



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze



LZG.410.006.08.2015
P/15/110

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/15/110 – Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin województwa lubuskiego w latach 2013–2015 (I półrocze).

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze.

Kontrolerzy Andrzej Misa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94944 z dnia 11 czerwca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Drezdenku (dalej: *Urząd* lub *Gmina*).

Kierownik jednostki kontrolowanej Burmistrzem Drezdenka od 14 grudnia 2010 r. jest Maciej Pietruszak.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

Gmina Drezdenko zapewniła dostęp do sieci wodociągowej większości mieszkańców, w tym wszystkim mieszkańcom miasta. Natomiast znaczna liczba osób zamieszkujących na wsi pozbawiona była możliwości podłączenia się do sieci kanalizacyjnej, co w połączeniu z nieprawidłowym postępowaniem mieszkańców z nieczystościami płynnymi, stanowić może potencjalne niebezpieczeństwo dla jakości wody.

Gmina wywiązywała się z obowiązków informacyjnych dotyczących jakości wody. We współpracy z innymi organami podjęto kroki w celu zidentyfikowania przyczyn skażeń wody. Przeprowadzono kontrole częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków. Inwestycja zakończona w okresie objętym kontrolą została przeprowadzona prawidłowo.

Stwierdzono natomiast brak wyznaczenia strefy ochronnej ujęcia w Radowie mogącej przyczynić się do zagwarantowania należytej jakości wody ujmowanej. O szczególnym znaczeniu tego ujęcia świadczy liczba zaopatrywanych w wodę mieszkańców Gminy (ponad 14 tys. osób).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie remontów i kierunków rozwoju sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, celem zapewnienia mieszkańcom gminy nieprzerwanych dostaw wody

1.1. Przygotowanie organizacyjne i finansowe do realizacji zadań

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Powierzchnia Gminy Drezdenko wynosi 39.991 ha, a liczba mieszkańców wynosiła około 17.300.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

Z danych Urzędu wynika, że na koniec 2014 r. i I półrocza 2015 r. długość sieci wodociągowej wynosiła łącznie 107,7 km i wzrosła² w stosunku do 2013 r. o 3,5 km. Długość sieci kanalizacyjnej w badanym okresie pozostawała niezmienna i wynosiła 65,2 km.

Odsetek ludności mogącej korzystać z sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, według stanu na koniec I półrocza 2015 r., wynosił dla Gminy odpowiednio około 80% (100% w mieście i 67,1% na wsi) i ponad 50% (92,2% w mieście i 11% na wsi).

(dowód: akta kontroli str. 6-12, 37-38)

W miarę posiadanych środków, Gmina realizowała zadania w zakresie rozbudowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Przy budowie sieci wodociągowej na terenach o rozproszonej zabudowie (np. miejscowości Kosin i Czarłowo), w których mieszkańcy zaopatrywali się w wodę z ujęć własnych, których stan był zły, nie ograniczano budowy sieci np. ze względu na koszty.

Sieć kanalizacyjna była budowana na terenach o zabudowie zwartej, przy czym priorytetowo traktowano inwestycje realizowane w ramach Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (dalej: *KPOŚK*). Natomiast mieszkańcy terenów o zabudowie rozproszonej mogli ubiegać się o dotację na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków. W okresie objętym kontrolą dotacje przyznano 13 wnioskodawcom.

(dowód: akta kontroli str. 424-426)

1.1.2. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu (dalej: *Regulamin organizacyjny*), w zakresie gospodarki gminnej, sprawy związane z dostarczaniem wody i odprowadzaniem ścieków, w tym wydawanie decyzji na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, nadzór nad podmiotami sprawującymi zarząd powierzonym im mieniem (m.in. siecią wodno-kanalizacyjną, oczyszczalnią ścieków) prowadzi Referat Gospodarki Gminnej i Ochrony Środowiska. Do zadań ww. referatu należy ponadto utrzymanie porządku i czystości na terenie Gminy, organizowanie kontroli przestrzegania przepisów sanitarno-porządkowych przez administratorów i gospodarzy obiektów, gospodarka odpadami, wydawanie zezwoleń na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków. Nadzór merytoryczny nad pracą referatu przypisany został zastępcy Burmistrza.

Pracownicy Urzędu, którym przypisano zadania z zakresu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, spełniali minimalne wymagania kwalifikacyjne wynikające z załącznika Nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych³.

(dowód: akta kontroli str. 91-108)

1.1.3. Zezwolenie, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁴, na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków na terenie miasta i gminy Drezdenko zostało udzielone PGKiM Sp. z o.o. w Drezdenku (dalej: *Spółka* lub *PGKiM*).

Według stanu na 30.06.2015 r., zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia

² Wskutek realizacji inwestycji pn. Budowa sieci wodociągowej rozdzielczej w miejscowości Czarłowo i Niegosław.

³ Dz. U. z 2014., poz. 1786.

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 139.

13 września 1996 r o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁵) posiadało 9 podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 13-16, 265-271)

1.1.4. W okresie objętym kontrolą obowiązywały 4 umowy zawarte pomiędzy Gminą a Spółką, na podstawie, których Spółka korzystała z infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej stanowiącej majątek Gminy⁶.

Wartość środków trwałych przekazanych w dzierżawę dla Spółki, związanych z prowadzeniem gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej wynosiła na koniec 2013 r. i 2014 r. odpowiednio: 33.397.866,83 zł i 33.446.262,73 zł. Wartość amortyzacji rocznej dzierżawionych środków trwałych, naliczana przez Gminę, wyniosła 1.386.700,83 zł w 2013 r. i 1.135.320,61 zł w 2014 r. Czynsz wyniósł odpowiednio: 149.992,75 zł i 142.991,81 zł.

(dowód: akta kontroli str. 211-212, 427-434)

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że podniesienie czynszu dzierżawnego o kwoty amortyzacji urządzeń wodno-kanalizacyjnych, będących własnością Gminy, spowodowałoby wzrost kosztów Spółki oraz straty, które byłyby pokryte wzrostem cen za wodę i odprowadzanie ścieków, stanowiącym dodatkowe obciążenie dla mieszkańców Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 491-493)

1.1.5. Na koniec 2013 r. Gmina wykazała deficyt w wysokości 209,8 tys. zł, natomiast 2014 r. zakończył się nadwyżką budżetową w wysokości 2.121,1 tys. zł. W 2013 r. wskaźnik zadłużenia Gminy, o którym mowa w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁷ (obowiązujący do końca 2013 r.), wynosił 38,1% wykonanych dochodów. W 2014 r. indywidualny wskaźnik zadłużenia, wynikający z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸, wynosił 2,65% (przy dopuszczalnym 4,31% z uwzględnieniem wyłączeń), a według stanu na 17.06.2015 r. – 3,31% (przy dopuszczalnym 8,97% z uwzględnieniem wyłączeń).

(dowód: akta kontroli str. 75-86)

Odnosząc się do sytuacji finansowej, Skarbnik Gminy wyjaśniła, że inwestycje w infrastrukturę wodociągowo-kanalizacyjną realizowane w latach 2013–2015 (I półrocze) przebiegały płynnie i bez problemów. Sytuację finansową Gminy, pomimo zadłużenia na poziomie 19.589,6 tys. zł, można określić jako dobrą, o czym świadczą ww. wskaźniki zadłużenia, wynikające przede wszystkim z wzrastających od 2014 r. dochodów.

Z danych Urzędu wynika, że szacunkowa wysokość środków finansowych potrzebnych na modernizację, remonty i inwestycje w infrastrukturę wodociągowo-kanalizacyjną na terenie gminy na najbliższe 5 lat wynosi około 24.770,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 173-174, 396)

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.

⁶ Trzy umowy dzierżawy zawarte pomiędzy Gminą Drezdenko a PGKiM:

- z 13.07.2012 r. (na okres od 13.07.2012 do 12.07.2015;

- jedna z umów aneksowana 22.01.2014);

- z 25.09.2014 r. (na okres od 1.10.2014 do 30.09.2017), której przedmiotem były urządzenia sieci wodociągowo-rozdzielczej w miejscowości Czarłowo-Niegostaw.

⁷ Dz. U. Nr 249, poz. 2014 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

1.2. Plany dotyczące sieci

1.2.1. W październiku 2011 r. Rada Miejska przyjęła *Aktualizację Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Drezdenko na lata 2011-2014, z perspektywą na lata 2015-2018*⁹ (dalej : POŚ), z której wynika między innymi, że:

- ✓ gospodarka wodno-ściekowa została uregulowana tylko częściowo; Gmina posiada dość znaczny stopień „zwodociągowania” (79% mieszkańców objętych siecią), natomiast niedostateczny jest stopień rozbudowy sieci kanalizacji sanitarnej oraz deszczowej, co może powodować znaczny stopień zagrożenia zanieczyszczenia wód powierzchniowych;
- ✓ głównym źródłem zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia i na potrzeby gospodarcze są ujęcia głębinowe wód podziemnych, które oceniono jako znaczne i w całości zaspakajające zapotrzebowanie;
- ✓ gospodarka ściekowa w Gminie opierała się głównie na Miejskiej Oczyszczalni Ścieków w Drezdenku (oczyszczalnia mechaniczno-biologiczna z chemicznym wspomaganie usuwania fosforu o przepływie około 1.750 m³ – przepływ projektowany 5.600 m³ na dobę); na obszarach wiejskich o niedogodnych warunkach deniwelacyjnych zamieszkałych przez małą liczbę mieszkańców albo na terenach gdzie sieć kanalizacyjna nie jest rozwinięta w znacznym stopniu, stosuje się przydomowe oczyszczalnie ścieków bądź zbiorniki bezodpływowe, skąd ścieki komunalne wywożone zostają taborem asenizacyjnym na teren oczyszczalni;
- ✓ w celu ochrony wód powierzchniowych i podziemnych wskazano między innymi następujące zadania ekologiczne:
 - sukcesywna budowa, wymiana i renowacja sieci wodociągowej,
 - wyposażenie aglomeracji w systemy kanalizacji zbiorczej,
 - budowa kanalizacji sanitarnej oraz deszczowej,
 - wspieranie budowy indywidualnych systemów oczyszczania ścieków oraz szczelnych zbiorników na gnojowicę lub gnojówkę,
 - modernizacja ujęć wody,
 - optymalizacja zużycia wody (zapobieganie stratom wody w przesyle, wprowadzenie zamkniętych obiegów wody w przemyśle).

(dowód: akta kontroli str. 39-61)

Burmistrz wyjaśnił, że niski stopień rozbudowy sieci kanalizacyjnej na terenach wiejskich wynika z rozproszonego charakteru zabudowy. W związku z tym inwestycje są bardzo kosztowne, a eksploatacja i utrzymanie nastęrcza wielu problemów (np. słabe przepływy ścieków powodują ich zagniwanie). Gmina planuje rozbudowę kanalizacji sanitarnej w miejscowościach o zwartej zabudowie (Lipno Niegosław, Gościm).

(dowód: akta kontroli str. 491-493)

1.2.2. Rada Miejska nie podjęła uchwały w sprawie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych, gdyż przedsiębiorstwo wodociagowo-kanalizacyjne nie planowało budowy urządzeń wodociagowych lub kanalizacyjnych.

W ramach podziału obowiązków związanych ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków, Spółka nie zajmuje się inwestycjami w tym zakresie i w konsekwencji nie planuje takich prac.

(dowód: akta kontroli str. 71-73, 175-210)

⁹ Uchwała Nr XIII/93/2011 Rady Miejskiej w Drezdenku z 25.10.2011 r.

1.2.3. Gmina realizowała zadania dla aglomeracji w ramach Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych. W ramach ww. programu do końca I półrocza 2015 r. wybudowano łącznie 16,2 km sieci kanalizacyjnej, obejmującej miejscowości Osów (7,7 km) i Trzebicz (8,5 km).

(dowód: akta kontroli str. 436-450)

Burmistrz realizował obowiązki sprawozdawcze, tj. składał Marszałkowi Województwa Lubuskiego informacje z realizacji programu, stosownie do wymogów art. 43 ust. 3c ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 451-454)

1.2.4. W 2011 r. Rada Miejska przyjęła *Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Drezdenko w latach 2011-2032*¹¹. Według ww. Programu, szacunkowy koszt usunięcia i wymiany 5.000 mb rur azbestowo-cementowych wynosi ponad 450 tys. zł. Przeprowadzenie przetargów na wykonawstwa prac związanych z usuwaniem azbestu oraz realizację Programu, według harmonogramu zadaniowego jego realizacji, przewidziano do 2032 r.

(dowód: akta kontroli str. 110-130)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Struktura organizacyjna oraz zakresy obowiązków pracowników umożliwiały realizację zadań ustawowych.

Gmina zapewniła dostęp do sieci wodociągowej większości mieszkańców, jednak znaczna liczba osób zamieszkujących na wsi pozbawiona była możliwości podłączenia się do sieci kanalizacyjnej. Niski stopień rozbudowy sieci kanalizacji sanitarnej, szczególnie na terenie wiejskim, może stanowić potencjalne zagrożenie dla jakości wody.

2. Realizacja działań służących zapewnieniu dostaw wody przydatnej do spożycia oraz ich skuteczność

2.1. Wykonywanie obowiązków

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Burmistrz informował mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia, zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, tj. m.in. poprzez zamieszczenie na stronie internetowej (www.drezdenko.pl) ocen jakości wody z wodociągów publicznych w poszczególnych miejscowościach oraz pochodzącej z indywidualnych ujęć, sporządzonych przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Drezdenku (dalej: PPIS). Ponadto na stronie internetowej zamieszczano komunikaty Dyrektora PGKiM w sprawie jakości wody z sieci wodociągowej.

(dowód: akta kontroli str. 18-36)

2.1.2. W badanym okresie PPIS w Drezdenku wydał:

– 13 decyzji, w których wyrażał warunkową zgodę na przydatność wody do spożycia (woda nie odpowiadała wymogom rozporządzenia Ministra Zdrowia

¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 469.

¹¹ Uchwała Nr VI/44/2011 z dnia 29 marca 2011 r. zmieniona uchwałą Nr XVII/127/2011 z dnia 29 grudnia 2011 r.

z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia¹² przez ludzi łącznie przez 161 dni),

- decyzję z 4.09.2013 r. o braku przydatności wody do spożycia oraz do celów gospodarczych, pochodzącej z wodociągu publicznego w Drezdenku (ujęcie wody Radowo) ze względu na przekroczenia mikrobiologiczne – bakterii grupy coli. Woda była nieprzydatna do spożycia przez 3 dni (tj. do 7.09.2013 r.). Pomimo podejmowanych działań, dotychczas nie została ustalona przyczyna skażenia wody.

(dowód: akta kontroli str. 397-400)

Podstawą wydania ww. decyzji PPIS było stwierdzenie przekroczenia dopuszczalnych wartości określonych dla następujących parametrów jakości wody, w szczególności:

- manganu – czterokrotnie, w tym trzykrotnie na ujęciu wody w Radowie,
- żelaza – trzykrotnie, wszystkie przypadki na ujęciu wody w Radowie,
- mętności – trzykrotnie, w tym dwukrotnie na ujęciu wody w Modropolu,
- liczby mikroorganizmów – trzykrotnie, w tym dwukrotnie na ujęciu wody w Radowie,
- bakterii grupy coli – trzykrotnie, w tym dwukrotnie na ujęciu wody w Radowie.

(dowód: akta kontroli str. 397-400)

2.1.3. Ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego¹³ wynika między innymi, że w zakresie zaopatrzenia w wodę występują potrzeby zapewnienia nowych lokalizacji ujęć, rozbudowa sieci celem objęcia nią w pierwszej kolejności miejscowości o zwartej zabudowie, a także w miejscowościach rozwojowych i pełniących funkcje turystyczne. Odnotowano duże potrzeby rozwoju neutralizacji ścieków, poprzez rozbudowę istniejącej sieci kanalizacyjnej. Jako priorytetowe wskazano budowę grupowej oczyszczalni ścieków zlokalizowanej na terenach rozwojowych. W Gminie zakłada się m.in. ochronę ujęć w granicach ochrony pośredniej, o których mowa w art. 52 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo wodne, z warunkami określonymi w oparciu o opracowania specjalistyczne.

W odniesieniu do ujęcia wody w Radowie, na zlecenie PGKiM, został opracowany *Projekt Robót Geologicznych* na rozbudowę ujęcia wód podziemnych, na podstawie którego prowadzone będą badania geologiczne celem sprecyzowania wymagań w zakresie ustanowienia stref ochrony bezpośredniej i ewentualnie pośredniej. Burmistrz podjął również działania mające na celu przejęcie terenów wokół ujęcia od Agencji Nieruchomości Rolnych.

(dowód: akta kontroli str. 132-144, 363-364, 372-379)

W przypadku 5 ujęć wody (Radowo, Stare Bielice, Drawiny, Lubiatów i Modropole), których właścicielem jest Gmina, stwierdzono brak decyzji ustanawiających strefy ochronne obejmujące teren ochrony bezpośredniej (art. 58 ust. 5 ustawy Prawo wodne), pomimo iż w każdym przypadku faktycznie wydzielono teren takiej ochrony. Stosownie do ww. przepisu, strefę ochronną obejmującą wyłącznie teren ochrony bezpośredniej ustanawia organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego na wniosek i koszt właściciela ujęcia wody.

(dowód: akta kontroli str. 363-364, 372-379)

Według stanu na 20.07.2015 r., udział procentowy terenów gminnych (z wyłączeniem obszarów lasów i użytków rolnych, stanowiących 91,4% ogółu obszaru gminy) pokrytych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego

¹² Dz. U. Nr 61, poz. 417 ze zm.

¹³ Uchwała Nr XLVIII/318/10 Rady Miejskiej z 25.02.2010 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Drezdenko.

wynosił około 41%. Miejscowe plany zawierały ogólne ustalenia dotyczące zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków na terenach nimi objętych.

(dowód: akta kontroli str. 131, 145-156)

2.1.4. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Rada Miejska uchwaliła w dniu 22.04.2015 r. *Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie gminy Drezdenko*. W ww. regulaminie określono prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług.

Ponadto w okresie objętym kontrolą Rada Miejska uchwaliła dwa regulaminy dostarczania wody i odprowadzania ścieków¹⁴.

W odniesieniu do regulaminu uchwalonego w 2013 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp.¹⁵ stwierdził nieważność uchwały, którą został przyjęty, a także określił, że nie podlega ona wykonaniu, ze względu na rażące naruszenie przepisów prawa (art. 7 Konstytucji RP oraz art. 19 ust. 2 cyt. wyżej ustawy), poprzez przekroczenie granic upoważnienia ustawowego, przejawiającym się w powtarzaniu i modyfikowaniu przepisów ustawowych, przy jednoczesnym zaniechaniu uregulowania zagadnień wynikających z delegacji ustawowej.

Natomiast Wojewoda Lubuski stwierdził nieważność uchwały w sprawie regulaminu mającego obowiązywać od grudnia 2014 r. W uzasadnieniu wskazano naruszenie art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz §§ 137 i 138 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹⁶. W ocenie organu nadzoru, uchwalony przez Radę regulamin nie zawierał wszystkich elementów wymienionych w art. 19 ust. 2 cyt. wyżej ustawy, a także powielał zapisy tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 213-259)

Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnił, że uchwalając regulaminy dostarczania wody i odprowadzania ścieków, Rada kierowała się przede wszystkim dobrem mieszkańców Gminy. Priorytetem było, aby treść regulaminu była maksymalnie jasna i zrozumiała bez konieczności odszukiwania innych aktów prawnych, co dla przeciętnego mieszkańca byłoby sprawą uciążliwą. Bez powtórzenia zapisów ustawowych jego treść wydawała się niezrozumiała. Ponadto, wszelkie wątpliwości dotyczące regulaminów były omawiane na posiedzeniach stałych komisji Rady Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 362, 366-371)

2.1.5. Zgodnie z art. 24 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Burmistrz sprawdzał, czy taryfy na wodę i ścieki zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy, i weryfikował koszty pod względem celowości ich ponoszenia.

PGKiM przedkładało taryfy na wodę i ścieki, które uwzględniały między innymi niezbędne przychody, o których stanowi art. 20 ust. 2 i 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Obowiązujące taryfy przedstawiały się następująco:

- a) cena (brutto) w okresie 1.06.2012 r. – 31.05.2013 r. za:
 - dostarczoną wodę 3,08 zł/m³,
 - odprowadzone ścieki 4,11 zł/m³,
- b) cena (brutto) w okresie 1.06.2013 r. – 31.05.2015 r. za:
 - dostarczoną wodę 3,64 zł/m³,

¹⁴ Uchwały Rady Miejskiej: nr XXXI/238/2013 z 30.01.2013 r. oraz nr LVIII/434/2014 z 5.11.2014 r.

¹⁵ Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. sygn. akt II SA/Go 772/13 z 6.11.2013 r.

¹⁶ Z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej - Dz. U. Nr 100, poz. 908.

- odprowadzone ścieki 4,90 zł/m³,
- c) cena (brutto) od 1.06.2015 r. za:
 - dostarczoną wodę 3,82 zł/m³,
 - odprowadzone ścieki 5,24 zł/m³ (gospodarstwa domowe).

Rada Miejska odrzucała projekty uchwał w sprawie zatwierdzenia taryf na okres 1.06.2012 r. – 31.05.2014 r. Na okres 1.06.2014 r. – 31.05.2015 r. Rada przedłużyła czas obowiązywania dotychczasowych taryf, natomiast zatwierdziła taryfę przedłożoną przez PGKiM, a obowiązującą od 1.06.2015 r.

Ceny brutto za dostarczoną wodę i odprowadzane ścieki, wynikające z obowiązujących taryf, były niższe od przeciętnych cen w 2015 r. w województwie lubuskim¹⁷, gdzie średnie ceny przedstawiały się następująco: 3,95 zł/m³ (woda) oraz 6,92 zł/m³ (ścieki).

(dowód: akta kontroli str. 456-475)

Ponadto Rada Miejska w Drezdenku ustaliła dopłaty (art. 24 ust. 6 ww. ustawy) do cen za 1m³ dostarczanej wody i 1 m³ odprowadzanych ścieków dla gospodarstw domowych na terenie Gminy Drezdenko w wysokości odpowiednio 0,31 zł i 0,41 zł (od 1.06.2013 r. do nadal). Do końca maja 2015 r., w ramach dopłat, Gmina przekazała Spółce łącznie 542.449,40 zł (brutto).

(dowód: akta kontroli str. 260, 263, 435, 474-490)

2.1.6. Urząd prowadził ewidencję zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, o której stanowi art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Prowadzona w formie elektronicznej ewidencja zawierała adres nieruchomości oraz imię i nazwisko (nazwę przedsiębiorstwa) użytkownika, informacje o przeprowadzonych kontrolach oraz – w części przypadków – roku budowy zbiornika lub oczyszczalni i jego/jej pojemności, a także informacje o przyznanej dotacji na budowę przydomowej oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 380)

2.1.7. Stosownie do art. 9o ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych jest obowiązany do sporządzania kwartalnych sprawozdań i przekazywania ich burmistrzowi w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy.

W dwóch przypadkach Urząd nie wyegzekwował od podmiotów prowadzących działalność w ww. zakresie sprawozdań za II kwartał 2015 r. Natomiast 27 sprawozdań (tj. 43,5% wszystkich złożonych) zostało złożonych z opóźnieniem sięgającym od 10 do 225 dni. Sprawozdania zawierały dane, o których mowa w art. 9o ust. 3 cyt. wyżej ustawy. Ponadto do sprawozdań każdorazowo załączane były wykazy właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem zawarto umowę lub umowa uległa rozwiązaniu bądź wygaśnięciu (art. 9o ust. 4 cyt. wyżej ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 273-274)

Kierownik Referatu Gospodarki Gminnej i Ochrony Środowiska wyjaśniła, m.in. że w przypadku niewywiązywania się przez przedsiębiorców z obowiązków sprawozdawczych przeprowadzano rozmowy telefoniczne, a w późniejszych terminach, pisemnie monitowano przedsiębiorców, którzy zalegali z przedłożeniem takich sprawozdań.

¹⁷ Dane zawarte na www.cena-wody.pl.

W dniu 12.08.2015 r. wyegzekwowano od wszystkich podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych złożenie przedmiotowych sprawozdań kwartalnych.

(dowód: akta kontroli str. 275-281)

2.1.8. Zgodnie z § 12 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drezdenko¹⁸, o którym stanowi art. 4 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy, właściciele nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe są obowiązani opróżniać je z częstotliwością odpowiadającą wielkości zużytej wody i pojemności zbiornika bezodpływowego, według potrzeb, co najmniej raz na 6 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 269-272)

W latach 2013–2015 (I półrocze) pracownicy Urzędu przeprowadzili 244 kontrole w zakresie umów i dowodów uiszczania opłat za pozbywanie się nieczystości ciekłych oraz posiadania i częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych (art. 5 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono m.in.: brak umów i dowodów wywozu nieczystości ciekłych, brak faktur za wywóz nieczystości, umowy obejmujące tylko 2015 r., przypadki prowadzenia na terenie gminy działalności w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych bez stosownego pozwolenia. W wyniku kontroli sprawdzających stwierdzono m.in. usunięcie nieprawidłowości (zawarto umowy, okazano dokumenty potwierdzające wywóz nieczystości ciekłych), pouczono przedsiębiorców świadczących usługi asenizacyjne o obowiązku dokumentowania wykonanych czynności, natomiast przedsiębiorcy świadczącemu dotychczas usługi bez wymaganego zezwolenia, wydano decyzję zezwalającą na prowadzenie działalności w przedmiotowym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 401-403)

2.2. Realizacja inwestycji

2.2.1. W latach 2013–2015 (I półrocze Gmina) zrealizowała wydatki inwestycyjne na kwotę ogółem 18.978,0 tys. zł, w tym na sieć wodociągowo-kanalizacyjną 3.081,8 tys. zł (tj. 16,2% wydatków inwestycyjnych ogółem).

W tym czasie zakończono dwie inwestycje związane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków (budowa sieci wodociągowej rozdzielczej w Miejscowości Niegosław i Czartowo współfinansowana w 75% ze środków Unii Europejskiej w ramach PROW 2007-2013 oraz rozbudowa wodociągu w miejscowości Drezdenko, ul. Południowa – finansowana ze środków własnych).

(dowód: akta kontroli str. 282, 340-351, 381-395)

2.2.2. Badaniem objęto zamówienie przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego pn. *Budowa sieci wodociągowej rozdzielczej w Miejscowości Niegosław i Czartowo* o łącznej wartości brutto 811.627,11 zł.

(dowód: akta kontroli str. 284-285)

Zamawiający przygotował i przeprowadził postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, tj. zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁹. Zamawiający zawarł umowę w sprawie udzielenia

¹⁸ Regulamin przyjęty uchwałą Nr XXXVII/307/2013 Rady Miejskiej w Drezdenku z 25.06.2013 r. Projekt Regulaminu został pozytywnie zaopiniowany przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Drezdenku w dniu 14.06.2013 r. Rada nie przychyliła się do propozycji PPIS, by minimalny okres opróżniania zbiorników skrócić do 2 miesięcy.

¹⁹ Dz. U. z 2013 r, poz. 907 ze zm.

zamówienia publicznego w terminie określonym w art. 94 ust. 2 pkt 3 lit. a ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 284-285)

2.2.3. Treść umowy zawartej z wykonawcą była zgodna ze złożoną przez niego ofertą i gwarantowała zabezpieczenie interesu zamawiającego w przypadku nienależytego wykonania przedmiotu zamówienia.

Przedmiot zamówienia został wykonany zgodnie z umową.

Wśród usterek i wad odnotowano brak pozytywnego wyniku badania wody oraz nakazano uzupełnienie dokumentacji powykonawczej w terminie do 9.12.2013 r. Jak wynika z dwóch protokołów pusterkowych, powyższe usterki zostały usunięte.

(dowód: akta kontroli str. 284-285, 295-301)

Rozliczenie końcowe z wykonawcą nastąpiło zgodnie z zawartą umową, tj. między innymi na podstawie wystawionych faktur, po protokolarnym odbiorze robót.

(dowód: akta kontroli str. 302-339)

2.2.4. Realizacja i odbiór prac w ramach niniejszego zadania następowała w oparciu o wymagane pozwolenia i zgłoszenia określone w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁰ oraz w ustawie Prawo wodne.

(dowód: akta kontroli str. 286-294)

2.3. Nadzór oraz współpraca z innymi organami

2.3.1. Trzech członków rady nadzorczej Spółki, powołanych przez zgromadzenie wspólników, posiadało wymagane uprawnienia, stosownie do art. 10a ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej²¹.

(dowód: akta kontroli str. 87-90, 404-411)

2.3.2. Nadzór nad Spółką, jako podmiotem sprawującym zarząd powierzoną siecią wodociągowo-kanalizacyjną i oczyszczalnią ścieków, został przypisany w *Regulaminie organizacyjnym* Urzędu (§ 31 ust. 1 pkt 2) Referatowi Gospodarki Gminnej i Ochrony Środowiska. Ponadto nadzór właścicielski był sprawowany przez radę nadzorczą Spółki, w której trzech członków reprezentowało Gminę.

Spółka przedkładała Burmistrzowi:

- sprawozdania z działalności za dany rok wraz z informacją dodatkową obejmującą m.in. informacje i objaśnienia do bilansu, rachunku zysków i strat oraz rachunku przepływów pieniężnych, a także dane o zatrudnieniu i wynagrodzeniach;
- sprawozdania rady nadzorczej z wyników oceny rocznych sprawozdań Zarządu z działalności Spółki, bilansu oraz rachunku zysków i strat Spółki za poszczególne lata oraz wniosków Zarządu o przeznaczeniu zysku.

(dowód: akta kontroli str. 103-107, 455)

2.3.3. Zgromadzenie ogólne wspólników Spółki w 2015 r. przyznało nagrodę roczną Prezesowi Zarządu Spółki, stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi²². Przyznanie nagrody uzasadniono m.in. poprawą rentowności Spółki (w 2014 r. osiągnęła zysk netto w kwocie 382,6 tys. zł, podczas gdy w roku poprzedzającym 190,4 tys. zł). Nagroda nie przekraczała wysokości określonej w art. 10 ust. 7 cyt. wyżej ustawy. Burmistrz, stosownie do art. 10 ust. 8 cyt. wyżej ustawy, określił, w drodze

²⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

²¹ Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236.

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 254 ze zm.

zarządzenia, wzór wniosku o przyznanie nagrody oraz szczegółowe zasady i tryb przyznawania nagrody rocznej.

(dowód: akta kontroli str. 352-355)

2.3.4. Spółka przedkładała Burmistrzowi informacje dotyczące jakości świadczonych usług wodociągowo-kanalizacyjnych (liczbę pobranych i zbadanych próbek wody, ilość pobranej wody z ujęć głębinowych, ilość ścieków dostarczonych na oczyszczalnię ścieków, ogólną charakterystykę sieci i liczbę awarii wraz z czasem naprawy).

W latach 2013–2015 (I półrocze) Burmistrz przeprowadził jedną kontrolę działalności gospodarczej PGKiM. Kontrolę, w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz wykonywaniu obowiązków wynikających z zezwolenia wydanego na podstawie ww. ustawy, przeprowadzono 29.11.2013 r., tj. po stwierdzeniu przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Drezdenku (wrzesień 2013 r.) braku przydatności wody do spożycia ze względu na wystąpienie bakterii grupy coli. W wyniku przeprowadzonej kontroli, nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 62-70, 165-172)

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano skarg z zakresu zaopatrzenia w wodę i kanalizacji. Komisja rewizyjna nie dokonywała kontroli działalności Gminy w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 74, 109)

2.3.5. W sytuacjach kryzysowych istniała możliwość korzystania przez Gminę z cysterny do transportu wody na podstawie planu jej uruchomienia, zatwierdzonego przez Starostę Strzelecko-Drezdeneckiego i uzgodnionego z Dyrektorem PSSE w Drezdenku.

Ponadto, w związku z powtarzającymi się przypadkami skażenia wody bakterią grypy coli na ujęciu wody w Radowie, Burmistrz w lutym 2015 r. zwrócił się do:

- Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Drezdenku z prośbą o przeprowadzenie kontroli stanu technicznego zbiorników bezodpływowych (szczelność szamb) znajdujących się na nieruchomościach położonych w obrębie ujęcia wody Radowo; w wyniku kontroli 15 nieruchomości stwierdzono brak rocznych kontroli okresowych (nałożono 9 mandatów) oraz brak spełniania obowiązku utrzymania w należyтым stanie technicznym obiektów budowlanych (skierowano zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa);
- Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Zielonej Górze z prośbą o przeprowadzenie kontroli fermy drobiu zlokalizowanej w bliskiej odległości od ujęcia wody w zakresie gospodarki odpadami, nawozami naturalnymi oraz gospodarki ściekową na terenie instalacji ferm (nie stwierdzono nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 157-164, 361, 365, 412-423)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Art. 51 pkt 1 ustawy Prawo wodne stanowi, że w celu zapewnienia odpowiedniej jakości wody ujmowanej do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia, a także ze względu na ochronę zasobów wodnych, mogą być ustanawiane strefy ochronne ujęć wody. Art. 52 ust. 3 ww. ustawy dopuszcza

ustanowienie strefy ochronnej²³ obejmującej wyłącznie teren ochrony bezpośredniej, jeżeli, m.in. zapewnia konieczną ochronę ujmowanej wody.

W kontrolowanym okresie woda ujmowana z ujęć, których właścicielem była Gmina Drezdenko, nie odpowiadała wymogom rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, łącznie przez 164 dni. Dla żadnego z ujęć wody, nie ustanowiono w drodze decyzji (art. 58 ust. 5 ustawy Prawo wodne) stref ochronnych obejmujących teren ochrony bezpośredniej, pomimo iż w każdym przypadku faktycznie wydzielono teren takiej ochrony.

Ponadto jak wynika z decyzji PPIS w Drezdenku, okresie od początku 2013 r. do końca I półrocza 2015 r. woda z ujęcia w Radowie, z którego zaopatrywane jest około 14 tys. mieszkańców Gminy, nie odpowiadała wymogom rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, łącznie przez 97 dni (przez 94 dni była warunkowo przydatna do spożycia, a przez 3 dni była niezdatna do spożycia). Przyczyną wydania ww. decyzji było przekroczenie dopuszczalnego poziomu parametrów mikrobiologicznych (bakterie grupy coli, liczba mikroorganizmów), jak i fizykochemicznych (mangan, żelazo, ołów, mętność).

W bezpośrednim pobliżu ujęcia znajdowały się gospodarstwa domowe z nieuregulowaną gospodarką wodno-ściekową (zbiorniki bezodpływowe) oraz ferma indyków.

Ochronę ujęć wody w granicach ochrony pośredniej założono w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*. Potrzeba ustanowienia pośredniej strefy ochronnej ujęcia w Radowie, jako ujęcia o znaczeniu ponadlokalnym, dla którego brak alternatywy pod względem zasobności i jakości wody, wynika również z korespondencji kierowanej do Gminy przez PGKiM.

(dowód: akta kontroli str. 397-400)

Burmistrz wyjaśnił, m.in. że:

- brak wystąpienia o uzyskanie decyzji ustalającej strefę ochrony ujęć wody była następstwem przeoczenia. Ponadto podjęto kroki by tę sytuację zmienić. Aktualnie prowadzone są czynności (m.in. prace geologiczne), w wyniku których pozyskane zostaną dane niezbędne do ustanowienia stref ochrony bezpośredniej lub pośredniej;
- nie kwestionuje potrzeby ustanowienia strefy ochrony pośredniej (ujęcie w Radowie), jednakże określenie i rodzaju ochrony ujęć wody wymaga przeprowadzenia dokładnej analizy panujących na ujęciu warunków geologicznych, występujących w otoczeniu zagrożeń, a w konsekwencji zabezpieczenia gruntów. W oparciu o opracowany *Plan Robót Geologicznych*, prowadzone będą badania geologiczne. Ponadto w kwietniu 2015 r. do Agencji Nieruchomości Rolnych wystosowano wniosek o wyłączenie z zagospodarowania działek położonych w obrębie Radowo celem przeprowadzania robót geologicznych i rozbudowy ujęcia wody podziemnej. W 2015 r., między innymi w celu zmniejszenia zagrożenia skażenia wody, wybudowano sieć kanalizacyjną, która spowoduje wyeliminowanie większości zbiorników bezodpływowych w okolicy ujęcia.

(dowód: akta kontroli str. 363-364, 372-379)

²³ Strefę ochronną ujęcia wody, zwaną dalej "strefą ochronną", stanowi obszar, na którym obowiązują zakazy, nakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wody.

Strefę ochronną dzieli się na teren ochrony: bezpośredniej i pośredniej (art. 52 ust. 1 i ust. 2 cyt. ustawy).

Na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 32, poz. 159), strefy ochronne ujęć wody ustanowione przed dniem 1.01.2002 r. wygasły z dniem 31.12.2012 r.

Ocena cząstkowa

Burmistrz wywiązywał się z obowiązku informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia. Prowadzono kontrole w zakresie posiadania i częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych. W celu identyfikacji źródła skażeń wody Gmina współpracowała, m.in. z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego oraz Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska. Stwierdzono brak ustanowienia strefy ochronnej ujęcia wody w Radowie.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o zapewnienie odpowiedniej ochrony strefy ujęć wody, aby możliwa była nieprzerwana dostawa wody odpowiadającej wymaganiom rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

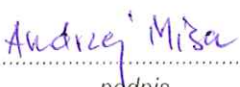
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Zielona Góra, dnia 25 września 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Andrzej Misa
specjalista kontroli państwowej

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa


.....
podpis


.....
podpis

²⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.