



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Delegatura w Poznaniu

P/11/167  
LPO-4101-32-02/2011

Poznań, dnia 30 kwietnia 2012 r.

**Pan  
Bernard Jasiński  
Przewodniczący Zarządu  
Międzygminnego Związku Wodociągów  
i Kanalizacji Wiejskich  
w Strzelcach Wielkich**

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu skontrolowała funkcjonowanie Międzygminnego Związku Wodociągów i Kanalizacji Wiejskich w Strzelcach Wielkich (nazywanym dalej „Związkiem”) w latach 2004-2011. W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 3 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Przewodniczącemu Zarządu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Mając na uwadze osiągnięte efekty rzeczowe, Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia działalność inwestycyjną Związku. Negatywnie natomiast NIK ocenia przygotowanie organizacyjne Związku do realizacji ww. zadań, co skutkowało nieprawidłowościami m.in. w obszarze udzielania zamówień publicznych oraz miało wpływ na skuteczność nadzoru nad przebiegiem realizowanych inwestycji.

1. W latach 2004-2011 Dyrektor Związku, pełniący równocześnie funkcję Wiceprzewodniczącego Zarządu Związku, dokonywał czynności zastrzeżonych do kompetencji kierownika jednostki – Zarządu Związku, polegających na ustaleniu polityki rachunkowości (art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>1</sup>) oraz udzielaniu zamówień publicznych, w tym powoływania komisji przetargowych, zatwierdzania specyfikacji istotnych warunków zamówienia, dokonywania wyboru najkorzystniejszej oferty oraz przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia z art. 18 ust. 1 i art. 19 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>2</sup>. Osoba ta wykonywała również czynności zastrzeżone dla Przewodniczącego Związku – sporządzanie i przekazywanie sprawozdań budżetowych (§ 4 pkt 3 lit. a statutu Związku) w związku z § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. o sprawozdawczości

<sup>1</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

budżetowej<sup>3</sup> Czynności te były wykonywane na podstawie upoważnienia udzielonego uchwałą Zgromadzenia Związku z 27 grudnia 2006 r. oraz - uchwałą Zarządu Związku z dnia 5 marca 2008 r. (na podstawie § 25 statutu Związku). Upoważnienie zostało udzielone przez organ stanowiący (Zgromadzenie Związku), podczas gdy dokonanie tej czynności na podstawie statutu zostało przypisane Przewodniczącemu Zarządu, który w zakresie ustalonym przez Zarząd może powierzyć prowadzenie spraw Wiceprzewodniczącemu, który jest etatowym pracownikiem Związku (§ 23 ust. 4). Wiceprzewodniczący Zarządu został więc umocowany do prowadzenia spraw Związku, z naruszeniem przepisów statutu.

W pierwszej z tych uchwał Zgromadzenie Związku powierzyło Wiceprzewodniczącemu Zarządu Związku, będącemu jednocześnie etatowym pracownikiem Związku, prowadzenie spraw Związku, natomiast w drugiej Zarząd Związku upoważnił Wiceprzewodniczącego do składania jednoosobowo oświadczeń woli w zakresie spraw obejmujących bieżącą działalność Związku, w tym spraw z zakresu prawa pracy wobec pracowników Związku.

Zdaniem NIK, nadmiar kompetencji przypisanych Wiceprzewodniczącemu Zarządu Związku zwiększał ryzyko powstania nieprawidłowości w funkcjonowaniu Związku oraz sprzyjał występowaniu mechanizmów korupcyjnych.

**2.** NIK negatywnie ocenia rzetelność planowania przez Zarząd Związku wydatków na sfinansowanie oddanych do użytkowania oczyszczalni ścieków w Kobylinie oraz w Pogorzeli. Według planu struktura finansowania przedstawiała się następująco: środki własne (odpowiednio 33,0% i 33,2%); pożyczka z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu (29,1% i 28,8%); środki Unii Europejskiej (37,9% i 38,1%). Faktycznie, udział środków własnych wyniósł 5,9% i 2,9%, pożyczki 45,4% i 43,5%, a środków z UE 48,8% i 53,5%.

NIK zwraca również uwagę, że w Związku nie w pełni były przestrzegane przyjęte zasady rachunkowości. Wydatki poniesione z budżetu Związku m.in. na realizację jednego z zadań (budowa oczyszczalni ścieków w Kobylinie) były ewidencjonowane na innym koncie księgowym niż przeznaczone do ewidencjonowania wydatków związanych z realizacją tego zadania. Księgowań dokonywano przy użyciu konta „202”, „300”, „800”, nie uwzględniając jednak przyjętego kodu księgowego o symbolu „000”.

**3.** Zastrzeżenia NIK dotyczą niezapewnienia właściwej, wskazanej w art. 262 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>4</sup>, reprezentacji Zarządu Związku przy zaciągnięciu pożyczki w kwocie 15.048.638,60 zł w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu (WFOŚiGW) na przedsięwzięcie „Projekt: Systemy kanalizacji zbiorczych aglomeracji gmin Kobylin – Krobia – Pogorzela”. Umowa pożyczki została podpisana przez Przewodniczącego Zarządu Związku oraz Wiceprzewodniczącego Zarządu, podczas gdy osoby te nie posiadały stosownego upoważnienia Zarządu Związku do takiego zaciągnięcia zobowiązania.

Szczegółowa analiza dokumentacji dotyczącej 56 dowodów księgowych (na wydatki o łącznej wartości brutto 16.800 tys. zł) związanych z realizacją projektu, wykazała, że zadekretowane faktury nie zawierały podpisów głównego księgowego Związku. Świadczyło to o niedopełnieniu obowiązków wynikających z przepisu art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 20, poz. 103 ze zm. W 2009 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.)

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

4. Związek co prawda zapewnił objęcie kierownictwa budowy oczyszczalni ścieków dla aglomeracji Kobylin i Pogorzela oraz kanalizacji sanitarnych dla tych aglomeracji, jak również zapewnił nadzór nad wykonywaniem ww. robót budowlanych przez osoby posiadające stosowne uprawnienia. Jednak kierownicy tych budów oraz inspektorzy nadzoru inwestorskiego nierzetelnie wykonywali swoje obowiązki, co świadczy o niedostatecznym nadzorze nad ich działalnością ze strony Związku. W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu dzienników budowy: „Oczyszczalnia ścieków z siecią kanalizacji sanitarnej dla m. Kobylin”; „Budowa kanalizacji sanitarnej w Kobylinie ul. Krotoszyńska”; „Budowa kanalizacji sanitarnej w ciągu DK 36 przejście przez tereny PKP w miejscowości Kobylin”; „Sieć kanalizacji sanitarnej – Kobylin i Stary Kobylin”; „Oczyszczalnia ścieków dla aglomeracji Pogorzela z drogą dojazdową i budynkiem stacji transformatorowej Pogorzela ul. Wiosny Ludów”; „Budowa kanalizacji sanitarnej z przykanalikami sanitarnymi kanalizacji tłocznej i podziemnych przepompowni ścieków Pogorzela, Głuchów, Bielawy Pogorzelskie, Elżbietków, Międzyborze”.

Nieprawidłowości polegały na niezgodnym z wymogami określonymi w art. 45 ust. 1 Prawa budowlanego oraz w § 2 ust. 1-2, § 6 ust. 4 i 6, § 8 i § 11 ust. 2 rozporządzenia 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<sup>5</sup>. W szczególności w dokumentach tych nie był odnotowany stan zaawansowania i zabezpieczenia przekazywanych budów; nie wpisano wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót i mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania budowy.

Protokoły odbioru wykonanych robót, odbioru końcowego zadania inwestycyjnego i przekazania do użytkowania, badania zagęszczenia gruntu oraz przejęcia terenu budowy nie były odnotowane w dziennikach budowy i nie były do nich dołączone w sposób trwały. Brak było adnotacji, że protokoły te prowadzone są w odrębnych zbiorach.

NIK zwraca uwagę, że dopiero w toku kontroli NIK zaprowadzone zostały dwie książki obiektu budowlanego (dla oczyszczalni ścieków w Kobylinie – przyjętej do użytkowania w dniu 5. września 2011 r. i w Pogorzeli – przyjętej do użytkowania w dniu 8 sierpnia 2011 r.). Treść w nich zawarta nie odpowiadała wymogom określonym w § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego<sup>6</sup>. W tych książkach, Związek nie zamieścił danych o: pozwoleniu na budowę; dokumentacji budowy (wg zakresu określonego w art. 3 pkt 13 Prawa budowlanego); dokumentacji powykonawczej (wg art. 3 pkt 14 Prawa budowlanego); protokole odbioru obiektu; pozwoleniu na użytkowanie obiektu.

NIK negatywnie ocenia niepodjęcie przez Zarząd Związku działań m.in. zawiadomienia organów gmin wchodzących w skład Związku, po stwierdzeniu nielegalnego podłączenia szamb do kanalizacji deszczowej, z których nieczyszczone ścieki były wylewane bezpośrednio do cieków powierzchniowych. W ocenie NIK, zamieszczenie informacji o tej nieprawidłowości jedynie we wniosku kwalifikacyjnym do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska było niewystarczające.

5. Szczegółową analizą w zakresie przestrzegania zasad i trybu udzielania zamówień publicznych objęte zostały zamówienia na wybudowanie mechaniczno-biologicznej oczyszczalni ścieków dla aglomeracji Kobylin (4.407.412,47 zł netto i 5.377.043,21 zł brutto); na wybudowanie kanalizacji sanitarnej w m. Kobylin z siecią grawitacyjną z przykanalikami i rurociągami tłoczonymi z przepompowniami (11.537.468,21 zł netto i 14.075.711,21 zł brutto); na wybudowanie mechaniczno-biologicznej oczyszczalni ścieków dla aglomeracji

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. nr 120, poz. 1134

Pogorzela (4.593.546,42 zł netto i 5.604.126,63 zł brutto), na wybudowanie kanalizacji sanitarnej w m. Pogorzela i części m. Głuchów z siecią grawitacyjną z przykanalikami i rurociągami tłocznymi z przepompowniami (9.584.996,64 zł netto i 11.693.695,90 zł brutto). Skontrolowano również zamówienia sfinansowane ze środków krajowych: na „Zakup materiałów instalacyjnych dla Stacji Uzdatniania Wody w Pępowie” (255.620,00 zł netto i 311.856,40 zł brutto) oraz na „Budowę budynku magazynowo-garażowego w Pępowie” (za kwotę 229.263,13 zł netto i 281.993,65 zł brutto).

NIK zwraca uwagę na sposób udokumentowania terminowości złożenia jednej z dwóch ofert zamówienia publicznego na wybudowanie oczyszczalni ścieków dla aglomeracji Pogorzela (o wartości 5.604.126,63 zł brutto). Zamawiający ograniczył się do podania daty złożenia oferty bez podania wymaganej w SIWZ godziny jej wpływu. NIK zwraca uwagę na niepodjęcie przez Zamawiającego działań, określonych w art. 90 ustawy Prawo zamówień publicznych, w celu uzyskania pisemnych wyjaśnień wykonawców w sprawie elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny za wybudowanie oczyszczalni ścieków dla aglomeracji Kobylin i Pogorzela. Przykładowo, dla oczyszczalni w Kobylinie oszacowano wartość dostawy i montażu kompletnych bloków biologicznych w kwocie 3.043.100 zł, a w ofercie firmy WODKAN była to kwota 1.669.230 zł. Zaś wykonanie i dostarczenie 1 kraty kosztowej Zamawiający wycenił na kwotę 374 zł, którą firma WODKAN wyceniła na kwotę 29.376 zł.

Zastrzeżenia NIK dotyczą również przyjęcia ceny jako jedyne kryterium oceny ofert na wybudowanie oczyszczalni ścieków, z pominięciem tak istotnego kryterium, jakim w przypadku budowy każdej oczyszczalni ścieków, są koszty jej eksploatacji. Przeprowadzone postępowanie przetargowe według tego kryterium doprowadziło do wyboru oferty najkorzystniejszej cenowo. Jednak wyliczony koszt przepustowości 1m<sup>3</sup> ścieków dla oddanej do eksploatacji mniejszej oczyszczalni ścieków w Pogorzeli wyniósł 7.725,93 zł i był o 1.846,11 zł wyższy od tego kosztu wyliczonego dla większej oczyszczalni ścieków w Kobylinie (5.879,82 zł).

6. W ocenie NIK, do powstania nieprawidłowości, które zostały opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym mógł przyczynić się niewystarczająco skuteczny system kontroli zarządczej.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie stosownych działań organizacyjnych mających na celu:

1. Zapewnienie rzetelnego planowania zadań inwestycyjnych.
2. Wzmocnienie nadzoru nad przebiegiem robót budowlanych, dla których związek jest Inwestorem.
3. Zapewnienie kompletności dziennikom budowy związanym z realizacją Projektu.
4. Wyeliminowanie nieprawidłowości związanych z udzielaniem zamówień publicznych.
5. Zapewnienie skutecznego systemu kontroli zarządczej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Przewodniczącego Zarządu w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn 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 prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu 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.