



LZG.410.014.2017

Nr ewid. 186/2017/P/17/107/LZG

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA
ZBIOROWEGO ZAOPATRZENIA W WODĘ
MIESZKAŃCÓW GMIN WIEJSKICH**

**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

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin wiejskich

p.o. Dyrektor Delegatury w Zielonej Górze

W. Stobrawa

Włodzimierz Stobrawa

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

[Signature]

Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

[Signature]

Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia *09.03.2018 r.*

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	6
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	7
4. WNIOSKI.....	12
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
5.1. Zawieranie z mieszkańcami umów na dostawę wody oraz opracowanie regulaminu dostarczania wody	13
5.1.1. Zawieranie z mieszkańcami umów na dostawę wody.....	13
5.1.2. Opracowanie regulaminu dostarczania wody	15
5.1.3. Dostępność do Sieci wodociągowej.....	16
5.2. Prawdliwość opracowania taryfy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę	17
5.2.1. Wymagania formalne.....	17
5.2.1. Prawdliwość opracowanych taryf	20
5.3. Nadzór nad zbiorowym zaopatrzeniem w wodę	23
5.3.1. Nadzór nad niezawodnością dostarczania wody w wystarczającej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem	23
5.3.2. Nadzór nad zapewnieniem odpowiedniej jakości wody	29
5.3.3. Pozostałe ustalenia	33
6. ZAŁĄCZNIKI	35
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	35
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	42
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	50
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	51
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	52

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

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 ¹ ;
PIS	Państwowa Inspekcja Sanitarna;
ppis	państwowy powiatowy inspektor sanitarny;
Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne lub przedsiębiorstwo	przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność;
rjws – rozporządzenie w sprawie jakości wody	rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi ² . (Poprzednio: 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 .
Taryfa	zestawienie ogłoszonych publicznie cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz warunki ich stosowania.
Uzzw	ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków ⁵ ;
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
Zbiorowe zaopatrzenie w wodę	działalność polegająca na ujmowaniu, uzdatnianiu i dostarczaniu wody, prowadzona przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.

¹ Dz. Urz. UE L 330 z 5.12.1998, s. 32, ze zm.

² Dz. U. poz. 1989.

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

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1701.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 328, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy w gminach wiejskich podejmowano skuteczne działania w celu zabezpieczenia interesów konsumentów – odbiorców wody?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prawidłowo opracowano regulamin dostarczania wody oraz rzetelnie zawierano z mieszkańcami umowy na dostawę wody?
2. Czy prawidłowo opracowano taryfy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę?
3. Czy sprawowano skuteczny nadzór nad zbiorowym zaopatrzeniem w wodę?

Jednostki kontrolowane

Skontrolowano 44 jednostki:
– 12 urzędów gmin wiejskich oraz 12 przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych działających w formie samorządowych zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego, z obszaru województw: mazowieckiego, podkarpackiego, śląskiego i zachodniopomorskiego.
– w województwie lubuskim sprawdzono wykonanie wniosków z kontroli *Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin województwa lubuskiego (P/15/110)* w dziewięciu gminach i dziewięciu przedsiębiorstwach oraz dodatkowo kontrolą objęto Urząd Miasta i Gminy w Witnicy oraz Miejskie Zakłady Komunalne sp. z o.o. w Witnicy w ramach kontroli koordynowanej.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 marca 2017 r. oraz lata wcześniejsze w zakresie zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen.

Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne działają w warunkach monopolu. W celu ochrony konsumentów, na przedsiębiorców nałożono obowiązek uwzględniania interesów odbiorców wody. Wprowadzono m.in. zakaz narzucania nieuczciwych cen oraz uciążliwych warunków umów. Tymczasem spośród wydanych w 2016 r. przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów decyzji w sprawie nadużywania pozycji dominującej jedna trzecia dotyczyła sektora wodociągowo-kanalizacyjnego. W rozstrzygnięciach Prezesa UOKiK, w odniesieniu do przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, pojawiają się zarzuty dotyczące nieuzasadnionego ograniczania odpowiedzialności tych przedsiębiorstw z tytułu niewłaściwie świadczonych usług, nakładania na odbiorców dodatkowych obowiązków, czy naruszenia obowiązków informacyjnych. W wielu przypadkach interwencja UOKiK nie byłaby konieczna, gdyby organy powołane do nadzoru nad przedsiębiorstwami rzetelnie go sprawowały. Przeprowadzone kontrole NIK⁶ wskazują na nieskuteczność działań gmin w zakresie nadzoru oraz na brak efektywnego wykorzystania posiadanych narzędzi regulacyjnych, w postaci m.in. prawa do weryfikacji wniosków taryfowych oraz zatwierdzania taryf.

W 2016 r. średnie ceny usług związanych ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków były wyższe o ponad 60% od cen z 2008 r.⁷

Prawidłowo opracowane taryfy powinny gwarantować przedsiębiorstwom uzyskanie odpowiedniego poziomu przychodów, pozwalającego zarówno na finansowanie niezbędnych kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, jak również na zapewnienie zaopatrzenia odbiorców w sposób ciągły w wodę o odpowiedniej jakości oraz ciśnieniu. Tymczasem, jak wynika z danych państwowych inspektorów sanitarnych województw mazowieckiego, podkarpackiego, śląskiego i zachodniopomorskiego, w latach 2015–2016, w gminach wiejskich położonych na terenie ww. województw zakwestionowano pod względem jakości 4496 próbek wody, co stanowiło 14% ogółu próbek objętych badaniami. W następstwie powyższego 1267 razy państwowi inspektorzy sanitarni stwierdzali w drodze decyzji warunkową przydatność wody do spożycia lub 277 razy brak przydatności.

Ustalenia poprzednich kontroli NIK wskazywały na nieoszczędne korzystanie z wody przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Tymczasem w dyrektywie ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej⁸ wskazano na konieczność racjonalnego wykorzystywania i ochrony zasobów wodnych w myśl zasady zrównoważonego rozwoju. Polska ma jedno z najmniejszych zasobów wody w Europie⁹, tj. na jednego mieszkańca przypada zaledwie 1,5 tys. m³ wody pitnej rocznie. Mniejsze zasoby mają jedynie Malta, Cypr i Czechy.

⁶ M.in.: Informacja o wynikach kontroli: *Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin województwa lubuskiego*, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/15/110/LZG/>, s. 11, dostęp: 5.10.2017 r. oraz – Informacja o wynikach kontroli: *Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków*, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/15/101/>, s. 8, dostęp: 31.10.2017 r.

⁷ Informacja o wynikach kontroli: *Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków*, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/15/101/>, s. 6, dostęp: 31.10.2017 r.

⁸ 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, s. 1, ze zm.

⁹ <https://www.msp.gov.pl/pl/przekształcenia/serwis-gospodarczy/wiadomosci-gospodarcze/29500,Inwestycje-w-polski-sektor-wodociagow-i-kanalizacji.print>, dostęp: 4.10.2017 r.

2. OCENA OGÓLNA

W gminach wiejskich nie zabezpieczano skutecznie interesów odbiorców wody

Podejmowane przez organy samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne działania w celu zabezpieczenia interesów konsumentów – odbiorców wody były nieskuteczne. Niektóre z nich były niezgodne z prawem lub nierzetelne.

Prawie wszystkie (dziesięć na dwanaście, tj. 83,3%) gminne przedsiębiorstwa nierzetelnie zawierały umowy na dostawę wody z mieszkańcami. Umowy te zawierały postanowienia, które zostały wpisane do rejestru UOKiK jako niedozwolone klauzule umowne mogące naruszać zbiorowe prawa i interesy konsumentów lub zostały uznane przez Prezesa UOKiK za przejawy praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Znaczna część (dziewięć na dwanaście, czyli 75%) przedsiębiorstw posługiwała się umowami zawierającymi postanowienia, które naruszały obowiązki informacyjne wobec odbiorców. Nie uregulowano trybu postępowania reklamacyjnego, w tym w przypadkach niezapewnienia ciągłości dostaw wody konsumentom. Mogło to utrudnić dochodzenie roszczeń przez odbiorców wody, z tytułu niewłaściwej jakości świadczenia usług przez przedsiębiorstwa. Natomiast regulaminy dostarczania wody w zdecydowanej większości (jedenaście na dwanaście, czyli 91,6%) przedsiębiorstw opracowano prawidłowo. W niemal wszystkich gminach (poza jedną) stwierdzono nieprawidłowości w zakresie opracowania, uchwalania lub okresu obowiązywania taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Gminy nie wykorzystywały skutecznie instrumentów regulacyjnych, w postaci m.in. prawa do weryfikacji wniosków taryfowych czy odmowy zatwierdzenia taryf. Większość (osiem na dwanaście, czyli 66,7%) gminnych przedsiębiorstw nie wywiązała się z ustawowego obowiązku opracowania lub przedłożenia do zatwierdzenia wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych.

Przedsiębiorstwa (osiem na dwanaście kontrolowanych) nie wypełniały obowiązków prowadzenia okresowej kontroli obiektów i sieci wodociągowej oraz nieprawidłowo postępowały przy usuwaniu skutków awarii sieci. Nie gwarantowało to prawidłowego funkcjonowania przestarzałej i awaryjnej infrastruktury wodociągowej, co stwarzało zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi.

Sprawowany przez wójtów nadzór na zbiorowym zaopatrzeniu w wodę był nieskuteczny. W gminach nieprawidłowo gospodarowano wodą przeznaczoną na potrzeby zbiorowego zaopatrzenia. Na odbiorców przerzucano koszty wynikające ze strat wody. Przedsiębiorstwa miały okresowo problemy z zachowaniem odpowiednich parametrów wody (mikrobiologicznych lub fizyko-chemicznych) i dostarczały odbiorcom wodę o niedostatecznej jakości. W przypadku dostarczania wody warunkowo przydatnej do spożycia (a więc towaru niepełnej jakości, niezgodnego z umową), przedsiębiorstwa w sposób niewystarczający reagowały na potencjalne zagrożenia z tym związane oraz nie obniżały ceny, pobierając od konsumentów opłaty tak jak za towar pełnowartościowy.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

1. Regulaminy dostarczania wody w zdecydowanej większości (jedenaście na dwanaście, tj. 91,6%) przedsiębiorstw były opracowane prawidłowo. Wszystkie skontrolowane gminne przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne zawierały pisemne umowy na dostawę wody z konsumentami. Jednak 83,3% (10 z 12) kontrolowanych przedsiębiorstw stosowało umowy zawierające postanowienia, które zostały wpisane do rejestru Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹⁰ jako niedozwolone klauzule umowne mogące naruszać zbiorowe prawa i interesy konsumentów lub zostały uznane przez Prezesa UOKiK za przejawy praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Większość przedsiębiorstw (dziewięć na 12, tj. 75%) w zawieranych umowach naruszała również obowiązki informacyjne wobec odbiorców: w umowach nie określano szczegółowych parametrów dostarczanej wody oraz nie wskazywano postanowień określających tryb postępowania reklamacyjnego, czy kontrolnego. Połowa skontrolowanych przedsiębiorstw stosowała zapisy bezpodstawnie ograniczające ich odpowiedzialność z tytułu niewłaściwego świadczenia usług, na przykład w przypadkach braku ciągłości dostaw lub dostaw wody nie spełniających wymagań jakościowych. Taki sposób postępowania przedsiębiorstw był nierzetelny i niezgodny z przepisem art. 6 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, w którym określone zostały minimalne wymagania co do treści umów o zaopatrzenie w wodę. [str. 13]

Większość zawartych przez przedsiębiorstwa umów na dostawę wody zawierała postanowienia niekorzystne dla konsumentów

2. Z obowiązku opracowania lub przedłożenia wójtowi wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych (art. 21 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków) nie wywiązało się aż ośmiu z 12, tj. 66,7% kontrolowanych przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, chociaż w każdym z nich ponoszono wydatki inwestycyjne lub zachodziła konieczność racjonalizacji zużycia wody [str. 19]. Zdaniem NIK nie można zweryfikować prawidłowości planowanych kosztów inwestycyjnych bez porównania zakładanych przedsięwzięć z zapisami wynikającymi z wieloletnich planów, tj. w sposób określony w art. 20 ust. 4 pkt 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Większość przedsiębiorstw nie wywiązała się z ustawowego obowiązku opracowania wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych

Pomimo braku wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych rady gminy uchwaływały taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. W skontrolowanych gminach, tylko jeden organ nadzoru – Wojewoda Lubuski – stwierdził nieważność uchwał organu stanowiącego lubuskiej gminy i zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Witnica, w którym dokonano pozytywnej weryfikacji wniosku spółki o zatwierdzenie taryfy, z uwagi na nieprzedłożenie przez przedsiębiorstwo wymaganego wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Wojewoda uznał, że zatwierdzenie taryf bez przedłożenia wymaganego planu stanowi rażące naruszenie prawa. [str. 19–20]

¹⁰ https://decyzje.uokik.gov.pl/nd_wz_um.nsf, dostęp: 10.10.2017 r.

Nieprawidłowe taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę

3. Organy samorządu terytorialnego nieskutecznie wykorzystywały posiadane instrumenty regulacyjne, w postaci m.in. prawa do weryfikacji wniosków taryfowych podczas procedury uchwalania taryf. W 11 z 12 przedsiębiorstw obowiązywały taryfy dotknięte istotnymi błędami, których nie usunięto na etapie weryfikacji wniosków¹¹ lub podczas ich uchwalania oraz ich obowiązywania [str. 20]. Tylko w jednej gminie wiejskiej prawidłowo opracowano i uchwalono taryfę za zbiorowe zaopatrzenie w wodę.

W jednej z gmin, z naruszeniem art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ust. 10 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, taryfa obowiązywała od ośmiu lat, podczas, gdy powinna ona obowiązywać (co do zasady) jeden rok (ostatni wniosek taryfowy został sporządzony przez przedsiębiorstwo w 2009 r.). [str. 20]

W każdej z kontrolowanych gmin wzrosły ceny dostaw wody (średnio w 12 gminach o 63,4%). [str. 18–20]

Przed zatwierdzaniem wniosków taryfowych analizy dostępności cenowej usług prowadzono w trzech z 12 (czyli w 25%) skontrolowanych urzędach gmin. Taka analiza była niezbędna, m.in. aby prawidłowo wykorzystać możliwość wsparcia finansowego określonej grupy odbiorców usług, wynikającą z art. 24 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. [str. 22–23]

Z możliwości łagodzenia skutków wysokich cen na wodę, za pomocą dopłat do cen za wodę, skorzystało 41,7% (pięć¹² na dwanaście) skontrolowanych gmin wiejskich. [str. 19]

W trzech gminach wiejskich przedsiębiorstwa prowadziły działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę ze stratą [str. 18].

W jednej z gmin, pomimo dopłat do 1 m³ wody, przedsiębiorstwo ponosiło w trzech kolejnych latach straty w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę od 51,4 tys. zł do 288,0 tys. zł. Oznacza to, że opracowane i zatwierdzone taryfy na zbiorowe zaopatrzenie w wodę nie spełniały wymagań określonych w § 3 pkt 1 lit. a i c i § 13 ust. 2 pkt 1 i 3 rozporządzenia w sprawie taryf, tj. nie zapewniały uzyskiwania niezbędnych przychodów oraz eliminowania subsydiowania skrośnego¹³. [str. 22]

Nienależyte wypełniania obowiązków w zakresie okresowych kontroli obiektów budowlanych

4. Użytkując obiekty budowlane, w ośmiu gminach wiejskich nie przeprowadzono okresowych kontroli wodociągowych obiektów budowlanych, mających na celu ustalenie, czy obiekty budowlane były użytkowane w sposób zgodny z przeznaczeniem, wymaganiami ochrony środowiska oraz czy były utrzymywane w należytym stanie technicznym, tj. w zakresie wymaganym przepisem art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁴. [str. 25]

¹¹ Spośród błędów stwierdzonych we wnioskach taryfowych wyszczególnić można m.in. nieuwzględnienie marży zysku, amortyzacji, należności nieregularnych.

¹² W tym zaledwie jedna przeprowadziła analizę dostępności cenowej.

¹³ 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.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.

5. Niewłaściwy stan techniczny wodociągowych obiektów budowlanych był jedną z przyczyn awaryjności sieci. Skontrolowane przedsiębiorstwa wodociągowe w badanym okresie zaewidencjonowały łącznie 1315 awarii sieci, wskutek czego część mieszkańców została pozbawiona dostaw wody na okres trwający od pół godziny do 60 godzin (średnio około 9 godzin na jedną awarię). Awarie trwające powyżej 24 godzin wystąpiły w 2 przedsiębiorstwach.

Przedsiębiorstwa zaewidencjonowały łącznie: w 2015 r. – 585 awarii, w 2016 r. – 568 awarii oraz w I kwartale 2017 r. – 162 awarie. Najmniej awarii w kontrolowanym okresie zanotowano w gminie Czerwin – cztery awarie, najwięcej w gminie Psary – 407 awarii.

Żadne z przedsiębiorstw, po wystąpieniu okoliczności mogących spowodować zmianę jakości wody (w szczególności awarii sieci wodociągowej), nie dokonywało oceny przydatności wody w ramach wewnętrznej kontroli wody lub nie informowało właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego i wójta o podjętych oraz zaplanowanych działaniach związanych z przywróceniem sprawności urządzeń, do czego były zobligowane przepisem § 5 pkt 1c i pkt 7 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 15 listopada 2015 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi¹⁵.

[str. 25–27]

Nieprawidłowe postępowanie przedsiębiorstw przy wystąpieniu awarii

6. We wszystkich kontrolowanych gminach wiejskich dostawa wody odbywała się bez opracowanych procedur zmierzających do ekonomicznej optymalizacji produkcji tzn. do uzyskania możliwie najniższych kosztów produkcji i dostaw wody przy zapewnieniu wymaganej jakości usług. Kosztami wynikającymi ze strat wody (3,5 mln m³) zostali obciążeni konsumenci. Przedsiębiorstwa nie identyfikowały szczegółowo przyczyn strat wody i nie diagnozowały możliwości wdrożenia przedsięwzięć służących ograniczeniu tych strat. Procentowy wskaźnik strat wody dla 11 skontrolowanych przedsiębiorstw wahał się od 4,4% do 48,5% objętości wody wyprodukowanej. Wdrożenie najprostszego sposobu ograniczania strat wody w sieci, tj. zamontowanie rejestratorów przepływu oraz prowadzenie regulacji ciśnienia, pozwoliło tylko w jednym z przedsiębiorstw na redukcję strat wody nawet o 15 m³/h (rocznie nawet o 131 tys. m³). Koszt zakupu i montażu tych urządzeń wyniósł zaledwie 13,4 tys. zł. W żadnym z przedsiębiorstw nie dokonywano pisemnych ocen efektywności systemu dystrybucji wody w zakresie strat wody. Jedno z przedsiębiorstw nie posiadało nawet podstawowych danych dotyczących wielkości: produkcji wody, zużycia technologicznego czy strat wody.

[str. 27–28]

Nieskuteczne przeciwdziałanie występowaniu strat wody

7. W latach 2015–2016, 10 z 12 kontrolowanych przedsiębiorstw (83,3%), okresowo, miało problemy z zachowaniem odpowiednich parametrów wody (mikrobiologicznych lub fizyko-chemicznych) i dostarczało odbiorcom wodę o niedostatecznej jakości. Problemy dotyczące niewłaściwej jakości wody występowały w pięciu gminach, w każdej przez ponad rok. Jedno z przedsiębiorstw dostarczało warunkowo przydatną do spożycia wodę nawet przez osiem lat.

[str. 32]

Przedsiębiorstwa nie w pełni wywiązały się z obowiązku zapewnienia ciągłości dostaw wody przydatnej do spożycia

¹⁵ Dz. U. poz. 1989.

Najczęściej stwierdzano występowanie bakterii grupy coli¹⁶ (w siedmiu na 12 przedsiębiorstwach) lub przekraczanie parametrów w zakresie pierwiastków chemicznych: manganu (6 na 12 przedsiębiorstwach), żelaza (4 na 12 przedsiębiorstwach), a nawet ołowiu (2 na 12 przedsiębiorstwach). Pomimo tego, nawet w sytuacji ponad rocznego dostarczania, przez pięć przedsiębiorstw, wody warunkowo przydatnej do spożycia (a więc towaru o jakości niezgodnej z umową), odbiorcy zobowiązani byli uiszczać pełną cenę. Było to niezgodne z zasadami uczciwej i ekwiwalentnej wymiany, gdyż dostarczanie wody o pogorszonej jakości powinno skutkować m.in. obniżeniem jej ceny¹⁷. [str. 32]

Brak oceny higienicznej

8. Większość skontrolowanych przedsiębiorstw (siedem na 12 przedsiębiorstw¹⁸) nie występowało do państwowego powiatowego inspektora sanitarnego o wydanie ocen materiałów i wyrobów używanych do uzdatniania wody przeznaczonej do spożycia. W następstwie przedsiębiorstwa nie posiadały wymaganych ocen higienicznych (art. 12 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków) [str. 30]. Jedną ze wskazywanych przyczyn było nieposiadanie pełnej dokumentacji ujęcia wody oraz atestów higienicznych zastosowanych materiałów i urządzeń, które zostały wybudowane kilkadziesiąt lat temu oraz wątpliwości interpretacyjne, na kim ciąży obowiązek uzyskania takiej oceny.

Nieprawidłowe informowanie konsumentów o jakości wody

9. Stwierdzono w 10 z 12 (83,3%) kontrolowanych gmin niewłaściwe wypełnianie obowiązku informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (art. 12 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹⁹). Ustalono, że nie umieszczano na stronach internetowych (urzędów gmin oraz przedsiębiorstw) pełnych komunikatów dotyczących m.in. odstępstw od dopuszczalnych parametrów dostarczanej wody i zaleceń mających na celu minimalizację zagrożeń dla zdrowia. [str. 32–33]

Nieodpowiednia do potrzeb możliwość finansowania przedsięwzięć infrastrukturalnych

10. Biorąc pod uwagę dotychczasową kondycję finansową gmin, zaspokojenie najistotniejszych potrzeb inwestycyjnych w infrastrukturze wodociągowej, w 12 badanych gminach wiejskich przekraczało ich możliwości finansowe, gdyż szacowane środki do wykonania niezbędnych zadań w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, wynosiły (na najbliższe pięć lat) ponad 66 mln zł. [str. 33]

Zdaniem NIK, niedostateczny poziom finansowania niezbędnych przedsięwzięć komunalnych w infrastrukturze wodociągowej, może w perspektywie najbliższych lat przyczynić się do degradacji wykorzystywanych sieci i urządzeń oraz utrudnić zapewnienie ciągłych dostaw wody o wymaganej jakości.

Konflikt interesów

11. W okresie objętym kontrolą równoczesne pełnienie przez samorząd terytorialny funkcji właściciela przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, regulatora rynku, a także przedstawiciela odbiorców usług,

¹⁶ Stwierdzenie obecności bakterii grupy coli w wodzie wskazuje na nieodpowiednie jej uzdatnienie, wtórne zanieczyszczenie lub nadmierną zawartość substancji odżywczych w uzdatnionej wodzie. Bakterie z grupy coli mogą powodować głównie zakażenia jelitowe i biegunkę.

¹⁷ Decyzja Prezesa UOKiK RWR-41/2013.

¹⁸ W pozostałych 5 przedsiębiorstwach nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹⁹ Paragraf 23 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. poz. 1989) – nakłada obowiązek informowania konsumentów o jakości wody.

generowało konflikty interesów. Gmina nadzorowała bowiem podmiot wykonujący zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, a jednocześnie była zobowiązana do ochrony interesów konsumentów. Ustawą z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw²⁰ wprowadzono zasadnicze zmiany w funkcjonowaniu modelu ustalania i zatwierdzania taryf. Do najważniejszych z nich należy centralizacja procesu ustalania taryf i wprowadzenie organu regulacyjnego – dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

12. Tylko dwie gminy wykorzystały uprawnienia do kontroli przedsiębiorstw w zakresie zgodności wykonywanej działalności dotyczącej zbiorowego zaopatrzenia w wodę z przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków [str. 33]. Ustalenia kontroli NIK wskazują na niewystarczający nadzór wójtów nad powierzonymi przedsiębiorstwom zadaniami w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę.

Nieskuteczny nadzór

13. Przedsiębiorstwa nie korzystały (z wyjątkiem jednego) z możliwości dokonywania zakupów w ramach grupy zakupowej w celu osiągnięcia efektu skali oraz uzyskania lepszych warunków handlowych. Pojedyncze przedsiębiorstwa nie posiadają wystarczającej siły, żeby móc stać się bardziej konkurencyjnymi w stosunku do dużych przedsiębiorstw. Jedna ze skontrolowanych jednostek przystępując do grupy zakupowej (ok. 100 podmiotów) mającej na celu zakupy energii elektrycznej zmniejszyła koszty zakupu energii o 34%, zmniejszając tym samym koszty funkcjonowania systemu zaopatrzenia w wodę. [str. 34]

Grupy zakupowe w celu osiągnięcia oszczędności

14. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zmiany²¹ wprowadzone, ustawą z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw²², powinny przyczynić się do zagwarantowania przedsiębiorstwom uzyskania przychodów, pozwalających na zapewnienie odpowiedniej jakości zbiorowego zaopatrzenia w wodę, przy równoczesnym zwiększeniu ochrony interesów konsumentów. Ochronie tej powinno sprzyjać – w ramach dobrych praktyk – zwrócenie uwagi podmiotów opracowujących i zatwierdzających wnioski taryfowe, na dostępność cenową usług w celu sprawdzenia, czy cena za wodę nie przekracza możliwości finansowych mieszkańców.

Uwagi do nowego systemu regulacyjnego

15. Ustalenia kontroli wskazują na potrzebę zwrócenia uwagi przez państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych, w bieżącej działalności w nadzorze nad jakością wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, na skuteczne wypełnianie obowiązków przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne.

Uwagi do organów nadzoru nad jakością wody

²⁰ Dz. U. poz. 2180.

²¹ Centralizacja procesu ustalania taryf i ustanowienie organu regulacyjnego.

²² Należy jednak zauważyć, że wprowadzono nieznany dotychczas mechanizm centralnego nadzoru nad gospodarką komunalną, która pozostaje wyłączną kompetencją samorządu terytorialnego.

4. WNIOSKI

W związku z wynikami kontroli, w celu poprawy skuteczności realizowanych zadań w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, Najwyższa Izba Kontroli – niezależnie od realizacji wniosków pokontrolnych oraz uwag sformułowanych pod adresem kierowników kontrolowanych jednostek – dostrzega potrzebę podjęcia działań w następującym zakresie:

Minister Zdrowia – rozważenia możliwości wyłączenia z obowiązku stosowania procedury postępowania, określonej w § 6 pkt 7 lit. a i b rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi²³, a dotyczącej wystąpienia okoliczności mogących spowodować zmianę jakości wody, w szczególności jej pogorszenie, przypadków awarii sieci wodociągowej niewymagających wyłączenia z ruchu odcinka przewodu wodociągowego. Oznaczałoby to zniesienie obowiązku uzgadniania z ppis miejsca, częstotliwości i zakresu badania wody oraz informowania wójta i ppis o podjętych i zaplanowanych przedsięwzięciach naprawczych, po której wymagane byłoby przeprowadzenie dezynfekcji i płukania przewodu oraz zbadanie jakości wody;

Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – upowszechnienia zobiektywizowanych metod badań ekonomicznej efektywności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych eksploatujących sieci wodociągowe o różnych często bardzo odmiennych parametrach, m.in. w zakresie długości sieci i liczby przyłączy.

²³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. poz. 2294).

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Zawieranie z mieszkańcami umów na dostawę wody oraz opracowanie regulaminu dostarczania wody

Umowy zawierane przez kontrolowane przedsiębiorstwa były, w większości, sporządzane w sposób nieprawidłowy. W umowach naruszano m.in. obowiązki informacyjne, obowiązki w zakresie rozliczenia stron oraz bezpodstawnie ograniczano odpowiedzialność przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Dostawcy wody generalnie w sposób prawidłowy opracowywali regulaminy i przedkładali je do zatwierdzenia radom gmin.

Opracowanie umów i regulaminu dostarczania wody

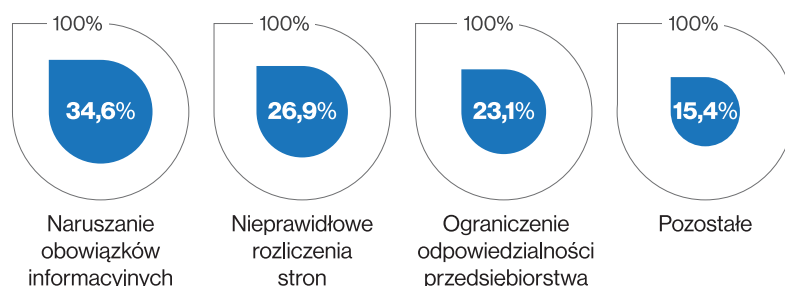
5.1.1. Zawieranie z mieszkańcami umów na dostawę wody

Kontrolowane przedsiębiorstwa wodociągowe zawarły (według stanu na dzień 31 marca 2017 r.) z mieszkańcami, łącznie ponad 35 tys. umów na dostawę wody. W kontrolowanym okresie zaś 4053 umów. W zdecydowanej większości przypadków²⁴ zawierano umowy z konsumentami, którzy złożyli stosowne wnioski. W czterech przedsiębiorstwach²⁵ rozpatrywano wnioski o zawarcie umowy, które nie były dokumentowane w formie pisemnej.

W toku kontroli zbadano 598 umów (15% ogółu zawartych w kontrolowanym okresie). Nieprawidłowości w zakresie zawierania umów stwierdzono w 10 spośród 12 skontrolowanych przedsiębiorstw²⁶ (diagram 1).

Diagram nr 1

Procentowy udział poszczególnych rodzajów nieprawidłowości w zawieranych umowach na dostawę wody w okresie objętym kontrolą



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

W sześciu przedsiębiorstwach²⁷, co stanowi połowę kontrolowanych podmiotów, w umowach na dostawę wody stwierdzono nieprawidłowości odnoszące się do ograniczenia odpowiedzialności dostawcy wody.

²⁴ Przedsiębiorstwo w Mielnie odmówiło zawarcia umowy na dostarczanie wody jednemu ubiegającemu się wnioskodawcy – osobie zameldowanej na terenie ogródków działkowych Rodzinnego Ogrodu Działkowego. Powodem niezawarcia umowy z wnioskodawcą była dostawa wody do ogródków w oparciu o umowę ze stowarzyszeniem (wodomierz główny), a zasilanie poszczególnych działek warzywno-rekreacyjnych odbywało się według wewnętrznego regulaminu Ogrodu Działkowego.

²⁵ Czerwin, Grębków, Widuchowa, Włodowice.

²⁶ Nieprawidłowości w zakresie sporządzania umów stwierdzono również w 62,5% skontrolowanych przedsiębiorstw w kontroli przeprowadzonej w 2015 r. przez NIK Delegaturę w Zielonej Górze *Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin województwa lubuskiego*.

²⁷ Czarna, Czerwin, Lesznówola, Świerżno, Widuchowa, Żurawica.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Trzech przedsiębiorców²⁸ stosowało w umowach zapis informujący, że przedsiębiorstwo nie ponosi odpowiedzialności za ograniczenia bądź wstrzymanie dostaw wody na skutek przerw w zasilaniu energetycznym.

Cztery przedsiębiorstwa²⁹ wskazywały na prawo przedsiębiorstwa do zamknięcia lub ograniczenia dopływu wody w przypadku braku wody w ujęciach. Przedsiębiorstwa zawierały w umowach również inne powody uprawniające przedsiębiorstwo do ograniczenia bądź przerwy w dostawie wody.

Przykład

W umowach zawieranych przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Świerznie pojawiał się zapis, że *dostawca nie ponosi odpowiedzialności za wstrzymanie dopływu wody, pogorszenie jej jakości i słabe ciśnienie spowodowane brakiem wody w ujęciu, zanieczyszczeniem wody w ujęciu w sposób niebezpieczny dla zdrowia i życia.*

Innym powodem ograniczenia odpowiedzialności za przerwy w dostawie wody była konieczność wykonania niezbędnych napraw lub usunięcia awarii urządzeń wodociągowych, przy jednoczesnym braku wskazania, że wyłączenie odpowiedzialności odszkodowawczej przedsiębiorstwa wobec odbiorców nie dotyczy napraw bądź usuwania awarii wynikających z zaniedbań m.in. w zakresie utrzymania i konserwacji infrastruktury sieci wodociągowej (Lesznowskie Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. w Lesznowoli). Powyższe miało miejsce pomimo, iż analogiczne zapisy zostały zawarte w rejestrze niedozwolonych klauzul umownych Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz decyzji UOKiK³⁰.

Dziewięć z dwunastu skontrolowanych przedsiębiorstw nie wywiązało się z obowiązku umieszczania w zawieranych umowach niektórych danych informacyjnych. Osiem przedsiębiorstw³¹ nie zamieściło w umowach informacji dotyczących postępowania reklamacyjnego, natomiast trzy³² – odnośnie postępowania kontrolnego.

Przykład

W umowach zawieranych z Zakładem Gospodarki Komunalnej w Czarnej odbiorcy wody nie byli informowani o formach i terminach, w jakich można złożyć reklamację oraz kiedy Zakład powinien ją rozpatrzyć. Ponadto nie udzielono w nich informacji na temat procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych.

Nieuregulowanie w treści umów z konsumentami trybu postępowania reklamacyjnego i kontrolnego stanowiło praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów³³.

Inne naruszenia obowiązków informacyjnych dotyczyły pominięcia w umowach parametrów jakościowych i ilościowych dostaw wody, które dostawca jest zobowiązany zapewnić. W umowach nie uregulowano sytuacji uzasadniających możliwość odcięcia odbiorcy dostaw wody, czy też warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych będących w posiadaniu odbiorców usług.

²⁸ Czerwin, Widuchowa, Żurawica.

²⁹ Czarna, Świerznio, Widuchowa, Czerwin.

³⁰ Decyzja UOKiK nr RGD-33/2014 z dnia 31 grudnia 2014 r.

³¹ Czarna, Czerwin, Grębów, Grębków, Mielno, Psary, Widuchowa, Żurawica,

³² Czarna, Grębków, Świerznio.

³³ Decyzja UOKiK nr RŁO 1/2015 z dnia 2 stycznia 2015 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wskazane braki informacyjne mogły utrudniać dochodzenie roszczeń przez odbiorców wody, z tytułu niewłaściwej jakości świadczenia usług przez przedsiębiorstwo.

Pięć przedsiębiorstw³⁴, czyli 41,7% ogółu, niewłaściwie (niezgodnie z § 18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie taryf) określiło sposób ustalania ilości wody sprzedanej w przypadku stwierdzenia niesprawności wodomierza. Wspomniane przedsiębiorstwa zawarły w umowach zapis wskazujący, że w przypadku niesprawności wodomierza, ilość pobranej wody ustala się:

- na podstawie średniego zużycia wody w okresie sześciu miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza (Psary, Widuchowa, Czerwin, Grębków);
- na podstawie zużycia równego średniemu zużyciu wody w ostatnim okresie, a w przypadku gdy pobór jest nieregularny w okresie analogicznym z lat ubiegłych. W razie niesprawności wodomierza trwającej ponad trzy miesiące, ilość pobranej wody ustala się w oparciu o zryczałtowane normy (Świerżno).

Dwa przedsiębiorstwa³⁵ zapisały w umowie obowiązek regulowania opłat za wodę w terminie 14 dni od daty wystawienia faktury, pomimo iż w § 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie taryf zapisano, że odbiorca usług dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę w terminie, który nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej wysłania lub dostarczenia w inny sposób.

5.1.2. Opracowanie regulaminu dostarczania wody

Wszystkie przedsiębiorstwa opracowały i przedstawiły do zatwierdzenia radzie gminy regulamin dostarczania wody. W zdecydowanej większości przedsiębiorstw³⁶ regulaminy zostały opracowane w sposób prawidłowy. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, określały one prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym:

- minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług;
- sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach;
- warunki przyłączania do sieci;
- techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
- sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza;
- sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków;
- standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

³⁴ Czerwin, Grębków, Psary, Świerżno, Widuchowa.

³⁵ Czarna, Psary.

³⁶ Wyjątek: Czarna.

Przykład

W Zakładzie Gospodarki Komunalnej w Czarnej w Regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie określono warunków dostarczania wody na cele przeciwpożarowe (art. 19 ust. 5 pkt 9 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków). Nie podano również części praw i obowiązków Zakładu oraz odbiorców usług. Powyższe dotyczyło m.in. minimalnego poziomu usług świadczonych przez Zakład, szczegółowych warunków i trybu zawierania umów z odbiorcami usług, technicznych warunków określających możliwości dostępu do usług wodociągowych, sposobu odbioru przez Zakład wykonanego przyłącza, postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody oraz standardów obsługi odbiorców usług i sposobu załatwiania reklamacji czy wymiany informacji o zakłóceniach w dostawie wody. Mimo, że regulamin był nieprawidłowy został zatwierdzony przez Radę Gminy.

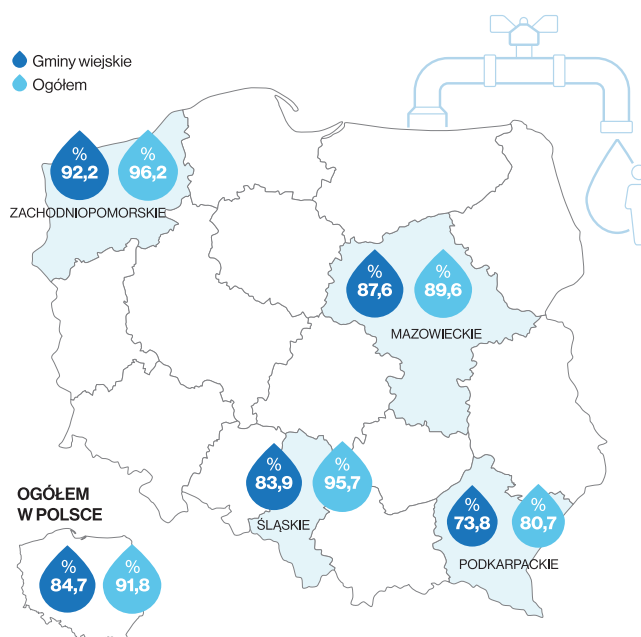
W ocenie NIK, na występowanie nieprawidłowości w umowach na dostawę wody oraz regulaminie dostarczania wody wpływały m.in. takie czynniki jak niewystarczające merytoryczne przygotowanie pracowników do realizacji powierzanych zadań, niewłaściwy lub brak podziału zadań pomiędzy pracowników (przykładowo w Zakładzie Gospodarki Komunalnej w Czerwinie żaden z pracowników nie posiadał zakresu czynności), niewystarczające zatrudnienie na stanowiskach odpowiedzialnych za realizację przedmiotowych zadań.

5.1.3. Dostępność do Sieci wodociągowej

Według stanu na 31.12.2015 r., we wszystkich gminach wiejskich w Polsce możliwość podłączenia do sieci wodociągowej posiadało ok. 84,7% mieszkańców (diagram 2), podczas, gdy średnia dla wszystkich gmin (miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich) wynosiła 91,8%.

Diagram nr 2

Procent ogółu ludności korzystającej (według stanu na 31.12.2015 r.) z sieci wodociągowych w województwach, na terenie których znajdowały się gminy objęte kontrolą oraz ogółem w Polsce



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli oraz danych statystycznych GUS.

Według stanu na 30.08.2017 r. dostęp do sieci wodociągowej w skontrolowanych gminach wiejskich posiadało średnio ok. 94,3% ogółu mieszkańców.

Przykład

Najsłabiej rozwiniętą sieć wodociągową posiadała gmina Czarna. Zaledwie 45,7% jej mieszkańców miało dostęp do sieci wodociągowej. Sieć wodociągową posiadało sześć z 13 miejscowości wchodzących w skład gminy. Poza rozproszoną zabudową w górzystym terenie, najważniejszą przyczyną słabego rozwoju sieci wodociągowej były ograniczone środki finansowe gminy.

5.2. Prawidłowość opracowania taryfy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę

W okresie objętym kontrolą gmina pełniła funkcję regulatora w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym (rozdział 5 uzzw). W celu skutecznego realizowania zadań gmina została wyposażona w instrumenty regulacyjne, wśród których dominujące miejsce zajmuje uprawnienie do zatwierdzania wniosku taryfowego sporządzonego przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Wnioski o zatwierdzenie taryf nie były opracowywane prawidłowo. Taryfy niejednokrotnie ogłaszane były z opóźnieniem. Ewidencja księgowa połowy skontrolowanych przedsiębiorstw nie spełniała wymagań wskazanych w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Zatwierdzenie
taryf

5.2.1. Wymagania formalne

5.2.1.1. Przedsiębiorstwa posiadały dokumentację opisującą przyjęte przez nie zasady (politykę) rachunkowości, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁷. Wyjątkiem było przedsiębiorstwo w Grębkowie, w którym nie opracowano wspomnianej dokumentacji, a zdarzenia gospodarcze ewidencjonowano w księgach rachunkowych prowadzonych w wersji papierowej³⁸.

W okresie objętym kontrolą ewidencja księgowa połowy skontrolowanych przedsiębiorstw³⁹ spełniała wymagania wskazane w art. 20 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. W przypadku pozostałych jednostek ewidencja nie spełniała ww. przepisu, bądź spełniała go częściowo.

Przykłady

W Zakładzie Gospodarki Komunalnej w Czerwinie prowadzona ewidencja księgowa nie umożliwiała ewidencjonowania kosztów i przychodów w podziale na poszczególne rodzaje działalności podstawowej oraz na grupy taryfowe.

Ewidencja w Lesznawolskim Przedsiębiorstwie Komunalnym Sp. z o.o. umożliwiała ewidencjonowanie kosztów i przychodów w podziale na poszczególne rodzaje działalności podstawowej, ale nie umożliwiała wydzielenia kosztów bezpośrednich (stałych i zmiennych) w odniesieniu do poszczególnych grup taryfowych.

³⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

³⁸ Powyższe dotyczyło okresu do końca 2016 r.

³⁹ Przedsiębiorstwa w: Czarnej, Grębkowie, Świerklańcu, Świerznie, Widuchowej, Włodowicach.

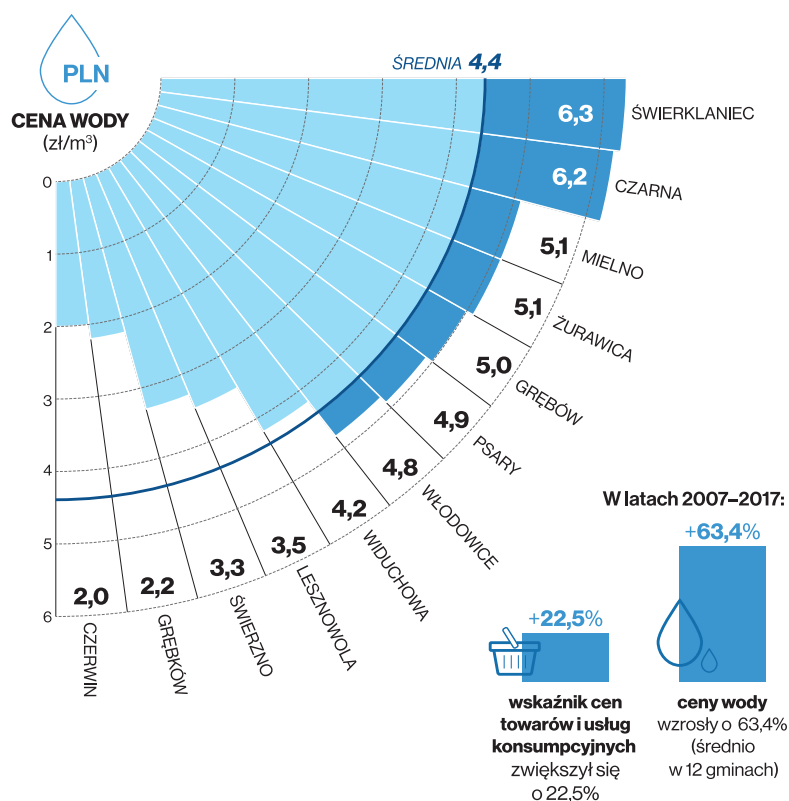
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.2.1.2. Średnie przychody przedsiębiorstw w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę wyniosły w latach 2015–2017 (I kwartał) odpowiednio⁴⁰ 1 917 581 zł, 2 036 214 zł oraz 383 414 zł, natomiast średnie koszty w tym zakresie w analogicznych okresach stanowiły odpowiednio 1 838 128 zł⁴¹, 1 935 096 zł oraz 403 685 zł. Zarówno w 2015 r., jak i w 2016 r. dwie jednostki odnotowały ujemny wynik przedsiębiorstwa w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę (w Psarach i w Żurawicy w 2015 r.; w Czarnej i w Żurawicy w 2016 r.).

W opracowanych taryfach, zgodnie z lokalnymi uwarunkowaniami, wystąpiły znaczne różnice cenowe. Średnia cena wody dla mieszkańców wynosiła w sierpniu 2017 r. 4,38 zł brutto, przy czym najniższa cena – 2 zł brutto (Czerwin), natomiast najwyższa – 6,34 zł brutto (Świerklaniec) – infografika nr 1.

Infografika nr 1

Cena wody dostarczanej mieszkańcom gmin objętych kontrolą (zł/m³) według stanu na 31.08.2017 r.⁴²



Źródło: Opracowanie własne NIK.

W ciągu dziesięciu lat średnio cena wody dla mieszkańców zwiększyła się o 63,4%. Największy wzrost wystąpił w gminach Mielno i Czarna, gdzie ceny wody wzrosły odpowiednio o 117,8% oraz o 115,9%. Na wzrost cen nałożyły się różnorakie czynniki: realizacja nowych inwestycji wodociagowych, wzrost cen energii i materiałów, wzrost kosztów związanych z kosztami osobowymi.

⁴⁰ Wahały się w latach 2015–2016 od 195 565 zł do 6 227 405 zł.

⁴¹ Wahały się w latach 2015–2016 od 154 207 zł do 5 686 507 zł.

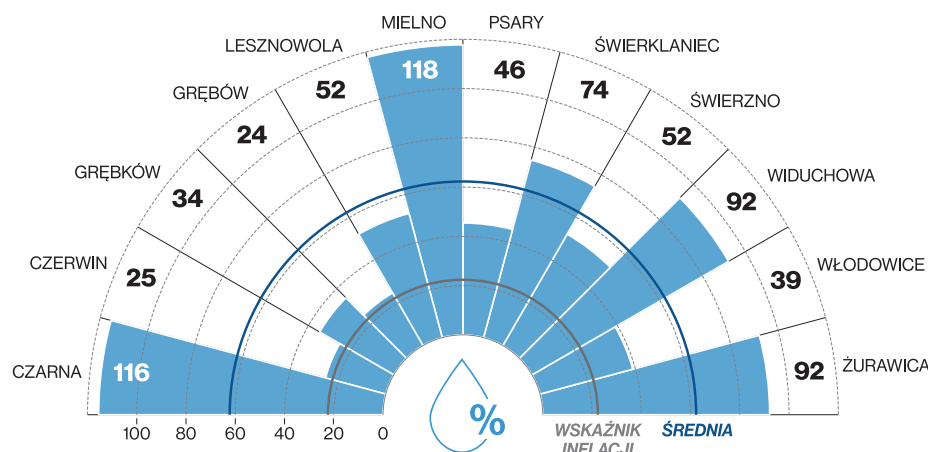
⁴² Ceny po uwzględnieniu dopłat, bez uwzględnienia opłat abonamentowych oraz zmian cen w okresie sezonu turystycznego. Cena w gminie Mielno – stan na 1.09.2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Najmniejszy wzrost zanotowano w gminie Grębów, gdzie ceny zwiększyły się o 24,4% – diagram nr 3.

Diagram nr 3

Procentowy wzrost cen wody dostarczanej dla mieszkańców gmin objętych kontrolą (zł/m³ brutto) w latach 2007–2017 r.⁴³



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Tylko pięć⁴⁴ (cztery w 2017 r.) z dwunastu gmin stosowało dopłaty do ceny wody dostarczanej dla mieszkańców, łagodząc skutki ich wysokich cen. W 2016 r. średnia stosowanych dopłat do 1 m³ wody wynosiła 1,06 zł, co stanowiło 26,2% średniej ceny wody dostarczanej dla mieszkańców w tym roku. Wysokość dopłat wahała się od 0,47 zł/m³ (średnia z 2016 r.) w gminie Włodowice do 1,65 zł/m³ w gminie Grębów.

5.2.1.3. Z obowiązku opracowania lub przedłożenia wójtowi wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych (art. 21 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków) nie wywiązało się aż osiem z 12 kontrolowanych przedsiębiorstw wodociągowych⁴⁵ (66,7%), chociaż w każdym z nich ponoszono wydatki inwestycyjne lub zachodziła konieczność racjonalizacji zużycia wody. Pomimo, że brak było uchwalonego wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, wnioski taryfowe (ujmujące również wydatki inwestycyjne) zostały uchwalone dla ośmiu z dwunastu kontrolowanych przedsiębiorstw. Kierownictwo przedsiębiorstw nieposiadających opracowanego planu argumentowało, m.in. że nie planowało budowy urządzeń, w związku z czym nie miało obowiązku sporządzenia planu (art. 21 ust. 7 cyt. ustawy). Wyłączenie, na które powoływały się przedsiębiorstwa, w ocenie NIK, pozostaje w sprzeczności z obowiązkiem wskazania w planie przedsięwzięć modernizacyjnych czy racjonalizujących zużycie wody.

⁴³ Od 31.12.2007 r. do 31.08.2017 r. Ceny po uwzględnieniu dopłat, bez uwzględnienia opłat abonamentowych, oraz sezonowej podwyżki cen. Cena w gminie Mielno – stan na 1.09.2017 r.

⁴⁴ Czarna, Grębów, Świerklaniec, Włodowice, Żurawica.

⁴⁵ Czarna, Psary, Włodowice, Świerklaniec, Lesznówola, Świerzno, Czerwin, Żurawica.

Przykłady

W przedsiębiorstwie w Lesznowoli funkcjonowały trzy wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, przy czym po zatwierdzeniu przez zgromadzenie wspólników spółki nie zostały one przedstawione wójtowi w celu ich przekazania do uchwalenia przez Radę Gminy Lesznowola, na zasadach określonych w art. 21 ust. 4 i 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

W przedsiębiorstwie w Świerkłańcu nie podjęto działań w celu zmiany *Planu rozwoju* na lata 2015–2016, w sytuacji gdy realizowano inne niż uwzględnione w nim zadania.

Zdaniem NIK nie można zweryfikować zasadności ujęcia w projektach taryf planowanych kosztów inwestycyjnych bez porównania ich z kosztami wynikającymi z wieloletnich planów, tj. w sposób określony w art. 20 ust. 4 pkt 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁴⁶. Biorąc pod uwagę wszystkie przedsiębiorstwa skontrolowane przez NIK, (w tym w województwie lubuskim), tylko jeden organ nadzoru – Wojewoda Lubuski, stwierdził nieważność zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Witnica, w którym dokonano pozytywnej weryfikacji wniosku spółki o zatwierdzenie taryfy⁴⁷. Wojewoda uznał, że zakwestionowany akt wydany został z rażącym naruszeniem prawa⁴⁸.

5.2.2. Prawidłowość opracowanych taryf

5.2.2.1. Przedsiębiorstwa w badanym okresie opracowywały taryfy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz terminowo przedkładały wójtom do weryfikacji projekty taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę.

Przykład

Wyjątkiem było przedsiębiorstwo w Czerwinie, które nie opracowywało taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i nie składało wójtowi wniosków o ich zatwierdzenie. Od 1 stycznia 2010 r. w gminie stosowana była taryfa przyjęta uchwałą Rady Gminy z grudnia 2009 r., podczas gdy taryfa co do zasady (art. 20 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków) powinna zostać określona na 1 rok i obowiązywać przez 1 rok (art. 24 ust. 10 cyt. ustawy).

5.2.2.2. Tylko w jednej gminie wiejskiej⁴⁹ prawidłowo opracowano i uchwalono taryfę za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

5.2.2.2.1. W dwóch gminach wiejskich⁵⁰ (z 12 skontrolowanych) wystąpiły przypadki przedłużenia taryf na okres powyżej jednego roku.

⁴⁶ W przypadku gminy Lesznowola brak było podstaw prawnych do uwzględnienia odpowiednich kosztów inwestycyjnych przy wyliczaniu stawek opłat w taryfach, w sytuacji gdy plany dołączone do wniosków nie zostały wcześniej przedstawione przez przedsiębiorstwo do uchwalenia przez Radę Gminy.

⁴⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego nr NK-I.4131.107.2017.AHOR z dnia 26 kwietnia 2017 r.

⁴⁸ W ocenie organu nadzoru, zakwestionowany akt wydany został z rażącym naruszeniem prawa, gdyż pozytywnej weryfikacji wniosku przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego o zatwierdzenie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, dokonano pomimo tego, że do wniosku nie załączono wieloletniego planu rozwoju i modernizacji.

⁴⁹ Grębów.

⁵⁰ Czarna i Mielno.

Przykład

W Mielnie przedłużenie okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy na 2015 r. nastąpiło bez jego zatwierdzenia przez Radę Gminy w drodze uchwały (art. 24 ust. 9a uzzw), po wcześniejszym już przedłużeniu obowiązującej w 2013 r. taryfy na 2014 r. Taryfa została przedłużona na okres powyżej roku, co było niezgodne z art. 24 ust. 9a uzzw. W przypadku wniosku taryfowego Spółki na 2016 r. Rada Gminy nie podjęła uchwały w sprawie zatwierdzenia taryf. W 2016 r. dwukrotnie (na okres sześciu miesięcy) przedłużony został czas obowiązywania dotychczasowych taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

5.2.2.2.2. Sporządzane przez większość, tj. osiem z dwunastu przedsiębiorstw⁵¹ wnioski o zatwierdzenie taryf były nieprawidłowe.

Przykłady

Opracowano wnioski niezgodnie ze wzorem, o którym mowa w załączniku do rozporządzenia w sprawie taryf (Czarna, Grębków).

Do wniosków o zatwierdzenie taryf na lata 2015–2017, nie załączono tabel oznaczonych jako: A, D, E, F, G i H, o których mowa w § 19 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia w sprawie taryf (Widuchowa).

W przypadku wniosków przedstawianych Wójtowi Gminy Psary, system finansowo-księgowy przedsiębiorstwa nie umożliwiał wyodrębnienia kosztów pośrednich.

W przypadku wniosków przedstawianych Wójtowi Gminy Grębków nie dysponowano dokumentacją pozwalającą zweryfikować prawidłowość ustalenia niezbędnych przychodów dla potrzeb obliczenia taryfowych cen i stawek opłat planowanych na rok obowiązywania taryf, w zakresie zgodności postępowania przy wyliczaniu tych przychodów z postanowieniami §§ 6–8 i §§ 10–11 rozporządzenia w sprawie taryf. Dokonanie takiej weryfikacji nie było również możliwe w oparciu o prowadzoną ewidencję księgową.

5.2.2.2.3. Sporządzane wnioski taryfowe przez osiem z dwunastu przedsiębiorstw nie spełniały wymagań określonych w § 6 rozporządzenia w sprawie taryf. Zgodnie z tym przepisem przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ustala niezbędne przychody dla potrzeb obliczenia taryfowych cen i stawek opłat planowanych na rok obowiązywania taryf, uwzględniając w szczególności: koszty eksploatacji i utrzymania (w tym: amortyzację lub odpisy umorzeniowe ustalane zgodnie z przepisami o rachunkowości od wartości początkowej środków trwałych niezależnie od źródeł ich finansowania, podatki i opłaty niezależne od przedsiębiorstwa, opłaty za korzystanie ze środowiska), koszty zakupionej przez siebie wody lub wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych niebędących w jego posiadaniu, spłaty rat kapitałowych ponad wartość amortyzacji lub umorzenia, spłaty odsetek od zaciągniętych kredytów w pożyczek, należności nieregularne oraz marżę zysku. Błędy polegały, m.in. na:

- nieuwzględnieniu marży zysku, o której mowa w § 6 pkt 6 rozporządzenia w sprawie taryf (przedsiębiorstwa w miejscowościach: Psary, Włodowice, Świerklaniec, Lesznówola);
- nieuwzględnieniu amortyzacji, o której mowa w § 6 pkt 1 lit. a rozporządzenia w sprawie taryf (Widuchowa);

⁵¹ Czarna, Grębków, Lesznówola, Psary, Świerklaniec, Widuchowa, Włodowice, Żurawica.

- nieuwzględnieniu należności nieregularnych, pomimo ich posiadania w latach 2014–2016 (Lesznówola);
- nieuwjęciu we wnioskach kwot kosztów poniesionych w roku obrachunkowym poprzedzającym wprowadzenie nowych taryf, które miały być zweryfikowane przez Wójta pod względem celowości ich ponoszenia (Włodowice).

5.2.2.2.4. W niektórych gminach⁵², wydierżawiających część majątku wodociągowego przedsiębiorstwom, naliczano z tego tytuły opłaty.

Przykład

Przedsiębiorstwo w Świerznie wydierżawiło od gminy środki trwałe o wartości 8.042.456 zł, ponosząc z tego tytułu czynsz dzierżawy w wysokości 1.512 zł za kwartał (6.048 zł rocznie).

5.2.2.2.5. Opracowane taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę, w większości przedsiębiorstw, spełniały wymogi określone w § 3 pkt 1 lit. c rozporządzenia w sprawie taryf, czyli zapewniały eliminowanie subsydiowania skrośnego, czyli pokrywania kosztów działalności gospodarczej przychodami pochodzącymi z danej działalności. Niemniej jednak:

Przykłady

W gminie Żurawica opracowane przez przedsiębiorstwo taryfy nie zapewniały uzyskiwania niezbędnych przychodów i eliminowania subsydiowania skrośnego – działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę przynosiła straty w trzech kolejnych latach (od 2014 r. do 2016 r.);

W gminie Lesznówola, w trzech kolejnych latach, ceny w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, a także zbiorowego odprowadzania ścieków nie zapewniały uzyskiwania niezbędnych przychodów na pokrycie uzasadnionych kosztów działalności. Koszty musiały zostać pokryte z przychodów uzyskiwanych z innych rodzajów działalności prowadzonej przez przedsiębiorstwo.

5.2.2.2.6. W dwóch z dwunastu gmin taryfy ogłaszane były z opóźnieniem, czyli w terminie niezgodnym z wskazanym w art. 24 ust. 7 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, który stanowi, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ogłasza zatwierdzone taryfy w miejscowej prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w terminie do siedmiu dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie zatwierdzenia taryf.

Przykłady

W Świerkłańcu ogłoszono zatwierdzone taryfy na trzy okresy roczne objęte kontrolą z opóźnieniem odpowiednio 21, 22 i 29 dni w stosunku do ww. terminu.

W Widuchowej w 2016 r. ogłoszono zatwierdzone taryfy na tablicach informacyjnych wszystkich sołectw gminy z opóźnieniem 5 dni oraz w Gazecie Chojeńskiej z opóźnieniem 6 dni w stosunku do wspomnianego terminu.

5.2.2.3. Wójtowie oraz rady gmin, dokonujący weryfikacji oraz zatwierdzający wnioski taryfowe akceptowali skalkulowane przez przedsiębiorstwa ceny wody, uwzględniające koszty wynikające z wysokich strat wody (m.in. z awarii lub nieszczelności urządzeń wodociągowych). Możliwość obciążania odbiorców kosztami wynikającymi ze strat wody nie sprzyjało

⁵² Czerwin, Świerznia, Widuchowa.

racjonalnemu gospodarowaniu wodą przez przedsiębiorstwa. Zagadnienie dostępności ekonomicznej (cenowej) usług nie było traktowane jako istotne. Stwierdzono, że analizy w tym zakresie prowadzono zaledwie w 25% skontrolowanych urzędów gmin, czyli w trzech jednostkach⁵³. Natomiast ceny i stawki opłat za wodę przekraczały poziom dostępności cenowej usług. Sporządzona w toku kontroli analiza w gminie Żurawica wykazała, że wydatki związane z zakupem usług wodociągowo-kanalizacyjnych stanowiły 6% miesięcznych dochodów netto gospodarstwa domowego i to już po uwzględnieniu dopłat, o których mowa w art. 24 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

5.2.2.4. Jedną z przyczyn występujących nieprawidłowości w zakresie opracowywania i weryfikacji taryf mogło być nieprzypisanie poszczególnych zadań dla konkretnych pracowników kontrolowanych jednostek.

Przykład

W Czerwinie w uregulowaniach wewnętrznych określających organizację przedsiębiorstwa, w tym w Regulaminie Organizacyjnym, nie wskazano osób odpowiedzialnych za realizację zadań określonych w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, w szczególności dotyczących opracowywania taryf na wodę oraz wieloletnich planów rozbudowy i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Żaden z pracowników ZGK nie posiadał zakresu czynności.

5.3. Nadzór nad zbiorowym zaopatrzeniem w wodę

Nadzór nad niezawodnością dostarczania wody o odpowiedniej jakości, w wystarczającej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem był nieskuteczny. Monitoring w większości przedsiębiorstw był prowadzony częściowo bądź wcale. Analogiczna sytuacja miała miejsce w przypadku automatyzacji sieci wodociągowej. Znaczna część przedsiębiorstw nie wypełniała obowiązków przeprowadzania okresowych kontroli obiektów budowlanych wchodzących w skład sieci wodociągowej.

Niewystarczający nadzór

5.3.1. Nadzór nad niezawodnością dostarczania wody w wystarczającej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem

5.3.1.1. Długość sieci wodociągowej zarządzanej przez jedno przedsiębiorstwo wynosiła średnio 120 km⁵⁴ (od 27,0 km do 272,9 km). Łączna wartość netto majątku wodociągowego służącego zbiorowemu zaopatrzeniu w wodę wynosiła w skontrolowanych przedsiębiorstwach 98,3 mln zł.

W siedmiu przedsiębiorstwach sieć zbudowana była w przeważającej mierze z polichloru winylu (PCW). Sieć złożona w największym stopniu ze stali lub polietylenu (PE) pozostawała w dyspozycji czterech⁵⁵ dostawców wody – infografika nr 2. Inne materiały, w tym m.in. azbestocement (AC) występowały w 8,2% sieci.

⁵³ Mielno, Psary, Włodowice.

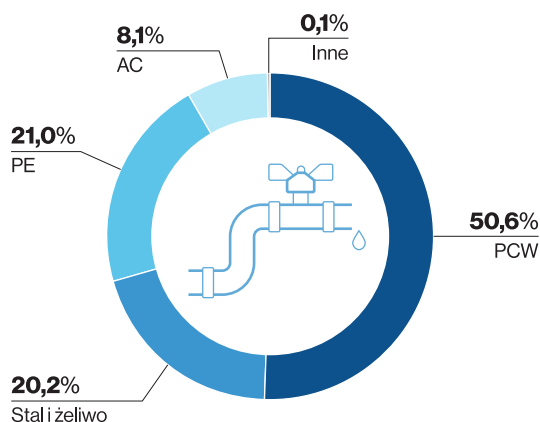
⁵⁴ Dane w niniejszym podrozdziale prezentują stan na dzień 31.12.2016 r.

⁵⁵ Stal: Psary, Świerkłaniec. PE: Mielno, Widuchowa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 2

Struktura materiałowa sieci wodociągowej w jednostkach objętych kontrolą wg stanu na 31.12.2016 r.



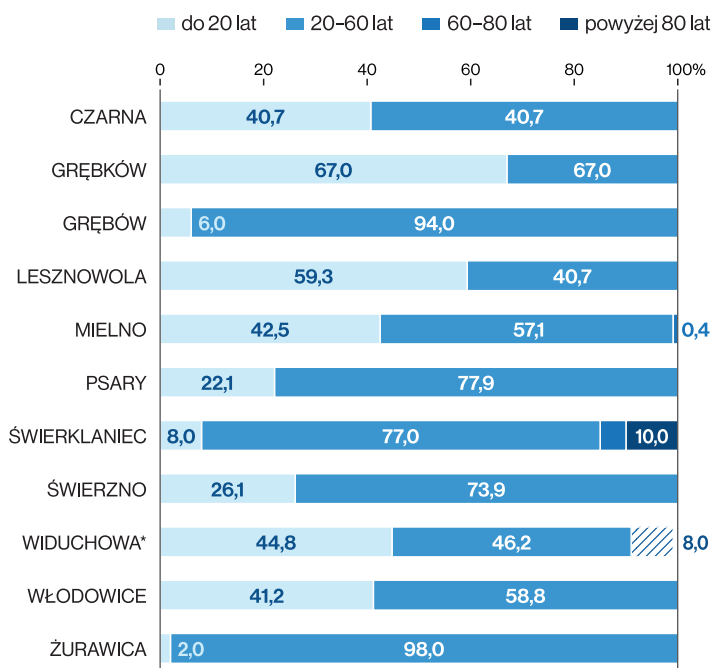
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Przykład

W gminie Czerwin, zarówno Zakład Gospodarki Komunalnej, jak i Urząd Gminy nie dysponowały informacjami w zakresie struktury materiałowej i wiekowej użytkowanej sieci wodociągowej. Wbrew obowiązкови określoneму w art. 26 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości, co najmniej od 2011 r. nie przeprowadzano w gminie inwentaryzacji środków trwałych wchodzących w skład infrastruktury wodociągowej. Tymczasem wartość majątku trwałego służącego do prowadzenia działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę wynosiła 10,8 mln.

Diagram nr 4

Struktura wiekowa sieci wodociągowej, stan na 31.12.2016 r.



* W przypadku gminy Widuchowa przewody w wieku od 60 do 80 lat oraz w wieku powyżej 80 lat stanowią łącznie 8%.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Większość przedsiębiorstw (dziewięciu na 12 skontrolowanych) dysponowało głównie przewodami wodociągowymi w wieku od 20 do 60 lat – diagram nr 4. W przypadku połowy z nich, praca urządzeń sieciowych była częściowo zautomatyzowana i częściowo monitorowana. W czterech przedsiębiorstwach⁵⁶ sieć była nieautomatyzowana oraz nie prowadzono jej monitoringu. Wdrożenie systemu monitoringu pracy sieci pozwalającego na regulację ciśnienia i przepływu wody w przewodach jest metodą optymalizacji dystrybucji wody. Pozwoliło to tylko w jednym z przedsiębiorstw (5.3.1.4. Informacji), na zwiększenie efektywności produkcji i dystrybucji wody.

5.3.1.2. Nieprawidłowości w zakresie wypełniania obowiązków przeprowadzania okresowych kontroli wodociągowych obiektów budowlanych stwierdzono w przedsiębiorstwach prowadzących zbiorowe zaopatrzenie w wodę w ośmiu gminach⁵⁷. Użytkując obiekty budowlane, nie poddano ich, wskutek błędów osób odpowiedzialnych, kontrolom okresowym, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lub pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

Przykłady

Przedsiębiorstwo w Lesznowoli nie przeprowadziło rocznych kontroli stanu technicznego stacji uzdatniania wody (dwóch w 2015 r., sześciu w 2016 r.) z uwagi na przekonanie właściciela o ich dobrym stanie technicznym i sprawności. Ostatnie kontrole pięcioletnie dotyczące stanu technicznego stacji uzdatniania wody spółka przeprowadziła w 2010 r.

Przedsiębiorstwo w Świerżnie nie przeprowadziło pięcioletnich kontroli pięciu stacji uzdatniania wody. Obiekty budowlane związane z prowadzeniem działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę nie były poddawane kontroli rocznej ani pięcioletniej. Powodem braku kontroli było przeoczenie spowodowane nadmiarem obowiązków służbowych. Ponadto Spółka nie posiadała książek obiektów budowlanych.

W Żurawicy sieć wodociągowa nie była poddawana okresowym kontrolom pięcioletnim polegającym na sprawdzeniu stanu technicznego obiektu, co wynikało z błędnej interpretacji przepisów, przedsiębiorstwo nie posiadało także dokumentacji technicznej użytkowanej sieci wodociągowej.

W Grębkowie nie były przeprowadzane w czterech obiektach budowlanych (stacjach uzdatniania wody) okresowe roczne kontrole elementów budynków i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania oraz pięcioletnie kontrole stanu technicznego i przydatności do użytkowania. Nie były również założone i prowadzone książki obiektów budowlanych dla obiektów infrastruktury wodociągowej (art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego).

Brak prowadzenia obowiązkowych kontroli okresowych powoduje, że nie można mieć pewności, czy obiekty budowlane były użytkowane w sposób zgodny z wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywane w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając przy tym do nadmiernego pogorszenia ich właściwości użytkowych i sprawności technicznej.

5.3.1.3. Nienależyta troska o stan techniczny wodociągowych obiektów budowlanych mogła przyczynić się do znacznej awaryjności sieci. Skontrolowane przedsiębiorstwa wodociągowe zaewidencjonowały łącznie

⁵⁶ Grębów, Lesznowola, Widuchowa, Żurawica.

⁵⁷ Urzędy gmin: Czerwin, Grębków, Lesznowola oraz przedsiębiorstwa w gminach: Świerżnianiec, Świerżno, Widuchowa, Włodowice, Żurawica.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

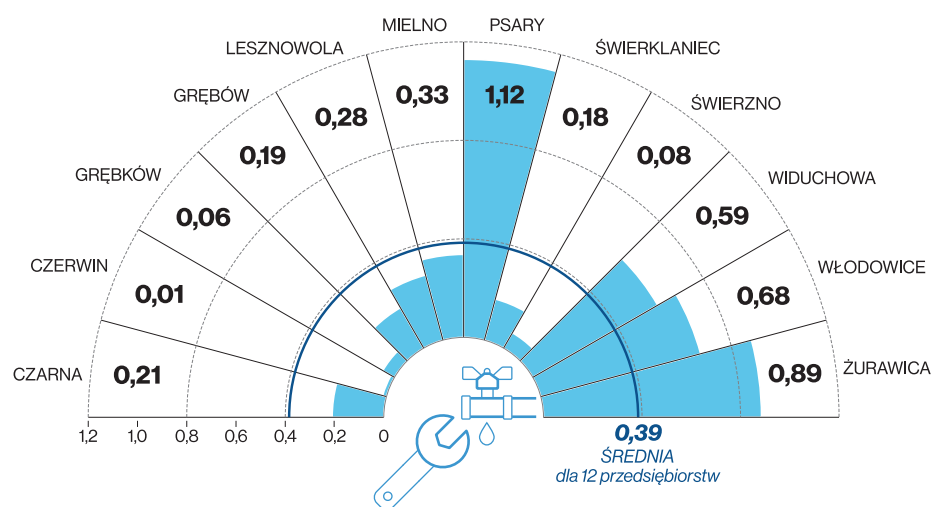
1 315 awarii sieci, wskutek czego część mieszkańców została pozbawiona dostaw wody na okres trwający od pół godziny do 60 godzin (średnio około dziewięć godzin na jedną awarię). Awarie trwające powyżej 24 godzin wystąpiły w dwóch przedsiębiorstwach⁵⁸. Przedsiębiorstwa zaewidencjonowały odpowiednio 585 awarii w 2015 r., 568 awarii w 2016 r. oraz 162 awarie w I kwartale 2017 r. W kontrolowanym okresie najwięcej awarii zaewidencjonowano w gminie Psary (407), najmniej (cztery) w gminie Czerwin.

Wskaźnik awaryjności sieci wodociągowej wyrażony liczbą uszkodzeń na 1 km sieci wodociągowej na 1 rok przyjmował najwyższe wartości w gminie Psary oraz gminie Żurawica, najniższe w gminach: Czerwin, Grębków i Świeržno – infografika nr 3. Następstwem awarii, poza przerwami w dostawie wody, były straty wody.

Średnia wartość wskaźnika awaryjności w skontrolowanych gminach wynosiła 0,39 awarii/km/rok. Średnia przedstawiona w raporcie *Benchmarking – Wyniki przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych w Polsce za 2015 rok*, opracowanym przez Izbę Gospodarczą Wodociągi Polskie, wynosiła 0,32 awarii/km/rok w grupie przedsiębiorstw małych, natomiast 0,30 awarii/km/rok w grupie przedsiębiorstw średnich.

Infografika nr 3

Wskaźnik awaryjności sieci wodociągowej wyrażony liczbą uszkodzeń na 1 km na 1 rok w okresie objętym kontrolą



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Przedsiębiorstwa, po wystąpieniu okoliczności mogących spowodować zmianę jakości wody, w szczególności awarii instalacji wodociągowej, nie dokonywały oceny przydatności wody w ramach wewnętrznej kontroli wody lub nie informowały właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego i wójta o podjętych i zaplanowanych działaniach, tj. nie zrealizowały obowiązków wynikających z § 5 pkt 1c i pkt 7 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Ignorowanie wymagań ww. przepisów wpływało na pogorszenie bezpieczeństwa sanitarnego.

⁵⁸ Mielno, Widuchowa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

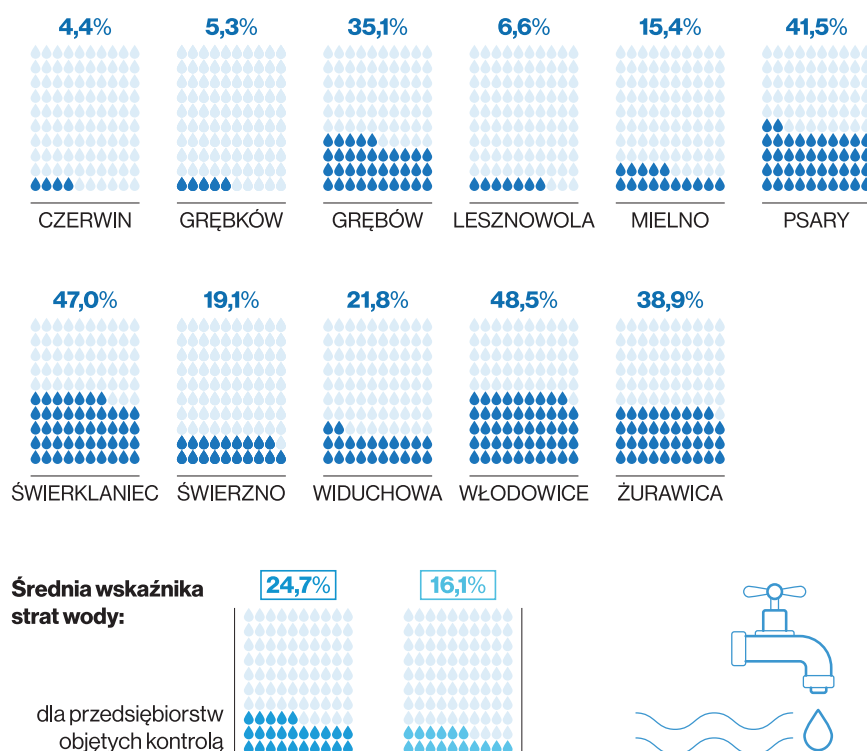
Kierownicy kontrolowanych jednostek wyjaśniali, m.in. że awarie sieci każdorazowo wiązały się z podejmowaniem decyzji i działań, co niestety wpływało na przeoczenie wymagań formalnych takich jak przesłanie pisemnych powiadomień o zaistniałej sytuacji odpowiednim służbom. Awarye swoim zasięgiem obejmowały niewielki odcinek przewodu, który po dokonaniu naprawy był poddany dezynfekcji i płukaniu, co pozwalało uznać, że nie dochodziło do pogorszenia parametrów wody.

5.3.1.4. W gminach wiejskich produkcja i dostawa wody odbywała się bez opracowanych działań mających na celu uzyskanie możliwie najniższych kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę przy utrzymaniu wysokiego standardu świadczonych usług. Kosztami wynikającymi ze strat wody (łącznie 3,5 mln m³) zostali obciążeni mieszkańcy.

Wskaźnik strat wody⁵⁹ dla 11 skontrolowanych przedsiębiorstw, wynosił średnio 24,7% i wahał się od 4,4% do 48,5% – infografika nr 4.

Infografika nr 4

Średni procentowy wskaźnik strat wody w gminach objętych kontrolą oraz średnia dla gmin wiejskich w 4 skontrolowanych województwach w okresie objętym kontrolą



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli oraz informacji z 466 urzędów gmin.

Wartość średnia wskaźnika strat wody dla przedsiębiorstw objętych kontrolą – 24,7% była większa od średniej⁶⁰ – 16,1% w grupie przedsiębiorstw małych objętych analizą przez Izbę Gospodarczą Wodociągi Polskie.

⁵⁹ Iloraz objętości strat wody i objętości wody wtłoczonej do sieci wodociągowej.

⁶⁰ Benchmarking – Wyniki przedsiębiorstw wodociągowo – kanalizacyjnych w Polsce za 2015 rok, Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie, 2017 r., Bydgoszcz.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

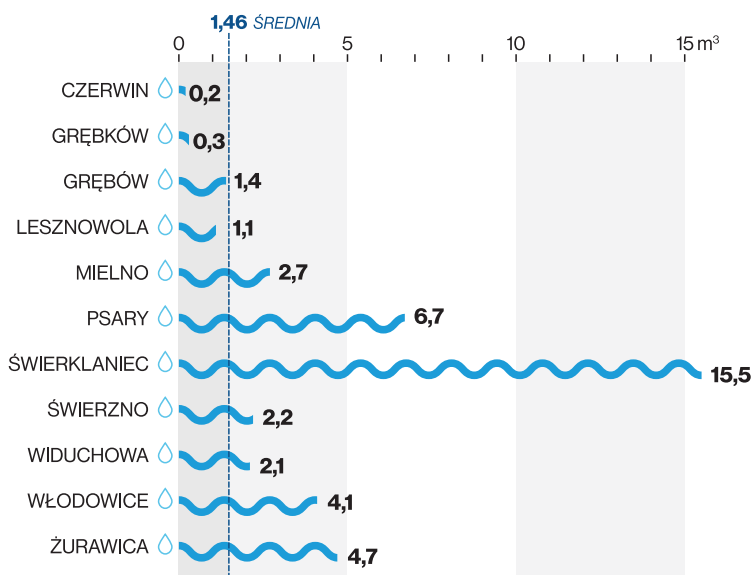
Przykład

W gminie Świerklaniec przedsiębiorstwo podjęło działania zmierzające do ograniczenia strat wody, m.in.: wymieniono 20 przyłączy wodociągowych, wymieniono 870 wodomierzy, zamontowano 16 nowych wodomierzy w miejscach nieopomiarowanych. W wyniku remontu części sieci wodociągowej (w Parku w Świerklańcu) zmniejszono ponad czterokrotnie zakup hurtowy wody dla tego odcinka sieci.

Bardziej miarodajnym wskaźnikiem⁶¹ do porównań stanu i eksploatacji sieci jest wskaźnik określający straty wody w ciągu doby (lub roku) w przeliczeniu na jednostkę długości sieci – infografika nr 5.

Infografika nr 5

Średnie straty wody (m³ na 1 km sieci, na 1 dzień) w skontrolowanych gminach oraz średnia dla gmin wiejskich w 4 skontrolowanych województwach, w okresie objętym kontrolą



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Największe dzienne straty wody w przeliczeniu na 1 km sieci odnotowano w Świerklańcu, najmniejsze w Czerwinie i Grębkowie.

W żadnym z przedsiębiorstw nie udokumentowano dokonywania ocen efektywności systemu dystrybucji wody w zakresie strat wody. Jedno z przedsiębiorstw⁶² nie posiadało nawet podstawowych danych dotyczących wielkości: produkcji wody, zużycia technologicznego czy strat wody. Nie prowadzono porównań czy przedsiębiorstwa zarządzające sieciami wodociągowymi o różnych parametrach racjonalnie gospodarowały zasobami wody ujmowanej na cele zbiorowego zaopatrzenia. W toku kontroli w pięciu przedsiębiorstwach, które posiadały niezbędne dane, stwierdzono możliwości zwiększenia efektywności zarządzania systemem dystrybucji wody.

⁶¹ Speruda S., Upadek procentowego wskaźnika strat wody, Wodociągi – Kanalizacja – 2012-9, <http://e-czytelnia.abrys.pl/wodociagi-kanalizacja/2012-9-631/zaopatrzenie-w-wode-7271/upadek-procentowego-wskaznika-strat-wody-15086>, dostęp: 31.10.2017 r.
Hotłoś H. Analiza strat wody w systemach wodociągowych. http://www.os.not.pl/docs/czasopismo/2003/Hotlos_1-2003.pdf, dostęp: 31.10.2017 r.

⁶² Czarna.

Wdrożenie najprostszego sposobu ograniczania strat wody – zakup i zamontowanie urządzeń do pomiaru i regulacji przepływu oraz ciśnienia wody pozwoliło, tylko w jednym z przedsiębiorstw (z Żurawicy), na redukcję strat wody od 12 m³/h do 15 m³/h. Uzyskano roczne oszczędności wody nie mniej niż 105 tys. m³ – ponosząc jednorazowy koszt 13,4 tys. zł, zaoszczędzono rocznie ok. 350 tys. zł.

5.3.2. Nadzór nad zapewnieniem odpowiedniej jakości wody

5.3.2.1. W większości przedsiębiorstw (83,3%, czyli 10 na 12) nie opracowano wewnętrznych wytycznych dotyczących monitorowania jakości wody dostarczanej odbiorcom.

Przykład

W Zakładzie Wodociągowo-Kanalizacyjnym w Żurawicy, dzięki zmianom w zarządzaniu, zatwierdzono i wdrożono procedury wstrzymania zaopatrzenia w wodę w przypadku wystąpienia zagrożenia dla bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi oraz dokumentację planowanych działań dla zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych.

Wszystkie przedsiębiorstwa uzgadniały z właściwym państwowym powiatowym inspektorem sanitarnym: stałe punkty czerpalne służące do pobierania próbek wody do badań oraz harmonogram (częstotliwość) pobierania próbek wody do badań.

5.3.2.2. Poza dwoma przedsiębiorstwami zakres przeprowadzanych badań wody w ramach monitoringu kontrolnego i monitoringu przeglądowego był zgodny z przepisami rozporządzeń Ministra Zdrowia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.

Przykłady

Błędy stwierdzono w Zakładzie Gospodarki Komunalnej w Czerwinie, gdzie wprowadzone badania jakości wody ujmowanej (surowej) w ramach kontroli wewnętrznej były przeprowadzane w latach 2015–2016 z częstotliwością uzgodnioną z PPIS (tj. jeden raz w roku), to jednak była ona mniejsza od minimalnej⁶³ określonej w załączniku Nr 6 do rozporządzeń w sprawie jakości wody. W Zakładzie Gospodarki Komunalnej w Grębkowie stwierdzono nieprawidłowości dotyczące:

- nieprzeprowadzania przez tę jednostkę co roku badań jakości wody pobieranej z trzech ujęć wody (na cztery), z których korzystała w badanym okresie;
- nieobjęcia badaniami w 2015 r., prowadzonymi w ramach monitoringu przeglądowego, części paramentów jakościowych wody wskazanych w załącznikach nr 1–4 do rozporządzenia w sprawie jakości wody z 2007 r.⁶⁴.

5.3.2.3. Do momentu zakończenia czynności kontrolnych, w pięciu przedsiębiorstwach⁶⁵ pobrano próbki lub przeprowadzono monitoring zawartości substancji promieniotwórczych w wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi⁶⁶, o którym mowa w § 28 ust. 1 rozporządzenia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Przedsiębiorstwa zostały

⁶³ Nie rzadziej niż dwie próbki na rok dla monitoringu kontrolnego i jedna próbka na dwa lata w ramach monitoringu przeglądowego.

⁶⁴ W 2016 r., po wejściu w życie rozporządzenia w sprawie jakości wody z 2015 r., zakres badań przeglądowych został dostosowany do wymogów określonych w załącznikach nr 1–4 ww. rozporządzenia.

⁶⁵ Czarna, Grębów, Mielno, Świerklaniec, Włodowice.

⁶⁶ Nie stwierdzając nieprawidłowości w tym zakresie.

zobligowane do realizacji przedmiotowego obowiązku w terminie nie późniejszym niż do 27 listopada 2017 r.

5.3.2.4. Materiały i wyroby używane przez większość⁶⁷ przedsiębiorstw do uzdatniania wody nie posiadały pozytywnej oceny higienicznej PPIS, o której mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Przykład

Przedsiębiorstwo z Żurawicy nie występowało o wydanie oceny higienicznej na zastosowane materiały i urządzenia dla stacji uzdatniania wody w Orzechowicach, gdyż nie posiadano pełnej dokumentacji ujęcia wody oraz atestów.

5.3.2.5. Laboratoria wykonujące badania w przedsiębiorstwach posiadały zatwierdzony przez PPIS system jakości prowadzonych badań wody (art. 7 ust. 1 rjws), poza ZGK w Czarnej i GZK w Grębowie⁶⁸, które posiadały zatwierdzony system jakości przez Polskie Centrum Akredytacji⁶⁹.

Umowy zawierane przez ZGK Czerwin z podmiotami wykonującymi badania jakości wody w ramach kontroli wewnętrznej nie miały formy pisemnej, co mogło utrudniać m.in. dochodzenie roszczeń w przypadku niewywiązania się z realizacji zadań przez jedną ze stron.

5.3.2.6. Woda przeznaczona do spożycia dostarczana przez przedsiębiorstwa nie zawsze posiadała wymaganą jakość Z informacji dotyczących wszystkich gmin wiejskich z województw: mazowieckiego, podkarpackiego, śląskiego i zachodniopomorskiego wynika, że w latach 2015–2016 zakwestionowano jakość łącznie blisko 4 tysięcy próbek wody. Powyższe stanowiło 14% ogółu próbek objętych badaniami w ww. okresie.

W kontrolowanych 12 gminach wiejskich średnio 1414 mieszkańców przez okres 27 dni pozbawionych było możliwości korzystania ze zbiorowego zaopatrzenia w wodę spełniającą wymagania jakościowe – infografika nr 6. Przy czym w pięciu gminach⁷⁰ uciążliwość dla mieszkańców była znikoma (trzy gminy) lub nie wystąpiła (dwie gminy). W pięciu gminach⁷¹ problemy jakościowe występowały przez ponad rok.

Przykład

W gminie Świeržno część mieszkańców (wodociąg Gostyniec, zaopatrujący około 203 mieszkańców) przez 2837 dni (od 26.02.2009 r.), czyli prawie przez osiem lat zaopatrywana była w wodę o jakości niespełniającej⁷² wymagań

⁶⁷ Sytuacja powyższa miała miejsce w przedsiębiorstwach w Czarnej, Czerwinie, Grębkowie, Lesznowoli, Psarach, Widuchowej, Żurawicy.

⁶⁸ ZGK w Czerwinie nie dysponował stosownymi decyzjami PPIS. Były one zamieszczone na stronie internetowej podmiotu, który wykonywał na rzecz ZGK badania laboratoryjne wody.

⁶⁹ W ramach nadzoru nad laboratoriami wykonującymi badania jakości wody właściwy państwowy inspektor sanitarny dokonuje sprawdzenia, czy laboratorium:

- 1) prowadzi udokumentowany system jakości badań wody, a dla laboratoriów nieposiadających akredytacji Polskiego Centrum Akredytacji, czy jest on zgodny z wymaganiami zawartymi w aktualnym wydaniu normy PN-EN ISO/IEC-17025 „Ogólne wymagania dotyczące laboratoriów badawczych i wzorcujących”;
- 2) prowadzi wewnętrzną kontrolę jakości wyników badań;
- 3) prowadzi zewnętrzną kontrolę jakości wyników badań realizowaną poprzez udział w badaniach biegłości zgodnie z wymaganiami zawartymi w aktualnym wydaniu normy PN-EN ISO/IEC 17043 „Ocena zgodności – Ogólne wymagania dotyczące badania biegłości”.

⁷⁰ Czarna, Lesznowola, Psary, Świerklaniec, Widuchowa.

⁷¹ Czerwin, Grębków, Świeržno, Włodowice, Żurawica.

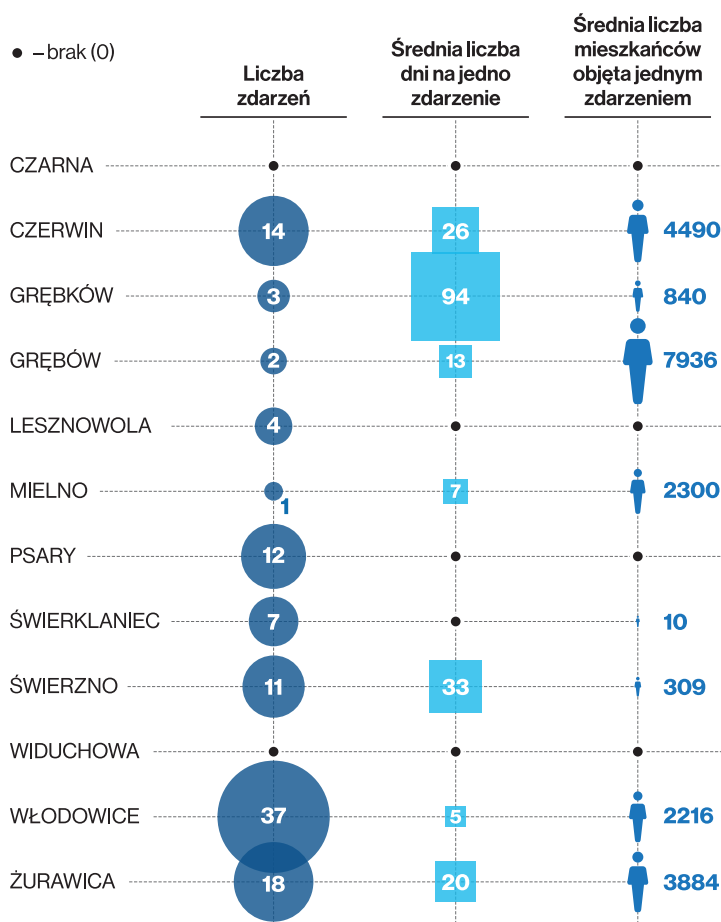
⁷² Decyzje PPIS na odstępstwo od wymagań chemicznych jakim powinna odpowiadać woda.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rozporządzenia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Jak wyjaśnił Prezes przedsiębiorstwa występowanie, m.in. nadmiernej ilości chlorków, sodu, spowodowane było warunkami hydrogeologicznymi (przepływem ciekła wodnego, z którego pobierana była woda przez złoża geologiczne starego morza). Podejmowane działania zmierzające do wyłączenia stacji uzdatniania wody i połączenia wiejskiego wodociągu z innym okazały się jeszcze nieskuteczne.

Infografika nr 6

Liczba przypadków dostarczania wody niespełniającej wymagań jakościowych, średnia liczba dni oraz średnia liczba mieszkańców objęta jednym zdarzeniem w latach 2015–2016



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli, uzupełniono danymi wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych.

W wodzie dostarczanej przez siedem na dwanaście przedsiębiorstw wystąpiły okresowo bakterie grupy coli. W próbkach wody stwierdzano również wystąpienie bakterii *Escherichia coli* oraz *Enterokoków*. W przypadku wystąpienia ww. bakterii woda, ze względu na charakter i sposób rozprzestrzeniania się mikroorganizmów, może stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi. W sześciu⁷³ na dwanaście przedsiębiorstw wystąpiły przekroczenia dopuszczalnej zawartości manganu w wodzie, natomiast w czterech⁷⁴ – żelaza.

⁷³ Przedsiębiorstwa w: Czerwinie, Grębkowie, Grębowie, Psarach, Lesznowoli, Żurawicy.

⁷⁴ Przedsiębiorstwa w Lesznowoli, Psarach, Świerkłańcu, Żurawicy.

W jednym przedsiębiorstwie (w Grębowie) przekroczone parametry dotyczyły trichlorometanu i były spowodowane według przedsiębiorstwa niskim zużyciem (rozbiorem) wody w stosunku do zastosowanej dawki chloru. Działaniami następczymi było m.in. płukanie zbiorników wody surowej oraz uzdatnionej, korekta dawkowania chloru dezynfekcyjnego oraz płukanie sieci.

W I kwartale 2017 r. w Widuchowej stwierdzono, m.in. krótkotrwałe przekroczenia zawartości związków ołowiu. PPIS nie wydał oceny o warunkowej przydatności wody czy też braku przydatności wody do spożycia. W wyniku podjętych działań, ponowne badania wody nie wykazały odstępstw jakościowych.

5.3.2.7. Żadne z pięciu przedsiębiorstw, które przez ponad rok dostarczało wodę niespełniającą parametrów jakościowych, nie zastosowało obniżek cen dla mieszkańców.

Przykłady

Przedsiębiorstwo w Świerznie, które przez ponad 8 lat dostarczało wodę niespełniającą wymagań jakościowych dla mieszkańców Gostynia. W wodzie stwierdzono przekroczenie parametrów: przewodności właściwej, dopuszczalnej wartości chlorków oraz sodu.

W Czerwinie, nie stosowano obniżki cen wody za niespełnianie warunku dostarczania wody odpowiedniej jakości (kilkukrotne przekroczenia jonu amonowego oraz manganu), pomimo trzyletniego okresu warunkowej przydatności do spożycia wody pochodzącej z ujęć wody w Czerwinie.

W Włodowicach nie udzielono obniżki ceny wody mieszkańcom siedmiu miejscowości (Parkoszowic, Morska, Włodowic, Góry Włodowskiej, Rudnik, Skalki i Kopanin), do połowy 2015 r. zaopatrywanych w wodę z ujęcia w Parkoszowicach, która przekraczała wartość parametru ołowiu określoną w rozporządzeniu w sprawie jakości wody z 2007 r. (10 µg/l) i była objęta decyzją właściwego organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej o wyrażeniu zgody na odstępstwo od tej wartości (dopuszczalną zawartość ołowiu określono na poziomie pięciokrotnie wyższym, tj. 50 µg/l).

We wskazanych powyżej przypadkach stosowania przedmiotowych obniżek nie przewidywały postanowienia Regulaminu dostarczania wody i umów zawieranych z odbiorcami wody, a także taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę.

Przykład

Tylko jedno przedsiębiorstwo (w Lesznowoli) obniżyło opłaty za wodę w związku z niewywiązaniem się z obowiązku dostarczenia wody o odpowiedniej jakości. Skarga Zarządcy Wspólnoty Mieszkaniowej jednego z osiedli mieszkaniowych w Starej Iwicznej na jakość wody, skutkowałą zgodą na dokonanie przez przedsiębiorstwo zwrotu kosztów poniesionych przez Zarządcę na wykonanie badań jakości wody oraz na dokonanie korekty faktury (m.in. obniżenie o 50% kwoty odpłatności za dostarczoną w tym okresie wodę i odbiór ścieków).

5.3.2.8. Stwierdzono nieprawidłowości⁷⁵ w wypełnianiu przez 10 z 12 skontrolowanych gmin obowiązku informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia. Urzędy gmin oraz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne nie umieszczały bowiem na swoich stronach internetowych pełnych komunikatów dotyczących m.in. odstępstw od dopuszczalnych parametrów dostarczanej wody i zaleceń mających na celu minimalizację zagrożeń dla zdrowia.

⁷⁵ Art. 12 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. § 23 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. poz. 1989) – nakłada obowiązek informowania konsumentów o jakości wody.

Przykłady

Informacje przekazywane konsumentom przez przedsiębiorstwa w Świerkłańcu i Lesznowoli nie zawierały danych o zagrożeniach zdrowotnych związanych z przekroczeniem parametrów jakości wody, informacji o możliwości poprawy jakości wody, informacji o planowanych przez przedsiębiorstwo przedsięwzięciach naprawczych i harmonogramach ich realizacji, zaleceń mających na celu minimalizację zagrożenia dla zdrowia ludzkiego oraz danych o pogorszeniu jakości wody pod względem organoleptycznym (Świerklaniec).

W Czarnej w komunikacie o braku przydatności wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi nie podano danych o przekroczeniu dopuszczalnych wartości parametrów wody.

5.3.2.9. W ocenie NIK, przyczynami niewywiązywania się z obowiązku dostarczania wody pod odpowiednim ciśnieniem, w odpowiedniej ilości i o odpowiedniej jakości (art. 5 ust. 1 uzw) były również m.in. niewystarczający nadzór, nieodpowiedni stan techniczny urządzeń wodociągowych, brak prowadzonych przeglądów okresowych oraz nieuregulowana gospodarka ściekowa gmin wiejskich. Skażenia bakteriologiczne wody mogły być wynikiem awarii przewodów wodociągowych, nieszczelności systemów kanalizacyjnych, jak również nieprawidłowym postępowaniem z nieczystościami ciekłymi ze zbiorników bezodpływowych⁷⁶.

W okresie objętym kontrolą tylko dwie gminy⁷⁷ wykorzystały uprawnienia do kontroli przedsiębiorstw w zakresie zgodności wykonywanej działalności zbiorowego zaopatrzenia z przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Na stan techniczny sieci wodociągowej wpływ mogło mieć także niedofinansowanie przedsiębiorstw. Oszacowane przez jednostki kontrolowane potrzeby inwestycyjne, modernizacyjne i remontowe na najbliższe pięć lat wynosiły ponad 66 mln zł.

5.3.3. Pozostałe ustalenia

5.3.3.1. Prowadzenie przez przedsiębiorstwa działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę odbywało się niejednokrotnie bez posiadania wymaganych pozwoleń wodnoprawnych, a w przypadku jednego przedsiębiorstwa – bez pozwolenia na prowadzenie ww. działalności.

Trzy spośród dwunastu przedsiębiorstw nie posiadały kompletu pozwoleń wodnoprawnych wymaganych ówczesnym art. 122 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 37 pkt 1 ustawy Prawo wodne.

Przykłady

Przedsiębiorstwo w Lesznowoli dokonywało poboru wody z sześciu ujęć wody (spośród ośmiu ogółem, z których korzystało) bez pozwoleń wodnoprawnych. Za pobór wody bez ważnego pozwolenia wodnoprawnego Spółka naliczyła i odprowadziła podwyższone o 500% opłaty środowiskowe, w kwotach odpowiednio w roku: 2015 – 194,4 tys. zł oraz 2016 – 192,3 tys. zł;

⁷⁶ Informacja o wynikach kontroli: *Wykonywanie przez gminy województwa lubuskiego zadań w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków*, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/R/16/003/LZG/>, s. 10, dostęp: 14.10.2017 r.

⁷⁷ Psary, Włodowice.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zakład Gospodarki Komunalnej w Psarach nie posiadał prawomocnego pozwolenia wodnoprawnego na pobór wody z jednego ujęcia⁷⁸. Za pobór wody bez ważnego pozwolenia wodnoprawnego naliczono i odprowadzono podwyższone o 500% opłaty środowiskowe, w kwocie 73.032 zł;

Zakład Gospodarki Komunalnej w Widuchowej nie posiadał aktualnego pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie wód popłucznych z jednej stacji uzdatniania wody⁷⁹.

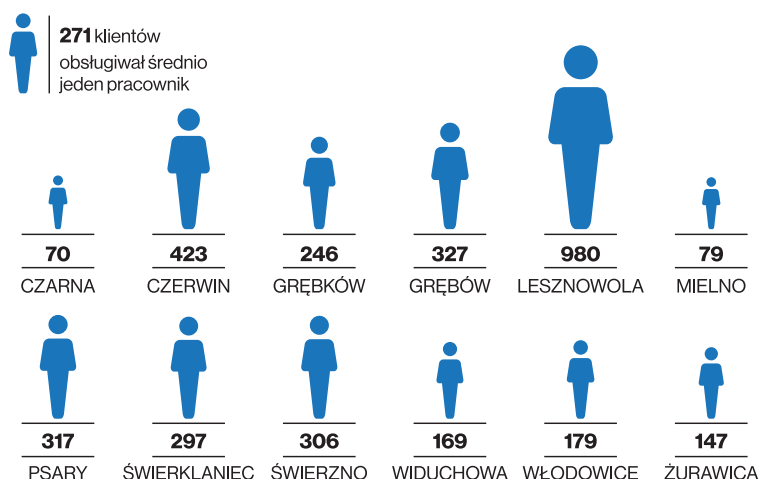
Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Świerźnie prowadziło działalność nie posiadając zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, co naruszało przepis art. 16 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Wójt wyjaśnił, że przyczyną niewyegzekwowania posiadania przez przedsiębiorstwo wymaganego zezwolenia była błędna interpretacja prawa.

5.3.3.2. Przedsiębiorstwa zbyt rzadko korzystały z możliwości dokonywania zakupów w ramach grupy zakupowej w celu osiągnięcia efektu skali oraz uzyskania lepszych warunków handlowych. Jedna ze skontrolowanych jednostek⁸⁰ przystępując do grupy zakupowej mającej na celu zakupy energii elektrycznej przez ok. 100 podmiotów, zmniejszyła koszty⁸¹ zakupu energii o 34%. W procesie produkcji i dystrybucji 1 m³ wody ponoszono średnio koszty związane z zakupem energii elektrycznej w wysokości 0,35 zł, przy czym najbardziej oszczędnie gospodarowano w gminie Czerwin (0,25 zł/m³).

5.3.3.3. W przedsiębiorstwach przy realizacji zadań w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, zatrudnionych było 130 pracowników. Świadczone usługi dla ponad 35 tys. odbiorców. Średnio jeden pracownik obsługiwał 271 klientów (infografika nr 7) – najmniej w gminie Czarna (70), najwięcej w gminie Lesznówola (980).

Infografika nr 7

Średnia liczba klientów przedsiębiorstw obsługiwanych przez 1 pracownika zatrudnionego w sferze zbiorowego zaopatrzenia w wodę, stan na 31.12.2016 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

⁷⁸ W okresie od 19 sierpnia 2014 r. do 3 czerwca 2015 r.,

⁷⁹ W decyzji Starosty Gryfińskiego z dnia 29.01.2007 r. udzielającej ZGK pozwolenia wodnoprawnego na korzystanie z wód dla tego ujęcia, określono termin ważności pozwolenia na odprowadzanie wód popłucznych do dnia do 15.01.2017 r.

⁸⁰ Przedsiębiorstwo z Kożuchowa.

⁸¹ Porównanie kosztów 2014 r. i 2016 r.

5. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy w gminach wiejskich podejmowano skuteczne działania w celu zabezpieczenia interesów konsumentów – obiorców wody?

Cel główny kontroli

Badania kontrolne ukierunkowane były na udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy prawidłowo opracowano regulamin dostarczania wody oraz rzetelnie zawierano z mieszkańcami umowy na dostawę wody?
2. Czy prawidłowo opracowano taryfy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę?
3. Czy sprawowano skuteczny nadzór nad zbiorowym zaopatrzeniem w wodę?

Skontrolowano: 22 urzędy gmin oraz 22 przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne działające w formie samorządowych zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego z udziałem samorządu gminnego⁸².

Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono w:

Kryteria kontroli

- urzędach gmin oraz w spółkach z wyłącznym udziałem samorządu gminnego – na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸³ 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).

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do 31 marca 2017 r. oraz lata wcześniejsze w zakresie zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 15 maja do 6 października 2017 r.

Okres objęty kontrolą

W trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, uzyskano informacje dotyczące:

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

- podstawowych problemów w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę (466 urzędów gmin z województw: mazowieckiego, podkarpackiego, śląskiego, zachodniopomorskiego);
- jakości wody w poszczególnych gminach (wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne z województw: mazowieckiego, podkarpackiego, śląskiego, zachodniopomorskiego);
- danych statystycznych w zakresie zbiorowego zaopatrzenia (Urząd Statystyczny w Lublinie – Ośrodek Statystyki Gospodarki Mieszkaniowej i Komunalnej);
- wysokości opłat za korzystanie ze środowiska (urzędy marszałkowskie z województw: mazowieckiego, podkarpackiego, śląskiego, zachodniopomorskiego);
- liczby decyzji wydanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w tym w zakresie sektora wodociągowo-kanalizacyjnego (UOKiK);
- benchmarkingu – wyników przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych w Polsce (Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie).

⁸² W województwie lubuskim sprawdzono wykonanie wniosków z kontroli Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin województwa lubuskiego (P/15/110) w dziewięciu gminach i dziewięciu przedsiębiorstwach oraz dodatkowo kontrolą objęto Urząd Miasta i Gminy w Witnicy oraz Miejskie Zakłady Komunalne sp. z o.o. w Witnicy.

⁸³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

- Panel ekspertów** W dniu 31 marca 2017 r. w siedzibie NIK w Warszawie odbył się panel ekspertów *Zbiorowe zaopatrzenie ludności w wodę przeznaczoną do spożycia*⁸⁴. Celem panelu było, m.in. wskazanie problemów utrudniających eksploatację i rozwój sieci wodociągowych, możliwości i kierunków podejmowania działań naprawczych w tym zakresie, a także przykładów dobrych praktyk. W trakcie panelu eksperci wygłosili referaty wprowadzające do dyskusji, dotyczące utrzymania i rozwoju sieci wodociągowych i ustalania cen za wodę oraz zapewnienia dostaw wody wodociągowej w odpowiedniej ilości, o wymaganej jakości i pod wystarczającym ciśnieniem. Wyniki panelu ekspertów zostały wykorzystane przy przygotowaniu programu kontroli oraz informacji.
- Pozostałe informacje** Kontrola pt. *Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin wiejskich* (P/17/107) została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziła ją analiza przedkontrolna prowadzona dla obszarów związanych ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę. Wyboru województw do kontroli dokonano w sposób celowy: po dwa województwa o największej i najmniejszej różnicy pomiędzy liczbą przyłączy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej do budynków mieszkalnych. Dobór gmin nastąpił losowo. Pośród wylosowanych przedsiębiorstw znalazło się jedenaście małych oraz jedno średnie, zgodnie z klasyfikacją przedstawioną przez Izbę Gospodarczą Wodociągi Polskie⁸⁵. W województwie lubuskim sprawdzono wykonanie wniosków z kontroli *Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin województwa lubuskiego* (P/15/110) w dziewięciu gminach i 9 przedsiębiorstwach oraz dodatkowo kontrolą⁸⁶ objęto Urząd Miasta i Gminy w Witnicy oraz Miejskie Zakłady Komunalne sp. z o.o. w Witnicy. Finansowe rezultaty kontroli⁸⁷ wynoszą łącznie 620 423 zł, z czego finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 614 184 zł, natomiast korzyści finansowe – 6239 zł.
- Wnioski pokontrolne i stan ich realizacji** Wyniki kontroli przedstawiono w 44 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano łącznie 27 uwag oraz 157 wniosków pokontrolnych, m.in.:
- sprawdzanie i egzekwowanie od ZGK prawidłowego opracowywania wniosków o zatwierdzenie taryf za wodę;
 - przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych infrastruktury wodociągowej zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane;
 - założenie ksiąg obiektów dla budynków wchodzących w skład infrastruktury wodociągowej zgodnie z postanowieniami art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane;
 - informowanie PPIS o planowanych działaniach naprawczych w celu przywrócenia właściwej jakości wody w gminnej sieci wodociągowej stosownie do § 17 ust. 6 rozporządzenia w sprawie jakości wody;

⁸⁴ <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-jakosci-i-cenie-wody.html>, dostęp: 4.10.2017 r.

⁸⁵ Przedsiębiorstwa małe – poniżej 20 tys., a przedsiębiorstwa średnie – od 20 do 100 tys. mieszkańców korzystających (podłączonych) z sieci wod-kan.

⁸⁶ W związku ze skargą w zakresie, m.in. zbiorowego zaopatrzenia w wodę.

⁸⁷ Wewnętrzny rejestr NIK, służący rejestrowaniu nieprawidłowości w wymiarze finansowym.

- przekazywanie konsumentom i mieszkańcom gminy informacji o jakości wody przeznaczonej do spożycia zgodnie z §§ 23 i 24 rozporządzenia w sprawie jakości wody z 2015 r.
- wyeliminowanie z ogólnych warunków umów o zaopatrzenie w wodę postanowień wyłączających odpowiedzialność odszkodowawczą przedsiębiorstwa za przerwy w dostawie wody spowodowane awarią urządzeń wodociągowych;
- prowadzenie ewidencji księgowej zgodnie z art. 20 ust. 5 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;
- opracowywanie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków zapewniających eliminowanie subsydiowania skrośnego;
- uwzględnianie przy wyliczaniu niezbędnych przychodów, na potrzeby opracowania taryf za wodę, należności nieregularnych oraz marży zysku zgodnie z § 6 pkt 5 i 6 rozporządzenia w sprawie taryf;
- przedstawianie wójtowi wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, celem ich sprawdzenia i przedłożenia Radzie Gminy zgodnie z art. 21 ust. 4 i 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;
- wystąpienie do PPIS o wydanie ocen higienicznych dla materiałów i wyrobów stosowanych do uzdatniania wody, stosownie do art. 12 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;
- informowanie wójta gminy o przypadkach przekroczenia parametrów jakości wody pobranej do badań oraz o planowanych przedsięwzięciach naprawczych i harmonogramie ich realizacji stosownie do § 5 pkt 2 i 3 rozporządzenia w sprawie jakości wody z 2015 r.;
- przeprowadzanie co roku w ramach kontroli wewnętrznej badań jakości wody pobieranej z ujęć, zgodnie z zasadami postępowania określonymi w § 5 pkt 1 lit. b oraz § 5 pkt 6 rozporządzenia w sprawie jakości wody z 2015 r.;
- terminowe ogłaszanie zatwierdzonych taryf;
- umieszczenie w umowach o zaopatrzenie w wodę, zawartych w 2015 r. rzetelnej i pełnej informacji w zakresie praw i obowiązków stron dotyczących standardów i terminów rozpatrywania reklamacji i ustaleń zawartych w zezwoleniu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, wymaganych art. 6 ust. 3 pkt 3 i 5 uzzw;
- stosowanie obniżek cen dla wody niespełniającej kryteriów jakościowych określonych w uzzw;
- podjęcie, w porozumieniu z przedsiębiorstwem działań zapewniających dostawę wody w sposób ciągły o parametrach zdatności do spożycia;
- zapewnienie uwzględnienia w taryfach za zbiorowe zaopatrzenie w wodę niezbędnych przychodów uwzględniających koszty eksploatacji i utrzymania sieci i urządzeń wodociągowych, w tym amortyzację lub odpisy umorzeniowe, w celu spowodowania urealnienia przychodów i kosztów ZGK tak, by modernizacje użytkowanej przez Zakład sieci wodociągowej mogły odbywać się z jego środków własnych;
- wzmocnienie nadzoru wójta nad funkcjonowaniem ZGK;
- kontynuację działań zmierzających do zwiększenia nadzoru nad zbiorowym zaopatrzeniem w wodę;

- podejmowanie kolejnych działań zmierzających do ograniczenia strat wody w sieci wodociągowej;
- kontynuację działań zmierzających do ograniczenia strat wody.

Do żadnego z wystąpień pokontrolnych nie zgłoszono zastrzeżeń.

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano 44 wnioski, nie zrealizowano 42 wniosków, a 71 wniosków było w trakcie realizacji. Jednocześnie kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali NIK o sposobie wykorzystania wszystkich sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych uwag.

Informacje o skierowanych zawiadomieniach

Po zakończonej kontroli:

- w Urzędzie Gminy w Grębkowie skierowano zawiadomienie do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Węgrowie w związku z ujawnieniem, że nie były przeprowadzane w czterech obiektach budowlanych (stacjach uzdatniania wody) okresowe roczne kontrole elementów budynków i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania oraz pięcioletnie kontrole stanu technicznego i przydatności do użytkowania czterech stacji uzdatniania wody (art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy Prawo budowlane). Nie były również założone i prowadzone książki obiektów budowlanych dla obiektów infrastruktury wodociągowej (art. 64 ust. 1 ww. ustawy);
- w Zakładzie Wodociągowo-Kanalizacyjnym w Żurawicy skierowano zawiadomienie do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Przemyślu w związku z ujawnieniem, że nie były przeprowadzane okresowe pięcioletnie kontrole stanu technicznego i przydatności do użytkowania sieci wodociągowej (art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane);
- w Urzędzie Gminy Czerwin skierowano zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w związku z ujawnieniem, że od co najmniej 2011 r. zaniechano (wbrew obowiązкови określönemu w art. 26 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości) prowadzenia inwentaryzacji środków trwałych wchodzących w skład infrastruktury wodociągowej;
- w Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o.o. w Świerżnie skierowano zawiadomienie do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kamieniu Pomorskim w związku z brakiem prowadzenia dla stacji uzdatniania wody okresowych rocznych kontroli stanu technicznego sieci wodociągowej oraz nieprowadzeniem ksiąg obiektów budowlanych (art. 62 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane);
- w Zakładzie Wodociągów i Kanalizacji w Świerkłańcu skierowano zawiadomienie w związku z nie prowadzeniem okresowych kontroli stanu technicznego wszystkich sieci wodociągowych (art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane).

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Delegatura w Katowicach	Urząd Gminy w Psarach	Tomasz Sadłoń	opisowa
2.		Zakład Gospodarki Komunalnej w Psarach	Łukasz Siwczyk	opisowa
3.		Urząd Gminy Świerklaniec	Marek Cyl	opisowa
4.		Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Świerkłańcu	Marek Klinner	opisowa
5.		Urząd Gminy Włodowice	Adam Szmukier	opisowa
6.		Zakład Usług Komunalnych we Włodowicach	Andrzej Sutor	opisowa
7.	Delegatura w Rzeszowie	Urząd Gminy w Czarnej (Powiat Bieszczadzki)	Bogusław Kochanowicz	opisowa
8.		Zakład Gospodarki Komunalnej w Czarnej (Powiat Bieszczadzki)	Grzegorz Morag (od 5.06.2017 r.) Poprzednio: Aleksander Hermanowicz oraz Leszek Skitał	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
9.		Urząd Gminy Grębów	Kazimierz Skóra	opisowa
10.		Gminny Zakład Komunalny w Grębowie	Grzegorz Bień	opisowa
11.		Urząd Gminy Żurawica	Krzysztof Skłodowski	opisowa
12.		Zakład Wodociągowo-Kanalizacyjny w Żurawicy	Marek Petruch (od 1.04.2016 r.) Poprzednio: Piotr Perkun	opisowa
13.	Delegatura w Szczecinie	Urząd Miejski w Mielnie	Olga Roszak-Peżala (od 1.01.2017 r. Burmistrz Mielna Poprzednio Wójt Gminy Mielno)	opisowa
14.		Ekopresiębiorstwo sp. z o.o. w Mielnie	Wioletta Dymecka	opisowa
15.		Urząd Gminy w Świerznie	Krzysztof Atras	opisowa
16.		Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Świerznie	Marek Staszak	opisowa
17.		Urząd Gminy Widuchowa	Anna Kusy-Kłos	opisowa
18.		Zakład Gospodarki Komunalnej w Widuchowej	Sławomir Mazurek (od 15.05.2017 r.) Poprzednio: Andrzej Nerc	opisowa

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
19.	Delegatura w Warszawie	Urząd Gminy Czerwin	Ryszard Gocłowski	opisowa
20.		Zakład Gospodarki Komunalnej w Czerwinie	Elżbieta Marcinkowska-Wójcik	opisowa
21.		Urząd Gminy Grębków	Bogdan Doliński	opisowa
22.		Zakład Gospodarki Komunalnej w Grębkowie	Włodzimierz Miszczak	opisowa
23.		Urząd Gminy w Lesznowoli	Maria Batycka-Wąsik	opisowa
24.		Lesznowolskie Przedsiębiorstwo Komunalne sp. z o.o. w Lesznowoli	Kazimierz Jabłoński	opisowa
25.	Delegatura w Zielonej Górze	Urząd Miejski w Dobiegniewie	Leszek Stefan Waloch	opisowa
26.		Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „Komunalni” sp. z o.o. w Dobiegniewie	Agnieszka Walendzik (od 26.02.2015 r.) Poprzednio: Zbigniew Gacki	opisowa
27.		Urząd Miejski w Drezdenku	Maciej Pietruszak	opisowa
28.		Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej sp. z o.o. w Drezdenku	Leszek Jaśków	opisowa
29.		Urząd Miasta Gozdnica	Krzysztof Jarosz	opisowa
30.		Gozdnickie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o.	Marek Goc	opisowa
31.		Urząd Miejski w Koźuchowie	Paweł Jagasek	opisowa
32.		Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych USKOM sp. z o.o. w Koźuchowie	Sławomir Andrzej Trojanowski (od 10.06.2015 r.) Poprzednio: Marcin Stanisław Szczęśny	opisowa
33.		Urząd Miejski w Rzepinie	Sławomir Dudzis	opisowa
34.		Przedsiębiorstwo Wodno-Kanalizacyjne EKO sp. z o.o. w Rzepinie	Bogumiła Urbanek	opisowa

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
35.	Delegatura w Zielonej Górze	Urząd Miejski w Skwierzynie	Lesław Hołownia	opisowa
36.		Zakład Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Skwierzynie	Tomasz Reszel (od 19.08.2016 r.) Poprzednio: Karolina Pieróg	opisowa
37.		Urząd Miejski w Słubicach	Tomasz Ciszewicz	opisowa
38.		Zakład Usług Wodno-Ściekowych sp. z o.o. w Słubicach	Kazimierz Góra	opisowa
39.		Urząd Miejski w Strzelcach Krajeńskich	Mateusz Feder	opisowa
40.		Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. Strzelce Krajeńskie	Grzegorz Tomasz Rakiej (od 1.01.2016 r.) Poprzednio: Władysław Dajczak oraz Anita Skokowska	opisowa
41.		Urząd Miejski w Szprotawie	Józef Rubacha	opisowa
42.		Szprotawskie Wodociągi i Kanalizacja sp. z o.o. w Szprotawie	Dariusz Gusta (od 17.05.2016 r.) Poprzednio: Lucjan Stadnik	opisowa
43.		Urząd Miasta i Gminy w Witnicy	Dariusz Edward Jaworski	opisowa
44.		Miejskie Zakłady Komunalne sp. z o.o. w Witnicy	Przemysław Jocz (od 25.07.2016 r.) Poprzednio: Wojciech Grzecznowski	opisowa

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych⁸⁸

6.2.1. Zasada swobody zawierania umów należy do podstawowych zasad prawa cywilnego. Oznacza to, że strony mogą (z pewnymi wyjątkami) dowolnie kształtować łączący je stosunek umowny. W przedsiębiorstwach wodociągowych zawieranie umów następuje na zasadzie przystąpienia do umowy, czyli treść nie jest indywidualnie negocjowana, a realizacja swobody zawierania umów ogranicza się do podjęcia decyzji, czy do danej umowy przystąpić, czy nie? Takie umowy zostały przygotowane według jednego wzoru. Ze względu na faktyczną przewagę przedsiębiorcy, opracowującego wzór umowy, przewidziano mechanizmy zabezpieczające przed wykorzystywaniem przewagi nad konsumentami. Art. 385³ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁸⁹ stanowi, że w razie wątpliwości uważa się, że niedozwolonymi postanowieniami umownymi są te, które w szczególności:

- 1) wyłączają lub ograniczają odpowiedzialność względem konsumenta za szkody na osobie;
- 2) wyłączają lub istotnie ograniczają odpowiedzialność względem konsumenta za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania;
- 3) wyłączają lub istotnie ograniczają potrącenie wierzytelności konsumenta z wierzytelnością drugiej strony;
- 4) przewidują postanowienia, z którymi konsument nie miał możliwości zapoznać się przed zawarciem umowy;
- 5) zezwalają kontrahentowi konsumenta na przeniesienie praw i przekazanie obowiązków wynikających z umowy bez zgody konsumenta;
- 6) uzależniają zawarcie umowy od przyrzeczenia przez konsumenta zawierania w przyszłości dalszych umów podobnego rodzaju;
- 7) uzależniają zawarcie, treść lub wykonanie umowy od zawarcia innej umowy, niemającej bezpośredniego związku z umową zawierającą oceniane postanowienie;
- 8) uzależniają spełnienie świadczenia od okoliczności zależnych tylko od woli kontrahenta konsumenta;
- 9) przyznają kontrahentowi konsumenta uprawnienia do dokonywania wiążącej interpretacji umowy;
- 10) uprawniają kontrahenta konsumenta do jednostronnej zmiany umowy bez ważnej przyczyny wskazanej w tej umowie;
- 11) przyznają tylko kontrahentowi konsumenta uprawnienie do stwierdzania zgodności świadczenia z umową;
- 12) wyłączają obowiązek zwrotu konsumentowi uiszczonej zapłaty za świadczenie niespełnione w całości lub części, jeżeli konsument zrezygnuje z zawarcia umowy lub jej wykonania;

⁸⁸ W okresie objętym kontrolą.

⁸⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.

- 13) przewidują utratę prawa żądania zwrotu świadczenia konsumenta spełnionego wcześniej niż świadczenie kontrahenta, gdy strony wypowiedają, rozwiązują lub odstępują od umowy;
- 14) pozbawiają wyłącznie konsumenta uprawnienia do rozwiązania umowy, odstąpienia od niej lub jej wypowiedzenia;
- 15) zastrzegają dla kontrahenta konsumenta uprawnienie wypowiedzenia umowy zawartej na czas nieoznaczony, bez wskazania ważnych przyczyn i stosownego terminu wypowiedzenia;
- 16) nakładają wyłącznie na konsumenta obowiązek zapłaty ustalonej sumy na wypadek rezygnacji z zawarcia lub wykonania umowy;
- 17) nakładają na konsumenta, który nie wykonał zobowiązania lub odstąpił od umowy, obowiązek zapłaty rażąco wygórowanej kary umownej lub odstępnego;
- 18) stanowią, że umowa zawarta na czas oznaczony ulega przedłużeniu, o ile konsument, dla którego zastrzeżono rażąco krótki termin, nie złoży przeciwnego oświadczenia;
- 19) przewidują wyłącznie dla kontrahenta konsumenta jednostronne uprawnienie do zmiany, bez ważnych przyczyn, istotnych cech świadczenia;
- 20) przewidują uprawnienie kontrahenta konsumenta do określenia lub podwyższenia ceny lub wynagrodzenia po zawarciu umowy bez przyznania konsumentowi prawa odstąpienia od umowy;
- 21) uzależniają odpowiedzialność kontrahenta konsumenta od wykonania zobowiązań przez osoby, za pośrednictwem których kontrahent konsumenta zawiera umowę lub przy których pomocy wykonuje swoje zobowiązanie, albo uzależniają tę odpowiedzialność od spełnienia przez konsumenta nadmiernie uciążliwych formalności;
- 22) przewidują obowiązek wykonania zobowiązania przez konsumenta mimo niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania przez jego kontrahenta;
- 23) wyłączają jurysdykcję sądów polskich lub poddają sprawę pod rozstrzygnięcie sądu polubownego polskiego lub zagranicznego albo innego organu, a także narzucają rozpoznanie sprawy przez sąd, który wedle ustawy nie jest miejscowo właściwy.

Należy zwrócić uwagę, że niedozwolonymi postanowieniami umowy zawieranej z konsumentami są również nie wymienione przykładowo powyżej klauzule, o ile spełniają warunki określone w art. 385¹ Kodeksu cywilnego, tj.: nie były indywidualnie negocjowane, czyli zostały zawarte we wzorcu umownym; kształtują prawa i obowiązki konsumenta w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami; rażąco naruszają interesy konsumenta.

6.2.2. W ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁹⁰ określono, m.in. warunki ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony konsumentów; uregulowano zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję; praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów; stoso-

Uregulowania dotyczące
ochrony konsumentów

⁹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 229, ze zm.

waniu niedozwolonych postanowień wzorców umów. Organem stojącym na straży realizacji zasad jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK)⁹¹.

Zadania własne gminy

6.2.3. Stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹², 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.

Zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej

6.2.4. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁹³ 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.

Zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę

6.2.5. 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 określa ustawa dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁹⁴. 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. Zawartość przedmiotowego planu (planowany zakres usług wodociągowo-kanalizacyjnych, przedsięwzięcia rozwo-

⁹¹ Przepisy przewidujące taki tryb kontroli abstrakcyjnej postanowień wzorców umownych weszły w życie 17 kwietnia 2016 r. Przed tą datą kontrolę abstrakcyjną przeprowadzał (i będzie nadal przeprowadzać w okresie przejściowym) Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Sąd Okręgowy w Warszawie), do którego należało wystąpić z powództwem o uznanie postanowienia wzorca za niedozwolone. Na podstawie prawomocnego wyroku dane postanowienie wpisywano do rejestru klauzul niedozwolonych, prowadzonego w wersji elektronicznej przez Prezesa UOKiK.

⁹² Dz. U. z 2017 r. poz. 1875.

⁹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 827.

⁹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 328, ze zm.

jowo-modernizacyjne w poszczególnych latach, przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie wody oraz wprowadzanie ścieków, nakłady inwestycyjne w poszczególnych latach, sposoby finansowania planowanych inwestycji) i tryb jego uchwalania określa art. 21 ustawy.

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 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 wody⁹⁵ (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).

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.

W okresie objętym kontrolą, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określało taryfę na jeden rok na podstawie alokacji niezbędnych przychodów oraz właściwych rodzajów kosztów na taryfowe grupy odbiorców⁹⁶. Ceny i stawki opłat określone w taryfie były 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 księgowa 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

**Obowiązki
przedsiębiorstwa
wodociągowo-
kanalizacyjnego**

**Regulamin
dostarczania wody
i odprowadzania ścieków**

**Procedura
zatwierdzania taryf**

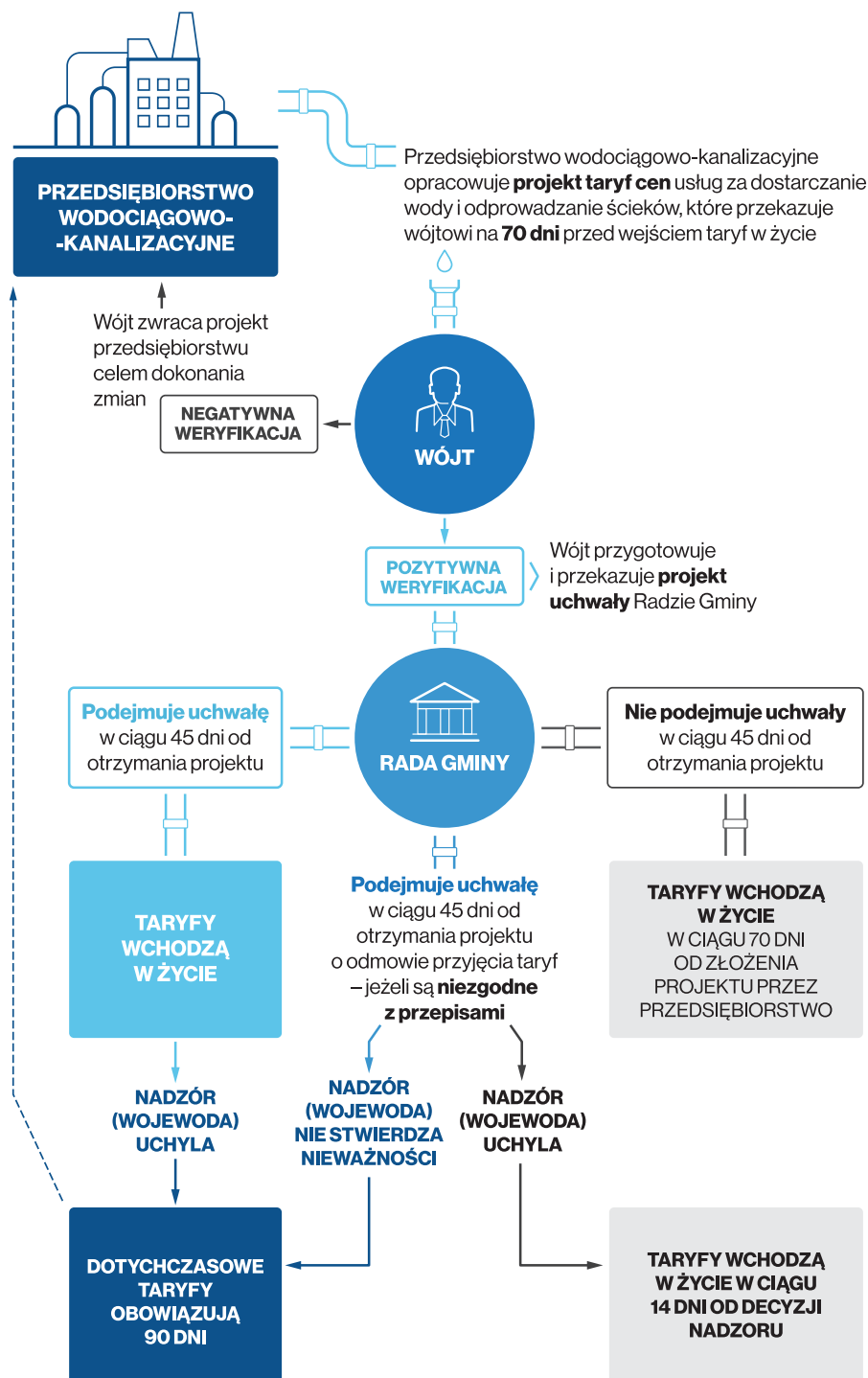
⁹⁵ Tryb, zakres oraz obowiązki ciążyące na przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym, w związku z kontrolą jakości wody, określono w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi – Dz. U. z 2015 r. poz. 1989. (Poprzednio: w rozporządzeniu 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.).

⁹⁶ 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. z 2017 r. poz. 1701.

(art. 20 ust. 5 ustawy). Do wniosku o zatwierdzenie taryf jednostka wodociągowo-kanalizacyjna dołączała szczegółową kalkulację cen i stawek opłat oraz aktualny wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych (art. 24 ust. 3 ustawy).

Infografika nr 8

Procedura zatwierdzania taryf w okresie objętym kontrolą



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wójt sprawdzał, czy taryfy i plan zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy i weryfikował koszty związane ze świadczeniem usług, poniesione w poprzednim roku obrotowym, 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 podejmowała uchwałę o zatwierdzeniu taryf, w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku, albo o odmowie zatwierdzenia taryf, jeżeli zostały one sporządzone niezgodnie z przepisami⁹⁷. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ogłaszało zatwierdzone taryfy w miejscowej prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w terminie do 7 dni od dnia podjęcia uchwały rady gminy o zatwierdzeniu taryf (art. 24 ust. 7 ustawy) – rys. 12. Rada gminy mogły podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług. Dopłatę⁹⁸ gmina przekazywała przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu (art. 24 ust. 6 ustawy).

6.2.6. Nadzór nad jakością wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi sprawują organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej na zasadach określonych w przepisach o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (art. 12 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków). Zadania, zakres działania i uprawnienia Inspekcji zostały określone w ustawie z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁹⁹. Tryb, zakres oraz częstotliwość kontroli jakości wody, prowadzonej przez Inspekcję określone są aktualnie w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi¹⁰⁰.

Minister Zdrowia, na podstawie art. 13 ww. ustawy wydał w dniu 29 marca 2007 r. rozporządzenie w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Rozporządzenie określało, m.in. wymagania bakteriologiczne, fizykochemiczne oraz organoleptyczne wody; sposób oceny przydatności wody; minimalną częstotliwość badań wody i miejsca pobierania próbek wody do badań; zakres badania wody; program monitoringu jakości wody; sposób nadzoru nad materiałami i wyrobami stosowanymi w procesach uzdatniania i dystrybucji wody; sposób nadzoru nad laboratoriami wykonującymi badania jakości wody; sposób informowania konsumentów o jakości wody. Punktem, w którym woda musi spełniać te wymagania (§ 3 ust. 3 pkt 1 ww. rozporządzenia), są w przypadku wody pobieranej z urządzeń i instalacji wodociągowych – punkt czerpalny w terenie lub w zabudowaniach i obiektach z zaworów używanych zwykle do pobierania wody. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne posiada obowiązek prowa-

Nadzór Państwowej
Inspekcji Sanitarnej

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Nie jest ona dotacją.

⁹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1261.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1989. Poprzednio: 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.

dzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości wody (art. 5 ust. 1a cyt. ustawy). Rozporządzenie w sprawie jakości wody z 2007 r. obowiązywało do dnia 27 listopada 2015 r. Od dnia 28 listopada 2015 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Przepisy tego rozporządzenia dokonały wdrożenia dyrektywy Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi oraz dyrektywy Rady 2013/51/ EURATOM z dnia 22.10.2013 r. określającej wymogi dotyczące ochrony zdrowia ludności w odniesieniu do substancji promieniotwórczych w wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi. W rozporządzeniu w sprawie jakości wody z 2015 r. wprowadzono m.in. definicje substancji promieniotwórczej, monitoringu kontrolnego oraz monitoringu przeglądowego (§ 2 rozporządzenia). Doprecyzowano, że informacje o pogorszeniu jakości wody przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne są obowiązane przekazywać w terminie nie dłuższym niż 7 dni roboczych do właściwego państwowego powiatowego oraz wójta. Powyższe informacje mają zawierać również planowane przedsięwzięcia naprawcze wraz z harmonogramem ich realizacji (§ 5 pkt 3 rozporządzenia). Wprowadzono także zmianę w zakresie przekazywania właściwemu państwowemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu wyników badań wody. Zgodnie z § 5 pkt 9 rozporządzenia przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne zostały zobowiązane do przekazywania wyników badań w terminie 7 dni roboczych od dnia sporządzenia sprawozdania z badań. Poszerzono wykaz miejsc pobierania próbek wody do badań. O stwierdzeniu przydatności (na warunkach przyznanego odstępstwa, warunkowej przydatności) lub braku przydatności wody do spożycia właściwy państwowy powiatowy inspektor sanitarny informuje właściwego wójta oraz w wydanych zaleceniach w przypadku, gdy stwierdzi przydatność wody do spożycia na warunkach przyznanego odstępstwa, warunkowej przydatności lub braku przydatności wody do spożycia. Właściwy wójt, po otrzymaniu powyższej informacji, informuje właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego o planowanych działaniach naprawczych, wraz z wskazaniem terminu ich realizacji. W zakresie ocen okresowych wskazano, iż są one wydawane przez właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego na podstawie nie tylko sprawozdania z badań przekazanego przez laboratorium, ale również w oparciu o wyniki badań realizowanych według ustalonego harmonogramu, przekazywanych przez realizujące je podmioty, analizę podejmowanych działań naprawczych oraz prowadzony przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej monitoring (§ 19 ust. 1 rozporządzenia).

Każdy materiał i wyrób używany do uzdatniania wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi powinien posiadać pozytywną ocenę higieniczną państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, natomiast zastosowanie nowych technologii uzdatniania wody przeznaczonej do spożycia wymaga zgody państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Badanie pobranych próbek wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi mogą wykonywać laboratoria PIS lub inne laboratoria o udokumentowa-

nym systemie jakości prowadzonych badań wody, zatwierdzonym przez PIS (art. 12 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków).

6.2.7. Szczegółowe zasady ochrony wód uregulowane były w dziale trzecim ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne¹⁰¹. 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).

Pozwolenia
wodnoprawne

6.2.8. Stosownie do art. 3 pkt 2e ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁰², systemy zaopatrzenia w wodę należą do infrastruktury krytycznej (systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców).

Infrastruktura
krytyczna

¹⁰¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm. Aktualnie ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne – Dz. U. poz. 1566.

¹⁰² Dz. U. z 2017 r., poz. 209.

6.3. 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 2017 r. poz. 328, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. poz. 1566).
Poprzednio: ustawa z dnia 18 lipca 2011 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875).
7. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 827).
8. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1261, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2017 r. poz. 229, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 209).
11. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. poz. 1989).
Poprzednio: 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.).
12. 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. z 2017 r. poz. 1701).
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 maja 2004 r. w sprawie wzorów tablic informacyjnych o strefie ochronnej ujęcia wody (Dz. U. Nr 136, poz. 1457, ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Środowiska dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie wykazów zawierających informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat (Dz. U. poz. 274, ze zm.).
15. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289).
16. 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, s. 32, ze zm.).
17. 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, s. 1, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, 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. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Środowiska
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
14. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
15. Minister Środowiska
16. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
17. Minister Zdrowia
18. Minister Infrastruktury
19. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
20. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
21. Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie
22. Wojewoda: Mazowiecki, Lubuski, Podkarpacki, Śląski, Zachodniopomorski
23. Marszałek Województwa: Mazowieckiego, Lubuskiego, Podkarpackiego, Śląskiego, Zachodniopomorskiego
24. Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w: Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach, Rzeszowie, Szczecinie, w Warszawie
25. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w: Zielonej Górze, Katowicach, Rzeszowie, Szczecinie, w Warszawie

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Minister Zdrowia

DNM.093.5.2018.6.KCZ

Warszawa, 05-04-2018

Pan
Mieczysław Łuczak
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa

Stanowisz Panie Prezese

w nawiązaniu do przeprowadzonej kontroli P/17/107 „**Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin wiejskich**” i Informacji o wynikach kontroli z dnia 22 marca 2018 r. o znaku: LZG.410.014.2017, poniżej przedkładam stanowisko do ww. dokumentu.

Na wstępie należy wskazać, że przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli (dalej „NIK”) była skuteczność działań podejmowanych w gminach wiejskich (jednostkach samorządu terytorialnego) w celu zabezpieczenia interesów konsumentów – odbiorców wody. Podkreślenia wymaga, iż większość kwestii poruszonych w ww. Informacji, m.in. prawidłowość zawierania z mieszkańcami umów na dostawę wody oraz opracowania regulaminu dostarczania wody, prawidłowość opracowania taryfy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę nie dotyczy zadań/nadzoru wykonywanego przez Głównego Inspektora Sanitarnego.

Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej¹, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi

¹ Dz. U. poz. 100.

Śródlądowej kieruje m.in. działem gospodarka wodna, który zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej² obejmuje m.in. sprawy:

- 1) kształtowania, ochrony i racjonalnego wykorzystywania zasobów wodnych (niewątpliwie należy tu zaliczyć zagadnienia dotyczące części wód wykorzystywanych do poboru wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi);
- 2) określenia zasad i warunków zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków (w tym nakładanie nowych obowiązków na podmioty realizujące zbiorowe zaopatrzenie w wodę).

W gestii organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej pozostaje wyłącznie nadzór nad jakością wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi dostarczanej konsumentom w ramach zbiorowego zaopatrzenia w wodę.

Pod nadzorem organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej pozostaje ok. 8 440 wodociągów zaopatrujących w wodę ok. 36 mln ludności. W 2017 r. tzw. małe wodociągi, czyli produkujące poniżej 1000 m³/d wody na dobę stanowiły 92% tj. 7 726 wodociągów i zaopatrywały w wodę ok. 11,9 mln ludności, co stanowi 33% całej zaopatrywanej w wodę ludności. Wodociągi dostarczające powyżej 1000 m³/d wody na dobę stanowiły 8%, tj. 711 wodociągów i zaopatrywały w wodę ok. 24,4 mln ludności, co stanowi 67% całej zaopatrywanej w wodę ludności.

Należy jednocześnie wskazać, iż problem dotyczący braku spełniania wymagań jakościowych wody, nie tylko w Polsce, ale także w państwach członkowskich Unii Europejskiej (dalej „UE”) dotyczy w szczególności wody dostarczanej przez małe wodociągi, czyli produkujące poniżej 1000 m³/d wody na dobę, które – jak wskazano powyżej – stanowią w Polsce 92% wszystkich wodociągów realizujących zbiorowe zaopatrzenie w wodę.

Poruszone w ww. Informacji kwestie mające wpływ na niewywiązywanie się przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych z obowiązku dostarczania wody pod odpowiednim ciśnieniem, w odpowiedniej ilości i o odpowiedniej jakości, tj. m.in. nieuregulowana gospodarka wodno-ściekowa, nieodpowiedni stan techniczny urządzeń wodociągowych, niedostateczny poziom finansowania przedsięwzięć komunalnych w infrastrukturze wodociągowej oraz problemy finansowe gmin i przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych na terenach wiejskich, były również wielokrotnie podnoszone przez państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych

² Dz. U. z 2017 r. poz. 888, z późn. zm.

(nadzorujących m.in. tereny woj. mazowieckiego, woj. podkarpackiego i woj. zachodniopomorskiego).

Państwowi wojewódzcy inspektorzy sanitarni w powyższym zakresie wskazywali m.in. na następujące utrzymujące się tendencje i zaobserwowane nowe negatywne zjawiska:

- niewielką ilość lub brak sieci wodociągowo-kanalizacyjnych,
- awarie sieci wodociągowych wynikające ze znacznego wyeksploatowania urządzeń wodociągowych oraz prowadzonych prac w obrębie sieci wodociągowych,
- przypadki zasilania wodociągu w wodę z jednej studni (jako zagrożenie braku ciągłości dostaw wody),
- niski stopień świadomości/wiedzy wśród podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie zbiorowego zapatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi w małych miejscowościach w zakresie spełnienia wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi³, brak działań z ich strony związanych z bieżącą eksploatacją sieci wodociągowej oraz zarządzaniem wewnętrzną kontrolą jakości wody,
- brak wykwalifikowanej kadry w zakresie obsługi i właściwej eksploatacji wodociągów,
- problemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych powodujące m.in. wieloletnie opóźnienia w rozwoju sieci wodociągowo-kanalizacyjnej oraz brak zapewnienia przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne skutecznych metod uzdatniania wody.

Strona 11, pkt 15.

Odnosząc się do wskazanej na stronie 11 uwagi do organów nadzoru nad jakością wody (pkt 15), iż „ustalania kontroli wskazują na potrzebę zwrócenia uwagi przez państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych, w bieżącej działalności w nadzorze nad jakością wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, na skuteczne wypełnianie obowiązków przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne”, uprzejmie informuję, że organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w ramach prowadzonego nadzoru nad jakością wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi prowadziły i prowadzą działania mające na celu zwiększenie świadomości oraz skuteczności wypełniania przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne

obowiązków związanych z zapewnieniem należytej jakości dostarczanej wody m.in. poprzez:

- 1) prowadzenie weryfikacji w zakresie planowania i realizacji harmonogramu pobierania próbek przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Przedmiotowy harmonogram zawiera informację w zakresie zaplanowanych ilości prób wody pobieranych w ramach monitoringu kontrolnego i przeglądowego dla każdego wodociągu, wykonywanych w ramach kontroli wewnętrznej (zakres oraz minimalna częstotliwość wykonywania badań została określona w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi) oraz kontroli organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej;
- 2) zwiększenie nadzoru organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej mające na celu wsparcie producentów wody w zachowaniu możliwie najwyższego poziomu bezpieczeństwa zdrowotnego odbiorców usług, jak również możliwości (w razie zaistnienia takiej konieczności) szybkiego reagowania w sytuacjach stwarzających zagrożenie zdrowotne dla konsumentów. Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne wykonujące zadania z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę zostały zobligowane⁴ do informowania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej o przekroczeniach parametrów jakości wody określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia oraz przekazywania sprawozdań z badań realizowanych w ramach kontroli wewnętrznej. Terminy przekazywania informacji o przekroczeniach oraz sprawozdań z badań zostały uzależnione od uzyskanych wyników badań oraz rodzaju przekroczonych parametrów [informację o przekroczeniu w badanej próbce wody parametrów mikrobiologicznych, z uwagi na ich znaczenie dla bezpieczeństwa zdrowotnego konsumentów, należy przekazywać w dniu sporządzenia sprawozdania z badań jakości wody (częstkowego⁵ lub całościowego) lub w dniu uzyskania informacji o ich przekroczeniach];

³ Dz. U. poz. 2294, z późn. zm.

⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. poz. 1989).

⁵ W rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi określono, że laboratorium wykonujące badania jakości wody przekazuje cząstkowe lub całościowe sprawozdanie z badań jakości wody faksem lub w formie dokumentu elektronicznego za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2017 r. poz. 1219). W przypadku braku możliwości sporządzenia sprawozdania z badań jakości wody w momencie zakończenia badania i uzyskania wyniku, informacja o przekroczeniach parametrów mikrobiologicznych (*E. coli* lub enterokoki lub bakterie grupy coli ≥ 10 jtk (NPL)/100 ml lub *Legionella* sp. powyżej 1000 jtk/100 ml lub powyżej 100 jtk/1000 ml) może być przekazana także telefonicznie.

- 3) zwiększenie nadzoru nad udzielonymi przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej zgodami na odstępstwo od określonych w rozporządzeniu wymagań chemicznych⁶.

Obowiązujące w Polsce regulacje prawne dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi⁷ w ślad za dyrektywą 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 dnia 5 grudnia 1998 r., z późn. zm.), w przypadku gdy woda nie spełnia wymagań określonych dla parametrów chemicznych i nie było możliwe przywrócenie jej jakości w terminie 30 dni, uwzględniały możliwość udzielenia zgody na odstępstwo od tych wymagań – maksymalnie 3 lata na pierwsze, maksymalnie 3 lata na drugie i maksymalnie 3 lata na trzecie odstępstwo. W okresie udzielonego odstępstwa przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne były obowiązane do prowadzenia działań naprawczych mających na celu zapewnienie osiągnięcia wskazanych w przepisach prawa wymagań.

Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, w okresie objętym kontrolą NIK, podejmowały działania zmierzające do „wygaszania” udzielanych odstępstw poprzez m.in. zwiększenie nadzoru nad podejmowanymi przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne działaniami naprawczymi.

Należy jednocześnie nadmienić, iż zgodnie z interpretacją prezentowaną przez Komisję Europejską, od połowy 2015 r., państwa członkowskie UE mogły wydawać odstępstwa dla parametrów wskazanych w części B załącznika nr I ww. dyrektywy na okres maksymalnie 9 lat. Natomiast terminy liczenia tych odstępstw rozpoczynały się z dniem przystąpienia danego kraju do UE. Po tym okresie, zgodnie z interpretacją KE, możliwym było udzielenie odstępstw od tych parametrów wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach. Powyższe zostało uwzględnione w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi wskazującym na możliwość przyznania odstępstwa tylko w wyjątkowych przypadkach (z wyłączeniem parametrów ołów i bromiany), tj.:

⁶ Informacje przekazywane podczas zorganizowanej w listopadzie 2014 r. w Głównym Inspektoracie Sanitarnym narady z pracownikami nadzoru nad jakością wody; spotkania Głównego Inspektora Sanitarnego z Państwowymi Wojewódzkimi Inspektorami Sanitarnymi; pismo z dnia 9 lipca 2015 r. znak GIS-BW-43230-63/Aka-KP/15/1, pismo z dnia 22 sierpnia 2017 r. znak: GIS-BW-43230-93/17/1.

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, z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie jakości

- utworzenia nowego obszaru zaopatrzenia w wodę,
- obszaru zaopatrzenia, w którym jakość wody (na dzień 1 maja 2004 r.) spełniała określone w przepisach praw wymagania,
- ustanowienia wartości dla nowych parametrów lub nowych wartości dla parametrów obowiązujących.

Jednocześnie należy wskazać, iż od wejścia w życie przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi wydano 203 zgody na odstępstwo od dopuszczalnych parametrów chemicznych. Na koniec 2015 r. obowiązywały 34 zgody na odstępstwo, natomiast na dzień 31 marca 2017 r. obowiązywało 6 zgód na odstępstwo. Obecnie obowiązuje tylko jedna zgoda na odstępstwo dla parametru fluorki (woj. pomorskie);

- 4) przeprowadzenie analizy w zakresie występowania potencjalnych możliwości przekroczeń stężenia ołowiu w wodzie dostarczanej do spożycia przez ludzi⁸.

W 2017 r. przeprowadzono analizę w zakresie występowania potencjalnych możliwości przekroczeń stężenia ołowiu w wodzie dostarczanej do spożycia przez ludzi. Z informacji pozyskanych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej wynika, iż w Polsce występują przypadki wodociągów, które w części posiadają lub mogą posiadać instalacje wykonane z ołowiu. Instalacje te jednak stanowią niewielki odsetek i są to głównie krótkie odcinki przyłączy, łączących sieć wodociagową z instalacjami wewnętrznymi budynków. Istniejące przewody są pozostałością po starych instalacjach. Państwowi Wojewódzcy Inspektorzy Sanitarni informowali zarządców wodociągów o ryzyku wystąpienia przekroczeń norm ołowiu w wodzie z instalacji wykonanych z elementów ołowianych i o jego wpływie na zdrowie ludzi. Zgodnie z informacją przekazaną przez Państwowych Wojewódzkich Inspektorów Sanitarnych, w przypadku wykrycia przekroczeń wartości parametrycznych ołowiu w pobranych próbkach wody na przyłączach, będą one sukcesywnie wymieniane przez przedsiębiorstwa wodociagowo-kanalizacyjne. Jednocześnie należy wskazać, że kwestie dotyczące występowania ołowiu w wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi, z uwagi na znaczenie tego parametru dla bezpieczeństwa zdrowotnego

wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.

⁸ Pismo z dnia 27 stycznia 2017 r. znak: GIS-BW-43230-10/KP/17/1.

konsumentów, pozostają pod szczególnym nadzorem organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej;

5) omawianie zagadnień dotyczących wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi podczas organizowanych corocznie przez Główny Inspektorat Sanitarny narad z pracownikami nadzoru nad jakością wody stacji sanitarno-epidemiologicznych:

a. 17-18 listopada 2015 r. – omawiane zagadnienia:

- kierunki zmian w nadzorze nad jakością wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi w świetle dyrektywy 2013/51/EURATOM,
- realizacja wytycznych do planowania i działalności Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego wody,
- dozowanie substancji chemicznych do wody – systematyka stosowanych substancji, celowość technologiczna ich wprowadzania oraz skutki jakościowe,
- nadzór nad materiałami i wyrobami kontaktującymi się z wodą przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz nowymi technologiami uzdatniania wody,
- zasady udostępniania wody wodociągowej dzieciom w placówkach szkolno-wychowawczych – bezpieczne formy i zalecenia higieniczno-sanitarne,

b. 14-15 kwietnia 2016 r. – w ramach prowadzonej narady odbyło się spotkanie Zespołu ds. opracowania jednolitych standardów postępowania dotyczącego zatwierdzania przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej laboratoriów zewnętrznych badających wodę zatwierdzania laboratoriów oraz spotkanie grupy roboczej w zakresie rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi,

c. 5 grudnia 2017 r. – omawiane zagadnienia:

- nowe rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi,
- zanieczyszczenie mikrobiologiczne wody, a jej bezpieczeństwo zdrowotne;

6) przekazywanie przez Głównego Inspektora Sanitarnego organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej istotnych informacji w zakresie sprawowanego nadzoru nad jakością wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi⁹;

⁹ Przykładowo pismo z dnia 18 grudnia 2015 r. znak: GIS-BW-43230-135/AK-AS/15 oraz z dnia 12 grudnia 2017 r. znak: GIS-BW-43230-165/AS/17/1 informujące o zakończeniu prac legislacyjnych oraz istotnych aspektach nowych regulacji prawnych, pismo z dnia 26 stycznia 2017 r. znak: GIS-BW-43230-1/Aka-KK/17/2 oraz z dnia 31 maja 2017 r. znak: GIS-BW-43230-75/AS-WS/17/1 dotyczące zagadnień związanych z monitorowaniem substancji promieniotwórczych w wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi, pismo z dnia 22 maja 2017 r. GIS-BW-43230-28/Aka/17/4 dotyczące definiowania nowych technologii.

- 7) opracowanie przez Główny Inspektorat Sanitarny materiałów informacyjno-edukacyjnych z zakresu dotyczącego wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi przeznaczonych zarówno dla pracowników Państwowej Inspekcji Sanitarnej (materiał został opracowany oraz rozdyskrebowany w grudniu 2017 r.), jak również jednostek samorządu terytorialnego (opracowany materiał zostanie przekazany w najbliższych dniach do druku, a następnie rozdyskrebowany do wszystkich gmin w Polsce). Opracowanie kierowane do jednostek samorządu terytorialnego ma na celu przybliżenie gminom, do których zadań, zgodnie z ustawą z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹⁰, należy zbiorowe zaopatrzenie w wodę, zagadnień dotyczących wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.

Strona 12, wniosek skierowany do Ministra Zdrowia.

Odnosząc się do wniosku dotyczącego „rozważenia możliwości wyłączenia z obowiązku stosowania procedury postępowania, określonej w § 6 pkt 7 lit. a i b rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, a dotyczącej wystąpienia okoliczności mogących spowodować zmianę jakości wody, w szczególności jej pogorszenie, przypadków awarii na sieci wodociągowej niewymagających wyłączenia z ruchu odcinka przewodu wodociągowego. Oznaczałoby to zniesienie obowiązku uzgadniania z ppis miejsca, częstotliwości i zakresu badania wody oraz informowania wójta i ppis o podjętych i zaplanowanych przedsięwzięciach naprawczych, po której wymagane byłoby przeprowadzenie dezynfekcji i płukania przewodu oraz zbadanie jakości wody”, uprzejmie informuję, iż w pierwszej kolejności niezbędnym pozostaje wyjaśnienie pojęcia awarii na sieci wodociągowej niewymagających wyłączenia z ruchu odcinka przewodu wodociągowego oraz przeanalizowanie, czy możliwym byłoby doprecyzowanie takich sytuacji. Dotychczas taki problem nie był zgłaszany do Głównego Inspektoratu Sanitarnego. Jednocześnie należy wskazać, iż obecnie w organach UE prowadzone są prace nad wypracowaniem nowego projektu dyrektywy w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Przyjęcie nowych regulacji prawnych na poziomie UE będzie determinowało poddanie ponownej analizie obowiązujących w Polsce przepisów prawa w celu implementacji rozwiązań unijnych do prawa polskiego.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 328, z późn. zm.

Strona 29, pkt 5.3.2.6.

Odnosząc się do informacji wskazanej na stronie 29: „Przykładowo w gminie Świeržno część mieszkańców (wodociąg Gostyniec, ok. 203 mieszkańców) przez 2.837 dni (od 26.02.2009 r.), czyli prawie przez osiem lat zaopatrywana była w wodę o jakości niespełniającej wymagań rozporządzenia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Jak wyjaśnił Prezes przedsiębiorstwa występowanie, m.in. nadmiernej ilości chlorków, sodu, spowodowane było warunkami hydrogeologicznymi (przepływem cieków wodnych, z którego pobierana była woda przez złoża geologiczne starego morza). Podejmowane działania zmierzające do wyłączenia stacji uzdatniania wody i połączenia wiejskiego wodociągu z innym okazały się jeszcze nieskuteczne.”, uprzejmie informuję, iż w przypadku tego wodociągu właściwy Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny, z uwagi na przekroczenia wskaźnikowych parametrów fizykochemicznych (które nie mają bezpośredniego wpływu na zdrowie konsumenta) wynikające z warunków hydrogeologicznych, stwierdzał warunkową przydatność wody do spożycia. Badania jakości wody wykonane w tym wodociągu w dniu 4 grudnia 2017 r. wykazały, że woda spełnia wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.

z pozdrowieniem

Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
SEKRETARZ STANU
Józefa Szczurek-Żelazko