



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.004.03.2023

Pani Anna Bunczek-Mróz
Prezes Zarządu
Zakład Usług Komunalnych Baborów Sp. z o.o.
48-120 Baborów, ul. Krakowska 1

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/074 – Ustalanie, pobieranie i egzekwowanie opłat z tytułu odprowadzania wód opadowych w województwie opolskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Baborowie ¹ , ul. Krakowska 1, 48-120 Baborów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Bunczek-Mróż ² , Prezes Zarządu Spółki od 17 grudnia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie do realizacji zadań związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych2. Ustalanie i pobieranie opłat za korzystanie z systemów kanalizacji deszczowej oraz podejmowanie działań zmierzających do wyegzekwowania należności z tytułu nieuregulowanych opłat
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023 do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Badaniem zostały objęte również działania jednostki kontrolowanej z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, gdy miało to miało wpływ lub związek z ustaleniami stanu faktycznego dotyczącego okresu objętego kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Agnieszka Broszczak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/25/2023 z 3 marca 2023 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Spółka lub ZUK Sp. z o.o.

² Dalej: Prezes Zarządu.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

ZUK Sp. z o.o. w kontrolowanym okresie, w związku z przejęciem w administrowanie sieci kanalizacji deszczowej w miejscowości Baborów na podstawie umowy zawartej z Gminą Baborów 31 marca 2017 r., realizowała usługi polegające na odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych ujętych w system kanalizacji deszczowej.

Spółka nie wykonała jednak części warunków/obowiązków określonych w udzielonym temu podmiotowi pozwoleniu wodnoprawnym, co potwierdziły wyniki kontroli przeprowadzone na zlecenie NIK przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w powiecie głubczyckim⁵. Organ ten stwierdził również, że kontrole stanu technicznego sieci kanalizacji deszczowej wraz z wylotami nie zostały przeprowadzone przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane, co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶. Ponadto, Spółka - wbrew wymogom określonym w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁷ - nie opracowała projektu regulaminu korzystania z usług publicznych świadczonych przez nią w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych oraz nie przedstawiła takiego projektu celem jego zatwierdzenia przez organ wykonawczy gminy.

W latach objętych kontrolą Spółka pobrała także opłaty z tytułu odbioru wód opadowych i roztopowych na podstawie dwóch zarządzeń Prezesa Zarządu Spółki, tj. na podstawie regulacji wydanej przez nieupoważniony do tego organ. Spółka odstąpiła też od pobierania opłat za usługi odprowadzania wód opadowych i roztopowych od części odbiorców zobowiązanych do jej uiszczenia, pomimo braku takiego wyłączenia w treści uchwał Rady Miejskiej w Baborowie w sprawie ustalenia wysokości ceny za ww. usługę. Spółka w większości przypadków prawidłowo naliczała podmiotom, z którymi zawarto stosowne umowy opłatę za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych, w tym za wszystkie okresy ujęte w umowie. Stwierzone w tym zakresie nieprawidłowości polegały na nienaliczeniu w jednym przypadku należnej z tego tytułu opłaty, a w dwóch przypadkach - na błędnym naliczaniu jej wysokości. W trakcie trwania kontroli NIK Spółka podjęła działania korygujące, zmierzające do ustalenia i pobrania ww. opłat w należnej wysokości.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: PINB.

⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 2351 ze zm. Dalej: Prawo budowlane.

⁷ Dz. U. z 2021 r., poz. 679. Dalej: ugk.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie do realizacji zadań związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. z siedzibą w Baborowie⁹ powstała 21 września 1992 r. w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Baborowie¹⁰. Przedmiot działalności określony w umowie Spółki¹¹ obejmował: a/ pobór, uzdatnianie i dostarczanie wody, b/ odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, c/ działalność związaną ze zbieraniem, przetwarzaniem i unieszkodliwianiem odpadów oraz odzysk surowców, d/ działalność związaną z rekultywacją i pozostałą działalność usługową związaną z gospodarką odpadami, e/ roboty związane z budową inżynierii lądowej i wodnej, f/ roboty budowlane specjalistyczne, g/ transport lądowy oraz rurociągowy, h/ działalność związaną z obsługą rynku nieruchomości, i/ działalność usługową związaną z utrzymaniem porządku w budynkach i zagospodarowaniem terenów zieleni, j/ pozostałą indywidualną działalność usługową.

(akta kontroli str. 8-31, 148-162)

Prezes Zarządu poinformowała, że (...) *Realizacja zadań z zakresu odprowadzania wód opadowych i roztopowych przypisana jest do Wydziału Usług Wodociągowych. Obsługą tego zadania w zakresie administracyjnym zajmuje się na stałe dwóch pracowników administracyjnych i jeden pracownik fizyczny jako konserwator.*

W regulaminie organizacyjnym Spółki¹² zadania z zakresu odprowadzania wód opadowych i roztopowych nie zostały przypisane do żadnej komórki organizacyjnej /stanowiska.

W kontrolowanym okresie obsługą tego zadania zajmowało się w Spółce czterech pracowników, legitymujących się wykształceniem: zawodowym¹³, średnim rolniczym¹⁴, wyższym o specjalności architektura¹⁵ oraz pedagogika resocjalizacyjna¹⁶. W zakresie obowiązków jednego z ww. pracowników ujęto zadania dotyczące odprowadzania wód opadowych i roztopowych¹². W odniesieniu do pozostałych pracowników, w dwóch przypadkach nie określono pisemnie ich zakresów obowiązków, a w jednym przypadku ww. zadania nie zostały ujęte w takim dokumencie.

Prezes Zarządu wyjaśniła, że (...) *Zakresy obowiązków pracowników, jeśli są tworzone to zawierają głównie obowiązki dostosowane do zakresu zadań przypisanego do danego Wydziału, w którym pracownicy są zatrudnieni. Szczegółowy zakres obowiązków określany jest w formie ustnej pomiędzy pracownikiem a jego bezpośrednim przełożonym, zależnie od potrzeb w danym okresie.*

(akta kontroli str. 7, 634-636, 638-639)

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Dalej: ZUK sp. z o.o. lub Spółka.

¹⁰ Uchwała Rady Miejskiej w Baborowie z 18 grudnia 1991 r. Nr XVI/67/91 w sprawie przekształcenia Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Baborowie.

¹¹ Akt notarialny Repertorium A numer 12740/2016.

¹² Z listopada 1992 r.

¹³ Pracownik zatrudniony na stanowisku konserwatora od 2016 r.

¹⁴ Pracownik zatrudniony na stanowisku kierownika Wydziału od 1994 r.

¹⁵ Pracownik zatrudniony na stanowisku zastępcy kierownika Wydziału do 25 listopada 2019 r.

¹⁶ Pracownik zatrudniony na stanowisku zastępcy kierownika Wydziału od 2 stycznia 2020 r.

W okresie objętym kontrolą ww. pracownicy nie uczestniczyli w specjalistycznych szkoleniach z zakresu odprowadzania wód opadowych i roztopowych. Prezes Zarządu wyjaśniła, że (...) *W Spółce stosowana jest zasada dowolności szkoleń, tj. pracownicy sami zgodnie ze swoimi potrzebami zgłaszają chęć uczestnictwa w określonych szkoleniach. W latach 2019-2023 pracownicy Spółki nie zgłosili chęci podniesienia swoich kwalifikacji i wiedzy w zakresie odprowadzania wód opadowych. Nie było żadnego przypadku odmowy pracownikowi uczestnictwa w szkoleniu.*

(akta kontroli str. 3-7, 634-637)

1.2. W kontrolowanym okresie, zgodnie z wymogiem art. 389 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹⁷, Spółka dysponowała pozwoleniem wodnoprawnym na odprowadzanie ścieków opadowych i roztopowych ujętych w odrębne systemy kanalizacji deszczowej z terenu miasta Baborów do rzeki Psiny oraz rowu melioracyjnego, udzielonym Burmistrzowi Gminy Baborów na podstawie decyzji Starosty Głubczyckiego z 11 lipca 2014 r.¹⁸ Zgodnie z postanowieniami ww. decyzji, pozwolenie wodnoprawne obejmowało odprowadzanie ścieków opadowych i roztopowych zebranych z obszaru miasta Baborów, ujętych w odrębne systemy kanalizacji deszczowej za pomocą 11 wylotów, z czego 10 do rzeki Psina i jednego do rowu otwartego ziemnego ciężącego dalej do rzeki Psina. Do obowiązków adresata pozwolenia należało przestrzeganie warunków określonych w uzgodnieniu z Wojewódzkim Zarządzeniem Melioracji i Urządzeń Wodnych w Opolu – Oddział w Głubczycach, w ramach których zobowiązano Gminę Baborów do wyremontowania wylotów W-1 – W-11 w terminie do 31 grudnia 2016 r. (pkt II decyzji). Termin ten, na podstawie decyzji Starosty Głubczyckiego z 5 stycznia 2017 r.¹⁹, zmienionej na wniosek Burmistrza Gminy, wydłużono do 31 grudnia 2017 r.

Na podstawie decyzji Starosty Głubczyckiego z 3 lipca 2017 r.²⁰ zmienione zostało oznaczenie podmiotu prowadzącego instalację kanalizacji deszczowej, poprzez wprowadzenie danych ZUK Sp. z o.o. Zgodnie z treścią tej decyzji wszelkie prawa, a także obowiązki wynikające z punktu III pozwolenia wodnoprawnego, w tym dotyczące m.in. ww. remontów wylotów oraz z przepisów ustawy Prawo wodne ciężące w związku z eksploatacją instalacji, przeszły na Spółkę.

(akta kontroli str. 3-6, 52-57, 105-107, 364, 629-633, 673-675)

W latach 2019-2023 Spółka ponosiła opłaty za badania laboratoryjne ścieków powstających z wód opadowych²¹, w tym: w 2019 r. na łączną kwotę 4,5 tys. zł, w 2020 r. - 3,7 tys. zł, w 2021 r. i 2022 r. - 2,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 3-6, 58-66)

W związku z ww. pozwoleniem, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie²² ustaliło opłatę stałą za usługi wodne - odprowadzanie do wód wód opadowych lub roztopowych, w wysokości²³:

¹⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.

¹⁸ NR OŚ.6341.5.2014. Decyzja obowiązuje do 30 czerwca 2024 r.

¹⁹ Nr OŚ.6341.35.2016.2017.

²⁰ Nr. OŚ.6341.15.2017.

²¹ Wykonywanie badań ścieków deszczowych, w trakcie trwania opadu pod względem zawartości zawiesiny ogólnej i węglowodorów ropopochodnych, z częstotliwością co najmniej dwa razy w roku, w okresie wiosny i jesieni.

²² Dalej: PGW Wody Polskie.

²³ Opłata stała została obliczona jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, wynoszącej 2,50 zł na dobę za 1 m³/s, czasu wyrażonego w dniach, wynoszącego 366/365 dni i określonej w pozwoleniu wodnoprawnym maksymalnej ilości wód opadowych lub roztopowych odprowadzanych do wód w ilości 1511,38 m³/h i wynoszącym po przeliczeniu 0,41982778 m³/s.

a/ w 2020 r. - 0,4 tys. zł płatne w czterech kwartalnych ratach po 0,1 tys. zł, w terminach do 30 kwietnia 2020 r., 31 lipca 2020 r., 31 października 2020 r. oraz 31 stycznia 2021 r.;

b/ w latach 2021-2023 - corocznie 0,4 tys. zł, płatne w czterech kwartalnych ratach po 0,1 tys. zł, w terminach do 30 kwietnia, 31 lipca i 31 października danego roku oraz do 31 stycznia następnego roku.

Spółka dokonała zapłaty ww. opłat za lata 2020-2022 w należnej wysokości i terminach, z wyjątkiem opłaty za: I i II kwartał 2020 r. oraz I kwartał 2022 r., co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W sprawie opłaty stałej za 2019 r. Prezes Zarządu wyjaśniła, że (...) *Informacja za rok 2019 dot. opłaty stałej nie została wystawiona na Spółkę – z informacji uzyskanych w PGW Wody Polskie kwota naliczonej opłaty była zbyt niska i nie została objęta informacją.*

(akta kontroli str. 163-164, 199, 284- 287, 297-304)

Opłata zmienna za usługi wodne - odprowadzanie do wód wód opadowych lub roztopowych ustalona przez PGW Wody Polskie, wyniosła²⁴:

a/ w 2019 r.: za I kwartał – 8,1 tys. zł²⁵, za II kwartał – 14,4 tys. zł²⁶, III kwartał – 19,1 tys. zł²⁷ i za IV kwartał – 9,9 tys. zł²⁸;

b/ w 2020 r.: za I kwartał – 7,8 tys. zł²⁹, za II kwartał – 18 tys. zł³⁰, III kwartał – 22,4 tys. zł³¹ i za IV kwartał – 17,3 tys. zł³²;

c/ w 2021 r.: za I kwartał – 8,3 tys. zł³³, za II kwartał – 14,7 tys. zł³⁴, III kwartał – 19,9 tys. zł³⁵ i za IV kwartał – 7,5 tys. zł³⁶;

d/ w 2022 r.: za I kwartał – 6,4 tys. zł³⁷, za II kwartał – 14,2 tys. zł³⁸, III kwartał – 23,7 tys. zł³⁹ i za IV kwartał – 7,5 tys. zł⁴⁰.

Ww. opłaty miały być wpłacane na rachunek bankowy PGW Wody Polskie w terminie 14 dni od dnia doręczenia Spółce informacji kwartalnych w tej sprawie. Kontrolowana jednostka dokonywała zapłaty z tego tytułu w należnej wysokości i w wymaganym terminie, z wyjątkiem opłaty za: III i IV kwartał 2019 r., I kwartał 2021 r. oraz I i II kwartał 2022 r., co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 165-196, 274-296)

Zgodnie z wymogiem art. 552 ust. 2b pkt 1 ustawy Prawo wodne, ZUK Sp. z o.o. terminowo przedkładała PGW Wody Polskie kwartalne oświadczenia⁴¹, w których wskazywała następującą ilość wód opadowych i roztopowych:

²⁴ Opłata zmienna została obliczona jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty zmiennej za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych bez urządzeń do retencjonowania wody z terenów uszczelnionych (0,75 zł za 1 m³), ilości odprowadzanych wód i czasu (jeden kwartał).

²⁵ Przy wyliczeniu opłaty uwzględniono odprowadzenie wód w ilości 10 844,06 m³.

²⁶ Przy wyliczeniu opłaty uwzględniono odprowadzenie wód w ilości 19 200,49 m³.

²⁷ Przy wyliczeniu opłaty uwzględniono odprowadzenie wód w ilości 25 526,19 m³.

²⁸ Przy wyliczeniu opłaty uwzględniono odprowadzenie wód w ilości 13 220 m³.

²⁹ Przy wyliczeniu opłaty uwzględniono odprowadzenie wód w ilości 10 387 m³.

³⁰ Przy wyliczeniu opłaty uwzględniono odprowadzenie wód w ilości 24 013 m³.

³¹ Przy wyliczeniu opłaty uwzględniono odprowadzenie wód w ilości 29 913 m³.

³² Przy wyliczeniu opłaty uwzględniono odprowadzenie wód w ilości 23 089 m³.

³³ Przy wyliczeniu opłaty uwzględniono odprowadzenie wód w ilości 11 128 m³.

³⁴ Przy wyliczeniu opłaty uwzględniono odprowadzenie wód w ilości 19 586 m³.

³⁵ Przy wyliczeniu opłaty uwzględniono odprowadzenie wód w ilości 26 531 m³.

³⁶ Przy wyliczeniu opłaty uwzględniono odprowadzenie wód w ilości 10 062 m³.

³⁷ Przy wyliczeniu opłaty uwzględniono odprowadzenie wód w ilości 8 498 m³.

³⁸ Przy wyliczeniu opłaty uwzględniono odprowadzenie wód w ilości 18 967 m³.

³⁹ Przy wyliczeniu opłaty uwzględniono odprowadzenie wód w ilości 31 537 m³.

⁴⁰ Przy wyliczeniu opłaty uwzględniono odprowadzenie wód w ilości 10 011 m³.

⁴¹ Oświadczenie podmiotu zobowiązanego do ponoszenia opłat za usługi wodne w celu ustalenia opłaty zmiennej za odprowadzanie do wód – wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych w granicach administracyjnych miast.

a/ w 2019 r.: I kwartał - 10 844,06 m³, II kwartał - 19 200,49 m³, III kwartał - 25 526,19 m³, IV kwartał - 13 220 m³;
b/ w 2020 r.: I kwartał - 10 387 m³, II kwartał - 24 013 m³, III kwartał - 29 913 m³, IV kwartał - 23 089 m³;
c/ w 2021 r.: I kwartał - 11 128 m³, II kwartał - 19 586 m³, III kwartał - 26 531 m³, IV kwartał - 10 062 m³;
d/ w 2022 r.: I kwartał - 8 498 m³, II kwartał - 18 967 m³, III kwartał - 31 537 m³, IV kwartał - 10 011 m³.

(akta kontroli str. 202-267)

1.3. Jak poinformowała Prezes Zarządu (...) *W okresie objętym kontrolą Spółka nie wprowadzała regulaminu korzystania z usług publicznych świadczonych przez Spółkę.* Tym samym zasady korzystania z usług odprowadzania wód opadowych i roztopowych nie zostały określone w sposób przewidziany w art. 13 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁴², co stanowi nieprawidłowość opisaną w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 4, 6, 536-543)

1.4 W kontrolowanym okresie Spółka nie opracowała, na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁴³, wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w jej posiadaniu.

Prezes Zarządu wyjaśniła, że (...) *Zgodnie z art. 21 ust. 7 Ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – zwolnione z obowiązku opracowania wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych są przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, które nie planują budowy urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych. W związku z obecną sytuacją finansową, brakiem środków na inwestycje, w najbliższych latach nie są planowane inwestycje w zakresie budowy urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych. Wobec powyższego Spółka nie miała obowiązku sporządzania wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, o których mowa w art. 21 ust. 7 ww. ustawy. Nadmienić należy, że art. 21 ust. 2 Ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków określa, co przedmiotowy plan powinien zawierać i są to głównie przedsięwzięcia inwestycyjne oraz rozwojowo-modernizacyjne, jak również sposób i wysokość ich finansowania. W związku z tym, że Spółka nie planowała żadnych takich przedsięwzięć, jak również nie jest właścicielem infrastruktury kanalizacji deszczowej, tylko jej zarządcą to sporządzenie takiego planu było bezprzedmiotowe, w związku z brakiem możliwości inwestowania w obcy majątek.*

Poprzedni plan obejmujący ww. zamierzenia, został przyjęty Uchwałą Nr X-112/15 Rady Miejskiej w Baborowie z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia „Wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych Gminy Baborów na lata 2016-2018”.

(akta kontroli str. 99, 103, 676-679)

1.5. Na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, w latach 2019-2023 Spółka poddawała sieć kanalizacji deszczowej zlokalizowanej w Baborowie oraz wyloty wód opadowych kontroli okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska. W protokołach z przeprowadzonych kontroli stan sieci kanalizacji deszczowej określono jako średni i w ramach robót do wykonania w latach 2019-2022 zalecono m.in. regularne

⁴² Dz. U. z 2021 r. poz. 679. Dalej: ugk.

⁴³ Dz. U. z 2020, poz. 2028 ze zm. Dalej: uzzw.

czyszczenie kraterów ściekowych oraz studzienek, jak też potwierdzano zrealizowanie zaleceń wydanych w trakcie poprzedniej kontroli.

W protokołach okresowej kontroli wylotów wód opadowych, w 2019 r. zalecono wykoszenie traw przy wylotach, a w latach 2020-2023 nie formułowano zaleceń.

(akta kontroli str. 305-344, 564, 568, 587-608)

W dniu 19 stycznia 2019 r. przeprowadzona została również okresowa kontrola wylotów wód opadowych, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, polegająca na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego (tzw. kontrola pięcioletnia). W wyniku ustaleń tej kontroli ogólny stan techniczny tych obiektów określono jako dobry oraz wskazano na użytkowanie ich zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 558-568, 570-580)

Przeprowadzona, na zlecenie NIK⁴⁴, przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla powiatu głubczyckiego, kontrola doraźna stanu technicznego sieci kanalizacji deszczowej zlokalizowanej na terenie miasta Baborów (obejmującej swoim zasięgiem zlewnie wylotów W-1, W-3, W-7, W-9, W-11) wykazała, że:

a/ w latach 2019-2023 coroczne kontrole stanu technicznego sieci kanalizacji deszczowej i wylotów wód opadowych oraz kontrola wylotów wód opadowych z dnia 19 stycznia 2019 r. (kontrola pięcioletnia) zostały przeprowadzone przez osobę nieposiadającą odpowiednich uprawnień budowlanych, co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego;

b/ Spółka przedłożyła 12 czerwca 2023 r. protokoły okresowej kontroli⁴⁵ sieci kanalizacji deszczowej w mieście Baborów, zlokalizowanych w rejonie zlewni wylotów W-1, W-3, W-7, W-9 i W-11, przeprowadzonej w dniach 5-10 czerwca 2023 r. przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia; z protokołów tych wynikało m.in., że:

- sieci kanalizacji deszczowej zlewni wylotu W-3 i W-9 znajdowały się w należytym stanie technicznym, zapewniającym dalsze, bezpieczne użytkowanie,
- sieci kanalizacji deszczowej zlewni wylotu W-1, W-7 i W-11 nie były w należytym stanie technicznym (wymagany remont), jednak nie zagrażało to życiu lub zdrowiu, bezpieczeństwu mienia i środowiska.

Przedstawiona w ww. protokołach ocena stanu technicznego została potwierdzona przez PINB podczas kontroli przeprowadzonych w dniach od 16 maja 2023 r. do 7 czerwca 2023 r.;

c/ Spółka nie wykonała niektórych obowiązków/warunków zawartych w decyzji Starosty Głubczyckiego z dnia 11 lipca 2014 r. Nr Oś. 6341.5.2014 o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie ścieków opadowych i roztopowych zebranych z obszaru miasta Baborów, tj. określonego w pkt. III.6 b) - dotyczącego dostosowania wylotu nr 7 do schematu ujętego na rysunku 3.3. (schemat budowy wylotowej TYP-3) oraz w pkt. III 6c) - dotyczącego ubezpieczenia przeciwnieległych skarp rzeki na odcinku 2,0m płytami skarpowymi typu krata, wspartymi o żerdzie wzmocnionymi o palisadę z kółków.

Stwierdzone w wyniku kontroli PINB nieprawidłowości zostały szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 726-729, 800-843)

Prezes Zarządu poinformowała, że (...) *W okresie objętym kontrolą (lata 2019-2023) nie wystąpiły czynniki zewnętrzne oddziałujące na obiekt, związane z działaniem człowieka lub sił natury, takie jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska*

⁴⁴ Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

⁴⁵ O której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary i powódzie, w wyniku których nastąpiłoby uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwo mienia lub środowiska. (...) Co prawda obiekty są narażone na intensywne opady atmosferyczne, ale wówczas ich stan techniczny jest na bieżąco monitorowany – a w przypadku zapchania, sieci są udrażniane.

Wyjaśniła ponadto, że (...) w latach 2019-2023 nie prowadzono kontroli bezpiecznego użytkowania obiektu każdorazowo po wystąpieniu okoliczności, o których mowa w art. 61 pkt 2 ustawy Prawo budowlane (tj. w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary i powódzie, w wyniku których nastąpiłoby uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwo mienia lub środowiska).

(akta kontroli str. 557-560)

1.6. Spółka zawarła 31 marca 2017 r. z Gminą Baborów umowę o administrowanie siecią kanalizacji deszczowej w miejscowości Baborów⁴⁶. Zgodnie z postanowieniami tej umowy Gmina, w celu realizacji zadań własnych polegających na zapewnieniu zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków odbiorcom tych usług z terenu Gminy, przekazała Spółce w administrowanie gminne urządzenia gospodarki ściekowej ujęte w Załączniku nr 1 stanowiącym operat szacunkowy⁴⁷. Z treści tego dokumentu wynikało, że kanalizacja deszczowa na terenie miasta Baborów ma długość 21 712 mb oraz obejmuje 561 sztuk studzienek i 294 sztuk wpustów, a wartość tego majątku oszacowana została na kwotę 2 615 tys. zł.

(akta kontroli str. 105-107, 345-367)

Strony ustaliły, że przedmiot umowy zostanie wydany na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego, podpisanego przez przedstawicieli stron, po dokonaniu oględzin obiektów. Ww. protokół miał zawierać: wykaz i położenie obiektów z krótką charakterystyką, wyszczególnienie dokumentacji inwestycyjnej oraz wykaz innych dokumentów (umowy serwisowo-gwarancyjne, instrukcje eksploatacji, dokumentacja techniczno-ruchowa, pozwolenia wodnoprawne), a także wykaz przyłączonych odbiorców oraz operat szacunkowy. Protokół ten nie został jednak sporządzony, co opisano szczegółów w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 105-107)

Prezes Zarządu wyjaśniła, że (...) *Przy podpisywaniu umowy z Gminą Baborów brak było protokołu zdawczo-odbiorczego, który zawierałby wykaz nieruchomości, z których wody opadowe i roztopowe odprowadzane są do kanalizacji deszczowej. Spółka, aby prawidłowo realizować zapisy przedmiotowej umowy samodzielnie dokonała przeglądu sieci wraz z przyłączami dokonując na własne potrzeby zestawienia przyłączy i powierzchni z nieruchomości, z których odprowadzane są wody opadowe i roztopowe, których właściciele są zobligowani do ponoszenia należnych opłat. Brak jest w Spółce pełnych informacji nt. wszystkich nieruchomości z terenu gminy, z których wody opadowe i roztopowe są odprowadzane do kanalizacji deszczowej.*

(akta kontroli str. 105-107, 465- 467)

⁴⁶ Wraz z aneksem nr 1 z 28 grudnia 2017 r. i nr 2 z 31 grudnia 2021 r. Umowa została zawarta na czas nieokreślony.

⁴⁷ Określenie wartości środka trwałego – kanalizacji deszczowej wraz ze studzienkami i wpustami zlokalizowanej na terenie miasta Baborów, powiat Giubczyce.

W sprawie dysponowania informacjami dotyczącymi podmiotów (osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej) władających nieruchomościami, z których w sposób pośredni lub bezpośredni odprowadzane są wody opadowe i roztopowe do kanalizacji deszczowej Prezes Zarządu wyjaśniła, że (...) *Spółka dysponuje wiedzą dotyczącą wszystkich podmiotów (osób fizycznych, osób prawnych, jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej) władających nieruchomościami, z których w sposób pośredni lub bezpośredni odprowadzane są wody opadowe i roztopowe do kanalizacji deszczowej na terenie miasta Baborów na podstawie map stanowiących załącznik do przeprowadzonej inwentaryzacji, która została przekazana do Spółki w 2017 r. oraz na podstawie wszystkich wydanych warunków włączenia do sieci nowych obiektów, które wydane zostały po przejęciu sieci w administrowanie przez Spółkę. Spółka nie dysponuje natomiast żadnym zestawieniem wszystkich podmiotów wprowadzających wody opadowe i roztopowe do sieci kanalizacji deszczowej, ponieważ takie dane nie zostały nam przekazane przez Gminę Baborów, a do prowadzenia czynności administrowania siecią dane te nie były Spółce niezbędne. Spółka sporządziła w ramach przeglądu w terenie zestawienie podmiotów wprowadzających wody opadowe i roztopowe do sieci kanalizacji deszczowej na terenie miasta Baborów, które zobligowane są do ponoszenia z tego tytułu stosownych opłat.*

Z przekazanej przez Spółkę dokumentacji wynikało, że w lipcu 2017 r. dokonano obmiarów terenów utwardzonych na terenie miasta Baborowa w celu ustalenia nawierzchni szczelnych, z których 14 podmiotów gospodarczych/jednostek organizacyjnych odprowadzało wody deszczowe i roztopowe do kanalizacji deszczowej. Celem dokonanego obmiaru było zawarcie z ww. podmiotami umów na odbiór wód deszczowych i opadowych. 28 listopada i 27 grudnia 2018 r. wykonano dodatkowo dwa obmiary, którymi objęto dwa nowe podmioty.

Kolejnego obmiaru dokonano w lipcu 2019 r. i objęto nim 26 podmiotów gospodarczych/jednostek organizacyjnych/wspólnot mieszkaniowych, tj. podmioty dotychczas objęte obmiarami oraz nowe, w tym wspólnoty mieszkaniowe. Prezes Zarządu wyjaśniła, że (...) *Różnica w wykazanych podmiotach wynika z ujęcia terenów wokół Wspólnot Mieszkaniowych. Wspólnoty Mieszkaniowe zaczęto ujmować jako podmioty, które powinny być obciążone po kolejnym przeanalizowaniu sprawy i uznaniu, że tereny utwardzone wokół Wspólnot Mieszkaniowych są parkingami i mieszczą się w ówczesnej definicji ścieków ujętej w ustawie z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.*

(akta kontroli str. 105-107, 368-370, 466, 467, 532-535, 548-551, 944-945)

Do dokonywania opłat z tytułu świadczenia przez Spółkę usługi odprowadzania wód opadowych i roztopowych zobowiązanych było 26 podmiotów, z którymi zawarte zostały stosowne umowy⁴⁸.

(akta kontroli str. 112, 147, 469)

W kontrolowanym okresie, w związku z realizacją przez Spółkę umowy o administrowanie siecią kanalizacji deszczowej, dziewięć podmiotów złożyło wnioski o wydanie warunków podłączenia do miejskiej kanalizacji deszczowej. Według stanu na 22 marca 2023 r. siedem wniosków dotyczyło budynków w trakcie budowy, a dwóch pozostałych posesji nie podłączono.

(akta kontroli str. 112, 147, 469)

⁴⁸ Z tego: sześć osób fizycznych, sześć osób prawnych i 14 jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Dane według stanu na koniec każdego z lat kalendarzowych okresu objętego kontrolą oraz na 28 lutego 2023 r.

Prezes Spółki wyjaśniła, że (...) Spółka nie dysponuje żadnym programem użytkowym stworzonym do realizacji zadania dotyczącego odprowadzania wód opadowych i roztopowych. Bazy danych dotyczące sieci odprowadzających wody opadowe i roztopowe w formie map przechowywane są w formie elektronicznej na nośniku i dysku komputera i odtwarzane na komputerze za pomocą programu ogólnodostępnego, a zestawienie odbiorców stworzone przez Spółkę czy warunki włączenia do sieci kanalizacji deszczowej tworzone są przy pomocy edytorów tekstu i arkuszy kalkulacyjnych.

(akta kontroli str. 548-551)

1.7. Kontrowana jednostka nie dysponowała dowodami potwierdzającymi terminowość realizacji obowiązków sprawozdawczych. W sprawie przekazywania przez Spółkę do Głównego Urzędu Statystycznego⁴⁹, na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁵⁰, danych o prowadzonej działalności, tj. sprawozdań o wodociągach i kanalizacji M-06, Prezes Zarządu wyjaśniła, że (...) *Sprawozdania M-06 za lata 2019-2022 były przekazywane do Głównego Urzędu Statystycznego drogą e-mailową bezpośrednio od osoby odpowiedzialnej za sprawozdawczość podmiotu. W związku z krótkim okresem archiwizowania wiadomości email na skrzynkach firmowych, nie ma możliwości wydrukowania potwierdzenia wysyłki sprawozdań. Na ten moment wystąpiliśmy do Urzędu Statystycznego o informację zwrotną o złożeniu przez Spółkę sprawozdań M-06 za wskazane lata. W przedłożonej odpowiedzi otrzymanej z Urzędu Statystycznego potwierdzono złożenie przez Spółkę sprawozdań M-06 „Sprawozdanie o wodociągach i kanalizacji” za lata 2019-2022, natomiast nie odniesiono się do terminowości przekazywanych sprawozdań.*

(akta kontroli str. 113-146)

1.8. W sprawie utrudnień i ograniczeń wpływających negatywnie na sposób realizacji zadania odprowadzania wód opadowych i roztopowych przez Spółkę Prezes Zarządu wyjaśniła, że (...) *Głównym utrudnieniem i ograniczeniem, nie tyle dla Spółki co dla samorządów jest brak precyzyjnych przepisów w zakresie gospodarki wodami opadowymi i roztopowymi. Od 2018 r., tj. od wejścia w życie zmian ustawy Prawo wodne w zakresie wyłączenia z kategorii ścieków wód opadowych i roztopowych, nadal nierozwiązany pozostaje problem odprowadzania tych wód. Nowe przepisy wyłączając ze ścieków wody będące skutkiem opadów atmosferycznych stworzyły odrębną kategorię wód opadowych i roztopowych. Nie poszły za tym zmiany innych przepisów, w tym w zakresie gospodarowania wodami opadowymi oraz ustalania cen i odpłatności za taką usługę. Wskazała ponadto, że (...) Obecny stan jest istotnym problemem dla gmin, które mają uzasadnione wątpliwości jak uregulować tę kwestię, ponieważ w praktyce często z uwagi na niejasności rezygnują z odpłatności, a jeśli już zdecydują się na pobieranie opłat to – albo następuje to na dotychczasowych zasadach, czyli w oparciu o taryfy dla ścieków, albo ich wysokość ustalają autonomicznie bez właściwej podstawy prawnej. Prowadzi to do bardzo zróżnicowanej sytuacji w tym zakresie w poszczególnych gminach i braku jakichkolwiek odniesień dla zarządzających tą siecią. (...) Drugim poważnym utrudnieniem, tym razem głównie dla Spółki jako zarządzającego siecią kanalizacji deszczowej jest drugorzędne podejście do tego typu sieci przez włodarzy gmin i radnych. Sieć kanalizacji deszczowej, która w przypadku Gminy Baborów jest rozprowadzona tylko na jej niewielkim obszarze nie jest traktowana jako priorytet i jest dotowana w sposób niewystarczający, w związku z czym utrzymanie sieci i całej infrastruktury jest trudne, a jej stan techniczny pogarsza się z roku na rok.*

⁴⁹ Dalej: GUS.

⁵⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 459, ze zm.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. ZUK Sp. z o.o. w kontrolowanym okresie dokonywał opłat stałych i zmiennych za usługi wodne, za odprowadzanie do wód wód opadowych lub roztopowych, po upływie obowiązujących terminów. Powyższe dotyczyło:

a/ opłaty stałej za: I kwartał 2020 r. dokonanej 4 maja 2020 r., II kwartał 2020 r. dokonanej 3 sierpnia 2020 r. oraz I kwartał 2022 r. dokonanej 2 maja 2022 r., podczas gdy zgodnie z art. 271 ust. 6 ustawy Prawo wodne wniesienie opłaty powinno nastąpić do 30 kwietnia danego roku (w przypadku opłaty za I kwartał 2020 r. i 2022 r.) oraz do 31 lipca 2020 r. (opłaty za II kwartał 2020 r.);

b/ opłaty zmiennej za III⁵¹ i IV⁵² kwartał 2019 r., I kwartał 2021 r.⁵³ oraz I⁵⁴ i II⁵⁵ kwartał 2022 r., którą należało uiszczyć w terminie 14 dni od dnia doręczenia informacji na rachunek bankowy PGW Wody Polskie, zgodnie z wymogiem art. 272 ust. 18 ustawy Prawo wodne.

(akta kontroli str. 163-196, 274-296)

Prezes Zarządu wyjaśniła, że (...) *W okresie kontrolowanym 2019-2022 nastąpiło kilkukrotne opóźnienie w zapłacie opłat stałych i zmiennych za usługi wodne za odprowadzanie do wód, wód opadowych i roztopowych z powodu braku płynności finansowej. Spółka nie posiadała i nie posiada zgromadzonych środków na lokacie bankowej. W tym czasie uiszczala też szereg innych opłat stałych i zmiennych dotyczących wody i ścieków z terenu trzech obsługiwanych Gmin i zabrakło środków na określony terminem płatności dzień. Jednak w miarę napływu nowych środków na rachunek bankowy należności te zostały uregulowane. Odsetki od opłat uiszczonych po terminie również zostały uregulowane.*

(akta kontroli str. 676-679)

2. Spółka, po zawarciu umowy o administrowanie siecią kanalizacji deszczowej w miejscowości Baborów z 31 marca 2017 r., jak też do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie opracowała projektu regulaminu korzystania z usług publicznych świadczonych przez ten podmiot w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych oraz nie przedstawiła takiego projektu Burmistrzowi Baborowa, celem jego zatwierdzenia. Powyższe stanowiło naruszenie art. 13 ust. 1 ugk, zgodnie z którym spółka określa w regulaminie zasady korzystania z usług publicznych świadczonych przez spółkę, a także obowiązki spółki wobec odbiorców usług. Regulamin ten oraz jego zmiany obowiązują na obszarze jednostek samorządu terytorialnego po zatwierdzeniu przez organy wykonawcze tych jednostek (art. 13 ust. 2 tej ustawy).

(akta kontroli str. 4, 6, 536-542, 852, 856)

Prezes Zarządu wyjaśniła, że (...) *W ocenie Spółki przedmiotowe usługi nie miały charakteru usług publicznych, stąd też nie było i nie ma konieczności określenia wskazywanych kwestii w regulaminie, o którym mowa w art. 13 ustawy o gospodarce komunalnej. Zgodnie z definicją - usługi publiczne to usługi świadczone przez państwo lub jst jego obywatelom (odbiorcami usług mogą być również osoby prawne mające siedzibę na terenie danego kraju oraz cudzoziemcy przebywający legalnie na jego terytorium), których celem jest interes publiczny i/lub*

⁵¹ Płatność zrealizowana 7 stycznia 2020 r., wpływ informacji do ZUK Sp. z o.o. 23 grudnia 2019 r.

⁵² Płatność zrealizowana 6 marca 2020 r., wpływ informacji do ZUK Sp. z o.o. 20 lutego 2020 r.

⁵³ Płatność zrealizowana 8 czerwca 2021 r., wpływ informacji do ZUK Sp. z o.o. 20 maja 2021 r.

⁵⁴ Płatność zrealizowana 13 czerwca 2022 r., wpływ informacji do ZUK Sp. z o.o. 26 maja 2022 r.

⁵⁵ Płatność zrealizowana 1 września 2022 r., wpływ informacji do ZUK Sp. z o.o. 16 sierpnia 2022 r.

zapewnienie użytkownikom dostępu do dóbr istotnych z punktu widzenia ich kluczowych potrzeb (O. Lissowski, usługi publiczne i usługi w interesie ogólnym - koncepcja i niektóre problemy instytucjonalne marketingowej modernizacji świadczenia usług publicznych w unii europejskiej, „Zeszyty Naukowe Politechniki. Organizacja i Zarządzanie” 2017, nr 74 Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie, red. B. Kożuch, A. Kożuch, Kraków 2011). Jako, że usługi związane były - w ocenie Spółki - z działalnością komercyjną, a nie publiczną, wyłączone w drodze nowelizacji z regulacji przez jst - nie uchwalano w tym zakresie regulaminu. W związku z tym, że problem nie jest jednoznaczny Spółka wystąpi o opinię prawną w tym zakresie i jeżeli będzie z niej wynikała konieczność opracowania przedmiotowego regulaminu opracuje go niezwłocznie i złoży do zatwierdzenia przez organ wykonawczy gminy.

(akta kontroli str. 536-542, 852, 856)

Zdaniem NIK nie można zgodzić się z powyższymi wyjaśnieniami. W umowie o administrowanie siecią kanalizacji deszczowej w miejscowości Baborów z 31 marca 2017 r. zawartej z ZUK Sp. z o.o. wskazano, że: a/ Gmina utworzyła Spółkę w celu realizacji zadań własnych polegających na zapewnieniu zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków odbiorcom tych usług z terenu Gminy Baborów, b/ Gmina jest właścicielem gminnych urządzeń gospodarki ściekowej stanowiących przedmiot umowy, c/ Gmina przekazała Spółce w administrowanie przedmiot umowy w celu realizacji zadań własnych polegających na zapewnieniu zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków odbiorcom tych usług z terenu Gminy Baborów (§1 umowy). Ponadto w § 3 umowy ujęto zapisy w zakresie realizacji zbiorowego odprowadzania ścieków opadowych przez Spółkę i ustalania stawek za te usługi.

(akta kontroli str. 105-107)

Zakres zadań własnych gminy ujęto w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁶, z którego wynika, że należy do nich zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, które obejmują m.in. sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. W celu wykonywania zadań gmina zgodnie z art. 9 ust. 1 ww. ustawy, może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi, przy czym formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa ustawa o gospodarce komunalnej. Zadaniem użyteczności publicznej, w rozumieniu ww. ustawy, zgodnie z art. 9 ust. 4, są zadania własne gminy określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

3. Spółka nie wygzekwowała realizacji postanowień § 4 umowy o administrowanie siecią kanalizacji deszczowej w miejscowości Baborów, przewidujących przekazanie jej przedmiotu na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego podpisanego przez przedstawicieli stron, zawierającego elementy określone w ust. 2, w tym: wykaz i położenie obiektów z krótką charakterystyką, wyszczególnienie dokumentacji inwestycyjnej, w tym pozwolenia budowlane, protokoły odbiorów, protokoły z pomiarów geodezyjnych, dokumentacje UDT, pozwolenie na użytkowanie, atesty i dopuszczenia materiałów, wykaz innych dokumentów (umowy serwisowo-gwarancyjne, instrukcje eksploatacji, dokumentacja techniczno-ruchowa, pozwolenia wodnoprawne), a także wykaz przyłączonych odbiorców). Zaniechanie to świadczy

⁵⁶ Dz. U. z 2023 r., poz. 40.

o braku wymaganej rzetelności działań Spółki w ramach przygotowania do realizacji powierzonego zadania.

(akta kontroli str. 68-72, 97-122, 126)

Były Prezes Zarządu Spółki⁵⁷ wyjaśnił, że (...) *Stroną przekazującą była Gmina. (...) Strony wspólnie dążyły do uzyskania szczegółowych informacji w zakresie systemu kanalizacji deszczowej, z uwagi na fakt, że w latach poprzednich żadna jednostka gminna czy też powiatowa nie pełniła całościowej opieki nad kanalizacją, co wielokrotnie doprowadzało do trudności w zakresie ustalenia odpowiedzialności za utrzymanie wskazanej infrastruktury położonej w drogach gminnych i powiatowych. (...) Administrowanie kanalizacją deszczową nastąpiło z chwilą podpisania stosownej umowy, a jej zakres wynikał z inwentaryzacji sieci oraz materiałów geodezyjnych w postaci map będących częścią operatu wodnoprawnego. (...) Określenie odbiorców odbywało się na podstawie analizy zasobów geodezyjnych i kontrole terenowe prowadzone przez pracowników Spółki. Przedmiotowa weryfikacja wymaga prac o charakterze ciągłym. (...) W odniesieniu do protokołu zdawczo-odbiorczego wskazuję, że przyjęliśmy za materiały niezbędne i wyjściowe do prowadzenia prac administracyjnych przekazaną inwentaryzację.*

(akta kontroli str. 734-736)

Zdaniem NIK, odstąpienie od przejęcia przedmiotu umowy na podstawie protokołu zawierającego wyszczególnienie przekazywanych Spółce elementów infrastruktury, wraz z niezbędną do realizacji powierzonego zadania dokumentacją, stwarzało istotne ryzyko dla prawidłowej realizacji zobowiązań Spółki wynikających z zawartej umowy.

4. Przeprowadzona przez PINB kontrola stanu technicznego i przydatności do użytkowania sieci kanalizacji deszczowej zlokalizowanej na terenie miasta Baborów wykazała, że:

a/ kontrole stanu technicznego sieci kanalizacji deszczowej i wylotów wód opadowych przeprowadzone w latach 2019-2023 (przeprowadzone na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1a i 1b ustawy Prawo budowlane) oraz kontrola wylotów wód opadowych z dnia 19 stycznia 2019 r. (art. 62 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy) zostały przeprowadzone przez osobę nieposiadającą odpowiednich uprawnień budowlanych; zgodnie z art. 62 ust. 4 ww. ustawy okresowe kontrole, o których mowa w ust. 1, przeprowadzają osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności.

Prezes Zarządu wyjaśniła, że (...) *Spółka prowadziła coroczne kontrole stanu technicznego sieci kanalizacji deszczowej i wylotów wód opadowych w latach 2019-2023 w formie wewnętrznych przeglądów, które wykonywał pracownik Wydziału Usług Wodociągowych. W związku z tym, że przeglądy te nie były zlecane firmie zewnętrznej, jak również nie były dodatkowo wynagradzane pracownikowi, Spółka korzystała z wiedzy i doświadczenia pracownika posiadającego uprawnienia budowlane, który dla Spółki przeprowadza przeglądy budowlane obiektów budowlanych będących własnością Spółki lub zarządzających przez Spółkę. W 2023 roku zlecono wykonanie pięcioletniego przeglądu osobie z odpowiednimi uprawnieniami. Na dzień dzisiejszy został wykonany przegląd stanu technicznego sieci kanalizacji deszczowej zlokalizowanej na terenie miasta Baborów, obejmującej swoim zasięgiem zlewnie wylotów W-1, W-3, W-7, W-9 i W-11.*

(akta kontroli str. 52-57, 105-107, 364, 629-633, 673-675, 726-729, 800-848)

b/ Spółka nie zapewniła należytego stanu technicznego sieci kanalizacji deszczowej – zlewni wylotu W-1, W-7, W-11; w ocenie PINB stan techniczny tej infrastruktury nie zagraża życiu lub zdrowiu oraz bezpieczeństwu mienia i środowiska, jednak wymagają one niezbędnego remontu; stosownie do art. 61 pkt 1 ustawy Prawo

⁵⁷ Tomasz Krupa w okresie od 5 sierpnia 2011 r. do 18 listopada 2018 r.

budowlane, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2, tj. w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz obowiązany jest utrzymywać obiekt w należyłym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej.

(akta kontroli str. 52-57, 105-107, 364, 629-633, 673-675, 726-729, 800-843)

Prezes Zarządu wyjaśniła, że (...) *Częściowo wykonano remont sieci kanalizacji deszczowej – zlewni wylotu W-1, W-7, W-11 również zaraz po przekazaniu Spółce sieci kanalizacji deszczowej w administrowanie przez Gminę Baborów, po którego przeprowadzeniu stwierdzono, że nie zagrażają życiu lub zdrowiu, bezpieczeństwu mienia i środowiska. Nie był to remont całkowity tylko częściowy, do którego Spółka przystąpi niebawem.*

(akta kontroli str. 844-845, 848)

c/ Spółka nie wykonała skutecznie części obowiązków/warunków zawartych w decyzji Starosty Głubczyckiego z dnia 11 lipca 2014 r. Nr Oś. 6341.5.2014, tj. określonego w pkt. III.6 b) - dotyczącego dostosowania wylotu nr 7 do schematu ujętego na rysunku 3.3. (schemat budowy wylotowej TYP-3) oraz w pkt. III 6c) - dotyczącego ubezpieczenia przeciwległych skarp rzeki na odcinku 2,0 m płytami skarpowymi typu krata, wspartymi o żerdzie, wzmocnionymi o palisadę z kółków.

(akta kontroli str. 52-57, 105-107, 364, 629-633, 673-675, 726-729, 800-843)

Prezes Zarządu wyjaśniła, że (...) *Częściowo wykonano obowiązki i warunki zawarte w decyzji Nr Oś.6341.5.2014 w pkt. III.6 zaraz po przekazaniu Spółce sieci kanalizacji deszczowej w administrowanie przez Gminę Baborów w zakresie: b) dostosowania wylotu 7 do schematu ujętego na rysunku 3.3. oraz obowiązku zawartego w pkt. III 6; c) zabezpieczono przeciwległe skarpy rzeki na odcinku 2 m żerdziami wzmocnionymi o palisadę z kółków. Biorąc jednak pod uwagę czas, który minął od tamtych prac, nie ulega wątpliwości, że prace muszą zostać powtórzone i przeprowadzone ponownie i podczas kontroli PINB nie było już widać efektów tamtych prac.*

(akta kontroli str. 844-845, 847-848)

OCENA CZĄSTKOWA

Spółka w kontrolowanym okresie wywiązywała się z obowiązku dokonywania opłat stałych i zmiennych za usługi wodne polegające na odprowadzaniu do wód wód opadowych lub roztopowych, jednak opłaty te nie zawsze były uiszczane z zachowaniem obowiązujących terminów. Spółka nie wykonała też części nałożonych na ten podmiot obowiązków/warunków wynikających z uzyskanego pozwolenia wodnoprawnego, a kontrole stanu technicznego sieci kanalizacji deszczowej i wylotów wód opadowych zostały przeprowadzone w latach 2019-2023 przez osobę nieposiadającą odpowiednich uprawnień budowlanych.

OBSZAR

2. Realizacja zadań w zakresie ustalania i pobierania opłat z tytułu odprowadzania wód opadowych i roztopowych oraz egzekwowania należności z tego tytułu

Opis stanu faktycznego

2.1. W kontrolowanym okresie wysokość należnej z tytułu świadczonych usług opłaty Spółka ustalała na podstawie:

a/ Zarządzenia Nr 1/2018 Prezesa Spółki z 2 stycznia 2018 r.⁵⁸ oraz Nr 7/2019 z 19 marca 2019 r.⁵⁹ w sprawie ustalenia opłaty za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych ujętych w system kanalizacji deszczowej na terenie Miasta Baborów. Zgodnie z tymi zarządzeniami opłatom nie podlegały: powierzchnie dachów i powierzchnie, z których wody opadowe lub roztopowe były zagospodarowywane na terenie nieruchomości i nie były wprowadzane do sieci kanalizacji deszczowej. Ponadto, z obowiązku ponoszenia opłat zwolniono gospodarstwa domowe, tj. osoby fizyczne, użytkujące nieruchomości wyłącznie na cele mieszkaniowe. Na podstawie ww. zarządzeń pobierano opłaty od 16 podmiotów, z którymi zawarto umowy na odbiór wód deszczowych i roztopowych na terenie miasta Baborów.

W treści tych umów wysokość opłaty rocznej za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych określono jako iloczyn rocznej ilości odprowadzanych wód opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej w m³ i ustalonej ww. zarządzeniami Prezesa Spółki stawki 0,60 zł, powiększonej o 8% podatek VAT⁶⁰. Roczna ilość odprowadzanych wód opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej w m³ określono poprzez pomnożenie łącznej powierzchni (terenów przemysłowych i baz transportowych, dróg i parkingów o nawierzchni szczelnej oraz innych nawierzchni szczelnych) i średniej rocznej ilości opadów, tj. 0,652 m³/m²/rok⁶¹.

Na podstawie ww. zarządzeń, w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. Spółka uzyskała z tytułu świadczonych usług łącznie 114,7 tys. zł. Ustalenia te szczegółowo opisane zostały w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 201, 368, 473-504, 507-510, 536, 538-542, 544-547, 942-945)

b/ uchwał Rady Miejskiej w Baborowie nr VII/89/19 z dnia 18 czerwca 2019 r.⁶² i nr VIII/102/19 z dnia 7 sierpnia 2019 r.⁶³ w sprawie ustalenia wysokości ceny za usługę komunalną o charakterze użyteczności publicznej w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych.

Stawka opłaty przyjęta w ww. uchwałach została ustalona w oparciu o zaproponowaną w piśmie Prezes Zarządu ZUK Sp. z o.o. z 23 kwietnia 2019 r. skierowanym do Burmistrza Gminy Baborów, stawkę 0,95 zł netto za 1 m³ odprowadzonych wód opadowych. Stawkę tę ustalono w oparciu o dane dotyczące poniesionych w 2018 r. kosztów opłat odprowadzanych do PGW Wody Polskie oraz kosztów bezpośrednich obciążających przedmiotową działalność. Z opinii biegłego,

⁵⁸ Okres obowiązywania od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2019 r.

⁵⁹ Okres obowiązywania od 1 kwietnia 2019 r. do 30 czerwca 2019 r.

⁶⁰ W przypadku Gminy Baborów zawarto umowy WW/1472/KD15/2017 z 13 listopada 2017 r. na okres od 1 lipca do 31 grudnia 2017 r. oraz WW/1472/KD/2018 z 5 lutego 2018 r. na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. W umowie z 18 stycznia 2019 r. nr WW/1472/KD15/2019 na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. przyjęto wskaźnik 0,686 m³/m²/rok (wyliczony z uwzględnieniem średniej wielkości opadów atmosferycznych na terenie miasta Baborów wyrażonej w m³ w okresie 3 lat poprzedzających rok rozliczeniowy wg informacji uzyskanych z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Katowicach).

⁶¹ Średnioroczna ilość opadów przyjęta w oparciu o zestawienie dobowych sum opadów atmosferycznych (mm) w rejonie Baborowa z lat 2014-2016 udostępnionych przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy.

⁶² Weszła w życie z dniem 1 lipca 2019 r.

⁶³ Weszła w życie z dniem 1 września 2019 r.

powołanego przez NIK⁶⁴ w celu oceny rzetelności i zgodności z dokumentacją źródłową kalkulacji stanowiącej podstawę wyliczenia ww. stawki opłaty wynikało, że:

- oszacowana w kalkulacji opłata zmienna za usługi wodne PGW Wody Polskie w wysokości 50 tys. zł rocznie była niewystarczająca w stosunku do opłat naliczonych w okresie 2019-2022;

- skutek obniżenia opłat zmiennych na rzecz PGW Wody Polskie w latach 2021-2022 o ok. 14 -15 tys. zł, w porównaniu z opłatami za 2020 r., Spółka uzyskała bardzo wysoką rentowność usługi odprowadzania wód opadowych (na poziomie 15-20%). Przyczyniło się do tego również niższe od planowanych 54,4 tys. zł wykonanie pozostałych kosztów oraz 10% marża zysku;

- w kontrolowanym okresie Spółka nie aktualizowała kalkulacji ceny za m³ odprowadzanych wód opadowych, mimo upływu ponad trzech lat od sporządzenia kalkulacji. Obowiązująca od 1 września 2019 r. stawka w wysokości 1,0 zł/m³ netto w dalszym ciągu wystarcza na pokrycie kosztów działalności i pozwala na wypracowanie zysku;

- szacunek sumy kosztów bezpośrednich (bez opłaty zmiennej dla PGW Wody Polskie) i pośrednich przyjęty w kalkulacji z kwietnia 2019 r. w wysokości 54,4 tys. zł był zawyżony i nie wynikał z ewidencji kosztów odprowadzania wód opadowych na koncie 500-39-xxx za 2018 r. Poniesione w latach 2019-2022 pozostałe koszty bezpośrednie i pośrednie były znacznie niższe od planowanych, a to oznacza, że kalkulacja w części dotyczącej pozostałych kosztów została sporządzona nierzetelnie.

Powyższe szczegółowo opisane zostało w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 704-706, 857, 859, 946, 947, 1036-1041)

W wyniku badania prawidłowości naliczania opłat⁶⁵ ustalono, że:

a/ Spółka dla określenia kwoty należności za świadczone usługi stosowała stawkę opłaty wynikającą z ww. uchwał Rady Miejskiej w Baborowie⁶⁶, tj. 1,00 zł/m³ + 8% VAT = 1,08 zł/m³;

(akta kontroli str. 509-511)

b/ w umowach określono szczegółowo sposób ustalenia należności za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych, tj. jako iloczyn ceny za usługę komunalną o charakterze użyteczności publicznej w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych na podstawie uchwały Rady Miejskiej oraz ilości odprowadzanych wód opadowych⁶⁷. Dane stanowiące podstawę ustalenia ilości odprowadzanej wody opadowej i roztopowej wynikały z dokumentów wewnętrznych Spółki: notatek służbowych z przeprowadzonych obmiarów terenów utwardzonych na terenie miasta Baborów oraz sporządzonych przez jednostkę kontrolowaną zestawień średnich wielkości opadów dla przyjętych w umowach okresów;

c/ umowy zostały podpisane przez osoby upoważnione do zaciągania zobowiązań, zarówno w imieniu Spółki, jak i odbiorcy świadczonych usług;

⁶⁴ Postanowienie z 12 maja 2023 r.

⁶⁵ Badaniem objęto 15 podmiotów, w stosunku do których w danym roku kalendarzowym rozpoczęto naliczanie takich opłat (pięć osób prawnych, cztery osoby fizyczne i sześć jednostek nieposiadających osobowości prawnej).

⁶⁶ W okresie od 1 lipca 2019 r.

⁶⁷ W związku z brakiem urzędzenia pomiarowego ilość odprowadzanych wód opadowych lub roztopowych ustalono jako sumę iloczynów $a \times b$, gdzie: a – wielkość odwadnianej powierzchni utwardzonej wyrażonej w m² dla każdego występującego rodzaju nawierzchni, b – średnia wielkość opadów atmosferycznych na terenie miasta Baborów wyrażona w m³ w okresie 10 lat poprzedzających rok rozliczeniowy wg informacji uzyskanych z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Katowicach.

W przypadku umów zawieranych z Gminą Baborów wielkość była określona jako średnia wielkość opadów atmosferycznych na terenie miasta Baborów wyrażona w m³ w okresie 3 lat poprzedzających rok rozliczeniowy wg informacji uzyskanych z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Katowicach.

e/ w większości przypadków prawidłowo naliczono zobowiązanym opłatę za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych za wszystkie objęte zawartymi umowami okresy, z wyjątkiem przypadków opisanych w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 369-370, 402-410, 414-416, 426-429, 441-452, 459-461, 509-531, 737-746, 849-856, 948-949)

Umowy na odbiór wód opadowych i roztopowych zawarto z właścicielami jedynie trzech spośród 74 objętych szczegółową analizą nieruchomości zlokalizowanych w Baborowie⁶⁸, z których wody opadowe odprowadzane są za pośrednictwem otwartych i zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej⁶⁹. Ustalenia te opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 737-739, 850, 856)

W sprawie określania przez Spółkę kręgu podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłat na podstawie opisanych wyżej uchwał Rady Miejskiej w Baborowie i pobierania tych opłat Prezes Zarządu wyjaśniła, że (...) *Krąg podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłat z tytułu odprowadzania wód opadowych i roztopowych do sieci kanalizacji deszczowej na terenie miasta Baborów na podstawie uchwał Rady Miejskiej był taki sam, jak w przypadku podmiotów zobowiązanych do ponoszenia przedmiotowych opłat na podstawie wcześniej Taryf o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, a następnie Zarządzeń Prezesa Zakładu Usług Komunalnych Spółka z.o.o. w Baborowie. Zgodnie z ówczesnym brzmieniem ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (art. 2 pkt 8 c o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków), do kategorii ścieków zalicza się bowiem m.in. wody opadowe lub roztopowe, ujęte w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacyjne, pochodzące z powierzchni zanieczyszczonych o trwałej nawierzchni, w szczególności z miast, portów, lotnisk, terenów przemysłowych, handlowych, usługowych i składowych, baz transportowych oraz dróg i parkingów. Na tej podstawie do kręgu podmiotów zobowiązanych do ponoszenia przedmiotowych opłat nie włączono posesji, na których wody opadowe i roztopowe pochodziły z dachów lub z powierzchni zanieczyszczonych stanowiących część posesji zamieszkałej przez indywidualne gospodarstwa domowe. Po wejściu w życie uchwał Rady Miejskiej w zakresie ustalenia stawki za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych krąg podmiotów zobowiązanych do ponoszenia przedmiotowych opłat nie został zmieniony, ponieważ Spółka w porozumieniu z Gminą nadal odnosiła się do zapisów ówczesnego przepisu przytoczonego powyżej. (...) Tak jak wspomnieliśmy wyżej opłata z tytułu odprowadzania wód opadowych i roztopowych pobierana była od roku 2017 zgodnie z zapisami art. 2 pkt 8 c ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków i zapisy tego artykułu stanowiły dla Spółki wskaźnik do ustalania, czy dany podmiot jest zobowiązany do ponoszenia opłat czy nie, nawet wtedy, kiedy artykuł ten został zmieniony. (...) Usługa odprowadzania wód opadowych i roztopowych do sieci kanalizacji deszczowej na terenie miasta Baborowa była świadczona wszystkim podmiotom, których posesje są podłączone do sieci kanalizacji deszczowej, nawet tym które nie ponoszą przedmiotowych opłat.*

(akta kontroli str. 532, 534-535)

⁶⁸ Dobór celowy.

⁶⁹ Z tego z 26 nieruchomości za pośrednictwem otwartych systemów kanalizacji deszczowej (w tym w trzech przypadkach również w sposób zamknięty) oraz z 51 nieruchomości za pośrednictwem zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej (w tym w trzech przypadkach również w sposób otwarty).

2.2. Zarządzeniem Nr 17/2016 z 30 grudnia 2016 r. Prezes Zarządu wprowadził dokumentację zasad (polityki) rachunkowości⁷⁰. Zgodnie z wymogiem art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷¹ zawierała ona m.in. określenie roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych, zasady metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, jak również sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym zakładowego planu kont ustalającego wykaz kont księgi głównej. W polityce rachunkowości zasady klasyfikacji zdarzeń określono poprzez odesłanie do opracowania „Wzorcowy plan kont” wydany przez *FINANS SERVIS Zespół Doradców Finansowo-Księgowych sp. z o.o. w Warszawie z wyłącznym udziałem Stowarzyszenia Księgowych w Polsce w roku 2002*. Powyższe nie było zgodne z przepisem art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a w związku z art. 2 ustawy o rachunkowości, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 371-388)

Zgodnie z postanowieniami art. 20 ust. 1 ustawy rachunkowości, należności związane z odprowadzaniem wód opadowych roztopowych zostały prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych Spółki, tj. w odpowiednim okresie sprawozdawczym, w oparciu o dowody źródłowe spełniające wymogi przepisów art. 21 tej ustawy i zgodnie z ekonomiczną treścią przeprowadzonych operacji⁷².

(akta kontroli str. 928-941)

2.3. W kontrolowanym okresie Spółka prawidłowo naliczała i ewidencjonowała należności z tytułu odsetek za opóźnienie w zapłacie opłaty za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych, tj. zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Według stanu na 31 grudnia lat 2019-2022 należności, co do których upłynął termin płatności wynosiły: na 2019 r. - 0,00 zł, na 2020 r. - 0,26 tys. zł⁷³ (dwie zaległości); na 2021 r. - 3,27 tys. zł⁷⁴ (sześć zaległości); na 2022 r. - 0,56 tys. zł⁷⁵ (dwie zaległości). Zgodnie z postanowieniami umów z odbiorcami usług odprowadzania wód opadowych i roztopowych w razie uchybienia terminom płatności Spółka miała prawo żądać odsetek w wysokości ustawowej za cały okres opóźnienia. W wyniku badania prawidłowości naliczania i ewidencjonowania należności z tytułu odsetek za opóźnienie w zapłacie ww. należności, którym objęto ww. przypadki stwierdzono, że zostały one naliczone w prawidłowej wysokości, a także zaewidencjonowane na właściwych kontach księgowych.

(akta kontroli str. 371-388, 844-847, 858-860, 864-927)

2.4. Do końca 2022 roku wystąpiły dwie nieopłacone należności w łącznej wysokości 0,55 tys. zł, dotyczące usług odprowadzania wód opadowych i roztopowych. Termin płatności tych należności upłynął 27 grudnia 2022 r. Obie należności zostały uregulowane 9 i 13 stycznia 2023 r.

Prezes Zarządu poinformowała, że (...) *W Spółce nie obowiązują wewnętrzne regulacje dotyczące zasad dochodzenia należności. Spółka stosuje powszechnie obowiązujące przepisy prawa w tym zakresie, według reguły, postępowanie upominawcze rozpoczyna się po 14 dniach od upływu terminu zapłaty, a następnie jest postępowanie sądowe i egzekucyjne.*

(akta kontroli str. 466, 468, 857, 859, 861-863)

⁷⁰ Dalej: Polityka rachunkowości.

⁷¹ Dz. U. z 2023 r., poz. 120.

⁷² Ustalenia zostały dokonane w ramach analizy należności, którą objęto ponad 70% wszystkich należności z lat 2019-2022 (71% w 2019 r., 72,4% w 2020 r., 71% w 2021 r. i 73% w 2022 r.).

⁷³ Faktury Nr FS/177/06/2020 oraz Nr FS/206/09/2020.

⁷⁴ Faktury Nr FS/52/12/2021, Nr FS/55/12/2021, Nr FS/58/12/2021, FS/59/12/2021, FS/65/12/2021, FS/109/09/2021.

⁷⁵ Faktury Nr 56/12/2022 oraz Nr 67/12/2022

2.5. W sprawie udzielania ulg w spłacie należności z tytułu świadczenia usługi odprowadzania wód opadowych i roztopowych Prezes Zarządu wyjaśniła, że (...) *Regulacje wewnętrzne obowiązujące w Spółce nie przewidują możliwości stosowania ulg w spłacie zobowiązań cywilnoprawnych. W kontrolowanym okresie Spółka nie udzieliła żadnych ulg w spłacie przedmiotowych należności.*

(akta kontroli str. 464, 466, 468)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Spółka, w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2019 r., pobierała opłaty w oparciu o Zarządzenia Prezesa Spółki: Nr 1/2018 z 2 stycznia 2018 r.⁷⁶ oraz Nr 7/2019 z 19 marca 2019 r.⁷⁷ *w sprawie ustalenia opłaty za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych ujętych w system kanalizacji deszczowej na terenie Miasta Baborów*, tj. na podstawie regulacji wydanej przez nieupoważniony do tego organ. Stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, postanawianie o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego należy do wyłącznej właściwości rady gminy. We wskazanym wyżej okresie pobrano z tego tytułu opłaty w łącznej wysokości 114,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 201, 368, 473-504, 507-510, 536-542, 544-547, 942-945)

Prezes Zarządu Spółki wyjaśniła, że (...) *Ówczesna praktyka Spółki, tj. pobierania opłat na podstawie Zarządzeń Prezesa Spółki wynikała z niejednoznacznych przepisów, a także rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przyjęte z początkiem 2018 roku przepisy były niejasne, a ich stosowanie zróżnicowane w różnych gminach. (...) W ostatnim czasie orzecznictwo w w/w zakresie się zmieniło, uznając kompetencje Rady Miejskiej do ustalania tego typu opłat. (...) Reasumując powyższe do roku 2018 opłaty za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych wynikało z Taryf, ponieważ traktowane było jako ścieki. W 2018 wykluczono z pojęcia „ścieki” wody opadowe i roztopowe, tym samym uniemożliwiając ujmowanie stawek za odprowadzanie tych wód w Taryfach, nie dano natomiast możliwości prawnych na ustalenie tych stawek przez Rady Gmin w formie uchwał. Dlatego też, Spółka posiadając w administrowaniu sieć kanalizacji deszczowej zmuszona była w jakiś sposób usankcjonować obowiązujące stawki i wprowadziła te stawki Zarządzeniem Prezesa Zarządu, które obowiązywały do momentu podjęcia stosownych uchwał w tym zakresie przez Radę Miejską w Baborowie.*

(akta kontroli str. 536- 542, 544-547)

2. Kalkulacja stawki opłaty, zaproponowana przez Spółkę w piśmie z 23 kwietnia 2019 r. skierowanym do Burmistrza Gminy Baborów, w wysokości 0,95 zł netto za 1 m³ odprowadzonych wód opadowych, na potrzebę przyjęcia stosownej uchwały Rady Miejskiej w Baborowie, została sporządzona nierzetelnie w części dotyczącej pozostałych kosztów. W piśmie tym wskazano, że stawka opłaty została ustalona w oparciu o dane dotyczące poniesionych w 2018 r. kosztów opłat odprowadzanych do PGW Wody Polskie oraz kosztów bezpośrednich obciążających przedmiotową działalność.

Badanie przeprowadzone przez biegłego, powołanego w celu oceny rzetelności i zgodności z dokumentacją źródłową kalkulacji stanowiącej podstawę wyliczenia ww. stawki opłaty wykazało jednak, że szacunek sumy kosztów bezpośrednich (bez opłaty zmiennej dla PGW Wody Polskie) i pośrednich przyjęty w kalkulacji

⁷⁶ Na okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2019 r.

⁷⁷ Na okres od 1 kwietnia 2019 r. do 30 czerwca 2019 r.

z kwietnia 2019 r. w wysokości 54,4 tys. zł był zawyżony i nie wynikał z ewidencji kosztów odprowadzania wód opadowych na koncie 500-39-xxx za 2018 r. Poniesione w latach 2019-2022 pozostałe koszty bezpośrednie i pośrednie były znacznie niższe od planowanych, a to oznacza, że kalkulacja w części dotyczącej pozostałych kosztów została sporządzona nierzetelnie.

(akta kontroli str. 680-706, 977-1015, 1031-1041)

Prezes Zarządu Spółki wskazała, że *na moment sporządzania kalkulacji za wody opadowe i roztopowe określającej stawkę za usługę w wysokości 1,00 zł + 8% podatku VAT, łącznie 1,08 zł brutto kalkulowano w oparciu o koszty roku 2018, które można określić z powodu nieterminowego naliczenia opłat zmiennych przez PGW Wody Polskie jako niekompletne, także prace związane z utrzymaniem 561 sztuk studzienek kanalizacji deszczowej, udrażnianiem kanalizacji, wykaszaniem trawy wokół 11 wylotów, regulacją i naprawą studzienek w razie potrzeby. Dzięki temu, że w kalkulacji koszty bezpośrednio wyceniono na 49.400,00 zł można było pokryć zwiększone koszty opłat zmiennych w stosunku do oszacowanych – kwota za 2019 r. 63.813 zł, tak więc kwota 13.813,00 zł była niejako pokryta z kosztów bezpośrednich. Z uwagi na to, że opłaty zmienne wchodziły w życie od 2018 r. PGW Wody Polskie dopiero organizowały i wypracowywały sposób pobierania tych opłat, Spółka nie miała wiedzy o całościowym rocznym koszcie tych opłat. Sama dokonała wyliczenia. Opłaty zmienne uzależnione są od ilości opadów atmosferycznych i w latach 2021 i 2022 nieznacznie przekroczyły kwotę oszacowaną, ale w dwóch wcześniejszych latach przekroczyły o 13.813,00 zł oraz 15.552,00 zł. Dopiero analizując wykonanie kosztów podstawowych w perspektywie 4 lat można stwierdzić, że były one niższe od założonych w kalkulacji. W sytuacji zwiększonych opadów i nieprzewidzianych sytuacji - zalania, Spółka nie kalkulując pewnych kosztów perspektywicznie nie miałyby środków na usunięcie awarii - zamulenia studzienek. Należy zaznaczyć, że ostatnie dwa lata nie były deszczowe, ale w sytuacji dużych opadów automatycznie zwiększa się wysokość opłat zmiennych. Kalkulacja stawek opiera się nie tylko na wykonaniu kosztów za 2018 r., ale przewiduje zmiany kosztów w perspektywie czasu - nie tylko uwzględnia koszty ex post, ale winna przewidywać koszty ex ante.*

(akta kontroli str. 850-852, 855-856)

3. Wbrew postanowieniom umowy nr WW/1472/KD23/2019 z dnia 2 września 2019 r. w sprawie odbioru wód deszczowych i roztopowych na terenie miasta Baborów zawartej przez Spółkę ze Wspólnotą Mieszkaniową Krakowska 10, 48-120, Baborów, Spółka nie naliczyła należności za II kwartał 2021 r. w kwocie 52,49 zł. W § 4 tej umowy strony ustaliły kwartalne okresy rozliczeniowe.

(akta kontroli str. 389-391, 950-958)

Prezes Zarządu Spółki wyjaśniła, że (...) *przyczyną niewystawienia faktury był błąd, pomyłka, niedopatrzenie pracownika upoważnionego do wystawiania faktur. W trakcie trwania czynności kontrolnych NIK, w dniu 21 czerwca 2023 r. Spółka obciążyła ww. podmiot należną kwotą 52,49 zł.*

(akta kontroli str. 849, 854, 857-859)

4. Spółka ustaliła wysokość opłaty z tytułu odbioru wód opadowych i roztopowych na terenie miasta Baborów niezgodnie z zasadami określonymi w § 4 ust. 1 i ust. 2 zawartych umów, tj. w wysokości wyższej niż należna.

I tak, na podstawie umowy Nr WW/1472/KD/09/2019 z 30 września 2019 r., zawartej z osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą w kwocie 4,05 tys. zł⁷⁸ zamiast 1,7 tys. zł⁷⁹, a na podstawie umowy nr WW/14722/KD02/2019 z 2

⁷⁸ Nr FS/125/03/2021 z 30 marca 2021 r., FS/60/12/2021 z 15 grudnia 2021 r., FS/114/09/2021 z 28 września 2021 r., FS/142/06/2021 z 29 czerwca 2021 r.

października 2019 r. zawartej z Powiatem Głubczyskim w łącznej kwocie 43,91 tys. zł⁸⁰, zamiast 43,71 tys. zł⁸¹.

(akta kontroli str. 411-413, 744, 755-758, 849, 960-964)

W odniesieniu do pierwszej z opisanych wyżej umów Prezes Zarządu wyjaśniła, że (...) Kwoty faktur wystawionych dla podmiotu (...) za 2021 r. są błędne. W chwili obecnej trudno znaleźć przyczynę błędnego fakturowania, czy doszło do pomyłki w obliczeniu obciążenia, czy pomyłki przy fakturowaniu. W trakcie trwania czynności kontrolnych NIK Spółka skorygowała błędnie wystawione faktury VAT i dniu 22 czerwca 2023 r. dokonała zwrotu kwoty nadpłaty na rzecz ww. podmiotu w wysokości 2,35 tys. zł.

(akta kontroli str. 849, 854, 960-964)

Zgodnie z postanowieniami § 4 ust. 1 i ust. 2 drugiej z opisanej wyżej umów, do wyliczenia opłaty należało przyjąć średnią wielkość opadów atmosferycznych na terenie miasta Baborów wyrażoną w m³ w okresie ostatnich 10 lat poprzedzających rok rozliczeniowy według informacji uzyskanych z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Katowicach, tj. dla 2020 r. za lata 2010-2019, która wynosiła 0,641 m³/m²/rok. Tymczasem, do obliczenia tej opłaty przyjęto średnią z opadów dla 2019 r. (tj. za lata 2009-2018 w wysokości 0,644 m³/m²/rok).

(akta kontroli str. 392-395, 745-746, 768-771, 965-968)

Prezes Zarządu wyjaśniła, że (...) W przypadku umowy nr WW/14722/KD02/1019 r. z 2 października 2020 r. należności za 2020 r. obliczono w oparciu o wskaźnik średnich opadów na 2019 r. zamiast za 2020 r. W trakcie trwania czynności kontrolnych NIK w dniu 22 czerwca 2023 r. wystawiono cztery faktury korygujące błędnie naliczone kwartalnie należności za 2020 r. na łączną kwotę 0,2 tys. zł. Jak wyjaśniła Prezes Zarządu, (...) W trakcie rozmowy ze Skarbnikiem Powiatu Głubczyskiego ustalono, że nadpłata wynikająca z faktur korygujących nr FSKOR/6/06/2023 do FSKOR/9/06/2023 będzie potrącona przy regulowaniu obciążenia za II kwartał 2023.

(akta kontroli str. 849-850, 854, 965-968, 1016)

5. Spółka nie podjęła działań w celu ustalenia wysokości opłaty należnej z tytułu świadczenia usługi odprowadzania wód opadowych i roztopowych wobec wszystkich właścicieli nieruchomości, z których wody te były odprowadzane. Analiza dotycząca powszechności nakładania opłat na podmioty zobowiązane do ich regulowania wykazała, że spośród 74 zbadanych adresów nieruchomości w Baborowie, z których wody opadowe są odprowadzane przez otwarte i zamknięte systemy kanalizacji deszczowej, umowy dotyczące świadczenia tego rodzaju usług zawarto jedynie z trzema właścicielami tych nieruchomości. W pozostałych 71 przypadkach, mimo świadczenia tej usługi, właściciele tych nieruchomości nie byli zobowiązani do uiszczania opłat z tego tytułu, pomimo że uchwały Rady Miejskiej w Baborowie nr VII/89/19 z dnia 18 czerwca 2019 r.⁸² oraz Nr VIII/102/19 z dnia 7 sierpnia 2019 r., obowiązująca od 1 września 2019 r., dotyczące ustalenia wysokości ceny za usługę komunalną o charakterze użyteczności publicznej w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych, nie zawierały żadnych ograniczeń ani wyłączeń podmiotowych.

(akta kontroli str. 737-739)

⁷⁹ Wg. wyliczenia (2433 m² x 0,648 m³/m²/rok) x 1,08 zł.

⁸⁰ Nr FS/168/12/2020 z 15 grudnia 2020 r., FS/192/09/2020 z 29 września 2020 r., FS/179/06/2020 z 29 czerwca 2020 r., FS/90/03/2020 z 13 marca 2020 r.

⁸¹ Wg wyliczenia (63136,9 m² x 0,641 m³/m²/rok) x 1,08 zł.

⁸² Weszła w życie z dniem 1 lipca 2019 r.

Prezes Zarządu wyjaśniła, że (...) *Spółka pobierała opłaty z tytułu odprowadzania wód opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej zgodnie z § 3 pkt 1 umowy o administrowanie siecią kanalizacji deszczowej w miejscowości Baborów z dnia 31 marca 2017 r. zawartej z Gminą Baborów.*

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że przytoczone wyżej postanowienia ujęte w § 3 ust 1 umowy z 31 marca 2017 r. dotyczą jedynie stosowania przez Spółkę za odprowadzanie ścieków opadowych stawki za 1m³ wód opadowych lub roztopowych, ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacyjne, pochodzące z powierzchni zanieczyszczonych o trwałej nawierzchni, w szczególności z terenów przemysłowych, handlowych, usługowych i składowych, baz transportowych oraz dróg i parkingów.

Należy również wskazać, że uchwały Rady Miejskiej w Baborowie z 19 czerwca 2019 r. i 7 sierpnia 2019 r., podjęte po zawarciu ww. umowy z Gminą Baborów jednoznacznie określały wysokość ceny za usługę komunalną o charakterze użyteczności publicznej w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych, świadczonych przez ZUK Sp. z o.o. i nie przewidywały żadnych wyłączeń ani zwolnień podmiotowych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 852, 856, 1032-1035)

6. Zgodnie z treścią obowiązującej w Spółce *Polityki rachunkowości* przyjęto zasady klasyfikacji zdarzeń zgodnie z opracowaniem „Wzorcowy plan kont”, wydanym w 2002 r. przez FINANS SERVIS Zespół Doradców Finansowo-Księgowych Sp. z o.o. w Warszawie. Powyższe było niezgodne z wymogami wynikającymi z w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit a ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) *rachunkowości*, a w szczególności dotyczące sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń. Zastosowanie w powyższym zakresie odesłania do opracowania książkowego nie wypełnia dyspozycji przywołanego powyżej przepisu.

(akta kontroli str. 371-388)

Prezes Zarządu wyjaśniła, że (...) *Polityka rachunkowości Spółki była niejednokrotnie przedmiotem badania przez biegłych rewidentów, badających sprawozdania finansowe Spółki i nie zakwestionowali oni treści tej polityki, ani nie wnosili o uzupełnienie. Odwołanie się do opracowania „Wzorcowy plan kont” wydany przez FINANS SERVIS Zespół Doradców Finansowo-Księgowych sp. z o.o. w Warszawie z wyłącznym udziałem Stowarzyszenia Księgowych w Polsce w roku 2002 w zakresie przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń było zalecane wielokrotnie podczas szkoleń z zakresu rachunkowości dla pracowników działów finansowo-księgowych, w tym organizowanych przez Stowarzyszenie Księgowych w Polsce – organ certyfikujący zawód księgowego. Dlatego też Spółka zastosowała taki sposób klasyfikacji zdarzeń i kierowała się zasadami zawartymi w opracowaniu bez przepisywania ich do Polityki rachunkowości.*

(akta kontroli str. 858-860)

OCENA CZĄSTKOWA

Spółka w kontrolowanym okresie pobierała opłaty z tytułu odbioru wód opadowych i roztopowych na podstawie dwóch zarządzeń Prezesa Spółki, tj. regulacji wydanej przez nieupoważniony do tego organ. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły również przypadków braku naliczenia należnej opłaty i błędnego naliczania opłat z ww. tytułu, co zostało skorygowane przez Spółkę w trakcie trwania kontroli NIK. Ponadto, w kontrolowanej jednostce nie podjęto rzetelnych działań w celu ponoszenia opłat za świadczone przez Spółkę usługi przez wszystkich właścicieli nieruchomości, z których wody opadowe i roztopowe odprowadzane są do kanalizacji deszczowej w Baborowie, zobowiązanych do ich uiszczania zgodnie z obowiązującymi uchwałami Rady Miejskiej w Baborowie.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających terminowe dokonywanie opłat stałych i zmiennych za usługi wodne - odprowadzanie do wód wód opadowych lub roztopowych.
2. Opracowanie projektu regulaminu zasad korzystania z usług publicznych świadczonych przez Spółkę w zakresie odbioru wód opadowych i roztopowych, a następnie przedłożenie go do zatwierdzenia przez organ wykonawczy gminy.
3. Zapewnienie należytego stanu technicznego sieci kanalizacji deszczowej – zlewni wylotu W-1, W-7, W-11 poprzez przeprowadzenie niezbędnego remontu.
4. Podjęcie działań w celu wykonania wszystkich obowiązków/warunków zawartych w decyzji Starosty Głubczyckiego z dnia 11 lipca 2014 r. Nr Oś. 6341.5.2014.
5. Podjęcia działań zmierzających do objęcia wszystkich właścicieli nieruchomości, z których wody opadowe i roztopowe odprowadzane są do kanalizacji deszczowej, opłatami przewidzianym w tym zakresie w obowiązującej uchwale Rady Miejskiej w Baborowie.
6. Dostosowanie polityki rachunkowości do wymogów ustawy o rachunkowości w zakresie dotyczącym przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń.

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 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 Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Opole, 29 czerwca 2023 r.

Kontroler

Agnieszka Broszczak
główny specjalista kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor


DIREKTOR
Delegatura NIK w Opolu
podpis
Iwona Zyman