



LEŚNY & WSPÓLNICY
KANCELARIA PRAWNA

PROFESJONALIZM, RZETELNOŚĆ, DOŚWIADCZENIE

**SPRAWOZDANIE
Z AUDYTU**

**Ocena funkcjonowania Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Kłodawie, w szczególności
ocena realizacji zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego
odprowadzania ścieków**

SPIS TREŚCI

Rozdział I

1. Badany obszar audytu.
2. Data sporządzenia
3. Nazwa i adres jednostki audytowanej.
4. Zespół przeprowadzający audyt.
5. Cel przeprowadzenia zadania.
6. Zakres przedmiotowy.

Rozdział II

1. Podjęte działania i zastosowane techniki przeprowadzania audytu.
2. Kryteria oceny stanu faktycznego.
3. Ustalenie stanu faktycznego oraz jego ocena w zakresie wyznaczonych kryteriów.
 - 3.1. Charakterystyka stanu prawnego.
 - 3.2. Realizacja zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.
 - 3.3. Polityka taryfowa.
4. Rekomendacje.

Rozdział III

1. Wykaz adresatów sprawozdania.

ROZDZIAŁ I

1. BADANY OBSZARU AUDYTU

Ocena funkcjonowania Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Kłodawie, w szczególności ocena realizacji zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

2. DATA SPORZĄDZENIA

23 września 2016 r.

3. NAZWA I ADRES JEDNOSTKI AUDYTOWANEJ

Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Kłodawie, ul. Bierzwińska 134, 62-650 Kłodawa.

4. ZESPÓŁ PRZEPROWADZAJĄCY AUDYT

W składzie zespołu audytorskiego działającego pod kierownictwem Michała Pruskiego czynności audytorskie wykonywały następujące osoby:

1. Michał Pruski - audytor wewnętrzny nr 2037/2006.
2. Marek Nowak – specjalista ds. audytu wewnętrznego.

5. CEL PRZEPROWADZENIA ZADANIA AUDYTOWEGO

Podstawowym celem audytu jest dostarczenie kierownikowi jednostki samorządu terytorialnego – Burmistrzowi Kłodawy niezależnej informacji, racjonalnego zapewnienia i opinii na temat:

- 1) funkcjonowania Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Kłodawie przez pryzmat realizacji wybranych zadań,
- 2) zgodność z prawem wykonywania zadań związanych ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków,
- 3) oceny przyjętych rozwiązań organizacyjno-prawnych,
- 4) wskazanie ewentualnych możliwych do zastosowania ulepszeń w zakresie świadczonych usług.

6. ZAKRES PRZEDMIOTOWY

W zakresie przedmiotowym audyt objął:

- 1) realizację zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków,
- 2) politykę taryfową,
- 3) analizę prawidłowości wydatkowania środków publicznych.

ROZDZIAŁ II

1. PODJĘTE DZIAŁANIA I ZASTOSOWANE TECHNIKI PRZEPROWADZENIA ZADANIA

Podczas przeprowadzania zadania audytowego wykorzystano następujące techniki i dokumenty robocze audytu:

testy przeglądowe - identyfikacja zasad funkcjonowania badanego systemu i jego podsystemów oraz potwierdzenie istnienia (lub nie) kontroli, poprzez użycie niżej wymienionych technik:

- zapoznanie się z dokumentami służbowymi,
- uzyskanie wyjaśnień i informacji od pracowników audytowanej jednostki w oparciu o rozmowy i wywiady z pracownikami.

testy zgodności - analiza wszystkich zidentyfikowanych procedur w celu oceny stopnia i zakresu ich stosowania, poprzez użycie niżej wymienionych technik:

- porównanie określonych zbiorów danych z kryteriami ustalonymi przez audytorów (na podstawie przepisów prawa),
- sprawdzanie rzetelności informacji oraz jej porównanie z informacją zewnętrzną.

testy rzeczywiste - legalności (atrybutów), czyli sprawdzenie prawidłowości funkcjonowania podsystemów ze wskazaniem szacunkowego udziału błędnych operacji.

benchmarking (badania porównawcze lub analiza porównawcza) - polega na porównywaniu procesów i praktyk stosowanych przez podmioty podobne oraz uważane za najlepsze w analizowanej dziedzinie.

Ponadto uzyskano wyjaśnienia i informacje od pracowników Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Kłodawie.

2. KRYTERIA OCENY STANU FAKTYCZNEGO

Oceny stanu faktycznego dokonano w oparciu o następujące kryteria:

- 1) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 446);
- 2) Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 573);
- 3) Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 139);
- 4) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. 2013, poz. 885);
- 5) Akty wykonawcze do powyższych ustaw.

3. USTALENIE STANU FAKTYCZNEGO ORAZ JEGO OCENA W ZAKRESIE WYZNACZONYCH KRYTERIÓW

3.1. Charakterystyka stanu prawnego

Na mocy przepisów ustawy o finansach publicznych samorządowy zakład budżetowy stanowi jedną z jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych. Zakres zadań własnych samorządu możliwych do realizacji w powyższej formie stanowi katalog zamknięty i tworzą go następujące obszary:

- 1) gospodarka mieszkaniowa i gospodarowanie lokalami użytkowymi;
- 2) drogi, ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego;
- 3) wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk oraz unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- 4) lokalny transport zbiorowy;
- 5) targowiska i hale targowe;
- 6) zieleń gminna i zadrzewienia;
- 7) kultura fizyczna i sport, w tym utrzymanie terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- 8) pomoc społeczna, reintegracja zawodowa i społeczna oraz rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych;
- 9) utrzymanie różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenie hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania;

10) cmentarze.

Odnosząc się z kolei do zapisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz zbiorowym odprowadzaniu ścieków do najważniejszych zadań przedsiębiorstwa wodociągów i kanalizacji należy:

1. zapewnienia sprawności posiadanych urządzeń wodociagowych i kanalizacyjnych;
2. prowadzenia wewnętrznej kontroli jakości wody;
3. zapewnienia w sieci odpowiedniego ciśnienia wody;
4. zawierania umów o zaopatrzenie w wodę z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci;
5. określenie taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków.

Gospodarka finansowa samorządowego zakładu budżetowego opiera się na rocznym planie finansowym, który stanowią przychody oraz koszty zakładu. W świetle obowiązujących przepisów Zakład wykonuje zadania odpłatnie, pokrywając, co do zasady, koszty swojej działalności z przychodów własnych. Ponadto źródłem finansowania działalności samorządowego zakładu budżetowego, mogą być również:

1. dotacje przedmiotowe;
2. dotacje celowe na zadania bieżące finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3;
3. dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

Jak wskazuje praktyka podstawową formą dotowania samorządowego zakładu budżetowego jest dotacja przedmiotowa, kalkulowana według stawek jednostkowych. Dotacje przedmiotowe są definiowane jako środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych. Środki te stanowią wydatki budżetu, podlegające – zgodnie z regułą wyrażoną w art. 126 ustawy o finansach publicznych – szczególnym zasadom rozliczania. Celem dotacji jest zaspokojenie potrzeb wspólnoty samorządowej poprzez obniżenie ceny świadczonych przez samorządowe zakłady budżetowe usług w sferze użyteczności publicznej. Trzeba jednak zaznaczyć, że dotacje przedmiotowe nie mogą przekroczyć 50% kosztów jego działalności.

Wykonywanie zadań w formie samorządowego zakładu budżetowego znajduje zastosowanie wszędzie tam, gdzie możliwa jest odpłatność za świadczone usługi, a przychody ze sprzedaży

tych usług pokrywają lub powinny pokrywać koszty działalności (odstępstwo od reguły niefunduszowania, w świetle której środków publicznych pochodzących z poszczególnych tytułów nie można wiązać z przeznaczeniem na sfinansowanie imiennie określonych wydatków).

Forma prawna zakładu budżetowego nie sprzyja prowadzeniu przez niego działalności w sposób ekonomiczny i konkurencyjny wobec innych funkcjonujących na rynku podmiotów. Podmioty te charakteryzuje niski stopień samodzielności oraz szeroki zakres nadzoru jednostki tworzącej.

Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Kłodawie jest samorządowym zakładem budżetowym Gminy Kłodawa. Powstał w 1991 roku w wyniku podziału Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Koninie. Zakład działa w oparciu o statut nadany przez Radę Miejską w Kłodawie uchwałą Nr XX/115/91 z dnia 12 grudnia 1991 r., zmieniony kolejno Uchwałą Rady Miejskiej w Kłodawie Nr 123/99 z dnia 28 września 1999 r. Zakład odpowiedzialny jest za zaopatrzenie w wodę oraz gospodarkę wodno-ściekową na terenie Gminy Kłodawa. Zarządza w imieniu Gminy ujęciami wody, siecią wodociągową i kanalizacyjną oraz mechaniczno-biologicznymi oczyszczalniami ścieków w miejscowościach Pomarzany oraz w Straszku. Zakład posiada dwie Stacje Uzdatniania Wody zlokalizowane w miejscowościach Kłodawa i Luboniek. Dostarczanie wody do odbiorów odbywa się za pomocą sieci wodociągowej o długości 213,8 km, natomiast proces oczyszczania ścieków realizowany jest poprzez sieć kanalizacyjną o długości 29 km.

3.2. Realizacja zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków – wybrane zagadnienia

Zgodnie ze Statutem zasadniczym zadaniem Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Kłodawie jest:

- 1) zbiorowe zaopatrzenie w wodę ludność i innych odbiorców komunalnych i przemysłowych z terenu miasta i gminy zasilanych z sieci wodociągowej Zakładu;
- 2) eksploatacja urządzeń służących do produkcji i przesyłu wody oraz odprowadzania i oczyszczania ścieków;
- 3) nadzór nad inwestycjami wodno-kanalizacyjnymi;
- 4) świadczenie usług odpowiadających profilowi działalności Zakładu.

Ponadto źródłem finansowania Zakładu są też dodatkowe dochody uzyskiwane przez Zakład z prowadzonej na rzecz innych jednostek działalności pomocniczej, między innymi:

- 1) robót budowlano-montażowych,
- 2) usług laboratoryjnych,
- 3) pozostałej działalności produkcyjnej, remontowej i usługowej.

Zakres zadań możliwych do wykonywania poprzez samorządowy zakład budżetowy, określony w ustawie o finansach publicznych, jest katalogiem zamkniętym. Wymienione wyżej czynności, określone w statucie, wskazują na niespójność w stosunku do ustawy.

Audytór zwraca uwagę, iż zakład komunalny nie jest uprawniony do świadczenia usług budowlano-montażowych na rzecz podmiotów trzecich. Zgodnie z art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, a przymiot użyteczności publicznej mają te zadania własne, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokojenie potrzeb zbiorowych ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zadania własne gminy określone zostały w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Działalność prowadzona przez podmioty komunalne w zakresie świadczenia ww. usług nie mieści się w katalogu zadań własnych gminy, określonym tym przepisem, gdyż ma komercyjny charakter i jako taka wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Według art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, gmina oraz gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. W przypadku zakładów budżetowych zakaz prowadzenia takiej działalności wynika z art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej.

Odnosząc się do przedmiotu działalności możliwego do wykonywania w ramach zakładu budżetowego trudno jest również dopasować wyżej wymienione usługi laboratoryjne oraz usługi wykonywane w ramach działalności produkcyjnej, remontowej i usługowej do zamkniętego katalogu zadań zakładu określonego w ustawie o finansach publicznych.

Audytór w tym miejscu wskazuje, iż przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, ustalonych przez

gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gminy, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji. Przedsiębiorstwo planujące budowę takich urządzeń, opracowuje wieloletni plan rozwoju i modernizacji, który powinien w szczególności określać:

1. planowany zakres usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
2. przedsięwzięcia rozwojowo-modernizacyjne w poszczególnych latach;
3. przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie wody oraz wprowadzanie ścieków;
4. nakłady inwestycyjne w poszczególnych latach;
5. sposoby finansowania planowanych inwestycji.

Ww. kwestię reguluje art. 21 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Przedmiotowa ustawa obliguje ponadto przedsiębiorstwo do przedłożenia planu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), który sprawdza, czy spełnia on warunki określone powyżej. Plan spełniający warunki rada gminy uchwała w terminie 3 miesięcy od dnia przedłożenia planu organowi wykonawczemu jednostki samorządowej.

Możliwość odstępiania od opracowania planu występuje jedynie w przypadku, gdy przedsiębiorstwo wodociągowe nie planuje budowy nowych urządzeń, co jednak wydaje się niespotykane w praktyce, ponieważ o kierunkach rozwoju, a tym samym obowiązkach rozbudowy sieci decyduje gmina uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Zakładu oraz z analizy okazanych dokumentów wynika, iż w latach 2013-2014 zostały zrealizowane zadania związane z wnioskiem o przyznanie pomocy w ramach działania 321 „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” (PROW). Beneficjentem projektu był Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Kłodawie, a jego całkowita wartość to 1.561.567,29 zł, przy wnioskowanej wartości dofinansowania 940.764,20 zł. W ramach ww. projektu rozbudowano wiejską sieć wodociągową w miejscowościach: Bierzwienna Długa – Kolonia, Dębina i Kobylata, wybudowano nowe ujęcie wody ze studni głębinowej oraz wiatę do składowania i osuszania osadów z wiejskich oczyszczalni ścieków. Ponadto w ramach programu Infrastruktura i Środowisko Gmina Kłodawa przy udziale Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Kłodawie w latach 2016-2020 będzie realizowała następujące inwestycje:

- 1) rozbudowę i modernizację Oczyszczalni Ścieków w Pomorzanach,

- 2) rozbudowę i modernizację Stacji Uzdatniania Wody w Kłodawie,
- 3) budowę kanalizacji sanitarnej w przepompowni w Pomorzanach,
- 4) budowę kanalizacji sanitarnej w ulicy Łęczyckiej w Kłodawie,
- 5) uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej w rejonie ulicy Kościuszki w Kłodawie.

W związku z powyższymi nieprawidłowościami, w przypadku pozostania przy obecnej formie realizowania zadań w zakresie gospodarki wodno-ściekowej audytor zaleca weryfikację i modyfikację statutu jednostki oraz opracowanie wieloletniego planu rozwoju, zwłaszcza iż planowane inwestycje mają wpływ na prawidłowe kształtowanie cen i stawek opłat dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Kolejno, w Zakładzie Wodociągów i Kanalizacji w Kłodawie odnotowano stratę wody w sieciach wodociągowych, co ma wpływ na wysokość cen i opłat za wodę ponoszonych przez odbiorców. Jako główne przyczyny strat wody podano awarie wodociągów, niekontrolowane wycieki wody, niedokładność urządzeń pomiarowych oraz tzw. nierejestrowane zużycie wody. Mimo stwierdzonych nieprawidłowości, nie podjęto w Zakładzie działań mających na celu opracowanie programów oszczędzania wody.

Audytor negatywnie ocenia treść zawartych umów z odbiorcami o zaopatrzenie w wodę i odprowadzaniu ścieków pod względem spełnienia wymogów określonych w art. 6 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Przepis ten stanowi bowiem, iż „Dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług”. Umowa, o której mowa powyżej zawiera w szczególności postanowienia dotyczące:

- „1) ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia;
- 2) sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń;
- 3) praw i obowiązków stron umowy;
- 3a) warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług;
- 4) procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych;
- 5) ustaleń zawartych w zezwoleniu, o których mowa w art. 18;

6) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia”.

Badanie 5 wybranych umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków wykazało, że żadna z nich nie zawierała wszystkich postanowień wynikających z art. 6 ww. ustawy. Umowy te nie określały bowiem procedur i warunków kontroli urządzeń kanalizacyjnych (art. 6 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy). Regulacje w tym zakresie opierały się na zapisie umownym, iż „Odbiorca usług zobowiązuje się do umożliwienia osobom reprezentującym Dostawcę Usług wstępu na teren Nieruchomości oraz do wszystkich punktów czerpalnych celem dokonania kontroli instalacji wodociągowej”.

Audytorka w tym miejscu wskazuje na jeszcze jeden aspekt związany z realizacją zadań przez zakład budżetowy, a mianowicie - dochodzenie zaległości z tytułu opłat za zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków.

Art. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków obliguje przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do podjęcia określonych czynności w przypadku, gdy odbiorcy usług zalegają z zapłatą należności. Przepis ten stanowi, iż „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, jeżeli:

- 1) przyłącze wodociągowe lub przyłącze kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa;
- 2) odbiorca usług nie uiścił należności za pełne dwa okresy obrotowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty;
- 3) jakość wprowadzanych ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa lub stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego;
- 4) został stwierdzony nielegalny pobór wody lub nielegalne odprowadzanie ścieków, to jest bez zawarcia umowy, jak również przy celowo uszkodzonych albo pominiętych wodomierzach lub urządzeniach pomiarowych”.

Mimo iż Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Kłodawie, w stosunku do osób nagminnie uchylających się od terminowych opłat zastosował sankcje w postaci 346 wezwań do zapłaty oraz 78 informacji o odcięciach dostaw wody, audytorka ocenia negatywnie proces windykacji prowadzony przez pracowników odpowiedzialnych za kontrolę płatności. Chociaż ww.

czynności okazały się w dużej mierze nieskuteczne, nie podejmowano próby (lub czyniono to rzadko i nieskutecznie) dochodzenia należności na drodze sądowej.

Audytór wewnętrzny zwraca uwagę, iż dochodzenie należności jest bardzo ważnym obowiązkiem, któremu ustawodawca nadał znaczenie również poprzez uznanie naruszenia tego obowiązku za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z przepisem art. 5 ust 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uznaje się, pkt 1 - nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia i pkt 2 - niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. Ponadto zgodnie z ust. 2 cyt. przepisu naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dopuszczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do uszczuplenia wpływów należnych Skarbowi Państwa, jednostce samorządu terytorialnego lub innej jednostce sektora finansów publicznych wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej. Zgodnie z orzecznictwem Główniej Komisji Orzekającej to na kierowniku jednostki ciąży obowiązek zapewnienia w kierowanej przez siebie placówce takiej organizacji pracy, która pozwala na prawidłowe wykonywanie obowiązków jednostki (orzeczenie GKO z dn. 29.02.2004r. nr DDF/GKO/Odw.-88/117/2003).

W związku z powyższym należy rozważyć kwestię powierzenia pracownikom obowiązków w zakresie windykacji należności. Stosownie do treści art. 4 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponoszą pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych. Regulacja powyższa w zakresie odpowiedzialności podmiotowej pracowników za naruszenie dyscypliny finansowej skorelowana jest z art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zezwalającym na powierzenie przez kierownika jednostki określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej jej pracownikom. Należy jednak podkreślić, że przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki.

Ponadto zaleca się sporządzenie pisemnej procedury podejmowania czynności w zakresie procesu windykacji, która w sposób kompleksowy ureguje sposób dochodzenia należności czynszowych w zakładzie. Spowoduje to m.in. powstanie wiarygodnego i skutecznego systemu dającego możliwość oraz gwarancję integralności, monitorowania oraz przestrzegania terminów sporządzania określonych dokumentów. Brak takich regulacji wiąże się z istotnym ryzykiem powstania licznych nieprawidłowości w powyższym zakresie, ponadto stwarza również zagrożenie braku mechanizmów zapewniających równe traktowanie dłużników. Zasady określające terminy, w których należy wysyłać wezwania do zapłaty, a także wskazanie kwot, które winny być dochodzone na drodze sądowej powinny być z góry określone. Powoduje to, że pracownik nie dokonuje oceny każdej sprawy indywidualnie, tylko porównuje poszczególne elementy z góry ustalonymi kryteriami. W ten sposób eliminuje się możliwość subiektywnej oceny każdej ze spraw. Przykładowo audytor dokonał analizy terminów, w jakich wysyłane są wezwania do zapłaty. Brak jasno określonych zasad powoduje, że terminy są różne i wynikają wyłącznie z uznania pracownika, który dostosowuje każdorazowo terminy indywidualnie do każdej ze spraw.

3.3. Polityka taryfowa

Zgodnie z ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na jeden rok na podstawie niezbędnych przychodów po dokonaniu ich alokacji na poszczególne taryfowe grupy odbiorców usług. Ceny i stawki opłat określone w taryfie są różnicowane dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców usług na podstawie udokumentowanych różnic kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 20 ust. 1, 2 i 3 *Ustawy*). Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne ustalają niezbędne przychody, uwzględniając w szczególności: koszty związane ze świadczeniem usług poniesione w poprzednim roku obrachunkowym, ustalone na podstawie ewidencji księgowej, z uwzględnieniem planowanych zmian tych kosztów w roku obowiązywania taryfy; zmiany warunków ekonomicznych oraz wielkość usług i warunki ich świadczenia; koszty wynikające z planowanych wydatków inwestycyjnych, na podstawie planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych (art. 20 ust. 4 *Ustawy*).

Do wniosku o zatwierdzenie taryf przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dołącza szczegółową kalkulację cen i stawek opłat oraz aktualny wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych (art. 24 ust. 3 *Ustawy*).

Zgodnie z art. 24 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę taryfy podlegają zatwierdzeniu w drodze uchwały rady gminy. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w terminie 70 dni przed planowanym dniem wejścia taryf w życie, przedstawia wójtowi wniosek o ich zatwierdzenie. Organ wykonawczy gminy sprawdza, czy taryfy i plan zostały opracowane zgodnie z przepisami i weryfikuje celowość kosztów wykazanych przez przedsiębiorstwo.

Szczegółowe sposoby określania taryf, w tym: kryteria ustalania niezbędnych przychodów, alokację kosztów na taryfowe grupy odbiorców usług, kryteria różnicowania taryfowych cen i stawek opłat, wzór wniosku o zatwierdzenie taryf oraz niezbędny zakres informacji zawartych w uzasadnieniu taryf oraz warunki prowadzenia rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, określono szczegółowo w 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 ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886), (dalej: *Rozporządzenie*).

Dokonując analizy przedłożonego wniosku o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, audytor wskazuje na następujące nieprawidłowości:

- 1) dokonano ustalenia niezbędnych przychodów dla potrzeb obliczenia taryfowych cen i stawek opłat za zbiorowe dostarczanie wody i zbiorowe odprowadzanie ścieków z pominięciem odpisów amortyzacyjnych składników majątkowych związanych z zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków, co było niezgodne z § 6 pkt 1 lit.a *Rozporządzenia* (Tabela D. wniosku);
- 2) we wniosku nie zakładano w zakresie niezbędnych przychodów dla usługi odprowadzania wody marży zysku, którą można by było przeznaczyć na modernizację czy inwestycję związane z poprawą stanu sieci wodociągowo-kanalizacyjnych oraz urządzeń, budowli czy budynków Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Kłodawie;
- 3) mimo zaplanowanych w badanym okresie inwestycji w zakresie budowy i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, nie przedłożono jako załączników do wniosku o zatwierdzenie taryf wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, co stanowi naruszenie art. 24 ust. 3 *Ustawy*;

4) we wniosku w sprawie zatwierdzenia taryf za zbiorowe odprowadzanie ścieków Zakład wprowadził podmiotowe zróżnicowanie cen i stawek opłat, na trzy taryfowe grupy odbiorców usług, które nie było uzasadnione zróżnicowaniem kosztów zbiorowego odprowadzania ścieków. Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, ceny i stawki opłat określone w taryfie są różnicowane dla poszczególnych taryfowych grup na podstawie udokumentowanych różnic kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Obowiązujące na terenie gminy Kłodawa ceny za 1 m³ odprowadzanych ścieków wynosiły dla:

- gospodarstw domowych – 4,23 zł,
- celów pozaprodukcyjnych – 4,77 zł,
- celów produkcyjnych – 6,26 zł.

W ocenie audytora nie powinno mieć miejsca różnicowanie cen dla celów pozaprodukcyjnych w stosunku do gospodarstw domowych, jeżeli ścieki pochodzą z działalności niepowodującej różnicy jakościowej ścieków w porównaniu ze ściekami bytowymi.

Negatywnie należy ocenić również procedurę ustalania powyższych taryf. Audytor wyjaśnia, iż rola organów gminy w zakresie cen i opłat za usługi wodociągowo-kanalizacyjne ogranicza się jedynie do ich weryfikacji oraz do ich zatwierdzenia (bądź odmowy zatwierdzenia). Rada gminy nie jest natomiast uprawniona do zmiany cen i opłat zawartych we wniosku przedsiębiorstwa o zatwierdzenie taryf. Jedynie wójt (burmistrz, prezydent miasta) może mieć wpływ na wymiar finansowy taryf, poprzez sprawdzenie celowości kosztów. Organ wykonawczy w przypadku stwierdzenia, że koszty zostały zawyżone w stosunku do kosztów wynikających z ewidencji, wzywa przedsiębiorstwo do zmiany złożonego wniosku.

Tymczasem, jak wnika z przedstawionych dokumentów, tj. z protokołów sesji rady gminy, praktyką była ingerencja radnych w zakresie wysokości stawek, mimo braku posiadania kompetencji. Weryfikacja kosztów poprzez burmistrza odbywała się podczas sesji rady, spowodowana naciskami ze strony radnych, która nie wyrażała woli ich zwiększenia.

W związku z powyższym, zagadnieniem, które należy poruszyć jest brak ustalonych w formie pisemnej procedur postępowania w zakresie oceny prawidłowości oraz poprawności przekazywanych przez Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Kłodawie wniosków taryfowych,

jak również weryfikacji przedstawionych kosztów, a także brak pisemnego udokumentowania oceny przedkładanych wniosków. Jakkolwiek wprost przepisy prawa nie nakładają obowiązku pisemnego dokumentowania dokonanych ocen, to jednak w ocenie audytora, pisemna forma byłaby istotnym dowodem realizacji obowiązków wynikających z art. 24 ust. 4 ww. ustawy. Sprawdzenie zgodności z taryf z przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu ludności, a także czynności polegające na weryfikacji kosztów winny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub adnotacji, co wynika z art. 14 ust. 2 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Takie udokumentowanie jest tym bardziej istotne, gdyż syntetyczne dane zawarte w dokumentach o zatwierdzenie taryfy nie pozwalają na zweryfikowanie kosztów z punktu widzenia celowości ich ponoszenia.

Mając na uwadze nieprawidłowości w zakresie ustalenia niezbędnych przychodów dla potrzeb obliczenia taryfowych cen i stawek opłat za zaopatrzenie w wodę i odprowadzone ścieki, audytor wskazuje, iż istnieją wątpliwości co do tego, czy skalkulowane przez Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Kłodawie stawki opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, zapewniły eliminację subsydiowania skrośnego. Zgodnie z § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Budownictwa w sprawie określania taryf, przez subsydiowanie skrośne należy rozumieć pokrywanie kosztów dotyczących jednego rodzaju prowadzonej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej lub jednej z grup taryfowych odbiorców usług, przychodami pochodzącymi z innego rodzaju prowadzonej działalności lub od innej taryfowej grupy odbiorców.

Wskazać należy, iż na rok 2016/2017 nie przewidziano podwyżki taryfy, w stosunku do roku poprzedniego, tymczasem na lata 2016 -2020 zaplanowano liczne inwestycje w zakresie budowy i modernizacji urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych (szczegółowo opisane na str. 9-10 sprawozdania), które powinny znaleźć pokrycie z wpłat odbiorców usług. Ponadto Rada Gminy Kłodawa nie uchwaliła dopłat do przedstawionej taryfy, a z okazanego sprawozdania wynika, iż wynik finansowy na koniec roku 2015 był tylko w niewielkim stopniu dodatni. Powyższe w pełni uzasadnia zatem wskazane wątpliwości.

Z tych względów, audytor w tym miejscu zaleca rozważenie zmiany formy organizacyjnej prowadzonej gospodarki wodno – kanalizacyjnej, wskazując iż świadczenie usług wodociągowych i kanalizacyjnych charakteryzuje się wysokim wskaźnikiem wartości majątku trwałego jednostki wodociągowo-kanalizacyjnej do rocznych kosztów eksploatacji, tzw. kapitałochłonnością. Kapitałochłonność jest ściśle powiązana z możliwością

prowadzenia przez jednostkę wodociągowo-kanalizacyjną samodzielnej polityki rozwojowej i modernizacyjnej posiadanej infrastruktury. Ceny za wodę muszą uwzględniać konieczne inwestycje w tym sektorze. Poprawa jakości wody wymaga przynajmniej częściowej naprawy lub wymiany starych sieci wodociągowych. Rosnące koszty rozbudowy i modernizacji oczyszczalni ścieków, stacji uzdatniania wody i sieci wodociągowo-kanalizacyjnej przekładają się na wzrost wysokości taryf za usługi dostarczania wody i odbioru oraz oczyszczania ścieków.

Powołanie spółki komunalnej może przynieść opłacalność ekonomiczną. Przekształcenie stwarza motywację do poszukiwania dodatkowych możliwości na rynku. Pojawiają się szanse rozszerzenia zakresu działalności poza teren gminy oraz poza sferę użyteczności publicznej (zgodnie z art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej „działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie zakładu budżetowego”. Korporatyzacja jest również drogą do uzyskania zgodności z prawem, ponieważ zakłady komunalne często łamią ww. przepis, tak w przypadku Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Kłodawie.

Ponadto przekształcenie skutkuje uzyskaniem osobowości prawnej, dającej możliwość samodzielnego pozyskiwania kapitału, np. zaciągania kredytów lub wchodzenia w partnerstwo publiczno-prywatne. Dla wielu samorządów ważne jest także wydzielenie na zewnątrz zobowiązań wynikających z działalności danego podmiotu, a przez to zmniejszenie ogólnego zadłużenia budżetu. Nie jest to możliwe w przypadku zakładów budżetowych.

Spółką można zarządzać w sposób bardziej elastyczny. Ma ona większą swobodę w kształtowaniu systemów zatrudnienia i wynagrodzeń – jej pracownicy nie są już, jak w zakładzie budżetowym, pracownikami samorządowymi. Może też bardziej koncentrować się na oczekiwaniach odbiorców usług, niż jej właściciela, gdyż rozliczana jest z efektów działania. Broni się hipoteza o wzroście jakości usług, gdyż spółka szybciej reaguje na potrzeby klientów, choćby z uwagi na samodzielne inwestowanie.

Ponadto zmianie formy organizacyjnej prowadzonej działalności gospodarki komunalnej sprzyja nowelizacja ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 2164), która uregulowała problematykę udzielania zamówień *in house*. Ww. ustawa przewiduje, iż zamawiający będzie mógł udzielać zamówienia swojemu podmiotowi wewnętrznemu w trybie z wolnej ręki. Umożliwienie samorządom gminnym stosowania

metody *in house* w odniesieniu do udzielania zamówień publicznych wprowadza mechanizm istotnego wpływu gminy na cenę usług i zapewnia stabilność finansowania zadań, co w wielu przypadkach będzie skutkowało obniżeniem opłat dla społeczności lokalnej.

Tabela. Porównanie spółki komunalnej oraz jednostki organizacyjnej

WSKAŹNIKI PORÓWNAWCZE	JEDNOSTKA BUDŻETOWA	SPÓŁKA KOMUNALNA
Zakres zadań	Strefa użyteczności publicznej	Strefa użyteczności publicznej; Poza strefą użyteczności publicznej
Sektor finansów publicznych	Jednostka sektora finansów publicznych (ściśła koordynacja zadań z Urzędem Gminy)	Jednostka spoza sektora finansów publicznych
Osobowość prawna	Brak osobowości prawnej (jednostka działa w imieniu i na rachunek samorządu)	Posiada osobowość prawną (jest osobnym podmiotem m.in. może zaciągać kredyty/pożyczki)
Pracownicy	Pracownicy są pracownikami samorządowymi – prawa wynikające z ustawy o wynagrodzeniu pracowników samorządowych	brak dodatkowych obostrzeń dotyczących pracowników
Kierownictwo	Powołanie dyrektora jednostki budżetowej oraz księgowości	obostrzenia związane z radą nadzorczą
Aspekty finansowe – dla podmiotów	Mienie pozostaje we władztwie JST, brak samodzielności finansowej	Posiada własny majątek, możliwość samodzielnego pozyskiwania kapitału oraz generowania zysku
Aspekty finansowe – dla samorządu	JST ponosi całkowitą odpowiedzialność finansową, wpływ na wskaźnik z art. 243	Gmina nie posiada odpowiedzialności za zobowiązania spółki, możliwość podniesienia kapitału zakładowego przez Gminę (wydatek majątkowy brak wpływu na wskaźnik z art. 243)

4. REKOMENDACJE

1. Zakład nie powinien świadczyć usług budowlano-montażowych na rzecz podmiotów trzecich. Zgodnie z art.1 ustawy o gospodarce komunalnej, gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, a przymiot użyteczności publicznej mają te zadania własne, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokojenie potrzeb zbiorowych ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zadania własne gminy określone zostały w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Działalność prowadzona przez podmioty komunalne w ww. zakresie nie mieści się w katalogu zadań własnych gminy, określonym tym przepisem, gdyż ma komercyjny charakter i jako taka wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Odnosząc się do przedmiotu działalności możliwego do wykonywania w ramach zakładu budżetowego trudno jest również dopasować świadczone przez Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Kłodawie usług laboratoryjnych oraz usług wykonywanych w ramach działalności produkcyjnej, remontowej i usługowej do zamkniętego katalogu zadań zakładu określonego w ustawie o finansach publicznych.

Audytor zaleca weryfikację i modyfikację statutu jednostki.

2. W związku z planowanymi inwestycjami, audytor zwraca uwagę na konieczność opracowanie wieloletniego planu rozwoju, zwłaszcza iż planowane inwestycje mają wpływ na prawidłowe kształtowanie cen i stawek opłat dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.
3. Podjęcie działań mających na celu opracowanie programów oszczędzania wody z uwagi na występującą stratę wody w sieciach wodociągowych.
4. Dostosowanie treści zawartych umów na odprowadzanie ścieków do wszystkich wymogów określonych w art. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Umowy te nie określały bowiem procedur i warunków kontroli urządzeń kanalizacyjnych (art. 6 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy). Regulacje w tym zakresie opierały się wyłącznie na zapisie umownym, iż „Odbiorca usług zobowiązuje się do umożliwienia osobom reprezentującym Dostawcę Usług

wstępu na teren Nieruchomości oraz do wszystkich punktów czerpalnych celem dokonania kontroli instalacji wodociągowej”.

5. Z uwagi na nieskuteczność procesu windykacji zaległości z tytułu opłat za zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, należy podjąć próbę dochodzenia ww. należności na drodze sądowej. Audytor wewnętrzny zwraca uwagę, iż dochodzenie należności jest bardzo ważnym obowiązkiem, któremu ustawodawca nadał znaczenie również poprzez uznanie naruszenia tego obowiązku za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
6. Należy rozważyć możliwość powierzenia określonych obowiązków poszczególnym pracownikom, zdejmując tym samym odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z kierownika jednostki. Wskazane powierzenie może dotyczyć windykacji należności, terminowego przekazywania dochodów Skarbu Państwa czy zamówień publicznych. Takie rozwiązanie zapewni również większe zaangażowanie ze strony pracowników.
7. Podjęcie czynności mających na celu przygotowywanie prawidłowych i poprawnych wniosków o zatwierdzenie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na kolejne lata.
8. Należy rozważyć stworzenie pisemnej procedury postępowania w zakresie oceny prawidłowości oraz poprawności przekazywanych przez Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Kłodawie wniosków taryfowych, jak również weryfikacji przedstawionych kosztów. Jakkolwiek wprost przepisy prawa nie nakładają obowiązku pisemnego dokumentowania dokonanych ocen, to jednak w ocenie audytora, pisemna forma byłaby istotnym dowodem realizacji obowiązków wynikających z art. 24 ust. 4 ww. ustawy. Takie udokumentowanie jest tym bardziej istotne, gdyż syntetyczne dane zawarte w dokumentach o zatwierdzenie taryfy nie pozwalają na zweryfikowanie kosztów z punktu widzenia celowości ich ponoszenia.
9. Z uwagi na to, iż świadczenie usług wodociągowych i kanalizacyjnych charakteryzuje się wysokim wskaźnikiem wartości majątku trwałego jednostki wodociągowo-kanalizacyjnej do rocznych kosztów eksploatacji, tzw. kapitałochłonnością, która jest ściśle powiązana z możliwością prowadzenia przez jednostkę wodociągowo-kanalizacyjną samodzielnej polityki rozwojowej i modernizacyjnej posiadanej

infrastruktury, a także ze względu na wątpliwości co do tego, czy skalkulowane przez Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Kłodawie stawki opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, zapewniają eliminację subsydiowania skrośnego, audytor zaleca rozważenie zmiany formy organizacyjnej prowadzonej gospodarki wodno-kanalizacyjnej. Powołanie spółki komunalnej może przynieść opłacalność ekonomiczną, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę nowelizację ustawy – Prawo zamówień publicznych, która przewiduje, iż zamawiający będzie mógł udzielać zamówienia swojemu podmiotowi wewnętrznemu w trybie z wolnej ręki.

ROZDZIAŁ III

1. WYKAZ ADRESATÓW SPRAWOZDANIA

- Burmistrz Kłodawy,
- Dyrektor Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Kłodawie.

Michał Pruski
Audytor wewnętrzny

Copyright by Kancelarii Prawnej Leśny i Wspólnicy all rights reserved.

Prawa autorskie do niniejszej opinii zostały zastrzeżone dla jej autora. Kopiowanie i przetwarzanie możliwe jest po otrzymaniu zgody autora.