



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.411.004.06.2015

I/15/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|--|---|
| <i>Numer i tytuł kontroli</i> | I/15/003 – Gospodarowanie zasobami wodnymi przez samorządowe zakłady budżetowe w województwie lubuskim. |
| <i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i> | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze |
| <i>Kontroler</i> | Krzysztof Hofman, st. inspektor k.p. (dowód: akta kontroli str.1-2) |
| <i>Jednostka kontrolowana</i> | Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszaniowej w Szlichtyngowej, ul. Rynek 10, 67-407 Szlichtyngowa (dalej jako ZGKiM lub Zakład) |
| <i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i> | Marta Pabierowska – Dyrektor ZGKiM w Szlichtyngowej (w okresie od 01 stycznia 2013 do 30 czerwca 2015 roku Justyna Urbaniak) (dowód: akta kontroli str.3-7) |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

Zakład w kontrolowanym okresie, tj. latach 2013-2015 (I połowa), prowadził nie w pełni efektywny sposób gospodarowania wodą, gdyż sprzedawał niewiele ponad 50% ilości wody pobranej. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w świetle poziomu strat wody oraz jej zużycia na własne cele technologiczne, wynikające w znacznej mierze ze specyfiki wykorzystywanej przez ZGKiM infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej, działania podejmowane przez Zakład zmierzające do ich ograniczenia były niewystarczające. W szczególności nie ustalono przyczyn i źródeł strat wody, a prowadzone działania skupiały się głównie na usuwaniu awarii, w niewielkim natomiast stopniu miały charakter działań zapobiegających ich powstaniu.

Zakład dysponował rzetelnymi danymi dotyczącymi produkcji i sprzedaży wody, natomiast funkcjonujący w ZGKiM system określania wielkości strat wody i zużycia wody na własne cele technologiczne nie pozwalał na w pełni rzetelne ustalenie tych wielkości.

Podkreślenia wymaga, że podjęte i zadeklarowane w toku kontroli działania Zakładu, zmierzające do oszczędnego gospodarowania wodą, powinny przyczynić się do poprawy sytuacji w kolejnych latach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

ZGKiM w Szlichtyngowej w kontrolowanym okresie zarządzał siecią wodociagową o łącznej długości 40,9 km o następującej strukturze materiałowej: PCV 34,2%,

¹ 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.

żeliwo 31,8%, Stal 9,8%, PE 9,5%, oraz inne 14,7% i następującej strukturze wiekowej: do 10 lat 9%, od 11 do 30 lat 20%, a od 31 do 70 lat 70%.

(dowód: akta kontroli str.47-51)

Poszczególne elementy infrastruktury wodociągowej zostały przekazane do ZGKiM przez Gminę w latach 2001-2014. W badanym okresie Zakład zarządzał dwoma ujęciami wody². Siecią wodociagową objęto 99,1% mieszkańców Gminy³.

(dowód: akta kontroli str.8-24, 47-49)

ZGKiM posiadał ważne pozwolenia wodnoprawne na korzystanie (pobór) z eksploatowanych ujęć wody.

(dowód: akta kontroli str.25-34)

System opomiarowania poboru i produkcji wody opierał się we wszystkich ujęciach na wodomierzach wody pobieranej na studniach oraz na wodomierzach wody uzdatnionej na wejściu do sieci. ZGKiM bazował, co do zasady, na odczytach elektronicznych z ujęcia w Górczynie, oraz ręcznych odczytach z ewidencji eksploatacji ujęcia Stare Drzewce. W przypadkach wystąpienia awarii systemu elektronicznego uwzględniano odczyty ewidencyjne lub szacowano przepływ na podstawie uśrednionych danych z danego okresu. Dokonane oględziny systemu opomiarowania w strefach ujęcia wody oraz zapisów wprowadzonych do ewidencji na ujęciach wody nie wykazały istotnych niezgodności z danymi dotyczącymi produkcji wody wprowadzonymi do sprawozdań M-06⁴. Stwierdzone odchylenia wynosiły 0,3 tys. m³ (tj. 0,15%) w 2013 roku oraz 0,5 tys. m³ (tj. 0,25%) w 2014 roku.

(dowód: akta kontroli str.47-48, 52-71)

Dyrektor ZGKiM wyjaśniła, że różnice wyniknęły z błędnego odczytania danych oraz pominięcia dwóch dni przy szacowaniu poboru wody w trakcie jednej z awarii. Dodała, że odchylenia nie były duże i mogły wynikać także z dokonywanych w różnych momentach dnia odczytów z wodomierzy, podczas gdy dane elektroniczne podawane były z godziny 0:00. Wpływ na odchylenia mogły mieć także awarie pomp. W latach 2013 2014 miały miejsce po dwie tego rodzaju awarie, a w 2015 roku jedna.

(dowód: akta kontroli str.105)

Dane dotyczące sprzedaży Zakład wykazał w sprawozdaniach M-06 zgodnie z danymi z systemu finansowo-księgowego. W 2013 roku ZGKiM sprzedał 101 tys. m³ wody, tj. 51,8% pobranej (wyprodukowanej) w tym okresie wody. W 2014 roku oraz w I połowie 2015 roku sprzedano odpowiednio 102,9 tys. m³. (50,8%) oraz 48,9 tys. m³, (50,1%) pobranej wody. Udział sprzedaży opomiarowanej wzrósł w kontrolowanym okresie z 89% do 90%.

(dowód: akta kontroli str.80, 86-99)

Zużycie wydobytej wody na własne cele technologiczne w odniesieniu do ilości wyprodukowanej wody wynosiło 28,9% w 2013 roku, 31,8% w 2014 roku oraz 15,8% w I połowie 2015 roku. Było ono wykazane przez ZGKiM częściowo na podstawie opomiarowania, a częściowo ustalono jego wartość w oparciu o szacowanie. Opomiarowaniem wody zużytej na własne cele technologiczne objęto

² Ujęcie wody w Górczynie obsługujące odbiorców z terenu Szlichtyngowej oraz wsi Wyszaków, Dryżyna, Górczyna, Puszcza oraz ujęcie wody w Starych Drzewcach obsługujące mieszkańców wsi Zamysłów, Gola, Stare Drzewce. Na dzień 30 czerwca 2015 roku obsługiwano 809 przyłączy wodociagowych (na koniec 2014 roku 802 a na koniec 2013 roku 791).

³ Na terenach miejskich dostawami wody objęto 97,7% mieszkańców, a na terenach wiejskich 99,6% mieszkańców. Wodę dostarczano do miejscowości: Szlichtyngowa, Wyszaków, Dryżyna, Górczyna, Puszcza, Zamysłów, Gola, Stare Drzewce, Nowe Drzewce, Małe Drzewce.

⁴ M-06 Sprawozdanie o wodociągach, kanalizacji i wywozie nieczystości ciekłych gromadzonych w zbiornikach bezodpływowych.

60,9% w 2013 roku, 45,7% w 2014 r. oraz 54,9% w I półroczu 2015 roku. Wysoki poziom wykorzystania wody na własne cele technologiczne ZGKiM wynikał z płukania elementów infrastruktury wodociągowej (od 37 do 44 % zużycia) oraz płukania infrastruktury kanalizacyjnej (od 56 do 63% zużycia)⁵.

(dowód: akta kontroli str. 53, 55, 80, 103, 107-109)

Straty wody obliczane były poprzez odjęcie od ilości wyprodukowanej wody ilości wody sprzedanej oraz zużycia wody na własne cele technologiczne. Wyniosły one 19,3% w 2013 roku, 17,4% w 2014 roku oraz 20,4% w I półroczu 2015 roku. Zakład w dokumentacji z usuwania awarii w tym okresie oszacował i odnotował straty z nimi związane. Dokonywano tego przy uwzględnieniu takich parametrów jak przekroje rur oraz czas usuwania awarii. Wskaźnik awaryjności sieci zarządzanej przez ZGKiM w badanym okresie wynosił około 0,3%, w przeliczeniu na kilometr sieci. Wskaźnik strat wody wynikających z awarii w odniesieniu do ogółu strat ulegał obniżeniu i wynosił 10,6% w 2013 roku, 9,1% w 2014 roku oraz 4% w I półroczu 2015 r. W 2013 roku tego rodzaju awarii było 20 (obliczono straty wody w ilości około 4 tys. m³), w 2014 roku było ich 16 (obliczono straty wody w ilości 3,2 tys. m³ wody), a w I połowie 2015 roku wystąpiły 4 takie awarie (straty wody oszacowano na około 0,8 tys. m³ wody). ZGKiM w badanym okresie nie ustalił przyczyn pozostałych strat, których udział w stratach całkowitych wynosił 89,36% w 2013 roku, 90,91% w 2014 roku oraz 95,98% w I połowie 2015 roku. Blisko trzy czwarte strat wody generowała sieć zasilana przez ujęcie w Starych Drzewcach⁶.

(dowód: akta kontroli str.52-53, 55, 80-82,103)

ZGKiM posiadał ustalone zasady rozliczania zużycia wody przez Ochotniczą Straż Pożarną (OSP)⁷ i Gminę⁸, natomiast zasady szacowania i rozliczania zużycia wody przez innych odbiorców z pięciu nieopomiarowanych punktów czerpalnych⁹ i hydrantów były uzgadniane indywidualnie z tymi odbiorcami.

(dowód: akta kontroli str.86-88, 103)

ZGKiM stosował zatwierdzone przez Gminę jednolite stawki opłat za dostarczaną wodę, które wynosiły 3,20 zł netto za m³ wody w 2013 r. i 2014 r. oraz 3,27 zł netto za m³ w I połowie 2015 roku.

(dowód: akta kontroli str.35-46)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1/ Oględziny systemu opomiarowania dwóch ujęć wody eksploatowanych przez ZGKiM wykazało, że od 2011 r. Zakład na terenie ujęcia wody w Starych Drzewcach użytkował w systemie opomiarowania produkcji wody (studnia nr 1) wodomierz po upływie ważności legalizacji (znak legalizacji z 2005 r.).

Obowiązek złożenia wniosku o dokonanie ponownej legalizacji urządzeń pomiarowych (wodomierzy) przed upływem okresu ważności legalizacji wynika z art. 8k ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach¹⁰. Zgodnie z poz. nr 4 Tabeli nr 1 załącznika nr 6 do rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia

⁵ ZGKiM w badanym okresie dokonywał płukania elementów oczyszczalni ścieków (m.in. pras i zbiorników) oraz 20 obsługiwanych przez siebie przepompowni ścieków na terenie Gminy.

⁶ Odnotowano tam 65,7% całkowitych strat w 2013 roku, 77,3% w 2014 roku i 75,9% w I połowie 2015 roku.

⁷ ZGKiM wystawiał Gminie faktury sprzedaży wody na cele związane z działaniami straży pożarnej.

⁸ Jako rozwiązanie docelowe przyjęto szacunkowe zużycie wody na poziomie 36m³ rocznie.

⁹ Funkcjonowały one w badanym okresie w miejscowościach: Szlichtyngowa (w obrębie rynku) oraz na cmentarzach w Górczynie, Goli, Starych Drzewcach i Zamysłowie.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r. 1069 ze zm.

7 stycznia 2008 roku w sprawie prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych¹¹ – termin ważności legalizacji dla wodomierzy wynosi 5 lat. Opisany powyżej stan faktyczny wskazuje na naruszenie przez ZGKiM zasady wyrażonej w treści art. 8a ust. 1 ustawy Prawo o miarach, wskazującej, że przyrządy pomiarowe podlegające prawnej kontroli metrologicznej mogą być użytkowane tylko wówczas, jeżeli posiadają odpowiednio ważną decyzję zatwierdzenia typu lub ważną legalizację.

(dowód: akta kontroli str.100)

Dyrektor ZGKiM wyjaśniła, że wymiana wodomierza na terenie ujęcia wody w Starych Drzewcach zaplanowana była znacznie wcześniej, gdyż Gmina Szlichtyngowa w związku ze złym stanem technicznym stacji uzdatniania zaplanowała jej modernizację. Inwestycja była jednak przesuwana w czasie i ma zostać ostatecznie zrealizowana w 2016 roku. ZGKiM jako administrator wstrzymał się w związku z powyższym z dokonaniem wymiany tego wodomierza.

(dowód: akta kontroli str. 101)

NIK, zwraca uwagę, że dokonywanie pomiarów poboru wody przy wykorzystaniu niezalegalizowanych wodomierzy może mieć wpływ na rzetelność danych o rzeczywistych przepływach, co zwiększa ryzyko wykazania błędnych danych w odniesieniu do poboru wody.

2/ Stosownie do art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne¹² korzystanie z wód nie może powodować marnotrawstwa wody. W okresie objętym kontrolą Zakład wyprodukował łącznie 494,8 tys. m³ wody, w tym:

- 194,8 tys. m³ w 2013 r., z tego sprzedaż wyniosła 101 tys. m³, tj. 51,85%;
- 202,4 tys. m³ w 2014 r., z tego sprzedaż wyniosła 102,9 tys. m³, tj. 50,84%;
- 97,6 tys. m³ w I półroczu 2015 r., z tego sprzedaż wyniosła 48,9 tys. m³, tj. 50,10%.

Pozostała część wyprodukowanej wody została przeznaczona na własne cele technologiczne lub stanowiła stratę wody, będącą wynikiem wystąpienia w okresie objętym kontrolą awarii sieci wodociągowej bądź w dużej części wynikająca z nieustalonych przyczyn. Wysoki poziom zużycia wody na cele technologiczne w znacznej mierze wynikał ze specyfiki wykorzystywanej przez Zakład infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 52-71, 110-113)

Dyrektor ZGKiM wyjaśniła, że Zakład ma świadomość, że obecne wskaźniki są niezadawalające i dąży do poprawy sytuacji. Dodała, że przyczyn strat należy upatrywać w starej infrastrukturze wodociągowej, którą należy wymieniać i unowocześniać. W 2016 roku będzie wykonana inwestycja dotycząca ujęcia wody i stacji uzdatniania wody w Starych Drzewcach, co powinno wpłynąć na ograniczenie strat wody, tak jak to było po wykonaniu remontu ujęcia w Górczynie w 2010 roku. Dodała także, że w II połowie 2015 roku zaczęto wprowadzać zmiany w obsłudze i konserwacji infrastruktury kanalizacyjnej i zwiększono kontrole opomiarowania zużytej wody.

(dowód: akta kontroli str. 105-106, 110-113)

¹¹ Dz. U. z 2008 roku, Nr 5 poz. 29 ze zm.

¹² Dz. U. z 2015 r., poz. 469 ze zm.

ZGKiM dysponował rzetelnymi danymi dotyczącymi produkcji i sprzedaży wody, wynikającymi z opomiarowania produkcji (w całości) i sprzedaży (w większości). W ocenie NIK, tak znaczny udział wody niesprzedanej w stosunku do wody wyprodukowanej świadczy o nie w pełni efektywnym sposobie gospodarowania wodą.

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

Opis stanu faktycznego

ZGKiM nie planował i nie realizował w kontrolowanym okresie inwestycji związanych z siecią wodociagową, z uwagi na fakt, iż to Gmina Szlichtyngowa jako właściciel przygotowywała i prowadziła takie inwestycje. Zakład zgłaszał do Gminy potrzeby i dokonywał odbioru powstałych w wyniku inwestycji gminnych elementów infrastruktury wodociagowej w oparciu o decyzje o przekazaniu majątku gminnego do ZGKiM. Zaplanowana pierwotnie w 2011 roku modernizacja ujęcia i stacji uzdatniania wody w Starych Drzewcach była przesuwana w czasie i nie udało jej się zrealizować w kontrolowanym okresie.

(dowód: akta kontroli str.83, 103-104)

Dyrektor ZGKiM wyjaśniła, że Zakład ma ograniczony wpływ na decyzje inwestycyjne związane z infrastrukturą wodociagową, gdyż zapadają one ostatecznie w Gminie Szlichtyngowa. W 2010 roku wykonano kompleksowy remont ujęcia i stacji w Górczynie, natomiast w związku ze słabą jakością niektórych materiałów wystąpiły liczne awarie i w najbliższych latach konieczna będzie dalsza modernizacja tego ujęcia i SUW. Gmina koncentrowała się w pierwszej kolejności na inwestycjach w infrastrukturę kanalizacyjną, natomiast w 2016 roku będzie realizowana modernizacja ujęcia i stacji uzdatniania wody w Starych Drzewcach. W ostatnich latach przygotowano część dokumentacji i wykonano odwiert.

(dowód: akta kontroli str.105-106)

ZGKiM monitorował na bieżąco poziom strat wody względem ilości wyprodukowanej wody, natomiast nie badał ich przyczyn i źródeł a także nie opracował pisemnego programu ich ograniczania. Ponadto Zakład prowadził na bieżąco ewidencję awarii infrastruktury wodociagowej i dokonywał oszacowania strat wynikających z tych awarii.

(dowód: akta kontroli str.52, 80-81, 104-106)

W badanym okresie ZGKiM oprócz doraźnych kontroli przy odczytach wodomierzy nie prowadził planowanych kontroli u odbiorców wody. Odczyty na opomiarowanych przyłączach dokonywane były co dwa miesiące. ZGKiM nie odnotował przypadków stwierdzenia nielegalnego poboru wody oraz strat finansowych z tego tytułu. ZGKiM nie stwierdził w kontrolowanym okresie również strat związanych z błędami w systemie opomiarowania.

(dowód: akta kontroli str.52,104)

W badanym okresie Zakład podejmował działania na rzecz zwiększania liczby odbiorców rozliczanych w oparciu o opomiarowanie i ograniczania przypadków rozliczania dostaw wody na podstawie ryczałtu. Odsetek opomiarowanych przyłączy względem ogółu odbiorców wzrastał w kontrolowanym okresie i wynosił 85,21% w 2013 roku, 85,66% w 2014 roku, a na koniec pierwszego półrocza 2015 roku 86,16%. Sprzedaż wody dla pozostałych odbiorców następowała na zasadzie ryczałtu według normatywnego zużycia wody. W 2013 roku według tej zasady Zakład sprzedał 11,1 tys. m³ wody (117 przyłączy), w 2014 roku 10,5 tys. m³ wody (115 przyłączy), a w I połowie 2015 roku 5,0 tys. m³ wody (112 przyłączy).

(dowód: akta kontroli str.84-85)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę na zasadność przeprowadzania kontroli u odbiorców wody (wrywkowej lub opartej na analizie ryzyka) oraz opracowanie i wdrożenie strategii (programu), a także metod postępowania, których celem byłoby wyeliminowanie bądź ograniczenie strat wody.
2. Zdaniem NIK Zakład winien również bardziej efektywnie współdziałać z Gminą Szlichtyngowa w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji dotyczących infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej, tak by możliwe było dokonanie wyboru optymalnych technologii i materiałów zapewniających oszczędne gospodarowanie wodą.

Dotychczasowe działania Zakładu zmierzające do ograniczenia strat wody były niewystarczające. Skupiały się głównie na opomiarowaniu zużycia wody bądź bieżących naprawach i usuwaniu awarii, w niewielkim natomiast stopniu miały charakter działań zapobiegających powstawaniu strat wody w przyszłości. W szczególności zaniechano rzetelnego ustalenia przyczyn i źródeł strat wody, co utrudniało podjęcie skutecznych działań w celu minimalizowania tych strat. Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie rozwiązań technologicznych wykluczających niekontrolowaną nadprodukcję wody oraz złożone w toku kontroli deklaracje podjęcia działań zapobiegających stratom wody, w wyniku których powinna nastąpić poprawa w zakresie oszczędnego korzystania z wody.

Ocena cząstkowa

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny wynikające z ustaleń kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Dokonywanie pomiarów poboru wody za pomocą spełniających obowiązujące wymagania (zalegalizowanych) urządzeń pomiarowych.
2. Podjęcie skutecznych działań zmierzających do ograniczenia strat wody i jej zużycia na cele technologiczne.

¹³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 .

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze.

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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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 22 stycznia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Krzysztof Hofman
starszy inspektor kontroli państwowej

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
Podpis