

SPRAWOZDANIE
z audytu działalności
Referatu Komunalnego Urzędu Gminy Skała
za lata 2021-2024

Temat zadania	Analiza prawno-finansowa zorganizowania i funkcjonowania Referatu Komunalnego Urzędu Gminy Skała
Zakres podmiotowy zadania	Urząd Miasta i Gminy w Skale
Audytor	Krzysztof Paliwoda
Kierownik jednostki	Piotr Trzcionka – Burmistrz Skały
Termin realizacji zadania	III kwartał 2024 r.
Okres objęty oceną	lata 2021-2024 (I półrocze)

Cel audytu

Celem niniejszego audytu było dostarczenie kierownikowi jednostki syntetycznych informacji na temat funkcjonowania badanych obszarów, w tym skuteczności i efektywności przyjętych rozwiązań. Rolą audytu było także wskazanie takich elementów i procedur funkcjonowania danego obszaru, których naruszenie mogło lub nadal może rodzić ryzyko działań nielegalnych, niezetelnych lub niegospodarnych. Dokonane w ramach niniejszego audytu oceny zostały oparte nie tylko na obowiązującym prawodawstwie, ale także na standardach i rozwiązaniach stosowanych w innych jednostkach, jako tzw. dobre praktyki zarządcze.

Charakter audytu

Audyt miał charakter przeglądowy. Oznacza to, że w niniejszym dokumencie zostały jedynie zasygnalizowane nieprawidłowości systemowe. Zadaniem audytora, podobnie jak w przypadku kontroli zewnętrznej, nie jest wskazywanie konkretnych rozwiązań organizacyjnych, finansowych lub strategicznych, które prowadziłoby do przyjęcia przez niego obowiązków, odpowiedzialności lub uprawnień wchodzących w zakres zarządzania jednostką. Decyzje w tym zakresie są wyłączną kompetencją kierownika jednostki.

Spis treści

	strona:
<i>Zagadnienia wstępne</i>	3
<i>Regulamin utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy</i>	8
<i>Gospodarka odpadami – przebudowa PSZOK</i>	11
<i>Gospodarka odpadami – odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów</i>	16
<i>Zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków</i>	17
<i>Prowadzenie targowisk</i>	31
<i>Wnioski i zalecenie</i>	32

I. Zagadnienia wstępne

Zaświadczeniem Przewodniczącego Miejskiej Komisji Wyborczej w Skale z dnia 22 kwietnia 2024 r. potwierdzony został wybór Piotra Trzcionki na stanowisko Burmistrza Miasta i Gminy Skala.

W związku z objęciem zadań i odpowiedzialności, o których mowa w szczególności w art. 30, art. 31 i art. 33 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 609), na podstawie umowy nr 543/24 z dnia 18 czerwca 2024 r., Burmistrz Skali Piotr Trzcionka zlecił Kancelarii Audytorskiej SEMPER AUDYT – dr Krzysztof Paliwoda przeprowadzenie audytu zewnętrznego w obszarze działalności Referatu Komunalnego w Urzędzie Miasta i Gminy Skala w latach 2021-2024 (I półrocze). Przedmiotem zlecenia zostały objęte następujące obszary:

- a) Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.
- b) Gospodarka odpadami – przebudowa PSZOK.
- c) Gospodarka odpadami – odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów.
- d) Zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków.
- e) Prowadzenie targowisk.

W okresie objętym czynnościami audytowymi, odpowiedzialność za kierowanie Urzędem Miasta i Gminy Skala ponosili:

- – poprzedni Burmistrz Miasta i Gminy Skala, do czasu wyboru i złożenia ślubowania przez Piotra Trzcionkę, na I Sesji Rady Miejskiej w Skale w kadencji 2024-2029, tj. w dniu 7 maja 2024 r.,
- Anna Katarzyńska – Skarbnik Gminy Skala,
- - Sekretarz Gminy Skala.

Kierownikami Referatu Komunalnego byli w audytowanym okresie¹:

	01.03.2019 – 22.05.2020 (przy czym od 29.07.2019 do 31.12.2019 oraz od 04.05.2020 do 22.05.2020 przebywał na zwolnieniu lekarskim)	15 miesięcy
wakat	23.05.2020 – 03.10.2021	16 miesięcy
	04.10.2021 – 31.03.2022	6 miesięcy
wakat	01.04.2022 – 31.08.2024	29 miesięcy
	01.09.2024 - nadal	-

¹ Na marginesie, kierownik Referatu Komunalnego nie posiadał pisemnego zakresu obowiązków służbowych.

Jak wynika z powyższego zestawienia, w ponad 5-letnim okresie, przez ok. 70% czasu (tj. przez 45 z 66 miesięcy) stanowisko kierownika Referatu Komunalnego pozostawało formalnie nieobsadzone.

Zarządzeniem nr 221/2018 Burmistrza Miasta i Gminy Skała z dnia 10 grudnia 2018 r. powołany został Zastępca Burmistrza w osobie

W myśl art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1135), pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. został przyznawany dodatek specjalny,
w kwocie 1.900,00 zł miesięcznie, na następujące okresy:

- 10.12.2018 – 30.06.2019 – pismem znak OR.2122.2.23.2018 z dn. 10.12.2018 r.,
- 01.07.2019 – 30.06.2020 – pismem znak OR.2122.2.8.2019 z dn. 01.07.2019 r.,
- 01.07.2020 – 30.06.2021 – pismem znak OR.212.38.2020 z dn. 08.07.2020 r.,²
- 01.07.2021 – 30.06.2022 – pismem znak OR.2122.40.2021 z dn. 17.06.2021 r.,

w związku z (cyt.): „powierzeniem wykonywania dodatkowych zadań w postaci kierowania i koordynowania pracami Referatu Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta i Gminy w Skale”.
W dniu 9 grudnia 2021 r. – Burmistrz Skały poinformował pisemnie

– Zastępcę Burmistrza, iż od dnia 1 grudnia 2021 r. nie będzie mu już przysługiwał dodatek specjalny za koordynowanie pracy Referatu Komunalnego. O ile można uzasadnić celowość przyznawania Zastępcy Burmistrza dodatku specjalnego za kierowanie Referatem Komunalnym w okresach formalnego i faktycznego wakatu kierowniczego na tym stanowisku, o tyle niezrozumiałym było przyznanie takiego dodatku za okresy: od 1 marca 2019 r. do 28 lipca 2019 r. (5 miesięcy) oraz od 1 stycznia 2020 r. do 3 maja 2020 r. (4 miesiące), tj. za czas kierowania Referatem Komunalnym przez jego kierownika

W okresie tych 9 miesięcy przyznano i wypłacono Zastępcy Burmistrza dodatek specjalny w łącznej wysokości 17.100,00 zł brutto.

Z kolei w okresie od 1 kwietnia 2022 r. do 31 sierpnia 2024 r. (2 lata i 5 miesięcy) w Referacie Komunalnym ani nie było kierownika ani też kierowania i koordynowania prac Referatu nie powierzono już Zastępcy Burmistrza, co – zdaniem audytora – należy uznać za działanie wysoce niekorzystne dla całokształtu spraw i zadań przypisanych do właściwości Referatu Komunalnego. A były to zadania liczne i ważne.

Na przestrzeni badanego okresu, w Urzędzie Miasta i Gminy Skała kilkakrotnie zmieniał się jego Regulamin organizacyjny.³ Aktualnie obowiązujący – w dacie prowadzenia niniejszych czynności audytowych – Regulamin organizacyjny Urzędu Miasta i Gminy w Skale został wprowadzony do stosowania zarządzeniem nr 55/2023 Burmistrza Miasta i Gminy Skała z dnia

² Z datą wsteczną.

³ Por. np.: zarządzenie nr 150/2021 z dn. 28 czerwca 2021 r., zarządzenie nr 294/2021 z dn. 3 listopada 2021 r., zarządzenie nr 332/2021 z dn. 10 grudnia 2021 r., zarządzenie nr 16/2022 z dn. 14 stycznia 2022 r., zarządzenie nr 159/2022 z dn. 15 czerwca 2022 r.

8 marca 2023 r. Regulamin ten (§31) zakładał następujący zakres spraw przypisanych do właściwości Referatu Komunalnego:

- 1) Zaspokajanie potrzeb zbiorowych mieszkańców w zakresie zadań własnych gminy.
- 2) Realizacja zadań z zakresu zachowania czystości i porządku w mieście, przygotowywanie projektów oraz realizacja uchwał organów gminy ustalających szczegółowe zasady utrzymywania czystości i porządku.
- 3) Konserwacja, urządzenie i budowa terenów zielonych.
- 4) Usuwanie dzikich wysypisk śmieci.
- 5) Realizowanie zadań dotyczących gospodarki odpadami wynikających z ustawy o odpadach, w tym również odpadów niebezpiecznych.
- 6) Sporządzanie sprawozdań jednostkowych z wykonania dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami.
- 7) Sporządzanie sprawozdań cząstkowych o zaległościach we wpłatach z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.
- 8) Obsługa administracyjna systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.
- 9) Przeprowadzanie rozliczeń rachunkowo-kasowych inkasentów.
- 10) Prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków.
- 11) Wydawanie lub cofanie zezwoleń w zakresie odbioru i przewozu nieczystości stałych i płynnych na terenie Gminy.
- 12) Zapewnienie warunków składowania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
- 13) Koordynowanie, wdrażanie oraz monitorowanie realizacji programów i planów z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy.
- 14) Prowadzenie spraw dotyczących zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków należących do kompetencji gminy, wynikających z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.
- 15) Prowadzenie niezwłocznych działań przy zgłaszanych awariach i usterkach, dotyczących gminnej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej.
- 16) Całokształt spraw związanych z prawidłowym funkcjonowaniem oczyszczalni ścieków i kanalizacji, w szczególności:
 - a) nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem pod względem technologicznym i technicznym,
 - b) uzyskiwanie planowanych parametrów technologicznych,
 - c) prawidłowe wykorzystywanie środków budżetowych pod względem finansowym,
 - d) prawidłowa organizacja pracy oraz czynności i zadań dla brygad,
 - e) odbiór przyłączy kanalizacyjnych i sporządzanie umów indywidualnych.
- 17) Eksploatacja sieci wodociągowej w gminie, w szczególności:
 - a) kierowanie brygadą wodociągową,



- b) dokonywanie odczytów liczników wody,
 - c) przygotowywanie projektów planów rzeczowych i finansowych,
 - d) kontrola prawidłowości eksploatacji urządzeń wodociągowych,
 - e) odpowiedzialność za stan techniczny urządzeń,
 - f) sprawowanie nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem przyłączy wodociągowych,
 - g) dokonywanie odbioru przyłączy wodociągowych,
 - h) sporządzanie indywidualnych umów na dostawę wody,
 - i) dbałość o hydranty przeciwpożarowe i źródła uliczne.
- 18) Odpowiedzialność za jakość wody pod względem fizykochemicznym i bakteriologicznym.
 - 19) Wystawianie rachunków za pobór wody oraz zrzut ścieków komunalnych.
 - 20) Bieżąca analiza zaległości opłat za wodę i ścieki.
 - 21) Opracowywanie kalkulacji cenowej świadczonych usług komunalnych oraz windykacja.
 - 22) Opracowywanie i aktualizacja gminnego planu i regulaminów przewidzianych przepisami z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminie oraz kontrola ich realizacji przez mieszkańców.
 - 23) Sporządzanie sprawozdań w zakresie spraw związanych z wodociągami, kanalizacją, oczyszczalnią ścieków, gospodarką odpadami.
 - 24) Współpraca z właściwymi merytorycznie komórkami Urzędu w zakresie zimowego utrzymania dróg – prowadzenie akcji zimowej, organizowanie prac i wykonywanie zadań zgodnie z przyjętym harmonogramem.
 - 25) Prowadzenie gospodarki magazynowej w powierzonym magazynie zgodnie z obowiązującymi przepisami.
 - 26) Sprawowanie nadzoru nad bazami magazynowymi należącymi do Gminy.
 - 27) Organizowanie pracy i sprawowanie nadzoru nad brygadą bezrobotnych.
 - 28) Konserwacja urządzeń melioracyjnych.
 - 29) Koordynacja i udział w działaniach Gminnego Komitetu Przeciwpożarowego.
 - 30) Udział w akcji ratowniczej w przypadku klęsk żywiołowych, powodzi i katastrof.
 - 31) Kontrola i wykonywanie czynności z zakresu utrzymania czystości i porządku na drogach gminnych.
 - 32) Prowadzenie Akcji Zima we współpracy z Referatem Rolnictwa i Ochrony Środowiska.
 - 33) Organizacja i prowadzenie targowisk gminnych.
 - 34) Naliczanie i pobieranie opłat targowych.
 - 35) Wypełniania ogólnych obowiązków pracowniczych określonych w art. 100 Kodeksu pracy.
 - 36) Wykonywanie innych czynności i zadań zleconych przez przełożonych.

W §24 pkt 4 Regulaminu, do obowiązków Referatu Inwestycji i Gospodarki Przestrzennej przypisano m.in.: „*Realizację zadań inwestycyjnych, remontowych i bieżącego utrzymania wodociągów i kanalizacji*”. O ile tematyka zadań inwestycyjnych i remontowych mogłaby jeszcze zostać uznana za uzasadnioną, to już przypisanie temu Referatowi zadań w zakresie

„bieżącego utrzymania wodociągów i kanalizacji” rodzi uzasadnione wątpliwości w kontekście zapisów §31 pkt 14-17 Regulaminu. Wynikało z nich, że zdania dotyczące:

- prowadzenia spraw zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków,
- podejmowania niezwłocznych działań przy zgłoszeniach awarii i usterek na gminnej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej,
- eksploatacja sieci wodociągowej,

należały do obowiązków Referatu Komunalnego. Taki dualizm w delegowaniu odpowiedzialności za realizację przedmiotowego zadania własnego gminy, jakim jest dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, może być szczególnie problematyczny przy konieczności ustalenia osób odpowiedzialnych za ewentualne zaniedbania obowiązków służbowych w tym obszarze. Na dzień dzisiejszy kwestia ta – w ocenie audytora – nie jest jednoznacznie rozstrzygnięta.

Brak obsady na stanowisku kierowniczym w Referacie Komunalnym przez ostatnie ponad dwa lata spowodował dezaktualizację zakresów zadań służbowych pracowników tej komórki. W zasadzie do prac nad ich aktualizacją przystąpiono dopiero wraz z zatrudnieniem nowego kierownika – od dnia 1 września 2024 r., tj. w trakcie trwania niniejszego audytu. Na dzień dzisiejszy etaty pracowników Referatu Komunalnego można sklasyfikować w następujące obszary:

Obszar	Obsada etatowa	Łączna liczba pracowników
wodociągi	6 pracowników fizycznych 1 pracownik admin.-biurowy	7
kanalizacja (oczyszczalnia ścieków)	8 pracowników fizycznych 2 pracowników admin.-biurowy	10
utrzymanie czystości (zieleni)	5 pracowników fizycznych 1 pracownik admin.-biurowy	6
gospodarka odpadami (PSZOK)	1 pracownik fizyczny 1 pracownik admin.-biurowy	2
pozostałe	2 pomoce administracyjne	2
Kierownik Referatu Komunalnego	1 etat	1
	Razem:	28

Biorąc pod uwagę, że na dzień 30 września 2024 r. w Urzędzie Miasta i Gminy Skąta zatrudnionych było łącznie 74 pracowników, to w Referacie Komunalnym pracowało blisko 40% wszystkich zatrudnionych. Oznacza to, że około 40% pracowników Urzędu przez 70% czasu w okresie ostatnich 5 lat było pozbawionych bezpośredniego zwierzchnika służbowego, który na bieżąco kierowałby zadaniami z zakresu spraw komunalnych.

II. Stan faktyczny - ustalenia i oceny

1. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

W myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 399), rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego.

Uchwałą nr XVI/170/20 Rady Miejskiej w Skale z dnia 28 stycznia 2020 roku został uchwalony regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Skala. Regulamin określał szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Skala, w szczególności dotyczące:

- a) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, obejmujących prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, uprzątkania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego oraz mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- b) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym;
- c) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- d) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- e) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe;
- f) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej;
- g) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

W audytowanym okresie plan i wykonanie dochodów oraz plan i wykonanie wydatków, w związku z realizacją zadań Gminy Skala w obszarze utrzymania czystości i porządku, kształtowały się następująco:

klasyfikacja	dochody		wydatki	
	plan	wykonanie	plan	wykonanie
2021				
90003 Oczyszczanie miast i wsi, w tym:	1 600,00	14 349,01	635 096,00	557 810,39
4010 - Wynagrodzenia osobowe pracowników			332 300,00	316 392,52
90004 Utrzymanie zieleni w miastach i gminach	0,00	0,00	50 300,00	41 042,22
90095 Pozostała działalność	0,00	0,00	169 750,00	110 635,32
2022				
90003 Oczyszczanie miast i wsi, w tym:	24 000,00	28 125,77	164 020,00	136 670,83
4010 - Wynagrodzenia osobowe pracowników			0,00	0,00
90004 Utrzymanie zieleni w miastach i gminach	0,00	0,00	78 600,00	69 905,38
90095 Pozostała działalność	0,00	0,00	456 000,00	341 689,31
2023				
90003 Oczyszczanie miast i wsi	2 000,00	7 400,91	162 310,00	130 214,03
4010 - Wynagrodzenia osobowe pracowników			0,00	0,00
90004 Utrzymanie zieleni w miastach i gminach	0,00	0,00	34 300,00	34 159,94
90095 Pozostała działalność	0,00	0,00	507 000,00	424 706,41
2024 (I półrocze)				
90003 Oczyszczanie miast i wsi, w tym:	8 000,00	1 824,11	146 700,00	27 428,25
4010 - Wynagrodzenia osobowe pracowników			0,00	0,00
90004 Utrzymanie zieleni w miastach i gminach	0,00	0,00	45 500,00	1 568,57
90095 Pozostała działalność	0,00	0,00	567 100,00	149 262,50

Jak widać na powyższym zestawieniu tabelarycznym, tylko w 2021 r. Gmina Skała realizowała zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku za pomocą pracowników własnych. W latach 2022-2024 usługi w tym obszarze wykonywano za pomocą podmiotów zewnętrznych. Na obecnym etapie trudno jednak ocenić efektywność takiego rozwiązania, ponieważ w latach 2022-2024 część wydatków z rozdziału 90003 przeniesiona została do rozdziału 90095, zaburzając tym samym porównywalność prezentowanych danych.

W tym miejscu audytor pragnie zwrócić uwagę, że według stanu na koniec I półrocza 2024 r. na stanie majątkowym Gminy Skała (wg ewidencji inwentarzowej) pozostawały:

- samochód osobowy Renault Kangoo,
- traktorek CUB CADET,
- samochód Volkswagen Transporter,
- ciągnik rolniczy Steyer 4120 Multi,
- ciągnik rolniczy Steyer 4065 Kompakt,
- przyczepa ciągnikowa Pronar,
- kosiarka bijakowa.

Takim zasobem sprzętowym, tj. nie posiadając m.in. koparko-ładowarki, samochodu typu furgon lub samochodu typu WUKO, z pewnością trudno było pracownikom Urzędu prawidłowo realizować zadania w sferze komunalnej, o których była mowa we wcześniejszej części niniejszego sprawozdania.

2. Gospodarowanie odpadami

Na podstawie art. 6k powołanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rady gmin zobowiązane zostały, w drodze uchwały, do:

- 1) dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustalenia stawki takiej opłaty;
- 2) ustalenia stawki opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości.

Rada Miejska w Skale wywiązała się z tego obowiązku w formie uchwały nr XVI/171/20 z dnia 28 stycznia 2020 roku w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki takiej opłaty.

Plan i wykonanie dochodów oraz plan i wykonanie wydatków w zakresie gospodarki odpadami kształtowały się w audytowanym okresie następująco:

klasyfikacja	dochody		wydatki	
	plan	wykonanie	plan	wykonanie
2021				
90002 Gospodarka odpadami komunalnymi, w tym:	3 495 500,00	3 223 256,42	3 986 250,00	3 766 998,95
4300 - Zakup usług pozostałych			3 724 100,00	3 601 052,43
2022				
90002 Gospodarka odpadami komunalnymi, w tym:	4 258 450,00	3 894 918,04	4 236 450,00	3 637 107,42
4300 - Zakup usług pozostałych			4 068 924,00	3 493 179,67
2023				
90002 Gospodarka odpadami komunalnymi, w tym:	4 469 000,00	4 220 291,78	4 685 895,53	4 052 977,59
4300 - Zakup usług pozostałych			4 450 000,00	3 852 723,95
2024 (I półrocze)				
90002 Gospodarka odpadami komunalnymi, w tym:	4 228 000,00	783 058,58	4 563 097,27	560 989,14
4300 - Zakup usług pozostałych			4 309 327,27	507 345,82

Należności wymagalne z tytułu opłat za odbiór odpadów komunalnych rokrocznie rosły:

Należności wymagalne z tytułu:	2021	2022	2023
opłat za odbiór odpadów komunalnych	569.132,00	891.944,41	928.934,73

Z §31 pkt 21 Regulaminu organizacyjnego wynikało, że do zadań Referatu Komunalnego należało (cyt.): „Opracowywanie kalkulacji cenowej świadczonych usług komunalnych oraz windykacja”. Rokrocznie zwiększające się zaległości od mieszkańców z tytułu opłat za odbiór odpadów komunalnych świadczył, że prowadzone działania windykacyjne były nieskuteczne.



a) Przebudowa PSZOK

W myśl art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności tworzą w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK), które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych wymienionych w pkt 5, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych.

W Gminie Skała funkcjonował PSZOK, zlokalizowanego w Cianowicach przy ul. Do Cegielni 12.

W dniu 11 stycznia 2018 r., zarządzeniem nr 4/2018, Burmistrz Miasta i Gminy Skała określił zasady funkcjonowania Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych w Gminie Skała oraz ustalił Regulamin Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (PSZOK). Zgodnie z §4 ust. 2 Regulaminu PSZOK, odpady dostarczone przez właścicieli nieruchomości przyjmowane powinny być w ramach uiszczanej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, po okazaniu dokumentu potwierdzającego tożsamość osoby dostarczającej odpady. Stosownie do §13 powołanego Regulaminu, obowiązywał zakaz przywożenia do PSZOK odpadów z działalności gospodarczej, w stosunku do których stosuje się odrębne przepisy w zakresie gospodarowania odpadami.

W toku czynności audytowych zostały przeprowadzone, w dniu 29 października 2024 r., oględziny istniejącego PSZOK Gminy Skała. W oględzinach uczestniczył pracownik Referatu Komunalnego. Oględziny wykazały, że:

- 1) Budynek i budowle PSZOK znajdowały się w stanie kwalifikującym się do kapitalnego remontu, a część z nich pozostawała w stanie mogącym zagrażać bezpieczeństwu, zdrowiu lub życiu osób przebywających w ich otoczeniu, co udokumentowano na poniższych fotografiach:



- 2) Obiekt PSZOK nie posiadał wagi, co utrudniało prawidłowe i bieżące monitorowanie ilości gromadzonych, a następnie odbieranych do utylizacji i przerobu odpadów według poszczególnych frakcji.
- 3) Gospodarowanie odpadami nie było zorganizowane w formule systemu ewidencji elektronicznej, umożliwiającej wykluczenie nieodpłatnego przywożenia odpadów przez osoby niebędących mieszkańcami (podatnikami) Gminy Skała. Rejestracja osób przywożących odpady polegała na ręcznym notowaniu na kartce papieru, przez pracownicę Referatu Komunalnego, numerów rejestracyjnych pojazdów, którymi zwożone były odpady. Zapytana o cel takiej ewidencji wyjaśniła, iż służy ona temu, żeby *„dwa razy nie przyjechał ten sam samochód”*. Dopytywana, czy jeśli zdarzy się, że dwukrotnie w ciągu dnia przyjedzie ten sam samochód lub jeśli przyjedzie samochód z numerem rejestracyjnym innego województwa, to odmawia się przywoźącemu prawa pozostawienia odpadów w PSZOK, zaprzeczyła wskazując, iż nie ma prawa do takiej odmowy.
- 4) System odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców nie pozwalał na weryfikację, czy osoby przywożące odpady nie zalegały z opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi.
- 5) System odbioru odpadów komunalnych nie pozwalał na weryfikację, czy przywożone odpady nie pochodziły z działalności gospodarczej.

Władze Gminy Skała od wielu lat zdawały sobie sprawę z niedoskonałości systemu funkcjonowania odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców, w tym niewłaściwego stanu technicznego budynków i budowali PSZOK. W tym celu, od 2019 r. podejmowano próby przebudowy PSZOK. I tak:

- a) W dniu 3 stycznia 2019 r. opublikowane zostało ogłoszenie nr 500243-N2019, zmienione następnie w dniu 15 stycznia 2019 r. ogłoszeniem nr 540008388-N-2019 o przetargu na *„Przebudowę istniejącego punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych w Gminie Skała w formie zaprojektuj i wybuduj, w ramach RPO Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020”*.⁴ W terminie składania ofert nie wpłynęła żadna oferta. Informacja o unieważnieniu postępowania została upubliczniona w dniu 28 stycznia 2019 r.
- b) W dniu 11 lutego 2019 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych⁵ oraz na stronie gminy zostało zamieszczone ogłoszenie o zamówieniu nr 509338-N-2019 na *„Przebudowę istniejącego punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych w Gminie Skała w formie zaprojektuj i wybuduj, w ramach RPO Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020”*. Termin składania ofert ustalono na dzień 28 lutego 2019 r. Bezpośrednio przed otwarciem ofert Zamawiający ogłosił, że zamierza przeznaczyć na realizację

⁴ <https://bip.malopolska.pl/umigskala,a,1538471,ogloszenie-o-zamowieniu-przebudowa-istniejacego-punktu-selektywnego-zbierania-odpadow-komunalnych-w-.html>

⁵ <https://bip.malopolska.pl/umigskala,a,1559983,ogloszenie-o-zamowieniu-przebudowa-istniejacego-punktu-selektywnego-zbierania-odpadow-komunalnych-w-.html>



- zamówienia kwotę 2.353.154,95 zł. Wszystkie trzy złożone oferty przekraczały kwotę zaplanowaną przez Zamawiającego. Najkorzystniejszą ofertę złożyła firma OPTIMAX K.Mysza Przedsiębiorstwo Usługowo-Budowlane, oferując wykonanie zamówienia za kwotę 2.496.998,40 zł. W dniu 12 marca 2019 r. zamawiający wezwał oferenta do przedłożenia dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu. Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty zostało opublikowane w dniu 19 kwietnia 2019 r. W przedłożonej do audytu dokumentacji brak było informacji o przyczynach odstąpienia od zawarcia umowy z wyłonionym wykonawcą.
- c) W dniu 8 maja 2019 r. na stronie www.bzp.uzp.gov.pl został ogłoszony kolejny przetarg, nr 510089436-N-2019 na „Przebudowę istniejącego punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych w Gminie Skała w formie zaprojektuj i wybuduj, w ramach RPO Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020”.⁶ W przedłożonej do audytu dokumentacji brak było informacji o jego rezultatach i o przyczynach zaniechania dalszego procedowania postępowania.
- d) Do tematu ogłoszenia przetargu na „Przebudowę istniejącego punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych w Gminie Skała w formie zaprojektuj i wybuduj, w ramach RPO Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020” powrócono w 2021 r. ogłaszając:
- postępowanie nr 2021/BZP 00001653/13/P w dniu 29 października 2021 r. – unieważnione z powodu przekroczenia kwoty jaką zamawiający przeznaczył na realizację zamówienia (przeznaczył 2.250.000,00 zł brutto podczas gdy jedyna oferta opiewała na kwotę 6.097.776,07 zł brutto)⁷,
 - postępowanie nr 2021/BZP 00330084/01 w dniu 23 grudnia 2021 r., ogłaszając je na stronie www.bzp.uzp.gov.pl oraz na stronie BIP Gminy Skała⁸ - w terminie wpłynęły dwie oferty, pierwsza na kwotę 5.938.000,00 zł brutto, druga na kwotę 5.996.250,00 zł brutto. Na stronie BIP nie zamieszczono informacji o unieważnieniu postępowania.

Na stronie BIP Gminy Skała brak było informacji na temat ewentualnego wszczynania postępowań przetargowych na przebudowę PSZOK w latach 2022-2024. Publikowane plany zamówień publicznych nie przewidywały takiego zadania na lata 2021, 2023 ani 2024. Natomiast plan na 2022 rok zakładał wszczęcie postępowania przetargowego na realizację zadania dotyczącego przebudowy istniejącego Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (PSZOK) w Gminie Skała. Orientacyjną wartość zamówienia oszacowano na kwotę 2.500.000,00 zł netto. Postępowania ostatecznie nie ogłoszono.

Gmina Skała była w posiadaniu projektu budowlanego z czerwca 2020 r. pn. „Przebudowa budynków punktu selektywnego zbierania odpadów (budynek portierni, budynek magazynowo-wielofunkcyjny, budynek garażowy) i przebudowy i nadbudowy budynku

⁶ Brak ogłoszenia na stronie BIP Gminy Skała.

⁷ Zamawiający unieważnił postępowanie w dniu 2 grudnia 2021 r.

⁸ <https://bip.malopolska.pl/umigskala,a,2037047,przebudowa-istniejacego-punktu-selektywnego-zbierania-odpadow-komunalnych-pszok-w-gminie-skalaw-form.html>

wielofunkcyjnego wraz z instalacjami wewnętrznymi, przebudową instalacji kanalizacji sanitarnej na działce z budową zbiornika szczelnego wybieralnego na nieczystości”, jako I etapu inwestycji pn. „Przebudowa punktu selektywnego zbierania odpadów (PSZOK) w Gminie Skała”. Autorem opracowania była Pracownia Architektoniczna AKKA z siedzibą: ul. Szlak 65, 31-153 Kraków. W toku audytu nie przedłożono do analizy umowy zawartej z tym podmiotem. Projekt, o ile miałby być wykorzystany przy kolejnym postępowaniu przetargowym, powinien zostać poddany aktualizacji. Wraz z nowymi przepisami dotyczącymi gospodarki odpadami, od stycznia 2025 roku miasta w Polsce będą musiały wprowadzić selektywną zbiórkę zużytych tekstyliów. Obszar ten nie mógł być objęty projektem z 2020 roku.

Prowadzona analiza audytowa przedmiotowego obszaru utrudniona była ze względu na przyjęty w Urzędzie Miasta i Gminy Skała system organizacyjny, polegający na niewyodrębnieniu stanowiska/komórki ds. zamówień publicznych.⁹ Zadaniem związanym z przebudową PSZOK zajmowała się w Urzędzie pracownica Referatu Komunalnego która w dacie prowadzenia niniejszego audytu nie była już pracownikiem Gminy Skała¹⁰. Zmieniły się także władze Gminy Skała – Burmistrz i Zastępca Burmistrza. W takiej sytuacji, nie udało się dotrzeć ani do pełnej dokumentacji, ani do pełnej informacji na temat przyczyn aż 5-krotnego wszczynania procedury przetargowej, na przestrzeni ostatnich lat, w której w budżecie zabezpieczano jedynie kwotę na poziomie ok. 2,5 mln zł na przedmiotowe zadanie, podczas gdy rynek, poprzez oferty różnych podmiotów, wyceniał wartość owego przedsięwzięcia na kwotę ok. 5-6 mln zł.

W ocenie audytora, poza potrzebą gruntownej docelowej przebudowy PSZOK, możliwe i konieczne do bieżącej realizacji są zadania organizacyjne, polegające przede wszystkim na:

- wyposażeniu PSZOK we własną wagę umożliwiającą bieżące monitorowanie ilości gromadzonych, a następnie odbieranych do utylizacji i przerobu odpadów,
- wdrożenie systemu informatycznego, powiązanego z systemem ewidencji i windykacji opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w celu wykluczenia bezpłatnego odbierania odpadów od osób niebędących mieszkańcami (podatnikami) Gminy Skała, od osób zalegających z opłatami oraz od podmiotów gospodarczych, które wytworzone odpady powinny utylizować wg odrębnych przepisów.

Realizacja tych dwóch postulatów wiązałaby się z nakładem znacznie niższych środków z budżetu Gminy Skała, jednocześnie przyczyniając się do prawidłowego, efektywniejszego i społecznie sprawiedliwego obciążania mieszkańców Gminy Skała kosztami utrzymania PSZOK.

⁹ Szerzej na ten temat – vide: *Sprawozdanie z audytu finansowego Gminy Skała za lata 2021-2024* z dn. 30 września 2024 r., s.4-8.

¹⁰ Stosunek pracy został rozwiązany z pracownicą w dniu 31 października 2021 r.

b) Zlecenie i rozliczanie usług odbioru, transportu i zagospodarowania odpadów

Wg zamieszczanych na stronie BIP Gminy Skąpa planów zamówień publicznych, w audytowanym okresie przeprowadzono następujące postępowania przetargowe w tym obszarze:

- 1) 2021 r.: Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Skąpa oraz z punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK) – 2.840.000,00 zł,
- 2) 2022 r.: Świadczenie usług odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Skąpa oraz z punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK) – 4.000.000,00 zł,
- 3) 2023 r.: Świadczenie usług odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Skąpa oraz z punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK) – 3.509.490,60 zł,
- 4) 2024 r.: Świadczenie usług odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Skąpa oraz z punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK) – 4.200.000,00 zł.

Przetarg na 2021 r. został ogłoszony w dniu 28 grudnia 2020 r. Do przetargu stanęły dwa podmioty:

- Wywóz Nieczystości oraz Przewóz ładunków – Wiesław Strach – 3.619.060,00 zł,
- ZGK BOLESŁAW Sp. z o.o. – 3.239.728,25 zł.

Informacja z otwarcia ofert została opublikowana w dn. 28 stycznia 2021 r. Mimo przekroczenia pierwotnie zabezpieczonej kwoty przez zamawiającego (2.840.000,00 zł), wyłoniono do świadczenia usługi spółkę ZGK BOLESŁAW Sp. z o.o. za kwotę 3.239.728,25 zł. Ostateczny koszt usługi wyniósł w 2021 r. 3.601.052,43 zł.

Przetarg na 2022 r. został ogłoszony w dniu 3 grudnia 2021 r. Do przetargu stanął tylko jeden oferent:

- ZGK BOLESŁAW Sp. z o.o. – 3.239.728,25 zł.

Informacja o wyborze przedmiotowego oferenta została opublikowana w dniu 4 stycznia 2022 r. Ostateczny koszt usługi wyniósł w 2022 r. 3.493.179,67 zł.

Przetarg na 2023 r. został ogłoszony w dniu 25 listopada 2022 r. Do przetargu stanęły trzy podmioty:

- Wywóz Nieczystości oraz Przewóz ładunków – Wiesław Strach – 4.035.240,00 zł,
- ZGK BOLESŁAW Sp. z o.o. – 3.914.615,00 zł,
- MPMO Sp. z o.o. = 4.410.280,44 zł.

Informacja z otwarcia ofert została opublikowana w dn. 29 grudnia 2022 r. Zamawiający podwyższył kwotę przeznaczoną na realizację zamówienia do 4.000.000,00 zł. Do świadczenia usługi wyłoniono spółkę ZGK BOLESŁAW Sp. z o.o. za kwotę 3.914.615,00 zł. Ostateczny koszt usługi wyniósł w 2023 r. 3.852.723,95 zł.

3. Zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 757), zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy.

W audytowanym okresie Gmina Skąta uzyskiwała dochody i ponosiła koszty związane z tym zadaniem w następujących wysokościach:

klasyfikacja	dochody		wydatki	
	plan	wykonanie	plan	wykonanie
2021				
40002 Dostarczanie wody, w tym:	1 307 000,00	1 266 657,02	1 797 000,00	1 646 228,94
6010 - Wydatki na zakup i objęcie akcji i udziałów			150 000,00	150 000,00
6050 - Wydatki inwestycyjne			124 000,00	104 637,81
6060 - Wydatki na zakupy inwestycyjne			118 000,00	117 880,00
90001 Gospodarka ściekowa i ochrona wód, w tym:	2 035 462,00	2 017 856,58	2 886 066,00	2 547 163,55
6050 - Wydatki inwestycyjne			270 162,00	227 002,00
6060 - Wydatki na zakupy inwestycyjne			65 000,00	48 325,20
6150 - Wydatki majątkowe - spłata kredytu, pożyczki			28 900,00	28 836,47
90002 Gospodarka odpadami komunalnymi, w tym:	3 495 500,00	3 223 256,42	3 986 250,00	3 766 998,95
4300 - Zakup usług pozostałych			3 724 100,00	3 601 052,43
2022				
40002 Dostarczanie wody, w tym:	1 331 752,85	1 150 467,32	2 116 353,00	1 914 796,32
6030 - Wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego			150 000,00	150 000,00
6050 - Wydatki inwestycyjne			50 000,00	26 822,84
6060 - Wydatki na zakupy inwestycyjne			74 800,00	71 863,84
90001 Gospodarka ściekowa i ochrona wód, w tym:	2 575 627,04	1 978 180,46	2 981 080,00	2 687 398,37
6050 - Wydatki inwestycyjne			73 000,00	40 960,00
6060 - Wydatki na zakupy inwestycyjne			32 600,00	32 520,33
6150 - Wydatki majątkowe - spłata kredytu, pożyczki			54 480,00	54 424,39
90002 Gospodarka odpadami komunalnymi, w tym:	4 258 450,00	3 894 918,04	4 236 450,00	3 637 107,42
4300 - Zakup usług pozostałych			4 068 924,00	3 493 179,67
2023				
40002 Dostarczanie wody, w tym:	1 457 000,00	1 518 497,94	3 068 000,00	2 357 226,99
4260 - zakup energii			1 106 500,00	846 921,79
6030 - Wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego			200 000,00	200 000,00
6050 - Wydatki inwestycyjne			90 000,00	77 646,33
90001 Gospodarka ściekowa i ochrona wód, w tym:	2 824 530,00	2 800 523,27	4 944 727,00	3 059 086,47
6050 - Wydatki inwestycyjne			180 000,00	75 850,00
6060 - Wydatki na zakupy inwestycyjne			1 292 000,00	0,00
6150 - Wydatki majątkowe - spłata kredytu, pożyczki			56 697,00	56 696,63
4260 - zakup energii			1 055 000,00	942 293,27

klasyfikacja	dochody		wydatki	
	plan	wykonanie	plan	wykonanie
2024 (I półrocze)				
40002 Dostarczanie wody, w tym:	1 513 000,00	258 681,24	2 725 000,00	776 012,08
4260 - zakup energii			932 000,00	207 754,76
6030 - Wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego			200 000,00	200 000,00
6050 - Wydatki inwestycyjne			30 000,00	0,00
6060 - Wydatki na zakupy inwestycyjne			100 000,00	0,00
90001 Gospodarka ściekowa i ochrona wód, w tym:	2 817 000,00	501 449,39	4 764 400,00	817 090,01
6050 - Wydatki inwestycyjne			116 000,00	0,00
6060 - Wydatki na zakupy inwestycyjne			1 265 000,00	0,00
6150 - Wydatki majątkowe - spłata kredytu, pożyczki			59 100,00	14 540,22

Niestety, podobnie jak w przypadku opłat za odbiór odpadów komunalnych, także w odniesieniu do opłat za dostarczanie wody i odbiór ścieków w Gminie Skała występowały należności wymagalne:

Należności wymagalne z tytułu:	2021	2022	2023
opłat za wodę	127.357,20	126.915,79	152.349,33
opłat za ścieki	158.913,02	173.585,28	247.295,29

Wykazywały one tendencję rosnącą, szczególnie znaczącą w przypadku kwot opłat za ścieki, gdzie stan zaległości na koniec 2023 r. zwiększył się aż ok. 60% w stosunku do zaległości z 2021 r.:



W całym audytowanym okresie zadaniami z zakresu dostarczania wody i odbioru ścieków od mieszkańców Gminy Skała zajmował się Referat Komunalny. W tym samym czasie Gmina Skała posiadała własną spółkę komunalną - Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych SKAŁA Sp. z o.o., w której łącznie objęła udziały o wartości 700.000,00 zł., w tym:

- w 2021 r. – 150.000,00 zł,
- w 2022 r. – 150.000,00 zł,
- w 2023 r. – 200.000,00 zł,
- w 2024 r. – 200.000,00 zł.

Rada Miejska w Skale, w uchwale nr XXVI/284/20 z dnia 3 listopada 2020 r. wyraziła zgodę na utworzenie przez Gminę Skała spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, mającą realizować zadania publiczne w zakresie:

- 1) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych,
- 2) utrzymania czystości i porządku w granicach administracyjnych Gminy Skała obejmujących:
 - a) utrzymanie czystości i porządku na drogach publicznych i wewnętrznych położonych na nieruchomościach będących własnością lub pozostających we władaniu Gminy Skała oraz na placach i terenach otwartych,
 - b) utrzymanie czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Skała, a które położone są przy drogach publicznych, bez względu na kategorię tych dróg,
 - c) usuwanie dzikich wysypisk śmieci,
 - d) bieżące utrzymanie terenów zieleni gminnej,
 - e) bieżące utrzymanie w zakresie sprawności technicznej, wymogów sanitarnych i estetycznych elementów małej architektury znajdujących się na terenie nieruchomości będących własnością lub pozostających we władaniu Gminy Skała,
 - f) bieżące utrzymanie i konserwację tablic i słupów ogłoszeniowych,
 - g) koszenie użytków rolnych stanowiących mienie Gminy Skała,
 - h) bieżące utrzymanie dróg gminnych, w tym ich oznakowanie;
- 3) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych obejmujących:
 - a) kontrolowanie, obsługiwanie i konserwację urządzeń technicznych,
 - b) wykonywanie remontów i napraw,
 - c) prowadzenie przeglądów okresowych obiektów.

Aktem założycielskim z dnia 28 stycznia 2021 r. (akt notarialny Rep. A nr 254/2021) ówczesny Burmistrz Skały złożył oświadczenie o zawiązaniu spółki pod firmą: Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych SKAŁA Sp. z o.o. (nazwa skrócona: PUK Skała Sp. z o.o.), obejmując jednocześnie uprawnienia i obowiązki Zgromadzenia Wspólników. Kapitał założycielki został wniesiony początkowo w kwocie 150.000,00 zł, w formie pieniężnej.

Jedynym wspólnikiem Spółki była Gmina Skąta. Spółka postęgiwała się numerami: KRS 0000915085, NIP 5130270143, REGON 388186774.

Przedmiotem działalności Spółki było m.in.:

- pobór, uzdatnianie i dostarczanie wody (PKD 36.00.Z),
- odprowadzanie i oczyszczanie ścieków (PKD 37.00.Z),
- obróbka i usuwanie odpadów innych niż niebezpieczne (PKD 38.21.Z),
- roboty związane z budową rurociągów przesyłowych i sieci rozdzielczych (PKD 42.21.Z),
- wykonywanie instalacji wodno-kanalizacyjnych (PKD 43.22.Z),
- roboty związane z budową obiektów inżynierii wodnej (PKD 42.91.Z).

W myśl §7 aktu założycielskiego, przedmiotem działalności Spółki pozostawały także obszary wykraczające poza katalog zadań własnych gminy, w rozumieniu art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Było to:

- produkcja napojów bezalkoholowych, produkcja wód mineralnych i pozostałych wód butelkowych,
- sprzedaż hurtowa napojów bezalkoholowych,
- sprzedaż detaliczna prowadzona w niewyspecjalizowanych sklepach z przewagą żywności, napojów i wyrobów tytoniowych,
- produkcja konstrukcji metalowych i ich części,
- produkcja metalowych elementów stolarki budowlanej,
- obróbka metali i nakładanie powłok na metale.

Jakkolwiek tego rodzaju działalność przez spółkę prawa handlowego była prawnie dopuszczalna (z uwzględnieniem ewentualnego wymogu uzyskania koncesji, zezwoleń lub licencji prawem wymaganych), o tyle na gruncie przepisów o samorządzie gminnym i o gospodarce komunalnej, wykraczałaby (o ile byłaby realizowana) poza formułę zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, do czego uprawnione i zobowiązane są władze gminy.

Zgromadzenie Wspólników podjęło prawem przewidziane uchwały w sprawie ustalenia zasad kształtowania wynagrodzeń Zarządu i Rady Nadzorczej. Uchwałą nr 3 Rady Nadzorczej z dnia 12 lipca 2021 r. na stanowisko Prezesa Zarządu, na 3-letnią kadencję, powołana została Uchwałą nr 1 NZW z dnia 23 sierpnia 2021 r. część stała wynagrodzenia Prezesa Zarządu została określona na kwotę do 11.000,00 zł. W uchwale nr 1 NZW z dnia 30 sierpnia 2021 r. ustalone zostały cele szczegółowe dla Prezesa Zarządu na 2021 rok, determinujące wypłatę części zmiennej wynagrodzenia, jako:

- brak zobowiązań przeterminowanych na dzień 31 grudnia 2021 r. – waga kryterium 25%,
- osiągnięcie wielkości sprzedaży wody „Skalski Zdrój” w ilości 500 szt. – waga kryterium 25%,
- wymiana min. 1 zbiornika wody na ujęciu do 31 grudnia 2021 r. – waga kryterium 50%.

Uchwałami odpowiednio nr 1, 2 i 3 NZW z dnia 12 lipca 2021 r. do Rady Nadzorczej PUK Skąta Sp. z o.o. powołani zostali:

Uchwałą nr 2 NZW z dnia 23 sierpnia 2021 r. wynagrodzenie Przewodniczącego Rady Nadzorczej zostało określone na 1.000,00 zł/miesięcznie, a wynagrodzenie pozostałych członków Rady Nadzorczej na 800 zł/miesięcznie. Funkcję Przewodniczącej RN objęła

Ze sprawozdania Zarządu z działalności Spółki za 2021 rok¹¹ wynikało m.in., że:

- Spółka nie zatrudniała osób na podstawie umów o pracę,
- w Spółce „zatrudniona” była tylko 1 osoba na podstawie umowy zlecenia,
- koszty wynagrodzenia Zarządu wyniosły 94.459,67 zł,
- koszty wynagrodzenia Rady Nadzorczej wyniosły 15.600,00 zł,
- podstawowym źródłem przychodów Spółki w 2021 r. była usługa wymiany zbiornika wody pitnej V=50 m³ w Rzeplinie, na podstawie umowy z Gminą Skąta – 56.910,57 zł,
- Spółka prowadziła także sprzedaż wody źródlanej butelkowanej „Skalski Zdrój” – wielkość sprzedaży na dzień 31 grudnia 2021 r. wyniosła 520 szt., a przychody z tego tytułu 1.785,50 zł,
- łączne przychody Spółki za 2021 r. wyniosły 58.696,07 zł, a koszty 196.290,00 zł, przy czym struktura kosztów przedstawiała się następująco:
 - usługi obce – 71.962,41 zł,
 - koszty wynagrodzeń – 110.529,99 zł,
 - podatki i opłaty – 1.047,00 zł,
 - koszty sprzedaży towaru – 1.785,00 zł,
 - zużycie materiałów i energii – 732,23 zł,
- podstawowa działalność operacyjna Spółki zamknęła się w 2021 r. startą w wysokości 137.594,20 zł.

Uchwałą nr 1 NZW z dnia 30 marca 2022 r. ustalone zostały cele szczegółowe dla Prezesa Zarządu na 2022 rok, determinujące wypłatę części zmiennej wynagrodzenia, jako:

- brak zobowiązań przeterminowanych na dzień 31 grudnia 2022 r. – waga kryterium 20%,
- osiągnięcie wielkości sprzedaży wody „Skalski Zdrój” w butelkach 0,3l w ilości 1500 szt. do dnia 31 grudnia 2022 r. – waga kryterium 20%,
- wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej „Rozbudowa odcinka sieci kanalizacji sanitarnej w miejscowości Skąta, tj. od projektowanego odcinka w ul. Słonecznej do istniejącej studzienki kanalizacyjnej na dz. 838/8 obr. Skąta”, do dnia 31 grudnia 2022 r. – waga kryterium 30%,
- wykonanie analizy ryzyka dla ujęć wód podziemnych [nr ...], do dnia 31 grudnia 2022 r. – waga kryterium 30%.

Ze sprawozdania Zarządu z działalności Spółki za 2022 rok¹² wynikało m.in., że:

- Spółka nie zatrudniała osób na podstawie umów o pracę,
- w Spółce „zatrudniona” była tylko 1 osoba na podstawie umowy zlecenia,

¹¹ Sprawozdanie z dnia 17 maja 2022 r.

¹² Sprawozdanie z dnia 31 marca 2023 r.

- koszty wynagrodzenia Zarządu wyniosły 100.311,53 zł,
- koszty wynagrodzenia Rady Nadzorczej wyniosły 31.200,00 zł,
- w 2022 r. Zarząd uczestniczył w szkoleniach (koszt 846,00 zł),
- podstawowym źródłem przychodów były umowy z Gminą Skała na:
 - wymianę istniejącego zbiornika wody z tworzywa sztucznego na zbiornik stalowy w miejscowości Rzeplin – 89.900,00 zł,
 - pełnienie nadzoru inwestorskiego na zadaniu pn. „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej z przyłączami w miejscowości Stoki”¹³ – 65.000,00 zł,
 - wykonanie analizy ryzyka dla ujęć wód podziemnych [nr ...] – 19.999,18 zł,
 - wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej „Rozbudowa odcinka sieci kanalizacji sanitarnej w miejscowości Skała, tj. od projektowanego odcinka w ul. Słonecznej do istniejącej studzienki kanalizacyjnej na dz. 838/8 obr. Skała” – 12.915,00 zł,
- Spółka prowadziła także sprzedaż wody źródlanej butelkowanej „Skalski Zdrój” – wielkość sprzedaży na dzień 31 grudnia 2022 r. – 2160 szt., przychody z tego tytułu 3.713,88 zł,
- łączne przychody Spółki za 2022 r. wyniosły 47.564,00 zł, a koszty 215.629,81 zł, przy czym struktura kosztów przedstawiała się następująco:
 - usługi obce – 33.316,43 zł,
 - koszty wynagrodzeń – 152.797,03 zł,
 - podatki i opłaty – 1.358,19 zł,
 - koszty sprzedaży towaru – 2.537,04 zł,
- podstawowa działalność operacyjna Spółki zamknęła się w 2022 r. startą w wysokości 168.065,79 zł.

Uchwałą nr 1 NZW z dnia 30 marca 2023 r. ustalone zostały cele szczegółowe dla Prezesa Zarządu na 2023 rok, determinujące wypłatę części zmiennej wynagrodzenia, jako:

- brak zobowiązań przeterminowanych na dzień 31 grudnia 2023 r. – waga kryterium 20%,
- osiągnięcie wielkości sprzedaży wody „Skalski Zdrój” w butelkach 0,3l w ilości 2000 szt. do dnia 31 grudnia 2023 r. – waga kryterium 20%,
- wykonanie dokumentacji projektowej zestawu hydroforowego w zakresie podniesienia ciśnienia wody w rejonie ul. Zamkowej w m. Smardzowice, do dnia 31 grudnia 2023 r. – waga kryterium 30%,
- pełnienie nadzoru inwestorskiego nad realizacją inwestycji pn. „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej z przyłączami w miejscowości Stoki”, zgodnie z umową z dn. 31 grudnia 2023 r. – waga kryterium 30%.

Ze sprawozdania Zarządu z działalności Spółki za 2023 rok¹⁴ wynikało m.in., że:

- Spółka nie zatrudniała osób na podstawie umów o pracę,
- w Spółce „zatrudniona” była tylko 1 osoba na podstawie umowy zlecenia,

¹³ Umowa na tę usługę została zawarta między Gminą Skała a Spółką dopiero 31 grudnia 2023 r.

¹⁴ Sprawozdanie z dnia 31 marca 2024 r.

- koszty wynagrodzenia Zarządu wyniosły 115.739,51 zł,
- koszty wynagrodzenia Rady Nadzorczej wyniosły 31.200,00 zł,
- w 2023 r. Zarząd uczestniczył w szkoleniach (koszt 1.000,00 zł),
- podstawowym źródłem przychodów były umowy z Gminą Skąta na:
 - pełnienie nadzoru inwestorskiego na zadaniu pn. „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej z przyłączami w miejscowości Stoki” – 35.057,74 zł,
 - wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej „Rozbudowa odcinka sieci kanalizacji sanitarnej w miejscowości Skąta, tj. od projektowanego odcinka w ul. Słonecznej do istniejącej studzienki kanalizacyjnej na dz. 838/8 obr. Skąta” – 12.915,00 zł,
 - wykonanie dokumentacji projektowej zestawu hydroforowego w zakresie podniesienia ciśnienia wody w rejonie ul. Zamkowej w m. Smardzowice – 36.900,00 zł,
- Spółka prowadziła także sprzedaż wody źródlanej butelkowanej „Skalski Zdrój” – wielkość sprzedaży na dzień 31 grudnia 2023 r. – 3360 szt., przychody z tego tytułu – 6.281,75 zł,
- łączne przychody Spółki za 2023 r. wyniosły 45.439,36 zł a koszty 196.174,07 zł, przy czym struktura kosztów przedstawiała się następująco:
 - usługi obce – 12.196,37 zł,
 - koszty wynagrodzeń – 148.293,39 zł,
 - ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia – 28.776,64 zł,
 - koszty sprzedaży towaru – 3.197,75 zł,
- podstawowa działalność operacyjna Spółki zamknęła się w 2023 r. startą w wysokości 150.275,27 zł.

Uchwałą nr 1 NZW z dnia 29 marca 2024 r. ustalone zostały cele szczegółowe dla Prezesa Zarządu na 2024 rok, determinujące wypłatę części zmiennej wynagrodzenia, jako:

- brak zobowiązań przeterminowanych na dzień 31 grudnia 2024 r. – waga kryterium 20%,
- osiągnięcie wielkości sprzedaży wody „Skalski Zdrój” w butelkach 0,3l w ilości 2000 szt. do dnia 31 grudnia 2024 r. – waga kryterium 20%,
- wykonanie dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę zestawu hydroforowego w zakresie podniesienia ciśnienia wody w rejonie ul. Zamkowej w m. Smardzowice, do dnia 31 grudnia 2024 r. – waga kryterium 30%,¹⁵
- wykonanie dokumentacji projektowej instalacji podciśnieniowej umożliwiającej opróżnienie zbiorników wstępnych zlokalizowanych na terenie Oczyszczalni Ścieków w Ojcowie, do dnia 31 grudnia 2024 r. – waga kryterium 30%.

¹⁵ Cel ten był już wskazany do realizacji w 2023 roku.

łącznie, w latach 2021-2023, same tylko koszty wynagrodzeń Zarządu i Rady Nadzorczej wyniosły 411.620,41 zł, bez pochodnych (ZUS, ubezpieczenie zdrowotne, podatki). Tymczasem, działalność Spółki miała charakter czysto odtwórczy. Zadania otrzymywane z Gminy Skąła, Spółka realizowała w całości poprzez ich zlecenie podmiotom zewnętrznym. W tym celu PUK Skąła Sp. z o.o. zawarła następujące umowy z kontrahentami:

Data	Przedmiot umowy	Kontrahent	Kwota brutto [zł]
05.04.2024	Wykonanie dokumentacji projektowej instalacji podciśnieniowej umożliwiającej opróżnianie zbiorników wstępnych zlokalizowanych na terenie Oczyszczalni Ścieków w Ojcowie	SPRINGAP Anna Kluba, Przemysła Kluba s.c. z Krakowa	26.814,00 zł
27.03.2023	Opracowanie dokumentacji „Rozbudowa urządzeń wodociągowych w zakresie zwiększenia ciśnienia wody w sieci wodociągowej m.Smardzowice”	SPRINGAP Anna Kluba, Przemysła Kluba s.c. z Krakowa	22.140,00
17.06.2022	Opracowanie dokumentacji „Rozbudowa odcinka sieci kanalizacji sanitarnej w miejscowości Skąła, od projektowanego odcinka sieci w ul. Słonecznej do istniejącej studzienki kanalizacyjnej na dz. 838/8	Małgorzata Banachowicz Kraków	6.000,00
19.04.2022	Wykonanie analizy ryzyka ujęć wód podziemnych w miejscowościach: Minoga, Rzeplin, Barbarka, Cianowice, Smardzowice, Sobiesęki i Ojców.	Wiesława Haładus Kraków	1.967,00 za każdą miejscowość: - rachunek z dn. 8.08.2022 – 7.868,00, rachunek z dn. 16.06.2022 – 5.901,00
18.04.2022	Pełnienie funkcji inspektora nadzoru zadania pn. „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej z przyłączami w m. Stoki”	Arkadiusz Zembura m. Niedźwiedź	45.000,00
18.11.2021	Wymiana istniejącego zbiornika wody z tworzywa sztucznego na zbiornik stalowy na wodę pitną (V=50m ³) wraz z obsypaniem i ukształtowaniem terenu w m.Rzeplin	INSTAL-SAN Tomasz Dębiec Krzeszowice	76.260,00

Spółka nie posiadała nie tylko kadry pracowników merytorycznych, ale nawet jej ewidencja księgowa prowadzona była przez Biuro Rachunkowe Wioletta Kimita, Przybysławice 43, 32-046 Przybysławice, NIP 677 204 08 01, Tel. 798 211 472, Mail: ksiegiowosc.wioletta@gmail.com

W myśl §16 pkt 1 Aktu założycielskiego, do Zgromadzenia Wspólników należał obowiązek „zatwierdzania kierunków rozwoju Spółki i wieloletnich planów jej działalności gospodarczej”, który miał się zmaterializować pod postacią podejmowanych uchwał. Z kolei zgodnie z §19 ust. 7 pkt 2 aktu założycielskiego, Rada Nadzorcza zobowiązana była do „opiniowania planów rocznych i planów wieloletnich Spółki”. W całym audytowanym okresie, ani Zgromadzenie Wspólników (w osobie poprzedniego Burmistrza Skały), ani Rada Nadzorcza, nie opracowały takich dokumentów, tym samym przyczyniając się do jedynie wegetatywnego funkcjonowania Spółki.

W ocenie audytora, utworzenie Spółki, a następnie jej bezproduktywne utrzymywanie przez tak długi okres czasu, mogło stanowić nadużycie uprawnień i niedopełnienie obowiązków przez ówczesnego Burmistrza Skały. Brak było nadto logicznego uzasadnienia dla zlecenia Spółce zadań, które i tak mógł (musiał) zlecać Urząd – np. w zakresie zadań projektowych – ponieważ z zasady żadna gmina w Polsce nie utrzymuje na etatach specjalistów architektów i projektantów branżowych. Usługi takie zawsze zlecane są na zewnątrz, a „przepuszczanie” takich zleceń przez własną spółkę komunalną – na dodatek nieposiadającą żadnej własnej kadry – było dalece niezrozumiałe. Nieuzasadnione było tym samym rokroczne dokapitalizowywanie Spółki, za którymi nie podążały zadania, do realizacji których Spółka została powołana. Na domiar powyższego, w całym audytowanym okresie, ani Urząd ani Spółka nie przeprowadziły inwentaryzacji posiadanej sieci wod.-kan., tym samym na dzień zakończenia audytu nie był znany stan i wartość posiadania tych składników przez Gminę Skała.

Funkcjonowanie oczyszczalni ścieków

W dniu 30 października 2024 r. przeprowadzono oględziny na oczyszczalni ścieków w Nowej Wsi w Gminie Skała. Z oględzin obiektów oraz analizy dokumentacji zgromadzonej w budynku administracyjnym na oczyszczalni wynikało, że:

1. Oczyszczalnia nie posiadała kierownika. Nieformalnym „kierownikiem oczyszczalni” był zatrudniony na stanowisku podinspektora w Referacie Komunalnym, od dnia 23 lipca 2024 r. Do jego zakresu obowiązków służbowych należało przede wszystkim:
 - sprawowanie nadzoru nad jakością oczyszczania ścieków,
 - dbałość o poprawne funkcjonowanie oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacyjnej,
 - realizowanie warunków pozwoleń wodnoprawnych,
 - sprawowanie nadzoru nad realizacją założonego budżetu i inwestycji dotyczących oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacyjnej,

- prowadzenie ewidencji: ścieków dowożonych, zbiorników bezodpływowych, odpadów wytwarzanych na oczyszczalni łącznie z ich zagospodarowaniem,
- realizacja zadań wynikających z zapisów Kodeksu pracy dotyczących obowiązków sporządzania harmonogramów, grafików, ewidencji kart pracy, ewidencji czasu pracy, ewidencji i rozliczeń urlopów wypoczynkowych oraz wynagrodzeń pracowników fizycznych grupy oczyszczalni ścieków z Referatu Komunalnego,
- zaopatrzenie i ewidencja przydziału środków ochrony indywidualnej oraz odzieży roboczej pracowników fizycznych grupy oczyszczalni ścieków z Referatu Komunalnego,
- sporządzanie sprawozdań dotyczących gospodarki ściekowej,
- sporządzanie wniosków do planu finansowego dotyczącego wydatków rzeczowych związanych z eksploatacją oczyszczalni, przepompowni ścieków i kanalizacji,
- prowadzenie likwidacji powstałych awarii.

Mimo, że nie wynikało to wprost (literalnie) z zapisów dokumentacji kadrowej i organizacyjnej, pełnił de facto funkcję „kierownika oczyszczalni” i był w praktyce odpowiedzialny za całość nadzoru nad pracą oczyszczalni oraz sprawował obowiązki bezpośredniego zwierzchnika służbowego dla pracowników fizycznych tam zatrudnionych. W ocenie audytora, zaniechanie ustanowienia formalnego kierownika oczyszczalni, biorąc pod uwagę w szczególności względy bezpieczeństwa i higieny pracy na tym newralgicznym obiekcie, mogło narażać władze Gminy Skąta na zarzut niedopełnienia obowiązków w zakresie prawidłowego i bezpiecznego zorganizowania stanowisk pracy dla osób tam zatrudnionych.

2. Nieruchomość (działka) na której znajdowała się oczyszczalnia nie była ogrodzona ani zabezpieczona przed dostępem osób nieuprawnionych. W myśl §9 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 1 października 1993 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy w oczyszczalniach ścieków (Dz. U. z 1993 r., nr 96, poz. 438), teren oczyszczalni, przepompowni oraz zlewni ścieków powinien być ogrodzony i niedostępny dla osób postronnych oraz oświetlony.
3. W budynku administracyjnym oczyszczalni zgromadzona była dokumentacja projektowa i kosztorysowa (z lat 2019-2022) dotycząca dwóch planowanych zadań inwestycyjnych:
 - „Przebudowa i rozbudowa oczyszczalni ścieków w miejscowości Nowa Wieś, w Gminie Skąta, z przebudową przelewu burzowego oraz budową zbiornika retencyjnego – etap I” – wartość kosztorysowa 3.002.107,88 zł, z dnia 29 maja 2020 r.,
 - „Przebudowa i rozbudowa oczyszczalni ścieków w miejscowości Nowa Wieś, w Gminie Skąta – etap II” – wartość kosztorysowa 12.019.387,91 zł, z dnia 13 stycznia 2022 r.

Przechowywanie dokumentacji projektowej i szerzej – powierzanie pracownikowi Referatu Komunalnego zatrudnionemu w charakterze podinspektora na oczyszczalni ścieków – wykonywania zadań związanych z planowaniem rozbudowy i modernizacji tego obiektu stało w sprzeczności z §24 ust. 4 Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta

i Gminy w Skale, w myśl którego do zadań Referatu Inwestycji i Gospodarki Przestrzennej należały sprawy „realizacji zadań inwestycyjnych, remontowych i bieżącego utrzymania wodociągów i kanalizacji sanitarnej”.

4. Syntetyczna analiza dokumentacji projektowej wykazała, że planowane zadanie inwestycyjne miałyby zwiększyć obecną przepustowość oczyszczalni, wynoszącą teraz 1500 m³/dobę, do 2000 m³/dobę. W ocenie audytora takie rozwiązanie miałyby charakter doraźny, w perspektywie 2-3 letniej. Biorąc pod uwagę konieczne do poniesienia nakłady, należy jednak rozważyć sens rozbudowy oczyszczalni do przepustowości 2000 m³/dobę skoro już wiadomo, że będzie to niewystarczające, a część gminy jest jeszcze nieskanalizowana. Nadto bliskość Krakowa (aglomeracji) będzie powodowała dalszy rozwój gminy (mieszkańcy + przedsiębiorcy) co spowoduje, że rozbudowa oczyszczalni tylko do 2000 m³/dobę nawet w krótszym okresie może być już niewystarczająca.
5. W toku oględzin na oczyszczalni pozyskano od jej pracowników informację, że od dłuższego już czasu nieczynna była (zepsuta) stacja zlewca ścieków dowożonych.



Tym samym, oczyszczalnia nie odbierała ścieków od „wozaków” prywatnych, a jedynie odbierano nieczystości ciekłe z szamb mieszkańców, dowożone gminnym wozem asenizacyjnym. Jednak ze względu na wysoką częstotliwość kursów pomiędzy oczyszczalnią (zlewnią) w Ojcowie a oczyszczalnią główną, odbiór nieczystości od mieszkańców odbywał się w sposób niezadowolający w zakresie oferowanych terminów. W myśl art. 7 ust. 1, pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu

nieczystości ciekłych, wymagane jest uzyskanie zezwolenia, które wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta). W ocenie audytora, po naprawieniu stacji zlewczej na oczyszczalni ścieków w Nowej Wsi, wskazanym byłoby zweryfikowanie dotychczas wydanych zezwoleń dla przedsiębiorców na działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, a w dłuższej perspektywie także kontrolowanie prawidłowości wykonywanych przez nich usług, m.in. w zakresie wywiązywania się z wymogów rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie

szczególowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych (Dz. U. z 2023 r., poz. 322).

6. Dotychczas nie została rozstrzygnięta kwestia celowości i opłacalności ewentualnej modernizacji i dalszego utrzymywania w ruchu oczyszczalni ścieków w Ojcowie. Dylemat dotyczy pytania, czy korzystniejszym rozwiązaniem byłaby jej modernizacja czy też bardziej opłacalna byłaby budowa kolektora do oczyszczalni głównej w Nowej Wsi. Dzisiaj ścieki są transportowane wozami asenizacyjnymi, a oczyszczalnia w Ojcowie jest w zasadzie traktowana jako zlewnia. Dopiero w trakcie niniejszego audytu, nowy kierownik Referatu Komunalnego _____ przygotował, a Burmistrz Skały Piotr Trzcionka zawarł dwie umowy z dn. 4 listopada 2024 r., z Krakowskim Centrum Innowacyjnych Technologii INNOAGH Sp. z o.o.¹⁶, na usługi:
- określenia ilości wód obcych z jednoczesnym pomiarem wód infiltracyjnych i przypadkowych dopływających do systemu kanalizacyjnego dla oczyszczalni w Ojcowie,
 - badań w zakresie poprawy funkcjonowania oczyszczalni w Ojcowie zapewniającej odpowiedni poziom oczyszczania ścieków odprowadzanych do odbiornika.

Pozostałe uwagi dot. sieci wod.-kan.

Poza powyższymi uwagami i spostrzeżeniami, audytor zwrócił uwagę, że w okresie objętym audytem:

- 1) nie było na terenie Gminy Skała kontroli odprowadzania wód opadowych (deszczówki) do sieci kanalizacji sanitarnej. Tego rodzaju nielegalne praktyki znacząco podrażają koszty funkcjonowania oczyszczalni ścieków i wymagają bieżącego monitorowania przez służby wod.-kan. każdej gminy;
- 2) nie było kontroli właściwości (parametrów) ścieków odprowadzanych do systemu kanalizacyjnego. Władze Gminy Skała zdawały sobie sprawę z wagi tego zagadnienia, ponieważ w uchwale nr LXIII/695/23 Rady Miejskiej w Skale z dnia 26 maja 2023 roku w sprawie określenia górnych stawek opłat za usługi w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych ponoszonych przez właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Skała wskazano, że stawki opłat za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych ponoszonych przez właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Skała będą wynosiły:
 - a) 70,00 zł brutto za odbiór i transport 1m³ nieczystości ciekłych o właściwościach:
 - BZT5 ≤ 800 [mg O₂/dm³],
 - b.ChZTCr ≤ 1500 [mg O₂/dm³],

¹⁶ Spółka, której właścicielem jest Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie.

Do realizacji weszło tylko zadanie z poz. 1).

W wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej z przyłączami w miejscowości Stoki”, w dniu 12 kwietnia 2022 r. została zawarta umowa nr 182/22 pomiędzy Gminą Skała a przedsiębiorstwem PPHU BUD-RYS Łukasz Bazior z siedzibą w Miechowie (kod 32-200) przy ul. Podmiejskiej 65. Strony ustaliły termin realizacji zadania na 20 miesięcy od dnia podpisania umowy, tj. do 12 grudnia 2023 r. Wynagrodzenie wykonawcy ustalone zostało na kwotę 4.505.231,72 zł netto, tj. 5.541.435,02 zł brutto.

W dniu 30 sierpnia 2022 r. został pomiędzy stronami zawarty aneks nr 1, którym dokonano zmian umowy w zakresie kierownika budowy. W dniu 22 grudnia 2022 r. zawarto aneks nr 2, w którym zmieniono harmonogram rzeczowo-finansowy zadania. Dnia 30 listopada 2023 r., tj. na 2 tygodnie przed pierwotnym terminem zakończenia robót, strony wydłużyły końcowy termin realizacji zadania na dzień 30 kwietnia 2024 r. Powodem wydłużenia terminu robót był wniosek wykonawcy z dnia 13 października 2023 r., poparty analizą geologiczną¹⁷, z którego wynikało, że w pierwotnym projekcie budowlanym błędnie założono, że „*odcinki kanałów o znacznym zagłębieniu, tj. ciąg A od studni SA39 do studni SA48 oraz ciąg H od studni SH4A do studni PP należy wykonać metodą przecisku sterowanego, rurami przeciskowymi, kamionkowymi, glazurowanymi*”, podczas gdy przeprowadzone przez wykonawcę ponowne badania geologiczne wykazały, że na odcinkach tych występują skały lite, a nie miękkie (opoka). Prace musiały zatem zostać wykonane metodą rozkopową, co wydłużyło czas robót.

W dniu 6 maja 2024 r., tj. już po upływie terminu wynikającego z aneksu nr 3, strony zawarły aneks nr 4, wskazując w nim następujące okoliczności: *„Z uwagi na wystąpienie konieczności zmiany technologii wykonania przedmiotu umowy, zastosowania rozwiązań zamiennych, zastępczych lub równoważnych, które nie mogły być przewidziane przez Inwestora pomimo dołożenia należytej staranności, Inwestor dopuszcza zmianę zakresu prac, przy czym wyłącznie w zakresie niezbędnym do zgodnego z obowiązującymi standardami, wymaganiami technicznymi oraz normami, prawidłowego wykonania przedmiotu umowy. Dnia 26 kwietnia 2024 r. (data wpływu do Urzędu: 29 kwietnia 2024 r.) oraz dnia 30 kwietnia 2024 r., wykonawca robót zwrócił się do zamawiającego z wnioskiem o przedłużenie terminu zakończenia robót do dnia 31 maja 2024 r., w związku z wystąpieniem okoliczności, których nie można było przewidzieć na etapie składania ofert. Podczas wykonywania prac na odcinku SA43 do SA45 metodą rozkopową (zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami) napotkano na stropy skalne (twarde), które trzeba było rozkuwać młotami pneumatycznymi. Prace są utrudnione ze względu na duże głębokości projektowanej kanalizacji sanitarnej wobec czego wymagają dużej czasochłonności, większego nakładu prac i zabezpieczeń wykopów i budowy. Zamawiający uznał wniosek i uzasadnienie wykonawcy za zasadne, w związku z czym przychylił się do jego wniosku o przedłużenie terminu”*.

¹⁷ Dokument sporządził podmiot pn. GEOTECH Andrzej Krzemiński z Krakowa.

- c. Azot amonowy ≤ 200 [mg NH_4/dm^3],
 - d. Fosfor ogólny ≤ 30 [mg P/ dm^3],
 - e. Zawiesiny ogólne ≤ 500 [mg/ dm^3],
 - f. pH $\leq 9,5$.
- b) 550,00 zł brutto za odbiór i transport 1m^3 nieczystości ciekłych o parametrach przekraczających wartości określone w pkt a).

Za szczególnie newralgiczne należy uznać – zdaniem audytora – odbiór nieczystości ciekłych od przedsiębiorców, w tym prowadzących działalność gospodarczą w zakresie gastronomii (np. smażalnie ryb), ze względu na znaczącą produkcję odpadów tłuszczowych, mogących wpływać na przekraczanie parametrów określonych powyżej.

Postępowania przetargowe na inwestycje w zakresie sieci wod.-kan.

W Planie zamówień publicznych na 2021 r. ujęte zostały 4 zadania inwestycyjne w obszarze wod.-kan., ale żadne z nich nie weszło w fazę realizacyjną. Były to:

- 1) Rozbudowa kanalizacji sanitarnej w ul. Walecznych w Skale – 200.000,00 zł;
- 2) Opracowanie dokumentacji projektowej sieci kanalizacji sanitarnej grawitacyjno-ciśnieniowej wraz z przyłączami w m. Minoga – 200.000,00 zł (było ogłoszenie, unieważnione ze względu na brak środków);
- 3) Opracowanie dokumentacji projektowej sieci kanalizacji sanitarnej grawitacyjno-ciśnieniowej wraz z przyłączami oraz uzyskaniem ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę w m. Rzeplin i części m. Stoki-Kresy – 100.000,00 zł (unieważniony);
- 4) Opracowanie dokumentacji projektowej sieci kanalizacji sanitarnej grawitacyjno-ciśnieniowej wraz z przyłączami oraz uzyskaniem ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę w miejscowości Przybyśławice – 70.000,00 zł (unieważniony).

W Planie zamówień publicznych na 2022 r. ujęte zostało 6 zadań inwestycyjnych w obszarze wod.-kan. Były to:

- 1) Budowa sieci kanalizacji sanitarnej z przyłączami w m. Stoki – 4.500.000,00 zł;
- 2) Budowa zbiorników retencyjnych z przebudową (budową) kanału burzowego – 4.000.000,00 zł (RK);
- 3) Rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków w Nowej Wsi – 20.000.000,00 zł (RK)
- 4) Opracowanie dokumentacji projektowej sieci kanalizacji sanitarnej grawitacyjno-ciśnieniowej wraz z przyłączami w m. Minoga – 150.000,00 zł;
- 5) Opracowanie dokumentacji projektowej sieci kanalizacji sanitarnej grawitacyjno-ciśnieniowej wraz z przyłączami oraz uzyskaniem ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę w m. Rzeplin – 100.000,00 zł;
- 6) Opracowanie dokumentacji projektowej sieci kanalizacji sanitarnej grawitacyjno-ciśnieniowej wraz z przyłączami oraz uzyskaniem ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę w miejscowości Przybyśławice – 70.000,00 zł.

W dniu 17 czerwca 2024 r. został sporządzony Protokół końcowego odbioru robót. Strony uznały wykonanie zadania za zgodne z umową i w dobrej jakości wykonania.

W Planie zamówień publicznych na 2023 r. ujęte zostały 3 zadania inwestycyjne w obszarze wod.-kan. Były to:

- 1) Opracowanie dokumentacji projektowej sieci kanalizacji sanitarnej grawitacyjno-ciśnieniowej wraz z przyłączami w m. Minoga – 150.000,00 zł;
- 2) Opracowanie dokumentacji projektowej sieci kanalizacji sanitarnej grawitacyjno-ciśnieniowej wraz z przyłączami oraz uzyskaniem ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę w m. Rzeplin – 100.000,00 zł;
- 3) Opracowanie dokumentacji projektowej sieci kanalizacji sanitarnej grawitacyjno-ciśnieniowej wraz z przyłączami oraz uzyskaniem ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę w miejscowości Przybysławice – 70.000,00 zł.

Dwa ostatnie weszły w fazę przetargową i realizacyjną. I tak:

W dniu 28 czerwca 2023 r. została zawarta umowa nr 360/23 pomiędzy Gminą Skala a PPU AKVO Sp. z o.o. na opracowanie dokumentacji projektowej sieci kanalizacji sanitarnej grawitacyjno-ciśnieniowej wraz z przyłączami oraz uzyskaniem ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę w miejscowości Rzeplin i części miejscowości Stoki-Kresy. Wartość przedmiotu umowy określono na 171.000,00 zł netto, czyli 210.330,00 zł brutto. Termin realizacji został ustalony na 18 miesięcy od dnia podpisania umowy, tj. do 28 grudnia 2024 r. Na dzień zakończenia niniejszego audytu zadanie pozostawało w realizacji.

W dniu 26 lipca 2023 r. została zawarta umowa nr 400/23 pomiędzy Gminą Skala a MV PROJEKT Miloš Vučkovič z siedzibą w Gorlicach, na opracowanie dokumentacji projektowej sieci kanalizacji sanitarnej grawitacyjno-ciśnieniowej wraz z przyłączami oraz uzyskaniem ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę w miejscowości Przybysławice. Wartość przedmiotu umowy określono na 150.000,00 zł netto, czyli 184.500,00 zł brutto. Termin realizacji został ustalony na 18 miesięcy od dnia podpisania umowy, tj. do 26 stycznia 2025 r. Na dzień zakończenia niniejszego audytu zadanie również pozostawało w realizacji.

Na 2024 rok nie zaplanowano postępowań przetargowych na zadania w obszarze wod.-kan.

4. Prowadzenie targowisk

Zgodnie z art. 7 ust. 1, pkt 11 ustawy o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy targowisk i hal targowych.

Uchwałą nr XLV/536/22 Rady Miejskiej w Skale z dnia 31 marca 2022 roku, wyznaczone zostały miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz wprowadzono regulaminu targowiska gminnego.

Stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 70), rada gminy może wprowadzić opłatę targową. Opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach.

Dochody z tytułu opłaty targowej (rozd. 75616) wynosiły w poszczególnych latach:

rok	plan	wykonanie
2021	bd	bd
2022	120.000,00	92.052,00
2023	120.000,00	77.609,00
2024 (I połowa)	75.000,00	14.969,00

Dochody z opłaty targowej miały stosunkowo niewielki wpływ na kondycję budżetu Gminy Skąła w audytowanym okresie.

III. Wnioski i zalecenia

Przeprowadzone czynności audytowe prowadzą do następujących uwag i wniosków, jednocześnie wskazując na stwierdzone nieprawidłowości. I tak:

- 1) Polityka kadrowa w zakresie przyznawania i wypłacania dodatku specjalnego nie nadążała w latach 2021-2024 za zmianami na stanowisku kierownika Referatu Komunalnego, w wyniku czego wypłacono ze środków publicznych kwotę 17.100,00 zł w okolicznościach mogących budzić wątpliwość, co do działania rzetelnego i gospodarnego ówczesnego Burmistrza Skąły.
- 2) Brak obsady na stanowisku kierowniczym w Referacie Komunalnym przez ponad dwa lata spowodował dezaktualizację zakresów zadań służbowych pracowników tej komórki. Należy podjąć działania na rzecz dostosowania ich do aktualnych potrzeb i wymagań.
- 3) Część zadań Referatu Komunalnego przeplatała się z tymi samymi obszarami, które przypisano do właściwości Referatu Inwestycji i Gospodarki Przestrzennej. Niezbędne jest zweryfikowanie organizacji pracy Urzędu w zakresie ujednoznacznienia uprawnień i odpowiedzialności pracowników za zadania ze sfery wod.-kan.
- 4) Zasób sprzętowy Referatu Komunalnego, naprzeciwko rozlicznych zadań własnych gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkańców, wydawał się być niewystarczający do sprawnego, terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków. Rozważenia wymaga zakup m.in. koparko-ładowarki, samochodu typu furgon lub samochodu typu WUKO, bez których z pewnością trudno będzie pracownikom Urzędu prawidłowo realizować zadania w sferze komunalnej.

- 5) Rokrocznie zwiększające się zaległości od mieszkańców z tytułu opłat za odbiór odpadów komunalnych świadczył o tym, że prowadzone działania windykacyjne były nieskuteczne. Pożądanym jest zintensyfikowanie działań w tym obszarze.
- 6) Obiekt PSZOK wymaga zarówno nakładów remontowo-modernizacyjnych, jak i doraźnej poprawy organizacji pracy. W szczególności, w tym drugim przypadku, zakup i montaż własnej wagi oraz wdrożenie systemu informatycznego, powiązanego z systemem ewidencji i windykacji opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, powinny wykluczyć bezpłatny odbiór odpadów od osób nie będących mieszkańcami (podatnikami) Gminy Skała, od osób zalegających z opłatami oraz od podmiotów gospodarczych, które wytworzone odpady powinny utylizować wg odrębnych przepisów.
- 7) Utworzenie i regularne dokapitalizowywanie spółki komunalnej w łącznej kwocie 700.000,00 zł, utworzonej przede wszystkim do realizacji zadań własnych gminy w sferze wod.-kan., a następnie całkowite zaniechanie powierzenia jej tych zadań i realizowanie ich wyłącznie zasobem pracowników samorządowych Urzędu, musi budzić pytanie o legalność, rzetelność i gospodarność takich działań. Wydatkowanie kwoty ponad 400.000,00 zł w latach 2021-2023 wyłącznie na pokrycie kosztów wynagrodzeń, wobec zasadniczo braku wartości dodanej takiego przedsięwzięcia, w ocenie audytora może nosić znamiona niedopełnienia obowiązków i przekroczenia uprawnień przez ówczesne władze Gminy Skała, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w zawiadomieniu do właściwych organów ścigania.
- 8) Koniecznym jest niezwłoczne przeprowadzenie inwentaryzacji sieci wod.-kan.
- 9) Struktura organizacyjna Referatu Komunalnego, nieuwzględniająca funkcji kierownika oczyszczalni ścieków, była nieadekwatna ani do potrzeb, ani do stanu faktycznego.
- 10) Teren oczyszczalni ścieków nie był należyście zabezpieczony przed dostępem osób postronnych. Stan taki naruszał względy bezpieczeństwa i wymaga on podjęcia niezwłocznych działań naprawczych.
- 11) Należy przemyśleć i na nowo uregulować kwestie organizacji odbioru odpadów płynnych od mieszkańców, poprzez stację zlewną, z uwzględnieniem wejścia na rynek podmiotów prywatnych.
- 12) Wskazany jest wdrożenie cyklu kontroli odprowadzania wód opadowych (deszczówki) do sieci kanalizacji sanitarnej oraz właściwości (parametrów) ścieków odprowadzanych do systemu kanalizacyjnego. Dotychczas takie kontrole nie były realizowane.

Na tym czynności audytowe zakończono.

Skała, dn. 31 października 2024 r.

dr Krzysztof Paliwoda

AUDYTOR

IV Wpisu Ministerstwa Finansów 1904/2005

podpis audytora

SEMPER AUDYT
KANCELARIA AUDYTORSKA
dr Krzysztof Paliwoda
55-002 Dobrzykowice, ul. Oliwkowa 59
tel. 664-781-085, NIP 899-202-05-52

