



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 19 listopada 2010 r.

TEKST UJEDNOLICONY

**Pan
Waldemar Kampa
Wójt Gminy Turawa**

**P/10/158
LOP-4101-08-01/2010**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r. w Urzędzie Gminy Turawa² kontrolę realizacji przez Gminę Turawa zadań w zakresie *ochrony wód oraz zagospodarowania terenów przylegających do turawskiego zbiornika retencyjnego*.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 27 października 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy Turawa w zakresie objętym kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm., zwanej dalej ustawą o NIK.

² Zwanym dalej Urzędem.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny częściowe:

1. NIK uwzględniając kryteria legalności, rzetelności i gospodarności pozytywnie ocenia przygotowanie i realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1.1. Zagadnienia związane z ochroną środowiska (w tym ochroną jakości wód) na terenie Gminy uregulowane były w: *Programie Ochrony Środowiska* o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*³, uchwalonym przez Radę Gminy 27 stycznia 2006 r. (którego część, stosownie do wymogu art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *o odpadach*⁴, stanowił *Plan Gospodarki Odpadami*), *Regulaminie utrzymania czystości i porządku*, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*⁵ oraz dodatkowo - w *Regulaminie zachowań nad Jeziorami Turawskimi i akwenami wodnymi*, a także w *Programie porządkowania gospodarki wodno-ściekowej* z sierpnia 2008 r. W dokumentach tych w pełny sposób scharakteryzowane zostały m.in. problemy dotyczące ochrony wód i gospodarki wodno-ściekowej oraz potrzeby w tym zakresie.

1.2. W Gminie nie zaprowadzono ewidencji zbiorników bezodpływowych i ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Brak ww. ewidencji występował, pomimo że NIK już po kontroli przeprowadzonej we wrześniu 2009 r. wnioskowała o *poprawę skuteczności nadzoru nad respektowaniem przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez właścicieli posesji, w zakresie usuwania odpadów stałych i ścieków*, a Wójt Gminy zadeklarował wówczas podjęcie skutecznych stosownych działań. W wyjaśnieniu Wójt wskazał obciążenie pracowników zadaniem sporządzenia ewidencji odpadów komunalnych stałych.

Stwierdzono natomiast, że w ramach nadzoru o którym mowa w art. 5 ust. 6 ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* Służby Gminy przeprowadziły w badanym okresie 596 kontroli przestrzegania wymogów i zasad postępowania w zakresie ochrony wód i utrzymania porządku (w tym zbiorników bezodpływowych i pojemników na odpady stałe). Kontrole te zostały rzetelnie udokumentowane, a w ich wyniku w kilkunastu przypadkach dokonano pouczeń i nałożono mandaty karne. Kontrola NIK ujawniła jednak, że pracownicy

³ Dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150ze zm.

⁴ Dz. U. z 2007 r., Nr 39, poz.251 dalej ustawa *o odpadach*. Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243

⁵ Dz. U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008 ze zm.

Referatu Ochrony Środowiska i Rolnictwa⁶ od niektórych mieszkańców Gminy (radnych) nie egzekwowali obowiązku przestrzegania przepisów ustawy o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach* oraz *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Turawa*. W wyniku badania dotyczącego odprowadzania nieczystości ciekłych (ścieków) w I połowie 2010 r. stwierdzono bowiem, że 8 z 10 radnych objętych badaniem odprowadziło około 388,4 m³ ścieków mniej niż pobrało wody, w tym trzy osoby nie posiadały dowodów wywozu ścieków (m.in. przewodniczący komisji rolnej, ochrony środowiska i ds. ładu i porządku). Wójt i kierownik Referatu OŚ, którzy o stwierdzonych nieprawidłowościach byli poinformowani co najmniej od marca 2010 r., nie wyjaśnili przyczyn istniejącego stanu i nie podjęli skutecznych działań w tym zakresie.

1.3. Zadanie eksploatacji mienia komunalnego, stanowiącego nieruchomości, urządzenia i instalacje służące do zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków na terenie Gminy powierzono z dniem 1 kwietnia 2010 r. spółce *Wodociągi i Kanalizacja Turawa Spółka z o. o. w Turawie*⁷. Stwierdzono, że przekazanie ww. mienia od poprzedniego eksploatatora sieci⁸ nastąpiło z naruszeniem zasad dobrej praktyki, zaniedbano bowiem sporządzenia ewidencji wszystkich przekazywanych elementów oraz oceny ich stanu technicznego, który był przyczyną awarii występujących w dalszej ich eksploatacji, a w konsekwencji ponoszonych strat. Ponadto w protokole zdawczo-odbiorczym (z dnia 31 marca 2010 r.) nie wyszczególniono: zasuw umożliwiających sterowanie przepływem wody, wodomierzy i zaworów przed i za wodomierzami oraz sieci kanalizacyjnej (studzienek kanalizacyjnych, studzienek rewizyjnych, przykanalików, zasuw odcinających, czyszczaków). Protokół ten w imieniu Gminy podpisali Kierownik Referatu OŚ i Wójt.

1.4. W latach 2008-2010 (I półrocze) wydatki na realizację zadań związanych z ochroną środowiska wyniosły 11,08 mln zł, stanowiąc 18,4 % kwoty wydatków Gminy ogółem, a ich udział w budżecie Gminy w poszczególnych latach miał tendencję wzrostową (9,8 % - w 2008 r., 15,4 % - w 2009 r. oraz 35,6 % - w I połowie 2010 r.)

Kontrola pięciu postępowań o udzielenie zamówień publicznych dla ww. zadań nie wykazała nieprawidłowości. We wszystkich przypadkach wybrano najtańszą ofertę, która jednocześnie spełniała warunki specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

⁶ Zwanym dalej Referatem OŚ.

⁷ 100 % udziałów Gminy, dalej WiK Turawa

⁸ Wyłączenie nazwy firmy przez Adama Mencfela – doradcę ekonomicznego z Delegatury NIK w Opolu, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz. 1198 ze zm.)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r., Gmina, w ramach Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, wybudowała 44,84 km (25 %) ze 176,62 km sieci kanalizacji sanitarnej zaplanowanych do wybudowania do końca 2012 r., a zaawansowanie robót (58,21 km sieci w budowie, dla zadań obejmujących pozostałe 73,57 km sieci sporządzono pełną dokumentację i wszczęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego) było adekwatne do upływu czasu.

1.5. Stwierdzono, że w ramach realizacji zadania pn. *Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowości Kotórz Mały-Zawada*⁹, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, nierzetelnie dokonano odbioru zadania i jego rozliczenia.

Obioru części Zadania dotyczącej wykonania kanalizacji sanitarnej we wsi Zawada dokonano nie posiadając wymaganej dokumentacji geodezyjnej wymaganej art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*¹⁰ oraz rozporządzeniem Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 r. w *sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie*¹¹. Dokumentacja ta została przez Wykonawcę dostarczona i przyjęta do zasobu geodezyjnego Powiatu Opolskiego w dniu 12 marca 2008 r. tj. 40 dni po dacie odbioru końcowego robót. Stwierdzono, że dokumentacja była sporządzona nierzetelnie, bowiem występowały w niej rozbieżności w stosunku do zakresu określonego w projekcie, wykazów wykonanych przyłączy oraz danych terenowych sporządzonych i przekazanych wykonawcy Zadania przez WiK Turawa, a operat geodezyjny sporządzony dla wsi Zawada nie zawierał elementów przyłączy do sieci (nie naniesiono ich na mapę). Brak ww. dokumentacji przy odbiorze części Zadania zrealizowanego w Zawadzie uniemożliwił jej weryfikację.

Kontrola ujawniła, że z objętego umową dofinansowania i rozliczonego zakresu rzeczowego, obejmującego m.in. 624 przepompownie i przyłącza przydomowe, faktycznie zrealizowano 587 (94 %). Działający w imieniu Gminy pracownicy Urzędu (Kierownik i Inspektor zatrudnieni w Referacie Budownictwa, Rolnictwa i Ochrony Środowiska) oraz zatrudniony przez Urząd Inspektor nadzoru inwestorskiego dokonali w dniu 31 stycznia 2008 r. końcowego odbioru Zadania, nie wnosząc uwag co do jakości i zakresu wykonanych robót. Ww. osoby w wyjaśnieniach i zeznaniach potwierdziły, że przed podpisaniem protokołu odbioru końcowego, posiadły informacje o faktycznym stopniu realizacji Zadania, a jako przyczynę poświadczenia nieprawdy podały konieczność rozliczenia Zadania zgodnie

⁹ dalej Zadanie.

¹⁰ Dz. U. Nr 89, poz. 414.

¹¹ Dz. U. Nr 25, poz. 133

z zawartą umową (za wskaźnik rezultatu projektu w umowie uznano podłączenie do kanalizacji 624 gospodarstw domowych). Również dane w podpisanym przez Wójta sprawozdaniu końcowym z realizacji Zadania, w którym wykazano pełne osiągnięcie zakładanego wskaźnika rezultatu projektu, były niezgodne ze stanem faktycznym. W zeznaniu Wójt podał, że wiedział o niepełnej realizacji zadania, lecz działał w dobrej wierze. W ocenie NIK poświadczenie nieprawdy w sprawozdaniu skutkowało uzyskaniem przez Gminę nienależnego dofinansowania ze środków unijnych w kwocie 45 682,05 zł, która stanowiła 75 wydatków (60 909,40 zł brutto) za niezrealizowany zakres robót budowlano-montażowych, jak również dofinansowania w kwocie 119 195,13 zł, która stanowiła 75 % wydatków (158 926,84 zł brutto na zakup wyposażenia pompowni domowych, które nie zostało zamontowane.

Wykonawcy na podstawie wystawionych przez niego faktur Gmina wypłaciła wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy w pełnej wysokości 9 881 230,43 zł brutto, nie obniżając zapłaty o 60 909,40 zł za niewykonane roboty budowlano-montażowe¹². Pomimo podjętych przez wykonawcę Zadania zobowiązań (odnotowanych w załączniku do protokołu odbioru) dotyczących nieodpłatnego dokończenia prac odebranych jako wykonane, omawiany zakres Zadania do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. przez ponad 2,5 roku nie został wykonany. Stwierdzono natomiast, że wykonanie przyłączy do sieci i prac montażowych związanych z uruchomieniem pompowni przydomowych na trzech posesjach (zaliczonych do niezrealizowanego zakresu rzeczowego Zadania) zostało przez Wójta zlecone innej firmie¹³. Gmina poniosła z tego tytułu wydatek w kwocie 7 758,14 zł. W ocenie NIK powyższe było działaniem niegospodarnym.

Wg stanu na dzień zakończenia Zadania nie zawarto 70 umów o wykonanie przyłączy do sieci z mieszkańcami którym przyłącza wykonano (587 szt.). Wniesione wpłaty w kwocie 797 055 zł w całości zostały zaksięgowane po stronie dochodów budżetu Gminy, pomimo że przeznaczeniem ich części było pokrycie wydatków inwestycyjnych w zakresie finansowanym przez mieszkańców. Pozostała część wpłat stanowiąca zaliczkę na poczet opłaty adiacenckiej była dochodem Gminy lecz w żadnych dokumentach formalnie nie określono jej wysokości (lub sposobu jej wyliczania). W związku z powyższym wnoszący opłaty nie byli rzetelnie poinformowani o kosztach przyłączy do sieci oraz wniesionej

¹² Wykonawca przekazał Gminie 37 zestawów pompowni i przyłączy, które nie zostały zainstalowane w ramach Zadania, natomiast nie wykonał prac montażowych i elektrycznych za kwotę 60 909,40 zł.

¹³ Wyłączenie nazwy firmy przez Adama Mencfela – doradcę ekonomicznego z Delegatury NIK w Opolu, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz. 1198 ze zm.)

zaliczce na poczet opłaty adiacenckiej. Stan ten utrzymywał się pomimo upływu ponad 2,5 roku od zakończenia Zadania.

1.6. Wójt rzetelnie w badanym okresie wypełniał obowiązki sprawozdawcze, wynikające z art. 162 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*¹⁴, art. 43 ust. 3c ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*¹⁵, rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 lipca 2009 r. w sprawie sposobu przedkładania marszałkowi województwa informacji o występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska¹⁶ i art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej¹⁷. Wójt w terminie określonym w art. 14 ust. 13 pkt 1 ustawy o odpadach sporządził także (10 i 11 marca 2009 r.)¹⁸ kompletne sprawozdanie z realizacji Planu Gospodarki Odpadami i przekazał je Radzie Gminy Turawa oraz Zarządowi Powiatu Opolskiego, w myśl art. 14 ust. 13 pkt 1 ustawy o odpadach.

2. NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności i rzetelności, pozytywnie ocenia działania Wójta podejmowane w celu zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego mieszkańców Gminy, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości.

2.1. Gmina posiadała *Plan Operacyjny Ochrony Przed Powodzią*, o którym mowa w art. 31a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁹ oraz *Gminny Plan Reagowania Kryzysowego*²⁰ wprowadzony zarządzeniem Wójta Gminy z dnia 2 lipca 2009 r., w którym uwzględniono wszystkie elementy wymagane art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym²¹, w tym procedurę ochrony przed powodzią. Stwierdzono jednak, że Gmina wprowadziła ww. plan z opóźnieniem wynoszącym 11 miesięcy w stosunku do terminu wynikającego z art. 34 ust 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym (22 sierpnia 2008 r.).

2.2. Wójt rzetelnie i z dochowaniem staranności koordynował prace Gminnego Zespołu Reagowania w czasie zagrożenia powodziowego w dniach 19-25 maja 2010 r. Już od 17 maja Wójt wprowadził stały, całodobowy dyżur, o którym mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy

¹⁴ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2005 r., Nr 239, poz. 2019, ze zm. dalej *Prawo wodne*.

¹⁶ Dz. U. Nr 124, poz. 1033 (do 20 sierpnia 2009 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 października 2002 r. w sprawie sposobu przedkładania wojewodzie informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska - Dz. U. Nr 175, poz. 1439)

¹⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 90, poz. 607

¹⁸ Zgodnie z art. 14 ust. 13 pkt 1 termin złożenia sprawozdania mija 31 marca

¹⁹ Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.

²⁰ Stosownie do art. 2 ust 3 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 131, poz. 1076) dokument stanowił plan zarządzania kryzysowego Gminy.

²¹ Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm., dalej *ustawa o zarządzaniu kryzysowym*.

o zarządzaniu kryzysowym. Ponadto, realizując obowiązki wynikające z art. 20 ust 1 pkt 2 niniejszej ustawy Wójt trzykrotnie uczestniczył w posiedzeniach Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Opolu, a także zapewnił informowanie mieszkańców o zagrożeniu powodziowym - stosownie do wymagań art. 14 ust. 8 pkt 3 (w związku z art. 19 ust. 5) ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*. Zabezpieczono również 10 000 worków jutowych służących do zabezpieczenia posesji przed zalaniem, uaktywniono Ochotniczą Straż Pożarną z terenu Gminy oraz Gminny i Ośrodek Pomocy Społecznej do niesienia pomocy potrzebującym.

3. NIK, z uwzględnieniem kryterium gospodarności, pozytywnie ocenia sposób wykorzystania turawskiego zbiornika retencyjnego i innych sztucznych zbiorników wodnych na obszarze Gminy.

Gmina wydzierżawiła należące do niej: Jezioro Srebrne, część terenów okalających to Jezioro i turawski zbiornik retencyjny oraz dokonywała sprzedaży terenów rekreacyjnych (działek). Pozyskiwała także wpływy z tytułu podatków od dochodów z działalności gospodarczej prowadzonej przez podmioty z branży turystycznej. Z ww. tytułów Gmina, w okresie od stycznia 2008 r. do czerwca 2010 r., uzyskała dochody w kwocie 2,4 mln zł.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Egzekwowanie od wszystkich mieszkańców przestrzegania obowiązków wynikających z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz z Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Turawa, w zakresie odprowadzania ścieków.*
- 2. Zaprowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków.*
- 3. Zapewnienie należytej ochrony interesów i majątku Gminy przy:*
 - dokonywaniu odbiorów zadań inwestycyjnych,*
 - przekazywaniu/odbieraniu majątku Gminy podmiotom gospodarczym, w tym rozważenie potrzeby wprowadzenia procedur postępowania.*
- 4. Podjęcie działań w celu dokonania prawidłowego rozliczenia zadania pn. Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowości Kotórz Mały-Zawada z:*
 - wykonawcą zadania w odniesieniu do rzeczywistego zakresu wykonanej inwestycji,*
 - Instytucją Pośredniczącą w zakresie dofinansowania kosztów realizacji zadania*

5. Rozliczenie i dokonanie prawidłowego zaksięgowania wpłat mieszkańców Gminy za wykonanie przyłączy do sieci kanalizacji sanitarnej oraz podjęcie działań w celu wyegzekwowania wpłat od zobowiązanych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wójta, w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach na rzecz ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Wójtowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.