



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101 – 012 – 02/2014
P/14/056

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/056 – Organizacja i utrzymanie kąpielisk oraz miejsc wykorzystywanych do kąpieli
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Wojciech Dąbrowski, specjalista, upoważnienie do kontroli nr 90868 z dnia 23.06.2014 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Gmina Miłki, zwana dalej „Gminą”. Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Gminy Miłki, ul. Mazurska 2, 11-513 Miłki (zwanym dalej „Urzędem”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Wąsiakowski, Wójt Gminy Miłki – od dnia 29 listopada 2010 r. (Dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę tę uzasadniają nieprawidłowości stwierdzone w szczególnie istotnym obszarze realizowanych przez Gminę zadań dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa osobom korzystającym z zorganizowanych przez Gminę miejsc wykorzystywanych do kąpieli (dalej „mwdk”). Polegały one na:

- niezatrudnieniu w sezonach kąpielowych 2012-2014 ratowników wodnych, celem zapewnienia bezpieczeństwa osób korzystających z gminnych mwdk,
- niewyposażeniu tych miejsc w wymagany sprzęt ratunkowy i pomocniczy, a także nieoznakowaniu ich kolorowymi bojami (pławami), oznaczającymi strefy dla umiających pływać, nieumiejących pływać oraz brodzików dla dzieci,
- niewywiązaniu się z obowiązku przeprowadzania badań jakości wody w gminnych mwdk z częstotliwością wymaganą obowiązującymi przepisami,
- niedokonywaniu przez Wójta Gminy, w odniesieniu do zarządzanych obszarów wodnych, wymaganej analizy zagrożeń i identyfikacji wszystkich miejsc, w których występuje zagrożenie dla bezpieczeństwa osób wykorzystujących obszar wodny do pływania, kąpieli, uprawiania sportu lub rekreacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Blok A – Działania Gminy jako zarządzającego obszarem wodnym

1. Tworzenie miejsc wykorzystywanych do kąpieli.

Opis stanu faktycznego

Według informacji uzyskanej w Urzędzie, w latach 2012 – 2014 na terenie gminy Miłki funkcjonowało pięć miejsc wykorzystywanych do kąpieli (mwdk), w tym trzy zorganizowane przez Urząd – w miejscowościach Miłki, Kleszczewo i Rydzewo i po jednym zorganizowanym przez Chorągiew Białostocką ZHP z Białegostoku

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

w Rydzewie oraz przez ZPH „Biratronik” w Rydzewie. W latach 2012 – 2014 (stan na 30 czerwca) na terenie Gminy nie funkcjonowało żadne kąpielisko.

(Dowód: akta kontroli str.4)

2. Dbalność o jakość wody w miejscach wykorzystywanych do kąpeli mwdk na terenie gminy.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wykonawczy organ gminy otrzymał od PPIS w Giżycku 12 informacji dotyczących oceny jakości wody pięciu mwdk funkcjonujących na terenie gminy. Zostały one przekazane w terminach:

- w 2012 r. – bieżące oceny jakości wody przed sezonem w dniach: 29 maja, natomiast ocenę bieżącą jakości wody w trakcie sezonu – w dniu 7 sierpnia (dotyczyły jednego mwdk, którego organizatorem nie była Gmina),
- w 2013 r. – w przypadku jednego mwdk, którego organizatorem nie była Gmina bieżące oceny jakości wody przeprowadzono przed sezonem w dniu 3 czerwca i bieżące oceny jakości wody przeprowadzone w trakcie sezonu 30 lipca, natomiast dla gminnych mwdk bieżące oceny jakości wody przeprowadzono w trakcie sezonu 1 lipca,
- w dniu 30 czerwca 2014 r. otrzymano bieżącą ocenę jakości wody przed sezonem na podstawie próbek pobranych 25 czerwca 2014 r. (dla gminnych mwdk) oraz w dniach 2 i 3 czerwca dla innych podmiotów.

(Dowód: akta kontroli str.5-17 i 26)

2.2. W przypadku pięciu mwdk, we wszystkich ww. bieżących ocenach jakości wody PPIS stwierdził przydatność wody do kąpeli.

(Dowód: akta kontroli str.5-17)

2.3. W latach 2012-2014 jakość wody w miejscach wykorzystywanych do kąpeli utrzymywała się na niezmiennym poziomie. Z uwagi na pozytywne wyniki badań jakości wody PPIS nie wprowadzał zakazu kąpeli.

(Dowód: akta kontroli str. 5-17)

2.4. Nadzór sprawowany przez Gminę nad funkcjonowaniem mwdk przedstawiono w bloku B pkt 2.4. niniejszego wystąpienia.

2.5. W okresie objętym kontrolą nie zachodziła potrzeba podejmowania przez Gminę działań w celu poprawy jakości wody w mwdk.

(Dowód: akta kontroli str.5-17)

2.6. Wydatki z budżetu Gminy na utrzymanie trzech mwdk zorganizowanych przez Gminę (m.in. remonty pomostów, zakup piasku, opłaty za prąd) w badanym okresie wyniosły łącznie 18.672,36 zł, z tego 8.070,84 zł w 2012 r., 10.089,38 zł w 2013 r. i 512,14 zł w 2014 r. (stan na 30 czerwca). Wydatki na funkcjonowanie „mwdk Miłki” wyniosły 4.452,99 zł ogółem (1.570,45 zł w 2012 r., 4.782,54 zł w 2013 r. i 100 zł w 2014 r.), „mwdk Kleszczewo” 9.489,89 zł ogółem (4.929,94 zł w 2012 r., 4.353,88 zł w 2013 r. i 206,07 zł w 2014 r.), natomiast na funkcjonowanie „mwdk Rydzewo” – 2.729,48 zł ogółem (1.570,45 zł w 2012 r., 952,96 zł w 2013 r. i 206,07 zł w 2014 r.).

(Dowód: akta kontroli str.18)

2.7. W poszczególnych latach badanego okresu, Gmina nie uzyskiwała dochodów w związku z funkcjonowaniem mwdk.

(Dowód: akta kontroli str.19)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

3. Zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych, w tym warunków do organizowania pomocy oraz ratowania osób

Opis stanu faktycznego

3.1. W poszczególnych latach badanego okresu, wykonawczy organ gminy pozostawał zarządzającym obszarem wodnym w odniesieniu do pięciu mwdk, tj. trzech zorganizowanych przez Gminę i dwóch przez inne podmioty (opisane w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia).

(Dowód: akta kontroli str.4)

Ustalone nieprawidłowości

3.2. W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r. Wójt Gminy Miłki nie dokonywał, wymaganej art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych², analizy zagrożeń, w tym identyfikacji wszystkich miejsc, w których występuje zagrożenie dla bezpieczeństwa osób wykorzystujących obszar wodny do pływania, kąpania się, uprawiania sportu lub rekreacji.

W sprawie tej Wójt Gminy wyjaśnił, że analiza zagrożeń nie była dokonywana, gdyż nie dochodziło na terenie Gminy do utonięć, a ponadto ruch na mwdk, których organizatorem była gmina Miłki oraz innych miejscach zwyczajowo używanych do kąpieli był ograniczony ze względu na fakt, iż znajdowały się one na bocznych odnogach Wielkich Jezior Mazurskich i dostęp do nich był utrudniony.

(Dowód: akta kontroli str.20)

3.3. Na terenie Gminy Miłki ostatnie działania w sprawie „dzikich kąpielisk” podjęte były w 2014 r. Zidentyfikowano siedem (spośród kilkuset funkcjonujących na terenie gminy) takich miejsc (zostały one oznakowane tablicami o zakazie kąpieli). Jak wyjaśnił Wójt Gminy tzw. „dzikie kąpieliska” powstają niemal w każdym miejscu, gdzie jest dostęp do jeziora i nie są one nigdzie ewidencjonowane ani oznakowane ze względu na ich dużą liczbę. Ponadto w celu poprawy bezpieczeństwa na akwenach wodnych, na stronie internetowej Gminy ukazują się teksty o zagrożeniach wynikających z kąpieli w miejscach niedozwolonych.

(Dowód: akta kontroli str.21-22)

Od 2011 r. Straż Gminna w Miłkach, w ramach corocznych akcji „Bezpieczne wakacje”, organizuje spotkania z uczniami szkół z terenu Gminy, na których omawiane są zasady bezpiecznego wypoczynku nad wodą.

(Dowód: akta kontroli str. 23)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

4. Informowanie społeczeństwa i państwowego powiatowego inspektora sanitarnego w sprawach dotyczących miejsc wykorzystywanych do kąpieli funkcjonujących na terenie gminy

Opis stanu faktycznego

4.1. W latach 2012 – 2014 Wójt Gminy Miłki, informował telefonicznie PPIS w Giżycku o ilości mwdk na terenie Gminy.

(Dowód: akta kontroli str.26)

4.2. Zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie ewidencji kąpielisk oraz sposobu oznakowania kąpielisk i miejsc wykorzystywanych do kąpieli, na trzech gminnych mwdk umieszczono tablice informacyjne, które zawierały wymagane ww. przepisem dane dotyczące: nazwy mwdk, jego organizatora, bieżącej oceny jakości wody oraz obowiązującego okresu kąpieli. Na terenie tych miejsc znajdowały się również

² Dz. U. Nr 208, poz. 1240 ze zm.

tablice ostrzegające o treści: „Miejsce przeznaczone do kąpiel – kąpiel na własną odpowiedzialność”.

(Dowód: akta kontroli str.36-46)

4.3. Według wyników badań jakości wody mwdk, w badanym okresie na obszarach wodnych nie wystąpiły zagrożenia wymagające ostrzegania społeczeństwa. Nie wystąpiły również zagrożenia dotyczące bezpieczeństwa kąpiących się – nie było utonięć na gminnych mwdk w latach 2012-2014.

(Dowód: akta kontroli str. 5 i 28)

4.4. Informacje o jakości wody w mwdk zamieszczano na tablicach informacyjnych ustawionych na ich terenie. Podany był na nich numer sprawozdania z badania wody wykonanego przez PPIS. W okresie objętym kontrolą PPIS w Giżycku nie wprowadzał ograniczeń oraz nie wydawał zakazu kąpiel, gdyż nie odnotowano pogorszenia jakości wody.

(Dowód: akta kontroli str.36-46 i 51)

4.5. Wójt nie realizował żadnych zadań sprawozdawczych związanych z funkcjonowaniem mwdk, gdyż obowiązujące przepisy nie nakładały na niego obowiązków w tym zakresie.

(Dowód: akta kontroli str.29)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Blok B – Działania Gminy jako organizatora miejsc wyznaczonych do kąpiel (mwdk)

1. Tworzenie miejsc wykorzystywanych do kąpiel.

Opis stanu faktycznego

1.1. Właścicielem wody w przypadku dwóch jezior (Miłkowskie i Wojnowo), na których zorganizowane zostały mwdk jest Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego – Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Olsztynie, natomiast w przypadku jeziora Niegocin (na którym usytuowano jedno mwdk) właścicielem jest Skarb Państwa – Regionalny zarząd Gospodarki Wodnej. Gmina jako organizator mwdk, nie uzyskała zgody właściciela wody na ich prowadzenie, gdyż jak wyjaśnił Wójt Gminy nie miała takiego obowiązku.

(Dowód: akta kontroli str. 30-31)

1.2. Na terenie Gminy, mwdk usytuowane w Kleszczewie i Rydzewie zaczęły funkcjonować w 2009 r. natomiast mwdk w Miłkach w 2008 r. Wszystkie mwdk funkcjonują od 30 czerwca do 30 sierpnia każdego roku.

(Dowód: akta kontroli str. 32-33)

1.3. Wydatki na utrzymanie mwdk na terenie gminy zostały szczegółowo opisane w pkt 2.6. niniejszego wystąpienia.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Dbalność o jakość wody w mwdk na terenie gminy.

Opis stanu faktycznego

2.1. W przypadku trzech mwdk, których organizatorem była gmina pobierane były próbki wody do badań, a następnie przekazywane Wójtowi Gminy informacje o bieżącej jakości wody. I tak:

Ustalone
nieprawidłowości

- w sezonie kąpielowym w 2013 r. na zlecenie Gminy bieżące oceny jakości wody w trakcie funkcjonowania tych miejsc przeprowadzono w dniu 1 lipca (pobranie próbek), zaś informacje o ich wynikach Gmina otrzymała w dniu 9 lipca,
- w sezonie kąpielowym w 2014 r. bieżące oceny jakości wody przed rozpoczęciem funkcjonowania tych miejsc przeprowadzono w dniu 25 czerwca (pobranie próbek), zaś informacje o ich wynikach Gmina uzyskała w dniu 2 lipca.

W sezonie kąpielowym w 2012 r. Gmina nie przeprowadziła badania jakości wody w trzech mwdk zarówno przed rozpoczęciem, jak i w trakcie ich funkcjonowania, natomiast w sezonie kąpielowym w 2013 r. nie przeprowadzono bieżących ocen jakości wody w gminnych mwdk przed rozpoczęciem ich funkcjonowania.

Stosownie do art. 134 d ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne³ organizator miejsca wykorzystywanego do kąpieli obowiązany jest wykonać badanie jakości wody nie wcześniej niż 14 dni przed rozpoczęciem jego funkcjonowania oraz przynajmniej raz w trakcie jego funkcjonowania. Jak wyjaśnił Wójt Gminy, przyczyną nieprzeprowadzenia wszystkich wymaganych ocen jakości wody w mwdk w latach 2012 i 2013 było przeoczenie.

Urzędowych kontroli jakości wody w mwdk, które przeprowadza PPIS, nie dokonywano, gdyż w badanym okresie nie zaistniały sytuacje mogące powodować pogorszenie jakości wody w tych miejscach.

(Dowód: akta kontroli str.5-17, 26)

2.2. W wyniku badań jakości wody w gminnych mwdk, przeprowadzonych przez Gminę w ramach kontroli wewnętrznej, jakość wody w tych miejscach każdorazowo oceniana była jako przydatna do kąpieli. Na przestrzeni lat badanego okresu jakość wody w tych kąpieliskach pozostawała niezmienna.

(Dowód: akta kontroli str. 5-17)

2.3. W latach 2012-2014 PPIS w Giżycku, w odniesieniu do mwdk gminnych, nie wydawał decyzji w sprawie zakazu kąpieli w tych miejscach lub zobowiązujących Gminę do ustalenia przyczyn zanieczyszczenia i podjęcia działań w celu ochrony zdrowia ludzkiego i poprawy jakości wody.

(Dowód: akta kontroli str.34)

2.4. W latach 2012 – 2014 pracownicy Urzędu przed rozpoczęciem sezonu letniego przeprowadzali kontrole wizualne wszystkich trzech mwdk, w ich wyniku nie stwierdzono istnienia zanieczyszczeń niekorzystnie wpływających na jakość wody. Kontrole takie w liczbie ok. pięciu były przeprowadzane również w trakcie trwania sezonu kąpielowego w ich wyniku również nie stwierdzono istnienia zanieczyszczeń niekorzystnie wpływających na jakość wody.

(Dowód: akta kontroli str.35)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

3. Zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych, w tym warunków do organizowania pomocy oraz ratowania osób

Opis stanu
faktycznego

3.1. Przeprowadzone w dniu 15 lipca 2014 r. oględziny trzech mwdk - gminnych wykazały m.in., że były one oznakowane przy pomocy tablic informacyjnych, zlokalizowanych na terenie kąpielisk w miejscach ogólnodostępnych. Tablice te zawierały informacje dotyczące nazwy mwdk, danych teleadresowych Urzędu

³ Dz. U. z 2012 r. poz. 145

i PPIS, a także bieżącej oceny jakości wody oraz okresu kąpieli. W toku tych oględzin stwierdzono również m.in., że:

- brzegi na całej długości wejścia do wody były piaszczyste, dno jezior w zasięgu wzroku czyste, a woda koloru naturalnego,
- mwdk posiadały zaplecze sanitarne - toalety,
- w mwdk ustawione były kosze na śmieci,
- mwdk posiadały drewniane pomosty.

(Dowód: akta kontroli str.36-46)

Ustalone
nieprawidłowości

Na żadnym z trzech mwdk:

- nie było ratowników do czego zobowiązywał § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie minimalnych wymagań dotyczących liczby ratowników wodnych zapewniających stałą kontrolę wyznaczonego obszaru wodnego⁴,
- brak było oznaczeń kolorowymi bojami (pławami) na wodzie oznaczającymi strefy dla umiejących pływać, nieumiejących pływać oraz brodzika dla dzieci mimo, wymaganych § 2 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie sposobu oznakowania i zabezpieczania obszarów wodnych oraz wzorów znaku zakazu, nakazu oraz znaków informacyjnych i flag⁵,
- nie było żadnego sprzętu ratunkowego i pomocniczego, m.in. w postaci ratowniczych łodzi wiosłowych, a także kół i żerdzi ratunkowych, wymaganych § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 lutego 2012 r. w sprawie wymagań dotyczących wyposażenia wyznaczonych obszarów wodnych w sprzęt ratunkowy i pomocniczy, urządzenia sygnalizacyjne i ostrzegawcze oraz sprzęt medyczny⁶.

Jak wyjaśnił Wójt niezatrudnianie ratowników oraz brak wymaganego sprzętu i oznakowania mwdk wiąże się z brakiem środków na ten cel w budżecie gminnym.

(Dowód: akta kontroli str.47-50)

3.2. Gmina nie udzielała dotacji celowych podmiotom wykonującym zadania ratownictwa wodnego na terenie mwdk, gdyż w latach 2012 - 2014 nie było żadnych ratowników.

(Dowód: akta kontroli str.52)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

4. Informowanie społeczeństwa i PPIS w sprawach mwdk gminnych.

Opis stanu
faktycznego

4.1. Informacje dotyczące zasad korzystania z mwdk gminnych, jakości wody i zagrożeniach zostały opisane w pkt 4 bloku A niniejszego wystąpienia.

⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 108

⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 286

⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 261

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷, wnosi o:

1. Przeprowadzanie analizy zagrożeń, w tym identyfikacji wszystkich miejsc, w których występuje zagrożenie dla bezpieczeństwa osób wykorzystujących obszar wodny do pływania, kąpienia się, uprawiania sportu lub rekreacji.
2. Realizację obowiązków przewidzianych dla organizatora miejsca wyznaczonego do kąpieli poprzez zapewnienie: ratowników, wymaganego sprzętu ratunkowego i pomocniczego, sprzętu medycznego, leków oraz prawidłowego oznakowania obszarów wodnych w miejscach wykorzystywanych do kąpieli.
3. Zapewnienie przeprowadzania badań jakości wody w gminnych mwdk z wymaganą częstotliwością.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Olsztyn, dnia 28 sierpnia 2014 r.

Kontroler
Wojciech Dąbrowski
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Andrzej Zyśk

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.