



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia lipca 2011 r.

Pan

Rafał DRAB

Burmistrz Miasta i Gminy Działoszyn

**LLO-4101-04-02/2011
P/11/148**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi skontrolowała Urząd Miasta i Gminy w Działoszynie, zwany dalej „Urzędem”, w ramach programu kontroli „Realizacja przez małe gminy zadań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury wodno-ściekowej”, w latach 2007 – 2010 i I półroczu 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 21 czerwca 2011 r. – Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania organów Miasta i Gminy Działoszyn na rzecz rozwoju infrastruktury wodno-ściekowej, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, niemających jednak wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

1. W ocenie NIK, Gmina Działoszyn w latach 2007-2010 była przygotowana organizacyjnie i finansowo do realizacji zadań z zakresu infrastruktury ściekowej. Rozwój tej infrastruktury był przedmiotem działań Rady Miejskiej, która w podejmowanych uchwałach w sprawie przyjęcia budżetu na kolejne lata, uwzględniała omawiane zadania w planach inwestycyjnych Gminy. Uchwały te zakładały budowę nowych sieci

¹ Dz.U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.

kanalizacji sanitarnej w miejscowościach Szczyty (7.063,2 mb), Zalesiaki (9.575 mb) i Raciszyn (9591 mb) wraz z 36 przepompowniami oraz rozbudowę i modernizację dwóch istniejących oczyszczalni ścieków w Działoszynie i Trębaczewie. Powyższe zadania były również uwzględnione w „Planie Aglomeracji dla Miasta i Gminy Działoszyn”, opracowanym w ramach Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK). Urząd, zgodnie z wymogiem art. 43 ust. 3c ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne², przysyłał Marszałkowi Województwa Łódzkiego coroczne sprawozdania z realizacji KPOŚK. Dane zawarte w tych sprawozdaniach w latach 2007-2010 - oprócz przekazanych informacji za rok 2007, różniły się jednak od danych zawartych w sprawozdaniach finansowych Rb-28S (z wykonania planu wydatków budżetowych) dotyczących poniesionych nakładów oraz w sprawozdaniach M-06 (o wodociągach, kanalizacji i wywozie nieczystości ciekłych gromadzonych w zbiornikach bezodpływowych) - w części dotyczącej długości istniejącej sieci kanalizacyjnej oraz ilości i rodzaju odprowadzonych ścieków. Zatem w ocenie NIK, sprawozdania z realizacji KPOŚK w latach 2008-2010 sporządzane były nierzetelnie. Przykładowo w 2008 r. w sprawozdaniu z realizacji KPOŚK wskazano istnienie 40,8 km sieci kanalizacji sanitarnej, w tym 27,3 km w mieście Działoszyn i 13,5 km na terenach wiejskich, podczas gdy w sprawozdaniu M-06 za ten rok wykazano odpowiednio: 43 km, 20,2 km i 22,8 km. Różnica ilości ścieków odprowadzanych przez sieć kanalizacyjną, pomiędzy wielkościami podawanymi w omawianych sprawozdaniach z realizacji KPOŚK i M-06, wynosiła 202,9 tys. m³, zaś udział ścieków przemysłowych w ogólnej ilości ścieków wynosił 1% wg sprawozdań KPOŚK oraz 27% wg M-06. Istotne rozbieżności dotyczyły również wielkości poniesionych nakładów w ww. roku. I tak w sprawozdaniu KPOŚK wykazano poniesienie ich na poziomie 5.550 tys. zł, a wg Rb-28S ich wielkość wyniosła 6.360,4 tys. zł. W tej sprawie w złożonych wyjaśnieniach podał Pan, iż przyczyną był brak uzgodnień między pracownikami odpowiedzialnymi za ich sporządzanie. NIK przyjmuje do wiadomości Pana Burmistrza zobowiązanie, iż „powstałe rozbieżności zostaną poprawione w następnych sprawozdaniach rocznych”.

W ocenie NIK, w okresie objętym kontrolą w wyniku realizacji inwestycji wodno-ściekowych, uzyskano zamierzone efekty ekologiczne i rzeczowe. W 2010 r. na terenie gminy z sieci wodociągowej korzystało ponad 93% mieszkańców, a z sieci kanalizacyjnej 61,2% mieszkańców. Uwzględniając zaś strukturę zamieszkania mieszkańców, miasta Działoszyn i terenów wiejskich, odsetek korzystających z dostępu do wodociągów

² Dz. U. z 2005 r., Nr 239, poz. 2019 ze zm.

w 2010r. wynosił odpowiednio 97,8% i 89,6%. Znacznie gorzej przedstawiała się sytuacja dostępu do sieci kanalizacyjnej na terenach wiejskich, gdzie odsetek ludności korzystających z sieci kanalizacyjnej wynosił 34,7% podczas, gdy na terenie miasta - 86,2%.

Kontrola NIK ustaliła, że Urząd nie posiadał danych dotyczących liczby posesji wyposażonych w bezodpływowe zbiorniki do gromadzenia nieczystości płynnych oraz ich wielkości i miejsca opróżniania, pomimo tego, iż obowiązek prowadzenia takiej ewidencji wynika z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³. Ponadto, właściciele nieruchomości są zobowiązani przepisami art. 6 ust. 1 tej ustawy do posiadania umowy potwierdzającej odbiór nieczystości płynnych z ich nieruchomości. Biorąc za podstawę ilość dostarczanej wody przez sieć wodociągową i równoważnik odprowadzanych przez sieć kanalizacyjną ścieków komunalnych oraz ilości ścieków dowożonych transportem asenizacyjnym, bez udokumentowania odprowadzenia pozostaje od 35,8% w 2007 r. do 27,8% wytworzonych w 2010 r. ścieków. NIK przyjmuje do wiadomości zobowiązanie Pana Burmistrza dotyczące opracowania i podpisania z właścicielami nieruchomości posiadających zbiorniki bezodpływowe umów do odbioru nieczystości płynnych w terminie do 30 sierpnia 2011 r.

Uwaga kontroli NIK dotyczy również znacznych strat wydobytej wody (do 42,2% w 2007 r. i 37,1% w 2010 r.) W ocenie NIK, niepokojący jest brak działań ze strony Urzędu, w celu ustalenia przyczyn tych strat oraz miejsc ich powstawania. Przedstawione w złożonych wyjaśnieniach działania Urzędu, ograniczające się tylko do zakupu urządzeń zabezpieczających przed kradzieżami wody, jest zdaniem NIK, działaniem niewystarczającym, biorąc pod uwagę wielkość strat wody.

Ponadto, kontrola NIK ustaliła, iż przedsiębiorcy dokonujący zrzutów ścieków przemysłowych do kanalizacji sanitarnej nie dostarczali do Urzędu wyników badań tych ścieków, pomimo ustalenia takiego wymogu przez Radę Miejską w stosownych uchwałach. W kontrolowanym okresie sześciu przedsiębiorców nie złożyło stosownych wyników badań. Dopiero w toku kontroli NIK naliczono im opłatę dodatkową, w łącznej wysokości 96.059,73 zł.

2. W ocenie NIK, Gmina jako inwestor realizowała zadania dotyczące infrastruktury ściekowej rzetelnie, z zachowaniem obowiązujących przepisów w tym zakresie. Przed rozpoczęciem inwestycji uzyskano wszystkie wymagane prawem decyzje

³ Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.

administracyjne. Dyrektor Wydziału Środowiska i Rolnictwa Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi wydał w 2008 r. deklarację, w której stwierdził brak oddziaływania na obszar Natura 2000 planowanych inwestycji związanych z uporządkowaniem gospodarki ściekowej na terenie Miasta i Gminy Działoszyn, tym samym zwolnił Urząd z obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania planowanych inwestycji na środowisko. Tereny, na których realizowano inwestycje, były objęte Miejscowym Planem Zagospodarowania Przestrzennego z 2004 r. - uwzględniającym przebieg kanalizacji sanitarnej m.in. w miejscowościach: Raciszyn, Zalesiaki i Szczyty, oraz rozbudowę oczyszczalni ścieków w Trębaczewie. Burmistrz, na podstawie art. 50 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴, wydał 11 sierpnia 2004 r. decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Inwestycje realizowano na podstawie aktualnych i kompletnych projektów budowlanych, spełniających wymagania art. 34 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵, oraz zgodnie z udzielonymi pozwoleniami na budowę. Gmina w związku z przebudową oczyszczalni ścieków, dysponowała pozwoleniem wodnoprawnym na szczególne korzystanie z wód, polegające na odprowadzaniu oczyszczonych ścieków komunalnych do rzeki Warty, wydaną przez Starostę Pajęczańskiego, na okres do kwietnia 2014 r.

3. Gmina posiadała zawarte umowy z wykonawcami, gwarantujące należyte wykonanie zadań inwestycyjnych objętych kontrolą. Umowy na roboty, dostawy i usługi, obejmowały planowany zakres rzeczowy realizowanych zadań. Kontrola NIK ustaliła natomiast, iż brak było kontrasygnaty Skarbnika Gminy na umowie z dnia 2 lutego 2007 r. o pełnienie funkcji inwestora zastępczego przy modernizacji oczyszczalni ścieków w Działoszynie i przy budowie kanalizacji sanitarnej w m. Szczyty (o wartości 237.900 zł), czym naruszono postanowienia art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶. Przepis ten stanowi, że jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu). W złożonym wyjaśnieniu Podał Pan, iż przyczyną tego uchybienia było „niedopatrzanie”.

Umowy będące przedmiotem kontroli zawierały postanowienia zabezpieczające interesy Inwestora, w tym m.in. dotyczące kar umownych, zabezpieczeń należytego wykonania przedmiotu umowy oraz gwarancji jakości wykonanych robót. Jednakże – jak ustaliła kontrola NIK – Urząd przeoczył fakt wygaśnięcia w dniu 30 września 2009 r.

⁴ Dz. U. z 2003 r., nr 80, poz. 717 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

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

polisy ubezpieczeniowej stanowiącej gwarancję zabezpieczenia kontraktu na budowę kanalizacji sanitarnej w m. Szczyty i modernizacji oczyszczalni ścieków, pomimo tego iż gwarancja ta powinna obejmować cały okres rękojmi wykonawcy robót. W dniu 12 maja 2011 r. (w toku kontroli NIK) wykonawca dostarczył do Urzędu taką gwarancję.

Zawarcie umów każdorazowo poprzedzono przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (przetargi nieograniczone), zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷. Inwestor, stosownie do przepisów art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego, dopełnił obowiązku zawiadomienia organów nadzoru budowlanego o terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na co najmniej 7 dni przed ich rozpoczęciem, załączając wymagane dokumenty. Kierownicy budów oraz kierownicy robót posiadali wymagane uprawnienia budowlane w odpowiednich specjalnościach i ważne zaświadczenia o wpisie na listy członków właściwych izb samorządu zawodowego. Inspektorzy nadzoru inwestorskiego dokonywali sprawdzeń wykonanych robót. Urząd dysponował dokumentacją potwierdzającą zastosowanie przez wykonawców robót, materiałów budowlanych spełniających obowiązujące wymagania jakościowe (aprobaty techniczne, certyfikaty bezpieczeństwa, atesty higieniczne, deklaracje zgodności). Gmina po zakończeniu rozbudowy oczyszczalni ścieków w Działoszynie, uzyskała pozwolenie na jej użytkowanie. Oddana do eksploatacji oczyszczalnia ścieków osiągnęła zakładane w dokumentacji projektowej efekty rzeczowe i ekologiczne zgodne z pozwoleniem wodnoprawnym.

NIK zwraca uwagę na wpisy dokonane w dzienniku budowy dotyczącej rozbudowy i modernizacji oczyszczalni ścieków w Działoszynie, które jak ustalono w trakcie kontroli nie odpowiadały rzeczywistym czynnościom związanym z postępem prac na tej budowie. Wpisy te dotyczyły m.in.: objęcia funkcji kierownika budowy (oświadczenie wpisane do dziennika budowy) w dniu 24 kwietnia 2006 r., podczas, gdy dziennik wydano dopiero w dniu 26 kwietnia 2006 r., a także prowadzenia robót niwelacyjnych w oczyszczalni ścieków przez Komunalny Zakład Budżetowy w dniu 8 maja 2006 r. (bez zlecenia ze strony Urzędu). Ponadto, kontroli nie okazano jakichkolwiek dokumentów potwierdzających odbiór wykonanych prac oraz prowadzenia nadzoru nad czynnościami rozbiórkowymi w oczyszczalni ścieków w Działoszynie - przez pracownika Urzędu, jako kierownika budowy, w okresie od dnia 5 lutego 2008 r. do dnia 11 marca 2008 r. Prowadzący w tym czasie prace wykonawca inwestycji, w złożonych wyjaśnieniach nie potwierdził tego, że powyższe prace nadzorował pracownik Urzędu. Minister

⁷ Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Infrastruktury w rozporządzeniu z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia⁸ - określił w rozdziale 2 sposób prowadzenia dziennika budowy, a także osoby upoważnione do dokonywania w nim wpisów.

5. W ocenie NIK, wykorzystanie środków publicznych przez organy Gminy Działoszyn na realizację infrastruktury ściekowej, za wyjątkiem realizacji opisanej powyżej umowy było prawidłowe i gospodarne, a środki pochodzące z zewnątrz wykorzystano zgodnie z ich przeznaczeniem. Gmina Działoszyn uzyskała dofinansowanie z Unii Europejskiej dla zadań obejmujących uporządkowanie gospodarki ściekowej na lata 2010-2013 w wysokości 19.966,9 tys. zł (w badanym okresie wykorzystano 1.840,3 tys. zł, zaś wkład własny wyniósł 692,1 tys. zł). W latach 2007-2009 uzyskano także pożyczkę z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi w wysokości 10.552,2 tys. zł oraz wykorzystano środki własne w kwocie 3.582,4 tys. zł. W związku z zawartymi umowami na dofinansowanie, wprowadzono odrębne zasady rachunkowości przy wydatkowaniu środków dofinansowania z Unii Europejskiej. Podstawą do zapłaty wystawionych przez wykonawców faktur, były dokumenty potwierdzające zasadność takich zapłat (zweryfikowane protokoły odbioru robót, dostaw i usług potwierdzone przez właściwych inspektorów nadzoru). W związku z realizacją powyższych inwestycji, Urząd nie zapłacił żadnych kar umownych dla wykonawców robót, dostaw i usług oraz nie kredytował wykonawców poprzez udzielanie im zaliczek.

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

- 1) prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych na gromadzenie nieczystości płynnych,
- 2) podjęcie działań zmierzających do minimalizacji straty wody w sieci wodociągowej,
- 3) rzetelne sporządzanie sprawozdań z realizacji zadań ujętych w KPOŚK,
- 4) egzekwowanie od podległych pracowników przestrzegania przepisów dotyczących prowadzenia dziennika budowy oraz dokonywania w nim wpisów przez osoby upoważnione,
- 5) egzekwowanie od przedsiębiorców przedkładania wyników badań ścieków w celu ustalania stosownych opłat z tego tytułu.

⁸ Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza – w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego – informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.