



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia 30 grudnia 2011 r.

**Pan
Zdzisław Gawroński
Wójt Gminy Czernikowo**

LBY-4101-14-02/2011
P/11/133

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Gminy Czernikowo, zwanym dalej „Urzędem”, w zakresie gospodarki ściekowej gminy na obszarach nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej w latach 2009-2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 5 grudnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Pana Wójta i Urzędu w zakresie objętym kontrolą.

W gminie Czernikowo, zwanej dalej „Gminą”, na obszarze nieposiadającym kanalizacji sanitarnej mieszkało w 2009 r. 5 853 osób, tj. 66,7% mieszkańców Gminy, w 2010 r. 5 895 osób (66,8%), a w I półroczu 2011 r. 5 924 osób (66,8%). Ponad 95% mieszkańców Gminy zaopatrywanych było w tym okresie w wodę z wodociągu gminnego prowadzonego przez Gminny Zakład Komunalny w Czernikowie, zwany dalej „GZK”, będący w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 30 grudnia 2010 r. zakładem budżetowym, a od 31 grudnia 2010 r. samorządowym zakładem budżetowym. W 2009 r. na terenie Gminy wytworzono 185 500 m³ ścieków, a do oczyszczalni odprowadzono 124 000 m³ (66,8%) ścieków, wszystkie systemem kanalizacji zbiorczej, gdyż całość ścieków odebranych transportem asenizacyjnym (1 188 m³) została wylana na nieużytki położone na terenie Gminy przez przedsiębiorcę zajmującego się opróżnianiem zbiorników bezodpływowych.

¹ Dz. U. z 2007 r. nr 231, poz. 1701 ze zm.

W 2010 r. wytworzono 189 700 m³ ścieków, a do oczyszczalni odprowadzono 125 000 m³ (65,9%), w tym 3 158 m³ transportem asenizacyjnym. Ponadto 986 m³ ścieków odebranych z terenu Gminy w 2010 r. zostało przez ww. przedsiębiorcę wylanych na nieużytki. W I półroczu 2011 r. wytworzono 95 200 m³ ścieków, a do oczyszczalni odprowadzono 57000 m³ (59,9%), w tym 1 350 m³ transportem asenizacyjnym. Ponadto 552 m³ ścieków z terenu Gminy zostało w tym półroczu wylanych na nieużytki przez ww. przedsiębiorcę.

Urząd nie posiadał informacji o sposobie zagospodarowania ścieków nieodprowadzonych do oczyszczalni. Ustalono², iż na terenie Gminy było w 2009 r. 1010 nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe (w tym zbiorniki na posesjach posiadających przydomowe oczyszczalnie ścieków), w 2010 r. 1016 i w I półroczu 2011 r. 1021 takich nieruchomości, jednak Urząd nie gromadził danych dotyczących liczby właścicieli nieruchomości posiadających umowy na ich opróżnianie, zawarte z przedsiębiorcą posiadającym zezwolenie na wywóz ścieków, o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³, zwanej dalej „ustawą o utrzymaniu porządku”. Na podstawie informacji uzyskanych w trakcie kontroli od przedsiębiorcy odbierającego nieczystości ciekłe, ustalono że odbierał w 2009 r. ścieki od 19 właścicieli nieruchomości, w 2010 r. od 17 i w I półroczu 2011 r. od 16 właścicieli. Ponadto na terenie Gminy zaewidencjonowano w 2009 r. 251 przydomowych oczyszczalni ścieków i 338 takich oczyszczalni w latach 2010-2011.

1. NIK ocenia negatywnie przygotowania Urzędu do prowadzenia gospodarki ściekowej na terenach nieskanalizowanych.

W regulaminie organizacyjnym Urzędu, obowiązującym od 1 stycznia 2004 r. do 30 czerwca 2011 r., nie przypisano żadnej komórce organizacyjnej, ani stanowisku w Urzędzie, prowadzenia spraw związanych z zapewnieniem mieszkańcom Gminy odprowadzania ścieków. Prowadzenia powyższych spraw nie przypisano też, w okresie objętym kontrolą, żadnemu pracownikowi Urzędu w jego zakresie obowiązków. W regulaminie organizacyjnym Urzędu, który zaczął obowiązywać od 1 lipca 2011 r. ustalono dla stanowiska ds. ochrony środowiska i gospodarki wodnej m.in. wykonywanie zadań polegających na prowadzeniu postępowań w sprawach orzekania o obowiązku przyłączenia nieruchomości do zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych oraz wydawaniu zezwoleń na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych

² na podstawie danych o ilości zbiorników sporządzonych przez Urząd w trakcie kontroli NIK i informacji uzyskanych od przedsiębiorcy opróżniającego zbiorniki bezodpływowe na terenie Gminy

³ Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.

i transportu nieczystości ciekłych. Wykonywanie powyższych zadań przypisano pracownikowi zatrudnionemu na wymienionym stanowisku, w zakresie obowiązków przyjętym przez niego w dniu 26 lipca 2011 r. Zarówno w obu ww. regulaminach, jak również w zakresach czynności pracowników Urzędu, nie wymieniono szczegółowo wykonywania zadań w zakresie m.in. prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, egzekwowania od właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe obowiązku zawarcia umowy o wywóz nieczystości ciekłych, czy też wykonywania czynności związanych z organizacją tzw. zastępczego wywozu nieczystości, tj. zadań nałożonych na gminy przepisami art. 3 ust. 3, art. 5 ust. 6 i 7 oraz art. 6 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości.

W okresie objętym kontrolą nie egzekwowano częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości ani przestrzegania warunków udzielonego zezwolenia przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność w tym zakresie.

Pan Wójt nie zapewnił, w zakresie kontrolowanej działalności, funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, pomimo takiego obowiązku, wynikającego z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Do najistotniejszych elementów wymienionej kontroli, zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵, należy system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań. W zakresie gospodarki ściekowej na obszarach nieskanalizowanych Gminy nie dysponował Pan danymi umożliwiającymi monitorowanie realizacji zadań związanych z tą gospodarką. W okresie objętym kontrolą, zadania związane z gospodarką ściekową Gminy na obszarach nieobjętych kanalizacją zbiorczą, nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej Urzędu.

2. NIK ocenia negatywnie brak działań Pana Wójta w zakresie egzekwowania od właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji lub przydomowej oczyszczalni ścieków, obowiązku wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy oraz opróżniania tych zbiorników.

W Gminie obowiązywał „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czernikowo”, uchwalony przez Radę Gminy w dniu 28 czerwca 2007 r.⁶, zwany dalej „regulaminem utrzymania czystości”, w którym nie określono wbrew wymogom zawartym w art. 4 ust. 2 pkt. 3 ustawy o utrzymaniu czystości, zasad dotyczących częstotliwości

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁵ pkt. 2.6 załącznika do komunikatu Ministra Finansów nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. - Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84

⁶ Uchwała Nr VII/37/2007.

i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Rada Gminy nie określiła górnych stawek opłat za opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, o których stanowi art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości. Również nie przygotował Pan projektu stosownej uchwały, do czego zobowiązuje art. 30 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷, zwanej dalej „ustawą o samorządzie gminnym”.

W Urzędzie nie była prowadzona do listopada 2011 r. ewidencja zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, co stanowiło naruszenie wymogu art. 3 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości. Posiadano jedynie informacje dotyczące nazwisk właścicieli oczyszczalni przydomowych i ich adresów na podstawie raportów odbioru kolejnych etapów budów tych oczyszczalni. W trakcie kontroli NIK sporządzona została i podpisana w dniu 16 listopada 2011 r. przez Pana Wójta, ewidencja zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków. Ewidencja przydomowych oczyszczalni ścieków była niekompletna, gdyż obejmowała tylko 244 z 255 oczyszczalni przydomowych zbudowanych do końca 2009 r. oraz nie obejmowała 87 oczyszczalni zbudowanych w 2010 r.

W okresie objętym kontrolą Pan Wójt nie egzekwował od właścicieli nieruchomości obowiązku pozbywania się nieczystości ciekłych zgodnie z wymogiem zawartym w art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy o utrzymaniu czystości i nie organizował tzw. zastępczego wywozu nieczystości w celu opróżniania zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów o wywóz nieczystości ciekłych, do czego zobowiązuje art. 6 ust. 6 wymienionej ustawy. W latach 2009-2011 nie wydał Pan żadnej decyzji, na podstawie art. 6 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości, ustalającej obowiązek, termin i wysokość uiszczania opłat za opróżnianie zbiorników bezodpływowych oraz sposób ich udostępniania w celu opróżnienia.

Według ustaleń kontroli NIK⁸, decyzje powyższe należało wydać właścicielom 991 nieruchomości⁹ za 2009 r. oraz 999¹⁰ za 2010 r. W I półroczu 2011 r. było 1005 właścicieli nieruchomości, w tym 338 posiadających przydomowe oczyszczalnie ścieków, którzy nie zawarli umów na opróżnianie zbiorników bezodpływowych. Uwzględniając ilość zużytej

⁷ Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁸ jak w przypisie 2.

⁹ w tym 251 posiadających przydomowe oczyszczalnie ścieków - właściciele tych nieruchomości mieli obowiązek pozbywania się komunalnych osadów ściekowych z przydomowych oczyszczalni ścieków

¹⁰ w tym 338 posiadających przydomowe oczyszczalnie ścieków

wody (tzw. bezzwrotne zużycie wody pomniejszone o 30%) i liczbę przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy oraz dane o ilości nieczystości odebranych transportem asenizacyjnym, na nieskanalizowanych obszarach Gminy w 2009 r. zagospodarowano tylko 8,2% ścieków¹¹ wytworzonych w Gminie, w 2010 r. 11,4%¹² i w I półroczu 2011 r. 14,7%¹³. Wpływ na powyższe miało przede wszystkim niepodjęcie działań w celu wyegzekwowania obowiązków od właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż realizując tzw. zastępczy wywóz nieczystości ciekłych zobowiązany był Pan, zgodnie z art. 6 ust. 7 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości, obciążyć właścicieli opróżnianych w ten sposób zbiorników opłatami w wysokości górnych stawek opłat za tego typu usługi, które zgodnie z art. 6 ust. 11 powołanej ustawy, stanowią dochód budżetu gminy¹⁴. W związku z niepodjęciem przez Radę Gminy uchwały określającej górną wysokość ww. stawek, dochodów tych nie można było zrealizować¹⁵.

3. NIK ocenia negatywnie egzekwowanie przez Pana Wójta przestrzegania obowiązków sprawozdawczych od przedsiębiorcy prowadzącego usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych oraz kontrolę zgodności działalności tego przedsiębiorcy z udzielonym zezwoleniem.

Pan Wójt nie określił wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy, pomimo obowiązku¹⁶ zawartego

¹¹ dotyczy to tylko szacunkowej ilości 15 277 m³ ścieków zagospodarowanych przez 251 przydomowych oczyszczalni, gdyż wszystkie ścieki odebrane transportem asenizacyjnym w ilości 1 188 m³ zostały przez przedsiębiorcę zajmującego się tym transportem zrzucone (wylane) na nieużytki w sołectwie Wygoda w gminie Czernikowo

¹² dotyczy to szacunkowej ilości 21 554 m³ ścieków zagospodarowanych przez 338 przydomowych oczyszczalni oraz 3 158 m³ ścieków dostarczonych do oczyszczalni ścieków transportem asenizacyjnym. Ww. przedsiębiorca wylał na teren nieużytku w sołectwie Wygoda 986 m³ ścieków odebranych w 2010 r. ze zbiorników bezodpływowych na terenie Gminy

¹³ dotyczy to szacunkowej ilości 12 661 m³ ścieków zagospodarowanych przez 338 przydomowych oczyszczalni oraz 1 350 m³ ścieków dostarczonych do oczyszczalni ścieków transportem asenizacyjnym. Ww. przedsiębiorca wylał na teren nieużytku w sołectwie Wygoda 552 m³ ścieków odebranych w I półroczu 2011 r. ze zbiorników bezodpływowych na terenie Gminy

¹⁴ do końca 2009 r. stanowiły one przychód gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej

¹⁵ biorąc pod uwagę stawki (brutto) za wywóz 1 m³ ścieków stosowane przez firmę „Eko-Jar” w Czernikowie (jeden przedsiębiorca, który odbierał nieczystości ciekłe na terenie Gminy) wynoszące 13,55 zł w latach 2009-2010 i 14,40 zł w I półroczu 2011 r. oraz uwzględniając ilość niezagospodarowanych ścieków, łączna szacunkowa kwota niepobranych opłat wyniosłaby 1.548,3 tys. zł, w tym 617,2 tys. zł za 2009 r., 571,3 tys. zł za 2010 r. i 359,8 tys. zł za I półrocze 2011 r.

¹⁶ do dnia 31 lipca 2009 r.

w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości. Wymagań tych nie określiła również Rada Gminy, na którą ten obowiązek został nałożony powyższymi przepisami z dniem 1 sierpnia 2009 r., a Pan nie przygotował projektu tej uchwały zgodnie z obowiązkiem zawartym w art. 30 ust. 2 pkt. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W okresie objętym kontrolą zezwolenie na działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy, zgodnie z Pana decyzją wydaną w dniu 28 stycznia 2008 r. na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości, posiadał jeden przedsiębiorca prowadzący firmę „Eko-Jar” w Czernikowie. Zgodnie z warunkami tego zezwolenia, nieczystości miały być transportowane do punktu zlewnego ścieków w oczyszczalni ścieków komunalnych w Czernikowie.

Do obowiązków przedsiębiorcy prowadzącego ww. działalność należało, zgodnie z art. 9a ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości oraz z wymogami powyższego zezwolenia, m.in. przekazywanie Panu Wójtowi comiesięcznych wykazów właścicieli nieruchomości, z którymi w poprzednim miesiącu zawarto umowy, bądź uległy one rozwiązaniu lub wygasły¹⁷ oraz rocznych informacji o ilości i rodzaju zebranych nieczystości¹⁸. W okresie objętym kontrolą firma „Eko-Jar” posiadająca Pana zezwolenie, nie sporządzała i nie przekazywała do Urzędu powyższych wykazów oraz informacji, a Pan Wójt nie podjął działań na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, polegających na wezwaniu przedsiębiorcy do niezwłocznego zaniechania naruszania warunków zezwolenia i w przypadku bezskuteczności takiego wezwania na cofnięciu zezwolenia bez odszkodowania. Pan Wójt nie skorzystał również z przysługujących mu na podstawie art. 8b ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości uprawnień do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem. W ocenie NIK, powyższy brak egzekwowania warunków zezwolenia, stał się jedną z przyczyn tego, iż w latach 2009-2011 (I półr.) firma „Eko-Jar” dokonała zrzutów nieczystości ciekłych, odebranych ze zbiorników bezodpływowych, na teren nieużytku położonego w Gminie (sołectwo Wygoda) w łącznej ilości 5 414 m³, w tym 2 184 m³ w 2009 r.¹⁹, 2 138 m³ w 2010 r.²⁰ i 1 092 m³ w I półroczu 2011 r.²¹

Osobą odpowiedzialną za nieprawidłowości wymienione w pkt. 1-3 jest Pan Wójt.

¹⁷ do dnia 15 miesiąca za miesiąc poprzedni.

¹⁸ do końca pierwszego kwartału za poprzedni rok kalendarzowy.

¹⁹ w tym 1188 m³ z Gminy, 990 m³ z gminy Obrowo i 6 m³ z gminy Lipno (bez zezwolenia).

²⁰ w tym 986 m³ z Gminy i 1152 m³ z gminy Obrowo.

²¹ w tym 552 m³ z Gminy i 540 m³ z gminy Obrowo.

4. NIK wnosi uwagę w zakresie przygotowania infrastruktury gminnej do odbioru nieczystości ciekłych, dotycząc niezapewnienia przez gminną oczyszczalnię ścieków, prowadzoną przez GZK, odbioru wszystkich ścieków komunalnych wytworzonych na terenie Gminy w ilości 185 500 m³ w 2009 r., 189 700 m³ w 2010 r. i 95 200 m³ w I półroczu 2011 r., przy średnim przepływie rocznym 146 000 m³/rok. W powyższym zakresie właściwe są działania Pana Wójta związane z pozyskiwaniem środków finansowych i budową przydomowych oczyszczalni ścieków, w wyniku których na terenie Gminy do 2010 r. zbudowano 338 takich oczyszczalni.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie gospodarki ściekowej na nieskanalizowanych obszarach Gminy oraz przeprowadzanie kontroli opróżniania zbiorników bezodpływowych na podstawie umów o ich opróżnianie, zawartych przez właścicieli nieruchomości z podmiotami posiadającymi zezwolenia w tym zakresie.
2. Ujęcie w ewidencji wszystkich przydomowych oczyszczalni ścieków.
3. Podjęcie działań w celu zamieszczenia w regulaminie utrzymania czystości zasad dotyczących częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.
4. Przygotowanie i przedstawienie Radzie Gminy projektu uchwały określającej górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i wywóz nieczystości ciekłych oraz projektu uchwały określającej wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie m.in. opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy.
5. Podjęcie działań w celu wyegzekwowania od wszystkich właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe obowiązku zawarcia umów na ich opróżnianie i w przypadku niezawarcia takich umów wydawanie decyzji o tzw. zastępczym wywozie nieczystości ciekłych.
6. Egzekwowanie przestrzegania obowiązków sprawozdawczych przez przedsiębiorcę prowadzącego usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy oraz kontrola zgodności jego działalności z udzielonym zezwoleniem.
7. Rozważenie ustalenia w regulaminie organizacyjnym Urzędu konkretnym komórkom organizacyjnym Urzędu i w zakresach obowiązków pracowników, zadań dotyczących

gospodarki ściekowej Gminy, z uwzględnieniem m.in. prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, egzekwowania od właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe obowiązku zawarcia umowy o wywóz nieczystości ciekłych i wykonywania czynności związanych z organizacją tzw. zastępczego wywozu nieczystości.

8. Podjęcie działań mających na celu zagospodarowanie wszystkich ścieków wytworzonych na terenie Gminy, w tym rozważenie możliwości modernizacji i rozbudowy oczyszczalni ścieków w Czernikowie.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wójta, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Wójtowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Bydgoszczy umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.