



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY. 410.015.04.2020

Jacek Idzi Kaczmarek
Burmistrz Łabiszyna

Urząd Miejski w Łabiszynie
Pl. 1000-lecia 1
89-210 Łabiszyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/046 Zbieranie i oczyszczanie ścieków komunalnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Łabiszynie ¹ Pl. 1000-lecia 1, 89-210 Łabiszyn
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Idzi Kaczmarek Burmistrz Łabiszyna ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie, monitorowanie, koordynowanie i nadzorowanie realizacji zadań w zakresie gospodarki ściekowej. 2. Sprawowanie nadzoru nad postępowaniem ze ściekami komunalnymi. 3. Finansowanie zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2020 r., z wykorzystaniem dowodów powstałych przed/po tym okresie ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Artur Gackowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/167/2020 z 8 października 2020 r. (akta kontroli str. 3-4, 185-186)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uchwałą nr IX/169/15 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego⁶ ustanowiono na terenie gminy Łabiszyn⁷ Aglomerację, w której określono jej granice oraz równoważną liczbę mieszkańców. Aglomeracja przystąpiła do udziału w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych⁸, i w jego piątej aktualizacji⁹ określiła zadania inwestycyjne – trzy etapy budowy kanalizacji oraz prace modernizacyjne związane z budową kanalizacji ściekowej, a także zaplanowała modernizację oczyszczalni ścieków. NIK pozytywnie ocenia realizację bez opóźnień dwóch (z trzech) etapów budowy kanalizacji oraz zapewnienie środków finansowych na trzeci etap, a także uzyskanie gwarancji finansowych na IV etap budowy¹⁰. Przez cały kontrolowany okres wskaźnik koncentracji był zgodny z wymogami

¹ Dalej: „Urząd”.

² W całym kontrolowanym okresie, dalej: „Burmistrz”.

³ Czynności kontrolne zakończono 24 lutego 2021 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej „Uchwała Aglomeracyjna z 2015 r.” (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2015 r. poz. 2113).

⁷ Dalej „Aglomeracja”.

⁸ Zatwierdzonym przez Radę Ministrów w dniu 16 grudnia 2003 r., dalej „KPOŚK”.

⁹ Zatwierdzonej przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2017 r., dalej „V AKPOSK”.

¹⁰ Zadanie nie ujęte w V AKPOSK.

rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2014 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji¹¹, tj. był nie mniejszy niż 120 mieszkańców na 1 km sieci kanalizacyjnej.

W Urzędzie prowadzono ewidencję zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, jednak nie była ona aktualna – ostatnią jej aktualizację przeprowadzono w lipcu 2015 r. Nadzór na gospodarką ściekami w gminie prowadzony był poprzez współpracę komórek organizacyjnych Urzędu z Zakładem Wodociągów i Kanalizacji w Łabiszynie¹². Nie był on jednak wystarczający, czego efektem było wykazanie nierzetelnych danych w zakresie zbiorników i przydomowych oczyszczalni w sprawozdaniach SG-01 oraz w sprawozdaniach z realizacji KPOŚK, które zawierały również błędne dane w zakresie: środków finansowych przeznaczonych na inwestycje i modernizację kanalizacji oraz liczbie podłączonych mieszkańców. W gminie uchwalono możliwość dofinansowania jej środkami budowy przydomowych oczyszczalni ścieków. Na ten cel wydatkowano 10 tys. zł, z tym, że w jednym przypadku dotację przyznano z naruszeniem regulaminu ich udzielania.

Efektom nieskutecznego nadzoru były niekompletne kwartalne sprawozdania składane przez podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Na 22 sprawozdania braki stwierdzono w 10, ponadto Burmistrz nie wzywał przedsiębiorców do ich uzupełnienia lub poprawienia, do czego zobowiązany był na podstawie art. 9 p ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹³, a także nie wykonywał dyspozycji określonej w art. 5 ust. 7 ww. ustawy, obligującej do wydania decyzji nakazującej wykonanie obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej wobec osób, które takiego obowiązku nie wykonały. Ponadto w wyniku tak prowadzonego nadzoru, część ścieków surowych nie była ewidencjonowana, a w Urzędzie nie posiadano wiedzy o miejscu ich zutylizowania. Nie posiadano też wiedzy o nieruchomościach, których właściciele nie zawarli umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków.

Powyższe ustalenia wskazują na brak skutecznego i wystarczającego nadzoru Burmistrza nad realizacją zadań przez podległych pracowników zajmujących się gospodarką ściekową w gminie. Do powstania powyższych nieprawidłowości przyczynił się również fakt nieprzeprowadzenia weryfikacji Aglomeracji. W ocenie NIK działanie takie - pomimo braku jego obowiązku, pozwoliłoby gminie na uzyskanie rzetelnych danych niezbędnych m.in. do realizacji obowiązków sprawozdawczych w ramach KPOŚK. Działania takie podjęto dopiero w 2020 r., w ich efekcie pozyskano wiarygodne dane dotyczące Aglomeracji, które ujęto w kolejnej uchwale aglomeracyjnej z 2020 r.

¹¹ Dz. U. z 2014 poz. 995, uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r.

¹² Jednostka organizacyjna Urzędu, dalej „ZWik” lub „Zakład”.

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1439, dalej „Ustawa o porządku w gminach”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie, monitorowanie, koordynowanie i nadzorowanie realizacji zadań w zakresie gospodarki ściekowej

1.1 Organizacja zadań w zakresie gospodarki ściekowej

Opis stanu faktycznego

W skład Aglomeracji wchodziła wyłącznie Gmina Łabiszyn, a odbiorem ścieków z jej terenu zajmował się ZWiK. W celu realizacji obowiązku sprawozdawczego KPOŚK, Zakład przekazywał część danych potrzebnych do opracowania sprawozdania, w formie kopii sprawozdań OS-5¹⁵ i M-06¹⁶. Burmistrz podał, że w ramach współpracy referatów Inwestycji i Gospodarki Mieszkaniowej¹⁷ oraz Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami¹⁸, przekazuje się ponadto informacje dotyczące planowanych i realizowanych inwestycji.

(akta kontroli str. 80-102)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym¹⁹ zadania w zakresie ochrony środowiska i gospodarki odpadami zostały przypisane Referatowi Ochrony Środowiska i polegały m.in. na: a) realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁰ i ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne²¹, b) sporządzaniu raportów z wykonania programów i przedstawianiu ich radzie; c) prowadzeniu spraw związanych z utrzymaniem czystości i porządku w gminie oraz tworzeniu warunków niezbędnych do ich utrzymania; d) prowadzeniu ewidencji zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej; e) prowadzeniu ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków w celu kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnych.

(akta kontroli str. 50-54)

Sprawami gospodarki ściekami zajmowała się Inspektor ds. ochrony środowiska, która zobowiązana była m.in. do: 1) realizacji zadań wynikających z ustawy POŚ i uPW; 2) prowadzenia spraw związanych z ewidencją i kontrolą częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych; 3) prowadzenia postępowań w zakresie wydawania przedsiębiorcom zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych; 4) prowadzenia analiz i sprawozdawczości dotyczących odebranych nieczystości ciekłych; 5) przeprowadzania kontroli przedsiębiorców w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych; 6) prowadzenia sprawozdawczości z realizacji KPOŚK.

¹⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁵ Sprawozdanie z oczyszczalni ścieków miejskich i wiejskich.

¹⁶ Sprawozdanie o wodociągach, kanalizacji i wywozie nieczystości ciekłych gromadzonych w zbiornikach bezodpływowych.

¹⁷ Dalej „Referat Inwestycji”.

¹⁸ Dalej „Referat Ochrony Środowiska”.

¹⁹ Zarządzenie Nr 120.58.2017 Burmistrza Łabiszyna z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Łabiszynie, dalej „Regulamin organizacyjny”.

²⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm., dalej POŚ”.

²¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 310 ze zm., dalej „uPW”.

W okresie od 1 września 2018 r. do 28 lutego 2020 r. osoba ta przebywała na zwolnieniu lekarskim, w związku z czym zadania te realizował wyznaczony pracownik którego zakres obowiązków był tożsamy z zakresem Inspektor ds. ochrony środowiska.

(akta kontroli str. 5-10)

Obowiązek wywozu nieczystości ciekłych²² nie rzadziej niż raz na pół roku oraz pozbywania się osadów²³ nie rzadziej niż raz w roku, w sposób systematyczny, nie dopuszczając do jego przepełnienia się, gwarantując zachowanie czystości i porządku na nieruchomości, w odniesieniu do obu form zbierania ścieków, został określony w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łabiszyn²⁴.

(akta kontroli str. 11-13)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2 Weryfikacja Aglomeracji

Opis stanu
faktycznego

W Uchwale Aglomeracyjnej z 2015 r. nie ujęto zadań inwestycyjnych, a dane w niej zawarte były zgodne z danymi przedstawionymi w aktualizacji KPOŚK z 2017²⁵ r. Uchwała przez okres objęty kontrolą nie była zmieniana.

(akta kontroli str. 14-49, 55-79)

W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie przeprowadzono przeglądu obszaru Aglomeracji. Burmistrz podał, że w 2020 r. podjęto działania, zmierzające do aktualizacji jej obszaru i granic, ze względu na wygaśnięcie z końcem roku 2020 obowiązującej uchwały Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2015 r. Ponadto przeprowadzono weryfikację obszaru i granic Aglomeracji oraz równoważnej liczby mieszkańców, bez uprzedniego sporządzenia przeglądu.

(akta kontroli str. 80-90)

W skład Aglomeracji weszły²⁶: część miasta Łabiszyn oraz miejscowości z terenu Gminy Łabiszyn: Smerzyn (część miejscowości), Lubostroń, Załachowo (część miejscowości). Równoważna liczba mieszkańców²⁷ wyniosła 5 753, w tym: 5 198 rzeczywistych mieszkańców, 154 osoby czasowo przebywające, 393 wynik dobowego ładunku ścieków odprowadzanych przez zakłady przemysłowe i usługowe. Oczyszczalnia ścieków była zlokalizowana na terenie miasta Łabiszyn. Uchwała Aglomeracyjna z 2015 r. została uzgodniona przez Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu i Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Bydgoszczy. Projekt uchwały spełniał wszystkie wymagania określone w § 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2014 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji²⁸, w tym m.in.: w części opisowej określał długość planowanej do budowy sieci kanalizacyjnej oraz podawał opis gospodarki ściekowej zawierający: informacje na temat oczyszczalni ścieków, jej przepustowość

²² Z nieruchomości wyposażonej w zbiornik bezodpływowy.

²³ Z nieruchomości wyposażonej w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych.

²⁴ Uchwała Nr XIII/113/16 Rady Miejskiej w Łabiszynie z dnia 13 kwietnia 2016 r.

²⁵ Dalej „V AKPOSK”.

²⁶ Dane za 2015 r.

²⁷ Dalej „RLM”.

²⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 995, uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r., dalej „rozporządzenie Aglomeracyjne z 2014 r.”

i wydajność, ilość ścieków tam dostarczanych, informacje dotyczące indywidualnych systemów oczyszczania ścieków obsługujących mieszkańców aglomeracji.

(akta kontroli str. 14-49, 726-727)

Wskazany w Uchwale Aglomeracyjnej z 2015 r. wskaźnik koncentracji był zgodny z wymogiem określonym w rozporządzeniu Aglomeracyjnym z 2014 r., tj. był nie mniejszy niż 120 mieszkańców na 1 km sieci kanalizacyjnej.

(akta kontroli str. 14-49)

Przekazane w ankiecie aktualizacyjnej dane dla potrzeb sporządzenia aktualizacji KPOŚK w 2021 r.²⁹, w zakresie obszaru i granic Aglomeracji oraz w zakresie RLM³⁰ oraz RLMrz³¹, były zgodne z obowiązującą uchwałą o ustanowieniu aglomeracji Łabiszyn.

(akta kontroli str. 14-49, 103-153)

Uchwałą Nr XIX/147/20 Rady Miejskiej w Łabiszynie³² z dnia 2 grudnia 2020 r. wyznaczono obszar i granice Aglomeracji Łabiszyn³³ (o RLM wynoszącej 5 550), w której planowano realizację III etapu budowy kanalizacji w Łabiszynie. Została ona uzgodniona z: PGW WP, Zarządem Zlewni w Inowrocławiu oraz Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Bydgoszczy. Projekt uchwały zawierał wszystkie wymagane elementy określone w § 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszarów i granic aglomeracji³⁴. Zgodnie z uchwałą długość sieci kanalizacyjnej wynosiła łącznie 29,58 km, w tym: 14 km grawitacyjnej, 9,28 km tłocznej i 6,3 km ogólnospławnej. Planuje się wybudować kolejne 1,84 km, w tym 1,33 km grawitacyjnej i 0,51 km tłocznej. Na terenie Aglomeracji przebywało łącznie 5 188 osób, w tym 4 976 stałych mieszkańców, 262 przebywających czasowo i 130 RLM przemysłu. Wskaźnik koncentracji wynosił 175. Średnia dobową ilość ścieków komunalnych powstających na terenie aglomeracji wynosiła łącznie 434,451 m³, w tym 405,479 m³ dostarczonych siecią kanalizacyjną, 28,479 m³ powstających w zbiornikach bezodpływowych oraz 0,493 m³ powstających w przydomowych oczyszczalniach ścieków. Średnia dobową przepustowość istniejącej oczyszczalni ścieków kształtowała się na poziomie 680 m³/d, a skład jakościowy w zakresie: a) BZT₅ [mgO₂/dm³]; b) ChZTCr [mgO₂/dm³] oraz c) Zawiesiny ogólnej [mg/dm³] wynosił odpowiednio: a) ścieki surowe - 440,0 ścieki oczyszczone - 6,0; b) ścieki surowe - 1335,0 ścieki oczyszczone - 52,7 oraz c) ścieki surowe - 567,5 ścieki oczyszczone - 14,1.

(akta kontroli str. 460-519, 728-735)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.3 Planowanie zadań w zakresie gospodarki ściekowej na terenie aglomeracji i obszarach poza aglomeracją

Opis stanu
faktycznego

W V AKPOŚK ujęto działania w zakresie budowy i modernizacji sieci kanalizacyjnej. Zamierzano wybudować 3,4 km sieci o wartości 5 900 tys. zł. Prace

²⁹ Dalej „VI AKPOŚK”.

³⁰ Zgodnie z obowiązującą uchwałą dot. Aglomeracji.

³¹ Wartość z V AKPOŚK.

³² Dalej „Uchwała Aglomeracyjna z 2020 r.”.

³³ Opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko Pomorskiego, poz. 6405 z dnia 14 grudnia 2020 r.

³⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1586.

przygotowawcze zaplanowano od 20 lutego 2015 r., rozpoczęcie prac od 1 maja 2018 r. a zakończenie działań do 31 grudnia 2020 r. Zaplanowano także roboty modernizacyjne sieci na odcinku 1,4 km o wartości 1 700 tys. zł, które miały być realizowane od 1 maja do 31 grudnia 2019 r. Wskazane inwestycje planowano realizować w ramach trzech zadań:

- budowa zbiorników retencyjnych wody, pompowni II^o i budowa II^o filtracji wody na stacji uzdatniania wody oraz budowa sieci kanalizacyjnej w Łabiszynie etap I³⁵,
- budowa i przebudowa kanalizacji w mieście Łabiszyn - etap II³⁶,
- budowa kanalizacji w mieście Łabiszyn - etap III³⁷.

W V AKPOŚK przewidziano także prace modernizacyjne³⁸ na oczyszczalni ścieków w Łabiszynie. Rozpoczęcie robót przygotowawczych zaplanowano na 1 stycznia 2019 r., rozpoczęcie robót na 1 maja 2020 r. a zakończenie 31 grudnia 2021 r. Określono nakłady niezbędne na realizację tego zadania w wysokości 2 000 tys. zł.

Łącznie na zadania budowy, modernizacji sieci kanalizacyjnej i na oczyszczalni ścieków zaplanowano 9 600 tys. zł. w tym 1 440 tys. zł środków własnych i 8 160 tys. zł z Regionalnego Programu Operacyjnego.

(akta kontroli str. 55-79)

Zakres przedsięwzięć ujęty w V AKPOŚK był zgodny z danymi przekazanymi przez Urząd Gminy na potrzeby aktualizacji KPOŚK.

W V AKPOŚK stwierdzono, że w momencie opracowywania danych, sieć kanalizacyjna nie spełniała jednego z trzech warunków określonych w Dyrektywie 91/271/EWG, tj. wyposażenia Aglomeracji w system zbierania ścieków komunalnych gwarantujący blisko 100% poziom obsługi. Poziom ten wynosił 81%. Realizacja wskazanych zadań miała spowodować przyrost liczby rzeczywistych mieszkańców o 900 osób, co spowodowałoby, że wskaźnik ten wzrósłby do 97%.

(akta kontroli str. 55-79, 154-167)

W Uchwale Aglomeracyjnej z 2015 r. nie wskazano zadań inwestycyjnych w zakresie budowy kanalizacji. Budowę kanalizacji w Łabiszynie, podzieloną na trzy etapy wpisano do V AKPOSK.

Zadanie Etap I wpisano do budżetu na 2017 r.³⁹ ze środkami w wysokości 1 550 tys. zł. W wyniku modyfikacji budżetu kwotę na tę inwestycję zmieniono do wysokości wynagrodzenia ustalonego w wyniku postępowania przetargowego. Zadanie zostało także ujęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej⁴⁰ Gminy Łabiszyn na lata 2017-2024 z 29 grudnia 2017 r.

Projekt na Zadanie Etap II został wpisany do budżetu na 2017 r.⁴¹, a środki na realizację tego zadania wpisano do budżetu na 2019 r.⁴². Zadanie to ujęto w WPF na lata 2018-2024 uchwałą z 11 kwietnia 2018 r., a także na lata 2019-2025.

Koszty projektu dla Zadania Etap III zostały ujęte w budżecie na 2018 r.⁴³, a następnie w budżecie na 2019 r.⁴⁴. Środki na realizację Zadania wpisano do

³⁵ Dalej „Zadanie Etap I”.

³⁶ Dalej „Zadanie Etap II”.

³⁷ Dalej „Zadanie Etap III”.

³⁸ Bez doprecyzowania w jakim zakresie.

³⁹ Uchwała nr XIX/184/16 Rady Miejskiej w Łabiszynie z dnia 28 grudnia 2016 w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Łabiszyn na 2017 rok.

⁴⁰ Dalej: „WPF”.

⁴¹ Uchwała Nr XX/197/17 Rady Miejskiej w Łabiszynie z dnia 8 lutego 2017 r.

⁴² Uchwała Nr III/24/18 Rady Miejskiej w Łabiszynie z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Łabiszyn na 2019 rok.

budżetu gminy Łabiszyn na 2020 r.⁴⁵, a także do WPF na lata 2019 – 2025, i 2020-2028.

(akta kontroli str. 295-296)

W kontrolowanym okresie uchwalono dwa regulaminy dostarczania wody i odprowadzania ścieków: z 30 grudnia 2011 r.⁴⁶ i z 8 maja 2019 r.⁴⁷ Oba zawierały wymagania określone w art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁴⁸, tj.: warunki przyłączenia do sieci oraz odbiór wykonanych przyłączy, techniczne warunki określające możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, Zgodnie z nimi, przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne zawiera umowę z Odbiorcą usług na podstawie złożonego pisemnego wniosku o zawarcie umowy, a miejscem dostarczania wody jest zawór za wodomierzem głównym. Miejscem odbioru ścieków przy grawitacyjnym ich odprowadzaniu jest studnia rewizyjna lub trójnik na kanale w ulicy, w przypadku przyłączy w systemie ciśnieniowym miejscem odbioru ścieków jest przewód w ulicy. Za bezumowne pobieranie wody i odprowadzanie ścieków Odbiorca usług ponosi konsekwencje wynikające z art. 28 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

(akta kontroli str. 168-176, 187-206)

W budżecie Gminy Łabiszyn na 2020 r. wpisano realizację kolejnego zadania z V AKPOSK - Budowa kanalizacji w m. Łabiszyn - etap III, za 822,9 tys. zł, w tym 176,9 tys. zł ze środków własnych. Zadanie to zostało także wpisane do WPF Gminy Łabiszyn na lata 2020- 2028⁴⁹, z okresem realizacji 2019-2021, łącznymi nakładami w wysokości 4 138,0 tys. zł, w tym: 822,9 tys. zł w 2020 r. i 3 265,1 tys. zł w 2021 r. Planowany efekt rzeczowy to wybudowanie 2,28 km kanalizacji.

(akta kontroli str. 80-90, 295-296, 396-416)

W ramach VI aktualizacji KPOŚK, 31 października 2019 r. Urząd przesłał do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Bydgoszczy wypełnioną ankietę. Po uzupełnieniach z 12 listopada 2019 r. ostateczną wersję przekazano 5 lutego 2020 r. W dniu 15 stycznia 2021 r. przesłano do Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie skorygowaną ankietę do VI AKPOSK uwzględniającą dane z Uchwały Aglomeracyjnej z 2020 r. Ujęto budowę kanalizacji w mieście Łabiszyn - etap III, której koszt oszacowano na 2 615,1 tys. zł, w ramach której zamierzano do 31 sierpnia 2021 r. wybudować 1,85 km sieci i podłączyć kolejnych 268 mieszkańców. Zaplanowano również modernizację oczyszczalni ścieków⁵⁰ za 6 000 tys. zł z terminem realizacji 2022 – 2025. Zaproponowane w ankiecie przedsięwzięcia przewidywały spełnienie wszystkich trzech warunków dyrektywy 91/271/EWG

⁴³ Uchwała Nr XXXV/304/18 Rady Miejskiej w Łabiszynie z dnia 29 sierpnia 2018 r.

⁴⁴ Uchwała Nr III/24/18 Rady Miejskiej w Łabiszynie z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Łabiszyn na 2019 rok i następne.

⁴⁵ Uchwała nr XII/92/19 Rady Miejskiej w Łabiszynie z dnia 30 grudnia 2019 r.

⁴⁶ Uchwała Nr XI/103/11 Rady Miejskiej w Łabiszynie z dnia 30 grudnia 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy wyrokiem z dnia 29 stycznia 2019 r. o sygn. akt II SA/Bd 1382/18. na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stwierdził nieważność uchwały. Jak wskazał Sąd w uzasadnieniu wyroku, podstawą stwierdzenia nieważności było istotne naruszenie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028), polegające na skierowaniu uchwały tylko do ZWiK, w związku z czym uchwała ta nie miała charakteru aktu o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, tj. nie mogła stanowić aktu prawa miejscowego.

⁴⁷ Uchwała Nr VI/48/19 Rady Miejskiej w Łabiszynie z dnia 8 maja 2019 r., obowiązująca od 30 maja 2019 r.

⁴⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 2028.

⁴⁹ Uchwała nr XIV/112/20 Rady Miejskiej w Łabiszynie z dnia 31 marca 2020 r.

⁵⁰ Bez doprecyzowania, na czym miała polegać ta modernizacja.

w zakresie: wydajność oczyszczalni, standardów oczyszczania oraz systemu zbierania ścieków komunalnych obejmującego 98,3% mieszkańców Aglomeracji.

(akta kontroli str. 103-153, 693-720, 736-746)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.4 Monitorowanie realizacji zadań w zakresie gospodarki ściekowej na terenie aglomeracji (KPOŚK)

Opis stanu
faktycznego

Aglomeracja była zlokalizowana na terenie jednej gminy, a ZWiK⁵¹ był jej jednostką organizacyjną, w związku z tym wszystkie dane dotyczące gospodarki ściekami były dostępne w Urzędzie. Monitorowanie realizacji zadań w zakresie gospodarki ściekowej na jej terenie nie zostało sformalizowane i nie było dokumentowane. Burmistrz podał, że odbywało się to poprzez współpracę Referatu Inwestycji, ZWiK oraz Referatu Ochrony Środowiska, a wyniki analizy ujmowane były w corocznych sprawozdaniach z realizacji KPOŚK.

(akta kontroli str. 370-378)

W V AKPOSK zaplanowano na terenie Aglomeracji łącznie trzy zadania dotyczące budowy kanalizacji. Etap I został zrealizowany w 2017 r., etap II w 2019 r., a etap III miał być zrealizowany do końca 2020 r. Burmistrz podał, że ze względu na procedowanie dofinansowań oraz współtowarzyszącą inwestycję modernizacji drogi wojewódzkiej nr 254, w pasie której planowana jest budowa sieci kanalizacyjnej w ramach etapu III, jego realizacja została przesunięta na rok 2021 r., w związku z czym przedmiotową inwestycję ujęto i zaktualizowano termin jej realizacji w ankiecie do VI AKPOŚK. Na dzień zakończenia kontroli etap III był w trakcie procedowania przetargowego.

W V AKPOSK ujęto również zadanie dotyczące modernizacji oczyszczalni ścieków, które miało być rozpoczęte w maju 2020 r. a zakończone w grudniu 2021 r. Do dnia zakończenia kontroli zadanie nie zostało rozpoczęte. Burmistrz podał, że modernizacja oczyszczalni warunkowana była otrzymaniem środków zewnętrznych. Niestety w okresie obowiązywania V AKPOŚK nie pojawiła się możliwość pozyskania ewentualnego dofinansowania na cel związany z modernizacją oczyszczalni ścieków. W związku z powyższym nie zrealizowano w pełni inwestycji modernizacyjnej, jaką początkowo zakładano. We wskazanym okresie wykonano natomiast szereg prac modernizacyjnych (wymiana urządzeń) we własnym zakresie, tj. ze środków ZWiK i częściowo ze środków Gminy Łabiszyn. W 2019 roku rozpoczęto modernizację systemu automatycznego sterowania i wizualizacji procesu technologicznego. Zadanie zostało zakończone w 2020 r.

(akta kontroli str. 55-90, 154-167, 396-416, 425-428, 566-651)

W V AKPOSK podano, że wskaźnik zbierania siecią na terenie Aglomeracji wynosił 81%, a po zrealizowaniu zaplanowanych inwestycji, do 31 grudnia 2020 r., miał wynosić 97%. W sprawozdaniach z realizacji KPOŚK za lata 2017 – 2019, wskaźnik zbierania siecią był stały i wynosił 83,5%.

Realizacja dwóch etapów budowy umożliwiła podłączenie do sieci kanalizacyjnej 383⁵² osób, w związku z czym wskaźnik zbierania siecią wynosił 87,8%⁵³. W ramach III etapu budowy kanalizacji planowano podłączyć 268 osób, w takim wypadku

⁵¹ Z siedzibą w Urzędzie Miejskim.

⁵² 180 w ramach I etapu i 203 w ramach II etapu.

⁵³ Liczba mieszkańców korzystających z systemu kanalizacyjnego – 5 044, liczba rzeczywistych mieszkańców w Aglomeracji – 5 745.

omawiany wskaźnik wynosiłby 92,5%. Wskazuje to na brak osiągnięcia wymaganego wskaźnika na poziomie 98%. W zakresie wskazania podstawy zaplanowania przyrostu korzystających z sieci kanalizacyjnej na poziomie 900 osób oraz przyczyny braku realizacji tego wskaźnika, Burmistrz podał, że dane do V AKPOŚK były szacowane przed powstaniem faktycznych projektów na poszczególne etapy i zostały zaczerpnięte z ewidencji ludności.

W Uchwale Aglomeracyjnej z 2020 r. podano, że liczba rzeczywistych mieszkańców wynosiła 5 550, w tym 5 188⁵⁴ osób korzystających z sieci kanalizacyjnej, co oznacza, że wskaźnik zbierania siecią wynosi 93,5%. Po realizacji III etapu budowy kanalizacji i przyłączeniu kolejnych 268 osób, wskaźnik osiągnie 98,3%. W zakresie rozbieżności w: V AKPOSK, sprawozdaniach z realizacji KPOŚK, ankiecie do VI AKPOSK i Uchwale Aglomeracyjnej z 2020 r. Burmistrz podał, że sprawozdawczość z realizacji KPOŚK za lata 2017-2019 oraz dane do VI AKPOSK oparte były o niespójności, wynikające z nieprecyzyjnego przepływu informacji między jednostkami urzędu, nieścisłościami i omyłkami, a w konsekwencji błędnymi danymi zarówno do sprawozdań z realizacji KPOŚK za lata 2017-2019, jak i do ankiety do VI AKPOSK. Mając świadomość konieczności zaktualizowania danych na potrzeby sporządzenia nowej uchwały, powzięto stosowne kroki, angażując podmiot zewnętrzny, który dokonał przeglądu danych źródłowych, aktualizując zarówno granice jak i dane liczbowe nowo wyznaczonej Aglomeracji. Stąd niespójność danych sprawozdawczych za lata 2017-2019 z danymi zawartymi w Uchwale Aglomeracyjnej z 2020 roku, która to zawiera prawdziwe i wiarygodne dane.

Biorąc pod uwagę powyżej opisane okoliczności oraz rzetelnie zweryfikowane dane, aktualny wskaźnik zbierania ścieków na terenie Aglomeracji szacowany jest na ok. 93,48%. Realizacja inwestycji Budowa kanalizacji w m. Łabiszyn - etap III, pozwoli osiągnąć wskaźnik zbierania ścieków na poziomie 98,31%⁵⁵.

(akta kontroli str. 80-90, 154-167, 207-250, 354-359, 524-537, 673-720)

Sprawozdania z realizacji KPOŚK⁵⁶ za 2017 - 2019 rok przekazano Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie⁵⁷, w terminie określonym w art. 89 ust. 1 uPW.

Do sprawozdania za 2019 r. 2 marca 2020 r. Urząd przekazał korektę w zakresie kolumny 51⁵⁸ oraz 15 czerwca 2020 r.⁵⁹ korektę w zakresie omyłki pisarskiej dotyczącej liczby mieszkańców stałych korzystających ze zbiorników bezodpływowych.

(akta kontroli str. 207-294)

W Urzędzie nie opracowano analiz danych potrzebnych do wypełnienia formularzy KPOŚK. Burmistrz podał, że sprawozdania opracowuje się na podstawie współpracy między Referatem Inwestycji, ZWiK oraz Referatem Rolnictwa.

Sprawozdania za lata 2017 - 2019 r. zawierały zaktualizowane dane dotyczące długości sieci kanalizacyjnej (przyrost). W zakresie ilości osób podłączonych do kanalizacji, środków przeznaczonych na inwestycje oraz wskaźnika zbierania siecią,

⁵⁴ RLM mieszkańców - 4 796; RLM przemysłu - 130; RLM osób czasowo przebywających w Aglomeracji - 262.

⁵⁵ Wyliczenie na stronie 39 dokumentu „Aktualizacja obszaru i granic Aglomeracji Łabiszyn”.

⁵⁶ Sprawozdania za lata 2018 - 2019 przesłano odpowiednio 31 stycznia 2019 r. i 28 lutego 2020 r.

⁵⁷ Dalej „PGW Wody Polskie”.

⁵⁸ Błąd wynikający z zaokrąglenia przez program Excel.

⁵⁹ W odpowiedzi na wiadomość elektroniczną z dnia 10 czerwca 2020 r.

sprawozdania te zawierały błędne dane, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 207-294, 370-378)

Opublikowane przez PGW Wody Polskie za 2018 r., dane z realizacji Programu były tożsame z danymi przekazanymi w sprawozdaniu przez Burmistrza.

(akta kontroli str. 207-231)

W latach 2018 – 2019 zrealizowano zadanie „Modernizacja ulicy Sienkiewicza i Krótkiej w Łabiszynie”, w ramach której przebudowano 0,348 km sieci kanalizacji sanitarnej za łącznie 105,88 tys. zł. Zadanie sfinansowano ze środków własnych.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na błędnym wypełnianiu sprawozdań z realizacji KPOŚK za lata 2017 – 2019:

I. W zakresie ilości osób podłączonych do kanalizacji.

1. W sprawozdaniu z realizacji KPOŚK za 2017 r. podano, że ilość osób obsługiwanych przez tabor wynosi 865, co w porównaniu z danymi w V AKPOSK⁶⁰, gdzie podano 1000, wskazuje na spadek o 135 osób. Taka ilość wykazana została także w części sprawozdania dotyczącej liczby mieszkańców podłączonych do sieci kanalizacyjnej w roku sprawozdawczym. Kontrola wskazała, że mieszkańców ulic Sienkiewicza, Zaulek, Farna i Krótka⁶¹ podłączono dopiero w 2018 i 2019 r.

2. W sprawozdaniu z realizacji KPOŚK za 2018 r. podano⁶², że nie podłączono żadnych mieszkańców. Kontrola wskazała, że w 2018 r. mieszkańcy ulic Sienkiewicza, Zaulek, Farna i Krótka, zawierali umowy z ZWiK na odbiór ścieków.

3. W sprawozdaniu z realizacji KPOŚK za 2019 r. podano, że podłączono 33 osoby, podczas gdy ustalenia kontroli wskazują, że w przypadku ulic Sienkiewicza, Zaulek, Farna i Krótka, Pl. 1000 lecia, podłączono przynajmniej 180 osób.

Burmistrz wyjaśnił, że wskazane błędy są wynikiem nieprecyzyjnego przepływu informacji między jednostkami urzędu oraz niespójności danych, czego konsekwencją było uwzględnienie błędnych danych w sprawozdaniach KPOŚK za 2017, 2018 i 2019 rok.

(akta kontroli str. 675-692)

II. W zakresie środków przeznaczonych na inwestycje.

W sprawozdaniu z realizacji KPOŚK za 2017 r. podano kwotę wydatków na budowę kanalizacji – 3 424,4 tys. zł, podczas gdy z dokumentacji finansowej wynika, że faktycznie wydatkowano 2 068,6 tys. zł. Z kolei w sprawozdaniu z realizacji KPOŚK za 2018 r. podano kwotę 274,9 tys. zł z przeznaczeniem na modernizację sieci, podczas gdy faktycznie wydatkowano 62,9 tys. zł.

Burmistrz wyjaśnił, że błąd w sprawozdaniu za 2017 r. jest wynikiem ujęcia w kosztach całej inwestycji w ramach przedmiotowego dofinansowania Budowy sieci kanalizacyjnej etap I, a także Budowy zbiorników retencyjnych wody i pompowni II^o na stacji uzdatniania wody w Łabiszynie. Odnośnie sprawozdania za 2018 r. Burmistrz wyjaśnił, że kwota zapisana w sprawozdaniu obciążona jest błędem i dotyczyła łącznej kwoty wydatków na modernizację ulic, na którą składały się

⁶⁰ Opracowaną w 2016 r.

⁶¹ Ulice, które znajdowały się w zasięgu „oddziaływania” I etapu budowy kanalizacji.

⁶² Kolumna 41.

roboty kanalizacyjne, drogowe, wodociągowe. Faktycznie na materiały i roboty związane z branżą kanalizacyjną wydatkowano 62,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 441-455)

III. W zakresie wskaźnika zbierania siecią.

Wskaźnik zbierania siecią w sprawozdaniach z realizacji KPOŚK za lata 2017 – 2019 był stały i wynosił 83,5% podczas gdy w 2019 r. podłączono przynajmniej 180 osób, a co za tym idzie wskaźnik uległ zmianie.

Burmistrz wyjaśnił, że sprawozdawczość z realizacji KPOŚK za lata 2017-2019 oraz dane do VI AKPOŚK oparte były o niespójności informacyjne, nieścisłości i omyłki, których wynikiem były błędnie przekazywane dane do sprawozdań z realizacji KPOŚK za lata 2017-2019.

(akta kontroli str. 55-79, 207-250, 370-378, 441-455, 524-537, 652-655)

Zdaniem NIK powyższe nieprawidłowości wskazują, że przyjęte niesformalizowane i nieudokumentowane rozwiązania w zakresie współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu, nie spełniają swoich założeń i nie pozwalają na rzetelne realizowanie nałożonych obowiązków. Rozwiązania te nie odpowiadają wymaganiom kontroli zarządczej określonym w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶³. Stosownie do cz. D Komunikatu pt. *Informacja i komunikacja* osoby zarządzające oraz pracownicy powinni mieć zapewniony dostęp do informacji niezbędnych do wykonywania przez nich obowiązków, a system komunikacji powinien umożliwiać przepływ potrzebnych informacji wewnątrz jednostki, zarówno w kierunku pionowym jak i poziomym. Osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań. Należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki, a także efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i realizację zadań.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie określono zadania związane z gospodarką ściekową i przypisano je do konkretnej komórki organizacyjnej Urzędu, w tym wyznaczonym pracownikom. W V AKPOSK zaplanowano trzy zadania inwestycyjne związane z budową kanalizacji, z czego zrealizowano dwa. Zaplanowano, ale nie zrealizowano prac modernizacyjnych na oczyszczalni ścieków. W gminie uchwalono regulamin utrzymania porządku i czystości, w którym określono m.in. obowiązek opróżniania zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków bytowych. W 2020 r. podjęto nową uchwałę Aglomeracyjną, przed utratą mocy przez poprzednio regulujący te kwestie akt prawa miejscowego. Sprawozdania z realizacji KPOŚK za lata 2017 - 2019 rok zostały terminowo przekazane, jednak w niektórych pozycjach zawierały nierzetelne dane, co było m.in. efektem nieobjęcia systemem kontroli zarządczej procesu efektywnego i skutecznego przepływu informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu pozwalającym na właściwe realizowanie zadań.

⁶³ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

2. Sprawowanie nadzoru nad postępowaniem ze ściekami komunalnymi na obszarze gminy

2.1 Sprawowanie nadzoru nad postępowaniem ze ściekami komunalnymi na obszarze gminy

Opis stanu faktycznego

Na 31 grudnia 2018 r. w gminie Łabiszyn zameldowanych było 9 969 osób, z czego 4 289 (43%) korzystało z sieci kanalizacyjnej, a 5 241 osób (52,6%) zbierało nieczystości ciekłe w bezodpływowych zbiornikach. Na koniec 2019 r. w gminie zameldowanych było 9 993 osób, 4 453 mieszkańców (44,6%) korzystało z sieci kanalizacyjnej, a 5 101 osób (51%) zbierało nieczystości ciekłe w bezodpływowych zbiornikach. Na 30 września 2020 r. na terenie gminy Łabiszyn zameldowanych było 10 065 mieszkańców, 4 796 (47,7%) korzystało z sieci kanalizacyjnej, a 4 830 mieszkańców (48%) zbierało nieczystości ciekłe w bezodpływowych zbiornikach. Liczba osób zbierających i oczyszczających ścieki w przydomowych oczyszczalniach ścieków była stała i wynosiła w kontrolowanym okresie 439, co stanowiło 4,4% ogółu mieszkańców.

W Urzędzie szacowano że ww. formami zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych objętych było 100 % mieszkańców Gminy.

W kolejnych latach okresu 2018-2020 (III kwartały) na terenie Gminy powstawało odpowiednio: 244,2, 244,8 oraz 184,9 tys. m³ ścieków⁶⁴. W 2018 r. siecią kanalizacyjną odprowadzono 105,1 tys. m³, a kolejne 38 tys. m³ użytkując przydomowe oczyszczalnie i zbiorniki bezodpływowe. W latach 2019 – 2020 (do 30 września) odprowadzono analogicznie 109,1 i 35,9 tys. m³ oraz 88,1 i 34,3 tys. m³. Wskazuje to, że pomiędzy ogólną ilością wytworzonych ścieków, a łączną ilością odprowadzoną przy wykorzystaniu sieci kanalizacyjnej oraz przydomowych oczyszczalni i zbiorników bezodpływowych wystąpiły znaczne różnice, dotyczące głównie ilości ścieków zbieranych w zbiornikach bezodpływowych. Z podanych wyżej danych wynika, że tylko ok. 20-30%⁶⁵ ścieków zbieranych w zbiornikach bezodpływowych jest odprowadzanych do oczyszczenia.

(akta kontroli str. 91-102, 354-363)

W Urzędzie prowadzona była „Ewidencja zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni”⁶⁶, która jednak nie była aktualizowana od lipca 2015 r., w związku z czym nie obejmowała wszystkich nieruchomości wyposażonych w jedno z ww. urządzeń⁶⁷.

Ewidencja zawierała łącznie 1 356 pozycji (nieruchomości), obejmujących wszystkie miejscowości gminy Łabiszyn. Wyodrębniono w niej: nazwę i lokalizację miejscowości (ulicę, nr domu, nr mieszkania, nr ewidencyjny działki), informację o podłączeniu lub nie do sieci kanalizacyjnej, dane o gromadzeniu lub oczyszczaniu ścieków (zbiornik bezodpływowy, oczyszczalnia przydomowa, rok budowy, pojemność w m³, technologia wykonania zbiornika / typ oczyszczalni, częstotliwość opróżniania). Ujęto w niej: 811 nieruchomości na którym umiejscowiono zbiorniki bezodpływowe, 109 nieruchomości wyposażonych w przydomową oczyszczalnię, oraz jedną nieruchomość, na której zlokalizowano zarówno zbiornik bezodpływowy jak i przydomową oczyszczalnię. Ze zbiorników bezodpływowych korzystało 3 035 osób, z oczyszczalni 328, a cztery osoby mieszkały na nieruchomości wyposażonej

⁶⁴ Dane szacunkowe. Zgodnie z założoną metodologią przyjęto wskaźnik 35 m³/rok/mieszkańca poboru wody i 30 % strat wody bezpowrotnie zużytej.

⁶⁵ 2018 r.: $27,2/(244,2-105,1-10,8)=21,2\%$; 2019: $25,1/(244,8-109,1-25,1)= 20,1\%$; 2020 r. (3 kwartały): $26,2/(184,9-88,1-8,1)=29,5\%$.

⁶⁶ Dalej „Ewidencja”.

⁶⁷ O czym szerzej w dalszej części wystąpienia.

zarówno w zbiornik bezodpływowy jak i przydomową oczyszczalnię. Ewidencja nie umożliwiała filtrowania danych pod kątem przynależności do Aglomeracji lub nie.

3 grudnia 2020 r. Burmistrz podpisał umowę z podmiotem zewnętrznym, której przedmiotem było sporządzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Łabiszyn⁶⁸.

(akta kontroli str. 381, 695-720)

Według sprawozdania SG-01 w 2017 i 2018 r. na terenie gminy znajdowało się łącznie 937 zbiorników bezodpływowych oraz 112 przydomowych oczyszczalni ścieków. W 2019 r. ilość zbiorników bezodpływowych pozostawała bez zmian, a ilość oczyszczalni wzrosła do 118. W związku z tym, że Ewidencja nie była aktualizowana, nie było możliwe stwierdzenie zgodności (prawidłowości) sporządzenia SG-01⁶⁸.

(akta kontroli str. 381-395)

Urząd nie dysponował danymi w zakresie nieruchomości nieobjętych umowami na wywóz nieczystości⁶⁹.

(akta kontroli str. 360-363)

W Urzędzie prowadzono „Rejestr decyzji zezwalających na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z terenu gminy Łabiszyn”. Na 31 grudnia 2018 r. rejestr zawierał 13 pozycji, a na lata 2019 – 2020 (do 30 września) – 14 pozycji.

(akta kontroli str. 349-351)

W badanym okresie wszyscy przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych złożyli kwartalne sprawozdania z prowadzonej działalności. Badaniem szczegółowym objęto 22 sprawozdania przesłane przez te podmioty. Stwierdzono, że wszystkie złożono terminowo, jednak w 10 przypadkach zawierały dane niezgodne z wymaganiami Ustawy o porządku w gminach. W stosunku do wymienionych przypadków Burmistrz nie korzystał z uprawnienia określonego w art. 9p ust. 1 ustawy i nie zobowiązał przedsiębiorców do okazania dokumentacji, na podstawie której sporządzano te dokumenty. W 2019 r. wystosowano do wszystkich przedsiębiorców pismo informujące o obowiązku i zakresie sprawozdawczości, wynikającej z art. 9o ww. ustawy.

(akta kontroli str. 347-348)

W Urzędzie opracowano i bieżąco aktualizowano zestawienie „Ilość ścieków odbieranych z terenu gminy Łabiszyn - analiza na podstawie sprawozdań kwartalnych przedsiębiorców”, w którym ujmowano dane z kwartalnych sprawozdań składanych przez przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Według tych sprawozdań łączna ilość odbieranych i przekazanych do oczyszczenia ścieków z gminy Łabiszyn w latach 2018 – 2020 (I – III kwartał) wyniosła odpowiednio: 27,2 tys. m³; 25,1 tys. m³ i 26,2 tys. m³, w przedziale kwartalnym odpowiednio od: 1 do 453, od 1 do 431 oraz od 1 do 384 właścicieli nieruchomości. W zestawieniu dla porównania ujęto dane uzyskane w ZWiK dotyczące ścieków przekazanych taborem asenizacyjnym do punktu zlewnego.

(akta kontroli str. 370-380, 747)

⁶⁸ O czym szerzej w dalszej części wystąpienia.

⁶⁹ O czym szerzej w dalszej części wystąpienia.

W Urzędzie dysponowano opracowanym przez ZWiK rejestrem wszystkich ścieków oczyszczonych i zrzucanych do rzeki Noteć oraz ilością ścieków dowożonych pojazdami asenizacyjnymi⁷⁰.

Suma ścieków zbierana taborem asenizacyjnym wskazana w sprawozdaniach OS – 5 oraz w zestawieniu sporządzonym w ZWiK, różniła się od sumy takich ścieków wykazanych w sprawozdaniach kwartalnych przedkładanych przez przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

W latach 2018 – 2020 r. (do 30 września) dostarczono do oczyszczalni w Łabiszynie odpowiednio: 46, 49,7 i 47,7 tys. m³ ścieków, a taborem asenizacyjnym z terenu gminy Łabiszyn zebrano: 27,2; 25,1 i 26,2 tys. m³. Różnica wynikała z faktu, że do punktu zlewnego w Łabiszynie zwożono także ścieki z innych gmin, a ponadto część przedsiębiorców z gminy Łabiszyn przekazywała zebrane w gminie ścieki do innych oczyszczalni.

(akta kontroli str. 370-380, 549-552)

W latach 2018 – 2020 (I połowa) przeprowadzono dwie kontrole⁷¹ w zakresie przestrzegania przez właścicieli nieruchomości obowiązków wynikających z Ustawy o porządku w gminach, w których sprawdzano zawarcie umowy i płatności za wywóz nieczystości ciekłych w latach 2019 – 2020. Ponadto w wyniku skarg mieszkańców dotyczących nieprawidłowości w zakresie usuwania nieczystości ciekłych, w trzech⁷² przypadkach wezwano właścicieli nieruchomości do przedłożenia dokumentów potwierdzających fakt opróżniania zbiornika bezodpływowego. Wezwani przedłożyli dowody odbioru i przekazania ścieków. W 2019 r. trzykrotnie⁷³, skutecznie wzywano właścicieli nieruchomości do zaprzestania odprowadzania nieczystości do rowu i do demontażu instalacji. Burmistrz podał, że pracownik ds. ochrony środowiska prowadzi wyrywkowe kontrole mieszkańców pod kątem dopełniania obowiązków właścicieli nieruchomości, nieobjętych siecią kanalizacyjną.

(akta kontroli str. 80-90, 297-346)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.2 Zwiększanie liczby użytkowników sieci kanalizacyjnej

Opis stanu
faktycznego

Wg stanu na 31 grudnia w latach 2017-2019 oraz na 30 września 2020 r., do kanalizacji sanitarnej w Aglomeracji podłączonych było odpowiednio: 859, 862, 894 i 894 nieruchomości, zamieszkałych odpowiednio przez: 4 058, 4 072, 4 187 i 4 187 osób. W Urzędzie zidentyfikowano wszystkie nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani do podłączenia się do sieci kanalizacyjnej oddanej do użytkowania do końca 2017 r. W ww. okresach, do kanalizacji sanitarnej niepodłączonych było odpowiednio: 37, 34, 2 i 2 nieruchomości zamieszkałych przez: 132, 118, 3 i 3 osoby.

Burmistrz podał, że opierając się na informacjach przekazanych przez ZWiK, Referat Inwestycji był w stanie zweryfikować ilość osób, które zostały podłączone w ramach etapu I realizowanego w 2017 r., modernizacji ulicy Sienkiewicza i Krótkiej w Łabiszynie⁷⁴ i etapu II realizowanego w 2019 r. ZWiK nie przekazał informacji

⁷⁰ Bez rozdziału na Aglomerację i obszar poza nią.

⁷¹ Obie w 2020 r.

⁷² Wszystkie z 2019 r.: z 2 stycznia i dwie z 25 czerwca.

⁷³ W dniu 10 kwietnia oraz 25 czerwca (dwie sprawy).

⁷⁴ Wykonywane przez brygadę remontowo – budowlaną gminy Łabiszyn.

dotyczących nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji, w związku z czym przyjęto że wszystkie nieruchomości zostały podłączone.

(akta kontroli str. 360-369)

Badaniem szczegółowym w zakresie spełnienia obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 Ustawy o porządku w gminach, tj. przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej objęto wybrane ulice wyposażone w kanalizację ściekową, wybudowaną przed i po 2018 r.

Wszystkie nieruchomości (co do których istniały możliwości techniczne podłączenia) zlokalizowane na wybranych do badania ulicach, tj. Sportowa, Polna, Żnińska, Sienkiewicza, Parkowa, Plac 1000-lecia, Mickiewicza (z wyjątkiem numeru 8) oraz Szubińska (z wyjątkiem nr 26 i 28), zostały podłączone.

Burmistrz podał, że ze względów technicznych i organizacyjnych właściciele nieruchomości przy Mickiewicza 8 i Szubińskiej nr 26 i 28 deklarują chęć wpięcia do sieci w I połowie 2021 r.

W ramach podłączenia do sieci wybudowanej przed 2018 r. na badanych odcinkach, zawarto łącznie 76 umów. 38 z nich zawarto po 2018 r., tj. Sportowa 22 (w 2019 r.), Żnińska 12 (w 2021 r.) oraz 36 umów dla ulicy Sienkiewicza⁷⁵ (34 umowy zawarto w 2019⁷⁶ r. i dwie w 2020 r. - 2 czerwca i 23 grudnia).

W ramach podłączenia do sieci wybudowanej po 2018 r.⁷⁷ na badanych odcinkach, zawarto łącznie 50 umów. Jedną podpisano 13 grudnia 2019 r. a pozostałe w 2020 r. (jedna z 6 sierpnia, jedna z 1 września i 47 umów z 1 października).

(akta kontroli str. 553-563)

W stosunku do właścicieli nieruchomości, które nie zostały podłączone do sieci kanalizacyjnej Burmistrz nie wydawał decyzji nakazujących wykonanie obowiązku przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, do czego zobowiązany był na podstawie art. 5 ust. 7 Ustawy o porządku w gminie. Nie zrealizowano też żadnego przyłączenia w trybie wykonania zastępczego.

(akta kontroli str. 456-459, 553-565, 652-655)

Burmistrz podał, że działania informacyjne dla zwiększenia liczby użytkowników wybudowanej sieci kanalizacyjnej prowadzone są w ramach działalności ZWiK. Ponadto w ramach działalności w mediach społecznościowych gminy Łabiszyn informowano mieszkańców o prowadzonych inwestycjach. Podobne informacje były przekazywane do lokalnej prasy. W kontrolowanym okresie z budżetu gminy Łabiszyn nie dofinansowywano podłączeń nieruchomości do sieci oraz nie występowano do żadnych funduszy o przyznanie dofinansowania na takie podłączenie. Taki koszt ponosi w całości właściciel nieruchomości.

(akta kontroli str. 364-369)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Prowadzona w Urzędzie „Ewidencja zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni”, nie była aktualna, w związku z czym nie obejmowała wszystkich nieruchomości wyposażonych w jedno z ww. urządzeń.

Burmistrz podał, że na bieżąco prowadzona jest ewidencja przydomowych oczyszczalni ścieków na podstawie zgłoszeń ich eksploatacji, którą traktuje się jako częściową aktualizację przedmiotowej ewidencji. Biorąc jednak pod uwagę, że na

⁷⁵ Na tej ulicy kanalizację oddano do użytku w listopadzie 2017 r. w ramach budowy I etapu.

⁷⁶ Jedną 9 września, jedną 15 października i 32 – 13 grudnia.

⁷⁷ Oddanej do użytku w listopadzie 2019 r. – II etap budowy.

terenie gminy powstają również nowe nieruchomości, często wyposażone w zbiornik bezodpływowy, który nie podlega zgłoszeniu eksploatacji, uznano, że należy zaktualizować ewidencję.

(akta kontroli str. 354-359, 381)

Skutkowało to błędnymi danymi w sprawozdaniach SG-01 oraz z realizacji KPOŚK. Obowiązek prowadzenia ewidencji został określony w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 Ustawy o porządku w gminach i miał na celu: kontrolę częstotliwości opróżniania zbiorników, kontrolę częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych. W związku z obowiązkiem sprawowania przez burmistrza nadzoru nad realizacją obowiązków w zakresie gospodarki ściekowej przez właścicieli nieruchomości, zgodnie art. 5 ust. 6 Ustawy o porządku w gminach, zdaniem NIK gmina powinna posiadać dane i analizy pozwalające na identyfikowanie wszystkich nieruchomości, których właścicieli obejmują obowiązki związane z zapewnieniem prawidłowego postępowania z nieczystościami ciekłymi, oraz określenie liczby mieszkańców w całej gminie.

2. Urząd przedstawiał w sprawozdaniach SG-01 za lata 2017 – 2019 dane niezgodne ze stanem faktycznym.

W kontrolowanych latach pracownicy Urzędu opracowywali i przekazywali sprawozdania SG-01 opierając się na nieaktualnej „Ewidencja zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni”, co wskazuje, że dane w nich zawarte były nierzetelne. Weryfikacja danych w czasie trwania kontroli wykazała ponadto, że błędnie sumowano dane dotyczące obszaru wiejskiego w którym wpisano całościową ilość zbiorników bezodpływowych (bez wykluczenia obszaru miejskiego).

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną było podawanie danych w oparciu o ewidencję z 2015 r. oraz jej częściową aktualizację w postaci ww. ewidencji zgłoszeń przydomowych oczyszczalni ścieków.

Stosownie do art. 7 ust. 1 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej podmiot zobowiązany do przekazywania danych dla celów statystycznych, a więc ujmowanych w sprawozdaniu SG-01, jest obowiązany do: udzielenia i przekazania danych pełnych, zgodnych ze stanem faktycznym, rzetelnych i wyczerpujących, zgodnie ze szczegółowym zakresem, w formie, postaci i terminach określonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej.

(akta kontroli str. 354-359, 382-395)

3. Urząd nie prowadził rzetelnej weryfikacji sprawozdań przedstawianych przez podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Analiza 22 kwartalnych sprawozdań wykazała, że:

- w jednym przypadku⁷⁸ podano, że w stosunku do dziewięciu właścicieli nieruchomości, zawarto umowę na opróżnianie zbiorników bezodpływowych lub umowy takie rozwiązano lub wygasły, ale nie podano szczegółowych danych tych właścicieli i nie podano, czy chodzi o zawarcie czy rozwiązanie umowy, tj. dane były niezgodne z wymaganiami określonymi w art. 9o ust. 4 Ustawy o porządku w gminach;
- w pięciu sprawach⁷⁹ nie podano ilości zawartych i rozwiązanych lub wygasłych umów, do czego zobowiązuje art. 9o ust. 4 ww. ustawy;

⁷⁸ Sprawa nr 1.

⁷⁹ Sprawy nr 12, 15, 16, 17, 18.

- w trzech sprawach⁸⁰ nie podano liczby właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane nieczystości ciekłe – wymóg określony w art. 9o ust. 3, pkt 6 ww. ustawy;
- w jednym przypadku⁸¹, w załączniku błędnie podano nieruchomości z których odebrano ścieki, a nie zawarte lub rozwiązane umowy.

Burmistrz wyjaśnił, że przesłane sprawozdania były weryfikowane pod kątem ich terminowego przedkładania oraz zakresu. Sumowano także zbiorczo dane dotyczące odebranych ścieków.

W związku z tym, że weryfikacja sprawozdań była dokonywana w tak ograniczonym zakresie, nie wykazała uchybień, co z kolei spowodowało, że Burmistrz nie zastosował uprawnień określonego w art. 9p ust. 1 ustawy i nie zobowiązał przedsiębiorców do okazania dokumentacji, na podstawie której sporządzano te dokumenty.

(akta kontroli str. 347-348, 370-378)

Zdaniem NIK takie działanie wskazuje na niedostateczny nadzór nad przedsiębiorcami prowadzącymi działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Rzetelne dane dotyczące gospodarki ściekowej są niezbędne dla prawidłowego i wiarygodnego sporządzania wymaganej sprawozdawczości.

4. W latach 2018-2020 (III kwartał), w stosunku do 100 właścicieli nieruchomości, nie wydawano decyzji nakazujących im wykonanie obowiązku przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

W ramach podłączenia do sieci wybudowanej przed 2018 r. 38 umów zawarto po 2018 r., tj. dotyczących ulicy Sportowej 22 (w 2019 r.) oraz Żnińskiej 12 (w 2021 r.) oraz 36 umów dla ulicy Sienkiewicza⁸² (34 umowy zawarto w 2019⁸³ r. i dwie w 2020 r. - 2 czerwca i 23 grudnia). Z kolei w ramach podłączenia do sieci wybudowanej po 2018 r.⁸⁴ 49 umów podpisano w 2020 r. (jedna z 6 sierpnia, jedna z 1 września i 47 umów z 1 października). Trzech nieruchomości nie podłączono.

Zgodnie z art. 5 ust. 6 Ustawy o porządku w gminach nadzór nad realizacją obowiązku przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej sprawuje burmistrz. Stosownie do art. 5 ust. 7 ww. ustawy, w przypadku stwierdzenia niewykonania tego obowiązku, Burmistrz wydaje decyzję nakazującą jego wykonanie.

(akta kontroli str. 456-459, 553-565, 652-655)

Burmistrz wyjaśnił, że, w badanym okresie nie uzyskano żadnej informacji od gestora sieci (ZWiK) o ewentualnej odmowie przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, w związku z czym nie wszczęto żadnego postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji nakazującej właścicielowi nieruchomości wykonanie tego obowiązku. Żaden ze wskazanych właścicieli nieruchomości nie uchyła się od obowiązku włączenia do sieci. Ustawa nie wskazuje terminu dokonania tegoż obowiązku, zatem mając świadomość, że właściciel czyni działania w kierunku jego dopełnienia, nie widział podstaw do wszczynania postępowania administracyjnego, które byłoby w tej sytuacji wyłącznie działaniem

⁸⁰ Sprawy nr 3, 9 i 18.

⁸¹ Sprawa nr 19.

⁸² Na tej ulicy kanalizację oddano do użytku w listopadzie 2017 r. w ramach budowy I etapu.

⁸³ Jedną 9 września, jedną 15 października i 32 – 13 grudnia.

⁸⁴ Oddanej do użytku w listopadzie 2019 r. – II etap budowy.

administracyjnym. Obowiązek właścicieli nieruchomości polegający na przyłączeniu nieruchomości do sieci kanalizacyjnej wprawdzie wynika z treści art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jednakże przepis ten nie zawiera upoważnienia dla organu do wskazania terminu, w jakim przyłączenie do sieci kanalizacyjnej powinno być wykonane przez właścicieli nieruchomości. Terminu tego nie wskazują również przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Prawa wodnego, czy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Regulacje te nie dają również organom podstaw do określenia terminu, w którym należy przyłączyć nieruchomość do sieci kanalizacyjnej.

Niewątpliwie znaczącym aspektem w kwestii terminu wpięcia nieruchomości do sieci jest indywidualny status ekonomiczny mieszkańców. Włączenie do sieci niejednokrotnie wiąże się z niemałymi kosztami, co nie zawsze jest możliwe do zrealizowania w krótkim czasie.

Jednocześnie zarówno w okresie objętym kontrolą jak w latach wcześniejszych nie spotkano się z zasadniczą odmową wpięcia do sieci. Społeczeństwo lokalne jest na tyle świadome i doinformowane, że zdaje sobie sprawę jak ważnym aspektem jest funkcjonowanie miejskiej sieci kanalizacyjnej, zarówno w kwestii środowiskowej, jak i ogólnospołecznej. Mieszkańcy nie uchylają się od obowiązku, a fakt wpięcia się w okresie rocznym, czy dwuletnim od zakończenia inwestycji gminnych spowodowany jest koniecznością zorganizowania funduszy, nieczęsto też zaplanowania samej sieci wewnętrznej, ze względu na utrudnione warunki techniczne czy gruntowe.

(akta kontroli str. 364-369, 652-655)

NIK wskazuje, że w świetle art. 5 ust. 8 Ustawy o porządku w gminach, przywołane w wyjaśnieniach Burmistrza okoliczności nie należą do wyjątków dających podstawę do niewydawania przedmiotowych decyzji. Decyzja, o której mowa w art. 5 ust. 7 ww. ustawy nie ma charakteru uznaniowego, a obowiązek wynikający z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy ma charakter powszechny, wobec czego Burmistrz był zobowiązany w przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązku do wszczęcia postępowania i ewentualnego wydania decyzji nakazującej jego wykonanie.

5. Nadzór nad gospodarką ściekową prowadzony był nierzetelnie w wyniku czego:

a) część ścieków nie była ewidencjonowana.

W kontrolowanym okresie mieszkańcy Gminy objęci byli różnymi formami zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych – sieć kanalizacyjna, przydomowe oczyszczalnie ścieków i zbiorniki bezodpływowe. W kolejnych latach okresu 2018-2020 (III kwartały) na terenie Gminy wytworzono odpowiednio: 244,2, 244,8 oraz 184,9 tys. m³ ścieków, jednak w Urzędzie potrafiąco zidentyfikować odpowiednio tylko: 143,1, 145 i 122,4 tys. m³. Wynika z tego, że pomiędzy ogólną ilością odprowadzonych (wytworzonych) ścieków, a łączną ilością odprowadzoną przy wykorzystaniu sieci kanalizacyjnej oraz przydomowych oczyszczalni i zbiorników bezodpływowych występują różnice wynoszące odpowiednio: 101,2; 99,9; i 62,6 tys. m³.

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną powyższych rozbieżności może być przyjęta metodologia na podstawie średniej statystycznej ilości zużytej wody przez jednego mieszkańca - 35 m³ rocznie, przy założeniu, że 30% dostarczonej wody jest bezpowrotnie zużyta. Tymczasem w rzeczywistości ZWiK w poszczególnych latach sprzedał do gospodarstw indywidualnych odpowiednio: 294,3 tys. m³, 302,4 tys. m³ i 212,6 tys. m³ wody w 2018, 2019 i do 30 września 2020 roku. Sprzedaż całkowita

wynosiła odpowiednio: 407,1 tys. m³, 419,8 tys. m³ i 296,0 tys. m³, z tym że znaczne ilości są sprzedawane poza obszar gminy, tj. na potrzeby zaopatrywania mieszkańców gmin oraz przedsiębiorstw, przy czym głównie na cele rolno-ogrodnicze. W sumarycznej ilości wody sprzedanej są również ujęte akcje gaśnicze. Jest to woda w całości bezpowrotnie zużyta. Ponadto ilość ścieków oczyszczonych również została oszacowana w oparciu o współczynnik zużycia wody pomnożony przez ilość osób podłączonych do kanalizacji. Tymczasem ilość ścieków dopływających do oczyszczalni systemem kanalizacyjnym nie jest w rzeczywistości opomiarowana, niemniej jednak można spróbować ją oszacować na podobnej zasadzie jak szacunki dotyczące ilości ścieków wytwarzanych, biorąc pod uwagę konkretne dane: a) opomiarowana ilość ścieków oczyszczonych odprowadzonych do odbiornika, b) ilość surowych ścieków dowożonych, c) ilość powstających rocznie wytwarzanych osadów ściekowych, skratek i piaskowników, d) przelicznik wagowy. Przy takich założeniach systemem kanalizacji w poszczególnych latach kontrolowanego okresu dostarczono ścieki surowe w ilości: 122,8 tys. m³, 130,4 tys. m³, 111,7 tys. m³.

Na obszarze wiejskim gminy Łabiszyn jest przynajmniej kilka dużych podmiotów rolniczych, które pobierają z sieci znaczące ilości wody, które wykorzystywane do nawadniania pól i upraw są bezpowrotnie w całości zużyte i nie wracają do obiegu w postaci ścieków komunalnych. Ponadto na terenie gminy jest kilka dużych ogrodów działkowych i działek o charakterze rekreacyjnym, na których również zachodzi w znacznej części zużycie wody na cele rekreacyjne, która również w żaden sposób nie trafia do odprowadzenia (np. podlewanie trawników, weekendowe napełnianie basenów rekreacyjnych, uprawa warzywników). Część ścieków bytowych z tzw. Rodzinnym Ogrodów Działkowych jest wywożona taborem asenizacyjnym, ale w kontekście całości jest to znikoma skala. Biorąc jednak pod uwagę problem, deklarujemy podjęcie stosownych czynności. Na ten moment prowadzone są działania inwentaryzacyjne. Uaktualniona baza inwentaryzacyjna pozwoli na efektywne prowadzenie czynności kontrolnych, szczególnie w nieskanalizowanym obszarze wiejskim. W ramach pracy Urzędu kontrolę w tym zakresie na większą skalę przeprowadzono w 2016 roku. W kolejnych latach takowe sytuacje były analizowane jednostkowo. Niemniej jednak planuje się podjęcie stosownych czynności, niezwłocznie po otrzymaniu bazy inwentaryzacyjnej, tj. jeszcze w 2021 roku. Ponadto w celu uszczelnienia systemu planuje się również weryfikację w zakresie działalności ZWiK, tj. kontrolę sposobu spisywania liczników i systemu opomiarowania poboru wody.

(akta kontroli str. 721-725)

Mając świadomość, że metodologia przejęta w tej kontroli pozwala jedynie na ustalenie szacunkowych danych w badanym zakresie, należy zauważyć, że o ile dane dotyczące ścieków dostarczanych siecią kanalizacyjną nie budzą większych wątpliwości, to generują niepokój w zakresie bezodpływowych zbiorników. Przyjmując wielkości uzyskane w Urzędzie, tj.: 5 241, 5 101 i 4 830 osób korzystających w latach 2018 – 2020 (do 30 września) z takiej formy zbierania ścieków komunalnych oraz przyjętą metodologię, uzyskamy wyniki na poziomie: 128 404,5; 124 974,5 i 88 751,2 tys. m³ ścieków surowych, podczas gdy w tym okresie przedsiębiorcy świadczący usługi asenizacyjne dostarczyli z terenu Gminy tylko: 27,2; 25,1 i 26,2 tys. m³ ścieków surowych. Ustalenia kontroli wskazują, że część ścieków z terenu Gminy była przekazywana do innych punktów zlewnych, jednak ich ilość nie była znacząca. Zdaniem NIK wyniki te wskazują, że nadzór nad gospodarką ściekową nie był wystarczający. W celu zapewnienia właściwego nadzoru Urząd powinien posiadać dane w zakresie ilości powstających i usuwanych poszczególnymi sposobami nieczystości ciekłych.

b) nie zidentyfikowano nieruchomości, których właściciele nie zawarli umów na opróżnianie zbiorników lub przydomowych oczyszczalni ścieków, co spowodowało brak egzekwowania tego obowiązku zastępczego wywozu nieczystości ciekłych, zgodnie z art. 6 ust. 6 ustawy o porządku w gminach.

Burmistrz podał, że jego zdaniem wszystkie nieruchomości opróżniające ścieki w ramach usługi z jakimkolwiek przedsiębiorcą są związane co najmniej umową jednorazową na wywóz nieczystości ciekłych.

(akta kontroli str. 360-363)

Zdaniem NIK nadzór nad prowadzoną działalnością nie może opierać się na przypuszczeniach lecz na wiarygodnych i rzetelnych danych uzyskanych w wyniku np. prowadzonych kontroli właścicieli nieruchomości, nadzoru nad podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina dysponowała ewidencją zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, jednak dane w niej zawarte były aktualne na lipiec 2015 r. i nie dokonywano ich aktualizacji. Konsekwencją tego były błędne dane w sprawozdaniach SG-01 oraz sprawozdaniach z realizacji KPOŚK. Przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z terenu gminy Łabiszyn składali terminowo kwartalne sprawozdania, jednak analiza 22 z nich wykazała, że w 10 przypadkach zawierały dane niezgodne z wymaganiami Ustawy o porządku w gminach. Na bieżąco analizowano dane dotyczące ilości ścieków odbieranych z terenu gminy Łabiszyn oraz oczyszczonych i zrzuconych do rzeki Noteć, jednak nierzetelny nadzór nad gospodarką ściekową spowodował, że nie posiadano wiedzy o wszystkich wytworzonych w gminie ściekach i nie posiadano wiedzy o nieruchomościach których właściciele nie zawarli umów na opróżnianie zbiorników lub przydomowych oczyszczalni ścieków. W wyniku zrealizowanych inwestycji kanalizacyjnych podłączano kolejne nieruchomości, jednak w latach 2018-2020 (III kwartały) nie wydawano decyzji nakazujących przyłączenie nieruchomości do tej sieci w stosunku do osób, które tego obowiązku nie wykonały. W gminie uchwalono regulamin utrzymania porządku i czystości, w którym określono m.in. obowiązek opróżniania zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków bytowych, jednak w ograniczonym zakresie prowadzono kontrole dotyczące przestrzegania przez właścicieli nieruchomości tego obowiązku

3. Finansowanie zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych

Opis stanu faktycznego

Na realizację I i II etapu budowy kanalizacji na terenie Aglomeracji wystąpiono i otrzymano środki z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020⁸⁵. Przy ogólnej wartości budowy I Etapu w wysokości 2 068,6 tys. zł uzyskano w 2017 r. dofinansowanie na poziomie 1 421,5 tys. zł. II Etap zrealizowano w 2019 r. za 1 958,9 tys. zł, w tym 1 353,7 tys. zł dofinansowania. Uzyskane środki finansowe (zewnętrzne i własne), umożliwiły terminowe zrealizowanie dwóch etapów⁸⁶ budowy kanalizacji, ujętych w AKPOŚK 2017.

⁸⁵ Dalej „RPO KP 2014-2020”.

⁸⁶ I i II.

Dla III Etapu⁸⁷ 22 października 2020 r. została podpisana umowa z Marszałkiem Województwa Kujawsko Pomorskiego o dofinansowanie tego zadania środkami RPO KP 2014-2020 w wysokości 2 772,4 tys. zł.

Na realizację IV etapu⁸⁸, 30 września 2020 roku złożono wniosek do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o dofinansowanie ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w wysokości 1 100,3 tys. zł.⁸⁹ Wniosek pozostaje w trakcie rozpatrywania.

Ponadto w kontrolowanym okresie zrealizowano zadanie „Modernizacja ulicy Sienkiewicza i Krótkiej w Łabiszynie”, w ramach której przebudowano 0,348 km sieci kanalizacji sanitarnej za łącznie 113,5 tys. zł. Zadanie sfinansowano ze środków własnych.

(akta kontroli str. 80-90, 396-428)

Uchwałą Nr XV/123/20 Rady Miejskiej w Łabiszynie z dnia 10 czerwca 2020 r. przyjęto "Regulamin udzielania dotacji celowej na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Łabiszyn". Określono w niej kryteria, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. W 2020 r. zawarto pięć umów na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, na łącznie 10 tys. zł, z tym, że w jednym przypadku dotacji udzielono z naruszeniem uchwały.

(akta kontroli str. 354-359, 429-437)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na udzieleniu dotacji z naruszeniem jej zasad.

Zgodnie z § 1 pkt 10 Regulaminu udzielania dotacji celowej na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Łabiszyn przyjętego uchwałą nr XV/123/20 Rady Miejskiej w Łabiszynie z dnia 10 czerwca 2020 r., dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków nie dotyczy m.in. nieruchomości położonych w granicach Aglomeracji określonej w uchwale nr IX/169/15 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 22 czerwca 2015 r. w sprawie wyznaczenia aglomeracji Łabiszyn. Pomimo ww. regulacji umową z 4 września 2020 r. udzielono dotacji na budowę przydomowej oczyszczalni ścieków właścicielowi nieruchomości zlokalizowanej na terenie Aglomeracji.

Burmistrz wyjaśnił, że w celu spójności wykładni przepisu § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały z aktami wyższego rzędu, dokonano jego wykładni systemowej tj. w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 Ustawy o porządku w gminach, który niezależnie od istniejącej Aglomeracji, dopuszcza budowę przydomowej oczyszczalni w przypadku, gdy przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona (w niniejszym przypadku brak istniejącej kanalizacji). W związku z tym wyłączenia, o których mowa w § 1 ust. 10 uchwały należy rozpatrywać oddzielnie, a sama możliwość uzyskania dofinansowania uzależniona jest przede wszystkim od spełnienia warunków przewidzianych w przepisach odrębnych dotyczących możliwości wybudowania przydomowych oczyszczalni - w szczególności zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 w/w ustawy. Inna interpretacja w nieuzasadniony sposób wykluczałaby z dofinansowania osoby w podobnym stanie prawnym i faktycznym (por. art. 32 Konstytucji RP). Jednocześnie należy podkreślić, że przedmiotowy

⁸⁷ Zgodnie z ankietą do VI AKPOSK zakończenie zaplanowano na 2021 r. W V AKPOSK planowano zakończyć do końca 2020 r.

⁸⁸ Który jest zlokalizowany poza obszarem Aglomeracji i nie był ujęty w KPOŚK.

⁸⁹ Przy planowanej całkowitej wartości zadania w wysokości 2 200,5 tys. zł.

program realizowany na terenie Gminy Łabiszyn był po raz pierwszy i w celu wyłączenia rozbieżności interpretacyjnych w przyszłości, podobny przepis zostanie doprecyzowany.

(akta kontroli str. 438-439)

Zdaniem NIK Regulamin w sposób jednoznaczny wyłącza możliwość dofinansowania budowy przydomowej oczyszczalni dla nieruchomości położonych na terenie Aglomeracji, nie przyznając w tym zakresie luzu decyzyjnego organowi udzielającemu dotacji. Dopóki treść Regulaminu nie zostanie zmieniona, bądź właściwy organ nie stwierdzi jego niezgodności z prawem, ma ona charakter wiążący, w tym także wiążący Burmistrza. Dokonane na rzecz jednego wnioskodawcy odstępstwo nie zostało dopuszczone przez Regulamin, i powoduje nierówne traktowanie wnioskodawców. Z uwagi na fakt, iż opublikowany tekst Regulaminu w sposób jednoznaczny nie przewiduje odstępstw od wyłączeń, inne osoby mogły nie złożyć wniosku o dofinansowanie kierując się treścią Regulaminu, pomimo że ich sytuacja była tożsama. Należy także zwrócić uwagę, że uchwały organu gminy podlegają nadzorowi wojewody pod kątem ich zgodności z prawem. W przypadku gdy organ nadzoru stwierdzi sprzeczność z prawem, w tym polegającą na przykład na bezpodstawnym ograniczeniu kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania dofinansowania, orzeka o nieważności uchwały. W przypadku uchwały przyjmującej Regulamin nie stwierdzono nieważności jego postanowień, a w związku z tym należy domniemywać zgodność regulacji z prawem oraz moc obowiązującą. Stosownie do § 1 pkt 21 Regulaminu wniosek o dofinansowanie nie spełniający kryteriów wyboru podlega odrzuceniu. W przedmiotowej sprawie wniosek podlegał wyłączeniu z możliwości dofinansowania, w związku z czym nie spełniał ww. kryteriów i powinien zostać odrzucony, na podstawie § 1 pkt 10 lit. a) Regulaminu.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie zaplanowano i terminowo zrealizowano wydatki związane z dwoma etapami budowy kanalizacji, ujętymi w KPOŚK. Uzyskano także środki na III etap tej budowy i podjęto działania w celu ich uzyskania na IV etap. W gminie istniała możliwość uzyskania dofinansowania na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków, z której skorzystało pięciu właścicieli nieruchomości. Jedno dofinansowanie, w wysokości 2 tys. zł udzielono z naruszeniem z § 1 pkt 10 uchwały Nr XV/123/20 Rady Miejskiej w Łabiszynie poprzez przyznanie dotacji dla nieruchomości znajdującej się na terenie Aglomeracji.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Podjęcie działań organizacyjnych zmierzających do określenia sformalizowanych zasad współpracy pomiędzy komórkami i jednostkami organizacyjnymi, w celu sporządzania rzetelnych sprawozdań z realizacji KPOŚK.
 2. Zwiększenie nadzoru nad przedsiębiorcami prowadzącymi działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych w zakresie sprawozdawczości.

3. Podjęcie działań wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie realizują obowiązku podłączenia się do kanalizacji.

4. Zidentyfikowanie nieruchomości, których właściciele nie zawarli umów na wywóz nieczystości ciekłych, a następnie podjęcie działań w celu zorganizowania opróżniania zbiorników bezodpływowych znajdujących się na tych nieruchomościach.

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 Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Bydgoszcz, 31 marca 2021 r.

Kontroler
(-) Artur Gackowski
główny specjalista
kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki