



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.011.02.2017
P/17/107

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/17/107 – Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin wiejskich w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 marca 2017 r.¹

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler Marcin Wesoly, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/144/2017 z dnia 16 maja 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Zakład Gospodarki Komunalnej w Psarach², Dąbie, ul. Dolna 1, 42-504 Będzin

Kierownik jednostki kontrolowanej Łukasz Siwczyk, Dyrektor Zakładu Gospodarki Komunalnej w Psarach³

(dowód: akta kontroli str. 10-13)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W Zakładzie podejmowano działania w celu zabezpieczenia interesów konsumentów – odbiorców wody, jednak nie udało się zrealizować w pełni wszystkich obowiązków.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Zakładzie zapewniono obowiązywanie regulaminu dostarczania wody, prawidłowo określającego prawa i obowiązki ZGK i odbiorców usług. Realizowano szereg inwestycji związanych ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę, w tym budowę wodociągów, wskutek czego nastąpił przyrost długości sieci wodociągowej o 20,76 km (około 15%). Inwestycje te nie były jednak ujęte w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych, gdyż takiego planu nie opracowano. Nie skutkowały również zmniejszeniem strat wody, które kształtowały się na poziomie ok. 40%. W Zakładzie sporządzono i terminowo przekazano Wójtowi Gminy Psary wnioski o zatwierdzenie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę. Dla potrzeb obliczenia taryfowych cen i stawek opłat ustalono niezbędne przychody, nie uwzględniając jednakże marży zysku. W Zakładzie podejmowano działania w celu zapewnienia mieszkańcom Gminy wody o wymaganej jakości, w szczególności poprzez jej uzdatnianie i związane z tym inwestycje, jak również zlecenie uprawnionemu laboratorium, w oparciu

¹ Oraz lata wcześniejsze w zakresie zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen.

² Zwany dalej „Zakładem” lub „ZGK”.

³ Zwany dalej „Dyrektorem” (zatrudniony na tym stanowisku z dniem 17 sierpnia 2015 r., wcześniej funkcję Dyrektora ZGK pełnił Jerzy Wyporski – od 21 czerwca 1999 r.).

o harmonogramy uzgodnione z państwowym powiatowym inspektorem sanitarnym, wykonywania badań jakości wody. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na tym, że:

- umowy o zaopatrzenie w wodę zawierały dwa postanowienia (dotyczące terminu płatności oraz sposobu ustalenia ilości pobranej wody w sytuacji nieprawidłowego działania wodomierza głównego) naruszające zbiorowe interesy konsumentów oraz nie zawierały wystarczających informacji o trybie procedury reklamacyjnej;
- nie opracowano wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych;
- do końca 2015 r. nie zapewniono systemu finansowo-księgowego umożliwiającego wyodrębnienie kosztów pośrednich;
- we wnioskach taryfowych nie wyodrębniono kosztów ogólnozakładowych dla poszczególnych rodzajów działalności (dotyczy dwóch wniosków na okres od sierpnia 2014 r. do lipca 2016 r.) oraz nie uwzględniono marży zysku przy ustalaniu niezbędnych przychodów, dla potrzeb obliczenia taryfowych cen i stawek opłat;
- w latach 2014–2015 nie posiadano pozwolenia wodnoprawnego na pobór wody ze źródła nr I w Górze Siewierskiej;
- nie wyznaczano w uzgodnieniu z państwowym powiatowym inspektorem sanitarnym miejsca, częstotliwości i zakresu badań wody oraz nie wykonywano tych badań, w sytuacji wystąpienia okoliczności mogących spowodować zmianę jakości wody (w tym awarii);
- nie realizowano terminowo i w wymaganym zakresie obowiązków informacyjnych wobec państwowego powiatowego inspektora sanitarnego i Wójta Gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Opracowanie regulaminu dostarczania wody oraz zawieranie z mieszkańcami umów na dostawę wody

1.1. Przygotowanie organizacyjne i finansowe do realizacji zadań

Opis stanu
faktycznego

Zakład budżetowy pod nazwą „Zakład Gospodarki Komunalnej w Psarach” został utworzony z dniem 1 lipca 1999 r.⁴ W okresie objętym kontrolą, do dnia 23 czerwca 2015 r. ZGK działał na podstawie statutu przyjętego uchwałą Rady Gminy Psary⁵ z dnia 23 lutego 2012 r., zgodnie z którym przedmiotem działania ZGK było bieżące i nieprzerwalne zaspokajanie potrzeb mieszkańców Gminy Psary w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych oraz utrzymania porządku i czystości przystanków autobusowych i tablic ogłoszeniowych w Gminie oraz obsługa Gminnego Punktu Zbiórki Odpadów Niebezpiecznych. Od dnia 24 czerwca 2015 r. ZGK działał na podstawie statutu przyjętego uchwałą Rady Gminy Psary⁶ z dnia 28 maja 2015 r., który rozszerzył

⁴ Na mocy uchwały Rady Gminy Psary nr VIII/66/99 z dnia 28 kwietnia 1999 r.

⁵ Nr XVII/172/2012.

⁶ Nr VIII/75/2015. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 10 czerwca 2015 r. po poz. 3135. Zgodnie z §4 uchwały, weszła ona w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w tym Dzienniku.

dotychczasowy zakres działalności ZGK m.in. o sprawy gospodarki mieszkaniowej; utrzymania dróg, ulic, mostów, placów; organizacji ruchu drogowego; zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.

(dowód: akta kontroli str. 106-122, 239-243)

Gminę Psary w dniu 31 marca 2017 r. zamieszkiwało 11 708 osób. W gminie funkcjonowała sieć wodociągowa o łącznej długości 161,6 km⁷, składająca się ze 106,9 km sieci rozdzielczej i 54,7 km przyłączy oraz z trzech ujęć wody: dwóch podziemnych i jednego powierzchniowego. Sieć obejmowała swym zasięgiem 99% ludności. Dyrektor podał, że niepodłączenie wszystkich mieszkańców do ww. sieci wynikało z użytkowania przez nich własnych ujęć wody (studni).

(dowód: akta kontroli str. 14-19, 45-48, 823)

Struktura organizacyjna Zakładu oraz zakresy obowiązków poszczególnych pracowników potencjalnie umożliwiały realizację zadań w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Opracowane zostały opisy stanowisk pracy, a zakresy obowiązków pracowników, którym powierzono te zadania, były aktualne.

(dowód: akta kontroli str. 49-79, 775)

1.2. Regulamin dostarczania wody

Regulamin dostarczania wody został przyjęty uchwałą Rady Gminy Psary nr XXXVIII/297/2005 z dnia 28 listopada 2005 r. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁸, regulamin określał prawa i obowiązki Zakładu, w tym: minimalny poziom usług świadczonych przez ZGK w zakresie dostarczania wody; szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług; sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach; warunki przyłączania do sieci; techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowych; sposób dokonywania odbioru przez ZGK wykonanego przyłącza; sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości lub odpowiednich parametrów świadczonych usług; standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków; warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

(dowód: akta kontroli str. 20-41)

1.3. Zawieranie z mieszkańcami umów na dostawę wody

Dostarczanie wody odbywało się na podstawie umów zawartych między ZGK, a odbiorcami usług. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 marca 2017 r. zawarto 179 umów o dostawę wody. Umowy zawarto ze wszystkimi wnioskodawcami.

(dowód: akta kontroli str. 824, 826)

W dniu 9 lutego 2017 r. zarządzeniem nr 5/2017 Dyrektora Zakładu został wprowadzony do stosowania wzór umowy na dostawę wody (wcześniej ZGK stosował jednolity wzór tej umowy, który nie był określony w zarządzeniu Dyrektora). Oba wzory zawierały postanowienia określone w art. 6 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, w szczególności dotyczące: ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia; sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń; praw i obowiązków stron umowy (z wyjątkiem

⁷ Na dzień 31 marca 2017 r. Długość sieci wodociągowej na dzień 31 grudnia 2014 r. wynosiła 140,8 km.

⁸ Dz.U. z 2017 r., poz. 328, zwanej dalej „ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę”.

wzoru obowiązującego do 8 lutego 2017 r., w zakresie uregulowania trybu postępowania reklamacyjnego, co opisano poniżej w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*); warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług; procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych; okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.

(dowód: akta kontroli str. 826-827, 842-869)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wzory umowy o zaopatrzenie w wodę, w oparciu o które zawierano umowy z odbiorcami usługi dostawy wody, zawierały następujące zapisy wskazujące na naruszenie przez ZGK zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, określonego w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁹:

1. Wzór umowy o zaopatrzenie w wodę obowiązujący od 9 lutego 2017 r. zawierał w § 12 ust. 2 zapis niezgodny z § 17 ust. 1 rozporządzenia 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 ścieków¹⁰. Zgodnie bowiem z tym przepisem odbiorca usług dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę lub odprowadzone ścieki w terminie określonym w fakturze, który nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej wysłania lub dostarczenia w inny sposób. Natomiast we wzorze umowy zapisano, że należność (...) odbiorca usługi ureguluje w terminie 14 dni od daty wystawienia faktury. A zatem, ponieważ odbiorca nie ma wpływu na termin wysłania (dostarczenia) faktury, może on być w zwłoce już w momencie odebrania listu z fakturą¹¹.

2. Wzór umowy o zaopatrzenie w wodę obowiązujący do 8 lutego 2017 r. zawierał w pkt X.4 zapis niezgodny z § 18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określania taryf. Zgodnie bowiem z tym przepisem w przypadku stwierdzenia nieprawidłowego działania wodomierza głównego ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie 3 miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności działania wodomierza, a gdy nie jest to możliwe - na podstawie średniego zużycia wody w analogicznym okresie roku ubiegłego lub iloczynu średniomiesięcznego zużycia wody w roku ubiegłym i liczby miesięcy nieprawidłowego działania wodomierza. We wzorze umowy zapisano zaś, że w przypadku niesprawności wodomierza głównego, ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie 6 miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza a nie, jak określono w ww. przepisie, 3 miesiące. Jak natomiast podano w decyzji Prezesa UOKiK nr RŁO-1/2015, ustawodawca przyjął, iż okres 3 miesięcy jest optymalny dla ustalenia ilości pobranej wody w przypadku niesprawności wodomierza i pozwala na zachowanie równowagi interesów zarówno odbiorcy wody, jak i przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

3. Wzór umowy o zaopatrzenie w wodę obowiązujący do 8 lutego 2017 r. nie zawierał wystarczających informacji o trybie procedury reklamacyjnej, w szczególności brak było danych co do terminów rozstrzygnięcia reklamacji przez

⁹ Dz.U. z 2017, poz. 229 ze zm.

¹⁰ Dz.U. Nr 127, poz. 886 ze zm., zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie określania taryf”.

¹¹ Analogicznie: decyzja Prezesa UOKiK nr RGD-30/2014.

Zakład¹². Natomiast, jak wskazano w decyzji Prezesa UOKiK nr RŁO-1/2015, stałe i niezawodne dostawy wody są podstawowym prawem odbiorcy, a jednym ze sposobów egzekwowania tego prawa jest procedura reklamacyjna, dlatego brak informacji o trybie jej funkcjonowania stanowi naruszenie art. 6 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, zobowiązującym do uregulowania w treści umów zawieranych z konsumentami trybu postępowania reklamacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 824, 826-827, 842-869)

Odnosnie nieprawidłowości opisanej w pkt 1 Dyrektor wyjaśnił, że „zdecydowaną większość faktur (...) inkasent wystawia i dostarcza podczas odczytu wodomierza u odbiorcy w lokalu, czyli dzień wystawienia faktury jest dniem jej doręczenia”. Dyrektor dodał jednocześnie, że „zapis dotyczący terminu płatności jest omyłką pisarską i został natychmiast zmieniony zarządzeniem nr 20/2017 z dnia 11 sierpnia 2017 r.”. Zarządzeniem tym (wydanym w trakcie kontroli NIK) dokonano zmiany wzorca umowy na dostawę wody poprzez wprowadzenie zapisu, że „należność (...) odbiorca usługi ureguje w terminie 14 dni od daty otrzymania faktury”.

(dowód: akta kontroli str. 870-878, 1106)

Odnosnie nieprawidłowości opisanej w pkt 2 i 3 Dyrektor wyjaśnił: „po przeprowadzonej analizie umowy obowiązującej do 8 lutego 2017 r. stwierdziłem że umowa nie zabezpiecza w sposób należyty interesów odbiorców i dostawcy dlatego podjęte działania doprowadziły do stworzenia nowego wzoru umowy obowiązującego od 9 lutego 2017 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 1106)

Ocena cząstkowa

Zakład zapewnił obowiązywanie regulaminu dostarczania wody, prawidłowo określającego prawa i obowiązki tej jednostki i odbiorców usług. Umowy z odbiorcami usług spełniały wymogi określone w art. 6 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, z wyjątkiem nieuregulowania trybu postępowania reklamacyjnego w umowach zawieranych na podstawie wzoru obowiązującego do 8 lutego 2017 r. W umowach tych Zakład zawarł postanowienia naruszające zbiorowe interesy konsumentów.

2. Opracowanie taryfy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę

2.1. Wymagania formalne

Opis stanu faktycznego

Wyniki z działalności ZGK w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, (z wyłączeniem wyników finansowych dotyczących hurtowej sprzedaży wody innym gminom¹³), przedstawiały się w poszczególnych okresach uwzględnianych we wnioskach taryfowych następująco:

- okres od 1 kwietnia 2014 r. do 31 marca 2015 r.: przychód w kwocie 1 684 718,26 zł, koszty w kwocie 1 571 392,02 zł i wynik finansowy wysokości 113 326,24 zł, zrealizowano sprzedaż wody w ilości 382 723,00 m³;
- okres od 1 kwietnia 2015 r. do 31 marca 2016 r.: przychód w kwocie 1 855 114,31 zł, koszty w kwocie 1 815 941,84 zł i wynik finansowy wysokości 39 172,47 zł, zrealizowano sprzedaż wody w ilości 407 356,00 m³;

¹² Jedyne w pkt XIV wzorca zapisano, że uwagi, reklamacje i zażalenia Odbiorca usług może zgłaszać osobiście w siedzibie Dostawcy lub telefonicznie.

¹³ Ewidencja księgową umożliwia wydzielenie kosztów i przychodów z tego tytułu. Koszty te nie były uwzględniane przy ustalaniu niezbędnych przychodów dla potrzeb obliczenia taryfowych cen i stawek opłat dla mieszkańców Gminy Psary, planowanych na rok obowiązywania taryf.

- okres od 1 kwietnia 2016 r. do 31 marca 2017 r.: przychód w kwocie 1 949 905,52 zł, koszty w kwocie 1 939 538,82 zł i wynik finansowy wysokości 10 366,70 zł, zrealizowano sprzedaż wody w ilości 409 552,00 m³.

(dowód: akta kontroli str. 128-131, 404-406, 444-611)

Wyniki finansowe ZGK z działalności w zakresie zaopatrzenia w wodę w ujęciu lat kalendarzowych, z wyłączeniem wyników finansowych dotyczących hurtowej sprzedaży wody, przedstawiały się następująco:

- rok 2015: przychód w kwocie 2 191 856,16 zł, koszty w kwocie 2 224 774,79 zł i wynik finansowy wysokości (-) 32 918,63 zł,
- rok 2016: przychód w kwocie 2 480 083,40 zł, koszty w kwocie 2 427 366,09 zł i wynik finansowy wysokości 52 717,31 zł,
- I kwartał 2017 r.: przychód w kwocie 645 998,35 zł, koszty w kwocie 552 579,12 zł i wynik finansowy w wysokości 93 419,23 zł.

(dowód: akta kontroli str. 440)

Dyrektor wyjaśnił, że przyczyną ujemnego wyniku finansowego ZGK na dzień 31 grudnia 2015 r. był znaczny, niezaplanowany wzrost kosztów z tytułu podwyższonej opłaty środowiskowej za pobór wody z powierzchniowego źródła wody w Górze Siewierskiej, wynoszącej 73 032,00 zł. Dyrektor podał: „(...) podwyższoną opłatę ujęto w taryfie na okres od 1 sierpnia 2016 r. do 31 lipca 2017 r. i tym samym pokryto ujemny wynik finansowy”.

(dowód: akta kontroli str. 443, 1095)

Produkcja wody wyniosła w 2015 r. 960 tys. m³, a w 2016 r. 969 tys. m³. Liczba pracowników ZGK bezpośrednio związanych z wykonywaniem zadań w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę wynosiła na koniec tych lat odpowiednio 11 i 13 osób. Tym samym wielkość przychodów wygenerowanych przez jednego pracownika zatrudnionego w sferze kontrolowanej działalności wynosiła w 2015 r. 199 259,65 zł¹⁴, a w 2016 r. 190 775,64 zł¹⁵. Natomiast produkcja wody w przeliczeniu na jednego pracownika wynosiła w 2015 r. 87,27 tys. m³, a w 2016 r. 74,53 tys. m³.

(dowód: akta kontroli str. 16, 18, 823-825)

W budżecie gminy na 2015 r.¹⁶ w rozdziale 01010 „*Infrastruktura wodociągowa i sanitarna wsi*” zaplanowano wydatki inwestycyjne (własne) dotyczące projektów technicznych budowy sieci wodociągowej na kwotę 150 tys. zł oraz w rozdziale 90017 „*Zakłady gospodarki komunalnej*” zaplanowano dotacje celowe w łącznej kwocie 3 402 096,00 zł na rozwój infrastruktury wodno-ściekowej, uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej (budowa wodociągu, oczyszczalni ścieków oraz filtra do stacji uzdatniania wody) oraz wymianę wodociągu.

(dowód: akta kontroli str. 185-192)

W budżecie gminy na 2016 r.¹⁷ zaplanowano: w rozdziale 01010 „*Infrastruktura wodociągowa i sanitarna wsi*” wydatki inwestycyjne (własne) dotyczące projektów technicznych budowy i przebudowy sieci wodociągowej na kwotę 438 250,00 zł oraz dotacje celowe w kwocie 680 000,00 zł na „*projekty wodociągu do CL w Sarnowie*,

¹⁴ Przychód w kwocie 2 191 856,16 zł / 11 osób.

¹⁵ Przychód w kwocie 2 480 083,40 zł / 13 osób.

¹⁶ Przyjętym uchwałą Rady Gminy Psary nr III/18/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r.

¹⁷ Przyjętym uchwałą Rady Gminy Psary nr XIV/160/2015 z dnia 30 grudnia 2015 r.

Górna, Pokoju, Wspólna w Gródkowie wraz z chodnikiem, wymianę wodociągu w Strzyżowicach, projekt i wykonanie wodociągu w Gołaszcy Górnej i Brzękowicach Górnych do nr 56”.

(dowód: akta kontroli str. 204-208)

W budżecie gminy na 2017 r.¹⁸ zaplanowano: w rozdziale 01010 „*Infrastruktura wodociągowa i sanitarna wsi*” dotacje celowe w kwocie 1 600 000,00 zł dla ZGK na budowę wodociągów.

(dowód: akta kontroli str. 223-227)

ZGK w planie finansowym na rok 2014¹⁹ ujął następujące wydatki inwestycyjne²⁰, opiewające na łączną kwotę 220 tys. zł: budowa hydroforni II etap; projekt i budowa wodociągu Preczów, ul. Sosnowa; Sarnów, ul. Nowa; Psary, ul. Kasztanowa; zwrot kosztów poniesionych na budowę wodociągu przez prywatnego inwestora I rata.

(dowód: akta kontroli str. 154-159)

ZGK w planie finansowym na rok 2015²¹ ujął m.in. następujące wydatki inwestycyjne²², opiewające na łączną kwotę 54 tys. zł: projekt rozbudowy wodociągu Góra Siewierska „Czerwony Kamień”; projekt rozbudowy wodociągu Strzyżowice, ul. Belna; budowa wodociągu w Sarnowie, ul. Nowa; zwrot kosztów poniesionych na budowę wodociągu przez prywatnego inwestora. W planie ujęto również wydatki inwestycyjne finansowane z dotacji celowych w kwocie 3 402 096,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 160-165)

ZGK w planie finansowym na rok 2016²³ ujął m.in. następujące wydatki inwestycyjne²⁴, opiewające na łączną kwotę 35 tys. zł: projekt budowy stacji podnoszenia ciśnienia w Gródkowie; zwrot kosztów poniesionych na budowę wodociągu przez prywatnego inwestora. W planie ujęto również wydatki inwestycyjne finansowane z dotacji celowych w kwocie 680 000,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 166-172, 593)

ZGK w planie finansowym na rok 2017²⁵ ujął m.in. następujące wydatki inwestycyjne²⁶ opiewające na łączną kwotę 105 tys. zł: koszty inspektora nadzoru na zadania budowa i wymiana sieci wodociągowej, materiały do budowy sieci wodociągowej, projekty budowy wodociągu, zwrot kosztów poniesionych na budowę wodociągu przez prywatnego inwestora. W planie ujęto również wydatki inwestycyjne finansowane z dotacji celowych w kwocie 1 600 000,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 228-238)

Zakład zrealizował inwestycje związane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę, sfinansowane z gminnych dotacji celowych, o następującej wartości: w 2015 r. 3 389 944,04 zł, w 2016 r. 601 017,87 zł i w I kwartale 2017 r. 447 600,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 764-770)

¹⁸ Przyjętym uchwałą Rady Gminy Psary nr XXVI/279/2016 z dnia 22 grudnia 2016 r.

¹⁹ Zatwierdzonym przez Dyrektora ZGK zarządzeniem nr 1/2014 z dnia 2 stycznia 2014 r.

²⁰ § 6070.

²¹ Zatwierdzonym przez Dyrektora ZGK zarządzeniem nr 1/2015 z dnia 2 stycznia 2015 r.

²² § 6070 i §6080.

²³ Zatwierdzonym przez Dyrektora ZGK zarządzeniem nr 1/2016 z dnia 4 stycznia 2016 r.

²⁴ § 6070 i §6080.

²⁵ Zatwierdzonym przez Dyrektora ZGK zarządzeniem nr 1/2017 z dnia 2 stycznia 2017 r., zmienionym zarządzeniem nr 6/2017 z dnia 16 lutego 2017 r.

²⁶ § 6070 i §6080.

Dyrektor wyjaśnił, że ZGK „na bieżąco i stale współpracuje z Urzędem Gminy Psary w kwestii planowania, projektowania i wymiany sieci wodociągowej (...)”. Dyrektor podał m.in., że Zakład był odpowiedzialny za opracowanie zakresu zadań projektowych dotyczących wymiany sieci wodociągowej, a następnie za wytypowanie zadań do realizacji w danym okresie. Dyrektor podał również, że bierze czynny udział we wszystkich spotkaniach odbywających się w Urzędzie Gminy Psary dotyczących sieci wodociągowych w Gminie.

(dowód: akta kontroli str. 706-707)

System rachunkowości ZGK funkcjonował w okresie objętym kontrolą w oparciu o zarządzenie Dyrektora ZGK nr 10/2010 z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) prowadzenia rachunkowości w ZGK w Psarach²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 244-334)

Ewidencja księgową umożliwia, zgodnie z art. 20 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, wydzielenie kosztów stałych i zmiennych, przychodów związanych z poszczególnymi rodzajami działalności ZGK, a także w odniesieniu do poszczególnych taryf, ustalenie kosztów związanych z działalnością inwestycyjną w poprzednim roku obrachunkowym oraz dokonanie alokacji niezbędnych przychodów według taryfowych grup odbiorców usług.

(dowód: akta kontroli str. 123-153, 244-334)

Zgodnie z § 10 Statutu ZGK²⁸, Zakład gospodarował m.in. wydzieloną częścią mienia komunalnego obejmującą sieć wodociągową i przyłącza wodociągowe oraz przepompownie w Brzękowicach Dolnych i w Gródkowie, zbiornik wyrównawczy w Górze Siewierskiej, budynki w Dąbiu i teren bazy technicznej w Dąbiu, a ponadto przekazany na majątek Zakładu ujęciami wody w Dąbiu, Malinowicach i Górze Siewierskiej oraz stacją uzdatniania wody w Malinowicach.

(dowód: akta kontroli str. 113, 120)

Wartość urządzeń wodociagowych ujętych w ewidencji księgowej Zakładu wynosiła na dzień 31 marca 2017 r. 9 132 599,90 zł²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 335-341)

W skład tego majątku wchodziły m.in. przekazane przez Urząd Gminy w Psarach, na podstawie protokołów „nieodpłatnego przekazania środka trwałego”, następujące urządzenia wodociągowe o łącznej wartości początkowej 2 994 346,66 zł:

- studnia wiercona SM-1 wraz z obudową w Dąbiu, ul. Pocztowa o wartości początkowej 87 093,21 zł;
- studnia wiercona SM-3 wraz z obudową w Malinowicach, ul. Szkolna o wartości początkowej 138 160,59 zł;
- budynek stacji wodociągowej wraz z ujęciem źródła wody w Górze Siewierskiej, ul. Kościuszki o wartości początkowej 239 818,39 zł;

²⁷ Zmienione zarządzeniami Dyrektora ZGK: nr 5/2012 z dnia 25 czerwca 2012 r., nr 1/2013 z dnia 5 lutego 2013 r., nr 2/2013 z dnia 7 czerwca 2013 r. oraz nr 17/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r.

²⁸ W brzmieniu określonym uchwałą Rady Gminy Psary nr XVII/172/2012 z dnia 23 lutego 2012 r. (tożsamym z treścią § 10 Statutu przyjętego uchwałą Rady Gminy Psary nr VIII/75/2015 z dnia 28 maja 2015 r.).

²⁹ Wartość ustalono w oparciu o dane ujęte w tabeli amortyzacyjnej za 2017 r. dla grupy 2 środków trwałych ZGK: (wartość początkowa: 12 216 227,54 zł – wartość początkowa urządzeń kanalizacyjnych 1 340 356,40 zł = 10 875 871,14 zł) – (wartość umorzenia na dzień 1 stycznia 2017r. 2 047 382,09 zł – wartość umorzenia w zakresie urządzeń kanalizacyjnych 413 144,83 zł = 1 634 237,26 zł) – (amortyzacja za I kwartał 2017 r. 3 x 41 370,99 zł – amortyzacja w zakresie urządzeń kanalizacyjnych 15 078,99 zł = 109 033,98 zł).

- odwiert studni głębinowej SM-4 w rejonie ul. Słonecznej w Malinowicach o wartości początkowej 83 408,73 zł;
- obiekt stacji uzdatniania wody w Malinowicach przy ul. Wiejskiej o wartości początkowej 2 445 865,74zł.

W protokołach „nieodpłatnego przekazania środka trwałego” nie zawarto żadnych postanowień w zakresie amortyzacji tych składników majątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 1157-1169)

Ponadto w ewidencji księgowej ZGK ujęto, zrealizowane w Gminie Psary, w okresie objętym kontrolą, następujące inwestycje (zadania) dotyczące urządzeń wodociagowych o łącznej wartości początkowej 5 686 948,06 zł:

- pn. „Rozwój infrastruktury wodno-ściekowej w Gminie Psary”;
- pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej w Gminie Psary”;
- pn. „Budowa wodociągu o średnicy 100 mm w ulicy Kasztanowej w Psarach i modernizacja oczyszczalni ścieków w Malinowicach”;
- budowa sieci wodociągowej w Preczowie (ul. Sosnowa);
- wymiana przyłączy wodociagowych na ulicach Belna, Łączna, Boczna, Kamienna, Grabowa i Szkolna w Psarach;
- zabudowa na sieci wodociągowej w Dąbiu zaworu regulującego ciśnienie z filtrami;
- zakup sieci wodociągowej w Psarach od prywatnego inwestora;
- przebudowa sieci wodociągowej w Brzękowicach Górnych i Gołąszy Górnej;
- zabudowa urządzenia sterującego pracą pomp w studni głębinowej w Dąbiu (ul. Poczтова);
- zabudowa na sieci wodociągowej w Psarach, ul. Malinowicka aparatury telemetrycznej i przepływomierza.

(dowód: akta kontroli str. 1170-1171)

Pozostałe urządzenia wodociagowe wykazane w ewidencji księgowej ZGK zostały przyjęte do użytkowania przez ZGK w latach 2000–2014 bezpośrednio po zakończonej inwestycji finansowanej ze środków własnych zakładu lub współfinansowanej ze środków UE i dotacji celowej Gminy, a także otrzymanych nieodpłatnie od innego przedsiębiorstwa wodociagowego.

(dowód: akta kontroli str. 342-378)

W skład majątku wykazanego w ewidencji księgowej ZGK, nie wchodziły urządzenia wodociagowe ujęte w ewidencji księgowej Urzędu Gminy Psary w latach 1995–2007 oraz sieć wodociagowa „Sarnów-Preczów” przyjęta na stan księgowy tego Urzędu z dniem 30 listopada 2010 r. Urządzenia te podlegały amortyzacji naliczanej w ewidencji księgowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 1132-1156, 1250-1253)

Dyrektor wyjaśnił, że „ZGK utrzymuje i eksploatuje sieć wodociagową na podstawie zapisu w statucie mówiącego o prawie do gospodarowania częścią mienia Gminy w postaci sieci wodociagowej”. Dyrektor podał również, iż nie zwracał się do Wójta o przekazanie Zakładowi składników majątkowych wchodzących w skład systemu zaopatrzenia w wodę ujętych w ewidencji księgowej Urzędu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 379-380, 704-705, 709)

Zakład w ewidencji księgowej wyodrębniał amortyzację ww. urządzeń wodociagowych o charakterze kosztowym zgodnie z przepisami ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych³⁰ (w przypadku

³⁰ Dz.U. z 2014 r., poz. 851 ze zm.

nabycia/wytworzenia w ramach środków własnych Zakładu) oraz amortyzację nie stanowiącą kosztu uzyskania przychody w świetle tej ustawy (w przypadku nieodpłatnego otrzymania lub współfinansowania).

(dowód: akta kontroli str. 135, 339-341, 381-400)

W dokumentach planistycznych Gminy zawarto strategiczne cele związane z rozwojem gospodarki wodnej na jej terenie. I tak w „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Psary*”³¹ w części I pkt 12 „*Infrastruktura Techniczna. Analiza stanu istniejącego – identyfikacja problemów*” stwierdzono, że z uwagi na zły stan techniczny niektórych sieci wodociagowych wymagana jest ich sukcesywna wymiana i modernizacja. Zapisano, że w pierwszej kolejności prowadzona będzie wymiana najbardziej awaryjnych sieci oraz takich, gdzie z uwagi na małą średnicę występowały okresowe braki wody lub spadki ciśnienia (Sarnów, Preczów). Podano również, że w systemie sieci wodociagowych na terenie Gminy występują sieci wykonane z azbestocementu, które są bardzo awaryjne i które wymagają wymiany do końca 2032 r. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki, Pracy i Pomocy Społecznej z dnia 23 października 2003 r. w sprawie wymagań w zakresie wykorzystywania i przemieszczania azbestu oraz wykorzystywania i oczyszczania instalacji lub urządzeń, w których był lub jest wykorzystywany azbest³². W części II pkt 7.2 Studium uwarunkowań pn. „*Zasady modernizacji i rozbudowy infrastruktury technicznej*” ustalono zasady modernizacji i rozbudowy systemu zaopatrzenia w wodę, polegające w szczególności na: poprawie standardu świadczonych usług (wyeliminowanie okresowych braków wody, spadków ciśnienia, strat) poprzez sukcesywną wymianę sieci w złym stanie technicznym, o dużej awaryjności (Sarnów, Preczów); wymianie wodociągów wykonanych z azbestocementu, szczególnie narażonych na zniszczenie w trakcie robót związanych z budową kanalizacji sanitarnej; rozbudowie sieci rozdzielczych w układzie pierścieniowym.

(dowód: akta kontroli str. 1172-1184)

W „*Strategii rozwoju gminy Psary na lata 2016-2025*”³³ zapisano, że planuje się do wymiany w najbliższych latach ok. 42 km sieci wodociagowej łącznie z przyłączami (z uwagi na jej zły stan). Jednocześnie określono kluczowe zadania strategiczne, do których zaliczono m.in.:

- wymianę sieci wodociagowej w sołectwie Psary i Strzyżowicach. W dniu 11 lipca 2017 r. odebrano inwestycję obejmującą budowę i wymianę sieci wodociagowej wraz z przyłączami w Malinowicach, ul. Słoneczna, w Sarnowie, ul. Źródłana do DK 86; w Psarach, ul. Polna i ul. Gródkowska oraz w Strzyżowicach, ul. Źwirowa;
- budowę sieci wodociagowej w Brzękowicach Dolnych (Goląsza Biska, zbiornik Góra Siewierska, Strzyżowice). W dniu 5 grudnia 2016 r. zawarto umowę na realizację zadania pod nazwą „*Budowa i wymiana sieci wodociagowej wraz z przyłączami w Brzękowice Dolne – Goląsza Biska – zbiornik Góra Siewierska, Strzyżowice, ul. Parkowa*”. Według harmonogramu finansowo-rzeczowego realizacja inwestycji rozpocznie się w trzecim kwartale 2017 r.;

³¹ Stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały Rady Gminy Psary nr XXXVI/287/2009 z dnia 16 listopada 2009 r., zwanym dalej „*Studium uwarunkowań*”.

³² Dz.U. Nr 193, poz. 1876 ze zm. (rozporządzenie zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 13 grudnia 2010 r. w sprawie wymagań w zakresie wykorzystywania wyrobów zawierających azbest oraz wykorzystywania i oczyszczania instalacji lub urządzeń, w których były lub są wykorzystywane wyroby zawierające azbest (Dz.U. z 2011 r. Nr 8, poz. 31).

³³ Przyjętej uchwałą Rady Gminy Psary nr XIV/144/2015 z dnia 30 grudnia 2015 r. Poprzednio obowiązywała „*Strategia Rozwoju Gminy Psary na lata 2007-2013*”, przyjęta uchwałą Rady Gminy Psary nr XII/83/2007 z dnia 28 września 2007 r.

- wymianę sieci wodociągowej w Gołąszy Górnej. Dowodem OT nr 63/2016 z dnia 30 grudnia 2016 r. ujęto w ewidencji księgowej ZGK inwestycję dotyczącą przebudowy wodociągu w Brzękowicach Górnych i Gołąszy Górnej do nr 56. Ponadto w dniu 2 stycznia 2017 r. zawarto umowę na realizację inwestycji polegającej na wymianie starego wodociągu od zbiornika wyrównawczego w Górze Siewierskiej poprzez Brzękowice Górne, Gołyszę Górną i Dąbie Górne;
- wymianę wodociągu w Preczowie (ul. Skowronków). Gmina dysponuje gotową dokumentacją techniczną oraz pozwoleniem na budowę, projekt zgłoszony został do dofinansowania w ramach PROW;
- wymianę wodociągu w Malinowicach. W dniu 5 grudnia 2016 r. zawarto umowę na realizację inwestycji pod nazwą „Budowa i wymiana sieci wodociągowej wraz z przyłączami w Malinowicach od Stacji Uzdatniania Wody przy ul. Wiejskiej do Dąbia, ul. Poczтова, ul. Krótka”. Według harmonogramu finansowo-rzeczowego realizacja inwestycji rozpocznie się w trzecim kwartale 2017 r.;
- wymianę wodociągu w Gródkowie (ul. Górna, Pokoju i Wspólna wraz z budową chodnika). W dniu 2 stycznia 2017 r. zawarto umowę na opracowanie dokumentacji technicznej w tym zakresie;
- budowę wodociągu do Centrum Logistycznego w Sarnowie. Zadanie wykonano w 2016 r. (dowód OT 62/2016 z dnia 30 grudnia 2016 r.);
- wymianę sieci wodociągowej na terenie Gminy Psary. W trakcie realizacji znajduje się zadanie polegające na opracowaniu dokumentacji projektowo-kosztorysowych dotyczącej m.in. przebudowy sieci wodociągowej w Gminie Psary wraz z uzyskaniem ostatecznych pozwoleń na budowę i sprawowaniem nadzoru autorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 750-757, 1185-1199)

W „Lokalnym Programie Rewitalizacji Gminy Psary na lata 2009-2016”³⁴ wyszczególniono zadania do realizacji w latach 2010–2016 wraz ze wskazaniem źródeł finansowania oraz szacunkowych nakładów pieniężnych ze środków własnych Gminy. Do zadań tych, związanych z systemem zbiorowego zaopatrzenia w wodę, zaliczono m.in.:

- budowę sieci wodociągowej w Górze Siewierskiej („Czerwony Kamień”). Zadanie znajduje się w trakcie realizacji (trwa wykonanie projektu dodatkowych sieci zasilających wydzielone nowe działki);
- budowę wodociągu gminnego Sarnów – Preczów. Zadanie zostało zrealizowane (dowód OT nr 19 z dnia 30 listopada 2010 r.);
- budowę wodociągu z rur PE w Dąbiu, Gołąszy i Brzęczkowicach Dolnych. Zadanie zostało zrealizowane (dowód OT nr 30 z dnia 7 listopada 2011 r.);
- budowę sieci wodociągowej przy ul. Kolejowej w Psarach. Zadanie znajduje się na etapie opracowywania dokumentacji projektowo-kosztorysowych.

Wśród zadań inwestycyjnych do zrealizowania podano także zmniejszenie liczby awarii wodociągowych oraz strat wody oraz rozbudowę sieci wodociągowych w miejscach przyszłej zabudowy mieszkaniowej.

(dowód: akta kontroli str. 750-757, 1200-1211)

W „Programie Ochrony Środowiska dla Gminy Psary na lata 2004-2015”³⁵ określono m.in. harmonogram planowanych działań w ww. okresie z zakresu budowy sieci

³⁴ Przyjętym uchwałą Rady Gminy Psary nr XLVIII/393/2010 z dnia 28 października 2010 r.

³⁵ Przyjętym uchwałą Rady Gminy nr XXV/184/2004 z dnia 30 września 2014 r. Kolejny „Program ochrony środowiska Gminy Psary na lata 2017-2019 z perspektywą na lata 2020-2023” przyjęto uchwałą Rady Gminy Psary nr XXX/329/2017 z dnia 15 maja 2017 r.

wodociągowej. W harmonogramie tym ujęto zakres robót poszczególnych zadań, długość planowanej do wybudowania sieci wodociągowej w poszczególnych sołectwach, szacunkowe nakłady wraz ze źródłem finansowania oraz okres realizacji tych inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 1212-1249)

Dyrektor ZGK złożył w Urzędzie Gminy w Psarach wnioski o zatwierdzenie taryf (obowiązujących w okresie objętym kontrolą NIK) w dniach: 21 maja 2014 r. (taryfa na okres od 1 sierpnia 2014 r. do 31 lipca 2015 r.), 21 maja 2015 r. (taryfa na okres od 1 sierpnia 2015 r. do 31 lipca 2016 r.) oraz 19 maja 2016 r. (taryfa na okres od 1 sierpnia 2016 r. do 31 lipca 2017 r.), tj. w terminach określonych w art. 24 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Do wniosków o zatwierdzenie taryf ZGK dołączył szczegółową kalkulację cen i stawek opłat, o których mowa w art. 24 ust. 3 ww. ustawy, w tym zestawienia wymagane rozporządzeniem w sprawie określania taryf. Do wniosków nie załączono wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych, gdyż nie został on opracowany (co opisano poniżej w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 42-43, 444-611)

Rada Gminy Psary podjęła uchwały o zatwierdzeniu taryf odpowiednio w dniach 26 czerwca 2014 r.³⁶, 25 czerwca 2015 r.³⁷ i 23 czerwca 2016 r.³⁸, tj. w terminie określonym w art. 24 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę³⁹. Taryfy obowiązywały przez okres jednego roku.

(dowód: akta kontroli str. 43, 80-105)

Zakład ogłosił powyżej wymienione taryfy zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 24 ust. 7 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, tj. w sposób zwyczajowo przyjęty poprzez zamieszczenie ww. uchwał Rady Gminy Psary na ogólnodostępnej tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Psary oraz tablicy ogłoszeń ZGK, w terminie do 7 dni od ich podjęcia.

(dowód: akta kontroli str. 43)

2.2. Opracowanie taryf

Opracowane taryfy spełniały wymagania określone w § 3 pkt 1 lit. a i lit. c rozporządzenia w sprawie określania taryf, tj. zapewniały uzyskanie niezbędnych przychodów i eliminowanie subsydiowania skrośnego.

(dowód: akta kontroli str. 404-405, 444-611)

Poziom cen i stawek za zbiorowe zaopatrzenie w wodę przedstawiał się następująco:

- taryfa obowiązująca od 1 sierpnia 2014 r. do 31 lipca 2015 r.: cena 1m³: 3,99 zł netto (4,31 zł brutto); opłata abonamentowa dla odbiorców rozliczanych według wskazań wodomierza: 3,80 zł netto (4,10 zł brutto); opłata abonamentowa dla odbiorców rozliczanych według przeciętnych norm zużycia wody: 1,87 zł netto (2,02 zł brutto);
- taryfa obowiązująca od 1 sierpnia 2015 r. do 31 lipca 2016 r.: cena 1m³: 4,15 zł netto (4,48 zł brutto); opłata abonamentowa dla odbiorców rozliczanych według wskazań wodomierza: 4,36 zł netto (4,71 zł brutto); opłata abonamentowa dla

³⁶ Nr XLIV/456/2014.

³⁷ Nr IX/79/2015.

³⁸ Nr XX/218/2016.

³⁹ Tj. w terminie 45 dni od dnia złożenia Wójtowi, przez Dyrektora ZGK, wniosków o zatwierdzenie taryf.

odbiorców rozliczanych według przeciętnych norm zużycia wody: 2,12 zł netto (2,29 zł brutto);

- taryfa obowiązująca od 1 sierpnia 2016 r. do 31 lipca 2017 r.: cena 1m³: 4,29 zł netto (4,63 zł brutto); opłata abonamentowa dla odbiorców rozliczanych według wskazań wodomierza: 4,45 zł netto (4,81 zł brutto); opłata abonamentowa dla odbiorców rozliczanych według przeciętnych norm zużycia wody: 2,20 zł netto (2,38 zł brutto).

(dowód: akta kontroli str. 84, 93, 101)

Analiza kosztów związanych z zużyciem wody, jakie ponosiła w okresie roku czterosobowa rodzina wykazała, że koszty te w Gminie Psary były jednymi z najniższych spośród okolicznych gmin⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 401-403)

We wnioskach taryfowych ZGK ustalił niezbędne przychody (dla potrzeb obliczenia taryfowych cen i stawek opłat planowanych) na rok obowiązywania taryf, uwzględniając koszty eksploatacji i utrzymania oraz koszty zakupionej przez siebie wody, zgodnie z § 6 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie określania taryf.

(dowód: akta kontroli str. 132, 444-611)

Zakład nie stosował obniżek cen wody za ewentualne niespełnianie obowiązku dostarczania wody odpowiedniej jakości, w wystarczającej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem. Dyrektor wyjaśnił, że „ZGK w przypadku zgłoszenia przez odbiorcę usługi pogorszonej jakości wody, spisuje u odbiorcy usługi dwustronny protokół na daną okoliczność, wykonuje płukanie przyłącza i kolejną fakturę pomniejsza o ilość wody użytej do wykonania płukania (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 439)

Dyrektor podał, że „koszty eksploatacji i utrzymania, które kształtują poziom niezbędnych przychodów, warunkujących pokrycie kosztów działalności z zakresu zaopatrzenia w wodę w roku obowiązywania taryf, obejmują całkowity koszt wydobycia wody. Fakt ten oznacza zatem, iż całkowite koszty wygenerowane poziomem strat wody w całości obciążają jej odbiorców”. Dyrektor dodał, że „ZGK ma nadzieję, że przyjęta metodyka kalkulacji motywuje odbiorców usług do racjonalnego korzystania z wody”.

(dowód: akta kontroli str. 132)

ZGK posiadał pozwolenia wodnoprawne, obejmujące trzy ujęcia wody będące w dyspozycji Zakładu, określone w następujących decyzjach Starosty Będzińskiego:

- decyzji⁴¹ dotyczącej studni SM-4 w Malinowicach wydanej 31 sierpnia 2007 r., z okresem ważności do 30 sierpnia 2027 r.,
- decyzji⁴² dotyczącej studni głębinowej SD-1 w Dąbiu wydanej 23 września 2013 r., z okresem ważności do 21 września 2033 r.,
- decyzji⁴³ dotyczącej źródła nr I w Górze Siewierskiej wydanej 19 maja 2015 r., z okresem ważności do 19 maja 2025 r.

(dowód: akta kontroli str. 407-415)

ZGK, pismem z dnia 20 stycznia 2016 r.⁴⁴, złożył w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego informację o zakresie korzystania ze środowiska za

⁴⁰ Zgodnie z opracowanymi rankingami, spośród 7 analizowanych gmin, koszty zużycia wody były niższe jedynie w Gminie Siewierz.

⁴¹ Nr WAIŚ.62230-3-4/07.

⁴² Nr WŚiL.6341.4.0007.2013.

⁴³ Nr WŚiL.6341.4.0003.2015.

⁴⁴ Nr ZGK/26/2016.

2015 r., zgodnie z art. 286 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴⁵. W informacji tej wykazano m.in. pobór wody ze źródła nr I w Górze Siewierskiej w ilości 89 500 m³, dokonany w okresie niedysponowania pozwoleniem wodnoprawnym. W informacji naliczono opłatę z tego tytułu w łącznej kwocie 73 032,00 zł⁴⁶, tj. podwyższoną o 500%, zgodnie z art. 292 pkt 2 ww. ustawy Prawo ochrony środowiska⁴⁷. Opłatę tę uwzględniono we wniosku taryfowym na okres od 1 sierpnia 2016 r. do 31 lipca 2017 r. Opłata została odprowadzona 24 marca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 407, 413-415, 588, 703, 710, 713-745, 785)

Stan należności wymagalnych z tytułu zużycia wody na koniec lat 2014–2016 wyniósł odpowiednio: 124 720,43 zł, 122 391,76 zł i 146 738,29 zł (w tym od osób fizycznych – odpowiednio: 119 939,70 zł, 119 991,79 zł i 138 236,54 zł).

(dowód: akta kontroli str. 760, 824)

Zakład w okresie 1 stycznia 2014 r. do 31 marca 2017 r. nie stwierdził należności przedawnionych, ani nie dokonał żadnych umorzeń.

(dowód: akta kontroli str. 759)

ZGK prawidłowo prowadził windykację należności z tytułu opłat za wodę.

(dowód: akta kontroli str. 833-834)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. ZGK nie opracował wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, pomimo takiego obowiązku określonego w art. 21 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. NIK wskazuje przy tym, że zwolnienie z realizacji tego obowiązku, określone w art. 21 ust. 7 ww. ustawy, nie miało zastosowania, gdyż w dokumentach planistycznych dotyczących ZGK na lata 2015–2017⁴⁸ planowano m.in. budowę urządzeń wodociągowych, zarówno ze środków własnych, jak i z dotacji celowych. Środki finansowe na opracowanie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych zostały uwzględnione dopiero w planie finansowym ZGK na 2017 r. W konsekwencji ZGK nie dysponował w okresie objętym kontrolą jednolitym dokumentem określającym w szczególności planowany zakres usług wodociągowo-kanalizacyjnych, przedsięwzięcia rozwojowo-modernizacyjne w poszczególnych latach, przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie wody, nakłady inwestycyjne w poszczególnych latach oraz sposoby finansowania planowanych inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 42-43, 154-172, 185-238)

Dyrektor Zakładu wyjaśnił, że „ZGK (...) swoją bieżącą działalność finansuje z wpływów z opłat związanych ze sprzedażą wody. W roku 2015 i 2016 środki finansowe na opracowanie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych nie zostały uwzględnione i wyodrębnione jako odrębne zadanie w planie finansowych ZGK, z uwagi na brak możliwości finansowania tak kosztownego zadania. Główne wydatki poniesione przez ZGK to wydatki na pokrycie potrzeb gwarantujących ciągłość dostawy wody wśród mieszkańców, które są priorytetowe dla Gminy Psary, a które to nie pozwoliły

⁴⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 519 ze zm.

⁴⁶ 89 500 m³ x 0,816 zł.

⁴⁷ 12 172 zł + opłata podwyższona w kwocie 60 860,00 zł.

⁴⁸ Plany finansowe ZGK oraz uchwały w sprawie budżetu Gminy Psary.

na wygenerowanie kwoty niezbędnej do realizacji powyższego celu. Zgodnie z przeprowadzonymi rozmowami koszt opracowania wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych wynosi około 100 000,00 zł. Powyższa sytuacja wpłynęła na podjęcie decyzji o zaplanowaniu w roku 2017 środków na opracowanie przedmiotowego Planu jako odrębnego zadania”.

(dowód: akta kontroli str. 697-700)

Zdaniem NIK, opracowanie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych było ustawowym obowiązkiem Zakładu, tym samym Zakład winien w taki sposób kształtować swój plan finansowy (w tym w zakresie ustalania niezbędnych przychodów ze świadczonych usług), aby zapewnić środki finansowe na opracowanie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych.

Dyrektor wyjaśnił również, że „Zakład jest jednostką organizacyjną Gminy Psary. Swoją bieżącą działalność finansuje z wpływów z opłat związanych ze sprzedaży wody. Zakład, tworząc plan finansowy na poszczególne lata, planuje w nim zadania inwestycyjne, które nie są nazwane wieloletnim planem rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych, ale taki plan stanowią. Zawarty w planie finansowym poziom kosztów inwestycyjnych jest uwzględniany przy opracowywaniu taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na poszczególne lata. Całość opracowywanej taryfy ma zapewnić nie tylko uzyskanie niezbędnych przychodów na pokrycie kosztów związanych z bieżącą eksploatacją i utrzymaniem urządzeń wodociągowych, to jest wyłącznie kosztów ujęcia, uzdatnienia i dostarczenia wody, ale także na pokrycie kosztów inwestycyjnych związanych z planowanym z własnych środków zakładu zadaniami inwestycyjnymi (...).”

(dowód: akta kontroli str. 711-712)

Zdaniem NIK, roczne plany finansowe Zakładu, opracowywane na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁹, służą innym celom (stanowiąc podstawę gospodarki finansowej ZGK), aniżeli wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych i nie obejmują wszystkich elementów, określonych w art. 21 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, z których winien składać się wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych. W szczególności plany finansowe na lata 2015–2017 nie określały planowanych przedsięwzięć rozwojowo-modernizacyjnych finansowanych z dotacji celowych Gminy⁵⁰ (stanowiących podstawowe źródło finansowania tego typu działań Zakładu), co było wymagane art. 21 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 162, 169, 229)

2. W roku 2015 system finansowo-księgowy Zakładu nie umożliwiał wyodrębnienia kosztów pośrednich, wbrew obowiązkowi określonemu w § 12 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie określania taryf stanowiącego, że system finansowo-księgowy powinien określać koszty eksploatacji i utrzymania, z podziałem na koszty bezpośrednie i pośrednie.

(dowód: akta kontroli str. 244-334)

Dyrektor wyjaśnił, że „do dnia 1 stycznia 2016r. układ kont kosztowych w zakładzie opierał się na ich podziale na koszty gospodarki wodociągowej oraz ściekowej.

⁴⁹ Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.

⁵⁰ W planach wskazywano jedynie łączną kwotę wydatków inwestycyjnych finansowanych z dotacji celowych.

Wynikało to z charakteru i zakresu prowadzonej działalności. Udział kosztów z zakresu gospodarki ściekowej w kosztach całkowitych kształtował się na poziomie ok. 3%. Podobnie udział odbiorców usług gospodarki ściekowej w ogólnej ich liczbie to zaledwie ok. 2%. W związku z faktem niskiej istotności gospodarki ściekowej, przyjęto, iż koszty o charakterze ogólnozakładowym generowane są przez gospodarkę wodociągową i do niej były przyporządkowywane. Rozszerzenie zakresu realizowanych przez zakład zadań miało miejsce od miesiąca listopada 2015 r., natomiast pierwszym, pełnym rokiem, umożliwiającym wyodrębnienie kosztów ogólnozakładowych był rok 2016”.

(dowód: akta kontroli str. 749)

Zdaniem NIK, wyżej wskazane przepisy prawa nakazywały wyodrębnianie w systemie finansowo-księgowych kosztów pośrednich niezależnie od ich udziału w poszczególnych rodzajach prowadzonej działalności. Zapewnienie tego wyodrębnienia było obowiązkiem Dyrektora ZGK, który zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵¹ ustala zasady (politykę) rachunkowości.

3. W dwóch wnioskach taryfowych obejmujących okres od 1 sierpnia 2014 r. do 31 lipca 2016 r. nie wyodrębniono kosztów ogólnozakładowych dla poszczególnych rodzajów działalności (działalności związanej ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i działalność związanej ze zbiorowym odprowadzaniem ścieków), w całości uwzględniając je w kosztach działalności związanej z systemem zaopatrzenia w wodę. Zgodnie natomiast z § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określania taryf, dla dokonania alokacji na taryfowe grupy odbiorców usług, uzasadnione koszty pośrednie, wspólne dla wszystkich rodzajów działalności gospodarczej związanej ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków, winny być dzielone na poszczególne rodzaje prowadzonej działalności gospodarczej oraz na poszczególne taryfowe grupy odbiorców usług.

(dowód: akta kontroli str. 406)

Dyrektor wyjaśnił, że w ww. wnioskach taryfowych „nie dokonano podziału kosztów pośrednich wspólnych dla działalności związanej ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków – zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określania taryf, ponieważ do dnia 1 stycznia 2016 r. układ kont kosztowych w zakładzie opierał się na ich podziale na koszty gospodarki wodociągowej oraz ściekowej. Koszty pośrednie nie były w zakładzie wyodrębniane”.

(dowód: akta kontroli str. 748-749)

Zgodnie z § 12 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie określania taryf, system finansowo-księgowy Zakładu powinien określać koszty eksploatacji i utrzymania, z podziałem na koszty bezpośrednie i pośrednie w całym okresie objętym kontrolą NIK.

4. Przy ustalaniu niezbędnych przychodów, dla potrzeb obliczenia taryfowych cen i stawek opłat planowanych na rok obowiązywania taryf, w Zakładzie nie uwzględniono marży zysku, tj. nie spełniono wymogu określonego w § 6 pkt 6 rozporządzenia w sprawie określania taryf.

(dowód: akta kontroli str. 444-611)

Dyrektor wyjaśnił: „forma organizacyjno-prawna Zakładu oraz świadczenie usług o charakterze użyteczności publicznej eliminują z kalkulacji cen i stawek opłat

⁵¹ Dz.U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.

pobieranych przez Zakład pozycję, jaką jest marża zysku. ZGK realizując zadania przybiera znamiona organizacji non profit”.

(dowód: akta kontroli str. 132)

NIK zwraca uwagę, że § 6 pkt 6 rozporządzenia w sprawie określania taryf nakłada na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek uwzględnienia marży zysku przy ustalaniu niezbędnych przychodów dla potrzeb obliczenia taryfowych cen i stawek opłat planowanych na rok obowiązywania taryf. Obowiązek ten (w świetle art. 2 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, definiującego pojęcie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego) dotyczy zarówno przedsiębiorców w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jak i gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

5. ZGK, w okresie od 19 sierpnia 2014 r.⁵² do 3 czerwca 2015 r. nie posiadał prawomocnego pozwolenia wodnoprawnego na pobór wody ze źródła nr I w Górze Siewierskiej, pomimo takiego obowiązku określonego w art. 122 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 37 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁵³.

(dowód: akta kontroli str. 407, 413-415, 713-745)

Dyrektor wyjaśnił, że „ZGK w dniu 25 marca 2014 r. w związku ze zbliżającym się terminem utraty ważności pozwolenia wodnoprawnego (...) dotyczącego źródła nr I w Górze Siewierskiej zlecił firmie (...) opracowanie operatu wodnoprawnego dotyczącego poboru wody ze źródła powierzchniowego w Górze Siewierskiej. W dniu 16 czerwca 2014 r. ZGK wystąpił z wnioskiem o wydanie pozwolenia wodnoprawnego (...). W dniu 26 czerwca 2014 r. (...) ZGK został wezwany do uzupełnienia dokumentów do wniosku z dnia 16 czerwca 2014 r. Z uwagi na fakt, że dokumenty nie zostały uzupełnione w wyznaczonym terminie, wniosek pozostał bez rozpatrzenia. Nowy wniosek został złożony 20 kwietnia 2015 r. (...). Za powyższą sytuację odpowiadał ówczesny Dyrektor ZGK”.

(dowód: akta kontroli str. 710)

Skutkiem powyższej nieprawidłowości była konieczność uiszczenia opłaty środowiskowej w podwyższonej (o 60 860,00 zł) kwocie (opłata wyniosła 73 032,00 zł).

(dowód: akta kontroli str. 407, 413-415, 588, 703, 710, 713-745, 785)

Ocena cząstkowa

W Zakładzie realizowano szereg inwestycji związanych ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę, w tym budowę wodociągów, wskutek czego nastąpił przyrost długości sieci wodociągowej o 20,76 km (około 15%). Inwestycje te nie zostały jednak ujęte w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, gdyż takiego planu nie opracowano. W Zakładzie sporządzono i terminowo przekazano Wójtowi Gminy wnioski o zatwierdzenie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę. Dla potrzeb obliczenia taryfowych cen i stawek opłat ustalono niezbędne przychody, nie uwzględniając jednakże marży zysku.

3. Nadzór nad zbiorowym zaopatrzeniem w wodę

3.1. Nadzór nad niezawodnością dostarczania wody w wystarczającej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem

⁵² Poprzednie pozwolenie prawne określone w decyzji nr WOŚ-6223/19/4/04 z dnia 18 sierpnia 2004 r. obowiązywało do 18 sierpnia 2014 r.

⁵³ Dz.U. z 2017 r., poz. 1121, zwanej dalej „ustawą Prawo wodne”.

Opis stanu
faktycznego

Na dzień 31 marca 2017 r. długość gminnej sieci wodociągowej wynosiła 161,6 km. Sieć zbudowana była głównie z rur stalowych (93,7 km, tj. 58%), rur PE (35,8 km, tj. 22%) oraz rur PCW (26,5 km, tj. 16%). Przewody wodociągowe zbudowane z rur PE miały do 20 lat, w pozostałym zakresie wiek przewodów wynosił pomiędzy 20 a 60 lat.

(dowód: akta kontroli str. 823, 879)

Zakład przeprowadzał roczne kontrole stanu technicznego obiektów budowlanych infrastruktury wodociągowej, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵⁴. Ponadto, przeprowadzono kontrolę pięcioletnią stanu technicznego tych obiektów, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy. Dyrektor podał, że nie wystąpiły żadne zdarzenia wymienione w art. 61 pkt 2 ww. ustawy (m.in. wyładowania atmosferyczne, osuwiska, intensywne opady, silne wiatry). Powyższe kontrole dopuściły objekty do dalszego użytkowania.

(dowód: akta kontroli str. 771, 813)

ZGK w okresie objętym kontrolą prowadził elektroniczny monitoring sieci wodociągowej przy użyciu aplikacji internetowej „Serwis Medas2m” firmy Medas sp. z o.o. Monitoring obejmował pomiar:

- ciśnienia wody w sieci wodociągowej, dokonywany na bieżąco *on-line*. Miejsca pomiaru zlokalizowano w jednym punkcie na wprowadzeniu wody do sieci (po uzdatnieniu) oraz w dwóch punktach na sieci;
- natężenia przepływu wody w sieci, dokonywany z częstotliwością: dla czterech punktów – na bieżąco (*on-line*), dla trzech punktów – codziennie oraz dla 13 punktów – raz w miesiącu. Spośród 13 miejsc pomiaru, cztery punkty zlokalizowano na wprowadzeniu wody do sieci, a dziewięć – na sieci;
- szczelności przewodów, dokonywany poprzez analizę wykresów produkcji wody w stacji uzdatniania wody.

W wyniku monitoringu, w latach 2014–2017(I kwartał) stwierdzono odpowiednio 84, 68, 95 i 6 wycieków wody. Ponadto w 2015 r. stwierdzono jeden przypadek zbyt niskiego natężenia przepływu wody i zbyt niskiego ciśnienia wody, a w 2016 r. stwierdzono dwa takie przypadki.

(dowód: akta kontroli str. 441-442, 776-777, 838)

Dyrektor podał, że „w Zakładzie nie określono ekonomicznego poziomu wycieków z sieci. Każde działanie podejmowane przez pracowników skierowane jest na ograniczenie strat wody”.

(dowód: akta kontroli str. 1095)

Ilość wody pobranej z ujęć wynosiła w latach 2014–2016 odpowiednio: 880 tys. m³, 960 tys. m³ i 969 tys. m³, ilość wody dostarczonej (zużycie) – 390 tys. m³, 397 tys. m³ i 408 tys. m³, a wysokość strat wody – 327 tys. m³, 410 tys. m³ i 407 tys. m³. W celu ograniczenia strat wody, Zakład realizował inwestycje w zakresie budowy, przebudowy i modernizacji urządzeń wodociągowych, jak również dokonał nabycia urządzeń sterujących pracą pomp, przepływomierzy i aparatury telemetrycznej. Koszty tych działań wyniosły:

- w 2014 r. – 2 979 210,43 zł (z tego: gminne dotacje celowe w wysokości 796 195,68 zł, środki własne ZGK w wysokości 262 884,17 zł i środki UE w wysokości 1 920 130,58 zł);
- w 2015 r. – 2 466 674,46 zł (z tego: gminne dotacje celowe w wysokości 1 307 775,92 zł, środki własne ZGK w wysokości 40 451,12 zł i środki UE w wysokości 1 118 447,42 zł);

⁵⁴ Dz.U. z 2017 r., poz. 1332.

- w 2016 r. – 488 632,41 zł (sfinansowane z gminnych dotacji celowych).
W efekcie zapewniono dostawę wody do spożycia o jakości zgodnej z obowiązującymi przepisami prawnymi, pozyskano wiedzę na temat hydrauliki całej sieci, a także pozyskano urządzenia pozwalające na szybkie wykrycie nieszczelności.

(dowód: akta kontroli str. 772, 778-782, 823-825)

W 2015 r. wystąpiło 165 awarii urządzeń wodociągowych, w 2016 r. 174 awarie i w I kwartale 2017 r. 68 awarii. Wskaźnik intensywności awarii (liczba awarii / km / rok) wynosił w ww. okresach odpowiednio: 1,02; 1,07 i 0,42. Awariom ulegały przewody rozdzielcze, przyłącza wodociągowe oraz wodomierze. Dyrektor podał, że przyczynami awarii był stan techniczny sieci, a ich skutkami straty wody oraz przerwy w jej dostawie.

(dowód: akta kontroli str. 783)

Średni czas awarii sieci wodociągowej w okresie objętym kontrolą wynosił 4 godziny. Minimalny czas trwania awarii w latach 2015-2016 i w I kwartale 2017 r. wynosił odpowiednio: dwie, trzy i jedną godzinę, a maksymalny czas trwania awarii w ww. okresach wynosił odpowiednio: sześć, pięć i siedem godzin.

(dowód: akta kontroli str. 784)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki długotrwałej przerwy w dostawie wody (trwającej ponad dobę).

(dowód: akta kontroli str. 761, 784)

Zakład usuwał awarie we własnym zakresie (usługi te nie były zlecane innym podmiotom). Po usunięciu każdej awarii sieć była płukana poprzez hydranty zlokalizowane w rejonie awarii bądź na końcówce odcinka sieci, na którym wystąpiła awaria. ZGK informował Wójta o awariach oraz ich usunięciu w comiesięcznych pismach.

(dowód: akta kontroli str. 761, 1253)

Dyrektor podał, że *„na sieci wodociągowej mogą nastąpić spadki ciśnienia spowodowane dużymi rozbiorami w okresie letnim. ZGK poprzez stały monitoring pracy stacji uzdatniania wody oraz innych punktów na sieci wodociągowej zapobiegał takim sytuacjom, zakupując wodę z GZGWik Mierzęcice jako dodatkowego punktu zasilania Gminy Psary”*.

(dowód: akta kontroli str. 761)

Dyrektor wyjaśnił, że w celu zmniejszenia awaryjności sieci wodociągowej, a także w celu skrócenia czasu usuwania awarii Zakład podjął działania tożsame do działań ograniczających straty wody (opisanych powyżej).

(dowód: akta kontroli str. 762)

3.2. Nadzór nad zapewnieniem wymaganej jakości wody

ZGK nie posiadał wewnętrznych wytycznych dotyczących monitorowania jakości wody. Dyrektor podał, że działania w kwestii jakości wody Zakład opierał na rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi⁵⁵.

(dowód: akta kontroli str. 1096)

⁵⁵ Dz.U. poz. 1989, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie jakości wody z 2015 r.”. Wcześniej (tj. do 27 listopada 2015 r.) obowiązywało rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.U. Nr 61, poz. 417 ze zm.), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie jakości wody z 2007 r.”.

Zakład, dla potrzeb oceny przydatności wody w ramach prowadzenia wewnętrznej kontroli jakości wody, uzgodnił z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Dąbrowie Górniczej⁵⁶ stałe punkty czerpalne służące do pobierania wody do badań wraz z częstotliwością pobierania próbek. Uzgodnień dokonano: w dniu 29 grudnia 2014 r. (na 2015 r.), w dniu 21 stycznia 2016 r. (na 2016 r.) i w dniu 11 stycznia 2017 r. (na 2017 r.). Jako punkty poboru wody wyznaczono jedno ujęcie wody bez uzdatnienia, dwa ujęcia po uzdatnieniu wody oraz cztery punkty na sieci wodociągowej. Częstotliwość poboru próbek uzgodniono dla ujęć wody na poziomie czterech w 2015 r. oraz sześciu badań rocznie w latach 2016-2017, a dla próbek z sieci wodociągowej – na poziomie dwóch w 2015 r. i sześciu badań rocznie w latach 2016–2017.

(dowód: akta kontroli str. 786, 799-812)

Zakres badań wody w ramach monitoringu kontrolnego i przeglądowego był zgodny z § 2 pkt 6 i 7 rozporządzenia w sprawie jakości wody. Zakres ten był uzgadniany z PPIS w terminach uzgodnień harmonogramu poboru próbek wody, opisanego powyżej. Pismem z dnia 29 grudnia 2014 r. PPIS zobowiązał Zakład do zwiększenia częstotliwości pobierania próbek wody do badań w 2015 r., uwzględniając parametry: mętność, żelazo i mangan. Powyższe miało związek z wynikami badań potwierdzających pogorszenie się, w okresie od czerwca do września 2014r., jakości wody pochodzącej z ujęć zlokalizowanych na terenie Gminy Psary.

(dowód: akta kontroli str. 799-812)

W okresie objętym kontrolą Zakład nie prowadził monitoringu substancji promieniotwórczych w wodzie. Dyrektor uzasadnił to przepisem § 28 rozporządzenia w sprawie jakości wody z 2015 r., stanowiącym, że w celu określenia rozmiaru i charakteru prawdopodobnego narażenia na substancje promieniotwórcze w wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi podmioty (...) wykonują wstępny monitoring substancji promieniotwórczych, nie później niż w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia (28 listopada 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 774)

Próbki wody były pobierane i badane przez laboratorium z siedzibą w Katowicach. Podmiot ten posiadał, w okresie objętym kontrolą NIK, system jakości prowadzonych badań wody zatwierdzony przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Katowicach, decyzjami z dnia 17 listopada 2014 r., z dnia 18 listopada 2015 r. i z dnia 18 listopada 2016 r. (wydanymi na okres 1 roku).

(dowód: akta kontroli str. 774, 787-798)

W przypadku nieprzekraczania dopuszczalnych wartości parametrów jakości wody, laboratorium przekazywało Zakładowi sprawozdania z wykonanych badań w dniu sporządzenia raportu o wynikach badań wody. ZGK przekazywał do PPIS informacje o wynikach badań w dniu otrzymania raportu bądź w dniu następnym, co było zgodne z obowiązującym od 28 listopada 2015 r. wymogiem, określonym w § 5 pkt 9 rozporządzenia w sprawie jakości wody z 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 989, 1130)

W przypadku przekraczania dopuszczalnych wartości parametrów jakości wody, laboratorium przekazywało Zakładowi sprawozdania z wykonanych badań w dniu sporządzenia raportu o wynikach badań wody. ZGK przekazywał do PPIS informacje o wynikach badań w dniu otrzymania raportu, zgodnie z § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie jakości wody z 2007 r. i § 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie jakości wody z 2015 r.

⁵⁶ Zwanym dalej „PPIS”.

(dowód: akta kontroli str. 990, 1131)

W 2015 r. przeprowadzono 45 badań jakości wody, w 2016 r. 41 badań i w I kwartale 2017 r. 10 badań, stwierdzając odpowiednio osiem, dwa i brak przekroczenia dopuszczalnych wartości parametrów jakości wody (żelaza, manganu, chloru wolnego, bakterii z grupy coli). W okresie objętym kontrolą Zakład nie otrzymał od PPIS ocen jakości wody wykonanych na podstawie przekazanych temu organowi sprawozdań z wyników badań wody.

(dowód: akta kontroli str. 763, 824, 990, 1259)

W okresie objętym kontrolą Zakład dysponował „obszarową oceną jakości wody dla Gminy Psary za rok 2016”⁵⁷. W dokumencie tym zapisano m.in., że ZGK prowadzi regularną kontrolę wewnętrzną obejmującą badania wody w zakresie monitoringu kontrolnego i monitoringu przeglądowego, określoną w rozporządzeniu w sprawie jakości wody z 2015 r. oraz, że wyniki badań tej kontroli umieszczane są na stronie internetowej ZGK, jak również przekazywane PPIS. Dodano, że w ramach prowadzonego nadzoru nad jakością wody PPIS również pobierał próbki wody do badań w ramach opracowanego planu działania na 2016 r. Na tej podstawie stwierdzono, że w badanym zakresie, woda na terenie Gminy Psary spełniała wymagania określone w załącznikach do rozporządzenia w sprawie jakości wody z 2015 r. i była przydatna do spożycia przez ludzi.

(dowód: akta kontroli str. 828-831, 880-982, 986)

ZGK nie występował do właściwych organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej z wnioskiem o zgodę na odstępstwo od wymagań chemicznych, jakim powinna odpowiadać woda, określonych w rozporządzeniach w sprawie jakości wody z 2007 r. i 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1104)

W okresie objętym kontrolą, poza awariami, wystąpiły dwa przypadki mogące powodować zmianę jakości wody wodociągowej. Pierwszy przypadek dotyczył planowanego na 26-29 października 2015 r. wyłączenia stacji uzdatniania wody w Malinowicach, celem przeprowadzenia przeglądu poprawności jej działania. O powyższym ZGK poinformował Wójta pismem doręczonym 26 października 2015 r., zawierającym m.in. informacje o podjętych i zaplanowanych działaniach związanych z ww. przeglądem – zgodnie z § 4 pkt 6 lit. b rozporządzenia w sprawie jakości wody z 2007 r. (obowiązującego do 27 listopada 2015 r.). Ponadto, zgodnie z tym przepisem, ZGK pismem z dnia 22 października 2015 r. przekazał te informacje również PPIS. Kolejny przypadek, opisany w dalszej części wystąpienia pokontrolnego (w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*), dotyczył wymiany zużytej lampy UV na źródle w Górze Siewierskiej.

(dowód: akta kontroli str. 1107-1121)

Zakład nie dysponował informacją na temat liczby badań PPIS wykonywanych w ramach monitoringu jakości wody prowadzonego przez ten organ.

(dowód: akta kontroli str. 1104)

Jakość wody ujmowanej była badana w ramach monitoringu kontrolnego i przeglądowego prowadzonego przez Zakład na podstawie uzgodnień z PPIS. W okresie objętym kontrolą stwierdzono jeden przypadek przekroczenia

⁵⁷ Nr NS/HK.4542.7.247/2017.EK z dnia 14 lutego 2017 r. Brak innych ocen, w toku kontroli NIK PPIS potwierdził pismem nr NS/HK.4540.1354/2017.EK z dnia 14 sierpnia 2017 r.

paramentów jakości wody ujmowanej (w zakresie zawartości chloru wolnego), mający miejsce w marcu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 991-1091, 1104)

ZGK, w celu poprawy jakości ujmowanej wody, w 2016 r. nabył aparaturę telemetryczną i urządzenia sterujące pracą pomp na studni głębinowej SD-1 w Dąbiu, a także przepływomierze elektromagnetyczne. Koszt związany z nabyciem ww. sprzętu wyniósł 116 850,00 zł brutto i został pokryty ze środków uzyskanych przez Zakład w ramach gminnej dotacji celowej. W efekcie nastąpiła poprawa sterowaniem poborem wody z ww. studni. Ponadto w tym samym roku ZGK dokonał wymiany lampy UV na źródle powierzchniowym nr I w Górze Siewierskiej, w efekcie czego uzyskano możliwość dezynfekcji wody. Koszty związane z ww. wymianą wyniosły 17 220,00 zł brutto i zostały pokryte ze środków własnych ZGK.

(dowód: akta kontroli str. 1104)

Technologia uzdatniania wody stosowana przez ZGK składała się z następujących procesów: magazynowanie wody surowej w zbiorniku, napowietrzanie, tłoczenie wody w układ filtrów, filtracja odżelaziająca i odżelaziająco - odmanganiąca, dezynfekcja wody podchlorynem sodu, ponowne magazynowanie wody uzdatnionej, tłoczenie wody do sieci. W kontrolowanym okresie ZGK nie wprowadzał zmian w technologii uzdatniania wody. W dniu 30 maja 2014 r., na podstawie m.in. art. 12 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, PPIS wydał, w oparciu o atest higieniczny Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny w Warszawie, zezwolenie na zastosowanie podchlorynu sodu w stacji uzdatniania wody użytkowanej przez Zakład.

(dowód: akta kontroli str. 983-985, 1092-1093, 1104-1105)

Od 1 czerwca 2016 r. Zakład posiadał stronę internetową, na której zamieszczał wyniki badań jakości wody. Od tego dnia do 31 marca 2017 r. nie wystąpiły przypadki przekroczenia parametrów jakości wody.

(dowód: akta kontroli str. 839-840, 990)

Dyrektor ZGK podał, że głównym problemem jakie napotyka Zakład w realizacji zadania dostarczania wody o wymaganej jakości jest *„utrzymanie odpowiedniego ciśnienia w okresie letnim. W porach popołudniowych w okresie podwyższonych temperatur następują gwałtowne duże rozbiory wody, a co za tym idzie następują spadki ciśnienia na sieci, co może powodować obniżenie jakości dostarczanej wody. Także zwiększony przepływ przez przewody wodociągowe powoduje intensywne wypłukiwanie mogących się nagromadzić na ścianach przewodów wodociągowych w pozostałej części roku cząsteczek żelaza i manganu, co nie powoduje zagrożenia dla zdrowia odbiorców, jednakże powoduje pogorszenie się parametrów organoleptycznych”*.

(dowód: akta kontroli str. 1105)

Dyrektor podał, że *„ZGK w Psarach nie ma wpływu na stan wewnętrznej instalacji wodociągowej u odbiorcy wody i nie ponosi za nią odpowiedzialności. Dbałość o stan techniczny i właściwą eksploatację przedmiotowej instalacji należy do obowiązków właściciela nieruchomości, korzystającego z usługi zaopatrzenia w wodę wodociągową. Jednak w każdej rozmowie z mieszkańcem czy to inkasenci czy monterzy wezwani do awarii np. wodomierza, informują o konieczności dbania o wewnętrzną instalację wodociągową, co ma znaczący wpływ na jakość wody w punkcie czerpalnym odbiorcy”*.

(dowód: akta kontroli str. 1105)

W dniach od 2 do 12 sierpnia 2016 r. pracownik Urzędu Gminy Psary przeprowadził w Zakładzie kontrolę, której przedmiotem było m.in. dysponowanie w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2016 r. przez ZGK pozwoleniami wodno-prawnymi na wydobycie wody ze źródeł. W wyniku tej kontroli ustalono, że przekroczony został limit wydobycia wody ze studni głębinowej SD-1 w Dąbiu oraz stwierdzono brak pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód podziemnych w Górze Siewierskiej, w związku z czym zalecono wzmocnienie nadzoru i kontroli nad wydobyciem wody oraz bieżące kontrolowanie ważności decyzji wodnoprawnych. Ponadto kontrolą objęto działania ZGK w zakresie zapewnienia jakości wody, stwierdzając, iż w latach 2014-2015 monitoring kontrolny i przeglądowy nie był wykonywany zgodnie z harmonogramem ustalonym z PPIS. Wyjaśnienie w tym zakresie złożył Dyrektor ZGK, wskazując, że powyższe wynikało w szczególności ze zwiększenia częstotliwości badań wody na polecenie PPIS. W wyniku kontroli zalecono przestrzeganie harmonogramu. W odpowiedzi na zapytanie NIK, sformułowane w toku niniejszej kontroli, PPIS wyjaśnił, pismem z dnia 14 sierpnia 2017 r., że otrzymał od ZGK w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 marca 2017 r. wyniki badań jakości wody zgodnie z zatwierdzonym harmonogramem. Dyrektor ZGK podał, że realizacja wyżej opisanych wniosków pokontrolnych nastąpiła poprzez zatrudnienie w Zakładzie, na stanowisku kierowniczym, osoby posiadającej uprawnienia budowlane o specjalności instalacyjnej oraz duże doświadczenie w branży wodociągowej.

Ponadto w dniu 27 listopada 2015 r. w ZGK kontrolę przeprowadzili pracownicy Okręgowego Urzędu Miar w Katowicach, w zakresie gospodarki wodomierzowej. Stwierdzono, że w sieci wodociągowej znajdują się wodomierze, które stosowane są bez ważnej kontroli metrologicznej. W związku z powyższym Dyrektor ZGK został ukarany mandatem. Dyrektor podał, że w wyniku realizacji wniosków z tej kontroli legalizuje się większą ilość wodomierzy.

(dowód: akta kontroli str. 880, 987, 1106)

W okresie objętym kontrolą do Zakładu wpłynęło 18 skarg dotyczących świadczonych przez ZGK usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę. W oparciu o 10 skarg z 2015 r. ustalono, że dotyczyły one jakości dostarczonej wody, wszystkie zostały rozpatrzone na korzyść konsumentów, o czym zostali oni poinformowani.

(dowód: akta kontroli str. 841)

Dyrektor podał, że „kontrolę, o których mowa w art. 7 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę prowadzi każdorazowo inkasent podczas odczytu wodomierza”. W kontrolowanym okresie ZGK skierował do Komendy Powiatowej Policji w Będzinie jedno zawiadomienie (z 7 września 2016 r.) dotyczące podejrzenia popełnienia przestępstwa nielegalnego poboru wody (sprawa w toku na dzień zakończenia kontroli NIK).

(dowód: akta kontroli str. 1094, 1106)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zakład, po wystąpieniu awarii urządzeń wodociągowych (w tym sieci wodociągowej), nie wyznaczał miejsca, częstotliwości i zakresu badania wody w uzgodnieniu z właściwym PPIS, w celu określenia spełnienia wymagań podanych w rozporządzeniu w sprawie jakości wody z 2015 r., do czego zobowiązywał § 5 pkt 7 lit. a ww. rozporządzenia oraz nie wykonywał tych badań, do czego zobowiązywał § 5 pkt 1 lit. c ww. rozporządzenia. Zakład nie informował również PPIS o podjętych

i zaplanowanych działaniach w związku z wystąpieniem awarii, do czego zobowiązywał § 5 pkt 7 lit. b rozporządzenia w sprawie jakości wody z 2015 r. Ponadto Zakład informował Wójta o wystąpieniu awarii i ich usunięciu w comiesięcznych pismach, co nie spełniało wymagań § 5 pkt 7 lit. b ww. rozporządzenia, zobowiązującego do niezwłocznego przekazywania tych informacji⁵⁸.

Dyrektor podał, że „ZGK każdorazowo po usuwanych awariach płucze intensywnie odcinek sieci, na którym wystąpiła awaria. Niestety do tej pory nie wykonywaliśmy badań wody po usuwanych awariach. Zwiększyliśmy częstotliwość badań wody w stosunku do minimalnej ilości, jakiej wymaga ilość produkowanej wody”.

Zdaniem NIK, zwiększenie częstotliwości badań wody nie stanowi realizacji wyżej wymienionych obowiązków określonych w rozporządzeniu w sprawie jakości wody z 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1096)

2. Zakład, pomimo wystąpienia okoliczności mogących spowodować zmianę jakości wody związanych z wymianą w dniu 8 czerwca 2016 r. lampy UV na źródle nr I w Górze Siewierskiej, nie uzgodnił z PPIS miejsca, częstotliwości i zakresu badania wody, do czego zobowiązywał § 5 pkt. 7 lit. a rozporządzenia w sprawie jakości wody z 2015 r. Ponadto, Zakład poinformował PPIS⁵⁹ oraz Wójta⁶⁰ o zaplanowanych i podjętych działaniach dopiero po ich zrealizowaniu, co było niezgodne z § 5 pkt. 7 lit. b ww. rozporządzenia, zobowiązującego do niezwłocznego przekazywania informacji tym podmiotom.

Dyrektor wyjaśnił, że po realizacji prac, przeprowadzono badania wody w miejscu ich wykonywania.

NIK zauważa, że miejsce to, jak również częstotliwość i zakres badań nie były uzgodnione z PPIS.

(dowód: akta kontroli str. 1104, 1107-1121, 1256-1257)

3. Zakład nie informował Wójta Gminy Psary o przekroczeniach parametrów jakości wody oraz o planowanych przedsięwzięciach naprawczych i harmonogramie ich realizacji, w terminie nie dłuższym niż 7 dni roboczych od dnia sporządzenia sprawozdania z badań, do czego zobowiązywał (od 28 listopada 2015 r.) § 5 pkt 2 i 3 rozporządzenia w sprawie jakości wody z 2015 r.

Dyrektor ZGK wyjaśnił, że „Wójt Gminy Psary informowany jest przez ZGK o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi w informacji międzysesyjnej. Informacja ta zawiera datę pobrania próbek, punkty pobrania próbek oraz od września 2016 r. stwierdzenie czy badane próbki spełniają wymagania rozporządzenia ministra zdrowia czy nie. Takie informacje są przekazywane na sesji rady gminy. Ponad wyniki badań od czerwca 2016 r. publikowane są na stronie internetowej zakładu. Każdy raport z badania zawiera informację czy badana próbka spełnia wymagania wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi zgodnie z rozporządzeniem ministra zdrowia”.

NIK wskazuje, że powyższy sposób informowania Wójta Gminy nie spełnia wymogów określonych w § 5 pkt 2 i 3 rozporządzenia w sprawie jakości wody z 2015 r., dotyczących zakresu i terminu przekazania informacji.

⁵⁸ Przed 28 listopada 2015 r. obowiązki informacyjne wobec PPIS i Wójta były określone w § 4 pkt 6 lit. b rozporządzenia w sprawie jakości wody z 2007 r.

⁵⁹ Pismem z dnia 20 czerwca 2016 r.

⁶⁰ Pismem z dnia 13 czerwca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 990, 1096)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że działania podejmowane w celu ograniczenia strat wody (budowa, przebudowa i modernizacja urządzeń wodociągowych) okazały się nieskuteczne, albowiem w okresie objętym kontrolą straty te nie uległy zmniejszeniu i kształtowały się na poziomie ok. 40%.

(dowód: akta kontroli str. 772, 778-782, 823-825)

Ocena cząstkowa

W Zakładzie podejmowano działania w celu zapewnienia mieszkańcom Gminy wody pod odpowiednim ciśnieniem i w wystarczającej ilości. Działania podejmowane w celu ograniczenia strat wody okazały się jednak nieskuteczne. Zapewnienie mieszkańcom Gminy odpowiedniej jakości wody realizowano poprzez jej uzdatnianie i związane z tym inwestycje, jak również zlecenie uprawnionemu laboratorium, w oparciu o harmonogramy uzgodnione z PPIS, wykonywania badań jakości wody. W sytuacji występowania okoliczności mogących spowodować zmianę jakości wody (w tym awarii), nie wyznaczano jednakże w uzgodnieniu z PPIS miejsca, częstotliwości i zakresu badań wody oraz nie wykonywano tych badań. Nie realizowano również obowiązków informacyjnych wobec PPIS i Wójta, zgodnie z wymogami określonymi w § 5 pkt 2, 3 i 7 lit. b w zw. z pkt 1 lit. c rozporządzenia w sprawie jakości wody z 2015 r.

IV. Wnioski

Uwagi i wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶¹, wnosi o podjęcie działań zapewniających:

1. opracowanie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych;
2. wyznaczanie w uzgodnieniu z PPIS miejsca, częstotliwości i zakresu badań wody oraz wykonywanie tych badań, w sytuacji wystąpienia okoliczności mogących spowodować zmianę jakości wody (w tym awarii);
3. realizację obowiązków informacyjnych wobec PPIS i Wójta, zgodnie z wymogami określonymi w § 5 pkt 2, 3 i 7 lit. b w zw. z pkt 1 lit. c rozporządzenia w sprawie jakości wody z 2015 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁶¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524, zwanej dalej „ustawą o NIK”.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Katowice, dnia 25 sierpnia 2017 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler nadzorujący
Monika Kopczyk
Doradca ekonomiczny**

.....