



Sprawozdanie z zadania zapewnającego pod nazwą

„Prawidłowość naliczania opłat i rozliczania odbiorców korzystających

z usług dostarczania wody i odprowadzania ścieków przez Zakład

Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej”

Ornontowice, sierpień 2021 r.

Nazwa komórki audytowanej	Zakład Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej (dalej także jako ZGKiW) ul. Zwycięstwa 26, 43-178 Ormontowice
Nazwa podmiotu przeprowadzającego zadanie zapewniające	Audit Consulting Municipal Sp. z o.o. ul. Zgrzebnioka 58, 41 – 500 Chorzów
Audytory uczestniczący w zadaniu zapewniającym na podstawie wystawionego upoważnienia	dr Mariusz Siwoń – audytor wewnętrzny Paulina Pająk – asystent audytu
Data rozpoczęcia zadania	26 kwietnia 2021 r.
Data sporządzenia sprawozdania	31 sierpnia 2021 r.

Spis treści:

I. WYNIKI WSTĘPNEGO PRZEGLĄDU	3
II. TEMAT I CEL ZADANIA	6
III. ZAKRES PODMIOTOWY I PRZEDMIOTOWY ZADANIA	6
IV. USTALENIA STANU FAKTYCZNEGO.....	7
V. STANOWISKO AUDYTORA WEWNĘTRZNEGO WOBEC WNIESIONYCH PRZEZ AUDYTOWANEGO ZASTRZEŻEŃ	26
VI. OGÓLNA OCENA KONTROLI ZARZĄDCZEJ	26

I. WYNIKI WSTĘPNEGO PRZEGLĄDU.

Charakterystyka badanego obszaru

Zasadniczym przedmiotem aktywności gminy jest wykonywanie zadań publicznych (zadań własnych i zleconych) we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Rozległy katalog zadań własnych gminy obejmuje zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, co wyraźnie zostało przesądzone przez ustawodawcę w dwóch aktach prawnych.

Pierwszym aktem jest ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 1378), a dokładnie art. 7 ust. 1 pkt 3 tejże ustawy, zgodnie z którym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, do których zalicza się sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, należy do zadań własnych gminy. Kolejną regulacją konkretyzującą zadanie własne gminy w ww. zakresie jest ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków z dnia 7 czerwca 2001 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 2028, 479). Jak wskazano bowiem wprost w art. 3 ust. 1 niniejszej ustawy – zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy.

Wskazać należy, iż od 12 grudnia 2017 roku obowiązuje zmieniona ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw, a nowelizacja ta wprowadziła szereg istotnych modyfikacji. W pełni uprawnione jest w tym przypadku stwierdzenie, że regulacje prawne dotyczące dostarczania wody i odprowadzania ścieków uległy pod koniec 2017 r. jednej z największych modyfikacji na przestrzeni ostatnich 15 lat. Zmiana ustawy miała na celu wyeliminowanie problemów związanych z funkcjonowaniem rynku tych usług. Jedną z najważniejszych innowacji stanowiło utworzenie urzędu regulatora cen, czyli organu zatwierdzającego taryfę, którego funkcję pełni regionalny dyrektor zarządu gospodarki wodnej PGW Wody Polskie. Co za tym idzie, całkowicie zmieniły się dotychczasowe zasady nadzoru nad przedsiębiorstwami dostarczającymi wodę i odprowadzającymi ścieki.

Do zadań organu regulacyjnego w postaci dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, zgodnie z art. 27e ust. 3 u.z.w.o.ś. należy m.in. opiniowanie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków, rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami wodociągowo-

kanalizacyjnym a odbiorcami usług, a także zbieranie i przetwarzanie informacji dotyczących przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, w szczególności obliczanie średnich cen dostaw wody i odbioru ścieków i publikowanie informacji o tych cenach. Organ ten uzyskał ponadto podstawową kompetencję dla gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej, a mianowicie uprawnienie w zakresie oceny, weryfikacji oraz zatwierdzania taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Mimo formalnego pozostawienia gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej jako zadania własnego gmin, organy samorządu utraciły kluczowe uprawnienia regulacyjne, dzięki którym w znaczący sposób wpływać mogły na lokalny rynek usług dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Ustawodawca nie pozbawił jednak gmin wszelkich instrumentów regulacyjnych. Wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast nadal są bowiem organem właściwym w sprawach udzielania zezwoleń na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, a także posiadają kompetencje w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Co więcej, jako organ wykonawczy biorą udział w procesie ustalania wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych. Rady gmin natomiast dysponują kompetencjami w zakresie uchwalania regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych (por. Z. Jerzmanowski, *Vademecum wójta*, Warszawa 2018).

Pierwszoplanowym zadaniem przed przystąpieniem do badania wyznaczonego obszaru poddanego audytowi było przeanalizowanie przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie jednostki oraz wewnętrznych regulacji ustanowionych przez jednostkę, które wpływają pośrednio bądź bezpośrednio na sposób naliczania opłat i rozliczania odbiorców korzystających z usług dostarczania wody i oprowadzania ścieków przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej w Ornontowicach.

Kryteria oceny mechanizmów kontrolnych w obszarze działalności jednostki objętym zadaniem

Ocena procesu według określonych kryteriów oceny powinna być podstawą do sformułowania przez audytora wewnętrznego opinii w sprawie adekwatności, skuteczności i efektywności mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze ryzyka objętym zadaniem. Ustalenie kryteriów oceny jest szczególnie istotne dla właściwego określenia zakresu

przedmiotowego i podmiotowego oraz narzędzi i technik przeprowadzenia zadania zapewniającego, a także rodzaju dowodów, które powinny zostać zgromadzone w trakcie przeprowadzania przez audytora czynności audytowych. Kryteria oceny określone przez audytora są odpowiednie dla danego badanego obszaru, wiarygodne, istotne i zrozumiałe.

Jako kryterium oceny mechanizmów kontrolnych w obszarze objętym zadaniem przyjęto kryterium legalności (ocena regulacji statutowych jednostki z punktu widzenia zgodności z obowiązującym prawem w badanych obszarach) oraz celowości (ocenę działalności jednostki z punktu widzenia realizacji celów i zadań oraz czy ta działalność jest prowadzona w sposób racjonalny i czy przynosi spodziewane efekty).

Ustalenia stanu faktycznego będą oceniane pod względem: adekwatności, skuteczności i efektywności mechanizmów kontroli zarządczej, sklasyfikowane jako:

- W przypadku braku stwierdzenia nieprawidłowości w badanym zakresie działalności Zakładu Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej, funkcjonujący w jednostce system kontroli zarządczej w w/w obszarze otrzyma opinię pozytywną, tzn. funkcjonuje w stopniu wystarczającym.
- W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w badanym zakresie działalności Zakładu Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej, nieskutkujących naruszeniem dyscypliny finansów publicznych bądź poważnym zakłóceniem działalności Zakładu Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej, funkcjonujący w jednostce system kontroli zarządczej w w/w obszarze otrzyma opinię pozytywną z zastrzeżeniami, tzn. funkcjonuje w stopniu ograniczonym.
- W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w badanym zakresie działalności Zakładu Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej, których skutkiem będzie naruszenie dyscypliny finansów publicznych bądź poważnym zakłóceniem działalności Zakładu Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej, funkcjonujący w jednostce system kontroli zarządczej w w/w obszarze otrzyma opinię negatywną, tzn. system nie funkcjonuje.

Zastosowane techniki oraz narzędzia audytu

- analiza dokumentacji związanej z badanym obszarem,
- uzyskiwanie wyjaśnień i informacji,
- weryfikacja wykonanych czynności,

- zapoznanie się z dokumentami związanymi z organizacją i funkcjonowaniem komórki zajmującej się badanym obszarem.

II. TEMAT I CEL ZADANIA.

Temat:

Prawidłowość naliczania opłat i rozliczania odbiorców korzystających z usług dostarczania wody i odprowadzania ścieków przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej.

Cel:

Głównym celem przeprowadzenia audytu wewnętrznego w wyznaczonym obszarze było uzyskanie dowodów pozwalających na dostarczenie Wójtowi Gminy Ornontowice racjonalnego zapewnienia o adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w badanym obszarze poprzez zbadanie prawidłowości naliczania opłat i rozliczania odbiorców korzystających z usług dostarczania wody i odprowadzania ścieków przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej w Ornontowicach.

III. ZAKRES PODMIOTOWY I PRZEDMIOTOWY ZADANIA.

Podmiotowy:

Zakład Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej
ul. Zwycięstwa 26
43-178 Ornontowice

Przedmiotowy:

Audyt wewnętrzny stanowi niezależne, obiektywne działania o charakterze zapewniającym i doradczym, których celem jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań poprzez systematyczną ocenę kontroli zarządczej, stanowiącej ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

W odniesieniu do powyższego przedmiotem zadania audytowego była ocena sposobu naliczania opłat i rozliczania odbiorców korzystających z usług dostarczania wody i odprowadzania ścieków przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej, a także sposobu funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w tym obszarze.

W badanym obszarze czynności audytowe objęły następujące zagadnienia:

- kompletność regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- taryfy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania ścieków;
- rzetelność zawierania z odbiorcami umów na dostawę wody oraz umów na odprowadzanie ścieków;
- windykacja należności.

IV. USTALENIA STANU FAKTYCZNEGO

Zakład Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej (*dalej również jako: „Zakład” lub „ZGKiW”*) stanowi jednostkę organizacyjną Gminy Ornontowice. Zakład utworzony został Uchwałą Nr XXX/173/2000 Rady Gminy Ornontowice z dnia 28 września 2000 r. w sprawie utworzenia gminnej jednostki organizacyjnej pod nazwą Zakład Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej (kolejną zmienioną Uchwałą Nr XXXI/180/2000 Rady Gminy Ornontowice z dnia 31 października 2000 r. w sprawie zmiany w uchwale dotyczącej utworzenia gminnej jednostki organizacyjnej pod nazwą Zakład Gospodarki Wodnej i Wodociągowej).

Zakład Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej z siedzibą w Ornontowicach utworzono do realizacji zadań własnych Gminy, związanych z szeroko rozumianą gospodarką komunalną. Przedmiot działania Zakładu stanowi w szczególności: zarządzanie i realizacja zadań w zakresie gospodarki komunalnej gminy, kierowanie gospodarką wodociągową oraz administrowanie majątkiem wodociągowym gminy oraz nadzór nad budową i konserwacją skwerów, kwietników oraz zieleni gminnej, a także wykonywanie drobnych prac w tym zakresie.

Zakład prowadzi działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, polegającą na zakupie wody pitnej od jej dostawcy hurtowego tj. Górnośląskiego Przedsiębiorstwa Wodociągowego w Katowicach, a następnie jej sprzedaży klientom indywidualnym oraz innym podmiotom na terenie Gminy Ornontowice (wraz z dodatkowymi działaniami tj. zawieranie indywidualnych umów na dostawę wody, kontrola stanu technicznego sieci, wydawanie warunków wykonania przyłączy wodociągowych oraz sieci głównych, prowadzenie poboru opłat za świadczone usługi oraz usuwanie powstałych awarii wodociągowych).

Swą działalność Zakład Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej opiera na Statucie stanowiącym załącznik do Uchwały nr VIII/168/19 Rady Gminy Ornontowice z dnia 23 maja 2019 r. Wewnętrzna struktura organizacyjna Zakładu oraz szczegółowy zakres działania

Zakładu określa Regulamin Organizacyjny stanowiący załącznik nr 1 do Zarządzenia Kierownika Zakładu Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej w Ornontowicach Nr 6/2004 z dnia 29 listopada 2004 r.

Działalnością Zakładu kieruje Dyrektor Zakładu, który odpowiada za całokształt jego działalności, dobór pracowników oraz za powierzone składniki majątkowe.

W ramach przeprowadzonych czynności audytowych przeprowadzono analizę prawidłowości naliczania opłat i rozliczania odbiorców korzystających z usług dostarczania wody i odprowadzania ścieków przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej opierając się na czterech badanych obszarach (kompletności regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, opracowanych taryfy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania ścieków, rzetelności umów zawieranych z odbiorcami na dostawę wody oraz na odprowadzanie ścieków oraz sposobie windykowania należności).

Podstawowymi aktami prawnymi, które określają badany obszar oraz na których oparto się przeprowadzając audyt były:

- ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 1378 *dalej również jako: „u.s.g.”*);
- ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków z dnia 7 czerwca 2001 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 2028, 479 *dalej również jako: „u.z.z.w.”*);
- rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. z 2018 r. poz. 472 z późn. zm., *dalej również jako: „rozporządzenie w sprawie określania taryf”*).

1. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków stanowi akt prawa miejscowego, co potwierdza art. 19 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków.

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązujący na terenie Gminy Ornontowice przyjęto Uchwałą nr IV/25/19 Rady Gminy Ornontowice z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Ornontowice po zasięgnięciu opinii Dyrektora

Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach wyrażonej w formie postanowienia z dnia 30 listopada 2018 roku (*dalej również jako: „Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków” lub „Regulamin”*). Określa on prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Ornontowice.

Zespół audytorski ustalił, że Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków co do zasady zawiera wszelkie elementy przedmiotowo istotne wskazane w art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków tj. reguluje minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, warunki przyłączenia do sieci, warunki techniczne określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonywanego przyłącza, sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i odprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany reklamacji oraz warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, art. 19 ustawy nie daje radzie gminy prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w cytowanym przepisie ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Regulacja ta ma charakter wyczerpujący, co należy rozumieć w ten sposób, że uchwalając na jej podstawie regulamin odprowadzania ścieków rada gminy powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Wskazując zakres zagadnień mających być objętymi regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej nie posłużył się sformułowaniem "może określić", ale sformułowaniem "regulamin powinien określać", co prowadzi do wniosku, że treść regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej.

Analiza treści rozdziału 2 i zapisów § 2 pkt 3 Regulaminu wykazała, że kwestie te nie zostały uregulowane zgodnie z dyspozycją przepisu art. 19 ust. 5 pkt 5 u.z.z.w. Zgodnie bowiem z § 2 pkt 2 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, przedsiębiorstwo ma obowiązek zapewnić w szczególności dostawę wody o jakości przeznaczonej do spożycia przez ludzi w ilości nie mniejszej niż 0,5m³ na miesiąc, to jest 6m³ rocznie i o parametrach określonych rozporządzeniem ministra właściwego do spraw

zdrowia. Zespół audytorski stwierdza, że powyżej przytoczony zapis odwołujący się do przepisów rozporządzenia ministra zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi jest niewystarczający. Pod ustawowym pojęciem „minimalny poziom usług” należy rozumieć zarówno ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw, a także jej jakość. Wymagania dotyczące jakości wody co prawda regulowane są odrębnym rozporządzeniem, zaś ilość i jakość oraz warunki świadczonych usług winna określać umowa, jednakże niniejsze nie zwalnia rady gminy z wyrażonego konkretnymi danymi określenia obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego w zakresie zapewnienia minimalnego poziomu świadczonych usług (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 10 listopada 2016 r. sygn. II SA/Sz 929/16). Jak bowiem trafnie wskazano w wyroku WSA w Krakowie z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 651/20, skoro z art. 19 ust. 5 pkt 1 u.z.z.w. wynika, że regulamin powinien określać minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, to ujęcie tej kwestii poprzez odesłanie wyłącznie do regulacji umownej narusza powołany przepis tej ustawy. Powyżej opisana nieprawidłowość powoduje, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie wyczerpuje materii ustawowej.

Rekomendacja:

Określenie w Regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków parametrów jakościowych dostarczanej wody.

Zgodnie z § 5 ust. 3 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków treść umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków nie może ograniczać praw i obowiązków stron, wynikających z przepisów ustawy, z przepisów wykonawczych do ustawy oraz niniejszego Regulaminu. Zakaz wprowadzania do umowy postanowień sprzecznych z innymi obowiązującymi przepisami prawa wynika z powszechnie obowiązującego prawa (por. art. 58 ust. 1 Kodeksu Cywilnego), nie zaś z regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Zespół audytorski stwierdza, iż w powyższym zapisie nastąpiło nieuprawnione zawężenie w stosunku do regulacji prawa cywilnego aktów prawnych, z którymi postanowienia umowy nie mogą być niezgodne. W przepisie tym mowa jest bowiem o ustawie, pod którą zgodnie z § 1 pkt 1 regulaminu rozumieć należy jedynie ustawę o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym zaopatrzeniu ścieków.

W § 5 ust. 5 Regulaminu Rada Gminy Ornontowice postanowiła, że po zawarciu umowy Odbiorca jest zobowiązany do pisemnego poinformowania Przedsiębiorstwa o utracie przezeń prawa do korzystania z nieruchomości, a do czasu poinformowania Przedsiębiorstwa Odbiorca ponosi odpowiedzialność za należności powstałe w związku ze świadczeniem usług przez Przedsiębiorstwo. Zespół audytorski stwierdza, że obowiązek nałożony na odbiorców w ust. 5 § 5 regulaminu stanowi materię możliwą do uregulowania w umowie.

Rekomendacja:

Dążenie do uregulowania wszelkich dodatkowych postanowień pomiędzy stronami w umowach, ograniczając tym samym treść Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków wyłącznie do postanowień wskazanych w art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

2. Taryfy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania ścieków.

Przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne, zgodnie z § 3 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, zobowiązane jest do opracowania taryfy w sposób zapewniający: uzyskanie niezbędnych przychodów, ochronę odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat, eliminowanie subsydiowania skrośnego, motywowanie odbiorców usług do racjonalnego korzystania z wody i ograniczania zanieczyszczenia ścieków oraz łatwość obliczania i sprawdzania cen i stawek opłat.

Na dzień sporządzenia niniejszego sprawozdania, taryfa dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Ornontowice dla odbiorców korzystających z usług ZGKiW Ornontowice, obowiązuje od dnia 1.06.2018 r. przez okres 3 lat (do dnia 31 maja 2021 r.) zgodnie z Decyzją nr GL.RET.070.7.116.2018 EK z dnia 26.04.2018 r.

Zakład Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej jako Przedsiębiorstwo wodociągowe określiło dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę trzy grupy taryfowe:

- I grupa taryfowa - odbiorcy indywidualni (gospodarstwa domowe),
- II grupa taryfowa - odbiorcy korzystający bezpośrednio z wodociągu przesyłowego (zakup hurtowy),
- III grupa taryfowa - odbiorcy przedpłatowi (zapłać i korzystać).

Za dostarczoną wodę na terenie Gminy Ornontowice stosuje się taryfę niejednolitą (zawierającą różne ceny dla poszczególnych grup odbiorców) – dwuczłonową (poza III grupą odbiorców) składającą się:

1) z ceny za m³ dostarczonej wody w rozliczeniach dokonywanych na podstawie odczytu wskazań wodomierza lub na podstawie przepisów dotyczących przeciętnych norm zużycia wody;

2) ze stawki opłaty abonamentowej na odbiorcę: w rozliczeniach w oparciu o wskazania wodomierza głównego, w rozliczeniach na podstawie przepisów dotyczących przeciętnych norm zużycia wody, w rozliczeniach z osobą korzystającą z lokalu z budynku wielolokalowym, w rozliczeniach w oparciu o wskazania wodomierza mierzącego ilość wody bezpowrotnie zużytej (podlewanie ogrodu). Stawki opłaty abonamentowej wyrażone są w złotych na odbiorcę usług za okres rozliczeniowy – zł/miesiąc.

Taryfa		Cena/stawka w okresie taryfowym 2018-2021	
		Netto	Brutto
I grupa	Cena za 1m ³ dostarczonej wody – zł/m ³	4,44	4,8
	Stawka opłaty abonamentowej – zł/odbiorcę/m-c	5	5,4
II grupa	Cena za 1m ³ dostarczonej wody – zł/m ³	2,4	2,59
	Stawka opłaty abonamentowej – zł/odbiorcę/m-c	80	86,4
III grupa	Cena za 1m ³ dostarczonej wody – zł/m ³	6,94	7,5
	Stawka opłaty abonamentowej – zł/odbiorcę/m-c	brak	brak

Tabela nr 1. Wysokość cen i stawek opłat za dostarczoną wodę w okresie taryfowym 2018 -2021.

Na wpływ kosztów dostaw wody dla poszczególnych grup odbiorców miały następujące czynniki: koszty zakupu wody, zakup materiałów (wodomierze, reduktory, opaski naprawcze, kształtki PE i PP, smary, paliwo, narzędzia, uszczelki), wynagrodzenia, remonty (usuwanie awarii, remonty sieci, remonty urządzeń, usługi telemetryczne) oraz pozostałe wydatki tj. badania laboratoryjne, usługi sprzętowe, usługi specjalistyczne (przewierty, analizy, kosztorysy) nadzory, remonty wodomierzy, legalizacja urządzeń.

Dla zbiorowego odprowadzania ścieków Zakład określił jedną grupę taryfową: wszyscy odbiorcy usług, uzasadniając niniejsze brakiem zakładów przemysłowych odprowadzających ścieki przemysłowe do kanalizacji administrowanej przez Zakład oraz nie następowaniem przekroczenia warunków wprowadzania ścieków przemysłowych. Cena za m³ odprowadzonych ścieków stosowana jest w rozliczeniach z odbiorcami za ilość

odprowadzonych ścieków ustalonych na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych lub zużycia wody określonego zgodnie ze wskazaniem wodomierza lub na podstawie przepisów dotyczących przeciętnych norm zużycia wody. Cena za odprowadzanie ścieków wyrażona jest w zł/m³.

Taryfa	Cena/stawka w okresie taryfowym 2018-2021	
	netto	Brutto
Wszyscy odbiorcy	6,32	6,83

Tabela nr 2. Wysokość cen i stawek opłat za odprowadzone ścieki w okresie taryfowym 2018-2021.

Podstawę ustalania taryf stanowiły dane ewidencji księgowej. Do cen i stawek opłat doliczono podatek od towarów i usług, zgodnie z obowiązującymi przepisami w wysokości 8%.

Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie dokonał analizy zmiany warunków ekonomicznych wykonywania przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej działalności gospodarczej, w tym marżę zysku, oraz dokonał weryfikacji kosztów związanych ze świadczeniem usług, poniesionych w latach obrotowych obowiązywania poprzedniej taryfy, ustalonych na podstawie ewidencji księgowej, z uwzględnieniem planowanych zmian w tym kosztów w okresie obowiązywania taryfy pod względem celowości ich ponoszenia w celu zapewnienia ochrony interesów odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen.

Organ regulacyjny ustalił, że Zakład Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej opracował taryfę dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i dla zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Ornontowice, zgodnie z zasadami określonymi w art. 20 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

W toku przeprowadzonych czynności audytowych stwierdzono, że Zakład Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej, dnia 29 stycznia 2021 r. w wymaganym terminie tj. 120 dni przed dniem upływu okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy, przedłożył organowi regulacyjnemu wniosek o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków na lata 2021-2024.

W zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę wyodrębniono:

- I grupę taryfową – odbiorcy indywidualni – obejmującą gospodarstwa domowe, jednostki oświaty, ochrony zdrowia, instytucje kultury, ośrodki sportowe oraz przedsiębiorców który nie wykorzystują wody do celów produkcyjnych, a jedynie do celów socjalno-bytowych
- II grupę taryfową – odbiorcy korzystający bezpośrednio z wodociągu przemysłowego (zakup hurtowy) – odbiorcy komercyjni wykorzystujący wodę do produkcji bądź do dalszej odsprzedaży.

Taryfa		Cena/stawka w okresie taryfowym 2021-2024	
		Netto	Brutto
I grupa	Cena za 1m3 dostarczonej wody – zł/m3	4,88	5,27
	Stawka opłaty abonamentowej – zł/odbiorcę/m-c	5	5,4
II grupa	Cena za 1m3 dostarczonej wody – zł/m3	2,83	3,06
	Stawka opłaty abonamentowej – zł/odbiorcę/m-c	80	86,4

Tabela nr 3. Wysokość cen i stawek opłat za dostarczoną wodę w okresie taryfowym 2021-2024.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zakładu Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej z siedzibą w Ornontowicach, na zmianę ceny wody w planowanej taryfie na następne trzy lata wpływ miały: wzrost cen energii elektrycznej, wzrost płacy minimalnej oraz konieczność wzrostu wynagrodzeń pracowników ZGKiW (brak zmian wynagrodzeń w poprzednich latach), wzrost cen materiałów oraz wzrost konieczności zakupów (cyt. wieloletnie ograniczanie zakupów materiałowych w celu oszczędności które po wielu latach stały się problemem właściwego funkcjonowania magazynu materiałowego i szybkiego reagowania na sytuacje awaryjne).

Dla zbiorowego odprowadzania ścieków Zakład określił jedną grupę taryfową: wszyscy odbiorcy usług.

Taryfa	Cena/stawka w okresie taryfowym 2021-2024	
	netto	Brutto
Wszyscy odbiorcy	7,85	8,48

Tabela nr 4. Wysokość cen i stawek opłat za odprowadzone ścieki w okresie taryfowym 2021-2024.

Zespół audytorski stwierdził, że projekt złożonego wniosku taryfowego na lata 2021-2024 obarczony był brakami formalnymi, co stanowczo wydłużyło postępowanie mające na celu zatwierdzenie nowych wniosków taryfowych.

Wezwaniem z dnia 1 lutego 2021 r. organ regulacyjny wezwał Zakład do uzupełnienia wniosku i usunięcia braków formalnych poprzez złożenie projektu taryfy zawierającego następujące rozdziały: warunki stosowania cen i stawek opłat, zakres świadczonych usług dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców usług, standardy jakościowe obsługi odbiorców usług. Ponadto, zobowiązano Zakład do uzasadnienia wniosku taryfowego w zakresie: zakresu świadczenia usług i lokalnych uwarunkowań ich świadczenia, standardów jakościowych usług, w tym informacji dotyczącej wpływu określonej taryfy na poprawę jakości usług, spodziewanej poprawy jakości usług przy wprowadzaniu nowych metod alokacji kosztów, zmian warunków ekonomicznych w czasie obowiązywania taryfy. Organ regulacyjny wystąpił ponadto o przedłożenie sprawozdań finansowych za lata 2017-2019.

Kolejno, dnia 23 lutego 2021 r. organ regulacyjny wezwał Zakład do uzupełnienia wniosku o sprawozdania finansowe za lata 2017-2019 r. oraz przedłożenia pełnomocnictwa do dokonywania czynności związanych z działalnością statutową ZGKiW.

Uzupełnienie braków formalnych oraz złożenie stosownych wyjaśnień przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej skutkowało zawiadomieniem o wszczęciu postępowania administracyjnego z dnia 26 lutego 2021 r.

Wezwaniem z dnia 26 lutego 2021 r. organ regulacyjny wezwał ZGKiW m.in. do korekty tabeli C (błąd rachunkowy), korekty II grupy taryfowej odbiorców usług dot. wody lub dokładnego opisanie kryteriów rozróżniania taryfowych grup odbiorców, wskazania jakie zmiany ekonomiczne miały wpływ na zwiększenie cen wody w planowanej taryfie, przedłożenia informacji o ilości zatrudnionych pracowników zajmujących się działaniami związanymi ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę oraz zajmowanych przez nich stanowisk, przedłożenia zatwierdzonego planu techniczno-ekonomicznego lub planu nakładów remontowych, informacji wskazujących ilość awarii sieci wodociągowej w okresie obrachunkowym wraz z wyjaśnieniami, przedłożenia szczegółowych kalkulacji poszczególnych pozycji kosztowych ujętych w tabeli C i tabelach D, przedstawienia kosztów amortyzacji w okresie obrachunkowym poprzedzających wprowadzenie nowej taryfy, przedłożenia wydruku ewidencji księgowej kosztów i przychodów za poprzedni okres obrachunkowy, wyjaśnienia czy w kalkulacji taryfowej zostały uwzględnione koszty reklamy i promocji, wyjaśnienia w jaki sposób ZGKiW opracowując taryfę wyeliminował subsydiowanie skrośne, wskazania czy w zakładzie stosowana jest polityka optymalizacji kosztów, wskazania wielkości strat wody w poprzednim roku obrotowym oraz wskazanie jakie działania podejmuje Zakład by ograniczyć straty, wskazania czy Gmina Ornontowice

stosuje dopłaty do cen wody oraz do przedłożenia całego wniosku wraz z załącznikami w wersji elektronicznej.

W następnej kolejności, wezwaniem z dnia 22 marca 2021 r. organ regulacyjny w celu dokonania oceny, analizy i weryfikacji złożonych wniosków taryfowych, wezwał do przedłożenia: korekty tabeli C – błąd rachunkowy, w kolumnie od 2 do 10 wiersz 9, przedłożenia dokumentów potwierdzających wzrost ceny energii elektrycznej wskazanej we wniosku, przedłożenia dokumentów potwierdzających cenę hurtowego zakupu wody, korekty pozycji kosztowej oraz udokumentowania i przedłożenia szczegółowej kalkulacji kosztów dot. wynagrodzeń, wskazania przyczyn wzrostu oraz przedłożenia weryfikacji kosztu dot. materiałów.

Wezwaniem z dnia 29 kwietnia 2021 r. organ regulacyjny zobowiązał ZGKiW do przedłożenia informacji i dokumentów dotyczących: opisanie działań ograniczających zużycie energii; wskazania jaki procent załogi pracowniczej posiada minimalne wynagrodzenie oraz wskazania jakie koszty ujęte w kalkulacji zostały obniżone w wyniku prowadzonej polityki optymalizacji kosztów.

Zawiadomieniem z dnia 21 maja 2021 r. organ regulacyjny Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie poinformował ZGKiW o zakończeniu gromadzenia materiału w postępowaniu administracyjnym.

Z uwagi na fakt, że taryfa dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Ornontowice dla odbiorców korzystających z usług ZGKiW Ornontowice, obowiązywała zgodnie z Decyzją nr GL.RET.070.7.116.2018 EK do końca maja 2021 r., ZGKiW pismem z dnia 31 maja 2021 r. poinformował organ regulacyjny Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, że w związku z niewydaniem decyzji, o której mowa w 24c ust. 2 lub 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę taryfa wchodzi w życie po upływie 120 dni od dnia doręczenia jej projektu organowi regulacyjnemu wraz z wnioskiem o zatwierdzenie zgodnie z art. 24f ust. 2. Wyjaśniono, że dnia 29 maja 2021r. upłynął termin 120 dni od dnia złożenia projektu taryfy organowi regulacyjnemu wraz z wnioskiem o jego zatwierdzenie, a co za tym idzie w dniu przekazania pisma tj. 31 maja 2021 r. ZGKiW ogłasza na swojej stronie internetowej oraz udostępnia w punktach obsługi klienta nowe stawki cen i opłat zgodnie z złożonym projektem.

Rekomendacja:

Opracowywanie wniosków taryfowych za dostarczoną wodę i odprowadzane ścieki kompletnych pod względem formalnym celem uniknięcia konieczności uzupełnień oraz usprawnienia procedury rozpoznawania wniosków.

W toku przeprowadzonych czynności audytowych ustalono ponadto, że Zakład Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej z siedzibą w Ornontowicach nie opracował wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, do czego jest zobowiązany na mocy art. 21 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Rekomendacja:

Opracowanie wieloletniego planu rozwoju modernizacji urządzeń wodociągowych.

3. Rzetelność zawierania umów z odbiorcami na dostawę wody oraz na odprowadzanie ścieków.

Dostarczanie wody oraz odprowadzanie ścieków na terenie Gminy Ornontowice odbywa się na podstawie pisemnych umów zawartych pomiędzy Zakładem Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej a odbiorcami usług.

Zgodnie z § 5 ust. 4 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie Gminy Ornontowice, Przedsiębiorstwo zawiera umowę na wniosek przyszłego odbiorcy usług, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone niniejszym regulaminem oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług, na podstawie oświadczenia wnioskodawcy o posiadaniu tytułu prawnego do nieruchomości lub korzystaniu z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Elementy wniosku, który winna złożyć osoba ubiegająca się o przyłączenie jej nieruchomości do sieci określone zostały w § 11 Regulaminu. Zespół audytorski stwierdza, że elementy przedmiotowo istotne wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci określa art. 19a ust. 4 u.z.z.w., zgodnie z którym wniosek ten zawiera co najmniej: imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci; wskazanie lokalizacji nieruchomości lub obiektu, który ma zostać przyłączony do sieci, w tym jego adres i numer działki ewidencyjnej, na której się znajduje; informacje o przeznaczeniu i sposobie wykorzystywania nieruchomości lub obiektu, który ma zostać przyłączony do sieci; określenie dobowego zapotrzebowania na wodę z podziałem na wodę do celów bytowych, technologicznych, przeciwpożarowych oraz innych, z uwzględnieniem przepływów średniodobowych i maksymalnych godzinowych oraz wielkości ładunku zanieczyszczeń; określenie ilości i jakości odprowadzanych cieków z podziałem na ścieki bytowe i przemysłowe oraz plan zabudowy lub szkic sytuacyjny, określający usytuowanie przyłącza w stosunku do istniejącej sieci wodociągowej

lub kanalizacyjnej oraz innych obiektów i sieci uzbrojenia terenu. Rada Gminy Ornontowice w § 11 Regulaminu nie zawarła wszystkich postanowień wymaganych ustawą.

Rekomendacja:

Aktualizacja wzoru wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci z uwzględnieniem art. 19a ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Zespół audytorski dokonał analizy losowo wybranych 25 umów zawartych z mieszkańcami, która wykazała, że w latach 2015-2021 r. obowiązywał jeden wzór umów na dostarczanie wody oraz jeden wzór umów na odprowadzanie ścieków, który był na przestrzeni lat nieznacznie modyfikowany.

Analiza umów o dostawę wody oraz umów o odprowadzanie ścieków wykazała, iż nie spełniały one wymogu określonego w art. 6 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, a niektóre zapisy w nich ujęte wpisano do rejestru niedozwolonych klauzul umownych jako mogące naruszać zbiorowe prawa i interesy konsumentów.

Zgodnie z § 2 ust. 1a umów na dostawę wody, do obowiązków Usługodawcy należy dostarczanie w sposób ciągły wody do nieruchomości będącej własnością (w posiadaniu) Usługobiorcy zgodnie z warunkami technicznymi przyłączenia, o ciśnieniu umożliwiającym normalne użytkowanie wody i na zasadach określonych w obowiązujących przepisach (zgodnie z Regulaminem dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Ornontowice, stanowiącym załącznik do uchwały nr XLIX/325/06 Rady Gminy Ornontowice), z przeznaczeniem na cele socjalno-bytowe.

Zespół audytorski stwierdza jednak, że zakład nie określił w sposób wystarczający ilości i jakości świadczonych usług, w tym parametrów jakościowych wody, do czego zobowiązują go regulacje wskazane w art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Parametry te wymagają zindywidualizowania przy uwzględnieniu potrzeb każdego odbiorcy. Za wskazane uznać należy określenie przez strony w umowie ilości i jakości świadczonych usług, a zwłaszcza wymaganego ciśnienia wody oraz wymagań, jakim winna odpowiadać woda przeznaczona do spożycia przez ludzi.

Rekomendacja:

Dookreślenie w treści umów na dostawę wody ilości i jakości świadczenia usług, w tym parametrów jakościowych wody.

W umowach na dostawę wody wskazano, że Zakład nie ponosi odpowiedzialności odszkodowawczej za przerwy w dostawie wody spowodowane: brakiem wody na ujęciu spowodowanym niezależnymi od Usługodawcy i niemożliwymi do przewidzenia zdarzeniami; niezawinionym przez Usługodawcę zanieczyszczeniem wody na ujęciu w sposób niebezpieczny dla zdrowia; przerwą w dostawie wody przez producenta wody; potrzebą zwiększenia dopływu wody do hydrantów przeciwpożarowych; koniecznością przeprowadzenia niezbędnych napraw urządzeń zaopatrzenia w wodę oraz uszkodzeniem instalacji Usługobiorcy grożącym niebezpieczeństwem.

Przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne nie może się zwolnić ze spełniania obowiązków ustawowych poprzez wprowadzenie do umowy postanowień wyłączających jego odpowiedzialność, gdyż do umów, na podstawie których odbywa się dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków zastosowanie znajdują nie tylko przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, ale także przepisy prawa cywilnego. Zawarte we wzorcu postanowienia umowne stwarzają możliwość uniknięcia odpowiedzialności odszkodowawczej w każdym przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania z powodu przerw w dostawie wody i odbiorze ścieków spowodowanych wymienionymi powyżej okolicznościami, bez względu na przyczyny wystąpienia powyższych zakłóceń i ewentualnego zawinienia przez Zakład.

Zespół audytorski stwierdza, że powyżej przytoczony zapis wzorca umowy może zostać uznany za spełniający przesłanki niedozwolonego postanowienia umownego, o którym mowa w art. 385 (3) pkt 2 kodeksu cywilnego, stanowiącym, że : „w razie wątpliwości uważa się, że niedozwolonymi postanowieniami umownymi są te, które w szczególności wyłączają lub istotnie ograniczają odpowiedzialność względem konsumenta za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania”.

Zespół audytorski podkreśla, że możliwym jest wskazanie powodów ograniczenia odpowiedzialności za przerwy w dostawie wody np. z uwagi na konieczność przeprowadzenia niezbędnych napraw urządzeń zaopatrzenia w wodę, jednakże wyłącznie przy jednoczesnym wskazaniu, że wyłączenie odpowiedzialności odszkodowawczej przedsiębiorstwa wobec odbiorców nie dotyczy napraw bądź usunięcia awarii wynikających z zaniedbań m.in. w zakresie utrzymania i konserwacji infrastruktury sieci wodociągowej.

Rekomendacja:

Aktualizacja zapisów umów o dostawę wody w zakresie ograniczenia odpowiedzialności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

Analiza treści umów o dostawę wody wskazała, że usługobiorca zobowiązany jest do dokonania zapłaty do 14 dni od daty wystawienia faktury na konto bankowe Zakładu Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej (§ 10 ust. 2 umowy). Analogiczne postanowienia znajdują się w treści umów o odprowadzanie ścieków (§6 ust. 4 – opłaty, o których mowa w ust. 1 Usługobiorca zobowiązuje się uiszczać na podstawie otrzymanej faktury przelewem na wskazane na fakturze konto Właściciela, w terminie 14 dni od daty wystawienia faktury).

Zespół audytorski stwierdza, że niedozwolonym jest wiązanie początku 14-dniowego terminu zapłaty z wystawieniem faktury. W § 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków mowa jest o terminie określonym w fakturze, który to termin nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej wysłania lub dostarczenia w inny sposób. Konsument nie ma żadnego wpływu na to, kiedy przedsiębiorstwo wodociągowe wyśle wystawiony rachunek za wodę, co może skutkować tym, iż odbiorca będzie już w zwłoce w momencie odebrania listu z fakturą.

Rekomendacja:

Zapisanie w umowach obowiązku regulowania opłat w terminie nie krótszym niż 14 dni od daty wysłania faktury lub jej dostarczenia w inny sposób.

W treści analizowanych umów o dostawę wody stwierdzono brak szczegółowych postanowień określających tryb kontroli. Jak wskazano w § 8 umowy – Usługodawca ma prawo kontroli instalacji wodociągowej Usługobiorcy. Przedstawiciele Usługodawcy są uprawnieni do wstępu do wszystkich pomieszczeń i miejsc wyposażonych w instalacje wodne. Zgodnie zaś z postanowieniami umów o odprowadzanie ścieków, usługodawca może przeprowadzać u Usługobiorcy kontrolę w zakresie gospodarki ściekowej, w tym analityczną kontrolę jakości i ilości odprowadzanych ścieków. Kontrolę przeprowadzają upoważnione przez Usługodawcę osoby w obecności Usługobiorcy lub osób przez niego upoważnionych, zaś o wynikach kontroli Usługobiorca zostanie poinformowany w terminie 21 dni od dnia przeprowadzenia kontroli.

Zespół audytorski stwierdził, że Odbiorców nie informowano o warunkach kontroli, w tym o częstotliwości i sposobie jej przeprowadzania. Zaniechanie zamieszczenia w umowach postanowień dotyczących uprawnień przedsiębiorstwa wodociągowego w zakresie przeprowadzenia czynności kontrolnych, o których mowa w art. 7 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę powoduje, że odbiorca usług nie otrzymuje kompletnej informacji o tym kto, na jakiej podstawie oraz w jakim celu może żądać wstępu na teren do niego należący, a

także jakimi dokumentami powinna się legitymować osoba przystępująca do tych czynności. Brak tej informacji może narazić konsumentów, na kontrolę przez osobę nieupoważnioną do jej przeprowadzenia.

Rekomendacja:

Uregulowanie w treści umów szczegółowych informacji dotyczących trybu postępowania reklamacyjnego.

Zgodnie z § 5 pkt g umów na dostawę wody, Usługobiorca zobowiązany jest do pokrycia kosztów naprawy wodomierza i przyłączenia wodociągowego powstałych w wyniku niezabezpieczenia ich przed działaniem warunków atmosferycznych albo uszkodzeń mechanicznych. Jak uregulowano zaś w § 7 umowy o dostawę wody, usługobiorca odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych z urządzeniem pomiarowym włącznie. Tymczasem zgodnie z art. 15 ust. 2 u.z.z.w. osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci zapewnia na własny koszt jedynie realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego. W świetle art. 15 ust. 3 u.z.z.w. koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Oznacza to, że według bezwzględnie obowiązującego prawa, to na podmiocie świadczącym usługi wodociągowo-kanalizacyjne ciąży obowiązek związany z utrzymaniem wodomierza głównego.

W świetle powołanych unormowań brak jest przeciwwskazań, aby w treści umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków nałożyć na odbiorcę obowiązek zabezpieczenia wodomierza przed działaniem warunków atmosferycznych, uszkodzeniami mechanicznymi lub działaniem osób trzecich.

Nie oznacza to jednak, że uzasadnione jest automatyczne obciążanie konsumenta kosztami wymiany wodomierza w związku z jego utratą lub uszkodzeniem na skutek np. kradzieży, zniszczenia, zamarznięcia lub zalania. Każdorazowo trzeba udowodnić, że uszkodzenie lub utrata wodomierza spowodowane były okolicznościami, za które odbiorca ponosi odpowiedzialność. Jeżeli utrata/uszkodzenie wodomierza nie będą miały nic wspólnego z działaniem/zaniechaniem odbiorcy, koszt wymiany wodomierza nie powinien go obciążać. Co do zasady bowiem za utrzymanie wodomierza i za jego niezawodne działanie odpowiada przedsiębiorstwo, które aby zwolnić się z obowiązku wymiany wodomierza powinno udowodnić winę odbiorcy zgodnie z zasadami odpowiedzialności kontraktowej.

Zespół audytorski stwierdza, że nie można automatycznie przerzucać kosztów i obciążeń związanych z obowiązkiem ustawowym na odbiorców usług, a zatem zobowiązanie do pokrycia kosztów naprawy wodomierza powstałych w wyniku nie zabezpieczenia ich przed działaniem warunków atmosferycznych albo uszkodzeń mechanicznych

Rekomendacja:

Odstąpienie od automatycznego narzucania odbiorcom usług obowiązku pokrycia kosztów naprawy wodomierza i przyłączenia wodociągowego powstałych w wyniku nie zabezpieczenia ich przed działaniem warunków atmosferycznych albo uszkodzeń mechanicznych.

W poddanych analizie umowach, poprawnie wskazano terminy w zakresie udzielania informacji i odpowiedzi w związku z niedotrzymaniem ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody przez Usługodawcę. Wskazano na prawo Usługobiorcy do zgłaszania reklamacji dotyczących ilości i jakości świadczonych usług oraz wysokości opłat za usługi oraz w sposób szczegółowy określono tryb reklamacyjny.

Zespół audytorski stwierdził jednakże, że umowy nie określają warunków usuwania awarii przyłączy, co stoi w sprzeczności z art. 6 ust. 3 pkt 3a u.z.z.w. zgodnie z którym, umowa powinna określać warunki usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług.

Rekomendacja:

Określenie w umowach o dostawę wody oraz odprowadzanie ścieków warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych.

Analiza umów o dostawę wody oraz odprowadzenie ścieków wykazała ponadto pewne błędy pisarskie oraz nieścisłości terminologiczne. Zgodnie z § 9 umowy o odprowadzenie ścieków, wszelkie zmiany umowy wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności z zastrzeżeniem zapisów §6 ust. 8. Jak stanowi zaś aktualnie obowiązujący §6 ust. 8 – za przekroczenie terminu płatności Usługobiorcy naliczane będą ustawowe odsetki.

Zespół audytorski stwierdza, że do roku 2011 §6 ust. 8 stanowił, iż zmiana wysokości opłat za odprowadzenie ścieków następuje bez wypowiedzenia warunków niniejszej umowy i zmiany jej treści. Wzór umowy w powyższym zakresie nie został zmieniony, a błąd jest powielany (por. umowa o dostawę wody z dnia 1.03.2021 r. zawarta z D.B., umowa o odprowadzanie ścieków z dnia 24.03.2021 r. zawarta z D.B., umowa o dostawę wody

oraz umowa o odprowadzanie ścieków z dnia 3.03.2021 r. zawarta z E.K., umowa o dostawę wody oraz umowa o odprowadzanie ścieków z dnia 1.04.2021 r. zawarta z D.Ch.)

Rekomendacja:

Aktualizacja wzorca umownego poprzez systematyzację jednostek redakcyjnych.

Zgodnie z komparcją umowy o dostawę wody z dnia 3.08.2018 r. z Usługobiorcą M.A. Zakład zwany jest w umowie Usługodawcą, zaś M.A. zwany jest w umowie Właścicielem. Natomiast w treści niniejszej umowy M.A. nazywany jest Usługobiorcą. Analogicznie w umowie o odprowadzenie ścieków z dnia 3.08.2018 r. mieszkaniec M.A. nazwany jest Właścicielem, zaś w treści umowy posłużono się pojęciem Usługobiorcy. Co istotne w dalszej części umowy (§6 ust. 4) wskazano, iż opłaty za odprowadzone do urządzeń kanalizacyjnych ścieki sanitarne Usługobiorca zobowiązuje się uiszczać na podstawie otrzymanej faktury przelewem na wskazane na fakturze konto Właściciela. Kierując się zatem literalnym brzmieniem umowy można dojść do wniosku, że M.A. obowiązany byłby do uiszczania opłat na własny nr rachunku bankowego.

Rekomendacja:

Dochowywanie należytej staranności w zakresie nazewnictwa stron umowy.

Jak uregulowano w § 13 ust. 1 umów o dostawę wody: pobór wody poza wodomierzem daje prawo Usługodawcy naliczania Usługobiorcy kar umownych zgodnie z art. 28 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zespół audytowy zwraca uwagę, że art. 28 u.z.z.w. przewiduje kary pieniężne za pobór wody, celowe uszkodzenie wodomierza, zerwanie plomby i inne niedozwolone działania sprzeczne, z przepisami prawa, jednakże stanowią one kary grzywny stanowiące dochód budżetu państwa.

4. Windykacja należności.

Zespół audytorski dokonał analizy zestawienia sald odbiorców za okres od dnia 1.01.2021 r. do dnia 30.04.2021 r. z którego wynika, iż Zakład Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej z siedzibą w Ornontowicach na dzień 30.04.2021 r. świadczył usługi 1683 odbiorcom.

Wykazano, iż na dzień 30.04.2021 r. z płatnościami zalega 178 odbiorców, przy czym większość zadłużeń należy uznać za nieznaczne - od 0,01 zł do 200 zł. Saldo należności przedstawiono poniżej, w tabeli nr 4.

Należności	1 208 797,43 zł
Wpłaty	1 213 787,60 zł
Nadpłata	167 56,00 zł
Dług	18 294,24 zł
Odsetki	6 086,78 zł

Tabela nr 5. Zestawienie sald odbiorców w okresie od 1.01.2021 do 30.04.2021 r.

Ustalono, że w przypadku braku zapłaty w terminie określonym na fakturze, Zakład Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej wysyła (za zwrotnym potwierdzeniem odbioru) do Usługobiorcy pismo dotyczące zadłużenia, informujące o wysokości zaległości wraz z wyznaczeniem terminu zapłaty. Jeżeli, po upływie wcześniej wyznaczonych terminów, dłużnik nadal posiada zaległości, Zakład kieruje do Usługobiorcy wezwanie do zapłaty, oraz w następnej kolejności przedsądowe wezwanie do zapłaty wraz z wyznaczeniem 7 dniowego terminu zapłaty oraz stosownym pouczeniem, że uchybienie zakreślonymu terminowi spowoduje skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego. Ostatecznie, zakład kieruje do dłużnika pismo z informacją o planowanym terminie rozwiązania umowy oraz zamknięcia przyłącza wodociągowego i demontażu wodomierza.

W toku przeprowadzonych czynności audytowych, dokonano analizy akt trzech największych kwotowo dłużników (F.W., C.E., PP-S sp.j.). Saldo należności ww. dłużników przedstawiono poniżej.

dłużnik	należności	wpłaty	dług	odsetki
F.W.	880,76	0	880,76	29,62
C.E.	635,4	476,55	317,7	1,74
PP-S sp.j.	3403,25	1672,59	2619,25	46,82

Tabela nr 6. Saldo 3 największych kwotowo dłużników.

Z akt dłużnika nr 1 (F.W.) wynika, że do usługobiorcy skierowano pismo dotyczące zadłużenia z dnia 13.04.2021 r. dotyczące nieuregulowania dwóch faktur VAT o nr F-2312-

2021 oraz F-3406-2021. W piśmie nie poinformowano usługobiorcy o konsekwencjach nieuregulowania należności w wyznaczonym terminie.

Do dłużnika nr 2 (C.E.) skierowano: ostateczne wezwanie do zapłaty z dnia 25.01.2018 r., pismo dot. zadłużenia z dnia 22.05.2018 r., wezwanie do zapłaty z dnia 25.10.2019 r. obejmujące łącznie 11 faktur VAT, okres od 30.06.2019 do 21.10.2019 na kwotę 948,33 zł.

Zespół audytorski stwierdza, iż w wezwaniu do zapłaty z dnia 25.10.2019 r. nie poinformowano dłużnika o konsekwencjach nieuregulowania należności w terminie.

Z akt dłużnika nr 3 (PP-S sp.j.) wynika, że Zakład Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej skierował do Usługobiorcy: pismo dot. zadłużenia z dnia 24.04.2019 r., pismo dot. zadłużenia z dnia 25.07.2019 r. oraz wezwanie do zapłaty z dnia 29.10.2019 r. W wezwaniu do zapłaty nie poinformowano Usługobiorcy o możliwości skierowania sprawy na drogę sądową w przypadku nieuregulowania należności w terminie 7 dni od daty doręczenia pisma.

Rekomendacja:

Każdorazowe pouczenie w wezwaniach do zapłatę o konsekwencjach nieuregulowania należności w wyznaczonym terminie.

Analiza akt trzech największych kwotowo dłużników oraz losowo wybranych akt 10 dłużników wykazała, że dłużnicy sukcesywnie regulują zobowiązanie, jednakże robią to niesystematycznie. Najbardziej skuteczną formą wyegzekwowania należności stanowi pismo wraz z pouczeniem, zgodnie z którym nieuiszczenie opłaty stanowić będzie podstawę do rozwiązania umowy oraz zamknięcia przyłącza wodociągowego i demontażu wodomierza – co nastąpi w terminie 14 dni od dnia doręczenia pisma.

Niektórzy z dłużników regularnie i nagminnie nie przestrzegają terminów zapłaty, co skutkuje koniecznością wysłania przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej nawet kilkunastu-kilkudziesięciu pism (por. dłużnik Ł.A.- pismo dot. zadłużenia z dnia 20.07.2016 r., przedsądowe wezwanie do zapłaty z dnia 24.08.2016 r., pismo dot. zadłużenia z dnia: 6.03.2017 r., 23.10.2017 r., 25.01.2018 r., 17.04.2018 r., przedsądowe wezwanie do zapłaty z dnia 10.05.2018 r., pismo dot. zadłużenia z dnia 6.07.2018 r. pismo dot. zadłużenia z dnia: 23.08.2018 r. 23.10.2018 r., 20.02.2019 r., przedsądowe wezwanie do zapłaty z dnia 18.03.2019 r., pismo dot. zadłużenia z dnia 8 kwietnia 2019 r., wezwanie do zapłaty z dnia 25.10.2019). Należy rozważyć konieczność dochodzenia długów wraz z odsetkami w drodze postępowania sądowo-egzekucyjnego.

Rekomendacja:

Wdrożenie procedur mających na celu usprawnienie procesu windykacji należności.

Przedsądowe wezwania do zapłaty w swej treści wskazują na art. 479(12) § 2 Kodeksu postępowania cywilnego, który to przepis został uchylony i nie stanowi już regulacji powszechnie obowiązującej (po. przedsądowe wezwanie do zapłaty z dnia 10.05.2021 r. dłużnik D.W.).

Rekomendacja:

Dostosowanie treści przedsądowych wezwań do zapłaty do aktualnie obowiązujących przepisów prawa.

W jednostkowych przypadkach nie są podejmowane czynności zmierzające do skutecznego wyegzekwowania należności. Dłużnik A.Z. (kwota zadłużenia 295,62 zł + odsetki) rozwiązał umowę na dostawę wody z dniem 26 marca 2018 r. Do dłużnika skierowano przedsądowe wezwanie do zapłaty z dnia 17.04.2018 r., którego to wezwania dłużnik nie podjął w terminie (wezwanie zaadresowano na stare miejsce zamieszkania).

Rekomendacja:

Podjęcie czynności zmierzających do ustalenia aktualnego miejsca zamieszkania dłużnika A.Z. celem wyegzekwowania należności.

V. STANOWISKO AUDYTORA WEWNĘTRZNEGO WOBEC WNIESIONYCH PRZEZ AUDYTOWANEGO ZASTRZEŻEŃ.

Audytowany nie wniósł zastrzeżeń do wstępnych wyników audytu.

VI. OGÓLNA OCENA KONTROLI ZARZĄDCZEJ.

Przeprowadzone czynności audytowe pozwoliły na dokonanie oceny prawidłowości działalności Zakładu Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej z siedzibą w Ornontowicach w audytowanym obszarze. W obszarze objętym zadaniem zapewniającym wydaje się opinię **pozytywną z zastrzeżeniami**. Zawarte w sprawozdaniu rekomendacje mają na celu usprawnienie funkcjonowania jednostki w opisanym zakresie.

Na podstawie stwierdzonych słabości mechanizmów kontroli zarządczej w badanym obszarze zaleca się:

1. *Określenie w Regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków parametrów jakościowych dostarczanej wody.*

2. *Dążenie do uregulowanie dodatkowych postanowień w umowach, ograniczając tym samym treść Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków wyłącznie do postanowień wskazanych w art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.*

3. *Opracowywanie wniosków taryfowych za dostarczoną wodę i odprowadzane ścieki kompletnych pod względem formalnym celem uniknięcia konieczności uzupełnień oraz usprawnienia procedury rozpoznawania wniosków.*

4. *Opracowanie wieloletniego planu rozwoju modernizacji urządzeń wodociągowych.*

5. *Aktualizację wzoru wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci z uwzględnieniem art. 19a ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.*

6. *Dookreślenie w treści umów na dostawę wody ilości i jakości świadczenia usług, w tym parametrów jakościowych wody.*

7. *Aktualizację zapisów umów o dostawę wody w zakresie ograniczenia odpowiedzialności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.*

8. *Zapisanie w umowach obowiązku regulowania opłat w terminie nie krótszym niż 14 dni od daty wysłania faktury lub jej dostarczenia w inny sposób.*

9. *Uregulowanie w treści umów szczegółowych informacji dotyczących trybu postępowania reklamacyjnego.*

10. *Odstąpienie od automatycznego narzucania odbiorcom usług obowiązku pokrycia kosztów naprawy wodomierza i przyłączenia wodociągowego powstałych w wyniku nie zabezpieczenia ich przed działaniem warunków atmosferycznych albo uszkodzeń mechanicznych.*

11. *Określenie w umowach o dostawę wody oraz odprowadzanie ścieków warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych.*

12. *Aktualizację wzorca umownego poprzez systematyzację jednostek redakcyjnych.*

13. *Dochowywanie należytej staranności w zakresie nazewnictwa stron umowy.*

14. *Każdorazowe pouczenie w wezwaniach do zapłaty o konsekwencjach nieuregulowania należności w wyznaczonym terminie.*

15. *Wdrożenie procedur mających na celu usprawnienie procesu windykacji należności.*

16. Dostosowanie treści przed sądowych wezwań do zapłaty do aktualnie obowiązujących przepisów prawa.

17. Podjęcie czynności zmierzających do ustalenia aktualnego miejsca zamieszkania dłużnika A.Z. celem wyegzekwowania należności.

Za Audit Consulting Municipal Sp. z o. o.

dr Mariusz Siwoń

Audytor wewnętrzny CGAP, CFE

Prezes Audit Consulting Municipal Sp. z o.o.