



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.411.004.01.2015

I/15/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/15/003 – Gospodarowanie zasobami wodnymi przez samorządowe zakłady budżetowe w województwie lubuskim.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze.
Kontrolerzy	1. Mariusz Kniat, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 97030 z dnia 9 listopada 2015 r. 2. Anna Tronowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97034 z dnia 10 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Brodach w likwidacji – samorządowy zakład budżetowy (dalej: <i>Zakład</i> lub <i>ZGKiM</i>), ul. Kilińskiego 4, 68-343 Brody.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Rękas – Kierownik Zakładu ¹ (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

Zakład dysponował rzetelnymi danymi dotyczącymi produkcji i sprzedaży wody, natomiast funkcjonujący w ZGKiM system określania wielkości strat wody i zużycia wody na cele własne nie pozwalał na rzetelne ustalanie tych wielkości. Według szacunkowych danych dotyczących wody utraconej w wyniku wystąpienia kilkudziesięciu awarii, poziom ten wynosił około 34%. Występowanie tylu awarii oprócz straty wody spowodowało również powstanie dodatkowych kosztów przekładających się na wysokość stawek za dostarczaną wodę.

Tak wysoki poziom strat wody świadczy o nieoszczędnym gospodarowaniu wodą oraz o niewystarczającej skuteczności dotychczasowych działań Zakładu, które skupiały się głównie na usuwaniu awarii, w niewielkim natomiast stopniu miały charakter działań zapobiegających ich powstaniu. Zakład nie opracował strategii w zakresie zminimalizowania strat wody w postaci np. programu, analiz oszczędzania wody, których posiadanie mogłoby przyczynić się do zmniejszenia strat wody.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ustalanie wielkości i przyczyn strat wody oraz zużycia na cele własne.

Opis stanu faktycznego

1.1. Zakład został utworzony z dniem 1 lutego 1993 r. na mocy uchwały Rady Gminy w Brodach³. Wg Statutu Zakładu⁴ jest on samorządowym zakładem budżetowym, wykonującym zadania o charakterze użyteczności publicznej, których

¹ Od 22 maja 2000 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Uchwała Nr XIX/166/93 Rady Gminy w Brodach z dnia 25 stycznia 1993 r.

⁴ Uchwała Nr XIII/90/11 Rady Gminy w Brodach z dnia 28 grudnia 2011 r.

celem jest zaspokojenie potrzeb wspólnoty samorządowej Gminy Brody, w szczególności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, eksploatacji i modernizacji sieci wodociągowej oraz urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę⁵.

Zakład posiadał status przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków⁶ (dalej: *ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę*), przy czym na mocy przepisu art. 16 ust. 3 ww. ustawy był zwolniony z uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności w tym zakresie.

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2013-2015 (I półrocze), w Zakładzie zatrudnionych było dziewięć osób, w tym trzech pracowników administracyjnych i sześciu obsługi technicznej.

(dowód: akta kontroli str. 9, 12-15, 19)

Kierownik Zakładu kieruje jego pracą i reprezentuje go na zewnątrz, a bezpośredni nadzór merytoryczny nad Zakładem sprawuje Wójt Gminy Brody. Dodatkowo Kierownik posiada pełnomocnictwo Wójta Gminy Brody do dokonywania w imieniu Gminy czynności prawnych w zakresie zwykłego zarządu działalnością jednostki i mieniem komunalnym znajdującym się w jej zarządzie i administrowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 14)

Rada Gminy Brody w dniu 28 kwietnia 2015 r. podjęła uchwałę⁷ o likwidacji z dniem 31 grudnia 2015 r. samorządowego zakładu budżetowego pod nazwą: Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Brodach.

(dowód: akta kontroli str. 16-18)

1.2. Kwoty przeznaczone przez ZGKiM na zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę utrzymywały się na zbliżonym poziomie i wg stanu na 31.12.2013 r., 31.12.2014 r. i 30.06.2015 r. wynosiły odpowiednio 151,1 tys. zł, 161,4 tys. zł, 74,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 20-38)

Zakład zarządzał siecią wodociągową o wartości 7.138,4 tys. zł, przekazaną mu w administrowanie przez Gminę Brody.

(dowód: akta kontroli str. 39, 41-53)

Procent mieszkańców Gminy objętych siecią wodociągową wynosi 93%, a jej długość 51 km. Do 846 szt. przyłączy wodociągowych podłączonych jest 1.023 odbiorców, w tym 53 jest nieopomiarowanych.

Wydobycie i rozprowadzanie wody jest w pełni zautomatyzowane na trzech ujęciach. Jedna ze stacji uzdatniania wody – w Brodach – jest sterowana półautomatycznie (płukanie filtrów sterowane jest ręcznie). Sieć wodociągowa w 63% składa się z przewodów, których wiek wynosi do 10 lat. Znikoma część (2%), to przewody, w wieku od 30 do 70 lat. Dostarczanie wody następuje rurami wykonanymi głównie z PCV (50% ogółu sieci wodociągowej) i polietylenu (48%). Najmniejszą część sieci wodociągowej stanowią rury wykonane z żeliwa (2%). Pobór wody następuje z czterech ujęć: w Brodach, Zasiekach, Bieczu i Mariance, na podstawie ważnych pozwoleń wodnoprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 59-61, 92)

⁵ Ponadto do zadań Zakładu należały sprawy związane m.in. z gospodarką ściekową, zarząd i gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości oraz utrzymanie porządku i czystości na nieruchomościach gminnych.

⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 139.

⁷ Nr VII/44/15.

1.3. Produkcja wody w całości, a sprzedaż w 94,8% jest opomiarowana⁸. W Zakładzie nie funkcjonował natomiast system pozwalający na jednoznaczne określenie wielkości zużycia wody na potrzeby własne (m.in. na płukanie sieci⁹ oraz filtrów), a także utraconej w wyniku wystąpienia awarii. Dane w tym zakresie są szacunkowe i określane na podstawie różnicy między wodą wyprodukowaną, a sprzedaną.

(dowód: akta kontroli str. 58-59, 93)

W okresie objętym kontrolą wyprodukowano łącznie 457 tys. m³ wody (174 tys. m³ w 2013 r., 171 tys. m³ w 2014 r., 112 tys. m³ do 30.06.2015 r.), z tego sprzedaż wyniosła 191 tys. m³ (75 tys. m³, 78 tys. m³, 38 tys. m³), co stanowiło 41,8% wyprodukowanej wody.

Pozostałe 58,2% wyprodukowanej wody zostało głównie przeznaczone na potrzeby własne oraz stanowi stratę wody będącą wynikiem wystąpienia w okresie objętym kontrolą awarii. Woda na potrzeby własne wykorzystywana była m.in. do płukania filtrów (opomiarowana) oraz na płukanie sieci (nieopomiarowana).

Dane w tym zakresie przedstawiają się następująco:

- zużycie wody na potrzeby własne wyniosło 104,2 tys. m³ (34,5 m³, 40,7 m³, 29 m³)¹⁰, z czego większość 84,2 tys. m³ została przeznaczona na płukanie sieci¹¹. Pozostałe 20 tys. m³ wody zostało wykorzystane na potrzeby cmentarzy gminnych, oczyszczalni ścieków oraz stacji uzdatniania wody¹²;
- straty wody poniesione w wyniku wystąpienia 64 awarii wyniosły 157 tys. m³ (63 m³, 50 m³, 44 tys. m³), co stanowiło 34,3% całości wyprodukowanej wody w okresie objętym kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 58, 60-61)

W ZGKiM nie określono żadnych zasad (metodologii szacowania), które służyłyby do ustalenia ilości wody wykorzystanej do płukania sieci i utraconej w wyniku awarii. Wielkości te określano szacunkowo, w ramach różnicy między wodą wyprodukowaną, a sprzedaną i wykorzystaną na cele własne (opomiarowaną). Jednocześnie Kierownik Zakładu zadeklarował, że przy następnym płukaniu sieci szacunkowe wielkości wody wykorzystywanej do płukania sieci będą określane na podstawie wskazań licznika sieciowego w stacji uzdatniania wody przed i po płukaniu sieci, przy uwzględnieniu szacunkowego poboru wody przez odbiorców.

(dowód: akta kontroli str. 93, 132)

Kierownik ZGKiM odnosząc się do braku opomiarowania wody wykorzystywanej do płukania sieci wyjaśnił, że „system opomiarowania wody wypływającej z poszczególnych stacji uzdatniania wody nie pozwala na oddzielne opomiarowanie wody przeznaczonej do płukania i dla odbiorców wody. Opomiarowanie takie jest technicznie niemożliwe, bowiem woda pobierana do płukania sieci wodociągowej jest opomiarowana tym samym wodomierzem w stacji uzdatniania wody, co woda przesyłana do odbiorców. Niemożliwym zatem byłoby oddzielenie wody pobranej w czasie płukania przez odbiorców od wody użytej wyłącznie do płukania sieci wodociągowej”.

(dowód: akta kontroli str. 93, 131)

⁸ Spośród 1.023 odbiorców, 53 jest nieopomiarowanych.

⁹ Zużycie wody na potrzeby własne opomiarowane średnio w 19,2%.

¹⁰ Co stanowiło 22,8% wyprodukowanej wody.

¹¹ 18,4% produkcji wody.

¹² 4,4% produkcji wody.

1.4. Zużycie wody na potrzeby własne jest konieczne w celu zachowania parametrów jakościowych (fizykochemicznych i bakteriologicznych) wody oraz wymagane dokumentacją techniczną – w przypadku płukania filtrów. Według Kierownika Zakładu płukanie całej sieci odbywa się przynajmniej raz w roku i wymaga otwarcia wszystkich 211 hydrantów. Odcinki sieci wodociągowej, z których następuje mały pobór wody i w efekcie mała jej rotacja, prowadząca do nadmiernego wytrącania się osadu oraz możliwości powstania ognisk bakteriologicznych, wymagają częstszego niż raz do roku płukania.

(dowód: akta kontroli str. 93)

Spośród 64 awarii najczęściej - 37 (57,8% wszystkich awarii) wystąpiło na trzech odcinkach sieci wodociągowej, w Jasienicy, Jałowicach i Wierchnie, wybudowanych w latach 2002-2003 systemem gospodarczym - przez pracowników interwencyjnych zatrudnionych przez Urząd Gminy w Brodach. Główną przyczyną awarii występujących na tych odcinkach sieci wodociągowej było uszkodzenie przyłączy.

(dowód: akta kontroli str. 104-107)

Szacunkowe koszty poniesione przez Zakład, w związku z wystąpieniem 64 awarii, wyniosły łącznie 45,4 tys. zł, w tym 19,6 tys. zł w 2013 r., 14,0 tys. zł w 2014 r., 11,8 tys. zł w I półroczu 2015 r. i zwiększyły cenę wody w poszczególnych latach odpowiednio o: 0,31 zł, 0,28 zł, 0,27 zł¹³.

(dowód: akta kontroli str. 94-95, 97, 104-109)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Stosownie do art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne¹⁴ korzystanie z wód nie może powodować marnotrawstwa wody. W okresie objętym kontrolą ZGKiM wyprodukował łącznie 457 tys. m³ wody, w tym:

- 174 tys. m³ w 2013 r., z tego sprzedaż wyniosła 43,1%, tj. 75 tys. m³;
- 171 tys. m³ w 2014 r., z tego sprzedaż wyniosła 45,6%, tj. 78 tys. m³;
- 112 tys. m³ w I półroczu 2015r., z tego sprzedaż wyniosła 33,9%, tj. 38 tys. m³.

Pozostała część wyprodukowanej wody, została głównie przeznaczona na potrzeby własne (19,8% w 2013 r., 23,8% w 2014 r., 25,9% w I poł. 2015 r.) oraz stanowi stratę wody będącą wynikiem wystąpienia w okresie objętym kontrolą 64 awarii. I tak:

- w 2013 r. w wyniku 35 awarii utracono 36,2% wyprodukowanej wody;
- w 2014 r. w wyniku 15 awarii utracono 29,2% wyprodukowanej wody;
- w I półroczu 2015 r. w wyniku 14 awarii utracono 39,3% wyprodukowanej wody.

Średnie straty wody w całym okresie objętym kontrolą, poniesione w związku z awariami, wyniosły 34% całości wyprodukowanej wody (457 tys. m³).

W ocenie NIK, tak wysoki poziom strat wody świadczy o nieoszczędnym sposobie gospodarowania wodą.

Szacunkowe koszty, które poniósł Zakład w związku z awariami wyniosły łącznie 44,2 tys. zł, w tym 19,6 tys. zł w 2013 r., 14,0 tys. zł w 2014 r. i 11,8 tys. zł

¹³ Określenie szacunkowych kosztów awarii nastąpiło przy uwzględnieniu kosztów materiałów wykorzystanych do usunięcia awarii, kosztów energii elektrycznej poniesionych w danym roku (50%) oraz wysokości opłaty środowiskowej.

¹⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 469 ze zm.

w I półroczu 2015 r. i zwiększyły cenę wody w poszczególnych latach odpowiednio o: 0,31 zł, 0,28 zł, 0,27 zł.

Spośród 64 awarii, które wystąpiły w okresie objętym kontrolą najwięcej - 37 (57,8%) wszystkich awarii wystąpiło na trzech odcinkach sieci wodociągowej, w Jasienicy, Jałowicach i Wierzchnie, wybudowanych w latach 2002-2003, w ramach inwestycji zrealizowanej przez Gminę Brody.

(dowód: akta kontroli str. 58, 94-95, 104-109)

Według wyjaśnień Kierownika Zakładu, główną przyczyną awarii występujących na ww. odcinkach sieci wodociągowej było uszkodzenie przyłączy, spowodowane niską jakością materiałów z których są one wykonane. W celu zminimalizowania strat wody powstałych m.in. w wyniku awarii, zasadna byłaby wymiana 91 sztuk przyłączy w miejscowości Jasienicy, Jałowicach, Wierzchnie oraz zainstalowanie urządzeń na stacjach uzdatniania wody do bieżącego monitorowania podstawowych parametrów, takich jak ciśnienie i pobór wody.

(dowód: akta kontroli str. 131)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na zasadność jak najpełniejszego opomiarowania zużycia wody na cele technologiczne, a do tego czasu wprowadzenie zasad (miarodajnej metodologii) szacowania wielkości strat wody i zużycia jej na potrzeby własne. Dotychczasowa dowolność w określaniu powyższych wielkości może utrudniać prowadzenie racjonalnej gospodarki wodą oraz nie pozwala na rzetelne określanie ilości wody zużytej na płukanie sieci oraz utraconej w wyniku awarii.

Ocena częściowa

ZGKiM dysponował rzetelnymi danymi dotyczącymi produkcji i sprzedaży wody, wynikającymi z opomiarowania produkcji (w całości) i sprzedaży (w większości). Nieoszczędnie korzystał natomiast z zasobów wodnych, produkując wodę, która w około 34% była tracona w wyniku awarii.

2. Planowanie oraz realizowanie przedsięwzięć na rzecz oszczędnego wykorzystania wody i minimalizowania jej strat.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W Zakładzie nie opracowano i nie wdrożono programu oszczędzania wody oraz nie sporządzano analiz ograniczenia strat wody. Wskazując przyczyny tych braków, Kierownik ZGKiM wyjaśnił, że wobec niewielkich rozmiarów przedsiębiorstwa, którym kieruje, posiadaniu aktualnej wiedzy o wielkości produkcji, sprzedaży, stratach wody i przyczynach strat, którym są awarie, często osobistym nadzorowaniu usuwania awarii oraz prac stacji uzdatniania wody, uznał, że opracowania takie nie przyczynią się do zmniejszenia strat.

(dowód: akta kontroli str. 126, 131-132)

2.2. Działania Zakładu mające na celu ograniczenie strat wody polegały m.in. na corocznym monitorowaniu całej sieci pod kątem awarii, nielegalnego poboru wody (np. poprzez obejście liczników, kradzież wody z hydrantów); starannym usuwaniu awarii, szybkim reagowaniu na zgłoszenia o awariach. Ich skutkiem było wykrycie nielegalnego poboru wody oraz uszkodzenia hydrantu.

(dowód: akta kontroli str. 94, 133-134)

2.3. Do czynności, których wykonanie mogłoby doprowadzić do zminimalizowania strat wody, kierownik Zakładu zaliczył wymianę przyłączy w miejscowościach: Jasienica, Jałowice, Wierzchno, opomiarowanie tzw. ryczałtów, przegląd

punktów czerpania wody u odbiorców, w celu wyeliminowania nieopomiarowanych punktów czerpania wody oraz zainstalowanie urządzeń na stacjach uzdatniania wody do bieżącego monitorowania podstawowych parametrów takich jak ciśnienie i pobór wody.

(dowód: akta kontroli str. 94, 106-107, 131-132)

Wójt Gminy Brody – Ryszard Kowalczyk zadeklarował, przeprowadzenie analizy awarii i podjęcie stosownych czynności im zapobiegających, zintensyfikowanie działań zmierzających do stuprocentowego opomiarowania odbiorców, przeprowadzenie kontroli w celu zlokalizowania ewentualnych nieopomiarowanych punktów czerpania wody oraz rozważenie montażu systemu monitorującego na stacjach uzdatniania wody.

(dowód: akta kontroli str. 128-130)

2.4. Wobec okoliczności, że inwestycje dotyczące sieci wodociągowej nie są realizowane przez Zakład lecz Gminę, zdaniem Kierownika, Zakład nie ma większego wpływu na wiele przyczyn strat wody, m.in. na jakość materiałów wykorzystywanych przez wykonawców, jakość wykonanych prac, ułożenia rurociągu, awarii sieci powstałych w związku z realizacją innych inwestycji na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 94)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Ze względu na wysokość strat wody, zasadne staje się opracowanie i wdrożenie strategii (programu), a także metod postępowania, których celem byłoby wyeliminowanie bądź ograniczenie strat wody.

Ocena częściowa

Działania Zakładu zmierzające do ograniczenia strat wody były niewystarczające. Skupiały się głównie na usuwaniu awarii, w niewielkim natomiast stopniu miały charakter działań zapobiegających ich powstaniu w przyszłości. Wskutek zadeklarowanych działań zapobiegających stratom wody nastąpić ma poprawa oszczędnego korzystania z wody.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

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 podjęcie skutecznych działań mających na celu zminimalizowanie strat wody.

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 Zielonej Górze.

¹⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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.

Zielona Góra, dnia 21 grudnia 2015 r.

Kontrolerzy
Anna Tronowicz
specjalista kontroli państwowej.

.....
podpis

Mariusz Kniat
doradca prawny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis