



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4111-04-02/2013

K/13/012

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	K/13/012 – Realizacja zadań w zakresie prowadzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków (kontrola sprawdzająca)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Warszawie
Kontroler	Jerzy Tchórzewski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87665 z 27 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Otwockie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o. o. ¹ ul. Karczevska 48, 05-400 Otwock. (dowód: akta kontroli str. 9, 10-13)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Kostyra, Prezes Zarządu ² (dalej: Prezes) ³ (dowód: akta kontroli str. 3-8, 10-15)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁴ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli dotyczącej prowadzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w latach 2008–2010 (do 30 czerwca).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2011–2013 (I półrocze) Spółka zrealizowała cztery wnioski pokontrolne:

- uzyskała pozwolenie na prowadzenie działalności na terenie gminy Karczew, opracowała i przedstawiła do zatwierdzenia Radzie Gminy Otwock Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków⁵ obejmujący gminę Otwock oraz gminę Karczew oraz opracowała odrębne taryfy zawierające ceny tych usług dla odbiorców z terenu gminy Otwock oraz z terenu gminy Karczew,
- zaprowadziła ewidencję księgową umożliwiającą wyodrębnienie kosztów i przychodów związanych z prowadzoną przez Spółkę działalnością na terenie poszczególnych gmin, w tym dla gminy Otwock oraz dla gminy Karczew,
- określała w książkach awarii czas usuwania awarii zgodnie z wymogami pkt. 5.1 lit. G decyzji Prezydenta Otwocka nr 135/2008 w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków,
- przedkładała Prezydentowi Otwocka wraz z rocznym sprawozdaniem finansowym informację wynikającą z pkt. 5.2 ww. decyzji Prezydenta Otwocka.

W celu realizacji pozostałych dwóch wniosków Spółka:

- opracowała wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych⁶ dla miasta Otwocka, które przedłożyła Prezydentowi Otwocka wraz z wnioskiem o zatwierdzenie taryf,
- nie podjęła wystarczających działań na rzecz ograniczenia strat wody, w tym jej zużycia na cele technologiczne.

¹ Dalej: Spółka.

² Mieczysław Kostyra od 10 sierpnia 2007 r.

³ Do składania oświadczeń i podpisywania w imieniu Spółki wymagane jest współdziałanie dwóch członków Zarządu lub jednego członka Zarządu łącznie z Prokurentem.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵ Dalej: Regulamin.

⁶ Zwane dalej Wieloletnimi Planami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2010 r. w Spółce kontrolę dotyczącą prowadzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków.

W wystąpieniu pokontrolnym z 25 stycznia 2011 r. NIK wносиła o:

- 1) dostosowanie prowadzonej działalności na terenie gminy Karczew w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków do wymogów wynikających z postanowień art. 16 ust. 1, art. 19 oraz art. 24 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, w tym m.in.:
 - podjęcie skutecznych działań na rzecz uzyskania pozwolenia Burmistrza Karczewa na prowadzenie tej działalności;
 - opracowanie i przedstawienie Radzie Gminy Karczew do zatwierdzenia projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz taryf zawierających ceny tych usług obowiązujących na terenie tej gminy,
- 2) zaprowadzenie ewidencji księgowej umożliwiającej wyodrębnienie kosztów i przychodów związanych z prowadzoną przez Spółkę działalnością na terenie poszczególnych gmin (tj. Otwocka i Karczewa),
- 3) opracowanie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, w zakresie zadań planowanych do realizacji przez Spółkę, zgodnie z postanowieniami art. 21 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków,
- 4) podejmowanie bardziej skutecznych działań na rzecz ograniczenia strat wody oraz jej wykorzystywania na cele własne o charakterze technologicznym, w tym rozważenie opracowania programu działań w tym zakresie,
- 5) określanie w książkach awarii czasu usuwania awarii – zgodnie z wymogami pkt 5.1 lit. g decyzji Prezydenta Miasta Otwocka Nr 135/2008 w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków,
- 6) przedkładanie Prezydentowi Miasta Otwocka wraz z rocznym sprawozdaniem finansowym informacji wynikających z pkt 5.2 ww. decyzji Nr 135/2008.

(dowód: akta kontroli str. 16-22)

Zarząd Spółki poinformował NIK o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych pismami z: 10 lutego 2011 r., 21 października 2011 r. oraz z 3 lutego 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 23-25, 29, 86)

1.1. Realizacja wniosku 1

Opis stanu
faktycznego

W kontrola przeprowadzona w 2010 r. NIK ustaliła, że Spółka prowadziła działalność na terenie gminy Karczew bez wymaganego zezwolenia w okresie od 12 października 2007 r.⁷ do czasu zakończenia tej kontroli⁸, tj. z naruszeniem art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁹ oraz bez Regulaminu dla gminy Karczew, o którym mowa w art. 19 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 10, 16-22, 89-92)

NIK ustaliła m.in., że odpowiednio do treści Porozumienia Międzygminnego zawartego 14 kwietnia 2011 r.¹⁰ zostały powierzone gminie Otwock do realizacji

⁷ Data utworzenia Spółki.

⁸ 22 grudnia 2010 r.

⁹ Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858, ze zm.

¹⁰ Wprowadzone uchwałą nr VI/65/11 Rady Miasta Otwocka z 13 kwietnia 2011 r. w sprawie zawarcia porozumienia międzygminnego pomiędzy gminą Karczew i gminą Otwock powierzającego gminie Otwock częściową realizację zadania własnego w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, które zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego Nr 88/2011 z 27 maja 2011 r., poz. 2849. Do ww. Porozumienia został zawarty aneks Nr 1 30 grudnia 2011 r., w którym zmieniono m.in. formę przekazania urządzeń wodno-kanalizacyjnych do

zadania własne gminy Karczew polegające na zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, przy czym zadania w zakresie technicznym i handlowym, na mocy upoważnienia Prezydenta Miasta Otwocka, zostały przekazane do realizacji Spółce.

W związku Porozumieniem gmina Otwock zobowiązana była m.in. w przypadku zmiany istniejącego Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków do uchwalenia nowego Regulaminu dla obu gmin, po przedłożeniu projektu gminie Karczew celem zajęcia stanowiska oraz do prowadzenia jej zadań własnych, z wyłączeniem zadań związanych z ustalaniem kierunków rozwoju, budowy i rozbudowy urządzeń oraz opracowywania Wieloletnich Planów na jej terenie.

(dowód: akta kontroli str. 43-50, 93-94, 115-116, 577)

Spółka dostosowała prowadzoną działalność na terenie gminy Karczew w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków do wymogów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, uzyskując 31 stycznia 2012 r. decyzją Nr 14/2012 r. Prezydenta Miasta Otwocka zezwolenie na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Karczew.

(dowód: akta kontroli str. 43-50, 93-94, 105-116)

Spółka opracowała projekt Regulaminu¹¹ dla obu gmin, w którym określono wymagania dotyczące m.in. pisemnej formy: złożenia wniosku o zawarcie umowy, zawarcia umowy, złożenia wniosku o przyłączenie nieruchomości do sieci, odbioru przyłącza na podstawie końcowego protokołu odbioru technicznego, przy czym protokół powinien zawierać co najmniej m.in.: datę odbioru, przedmiot odbioru, rodzaj odprowadzanych ścieków, skład komisji, adres nieruchomości, podpisy członków komisji.

(dowód: akta kontroli str. 129-148)

Wojewoda Mazowiecki w rozstrzygnięciu nadzorczym z 2 lipca 2012 r. stwierdził nieważność § 5 ust. 3, § 6 ust. 4, § 27 i § 28 Regulaminu z powodu wprowadzenia do niego m.in. zapisów dotyczących: przesłanek wypowiedzenia umowy, warunków odstąpienia od umowy, nałożonych obowiązków odbiorcy usług w zakresie niezawodnego działania wodomierzy i usuwania awarii, sposobu usuwania awarii itp. jako wykraczających poza delegację ustawową¹².

(dowód: akta kontroli str. 149-170, 624, 655)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹³ realizację przez Spółkę wniosku.

1.2. Realizacja wniosku 2

Opis stanu
faktycznego

W kontroli przeprowadzonej w 2010 r. stwierdzono, że Spółka nie opracowała odrębnych taryf dla odbiorców usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, które powinny być przedstawione do zatwierdzenia Radzie Gminy Karczew na zasadach określonych w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Ustalono, że rozliczenia z odbiorcami z gminy Karczew były prowadzone w oparciu o taryfy określone dla gminy Otwock, a Spółka nie prowadziła wyodrębnionej w tym zakresie ewidencji księgowej, w podziale na odbiorców usług z terenu poszczególnych gmin.

realizacji powierzonych zadań z umowy użyczenia na umowę dzierżawy. Aneks został skierowany 12 września 2013 r. do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

¹¹ Wprowadzony uchwałą Rady Miasta Otwocka Nr XX/229/12 z 31 maja 2012 r. na mocy ww. Porozumienia i ogłoszony w Dz.Urz. Woj. Maz. 4 czerwca 2013 r., poz. 6273

¹² Tekst Regulaminu, po rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Mazowieckiego nie został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, ale został zamieszczony na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Otwocka.

¹³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

(dowód: akta kontroli str. 21)

Od 2011 r. w księgach rachunkowych Spółki prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową, w podziale na odbiorców usług z terenu poszczególnych gmin. Zarządzeniem nr 1/08/2013 r. Prezesa Spółki z 30 sierpnia 2013 r. uaktualniono także obowiązującą od 2007 r. Politykę rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 198-301)

Spółka w złożonych do Prezydenta Otwocka wnioskach taryfowych w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków dla okresów taryfowych od 1 sierpnia 2011 r. do 31 lipca 2012 r. oraz od 1 sierpnia 2012 r. do 31 lipca 2013 r. uwzględniła odrębne propozycje cen i stawek opłat dla gminy Otwock oraz dla gminy Karczew.

(dowód: akta kontroli str. 104, 302-413, 706)

Ocena częściowa

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Spółkę wniosku.

1.3. Realizacja wniosku 3

Podczas kontroli z 2010 r. stwierdzono, że Spółka pomimo wykonywania zadań o charakterze inwestycyjnym na terenie gminy Otwock, nie opracowała Wieloletniego Planu, co stanowiło naruszenie pkt. 7.2 Zezwolenia z 12 marca 2008 r. na prowadzenie przedmiotowej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 17)

W latach 2011–2013 (do dnia zakończenia kontroli) Spółka opracowała i do wniosków taryfowych na poszczególne okresy taryfowe załączyła Wieloletnie Plany dla miasta Otwocka opracowane odpowiednio na lata 2011–2014 oraz na lata 2012–2015.

(dowód: akta kontroli str. 690-693)

Ocena częściowa

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Spółkę wniosku.

1.4. Realizacja wniosku 4

W 2010 r. NIK negatywnie ocenił gospodarowanie przez Spółkę wodą ujmowaną dla potrzeb zbiorowego zaopatrzenia w wodę, w szczególności z uwagi na bardzo wysoki wskaźnik zużycia wody na potrzeby własne związane z płukaniem sieci wodociągowych, kilkakrotnie przewyższający próg istotności w wysokości 1,5% wody wydobytej (produkcji wody)¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 18)

Spółka opracowała w 2010 r. Program Oszczędzania Wody, który obejmował 11 punktów dotyczących m.in.: oddania do użytku w 2010 r. stacji uzdatniania wody (SUW) przy ul. Grunwaldzkiej, przeprowadzenia w 2010 r. modernizacji SUW przy ul. Karczewskiej, wyłączenia z eksploatacji SUW Borowa oraz SUW Sienkiewicza, wprowadzenia sterowania ciśnieniem, wprowadzenia lokalizacji wycieków za pomocą geofonu, wdrożenia Programu Skoordinowanego Zarządzania Spółką umożliwiającego ograniczenie strat w okresie poawaryjnym, wprowadzenia wodomierzy tzw. „zdalnego odczytu”, rozpoczęcia od 2011 r. czyszczenia sieci kanalizacyjnych za pomocą samochodu specjalistycznego z tzw. odzyskiem wody. Stwierdzono, że procentowy wskaźnik strat wody na sieci wodociągowej w stosunku do wody pobranej wynosił: 14,01% w 2010 r., 13,18% w 2011 r., 17,70 w 2012 r. i 7,68% w I połowie 2013 r., ale nie przekroczył progu istotności ustalonego na poziomie 21%.

(dowód: akta kontroli str. 414, 461-462, 470-505, 706-707)

¹⁴ 9,7% w 2008 r., 20,8% w 2009 r. i 10,6% w I połowie 2010 r.

Ustalono
nieprawidłowości

W okresie objętym kontrolą Spółka nie podjęła skutecznych działań na rzecz ograniczenia strat wody i jej przeznaczenia na potrzeby własne technologiczne. Program Oszczędzania Wody nie przyniósł oczekiwanych rezultatów:

- wskaźnik strat wody przeznaczonej na potrzeby własne związane z płukaniem sieci wodociagowych nadal przekraczał próg istotności ustalony na poziomie 1,5% i wynosił: 10,1% w 2010 r., 13,4% w 2011 r., 10,3% w 2012 r. i 16,7% w I połowie 2013 r.
- wskaźnik wody niesprzedanej w stosunku do wody wydobytej przekraczał próg istotności ustalony na poziomie 21% i wynosił: 32,36% w 2010 r., 32,97% w 2011 r., 35,30% w 2012 r. i 32,89% w I połowie 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 414-429, 706-707)

Prezes wyjaśnił m.in., że Spółka podejmowała działania w celu poprawy wskaźnika procentowego udziału wody sprzedanej w stosunku do wody wydobytej oraz wskaźnika strat wody w stosunku do wody wydobytej, takie jak: zakup urządzeń, sprzętu specjalistycznego, kontrola ciśnienia, odnowa odcinków sieci, zwiększenie dokładności pomiarów, itp.

(dowód: akta kontroli str. 102, 575)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Spółkę wniosku, stwierdzając brak skutecznych działań podjętych w celu ograniczenia strat wody.

1.5. Realizacja wniosku nr 5

Opis stanu
faktycznego

W wyniku kontroli w 2010 r. stwierdzono, że pomimo wymogów określonych w pkt. 5.1 lit. G decyzji nr 136/2008 z 12 marca 2008 r. w sprawie udzielenia Spółce zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, spośród 26 awarii w 21 przypadkach (81%) nie zaewidencjonowano czasu usuwania awarii sieci wodociagowych w książce awarii.

(dowód: akta kontroli str. 19)

W latach 2011–2013 (do 9 września 2013 r.) Spółka w przypadku każdej z zaewidencjonowanych 56 awarii sieci wodociagowych (w tym: 19 w 2011 r., 20 w 2012 r. i 17 w 2013 r.) określiła czas ich usunięcia zgodnie z wymaganiami zezwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 451-460, 463-469)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację wniosku.

1.6. Realizacja wniosku 6

Opis stanu
faktycznego

Kontrola z 2010 r. wykazała, że Spółka nie wywiązywała się z obowiązku określonego w zezwoleniu, dotyczącego przedkładania Prezydentowi Otwocka (wraz z rocznym sprawozdaniem finansowym) informacji m.in. o jakości usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi, jakości usług zbiorowego odprowadzania ścieków, skuteczności likwidacji awarii, realizacji skarg i wniosków oraz wniosków pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 18)

Za lata 2010–2012 Spółka przedłożyła stosowne sprawozdania zawierające wymagane informacje.

(dowód: akta kontroli str. 77-85, 526-540)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację wniosku.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli¹⁵, wnosi o: doprowadzenie do poprawy wskaźników strat wody, w tym wody technologicznej zużywanej na płukanie sieci wodociągowej,

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 o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie.

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 wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 1 października 2013 r.

Za zgodność z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 20 listopada 2013 r

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

¹⁵ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.