



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ. 411.002.03.2015

S.15.002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin

T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66

lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S.15.002 – „Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków na terenie powiatu szczecineckiego”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	1. Leszek Chwat, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 97311 z dnia 1 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Artur Matejko, st. inspektor k.p, upoważnienie do kontroli nr 97312 z dnia 1 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Szczecinek ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Hardie-Douglas, Burmistrz Szczecinka od dnia 16 stycznia 2006 r. (dowód: akta kontroli str. 5-13)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

W Urzędzie w latach 2013-2015 (do 30.06) nie opracowano i nie wdrożono w udokumentowanej formie, procedur związanych z realizacją przez Burmistrza Miasta Szczecinek³ obowiązków wynikających z art. 21 ust. 4 i art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁴. Dotyczyły one m.in. sprawdzania czy przedkładane przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Szczecinku⁵, wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych⁶ były zgodne z kierunkami rozwoju gminy określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz, czy przedkładane taryfy⁷ i plany zostały opracowane zgodnie z przepisami Ustawy.

Urząd posiadał dowody potwierdzające przeprowadzenie weryfikacji wniosków o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków⁸, złożonych przez Spółkę.

Były podejmowane działania zmierzające do sprawdzenia przedkładanych przez Spółkę planów, które były skorelowane z planami inwestycyjnymi Gminy Miasto

¹ Dalej: Urząd, adres: 78-400 Szczecinek, Plac Wolności 13.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Dalej: Burmistrz.

⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 139. Dalej: Ustawa.

⁵ Dalej: Spółka.

⁶ Dalej: plan.

⁷ Zgodnie z art. 2 pkt. 12, taryfa, to zestawienie ogłoszonych publicznie cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz warunki ich stosowania.

⁸ Dalej: wnioski o zatwierdzenie taryf.

Szczecinek⁹. Założenia do planów oraz realizacja inwestycji były monitorowane przez Urząd.

W Urzędzie przeprowadzano w badanym okresie analizy dotyczące wpływu wzrostu cen usług wodociągowo-kanalizacyjnych na poziom wydatków mieszkańców, z których wynikało, że został zachowany 3% wskaźnik ponoszonych wydatków na ten cel w dochodzie rozporządzalnym na osobę w gospodarstwie domowym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wywiązywanie się Burmistrza z obowiązku sprawdzenia planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych przedkładanych przez Spółkę

Opis stanu
faktycznego

1.1. Uchwałami z 27.11.1990 r. i 2.12.1991 r. Rada Miejska w Szczecinku powołała¹ Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Szczecinku, które 1.01.1992 r. przekształcono w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością ze 100% udziałem Miasta Szczecinek. Uchwałą Rady Miejskiej w Szczecinku z 26.06.1996 r.¹⁰ podwyższono kapitał zakładowy Spółki o kwotę 3.213.700 zł w drodze wniesienia przez Gminę aportu w postaci urządzeń.

(dowód: akta kontroli str. 75-84)

Zgodnie z Umową Spółki¹¹:

- przedmiotem działalności gospodarczej był m.in. pobór, uzdatnianie i dostarczanie wody; odprowadzanie i oczyszczanie ścieków; roboty związane z budową obiektów inżynierii lądowej; działalność w zakresie architektury i inżynierii, badania i analizy techniczne (§ 6 Umowy);
- kapitał zakładowy wynosił 66.122.000 zł i dzielił się na 94.460 udziałów, po 700 zł każdy (§ 7 ust. 1);
- 34.599 udziałów Wspólnika Miasta Szczecinek było uprzywilejowanych w zakresie prawa głosu i prawa do dywidendy. Każdy z tych udziałów Wspólnika Miasta Szczecinek dawał prawo do trzech głosów na Zgromadzeniu Wspólników oraz prawo do otrzymania dywidendy w wysokości 150% przypadających na udział nieuprzywilejowany (§ 8 ust. 4);
- Rada Nadzorcza składała się od czterech do sześciu członków. Dwóch członków Rady Nadzorczej powoływali pracownicy Spółki. Wspólnik Miasto Szczecinek powoływało członków Rady Nadzorczej w liczbie: w czteroosobowej Radzie – Przewodniczącego Rady, w pięcioosobowej Radzie – dwóch członków Rady, w tym Przewodniczącego Rady; w sześcioosobowej Radzie – trzech członków Rady, w tym Przewodniczącego Rady. Pozostali Wspólnicy mieli prawo powołać jednego członka Rady Nadzorczej, poprzez wspólne oświadczenie złożone w terminie 14 dni od dnia zawiadomienia przez Zarząd Spółki poszczególnych Wspólników o takim prawie. W przypadku nie powołania przez pozostałych Wspólników członka Rady Nadzorczej w trybie postanowienia ust. 4 członka Rady Nadzorczej powoływał Wspólnik Miasto Szczecinek (§ 15, ust. 1-5).

(dowód: akta kontroli str. 103-109)

Burmistrz, w sprawie wartości i wykorzystania infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej wg stanu na 30.06.2015 r. wyjaśnił, że informacje powyższe posiada Spółka, która jest właścicielem i operatorem infrastruktury wodociągowo-ściekowej.

⁹ Dalej: Gmina lub Miasto.

¹⁰ Nr XXI (160) 96.

¹¹ Tekst jednolity z 4.08.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 477)

W sprawie przeprowadzania analiz na etapie projektowania i wykonania infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej realizowanej w ramach Projektu „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty” w zakresie ceny za dostarczania wody i odprowadzanie ścieków, wykorzystania infrastruktury, wymiaru obciążeń finansowych Gminy i jej mieszkańców, Burmistrz wyjaśnił, że szczegółowe analizy były sporządzone w studium wykonalności ww. Projektu, które stanowiło podstawę do zawarcia umowy o dofinansowanie z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie¹².

(dowód: akta kontroli str. 464)

Z informacji udzielonej przez Spółkę (w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³ wynika, że na terenie Gminy:

- w 2013 r. było 3.135 przyłączy wodociągowych, w 2014 r. – 3.161, a w 2015 (do 30.06) – 3.170. Długość sieci wodociągowej wynosząca 133 km w badanym okresie nie uległa zmianie,
- w 2013 r. było 3.043 przyłączy kanalizacyjnych, w 2014 r. – 3.070, a 2015 r. (do 30.06) – 3.082. Długość sieci kanalizacyjnej wynosiła w 2013 r. – 114 km, w 2014 i 2015 (do 30.06) – 115 km,
- w latach 2013-2015 (do 30.06) zaopatrywano w wodę 100% mieszkańców Miasta¹⁴, a odbierano ścieki od 99,9% mieszkańców¹⁵,
- sprzedaż wody (w m³) dla Miasta Szczecinek i Gminy Szczecinek wynosiła w 2013 r. – 1.498.246 (plan 1.476.559), w 2014 r. – 1.482.978 (plan 1.501.362), 2015 r. (do 30.06) – 719.584 (plan 730.450),
- odbiór ścieków (w m³) od Miasta Szczecinek i Gminy Szczecinek wynosił 2013 r. – 1.532.148 (plan 1.515.794); 2014 r. – 1.512.999 (plan 1.517.580); 2015 r. (do 30.06) – 746.303 (plan 746.394).

(dowód: akta kontroli str. 521, 522)

1.2. Miasto nie utworzyło związku międzygminnego i nie zawarło też porozumienia międzygminnego z innymi gminami – współnikami Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 603)

Burmistrz wyjaśnił, że w przypadku Miasta art. 3 ust. 2 Ustawy¹⁶ nie znajduje zastosowania, ponieważ Miasto wykonuje zadanie własne, o którym mowa w art. 3 ust. 1 Ustawy, przez utworzoną przez siebie Spółkę. Przedstawia ona Radzie Miasta Szczecinek do zatwierdzenia taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, o których mowa w art. 20 ust. 1 Ustawy. Burmistrz wskazał również: „(...) wyłącznie od decyzji gminy zależy, czy zadanie własne tj. zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków będzie realizowała tworząc związek międzygminny lub zawierając porozumienie międzygminne czy też będzie go realizowała samodzielnie lub też przez samorządowy zakład budżetowy lub utworzoną spółkę prawa handlowego np. spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. (...)”. Burmistrz przywołał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi

¹² Umowa o dofinansowanie Nr POIS.01.01.00-00-067/08/00 z 10.12.2009 r. z NFOŚiGW. Pod pojęciem „Gmina Szczecinek” należy rozumieć zarówno Miasto Szczecinek jak i Gminę Szczecinek, Studium wykonalności wykonane zostało wspólnie dla miasta i gminy jako jednej aglomeracji.

¹³ Dz.U. z 2015 r., poz.1096. Dalej ustawa o NIK.

¹⁴ Tj. 39.060 mieszkańców w 2013 r., 38.821 w 2014 r. i 38.620 w 2015 r.

¹⁵ Tj. 39.021 osób w 2013 r., 38.782 w 2014 r. i 38.581 w 2015 r.

¹⁶ Art. 3 ust. 2 Ustawy stanowił, że w razie wspólnego wykonywania przez gminy zadania, o którym mowa w ust. 1 (zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy), określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy wykonują odpowiednio właściwe organy: 1) związku międzygminnego, 2) gminy wskazanej w porozumieniu międzygminnym.

z 29.06.2012 r. (sygn.. akt II SA/Łd 220/12); art. 2 pkt 4 ustawy oraz art. 2 ustawy z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 458, 462-464)

1.3. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu¹⁸ prowadzenie spraw związanych z utrzymaniem i bieżącymi remontami urządzeń komunalnych, nadzór nad gospodarką wodną i funkcjonowaniem gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej sprawował Wydział Komunalny Urzędu (§ 22 pkt 1 i 4 Regulaminu).

(dowód: akta kontroli str. 14-23, 34, 37-38)

W badanym okresie obowiązywały:

- „Wieloletni plan modernizacji i rozwoju urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych PWiK Sp. z o.o. na lata 2011-2013”¹⁹, przyjęty uchwałą Rady Miasta Szczecinek z 27.12.2010 r.²⁰,
- Wieloletni plan modernizacji i rozwoju urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych PWiK Sp. z o.o. na lata 2014-2016”²¹, przyjęty uchwałą Rady Miasta Szczecinek z 18.11.2013 r.²²

(dowód: akta kontroli str. 350-362, 376-378)

Urząd nie przyjął w udokumentowanej formie procedury weryfikacji przedkładanych przez Spółkę wieloletnich planów rozwoju.

(dowód: akta kontroli str. 603)

Burmistrz wyjaśnił, że Urząd nie posiada formalnej procedury weryfikacji przedkładanych przez Spółkę planów rozwoju. Za prawidłowość procesu weryfikacji planów rozwoju odpowiadał Wydział Komunalny Urzędu. W weryfikacji planów brał też udział Wydział Planowania Przestrzennego Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 457, 464)

1.4. Powierzchnia terenów objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (mpzp) wg stanu na 30.06.2015 r. wynosiła 3.775,05 ha (77,9% pow. Miasta).

Tereny, które nie zostały objęte mpzp, określone w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jako: rolne, otwarte, niezurbanizowane, leśne oraz pokryte wodami powierzchniowymi, stanowiły 1.070,95 ha (22,1% pow. Miasta).

(dowód: akta kontroli str. 380, 390-422)

Wydział Komunalny 5.10.2010 r.²³ i 15.10.2013 r.²⁴ zwrócił się do Wydziału Planowania Przestrzennego o zaopiniowanie pod względem zgodności z kierunkami rozwoju gminy, określonymi w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz ustaleniami mpzp, przedłożonych przez Spółkę Wieloletnich Planów Rozwoju 2011-2013 i 2014-2016. Wydział Planowania Przestrzennego 11.10.2010 r.²⁵ i 17.10.2013 r.²⁶ wydał pozytywne opinie dotyczące ww. Planów i stwierdził ich zgodność z kierunkami rozwoju gminy określonymi w Studium i ustaleniami zawartymi w mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 348-349, 371-372, 380)

¹⁷ Dz.U. 2011 r., Nr 45, poz. 236.

¹⁸ Wprowadzony zarządzeniem Nr 151/2011 Burmistrza z 16.12.2011 r. ze zm. Dalej: Regulamin.

¹⁹ Dalej: Wieloletni Plan Rozwoju 2011-2013.

²⁰ Nr IV/27/10.

²¹ Dalej: Wieloletni Plan Rozwoju 2014-2016.

²² Nr XLI/375/2013.

²³ Pismo znak pisma K-7031-1/2/10 z 5.10.2010 r.

²⁴ Pismo znak pisma K.66.1.7.2013 z 15.10.2013 r.

²⁵ Pismo znak PP.7327-1/57/10 z 11.10.2010 r.

²⁶ Pismo znak PP.6724.1.64.2013 z 17.10.2013 r.

Badaniem kontrolnym objęto 8 inwestycji budowy wodociągów i 7 inwestycji budowy sieci kanalizacyjnej wykazanych w Wieloletnim Planie Rozwoju 2014-2016²⁷, pod względem zgodności z kierunkami rozwoju Miasta określonymi w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego²⁸ oraz ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (msz) i stwierdzono, że zostały one przeprowadzane były na działkach, które posiadały aktualne msz, w których określono zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, w tym w zakresie sieci wodociągowej i kanalizacyjnej (sanitarnej i deszczowej).

(dowód: akta kontroli str. 379-380, 391-422)

1.5. Opracowane przez Spółkę Wieloletnie Plany Rozwoju 2011-2013 i 2014-2016 były skorelowane z planami inwestycyjnymi Miasta za lata 2013-2015 (do 30.06)

(dowód: akta kontroli str. 432-436)

1.6. Wnioski Miasta do Spółki dotyczące ujęcia zadań inwestycyjnych w Wieloletnich Planach Rozwoju, m.in. w związku z inwestycjami wykonywanymi przez Miasto oraz pracami nad planami zagospodarowania przestrzennego, zostały przez Spółkę uwzględnione. Ponadto Spółka, w związku z pracami Miasta przy sporządzaniu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego²⁹, zgłaszała uwagi do treści tego dokumentu.³⁰ Wg stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych trwały prace w Mieście nad projektem Studium.

(dowód: akta kontroli str. 423-424)

1.7. Urząd monitorował realizację, ujętych w zatwierdzonych planach rozwoju, zadań inwestycyjno-modernizacyjnych, o czym świadczyła posiadana przez Urząd dokumentacja i prowadzona korespondencja ze Spółką.

(dowód: akta kontroli str. 524-535, 542-590)

Burmistrz wyjaśnił, że weryfikacja zadań wymienionych w wieloletnich planach rozwoju, obowiązujących w badanym okresie, odbywała się poprzez:

- analizę składanych sprawozdań Zarządu Spółki za lata 2012, 2013, 2014 („Realizacja planu inwestycji i remontów” – pkt. V ww. sprawozdań),
- udział pracowników Wydziału Komunalnego i Wydziału Inwestycyjnego w procesie przygotowania inwestycji przez Spółkę poprzez uzgadnianie i opiniowanie opracowanych na zlecenie Spółki projektów budowlanych, m.in. na podstawie upoważnień wydanych przez Burmistrza do pracy w Zespole Uzgadniania Dokumentacji Projektowej przy Starostwie Powiatowym w Szczecinku³¹ oraz w naradach koordynacyjnych organizowanych przez Starostwo dotyczących usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu,
- wydawanie Spółce decyzji administracyjnych na lokalizację urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych w pasach dróg i na terenie Miasta,
- przed przystąpieniem do wykonania inwestycji Wykonawca realizujący zadanie dla Spółki występował do Urzędu o decyzje na zajęcie pasa drogowego na czas robót,

²⁷ Przyjęty uchwałą Nr XLI/375/2013 Rady Miasta Szczecinek z 18.11.2013 r.

²⁸ Studium przyjęte uchwałą Nr VIII/64/2011 Rady Miasta Szczecinek z 28.03.2011 r.

²⁹ Uchwała Nr V/38/2015 z 16.03.2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Miasta.

³⁰ Pismo znak TE/7031/02129/04/2015 z 27.04.2015 r., stanowiące odpowiedź na pismo Miasta z 26.03.2015 r. (znak PP.6720.1.5.2015).

³¹ Dalej: Starostwo.

- przed rozpoczęciem (zakończeniem) robót budowlanych Spółka organizowała przekazanie (odbiór) placu budowy dla Wykonawcy, o czym informowany był Urząd,
- udział w naradach organizowanych przez Urząd lub Spółkę dotyczących inwestycji, prac remontowo-modernizacyjnych wykonywanych na zlecenie Spółki lub Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 479-480)

Na podstawie przedstawionej przez Urząd dokumentacji ustalono, że Spółka odstąpiła lub zmieniła zakres prac inwestycyjno-modernizacyjnych ujętych w wieloletnich planach rozwoju na lata 2011-2013 i 2014-2016, w szczególności zadań, zaplanowanych na lata 2011-2013³², tj.:

- „Wymiana rurociągów technologicznych przy filtrach pośpiesznych” (SUW BUGNO) na kwotę ogółem 150.000 zł,
- „Modernizacja sieci wodociągowej” (ul. Pilska) na kwotę ogółem 210.000 zł,
- „Modernizacja sieci magistralnej” (ul. Sikorskiego (odcinek od ul. Kanałowej do ul. Grudziądzkiej), Pilska (odcinek od POMEKO do ul. Waryńskiego) na kwotę ogółem 600.000 zł³³,
- „Modernizacja sieci wodociągowej na przebiegu trasy S11” (nowa obwodnica Szczecinka) na kwotę ogółem 250.000 zł,
- „Budowa przepompowni ścieków” (ul. Kilińskiego) na kwotę ogółem 150.000 zł,
- „Modernizacja placu składowego osadu” (Oczyszczalnia) na kwotę 100.000 zł;

oraz zaplanowanych na lata 2014-2016³⁴, tj.:

- „Modernizacja sieci wodociągowej magistralnej”, ul. Sikorskiego (odcinek od ulicy Kanałowej do Grudziądzkiej), ul. Pilska (odcinek od Krono-Akademia do Waryńskiego), kwota ogółem 300.000 zł, w tym kwota 150.000 zaplanowana na 2015 r.,
- „Modernizacja kolektora kanalizacji sanitarnej” (ul. Narutowicza i odcinek ul. Koszalińska – Zielona), kwota ogółem 700.000 zł, w tym kwota 350.000 zaplanowana na 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 428-431)

Burmistrz wyjaśnił, że brak wykonania inwestycji przez Spółkę pozostawał bez wpływu na ceny i stawki opłat zawartych we wnioskach taryfowych, gdyż podstawą ustalenia niezbędnych przychodów na potrzeby obliczenia wysokości cen za wodę i ścieki przez Spółkę były dane ewidencji finansowo-księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 479)

1.8. W okresie objętym kontrolą Radni, mieszkańcy oraz organizacje pozarządowe nie składały wniosków o ujęcie zadań inwestycyjnych dotyczących sieci wodociągowo-kanalizacyjnych w planach rozwoju; do Urzędu nie wpływały też skargi mieszkańców, organizacji pozarządowych, Radnych dotyczące przedkładanych przez Spółkę planów rozwoju.

(dowód: akta kontroli str. 603)

Burmistrz wyjaśnił, że na posiedzeniach Rady Miasta i merytorycznych Komisji Rady Miasta, Zarząd Spółki przedstawiał zasady tworzenia taryf, ich kalkulacje, w tym także plany amortyzacji i zasady jej naliczania dla sieci wodociągowo –

³² Inwestycje zaplanowane do wykonania w Wieloletnim Planie Rozwoju 2011-2013.

³³ Pozycja została przesunięta z Wieloletniego Planu Rozwoju 2011-2013 (kwota 600.000 zł), do Wieloletniego Planu Rozwoju 2014- 2016 (kwota 300.000 zł).

³⁴ Inwestycje zaplanowane do wykonania w Wieloletnim Planie Rozwoju 2014-2016.

kanalizacyjnej na terenie Miasta; przedstawione na sesji Rady Miasta przez Spółkę wyliczenia i kalkulacje dotyczące planu taryfowego były czytelne i zrozumiałe.

(dowód: akta kontroli str. 481)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W badanym okresie w Urzędzie nie została przyjęta, w udokumentowanej formie, pisemna procedura weryfikacji przedkładanych przez Spółkę Burmistrzowi Szczecinka planów rozwoju.

(dowód: akta kontroli str. 464)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, ustalonych przez Ministra Finansów Komunikatem nr 23 z 16.12.2009 r.³⁵, jedną z zasad realizujących przedmiotowe standardy, winna być zasada pisemności sporządzania wszystkich zarządzeń i procedur obowiązujących w jednostkach sektora finansów publicznych³⁶.

Burmistrz wyjaśnił, że w Urzędzie w sposób formalny nie została przyjęta procedura weryfikacji przedkładanych przez Spółkę planów rozwoju.

(dowód: akta kontroli str. 464)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że były prowadzone prawidłowe działania dotyczące weryfikacji przedkładanych przez Spółkę wieloletnich planów rozwoju, jednak brak udokumentowania tego procesu utrudniał sprawowanie nadzoru nad jego realizacją.

2. Wywiązywanie się Burmistrza z obowiązku weryfikacji taryf proponowanych przez Spółkę.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W Urzędzie nie zostały przyjęte w udokumentowanej formie procedury w zakresie oceny prawidłowości przekazywanych przez Spółkę wniosków taryfowych i ich weryfikacji. Nie zostały również określone terminy na przygotowanie opinii poszczególnych uczestników procesu weryfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 457, 460, 603)

Zgodnie z Regulaminem opracowywanie analiz problemowych i ocen sytuacji gospodarczej spółek utworzonych przez Miasto należało do zadań Wydziału Nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 39, 49)

Burmistrz wyjaśnił, że w Urzędzie nie przyjęto w sposób formalny pisemnych procedur w zakresie ocen prawidłowości oraz poprawności przekazywanych przez Spółkę wniosków taryfowych.

(dowód: akta kontroli str. 460)

Urząd nie dysponował dokumentami potwierdzającymi poszczególne etapy weryfikowania kosztów związanych ze świadczeniem usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Burmistrz wyjaśnił, że pracownicy Wydziału Nadzoru udają się do Spółki i na miejscu wyjaśniają z kierownictwem Spółki oraz służbami księgowymi wszelkie wątpliwości (weryfikacja ta zajmuje ok. 4-5 dni). Z tych działań jest sporządzana notatka.

(dowód: akta kontroli str. 458, 460, 462)

³⁵ Dz.Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84. Dalej Standardy kontroli zarządczej.

³⁶ Standard 10 – Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej.

2.2. W latach 2013-2015 Spółka składała wnioski o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków na terenie Miasta każdorazowo 19 lutego³⁷, tj. w terminie określonym w art. 24 ust. 2 Ustawy (70 dni przed planowaną datą wejścia taryf w życie).

Do ww. wniosków złożonych w latach 2013-2015 Spółka dołączyła dokumenty wymagane § 19 rozporządzenia Ministra Budownictwa z 26.06.2006 r. w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków³⁸, w tym taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz uzasadnienia wniosków (zawierające zakres świadczonych usług i lokalnych uwarunkowań ich świadczenia; standardy jakościowe usług, w tym informację dotyczącą wpływu określonej taryfy na ich poprawę; spodziewaną poprawę jakości usług przy wprowadzeniu nowych metod alokacji kosztów; zmiany warunków ekonomicznych w czasie obowiązywania taryf).

(dowód: akta kontroli str. 143-144)

2.3. Burmistrz zlecał Wydziałowi Nadzoru weryfikację wykazanych przez Spółkę kosztów, z punktów widzenia celowości ich ponoszenia, stosownie do wymogu określonego w art. 24 ust. 4 Ustawy. Udokumentowano w badanym okresie trzy analizy dotyczące zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków na terenie Miasta Szczecinek na okres: 1.05.2013 r. do 30.04.2014 r.; 1.05.2014 do 30.04.2015 r. i od 1.05.2015 do 30.04.2016 r.

Wydział Nadzoru w sporządzonych analizach stwierdził m.in.:

- wzrost kosztów bezpośrednich (dot. analizy wniosku taryfowego na okres 1.05.2013 r. do 30.04.2014 r.),
- spadek kosztów bezpośrednich (dot. analizy wniosku taryfowego na okresy: 1.05.2014 do 30.04.2015 r. i od 1.05.2015 do 30.04.2016 r.).

Analizami objęto m.in. koszty pośrednie: koszty wydziałowe (transport, marketing, laboratorium, dział energetyczny) i ogólnozakładowe (koszty zarządu). We wszystkich trzech analizach wskazano marżę zysku ustaloną na poziomie 2%.

(dowód: akta kontroli str. 437-448)

W analizie wniosku Spółki dotyczącego zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków na okres 1.05.2015 do 30.04.2016 wskazano: *„Zaobserwowany od kilku lat spadek kosztów spowodował spadek ceny wody (o 0,04 zł) jak i również spadek ceny za odprowadzanie ścieków (o 0,06 zł). W ogólnym rachunku cena 1m³ wody i odprowadzania ścieków spadnie o 0,10 zł.”* Odnośnie zatrudnienia i wynagrodzenia w ww. analizie stwierdzono: *„Koszty wynagrodzenia w roku obowiązywania nowych taryf stanowią 9,41% kosztów ogólnych (w 2014 r. wynosiły 9,06%). Średnie wynagrodzenie brutto w Spółce: 2012 r. – 2535 zł, 2013 r. – 2534 zł; 2014 r. – 2656 zł. Zatrudnienie w Spółce: 2013 r. – 158 osób, 2014 r. – 159 osób, 24.02.2015 r. – 159 osób”*.

(dowód: akta kontroli str. 438-440)

2.4. Weryfikowanie kosztów związanych z realizowaniem inwestycji ujętych w planach rozwoju, w szczególności przypadki braku realizacji inwestycji, których koszty przyjęto, jako jeden z czynników kształtujących ceny usług na poprzedni rok przedstawiono w pkt. 1.7. niniejszego Wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 428-431)

³⁷ 19.02.2013 r. (dot. taryfy na okres 1.05.2013 r. do 30.04.2014 r.); 19.02.2014 r. (dot. taryfy na okres 1.05.2014 r. do 30.04.2015 r.) i 19.02.2015 r. (dot. taryfy na okres 1.05.2015 r. do 30.04.2016 r.).

³⁸ Dz.U. Nr 127, poz. 886. Dalej: Rozporządzenie.

2.5. Dane dotyczące liczby odbiorców usługi dostarczania wody i odprowadzania ścieków, planu i wykonania sprzedaży wody i ścieków, odnotowanych strat wody Urząd pozyskiwał z m.in. sprawozdań Zarządu Spółki za dany rok.

(dowód: akta kontroli str. 477-478, 482-483)

Burmistrz wyjaśnił, że zadane własne gminy, jakim jest zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest realizowane przez utworzoną przez Miasto Spółkę.

(dowód: akta kontroli str. 477)

2.6. Uchwałą Nr 3/2014 z 11.06.2014 r. i Nr 3/2105 z 28.05.2015 r. w sprawie podziału zysku za rok odpowiednio 2013 i 2014 Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników Spółki postanowiło wyłączyć zysk od podziału pomiędzy wspólników Spółki i przeznaczyć go w całości na kapitał zapasowy w kwocie odpowiednio za 2013 r. - 6.210.443,91 zł netto i za 2014 – 6.948.815,96 zł netto.

(dowód: akta kontroli str. 603)

Prezes Spółki w udzielonej informacji stwierdził, że: „Spółka od wielu lat stosuje marżę zysku na poziomie 2%. Stosowana marża zysku nie jest uciążliwa dla odbiorców usług i ma on na celu zabezpieczyć Spółkę przed ryzykiem wystąpienia kosztów, których na etapie budowania taryfy nie można przewidzieć. Spółka przy kalkulacji taryf zobligowana jest stosować zapisy rozporządzenia taryfowego i większość kosztów w roku obowiązywania nowych taryf wynika z ewidencji księgowej roku obrachunkowego powiększonej o dopuszczone w/w rozporządzeniem wskaźniki – inflacji lub cen produkcji sprzedanej przemysłu. Marża zysku jest akceptowana i honorowana przez wójtów/burmistrzów czego dowodem jest pozytywna weryfikacja taryf.

Obowiązkiem zarządu jest analiza sytuacji finansowo-ekonomicznej Spółki, w tym przychodów, kosztów, wyniku, a szczególnie z podstawowej działalności, jaką jest zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Zarząd spółki prowadzi controlling zarządczy m.in. w w/w obszarze, posiada do tego niezbędne narzędzia IT oraz wyspecjalizowaną kadrę. Zarząd w badanym okresie nie stwierdził by w latach 2013, 2014 wystąpiła przekroczona zyskowność (...) W roku 2013 zysk netto Spółki wyniósł 6,2 mln zł natomiast w roku 2014 6,9 mln zł. Zysk na wskazanym poziomie jest skutkiem księgowego rozliczenia dotacji w omawianych latach w pozycji pozostałe przychody operacyjne, w wartościach odpowiednio 7,99 mln zł w roku 2013 oraz 7,69 mln zł. (...) W odniesieniu do działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków Spółka wygenerowała następujące wyniki: (...) 2013 Szczecinek – strata 526 975 zł (-3%); 2014 Szczecinek – zysk 128 587 zł (0,8%). Należy w tym miejscu podkreślić, zgodnie z decyzją UOKiK/RWR 39/2004, „zgodnie z orzecznictwem Sądu Antymonopolowego (wyrok z dnia 24 kwietnia 2002 r. sygn. akt XVII Ama 73/01), w gospodarce rynkowej, usługi komunalne są „towarem” jak każdy inny. Ich cena musi więc pokrywać koszty, a ponadto umożliwiać osiąganie zysku. Osiąganie zysku przez podmiot gospodarczy jest warunkiem utrzymania się na rynku, gdyż umożliwia rozwój. Nie można zatem oczekiwać od podmiotu świadczącego takie usługi, aby dobrowolnie rezygnował z zysku w części lub całości. W powyższym orzeczeniu Sąd stwierdził również m.in., iż osiągniany przez przedsiębiorcę 16% zysk jednostkowy na sprzedaży wody nie jest wcale zyskiem nadmiernym. W ocenie Prezesa UOKiK nawet narzut zysku w wysokości 20% również nie jest nadmiernie wygórowany. Reasumując, Spółka nie generuje nadmiernej zyskowności (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 507-508)

2.7. W Urzędzie przeprowadzano dla badanego okresu analizy dotyczące wpływu wzrostu cen usług wodociągowo-kanalizacyjnych na poziom wydatków mieszkańców. Z przeprowadzanych analiz wynika, że został zachowany 3%

wskaźnik ponoszonych wydatków w dochodzie rozporządzalnym na osobę w gospodarstwie domowym.

(dowód: akta kontroli str. 484-486)

W sprawie ewentualnego wymiaru obciążeń finansowych Gminy i jej mieszkańców w sytuacji niewykonania infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej w ramach projektu „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty” i wpływu jej wykonania na koszty ponoszone przez odbiorców Burmistrz m.in. wyjaśnił: *„...Komisja Europejska nie wystosowała wobec Polski zarzutów formalnych w kwestii wdrożenia dyrektywy 91/271/EWG dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, a więc nie wszczęto postępowania w tym zakresie. Dlatego też nie jest możliwe określenie wysokości ewentualnej kary w sytuacji braku wykonania infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej w ramach Projektu „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty”. Miarodajnym wskaźnikiem kosztów ponoszonych przez odbiorców jest wskaźnik obciążenia budżetów domowych opłatami za wodę i ścieki. Wskaźnik ten określony w wytycznych unijnych określa maksymalny próg zdolności gospodarstw domowych do ponoszenia opłat za wodę i ścieki na poziomie 3% dochodu do dyspozycji³⁹ ... wskaźnik obciążenia budżetu mieszkańców Szczecinka opłatami za wodę i ścieki przed realizacją projektu kształtował się na poziomie od 1,76% w roku 2007 do 1,9% w roku 2009 (bez uwzględnienia kar i opłat dodatkowych z tytułu zaniechania projektu). Natomiast po realizacji projektu wskaźnik ten kształtuje się na poziomie zaledwie o ok. 1% wyższym niż w przypadku zaniechania realizacji projektu i ma tendencję spadkową, a Spółka (gmina) nie jest zagrożona karami i podwyższonymi opłatami”.*

(dowód: akta kontroli str. 465-471)

Burmistrz wyjaśnił, że pracownicy Wydziału Nadzoru badają zdolność mieszkańców do ponoszenia opłat z tytułu wody i ścieków zgodnie z metodą szacowania dochodu do dyspozycji określoną w wytycznych dokumentu „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 Wytyczne w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód” oraz studium wykonalności projektu „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty”.

(dowód: akta kontroli str. 462, 481)

2.8. Proces weryfikacji projektu taryf i sposób dokumentowania przedstawiono w punkcie 2.3 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 437-448)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W badanym okresie w Urzędzie nie została przyjęta udokumentowana procedura weryfikacji przedkładanych przez Spółkę Burmistrzowi wniosków taryfowych.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze ww. Standardami kontroli zarządczej, jedną z zasad realizujących przedmiotowe standardy, winna być zasada pisemności sporządzania wszystkich zarządzeń i procedur obowiązujących w jednostkach sektora finansów publicznych.

Burmistrz wyjaśnił, że w Urzędzie nie przyjęto w sposób formalny pisemnych procedur w zakresie oceny prawidłowości oraz poprawności przekazywanych przez

³⁹ Tabela35-1_W1 Obciążenie mieszkańców opłatami z projektem UE – Miasto Szczecinek).

Spółkę wniosków taryfowych i ich weryfikacji. Nie zostały również określone terminy na przygotowanie opinii poszczególnych uczestników procesy weryfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 460)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że były podejmowane prawidłowe działania dotyczące weryfikacji taryf przedkładanych przez Spółkę, jednak brak udokumentowania tego procesu utrudniał sprawowanie nadzoru nad jego realizacją.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od sformułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Szczecin, dnia 31 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Leszek Chwat
doradca techniczny

.....
Podpis

.....
Podpis