



LZG.410.005.2015
Nr ewid. 22/2016/P/15/110/LZG

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA ZBIOROWEGO ZAOPATRZENIA W WODĘ MIESZKAŃCÓW GMIN WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

DELEGATURA
W ZIELONEJ GÓRZE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Zielonej Górze:
Zbysław Dobrowolski



Akceptuję:

Mieczysław Łuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 25.05.16 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	8
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Synteza wyników kontroli.....	8
2.3. Uwagi końcowe	11
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
3.1. Charakterystyka uwarunkowań organizacyjnych oraz stanu prawnego.....	13
3.1.1. Uwarunkowania organizacyjne.....	13
3.1.2. Analiza stanu prawnego	14
3.2. Istotne ustalenia kontroli	17
3.2.1. Skuteczność działań służących zapewnieniu dostaw wody przydatnej do spożycia.....	17
3.2.2. Planowanie remontów i kierunków rozwoju sieci wodociągowej i kanalizacyjnej.....	29
4. INFORMACJE DODATKOWE	32
4.1. Przygotowanie kontroli	32
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	32
5. ZAŁĄCZNIKI	34

Wykaz stosowanych skrótowców, skrótów i pojęć

Dyrektywa ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej	dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej ¹ .
Dyrektywa w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi	dyrektywa Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi ² .
Przedsiębiorstwo wodociągowe	przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność.
Rozporządzenie w sprawie jakości wody	rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi ³ .
Rozporządzenie w sprawie taryf	rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków ⁴ .
Ustawa o wynagradzaniu	ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi ⁵ .
Zbiorowe zaopatrzenie w wodę	działalność polegająca na ujmowaniu, uzdatnianiu i dostarczaniu wody, prowadzona przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.

¹ Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, str. 1.

² Dz. Urz. UE L 330 z 5.12.1998, str. 32.

³ Dz. U. Nr 61, poz. 417 ze zm. (uchylone z dniem 28 listopada 2015 r.).

⁴ Dz. U. Nr 127, poz. 886.

⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 2099.

W preambule dyrektywy ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej określono, że woda nie jest produktem handlowym takim jak każdy inny, ale raczej dziedzictwem, które musi być chronione. Dyrektywa wskazuje na konieczność racjonalnego wykorzystywania i ochrony zasobów wodnych w myśl zasady zrównoważonego rozwoju polegającej, m.in. na zaspokojeniu zapotrzebowania w wodę ludności, rolnictwa i przemysłu; ochrony i poprawy jakości wód; zmniejszenia zanieczyszczenia wód podziemnych.

Artykuł 4 dyrektywy w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi określa, że woda przeznaczona do spożycia przez ludzi jest czysta i zdatna do użycia, jeśli jest wolna od wszelkich mikroorganizmów i pasożytów oraz wszelkich substancji, które stanowią potencjalne zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, a także spełnia minimalne wymagania w zakresie parametrów mikrobiologicznych i chemicznych, określonych w załączniku I do dyrektywy.

Polska ma jedno z najmniejszych zasobów wody słodkiej w Europie⁶, tj. na jednego mieszkańca przypada jej 1,5 tys. m³ rocznie. Mniejsze zasoby mają jedynie Malta, Cypr i Czechy. Tymczasem średnia dla starego kontynentu jest trzykrotnie wyższa.

W województwie lubuskim gęstość sieci kanalizacyjnej jest zdecydowanie niższa niż gęstość sieci wodociągowej [Mapa nr 2, str. 13]. Dysproporcja ta uwidacznia się szczególnie na terenach wiejskich. Na wsi bowiem zaledwie 26,2% mieszkańców korzysta z urządzeń zbiorowego odprowadzania ścieków, co przy 79,4% korzystających z wodociągów i braku skutecznego nadzoru nad eksploatacją zbiorników bezodpływowych powoduje, że część ścieków bytowych może nie trafiać do oczyszczalni. Przy przestarzałej infrastrukturze wodociągowej (ujęcia, stacje uzdatniania wody, wodociągi) rodzi to problemy z odpowiednią jakością wody przeznaczonej do spożycia.

W 2013 r. państwowi powiatowi inspektorzy sanitarni⁷ w województwie lubuskim wydali ponad dwa razy więcej decyzji, w porównaniu do lat ubiegłych stwierdzających okresowy brak przydatności wody do spożycia przez ludzi i nakazujących podjęcie natychmiastowych działań naprawczych, ze względu na stwierdzenie w wodzie zanieczyszczeń (2011 r. – 10, 2012 r. – 12, 2013 r. – 25). Spośród 406 wodociągów zbiorowego zaopatrzenia, aż 62,8% stanowią najmniejsze wodociągi, tj. wodociągi produkujące mniej niż 100 m³ wody na dobę (zaopatrują one w wodę pitną ok. 104 tys. mieszkańców województwa), w których najczęściej stwierdzano niedochowanie parametrów jakościowych. Woda pochodząca z 37 spośród nich (14,5%) w 2013 r. nie odpowiadała wymaganiom mikrobiologicznym lub fizykochemicznym i organoleptycznym.

⁶ <https://www.msp.gov.pl/pl/przekształcenia/serwis-gospodarczy/wiadomosci-gospodarcze/29500,Inwestycje-w-polski-sektor-wodociagow-i-kanalizacji.print> [dostęp: maj 2016 r.]

⁷ Ocena zaopatrzenia ludności województwa lubuskiego w wodę przeznaczoną do spożycia w 2013 roku i prognoza sytuacji w tym zakresie. Państwowa Inspekcja Sanitarna, Gorzów Wielkopolski 2014.

Temat i numer kontroli

Kontrola planowa niekoordynowana pn. *Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin województwa lubuskiego* (nr P/15/110) została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Temat kontroli mieści się w ryzyku horyzontalnym *niska jakość usług publicznych* (R 1) oraz ryzyku branżowym *niska jakość i słaby rozwój infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich*. Powyższe ryzyka zostały określone w *Założeniach techniczno-organizacyjnych do planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2015 r.*

Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena prawidłowości i skuteczności działań wybranych gmin oraz lokalnych dostawców wody, służących zapewnieniu zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia. Ocena dotyczyła w szczególności prawidłowości oraz rzetelności planowania remontów i kierunków rozwoju sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, a także skuteczności działań służących zapewnieniu nieprzerwanych dostaw wody przydatnej do spożycia. Kontrolą objęto lata 2013–2015 (I półrocze).

Podstawa prawna i czas prowadzenia kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 9 czerwca do 30 września 2015 r. w ośmiu urzędach gmin oraz w ośmiu przedsiębiorstwach wodociągowo-kanalizacyjnych działających w formie spółek prawa handlowego z udziałem samorządu gminnego. W informacji uwzględniono również wyniki kontroli: – rozpoznawczej R/14/007 przeprowadzonej w jednym urzędzie oraz jednym przedsiębiorstwie wodociągowym, – doraźnej I/15/003 przeprowadzonej w dziewięciu samorządowych zakładach budżetowych. Wykaz jednostek skontrolowanych zawiera załącznik nr 1 do Informacji. [str. 34]

W urzędach gmin, samorządowych zakładach budżetowych oraz w spółkach z wyłącznym udziałem samorządu kontrolę prowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸ (dalej: ustawa o NIK) z zastosowaniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ustawy o NIK). W pozostałych spółkach – na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, tj. pod względem legalności i gospodarności (art. 5 ust. 3 ustawy o NIK).

Z pozostałych gmin, nie objętych kontrolą, uzyskano, na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o NIK, informacje dotyczące zbiorowego zaopatrzenia w wodę. W wyżej wymienionym trybie uzyskano również informacje: z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego⁹, regionalnych zarządów gospodarki wodnej¹⁰ (strefy ochronne ujęć wody), Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Gorzowie Wielkopolskim (skażenia wody), Urzędu Statystycznego w Lublinie (Ośrodek Statystyki Gospodarki Mieszkaniowej i Komunalnej¹¹). Wiarygodność danych została zweryfikowana na próbie jednostek wybranych do kontroli NIK.

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

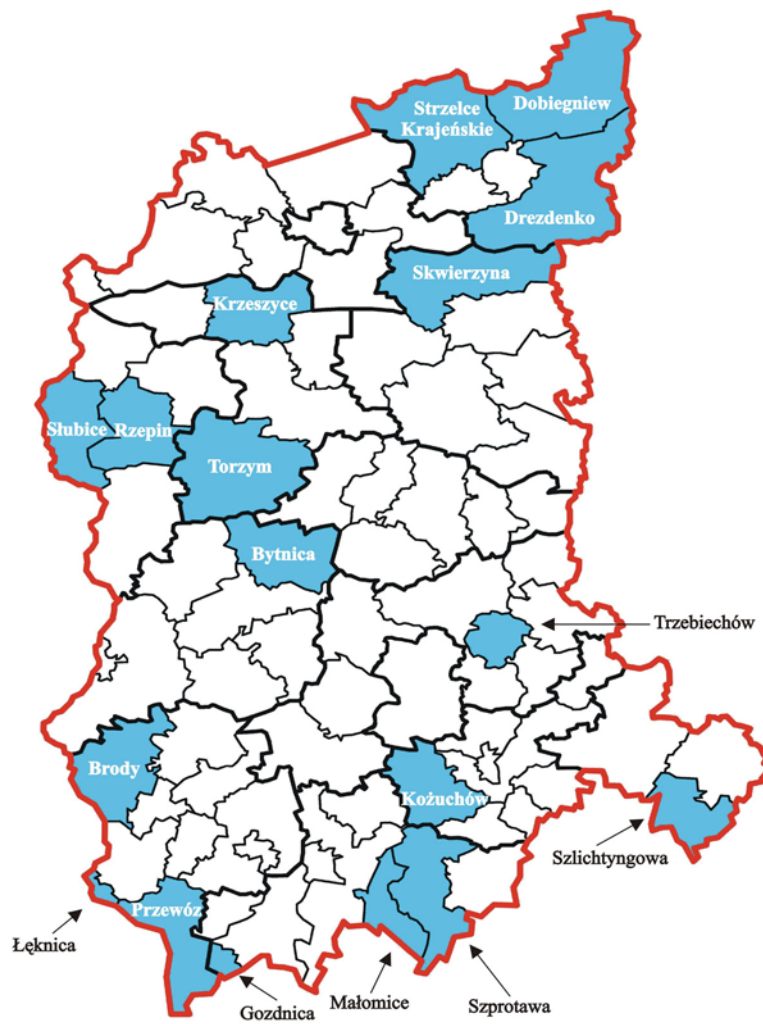
⁹ Wojewódzki Bank Zanieczyszczeń Środowiska.

¹⁰ W Szczecinie, w Poznaniu oraz we Wrocławiu.

¹¹ Do zadań Ośrodka należy organizowanie i realizowanie badań z zakresu statystyki gospodarki mieszkaniowej i komunalnej na terenie kraju oraz opracowywanie wyników tych badań.

Mapa nr 1

Gminy, w których skontrolowano przedsiębiorstwa wodociągowe



Źródło: Opracowanie własne NIK.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Gminy oraz przedsiębiorstwa wodociągowe nieprawidłowo i nieskutecznie realizowały zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia mieszkańców w wodę przeznaczoną do spożycia.

Nie zapewniano mieszkańcom nieprzerwanych dostaw wody o należytej jakości. W sposób nieefektywny gospodarowano zasobami wodnymi, co skutkowało znacznymi stratami wody, a w skrajnych przypadkach wręcz jej rażącym marnotrawstwem.

Nierzetelnie wywiązywano się z obowiązków poboru wody w oparciu o wymagane pozwolenia wodnoprawne, a nadzór nad przydomowymi oczyszczalnią ścieków oraz zbiornikami bezodpływowymi – wskutek zaniedbań w prowadzeniu ewidencji i sprawowaniu kontroli – był znikomy. Nie zabezpieczono interesu odbiorców wody (konsumentów), wprowadzając do zawieranych z nimi umów niedozwolone klauzule, a w zatwierdzanych taryfach przeliczono na nich koszty wynikające ze strat wody.

Przedsiębiorstwa wodociągowe korzystając z zasobów wodnych nie posiadały wszystkich wymaganych pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód podziemnych.

Poza zaniedbaniami osób odpowiedzialnych, znaczący wpływ na jakość i zakres wykonywanych zadań w zakresie dostaw wody o wymaganej jakości, miała również przestarzała i awaryjna infrastruktura. Ograniczenia w możliwości finansowania bardzo kosztownych inwestycji w tym obszarze skutkowały niepełną realizacją zdiagnozowanych potrzeb. Niedostateczny poziom finansowania niezbędnych przedsięwzięć komunalnych, może w perspektywie najbliższych lat, przyczynić się do dalszej degradacji wykorzystywanej infrastruktury i uniemożliwić zapewnienie ciągłych dostaw wody o wymaganej jakości.

2.2 Synteza wyników kontroli

2.2.1. Przedsiębiorstwa wodociągowe nie w pełni wywiązały się z obowiązku ciągłego dostarczenia mieszkańcom wody przeznaczonej do spożycia. Każde z nich średnio przez ponad miesiąc (w okresie objętym kontrolą) posiadało problemy z zachowaniem odpowiednich parametrów wody (mikrobiologicznych lub fizyko-chemicznych) [opis, str. 18]. Najczęściej stwierdzano występowanie groźnych bakterii grupy coli¹². Pomimo problemów z jakością wody nie podjęto odpowiednich działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa sanitarnego ujęć i wodociągów [opis, str. 27]. Wieloletnie zapóźnienia w rozwoju sieci kanalizacyjnej, niedostateczny nadzór nad prawidłowym odprowadzaniem ścieków, a także brak odpowiednich stref ochrony ujęć wody przyczyniał się do niewystarczającej ochrony zasobów wód podziemnych [opis, str. 19].



¹² Mogą powodować głównie zakażenia jelitowe i biegunkę. Wykorzystywanie zanieczyszczonej wody do picia lub przygotowywania posiłków, może stanowić potencjalne zagrożenie dla zdrowia i życia osób.

2.2.2. Zarówno gminy, jak i przedsiębiorstwa wodociągowe nie wywiązały się z obowiązku racjonalnego gospodarowania zasobami wodnymi. Straty wody w skontrolowanych gminach wynosiły ponad 24 mln m³, co odpowiada objętości ponad 8 tys. basenów olimpijskich [opis, str. 22]. W ośmiu gminach nie zdiagnozowano przyczyn strat wody lub nie podjęto skutecznych działań w celu ich ograniczenia [opis, str. 21]. Znacznymi stratami wody obciążano w całości mieszkańców, zwiększając ceny dostaw wody.



2.2.3. Dostęp do sieci wodociągowej w skontrolowanych gminach posiadało średnio ok. 95% ogółu mieszkańców¹³, głównie mieszkających w miastach. Natomiast na wsi, średnio 85% ogółu mieszkańców miało możliwość zaopatrzenia się w wodę z wodociągów [opis, str. 17]. Sieć kanalizacyjna nie była rozwinięta w takim zakresie jak wodociągowa. Możliwości podłączenia się do kanalizacji gminnej nie posiadało około 29% ogółu mieszkańców gmin. Dysproporcje w rozwoju sieci kanalizacyjnej oraz nieprawidłowe postępowanie ze ściekami wpływało na ograniczenie bezpieczeństwa sanitarnego [opis, str. 27].



2.2.4. Zaledwie dwie spośród dziewięciu kontrolowanych gmin prowadziły w sposób kompletny wymagane ewidencje zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków [opis, str. 27]. Gminy w znikomym zakresie kontrolowały funkcjonujące przydomowe oczyszczalnie ścieków oraz zbiorniki bezodpływowe. Powyższe zaniechania ograniczały nadzór na gospodarką nieczystościami płynnymi w gminach i stwarzały znaczne zagrożenie dla zasobów wód podziemnych, skąd czerpana jest woda na cele zbiorowego zaopatrzenia mieszkańców w wodę.



¹³ Wskaźnik dla województwa lubuskiego kształtuje się na zbliżonym poziomie, tj. 95,5%.

2.2.5. Stan sieci wodociągowej był niezadowalający. W części jednostek występowały liczne awarie [opis, str. 24]. Kontrolowane przedsiębiorstwa wodociągowe nie posiadały pełnego rozeznania, co do stanu tej sieci i nie w pełni realizowały obowiązki w zakresie dokonywania przeglądów obiektów budowlanych [opis, str. 25].



2.2.6. W przypadku trzech przedsiębiorstw wodociągowych nierzetelnie sporządzono taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę. Wpływy uzyskiwane ze sprzedaży wody nie pokrywały wszystkich kosztów oraz prowadziły do subsydiowania skrośnego¹⁴ [opis, str. 25]. Powodowało to, że kosztami nierentownej działalności obarczano odbiorców innego rodzaju usług, a przedsiębiorstwa nie dysponowały środkami finansowymi w wysokości pozwalającej na realizację wszystkich niezbędnych remontów, modernizacji i inwestycji. W jednej z gmin, chcąc uniknąć na forum rady gminy dyskusji nad zasadnością wysokości zaproponowanych taryf na wodę, były burmistrz w porozumieniu z przewodniczącą rady, nie przedłożył w terminie projektu taryfy pod obrady rady miasta [opis, str. 26].



2.2.7. Sześć z dziewięciu kontrolowanych przedsiębiorstw wodociągowych¹⁵ nie posiadało wszystkich wymaganych pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód podziemnych. W konsekwencji, przedsiębiorstwa były zobowiązane do uiszczania podwyższonej¹⁶ o 500% opłaty środowiskowej, dodatkowo ograniczając możliwości finansowania niezbędnych remontów i modernizacji. Sześć skontrolowanych przedsiębiorstw nie w pełni wywiązywało się z obowiązków określonych w ww. pozwoleniach [opis, str. 23].



¹⁴ Subsydiowanie skrośne – pokrywanie kosztów dotyczących jednego rodzaju prowadzonej przez przedsiębiorstwo wodociągowe działalności gospodarczej lub jednej z grup taryfowych odbiorców usług przychodami pochodzącymi z innego rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej lub od innej taryfowej grupy odbiorców.

¹⁵ Również nieprawidłowość stwierdzono w dwóch z dziewięciu samorządowych zakładów budżetowych.

¹⁶ Art. 292 pkt 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

2.2.8. Pięć przedsiębiorstw wodociągowych stosowało w umowach na dostawę wody postanowienia godzące w interesy konsumentów, ograniczające odpowiedzialność przedsiębiorców względem odbiorców za nienależyte wykonania zobowiązań [opis, str. 26].



2.2.9. Samorządy w większości rzetelnie diagnozowały najistotniejsze potrzeby inwestycyjne. Ich zaspokojenie przekraczało jednak wielokrotnie możliwości finansowe gmin [opis, str. 29]. Środki niezbędne do prawidłowego wykonania wszystkich zadań w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, tylko w dziewięciu kontrolowanych gminach województwa lubuskiego, na najbliższe pięć lat wynoszą ponad 186 mln zł [opis, str. 30]. Wydatki na inwestycje dokonywano w większości jednostek prawidłowo [opis, str. 30].



2.2.10. Sprawowany przez organy gmin nadzór nad przedsiębiorstwami wodociągowymi nie zapobiegł nieprawidłowościom w ich działalności. Ponadto, w czterech gminach burmistrzowie powołali na członków rad nadzorczych osoby, które jednocześnie były członkami rad nadzorczych innych spółek podlegających przepisom ustawy o wynagradzaniu. Było to niezgodne zasadą że jedna osoba może być członkiem rady nadzorczej tylko w jednej spośród spółek prawa handlowego, m.in. jednoosobowych spółek utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego [opis, str. 28].

2.3 Uwagi końcowe

Jednym z kluczowych problemów województwa lubuskiego, jest rosnący deficyt wody, którego przyczynami są, m.in.: zmieniający się klimat, wieloletnie zaniedbania w zakresie infrastruktury, ale także nieracjonalne gospodarowanie wodą przez przedsiębiorstwa wodociągowe, skutkujące jej marnotrawstwem.

Warunkiem niezbędnym dla zapewnienia mieszkańcom nieprzerwanych dostaw wody o wymaganej jakości jest w szczególności: wzrost dbałości o ochronę ujęć wodnych, rozwój i modernizacja sieci dystrybucyjnych, a także wprowadzenie długofalowych i skoordynowanych działań na rzecz eliminowania strat wody. Tym działaniom powinno towarzyszyć bezwzględne respektowanie przez organy gminy i przedsiębiorstwa wodociągowe obowiązujących w kontrolowanym obszarze przepisów prawa oraz skuteczne sprawowanie kontroli nad gospodarką nieczystościami płynnymi. Istnieje również konieczność wzmocnienia nadzoru gmin nad przedsiębiorstwami wodociągowymi.

Niepokojącym zjawiskiem jest niezadawalający stan techniczny infrastruktury wodociągowej, o czym świadczą liczne awarie powodujące znaczne straty wody. Potrzeby inwestycyjne i modernizacyjne gminnych wodociągów przewyższają możliwości finansowe wielu gmin oraz przedsiębiorstw wodociągowych, a wpływy ze świadczonych usług nie zapewniają utrzymania infrastruktury na odpowiednim poziomie. Szansą dla zwiększenia możliwości realizacji zadań powinno być również poszukiwanie zewnętrznych źródeł finansowania, np. z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Ważnym elementem zapewnienia prawidłowej i skutecznej realizacji zadań w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę będzie również wyeliminowanie stwierdzonych w trakcie kontroli NIK nieprawidłowości, m.in. poprzez realizację wniosków pokontrolnych przekazanych kierownikom kontrolowanych przedsiębiorstw wodociągowych oraz burmistrzom¹⁷.

¹⁷ Zobacz: Rozdział 4.2.1. niniejszej informacji.

3.1 Charakterystyka uwarunkowań organizacyjnych oraz stanu prawnego

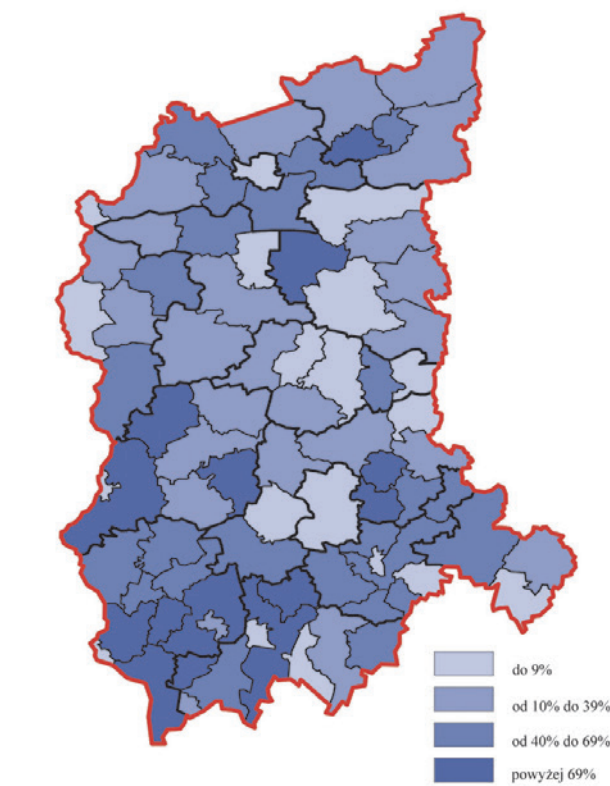
3.1.1. Uwarunkowania organizacyjne

Województwo lubuskie zajmuje obszar 13.988 km² i w całości położone jest w dorzeczu Odry. Północna jego część obejmuje obszar Regionu Wodnego Warty, a południowa obszar Regionu Wodnego Środkowej Odry. Zachodni fragment środkowej części województwa oraz fragment północno-zachodni leży na obszarze Regionu Wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego. Zasoby wodne w dorzeczu Odry kształtują się na poziomie niższym w porównaniu do wielkości krajowych, a w ostatnich latach obserwuje się deficyt opadów atmosferycznych, m.in. w województwie lubuskim, co powoduje dalsze ubożenie zasobów wodnych¹⁸.

Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w województwie lubuskim ze zbiorowego zaopatrzenia w wodę do spożycia w 2013 r. korzystało około 917,9 tys. mieszkańców (89,9% ogółu), natomiast z kanalizacji 669,0 tys. mieszkańców (65,5% ogółu). Średnia dla kraju wynosi odpowiednio 88% (wodociągi) oraz 65% (kanalizacja). Z sieci wodociągowej w miastach korzystało 96% mieszkańców, na wsi 79,4%. Sieć kanalizacyjna nie jest równomiernie rozwinięta, albowiem na terenach miejskich możliwość korzystania z niej miało 88,4% mieszkańców miast, a na wsi zaledwie 26,2%.

Mapa nr 2

Różnica pomiędzy liczbą mieszkańców posiadających dostęp do sieci wodociągowej, a liczbą mieszkańców posiadających dostęp do sieci kanalizacyjnej (stan na 30 czerwca 2015 r.) w procentach.



Źródło: Opracowanie własne NIK.

¹⁸ Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry, zatwierdzony na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 22 lutego 2011 r. – M.P. Nr 40, poz. 451.

Podstawowe¹⁹ źródło zaopatrzenia ludności województwa lubuskiego w wodę do spożycia stanowią zasoby wód podziemnych. Według stanu na 30 czerwca 2015 r. na terenie województwa lubuskiego funkcjonowało 396 urządzeń (ujęć wody) do zbiorowego zaopatrywania ludności w wodę przeznaczoną do spożycia należących do 170 przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych.

3.1.2. Analiza stanu prawnego

3.1.2.1. Stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁰, do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie spraw dotyczących wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

3.1.2.2. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej²¹ określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. W spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego działa rada nadzorcza. Do rad nadzorczych w takich spółkach stosuje się przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych²², z zastrzeżeniem przepisów ww. ustawy o gospodarce komunalnej.

3.1.2.3. Zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi, w tym zasady działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, a także zasady tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody oraz wymagania dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi określają przepisy ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków²³ (zwana dalej: *ustawą*). Kierunki rozwoju sieci są ustalane przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ust. 3 ustawy). Stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, którego obowiązek opracowania – zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy – spoczywa na przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym.

Zapewnienie zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnienie należytej jakości

¹⁹ Jedno ujęcie wody powierzchniowej służy częściowemu zaopatrzeniu Zielonej Góry.

²⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 446.

²¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236, ze zm.

²² Dz. U. z 2013 r. poz. 1030, ze zm.

²³ Dz. U. z 2015 r. poz. 139.

dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków stanowi obowiązek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (art. 5 ust. 1 ustawy). Przedsiębiorstwo to jest jednocześnie obowiązane do prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości wody (art. 5 ust. 1a ustawy) oraz kontroli ilości i jakości odprowadzanych ścieków bytowych i ścieków przemysłowych, a także kontroli przestrzegania warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych (art. 9 ust. 3 ustawy). Na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy, wymagane jest uzyskanie zezwolenia wydawanego przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta (zwanego dalej: *Burmistrzem*) w drodze decyzji.

Burmistrz jest zobowiązany do informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia (art. 12 ust. 5 ustawy).

Stosownie do art. 19 ustawy, rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków (regulamin ten jest aktem prawa miejscowego). Regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym m.in. minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków.

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na jeden rok na podstawie alokacji niezbędnych przychodów oraz właściwych rodzajów kosztów na taryfowe grupy odbiorców²⁴. Ceny i stawki opłat określone w taryfie są różnicowane dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców usług na podstawie udokumentowanych różnic kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 20 ust. 3 ustawy). Ewidencja księgową przedsiębiorstwa powinna w szczególności umożliwiać: wydzielenie kosztów stałych i zmiennych, przychodów związanych z poszczególnymi rodzajami działalności jednostki wodociągowo-kanalizacyjnej, a także w odniesieniu do poszczególnych taryf, ustalenie kosztów związanych z działalnością inwestycyjną w poprzednim roku obrachunkowym, dokonanie alokacji niezbędnych przychodów według taryfowych grup odbiorców usług (art. 20 ust. 5 ustawy). Do wniosku o zatwierdzenie taryf jednostka wodociągowo-kanalizacyjna dołącza szczegółową kalkulację cen i stawek opłat oraz aktualny wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych (art. 24 ust. 3 ustawy). Burmistrz sprawdza, czy taryfy i plan zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy i weryfikuje koszty związane ze świadczeniem usług, poniesione w poprzednim roku obrachunkowym, ustalone na podstawie ewidencji księgowej, z uwzględnieniem planowanych zmian tych kosztów w roku obowiązywania taryfy, pod względem celowości ich ponoszenia (art. 24 ust. 4 ustawy). Rada gminy podejmuje uchwałę o zatwierdzeniu taryf, w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku,

²⁴ Kryteria ustalania niezbędnych przychodów, alokację kosztów na taryfowe grupy odbiorców usług, kryteria różnicowania taryfowych cen i stawek opłat, wzór wniosku o zatwierdzenie taryf oraz niezbędny zakres informacji zawartych w uzasadnieniu taryf oraz warunki prowadzenia rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, określono szczegółowo w rozporządzeniu Ministra Budownictwa z 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków – Dz. U. Nr 127, poz. 886.

albo o odmowie zatwierdzenia taryf, jeżeli zostały one sporządzone niezgodnie z przepisami²⁵. Rada gminy może podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług. Dopłatę²⁶ gmina przekazuje przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu (art. 24 ust. 6 ustawy).

3.1.2.4. Nadzór nad jakością wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi sprawują organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej (art. 12 ust. 1 ustawy). Zadania, zakres działania i uprawnienia Inspekcji zostały określone w ustawie z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej²⁷. Tryb, zakres oraz częstotliwość kontroli jakości wody, prowadzonej przez Inspekcję określone były w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi²⁸.

3.1.2.5. Stosownie do art. 17 oraz art. 18 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁹, Burmistrz w celu realizacji polityki ekologicznej państwa, sporządza projekt gminnego programu ochrony środowiska (podlega zaopiniowaniu przez zarząd powiatu), który następnie uchwała rada gminy. Program ten powinien określać w szczególności cele i priorytety ekologiczne, rodzaj i harmonogram działań proekologicznych oraz środki niezbędne do ich osiągnięcia, w tym mechanizmy prawno-ekonomiczne i środki finansowe. Z wykonania programu Burmistrz sporządza co 2 lata raport, który przedstawia radzie gminy (art. 18 ust. 2 cyt. ustawy).

Stosownie do art. 180 pkt 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska eksploatacja instalacji powodująca wprowadzanie ścieków do wód lub ziemi jest dozwolona po uzyskaniu pozwolenia, jeżeli jest ono wymagane.

W art. 273 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ww. ustawy określono konieczność ponoszenia opłaty za korzystanie ze środowiska, m.in. za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi oraz za pobór wód. Podmiot korzystający ze środowiska ustala we własnym zakresie wysokość należnej opłaty i wnosi ją na rachunek właściwego urzędu marszałkowskiego (art. 284 ust. 1 ww. ustawy). Wykaz zawierający informacje i dane, wykorzystane do ustalenia wysokości opłat oraz wysokość tych opłat, podmiot korzystający ze środowiska przedkłada marszałkowi województwa (art. 286 ust. 1 – Prawa ochrony środowiska).

3.1.2.6. Szczegółowe zasady ochrony wód uregulowane zostały w dziale trzecim ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne³⁰.

Zgodnie z postanowieniem art. 31 ust. 2 ww. ustawy korzystanie z wód nie może powodować pogorszenia stanu wód i marnotrawstwa wody. Szczególne korzystanie z wód (wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi albo do urządzeń kanalizacyjnych) wymaga pozwolenia wodnoprawnego (art. 122 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 37 pkt 1 i pkt 2 – Prawa wodnego).

3.1.2.7. Stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³¹, utrzymanie czystości w gminie stanowi jej zadanie własne. Gmina m.in. nadzoruje

²⁵ Rada gminy nie dokonuje samodzielnie weryfikacji pod względem legalności i celowości sporządzania taryf. Rada gminy zatwierdza tylko taryfy pozytywnie zweryfikowane przez Burmistrza, zaś odmawia ich zatwierdzenia, gdy w ocenie organu wykonawczego, taryfy sporządzone zostały niezgodnie z przepisami prawa – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 2013 r. sygn. II OSK 2306/12.

²⁶ Nie jest ona dotacją.

²⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1412.

²⁸ Dz. U. Nr 61, poz. 417 ze zm. Aktualnie rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi – Dz. U. poz. 1989.

²⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.

³¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 250.

gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (art. 3 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy) oraz dokonuje corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 3 ust. 2 pkt 10 cyt. ustawy). Gminy prowadzą ewidencję zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej oraz ewidencję przydomowych oczyszczalni ścieków w celu kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych (art. 3 ust. 3 ww. ustawy). Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (będący aktem prawa miejscowego), który w szczególności określa częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych (art. 4 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy). Burmistrz sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów przedmiotowej ustawy (art. 9u ust. 1 ww. ustawy).

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Skuteczność działań służących zapewnieniu dostaw wody przydatnej do spożycia

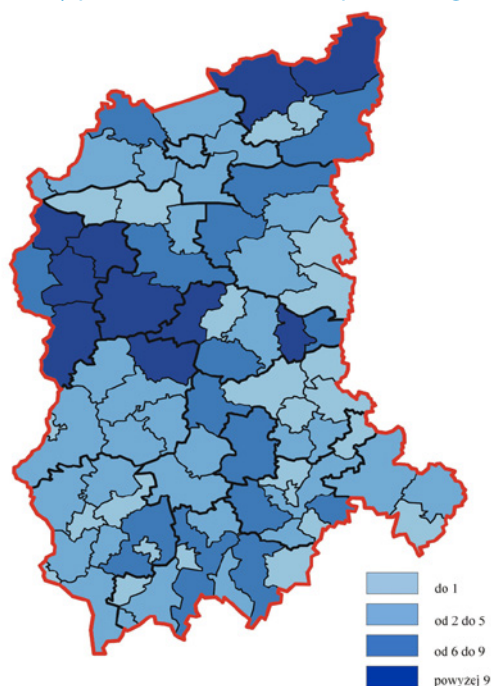
3.2.1.1. W gminach, w których skontrolowano przedsiębiorstwa wodociągowe, dostęp do sieci wodociągowej posiadało średnio 95% ogółu mieszkańców, przy czym dostępność na wsi była znacznie mniejsza i wahała się od 62,5% (Rzepin) do 99,9% (Strzelce Krajeńskie). Średnio 85% ogółu mieszkańców wsi posiadało możliwość przyłączenia się do sieci wodociągowej.

Gminy nieskutecznie wywiązywały się z zadań w zakresie zapewnienia dostaw wody przydatnej do spożycia.

W latach 2013–2015 (I półrocze) nadzór sanitarno-epidemiologiczny w województwie lubuskim przeprowadził badania 4.790 próbek wody, z czego zakwestionował 711 (9,5%).

Mapa nr 3

Liczba zakwestionowanych próbek wody przez nadzór sanitarno-epidemiologiczny w latach 2013–2015 (I półrocze)

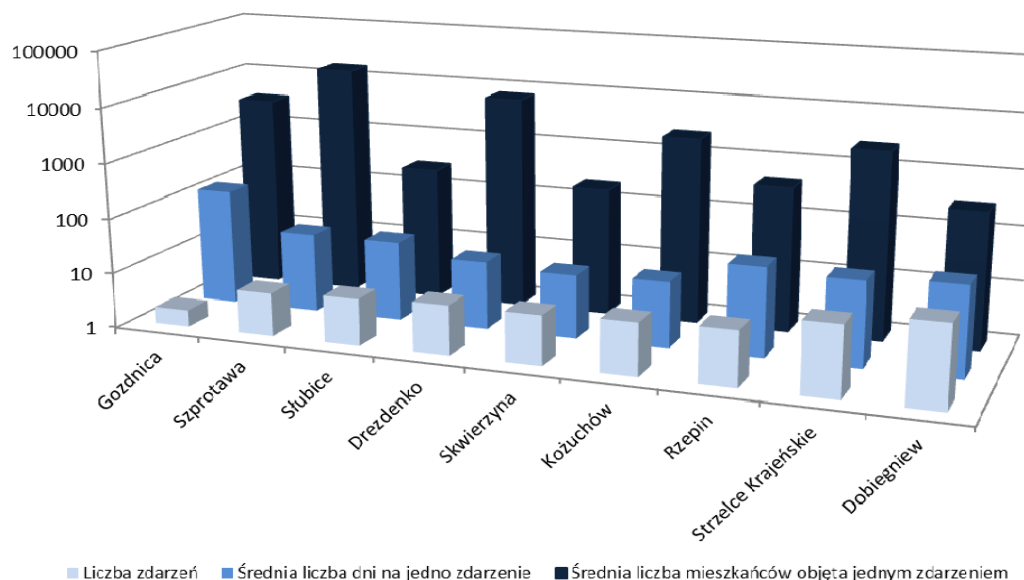


Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wyniki kontroli w 9 przedsiębiorstwach wodociągowych wykazały, że nie wywiązały się one z obowiązku ciągłego dostarczania wody odpowiedniej jakości, gdyż w okresie objętym kontrolą wystąpiło 99 przypadków nie spełniania parametrów jakościowych wody, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie jakości wody. Jedno zdarzenie pozbawiało dostępu do wody o odpowiedniej jakości średnio 2.472 mieszkańców przez okres 34 dni.

Wykres nr 1

Liczba zdarzeń, średnia liczba dni oraz średnia liczba mieszkańców objęta jednym zdarzeniem



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

Przyczyną nieodpowiedniej jakości wody było głównie zastosowanie wadliwej technologii, m.in. uzdatniania wody, szczególnie na obszarach wiejskich pozbawionych kanalizacji. W badanych próbkach wody ujawniono bakterie grupy coli. I tak przykładowo:

- 4.555 mieszkańców Dreuzdenka przez 3 dni (we wrześniu 2013 r.) było pozbawionych możliwości korzystania z wody, zarówno do spożycia, jak i do celów gospodarczych ze względu na przekroczenia mikrobiologiczne – bakterii grupy coli. Zostało ono stwierdzone po wykonaniu prac remontowych jednej studni, po których przeprowadzono dezynfekcję. Po remoncie nie wykonano jednak badań jakości wody. Za niedopełnienie obowiązków w zakresie przeprowadzenia badań wody, dwóch pracowników zostało ukaranych. Prowadzone postępowanie z udziałem biegłych nie wykazało, aby przyczyną były wykonywane prace remontowe.
- Strzelce Krajeńskie – na jednym z lokalnych ujęć wody kilkakrotnie dochodziło do skażenia wody bakteriami grupy coli. Dokonane w toku kontroli NIK oględziny wykazały m.in., że kilkanaście metrów powyżej ujęcia wody znajduje się betonowa pokrywa bezodpływowego zbiornika na nieczystości płynne (szambo). Obecność bakterii coli wynikała z braku skanalizowania miejscowości oraz łamania przez mieszkańców obowiązku wywozu nieczystości płynnych do oczyszczalni ścieków. W toku kontroli ustalono, że użytkownicy ww. bezodpływowego zbiornika przekazywali do oczyszczalni ścieków, nieczystości płynne, zaledwie na poziomie 16,7% zużywanego wody (na odbiór pozostałych 83,3% nieczystości płynnych nie posiadali udokumentowania). W wyniku kontroli NIK podjęto działania zmierzające do przyłączenia miejscowości do innego ujęcia wody.

Zdjęcie nr 1

Położony blisko ujęcia wody zbiornik (szambo) na nieczystości płynne



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

W kontrolowanych jednostkach, zaledwie dla 3 z 112 ujęć wody uzyskano ważną decyzję ustanawiającą strefę ochrony bezpośredniej³². Natomiast żadne z ujęć nie posiadało strefy ochrony pośredniej. W ocenie NIK, stan taki był niewystarczający nie tylko dla zachowania bezpieczeństwa sanitarnego ujęcia, ale również dla ochrony zasobów wód podziemnych.

W trakcie kontroli NIK, podczas oględzin ujęć wody, w dwóch spółkach stwierdzono, że teren ochrony bezpośredniej nie został należycie ogrodzony, a także na ogrodzeniu nie umieszczono tablic zawierających informacji o ujęciu wody i zakazie wstępu osób nieupoważnionych, a tym samym nie dochowano wymogów określonych w art. 53 ust. 3 ustawy – Prawo wodne. I tak:

- Strzelce Krajeńskie – na ogrodzeniach 3 ujęć brak było wymaganych tablic. Jeszcze w toku kontroli NIK zamontowano tablice.
- Koźuchów – jedno z ujęć nie posiadało ogrodzenia od strony północnej, wschodniej i południowej, co powodowało, iż osoby nieupoważnione miały do niego nieograniczony dostęp.

Brak należytej ochrony ujęć wody zwiększa ryzyko nieskutecznej ochrony zasobów wód podziemnych.

³² Dotychczasowe ustanowione strefy ochrony ujęć utraciły ważność z dniem 31.12.2012 r.

Zdjęcie nr 2

Przykład braku troski o należyte ogrodzenie strefy ochrony bezpośredniej – Koźuchów



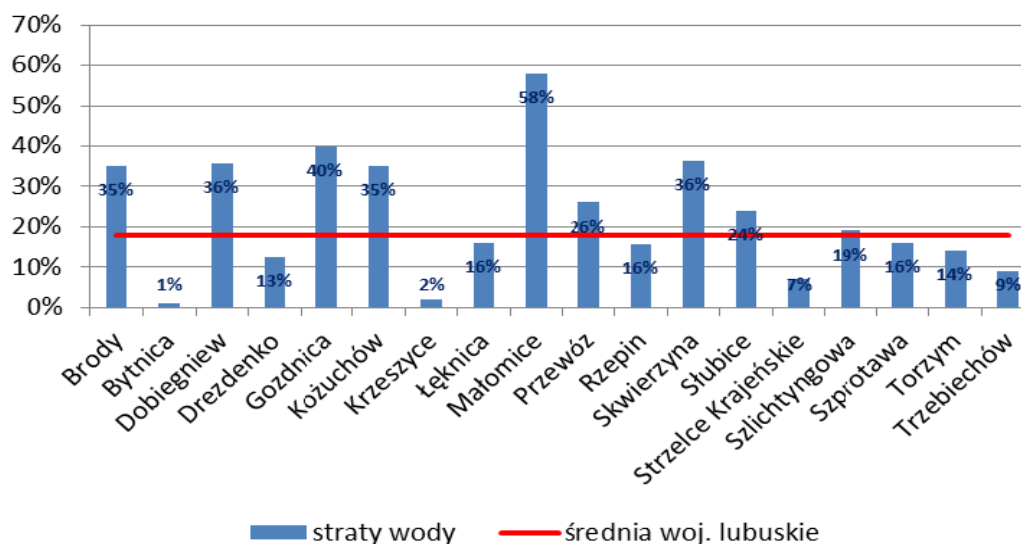
Źródło: Materiały kontrolne NIK.

3.2.1.2. Zarówno przedsiębiorstwa wodociągowe, jak i gminy nie podejmowały skutecznych działań zmierzających do racjonalizacji produkcji wody.

Skontrolowane przedsiębiorstwa wodociągowe sprzedawały średnio 53,6% wyprodukowanej wody, przy czym najmniej w Gminie Gozdnicza (30,1%), a najwięcej w Gminie Strzelce Krajeńskie (78,5%).

Wykres nr 2

Procentowe straty wody w produkcji ogółem, latach 2013–2015 (I półrocze)



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

Straty wody w sieci wodociągowej wynosiły średnio 23,3% (średnia dla województwa lubuskiego 18%). Największe straty³³ (bez zużycia technologicznego) stwierdzono w:

- Gminie Gozdnicza – 39,9%, gdzie prezes przedsiębiorstwa wodociągowego³⁴ przyznał, że przez ostatnie lata nikt nie zwracał uwagi na problem dostosowania produkcji do zmniejszającego się zapotrzebowania na wodę. Natomiast burmistrz nie posiadał do czasu kontroli informacji o marnotrawstwie wody.
- Gminie Dobiegniew – 36%, gdzie przedsiębiorstwo wodociągowe nie opracowało i nie wdrożyło programu oszczędzania wody i to w sytuacji, gdy występowały w sezonie letnim okresowe niedobory wody. Prezes spółki jeszcze w toku kontroli postanowił o opracowaniu takiego programu.

W przypadku dziewięciu samorządowych zakładów budżetowych największe straty stwierdzono w:

- Gminie Małomice – 57,5%, gdzie straty wody były spowodowane awariami przestarzałej sieci wodociągowej, bądź wynikały z nieustalonych przez przedsiębiorstwo przyczyn. Pomimo tak znaczonych strat wody nie opracowano i nie wdrożono strategii (programu), a także metod postępowania, których celem byłoby wyeliminowanie, bądź ograniczenie strat wody.
- Gminie Brody – 35,4%, gdzie straty wody wynikały przede wszystkim z kilkudziesięciu awarii trzech odcinków sieci wodociągowej. Jak ustalono w trakcie kontroli, przyczyną awarii były uszkodzenia przyłączy, spowodowane niską jakością materiałów. Uszkodzenia występowały głównie na odcinkach sieci wybudowanych systemem gospodarczym przez pracowników interwencyjnych. W przedsiębiorstwie nie wdrożono żadnych zasad (metodologii szacowania), które służyłyby ustaleniu ilości wody wykorzystanej do płukania sieci i utraconej w wyniku awarii.

W ocenie NIK, na znaczny poziom strat wody wpłynęły m.in.: niewystarczająca dbałość o stan sieci, brak monitoringu dystrybucji wody oraz praktyka przerzucania na odbiorców wody wszelkich kosztów powiązanych ze stratami. W aktualnym stanie prawnym, kosztami działalności wynikającymi z produkcji niesprzedanej wody (w tym strat) obarczani są wszyscy mieszkańcy korzystający z sieci wodociągowej. Taryfy (ceny) konstruowane są bowiem w oparciu o koszty działalności, do których przedsiębiorstwa doliczają straty wody. Wprawdzie brak odpowiednich środków finansowych na niezbędne modernizacje i remonty sieci może przyczyniać się do opóźnień w podejmowaniu inwestycji prooszczędnościowych, jednak wyniki kontroli NIK dostarczają przykładów, że przedsiębiorstwo gospodarując w podobnych warunkach ekonomicznych, przy wprowadzeniu zmian organizacyjnych, może ograniczyć straty wody do poziomu nawet dwukrotnie niższego od średniej w województwie. W Strzelcach Krajeńskich poziom strat zredukowano do kilku procent (średnio 7%).

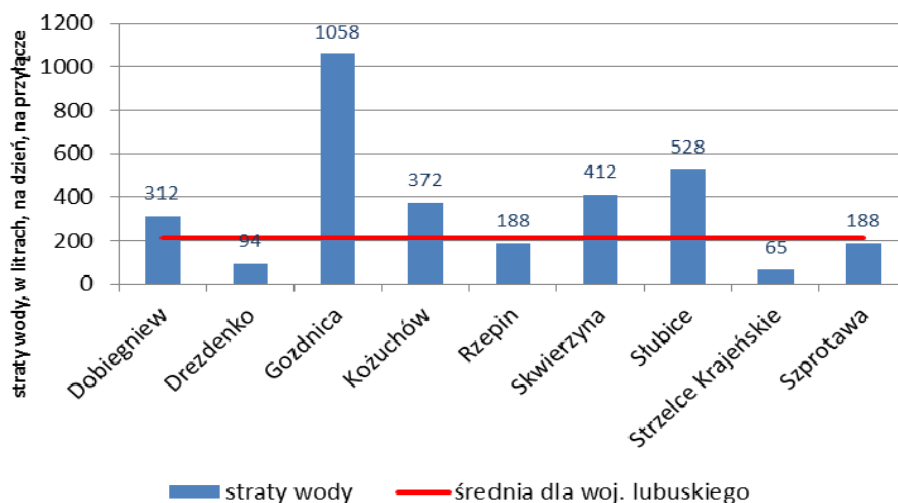
³³ Straty przekraczające 34% wyprodukowanej wody, określane są w opracowaniach specjalistycznych jako marnotrawstwo wody (Dohnalik, P., Zapiór, T.: Pomiar zużycia i strat wody w wybranych rejonach zaopatrzenia strefowego na terenie wodociągu w Nowym Targu, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, 1992).

³⁴ Spółka sprzedała odpowiednio:

- w 2013 r. jedynie 26,8% pobranej wody. Pozostałe 73,2% stanowiły: straty (33,6%) i wykorzystanie na własne cele technologiczne (39,6%),
- w 2014 r. jedynie 32,8% pobranej wody. Pozostałe 67,2% stanowiły: straty (44,3%) i wykorzystanie na własne cele technologiczne (22,9%),
- w 2015 r. (I półrocze) 33,4% pobranej wody. Pozostałe 66,6% stanowiły: straty (47,6%) i wykorzystanie na własne cele technologiczne 19,0%).

Wykres nr 3

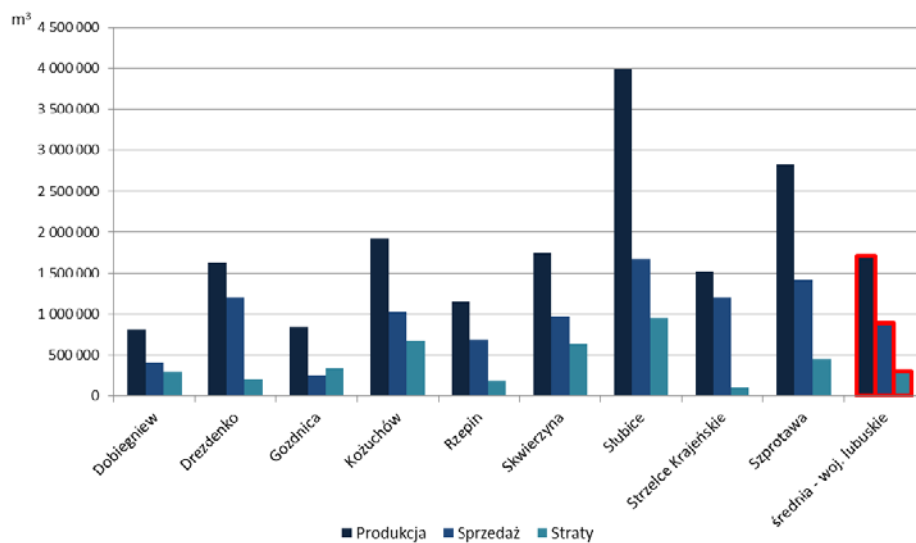
Dzienne straty wody w litrach w odniesieniu do jednego przyłącza wody, w latach 2013–2015 (I półrocze)



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

Wykres nr 4

Dane dotyczące produkcji, sprzedaży i strat wody w latach 2013–2015 (I półrocze)



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

W latach 2013–2015 (I półrocze) łączne straty wody w województwie wyniosły 24.791.175 m³ (w tym w 9 skontrolowanych gminach 3.839.167 m³). Przy średniej cenie wody (3,79 zł/m³ – często nie pokrywającej kosztów produkcji) generowało to straty w wysokości ponad 90 mln zł, które pokrywali mieszkańcy. W przeliczeniu na jedno przyłącze średnie straty wody wynosiły każdego dnia od 65 litrów (Gmina Strzelce Krajeńskie) do 1.058 litrów (Gmina Gozdnica).

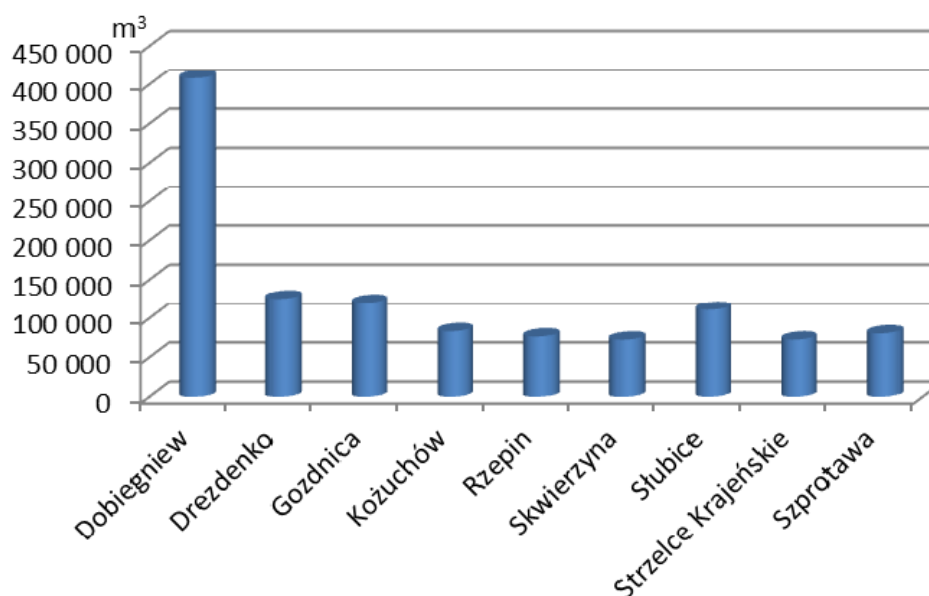
3.2.1.3. W latach 2013–2015 (I półrocze) w dziewięciu skontrolowanych przedsiębiorstwach wodociągowych wyprodukowano łącznie 16.448,5 tys. m³ wody (12% ogólnej ilości w województwie lubuskim).

Wydajność mierzona średnią wielkością produkcji wody na jednego zatrudnionego w przedsiębiorstwach wodociągowych bezpośrednio w sferze zbiorowego zaopatrzenia wynosiła

93,5 tys. m³. Największa wielkość produkcji na jednego zatrudnionego była w gminie Dobiegiew (408,2 tys. m³), a najmniejsza w gminie Skwierzyna (72,6 tys. m³). Średnio jeden pracownik generował 105,8 tys. zł przychodów (od 370,7 tys. zł w gminie Dobiegiew do 53,5 tys. zł w gminie Rzepin).

Wykres nr 5

Produkcja wody przypadająca na jednego zatrudnionego w latach 2013–2015 (I półrocze)



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

Do realizacji zadań w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, dziewięć skontrolowanych przedsiębiorstw dysponowało majątkiem trwałym o wartości 265,1 mln zł (w tym własny 101,1 mln zł). Jedna złotówka majątku trwałego wykorzystywanego do zbiorowego zaopatrzenia w wodę generowała w 2014 r. przychody średnio w wysokości 7 groszy (od 4 gr w gminie Rzepin do 15 gr w gminie Słubice).

3.2.1.4. Korzystanie przez Spółki z zasobów wodnych odbywało się w większości przypadków z naruszeniem przepisów prawa. Powodowało to konieczność ponoszenia dodatkowych, zbędnych kosztów.

Zaledwie trzy z dziewięciu kontrolowanych przedsiębiorstw wodociągowych posiadało komplet wymaganych (art. 122 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 37 pkt 1 ustawy – Prawo wodne) pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód podziemnych. I tak przykładowo:

Strzelce Krajeńskie – spółka posiadała w 2014 r. pozwolenia zaledwie dla 9 z 17 ujęć. Zaniechania w tym zakresie tłumaczono brakiem wymaganej dokumentacji hydrogeologicznej. W wyniku kontroli spółka podjęła starania o uzyskanie wymaganych pozwoleń. Brak ważnych pozwoleń wodnoprawnych skutkowało obowiązkiem uiszczania podwyższonej³⁵ o 500% opłaty środowiskowej, która wyniosła: w 2013 r. – 25.548,65 zł (z ogółu uiszczonych kwot 70.617,00 zł), a w 2014 r. – 23.516,35 zł (z ogółu 71.021,72 zł).

Aż sześć spośród dziewięciu kontrolowanych przedsiębiorstw nie wywiązywało się w pełni z obowiązków nałożonych pozwoleniami wodnoprawnymi. I tak przykładowo:

³⁵ Art. 292 pkt 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

- Dobiegniew – spółka nie prowadziła dokumentacji dotyczącej ewidencjonowania oraz bilansowania przepływów, tj. dla żadnej z 20 studni nie założono książki eksploatacji studni oraz nie dokonywano pomiarów poziomu zwierciadeł wody.
- Kozuchów – spółka nie prowadziła jednolitej, całościowej ewidencji dotyczącej eksploatacji ujęć i stacji uzdatniania wody. Nie ewidencjonowała obserwacji lustra wody statycznego i dynamicznego.

W wyniku kontroli założono książki studni i rozpoczęto wymagane pomiary. Wykonywanie wszystkich obowiązków wynikających z pozwoleń wodnoprawnych jest szczególnie ważne, gdyż na terenie kontrolowanych gmin poziomy wodonośne nie są należycie izolowane (np. warstwami nieprzepuszczalnymi – ily, gliny) od potencjalnych zanieczyszczeń z powierzchni ziemi.

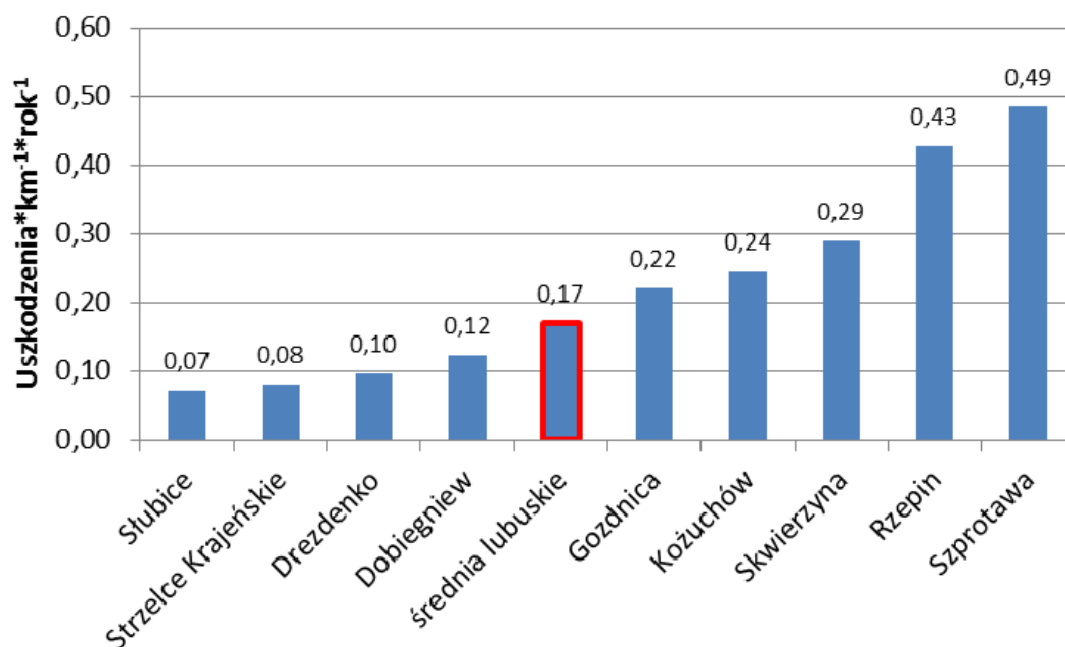
3.2.1.5. Wieloletnie zaniechania w zakresie remontów i modernizacji sieci wodociągowych skutkowały ich zwiększoną awaryjnością.

Stan techniczny sieci wodociągowej był niezadowalający, a brak okresowych remontów tej sieci, której ponad połowę wybudowano ponad 30 lat temu, skutkowało zwiększoną częstotliwością awarii³⁶. W badanych przedsiębiorstwach wodociągowych wystąpiły łącznie 586 awarie, przy czym najwięcej w Gminie Szprotawa (296), a najmniej w Gminie Gozdnicza (10).

Miernikiem stanu technicznego sieci wodociągowej jest jej awaryjność wyrażona liczbą uszkodzeń w ciągu roku w przeliczeniu na 1 km sieci. W czterech spółkach wskaźnik ten był niższy od średniej dla województwa (0,17), natomiast w pięciu wyższy. Wahał się on od 0,07 (Gmina Słubice) do 0,49 (Gmina Szprotawa).

Wykres nr 6

Awaryjność sieci wodociągowej wyrażona liczbą uszkodzeń na rok i km



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

³⁶ Średni szacunkowy koszt usunięcia jednej awarii wynosił 2.223 zł.

Pięć z dziewięciu skontrolowanych przedsiębiorstw wodociągowych w pełni realizowało obowiązki wynikające z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane³⁷ w zakresie dokonywania obowiązkowych przeglądów obiektów budowlanych służących zbiorowemu zaopatrzeniu w wodę i zbiorowemu odprowadzaniu ścieków oraz prowadzenia ksiąg obiektów. W czterech przedsiębiorstwach nie przeprowadzono wymaganych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych lub nie prowadzono ksiąg obiektów budowlanych. I tak:

- Dobiegniew – Spółka nie prowadziła ksiąg obiektów budowlanych dla 6 z 10 obiektów – ujęć wody oraz nie dokonywała obowiązkowych okresowych kontroli rocznych (za 2014 r.) stanu technicznego obiektów budowlanych (tj. kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane).
- Drezdenko – stan techniczny obiektów budowlanych oczyszczalni ścieków nie został objęty okresowymi kontrolami rocznymi (w 2013 r.) polegającymi na sprawdzeniu stanu technicznego m.in. w zakresie elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu oraz instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska.

W toku kontroli nie stwierdzono bezpośredniego związku pomiędzy zaniedbaniami w wypełnianiu obowiązków wynikających z ustawy – Prawo budowlane, a jakością wody. W ocenie NIK, dla zagwarantowania pełnego bezpieczeństwa sanitarnego jest niezbędną należyta realizacja wszystkich zadań.

3.2.1.6. W niektórych gminach nieprawidłowo opracowano system opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i z naruszeniem interesów konsumentów przygotowywano umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków.

Wszystkie skontrolowane przedsiębiorstwa wodociągowe złożyły pisemne wnioski o zatwierdzenie taryf na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków do zatwierdzenia w terminie 70 dni przed planowanym dniem wejścia taryf w życie, tj. zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Jednak w czterech³⁸ (z dziewięciu) gminach stwierdzono nieprawidłowości przy konstruowaniu, bądź zatwierdzaniu taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę. Wpływy uzyskiwane ze sprzedaży wody, według stawek obowiązujących w gminach: Koźuchów, Strzelce Krajeńskie, Szprotawa nie pokrywały w pełni kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz prowadziły do subsydiowania skrośnego. I tak przykładowo:

- spółka z Koźuchowa za 2013 r. odnotowała stratę z prowadzonej działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę w wysokości 507,9 tys. zł. Kalkulując taryfy nie przewidziała marży zysku, o którym mowa w § 6 pkt 6 rozporządzenia w sprawie taryf, a dodatkowo stosowała w tym roku obniżone stawki amortyzacji. Tym samym taryfy nie spełniały wymogów: określenia ich na podstawie niezbędnych przychodów (art. 20 ust. 2 ww. ustawy), oraz skonstruowania cen i stawek opłat w taki sposób, żeby zapewnić uzyskanie z opłat odbiorców usług przychodów na poziomie zapewniającym samofinansowanie się działalności przedsiębiorstwa oraz zysku (§ 13 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie taryf). Takie działania tłumaczono *potrzebą społecznej akceptowalności taryf*.
- spółka ze Strzelce Krajeńskich za 2013 r. poniosła stratę na dostarczaniu wody w wysokości 98,5 tys. zł. Przy konstruowaniu taryf opierano się o wskaźniki ekonomiczne, jednakże, aby wynik matematycznych obliczeń dostosować do oczekiwań jedynego wspólnika (gminy) zwiększano zakładaną przyszłą sprzedaż wody. We wniosku taryfowym celowo podano planowaną wyższą sprzedaż, aby spowodować niższą cenę 1 m³ wody. Nie było przyczyn, dla których mogłoby wzrosnąć zużycie wody, gdyż od lat utrzymywała się tendencja zmniejszającego się popytu na wodę i zmniejszającej się wielkości sprzedaży. Skarbnik Gminy przyznał, że przed sporządzaniem taryf wskazywano Spółce dopuszczalny, akceptowalny poziom cen w taryfach tak, aby mieszkańcy płacili jak najmniej.

³⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 290.

³⁸ Koźuchów, Skwierzyna, Strzelce Krajeńskie, Szprotawa.

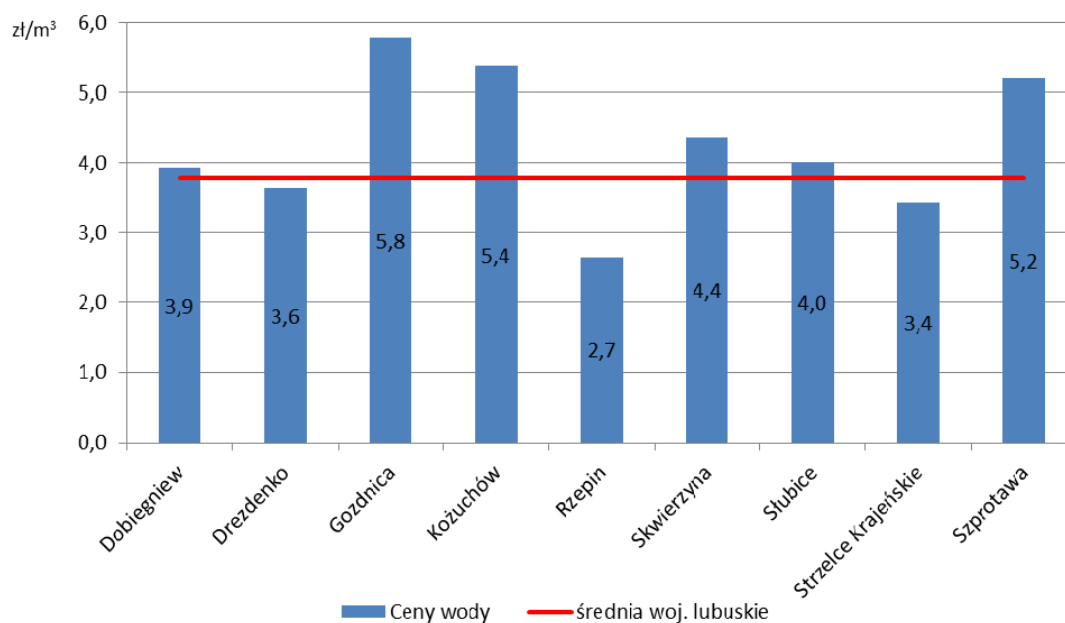
W gminie Skwierzyna projekt taryf na okres od 1.07.2013 r. do 30.06.2014 r. złożony przez spółkę nie został, celowo przez ówczesnego Burmistrza, przedłożony Radzie Miejskiej celem uchwalenia w trybie przewidzianym w art. 24 ust. 1 i ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Następstwem powyższego było wejście w życie projektów taryf z mocy prawa. Były Burmistrz przyznał, że z uwagi na powszechną niechęć dotyczącą podwyższenia cen za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, w porozumieniu z przewodniczącą Rady Miejskiej, nie przedłożył w wymaganym terminie uchwał na sesję.

W ocenie NIK, aktualnie obowiązujący system zatwierdzania taryf powoduje konflikt interesów. Z jednej strony gminy są właścicielami przedsiębiorstw wodociągowych (z reguły 100%), z drugiej strony są regulatorami, czyli zostały zobowiązane przez ustawodawcę do zatwierdzania cen wody. Nie służy to rzetelnej weryfikacji proponowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowe cen. Po wielu latach funkcjonowania ustawy należałoby poddać weryfikacji, czy regulatorem cen w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków nie powinien być inny organ niż rada gminy.

3.2.1.7. Przeciętne ceny brutto za wodę w województwie lubuskim zwiększyły się z 3,51 zł/m³ (2013 r.) do 3,79 zł/m³ (I półrocze 2015), tj. o 8%. W kontrolowanych jednostkach najwyższe ceny były (I półrocze 2015) w gminie Gozdnicza – 5,78 zł/m³, a najniższe w gminie Rzepin – 2,65 zł/m³.

Wykres nr 7

Ceny (brutto) wody według stanu na 30.06.2015 r.



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

3.2.1.8. We wszystkich gminach funkcjonował regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy określał prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług.

Badanie wzorca umownego i umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków zawartych z konsumentami wykazało, że w pięciu przedsiębiorstwach wodociągowych umowy zawierały

niedozwolone klauzule umowne, ujęte w rejestrze klauzul niedozwolonych opublikowanym przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. I tak:

- Koźuchów – kontrola NIK wykazała, że we wzorcu i w umowach zawarto, następujące postanowienia uznane za niedozwolone:
 - w przypadku czasowej niesprawności wodomierza głównego, łączną ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie sześciu miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności tego wodomierza, a gdy nie jest to możliwe, na podstawie średniego zużycia wody w roku poprzednim i liczby miesięcy niesprawności wodomierza (postanowienie ujęte pod nr 3804 w rejestrze),
 - przedsiębiorstwo ma prawo odciąć dostawę wody do nieruchomości lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, zawiadamiając, na co najmniej 20 dni wcześniej powiatowego inspektora sanitarnego, burmistrza oraz Odbiorcę, jeżeli stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie wodomierza lub urządzenia pomiarowego (postanowienie ujęte pod nr 3806 w rejestrze),
 - w przypadku zmiany przez Odbiorcę adresu do korespondencji wskazanego w umowie bez powiadomienia o tym przedsiębiorstwa korespondencję oraz faktury wysłane na wskazany w umowie adres i nazwę uważa się za doręczone Odbiorcy (postanowienie ujęte pod nr 4796 w rejestrze).
- Dobiegniew – Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, decyzją z 16.12.2014 r. uznał za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów działanie Spółki polegające na zamieszczaniu we wzorcach umów na dostawę wody i odbiór ścieków pięciu postanowień umowy. W związku z powyższym nałożył na Spółkę karę pieniężną w wysokości 8.066 zł. Opisane powyżej zapisy umów (naruszenia) trwały od 2006 r. do 30.08.2014 r. i zostały wyeliminowane z wzorców umów.

3.2.1.9. Pomimo problemów z utrzymaniem odpowiedniej jakości wody spowodowanych pojawiającymi się skażeniami bakteriami grupy coli, organy gmin nie podjęły odpowiednich działań dla zapewnienia bezpieczeństwa sanitarnego w zakresie gospodarki wodno-ściekowej.

Nie sprawowano wystarczającego nadzoru nad przedsiębiorstwami zajmującymi się wywozem nieczystości płynnych z terenów pozbawionych kanalizacji. I to w sytuacji, gdy dostępność dla mieszkańców sieci kanalizacyjnej była ograniczona i wynosiła średnio 71% ogółu mieszkańców, a w miejsko-wiejskiej gminie Skwierzyna dla mieszkańców wsi nie zapewniano w ogóle możliwości podłączenia się do sieci kanalizacyjnej.

Zgodnie z art. 9o ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³⁹, podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych zobowiązany został do sporządzania kwartalnych sprawozdań. Obowiązek ten, wskutek zaniedbań, nie został wyegzekwowany w sześciu gminach. I tak:

- Strzelce Krajeńskie – analiza egzekwowania obowiązków od czterech podmiotów w zakresie przedkładania Burmistrzowi sprawozdań kwartalnych, o których mowa w art. 9o ww. ustawy, wykazała m.in., że dwa podmioty za II kwartał 2014 r. i jeden podmiot za III kwartał 2014 r. nie złożyły ww. sprawozdań, a spośród złożonych 25 sprawozdań, 13 złożono z opóźnieniem sięgającym od 3 do 43 dni.
- Skwierzyna – analiza przedkładanych sprawozdań kwartalnych (łącznie złożono 61) wykazała, że 16 z nich złożono po terminie. Opóźnienia wynosiły do 3 miesięcy. W 8 sprawozdaniach brak było wymaganych informacji o sposobach zagospodarowania nieczystości ciekłych, wraz ze wskazaniem stacji zlewnej, do której zostały przekazane i odebrane nieczystości ciekłe oraz o liczbie właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane wraz z wykazem w zakresie podpisania umowy lub wykazem właścicieli nieruchomości, z którymi umowy uległy rozwiązaniu lub wygasły. W 8 kolejnych przypadkach Urząd nie wyegzekwował złożenia sprawozdań.

W siedmiu urzędach, przez zaniedbania pracowników, w ogóle nie prowadzono lub prowadzono w sposób niekompletny, wymagane art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ewidencje zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków. I tak:

³⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 250.

- Koźuchów – w ewidencji obejmującej 1.133 zbiorników bezodpływowych na obszarach wiejskich i 88 przydomowych oczyszczalni ścieków brak było kompletnych danych pod względem pojemności i szczelności zbiorników bezodpływowych, w tym stwierdzono brak danych odnośnie funkcjonowania zbiorników bezodpływowych w przypadku posesji w dwóch miejscowościach, w których dochodziło do skażenia wody bakteriami grupy coli. Skutkiem niekompletności danych w ww. ewidencji był m.in. brak możliwości pełnego zweryfikowania ilości ścieków trafiających do oczyszczalni z ilością ścieków wytwarzanych, tj. dokonania oceny, czy część ścieków nie trafiała poza stację zlewną (art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).
- Dobiegniew – dopiero w toku kontroli założono wymagane ewidencje.

Konsekwencją braku ww. ewidencji była nierzetelna realizacja obowiązków kontrolnych, o których mowa w art. 9u ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ww. ustawy, w zakresie kontrolowania częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz częstotliwości pozbywania się komunalnych osadów ściekowych z przydomowych oczyszczalni ścieków. W okresie objętym kontrolą urzędy przeprowadziły kontrolę zaledwie jednej (z 418) przydomowych oczyszczalni ścieków oraz kontrole 342 (z 6.448) zbiorników bezodpływowych.

Brak całościowej informacji na temat zawartych umów pomiędzy właścicielami nieruchomości, a podmiotami opróżniającymi zbiorniki z tych nieruchomości, jak też nierzetelna ewidencja w zakresie liczby i pojemności zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, uniemożliwia realną kontrolę prawidłowości postępowania z nieczystościami płynnymi w gminach oraz eliminowanie przypadków niewłaściwego odprowadzania ścieków.

3.2.1.10. Nadzór właścicielski nad działalnością samorządowych przedsiębiorstw wodociągowych był nieskuteczny.

Tylko jeden⁴⁰ z dziewięciu Burmistrzów skorzystał z możliwości wynikających z art. 18e ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, tj. przeprowadzania w spółce kontroli w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem. W ocenie NIK korzystanie z instrumentu kontrolnego pozwoliłoby na wcześniejsze wykrycie i eliminację nieprawidłowości występujących w przedsiębiorstwach wodociągowych. Przykładowo w Gminie Gozdnicza, Burmistrz dowiedział się o tak znacznych stratach wody (marnotrawstwie) i podjął działania naprawcze dopiero w wyniku kontroli NIK.

Wszystkie skontrolowane spółki posiadały, wymagane art. 16 ust. 1 ww. ustawy, zezwolenia wydane przez Burmistrza na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, ale jedna ze spółek⁴¹ nie posiadała zezwolenia obejmującego tereny 9 wsi, na których świadczyła działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę.

Obowiązki wynikające z udzielonych zezwoleń były egzekwowane za wyjątkiem dwóch gmin, w których pomimo niewypełniania przez przedsiębiorstwo wszystkich obowiązków, urzędy nie podejmowały działań zmierzających do realizacji nałożonych obowiązków. I tak:

- zarówno w gminie Koźuchów jak i w gminie Szprotawa – nie wyegzekwowano od Spółki realizacji obowiązku, określonego w zezwoleniu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, polegającego, m.in. na przedkładaniu do 31 stycznia każdego roku oceny za rok ubiegły w zakresie: częstotliwości występowania awarii, analizy jakości usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków.

3.2.1.11. Sprawowany przez organy gmin nadzór nad spółkami miał charakter pasywny i sprowadzał się jedynie do czynności formalnych, tj. powoływania i odwoływania członków organów spółek

⁴⁰ Drezdenko.

⁴¹ Ze Strzelec Krajeńskich.

oraz zatwierdzania rocznych sprawozdań z działalności czyli realizacji obowiązków wynikających z ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych⁴². W przypadku jednej spółki⁴³ rada nadzorcza, pomimo obowiązku wynikającego art. 219 § 3 ww. ustawy, nie dokonywała w 2013 r. i 2014 r. w formie uchwały⁴⁴, ocen przedkładanych: sprawozdań zarządu z działalności Spółki oraz sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy, w zakresie ich zgodności z księgami i dokumentami, jak i ze stanem faktycznym; wniosków zarządu dotyczących podziału zysku albo pokrycia straty; a także składania zgromadzeniu wspólników corocznego pisemnego sprawozdania z wyników tej oceny.

W przypadku czterech spółek⁴⁵ nie wprowadzono mechanizmów eliminujących powstawanie sytuacji, w której członkowie rady nadzorczej powoływani przez zgromadzenie wspólników (100% udziałów gminy) naruszali ograniczenie wynikające z art. 4 ust. 1 ustawy o wynagradzaniu, tj. że jedna osoba może być członkiem rady nadzorczej tylko w jednej ze spółek prawa handlowego, o których mowa w art. 1 pkt 4–7 cyt. ustawy⁴⁶. Jeszcze w toku kontroli NIK członkowie rad nadzorczych złożyli rezygnację z pełnienia funkcji członka rady. I tak:

- Rzepin – jeden z trzech członków rady nadzorczej poza zasiadaniem w radzie nadzorczej spółki, pełnił także funkcję w radach nadzorczych dwóch innych spółek komunalnych (w Rzepinie i Słubicach).
- Słubice – jeden z czterech członków rady nadzorczej spółki, był także członkiem rady nadzorczej spółki z o.o. ze 100% udziału Powiatu Słubickiego.

W ocenie NIK, do tych nieprawidłowości przyczynił się brak rzetelnej weryfikacji kandydatów na członków rad nadzorczych przez burmistrzów – pod kątem przestrzegania powołanych przepisów.

W czterech spółkach⁴⁷ wypłacono nagrody dla prezesów zarządów, choć burmistrzowie nie określili w zarządzeniu szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej, do czego byli zobowiązani – art. 10 ust. 8 ustawy o wynagradzaniu. Burmistrzowie powyższą nieprawidłowość tłumaczyli bądź niewiedzą bądź przeoczeniem.

3.2.2. Planowanie remontów i kierunków rozwoju sieci wodociągowej i kanalizacyjnej

3.2.2.1. Nieprawidłowa realizacja przez gminy zadań w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę była następstwem nie tylko braku odpowiednich do potrzeb nakładów finansowych, ale także, w niektórych przypadkach, wynikała z niewywiązania się przedsiębiorstw wodociągowych z opracowania wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalającego priorytety i kierunki podejmowanych działań.

Kontrolowane jednostki zidentyfikowały najistotniejsze potrzeby lokalnych społeczności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia wodę, określając jako główne ryzyka: niezadawalający stan infrastruktury, niewystarczające środki finansowe oraz braki kanalizacji sanitarnej na terenach wiejskich.

⁴² Dz. U. z 2013 r. poz. 1030, ze zm.

⁴³ Strzelce Krajeńskie.

⁴⁴ Rada nadzorcza w dniu 10.06.2013 r. zapoznała się z opinią i raportem biegłego za 2012 r., zaś w dniu 28.04.2014 r. pozytywnie zaopiniowała sprawozdanie finansowe za 2013 r., bez badania ich w zakresie ich zgodności z księgami i dokumentami, jak i ze stanem faktycznym.

⁴⁵ Koźuchów, Rzepin, Słubice, Szprotawa.

⁴⁶ W których udział jednostek samorządu terytorialnego przekracza 50% liczby akcji czy udziałów.

⁴⁷ Dobiegniew, Rzepin, Słubice, Strzelce Krajeńskie.

Pracownicy dwóch urzędów miejskich⁴⁸ nie wyegzekwowali od spółek przedłożenia wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, o którym mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. W konsekwencji plan ten nie podlegał sprawdzeniu przez burmistrza i nie został przedłożony radzie miejskiej celem uchwalenia (art. 24 ust. 4 i 5 ww. ustawy). Ponadto w Urzędzie Miejskim w Koźuchowie nie opracowano planów inwestycyjnych uwzględniających kolejność zadań pod względem pilności biorąc pod uwagę przerwy w dostawach wody spowodowane awariami czy złą jakością wody.

W czterech gminach⁴⁹ brak było wystarczających środków na remont i rozwój infrastruktury, a w jednej z gmin podjęto decyzję o finansowaniu budżetu gminy kosztem ograniczenia realizacji części zadań przez spółkę. I tak:

- Strzelce Krajeńskie – spółka decyzją jedynego współnika (burmistrza) została zobowiązana w 2013 r. do przekazania do budżetu gminy kwoty 2,5 mln złotych. Przyczyną, jak wyjaśnili prezes spółki i skarbnik była konieczność ratowania budżetu gminy. Spółka za 2012 r. odnotowała stratę w wysokości 914,8 tys. zł oraz zawarła aneks do umowy kredytu w rachunku bieżącym, przesuającym termin spłaty kredytu do 12 grudnia 2014 r. Brak wystarczających środków finansowych uniemożliwił spółce realizację części zadań w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę.
- Koźuchów – gmina posiadała ograniczone możliwości finansowania inwestycji z uwagi na jej zadłużenie. Jak zeznał były burmistrz, duże bezrobocie wpływało na niski poziom dochodów budżetowych gminy, co przy znacznych zaległościach w realizowaniu potrzeb mieszkańców powodowało nierealizowanie inwestycji w sferze zaopatrzenia w wodę.

W ocenie NIK, zdiagnozowane w toku kontroli, potrzeby finansowe (na najbliższe 5 lat) dziewięciu gmin na realizację zadań w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, wynoszące ponad 186 mln zł mogą zostać niezaspokojone bez pomocy środków zewnętrznych, gdyż w latach 2013–2015 (I półrocze) gminom oraz przedsiębiorstwom wodociągowym udało się sfinansować inwestycje o łącznej wartości tylko w wysokości 10,8 mln zł. Poprawa jakości wody, możliwa jest do zrealizowania poprzez działania takie jak rozbudowa i modernizacja sieci wodociągowych, na co brakuje środków.

3.2.2.2. Kontrolowane jednostki prawidłowo realizowały wydatki w zakresie objętym kontrolą. Analiza 22 zadań (30% ogółu) o łącznej wartości 45,3 mln zł wykazała, że zdecydowana większość wydatków (99%) została poniesiona zgodnie z ustawą – Prawo zamówień publicznych. Istotne nieprawidłowości stwierdzono:

- Strzelce Krajeńskie – do 31 sierpnia 2013 r. spółka, pomimo obowiązku wynikającego z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych, ponosiła wydatki (178.095,92 zł) na wywóz i zagospodarowanie osadów ściekowych, bez zachowania zasad określonych w przepisach ww. ustawy.
- Rzepin – były Burmistrz podpisał aneks do umowy na remont hydroforni, wydłużając 2,5 krotnie czas realizacji zamówienia publicznego⁵⁰, pomimo, że nie zaszyły okoliczności pozwalające na zmianę postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy (art. 144 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych).

Prowadzone inwestycje posiadały wymagane zezwolenia i decyzje. Wyjątek stwierdzono w Skwierzynie, gdzie Urząd Miejski nie uzyskał dla ukończonej inwestycji pozwolenia na użytkowanie, o którym mowa w art. 59 ust. 1 i 3 ustawy – Prawo budowlane.

⁴⁸ Koźuchów, Strzelce Krajeńskie.

⁴⁹ Gozdnicza, Koźuchów, Skwierzyna, Strzelce Krajeńskie.

⁵⁰ Wynagrodzenie wykonawcy 215.680 zł.

W wyniku realizacji zadań osiągnięto zaplanowane efekty, prawidłowo ewidencjonując zdarzenia w księgach rachunkowych. Jedynie w gminie Koźuchów z opóźnieniem⁵¹ ujęto w ewidencji środków trwałych wybudowanych 93 przydomowych oczyszczalni ścieków o łącznej wartości 1.821,6 tys. zł, pomimo obowiązku wynikającego z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵². Przyczyną powyższego była zwłoka w przekazaniu przez pracownika wydziału inwestycji niezbędnych dokumentów (OT–przyjęcie środka trwałego) do wydziału finansowo-budżetowego.

⁵¹ Po ostatecznym rozliczeniu inwestycji w ewidencji ujęto środki trwałe (przydomowe oczyszczalnie będące własnością Gminy) oddane do użytku w grudniu 2014 r. i w kwietniu 2015 r.

⁵² Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrolę planową poprzedziła kontrola rozpoznawcza⁵³ o podobnej tematyce przeprowadzona przez delegaturę. Wytypowanie jednostek do kontroli planowej poprzedziła analiza ryzyka przeprowadzona na podstawie wyników kontroli NIK⁵⁴, doniesień prasowych, skarg wpływających do Delegatury NIK, danych przedstawionych na stronach Biuletynu Informacji Publicznej oraz uzyskanych informacji, m.in. od Lubuskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego oraz Marszałka Województwa Lubuskiego. W oparciu o ww. źródła oraz analizę uregulowań prawnych zidentyfikowano potencjalne ryzyka związane z obszarem objętym kontrolą. Zgodnie z założeniami, kontrolą objęto działania burmistrzów (siedmiu gmin miejsko-wiejskich i jednej gminy miejskiej) oraz funkcjonujących w tych gminach przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. W informacji wykorzystano również wyniki kontroli doraźnej⁵⁵ przeprowadzonej w dziewięciu samorządowych zakładach budżetowych.

W zakresie jakości wody wykorzystano wyniki kontroli przeprowadzanych przez powiatowych inspektorów sanitarnych, którzy przeprowadzili w latach 2013–2015 (I półrocze) łącznie 4.790 badań próbek wody.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

4.2.1. Na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK, skierowano wystąpienia do wszystkich kierowników kontrolowanych jednostek. Przy ocenie działalności zastosowano oceny opisowe wskazujące na stwierdzone nieprawidłowości. W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano 11 uwag oraz 62 wnioski pokontrolne, m.in. w zakresie:

- uzyskania pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód,
- realizacji obowiązków wynikających z pozwoleń wodnoprawnych na pobór wody,
- wyznaczenia oraz zapewnienia odpowiedniej strefy ochrony ujęć wody,
- opracowania taryfy na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków pozwalającej na samofinansowanie się działalności i eliminację subsydiowania skrośnego,
- dostosowania postanowień obowiązujących umów do zgodności z wymogami prawa,
- wdrożenia zasad prowadzenia racjonalnej gospodarki zasobami wody, w tym szczególności poprzez ograniczanie strat wody,
- opracowania planu wieloletniego rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych,
- przeprowadzania okresowych kontroli obiektów budowlanych,
- rzetelnego zlecenia i nadzorowania inwestycji gminnych,
- prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków,
- zwiększenia skuteczności nadzoru nad spółką.

⁵³ Nr R/14/007.

⁵⁴ W przedsiębiorstwach wodociągowych Delegatura NIK prowadziła następujące kontrole: Międzyrzeckiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. (LZG-41102/2008, S/08/002); Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Gorzowie Wlkp. (LZG-4112-05-02/2009, S/09/001) oraz Zielonogórskich Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Zielonej Górze (LZG-4112-05-01/2009, S/09/001).

⁵⁵ W ramach tematu *Gospodarowanie zasobami wodnymi przez samorządowe zakłady budżetowe w województwie lubuskim* (I/15/003).

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne jednostki poinformowały NIK o sposobie wykorzystania uwag oraz działaniach podjętych w celu realizacji wniosków. Dotychczas zrealizowano 31 wniosków, natomiast 31 wniosków, z uwagi na ich długotrwały charakter, było w trakcie realizacji.

Kierownik jednej jednostki złożył 3 zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Komisja Rozstrzygająca NIK uwzględniła jedno zastrzeżenie w całości, dwa pozostałe oddaliła.

4.2.2. W dwóch przypadkach kontrolerzy NIK przedstawili kierownikom jednostek, w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, informację o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia ludzkiego. Kierownicy w odpowiedzi poinformowali o: bezzwłocznym zabezpieczeniu wjazdu do studni głębinowej oraz podjęciu działań w celu złożenia wymaganego wniosku do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego.

4.2.3. Na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy NIK, skierowano do właściwych organów siedem zawiadomień o podejrzeniu popełnienia, m.in.:

- wykroczeń z ustawy – Prawo wodne,
- wykroczeń z ustawy – Prawo ochrony środowiska,
- wykroczeń z ustawy – Prawo budowlane,
- naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Lubuski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska we wszystkich sprawach poinformował o skierowaniu wniosków do właściwych sądów rejonowych o ukaranie osób odpowiedzialnych za nieprawidłowości (wykroczenia).

Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego wszczął, m.in. postępowanie administracyjne w związku ze stwierdzeniem przystąpienia do użytkowania budynku bez dopełniania formalności zakończenia budowy.

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Zielonej Górze poinformował o wystąpieniu z wnioskiem o ukaranie (karą upomnienia) osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

4.2.4. Finansowe rezultaty kontroli⁵⁶ stwierdzono w ośmiu jednostkach i wynoszą one łącznie 7.936.098 zł:

- uszczuplenia środków lub aktywów – 1.266.947 zł,
- kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – 259.150 zł,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 4.577.901 zł,
- potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 1.821.600 zł,
- oszczędności i pożytki finansowe innych podmiotów – 10.500 zł.

⁵⁶ Wewnętrzny rejestr NIK, służący rejestrowaniu nieprawidłowości w wymiarze finansowym.

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów, osób będących kierownikami tych podmiotów, ocen ogólnych kontrolowanej działalności

Jednostka kontrolowana	Osoba zajmująca kierownicze stanowisko, odpowiedzialna za kontrolowaną działalność	Ocena kontrolowanej działalności
Urząd Miejski w Dobiegniewie	Leszek Stefan Waloch – Burmistrz Dobiegniewa (od 23.11.2006 r.)	opisowa
Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych KOMUNALNI Sp. z o.o. w Dobiegniewie	Agnieszka Walendzik – Prezes Zarządu (od 26.02.2015 r.) Poprzednio: Zbigniew Gacki – Prezes Zarządu, (od 27.06.2008 r. do 25.02.2015 r.)	opisowa
Urząd Miejski w Drezdenku	Maciej Pietruszak – Burmistrz Drezdenka (od 14.12.2010 r.)	opisowa
PGKiM Sp. z o.o. w Drezdenku	Leszek Jaśków – Prezes Zarządu (od 29.08.2012 r.)	opisowa
Urząd Miejski w Gozdnicy	Krzysztof Jarosz – Burmistrz Gozdnicy (od 1.12.2014 r.) Poprzednio: Zdzisław Płaziak – Burmistrz Gozdnicy (od 13.12.2010 r. do 30.11.2014 r.)	opisowa
Gozdnickie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Gozdnicy	Marek Zygmunt Goc – Prezes Zarządu (od 1.08.2007 r.)	opisowa
Urząd Miejski w Koźuchowie	Paweł Jagasek – Burmistrz Koźuchowa (od 5.12.2014 r.) Poprzednio: Andrzej Ogrodnik – Burmistrz Koźuchowa (od 6.12.2010 r. do 4.12.2014 r.)	opisowa
Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych USKOM Sp. z o.o. w Koźuchowie	Sławomir Andrzej Trojanowski – Prezes Zarządu (od 10.06.2015 r.) Poprzednio: Marcin Stanisław Szczęsny – Prezes Zarządu (od 8.11.2011 r. do 9.06.2015 r.)	opisowa
Urząd Miejski w Rzepinie	Sławomir Dudzis – Burmistrz Rzepina (od 1.12.2014 r.) Poprzednio: Andrzej Skałuba – Burmistrz Rzepina (od 5.12.2010 r. do 30.11.2014 r.)	opisowa
Przedsiębiorstwo Wodno-Kanalizacyjne EKO Sp. z o.o. w Rzepinie	Bogumiła Urbanek – Dyrektor oraz Członek Zarządu (od 4.02.2003 r.)	opisowa
Urząd Miejski w Skwierzynie	Lesław Hołownia – Burmistrz Skwierzyny (od 8.12.2014 r.) Poprzednio: Tomasz Maciej Watros – Burmistrz Skwierzyny (od 5.12.2010 r. do 7.12.2014 r.)	opisowa
Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Skwierzynie	Karolina Pieróg – Prezes Zarządu (od 1.07.2014 r.) Poprzednio: Henryk Maciej Woźniak – Prezes Zarządu (od 18.06.2012 r. do 30.06.2014 r.)	opisowa
Urząd Miejski w Słubicach	Tomasz Ciszewicz – Burmistrz Słubic (od 5.12.2010 r.)	opisowa

Jednostka kontrolowana	Osoba zajmująca kierownicze stanowisko, odpowiedzialna za kontrolowaną działalność	Ocena kontrolowanej działalności
Zakład Usług Wodno-Ściekowych Sp. z o.o. w Słubicach	Kazimierz Góra – Prezes Zarządu (od 1.04.1996 r.)	opisowa
Urząd Miejski w Szprotawie	Józef Rubacha – Burmistrz Szprotawy (od 10.12.2010 r.)	opisowa
Szprotawskie Wodociągi i Kanalizacja Sp. z o.o. w Szprotawie	Lucjan Stadnik – Prezes Zarządu (od 1.03.2013 r.)	opisowa
Urząd Miejski w Strzelcach Krajeńskich	Mateusz Feder – Burmistrz Strzelec Krajeńskich (od 8.12.2014 r.) Poprzednio: Wiesław Sawicki – Burmistrz Strzelec Krajeńskich (od 14.02.2012 r. do 7.12.2014 r.)	opisowa
Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Strzelcach Krajeńskich	Władysław Dajczak – Prezes Zarządu (od 1.03.2012 r.)	opisowa
Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Torzymiu	Zbigniew Kiniorski – Dyrektor Zakładu	opisowa
Zakład Usług Komunalnych w Krzeszycach	Dariusz Gonddek – p.o. Kierownika Zakładu	opisowa
Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Brodach w likwidacji – samorządowy zakład budżetowy	Zbigniew Rękas – Kierownik Zakładu	opisowa
Zakład Gospodarki Komunalnej w Bytnicy	Mieczysław Pilecki – p.o. Kierownika Zakładu (od 15.01.2013 r.) Poprzednio: Wiesław Zielazny – Kierownik Zakładu	opisowa
Miejski Zakład Komunalny w Łęknicy	Ewa Chudzik – Dyrektor Zakładu	opisowa
Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Szlichtyngowej	Marta Pabierowska – Dyrektor Zakładu (od 1.07.2015 r.) Poprzednio: Justyna Urbaniak – Dyrektor Zakładu	opisowa
Zakład Gospodarki Komunalnej w Przewozie	Andrzej Gołowczyński – Kierownik Zakładu	opisowa
Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej w Małomicach	Jacek Grzelak – p.o. Kierownika Zakładu (od 2.03.2015 r.) Poprzednio: Artur Feliński – Kierownik Zakładu	opisowa
Zakład Gospodarki Komunalnej w Trzebiechowie	Paweł Mendaluk – Dyrektor Zakładu (od 16.01.2014 r.) Poprzednio: – Jerzy Pasek – p.o. Dyrektora Zakładu (od 22.03.2013 r. do 15.01.2014 r.) – Krzysztof Zarembski – Dyrektor Zakładu (od 3.01.2011 r. do 21.03.2013 r.)	opisowa

5.2. Zestawienie dotyczące ważniejszych nieprawidłowości stwierdzonych w poszczególnych jednostkach

Kontrolowana jednostka	Ważniejsze nieprawidłowości
Urząd Miejski w Dobiegniewie	<p>Pomimo obowiązku, nieinformowanie mieszkańców o jakości wody.</p> <p>Nieprzewodzenie kontroli planowych zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni.</p> <p>Nieopracowanie przez Burmistrza wymaganego zarządzenia w zakresie szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej Prezesowi spółki.</p>
Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych KOMUNALNI Sp. z o.o. w Dobiegniewie	<p>Dla jednego ujęcia brak było wymaganego, pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód – na pobór wód.</p> <p>Nierealizowanie wszystkich obowiązków nałożonych pozwoleniami wodnoprawnymi.</p> <p>Nieprzewodzenie wymaganych księzek obiektów budowlanych.</p> <p>Nieposiadanie aktualnych decyzji o wyznaczeniu stref ochronnych ujęć wody.</p>
Urząd Miejski w Drezdenku	<p>Strefy ochrony ujęć wody były niewystarczające dla zapewnienia nieprzerwanych dostaw wody o odpowiedniej jakości.</p>
PGKiM Sp. z o.o. w Drezdenku	<p>Umowy zawierane z konsumentami zawierały niedozwolone klauzule.</p> <p>Nierealizowanie wszystkich obowiązków nałożonych pozwoleniami wodnoprawnymi.</p> <p>Brak wymaganego przeprowadzenia okresowej kontroli obiektu budowlanego.</p>
Urząd Miejski w Gozdnicy	<p>W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie określono kierunków rozwoju sieci wodociągowej.</p> <p>Brak rzetelnej weryfikacji kosztów wskazanych przez Spółkę we wnioskach taryfowych.</p>
Gozdnickie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Gozdnicy	<p>Wbrew obowiązkowi, ewidencja księgowa nie umożliwiała wydzielenia kosztów stałych i zmiennych.</p> <p>Nierealizowanie wszystkich obowiązków nałożonych pozwoleniem wodnoprawnym.</p> <p>Marnotrawstwo wody.</p> <p>Brak wymaganych księzek obiektów budowlanych.</p> <p>Nieuzyskanie pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód – wprowadzanie ścieków do wód.</p>
Urząd Miejski w Koźuchowie	<p>Nieujęcie w ewidencji wszystkich środków trwałych.</p> <p>Niewyegzekwowanie od spółki przedłożenia do zatwierdzenia wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych.</p> <p>Strefy ochrony ujęć wody były niewystarczające dla zapewnienia nieprzerwanych dostaw wody o odpowiedniej jakości.</p> <p>Brak pełnej weryfikacji wniosków taryfowych w zakresie kosztów związanych ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę.</p> <p>Brak przeciwdziałania mającego na celu ograniczenie marnotrawstwa wody.</p> <p>Nieegzekwowanie realizacji wszystkich obowiązków wynikających z zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę.</p> <p>Niekompletna ewidencja zbiorników bezodpływowych.</p>
Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych USKOM Sp. z o.o. w Koźuchowie	<p>Opracowane przez spółkę taryfy nie gwarantowały uzyskiwania niezbędnych przychodów oraz nie zapewniały eliminowania subsydiowania skrośnego.</p> <p>Wbrew obowiązkowi, ewidencja księgowa nie umożliwiała wydzielenia kosztów stałych i zmiennych.</p> <p>Marnotrawstwo wody.</p> <p>Nieopracowanie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych.</p> <p>Nierealizowanie wszystkich obowiązków nałożonych pozwoleniami wodnoprawnymi.</p> <p>Brak należytego ogrodzenia terenu ochrony bezpośredniej ujęcia wody.</p> <p>Brak pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód – wprowadzanie ścieków do wód.</p> <p>Umowy zawierane z konsumentami zawierały niedozwolone klauzule.</p> <p>Nieskuteczna windykacja należności.</p> <p>Jeden z członków rady nadzorczej spółki był wbrew zakazom członkiem rady innej spółki z udziałem samorządu.</p>

Kontrolowana jednostka	Ważniejsze nieprawidłowości
Urząd Miejski w Rzepinie	<p>Nieustanowienie stref ochrony ujęć wody.</p> <p>Niekompletna ewidencja zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków.</p> <p>Bezpodstawne przedłużenie terminu realizacji umowy przez wykonawcę.</p> <p>Niewyegzekwowanie przestrzegania ograniczenia, że jedna osoba może być członkiem jednej rady nadzorczej w spółkach z udziałem samorządu.</p> <p>Nieopracowanie przez Burmistrza wymaganego zarządzenia w zakresie szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej Prezesowi spółki.</p>
Przedsiębiorstwo Wodno-Kanalizacyjne EKO Sp. z o.o. w Rzepinie	<p>Nienależycie ustanowione strefy ochrony ujęć wody.</p> <p>Spółka dla części ujęć oraz oczyszczalni ścieków nie posiadała, ważnych przez cały okres, pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód – na pobór wód lub odprowadzanie ścieków.</p>
Urząd Miejski w Skwierzynie	<p>Niekompletna ewidencja zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków oraz brak kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników.</p> <p>Strefy ochrony ujęć wody były niewystarczające dla zapewnienia nieprzerwanych dostaw wody o odpowiedniej jakości.</p> <p>Nieprzedłożenie w terminie, przez ówczesnego burmistrza, projektu taryfy na wodę do zatwierdzenia przez Radę Miasta.</p> <p>Dopuszczenie do realizacji robót budowlanych bez formalnego zawarcia pisemnej umowy z wykonawcą.</p> <p>Nieposiadanie wymaganego prawem budowlanym pozwolenia na użytkowanie.</p> <p>Nieopracowanie przez Burmistrza wymaganego zarządzenia w zakresie szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej Prezesowi spółki.</p>
Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Skwierzynie	<p>Marnotrawstwo wody.</p> <p>Nierealizowanie wszystkich obowiązków nałożonych pozwoleniami wodnoprawnymi.</p> <p>Umowy zawierane z konsumentami zawierały niedozwolone klauzule.</p> <p>Strefy ochrony ujęć wody były niewystarczające dla zapewnienia nieprzerwanych dostaw wody o odpowiedniej jakości.</p> <p>Nieprzestrzeganie wewnętrznych uregulowań w zakresie postępowania przetargowego.</p> <p>Nieegzekwowanie wszystkich obowiązków wykonawcy wynikających z umowy.</p>
Urząd Miejski w Słubicach	<p>Niekompletna ewidencja zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków.</p> <p>Nieopracowanie przez Burmistrza wymaganego zarządzenia w zakresie szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej Prezesowi spółki.</p> <p>Niewyegzekwowanie przestrzegania ograniczenia, że jedna osoba może być członkiem jednej rady nadzorczej w spółkach z udziałem samorządu.</p>
Zakład Usług Wodno-Ściekowych Sp. z o.o. w Słubicach	<p>Umowy zawierane z konsumentami zawierały niedozwolone klauzule.</p> <p>Dla części ujęć i oczyszczalni ścieków brak było wymaganego pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód – na pobór wód oraz odprowadzanie ścieków.</p> <p>Brak ważnych decyzji ustanawiających strefy ochrony bezpośredniej ujęć.</p> <p>Jeden z członków rady nadzorczej spółki był wbrew zakazom członkiem rady innej spółki z udziałem samorządu.</p>
Urząd Miejski w Szprotawie	<p>Dopuszczenie do powstania sytuacji, w której taryfy nie gwarantowały uzyskiwania niezbędnych przychodów oraz nie zapewniały eliminowania subsydiowania skrośnego.</p> <p>Nieprowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków.</p> <p>Niewyegzekwowanie przestrzegania ograniczenia, że jedna osoba może być członkiem jednej rady nadzorczej w spółkach z udziałem samorządu.</p> <p>Nieegzekwowanie realizacji wszystkich obowiązków wynikających z zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę.</p>
Szprotawskie Wodociągi i Kanalizacja Sp. z o.o. w Szprotawie	<p>Brak okresowego przeglądu instalacji w budynku wodomierzowni.</p> <p>Zaniechanie składania do Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska informacji o zamiarze przekazania osadów ściekowych.</p> <p>Brak pozwolenia wymaganego wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód – odprowadzanie ścieków.</p>

Kontrolowana jednostka	Ważniejsze nieprawidłowości
Urząd Miejski w Strzelcach Krajeńskich	<p>Niecofnięcie przez Burmistrza zezwolenia w przypadku, gdy przedsiębiorstwo przestało spełniać warunki określone przepisami prawa do wykonywania działalności określonej w zezwoleniu.</p> <p>Nieujęcie w ewidencji środków trwałych Urzędu, pomimo obowiązku, wszystkich urządzeń służących do zbiorowego zaopatrzenia w wodę.</p> <p>Niekompletna ewidencja zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków.</p> <p>Brak należytego wypełniania obowiązków w zakresie sprawdzenia częstotliwości wywozu i ilości ścieków z pomiarami zrzuć tych ścieków do oczyszczalni ścieków.</p> <p>Błędy w zakresie oszacowania wartości zamówienia publicznego oraz nierzetelne sporządzanie sprawozdań ZP-SR w zakresie zamówień publicznych.</p> <p>Nieopracowanie przez Burmistrza wymaganego zarządzenia w zakresie szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej Prezesowi spółki.</p>
Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Strzelcach Krajeńskich	<p>Pomimo obowiązku, spółka nie posiadała zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków we wszystkich miejscowościach, w których świadczyła swoje usługi.</p> <p>Dla części ujęć i oczyszczalni ścieków brak było wymaganego pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód – na pobór wód oraz odprowadzanie ścieków.</p> <p>Nierealizowanie wszystkich obowiązków nałożonych pozwoleniami wodnoprawnymi.</p> <p>Nienależycie ustanowione strefy ochrony ujęć wody.</p> <p>Brak oznakowania części ujęć.</p> <p>Opracowane przez spółkę taryfy nie gwarantowały uzyskiwania niezbędnych przychodów oraz nie zapewniały eliminowania subsydiowania skrośnego.</p> <p>Nieprzedłożenie do zatwierdzenia wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych na lata 2007–2017.</p> <p>Nieegzekwowanie od Urzędu Miejskiego wszystkich zobowiązań finansowych.</p> <p>Udzielenie zamówienia publicznego bez zastosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych lub regulacji wewnętrznych.</p> <p>Nieprawidłowe dokonywanie przez radę nadzorczą spółki oceny przedkładanych sprawozdań zarządu z działalności oraz sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy, w zakresie ich zgodności z księgami i dokumentami oraz ze stanem faktycznym.</p>
Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Torzymiu	<p>Czasowy brak pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód – pobór wód.</p> <p>Wykorzystywanie do pomiarów produkcji wody niesprawnych lub niespełniających obowiązujących wymagań (brak ważnej legalizacji) wodomierzy.</p> <p>Nierzetelna realizacja obowiązków sprawozdawczych.</p>
Zakład Usług Komunalnych w Krzeszycach	<p>Nierzetelna realizacja obowiązków sprawozdawczych.</p>
Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Brodach w likwidacji – samorządowy zakład budżetowy	<p>Nieoszczędne gospodarowanie wodą skutkujące jej marnotrawstwem.</p>
Zakład Gospodarki Komunalnej w Bytnicy	<p>Czasowy brak pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód – pobór wód.</p> <p>Nierzetelna realizacja obowiązków sprawozdawczych.</p>
Miejski Zakład Komunalny w Łęknicy	<p>Wykorzystywanie do pomiarów produkcji wody niesprawnego wodomierza.</p> <p>Nieoszczędne gospodarowanie wodą skutkujące jej marnotrawstwem.</p> <p>Nierzetelna realizacja obowiązków sprawozdawczych.</p>

Kontrolowana jednostka	Ważniejsze nieprawidłowości
Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Szlichtyngowej	Wykorzystywanie do pomiarów produkcji wody niespełniających obowiązujących wymagań (brak ważnej legalizacji) wodomierzy. Nieszczędne gospodarowanie wodą skutkujące jej marnotrawstwem.
Zakład Gospodarki Komunalnej w Przewozie	Nieszczędne gospodarowanie wodą skutkujące jej marnotrawstwem.
Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej w Małomicach	Wykorzystywanie do pomiarów produkcji wody niespełniającego obowiązujących wymagań (brak ważnej legalizacji) wodomierza. Nieszczędne gospodarowanie wodą skutkujące jej marnotrawstwem. Nierzetelna realizacja obowiązków sprawozdawczych.
Zakład Gospodarki Komunalnej w Trzebiechowie	Wykorzystywanie do pomiarów produkcji wody niespełniających obowiązujących wymagań (brak ważnej legalizacji) wodomierzy.

5.3. Zestawienie podstawowych danych w jednostkach objętych kontrolą planową

Wyszczególnienie	Rok		
	2013	2014	2015 (I półrocze)
Liczba mieszkańców kontrolowanych gmin	105.997	105.735	105.361
Ludność korzystająca z wodociągów (%)	92,88%	93,43%	95,28%
Ludność korzystająca z kanalizacji (%)	69,58%	69,64%	71,41%
Długość sieci wodociągowej (km)	802,3	809,7	815,3
Liczba przyłączy wodociągowych	13.145	13.157	13.149
Liczba awarii sieci wodociągowej	181	221	168
Produkcja wody (tys. m ³)	5.953,10	6.066,80	2.902,80
Sprzedaż wody dla gospodarstw domowych (tys. m ³)	3.096,44	3.111,14	1.408,10
Straty wody (tys. m ³)	1.326,60	1.527,90	876,40
Wydatki majątkowe na sieci wodociągowe (zł)	2.242.455	1.013.504	2.661.510
Średnia cena wody dla gospodarstw domowych (zł/m ³)	3,96	4,19	4,37

5.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015 r. poz. 139).
2. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250).
3. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21, ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. Nr 61, poz. 417, ze zm.). Aktualnie: Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. z 2015 r. poz. 1989).
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164).
9. Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886).
10. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446).
12. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290).
13. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2015 r. poz. 2099).
15. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1412).
16. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 686, ze zm.).
17. Dyrektywa Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. Urz. UE L. 330 z 5.12.1998, str. 32).
18. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L. 327 z 22.12.2000, str. 1).

5.5. Bibliografia

1. Bergel, T., Pawełek, J., Straty wody w systemach wodociągowych – charakterystyka, wielkość, wykrywanie i ograniczanie. III Konferencja Naukowo – Techniczna „Błękitny San”, Dubiecko 2006.
http://pogorzedynowskie.pl/data/referaty/IIIIBS/ref_11_IIIIBS.pdf [dostęp: maj 2015 r.]
2. Holtaś, H., Analiza strat wody w systemach wodociągowych. Ochrona Środowiska, Nr 1/2003.
3. Infrastruktura komunalna w 2012 r. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.
4. Kwietniewski M., Awaryjność infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej w Polsce w świetle badań eksploatacyjnych. XXV Konferencja Naukowo-Techniczna, Międzyzdroje 2011.
www.awarie.zut.edu.pl/files/ab2011/referaty/T1_01_Referaty_plenarne/07_Kwietniewski_M_Awaryjnosc_infrastruktury_wodociagowej_i_kanalizacyjnej_w_Polsce_w_swietle_badan_eksploatacyjnych.pdf [dostęp: maj 2015 r.]
5. Ocena zaopatrzenia ludności województwa lubuskiego w wodę przeznaczoną do spożycia w 2013 roku i prognoza sytuacji w tym zakresie. Państwowa Inspekcja Sanitarna, Gorzów Wielkopolski 2014.
6. Ochrona środowiska 2012. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012.
7. Piechurski F., Działania zmierzające do ograniczenia strat wody w systemach jej dystrybucji. http://beta.nis.com.pl/userfiles/editor/nauka/12014_n/Piechurski_01-2014.pdf [dostęp: maj 2015 r.]
8. Rocznik statystyczny województwa lubuskiego 2014. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.
9. Speruda S., Optymalny poziom strat z wycieków w sieci wodociągowej. WaterKEY, Warszawa 2010.
10. Speruda S., Straty wody w polskich sieciach wodociągowych. WaterKEY, Warszawa 2007.
11. Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań ISSAI 3000. www.nik.gov.pl/plik/id,2047.pdf [dostęp: maj 2015 r.]

5.6. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
9. Sejmowa Komisja Infrastruktury
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Senacka Komisja Infrastruktury
12. Senacka Komisja Środowiska
13. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
14. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
15. Minister Środowiska
16. Minister Infrastruktury i Budownictwa
17. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
18. Wojewoda Lubuski
19. Marszałek Województwa Lubuskiego
20. Lubuski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Gorzowie Wielkopolskim
21. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Zielonej Górze
22. Zarząd Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie



Warszawa, dnia 11.06. 2016 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

DZW-I.073.9.2016.MPS

Pan

Mieczysław Łuczak

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Stanowię Fund Pieresie,

W nawiązaniu do przekazanej przy piśmie z dnia 30 maja 2016 r. informacji o wynikach kontroli Nr ewid. 22/2016/P/15/110/LZG pod tytułem „Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin województwa lubuskiego”, po przeanalizowaniu ustaleń z tej kontroli oraz uwag końcowych, poleciłem Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej bezzwłoczne przeprowadzenie kontroli gospodarowania wodami podmiotów realizujących zadania związane z zaopatrzeniem w wodę mieszkańców gmin województwa lubuskiego, w zakresie przestrzegania warunków obowiązujących w na obszarach stref ochronnych ujęć wód, oraz zgodności z prawem realizowanego przez te podmioty korzystania z wód, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli posiadania pozwoleń wodnoprawnych, wymaganych postanowieniami ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469, z późn. zm.) oraz uwzględnienie takiego zakresu kontroli na obszarze pozostałych województw w planach kontroli gospodarowania wodami na rok 2017 r.

Z poważaniem

**Z up. MINISTRA
PODSEKRETAŃK STANU**
Małgorzata Gajda