



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, 9 lutego 2011 r.

**Pan
Zbigniew Szczepaniak
Prezydent
Miasta Otwocka**

P/10/140
LWA-4101-30-01/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej *dalej ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie przeprowadziła w Urzędzie Miasta Otwocka (zwanym dalej „Urzędem”) oraz w Otwockim Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. (zwanym dalej „Spółką”) kontrolę realizacji zadań w zakresie prowadzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w latach 2008-2010 (do 30 czerwca 2010 r.).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokołach podpisanych 20 grudnia (Urząd) i 22 grudnia 2010 r. (Spółka), Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęte przez Prezydenta działania o charakterze organizacyjnym i inwestycyjnym w celu realizacji zadań własnych samorządu miasta Otwock dotyczących zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

NIK negatywnie ocenia wykonywanie przez Prezydenta zadań dotyczących nadzoru nad prowadzoną w tym zakresie działalnością przez Spółkę, w szczególności z uwagi na:

- dopuszczenie do prowadzenia przez Spółkę przedmiotowej działalności bez wymaganego zezwolenia na terenie Otwocka (przez okres pięciu miesięcy) oraz

¹ Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.

na terenie gminy Karczew (przez okres ponad trzech lat – do czasu zakończenia kontroli NIK);

- nieprowadzenie (w formie udokumentowanej) kontroli działalności Spółki, w szczególności w zakresie wywiązywania się tej jednostki z warunków funkcjonowania na terenie Otwocka, określonych w stosownym zezwoleniu oraz regulaminie, jak i prawidłowości sporządzenia taryf za usługi w tym zakresie.

1. NIK pozytywnie ocenia podejmowane przez samorząd Miasta Otwock działania w zakresie organizacji realizacji zadań własnych związanych ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków na terenie Miasta Otwocka.

1.1. Realizację tych zadań powierzono w badanym okresie Spółce, utworzonej w 2007 r. przez samorząd miasta w wyniku przekształcenia zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego. W uzasadnieniu do uchwały Rady Miasta Nr XII/68/07 z 10 lipca 2007 r. w tej sprawie wskazano m.in., że wybór takiego rozwiązania zapewni gminie wpływ na funkcjonowanie lokalnego systemu wodno-kanalizacyjnego jako zadania własnego oraz da możliwość delegowania realizacji projektu pn. „*System wodno-kanalizacyjny w Otwocku*” na Spółkę, czym stworzona zostanie możliwość uzyskania wyższej zdolności kredytowej i udźwignięcie ciężaru współfinansowania ww. systemu.

Szczegółowe zasady prowadzenia przez Spółkę przedmiotowej działalności na terenie miasta Otwocka oraz wymagania stawiane w tym zakresie temu podmiotowi uregulowane zostały przez Prezydenta Miasta w decyzji Nr 135/2008 z 12 marca 2008 r. w sprawie udzielenia Spółce zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie miasta Otwocka oraz w *Regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków*, uchwalonym przez Radę Miasta Otwocka 27 maja 2008 r., stosownie do postanowień art. 18 oraz art. 19 *ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*².

1.2. NIK pozytywnie ocenia podjęcie przez samorząd Miasta Otwocka działań na rzecz rozbudowy sieci wodociągowych i kanalizacyjnych oraz modernizacji oczyszczalni ścieków. W ramach realizacji projektu pn. „*System wodno-kanalizacyjny w Otwocku*”,

² Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.

objętego dofinansowaniem ze środków Unii Europejskiej (Fundusz Spójności)³, realizowane były zadania inwestycyjne dotyczące m.in.:

- budowy nowych sieci wodociągowych i kanalizacyjnych dla obszarów nie objętych systemami wodociągowo-kanalizacyjnymi;
- budowy nowej stacji wodociągowej przy ul. Grunwaldzkiej, modernizacji głównej stacji wodociągowej i uzdatniania wody „Karczewska” oraz unowocześnienia systemu monitorowania i obsługi stacji wodociągowych;
- modernizacji oczyszczalni ścieków w celu wyeliminowania powstającego w niej „odoru”.

Część z tych zadań przekazano do realizacji Spółce na podstawie umowy z 20 marca 2008 r. o częściowe delegowanie realizacji „Projektu Funduszu Spójności”, pn. „*System wodno-kanalizacyjny w Otwocku*”.

Sieci i urządzenia wodnokanalizacyjne po ich wybudowaniu (w części w której realizacją tych inwestycji zajmował się Urząd) były następnie przez Urząd przekazywane Spółce do użytkowania na podstawie umów dzierżawy⁴.

2. NIK negatywnie ocenia sprawowanie nadzoru nad działalnością OPWIK przez Prezydenta i podległe mu służby.

Uwagi NIK, pod względem oceny rzetelności sprawowanego nadzoru nad działalnością Spółki, dotyczą m.in. dopuszczenia przez Prezydenta do prowadzenia przez ten podmiot przedmiotowej działalności na terenie miasta Otwock przez okres ok. pięciu miesięcy (licząc od daty jego utworzenia) bez wymaganego zezwolenia o którym mowa w art. 16 ust. 1 ww. *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*. Z ustaleń kontroli w Spółce wynika również, że od daty utworzenia do daty zakończenia kontroli NIK (tj. przez okres ponad trzech lat) prowadziła ona bez zezwolenia działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odbioru ścieków na terenie gminy Karczew. Obowiązki i uprawnienia Prezydenta w zakresie reagowania w takiej sytuacji wynikają ze sprawowanej funkcji jednoosobowego zgromadzenia wspólników Spółki.

Prezydent od dnia utworzenia Spółki do dnia zakończenia kontroli NIK, nie przeprowadzał kontroli w Spółce w celu sprawdzenia wywiązywania się przez ten podmiot z warunków określonych w decyzji Nr 135/2008 z dnia 12 marca 2008 r. o zezwoleniu

³ W ramach realizacji umowy z 23 września 2005 r. o dofinansowanie tego Projektu zawartej z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz decyzji Komisji Europejskiej Nr C(2004) 5364 z 17 grudnia 2004 r. przyznającej dofinansowanie dla Projektu.

⁴ Z 1 lipca 2009 r. oraz z 7 czerwca 2010 r.

na prowadzenie działalności oraz *Regulaminie dostarczania wody i odbioru ścieków*, uchwalonym przez Radę Gminy 27 maja 2008 r., pomimo uprawnień w tym zakresie wynikających z art. 18e ust. 1 *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*.

Na potrzebę przeprowadzania tego rodzaju kontroli wskazują ustalenia kontroli NIK w Spółce dotyczące m.in.:

- mało oszczędnego gospodarowania wodą, na co wskazują stosunkowo duże straty wody oraz wysokie jej zużycie na cele technologiczne (związane z płukaniem sieci);
- niewywiązywania się z obowiązku ewidencjonowania czasu usuwania awarii sieci wodnokanalizacyjnych, określonego w pkt 5.1 lit. g decyzji nr 135/2008 z 12 marca 2008 r. w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków;
- nieprowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej, w podziale na odbiorców usług z terenu gmin Otwock i Karczew oraz nieopracowywania odrębnych taryf w tym zakresie (rozliczenia z odbiorcami usług z terenu gminy Karczew prowadzono w oparciu o taryfy ustalone dla gminy Otwock).

Prezydent wyjaśniał⁵, że istniały plany dokonania kompleksowej kontroli w Spółce, lecz z uwagi na problemy kadrowe, nie udało się ich wykonać.

Należy dodać, że Prezydent nie egzekwował od Zarządu Spółki wywiązania się z obowiązku określonego w pkt 5.2. ww. decyzji z 12 marca 2008 r. o zezwoleniu na prowadzenie przedmiotowej działalności na terenie Otwocka, dotyczącego przedkładania Prezydentowi informacji m.in. o: jakości usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi; jakości usług zbiorowego odprowadzania ścieków, w tym działań ograniczających szkodliwe oddziaływanie na środowisko; skuteczności likwidacji awarii sieci wodociągowej i kanalizacyjnej; realizacji skarg i wniosków oraz wniosków pokontrolnych.

Pomimo iż Spółka (jak wynika m.in. z ustaleń kontroli w tej jednostce) realizowała w badanym okresie różnego rodzaju zadania o charakterze inwestycyjnym dotyczące m.in. rozbudowy i modernizacji sieci wodnokanalizacyjnej, Prezydent nie wyegzekwował od niej przedstawienia wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, którego obowiązek opracowania przez Spółkę wynikał z postanowień art. 21 ust. 1 *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym*

⁵ W piśmie z dnia 2 listopada 2010 r.

odprowadzaniu ścieków oraz pkt 7.2. ww. decyzji z 12 marca 2008 r. o udzieleniu zezwolenia na prowadzenie przedmiotowej działalności.

Prezydent wyjaśniał⁶, że przyczyną tej sytuacji jest fakt realizowania przez Spółkę części zadań ujętych w „Wieloletnim Planie Inwestycyjnym Miasta Otwocka” przyjętym uchwałą Rady Miasta Nr XXXIV/290/05 z 28 czerwca 2005 r., który zawiera również plan modernizacji i przebudowy sieci wodnokanalizacyjnych. Realizację części inwestycji dofinansowanych z Funduszu Spójności Spółka przyjęła jako wieloletni plan inwestycyjny. Jednak przywołane wyżej przepisy art. 21 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, nie przewidują odstępiania od obowiązku sporządzenia przez Spółkę wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych w takiej sytuacji, zwłaszcza że podmiot ten realizował w badanym okresie również inne (poza przejętymi od Urzędu) zadania inwestycyjne dotyczące rozbudowy lub modernizacji sieci wodnokanalizacyjnych.

Brak było dokumentów potwierdzających dokonywanie przez Prezydenta sprawdzenia prawidłowości sporządzenia przez Spółkę taryf za usługi dotyczące zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Otwocka, dołączonych do wniosków Spółki o ich zatwierdzenie (z 21 kwietnia 2008 r. i 20 kwietnia 2009 r.). Zgodnie z art. 24 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Prezydent zobowiązany był m.in. do sprawdzenia, czy taryfy zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy oraz weryfikacji kosztów, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 1 ustawy, pod względem celowości ich ponoszenia.

Prezydent nie określił procedur postępowania w zakresie oceny prawidłowości oraz poprawności przekazywanych przez Spółkę wniosków taryfowych, co w ocenie NIK było działaniem utrudniającym sprawowanie nadzoru i kontroli wewnętrznej w tym zakresie.

Należy dodać, że wniosek Spółki o zatwierdzenie taryf z 21 kwietnia 2008 r. był niekompletny. Uzasadnienie wniosku nie zawierało informacji określonych w § 19 ust. 2 pkt 1-3 rozporządzeniu Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków⁷, dotyczących m.in.: zakresu świadczonych usług i lokalnych uwarunkowań ich świadczenia; standardów jakościowych usług, w tym wpływu taryfy na ich poprawę.

⁶ W pismach z 16 listopada oraz 10 grudnia 2010 r.

⁷ Dz. U. Nr 127, poz. 886

Prezydent wyjaśniał⁸, że przed przedstawieniem propozycji taryf do Rady Miasta, były one dogłębnie sprawdzone i przeanalizowane podczas spotkań z przedstawicielami Spółki i firmy audytorskiej, specjalizującej się w sporządzaniu taryf. Nie był jednak w stanie przedstawić dokumentów potwierdzających fakt sprawdzenia przez niego (lub innych pracowników Urzędu) taryf sporządzonych przez Spółkę.

Wpływ na powstanie ww. nieprawidłowości w działaniach Urzędu mógł mieć fakt, że przedmiotowe zagadnienia nie były objęte w badanym okresie kontrolą wewnętrzną, co wynikało z faktu nieobsadzenia od 14 stycznia 2008 r. stanowiska ds. kontroli wewnętrznej w Urzędzie.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Wyegzekwowanie od Spółki realizacji wniosków pokontrolnych NIK dotyczących:
 - dostosowania prowadzonej działalności na terenie gminy Karczew w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków do wymogów wynikających z postanowień art. 16 ust. 1 art. 19 oraz art. 24 ustawy *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*;
 - zaprowadzenia ewidencji księgowej umożliwiającej wyodrębnienie kosztów i przychodów związanych z prowadzoną przez Spółkę działalnością na terenie poszczególnych gmin (tj. Otwocka i Karczewa);
 - opracowania wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, zgodnie z postanowieniami art. 21 ust. 1 *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*;
 - podejmowania bardziej skutecznych działań na rzecz ograniczenia strat wody oraz jej wykorzystywania na cele własne o charakterze technologicznym, w tym rozważenia opracowania programu działań w tym zakresie;
 - określania w książkach awarii czasu usuwania awarii – zgodnie z wymogami pkt 5.1 lit. g decyzji Prezydenta Miasta Otwocka Nr 135/2008 w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków;
 - przedkładania Prezydentowi Miasta Otwocka wraz z rocznym sprawozdaniem finansowym informacji o prowadzonej przez Spółkę działalności wskazanych w pkt 5.2 ww. decyzji Nr 135/2008.

⁸ W piśmie z 1 grudnia 2010 r.

2. Opracowanie wewnętrznej procedury określającej zasady weryfikacji przez Urząd przedstawianych przez Spółkę taryf za usługi dotyczące dostaw wody i odbioru ścieków, w tym sposobu jej przeprowadzania oraz udokumentowania dokonanych ustaleń.
3. Przeprowadzanie okresowych kontroli sprawdzających prawidłowość wywiązywania się przez Spółkę z warunków określonych w decyzji Nr 135/2008 z 12 marca 2008 r. oraz w *Regulaminie dostaw wody i odbioru ścieków*.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Prezydenta o przedstawienie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ust.1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK*, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej Komisji NIK.

D.W.