



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.002.05.2015
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

<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>	Jarosław Tarasewicz, st. inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 97354 z dnia 20 października 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miejski w Bornem Sulinowie ¹ , ul. Niepodległości 6, 78 – 449 Borne Sulinowo.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Renata Pietkiewicz-Chmyłkowska, od dnia 6 grudnia 2010 r. Burmistrz Bornego Sulinowa.

(dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W Urzędzie w latach 2013-2015 (do 30.06) nie opracowano i nie wdrożono w udokumentowanej formie, procedur związanych z realizacją przez Burmistrza Bornego Sulinowa³ 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 nie posiadał dowodów potwierdzających przeprowadzenie weryfikacji wniosków o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków⁸, złożonych przez Spółkę.

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: Burmistrz.

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

⁵ Dalej: Spółka.

⁶ Dalej: plan lub WPRiMUWiK.

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.

Urząd podejmował działania zmierzające do sprawdzenia przedkładanych przez Spółkę wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych oraz ich skorelowania z planami inwestycyjnymi Gminy. Monitorował również założenia do wieloletnich planów rozwoju Spółki oraz realizację ujętych w nich inwestycji.

W Urzędzie przeprowadzano analizy dotyczące wpływu wzrostu cen usług wodociągowo-kanalizacyjnych na poziom wydatków mieszkańców. Organy Gminy podejmowały działania dotyczące udzielania dopłat do cen wody i ścieków, ustalonych dla poszczególnych grup taryfowych, w tym w szczególności dla gospodarstw domowych. W 2013 r. nie został zachowany (mimo dokonanych przez Gminę dopłat) 3% wskaźnik ponoszonych wydatków w dochodzie rozporządzalnym na osobę w gospodarstwie domowym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2013-2015 (do 30.06) Gmina realizowała zadanie własne, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹, tj. zapewnienie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, poprzez działalność Spółki. Przystępując do Spółki Gmina objęła łącznie 12.385 udziałów o wartości 8.669.500 zł¹⁰, w tym 12.384 udziały pokryła wkładem niepieniężnym (aportem) w postaci nieruchomości o wartości 8.668.800 zł. Nadwyżka wartości aportu ponad wartość pokrywanego kapitału została przekazana na kapitał zapasowy Spółki.

(dowód: akta kontroli str.7-30, 31-40, 68, 75-77, 75, 76-77,140-220,405)

Zgodnie z Umową Spółki:

- 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 Miasto Szczecinek było uprzywilejowanych w zakresie prawa głosu i prawa do dywidendy. Każdy z tych udziałów 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 – Przewodniczący Rady, w pięcioosobowej Radzie – dwóch członków Rady, w tym przewodniczący Rady;

⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

¹⁰ Jeden udział o wartości 700 zł Gmina objęła 30.06.2005 r oraz 4.12.2006 r. 12.384 udziały o wartości 8.668.800 zł.

w sześciuosobowej Radzie – trzech członków Rady, w tym przewodniczący 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.31-40)

Bogdan Korpala Zastępca Burmistrza¹¹ w sprawie dokonywanych przez Gminę analiz postanowień umowy Spółki dotyczących uprawnień Gminy, jako współnika do kontroli Spółki, prawa głosu na Zebraniu Wspólników i powołania członków Rady Nadzorczej Spółki wyjaśnił, że: „...Jako współnik Gmina Borne Sulinowo reprezentowana przez Burmistrza Bornego Sulinowa ma takie uprawnienia, jakie wynikają z umowy spółki, jaka została zgodnie zawarta przy przystępowaniu Gminy do Spółki, a w dalszej kolejności kodeksu spółek handlowych i innych przepisów prawa.(...).Burmistrz Bornego Sulinowa, jako organ właściwy w sprawie analizował postanowienia umowy Spółki w zakresie uprawnień Gminy Borne Sulinowo, jako współnika do kontroli Spółki, prawa głosu na Zebraniu Wspólników i powołania członków Rady Nadzorczej Spółki. Wnioski zostały wyciągnięte, uznane za możliwe do przyjęcia i dlatego też stosowna umowa o objęciu przez gminę udziałów w spółce została zawarta. Gmina Borne Sulinowo przystąpiła do Spółki PWiK w Szczecinku. (...) odnośnie uprawnień w zakresie kontroli spółki analiza wykazała, że zgodnie z art. 213 par. 3 Kodeksu spółek handlowych w przypadku ustanowienia w spółce rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej umowa spółki może wyłączyć albo ograniczyć indywidualną kontrolę wspólników. Znalazło to odzwierciedlenie w umowie Spółki w zapisie par. 14 pkt 10 stanowiącym, iż „Wspólnik nie ma prawa do kontroli spółki”. Dotyczy to wszystkich wspólników. Przyjęty zapis uznany został za właściwy m.in. z uwagi na dużą ilość wspólników i pożądaną płynność pracy zarządu spółki...”.

(dowód: akta kontroli str. 405, 406)

Kierownik Referatu Ochrony Środowiska i Rolnictwa (Referatu OŚR) Urzędu wyjaśniając zagadnienia dotyczące wartości i wykorzystania infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej wg stanu na 30.06.2015 r. z wyszczególnieniem elementów o wartości powyżej 1 mln zł i datą ich oddania do użytku, w tym przepompownie ścieków, oczyszczalnie ścieków, stacje uzdatniania wody wyjaśniła, że: „...Gmina Borne Sulinowo nie przetwarza i nie posiada ww. danych. Uzyskanie ich wymaga dokonania szczegółowych wydruków z ewidencji środków trwałych będących w posiadaniu PWiK Sp. z o.o. w Szczecinku....Długość w metrach bieżących (mb) i w km obsługiwanych przez Spółkę PWiK w Szczecinku: sieci wodociągowej, przyłączy wodociągowych, sieci kanalizacji sanitarnej, przyłączy kanalizacyjnych wynosiła odpowiednio: 155 740 mb, 12 531 mb, 140 463 mb, 7 115 mb ...”.

(dowód: akta kontroli str. 399-401)

Spółka przekazała Urzędowi dane dotyczące m.in. wykonania planu sprzedaży wody i odbioru ścieków oraz zużycia wody przez mieszkańców Gminy, w tym: wykonanie planu sprzedaży wody i odbioru ścieków¹² wynosiło: w 2013 r.: woda plan 268.662 m³, wykonanie 271.523 m³; ścieki plan 236.931 m³, wykonanie 229.419 m³; w 2014 r.: woda plan 261.323 m³, wykonanie 269.554 m³, ścieki plan

¹¹ Któremu podlegały zagadnienia będące przedmiotem kontroli.

¹² Ścieki z wyszczególnieniem ścieków przekazywanych sieciami kanalizacyjnymi oraz pochodzących ze zbiorników bezodpływowych.

226.677 m³, wykonanie 232.507 m³. Na 31.12.2014 r. było 1.943 odbiorców usługi dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Liczba mieszkańców Gminy wg Spółki wynosiła 9.464 osoby w 2013 r. i 9.426 osób w 2014 r., natomiast wg danych GUS odpowiednio 9.864 i 9.464 osoby. W latach 2013-2014 w Gminie było 1.174 miejsc noclegowych. Ilość wody zużytej na 1 mieszkańca w roku wyniosła w 2014 r. 28,4 m³/rok. Spółka przyjęła, że ilość ścieków równa jest ilości zużytej wody. Odnotowane straty wody w 2013 i 2014 r. wyniosły: w 2013 r. 18,5%, w 2014 r. - 14,7%. Sprzedaż wody w tys. m³ na 1 km sieci i odbiór ścieków w tys. m³ na 1 km sieci w latach 2013 i 2014 wyniosła odpowiednio: woda 1,7 i 1,7; ścieki 1,6 i 1,7.

(dowód: akta kontroli str. 399-400)

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 dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, wykorzystania infrastruktury oraz wymiaru obciążeń finansowych Gminy i jej mieszkańców kierownik Referatu OŚR wyjaśniła, że: „Na każdym z etapów przygotowywania oraz realizacji ww. zadania dokonywano analiz oraz weryfikacji założeń m. in. przebieg tras poszczególnych odcinków sieci ...Szczegółową analizę wariantów poszczególnych rozwiązań opisuje studium wykonalności projektu „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty”.

(dowód: akta kontroli str. 400,402)

Prezes Spółki w informacji udzielonej w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³ w sprawie wartości (wg stanu na 30.06.2015 r.) znajdujących się na terenie Miasta i Gminy Borne Sulinowo elementów infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, w tym elementów o wartości powyżej 1 mln zł; liczby mieszkańców obsługiwanych przez Spółkę oraz wielkości sprzedaży wody i odprowadzania ścieków, wskazał, że:

- wartość początkowa infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej wynosiła 59.041.197,22 zł, natomiast wartość netto 52.455.847,46 zł,
- w 2015 r. długość: przyłączy wodociągowych wynosiła 12.531 mb, sieci wodociągowej 155.740 mb, przyłączy kanalizacyjnych 7.115 mb, a sieci kanalizacyjnej 140.463 mb,
- Spółka zaopatrywała w wodę w 2013 r. 9.285 mieszkańców, w 2014 r. i 2015 r. (do 30.06) 9.299 mieszkańców, a odbierała ścieki w latach 2013-2015 od 8.804 mieszkańców,
- sprzedaż wody (w m³) wynosiła w 2013 r. 271.523 (plan 268.662), w 2014 r. 269.554 (plan 261.323), w 2015 r. (do 30.06.) 131.290 (plan 123.760),
- odbiór ścieków (w m³) wynosił w 2013 r. 229.419 (plan 268.662), w 2014 r. 232.507 (plan 226.677) w 2015 r. (do 30.06.) 113.629 (plan 107.286),
- Spółka odebrała ścieki dowieszone (w m³) w 2013 r. 3.182, w 2014 r. 920 i w 2015 r. (do 30.06) 424. Spółka nie planowała ilościowego odbioru ścieków dowożonych,
- ilość wody zużytej przez 1 mieszkańca¹⁴ (miesięcznie w m³) w latach 2013-2015 wyniosła odpowiednio: 2,36, 2,37 i 2,3,
- straty wody (w m³ i %) w latach 2013-2015 wyniosły odpowiednio: 82.278 (18,5); 55.564 (14,7) i 25.594 (13,8),

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

¹⁴ Ilość ścieków przyjmuje się, jako równą ilości wody pobranej.

- sprzedaż wody w tys. m³ na 1 km sieci i odbioru ścieków w tys. m³ na 1 km sieci w latach 2013-2015 (do 30.06) wyniosła w 2013 r. 1,7 i 1,6; w 2014 r. po 1,7 i w 2015 r. (30.06) 1,7 i 1,6.

(dowód: akta kontroli str. 457-460)

W sprawie sporządzonych analiz na etapie projektowania i wykonania infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej, realizowanej w ramach Projektu „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty”, dotyczących m.in. cen za dostarczenie wody i odprowadzanie ścieków, wykorzystania infrastruktury po zakończeniu realizacji inwestycji, Prezes Spółki poinformował, że zostały m.in. wykonane analizy:

- prognozowanych cen za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków w Gminie. Np. w zestawieniu dla 2014 r. (Tabela 34-3_W1. Prognoza taryf za wodę i ścieki z projektem UE - Gmina Borne Sulinowo) przyjęto ceny netto wody i ścieków odpowiednio w kwotach 6,71 zł i 12,02 zł, razem 18,73 zł. Ceny rzeczywiste w tym roku wyniosły odpowiednio 6,78 zł, 14,47 zł, razem 21,25 zł. W udzielonej informacji Prezes Spółki stwierdził również, że: *„...Różnica w cenie wynika głównie z faktu, iż w Studium Wykonalności zakładało sprzedaż wody i ścieków w oparciu o założenia odnośnie przyłączy odpowiednio na poziomie: 317.330 m³/rok oraz 301.829 m³/rok, zaś faktyczne wykonanie sprzedaży roku 2014 wyniosło odpowiednio 269.554 m³/rok oraz 232.507 m³/rok. Gdyby założyć sprzedaż ilościową jak w Studium Wykonalności, ceny za wodę i ścieki w rzeczywistości byłyby niższe niż wykazano w dokumentacji projektu...”*,
- wykorzystania infrastruktury (w zakresie ilości dostarczanej wody, odprowadzanych ścieków w cyklu dziennym, miesięcznym i rocznym, ilu odbiorców będzie korzystało z infrastruktury (w tym na 1 km bieżącej sieci). Np. Z Tabeli 31-3_W1. (Prognoza zużycia wody i produkcji ścieków z projektem UE - Gmina Borne Sulinowo wynika, że sprzedaż ilościową wody i ścieków w 2014 r. prognozowano w wysokości odpowiednio: 317.330 i 301.829 m³, przy czym sprzedaż ilościowa rzeczywista wyniosła odpowiednio 269.554 i 232.507 m³...”,
- wymiaru obciążeń finansowych Miasta i mieszkańców w sytuacji braku wykonania infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej w ramach Projektu „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty”. W udzielonej informacji Prezes stwierdził m.in.: *„(...) Analiza dla wariantu „zero” czyli ówczesny stan obecny bez realizacji inwestycji była sporządzona zgodnie z wytycznymi unijnymi w dokumentacji aplikacyjnej projektu „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty”. Nie mniej nie oddaje ona jednej najistotniejszej kwestii (zgodnie z wytycznymi nie powinna jej zawierać), tj. kwestii: - koniecznych nakładów inwestycyjnych w infrastrukturę eksploatowaną w wariantie „zero, celem dostosowania jej do poziomu, aby spełniała normy unijne w zakresie parametrów wody i ścieków; - kar wynikających z naruszenia warunków korzystania ze środowiska wynikających z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Ze względu na położenie Polski w zlewisku Morza Bałtyckiego – teren ten został uznany za „wrażliwy” tj. wymagający ograniczenia zrzutów związków azotu i fosforu do wód dla ochrony przed eutrofizacją Bałtyku. Zobowiązania wynikające z art. 3,4,5(2) i 7 Dyrektywy 91/271/EWG oznaczają m.in., że do 31 grudnia 2015 r.: wszystkie aglomeracje >= 2000 RLM muszą być wyposażone w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalnie ścieków, o efekcie oczyszczania uzależnionym od*

wielkości oczyszczalni. Nie jest możliwe niestety określenie wysokości ewentualnej kary w sytuacji braku wykonania infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej w ramach Projektu „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty” ze względu na brak przepisów wykonawczych. Reasumując nie ma możliwości przeprowadzenia rzetelnej oceny wymiaru obciążeń finansowych gmin i ich mieszkańców w sytuacji braku wykonania infrastruktury wod. – kan. w ramach projektu ...”,

- w jakim zakresie rozbudowa i unowocześnianie sieci wodociągowo-kanalizacyjnej wpłynie na obniżenie lub podwyższenie kosztów ponoszonych przez odbiorców w porównaniu do stanu sprzed rozpoczęcia prac w ramach ww. Projektu. Prezes stwierdził: „...wykonanie nowej infrastruktury musi wygenerować wzrost kosztów eksploatacji, stąd niezbędne jest dokonanie na etapie planowania projektu rzetelnej oceny kosztów i korzyści oraz wynikającej z tego zasadności realizacji poszczególnych jego elementów, w sposób umożliwiający jak najefektywniejsze wykorzystanie infrastruktury powstałej w następstwie realizacji tegoż projektu. Realizując projekt, Spółka w imieniu, której działał Związek Miast i Gmin Dorzecza Parsęty nie miała wpływu na jego zakres rzeczowy, który to ustalały gminy. Rozbudowa i unowocześnienie infrastruktury wod-kan wpłynęły w znacznym stopniu na podwyższenie cen za wodę i ścieki w Gminie Borne Sulinowo z powodu nieproporcjonalnej rozbudowy w odniesieniu do ilości podłączonych odbiorców. Nie mniej wskazać należy, iż zgodnie z zaleceniami UE poziom opłat za wodę i ścieki nie powinien przekraczać progu 3% dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych. Nie ma mechanizmu prawnego ograniczającego taryfy powyżej jakiegoś ustalonego progu. Istnieją dwa mechanizmy umożliwiające udzielanie wsparcia gospodarstwom domowym: zasiłki dla gospodarstw domowych wypłacane z budżetu państwa i dopłaty do taryf wypłacane określonej grupie taryfowej z budżetu gmin...”.

(dowód: akta kontroli str.470-472)

W zakresie przeprowadzonych analiz niskiego obciążenia sieci Prezes Spółki poinformował, że: „... Analizy wykorzystania sieci wodociągowo – kanalizacyjnych są przeprowadzane przez spółkę na bieżąco, a w przypadku inwestycji planowanych i realizowanych przez Spółkę – już na etapie projektowania. Sieci wodociągowo – kanalizacyjne na terenie gminy Borne Sulinowo zostały wniesione do spółki aportem, bądź powstały w wyniku realizacji Projektu „Zintegrowana gospodarka wodno- ściekowa w dorzeczu Parsęty”. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku spółka nie miała wpływu na ich lokalizację oraz długość i tym samym efektywność ich wykorzystania. Sieci wniesione aportem zostały wytworzone przed przejęciem ich przez spółkę, natomiast zakres inwestycji realizowanych w ramach Projektu „Zintegrowana gospodarka wodno – ściekowa w dorzeczu Parsęty” został określony przez gminę i przeniesiony do decyzji Komisji Europejskiej uprawniającej spółkę do realizacji Projektu i w takim kształcie musiał zostać zrealizowany.

Miejscowość Śmiadowo: łączna długość sieci kanalizacyjnych grawitacyjnych oraz tłocznych - 5055 m, 3 przepompownie ścieków, z których jedna od momentu wybudowania nie pracuje ze względu na brak podłączeń, studnie kanalizacyjne rewizyjne DN 1000 w ilości 13, 3 zasuwy odcinające DN 80, 2 studnie z czyszczakiem DN 1000, 3 studnie rozprężne DN 1000, 1 zasuwa odcinająca DN 65, 9 studni kanalizacyjnych rewizyjnych DN 1200, 4 studnie kanalizacyjne rewizyjne DN 400, 3 studnie odpowietrzające. Łączna długość sieci wodociągowych – 5021,2 m, rury PVC oraz PEHD, 1 hydrant, 1 zasuwa DN 200, 4 zasuwy DN 100, 4 zasuwy DN 80, 1 studnia wodomierzowa, 1 odpowietrznik. W miejscowości Śmiadowo istniała lokalna

hydrofornia, która została zlikwidowana w ramach projektu a woda dostarczana jest rurociągami z SUW Borne Sulinowo. Spółka we wskazanym obszarze posiada 35 zawartych umów na dostarczanie wody oraz 14 odprowadzanie ścieków.

Miejscowość Nobliny: łączna długość sieci kanalizacyjnych grawitacyjnych oraz tłocznych – 3580 m, 1 przepompownia ścieków, 22 studnie kanalizacyjne rewizyjnych DN 1200, 8 studni kanalizacyjne rewizyjne DN 400, 1 zasuwa odcinająca nożowa DN 80, 2 studnie odpowietrzające DN 400, 1 studnia rozprężna DN 1000. W miejscowości jest 8 prywatnych oczyszczalni przydomowych. Łączna długość sieci wodociągowych – 3303 m, rury PEHD, 3 hydranty, 14 zasuw odcinających DN 100, 4 zasuwy odcinające DN 80, 3 odpowietrzniki, studnia wodomierzowa DN 2000. W wymienionej miejscowości istniała lokalna hydrofornia, która została zlikwidowana w ramach projektu a woda dostarczana jest rurociągami z SUW Łubowo. Spółka we wskazanym obszarze posiada 34 zawarte umowy na dostarczanie wody oraz 16 na odprowadzanie ścieków.

Miejscowości Kądzielnia, Kucharowo: łączna długość sieci kanalizacyjnych grawitacyjnych oraz tłocznych -1512,35 m, 2 przepompownie ścieków z których jedna od momentu wybudowania nie pracuje ze względu na brak podłączeń, 10 studni kanalizacyjnych rewizyjnych DN 1200, 2 studnie rewizyjne DN 1500, 9 studni rewizyjne DN 400, 1 przepływomierz Siemens Sitrans, 1 zasuwa odcinająca DN 80, 1 zasuwa odcinająca DN 50. Do wymienionych urządzeń jest podłączona 1 posesja. Łączna długość sieci wodociągowych: 6728m, rury PEHD, 11 hydrantów, 18 zasuw odcinających DN 100, 22 zasuwy odcinające DN 80, 8 odpowietrzników, 6 nawierteł, 4 komory zasuw DN 1200, 2 studnie wodomierzowe DN 2000. W wymienionej miejscowości istniała lokalna hydrofornia, która została zlikwidowana w ramach projektu a woda dostarczana jest rurociągami z SUW Silnowo. Na terenie tych miejscowości mieszkańcy posiadają także własne ujęcia wody. Spółka we wskazanym obszarze posiada 22 zawarte umowy na dostarczenie wody oraz 1 na odprowadzanie ścieków.

Miejscowość Kolanowo: łączna długość sieci wodociągowych – 3151,3 m, rury PEHD, 4 hydranty, 12 zasuw DN 100 PN10, 7 nawierteł, 3 odpowietrzniki, 1 studnia wodomierzowa. Do wymienionych urządzeń jest podłączonych 5 posesji z których 1 jest letniskowa. W osadzie nie było sieci wodociągowej. Mieszkańcy w posiadają także własne ujęcia wody. Spółka we wskazanym obszarze posiada 5 zawartych umów na dostarczanie wody.

Miejscowości Jeziorna, Starowice, Czochryń: łączna długość sieci wodociągowych 8422m, rury PEHD, 12 hydrantów, 7 zasuw odcinających DN 100, 76 zasuw odcinających DN 80, 8 odpowietrzników, 2 studnie wodomierzowe, 32 nawierteł. Sieć została wykonana wg. zakresu zgłoszonego przez gminę w ramach projektu „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty”. W miejscowościach nie było sieci wodociągowej. Mieszkańcy w dużej większości posiadają własne ujęcia wody. Do odbiorców, którzy są podłączeni woda dostarczana jest rurociągami z SUW Łubowo. Spółka we wskazanym obszarze posiada 28 zawartych umów na dostarczanie wody...”
(dowód: akta kontroli str. 472-475)

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

(dowód: akta kontroli str. 413, 415)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: „...władze Gminy Borne Sulinowo oraz innych gmin nie widziały w ówczesnym czasie potrzeby wspólnego wykonywania przez gminy zadania własnego, jakim jest zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Wspólnego wykonywania tj. takiego, który powodowałby, że określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy wykonują wtedy

odpowiednio właściwe organy: 1) związku międzygminnego; 2) gminy wskazanej w porozumieniu międzygminnym. Decyzja dotycząca zasad prowadzenia działalności (czy gmina realizuje sama, czy tworząc związek lub zawierając porozumienie) lub też formy prowadzenia działalności (zakład budżetowy, spółka) należy do gminy, nie mniej uwarunkowana jest ona również wspólną wolą innych gmin uczestników projektu „Parsęta” – współwłaścicieli spółki PWiK. W przypadku chęci gmin np. tworzenia związku uchwały o utworzeniu związku podejmują rady zainteresowanych gmin, a organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku. W takim przypadku jedynym organem uprawnionym do uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze związku międzygminnego jest zgromadzenie związku. Odnosi się to także do uchwał zatwierdzających taryfy. W mojej opinii, zawarcie lub nie zawarcie porozumienia lub związku międzygminnego nie jest determinantem wpływającym na tworzenie wspólnej taryfy. Przepisy rozporządzenia ministra budownictwa w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków wyraźnie precyzują kryteria kalkulacji taryf, według których przy ustalaniu wartości niezbędnych przychodów winno uwzględniać się zróżnicowane koszty świadczenia usług, zróżnicowany poziom nakładów inwestycyjnych i wielkości sprzedaży, etc. – w sposób eliminujący subsydiowanie skrośne. Taryfowe ceny i stawki opłat powinny być skalkulowane i różnicowane w taki sposób, żeby zapewnić eliminację subsydiowania skrośnego oraz łatwość ustalenia i sprawdzenia należności za świadczenie usług, co oznacza, iż przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne posiada obowiązek dokonywania alokacji kosztów na poszczególne grupy odbiorców w przypadku, jeśli istnieją udokumentowane różnice w kosztach dostawy wody dla poszczególnych odbiorców. Reasumując, determinantem ustalenia taryfy na tym samym poziomie zgodnie z zapisami obowiązującego prawa są lokalne uwarunkowania świadczenia usług powiązane z wielkością zróżnicowania kosztów świadczenia usług i możliwością ich wyodrębnienia, przy zachowaniu eliminowania subsydiowania skrośnego. „Wspólna taryfa” wyliczana z naruszeniem zasad określonych w rozporządzeniu taryfowym w tym unikania subsydiowania skrośnego spowodowałaby konieczność ponoszenia kosztów innych systemów wodociągowo-kanalizacyjnych gmin ościennych, np. odbiorcy Bornego Sulinowa „ponosiliby koszty” np. odbiorców Gminy Grzmiąca”.

(dowód: akta kontroli str. 415-416)

Sprawy dotyczące daty przystąpienia Gminy do Spółki, sposobu pokrycia udziałów oraz uprawnień w Spółce, w tym w zakresie kontroli omówiono w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia. Gmina za rok obrotowy 2013, 2014 i 2015 nie otrzymała dywidendy. Zastępca Burmistrza wyjaśnił: „... współnicy Spółki podjęli uchwały o przekazaniu zysków za w/w lata obrotowe na kapitał zapasowy. Spółka generuje zyski bilansowe niemające odzwierciedlenia w przyroście gotówki, a które są następstwem księgowej prezentacji rozłożonej w czasie rozliczenia otrzymanej dotacji...”.

(dowód: akta kontroli str.405)

Odnosnie działań Gminy w zakresie analizowania korzyści i straty, jakie Gmina poniosłaby w przypadku realizacji zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków – w innych formach organizacyjnych i wpływu na wysokość opłat, Zastępca Burmistrza wyjaśnił: „...W wyniku przeprowadzenia powyższych analiz, w tym także po opracowaniu studium wykonalności został przyjęty ogólny wniosek mówiący o tym, że Gmina Borne Sulinowo w przypadku uczestnictwa w projekcie „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty”

odniesie większe korzyści aniżeli w przypadku, jeżeli miałyby samodzielnie realizować w podobnym zakresie i czasie przedmiotowe zadanie własne. Realizacja zadania w ramach związku międzygminnego i niewydatkowanie przez gminę stosunkowo dużych własnych środków finansowych dodatkowo umożliwiła gminie realizację innych równie potrzebnych gminie zadań inwestycyjnych...”.

(dowód: akta kontroli str.406)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że Gmina zobligowana została do spełnienia wymagań zawartych w odpowiednich dyrektywach UE oraz prawie polskim odnośnie prowadzenia gospodarki wodno-ściekowej.(...) Powyższe determinowało konieczność realizacji bardzo dużego zakresu inwestycji w zakresie gospodarki wodno-ściekowej. Gmina rozważała możliwość stopniowej realizacji zadań inwestycyjnych przy udziale dotacji unijnych w ramach posiadanej Spółki PUK, ale nie byłaby w stanie zabezpieczyć środków finansowych na wkład własny (wartość projektu zrealizowanego w ramach „Parsęty” dla Gminy Borne Sulinowo wyniosła 50 mln zł), ponadto nie dysponowała odpowiednią kadrą.(...). Konieczność ujmowania w taryfach wszystkich kosztów wynikających z realizacji potencjalnego zakresu inwestycji celem spełnienia zasady „zanieczyszczający płaci” (bez spełnienia powyższej zasady nie można ubiegać się o dofinansowanie) powodowałaby, iż ceny byłyby na podobnym poziomie. W związku z powyższym podjęto decyzję o przystąpieniu do projektu realizowanego przez Związek Miast i Gmin Dorzecza Parsęty. Etapem koniecznym dla zrealizowania omawianego projektu była centralizacja działalności i przystąpienie gmin do spółki operatorskiej, którą dla celów realizacji projektu została PWiK sp. o.o. w Szczecinku. Należy zaznaczyć, iż omawiany projekt, uzyskał dofinansowanie w wysokości ponad 77% kosztów kwalifikowalnych, co w przypadku jednostki gminy, jako potencjalnego beneficjenta byłoby raczej nie do osiągnięcia – poziom dofinansowania małych projektów szacujemy w granicach 60%. W takim przypadku beneficjent musiałby zdobyć i zabezpieczyć ponad 30% wartości projektu, jako wkład własny”.

(dowód: akta kontroli str. 406-407)

1.3. W Urzędzie nie została opracowana i wdrożona w udokumentowanej formie procedura weryfikacji przedkładanych przez Spółkę wieloletnich planów rozwoju.

(dowód: akta kontroli str. 408)

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym¹⁵ Urzędu sprawy należące do kompetencji Burmistrza z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania ścieków należały do referatu inwestycji (RI) i referatu ochrony środowiska i rolnictwa (ŚR) podległych bezpośrednio Zastępcy Burmistrza. Do zadań RI należały sprawy dotyczące rozwoju Gminy, prowadzenie prac związanych z przygotowaniem zadań inwestycyjnych, opracowywanie rocznych i wieloletnich planów inwestycyjnych, koordynowanie funkcjonowania urządzeń infrastruktury technicznej i nadzorowanie ich eksploatacji (w tym wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków), zapewnienie dla nieruchomości dostaw energii elektrycznej, energii cieplnej, wody i gazu, odprowadzania ścieków i wywozu nieczystości stałych; wykonywanie czynności i procedur związanych z przygotowaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy oraz przygotowaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Do zadań referatu ŚR należał nadzór nad zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków oraz współpraca w tym zakresie z przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym; nadzór nad zaopatrywaniem mieszkańców gminy w wodę o określonej jakości; weryfikowanie

¹⁵ Zarządzenia Burmistrza Bornego Sulinowa Nr 17/2013 z dnia 18 lutego 2013 r. ze zm. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Bornem Sulinowie. Dalej: Regulamin.

wniosku i zatwierdzanie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków; nadzorowanie i rozliczanie dopłat Gminy do wody i ścieków. Za prawidłową weryfikację przedstawianych planów odpowiadał Kierownik Referatu RI, do udziału w weryfikacji planów zobowiązany był Kierownik Referat ŚR oraz Zastępca Burmistrza, któremu ww. referaty bezpośrednio podlegały.

(dowód: akta kontroli str.504-511)

Burmistrz wyjaśnił: „... w Urzędzie w sposób formalny, np. w formie zarządzenia, nie została przyjęta procedura weryfikacji przedkładanych przez Spółkę planów rozwoju.(...) Procedura weryfikacji przedkładanych przez Spółkę planów rozwoju odbywa się na zasadzie „dobrych praktyk”, które od lat są stosowane i wydaje się, że nie ma potrzeby ich ścisłego formalizowania. Na podstawie art. 21 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę ... PWiK opracowuje wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu (Plan). Jego budowa wymaga konsultacji dwustronnych Gmina-Spółka, Spółka-Gmina, aby zapewnić jego zgodność zarówno z przepisami prawa jak i koncepcją rozwoju gminy, stąd wstępny projekt Planu opracowany przez PWiK przesyłany jest do gminy celem weryfikacji i konsultacji. Przedstawiciele gminy, tj. pracownicy urzędu i PWiK przed przedłożeniem planu spotykają się celem dokonania ostatecznych uzgodnień. Tak więc ewentualne uwagi na etapie budowy planu były na bieżąco uwzględniane, czego efektem była pozytywna weryfikacja planów przez Burmistrza Bornego Sulinowa, a w dalszej kolejności także Rady Miejskiej w Borne Sulinowie”.

(dowód: akta kontroli str. 408)

1.4. W badanym okresie obowiązywały plany Spółki na terenie Gminy Borne Sulinowo, zatwierdzone uchwałami Rady Miejskiej¹⁶ na lata 2011-2013¹⁷ i 2014-2016¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 78-85, 94-105, 129-138)

Gmina w latach 2013-2015 posiadała studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (MPZP), za wyjątkiem miejscowości Kłomino i części miejscowości Ciemino w przypadku MPZP.

(dowód: akta kontroli str. 319-327)

Badaniem objęto inwestycje dotyczące infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej zaplanowane w WPRiMUWiK i wykonane ze środków Gminy w latach 2013-2015. Wszystkie zamierzenia były zgodne z ustaleniami MPZP. Z planu na lata 2011-2013 została zrealizowana 1 inwestycja, a z planu na lata 2014-2016 wykonano 4 inwestycje.

(dowód: akta kontroli str. 425-448)

W przedmiocie weryfikowania zgodności opracowanych przez Spółkę projektów planów rozwoju z kierunkami rozwoju gminy określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: „Burmistrz Bornego Sulinowa, jako organ przy pomocy Referatu Inwestycyjnego Urzędu Miejskiego weryfikował zgodność opracowanych przez Spółkę projektów planów rozwoju z kierunkami rozwoju gminy określonymi w studium uwarunkowań

¹⁶ Dalej: RM.

¹⁷ Dalej: Plan na lata 2011-2013.

¹⁸ Dalej: Plan na lata 2014-2016.

i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Gmina Borne Sulinowo na cały swój teren posiada studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a na większość terenu plany miejscowe/mpzp/. Planu miejscowego nie ma dla m. Kłomino oraz w części dla m. Ciemino. Gmina sukcesywnie w zależności od potrzeb i możliwości finansowych dokonuje zmian przedmiotowego studium oraz wprowadza nowe mpzp dla poszczególnych obrębów gminy...”.

(dowód: akta kontroli str. 408)

1.5. Spółka z 24 zadań inwestycyjnych, ujętych w zatwierdzonych przez organy Gminy planach na lata 2011-2013 i 2014-2016, zrealizowała 7, tj.:

1) plan na lata 2011-2013 w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Na 6 zadań inwestycyjnych żadne, w uzgodnieniu z Gminą, nie zostało zrealizowane, z uwagi na bardzo mały zakres budownictwa na działkach lub brak chętnych na zakup działek. Zadanie odłożono w czasie. Powyższe zamierzenia były zgodne z ustaleniami MPZP,

2) plan na lata 2011-2013 w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków. Na 7 zadań inwestycyjnych ujętych w WPRiMUWiK zostało zrealizowane 1 zadanie. Wszystkie zadania były zgodne z ustaleniami MPZP, w uzgodnieniu z Gminą nie zostały zrealizowane z uwagi na bardzo małe zainwestowanie na działkach lub brak zainteresowania zakupem działek i przeniesione do realizacji w latach 2014 – 2016 lub później,

3) Plan na lata 2014-2016 w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Z 4 zadań inwestycyjnych, zgodnych z ustaleniami MPZP zrealizowano 2, do zakończenia czynności kontrolnych 1 zadanie, w uzgodnieniu z Gminą, nadal nie było realizowane z uwagi na brak zainwestowania na działkach lub brak zainteresowania zakupem działek oraz 1 zadanie było w trakcie realizacji,

4) Plan na lata 2014-2016 w zakresie budowy hydroforni. Zrealizowano 2 zadania inwestycyjne, zamierzenia były zgodne z ustaleniami MPZP.

5) Plan na lata 2014-2016 w zakresie sieci kanalizacyjnej z przepompowniami w Gminie. Nie rozpoczęto realizacji 1 zadania z uwagi na konieczność zmiany planowanej lokalizacji wobec braku zgody właściciela terenu, tj. budowy przepompowni ścieków wraz z instalacją grawitacyjną (Jeleń). Zamierzenie było zgodne z ustaleniami MPZP.

(dowód: akta kontroli str. 425-429-448)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: „...Plany rozwoju Spółki są skorelowane z planami inwestycyjnymi Gminy. Na etapie budowy planu Spółka uzgadniała i uwzględniała sugestie Gminy, które z kolei wynikały z potrzeb mieszkańców i planów rozwoju gminy. Inwestycje w zakresie gospodarki wodno-ściekowej realizuje Spółka i w ich planowaniu musi racjonalnie uwzględniać wiele czynników i uwarunkowań techniczno-ekonomicznych. Każdorazowo w przypadku zdobycia środków finansowych przez Gminę lub innych zarządców dróg, Spółka dokonuje niezbędnej analizy stanu technicznego sieci wod. – kan. przed rozpoczęciem inwestycji drogowych w naszej gminie. Tego typu działanie w naszej ocenie jest działaniem właściwym, oszczędzającym ciężko zdobyte środki na realizację inwestycji. Dodać należy to, iż Gminie trudno jest określić na początku planowania czy Gmina w efekcie końcowym otrzyma dofinansowanie, co jest warunkiem *Sine qua non* do realizacji inwestycji. Budowa planu przez Spółkę wymaga konsultacji dwustronnych Gmina-Spółka, Spółka-Gmina, aby zapewnić jego zgodność zarówno z przepisami prawa jak i z planami gminy, stąd wstępny projekt Planu opracowany przez PWiK przesyłany jest do gminy celem weryfikacji i konsultacji. Przedstawiciele gminy i PWiK przed jego przedłożeniem spotykają się

celem jego omówienia, analizy i dokonania ostatecznych uzgodnień. Tak więc ewentualne uwagi na etapie budowy planu były na bieżąco uwzględniane, czego efektem była pozytywna weryfikacja przez burmistrza...”.

(dowód: akta kontroli str. 409)

1.6. Odnośnie formułowania w stosunku do Spółki wniosków dotyczących ujęcia zadań inwestycyjnych w planie rozwoju np. w związku z planowanymi inwestycjami lub pracami nad planami zagospodarowania przestrzennego Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: „...każdorazowo Gmina i Spółka uzgadniały realizację zadań inwestycyjnych, jeżeli wymagały tego planowane inwestycje czy prace nad planami miejscowymi /mpzp/.”

(dowód: akta kontroli str. 409)

Kierownik Referatu Inwestycji Urzędu wyjaśnił: „...na wspólnych naradach gdzie uzgadniano i opiniowano zadania inwestycyjne. Nie sporządzono protokołów z tych spotkań. ... odnośnie wniosków Gminy o ujęcie zadań inwestycyjnych w Wieloletnim Planie Rozwoju i Modernizacji Urządzeń Wodociągowych i Urządzeń Kanalizacyjnych informuję, iż w ostatnim czasie zaproponowaliśmy zmiany w WPRiMUWiK. Proponowane zmiany zostały przesłane majlem i pocztą, następnie odbyło się spotkanie, na którym uzgodniono zakres inwestycji do ujęcia w WPRiMUWiK. ... Nie sporządzono protokołu z tego spotkania...”.

(dowód: akta kontroli str.430)

1.7. Przypadki odstąpienia Spółki od realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w planach na lata 2011 – 2013 i 2014 – 2016 omówiono w pkt 1.5. wystąpienia.

Wyjaśniając przyjęte w Urzędzie sposoby monitorowania zadań inwestycyjno-modernizacyjnych ujętych w wieloletnich planach rozwoju Zastępca Burmistrza wyjaśnił: „...Rada nadzorcza jako organ reprezentuje interesy wspólników i nadzoruje oraz kontroluje Spółkę. Weryfikacja inwestycji realizowanych przez Spółkę jest monitorowana i weryfikowana w wielu aspektach.

- Spółka co roku składa Sprawozdanie Zarządu, w którym szczegółowo opisuje realizację inwestycji.

- Pracownicy Gminy, w tym szczególnie z-ca burmistrza oraz kierownik ref. inwestycyjnego t/urzędu uzgadniają i opiniują zadania inwestycyjne, w tym w szczególności usytuowanie projektowanych sieci uzbrojenia terenu.

- Burmistrz Bornego Sulinowa wydaje decyzje administracyjne przed przystąpieniem Spółki do robót, zezwalające na zajęcie pasów drogowych oraz decyzje na umiejscowienie urządzeń wod. – kan. w pasach drogowych dróg publicznych,

- Przed rozpoczęciem robót Spółka organizuje przekazania placu budowy dla wykonawców,

- Pracownicy Spółki PWiK, w tym Zarząd pozostają w ścisłym bieżącym kontakcie z zastępcą burmistrza ...”,

(dowód: akta kontroli str. 410)

Kierownik Referatu Inwestycji wyjaśnił, że monitoring realizacji zadań: „...odbywa się to na kilku płaszczyznach: - projektant opracowujący dokumentację projektową inwestycji na zlecenie PWiK uzgadnia osobiście przebieg, lokalizację oraz inne uwarunkowania w Gminie Borne Sulinowo, jeżeli zakres inwestycji obejmuje działki należące do gminy; - PWiK bezpośrednio przed rozpoczęciem robót budowlanych na terenie nieruchomości należących do Gminy Borne Sulinowo występuje z wnioskiem o udostępnienie nieruchomości w formie decyzji lub umowy – w załączeniu kserokopia przykładowych decyzji na umieszczenie sieci kanalizacji sanitarnej oraz sieci wodociągowej. Ponadto przedstawiciele Gminy Borne Sulinowo

mają częsty kontakt telefoniczny oraz osobisty z przedstawicielami PWiK gdzie wymieniają się informacjami o aktualnie realizowanych zadaniach inwestycyjnych oraz planowanych w najbliższym czasie ...”.

(dowód: akta kontroli str. 429-430)

W sprawie przeprowadzanych analiz wpływu braku realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w WPRiMUWiK na ceny i stawki opłat za usługi zawarte w przedstawianych przez Spółkę planach taryfowych Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że analizy takie przeprowadzano: „...Spółka PWiK przy kalkulacji taryf uwzględnia amortyzację na podstawie ewidencji księgowej, tj. uwzględnia się wartość amortyzacji na rok obowiązywania nowych taryf w oparciu o amortyzację środków trwałych będących w ewidencji środków trwałych PWiK na dzień sporządzania wniosku taryfowego. A zatem amortyzacji od planowanych inwestycji nie uwzględnia się. Dokumenty w powyższym zakresie znajdują się w spółce i gmina nimi nie dysponuje”.

(dowód: akta kontroli str. 417)

Prezes Spółki poinformował, że: „...Spółka opracowuje taryfy w oparciu o koszty ewidencji księgowej roku obrachunkowego. W niezbędnych przychodach nie uwzględnia kosztów, o których mowa w art. 20 ust. 4 ustawy w zakresie kosztów wynikających z planowanych w przyszłości wydatków inwestycyjnych...”.

(dowód: akta kontroli str. 464)

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

(dowód: akta kontroli str. 512)

Prezes Spółki w udzielonej informacji stwierdził, że: „... Plan w fazie wstępnej opracowywany jest przez kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych Spółki ... następnie plan weryfikowany jest przez zarząd Spółki i dalej przesyłany do gminy celem weryfikacji i konsultacji. Przedstawiciele gminy i Spółki przed jego przedłożeniem ...burmistrzowi spotykają się celem dokonania ostatecznych uzgodnień. ...do Spółki zarówno na etapie planowania jak i po uchwaleniu planów nie wpływały od rady miejskiej, mieszkańców oraz organizacji pozarządowych żadne wnioski dotyczące zmian.... Spółka realizując poszczególne zadania konsultuje z burmistrzem oraz pracownikami odpowiedzialnymi za inwestycje warunki ich wykonania....”.

(dowód: akta kontroli str. 461)

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, procedur weryfikacji przedkładanych przez Spółkę Burmistrzowi Bornowa Sulinowa wieloletnich planów rozwoju.

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.¹⁹, jedną z zasad realizujących przedmiotowe standardy, winna być

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

zasada pisemności sporządzania wszystkich zarządzeń i procedur obowiązujących w jednostkach sektora finansów publicznych²⁰.

Zastępca Burmistrza Bornego Sulinowa wyjaśnił, że w Urzędzie w sposób formalny nie została przyjęta procedura weryfikacji przedkładanych przez Spółkę planów rozwoju.
(dowód: akta kontroli str.408)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Burmistrz w niewystarczającym zakresie w realizował zadanie dotyczące wieloletnich planów rozwoju sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, a 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 opracowano i nie wdrożono w udokumentowanej formie procedur oceny prawidłowości przekazywanych przez Spółkę wniosków taryfowych oraz weryfikacji przedstawionych w niej kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 413, 416)

Zgodnie z Regulaminem sprawy należące do kompetencji Burmistrza z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania ścieków powierzone zostały do realizacji referatowi inwestycji (RI) i referatowi ochrony środowiska i rolnictwa (ŚR) podległym bezpośrednio Zastępcy Burmistrza. Do zadań referatu ŚR należał nadzór nad warunkami zbiorowego zaopatrzenia w wodę odprowadzaniem ścieków i współpraca w tym zakresie z przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym; nadzór nad zaopatrywaniem mieszkańców Gminy w wodę o określonej jakości; weryfikowanie wniosku i zatwierdzanie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków; nadzorowanie i rozliczanie dopłat Gminy do wody i ścieków. Za prawidłową weryfikację przedstawianych planów odpowiadał Kierownik Referat ŚR oraz Zastępca Burmistrza, któremu ww. referat bezpośrednio podlegał.

(dowód: akta kontroli str. 504-511)

Zastępca Burmistrza odnośnie braku w Urzędzie pisemnych procedur weryfikacji przedkładanych przez Spółkę wniosków taryfowych wyjaśnił: „...W Urzędzie nie zostały przyjęte w drodze zarządzenia Burmistrza pisemne procedury w zakresie oceny prawidłowości oraz poprawności przekazywanych przez PWiK sp. z o.o. w Szczecinku wniosków taryfowych jak również weryfikacji przedstawionych kosztów. W obowiązującym stanie prawnym nie ma obowiązku tworzenia pisemnych procedur w zakresie j.w. Obowiązujące procedury zostały wypracowane na zasadzie „dobrych praktyk”.

(dowód: akta kontroli str. 416)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił ponadto, że: „...Podczas weryfikacji taryf odbywają się spotkania przedstawicieli Gminy Borne Sulinowo z przedstawicielami Spółki, podczas których prezentowany jest cały etap kalkulacji taryf, tj. sprzedaż ilościowa, koszty roku obrachunkowego w oparciu o dane ewidencji księgowej PWiK stanowiące podstawę kalkulacji taryf, wysokość wskaźników makroekonomicznych powiększających koszty roku obrachunkowego, zasady alokacji kosztów, rodzaj i struktura taryf oraz sposób różnicowania taryfowych grup odbiorców usług.

²⁰ Standard 10 – Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej.

W sprawie weryfikacji wniosku taryfowego w tym oceny celowości ponoszenia kosztów przez spółkę odbywają się również wewnętrzne konsultacje Burmistrza Bornego Sulinowa z z-cą burmistrza, Skarbnikiem i kierownikiem referatu ochrony środowiska. Wynikiem w/w konsultacji jest projekt uchwały o zatwierdzeniu taryf. (...) przed złożeniem wniosku taryfowego przez spółkę odbywają się również spotkania zarządu spółki i jej pracowników z Burmistrem Bornego Sulinowa, Z-cą Burmistrza i Skarbnikiem w celu omówienia przebiegu działań spółki w upływającym roku taryfowym i planowanych zamierzeń wod-kan na terenie Gminy oraz związanych z tym kosztów do poniesienia w następnym okresie."

(dowód: akta kontroli str. 416-417)

2.2. *Złożone przez Spółkę wnioski o zatwierdzenie taryf dla badanego okresu odpowiadały wymaganiom określonym w Ustawie i w § 19 rozporządzenia Ministra Budownictwa z 28.06.2006 r. w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków²¹.*

(dowód: akta kontroli str.271- 327, 328-364)

Plany taryfowe, obowiązujące w okresie 2013-2015 (do 30.06), zawarte w przedkładanych Burmistrzowi wnioskach o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego ścieków na terenie Gminy Borne Sulinowo zostały zatwierdzone przez Radę Miejską jeden raz, tj. uchwałą Nr XLII/507/2014 z 24.04.2014 r. w sprawie zatwierdzania taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, obowiązujących na terenie Gminy Borne Sulinowo w okresie od 22.05.2014 r. do 21.05.2015 r. Przedłożone przez Burmistrza Radzie Miejskiej taryfy za okresy: 22.05.2012 r. – 21.05.2013 r.; 22.05.2013 r. – 21.05.2014 r. i 22.05.2015 do 21.05.2016 r. nie zostały przez nią przyjęte.

(dowód: akta kontroli str.106-114, 115-120, 128-129)

Jedną z przyczyn niepodjęcia uchwał był: „...brak możliwości wpływu na zasadność i celowość ponoszonych kosztów przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Spółkę z o.o. w Szczecinku w związku z utrzymaniem sieci wodociągowo-kanalizacyjnej na terenie Gminy Borne Sulinowo, a tym samym brak możliwości weryfikacji wydatków”.

(dowód: akta kontroli str. 114, 119)

Wyjaśniając przyczyny braku zlecenia wykonania w latach 2013-2015 przez instytucje zewnętrzne audytu taryf, przedkładanych we wnioskach przez Spółkę, Zastępca Burmistrza wyjaśnił: „Niepodjęcie uchwały w sprawie zatwierdzenia taryf nie stanowi oświadczenia woli rady gminy o braku akceptacji taryf. Takie działanie jest działaniem politycznym, które ma na celu nie zajęcie stanowiska w sprawie. Prawodawca przewidział w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków taką możliwość postępowania przez radę gminy, tj. art. 24. ust. 8 wskazanej ustawy stanowi „Jeżeli rada gminy nie podejmie uchwały w terminie, o którym mowa w ust. 5, taryfy zweryfikowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wchodzi w życie po upływie 70 dni od dnia złożenia wniosku o zatwierdzenie taryf.” Rada gminy ma prawną możliwość odmowy zatwierdzenia taryf, jeżeli zostały one sporządzone niezgodnie z przepisami. Musi się to jednak odbyć w formie uchwały. Wspomnieć jednocześnie należy, iż w latach wcześniejszych przeprowadzane były audyty przez osoby desygnowane przez burmistrza (w tym m.in. i radnych) i nie wykazały one nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg, sposobu kalkulacji taryf - alokacji kosztów na ich potrzeby jak

²¹ Dz. U. Nr 127, poz. 866

i ustaleniu niezbędnych przychodów do obliczenia taryfowych cen i stawek opłat wynikających z rozporządzenia taryfowego. Powyższe potwierdzają również coroczne badania biegłego rewidenta, kontrole skarbowe, kontrole i opinie rady nadzorczej, uchwały zgromadzenia wspólników. Jednocześnie dodatkowo wskazuję, iż burmistrz wraz z pracownikami urzędu na czele ze skarbnikiem przeprowadza każdorazowo przed przedłożeniem wniosku dla rady miejskiej weryfikację taryf także na miejscu, tj. w siedzibie PWiK w zakresie, o którym mowa w art. 24. ust. 4. ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Moim zdaniem w Polsce nie istnieje żaden podmiot audytorski, którego opinia czy decyzja byłaby niepodważalną przez strony postępowania, per analogia jak ma to miejsce przy ustalaniu taryfy za ciepło czy energię elektryczną przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Ponadto należy zauważyć, że służby księgowe spółki, zarząd spółki, posiadają wysokie kwalifikacje oraz wieloletnie doświadczenie w zakresie finansów i ekonomii. Służby te podnoszą kwalifikacje na szkoleniach prawnych i finansowo-ekonomicznych i konsultują swoje działania z autorytetami z branży. Również służby finansowe gminy posiadają niezbędne kwalifikacje i wiedzę.

Wydaje mi się, że właściwym byłoby stworzenie w naszym kraju podmiotu wyspecjalizowanego i decyzyjnego w zakresie weryfikacji i zatwierdzania taryf, ale jest to już zadanie dla parlamentarzystów, którzy tworzą prawo i odpowiadają za jego stan w Polsce.”

(dowód: akta kontroli str.419 – 420)

2.3. Urząd nie przeprowadził udokumentowanych analiz dotyczących weryfikacji wykazanych przez Spółkę kosztów z punktu widzenia celowości ich ponoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 413, 416–417)

Odnosząc się do sposobu, w jaki analizowano i weryfikowano koszty Spółki z punktu widzenia celowości ich ponoszenia Burmistrz wyjaśnił: „...Podczas weryfikacji taryf odbywają się spotkania przedstawicieli Gminy Borne Sulinowo z przedstawicielami Spółki, podczas których prezentowany jest cały etap kalkulacji taryf, tj. sprzedaż ilościowa, koszty roku obrachunkowego w oparciu o dane ewidencji księgowej PWiK stanowiące podstawę kalkulacji taryf, wysokość wskaźników makroekonomicznych powiększających koszty roku obrachunkowego, zasady alokacji kosztów, rodzaj i struktura taryf oraz sposób różnicowania taryfowych grup odbiorców usług. W sprawie weryfikacji wniosku taryfowego w tym oceny celowości ponoszenia kosztów przez spółkę odbywają się również wewnętrzne konsultacje Burmistrza Bornego Sulinowa z z-cą burmistrza, Skarbnikiem i kierownikiem referatu ochrony środowiska. Wynikiem w/w konsultacji jest projekt uchwały o zatwierdzeniu taryf. Należy też dopowiedzieć, że przed złożeniem wniosku taryfowego przez spółkę odbywają się również spotkania zarządu spółki i jej pracowników z Burmistrem Bornego Sulinowa, z-cą burmistrza i Skarbnikiem w celu omówienia przebiegu działań spółki w upływającym roku taryfowym i planowanych zamierzeń wod. – kan. na terenie gminy oraz związanych z tym kosztów do poniesienia w następnym okresie (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 416-417)

2.4. Urząd nie udokumentował wykonania weryfikacji kosztów związanych z realizowaniem przez Spółkę inwestycji wodociągowo-kanalizacyjnych, a także przeprowadzonych analiz przypadków braku realizacji inwestycji, których koszt przyjęto, jako jeden z czynników kształtujących ceny usług na poprzedni rok.

dowód: akta kontroli str. 413, 417)

Zastępca Burmistrza, wyjaśnił, że analizy takie przeprowadzano „...pomimo braku realizacji inwestycji ujętych w w/w planach ich przewidywane koszty nie stanowiły czynników kształtujących ceny usług na poprzedni rok. Spółka PWiK przy kalkulacji taryf uwzględnia amortyzację na podstawie ewidencji księgowej, tj. uwzględnia się wartość amortyzacji na rok obowiązywania nowych taryf w oparciu o amortyzację środków trwałych będących w ewidencji środków trwałych PWiK na dzień sporządzania wniosku taryfowego. A zatem amortyzacji od planowanych inwestycji nie uwzględnia się. Dokumenty w w/w zakresie znajdują się w spółce i gmina nimi nie dysponuje ...”.

(dowód: akta kontroli str. 417)

Prezes Spółki w udzielonej informacji w sprawie wniosków Burmistrza Bornego Sulinowa o przedłożenie dodatkowych dokumentów w związku z weryfikacją przez niego taryf proponowanych przez Spółkę, np. wydruków analitycznych kont kosztowych, dowodów księgowych w postaci faktur, zawieranych umów przez Spółkę stwierdził: „... Od wielu lat praktykuje się, iż podczas weryfikacji taryf odbywają się spotkania przedstawicieli Gminy Borne Sulinowo z przedstawicielami Spółki. Na wielogodzinnych spotkaniach prezentowany jest cały etap kalkulacji taryf. Wykazywane i omawiane są koszty eksploatacji i utrzymania na podstawie ewidencji księgowej kosztów Spółki, sprzedaż ilościowa wody i ścieków, sposób alokacji kosztów pośrednich oraz sposób ustalenia wartości niezbędnych przychodów i sprzedaży ilościowej na rok obowiązywania nowych taryf”.

(dowód: akta kontroli str.461-462)

Z udzielonej informacji wynika, że Burmistrz nie wnioskował o dodatkowe dokumenty, które byłyby wykorzystane podczas weryfikacji taryf proponowanych przez Spółkę.

2.5. Urząd nie udokumentował zweryfikowania prognozowanej przez Spółkę wielkości sprzedaży usług i poziomu niezbędnych przychodów. Urząd dysponował zestawieniami na poszczególne lata kontrolowanego okresu planowanej sprzedaży ilościowej wody i ścieków ze wskazaniem zakładanej wielkości sprzedaży we wniosku na rok poprzedni. Dane wskazują na spadek prognozowanej sprzedaży w kontrolowanym okresie, w tym: - wody z 291.726 m³ w 2012 r. (poprzedni wniosek taryfowy 310.738 m³), 284.663 m³ w 2013 r., 269.759 m³ w 2014 r. i 270 781 m³ w 2015 r.; - ścieków z 263.955 m³ w 2012 r. (poprzedni wniosek taryfowy 227.955 m³), 244 041 m³ w 2013 r., 251 699 m³ w 2014 r. (+10,44%) i 234 884 m³ w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 414, 417, 421-424)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił: „...W trakcie spotkań w PWiK związanych z weryfikacją taryf, dokonywano weryfikacji wielkości sprzedaży usług i jej wpływu na zakładaną wysokość taryf. Nie wystąpił przypadek przekroczenia zakładanej sprzedaży....”.

(dowód: akta kontroli str. 417)

Z informacji udzielonej przez Spółkę wynika, że faktyczne wykonanie w m³: 1) wody sprzedanej w roku obrotowym wyniosło w poszczególnych latach okresu kontrolowanego odpowiednio: 271.523 m³, 269.554 m³ i 131 290 m³ (do 30.06.2015 r.). Wykonanie/plan w % odpowiednio: 95,4%, 99,9%, 97%; 2) ścieków odprowadzonych w roku obrotowym: 229.419 m³, 232.507 m³, 113 629 m³ (do 30.06.2015 r.). Wykonanie/plan w %: 94,0 %, 92,4%, 96,8%.

(dowód: akta kontroli str. 458-459)

2.6. Marża zysku planowana we wnioskach taryfowych wynosiła 2%. 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, o której mowa w pytaniu. 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 roku 2014. ...W odniesieniu do działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków Spółka wygenerowała następujące wyniki:

2013 Borne Sulinowo – strata 404 329 zł (-7,0%)

2014 Borne Sulinowo – strata 233 976 zł (-4,2%)

Należy w tym miejscu podkreślić, zgodnie z decyzją UOKiK RWR 39/2004, cyt.

„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 osiągnięty 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. 465-466)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił: „... Marża zysku wskazywana przez PWiK we wnioskach taryfowych w wysokości 2% ma na celu zabezpieczenie spółki przed wystąpieniem kosztów, których na etapie budowania taryf nie można było przewidzieć. Marża ta funkcjonuje w spółce od daty wejścia w życie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków i nie jest kwestionowana przez wspólników. Zgodnie z przedłożonymi przez Spółkę wnioskami nie wystąpiło przekroczenie zyskowności (Spółka generuje straty na działalności wod. – kan. w Gminie Borne Sulinowo). Analizując historycznie uzyskiwane wyniki na działalnościach, przyjęta marża zysku jest akceptowana przez Burmistrza Bornego Sulinowa i nie stanowi nadmiernego obciążenia odbiorców usług, co uwidocznione jest przedkładaniem radzie projektu uchwały o zatwierdzeniu taryf”.

(dowód: akta kontroli str. 417-418)

2.7. W Urzędzie przeprowadzano dla badanego okresu analizy dotyczące wpływu wzrostu cen usług wodociągowo-kanalizacyjnych na poziom wydatków mieszkańców. Wynika z nich, że w badanym okresie w wyniku podjętych uchwał RM o dopłatach do cen wody i ścieków, ustalonych dla poszczególnych grup taryfowych, w tym w szczególności dla gospodarstw domowych, został zachowany, za wyjątkiem 2013 r. 3% wskaźnik ponoszonych wydatków w dochodzie rozporządzalnym na osobę w gospodarstwie domowym.

(dowód: akta kontroli 414, 418)

Maksymalne miesięczne obciążenie opłatami za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków wynikające z progu obciążenia wynosiło w latach 2012-2015 odpowiednio: 36,85 zł; 38,45 zł; 40,12 zł; 41,86 zł, zaś rzeczywiste (wynikające z taryf) obciążenie opłatami wynosiło: 50,42 zł; 60,51 zł; 55,30 zł; 59,94 zł, a procentowo: 4,1; 4,7; 4,1; 4,3. Po uwzględnieniu dopłat obciążenie budżetów domowych opłatami za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków wynosiło w 2012 r. 3%, 2013 r. 4%, 2014 r. 3% i w 2015 r. 3%.

(dowód: akta kontroli str.418-419, 513-521)

2.8. Urząd nie udokumentował poszczególnych etapów procesu weryfikowania kosztów związanych ze świadczeniem usług wodociągowo-kanalizacyjnych przez Spółkę.

(dowód: akta kontroli str. 414, 419)

Burmistrz odnosząc się do trybu dokumentowania procesu weryfikacji projektu taryf w badanym okresie wyjaśnił: „...Gmina jak wskazano we wcześniejszych odpowiedziach uczestniczyła w spotkaniach weryfikacyjnych w PWiK sp. z o.o., gdzie prezentowane były zasady kalkulacji taryf, koszty świadczenia usług. W trakcie tych spotkań omawiano koszty i na bieżąco wyjaśniano wątpliwości związane zarówno z poszczególnymi kosztami jak i innymi elementami związanymi z procesem kalkulacji taryf (sprzedaż ilościowa, zasady wyodrębniania grup taryfowych, etc). Nie było konieczności formułowania pisemnych wniosków do PWiK dotyczących konieczności wyjaśnienia określonych pozycji zawartych we wnioskach taryfowych. Przykładem stawiania wątpliwości i ucierania się stanowisk burmistrza i zarządu spółki może być każdorocznie podejmowana analiza czy dyskusja wokół prognozowanej na terenie naszej gminy sprzedaży ilościowej w następnym roku taryfowym”.

(dowód: akta kontroli str. 419)

2.9. Nieruchomość po byłej hydroforni w miejscowości Łączno.

Pismem z 28.04.2015 r. Rada Sołecka Łączna w Gminie Borne Sulinowo wystosowała do Burmistrza Bornego Sulinowa pismo w sprawie „odzyskania budynku po byłej hydroforni wraz z działką” położonej w Łącznie i przekazania jej na rzecz mieszkańców sołectwa z przeznaczeniem na świetlicę wiejską. Wniosek dotyczył nieruchomości oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków nr 82/3 obręb Łączno o powierzchni 0,1529 ha zabudowanej budynkiem po byłej hydroforni, która została 06.12.2006 r. wniesiona przez Gminę Borne Sulinowo, jako współnika do Spółki z o.o. PWiK na pokrycie kapitału zakładowego podwyższonego uchwałą Zgromadzenia Wspólników nr 23/2006. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników Spółki 23.07.2015 r. podjęło uchwały nr 2/2015 i 3/2015 w przedmiocie wyrażenia zgody na zbycie przez Spółkę zbędnych, a wchodzących w skład majątku Spółki nieruchomości, w tym przedmiotowej nieruchomości w Łęknie.

W piśmie stwierdzono, że nieruchomość administrowana jest przez spółkę PWiK w Szczecinku i została przejęta ze sprawą hydrofornią, która obecnie jest zdewastowana i nie nadaje się do użytku. Autorzy pisma podnosili, że budynek

hydroforni i wodociągu, którego stanowiła część składową został wybudowany ze środków pieniężnych mieszkańców sołectwa i w zamian za udział finansowy w inwestycji będą mieli prawo do cyt. „korzystania z wody nieodpłatnie w wysokości kwoty, którą wpłacili na rzecz inwestycji”.

(dowód: akta kontroli str.478, 500)

W odpowiedzi na wniosek Burmistrz Bornego Sulinowa pismem z 06.07.2015 r. poinformował sołtysa Łączna, że właściciel tej nieruchomości Spółka PWiK podjął decyzję o jej sprzedaży oraz że „...każda osoba zainteresowana może przystąpić do organizowanego przez PWiK przetargu”, oraz że „Gmina Borne Sulinowo w najbliższym czasie będzie dokonywać zamiany działek z PWiK sp. z o.o. jednakże niniejsza zamiana opierać się będzie o małe części działek, które są niezbędne dla Gminy, natomiast niewykorzystywane przez Spółkę.” Burmistrz stwierdziła, że „przejęcie nieodpłatne w toku zamiany do zasobu gminnego działki Nr 82/3 nie jest możliwe”.

(dowód: akta kontroli str. 478, 499)

Pismem z 20.07.2015 r. sołtys Łączna wraz członkami Rady Sołectkiej skierowali do Przewodniczącego RM w Bornem Sulinowie wniosek o podjęcie działań w sprawie odzyskania byłej hydroforni w celu jej adaptacji na cele świetlicy wiejskiej. W piśmie powtórzono opis stanu faktycznego dot. ww. nieruchomości i argumenty przemawiające zdaniem autorów za wnioskiem jak w piśmie z dnia 28.04.2015 r. do Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str.478-479,498)

W związku z opisanym wnioskiem Przewodniczący RM skierował 03.09.2015 r. pismo nr RO.0004.33.2015.AŁ do wszystkich przewodniczących rad gmin, wójtów i burmistrzów powiatu szczecineckiego. W piśmie Przewodniczący RM, nawiązując do podjętych przez wspólników PWiK sp. z o.o. w Szczecinku w lipcu 2015 r. uchwał dotyczących wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości wchodzących w skład majątku Spółki, które uznano za zbędne do jej prawidłowego funkcjonowania (w tym nieruchomości w Łęknie), stwierdził, że Spółka otrzymała cyt. „mienie komunalne gmin znacznie poniżej jego wartości (w przypadku Gminy Borne Sulinowo za 50% wartości)”. Według Przewodniczącego RM: „...dalece niefortunnym rozwiązaniem jest przyjęta forma pozbywania się zbędnego majątku (nieruchomości) spółki poprzez zbycie go w drodze sprzedaży. Jako argument wskazał, że część składników majątkowych przekazanych spółce przez gminy powstało z zebranych składek, wpłat pieniężnych mieszkańców wsi w ramach budowy przepompowni i infrastruktury technicznej zaopatrujących poszczególne wsie w wodę”. Jako przykład takich działań wskazał przypadek, który: ... miał między innymi miejsce w miejscowości Łączno w Gminie Borne Sulinowo, gdzie z zebranych od mieszkańców składek wybudowano wiejski wodociąg, który z kolei przekazała Gmina Borne Sulinowo dla PWiK Sp. z o.o. zostając udziałowcem spółki. Budynek byłej hydroforni w miejscowości Łączno spółka PWiK otrzymała wraz wodociągiem, teraz nieruchomość została przeznaczona do zbycia w wyniku przyjęcia uchwały przez wspólników spółki. Dochodzi do sytuacji niebywalej, obiekt wybudowano ze społecznych pieniędzy, przekazano za połowę wartości, a teraz zysk z jego sprzedaży ma zasilić budżet spółki”.

Przewodniczący RM stwierdził ponadto, że widzi: „możliwość innego rozwiązania problemu pozbycia się nieruchomości zbędnych spółce. Takim rozwiązaniem jest podjęcie uchwały przez wspólników spółki o nieodpłatnym przekazaniu przedmiotowych nieruchomości gminom, które są zainteresowane ich przejęciem. Sadzę, że takie rozwiązanie jest jak najbardziej możliwe i ze względów społecznych

jak najbardziej uzasadnione, zależy to wyłącznie od dobrej woli wspólników PWiK Sp. z o.o. Zwracam się do wszystkich udziałowców PWiK Sp. z o.o. o podjęcie stosownej uchwały dającej możliwość przejęcia przez gminy nieruchomości, które są zbędne spółce, a które zostały pierwotnie wniesione do spółki przez poszczególne gminy”.

(dowód: akta kontroli str.478-479, 494-495)

W odpowiedzi na ww. pismo Prezes Spółki w piśmie z 10.09.2015 r. stwierdził, że propozycja nieodpłatnego przekazywania przez Spółkę nieruchomości przeznaczonych do zbycia cyt. *„nie uwzględnia obowiązującego stanu prawnego, w szczególności dotyczącego spółek prawa handlowego”*. W piśmie Prezes Spółki wskazał, że działka zabudowana budynkiem po byłej hydroforni została 06.12. 2006 r. wniesiona przez Gminę Borne Sulinowo, jako wspólnika do spółki z o.o. PWiK na pokrycie kapitału zakładowego podwyższonego uchwałą Zgromadzenia Wspólników nr 23/2006, na podstawie uchwały RM Borne Sulinowa. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników (NZW) Spółki 23.07. 2015 r. podjęło uchwały nr 2/2015 i 3/2015 w przedmiocie wyrażenia zgody na zbycie przez Spółkę zbędnych, a wchodzących w skład jej majątku nieruchomości w tym przedmiotowej nieruchomości w Łęknie. Stwierdził, że nie podziela poglądu, że aporty zostały wniesione przez Gminę Borne Sulinowo czy też innych wspólników po zaniżonej wartości. Prezes Spółki wyraził opinię, że: cyt. *„(...) propozycja nieodpłatnego przekazywania (zwrotu) wspólnikom nieruchomości Spółki narusza przepis art. 189 Kodeksu spółek handlowych, zgodnie z którym w trakcie trwania spółki nie można zwracać wspólnikom wniesionych przez nich wkładów w całości i w części. Fakt, że nieruchomość w Łęknie objęta uchwałą Zgromadzenia Wspólników z dnia 23 lipca 2015 r. nie jest przydatna Spółce nie oznacza, że Spółka mogłaby je nieodpłatnie zwrócić Wspólnikom, ponieważ Wspólnicy otrzymali uprzednio ekwiwalent w postaci udziałów w kapitale zakładowym Spółki. Działanie takie w ocenie Prezesa PWiK sp. z o.o. byłoby działaniem na szkodę Spółki....”*.

(dowód: akta kontroli str. 479,496-497)

Stanowisko wyrażone przez Prezesa PWiK w opisanym wyżej piśmie podzielił w całości Burmistrz w piśmie do Przewodniczącego RM z 29.09.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 479,481-485, 489)

Art. 189 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych²² stanowił, że w czasie trwania spółki nie wolno zwracać wspólnikom wniesionych wkładów tak w całości, jak i w części, chyba że przepisy niniejszego działu stanowią inaczej.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W badanym okresie w Urzędzie nie opracowano i wdrożono w udokumentowanej formie procedury weryfikacji przedkładanych przez Spółkę 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: *„W Urzędzie nie zostały przyjęte w drodze zarządzenia Burmistrza pisemne procedury w zakresie oceny prawidłowości oraz poprawności*

²² Dz.U. z 2013 r. poz. 1030 ze zm.

przekazywanych przez PWiK sp, z o.o. w Szczecinku wniosków taryfowych jak również weryfikacji przedstawionych kosztów. W obowiązującym stanie prawnym nie ma obowiązku tworzenia pisemnych procedur w zakresie j.w. Obowiązujące procedury zostały wypracowane na zasadzie „dobrych praktyk”.

(dowód: akta kontroli str. 416)

Opracowanie i wdrożenie udokumentowanych procedur wykonywania ww. obowiązków, pozwoliłoby na jednoznaczne określenie zakresu realizacji przez Burmistrza jego zadań określonych w Ustawie. Wprowadzenie powyższych rozwiązań ułatwiłoby wykonywanie obowiązków z należytą starannością, sumiennie we właściwej formie i wymaganych terminach.

2. W 2013 r. nie został zachowany 3% wskaźnik ponoszonych wydatków w dochodzie rozporządzalnym na osobę w gospodarstwie domowym.

NIK zauważa, że niezbędne są działania zmierzające do dochowania w każdym roku, 3% wskaźnika ponoszonych wydatków za usługi wodociągowo-kanalizacyjne, w dochodzie rozporządzalnym na osobę w gospodarstwie domowym.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Burmistrz w niewystarczającym zakresie weryfikował przedkładane 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 kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 30 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Jarosław Tarasewicz
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis