



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.411.002.04.2015

S.15.002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	S.15.002 – Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków na terenie powiatu szczecineckiego.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
<i>Kontroler</i>	Wiesław Kaszak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97317 z dnia 3 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy Szczecinek, ul. Piłska 3, 78-400 Szczecinek ¹ .
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Ryszard Andrzej Jasionas, Wójt Gminy Szczecinek od dnia 28 listopada 2014 r., wcześniej Wójtem Gminy Szczecinek od dnia 3 grudnia 2010 r. był Janusz Babiński. (dowód: akta kontroli str. 3,4)

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 Wójta Gminy 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.

Komórki organizacyjne Urzędu odpowiedzialne, wg Regulaminu Organizacyjnego⁸, za realizację powyższych zadań, nie posiadały dowodów potwierdzających przeprowadzenie weryfikacji wniosków o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego

¹ Dalej: Urząd.

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: Wójt.

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

⁵ Dalej: Spółka lub PWiK.

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 Wprowadzony zarządzeniem Nr 3/2003 Wójta z 15.01.2003 r. ze zm. i zarządzeniem nr 3/2015 z dnia 9.01.2015 r. Dalej: Regulamin.

zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków⁹, złożonych przez Spółkę.

Urząd podejmował działania zmierzające do sprawdzenia przedkładanych przez Spółkę planów, oraz skorelowania ich z planami inwestycyjnymi Gminy Szczecinek¹⁰. Założenia do planów oraz realizacja inwestycji były monitorowane przez Urząd.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1. Wojewoda Zachodniopomorski na terenie Gminy ustanowił¹¹ 3 aglomeracje: aglomeracja Szczecinek, która obejmowała Gminę oraz gminę Miasto Szczecinek, aglomerację Wierzchowo oraz aglomerację Turowo.

Opis stanu
faktycznego

W zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków 2 aglomeracje Wierzchowo i Turowo obsługiwane były przez Zakład Budżetowy – Gminny Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Szczecinku¹². Aglomeracja Szczecinek obsługiwana była przez Spółkę.

Rada Gminy Szczecinek¹³ uchwałą z 18.02.2005 r.¹⁴ zatwierdziła wkład rzeczowy i źródła finansowania Projektu „Parsęta”. Całkowite zaplanowane koszty Projektu „Parsęta” realizowane w Gminie wynosiły 14.719.253 zł i obejmowały m.in. budowę 52 km sieci kanalizacyjnej oraz 12 km sieci wodociągowej. Źródłami finansowania całości przedsięwzięcia w Gminie były Fundusz Spójności w wysokości 12.511.365,05 zł (85%) oraz poręczenie Gminy w wysokości 2.207.887,95 zł (15%), w tym 1.545.521,56 zł – NFOŚiGW¹⁵ i 662.366,39 zł - WFOŚiGW¹⁶).

(dowód: akta kontroli str. 9-12)

Rada Gminy 31.03.2005 r. podjęła uchwałę¹⁷ o przystąpieniu do Spółki. Kapitał zakładowy PWiK wynosił 66.122.000 zł i dzielił się na 94.460 udziałów. Wartość mienia Gminy wniesiona umową do Spółki, wynosiła 6.557 udziałów po 700 zł każdy, o łącznej wartości 4.589.900 zł w postaci sieci kanalizacyjnych i innych urządzeń oraz 1 udział o wartości 700 zł (wkład pieniężny). Łącznie Gmina posiadała w Spółce 6.558 udziałów (4.590.600 zł), co stanowiło 6,9% udziałów ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 13-32)

⁹ Dalej: wnioski o zatwierdzenie taryf.

¹⁰ Dalej: Gmina.

¹¹ Rozporządzenie Wojewody Zachodniopomorskiego Nr 49/2006 z dnia 14 marca 2006 r., Nr 115/2006 z dnia 4 października 2006 r., Nr 125/2006 z dnia 28 listopada 2006 r., Nr 48/2007 z dnia 29 sierpnia 2007 r., Nr 47/2007 z dnia 29 sierpnia 2007 r.

¹² Dalej: Zakład.

¹³ Dalej: Rada.

¹⁴ Uchwała Nr XXVIII/176/2005.

¹⁵ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

¹⁶ Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

¹⁷ Uchwała Nr XXIX/198/2005.

Wójt wyjaśnił: „Wejście gminy do Spółki jako udziałowca była świadomą i dobrowolną decyzją Rady Gminy. Umowa Spółki będąca efektem wspólnych uzgodnień wspólników jest sporządzona zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym. Wszyscy wspólnicy przystąpili do Spółki będącej własnością Miasta Szczecinek na takich samych zasadach. Gminy uzyskały udziały proporcjonalnie do wniesionego majątku o określonym stanie technicznym i ekonomicznym. Rada Nadzorcza jest powoływana zgodnie z kodeksem spółek handlowych oraz umową spółki. Rada nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności. Każdy ze wspólników może uczestniczyć w posiedzeniach rady nadzorczej, ale ówczesne władze Gminy Szczecinek uznały uczestniczenie w jej posiedzeniach za zbędne”.

(dowód: akta kontroli str. 228)

Uprawnienia Gminy, jako wspólnika Spółki zostały ograniczone poprzez uprzywilejowanie innego wspólnika: 34.599, tj. 36,6% wszystkich udziałów Gminy Miasto Szczecinek było uprzywilejowane w zakresie prawa głosu i prawa do dywidendy. Każdy z udziałów wspólnika Miasta Szczecinek dawał prawo do trzech głosów na Zgromadzeniu Wspólników oraz prawo otrzymania dywidendy w wysokości 150% przypadających na udział nieuprzywilejowany.

Zgromadzenie Wspólników było zdolne do podejmowania uchwał, jeśli było na nim reprezentowane co najmniej 35% kapitału zakładowego. Wspólnik nie miał prawa do indywidualnej kontroli Spółki. Rada Nadzorcza mogła się składać od czterech do sześciu członków. Dwóch członków Rady Nadzorczej mieli prawo powołać pracownicy Spółki. Wspólnik Miasto Szczecinek miał prawo do powołania członków Rady Nadzorczej w liczbie: - w czteroosobowej Radzie – Przewodniczącego Rady, - w pięcioosobowej Radzie – dwóch członków Rady, w tym Przewodniczącego Rady, - w sześćoosobowej Radzie – trzech członków Rady, w tym Przewodniczącego Rady. Pozostali Wspólnicy (5 Gmin) w tym Gmina Szczecinek mieli prawo do powołania 1 członka Rady Nadzorczej Spółki przez wspólne oświadczenie złożone w terminie 14 dni od dnia zawiadomienia przez Zarząd Spółki poszczególnych wspólników o takim prawie.

(dowód: akta kontroli str. 27-31)

Wójt w sprawie przeprowadzonych analiz korzyści i strat, jakie Gmina poniosłaby w przypadku realizacji zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków w innych formach organizacyjnych, wyjaśnił: „Gmina m.in. przystąpiła do Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty by zrealizować inwestycje w zakresie wodno-kanalizacyjnym. Gmina posiadała analizy opracowywane przez Związek, na podstawie których podjęta została decyzja o przystąpieniu do projektu ("Studium wykonalności"). Wejście przez Gminę do projektu "Parsęta" - realizowanego na obszarze całego Powiatu Szczecineckiego było warunkiem koniecznym do uzyskania dofinansowania realizacji inwestycji ze środków Unii Europejskiej - Funduszu Spójności. Ponadto informuję, że Gmina realizuje zadania z zakresu gospodarki wodno-ściekowej w oparciu o własny Zakład Budżetowy. Gmina ponosi koszty inwestycyjne, a w omawianym okresie wykonała sieci grawitacyjne i tłoczne w dwóch miejscowościach. Z analizy kosztów wynika, że inwestycje te są deficytowe. Sieci wybudowane przez Gminę zostały przekazane do eksploatacji do Zakładu Budżetowego Gminnego Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Szczecinku”.

(dowód: akta kontroli str. 226, 228-229)

Taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków kształtowane były w zależności od dostawcy wody i odbiorcy ścieków. Dla aglomeracji Szczecinek, w której skład wchodziła część Gminy oraz cała gmina

Miasto Szczecinek wnioski taryfowe składane były przez PWiK i zatwierdzane przez Gminę.

(dowód: akta kontroli str. 5-8, 51-55)

Zgodnie z Regulaminem do zadań zastępcy Wójta należało m.in. prowadzenie procesu przygotowania i realizacji inwestycji gminnych w tym zadań dot. ochrony środowiska i gospodarki komunalnej, opracowywanie wieloletnich projektów gminnych zadań inwestycyjnych na podstawie strategii rozwoju gminy, sporządzanie analiz i sprawozdań z realizacji strategii rozwoju gminy, podejmowanie inicjatyw na rzecz ochrony środowiska, nadzór nad realizacją ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego gminy.

(dowód: akta kontroli str. 377-380, 411, 413)

1.1. Ogólna wartość majątku Gminy w postaci znajdujących się na terenie Gminy elementów infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej eksploatowanej przez Zakład wg stanu na 30.06.2015 r. wynosiła 17.894,1 tys. zł (wartość inwentarzowa), umorzenie 7.677,4 tys. zł, wartość netto po umorzeniu 10.216,7 tys. zł, w tym wartość 6 składników wynosiła ponad 1 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 56)

Wartość majątku wytworzonego przez PWiK w ramach projektu "Parsęta" na terenie Gminy Szczecinek wynosiła 26.217,6 tys. zł, w tym wartość 8 składników wynosiła ponad 1 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 57-64)

Długość sieci wodociągowej w Gminie wynosiła w 2013 r. 135,52 km, w 2014 r. 139,52 km, w tym odpowiednio: w zarządzie PWiK 20,2 km i 20,7 km; Zakładu 115,32 km i 118,82 km. Przyłączy wodociągowych było w 2013 r. 1.472, w 2014 r. 1.487 wszystkie w Zarządzie Zakładu. Sieć kanalizacji sanitarnej w 2013 r. miała długość 128,26 km, w 2014 r. 128,56 km, z tego: zarządzanych przez PWiK odpowiednio: 67,2 km, 67,5 km oraz przez Zakład w całym badanym okresie 61,06 km. Przyłączy kanalizacyjnych w 2013 r. było 814, w 2014 r. 885, z tego obsługiwanych przez Spółkę 70 w całym badanym okresie oraz przez Zakład odpowiednio: 744 i 815.

(dowód: akta kontroli str. 49)

Liczba mieszkańców Gminy na koniec 2013 i 2014 r. wynosiła odpowiednio: 9.455, 9540. Na terenie Gminy znajdowały się 342 miejsca noclegowe. Spółka w zakresie dostarczania wody na koniec 2014 r. obsługiwała 1.343 mieszkańców (14,1%) a Zakład 8.041 (84,2%), natomiast Spółka odbierała ścieki od 2.236 (23,4%) mieszkańców, a Zakład od 3.545 (37%).

Ilość wody wyprodukowanej przez Zakład ogółem wynosiła: w 2013 r. 345.857 m³, w 2014 r. 332.072 m³. Produkcja wody w Spółce była ustalona dla gminy Miasto Szczecinek oraz Gminy łącznie ze względu na wspólne ujęcie wody. Produkcja wody ogółem przez Spółkę dla tych 2 gmin wynosiła odpowiednio: 1.963.500 m³ i 1.881.000 m³.

Sprzedaż wody w tych latach dla mieszkańców Gminy wynosiła odpowiednio: 231.320 m³, 197.468 m³, z tego Spółka: 20.400 m³, 21.778 m³, Zakład: 210.920 m³, 175.690 m³.

Odbiór ścieków ogółem wynosił: w 2013 r. – 105.865 m³, w 2014 r. – 106.927 m³, z tego Spółka odpowiednio: 31.551 m³, 37.355 m³, Zakład odpowiednio: 74.314 m³, 69.572 m³. Ze zbiorników bezodpływowych odebrano w Gminie odpowiednio 7.093 m³ i 9.282,5 m³.

(dowód: akta kontroli str. 45-48)

Ilość wody zużytej przez 1 mieszkańca na miesiąc w badanym okresie wynosiła: w 2013 r. – 1,99 m³, w 2014 r. – 1,82 m³. Odbiór ścieków odpowiednio: 1,88 m³, 1,63 m³. Sprzedaż wody przez PWiK sp. z o.o. wynosiła 3,01 m³, 1,35 m³. Odbiór ścieków odpowiednio: 1,32 m³ i 1,39 m³. Straty wody wyprodukowanej przez Zakład ogółem wynosiły 134.937 m³ (39%) w 2013 r. i 156.382 m³ (47%) w 2014 r. Dla Spółki nie było możliwe wyliczenie strat ze względu na brak możliwości uzyskania danych produkcji wody tylko dla Gminy, gdyż produkcja wody obejmowała także dużą gminę Miasto Szczecinek.

Sprzedaż wody przez Zakład na 1 km sieci wynosiła w 2013 r. 1,83 tys. m³, w 2014 r. 1,48 tys. m³. Odbiór ścieków odpowiednio: 1,2 tys. m³ i 1,1 tys. m³. Sprzedaż wody przez Spółkę na 1 km sieci wynosiła w 2013 r. 1,0 tys. m³ i w 2014 r. 1,05 tys. m³. Odbiór ścieków przez Spółkę odpowiednio: 0,47 tys. m³ i 0,55 tys. m³.

(dowód: akta kontroli str. 45-50)

Wójt oświadczył, że na wielkość straty wody wpłynęły następujące czynniki: straty technologiczne wody wynikające z poboru wody w celu co tygodniowego płukania filtrów odżelaziaczy i odmanganiaczy (w sumie 15 stacji uzdatniania); straty wynikające z awarii na sieci i nieszczelności sieci; straty wynikające z zakłamań wodomierzy głównych na hydroforniach – straty pozorne; straty wynikające z rozliczania mieszkańców na podstawie ryczałtów oraz z nielegalnego poboru wody z sieci – hydranty.

(dowód: akta kontroli str. 423-424)

Planowane nakłady finansowe na rozwój infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej w Gminie w 2 aglomeracjach obsługiwanych przez Zakład uchwalane były uchwałami budżetowymi na poszczególne lata badanego okresu (opis planowanych inwestycji przedstawiono w punkcie 1.4 niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 65-66, 82-96)

Przewidywana liczba odbiorców/mieszkańców Gminy korzystających z infrastruktury wodociągowej w ramach Projektu „Parsęta” w latach 2013-2015 na 1 km bieżący sieci wodociągowej wynosiła 25, a infrastruktury kanalizacyjnej 88.

(dowód: akta kontroli str. 307-308)

W sprawie ewentualnych konsekwencji braku wykonania infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej w ramach Projektu „Parsęta” Wójt wyjaśnił, że Gmina Szczecinek nie zrealizowałaby w takim zakresie i czasie zadań własnych dotyczących dostarczania wody i zagospodarowania ścieków, co w efekcie naraziłoby mieszkańców na wysokie opłaty. Byłyby one dwukrotnie wyższe niż w chwili obecnej. Dyrektywa unijna i Traktat Akcesyjny zakładają rozwiązanie problemu zagospodarowania ścieków do dnia 01.01.2016 r. więc środki zaangażowane w przedmiotowy projekt były konieczne do poniesienia. Ok 1/3 powierzchni Gminy zostało skanalizowane w ramach projektu „Parsęta”. W tym okresie Gmina zrealizowała we własnym zakresie dwa projekty dla dwóch miejscowości. Obecnie ceny za odbiór ścieków to 6,61 zł/m³ brutto. W przypadku braku sieci kanalizacyjnej odbiór ścieków kosztuje mieszkańca 29 zł/m³ brutto.

(dowód: akta kontroli str. 259)

W Studium Wykonalności założono m.in., że realizacja Projektu „Parsęta” wpłynie na wzrost, w kontrolowanym okresie, kosztów ponoszonych przez odbiorców w porównaniu do stanu bez Projektu. Prognozowane ceny bez Projektu: woda dla gospodarstw domowych w 2013 r. – 2,69 zł/m³, w 2014 r. – 2,65 zł/m³, w 2015 r. – 2,71 zł/m³; odbiór ścieków dla gospodarstw domowych w latach 2013 – 2015 na jednakowym poziomie 4,07 zł/m³. Prognozowane ceny z Projektem: woda dla

gospodarstw domowych w 2013 r. – 4,00 zł/m³, w 2014 r. – 3,93 zł/m³, w 2015 r. – 3,98 zł/m³; odbiór ścieków dla gospodarstw domowych w 2013 r. – 8,56 zł/m³, w 2014 r. – 8,68 zł/m³, w 2015 r. – 8,74 zł/m³.

(dowód: akta kontroli str. 43-44)

W latach 2012/2013, 2013/2014, 2014/ 2015 i 2015/2016 zatwierdzone taryfy opłat dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę na terenie Gminy wynosiły brutto odpowiednio: 3,20 zł/m³, 3,35 zł/m³, 3,38 zł/m³, 3,44 zł/m³ i zbiorowego odprowadzania ścieków wynosiły odpowiednio: 7,72 zł/m³, 8,70 zł/m³, 8,41 zł/m³ i 8,35 zł/m³.

(dowód: akta kontroli str. 43-44)

1.2. Gmina nie utworzyła związku międzygminnego oraz nie zawarła porozumienia międzygminnego (art. 3 ust. 2 Ustawy) z innymi gminami – współnikami Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 246, 309)

Wójt wyjaśnił: „...Gmina Szczecinek wykonuje zadanie własne, tj. zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków m.in. przez PWiK sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinku, która przedkłada radzie gminy do zatwierdzenia taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Od decyzji gminy zależy, czy zadanie to 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.

Zakres inwestycyjny w ramach "Parsęty" realizowany na terenie Gminy Szczecinek obejmował wykonanie inwestycji w zakresie infrastruktury wodno - kanalizacyjnych wyłącznie w miejscowościach charakteryzujących się zwartą zabudową wsi, gdyż uznano, że będzie to technicznie i ekonomicznie uzasadnione. Wejście Gminy w związek międzygminny lub zawarcie porozumienia międzygminnego i ustalenie wspólnych dla wszystkich gmin taryf za zbiorowe odprowadzanie ścieków i zaopatrzeni w wodę byłoby niekorzystne dla Gminy z punktu widzenia wysokości taryf”.

(dowód: akta kontroli str. 260-261)

Gmina nie utworzyła także związku międzygminnego lub nie zawarła porozumienia międzygminnego z Miastem Szczecinek w celu wspólnego realizowania zadania zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 309)

Wójt wyjaśnił: (...) Gmina Szczecinek nie miała i nie ma woli utworzenia związku międzygminnego lub porozumienia międzygminnego. W świetle obowiązujących przepisów w zakresie ustalania cen za wodę i ścieki zawarcie związku międzygminnego bądź porozumienia nie determinuje wspólnych taryf.

Wystąpienie jednego spójnego systemu wodociągowo-kanalizacyjnego dla Miasta Szczecinek i Gminy Szczecinek, opartego o jedno centralne ujęcie wody zlokalizowane w obszarze Miasta Szczecinek, oraz jedną oczyszczalnię ścieków zlokalizowaną również w obszarze Miasta Szczecinek, doprowadzającego wodę poprzez sieci zlokalizowane na terenie miasta do gminy i dalej poprzez sieci na terenie gminy do miasta i odprowadzającego w analogiczny sposób ścieki uniemożliwia wyodrębnienie kosztów świadczenia usług osobno dla Miasta i Gminy

(dowód: akta kontroli str. 309)

Gmina nie otrzymała dywidendy za rok obrotowy 2013, 2014 i 2015. Wójt wyjaśnił: „O wypłacie dywidendy i jej wysokości decyduje zgromadzenie współników. W przedstawionych latach nie podjęto stosownych uchwał”.

(dowód: akta kontroli str. 228)

1.3. Wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i kanalizacyjnych będących w posiadaniu PWiK na lata 2011-2013 był zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Inwestycje ujęte w powyższym planie dotyczyły w większości Projektu „Parsęta”. Jedno zadanie: modernizacja (wymiana) sieci wodociagowej Gwda Mała o długości 1000 mb, była zrealizowana w latach 2011-2012. Spółka uzyskała w 2013 r. pozwolenie na użytkowanie sieci wodociagowej i sieci kanalizacji sanitarnej m.in. w miejscowości Gwda Mała.

(dowód: akta kontroli str. 248-258, 284-297, 298-299, 300-306)

W badanym okresie w Urzędzie brak było procedury weryfikacji planów rozwoju, składanych przez Spółkę. Rada uchwałą z dnia 4 listopada 2010 r.¹⁸ uchwaliła „Wieloletni Plan Rozwoju i Modernizacji Urządzeń Wodociagowych i Kanalizacyjnych będących w posiadaniu PWiK na lata 2011-2013”.

(dowód: akta kontroli str. 67-68, 405-408)

1.4. Plan na lata 2011-2013 w zakresie dostarczania wody obejmował modernizację sieci wodociagowej w m. Gwda Mała o wartości 250 tys. zł; przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie wody (studzienki wodomierzowe) o wartości 180 tys. zł i końcowy etap realizacji Projektu „Parsęta” (2.714,4 tys. zł), a w części dotyczącej odprowadzania ścieków zakup urządzeń do neutralizacji zapachów o wartości 12,5 tys. zł i końcowy etap realizacji w 2011 r. Projektu „Parsęta” o wartości 5.626,9 tys. zł.

W budżetach Gminy na lata 2013-2015 przyjęto do realizacji zadania dotyczące obszarów aglomeracyjnych obsługiwanych przez Zakład, w tym m.in.: budowę kanalizacji sanitarnej Trzebiechowo-Wierzchowo oraz kolonia Stare Wierzchowo; budowę sieci wodociagowej Parsęcko-Dębowo oraz modernizację oczyszczalni ścieków w Turowie.

(dowód: akta kontroli str. 78-79, 82-96)

1.5. Wójt nie formułował w stosunku do Spółki wniosków dotyczących ujęcia zadań inwestycyjnych w planie rozwoju np. w związku z planowanymi inwestycjami lub pracami nad planami zagospodarowania przestrzennego.

W złożonym wyjaśnieniu Wójt stwierdził: „Wójt w latach poprzednich nie składał wniosków dotyczących ujęcia zadań inwestycyjnych w planie rozwoju. W obecnym roku wniosek taki został złożony w dniu 25.09.2015 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 230-231)

1.6. W sprawie sposobu monitorowania realizacji ujętych w zatwierdzonych planach rozwoju Spółki zadań inwestycyjno-modernizacyjnych pod względem rzeczowym i kosztowym Wójt wyjaśnił: „Wiedza Urzędu (Gminy) jako współnika spółki na temat realizacji przez spółkę inwestycji ujętych w zatwierdzonym Uchwałą Nr XLIV/354/2010 Rady Gminy Szczecinek z dnia 4 listopada 2010 r. "Wieloletnim planie ..." wynikała z informacji i dokumentów corocznie przedstawianych przez Zarząd Spółki tzn. sprawozdań z realizacji inwestycji i remontów za poszczególne lata objęte "Wieloletnim planem ...". Za bezpośredni nadzór nad realizacją zadań gospodarczych spółki odpowiada rada nadzorcza. Wspólnik ma możliwość w każdej chwili uzyskania niezbędnych informacji od rady nadzorczej. Zarząd spółki w kontaktach bezpośrednich na bieżąco informuje współnika o sytuacji w spółce. Wspólnik poza wymienionymi wyżej przypadkami oficjalnie 3 razy weryfikuje sytuację w przedsiębiorstwie w tym również w zakresie realizowanych inwestycji, tj.

¹⁸ Uchwała Nr XLIV/354/2010.

- zwyczajowo w lutym na spotkaniu z zarządem spółki i służbami ekonomicznymi w zakresie zamknięcia roku bilansowego,
- przy weryfikacji taryf po złożeniu wniosku taryfowego przez spółkę,
- na zwyczajnym zgromadzeniu wspólników, na którym podejmowane są uchwały m.in. o podziale zysku i udzieleniu absolutorium dla zarządu i rady nadzorczej”.

(dowód: akta kontroli str. 226-227, 230-231)

1.7. Rada nie składała wniosków do sporządzonego przez Spółkę projektu planu rozwoju. Przewodniczący Rady Henryk Wyszomirski oświadczył: *do Rady nie wpłynęły wnioski, opinie od radnych i mieszkańców do podjętej na sesji Rady dnia 4 listopada 2010 r. uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniego Planu Rozwoju i Modernizacji Urządzeń Wodnych i Kanalizacyjnych będących w posiadaniu Spółki na lata 2011-2013.*

(dowód: akta kontroli str. 245, 408)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W badanym okresie w Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono w udokumentowanej formie procedury weryfikacji planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i kanalizacyjnych przedkładanych przez Spółkę.

(dowód: akta kontroli str. 405-408)

Wójt wyjaśnił: *„W związku z tym, że zarówno wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i kanalizacyjnych będących w posiadaniu Przedsiębiorstwa (...) oraz wnioski w sprawie zatwierdzenia taryf opłat dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego ścieków w obszarze działania Przedsiębiorstwa (...) na terenie Gminy Szczecinek były weryfikowane jednoosobowo – przez podległego Wójtowi Gminy pracownika (Sekretarza Gminy) odpowiedzialnego za gospodarkę wodno – ściekową na terenie Gminy Szczecinek nie wprowadzono pisemnych procedur weryfikacyjnych”.*

(dowód: akta kontroli str. 409)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych ustalonych przez Ministra Finansów Komunikatem nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r.¹⁹, jedną z zasad realizujących przedmiotowe standardy, winna być zasada pisemności sporządzania wszystkich zarządzeń i procedur obowiązujących w jednostkach sektora finansów publicznych²⁰.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Wójt w niewystarczającym zakresie realizował zadanie dotyczące wieloletnich planów rozwoju sieci wodociagowej i kanalizacyjnej, a brak udokumentowania tego procesu utrudniał sprawowanie nadzoru nad jego realizacją.

¹⁹ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84. Dalej Standardy kontroli zarządczej.

²⁰ Standard 10 – Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej.

2. Wywiązywanie się z obowiązku weryfikacji taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzenie ścieków.

2.1. W Urzędzie nie zostały opracowane i wdrożone w udokumentowanej formie procedury dokonywania oceny prawidłowości przekazywanych wniosków taryfowych, w tym weryfikacji przedstawionych w nich kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 408)

Wójt wyjaśnił: „W dniu 19.06.2015 r. powołałem Zarządzeniem Nr 85/2015 Komisję Oceniającą taryfy zaproponowane przez Zakład Budżetowy Gminny Zakład Wodociągów i Kanalizacji. W poprzednich latach taka komisja nie była powoływana”.

(dowód: akta kontroli str. 231, 283)

2.2. Wnioski taryfowe złożone przez Spółkę w badanych latach zawierały wszystkie elementy, zgodnie z § 19 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku i zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków²¹. Wnioski taryfowe dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków obowiązujące na terenie Gminy obsługiwanym przez Spółkę w okresach kolejno od 1.05.2013 r. do 30.04.2014 r., od 1.05.2014 r. do 30.04.2015 r., od 1.05.2015 r. do 30.04.2016 r., zawierały m.in. rodzaje i strukturę taryf. Ceny i stawki opłat Spółka skalkulowała w sposób uniemożliwiający subsydiowanie skrośne. Spółka dokonała podziału na odbiorców wg grup taryfowych na podstawie charakterystyki zużycia wody i odprowadzanych ścieków oraz warunków rozliczeń. Poszczególnym grupom taryfowym przypisano planowane koszty świadczonych usług. Opracowano taryfę wieloczonową zawierającą cenę za 1m³ dostarczonej wody i stawkę opłaty abonamentowej niejednolitą tj. zawierającą różne dla poszczególnych grup taryfowych ceny za 1m³ dostarczonej wody oraz różne stawki opłaty abonamentowej. Przyjęto 10 taryfowych grup odbiorców usług. W zakresie odprowadzania ścieków skalkulowano taryfę wieloczonową zawierającą jednakową cenę za 1m³ odprowadzanych ścieków i stawkę abonamentową niejednolitą zawierającą różne dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców stawki opłaty abonamentowej. Przyjęto 4 taryfowe grupy odbiorców usług.

(dowód: akta kontroli str. 98, 105-183, 219)

2.3. Urząd nie przedstawił w udokumentowanej formie analiz dotyczących weryfikacji wykazanych przez Spółkę kosztów z punktu widzenia celowości ich ponoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 408)

Wójt wyjaśnił: „Dotychczas zwyczajowo po złożeniu wniosków taryfowych wójt gminy zlecał pracownikom prowadzącym w Urzędzie Gminy sprawy z zakresu infrastruktury wodociągowej - kanalizacyjnej sprawdzenie, czy wnioski taryfowe sporządzone zostały zgodnie z przepisami, w tym weryfikację kosztów pod względem celowości ich ponoszenia. Ponadto zarówno wnioski taryfowe, jak i projekty uchwał w sprawie przyjęcia taryf były przedmiotem dyskusji oraz posiedzeń komisji stałych Rady Gminy, a spółka na posiedzeniach Rady Gminy przedstawiała prezentacje multimedialne, w których omawiane były aspekty tworzenia taryf za wodę i ścieki. Każdorazowo taryfy były przyjmowane uchwałami Rady Gminy. Dnia 19.06.2015 r. weszło w życie zarządzenie wójta, w którym wskazano osoby odpowiedzialne za przeprowadzenie weryfikacji taryf”.

(dowód: akta kontroli str. 261, 283, 354-371)

²¹ Dz.U. Nr 127, poz. 886. Dalej rozp. w sprawie taryf lub rozporządzenie.

2.4. Gmina weryfikowała koszty związane z realizowaniem inwestycji na koniec każdego roku obrotowego, m.in. na podstawie sprawozdań Zarządu Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 246, 261, 270-281)

Wójt wyjaśnił: „Gmina weryfikowała koszty związane z realizowaniem inwestycji na koniec każdego roku obrotowego oraz podczas weryfikacji taryf. Do Urzędu Gminy wpływały dokumenty potwierdzające wykonanie zadań z projektu „Parsęta” (pozwolenia na użytkowanie, pisma o braku sprzeciwu z PINB w Szczecinku. Część inwestycji była ujęta w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji, a część realizowana ze względu na konieczność zapewnienia dostaw wody i odbioru ścieków dla odbiorców Gminy Szczecinek. Spółka w kalkulacjach taryf nie uwzględniła kosztów przyszłych inwestycji”.

(dowód: akta kontroli str. 246, 261)

W kosztach bezpośrednich do kalkulacji taryf na wodę i odprowadzanie ścieków w latach 2013-2016 Spółka uwzględniła amortyzację majątku. Gmina uchwałami Rady²² przyjęła wnioski taryfowe w formie niezmienionej, przedstawionej przez Spółkę.

(dowód: akta kontroli str. 264-266, 313-353)

2.5. W badanych latach nie występowały przekroczenia zakładanej wielkości sprzedaży ujętej we wniosku na poprzedni rok. Weryfikacja odbywała się w oparciu o sprawozdania zarządu spółki oraz przedłożone dokumenty służące weryfikacji taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Łącznie w latach 2011-2014 zakładano sprzedaż wody w ilości 6.147.873 m³, wykonanie wyniosła 6.013.467 m³, tj. 98%, zaś ścieków odpowiednio 6.358.104 m³, 6.160.561 m³, tj. 97%.

(dowód: akta kontroli str. 262)

2.6. Spółka przy planowaniu taryf stosowała marżę zysku w wysokości 2%. Nie była ona kwestionowana przez Wójta przy weryfikacji taryf oraz przyjęta uchwałami Rady. Spółka w badanych latach nie miała przekroczonej planowanej zyskowności z działalności wodociągowo – kanalizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 264-266)

2.7. Weryfikację proponowanych przez Spółkę cen wody i ścieków na kolejne lata 2013-2016 Urząd przeprowadził z uwzględnieniem konieczności zachowania progu obciążenia gospodarstw domowych. Próg obciążenia opłatami za wodę i odprowadzanie ścieków nie przekraczał 3% progu obciążenia opłatami rozporządzalnego dochodu.

(dowód: akta kontroli str. 267-269)

2.8. Podczas weryfikacji projektu taryf w badanych latach Wójt nie kwestionował zasadności kosztów wykazanych we wnioskach taryfowych i nie zwracał się do Spółki o wyjaśnienie zasadności ich ponoszenia.

(dowód: akta kontroli str.263)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W badanym okresie w organizacji Urzędu nie opracowano i nie wdrożono w udokumentowanej formie procedury weryfikacji wniosków taryfowych przedkładanych przez Spółkę.

(dowód: akta kontroli str. 405-408)

²² nr XIV/125/2012 z dnia 29 lutego 2012 r., nr XXIV/215/2013 z dnia 15 marca 2013 r. oraz nr XXXIV/332/2014 z dnia 27 marca 2014 r.

Wójt wyjaśnił: *W związku z tym, że zarówno wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych będących w posiadaniu Przedsiębiorstwa (...) oraz wnioski w sprawie zatwierdzenia taryf opłat dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego ścieków w obszarze działania Przedsiębiorstwa (...) na terenie Gminy Szczecinek były weryfikowane jednoosobowo – przez podległego Wójtowi Gminy pracownika (Sekretarza Gminy) odpowiedzialnego za gospodarkę wodno – ściekową na terenie Gminy Szczecinek nie wprowadzono pisemnych procedur weryfikacyjnych".*

(dowód: akta kontroli str. 409)

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.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Wójt w niewystarczającym zakresie weryfikował przekazywane przez Spółkę wnioski taryfowe, a 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

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²³ 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 30 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Wiesław Kaszak
starszy inspektor kontroli państwowej

²³ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096. Dalej ustawa o NIK.

.....

.....