



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.411.004.09.2015

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

Kontroler Andrzej Misa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97046 z dnia 3 grudnia 2015 r.
(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Zakład Gospodarki Komunalnej w Trzebiechowie (dalej: *Zakład* lub ZGK).

Kierownik jednostki kontrolowanej Od 16.01.2014 r. dyrektorem Zakładu jest Paweł Mendaluk. W okresie od 3.01.2011r. do 21.03.2013 r. dyrektorem był Krzysztof Zarembki, a w okresie od 22.03.2013 r. do 15.01.2014 r. obowiązki dyrektora pełnił Jerzy Pasek.

(dowód: akta kontroli str. 4-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

W okresie objętym kontrolą, tj. od początku 2013 r. do końca I półrocza 2015 r. Zakład w miarę oszczędnie gospodarował wodą, o czym świadczy relatywnie wysoki poziom sprzedaży wody w stosunku do wody wyprodukowanej (ponad 80%), zwłaszcza przy uwzględnieniu charakterystyki eksploatowanej przez ZGK rozproszonej infrastruktury wodociągowej. Pobór wody na wszystkich ujęciach był prowadzony przez Zakład na podstawie aktualnych pozwoleń wodno-prawnych.

Funkcjonujący w Zakładzie sposób określania wielkości sprzedaży wody pozwalał na rzetelne określenie jej poziomu. Natomiast, wskutek wykorzystywania niesprawnych lub niespełniających obowiązujących wymagań urządzeń pomiarowych na ujęciach wody oraz nieopomiarowania i nieudokumentowania wielkości strat wody i jej zużycia na cele technologiczne (plukanie sieci), wykazywane dane w tym zakresie nie były w pełni wiarygodne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zakład został utworzony uchwałą Rady Gminy w Trzebiechowie² z 10.02.1992 r. Zgodnie ze statutem ZGK³ przedmiotem działalności było między innymi utrzymanie

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.

² Uchwała Nr XVI/71/1992 z dnia 10 lutego 1992 r. w sprawie utworzenia Zakładu Gospodarki Komunalnej.

³ Uchwała Nr V/34/2015 Rady Gminy w Trzebiechowie z dnia 3 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej w Trzebiechowie.

oraz eksploatacja ujęć wody i stacji uzdatniania wody, utrzymanie w stałej sprawności i należytym stanie technicznym sieci wodociągowej, usuwanie awarii sieci i urządzeń na niej zainstalowanych, prowadzenie spraw związanych ze sprzedażą wody. Ponadto Zakład realizował zadania w szczególności z zakresu: kanalizacji, zarządu cmentarzami, utrzymania zieleni gminnej, gospodarki mieszkaniowej, zarządu drogami i gospodarowania odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 3, 7-10)

Odsetek mieszkańców Gminy Trzebiechów objętych siecią wodociagową wynosił 99%. Sieć obejmowała wszystkie miejscowości Gminy. W zarządzie Zakładu znajdowały się 3 ujęcia wody w miejscowościach: Trzebiechów, Podlegórz i Głuchów⁴, z których zaopatrywano w wodę poszczególne miejscowości Gminy. Na wszystkich ww. ujęciach zlokalizowane były po 2 studnie głębinowe. Z ujęć wody w Trzebiechowie i w Podlegórzcu zaopatrywano w wodę po 3 miejscowości, odpowiednio: Trzebiechów, Mieszkowo, Swarzynice oraz Podlegórz, Radowice, Ostrzyce, a z ujęcia zlokalizowanego w Głuchowie wodę dostarczano mieszkańcom następujących miejscowości: Głuchów, Borek, Gębice, Ledno i Głęboka.

Długość przewodów sieci wodociągowej wynosiła 51,9 km, z czego 99% stanowiły przewody z polichloru winylu (1% przewodów stanowiły przewody żeliwne).

Ponad 54% sieci wodociągowej stanowiły przewody 10 –30-letnie. Resztę stanowiły przewody 30–70-letnie (ponad 40%) i w wieku do 10 lat (ponad 5%).

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 19-33)

Łącznie w okresie od 1.01.2013 r. do 30.06.2015 r. odnotowano 13 awarii (4 awarie w 2013 r., 6 awarii w 2014 r. i 3 awarie w I półroczu 2015 r.). Koszty napraw przeprowadzonych w tym okresie, tj. koszty najmu koparko-ładowarki oraz zakupu materiałów, wyniosły łącznie ponad 12 tys. zł.

Na podstawie prowadzonych w Zakładzie ewidencji nie było możliwe ustalenie wielkości strat wody, które nastąpiły w wyniku awarii sieci. Nie posiadano również informacji o innych niż awarie przyczynach strat wody.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 39, 40)

1.2. W badanym okresie Zakład wyprodukował łącznie 301,5 tys. m³ wody, z czego 113,0 tys. m³ w 2013 r., 127,0 tys. m³ w 2014 r. i 61,5 tys. m³ w I półroczu 2015 r. W okresie tym Zakład sprzedał łącznie 247,0 tys. m³ wody (tj. 81,9% wtłoczonej do sieci wodociągowej), z czego 92,0 tys. m³ w 2013 r., 104,0 tys. m³ oraz 51,0 tys. m³ w I półroczu 2015 r.

Udział objętości strat wody oraz wody sprzedanej w objętości wody wyprodukowanej w poszczególnych latach wyniósł odpowiednio:

- 8,9% i 81,4% w 2013 r.,
- 9,5% i 81,9% w 2014 r.,
- 9,1% i 82,9% w I półroczu 2015 r.

Zużycie wody na własne cele związane z technologicznym procesem produkcji wody (płukanie urządzeń filtrujących lub sieci) nie było opomiarowane i według szacunkowych danych wyniosło: 10,5 tys. m³ w 2013 r. (tj. 8,9% wody wyprodukowanej), 11,4 tys. m³ w 2014 r. (tj. 8,7%) oraz 4,9 m³ w I półroczu 2015 r. (tj. 8,0%).

(dowód: akta kontroli str. 11, 40, 88-89)

⁴ Starosta Zielonogórski udzielił pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód w zakresie poboru wód podziemnych z ujęć zlokalizowanych w miejscowościach Trzebiechów, Podlegórz i Głuchów.

1.3. Objętość wody wyprodukowanej przez Zakład w poszczególnych latach szacowano w oparciu o wskazania wodomierzy zainstalowanych na poszczególnych ujęciach. Objętość wody sprzedanej, niemal w całości, ustalana była na podstawie wskazań wodomierzy. Wielkości wody zużytej na własne cele technologiczne oraz jej straty wynikały z szacunków pracowników Zakładu, jednak nie wprowadzono w tym względzie żadnych jednolitych zasad (miarodajnej metodologii). Nie ewidencjonowano również przeprowadzanych płukań sieci.

(dowód: akta kontroli str. 11, 40, 82-86)

Wprowadzanie wszystkie ujęcia wód podziemnych zostały wyposażone w wodomierze, to jednak nie zapewniały one rzetelnych pomiarów objętości wody pobranej i podanej do sieci wodociągowej. Z analizy porównawczej zaewidencjonowanych stanów wodomierzy zainstalowanych na ujęciach wody w Trzebiechowie i Głuchowie wynikało między innymi, że w poszczególnych okresach do sieci włączano więcej wody niż wydobyto.

Ponadto 7 spośród 10 wodomierzy, znajdujących się na wyposażeniu trzech stacji uzdatniania wody (dalej: SUW), nie zostało legalizowanych w terminach wynikających z przepisów ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach⁵ oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 7 stycznia 2008 r. w sprawie prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych⁶.

(dowód: akta kontroli str. 62, 64)

Zakład prowadził ewidencje dla każdego z ujęć, z których wynikały między innymi stany odczytów z wodomierzy zainstalowanych na poszczególnych ujęciach, stany liczników energii elektrycznej, niektóre prace konserwacyjne, wymiany elementów wyposażenia ujęć oraz pobór próbek wody. Wpisów dokonywano na ogół co tydzień, tj. każdorazowo po przeprowadzeniu płukania złoża filtrów. Jednakże ewidencję wodomierzy na ujęciu w Głuchowie prowadzono dopiero od września 2014 r., nie prowadzono ewidencji stanu wodomierza zainstalowanego na wyjściu z SUW w Podlegórzcu, nie ewidencjonowano także przeprowadzonych płukań sieci wodociągowej.

Z wyjaśnień dyrektor Zakładu wynika, że ewidencja wodomierza na SUW w Głuchowie prowadzona była od wymiany wodomierza wejściowego na studni, natomiast wskazań wodomierza zainstalowanego na SUW w Podlegórzcu nie ewidencjonowano ze względu na nieprawidłowe dane oraz upływ terminu jego legalizacji. Wodę zużytą na płukanie sieci wodociągowej szacowano na podstawie danych otrzymanych od konserwatora wodociągów. Jednocześnie dyrektor zobowiązał się do prowadzenia pełnej ewidencji wodomierzy oraz płukań sieci począwszy od 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 40, 88-89)

Dane wykazywane przez ZGK w rocznych sprawozdaniach M-06 o wodociągach, kanalizacji i wywozie nieczystości ciekłych gromadzonych w zbiornikach bezodpływowych sporządzanych za lata 2013-14 wynikały z szacunków i wskazań wodomierzy opisanych wyżej.

(dowód: akta kontroli str. 11, 15-18)

1.4. W Zakładzie opracowano *Sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i odprowadzania ścieków*, w którym między innymi scharakteryzowano sieć wodociągową, opisano siły i środki do przewozu wody, plan jej dowozu oraz sposób informowania ludności

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1069 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 5, poz. 29 ze zm.

o dowozie wody pitnej i przemysłowej. W dokumencie tym nie przewidziano wykorzystania wody na cele własne (np. płukanie i dezynfekcja sieci).

(dowód: akta kontroli str. 68-81)

W wyniku przeprowadzenia 15 kontroli w zakresie jakości wody w okresie 1.01.2013 – 30.06.2015, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Zielonej Górze każdorazowo stwierdzał jej przydatność do spożycia przez ludzi.

(dowód: akta kontroli str. 63)

1.5. W okresie objętym kontrolą ceny brutto za dostarczoną wodę przedstawiały się następująco:

- do końca 2014 r. – 4,48 zł za m³ (netto 4,15 zł za m³),
- od 1.01 do 30.06.2015 r. – 4,17 za m³ (netto 3,86 zł za m³).

Ceny brutto za dostarczoną wodę były wyższe od przeciętnych cen w województwie lubuskim⁷, gdzie w 2015 r. średnia cena 1 m³ dostarczonej wody wynosiła 3,89 zł.

(dowód: akta kontroli str. 49-61)

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 określenie ilości wody zużytej na płukanie sieci oraz utraconej w wyniku awarii.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wodomierze zainstalowane na stacjach uzdatniania wody znajdujących się w zarządzie ZGK nie zapewniały rzetelnych pomiarów.

Ze wskazań wodomierzy wynikało bowiem, że:

- ✓ na ujęciu wody w Trzebiechowie pobrano w poszczególnych latach mniej wody niż włączano do sieci, tj.: w 2013 r. – mniej o 36,5 tys. m³ (pobrano 16,7 tys. m³, a włączono 53,2 tys. m³), w 2014 r. – mniej o 39,7 tys. m³ (pobrano 19,7 tys. m³, a włączono 59,4 m³) oraz w I półroczu 2015 r. – mniej o 31,6 tys. m³ (pobrano 10,0 tys. m³, a włączono 41,6 tys. m³).
- ✓ na ujęciu wody w Głuchowie:
 - w IV kwartale 2014 r. (ewidencja wskazań wodomierzy prowadzona jest od września 2014 r.) pobrano o 0,9 tys. m³ mniej wody niż włączono do sieci (pobrano 9,3 tys. m³, a włączono 9,7 tys. m³ oraz zużyto do płukania złożeń filtrów 0,6 tys. m³);
 - w I półroczu 2015 r. z 17,6 tys. m³ wody pobranej, do sieci włączono 10,9 tys., a na płukanie złożeń filtrów zużyto 1,5 tys. m³ wody. W związku z powyższym, różnica pomiędzy wodą pobraną a włączoną do sieci i zużytą na potrzeby technologiczne wyniosła 5,2 tys. m³ (29,5% wody pobranej).

Skutkiem powyższego stanu był brak możliwości wiarygodnej oceny dystrybucji wody i stanu technicznego sieci.

(dowód: akta kontroli str. 64)

Zgodnie z wyjaśnieniami dyrektora Zakładu, przyczynę powyższych rozbieżności na ujęciu w Trzebiechowie i w IV kwartale na ujęciu w Głuchowie

⁷ Dane zawarte na www.cena-wody.pl.

mogły stanowić błędne wskazania wodomierzy oraz błędy przy odczytach. Natomiast wysoka strata wody na ujęciu w Głuchowie w I półroczu 2015 r. wynikała z ujawnionej w tym okresie awarii w miejscowości Głęboka (pęknięta rura o dużej średnicy i trudne do zlokalizowania miejsce wycieku wody). Dyrektor Zakładu zobowiązał się do wymiany niesprawnych wodomierzy do końca I kwartału 2016 r. (wodomierze zostały zakupione już w toku kontroli NIK).

(dowód: akta kontroli str. 82-87)

2. Trzy stacje uzdatniania wody znajdujące się w zarządzie Zakładu, wyposażone były w 10 wodomierzy, spośród których 7⁸ upłynął termin legalizacji.

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 miarach⁹, a w stosunku do wodomierzy uszkodzonych – z art. 8k ust. 2 pkt 5 ww. ustawy. Zgodnie z poz. 4 Tabeli nr 1 załącznika nr 6 do rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 7 stycznia 2008 roku w sprawie prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych¹⁰ – termin ważności legalizacji dla wodomierzy wynosi 5 lat.

Skutkiem braku terminowej legalizacji wodomierzy mógł być brak wiarygodnych danych dotyczących wielkości pobranej i wtłoczonej do sieci wody, a także wody zużytej na płukanie złożeń filtrów.

(dowód: akta kontroli str. 62)

Z wyjaśnień dyrektora Zakładu wynika, że legalizacja wodomierzy zainstalowanych na poszczególnych ujęciach jest dokonywana sukcesywnie, w zależności od kondycji finansowej Zakładu. W 2014 r. zostały wymienione 2 wodomierze, natomiast zakupu kolejnych 7 dokonano w grudniu 2015 r. i zostaną one wymienione do końca I kwartału 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 88-89)

Ocena cząstkowa

Zakład dysponował wiarygodnymi danymi jedynie odnośnie wielkości sprzedaży wody, natomiast brak było rzetelnych danych dotyczących wielkości wody pobranej i podanej do sieci oraz strat wody i zużycia jej na cele technologiczne, co przede wszystkim spowodowane było niesprawnymi lub nie spełniającymi wymagań wodomierzami zainstalowanymi na poszczególnych ujęciach. Zakład w miarę oszczędnie gospodarował wodą, o czym świadczy relatywnie wysoki poziom sprzedaży wody w stosunku do wody wyprodukowanej (ponad 80%).

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 7 ust. 1 statutu, ZGK zarządzał powierzonym mu majątkiem stanowiącym mienie Gminy. Natomiast zgodnie z § 4 ust. 2 ww. statutu, do zakresu zadań ZGK nie wchodziło prowadzenie inwestycji w infrastrukturze wodociągowej (inwestorem była Gmina Trzebiechów).

(dowód: akta kontroli str. 7-10)

⁸ Legalizacji 3 wodomierzy zainstalowanych na SUW w Głuchowie dokonano w 1998 r. (2 wodomierze), i w 2007 r.; 2 wodomierze na SUW w Podlegórze legalizowano w 1998 r. i 2003 r.; 2 wodomierze na SUW w Trzebiechowie legalizowano w 2006 r.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1069 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2008 r., Nr 5 poz. 29 ze zm.

W Zakładzie nie opracowano programu oszczędzania wody. Nie przeprowadzono analiz w zakresie wykorzystania i ograniczania strat wody.

Natomiast w celu oszczędnego gospodarowania zasobami wodnymi podjęto niżej wymienione działania:

- w latach 2014-15 wymieniono lub zamontowano około 240 wodomierzy u odbiorców wody,
- wymieniano nieszczelne hydranty,
- montowano nakładki magnetyczne,
- niezwłocznie usuwano awarie na sieci wodociągowej.

(dowód: akta kontroli str. 65-67)

Z wyjaśnień złożonych przez dyrektora Zakładu wynika, że w zależności od posiadanych środków finansowych planuje się podjęcie następujących działań zmierzających do ograniczenia strat wody:

- modernizacja Stacji Uzdatniania Wody w Trzebiechowie,
- wymiana sieci wodociągowej na odcinku ujęcie – SUW w Podlegórzcu,
- dalsza wymiana niesprawnych hydrantów na sieci wodociągowej,
- dalsza wymiana wodomierzy w gospodarstwach domowych,
- kampania edukacyjna dla mieszkańców gminy, mającej na celu poprawienie świadomości zasad oszczędnego gospodarowania wodą.

Szacunkowe koszty realizacji ww. działań wynoszą około 1 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 65-67)

W ocenie dyrektora Zakładu, głównymi przeszkodami w oszczędnym gospodarowaniu wodą przez ZGK są: nieszczelności na sieci wodociągowej, powodowane złym stanem technicznym systemu wodociągowego; awarie przewodów wodociągowych oraz straty spowodowane nieszczelnymi hydrantami.

(dowód: akta kontroli str. 65-67)

Uwaga dotycząca badanej działalności

W celu dalszego ograniczania strat wody, zasadne staje się ustalenie przyczyn ich powstawania, a następnie opracowanie i wdrożenie strategii (programu) oszczędzania wody.

Ocena cząstkowa

Podjęte przez Zakład działania pozwoliły osiągnąć względnie niewysoki poziom strat wody i jej zużycia na własne cele technologiczne. Poprawę ww. wskaźników może przynieść realizacja planów modernizacyjnych, a także montaż sprawnych urządzeń pomiarowych.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

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 Kontroli¹¹, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o dokonywanie pomiarów poboru wody za pomocą sprawnych i spełniających obowiązujące wymagania urządzeń pomiarowych (wodomierzy).

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

¹¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosku

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze.

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 22 stycznia 2016 r.

Kontroler
Andrzej Misa
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
Podpis

.....
Podpis