



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia września 2011 r.

tekst ujednolicony

LLO-4101-04-05/2011
P/11/148

P a n i
Danuta SUPERA
Wójt Gminy Dmosin

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 Gminy w Dmosinie, zwany dalej „Urzędem” lub „Gminą”, 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 31 sierpnia 2011 r. – Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Wójt niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania organów Gminy Dmosin związane z planowaniem rozwoju infrastruktury wodno-ściekowej, natomiast negatywnie ocenia terminowość realizacji części zadań inwestycyjnych z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości, powodujące niekorzystne następstwa zarówno w aspekcie finansowym, jak i wykonania tych zadań.

1. Gmina Dmosin znajduje się na terenie ubogim w zasoby wód powierzchniowych, a przepływająca rzeka (Mroga), uznana została za nieodpowiadającą żadnej z podstawowych klas czystości. Jako przyczynę zanieczyszczeń wskazano brak na terenie Gminy kanalizacji sanitarnej i oczyszczalni ścieków. Z tego względu w Gminnym Programie Ochrony Środowiska, przyjętym uchwałą Rady Gminy nr XXVIII/93/04 z dnia 26 sierpnia 2004 r., za priorytet uznano konieczność ochrony czystości wód powierzchniowych, poprzez budowę zbiorczych systemów kanalizacyjnych wraz z oczyszczalnią ścieków komunalnych.

Szczegółowe zadania w tym zakresie ujęto w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym na lata 2008-2013, przyjętym uchwałą Rady Gminy Nr XXII/191/08 z dnia 28 lipca 2008 r.,

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

zwanym dalej „WPI”. Koszt realizacji wymienionych 11 zadań inwestycyjnych z zakresu infrastruktury wodno-ściekowej oszacowano na 33.409 tys. zł (stan na dzień 25 maja 2009 r.).

W ocenie NIK, Gmina Dmosin nie była przygotowana finansowo do realizacji wszystkich zadań inwestycyjnych z zakresu infrastruktury wodno-ściekowej ujętych w WPI. Na ich realizację przewidziano bowiem 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 wymienionych zadań przy ich finansowaniu tylko z własnych środków budżetowych.

Gmina czyniła starania uzyskania wsparcia realizacji zadań środkami unijnymi z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013, w łącznej wysokości 26.010 tys. zł (tj. 83,6% planowanych nakładów), którego jednak nie uzyskano z powodu nie zakwalifikowania Gminy do ujęcia w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych. Uzyskano natomiast pomoc w kwocie 2.000 tys. zł z Europejskiego Funduszu Rolnego na realizację II etapu kanalizacji sanitarnej w miejscowościach: Dmosin, Dmosin Pierwszy i Dmosin Drugi.

W budżecie Gminy, w latach 2007-2011, na modernizację systemu zaopatrzenia w wodę (o wartości 1.347 tys. zł) i budowę sieci kanalizacyjnej wraz z oczyszczalnią ścieków (5.933 tys. zł) zapewniono środki finansowe, w łącznej wysokości 7.280 tys. zł, (po korektach), z których w analizowanym okresie wykorzystano 4.942 tys. zł (67,9%), w tym na budowę sieci wodociągowej 195 tys. zł i sieci kanalizacyjnej wraz z oczyszczalnią 4.747 tys. zł.

Nie przewidziano natomiast środków finansowych na realizację innych zadań inwestycyjnych dotyczących gospodarki wodno-ściekowej ujętych w WPI, w tym na budowę komunalnej oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacji sanitarnej z przyłączami w Nagawkach oraz Woli Cyrusowej, Woli Cyrusowej Kolonii i Lubowidzy, budowę sieci kanalizacji sanitarnej z przyłączami w Osinach, Borkach, Grodzisku, Kamieniu, Kraszewie i Nadolnej.

W badanym okresie Gmina podjęła budowę gminnej oczyszczalni ścieków wraz z siecią kanalizacji sanitarnej w Dmosinie, Dmosinie Pierwszym i Dmosinie Drugim – etap II oraz modernizację systemu zaopatrzenia w wodę. Wybudowana za kwotę 2.460 tys. zł oczyszczalnia ścieków o przepustowości 140 m³ na dobę (w tym 1.760 tys. zł pożyczka WFOŚiGW) przekazana została do użytkowania w dniu 12 listopada 2010 r. Natomiast odbiór sieci kanalizacji sanitarnej o długości 9,9 km i wartości 3.267 tys. zł nastąpił 12 sierpnia 2011 r.

W ramach modernizacji sieci zaopatrzenia Gminy w wodę, który obejmował połączenie w jeden system zaopatrzenia w wodę z pięciu posiadanych ujęć wody oraz wybudowanie dwóch dodatkowych studni (koszt 1.934 tys. zł), przekazano do użytkowania we wrześniu 2010 r. studnię rezerwową nr 2 w Kołacinku o wydajności maksymalnej 56 m³/h, wybudowaną za kwotę 108 tys. zł.

W wyniku oddania do użytkowania nowej sieci kanalizacyjnej odsetek mieszkańców korzystających z sieci wzrosł z 0% do 13,4%, przy założeniu, że wszyscy mieszkańcy ujęci w projekcie budowy (609) zostaną do niej podłączeni. Spośród planowanych docelowo do realizacji 203 szt. przyłączy kanalizacji sanitarnej Gmina wydała, do czasu zakończenia niniejszej kontroli, łącznie 39 warunków technicznych na ich wykonanie – zrealizowano 27 przyłączy (13,3%).

2. Urząd posiadał kompletną i aktualną dokumentację budowlaną realizowanych trzech zadań inwestycyjnych, za wyjątkiem etapu III kanalizacji sanitarnej. Dokumentacja projektowo-kosztorysowa budowy kanalizacji sanitarnej w miejscowościach Osiny (etap I), Dmosin i Dmosin Drugi (etap II), Dmosin Pierwszy, Dmosin Drugi i Osiny (etap III), wykonywana była przez Przedsiębiorstwo Projektowo-Wykonawcze „BIOPROJEKT” Grzegorz Jaśki z Moszczenicy na podstawie umowy z 2005 r. na kwotę 132 tys. zł brutto. Termin opracowania dokumentacji projektowej przesuwany był pięciokrotnie. Pierwotny termin uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę dla etapu III, ustalony na 15 lutego 2007 r., przesunięto do 31 marca 2012 r., tj. o ponad pięć lat.

NIK zauważa, iż art. 144 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych², zakazuje zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy. Zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego, stosownie do przepisów art. 17 ust. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³, jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Powodem tych zmian były m.in. nieaktualne dane o właścicielach gruntów, nieuregulowane stany prawne, trudności w uzgodnieniu lokalizacji sieci i uzyskaniu zgody na użyczenie gruntów pod budowę kanalizacji. Zmieniono więc długość sieci kanalizacyjnej, ilości przyłączy i przepompowni, co skutkowało tym, iż zakres rzeczowy przedmiotu umowy miał być ustalony po jej wykonaniu. Strony umowy określiły także, że ostateczna wysokość wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy będzie ustalona odrębnie dla każdego etapu po wykonaniu prac projektowych.

Zdaniem NIK, powyższe przyczyny nie uzasadniają przesunięcia aż o 5 lat terminu wykonania przedmiotu umowy.

² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., zwana dalej „Pzp”

³ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm., zwana dalej „ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r.”

Uwagi kontroli NIK dotyczą także sposobu ustalenia wysokości wynagrodzenia, gdyż w dużej mierze decyduje o nim sam wykonawca przedmiotu zamówienia. W ocenie NIK, Gmina nie dołożyła należytej staranności przy ustaleniu całkowitego szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy, do czego zobowiązuje art. 32 ust.1 Pzp.

W rezultacie, za sporządzenie dokumentacji projektowo-kosztorysowej etapu I projektantowi wypłacono w 2007 r. łącznie 23,2 tys. zł, tj. o 6,4 tys. zł (37,8%) więcej niż zapisano w umowie (16.812 zł). Wg zestawienia wykonanych prac projektowych zwiększona została także powierzchnia opracowania mapy sytuacyjno-wysokościowej z 6 ha do 18 ha, długość sieci grawitacyjnej z 1,4 km do 1,565 km oraz liczba projektowanych przyłączy do budynków lub istniejącej kanalizacji w granicy posesji z 46 szt. do 58 szt. i liczba projektowanych przyłączy do granicy posesji zakończonych zaślepką z 10 szt. do 27 szt.

Za sporządzenie dokumentacji projektowo-kosztorysowej etapu II projektantowi wypłacono w 2007 r. łącznie 91.953 zł, tj. o 27.293 zł (42,2%) więcej niż określała umowa (64.660 zł). Wg zestawienia wykonanych prac projektowych zwiększona została powierzchnia opracowania mapy sytuacyjno-wysokościowej z 30 ha do 99 ha, długość sieci tłocznej z 2,35 km do 2,732 km, sieci grawitacyjnej z 4,2 km do 4,359 km, liczba projektowanych przyłączy do budynków lub istniejącej kanalizacji w granicy posesji ze 170 szt. do 189 szt., liczba projektowanych przyłączy do granicy posesji zakończonych zaślepką z 0 szt. do 12 szt., liczba pompowni ścieków z 3 szt. do 4 szt.

W ocenie NIK, powyższe dane potwierdzają, iż zamawiający nierzetelnie określił zakres rzeczowy przedmiotu zamówienia, co skutkowało jego zwiększaniem się w każdym etapie wykonania dokumentacji projektowej, a także wzrostem wynagrodzenia.

Nadmienić należy, że w 2008 r. Gmina odstąpiła od budowy sieci kanalizacji sanitarnej w Osinach, planowanej do realizacji wspólnie z Gminą Miasto Głowno, z uwagi na brak wsparcia finansowego środkami unijnymi oraz niewystarczających własnych środków budżetowych na sfinansowanie kosztów budowy.

Stwierdzono w toku kontroli, iż Urząd podjął działania, zapobiegające utracie ważności posiadanego pozwolenia z dnia 11 kwietnia 2007 r. na budowę sieci kanalizacji sanitarnej z przyłączami w Osinach, ze względu na upływ 2 lat od jej wydania. W tym celu spowodowano, aby firma geodezyjna wytyczyła przebieg odcinka kanalizacji sanitarnej i dokonała wpisu do dziennika budowy. Wpisu tego dokonano w dniu 29 maja 2009 r. Fakt ten potwierdziła Pani Wójt w złożonym wyjaśnieniu podając m.in., że „Postępowanie Gminy Dmosin miało na celu zachowanie ważności pozwolenia na budowę i uniknięcie konieczności prowadzenia na nowo kosztownej i czasochłonnej procedury zmierzającej do ponownego uzyskania takiego pozwolenia”. Kontrola NIK ustaliła, że na wykonanie

powyższej czynności Urząd nie posiadał zawartej umowy z firmą geodezyjną. Zaznaczyć należy także, iż do czasu zakończenia kontroli NIK, tj. do 12 sierpnia 2011 r. w przedmiotowym dzienniku budowy brak było innych wpisów.

3. Gmina posiadała zawarte umowy z wykonawcami robót budowlanych, gwarantujące należyte wykonanie zadań inwestycyjnych objętych kontrolą. Umowa z wykonawcą budowy II etapu sieci kanalizacji sanitarnej, firmą „REMBOR” z Tomaszowa Maz., zawarta została w dniu 18 marca 2010 r., pomimo nie zagwarantowania 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 tą 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.

Zobowiązania, stosownie do przepisów art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, można zaciągać do finansowania w danym roku do wysokości wynikającej 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., stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Umowy na roboty, dostawy i usługi, obejmowały planowany zakres rzeczowy realizowanych zadań i zawierały postanowienia zabezpieczające interesy Inwestora, w tym dotyczące kar umownych, należytego wykonania przedmiotu umowy oraz gwarancji jakości wykonanych robót.

Przy wyborze wykonawców badanych zadań inwestycyjnych przestrzegano obowiązujących zasad, form i trybu udzielania zamówień publicznych, określonych przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Pzp. 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).

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

4. Gmina zaplanowała sfinansować (w 2007 r.) sporządzenie dokumentacji projektowej budowy sieci kanalizacji sanitarnej w Osinach i Dmosinie środkami Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (GFOŚiGW) w łącznej wysokości 175 tys. zł. Z powodu ulokowania ich na terminowej lokacie bankowej, Urząd zmuszony był do uregulowania zobowiązań za wykonanie dokumentacji projektowej (z sierpnia 2007 r.), na łączną kwotę 39 tys. zł ze środków budżetowych, czym naruszono przepisy art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, gdyż w planie wydatków na 2007 r. – jak ustaliła kontrola NIK- brak było zapisów dotyczących tego wydatku. Dokonanie wydatku bez upoważnienia, stosownie do postanowień art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

W wyniku dokonywanych, w późniejszym okresie, korekt i przeksięgowania, popełniono z tego tytułu w ewidencji księgowej liczne błędy. M.in. w wyniku refundacji w 2007 r. wydatków w kwocie 55,3 tys. zł poniesionych ze środków budżetowych na prowadzone inwestycje, zawyżono o 30,7 tys. zł stan środków GFOŚiGW.

Ponadto, wydatek w kwocie 13,4 tys. zł poniesiony na opłacenie końcowej faktury za projekt budowlany sieci kanalizacji sanitarnej w Osinach nie znalazł swojego odzwierciedlenia w wydatkach GFOŚiGW, a także w budżecie Gminy na koniec 2007 r.

Jak ustaliła kontrola NIK, wykazane w ewidencji księgowej koszty budowy oczyszczalni ścieków w kwocie 2.335 tys. zł były niższe o 45 tys. zł od faktycznie poniesionych.

W toku kontroli dokonano zwiększenia wartości środka trwałego - oczyszczalni ścieków komunalnych o kwotę 45 tys. zł.

Powyższe działania wskazują, iż nierzetelnie prowadzono ewidencję księgową Urzędu, czym naruszono art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵.

5. Rozruch technologiczny oczyszczalni ścieków, zaplanowany na wrzesień 2009 r., wstrzymany został przez Inwestora na ponad jeden rok z powodu braku możliwości zapewnienia minimalnej ilości ścieków (50 m³/d), niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania obiektu. Koszt związany z utrzymaniem przez Gminę i zabezpieczeniem placu budowy wyniósł prawie 8 tys. zł. Jednocześnie przez okres przestoju oczyszczalni skróceniu uległy gwarancje na zamontowane w niej urządzenia technologiczne.

W ocenie NIK, planowanie zadań inwestycyjnych w Gminie warunkowane możliwością pozyskania dofinansowania ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w końcu 2009 r. uniemożliwiło skoordynowanie równoczesnego wykonania oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacyjnej, a w konsekwencji rozruch technologiczny oczyszczalni.

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

Przystępując do uruchomienia wybudowanej oczyszczalni ścieków Gmina rozpoczęła, już od października 2010 r., eksploatację będącej w trakcie budowy sieci kanalizacji sanitarnej, dostarczając ponad 100 m³ ścieków na miesiąc, co NIK ocenia jako działanie nielegalne, naruszające art. 54 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶.

6. Gmina nie posiadała rozeznania w zakresie ilości ścieków wytwarzanych na jej terenie oraz sposobu i miejsc ich unieszkodliwiania. Z informacji otrzymanej od Miejskiego Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Głownie, posiadającego oczyszczalnię ścieków komunalnych usytuowaną w pobliżu terenu Gminy Dmosin wynika, że ilość ścieków odbieranych z terenu Gminy Dmosin taborem asenizacyjnym zmniejszył się z 1.076 m³ w 2009 r. do 45 m³ w 2010 r. i zera w 2011 r.

NIK zauważa, że do obowiązkowych zadań własnych gminy należy utrzymanie czystości i porządku w gminach oraz stworzenia warunków niezbędnych do ich utrzymania, do czego zobowiązuje art. 3 ust. 1-3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁷. W szczególności Gmina powinna prowadzić ewidencję:

- 1) zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej;
- 2) przydomowych oczyszczalni ścieków w celu kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej;
- 3) umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy,

W tej sprawie w złożonym wyjaśnieniu z-ca Wójta, zobowiązał się do wystąpienia do wszystkich firm prowadzących na jej terenie działalność związaną z wywozem nieczystości płynnych o bezwzględne przekazywanie danych w zakresie ilości wywiezionych nieczystości ze wskazaniem miejsca ich zrzutu.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi oraz przyjmując wyjaśnienia złożone przez panią Wójt, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- podjęcie działań w celu dostosowania wysokości nakładów finansowych na inwestycje z zakresu infrastruktury wodno-ściekowej zapisanych w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym do możliwości finansowych Gminy Dmosin,
- zapewnienie nadzoru nad prawidłowym prowadzeniem ewidencji księgowej Urzędu,

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.

- podjęcie działań wynikających z art. 3 ust. 3 pkt. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. zaprowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Wójt – 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 Pani Wójt 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.