE	36
4.1. Organizacja kontroli.....	36
4.2. Przebieg kontroli	36
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	38
5. ZAŁĄCZNIKI.....	40

1.1 Założenia kontroli

Numer i temat kontroli

P/11/148 – Realizacja przez małe gminy zadań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury wodno-ściekowej

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny działań podejmowanych przez organy gmin na rzecz rozwoju infrastruktury wodno-ściekowej.

W szczególności celem kontroli było dokonanie oceny:

- przygotowania organizacyjno – finansowego gmin do realizacji zadań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury wodno-ściekowej,
- przestrzegania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przy wyborze wykonawcy lub dostawcy urządzeń,
- działań inwestora podejmowanych w celu gospodarnego i zgodnego ze sztuką budowlaną wykonania przedmiotowych zadań,
- wykorzystania przez gminy środków publicznych na inwestycje w zakresie infrastruktury wodno-ściekowej,
- stopnia osiągnięcia planowanych efektów rzeczowych i ekologicznych z tytułu oddania do użytku obiektów infrastruktury wodno-ściekowej.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola podjęta została z inicjatywy własnej NIK. Ustalenia dotychczasowych kontroli z zakresu realizacji proekologicz-

nych zadań inwestycyjnych przez gminy wykazywały, iż inwestorzy na każdym etapie procesu inwestycyjnego, począwszy od przygotowania, poprzez wykonanie i przekazanie obiektów i urządzeń do eksploatacji, popełniali różnorodne błędy. Błędy te występowały w szczególności przy planowaniu i projektowaniu inwestycji, wyborze ich wykonawcy, na etapie realizacji i przekazania do eksploatacji oraz przy dokonywaniu rozliczeń finansowych z wykonawcami. W szeregu przypadków niesatysfakcjonujące były też osiągnięte w wyniku omawianych inwestycji efekty rzeczowe i ekologiczne. W związku z tym przedmiotem niniejszej kontroli objęto m.in. wszystkie wyżej wymienione etapy procesu inwestycyjnego.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2007-2010 i I półrocze 2011 r.

Podmioty objęte kontrolą

Kontrola została przeprowadzona w 33 urzędach gmin¹⁾ na terenie ośmiu województw²⁾, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁾, z uwzględnieniem kryterium legalności, gospodarności i rzetelności oraz w dwóch podmiotach komunalnych na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o NIK, według kryterium legalności i gospodarności.

¹⁾ Załącznik Nr 2 – Wykaz jednostek objętych kontrolą

²⁾ Łódzkiego, mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego, kujawsko-pomorskiego, zachodniopomorskiego, dolnośląskiego, podkarpackiego i śląskiego.

³⁾ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości, działalność organów gmin na rzecz rozwoju infrastruktury wodno-ściekowej⁴⁾. Zrealizowane przez kontrolowane urzędy gmin przedmiotowe inwestycje spowodowały, iż w sposób istotny zwiększyła się liczba mieszkańców korzystających z infrastruktury wodno-ściekowej, co powinno korzystnie wpłynąć na ich jakość życia, a także na poprawę stanu środowiska naturalnego.

Przy formułowaniu pozytywnej oceny uwzględniono m.in.:

- rzetelne przygotowanie organizacyjno-finansowe gmin do realizacji przedmiotowych inwestycji;
- zgodne z przepisami stosowanie zasad i trybu udzielania zamówień publicznych przy wyborze wykonawców i dostawców urządzeń;
- rzetelne wykonanie zadań inwestycyjnych z zakresu gospodarki wodno-ściekowej;
- prawidłowe rozliczanie wykonanych zadań inwestycyjnych;
- legalne, gospodarne i zgodne z przeznaczeniem wydatkowanie środków publicznych na realizację kontrolowanych zadań;
- osiągnięcie zamierzonych celów rzeczowych i ekologicznych. Z tytułu oddania obiektów infrastruktury wodno-ściekowej do użytku uzyskano m.in. 151,9 km sieci wodociągowej, 300,7 km sieci kanalizacji sanitarnej, 16 oczyszczalni ścieków o łącznej przepustowości 12.397 m³/d. Odprowadzane ścieki z tych oczyszczalni odpowiadały wyma-

ganym parametrom w zakresie redukcji zanieczyszczeń.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- nieprzestrzegania przepisów ustawy Prawo budowlane w zakresie: zgłaszania terminu rozpoczęcia budowy, prowadzenia dzienników budów oraz sprawowania nadzoru inwestorskiego. Ponadto stwierdzono przypadki rozpoczynania budowy bez wymaganego pozwolenia budowlanego lub zgłoszenia budowy oraz braku książek obiektów budowlanych;
- nieprzestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych w zakresie: zmian postanowień umowy zawartej z wykonawcą inwestycji lub projektantem, składania oświadczeń przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia;
- nienaliczania i niedochodzenia należności z tytułu kar umownych od nierzetelnych wykonawców;
- zaciągania zobowiązań przekraczających kwoty ustalone w uchwałach budżetowych;
- nieterminowego ewidencjonowania w księgach rachunkowych zdarzeń związanych z realizowanymi inwestycjami;
- braku kontrasygnaty skarbnika gminy na umowach zawieranych z wykonawcami zadań inwestycyjnych.

2.2 Synteza wyników kontroli

2.2.1. We wszystkich kontrolowanych urzędach gmin (33) sporządzano tak roczne, jak i wieloletnie plany w zakresie rozwoju infrastruktury wodno-ściekowej. Plany te, w ocenie NIK, sporządzane były rzetelnie i uwzględniały faktycznie istniejące potrzeby mieszkańców. Sprawy związane z planowaniem i realizacją przedmiotowych

⁴⁾ Przyjęta skala ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami i negatywna.

inwestycji, we wszystkich kontrolowanych gminach, były przypisane do odpowiednich komórek organizacyjnych lub samodzielnych stanowisk pracy. Tym niemniej w jednym z urzędów gminy stwierdzono, że powyższe plany zawierały niespójne dane w odniesieniu do liczby planowanych zadań inwestycyjnych oraz zakresu rzeczowego i finansowego. W pięciu urzędach gmin stwierdzono, iż w planach nie uwzględniono równoczesnej budowy urządzeń służących do zaopatrzenia w wodę oraz budowy systemów kanalizacji zbiorczej i oczyszczalni ścieków. Pomimo tego nie zaplanowano innych rozwiązań zapewniających ochronę środowiska, do czego zobowiązują przepisy art. 42 ust. 3 i 4 ustawy Prawo wodne. Z kolei, w siedmiu urzędach gmin stwierdzono trudności z pozyskaniem środków finansowych, co spowodowało, iż planowane zamierzenia inwestycyjne należało korygować, zmniejszając liczbę realizowanych zadań inwestycyjnych. (str. 16-18)

2.2.2. W ocenie NIK, 26 urzędów gmin (78,8%) było rzetelnie przygotowanych pod względem organizacyjnym i finansowym do realizacji objętych kontrolą zadań inwestycyjnych. Gminy, jako inwestorzy, posiadały kompletną i aktualną dokumentację budowlaną, pozwolenia budowlane, decyzje środowiskowe oraz pozwolenia wodnoprawne, a także zabezpieczone w budżecie środki na realizację zadań w zakresie infrastruktury wodno-ściekowej. Stwierdzone w siedmiu urzędach gmin nieprawidłowości w tym zakresie miały ujemny wpływ na terminowe wykonanie zadań inwestycyjnych, a także spowodowały wzrost ich kosztów o 521,1 tys. zł. (str. 18-20)

2.2.3. W ocenie NIK, jednostki objęte kontrolą przy wyborze wykonawców robót budowlanych i usług przestrzegały obo-

wiązujące zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, określone w ustawie o zamówieniach publicznych. Stwierdzono jednak naruszenia przepisów tej ustawy, które dotyczyły 17 zadań inwestycyjnych (tj. 16,8% objętych kontrolą) realizowanych w 10 urzędach gmin (tj. 30,3% objętych kontrolą). Skala tych nieprawidłowości w wymiarze finansowym wyniosła 1,9% ogółem poniesionych wydatków na inwestycje objęte kontrolą. W jednym przypadku skutkiem zawyżonego wynagrodzenia za wykonanie dodatkowych robót powstała szkoda w mieniu gminy na kwotę 239 tys. zł. Osobami odpowiedzialnymi za powstanie tych nieprawidłowości byli wójtowie lub burmistrzowie. (str. 20-22)

2.2.4. W ocenie NIK, działania inwestorów (gmin) w zakresie realizacji kontrolowanych zadań były rzetelne i gospodarne. Gminy posiadały komplet umów na wykonanie robót budowlanych i usług, a także na sprawowanie nadzoru inwestorskiego, które gwarantowały prawidłowe ich wykonanie. Inwestycje realizowane były zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub ustaleniami decyzji o lokalizacji celu publicznego. Stwierdzono jednak, iż w procesie inwestycyjnym wystąpiły nieprawidłowości i uchybienia formalne, które dotyczyły m.in.: braku na 25 umowach (w sześciu urzędach gmin) kontrasygnaty skarbnika gminy (czym naruszono art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym), zaciągnięcia (w dwóch urzędach) zobowiązań przekraczających odpowiednio o 911 tys. zł i 1.387,5 tys. zł kwoty określone w uchwałach budżetowych (naruszono tym samym art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych), niedochowania siedmiodniowego terminu na zgłoszenie robót budowlanych

(w czterech urzędach stwierdzono rozpoczęcie pięciu zadań inwestycyjnych przed jego upływem – co było niezgodne z art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego), wykonania bez wymaganego pozwolenia budowlanego lub zgłoszenia budowy (w czterech urzędach) sześciu przyłączy wodno-kanalizacyjnych i czterech zadań z zakresu budowy sieci kanalizacyjnych (do czego zobowiązuje art. 28 ust. 1 i art. 30-31 ustawy Prawo budowlane), użytkowania obiektów budowlanych bez wymaganego pozwolenia, a także bez pozwolenia wodnoprawnego (eksploatowano w ten sposób oczyszczalnię ścieków i dokonywano poboru wody, co stanowi naruszenie art. 122 ustawy Prawo wodne), niezłożenia książek obiektów budowlanych (wymóg ten wynika z art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane). (str. 22-28)

2.2.5. Ustalono, iż we wszystkich kontrolowanych urzędach gmin środki publiczne w łącznej kwocie 241.853,9 tys. zł, w tym pochodzące z zewnątrz – 173.678,7 tys. zł (z tego środki unijne 78.372,8 tys. zł, dotacja funduszy ochrony środowiska – 13.495,9 tys. zł, pożyczka z WFOŚiGW – 64.948,9 tys. zł, kredyt bankowy – 12.975,5 tys. zł) oraz inne środki (gminne i powiatowe fundusze ochrony środowiska, dotacje budżetowe i z Agencji Nieruchomości Rolnych) w wysokości – 3.885,6 tys. zł, wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Wydatki na analizowane inwestycje, według NIK, ponoszone były w sposób gospodarny i zgodny z przepisami. Tym niemniej w 15 urzędach gmin stwierdzono 21 różnych uchybień i nieprawidłowości, które dotyczyły m.in. prowadzenia ewidencji księgowej, regulowania zobowiązań, i ewidencjonowania wytworzonych środków trwałych. (str. 28-30)

2.2.6. Kontrolowane urzędy gmin nie przeprowadzały kontroli i audytów wewnętrznych w zakresie realizacji inwestycji wodno-ściekowych. Nadzór, jak wskazywali wójtowie gmin, sprawowany był przez nich lub wyznaczonych pracowników na bieżąco m.in. poprzez kontrole postępu prac i częste robocze kontakty z wykonawcą i projektantem. Izba ustaliła, że czynności te nie były dokumentowane, pomimo zawarcia stosownych uregulowań w regulaminach organizacyjnych. W 25 urzędach gmin (75,7%) przeprowadzono 63 kontrole zewnętrzne m.in. przez instytucje przekazujące środki na realizację omawianych inwestycji, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości w siedmiu urzędach. Nieprawidłowości stwierdzone przez te kontrole dotyczyły m.in. nieprzestrzegania przepisów ustaw: Prawo zamówień publicznych i Prawo budowlane. Zalecenia pokontrolne zostały przez inwestorów zrealizowane. Efektem tych kontroli był zwrot nienależnie wydatkowanych środków w łącznej kwocie 68,9 tys. zł.

W pięciu gminach sprawy związane z realizacją omawianych inwestycji były także przedmiotem 22 kontroli przeprowadzonych przez komisje rewizyjne rad gmin (nie stwierdzono nieprawidłowości). (str. 30-31)

2.2.7. W ocenie NIK, kontrolowane jednostki uzyskały w wyniku zrealizowania zadań infrastrukturalnych z zakresu gospodarki wodno-ściekowej zamierzone efekty rzeczowe i ekologiczne. W wyniku oddania do użytku przedmiotowych zadań w badanych gminach zwiększyła się o 151,9 km długość sieci wodociągowej i o 300,7 km sieci kanalizacyjnej. Ponadto, oddano do użytku 16 oczyszczalni ścieków (o łącznej przepustowości 12.397 m³/d). Zwiększyła się także

liczba mieszkańców kontrolowanych gmin korzystających z wody dostarczanej siecią wodociągową (o 19.622 osoby, tj. o 6,7%) i odprowadzających ścieki do sieci kanalizacyjnych (o 26.577 osób, tj. o 20,1%). Stwierdzono jednak, iż nie wszyscy właściciele nieruchomości podłączyli się do wybudowanych sieci kanalizacyjnych. Na ogólną liczbę 4367 wykonanych przyłączy wykorzystano 3891 (89,1%). Ponadto, w dwóch urzędach gmin stwierdzono, iż wybudowane obiekty nie uzyskały wymaganych parametrów jakościowych oczyszczanych ścieków i wody dostarczanej do sieci wodociągowej. (str. 31-34)

2.2.8. Wśród 33 kontrolowanych urzędów gmin 28 realizowało zadania infrastrukturalne z zakresu budowy sieci kanalizacji zbiorczej i oczyszczalni w ramach Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych⁵⁾. Stan zaawansowania ich realizacji na dzień 30 czerwca 2011 r. wyniósł odpowiednio: 53,6% i 85%. Stwierdzono, iż w trzech gminach wystąpiły przesłanki wskazujące na zagrożenie wykonania tych zadań do końca 2015 r. (str. 34-35)

2.2.9. Z przebiegu sanitacji gmin wójtowie (burmistrzowie) zobowiązani byli sporządzać stosowne sprawozdania statystyczne (SG-01 i RRW-2). Z ustaleń kontroli wynika, iż w sześciu urzędach gmin (18,2% badanych) sprawozdania te sporządzane były nierzetelnie. (str. 17-18)

2.2.10. Stwierdzone nieprawidłowości w wymiarze finansowym wyniosły 7.191,7 tys. zł (co stanowi 3% ogółem poniesionych wydatków na inwestycje będące przedmiotem kontroli). Dotyczyły one m.in.:

uszczerplenia środków lub aktywów (7,5%), kwot wydatkowanych z naruszeniem prawa (67,2%), kwot wydatkowanych z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami (2,3%), potencjalnie finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości (22,8%). Uzyskane pożytki finansowe w kwocie 19,3 tys. zł, dotyczą kwot wyegzekwowanych na wnioski NIK. (str. 38-39)

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Ustalenia niniejszej kontroli, pomimo ogólnie pozytywnych ocen kontrolowanej działalności, wskazują jednak na występowanie szeregu istotnych nieprawidłowości i uchybień związanych zarówno w zakresie przygotowania, jak też na etapie realizacji obiektów i przekazywania ich do użytkowania. Stwierdzono także szereg nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania w księgach rachunkowych wszystkich zdarzeń związanych z omawianymi inwestycjami. Do ich powstania, w ocenie NIK, przyczyniła się najczęściej nieznajomość przepisów lub niedbalstwo osób odpowiedzialnych za realizację inwestycji w gminach. Dobrą praktyką w tym zakresie byłoby zatem, aby przed przystąpieniem do realizacji inwestycji infrastrukturalnych odpowiedzialni pracownicy urzędów gmin odbyli szkolenia poszerzające i aktualizujące ich wiedzę w zakresie szeroko rozumianego prawa inwestycyjnego.

Niniejsza kontrola ustaliła, iż gminy w pierwszej kolejności realizowały inwestycje infrastrukturalne zaopatrujące mieszkańców poszczególnych miejscowości w wodę, a dopiero w latach następnych, (jeżeli były na to środki) w tych miejscowościach wykonywano instalacje sieci kanalizacji zbiorczej i oczyszczalni ścieków. W tej sprawie ustawa Prawo wodne (art. 42 ust. 3 i 4) określiła,

⁵⁾ Program ten przyjęła Rada Ministrów w dniu 16 grudnia 2003 r., wykonując obowiązek wynikający z art. 43 ust. 3 ustawy Prawo wodne.

iż instalacje powyższe należy budować jednocześnie, a jeżeli kanalizacja zbiorcza nie przynosiłaby korzyści dla środowiska lub powodowałaby nadmierne koszty, wówczas należy stosować systemy indywidualne zapewniające ochronę środowiska. Kontrolowane gminy nie realizowały tych zaleceń. Powodem tego, jak wskazywano, były trudności finansowe gmin.

Z tym problemem wiąże się także sprawa ścieków z terenów gmin nie objętych siecią kanalizacji zbiorczej, na którą zwrócono także uwagę w niniejszej kontroli. Ustalenia dokonane w czterech urzędach gmin wykazały, że problem odbioru ścieków z tych terenów pozostawiono do rozwiązania samym mieszkańcom, pomimo tego, iż prawo nakłada ten obowiązek na gminy. Gminy się tym problemem praktycznie nie interesują pomimo tego, iż przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie – zobowiązują je do tworzenia warunków niezbędnych do utrzymania czystości i porządku na swoim terenie, m.in. poprzez budowę stacji zlewnych, a także poprzez organizację zastępczego opróżniania zbiorników bezodpływowych.

Kolejnym zagadnieniem wymagającym zwrócenia uwagi, jest pozyskiwanie środków finansowych na realizowane w gminach inwestycje z zakresu infrastruktury wodno-ściekowej. Stwierdzono, iż na realizację tych zadań inwestycyjnych wykorzystywano środki publiczne z różnych źródeł. Powodowało to, iż na realizację jednego zadania środki pochodziły, co najmniej z dwóch źródeł. Zdaniem NIK, wskazane

byłoby, aby instytucje publiczne, udzielając zwłaszcza bezzwrotnego wsparcia finansowego, kierowały się zasadą, aby środki na realizację tego samego zadania inwestycyjnego pochodzące z kilku źródeł, nie „dublowały się”, przekraczając rzeczywiste potrzeby finansowe beneficjentów.

Kontrolą objęte były również gminy, które z uwagi na rozproszoną zabudowę lub zbyt małą liczbę mieszkańców nie kwalifikowały się do ujęcia ich w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych. Gminy te – jak wykazały ustalenia kontroli – miały w związku z tym problemy z pozyskaniem środków zewnętrznych, w tym środków unijnych, toteż zdane były na realizację omawianych zadań tylko z własnych środków.

W związku z powyższymi uwagami, zdaniem NIK, należałoby podjąć szereg działań organizacyjno-prawnych.

W szczególności Izba zwraca się do wójtów, burmistrzów o podjęcie działań zmierzających do:

- egzekwowania od pracowników, odpowiedzialnych za realizację inwestycji w gminie, przestrzegania przepisów Prawa budowlanego i Prawa zamówień publicznych,
- uporządkowania przez gminy gospodarki ściekowej na terenach nie objętych siecią kanalizacji zbiorczej,
- podjęcia działań w celu wyegzekwowania od właścicieli nieruchomości obowiązku podłączenia się do nowo zbudowanych sieci kanalizacji zbiorczej.

3.1 Uwarunkowania prawne, ekonomiczne i organizacyjne

3.1.1 Charakterystyka stanu prawnego

3.1.1.1. Podstawowe zagadnienia prawne dotyczące funkcjonowania gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, zawarto w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶⁾. Zgodnie z regulacjami zawartymi w art. 7 ust. 1 powołanej ustawy – do zadań własnych gminy należy zaspokajanie potrzeb wspólnoty m.in. w zakresie utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

3.1.1.2. Zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego (jst) zawarte zostały w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷⁾. Ustalenie przeznaczenia terenu (art. 4 ust. 1 i 2) dla rozmieszczenia inwestycji celu publicznego⁸⁾ oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W przypadku jego braku określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

- lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji celu publicznego;
- sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Procedury dotyczące wydawania decyzji o lokalizacji celu publicznego określone zostały w rozdziale 5 upizp (art. 50 – 58). Sporządzenie projektu przedmiotowej decyzji powierza się osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów lub architektów. Decyzje w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

3.1.1.3. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁹⁾ wprowadziła obowiązek uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Poprzednio (w okresie od 28 lipca 2005 r. do 15 listopada 2008 r.) obowiązek uzyskiwania tych decyzji wynikał z art. 46 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska w stosunku do przedsięwzięć określonych w art. 51 tej ustawy. Wydanie tej decyzji następuje przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 71-72). Organem właściwym do wydania omawianych decyzji w przypadku inwestycji objętych niniejszą kontrolą, jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 75 ust. 1).

⁶⁾ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.,

⁷⁾ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., zwana dalej „upizp”

⁸⁾ Termin ten został zdefiniowany w art. 2 pkt 5 upizp

⁹⁾ Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm., obowiązuje od dnia 15 listopada 2008 r.

3.1.1.4. Uregulowania w zakresie korzystania z wód zawarte zostały w powołanej wyżej ustawie Prawo wodne. Szczególne korzystanie z wód, jakim jest wprowadzanie ścieków do wód lub ziemi, wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego (art. 122). Pozwolenia te są wydawane z uwzględnieniem postanowień rozdziałów 1-4 w dziale IV tytułu III ustawy Prawo ochrony środowiska¹⁰⁾. Przedmiotowe pozwolenia wydawane są na okres nie dłuższy niż 10 lat, określane są w nich warunki korzystania ze środowiska (art. 128). Budowę urządzeń służących do zaopatrzenia w wodę realizuje się jednocześnie z rozwiązaniem spraw gospodarki ściekowej, w szczególności przez budowę systemów kanalizacji zbiorczej i oczyszczalni ścieków (art. 42 ust. 3). Jeżeli kanalizacja zbiorcza nie przynosiłaby korzyści dla środowiska lub powodowałaby nadmierne koszty, wówczas należy stosować systemy indywidualne lub inne rozwiązania zapewniające ochronę środowiska (art. 42 ust. 4). Oczyszczalnia ścieków nie może zostać oddana do użytkowania, jeżeli nie spełnia wymogów określonych w art. 76 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

3.1.1.5. Podstawowym aktem normatywnym normującym działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbioru obiektów budowlanych jest ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹¹⁾. Uczestnikami procesu budowlanego w rozumieniu ustawy, są: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant i kierownik budowy lub kierownik robót (art. 17).

Do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy poprzez zapewnienie opracowania projektu budowlanego,

objęcia budowy przez kierownika budowy oraz wykonania i odbioru robót budowlanych. Inwestor może ustanowić na budowie inspektora nadzoru inwestorskiego oraz zobowiązać projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego (art. 18). Obowiązek taki może nałożyć na inwestora właściwy organ w decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 19 ust. 1). Obowiązki projektanta, kierownika budowy określone zostały w art. 20-26 Prawa budowlanego. Roboty budowlane, wg art. 28 ust. 1, można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31, które wymieniają rodzaje budów niewymagających pozwolenia, lecz podlegających zgłoszeniu właściwemu organowi. Decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata (art. 37 ust. 1). Decyzją o pozwoleniu na budowę zatwierdzany jest również projekt budowlany (art. 34 ust. 4). Istotne odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę dopuszczalne są jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę (art. 36a). Rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy, tj. wytyczenia geodezyjnego obiektów, wykonania niwelacji terenu i zagospodarowania placu budowy. Inwestor jest zobowiązany zawiadomić o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na które wymagane jest pozwolenie na budowę, właściwy organ oraz projektanta sprawującego nadzór nad budową, co najmniej 7 dni przed ich rozpoczęciem (art. 41 ust. 4). Przed rozpoczęciem robót budowlanych należy dokonać

¹⁰⁾ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.

¹¹⁾ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

w dzienniku budowy wpisu osób, którym zostało powierzone kierownictwo, nadzór i kontrola techniczna robót budowlanych. Osoby te potwierdzają własnym podpisem przyjęcie powierzonych im obowiązków (art. 45 ust. 2). Dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót.

Do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie wymagane było pozwolenie, można przystąpić po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy i jeśli organ ten, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. Do użytkowania obiektu budowlanego zaliczonego do kategorii XXX obejmującej m.in. oczyszczalnie ścieków, wymagane jest pozwolenie na użytkowanie. Ponadto inwestor winien zawiadomić, zgodnie z właściwością, organy wymienione w art. 56 ust. 1 omawianej ustawy. Przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie, organ nadzoru budowlanego przeprowadza obowiązkową kontrolę budowy w celu stwierdzenia prowadzenia jej zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę (art. 59a ust. 1).

Za naruszenie postanowień Prawa budowlanego przewidziana jest odpowiedzialność karna (art. 90-94) i odpowiedzialność zawodowa (art. 95-101).

3.1.1.6. Zasady, formy i tryb udzielania zamówień publicznych określa ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹²⁾. Poza określeniem zasad i trybu udzielania zamówień publicznych, ustawa ta przewiduje także środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień

publicznych oraz organy właściwe w sprawach dotyczących zamówień publicznych (art. 1).

Podstawowymi trybami udzielania zamówienia publicznego są: przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony. Zamawiający może również udzielić – tylko w sytuacjach określonych w ustawie – zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę albo aukcji elektronicznej (art. 10). W rozdziale 2 działu II ustawy określono sposób przygotowania postępowania, a w rozdziale 3 tego działu przedstawione zostały procedury dotyczące udzielania zamówień publicznych. Sprawy dokumentowania postępowania uregulowane są w rozdziale 5.

W dziale IV powołanej ustawy określone zostały kwestie umów w sprawach zamówień publicznych. Należy podkreślić, iż generalnie do umów w sprawach zamówień publicznych stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹³⁾. Umowę zawiera się pod rygorem nieważności, z zachowaniem formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagają innej formy szczególnej. Umowy są jawne i podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej (art. 139). Sprawy dotyczące wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy uregulowane zostały w przepisach art. 147–151, zaś odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy uregulowano w dziale VII Prawa zamówień publicznych.

3.1.1.7. Zasady prowadzenia rachunkowości jednostek samorządu terytorialnego

¹²⁾ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹³⁾ Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.

zawarte zostały w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴⁾. Zgodnie z art. 10, jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności:

- założowy plan kont i przyjęte zasady księgowania operacji na kontach bilansowych i pozabilansowych. Założowy plan kont ustala (w formie pisemnej) i aktualizuje kierownik jednostki (art. 10 ust.2);
- wykaz stosowanych ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ich przy użyciu komputera – wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych, z określeniem ich struktury.

Księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i na bieżąco (art. 24 ust. 1). Do ksiąg rachunkowych należy wprowadzać, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w okresie sprawozdawczym (art. 20 ust. 1). Podstawą zapisu są dowody księgowe, które mogą być zewnętrzne własne lub obce oraz wewnętrzne (art. 20 ust. 2 pkt 1-3 i ust. 3).

Rodzaje kont obowiązujących przy ewidencji zdarzeń gospodarczych określono w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych¹⁵⁾.

3.1.1.8. Aktem normatywnym regulującym zasady finansów jednostki samorządu terytorialnego jest ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶⁾. Stosownie do postanowień powołanej ustawy, uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego określa m.in. wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych (art. 236 ust. 1). W toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązują zasady gospodarki finansowej określone w Dziale V rozdział 4 (art. 247 – 264). Zlecenie zadań – stosownie do postanowień art. 254 pkt 4 – powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych.

3.1.1.9. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, stosownie do postanowień art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁷⁾, jest wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację. W art. 17 określono przypadki naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie udzielania zamówień publicznych. Ponadto, mogą również wystąpić przypadki określone w art. 10 (zmiany w budżecie lub planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem), art. 11 ust. 1 (dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z jego przekroczeniem), art. 13 pkt 3 (wykorzystanie środków unij-

¹⁴⁾ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹⁵⁾ Dz. U. Nr 142, poz. 1020, obowiązywało do 30 lipca 2010 r. Od 31 lipca 2010 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej – Dz. U. Nr 128, poz. 861.

¹⁶⁾ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. (obowiązuje od 1 stycznia 2010 r. Do końca 2013 r. obowiązują niektóre przepisy ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 1240 ze zm.).

¹⁷⁾ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

nych niezgodnie z przeznaczeniem lub obowiązującymi procedurami), a także w art. 15 i art. 16 wyżej powołanej ustawy.

3.1.2 Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

Do zadań własnych gminy w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnoty należą m.in. sprawy dotyczące wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji oraz usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych. Nasz kraj przystępując do Unii Europejskiej zobowiązał się do wypełnienia wymogów dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych¹⁸⁾, zgodnie z określonymi w negocjacjach i zapisanymi w Traktacie Akcesyjnym terminami i okresami przejściowymi. Do końca 2015 r. wynegocjowany został okres przejściowy do wprowadzenia przepisów ww. dyrektywy. W dniu 16 grudnia 2003 r. Rada Ministrów zatwierdziła „Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych” (KPOŚK), wynikający z ustawy Prawo wodne¹⁹⁾. W Programie tym zamieszczono wykazy aglomeracji²⁰⁾ oraz ich niezbędne przedsięwzięcia w zakresie budowy i modernizacji zbiorczych sieci kanalizacyjnych oraz oczyszczalni ścieków komunalnych. Całkowity koszt realizacji tych zadań inwestycyjnych w latach 2005-2015 oszacowany został na kwotę 42,6 mld zł. Przewiduje się, że do 2015 roku w wyniku zrealizowania zadań ujętych w tym programie, objęte zostanie systemami kana-

lizacyjnymi i oczyszczalniami ścieków²¹⁾ ok. 100% ludności miejskiej i ok. 60% ludności wiejskiej na terenie Polski.

Za realizację zadań zgłoszonych do ww. Programu oraz ich sfinansowanie, odpowiedzialne są gminy wchodzące w skład poszczególnych aglomeracji. Dyrektywa 91/271/EWG zobowiązuje państwa członkowskie Unii Europejskiej do wyposażenia aglomeracji o równoważnej liczbie mieszkańców (RLM)²²⁾ powyżej 2000 w systemy kanalizacyjne dla ścieków komunalnych i zapewnienia biologicznego oczyszczania ścieków przed wprowadzaniem ich do wód, tak aby ścieki spełniały (określone w wyżej powołanej dyrektywie) wymagania dotyczące zawartości w nich substancji biologicznie czynnych.

Ponadto inwestycje w zakresie infrastruktury komunalnej są szansą na rozwój gmin i przyciągnięcie potencjalnych inwestorów, a także podnoszą ich atrakcyjność turystyczną.

W latach 2000-2008 na terenie Polski długość sieci wodociągowej wzrosła z 211,9 tys. km do 262,7 tys. km (tj. o 50,8 tys. km – 24%), a sieci kanalizacyjnej z 51,1 tys. km do 94,8 tys. km (tj. o 43,7 tys. km – 85,5%)²³⁾. Obserwuje się także korzystną tendencję zwiększania się udziału oczyszczalni ścieków z podwyższonym usuwaniem biogenów w ogólnej liczbie oczyszczalni ścieków obsługujących miasta (z 26,5% w 2000 r. do 45,1% w 2008 r.).

¹⁸⁾ Dz. U L 135 z 30.05.1991, s.40.

¹⁹⁾ Obowiązek sporządzenia takiego dokumentu wynikał z art. 43 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.)

²⁰⁾ Termin zdefiniowany w art. 43 ust. 2 ustawy Prawo wodne.

²¹⁾ Tygodnik „Wspólnota” Nr 38/992 z 18 września 2010 r. – artykuł „Na początku była dyrektywa ściekowa”.

²²⁾ RLM – przez jednego równoważnego mieszkańca rozumie się ładunek substancji organicznych biologicznie rozkładanych, wyrażony jako wskaźnik pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania na tlen w ilości 60 g tlenu na dobę.

²³⁾ Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej – 2009 r.

Jednakże zmalała w tym okresie ilość ścieków odprowadzanych siecią kanalizacyjną z 1.494,0 hm³ w 2000 r. do 1254,4 hm³ (tj. o 239,6 hm³ – 16%). Przykładowo na terenie województwa łódzkiego (wg danych statystycznych z 2007 r.) łączna długość sieci wodociągowej (bez przyłączy) wynosiła 21 tys. km (w stosunku do 2000 r. nastąpił wzrost o 12,1%), a sieci kanalizacyjnej 4 tys. km (wzrost o 44,9%). W 2008 r. odprowadzono do wód powierzchniowych 138,8 hm³ ścieków, w tym 129,4 hm³ ścieków komunalnych, z tego kanalizacją wiejską tylko 3,2% ścieków. Tymczasem z doniesień medialnych wynika, iż na obszarach wiejskich często praktykuje się odprowadzanie ścieków surowych do rowów przydrożnych lub wywożenie ich z szamb przydomowych w miejsca niedozwolone.

Na realizację inwestycji wodno-ściekowych gminy pozyskują środki z różnych źródeł, m.in. z funduszy unijnych, wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a także z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). I tak np. NFOŚiGW (wg sprawozdania z działalności za 2008 r.) na realizację KPOŚK przeznaczył 1.416,7 mln zł (tj. 43% kosztów inwestycji), z tego 1.365,1 mln zł w formie pożyczek i 51,7 mln zł w formie dotacji. Dotychczas wypłacono 1.353,6 mln zł, w tym 1.302,8 mln zł w formie pożyczki. Natomiast WFOŚiGW w Łodzi udzielił inwestorom pożyczek w 2008 r. w łącznej kwocie 96,4 mln zł, a w 2009 r. – 115,6 mln zł. W okresie tym inwestorom, którzy zrealizowali w terminie i zgodnie z warunkami umowy zadanie inwestycyjne, WFOŚiGW umorzył kwotę udzielonych pożyczek w łącznej wysokości odpowiednio: 5,6 mln zł i 6,3 mln zł. Na gospodarkę wodno-ściekową w województwie łódzkim na lata 2007-2013

ze środków unijnych przyznano 453,7 mln zł, w tym 309,5 mln zł z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego i 144,2 mln zł z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Dofinansowaniem tym objęto 142 projekty.

Kontrola została przeprowadzona w 33 urzędach gmin²⁴⁾ i dwóch podmiotach komunalnych. W latach 2007-2011 (I pół.) gminy objęte kontrolą realizowały 321 zadań inwestycyjnych (w tym 138 z zakresu infrastruktury wodnej i 183 z zakresu infrastruktury ściekowej), o łącznej wartości 348.354,7 tys. zł. Analizą kontrolną objęto 101 (31,5%) zadań o łącznej wartości poniesionych nakładów na ich realizację w wysokości 241.853,9 tys. zł (69,4%), w tym 20.491,3 tys. zł na osiem zadań będących w trakcie realizacji. Źródłem finansowania tych inwestycji były: środki własne – 68.175,2 tys. zł, środki unijne – 78.372,8 tys. zł, pożyczka WFOŚiGW – 64.948,9 tys. zł, kredyt bankowy – 12.975,5 tys. zł, dotacja WFOŚiGW – 6.180,8 tys. zł, dotacja NFOŚiGW – 7.315,1 tys. zł i inne (gminne i powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, dotacje budżetowe i z Agencji Nieruchomości Rolnych) – 3.885,6 tys. zł.

Na realizację przedmiotowych inwestycji gminy pozyskiwały środki publiczne z różnych źródeł. Powodowało to, iż na realizację jednego zadania środki pochodziły, co najmniej z dwóch źródeł. Brak koordynacji w tym zakresie powodował niekiedy, iż środki publiczne „dublowały się”, a inwestorzy uzyskiwali środki przekraczające koszty wykonania danego zadania inwestycyjnego.

²⁴⁾ Kryteria doboru gmin do kontroli: do 50 tys. mieszkańców i o najwyższych poniesionych nakładach środków publicznych na inwestycje będące przedmiotem kontroli.

3.2 Szczegółowe wyniki kontroli

3.2.1 Planowanie rozwoju infrastruktury na terenie gmin

We wszystkich kontrolowanych urzędach gmin i miast sprawy związane z planowaniem inwestycji i ich realizacją przydzielono odpowiednim komórkom organizacyjnym lub samodzielny stanowiskom pracy. *Stwierdzono jednak, iż w Urzędzie Gminy Długołęka zadania dotyczące koordynacji i nadzoru merytoryczno-technicznego nad inwestycjami gminnymi przypisano Wydziałowi Remontów i Inwestycji dopiero 19 czerwca 2009 r. Do tego czasu zadania te nie były przypisane żadnej z komórek organizacyjnych Urzędu.*

Zadania inwestycyjne dotyczące rozwoju infrastruktury wodno-ściekowej były w każdej kontrolowanej jednostce ujmowane w rocznych lub wieloletnich planach (o różnym nazewnictwie), programach ochrony środowiska, strategiach, jak również w corocznych uchwałach w sprawie przyjęcia budżetu. Plany te, w ocenie NIK, sporządzane były rzetelnie i uwzględniały faktyczne potrzeby mieszkańców. Plany wieloletnie były poddawane modyfikacji w zależności od potrzeb i możliwości finansowych gmin. Niemniej jednak w Urzędzie Gminy w Bolimowie stwierdzono, iż plany w powyższym zakresie nie były ze sobą spójne. Rada Gminy Bolimów w dniu 27 kwietnia 2007 r. podjęła uchwałę w sprawie planu rozwoju lokalnego na lata 2007-2013 oraz w dniu 14 września 2007 r. w sprawie programu ochrony środowiska do roku 2014, w których przewidziano budowę oczyszczalni ścieków wraz z I i II etapem kanalizacji. Uchwałami tymi objęto również budowę kanalizacji wraz z oczyszczalnią ścieków w prawobrzeżnej części Gminy Bolimów (dot. prawego brzegu rzeki Rawki) oraz kanalizacji w miejscowościach:

Łasieczniki, Wólka Łasiecka, Ziemiary wraz z uwzględnieniem systemu przydomowych oczyszczalni ścieków. Z kolei, uchwała z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie wieloletniego planu inwestycyjnego na lata 2008–2013, nie uwzględniała budowy kanalizacji wraz z oczyszczalnią ścieków dla prawobrzeżnej części Gminy Bolimów oraz kanalizacji w ww. miejscowościach. Pomimo częstych aktualizacji, uchwały dotyczące planu rozwoju lokalnego (13 razy) oraz uchwalenia wieloletniego planu inwestycyjnego (14 razy), w tym ostatnie zmiany obu uchwał dokonanych tego samego dnia (6 grudnia 2010 r.) – były one nadal niespójne, co do zakresu rzeczowego planowanych inwestycji, a uchwała w sprawie wieloletniego planu inwestycyjnego była ponadto niezgodna z uchwałą w sprawie programu ochrony środowiska.

W siedmiu urzędach gmin, na 33 kontrolowane (21,2%), stwierdzono iż nie były one przygotowane finansowo do realizacji zadań inwestycyjnych z zakresu infrastruktury wodno-ściekowej ujętych w wieloletnich planach inwestycyjnych (wpi). I tak np.:

- *W Urzędzie Gminy w Topólce niezrealizowano z tego powodu uchwały Rady Gminy²⁵⁾ z dnia 31 marca 2006 r. zobowiązującej do budowy oczyszczalni ścieków.*
- *W Urzędzie Miasta i Gminy w Wołowie, pomimo wprowadzonej korekty do wieloletniego planu inwestycyjnego ograniczającej liczbę planowanych inwestycji z 17 do 11, realizacja planu była zagrożona. Zagrożenie to ma także związek z niepełną realizacją planowanych wydatków ze środków budżetu Gminy Wołów, gdyż w latach 2007-2010 wykonanie ich wyniosło 91,2%.*

²⁵⁾ Przez rady gmin należy również rozumieć rady miejskie.

- *W Urzędzie Gminy w Dmosinie na realizację omawianych zadań, ujętych w wieloletnim planie inwestycyjnym, przewidziano średnioroczne nakłady w wysokości 5.600 tys. zł, co przy planowanych dochodach budżetowych Gminy mieszczących się w przedziale od 8.691 tys. zł (na 2007 r.) do 13.685 tys. zł (na 2011 r.), przekraczało możliwości realizacji tych zadań przy ich finansowaniu tylko z własnych środków budżetowych. W analizowanym okresie wykonanie planowanych wydatków na przedmiotowe inwestycje wyniosło tylko 67,9%.*
- *W przypadku Urzędu Gminy Baranowo dokonywano corocznie korekt w planie wydatków zmniejszając kwoty środków przewidzianych na realizację zadań z zakresu infrastruktury wodno-ściekowej.*
- *W Urzędzie Gminy i Miasta w Sianowie na budowę infrastruktury wodno-ściekowej w latach 2007-2010 wydankowano 5,4 mln zł, co stanowi 12% wielkości planowanej, zrealizowano tylko 12 zadań z 27 planowanych. Powodem był brak własnych środków finansowych.*

Podstawowymi powodami w pełnej realizacji planowanych zadań inwestycyjnych – jak wskazywano w wyjaśnieniach – były obok braku własnych środków finansowych, trudności z pozyskaniem środków ze źródeł zewnętrznych, w tym z funduszy europejskich, w wielkości wnioskowanej. Zaznaczyć należy, iż wyżej wymienione gminy korzystały z zasilania zewnętrznego na inwestycje będące przedmiotem kontroli, tym niemniej zbyt niski udział własny w finansowaniu tych inwestycji ograniczał rozmiary możliwej do uzyskania pomocy.

NIK zauważa, iż gminy planując inwestycje z zakresu infrastruktury wodno-ściekowej nie przestrzegały obowiązku wynikającego

z art. 42 ust. 3 ustawy Prawo wodne, który zobowiązuje do budowy urządzeń służących do zaopatrzenia w wodę jednocześnie z budową systemów kanalizacji zbiorczej i oczyszczalni ścieków lub zastosowania innych rozwiązań indywidualnych służących ochronie środowiska. Z ustaleń kontroli NIK wynika, iż w analizowanym okresie omawianego obowiązku nie przestrzegało pięć gmin²⁶⁾ (na 33 objęte kontrolą).

W uzasadnianiu przyczyn wskazywano brak własnych środków do realizacji jednocześnie dwóch tak kosztownych inwestycji, a dostarczanie wody mieszkańcom gminy, w sytuacji jej braku lub złej jakości, jest zadaniem nadrzędnym.

W okresie objętym kontrolą, z przebiegu realizacji inwestycji w zakresie wodociągów i sanitacji wsi, wójtowie gmin (burmistrzowie) byli zobowiązani sporządzać roczne sprawozdania statystyczne RRW-2 i SG-01.

W sześciu jednostkach,²⁷⁾ na 33 badane, sprawozdania powyższe były sporządzane nierzetelnie. I tak np.: w Urzędzie Gminy w Moszczenicy w sprawozdaniu SG-01 za 2010 r. nakłady zawyżone zostały o 31 tys. zł, poprzez dwukrotne ujęcie wydatków poniesionych na budowę sieci kanalizacji deszczowej na terenie oczyszczalni ścieków. W sprawozdaniach RRW-2 za lata 2007-2010 zawyżono łączną kwotę poniesionych nakładów o 1.736 tys. zł (10,4%), a w przypadku sieci kanalizacyjnej o 5.924 tys. zł (81,3%), w wyniku doliczenia części wydatków poniesionych na budowę oczyszczalni ścieków. W toku kontroli NIK dokonano korekty sprawozdań, informując o tym fakcie właściwy urząd statystyczny.

²⁶⁾ Gielniów, Łochów, Baranowo, Topólka i Rościszewo.

²⁷⁾ Dotyczy Gmin: Czermin, Pszów, Koźlenice, Moszczenica, Gielniów i Rościszewo.

Urząd Gminy w Czerminie w sprawozdaniu SG-01 za 2008 r. wykazał wydatki na środki trwałe związane z ochroną środowiska i gospodarki wodnej w wysokości 197,2 tys. zł, a według sprawozdania Rb-28S w rozdziale 01010 wykazano wydatek w kwocie 97.445,32 zł, a w 2009 r. i 2010 r. różnica ta wynosiła odpowiednio: 600 zł i 4.000 zł.

Urząd Miejski w Koziennicach w sprawozdaniu SG-01 wykazał wybudowanie w 2007 r. 2,7 km sieci kanalizacyjnej, a w 2010 r. 1,67 km. Dane te były niezgodne z danymi zawartymi w ewidencji księgowej, w której wykazano odpowiednio: 4 km i 3,4 km.

W uzasadnieniu przyczyn powstałych rozbieżności wskazywano na błąd (pomyłkę) pracownika sporządzającego przedmiotowe sprawozdania.

W sprawie sporządzania sprawozdań przepisy art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej²⁸⁾ stanowią: „Kto wbrew obowiązкови przekazuje dane statystyczne niezgodne ze stanem faktycznym, podlega karze grzywny, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”

Zdaniem NIK, opracowywane w każdej gminie plany wieloletnie, czy programy winny być między sobą spójne pod względem liczby planowanych inwestycji, a także rzeczowym i finansowym. Realizacja zadań inwestycyjnych w gminie winna być rozpoczęta dopiero po zapewnieniu niezbędnych środków finansowych na ich wykonanie oraz posiadania wymaganej dokumentacji budowlanej i decyzji administracyjnych zezwalających na ich realizację. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w art. 44 ust. 3 pkt 2 określiła, iż wydatki publiczne powinny być dokony-

wane w sposób umożliwiający terminową realizację zadań.

3.2.2 Przygotowanie gmin do realizacji zadań inwestycyjnych

W ocenie NIK, 26 urzędów gmin (na 33 kontrolowane) było rzetelnie przygotowanych pod względem organizacyjnym i finansowym do realizacji zadań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury wodno-ściekowej. Analiza kontrolna wytypowanych trzech inwestycji (kwotowo o najwyższych wartościach) w każdym urzędzie wykazała, że posiadały one kompletną i aktualną dokumentację budowlaną dla przedmiotowych inwestycji, w tym pozwolenia na budowę, wymagane decyzje administracyjne, a także zabezpieczone środki w budżecie do ich realizacji. W pozostałych siedmiu²⁹⁾ urzędach gmin stwierdzono występowanie nieprawidłowości i uchybień mających wpływ na terminowe wykonanie zadań, a także na wzrost kosztów realizowanych inwestycji, tak np.:

- *Urząd Miasta i Gminy w Wołowie nie zapewnił środków w wymaganej wysokości na wypłatę wynagrodzeń dla wykonawców realizowanych zadań inwestycyjnych, co skutkowało powstaniem znacznych zobowiązań. I tak, nieuregulowane przez Gminę Wołów zobowiązania obejmowały na koniec 2007 r. kwotę 3.202,5 tys. zł, na koniec 2008 r. kwotę 4.013,7 tys. zł, a na koniec 2009 r. kwotę 2.229,7 tys. zł. Występowanie tych zobowiązań było powodem zawarcia w badanym okresie przez Gminę Wołów z Bankiem Gospodarstwa Krajowego w sumie 13 umów wykupu nieprzeteterminowanych wierzytelności, co wprawdzie skutkowało*

²⁸⁾ Dz. U. Nr 88, poz. 439 ze zm.

²⁹⁾ Dotyczy urzędów gmin: Wołów, Sianów, Srokowo, Nowe Miasto Lubawskie, Braniewo, Dmosin i Długoleka.

przyspieszeniem regulowania zobowiązań wobec wykonawców inwestycji, ale wiązało się jednocześnie z dodatkowym obciążeniem budżetu Gminy Wołów z tytułu odsetek bankowych w kwocie 386.732,38 zł.

- Urząd Gminy w Sianowie, z powodu braku środków finansowych, realizował dwa zadania inwestycyjne (w Sianowie na ul. Parkowej, a także ul. Lutyków i Węgorzewskiej) odpowiednio: 6 i 7 lat. Urząd, pomimo posiadania wymaganej dokumentacji i pozwoleń budowlanych wstrzymywał się z rozpoczęciem ich realizacji do czasu zapewnienia niezbędnych środków.
- Urząd Gminy w Braniewie nierzetelnie przygotował cztery z pięć realizowanych zadań. Brak środków na budowę w latach 2005-2007 sieci wodno-kanalizacyjnych, dla których wcześniej sporządzono projekty budowlane i uzyskano pozwolenia na budowę, skutkowało utratą ważności tych pozwoleń i koniecznością sporządzenia nowej dokumentacji projektowej, której koszt wykonania wyniósł 134,6 tys. zł. Ponadto, Urząd nie wyegzekwował od firmy projektowej kary umownej w kwocie 1,5 tys. zł za nieterminowe (opóźnienie 74 dni) przygotowanie dokumentacji projektowej sieci kanalizacyjnej Nowa Pasłęka – Stara Pasłęka-Klejnówko.
- Urząd Gminy Nowe Miasto Lubawskie z/s w Mszanowie nie był przygotowany pod względem organizacyjnym i finansowym do realizacji budowy w I półroczu 2010 r. przyłącza wodociągowego we wsi Jamielnik, za wynagrodzeniem 69.624,34 zł. W grudniu 2009 r. ówczesny wójt, nie posiadając upoważnienia Rady Gminy i zabezpieczonych środków w budżecie Gminy na 2010 r., zlecił Gospodarstwu Pomocniczemu jej wyko-

nanie, naruszając tym samym przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. e) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁰⁾. Mimo opóźnień (od 106 do 821 dni) w dostarczeniu kompletnej dokumentacji projektowej umożliwiającej przystąpienie do realizacji inwestycji kanalizacyjnych sieci kanalizacji sanitarnej w Mszanowie i z Mszanowa do Nowego Miasta, Urząd nie naliczył z tego tytułu kar umownych na łączną kwotę 183,3 tys. zł. Ponadto, odstąpiono od budowy oczyszczalni ścieków w Mszanowie, pomimo posiadania, przekazanej w 2007 r. przez firmę projektową dokumentacji: projektu budowlanego wraz z operatem wodnoprawnym, raportem oddziaływania na środowisko i wymaganymi uzgodnieniami, których koszt wykonania wyniósł 93.940 zł.

- Urząd Gminy w Srokowie nierzetelnie przygotował do realizacji w 2010 r. trzy zadania dotyczące budowy sieci kanalizacyjnych w miejscowościach: Leśniewo, Kaczory, Pieczarki, Kossakowo, Jegławki i Srokowo. Przystępując do ich budowy, Urząd nie posiadał kompletnej dokumentacji projektowej dla tych zadań, gdyż nie zawierała ona istotnego dla funkcjonowania tej sieci – projektu przyłączy energetycznych do 20 przepompowni ścieków. Wykonanie projektu przyłączy zlecono dopiero w 2010 r. za kwotę 28,1 tys. zł, po podpisaniu umowy na realizację sieci kanalizacyjnych.
- Urząd Gminy w Długołęce – niewłaściwie sprawował nadzór nad przygotowaniem i odbiorem dokumentacji projektowej przebudowy i rozbudowy oczyszczalni ścieków w Mirkowie, gdyż w okresie od 10 maja 2006 r. do 18 stycznia 2008 r., tj. w czasie realizacji przedmiotowego

³⁰⁾ Dz. U. z 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.

zamówienia, zadanie związane z przygotowaniem dokumentacji projektowej nie było w regulaminie organizacyjnym Urzędu przypisane żadnej komórce organizacyjnej. Pracownicy Urzędu, dokonujący odbioru dokumentacji projektowej, nie posiadali uprawnień do jej merytorycznej oceny, co później skutkowało wieloma problemami w trakcie realizacji inwestycji. Natomiast błędna informacja w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) wskazująca, że obszar objęty projektowaniem był objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, spowodowała uruchomienie dodatkowych, czasochłonnych procedur z uzyskaniem wymaganych decyzji (lokalizacyjnej, środowiskowej), które zakłóciły terminowe wykonanie projektu modernizacji oczyszczalni ścieków. Z powodu niewłaściwego przygotowania SIWZ, termin umowny wykonania dokumentacji projektowej wydłużył się o ponad 13 miesięcy.

Zdaniem NIK, we wskazanych wyżej przypadkach naruszono przepis art. 44 ustawy o finansach publicznych, zobowiązujący jednostki samorządu terytorialnego do dokonywania wydatków w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej, w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

3.2.3 Przestrzeganie obowiązujących zasad, form i trybu udzielania zamówień publicznych, określonych w ustawie o zamówieniach publicznych, przy zlecaniu prac, wyborze wykonawców i inspektorów nadzoru

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania organów gmin dotyczące

wyboru wykonawców zadań inwestycyjnych objętych kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień. Naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych dotyczyły tylko 17 (tj. 16,8% objętych kontrolą) zadań inwestycyjnych realizowanych przez 10 gmin (30,3%) i jeden podmiot komunalny³¹⁾. Skala tych nieprawidłowości w wymiarze finansowym wyniosła 1,9% ogółem poniesionych wydatków na przedmiotowe inwestycje objęte kontrolą. Nieprawidłowości i uchybienia przy udzielaniu zamówień publicznych stwierdzono m.in. w:

- Urzędzie Miejskim w Łochowie, gdzie w toku postępowania o udzielenie zamówienia na „Rozbudowę i modernizację oczyszczalni ścieków w Łochowie” (o wartości 4.230.449,83 zł) w 2009 r. naruszona została zasada uczciwej konkurencji, gdyż w SIWZ zamieszczono sformułowania i parametry, które wskazywały na konkretny wyrób oraz konkretnego producenta a nawet dostawcę, co było niezgodne z art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Tymczasem w trakcie realizacji inwestycji wykonawca dokonał montażu urządzeń innych niż wskazano w SIWZ, ponadto na użycie materiałów zamiennych zgodę wyrażała Gmina.
- Urzędzie Gminy w Srokowie, gdzie udzielono w listopadzie 2010 r. zamówienia na wykonanie przyłączy energetycznych do 20 przepompowni ścieków, za kwotę 311,0 tys. zł, w trybie z wolnej ręki, powołując się na art. 67 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy prawo zamówień publicznych. Zdaniem NIK, nie zostały jednak spełnione przesłan-

³¹⁾ Gminy: Bojanów, Łochów, Moszczenica, Srokowo, Iłowo-Osada, Braniewo, Nowe Miasto Lubawskie, Wołów, Długołęka, Darłowo i Spółka komunalna w Koźlenicach.

ki wskazane w tym przepisie warunkujące zastosowanie tego trybu. Potrzeba wykonania tych przyłączy, znana była bowiem już na etapie przygotowania dokumentacji projektowej sieci. Z informacji uzyskanych z zakładu energetycznego wynika, iż koszt budowy tych przyłączy wyniósłby 100,5 tys. zł, tj. o 239 tys. zł mniej niż wydatkowano. W tym przypadku, zdaniem NIK, powstała szkoda w mieniu gminy na kwotę 239 tys. zł.

Ponadto, dokonano istotnej zmiany postanowień umowy z dnia 7 kwietnia 2010 r. na budowę sieci kanalizacyjnej o wartości 4.309,6 tys. zł. Przesunięto, bowiem o 3 miesiące, określony w niej termin zakończenia robót budowlanych. Zmiany tej – w ocenie NIK – dokonano z naruszeniem art. 144 ust. 1 Pzp, ponieważ możliwości wprowadzenia zmiany terminu realizacji zamówienia nie przewidziano w ogłoszeniu o zamówieniu, a także w SIWZ.

- Urzędzie Gminy w Braniewie były Wójt nie wywiązał się z obowiązku powołania komisji przetargowych dla zamówień dotyczących budowy sieci wodociągo-wo-kanalizacyjnej w miejscowościach: Podleśne Granowo oraz Stara Pasłęka, Nowa Pasłęka i Klejówko, określonego w zarządzeniu z dnia 22 lutego 2010 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych. W wyjaśnieniu były Wójt podał m.in., że „komisje powoływałem ustnie” i „nie przypominam sobie komu powierzyłem jakie obowiązki komisji” oraz „nie pamiętam dlaczego nie powołałem komisji przetargowych w formie zarządzeń pisemnych”. W Urzędzie odpowiedzialnym za przygotowanie przetargów był inspektor ds. budownictwa, który w wyjaśnieniu podał m.in., że inni uczestnicy postępowań (pozostałe

dwie osoby wchodzące w skład komisji przetargowej) byli obecni przy otwarciu ofert, a także iż wszelkie problemy z tym związane konsultował z Sekretarzem Gminy.

- Urzędzie Gminy Darłowo, który w 2008 r. wybrał wykonawcę budowy oczyszczalni ścieków w m. Rusko pomimo, iż do przetargu zgłosiła się tylko jedna firma, która zaoferowała cenę o 4.576,4 tys. zł wyższą od wynikającej z kosztorysu inwestorskiego. W ocenie NIK, zachodziły okoliczności przewidziane w art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp do unieważnienia tego postępowania. Ponadto, Wójt podpisując umowę w dniu 30.05.2008 r. na realizację tej inwestycji nie miał zagwarantowanych w budżecie wystarczających środków finansowych w kwocie odpowiadającej udzielonemu zamówieniu.

Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły m.in.: niezłożenia wymaganego (art. 17 ust. 1 Pzp) oświadczenia przez osoby uczestniczące w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (Urząd Gminy w Długołęce i KGK sp. z o.o.), udzielania zamówień na roboty i usługi o wartości niższej niż 14.000 euro bez upublicznienia potrzeb w tym zakresie (Urząd Miasta i Gminy w Wołowie), w ogłoszeniach zamieszczanych na tablicy ogłoszeń w urzędzie brak było (stosownie do przepisów art. 41 ust. 7 Pzp) pełnego opisu warunków udziału w postępowaniu oraz opisu sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków (Urząd Gminy w Bojanowie), w Urzędzie Gminy w Moszczenicy komisja przetargowa żądała od oferentów przedłożenia dokumentów, które nie były niezbędne do wyboru wykonawcy, czym naruszono art. 25 ust. 1 Pzp. Urząd Gminy w Iłowo-Osadzie udzielił w 2003 r. zamówienia dodatkowego z „wolnej ręki” za kwotę 26,7 tys. zł, która przewyższała

obowiązującą granicę 20% wartości zamówienia podstawowego, czym naruszono art. 67 ust. 1 pkt 5 obowiązującej wówczas ustawy o zamówieniach publicznych.

Niektóre z powyższych nieprawidłowości – w ocenie NIK – skutkowały wyborem wykonawcy robót budowlanych z naruszeniem zasad (w tym dotyczącej uczciwej konkurencji), form i trybu przewidzianego w ustawie Prawo zamówień publicznych. Nieprawidłowości te wskazują ponadto na to, iż decyzje o wyborze wykonawcy podejmowano z naruszeniem przepisów art. 44 ustawy o finansach publicznych, które zobowiązują do wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, a także do wysokości określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. NIK oceniła tego typu działania gmin, jako niegospodarne. W toku kontroli nie stwierdzono przypadków bezpośrednio wskazujących na możliwość popełnienia czynu korupcyjnego, jednakże stwierdzone nieprawidłowości przy wyborze wykonawców realizowanych zadań inwestycyjnych wskazują na możliwość zaistnienia w tych przypadkach zjawisk o charakterze korupcyjnym.

3.2.4 Realizacja zadań inwestycyjnych z zakresu infrastruktury wodno-ściekowej

NIK oceniła pozytywnie działania inwestorów w zakresie podejmowanych działań w celu gospodarnego i zgodnego ze sztuką budowlaną wykonania zadań inwestycyjnych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień. W 27 gminach (na 33 objęte kontrolą) stwierdzono 50 nieprawidłowości i uchybień związanych z zawieraniem umów, przebiegiem realizacji zadań inwestycyjnych, w dwóch podmio-

tach komunalnych stwierdzono cztery tego typu przypadki.

Gminy, jako inwestorzy, posiadały komplet zawartych umów na wykonanie robót budowlanych, dostaw i usług, gwarantujących prawidłowe wykonanie zakresu rzeczowego realizowanych zadań inwestycyjnych. Tym niemniej jednak, w przypadku 25 umów na wykonanie robót budowlanych i pełnienia nadzoru inwestorskiego w sześciu urzędach gmin stwierdzono, że nie posiadały one kontrasygnaty (podpisu) skarbnika, czym naruszono postanowienia art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³²⁾, a także art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³³⁾. Każda czynność prawna j.s.t., jeżeli powoduje powstanie zobowiązań pieniężnych, wymaga do jej skuteczności kontrasygnaty skarbnika. I tak np.: *Skarbnik Gminy Iłowo Osada nie złożyła kontrasygnaty na pięciu umowach, trzech aneksach do umów oraz 9 zleceniach o łącznej wartości 540,4 tys. zł, a Skarbnik Gminy Baranowo nie złożyła podpisu na 11 umowach o łącznej wartości 222,8 tys. zł.* Przyczyną tego – jak wskazywali w wyjaśnieniach wójtowie gmin – było niedopatrzenie lub przeoczenie pracowników odpowiedzialnych za przygotowanie do realizacji zadań inwestycyjnych. Fakt braku podpisu skarbnika na umowie, w ocenie NIK, nie rodził konsekwencji finansowych dla kontrolowanych jednostek.

Jednostki sektora finansów publicznych, stosownie do przepisu art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, mogą zaciągać zobowiązania do finansowania w danym roku do wysokości wynikającej

³²⁾ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

³³⁾ Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm. Obecnie art. 54 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

z planu wydatków. Zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, w świetle art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁴⁾, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązania określonego w uchwałach budżetowych stwierdzono w dwóch urzędach gmin. I tak w:

- *Urządzie Gminy w Dmosinie stwierdzono, iż umowa z wykonawcą budowy II etapu sieci kanalizacji sanitarnej, z firmą „REMBOR” z Tomaszowa Maz., zawarta została w dniu 18 marca 2010 r., pomimo niezagwarantowania w budżecie 2010 r. środków finansowych w wysokości zapisanej w umowie (2.213 tys. zł). Budżet Gminy na 2010 r., przyjęty uchwałą Rady Gminy Nr XXXVIII/304/10 z dnia 29 stycznia 2010 r., ustalał limit wydatków na tę inwestycję w kwocie 1.302 tys. zł. W dniu 25 marca 2010 r. Rada Gminy uchwałą Nr XL/315/10 podwyższyła limit wydatków do kwoty 2.007 tys. zł. Ponadto, w 2007 r. Urząd dokonał wydatku ze środków budżetowych w kwocie 39,0 tys. zł za sporządzenie dokumentacji projektowej budowy sieci kanalizacji sanitarnej etap I i II, pomimo braku środków zabezpieczonych w budżecie.*
- *Urzędzie Gminy w Darłowie w dniu 30 maja 2008 r. podpisana została umowa z wykonawcą zadania „Budowa oczyszczalni ścieków w m. Rusko” za wynagrodzenie 12.187.434 zł (brutto), pomimo iż w budżecie na realizację tego zadania była zabez-*

pieczona kwota 10.799.981 zł (załącznik Nr 3 do uchwały Nr XVI/211/2008 z dnia 30 kwietnia 2008 r. Rady Gminy Darłowo). Powodem podpisania tej umowy, wg wyjaśnienia Wójta, była obawa unieważnienia przetargu, co spowodowałoby wydłużenie terminu jej wykonania i przekroczenia założeń KPOŚK, które określiły jej zakończenie do końca 2010 r.

W dwóch gminach (Kamień i Iłowo Osada) stwierdzono, że w części umów zawartych z wykonawcami nie zawarto klauzul dotyczących kar umownych z tytułu nieterminowego wykonania przedmiotu umowy, a także nie zawierały one również zapisów dotyczących warunków gwarantujących należyte ich wykonanie.

Analiza kontrolna zadań inwestycyjnych wykazała, że inwestorzy – w ocenie NIK – rzetelnie przygotowali się do ich realizacji. Posiadali kompletną i aktualną dokumentację budowlaną, pozwolenia na budowę, decyzje środowiskowe oraz pozwolenia wodnoprawne na odprowadzanie ścieków. Przed wydaniem decyzji środowiskowych przeprowadzane były konsultacje społeczne. Kontrolowane inwestycje realizowane były zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub ustaleniami decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W przypadku czterech urzędów gmin (Czermin, Gielniów, Bolimów i Topólka) stwierdzono nieprzestrzeganie siedmiodniowego terminu zgłoszenia do nadzoru budowlanego zamiaru rozpoczęcia robót, wynikającego z art. 41 ust. 4 ustawy Prawo budowlane. Roboty budowlane pięciu zadań inwestycyjnych rozpoczęto przed jego upływem, a w Urzędzie Gminy w Nowym Mieście Lubawskim zgłoszenie rozpoczęcia budowy przyłącza wodociągowego w miej-

³⁴⁾ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114

scowości Jamielnik, dokonano po 90 dniach od jego wykonania.

NIK ocenia negatywnie brak należytej staranności ze strony inwestorów w egzekwowaniu od wykonawców terminowego wnoszenia wadium i gwarancji należytego wykonania przedmiotu umowy. Dotyczyło to siedmiu kontrolowanych gmin³⁵⁾. I tak np. w Urzędzie Gminy w Gielniowie – w przypadku inwestycji rozbudowy wodociągu Rozwady-Bród-Gózdź wadium zostało wniesione w formie pieniężnej po terminie otwarcia ofert, co naruszało art. 45 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, ponadto wniesiona gwarancja zabezpieczenia należytego wykonania budowy oczyszczalni ścieków obejmowała okres jednego roku zamiast całego okresu jej budowy, a mimo to Gmina podpisała umowę z wykonawcą, co zdaniem NIK nie zabezpieczało w pełni jej interesów i mogło skutkować dodatkowymi kosztami.

W Urzędzie Miejskim w Kaliszu Pomorskim z wykonawcą zadania Bydgoska – Polna podpisana została umowa, pomimo nie wniesienia przez niego gwarancji należytego wykonania kontraktu. W przypadku pozostałych pięciu gmin wniesione gwarancje nie obejmowały całego cyklu inwestycyjnego lub okresu dotyczącego gwarancji i rękojmi.

Wykonywanie robót budowlanych można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszenia tego faktu do organu nadzoru budowlanego (art. 28 ust. 1 i art. 30–31 Prawa budowlanego). Kontrola NIK ustaliła, iż w trzech gminach nie dopełniono tego obowiązku. I tak: w Gminie Iłowo – Osada bez zgłoszenia wykonano w 2008 r. roboty budowlane dotyczące budowy trzech nowych oraz

jednego przebudowania przyłącza, których koszt wyniósł 17,4 tys. zł. Natomiast w latach 2007-2008 bez pozwolenia na budowę wykonano dwa nowe odcinki kanalizacji sanitarnej oraz zamontowano cztery przydomowe oczyszczalnie ścieków wraz ze sterowaniem, za kwotę 94,3 tys. zł.

Nielegalnie wykonano także w Gminie Srokowo roboty budowlane obejmujące realizację dwóch sieci instalacji kanalizacyjnej w Srokowie (ul. Ogrodowa) i w Leśnym Rowie oraz dwóch przyłączy: wodnego i kanalizacyjnego o łącznej wartości 202,8 tys. zł. W Gminie Bobrowniki wykonano dwa przyłącza kanalizacyjne do budynków mieszkalnych w oparciu o dokonane zgłoszenie, pomimo iż roboty te wymagały pozwolenia na ich budowę.

W wyniku niniejszej kontroli stwierdzono także występowanie w trzech gminach (Wołów, Działoszyn i Dmosin) przypadków pozornych działań, mających na celu zapobiec utracie ważności pozwolenia na budowę, które polegały na dokonaniu w dzienniku budowy wpisu wykonania takich prac jak np. wytyczenie w terenie przebiegu sieci kanalizacyjnej, niwelowanie terenu placu budowy. Kontrolowane jednostki nie potrafiły udokumentować faktu ich zlecenia, a także dokonania zapłaty za wykonaną usługę. Przykładowo: *Urząd Miasta i Gminy Wołów podjął działania uniemożliwiające wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji Nr 157/05 Starosty Wołowskiego z dnia 25 maja 2005 r. o pozwoleniu na budowę oczyszczalni ścieków bytowych w Lubiążu, ze względu na upływ 2 lat od daty jej wydania. W tym celu funkcję kierownika budowy powierzono pracownikowi Urzędu, dysponującemu stosownymi uprawnieniami budowlanymi, który dokonał czynności związanych z rozpoczęciem zadania, co udokumentował*

³⁵⁾ Gminy: Koszęcin, Bojanów, Rościszewo, Gielniów, Działoszyn, Szczerców, Kalisz Pomorski.

w dzienniku budowy dwoma początkowymi wpisami, tj. z 6 lutego 2007 r. o rozpoczęciu realizacji zadania poprzez wykonanie wstępnej niwelacji terenu, niezbędnej dla geodezyjnego wytyczenia obiektu w terenie oraz 7 lutego 2007 r. o wstrzymaniu do odwołania wykonywania prac na wniosek inwestora. Pozorność tych działań potwierdzona została w wyjaśnieniach tegoż kierownika budowy, iż ich podjęcie podyktowane było obawą o utratę ważności pozwolenia na budowę, skutkującą koniecznością ponownego wykonania dokumentacji projektowej i uzyskania decyzji pozwolenia na budowę. Potwierdzają także fakt, iż umowę z wykonawcą inwestycji podpisano dopiero 19 listopada 2007 r., tj. po prawie 30 miesiącach od daty wydania decyzji pozwolenia na budowę.

W Urzędzie Gminy w Dmosinie, aby pozwolenie z dnia 11 kwietnia 2007 r. na budowę kanalizacji sanitarnej z przyłączami w Osinach nie utraciło ważności – jak podała w wyjaśnieniu wójt – zlecono firmie geodezyjnej wytyczenie jej przebiegu w terenie. Fakt dokonania prac firma geodezyjna potwierdziła stosownym wpisem w dzienniku budowy w dniu 29 maja 2009 r. Do czasu zakończenia kontroli NIK, tj. do 12 sierpnia 2011 r. w przedmiotowym dzienniku brak było innych wpisów.

NIK zauważa, iż ustawa Prawo budowlane nie zabrania takich działań, jednak czynności powyższe winny zostać poprzedzone zgłoszeniem do właściwego organu faktu rozpoczęcia budowy, na co najmniej 7 dni przed terminem ich rozpoczęcia, do czego zobowiązuje art. 41 ust. 4 tej ustawy. W ocenie NIK, powyższe przykłady świadczą o pozornym a nie faktycznym rozpoczęciu budowy. Przyczyną tego stanu rzeczy były m.in. trudności z przygotowaniem inwestycji do rozpoczęcia realizacji oraz brak niezbędnych środków finansowych.

Kolejny problem dotyczył sprawowania przez inwestorów nadzoru i koordynacji realizacji zadań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury wodno-ściekowej.

W trzech gminach (Łochów, Nowe Miasto Lubawskie i Dmosin) stwierdzono, iż brak właściwej koordynacji i planowania realizacji zadań inwestycyjnych skutkowało niemożnością oczyszczania ścieków bytowych lub opóźniał rozpoczęcie innych zadań. I tak np. Burmistrz Łochowa zlecił Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Łochowie budowę kanalizacji sanitarnej w ul. Baczkowskiej, której termin wykonania był zmieniany trzykrotnie, co spowodowało opóźnienie modernizacji jezdni ulicy Baczkowskiej i Fabrycznej. Opóźnienia w realizacji kanalizacji spowodowały konieczność aneksowania umów z wykonawcami jezdni, co było niezgodne z warunkami zawartymi w SIWZ. Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych podczas kontroli prawidłowości wydatkowania środków, stwierdziła w związku z tym nieprawidłowości na kwotę 157,9 tys. zł.

W Urzędzie Gminy w Darłowie – w dniu 31 marca 2011 r. oddana została do eksploatacji oczyszczalnia ścieków, jednak brak ścieków uniemożliwił dokonania jej rozruchu technologicznego. Stan ten został spowodowany nieukończeniem w terminie (do dnia 31 marca 2011 r.), przez innego wykonawcę, budowy kolektora przesyłającego ścieki z Dąbek do Ruska.

Podobna sytuacja wystąpiła także w Urzędzie Gminy w Dmosinie – planowany na wrzesień 2009 r. rozruch technologiczny oczyszczalni ścieków wstrzymany został przez inwestora na ponad jeden rok z powodu braku możliwości zapewnienia minimalnej ilości ścieków (50 m^3), niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania obiektu. Powodem braku ścieków była trwająca budowa sieci

kanalizacyjnej, którą miały być dostarczane ścieki do oczyszczalni, odbiór jej nastąpił dopiero w dniu 12 sierpnia 2011 r. Koszt związany z utrzymaniem i zabezpieczeniem placu budowy wyniósł 8 tys. zł. Jednocześnie przez okres postoju oczyszczalni ścieków uległy skróceniu gwarancje na zamontowane w niej urządzenia technologiczne.

W ocenie NIK, powyższe działania świadczą o niewłaściwym planowaniu i koordynowaniu zadań inwestycyjnych.

Wśród stwierdzonych nieprawidłowości występujących na etapie realizacji inwestycji wymienić także należy nierzetelne prowadzenie dzienników budowy oraz nierzetelne wywiązywanie się inspektorów nadzoru inwestorskiego ze swoich obowiązków. Przypadki te wystąpiły w dziewięciu urzędach gmin³⁶⁾ (na 33 objęte kontrolą). I tak np. w Urzędzie Gminy Baranowo – wykonawcy nie zgłaszali do odbioru robót ulegających zakryciu w trakcie realizacji inwestycji dotyczących budowy sieci wodociągowej z przyłączami w miejscowościach Gaczyska i Jastrzębka oraz Kopczyska, a inspektorzy nadzoru inwestorskiego nie wymagali ich wpisu do dziennika budowy, czym naruszono przepisy art. 22 pkt 7 oraz art. 25 pkt 3 ustawy Prawo budowlane.

W Urzędzie Gminy w Kozienicach – stwierdzono brak wpisu do dziennika budowy osób, którym powierzono obowiązki kierownika budowy i inspektorów nadzoru inwestorskiego.

W Urzędzie Gminy w Moszczenicy – nie zgłoszono do nadzoru budowlanego zmiany inspektora nadzoru inwestorskiego, czym nie dopełniono obowiązku wynikającego z art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

W Urzędzie Gminy w Długołęce – tylko w przypadku 6 objętych badaniami umów na roboty zamienne i dodatkowe dotyczące przebudowy i rozbudowy oczyszczalni ścieków stwierdzono, że nierzetelna praca inspektorów nadzoru skutkowałą zawyżaniem kosztów, wg powołanego biegłego przez NIK na kwotę ok. 259,7 tys. zł. Wykonawcy za wykonanie tych robót zapłacono 1.038,6 tys. zł. W ocenie NIK, wpływ na ten stan miał m.in. wybór na koordynatora inspektorów nadzoru – głównego projektanta dokumentacji projektowej oczyszczalni ścieków, który w trakcie jej realizacji w 2009 r. pozostawał z wykonawcą tego zadania w stosunku umowy zlecenia. A zatem, w ocenie NIK, zaistniały okoliczności określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 21 ust. 4 Pzp, uzasadniające wyłączenie tej osoby z postępowań o udzielenie 6 zamówień na dodatkowe roboty budowlane przy budowie oczyszczalni ścieków, gdyż była to osoba pozostająca z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, który mógł budzić uzasadnione wątpliwości, co do jej bezstronności. W ocenie NIK, osoba koordynatora w tym procesie inwestycyjnym funkcjonowała w warunkach konfliktu interesów, a zaistniałe fakty wpisują się w obszar działań zagrożonych ryzykiem korupcji. Z powodu nie uczestniczenia, podmiotu sprawującego nadzór nad budową oczyszczalni ścieków w pierwszym przeglądzie gwarancyjnym, do czego był zobowiązany umową, został on w trakcie kontroli NIK wezwany do zapłacenia kary umownej w wysokości 1.590 zł.

Obowiązek rzetelnego prowadzenia dziennika budowy wynika z przepisów art. 45 ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

Zdaniem NIK, pomimo zatrudnienia osób sprawujących nadzór inwestorski, nie zwalniało to jednak inwestora z obo-

³⁶⁾ Urzędy Gmin w: Baranowie, Kozienicach, Działoszynie, Kaliszu Pomorskim, Suchaniu, Kamieniu, Nowym Mieście Lubawskim., Moszczenicy i Długołęce.

wiązku sprawowania kontroli nad realizowanymi inwestycjami.

Brak należytego nadzoru ze strony Urzędu Gminy nad Gospodarstwem Pomocniczym Gminy Nowe Miasto Lubawskie³⁷⁾ m.in. w zakresie budowy sieci kanalizacji sanitarnej z Mszanowa do Nowego Miasta Lubawskiego, a także jej rozliczenia, skutkowałam zawyżeniem kosztów. Gospodarstwo dokonało wyboru wykonawcy z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, gdyż zleciło w sierpniu 2009 r. budowę tej sieci firmie budowlanej za kwotę 192 tys. zł, a Gminę za wykonanie tej inwestycji obciążyło kwotą 334,7 tys. zł, tj. o 142,8 tys. zł wyższą od faktycznie poniesionych kosztów. Zgodnie z art. 26 ust. 6 wówczas obowiązującej ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, sprzedaży usług przez Gospodarstwo Pom. na rzecz macierzystej jednostki budżetowej należało dokonać według kosztów własnych. Zawyżenie tych kosztów spowodowało uzyskanie przez Gminę dofinansowania z Agencji Nieruchomości Rolnych w kwocie 200 tys. zł, tj. o 19,1 tys. zł wyższej od określonej w umowie. Umowa, bowiem przewidywała dofinansowanie do 80% całkowitych kosztów realizacji inwestycji. Uwzględniając wszystkie poniesione koszty, kwota dofinansowana do ww. inwestycji mogła wynieść tylko 180,9 tys. zł.

Do użytkowania obiektu budowlanego (zgodnie z art. 54 ustawy Prawo budowlane), na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę, można przystąpić po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten w terminie 21 dni nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. Stwierdzono, iż *Urząd Gminy Baranowo przystąpił do użytkowania sieci wodociągowej wraz*

z przyłączami w miejscowości Kopaczyska i tranzytem sieci pomiędzy miejscowościami Jastrzębka i Witowy Most w dniu 30 października 2007 r., a o zakończeniu budowy zawiadomił organ nadzoru budowlanego po blisko 4 latach, tj. w dniu 2 czerwca 2011 r.

Inwestorzy, dla obiektów oddawanych do użytku (stosownie do postanowień art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane), byli zobowiązani do założenia ksiąg obiektu budowlanego.

Kontrola NIK ustaliła, że dziewięć³⁸⁾ urzędów gmin i dwa podmioty komunalne nie wywiązały się z tego obowiązku.

Ustawa Prawo budowlane w stosunku do inwestorów i właścicieli obiektów budowlanych przewiduje sankcje karne, i tak:

- kto przystępuje do budowy lub prowadzi roboty budowlane bez dopełnienia wymagań określonych w art. 41 ust. 4, art. 42, art. 44, art. 45,
- kto nie spełnia, określonych w art. 64 ust. 1, obowiązku prowadzenia książki obiektu budowlanego, podlega karze grzywny.

Ustawa Prawo wodne określiła m.in. w art. 122, że na szczególne korzystanie z wód, a także na wprowadzanie ścieków do wód lub ziemi albo do urządzeń kanalizacyjnych jest wymagane pozwolenie wodnoprawne.

W dwóch gminach (na 33 objęte kontrolą) stwierdzono, iż przedmiotowego pozwolenia nie uzyskano. I tak:

- *Urząd Gminy w Moszczenicy – w dniu 31 grudnia 2009 r. przekazał do użytku nowo wybudowane ujęcie wody w Ręko-*

³⁷⁾ Od 1 lipca 2010 r. Zakład Usług Komunalnych sp. z o.o.

³⁸⁾ Urzędy Gminy w: Pszowie, Baranowie, Rościszewie, Gielniowie, Moszczenicy, Srokowie, Nowym Mieście Lubawskim, Braniewie i Długole. Podmioty: Kozienicka Gospodarka Komunalna sp. z o.o. i ZGK w Łochowie.

raju. Urząd nie posiadał pozwolenia wodnoprawnego na pobór wody z tego ujęcia. Powodem tego stanu – jak podał wójt – było niedopatrzenie. W dniu 20 czerwca 2011 r. wystąpiono do Starosty Piotrkowskiego o jego wydanie.

NIK zauważyła, że za pobór wody bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego, stosownie do przepisu art. 192 ust. 1 ustawy Prawo wodne, grożą sankcje – ograniczenia wolności, grzywny lub kara aresztu.

- *Urząd Gminy w Czerminie – przystąpił do budowy kanalizacji podciśnieniowej dla miejscowości Otałęż, Wola Otałęska wraz z rurociągiem przesyłowym przez miejscowości Łysaków i Czermin do oczyszczalni ścieków w Czerminie, bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego, gdyż termin ważności posiadanego pozwolenia upłynął w 2006 r., a budowę tej kanalizacji rozpoczęto 23 maja 2007 r.*

3.2.5 Wykorzystanie przez gminy środków publicznych na realizację inwestycji wodno – ściekowych

NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania organów gmin w zakresie wykorzystania środków publicznych na realizację zadań inwestycyjnych objętych kontrolą. Stwierdzono, iż środki te wydatkowane były w sposób gospodarny i zgodny z przeznaczeniem.

Finansowanie analizowanych zadań inwestycyjnych było zgodne z warunkami określonymi w umowach i nie stwierdzono przypadków kredytowania wykonawców poprzez udzielanie zaliczek na poczet przyszłych robót lub dostaw. Poniesione nakłady inwestycyjne ujmowane były na właściwych kontach analitycznych, umożliwiających ustalenie kosztów analizowanych zadań. Podstawą rozliczeń z wykonawcami były

wystawiane faktury, które były weryfikowane przez inspektorów nadzoru inwestorskiego. Podstawą zapisu środka trwałego w ewidencji księgowej były dowody OT. Wykazywana w nich wartość środka trwałego była zgodna z poniesionymi nakładami. Tym niemniej w 15 urzędach gmin (na 33 objęte kontrolą) stwierdzono występowanie 21 różnych uchybień i nieprawidłowości m.in. dotyczących prowadzenia ewidencji księgowej, regulowania zobowiązań, dokonywania wydatków i ewidencjonowania środków trwałych.

I tak, przykładowo:

- *W trzech urzędach miast i gmin (Rościszewo, Łochów i Barcin) nie przestrzegano postanowień umów zawieranych z wykonawcami zadań inwestycyjnych w zakresie terminowego (opóźnienia wynosiły od 5 do ponad 30 dni) regulowania zobowiązań za wykonaną pracę na łączną kwotę – 6.938,3 tys. zł. Z tego tytułu Urzędy nie były obciążane karami umownymi. Powodem tych opóźnień był chwilowy brak środków finansowych.*
- *W Urzędzie Gminy w Moszczenicy – pomimo, iż wójt odstąpił od sporządzania raportu oddziaływania na środowisko w związku z planowaną budową sieci kanalizacyjnej w Babach, to jednak nie anulował tego zlecenia, co skutkowało wydatkowaniem w 2008r. kwoty 8.540 zł za jego sporządzenie. Wójt uzasadniając ten wydatek podał m.in., że dokonał tego „w trosce o prawidłowość przebiegu postępowania”.*
- *W trzech urzędach gmin (Pilchowice, Bobrowniki i Dmosin) nie ujęto w kosztach budowy zadań kwot: odpowiednio: 25,7 tys. zł – za wykonanie przyłącza, 34,8 tys. zł – za wykonanie dokumentacji projektowej a o 45,1 tys. zł przez*

pomyłkę zaniżono wartość ewidencyjną oczyszczalni ścieków. Przyczyną w dwóch przypadkach było błędne zaksięgowanie kwot do innych zadań inwestycyjnych, a w pozostałym przypadku przez pomyłkę koszty wykonania dokumentacji pozostawiono na koncie inwestycyjnym.

- W Urzędzie Miasta i Gminy Wołów stwierdzono niewłaściwe ustalenie stawki umorzeniowej (w wysokości 4,5%) dla całej oczyszczalni ścieków w Lubiążu, chociaż w wyniku tej inwestycji powstało szereg środków trwałych o zróżnicowanym okresie użytkowania. Taka praktyka jest sprzeczna z art. 32 ustawy o rachunkowości, stanowiącym, iż odpisów dokonuje się drogą systematycznego, planowanego rozłożenia jego wartości początkowej na ustalony okres amortyzacji. NIK negatywnie oceniła brak w Urzędzie dokumentów źródłowych (faktur) potwierdzających poniesienie kosztów budowy oczyszczalni ścieków. Ponadto, NIK negatywnie oceniła próbę nadmiernego pozyskania środków publicznych z WFOŚiGW we Wrocławiu oraz z RPO Województwa Dolnośląskiego, na sfinansowanie kosztów budowy oczyszczalni ścieków w Lubiążu. Gmina Wołów uzyskała na podstawie zawartych umów w 2008 r. z WFOŚiGW dotację w kwocie 1.219 tys. zł i pożyczkę w kwocie 3.658 tys. zł, a w lipcu 2010 r. z RPO WD dofinansowanie w kwocie 2.666,7 tys. zł. W efekcie łączne dofinansowanie środkami zewnętrznymi wyniosło 7.543,7 tys. zł i przewyższyło wartość tej inwestycji określonej na poziomie 5.072,6 tys. zł. Gmina składając wnioski o dofinansowanie nie informowała tych instytucji o zamiarze korzystania z innych źródeł finansowania. WFOŚiGW po uzyskaniu informacji w tej

sprawie, w trybie natychmiastowym rozwiązał umowę dotacji z dnia 16 września 2008 r. i zażądał zwrotu tych pieniędzy. Z uwagi na odmienne stanowisko Gminy Wołów, do dnia zakończenia kontroli sprawa zwrotu dotacji nie została jeszcze rozstrzygnięta.

- Urząd Gminy w Łowu – Osadzie nie ujął w ewidencji księgowej do dnia 17 maja 2011 r. kwoty 257,4 tys. zł, będącej zabezpieczeniem (w formie gwarancji ubezpieczeniowej) należytego wykonania umowy na roboty budowlane z dnia 7 kwietnia 2010 r. Ponadto, stwierdzono inne uchybienia. I tak:
- cztery wydatki w kwocie 33.026,25 zł, poniesione w 2007 r. w ramach inwestycji Nr III nie zostały ujęte w księgach rachunkowych, przez co ich wartość nie została na koniec 2007 r. uwzględniona w sprawozdaniu rocznym Rb-28S oraz Rb-Z,
- 60 dowodów księgowych dotyczących dwóch inwestycji (Nr I i II) nie w pełni odpowiadało wymogom art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości, gdyż na 42 z nich (w łącznej kwocie 3.620.003,94 zł) brak było wskazania miesiąca, do którego winny być przypisane w księgach, a na 18 (w łącznej kwocie 1.118.467,59 zł) nie podano sposobu ich ujęcia w księgach rachunkowych,
- Na 18 fakturach dotyczących zadania III (na łączną kwotę 171.055,28 zł) stwierdzono uchybienia jak wyżej,
- Na siedmiu potwierdzeniach dokonania przelewu, z naruszeniem art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości, poprawiano błędy dotyczące sposobu ich ujęcia w księgach rachunkowych, nie wpisując daty dokonanej poprawki.

Powodem nieterminowego regulowania zobowiązań były opóźnienia w przekazywaniu faktur z referatu, które

spowodowane było niedopatrzeniem pracowników. Wszelkie błędy dotyczące kwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych wynikły, wg wyjaśnień Skarbnika, z niedopatrzenia.

Ponadto, należy wskazać następujące ustalenia dotyczące nieprzestrzegania warunków postanowień umów: wypłata wynagrodzeń dla wykonawców i osób koordynujących pracę inspektorów nadzoru inwestorskiego (Urzędy Gmin w: Bojanowie, Gielniowie) – przed końcowym odbiorem realizowanych zadań inwestycyjnych, a także nie przyjmowanie na stan ewidencyjny nowo oddanych do użytku środków trwałych lub dokonywania ich przyjęcia z opóźnieniem sięgającym nawet jednego roku (Bojanów, Nowe Miasto Lubawskie i Srokowo).

Do bieżącego prowadzenia ewidencji księgowej zobowiązują przepisy art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości stanowiące, iż do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

3.2.6 Nadzór nad przebiegiem realizacji inwestycji wodno-ściekowych

W kontrolowanych urzędach gmin sprawy związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury wodno-ściekowej były przypisane do wydzielonych komórek organizacyjnych (wydziały lub referaty) lub samodzielnych stanowisk pracy. W analizowanym okresie bezpośredni nadzór nad realizowanymi inwestycjami w gminie wykonywali pracownicy tych komórek organizacyjnych i wydzielonych stanowisk pracy, a także wójt, skarbnik i sekretarz urzędu. W większości kontrolowanych gmin brak było w strukturze organiza-

cyjnej utworzonych komórek czy stanowisk pracy ds. kontroli wewnętrznej. Audytor wewnętrzny, zgodnie z przepisami posiadały dwie badane gminy, pozostałe nie miały takiego obowiązku prawnego. W latach 2007-2010 i I półroczu 2011 r. nie były przeprowadzane kontrole wewnętrzne zarówno przez osoby wyznaczone przez organy gmin, jak i audytorów. W sprawie sprawowania nadzoru wójtowie gmin w złożonych wyjaśnieniach podawali, że realizacja inwestycji wodno-kanalizacyjnych jest przez nich lub wyznaczonych pracowników na bieżąco monitorowana m.in., poprzez kontrole postępu prac, zgodności ich wykonywania z projektem budowlanym, a także poprzez robocze kontakty z wykonawcą i projektantem. Czynności te nie były jednak dokumentowane, pomimo zawarcia stosownych uregulowań w regulaminach organizacyjnych. Najwyższa Izba Kontroli przyjęła do wiadomości te wyjaśnienia, niemniej jednak zauważa, że sprawy związane z inwestycjami w gminie powinny być pod szczególnym nadzorem, gdyż jego brak sprzyja powstawaniu różnych nieprawidłowości.

W pięciu gminach Komisje Rewizyjne Rad Gmin przeprowadziły łącznie 22 kontrole, których przedmiotem była realizacja zadań inwestycyjnych, w tym z zakresu infrastruktury wodno-ściekowej, nie stwierdzono nieprawidłowości.

W wyniku kontroli zewnętrznych przeprowadzonych w 25 urzędach miast i gmin, w 18 urzędach nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości związanych z realizacją inwestycji wodno-ściekowych. Kontrole te były przeprowadzane przez: instytucje zarządzające funduszami unijnymi (podległe Urzędowi Marszałkowskiemu i Urzędowi Wojewódzkim, Narodowy Fundusz

Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, urzędy kontroli skarbowej, Regionalne Izby Obrachunkowe, audyt zewnętrzny, banki i Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego. Łącznie przeprowadzono 63 takie kontrole. Nieprawidłowości i uchybienia stwierdzone zostały w siedmiu urzędach i dotyczyły m.in. nieprzestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przy wyborze wykonawców zadań, nieprzestrzegania przepisów ustawy Prawo budowlane (zgłaszanie do nadzoru budowlanego zmian osób nadzorujących budowę, założenia książki obiektu budowlanego). Zalecenia kontrolne tych jednostek zostały wykonane. Efektem tych kontroli był zwrot unijnych środków w łącznej kwocie 68,9 tys. zł wraz z odsetkami.

W ocenie NIK, inwestycje dofinansowane środkami zewnętrznymi były przygotowywane i realizowane z większą starannością i dbałością ze strony organów gminy, co skutkowało rzetelnym ich wykonaniem.

3.2.7 Efekty rzeczowe i ekologiczne uzyskane z tytułu oddania do użytku obiektów i urządzeń infrastruktury wodno-ściekowej

W ocenie NIK, kontrolowane jednostki uzyskały, w wyniku zrealizowania zadań infrastrukturalnych z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, zamierzone efekty rzeczowe i ekologiczne. Z tytułu oddania do eksploatacji zrealizowanych w latach 2007-2011 (I półrocze) zadań inwestycyjnych zwiększyła się łącznie m.in.:

- długość sieci wodociągowej o 151,9 km,
- długość sieci kanalizacyjnej o 300,7 km,
- liczba oczyszczalni ścieków o 16 sztuk, o łącznej przepustowości dobowej 12.397 m³/d,

- liczba stacji uzdatniania wody o 5 sztuk, o łącznej wydajności 4.136 m³/d,
- liczba ujęć wody o 1 sztukę i wydajności 1344 m³/d.

W trakcie realizacji było m.in.:

- 10 zadań dotyczących sieci kanalizacyjnej o łącznej długości 117,8 km i z 708 szt. przyłączy,
- cztery oczyszczalnie ścieków o łącznej przepustowości 5.286 m³/d,
- trzy stacje uzdatniania wody o łącznej wydajności 11.044 m³/d.

W badanym okresie wzrosła liczba mieszkańców kontrolowanych gmin korzystających z wody dostarczanej siecią wodociągową o 19.622 osoby (o 6,7%) i odprowadzających ścieki do sieci kanalizacyjnej o 26.577 osób (o 20,1%).

Jednakże w toku kontroli NIK stwierdzono, iż nie wszyscy właściciele nieruchomości podłączyli się do wybudowanych sieci kanalizacyjnych. Na ogólną liczbę 4367 wykonanych przyłączy wykorzystano 3891 (tj. 89,1%). W ocenie NIK, wynik ten należy uznać za zadowalający, gdyż w większości wybudowanych sieci okres jaki upłynął od dnia oddania ich do użytku był poniżej jednego roku. W kontrolowanych gminach prowadzone były różnego rodzaju działania informacyjne zachęcające mieszkańców do podłączania się do sieci kanalizacyjnych. W ostateczności w stosunku do właścicieli, którzy nie chcą się podłączyć, mają być – jak wskazywano w wyjaśnieniach – podejmowane działania wynikające z art. 5 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Tym niemniej jednak kontrola NIK stwierdziła przypadki niepełnego wykorzystania efektów rzeczowych i ekologicznych oddanych do użytku sieci instalacji kanalizacyjnej. I tak np.:

- W przypadku wiejskiej Gminy Nowe Miasto Lubawskie z powodu braku porozumienia z Gminą Miejską Nowe Miasto Lubawskie nie można było eksploatować wybudowanej w latach 2009-2010 sieci kanalizacyjnej o łącznej długości 4,7 km i wykorzystać wykonanych 39 przyłączy (do czasu zakończenia kontroli nie podłączono żadnego budynku). Powodem tego stanu rzeczy było odstąpienie w 2008 r. przez ówczesnego wójta gminy od budowy gminnej oczyszczalni ścieków i podpisanie z burmistrzem Nowego Miasta Lubawskiego porozumienia, na mocy którego ścieki miały być odbierane i dostarczane do miejskiej oczyszczalni ścieków, poprzez połączenie miejskiej i gminnej sieci kanalizacji sanitarnej. W 2011 r. wybudowany został fragment tej sieci w obrębie miasta umożliwiający jej połączenie. Jednak brak wzajemnego porozumienia, co do wysokości stawek opłat za odbiór tych ścieków uniemożliwia połączenie przedmiotowych sieci.
- Odmierna sytuacja wystąpiła w Gminie Braniewo – z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej w miejscowościach Gronowo i Podleśne, od dnia 1 stycznia 2011 r. korzysta 97 gospodarstw domowych, z którymi nie zawarto umów o odprowadzaniu ścieków i nie naliczano im opłat. Skutkiem tej nieprawidłowości było uszczuplenie należności Gminy, przy uwzględnieniu obowiązujących stawek za ten okres, o 19,3 tys. zł.
- Gmina Sobótka – kanalizacja sanitarna na Osiedlu Różanym i w Sobótce Zachodniej, umożliwiająca podłączenie 332 właścicieli nieruchomości, przekazana została Zakładowi Wodociągów i Kanalizacji w Sobótce do użytkowania w maju 2010 r. Zakład ten dopiero w marcu

2011 r. skierował pierwsze zawiadomienia do 59 właścicieli nieruchomości, wyznaczając im termin podłączenia do końca maja 2011 r. Do czasu zakończenia kontroli NIK podłączeń dokonało 17 właścicieli nieruchomości, a w przypadku 6 właścicieli stwierdzono ich nielegalne podłączenie się. NIK w tej sprawie w wystąpieniu pokontrolnym wnosila o podjęcie wobec właścicieli nieruchomości uchylających się od przyłączenia działań, wynikających z art. 5 ust. 1 pkt 2 i ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie.

W ocenie NIK, dane te potwierdzają, iż niektórzy właściciele nieruchomości uchylają się od obowiązku, wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W takich przypadkach urzędy gmin, winny wobec tych właścicieli podjąć działania przewidziane w art. 5 ust. 7 tej ustawy, tj. wydawać decyzje administracyjne zobowiązujące do wykonania tego obowiązku. Tymczasem:

- Urząd Miasta i Gminy w Wołowie – w związku z wybudowaną w latach objętych kontrolą siecią kanalizacji sanitarnej uzyskano możliwość włączenia do niej 195 nowych użytkowników, do czasu zakończenia kontroli nie skorzystało z tej możliwości 66 z nich, tj. 33,8%.

Stwierdzono także dwa przypadki w dwóch urzędach gmin (na 33 kontrolowane) nieuzyskania wymaganych parametrów jakościowych oczyszczanych ścieków i wody dostarczanej do sieci wodociągowej. I tak:

- W Urzędzie Miejskim w Barcinie – eksploatowano wybudowaną w 2010 r. oczyszczalnię ścieków w Dąbrówce Barcińskiej, pomimo iż nie spełniała wymogów określonych w pozwoleniu wodnoprawnym, gdyż przekraczane były dopuszczalne maksymalne wskaźniki zanieczyszczeń

w odprowadzanych ściekach. Powodem, jak wskazano w wyjaśnieniu, był wadliwy zapis w pozwoleniu wodnoprawnym, gdyż ustalone w nim wskaźniki redukcji zanieczyszczeń były niezgodne z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód i ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego (Dz. U. Nr 137, poz. 984). Aktualnie w tej sprawie poinformowane zostało Starostwo Powiatowe w Żninie.

- W Urzędzie Gminy w Rościszewie – badania fizykochemiczne wody uzdatnianej w SUW w Rościszewie, oddanej do eksploatacji w 2008 r., wykonane w czerwcu 2011 r. wykazały przekroczenia niektórych parametrów fizyko-chemicznych, jakim powinna odpowiadać woda, określonych w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi³⁹⁾. Przebudowa SUW miała wyeliminować problem przekraczania dopuszczalnych norm w zakresie: mętności wody, żelaza i manganu. Przyczyną, wg wyjaśnienia wójta, były „krótkotrwałe awarie systemu uzdatniania wody”.

Istotnym problemem, na który Izba zwraca uwagę to zagospodarowanie ścieków z terenów gmin nie objętych siecią instalacji kanalizacyjnej⁴⁰⁾. Tematyka niniejszej kontroli nie uwzględniała tego zagadnienia, tym niemniej jednak w przypadku kontroli w czterech gminach⁴¹⁾ stwierdzono, że pro-

blem ten pozostawiono bez rozwiązania (był on w różny sposób rozwiązywany przez samych mieszkańców gminy). Pomimo, iż w tej sprawie ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie⁴²⁾ zobowiązuje gminy (art. 6 ust. 6 tej ustawy) do zorganizowania opróżniania zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów na odbiór ścieków. Gminy zobowiązane są także (art. 3 ust. 3 ww. ustawy) do prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania. W kontrolowanych gminach brak było takiej ewidencji, a także nie posiadano danych dotyczących liczby istniejących zbiorników bezodpływowych na terenie gminy oraz w jaki sposób ścieki z tych nieruchomości są zagospodarowywane (utylizowane). Przykładowo:

- Gmina Dzikowiec – nie prowadziła dotychczas działań w celu zapewnienia oczyszczania ścieków gromadzonych w zbiornikach bezodpływowych. Od uruchomienia oczyszczalni ścieków w Wilczej Woli (30 lipca 2010 r.) do dnia zakończenia kontroli NIK (20 maja 2011 r.) nie zarejestrowano przyjęcia ścieków surowych dostarczanych przez wozy asenizacyjne, pomimo wybudowania punktu odbioru ścieków (za kwotę 50 tys. zł). Ustalono, że z 1410 budynków mieszkalnych, aż 571 (40,5%) gospodarstw nie jest skanalizowanych i gromadzi ścieki w zbiornikach bezodpływowych. Gmina nie posiadała wiedzy o ilości i skali ścieków gromadzonych w zbiornikach bezodpływowych, a także nie wymagała udokumentowania sposobu ich utylizacji.

³⁹⁾ Dz. U. Nr 61, poz. 417.

⁴⁰⁾ W II półroczu 2011 r. Delegatura NIK w Katowicach prowadzi w tym zakresie kontrolę koordynowaną.

⁴¹⁾ Gminy: Dzikowiec, Działoszyn, Szczerców, Dmosin i Sobótka.

⁴²⁾ Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.

- *Gmina Działoszyn – na terenach wiejskich odsetek ludności korzystających z sieci kanalizacyjnej wynosił 34,7%. Urząd Miasta i Gminy nie posiadał jednak danych dotyczących liczby posesji wyposażonych w zbiorniki bezodpływowego gromadzenia nieczystości płynnych oraz ich wielkości i miejsc opróżniania. Ustalono, że ilość produkowanych ścieków pozostająca bez udokumentowania jej zagospodarowania kształtowała się na poziomie ok.30%.*
- *Gmina Szczerców – nie prowadziła ewidencji posesji posiadających bezodpływowe zbiorniki gromadzące nieczystości płynne oraz danych dotyczących ich pojemności i miejsc opróżniania. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą, bez udokumentowania sposobu utylizacji pozostawało od 72% (154,4 tys. m³) w 2007 r. do 35,9% (149,5 tys. m³) w 2010 r.*

Zdaniem NIK, brak wiedzy oraz brak działań pracowników urzędów gmin w celu uporządkowania spraw związanych ze ściekami gromadzonymi w zbiornikach bezodpływowych przez mieszkańców gminy z terenów nieskanalizowanych – świadczy o ich nierzetelnym wywiązywaniu się z obowiązków wynikających z przepisów prawa w tym zakresie.

Zdaniem NIK, przykładem braku przestrzegania aktów prawa miejscowego, tj. postanowień uchwał Rady Miejskiej (za lata 2008-2010) jest postawa pracowników Urzędu Miasta i Gminy w Działoszynie. Kontrola NIK ustaliła w *Urzędzie Miasta i Gminy w Działoszynie*, że sześciu przedsiębiorców dokonujący zrzutu ścieków przemysłowych do kanalizacji sanitarnej nie dostarczało do Urzędu wyników ich badań, pomimo określenia takiego wymogu przez Radę Miejską w stosownych uchwałach. Za brak badań chemicznych ścieków lub przekroczenie ter-

minu ich wykonania, miała być naliczana opłata dodatkowa w wysokości podwójnej stawki za 1 m³ zrzucanych ścieków. Na wniosek kontroli NIK, przedsiębiorcom tym naliczona została opłata, w łącznej wysokości 96.069,73 zł.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Burmistrz poinformował, że do dnia 21 września 2011 r. wyegzekwowano 17.698,61 zł.

3.2.8 Realizacja zadań inwestycyjnych w zakresie budowy i modernizacji sieci kanalizacyjnych oraz oczyszczalni ścieków zgłoszonych do Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK)

Zgodnie z art. 43 ust 1 ustawy Prawo wodne – aglomeracje o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 2000 (RLM)⁴³⁾ powinny być wyposażone w systemy kanalizacji zbiorczej zakończone oczyszczalniami ścieków. Termin realizacji tych zadań określił Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych (aglomeracje od 2000 do 15000 RLM do dnia 31 grudnia 2015 r., a powyżej tej wielkości do dnia 31 grudnia 2010 r.). Zadania inwestycyjne w ramach KPOŚK realizowało 28 gmin (na 33 objęte kontrolą), pozostałe pięć gmin⁴⁴⁾, nie spełniały wymogów (zbyt rozproszona zabudowa – poniżej 120 mieszkańców na 1 km sieci – i nie uzyskały wymaganych 2000 RLM) do utworzenia aglomeracji. Trzy gminy (Darłowo, Działoszyn i Pszów), spośród 28 realizujących zadania w ramach KPOŚK, zostały zakwalifikowane do aglomeracji

⁴³⁾ Patrz przypis Nr 22.

⁴⁴⁾ Gminy: Ornontowice, Baranowo, Dmosin, Srokowo i Topólka.

powyżej 15000 RLM. Gminy te nie zrealizowały zgłoszonych zadań do KPOŚK, w wymaganym terminie do 31.12.2010 r. Gmina Pszów czyni starania, aby została zakwalifikowana do aglomeracji poniżej 15000 RLM.

Gminy uczestniczące w realizacji zadań KPOŚK miały do wykonania 847 km sieci kanalizacyjnej i 20 oczyszczalni ścieków. Zaawansowanie wykonania tych zadań, wg stanu na 30 czerwca 2011 r., było następujące: sieci kanalizacyjne – 453,6 km (53,5%) i oczyszczalnie ścieków – 17 (85%), kolejne dwie były w trakcie realizacji, a jednej nie wykonano. Zdaniem NIK, z dużym prawdopodobieństwem wykonanie zgłoszonej długości sieci kanalizacyjnej w wymaganym terminie może być zagrożone.

Stwierdzono, w toku niniejszej kontroli, zagrożenie nie wykonania zgłoszonych zadań w ramach KPOŚK w trzech urzędach gmin. I tak:

- W Urzędzie Gminy w Czerminie – zgodnie z planem aglomeracji Czermin do 2015 r. powinno być wybudowane 36,18 km sieci kanalizacji sanitarnej oraz oczyszczalnia ścieków w miejscowości Czermin.

W okresie objętym kontrolą nie realizowano budowy sieci kanalizacyjnej, a także oczyszczalni ścieków. Główną przyczyną tego stanu – wg wyjaśnienia wójta – jest trudna sytuacja finansowa gminy, która „nie jest w stanie wywiązać się z uchwalonego planu Aglomeracji Czermin”.

- W Urzędzie Gminy w Pilchowicach – wg aktualizowanego w 2009 r. KPOŚK – planowana długość sieci kanalizacji sanitarnej do wykonania, w latach 2007-2015, miała wynieść 39,4 km. W analizowanym okresie wykonano tylko ok. 7,8 km (19,8%).
- W Urzędzie Gminy w Darłowie – planowano wybudować 196,6 km sieci kanalizacyjnej, w latach 2007-2010 wybudowano tylko 1,2 km. W złożonym wyjaśnieniu Wójt Gminy podał m.in., że „inwestycje z zakresu gospodarki wodno-ściekowej są realizowane w miarę możliwości finansowych gminy. W znacznej mierze będą one posilkowane zaciągniętymi pożyczkami. Szacując możliwości finansowe gminy przyjęliśmy, że do końca 2015 r. kanalizacja obejmie 35% aglomeracji, podkreślić należy, że są to dane szacunkowe”.

4.1 Organizacja kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 4 kwietnia do 8 września 2011 r.

Kontrola obejmowała lata 2007-2010 i I półrocze 2011 r.

W kontroli uczestniczyło 8 Delegatur NIK, z których każda przeprowadzała kontrolę w zaproponowanych przez siebie urzędach gmin (w liczbie od dwóch do pięciu). Kryteriami doboru gmin były: liczba mieszkańców (do 50 tys.) i najwyższe kwotowo poniesione nakłady na infrastrukturę wodno-ściekową w latach 2007-2010. W każdej gminie kontrolą objęto, co najmniej 3 zadania inwestycyjne (kwotowo o najwyższych wartościach) dotyczące budowy sieci kanalizacji sanitarnej, oczyszczalni ścieków, sieci wodociągowej, stacji uzdatniania wody i studni głębinowych, których realizacja zakończyła się w I półroczu 2011 r.

W niniejszej kontroli nie zachodziła potrzeba współpracy z innymi organami kontroli, rewizji lub inspekcji.

4.2 Przebieg kontroli

We wszystkich jednostkach objętych kontrolą postępowanie kontrolne przebiegało bez zakłóceń i czynności kontrolne zakończone zostały w planowanym terminie. Protokoły kontroli zostały przez kierowników wszystkich kontrolowanych jednostek podpisane (bez zastrzeżeń). W trakcie kontroli w ośmiu urzędach gmin zasięgano informacji łącznie w 18 jednostkach. Powoływano także w charakterze świadka 15 osób w pięciu urzędach gmin. Narady pokontrolne odbyły się w sześciu jednostkach objętych kontrolą.

Wysłano 33 wystąpienia pokontrolne do wójtów i burmistrzów oraz dwa do kierowników podmiotów komunalnych.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wójtów i burmistrzów, NIK sformułowała łącznie 98 wniosków, które dotyczyły m.in.:

- opracowania wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu gminy,
- dostosowania wysokości nakładów finansowych na inwestycje do możliwości finansowych gminy,
- budowy sieci wodociągowej jednocześnie z budową sieci kanalizacyjnej,
- ujmowania w umowach, zawieranych w wyniku udzielonego zamówienia publicznego, regulacji zgodnych z ustalonymi w siwz,
- kontrasygnowania umów przez skarbnika gminy celem potwierdzenia zabezpieczenia środków w budżecie gminy,
- uwzględniania w umowach zapisów dotyczących odsetek karnych, które gwarantowałyby należyte wykonanie przedmiotu umowy,
- podjęcia działań w celu zapewnienia lepszej koordynacji prac inwestycyjnych,
- rozpoczynania robót budowlanych po spełnieniu ustawowego wymogu dotyczącego zgłoszenia ich rozpoczęcia, a także uzyskania pozwolenia na budowę lub ich zgłoszenia,
- przestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przy udzielaniu zamówień publicznych,
- dokonywania rzetelnego odbioru dokumentacji projektowych oraz naliczania kar umownych wykonawcom za opóźnienia w terminie ich wykonania,
- podjęcia działań wobec właścicieli nieruchomości uchylających się od obowiązku przyłączenia się do sieci kanalizacji sanitarnej,

- zakładania ksiąg obiektów budowlanych dla przekazywanych do użytku nowo powstałych środków trwałych i prowadzenia jej zgodnie z obowiązującymi przepisami,
 - rzetelnej dekretacji i klasyfikacji wydatków związanych z inwestycjami,
 - terminowego regulowania zobowiązań wobec podmiotów, którym zlecono wykonywanie zadań inwestycyjnych z zakresu infrastruktury wodno-ściekowej,
 - wyegzekwowania od wykonawców robót budowlanych złożenia gwarancji należytego wykonania przedmiotu umowy, która obejmowałaby cały okres realizacji zadania inwestycyjnego oraz okres rękojmi lub gwarancji,
 - rzetelnego sporządzania sprawozdań statystycznych z realizacji inwestycji wodno-ściekowych,
 - egzekwowania bieżącego ewidencjonowania w księgach rachunkowych wszelkich operacji gospodarczych,
 - ustalenia i wyeliminowania przyczyn przekraczania dopuszczalnych wskaźników fizyko-chemicznych wody,
 - wyeliminowania przekraczania obowiązujących norm zanieczyszczeń ścieków wprowadzanych do wód z oczyszczalni ścieków,
 - zaciągania zobowiązań finansowych do wysokości kwot ustalonych w uchwałach budżetowych,
 - zapewnienia dokonywania odbioru robót zanikowych, ulegających zakryciu,
 - dokonywania w dziennikach budowy wpisu osób, które na budowie pełnią funkcje techniczne i nadzoru inwestorskiego oraz wszelkich zmian zachodzących w tym zakresie,
 - podjęcia skutecznych działań na rzecz zwiększenia ilości ścieków odbieranych taborem asenizacyjnym z obszarów gminy nie dysponujących kanalizacją sanitarną,
 - zaprowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni,
 - rzetelne sporządzanie sprawozdań z realizacji zadań ujętych w KPOŚK, W wystąpieniach do kierowników podmiotów komunalnych skierowano 4 wnioski, które dotyczyły m.in.:
 - prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych,
 - składania przez członków komisji przetargowej oświadczeń, o których mowa w art. 17 ust 2 ustawy Prawo zamówień publicznych,
 - prowadzenia okresowych kontroli obiektów budowlanych,
 - dostosowania statutu (zakładu budżetowego) do wymogów znowelizowanej ustawy o finansach publicznych.
- Zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu, zostały zgłoszone przez Burmistrza Gminy i Miasta Sianów oraz Wójta Gminy Dmosin. Zastrzeżenia zostały rozpatrzone przez powołane we właściwych Delegaturach NIK – Komisje Odwoławcze, które swoje stanowisko zawarły w stosownych uchwałach. Postanowieniem Prezesa NIK zatwierdzone zostały uchwały Komisji Odwoławczej Delegatury NIK w Szczecinie i Delegatury NIK w Łodzi. Zastrzeżenia wniesione przez:
- Burmistrza Gminy i Miasta Sianów dotyczyło zaciągnięcia zobowiązania finansowego na zadanie „Zakończenie procesu zwodociągowania i skanalizowania m. Sianów” zostało uwzględnione w całości,

- Wójt Gminy Dmosin zostały uwzględnione w części odnoszącej się do ocen dotyczących: terminu realizacji umowy na wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej budowy kanalizacji sanitarnej (etap III), pozostawienia projektantowi swobody w określeniu ostatecznej długości trasy kanalizacji, pozorności działań zapobiegających utracie ważności pozwolenia na budowę sieci kanalizacji sanitarnej, braku należytej koordynacji w zakresie realizacji zadań inwestycyjnych i doprecyzowania ogólnej oceny realizacji zadań związanych z rozwojem infrastruktury wodno-ściekowej a oddalone w pozostałym zakresie.

Z udzielonych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika (stan na 13 grudnia 2011 r.), że z ogółem 102 sformułowanych wniosków 54 zrealizowano, 48 było w trakcie realizacji. Do Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego (PINB) skierowano siedem wniosków, z tego pięć zrealizowano, a dwa były niezrealizowane.

W wyniku dokonanych ustaleń stwierdzono popełnienie 4 czynów wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Stosowne zawiadomienia już zostały skierowane do rzecznika dyscypliny finansów publicznych. Ponadto, do dziewięciu PINB wysłano wystąpienia (zawiadomienia) informujące o popełnieniu przez inwestorów następujących wykroczeń polegających na:

- niedopełnieniu obowiązku przez inspektorów nadzoru inwestorskiego (art. 25 ust. 3 ustawy Prawo budowlane – jedno zdarzenie), tj. nie dokonywali odbioru robót ulegających zakryciu,
- realizacji budowy kanalizacji sanitarnej bez wymaganego pozwolenia (art. 28 – jedno zdarzenie),
- nieprzestrzeganiu siedmiodniowego terminu na poinformowanie właściwego organu budowlanego o terminie rozpoczęcia robót budowlanych (art. 41 ust. 4 – dwa zdarzenia),
- nierzetelnym prowadzeniu dziennika budowy (art. 45 ust. 2 – jedno zdarzenie),
- użytkowaniu obiektu budowlanego, bez uprzedniego zgłoszenia organowi nadzoru budowlanego zawiadomienia o jego zakończeniu budowy (art. 54 – jedno zdarzenie),
- braku wykonywania okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych (art. 62 ust. 1 – 2 zdarzenia),
- braku założenia ksiąg obiektów budowlanych dla oddanych do użytku obiektów infrastruktury wodno-ściekowej (art. 64 ust. 1 – 7 zdarzeń).

Skierowano także cztery zawiadomienia do prokuratury informujące o uprawdopodobnionej możliwości popełnienia przestępstwa polegającego na nierzetelnym sporządzaniu sprawozdań statystycznych.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości finansowe w łącznej kwocie 7.191.748,91 zł, w tym dotyczące:

Tabela nr 1.

L.p.	Rodzaj rezultatu	Kwota (w zł)	Nr strony*
1	Uszczuplenia środków lub aktywów	536.877,66	19, 27, 32, 34
2	Kwoty nienależnie uzyskane	19.108,26	27
3	Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa	4.193.110,84	20, 22, 23, 28
4	Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa	643.802,16	19, 24, 26
5	Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami	162.624	19
6	Sprawozdawcze skutki nieprawidłowości	302.459,00	29
7	Potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości	1.333.766,99	20, 23
Suma		7.191.748,91	x

* Dotyczą ustaleń zawartych w pkt. 3.2. – Szczegółowe wyniki kontroli – niniejszej informacji

Tabela nr 2.

Korzyści finansowe dotyczą:

L.p.	Rodzaj rezultatu	Kwota (w zł)	Nr strony
1	Pozyskane pożytki finansowe	19.288,61	26, 34
Suma		19.288,61	x

Wykaz najważniejszych aktów normatywnych

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.
2. Dyrektywa Rady Europy 91/271/EWG – Dz. U.L 135 z 30.05.1991,
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane – Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.
4. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.
5. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny – Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.
7. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.
8. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne – Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.
9. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości – Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.
10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.
11. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych – Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.
12. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114.
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych – Dz. U. Nr 142, poz. 1020 (obowiązywało do 30 lipca 2010 r.).
14. Rozporządzenie Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej – Dz. U. Nr 128, poz. 861.
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa – Dz. U. Nr 120, poz. 831 (obowiązuje do 31 grudnia 2010 r.).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego – Dz. U. Nr 138, poz. 1554.
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę – Dz. U. Nr 120, poz. 1127 ze zm.

18. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia – Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.
19. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia – Dz. U. Nr 120, poz. 1126.
20. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego – Dz. U. Nr 120, poz. 1133 ze zm.

Wykaz jednostek objętych kontrolą

Kontrolowana jednostka	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Stanowisko	Okres zajmowania stanowiska, sprawowania funkcji
I. NIK Delegatura w Bydgoszczy:			
1. Urząd Miejski w Barcinie	Michał Pęziak	Burmistrz Miasta	od 26.11.2006 r.
2. Urząd Gminy Topólka	Henryk Orłowski	Wójt Gminy	od 05.12.2006 r.
II. NIK Delegatura w Katowicach:			
1. Urząd Gminy Koszęcin	Grzegorz Ziaja	Wójt Gminy	od 26.11.2006 r.
2. Urząd Miasta Pszów	Marek Hawel	Burmistrz Miasta	od 05.12.2006 r.
3. Urząd Gminy Pilchowice	Joanna Kołoczek-Wybierek Wilhelm Krywski	Wójt Gminy	od 06.12.2010 r. od 13.11.2006 r. do 05.12.2010 r.
4. Urząd Gminy w Bobrownikach	Arkadiusz Ziemia Mirosław Rabsztyń	Wójt Gminy	od 21.11.2010 r. od 26.11.2006 r. do 20.11.2010 r.
5. Urząd Gminy Ornontowice	Kazimierz Adamczyk	Wójt Gminy	od 01.06.1991 r.
III. NIK Delegatura w Łodzi			
1. Urząd Gminy w Dmosinie	Danuta Supera	Wójt Gminy	od 07.07.1994 r.
2. Urząd Gminy w Szczercowie	Grzegorz Kmita Włodzimierz Strzelczyk	Wójt Gminy	od 06.12.2010 r. od 27.11.2006 r. do 05.12.2010 r.
3. Urząd Gminy w Moszczenicy	Marceli Piekarek Lech Bogusław Artur	Wójt Gminy	od 06.12.2010 r. od 26.11.2006 r. do 05.12.2010 r.
4. Urząd Miasta i Gminy w Działoszynie	Rafał Drab Krzysztof Piekarczyk	Burmistrz Miasta i Gminy	od 21.11.2010 r. od 26.11.2006 r. do 20.11.2010 r.
5. Urząd Gminy w Bolimowie	Stanisław Linart	Wójt Gminy	od 05.12.2006 r.
IV. NIK Delegatura w Olsztynie			
1. Urząd Gminy w Iłowie-Osadzie	Jan Przyborski	Wójt Gminy	od 12.04.1991 r.
2. Urząd Gminy w Srokowie	Franciszek Andruszkiewicz	Wójt Gminy	od 29.01.1991 r.
3. Urząd Gminy Nowe Miasto Lubawskie	Tomasz Waruszewski Roman Trąbczyński	Wójt Gminy	od 05.12.2010 r. od 12.06.1990 r. do 14.12.2010 r.
4. Urząd Gminy w Braniewie	Tomasz Sielicki Wincenty Marian Przyborowski	Wójt Gminy	od 09.12.2010 r. od 05.12.2006 r. do 09.12.2010 r.

V. NIK Delegatura w Rzeszowie			
1. Urząd Gminy w Bojanowie	Sławomir Serafin	Wójt Gminy	od 30.11.2006 r.
2. Urząd Gminy Czermin	Leon Getinger	Wójt Gminy	od 13.11.2006 r.
3. Urząd Gminy w Kamieniu	Ryszard Bugiel	Wójt Gminy	od 27.10.2002 r.
4. Urząd Gminy Nowy Żmigród	Krzysztof Augustyn	Wójt Gminy	od 13.11.2006 r.
5. Urząd Gminy w Dzikowcu	Krzysztof Klecha	Wójt Gminy	od 12.06.1990 r.
VI. NIK Delegatura w Szczecinie			
1. Urząd Miejski w Suchaniu	Stanisława Bodnar	Burmistrz Miasta	od 12.11.2006 r.
2. Urząd Gminy i Miasta w Sianowie	Maciej Berlicki Ryszard Wątroba	Burmistrz Gminy i Miasta	od 21.11.2010 r. od 04.12.2006 r.
3. Urząd Miejski w Kaliszu Pomorskim	Michał Hypki Janusz Garbacz Andrzej Hypki	Burmistrz Miasta p.o. Burmistrza Miasta Burmistrz Miasta	od 25.01.2008 r. od 07.11.2007 r. do 25.01.2008 r. od 05.12.2006 r. do 16.10.2007 r.
4. Urząd Gminy Darłowo	Franciszek Kupracz	Wójt Gminy	od 12.11.2006 r.
VII. Delegatura w Warszawie			
1. Kozienicka Gospodarka Komunalna Sp. z o.o. w Kozienicach	Andrzej Jung	Prezes Zarządu Dyrektor	od 01.01.2005 r.
2. Urząd Miejski w Kozienicach	Tomasz Śmietanka	Burmistrz Gminy	od 04.12.2006 r.
3. Urząd Gminy Baranowo	Henryk Toryfter	Wójt Gminy	od 14.11.2002 r.
4. Urząd Gminy Rościszewo	Jan Sugajski	Wójt Gminy	od 19.11.2002 r.
5. Urząd Miejski w Łochowie	Marian Dziecioł	Burmistrz Miasta	od 07.02.1992 r.
6. Zakład Gospodarki Komunalnej w Łochowie	Henryk Mąkowski	Dyrektor Zakładu	od 01.05.1992 r.
7. Urząd Gminy Gielniów	Władysław Czarnecki	Wójt Gminy	od 02.12.2006 r.
VIII. Delegatura we Wrocławiu			
1. Urząd Gminy Długołęka	Iwona Agnieszka Łebek	Wójt Gminy	od 23.05.2000 r.
2. Urząd Miasta i Gminy w Sobótce	Stanisław Dobrowolski Zenon Gali	Burmistrz Miasta i Gminy	od 10.12.2010 r. od 06.12.2006 r. do 09.12.2010 r.
3. Urząd Miasta i Gminy w Wołowie	Dariusz Chmura Witold Krochmal	Burmistrz Miasta i Gminy	od 08.12.2010 r. od 12.11.2002 r. do 07.12.2010 r.

Wykaz organów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli – „Realizacja przez małe gminy zadań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury wodno-ściekowej”

1. Sejmowa Komisja:
 - Finansów Publicznych
 - Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
 - Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
 - do Spraw Kontroli Państwowej
2. Minister Środowiska
3. Minister Finansów
4. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
5. Marszałkowie Województw (województw objętych kontrolą)
6. Urzędy Gmin objęte kontrolą

1. Oczyszczalnia ścieków w miejscowości Bolimowska Wieś – Gmina Bolimów, woj. łódzkie



Zdjęcie nr 1 – Zbiorniki oczyszczalni ścieków wraz z budynkiem socjalno-technicznym



Zdjęcie nr 2 – Zbiorniki oczyszczalni ścieków



Zdjęcie nr 3 – Stacja zlewcza – oczyszczalni ścieków

2. Oczyszczalnia ścieków w miejscowości Rusko – Gmina Darłowo, woj. zachodniopomorskie



Zdjęcie nr 4 – Widok ogólny oczyszczalni ścieków



Zdjęcie nr 5 – Komora pomiarowa przepływu ścieków



Zdjęcie nr 6 – Budynek krat



Zdjęcie nr 7 – Widok ogólny oczyszczalni ścieków w m. Rusko



Zdjęcie nr 8 – Wylot ścieków oczyszczonych (oczyszczalni ścieków w m. Rusko)

3. Modernizacja ujęcia wody w m. Dobiesław – Gmina Darłowo



Zdjęcie nr 9 – Widok ogólny



Zdjęcie nr 10 – Zbiorniki retencyjne



Zdjęcie nr 11 – Wnętrze SUW (odżelaziacze i odmanganiacze)



Zdjęcie nr 12 – Budowa sieci kanalizacyjnej w Gminie Darłowo (z m. Dąbki do m. Rusko)

4. Budowa oczyszczalni ścieków w m. Dmosin Drugi, Gmina Dmosin, woj. łódzkie



Zdjęcie nr 13 – Widok ogólny oczyszczalni ścieków w m. Dmosin Drugi

5. Budowa oczyszczalni ścieków w m. Mirków, Gmina Długoleka, woj. dolnośląskie



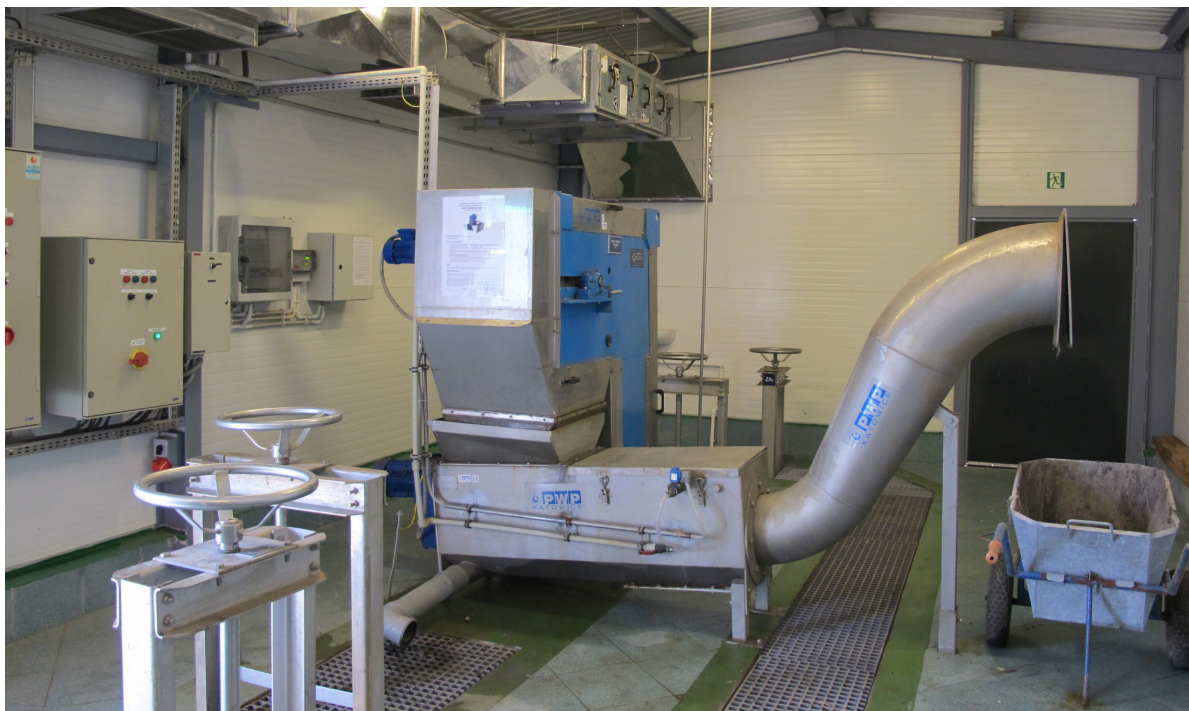
Zdjęcie nr 14 – Reaktor biologiczny BIO (komora nityfikacji, osadnik wtórny radialny, komora fakultatywnej nityfikacji/denityfikacji, zbiornik magazynowy osadu ustabilizowanego)



Zdjęcie nr 15 – Reaktor biologiczny BIO – przebudowa



Zdjęcie nr 16 – Stanowisko zlewne ścieków dowożonych z sitem i piaskownikiem



Zdjęcie nr 17 – Stanowisko kraty taśmowo – hakowej



MINISTER ŚRODOWISKA

Warszawa, dnia 17 stycznia 2012 r.

BKiAWsb-092- 1/2211 /12/JJ

Pan

Marian Cichosz

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Stanisław Bielecki

Po przeanalizowaniu *Informacji o wynikach kontroli realizacji przez małe gminy zadań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury wodno-ściekowej*, która została przekazana przez Najwyższą Izbę Kontroli wraz z pismem z dnia 5 stycznia 2012 roku, znak: 162/2011/P/11/148/LLO (data wpływu do MŚ – 9.01.2012 r.) przedstawiam poniższe stanowisko Ministerstwa Środowiska do zawartych w niej uwag, ocen i wniosków.

W odniesieniu do poruszanej w punkcie 2.3 *Informacji* (str. 10-11) kwestii pozyskiwania środków na realizację zadań inwestycyjnych z zakresu gospodarki wodno-ściekowej z więcej niż jednego źródła, pragnę zauważyć, iż stosowanie takiego rozwiązania wynika z logiki systemu udzielania wsparcia ze środków UE. Dofinansowanie nie pokrywa bowiem całego kosztu realizacji projektu, w związku z czym po stronie beneficjenta powstaje konieczność zapewnienia wkładu własnego (wynoszącego w zależności od przedsięwzięcia od 15 do kilkudziesięciu procent wartości inwestycji). Z uwagi na ograniczone możliwości finansowe wnioskodawców pożyczki z Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) lub Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) stanowią istotne uzupełnienie środków wnioskodawców. Z doświadczeń Departamentu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (DPOiŚ) Ministerstwa Środowiska wynika, że w wielu przypadkach realizacja inwestycji z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, nawet dofinansowanych ze środków UE, bez dodatkowego wsparcia nie jest możliwa. Moim zdaniem nie można zatem mówić w tym przypadku o dublowaniu pomocy.

Jednocześnie pragnę poinformować, iż z inicjatywy MŚ wprowadzono do systemu realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POiŚ) mechanizmy zapobiegające udzielaniu wsparcia przekraczającego potrzeby beneficjentów. Zjawisko to w znacznej mierze spowodowane jest faktem, iż ceny uzyskiwane w wyniku rozstrzyganych postępowań

przetargowych na realizację robót budowlanych są niższe od zakładanych przez wnioskodawców w dokumentacji kosztorysowej i aplikacyjnej. Zgodnie z obowiązującymi od listopada 2011 r. **Wytycznymi Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód** w przypadku spadku kosztów projektu istnieje możliwość ponownego wyliczenia należnego beneficjentowi dofinansowania.

Odnosnie opisanego w punkcie 3.2.3 *Informacji* (str. 25-26) naruszenia ustawy Prawo zamówień publicznych (Pzp) przez Urząd Miejski w Łochowie pragnę przekazać co następuje.

Gmina Łochów podpisała umowę o dofinansowanie z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie na realizację w ramach POIiŚ projektu pn. **Rozbudowa i modernizacja systemu odbioru i oczyszczania ścieków komunalnych w Gminie Łochów**. W ramach prowadzonych działań kontrolnych WFOŚiGW w Warszawie przeprowadził 23 kwietnia 2010 r. (tj. na rok przed kontrolą NIK) weryfikację postępowania pn. **Modernizacja i rozbudowa oczyszczalni ścieków w Łochowie**. W wyniku podjętych czynności stwierdzono naruszenie art. 29 ust.3 ustawy Pzp polegające na opisanie przedmiotu zamówienia w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia przez wskazanie konkretnych nazw urządzeń. Identyczne ustalenie zostało zawarte w informacji NIK.

W myśl obowiązujących zasad realizacji POIiŚ, WFOŚiGW w Warszawie na podstawie dokumentu **Wymierzanie korekt finansowanych za naruszenia prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków UE** nałożył na niniejsze postępowania korektę w wysokości 10% wydatków kwalifikowanych. Nieprawidłowość stwierdzona została przed wypłatą środków Beneficjentowi. Wszystkie kolejne płatności dokonywane na rzecz Beneficjenta w ramach powyższego postępowania są odpowiednio pomniejszane o stawkę wymierzonej korekty.

Jednocześnie pragnę zapewnić, że treść przesłanej *Informacji o wynikach kontroli realizacji przez małe gminy zadań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury wodno-ściekowej* będzie analizowana pod kątem możliwości wykorzystania w dalszych pracach resortu środowiska.

Ł. Janczewski

Zap. Ministra
Sekretarz Stanu
Stanisław Janczewski