



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.02.2021

Pan
Waldemar Kuszewski
Burmistrz Więcborka
ul. Adama Mickiewicza 22
89-410 Więcbork

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/066 - Zabezpieczenie wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Więcborku ¹ , ul. Adama Mickiewicza 22, 89-410 Więcbork
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Kuszewski, Burmistrz Więcborka, od 21 października 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie infrastruktury niezbędnej do odbierania i oczyszczania ścieków komunalnych. 2. Przygotowanie urzędu gminy do realizacji zadań związanych z odbieraniem i oczyszczaniem ścieków powstałych na terenach nieskanalizowanych. 3. Działania podejmowane przez organy gminy w celu egzekwowania od właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji obowiązku wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy oraz opróżniania tych zbiorników. 4. Działania podejmowane przez organy gminy w celu egzekwowania przestrzegania obowiązków od przedsiębiorców prowadzących usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych.
Okres objęty kontrolą	2019-2021 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) ² z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Karol Gromotka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/18/2021 z 29 stycznia 2021 r.

(akta kontroli str.1-3)

¹ Dalej: „Urząd” lub „Gmina”.

² Data zakończenia czynności kontrolnych: 13 maja 2021 r.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Gmina zapewniła odbiór i oczyszczanie ścieków komunalnych dostarczanych systemem kanalizacji zbiorczej oraz dowożonych transportem asenizacyjnym. Zadania związane z gospodarką wodno-ściekową zostały przydzielone Referatowi Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Dróg oraz pisemnie powierzone pracownikom tego Referatu. W Gminie prowadzono aktualne i kompletne rejestry zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków oraz udzielonych zezwoleń. Obowiązki sprawozdawcze przedsiębiorców świadczących usługi wywozu nieczystości realizowano prawidłowo. Podejmowane w Urzędzie działania w celu egzekwowania od właścicieli nieruchomości odpowiedniej częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych były niewystarczające. W latach 2019-2020 znaczna ilość ścieków (41 798 i 52 670 m³, tj. odpowiednio: 12,0% i 14,7% ścieków ogółem i odpowiednio 40,7% oraz 46,2% ścieków wytworzonych na terenach nieskanalizowanych) pozostawała nieoczyszczona, także znaczna liczba posiadaczy zbiorników bezodpływowych (183 i 153 właścicieli nieruchomości) nie posiadała zawartych umów na ich opróżnianie. W konsekwencji w Gminie Więcbork nie zapewniono skutecznego usuwania i oczyszczania ścieków z terenów nieskanalizowanych.

Pracownicy Urzędu w ograniczonym zakresie kontrolowali wykonywanie obowiązków przez właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe. W okresie objętym kontrolą zrealizowano 49 takich kontroli. Ze względu na sytuację epidemiologiczną w 2020 r. i 2021 r. działania w tym zakresie zawieszono.

Pozytywnie należy ocenić systematyczne porządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie Gminy, w tym pomoc finansową właścicielom nieruchomości budujących przydomowe oczyszczalnie ścieków, a także plan wdrożenia elektronicznego systemu ewidencji wywozu nieczystości ciekłych, którego funkcjonowanie pozwoli uszczelnić system odbioru i oczyszczania ścieków z terenów nieskanalizowanych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: braku określenia częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych; niestosowania wywozu zastępczego ścieków komunalnych od właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe, którzy nie posiadali wymaganych umów z podmiotem uprawnionym do ich odbioru i transportu oraz nieujęcia w ewidencjach informacji niezbędnych do prawidłowego realizowania celu ich prowadzenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Gminna infrastruktura służąca do odbioru ścieków komunalnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Zasięg i wykorzystanie sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w Gminie

Liczba mieszkańców Gminy na koniec roku 2019 i 2020 wynosiła odpowiednio: 10 451 i 10 240 osób⁶, w tym mieszkańców, którzy nie posiadali dostępu do

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ 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.

⁶ Wg deklaracji za gospodarowanie odpadami komunalnymi; wg danych USC 12 960 osób i 12 864 osób; wg danych GUS 13 364 i 13 380 osób.

systemu kanalizacji 4 317 i 4 409 osób⁷, co stanowiło 41,3 i 43,1% liczby osób zamieszkujących Gminę, ustalonej na podstawie deklaracji za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Łączne zużycie wody w Gminie na koniec roku 2019 i 2020 wynosiło 435 011 m³ i 447 157 m³, w tym na obszarach nieskanalizowanych 179 587 (41,3% wody zużytej ogółem) i 192 673 m³ (43,1%)⁸.

Łączna ilość powstałych na terenie Gminy ścieków odprowadzonych systemem kanalizacji zbiorczej do oczyszczalni ścieków w latach 2019 i 2020 wynosiła 245 261 i 243 722 m³, co stanowiło 70,5% i 68,1% ilości ścieków wytworzonych na terenie Gminy.

Łączna ilość powstałych na terenie Gminy ścieków dowiezionych do oczyszczalni taborem asenizacyjnym w latach 2019 i 2020 wynosiła odpowiednio: 42 179 i 41 165 m³, co stanowiło 12,1% i 11,5% ilości ścieków wytworzonych na terenie Gminy i odpowiednio: 41,1% i 36,1% ścieków wytworzonych na terenach nieskanalizowanych.

Różnica pomiędzy zużyciem wody⁹, a łączną ilością ścieków odprowadzoną do oczyszczalni systemem kanalizacji i dowiezioną wozami asenizacyjnymi oraz oczyszczoną w przydomowych oczyszczalniach ścieków w okresie objętym kontrolą wynosiła 41 798 i 52 670 m³, co stanowiło 12,0% i 14,7% ilości ścieków wytworzonych na terenie Gminy i odpowiednio 40,7% oraz 46,2% ścieków wytworzonych na terenach nieskanalizowanych.

(akta kontroli str. 49-50; 110-112; 160-167; 178)

1.2. Zdolność absorpcji przez gminny system oczyszczania ścieków komunalnych ścieków wytworzonych na obszarach nieskanalizowanych¹⁰

Na terenie Gminy działała jedna oczyszczalnia ścieków obsługująca tylko jej mieszkańców. Łączna roczna przepustowość tej oczyszczalni wynosiła 730 000 m³.

Wg informacji podmiotu eksploatującego oczyszczalnię, ścieki komunalne dostarczane transportem asenizacyjnym mogły stanowić ok. 25% ogółu odbieranych nieczystości ciekłych, czyli odpowiednio ok. 65 750 i 70 500 m³, a przy pełnym obciążeniu 182 500 m³.

Średnioroczna przepustowość gminnej oczyszczalni ścieków (max. wydajność 730 000 m³) zapewniała możliwość odebrania i oczyszczenia wszystkich ścieków komunalnych wytworzonych na obszarach nieskanalizowanych. Dostarczone nieczystości ciekłe z terenów nieskanalizowanych w ilości odpowiednio 42 179 i 41 165 m³, stanowiły ok. 64% i 58% możliwych do przyjęcia tego typu ścieków.

(akta kontroli str. 49-52; 110-112; 124-125; 178)

W sprawie inwestycji gminnych związanych z gospodarką ściekową lub realizacji innych projektów służących poprawie systemu odbierania i oczyszczania ścieków komunalnych Burmistrz podał, że w okresie objętym kontrolą zrealizowano zadania polegające na uporządkowaniu gospodarki wodno-ściekowej na terenie Gminy (aglomeracja Więcbork) uruchamiając dodatkowe 43 przyłącza kanalizacyjne oraz

⁷ Wg deklaracji za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

⁸ Średnie zużycie wody w roku przez jednego mieszkańca Gminy x liczba osób zamieszkujących obszar nieskanalizowany (41,6 m³ x 4 317 osób i 43,7 m³ x 4 409 osoby).

⁹ Po uwzględnieniu współczynnika bezzwrotnego zużycia wody w wys. 20%.

¹⁰ W przypadku oczyszczalni ścieków należącej do związku międzygminnego, którego członkiem była kontrolowana gmina należy uwzględnić przepustowość proporcjonalnie do odsetka ludności kontrolowanej gminy w całym związku.

uporządkowano gospodarkę wodno-ściekową na terenie Runowa Krajeńskiego uruchamiając 60 przyłączy.

W latach 2019-2020 Gmina udzieliła dofinansowania na wyposażenie 30 nieruchomości w przydomowe oczyszczalnie ścieków przeznaczając łącznie na ten cel kwotę 60 tys. złotych.

(akta kontroli str. 126-131)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zasięg i wykorzystanie gminnej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz zdolność absorpcji przez gminny system oczyszczania ścieków komunalnych ścieków wytworzonych na obszarach nieskanalizowanych. Pozytywnie ocenia się podjęte działania dotyczące porządkowania systemu gospodarki wodno-ściekowej w wyniku, których powstało 90 nowych przyłączy kanalizacyjnych i dofinansowano 30 przydomowych oczyszczalni ścieków.

OBSZAR

2. Przygotowanie urzędu do realizacji zadań związanych z usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych wytworzonych na obszarach nieskanalizowanych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Przypisanie obowiązków związanych z realizacją zadań związanych z usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych na terenach nieobjętych kanalizacją

Zadania dotyczące gospodarki ściekowej w Gminie zostały przypisane w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Więcborku¹¹ Referatowi Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Dróg. Do jego kompetencji należało m.in.: wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności na wywóz odpadów komunalnych stałych i ciekłych zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹² i ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹³; zapewnienie ochrony czystości wód na terenie gminy; przeprowadzanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska; prowadzenie akcji ekologicznych i edukacyjnych w zakresie ochrony środowiska; zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody; zapewnienie czystości i porządku w gminie oraz tworzenie niezbędnych warunków do ich utrzymania; prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych, przydomowych oczyszczalni ścieków, umów zawartych na odbiór ścieków komunalnych i odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości; opracowywanie i aktualizowanie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy, Gminnego programu ochrony środowiska, Planu Gospodarki Odpadami oraz sporządzanie raportów z ich realizacji; prowadzenie w formie elektronicznej ewidencji udzielonych i cofniętych zezwoleń na prowadzenie przez przedsiębiorcę działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami; przekazywanie marszałkowi województwa wykazu podmiotów wpisanych w danym miesiącu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wykreślonych z tego rejestru; sporządzanie rocznego sprawozdania z zakresu realizacji zadań z gospodarowania odpadami i przekazywanie go do marszałka

¹¹ Zarządzenie Nr 0050.80.2019 Burmistrza Więcborka z dnia 13 września 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Więcborku, dalej „Regulamin organizacyjny”.

¹² Dz. U. z 2020 r., poz. 1219, ze zm., dalej „Poś”.

¹³ Dz. U. z 2020 r., poz. 797, ze zm.

województwa; prowadzenie kontroli realizacji obowiązków określonych w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy; udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie; prowadzenie w formie elektronicznej publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informację o środowisku i jego ochronie oraz przedstawianie go do BIP-u.

Zadania związane z odbiorem i wywozem nieczystości ciekłych na terenach nieskanalizowanych przypisano trzem pracownikom Wydziału, w tym kierownikowi Wydziału, Podinspektorowi ds. Ochrony Środowiska oraz Młodszemu Referentowi ds. Ewidencji Dróg Ochrony Środowiska i Zaopatrzenia. Pracownikom realizującym zadania związane z gospodarką ściekową na terenach nieskanalizowanych zapewniono szkolenia¹⁴ oraz narzędzia IT przydatne w tym zakresie¹⁵.

W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły skargi na działania lub zaniechania ze strony pracowników Urzędu, a dotyczące kontrolowanych zadań.

(akta kontroli str. 54-75; 113-114; 119-121)

W Regulaminie organizacyjnym opisując zadania Referatu Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Dróg nie wyodrębniono wykonywania czynności związanych z organizacją tzw. zastępczego wywozu nieczystości.

(akta kontroli str. 54-75; 132)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie Urzędu do realizacji zadań związanych z usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych wytworzonych na obszarach nieskanalizowanych. Powyższe zadanie w Regulaminie organizacyjnym przypisano Referatowi Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Dróg. W ocenie NIK precyzyjne przypisanie ww. referatowi zadań dotyczących m.in. wykonywania czynności związanych z organizacją tzw. zastępczego wywozu nieczystości oraz z przyjmowaniem i weryfikowaniem przekazywanych przez przedsiębiorców posiadających zezwolenie na wywóz nieczystości ciekłych sprawozdań o ilości zebranych ścieków oraz wykazów zawartych i rozwiązanych umów sprzyjałoby ich sprawniejszej realizacji¹⁶.

OBSZAR

3. Egzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji

Opis stanu
faktycznego

3.1. Uregulowanie zasad prowadzenia gospodarki ściekowej na terenach nieskanalizowanych

¹⁴ Tematyka obejmująca przedmiot kontroli obejmowała: Świadectwo kwalifikacji w zakresie gospodarowania odpadami; Wydawanie decyzji administracyjnych; Regulamin utrzymania czystości oraz inne akty prawne i ich wpływ na gospodarkę odpadami; Dobra administracja a społeczeństwo równych szans; Wzory dokumentów z zakresu gospodarki wodno-ściekowej; Kompendium wiedzy o zasadach i warunkach przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej; Zakłócenia Stosunków wodnych i ochrona przeciwpowodziowa po zmianie prawa wodnego; Kodeks Postępowania Administracyjnego; Finansowanie ochrony środowiska z budżetu gminy i powiatu; Procedury wydawania decyzji administracyjnych cz. II; Naliczanie opłat, organizacja przetargów i systemu w związku z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; Nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi – etapy wdrażania i zasady funkcjonowania systemu w gminach; Nowy system prawny w gospodarce odpadami komunalnymi; Przydomowe Oczyszczalnie Ścieków; Procedury administracyjne i Techniki Prawodawcze w JST; Zadania i kompetencje gminy w zakresie nieczystości płynnych. Ewidencja zbiorników bezodpływowych podłączenie do kanalizacji; Ustalanie opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej; Art. 269 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo Wodne; Najtrudniejsze przypadki w opłacie śmieciowej. Zmiany w deklaracjach o wysokości opłaty w związku z obowiązkiem RODO; Zadania i kompetencje gminy w zakresie nieczystości płynnych. Nowe obowiązki gmin. Nowa elektroniczna ewidencja zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków. Jakie sankcje karne grożą gminie za niekontrolowanie zbiorników bezodpływowych; Selektywna zbiórka, segregacja i recykling odpadów; Nowe zasady kwalifikacji przedsięwzięć zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 09 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko; Wzory uchwał i decyzji oraz kalkulacje opłat za odpady komunalne.

¹⁵ EKOPORTAL, Baza OOS, LEGISLATOR, EXEL, WORD, INTRA EWID.

¹⁶ Por. obszar 3 wystąpienia.

W 2019 r. Rada Miejska w Więcborku¹⁷ uchwaliła nowy Regulamin utrzymania czystości i porządku w Gminie¹⁸. Przedstawiony przez Burmistrza projekt oraz nowelizacja przed uchwaleniem zostały zaopiniowane przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Sępólnie Krajeńskim¹⁹.

Uchwałą Nr XXV/222/2012 z 13 grudnia 2012 r. Rada wprowadziła górną stawkę opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości za odbiór i wywóz nieczystości ciekłych na terenie Gminy w kwocie 20,00 zł za 1 m³.

Obowiązki dla właścicieli nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej określono w § 13 Regulaminu, który stanowił, że są oni zobowiązani do zawarcia stosownej umowy z uprawnionym podmiotem o odbiór: ścieków do sieci kanalizacyjnej oraz ze zbiornika bezodpływowego, a także osadów ściekowych z przydomowej oczyszczalni ścieków. Pojemność zbiornika bezodpływowego powinna być dostosowana do potrzeb osób zamieszkujących na terenie nieruchomości i ilości wytwarzanych nieczystości ciekłych. Opróżnianie zbiorników bezodpływowych odbywa się na podstawie zamówienia właściciela nieruchomości złożonego u podmiotu, z którym właściciel zawarł umowę w zakresie takiej usługi.

Regulamin nie określał częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 81-90; 115-118)

3.2. Prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków

W Urzędzie prowadzono rejestr/ewidencję zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków w formie elektronicznej, w sposób ciągły - narastająco. Wg stanu w dniu 31 grudnia 2020 r. liczba nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe wynosiła 1 064, natomiast w przydomowe oczyszczalnie ścieków 168. Ewidencja zbiorników bezodpływowych zawierała informacje o lokalizacji nieruchomości, jej właścicielu/użytkowniku liczbie zamieszkujących na nieruchomości osób oraz dacie zgłoszenia do rejestru.

Ewidencja była kompletna, tzn. obejmowała wszystkie nieruchomości niepodłączone do kanalizacji²⁰. Sposób prowadzenia pozwalał przekazywać informacje w postaci elektronicznej.

W rejestrze zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków nie odnotowywano informacji o częstotliwości ich opróżniania, o zawarciu przez właściciela/użytkownika umowy o opróżnianie zbiornika oraz pojemności zbiorników.²¹

(akta kontroli str. 41-52; 110-112; 133-157)

Burmistrz Więcborka podał, że dane o pojemności zbiorników na osady ściekowe w przydomowych oczyszczalniach ścieków znajdują się w rejestrze zgłoszeń do eksploatacji instalacji, z których emisja nie wymaga pozwolenia, mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko zgodnie z art. 152 powołanej ustawy Prawo

¹⁷ Dalej „Rada” lub „RM”.

¹⁸ Uchwała nr XXIV/90/19 z dnia 30 października 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie Więcborku, znowelizowana uchwałą nr XX/129/20 z dnia 28 kwietnia 2020 r.; dalej „Regulamin”. Poprzedni Regulamin przyjęto uchwałą XXXVI/264/17 z dnia 27 września 2017 r. – obowiązywał od 1 stycznia 2018 r. (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 6 października 2017 r., poz. 3837. Poprzedni Regulamin obowiązki właścicieli nieruchomości nieskanalizowanych regulowały podobnie.

¹⁹ Postanowienia PPIS w Sępólnie Krajeńskim nr N.HK.0711.15.2019 z 24 października 2019 r. i nr N.HK.0711.7.2020 z 24 kwietnia 2020 r.

²⁰ Informacja operatora sieci: 1 150 i 1 203; wg sprawozdań SG-01: 1 461 i 1 084; nieruchomości posiadające własne ujęcia wody: 108 w obu latach.

²¹ Liczbę umów ustalono na podstawie informacji uzyskanych od przedsiębiorców odbierających nieczystości ciekłe.

ochrony środowiska. W związku z powyższym dane te nie są powielane w Rejestrze przydomowych oczyszczalni ścieków.

(akta kontroli str. 126-131)

Kontrola nie wykazała nieruchomości nieprzyłączonych do sieci kanalizacyjnej nieujętych w ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków.

W sprawie działań podejmowanych w celu wyegzekwowania od właścicieli nieruchomości posiadających zbiorniki bezodpływowe i przydomowe oczyszczalnie obowiązku zawierania umów na wywóz nieczystości ciekłych i osadów Burmistrz Więcborka podał, że w poprzednich latach dokonywano kontroli z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, która pozwoliła ujawnić liczbę umów. Różnica między liczbą zbiorników bezodpływowych była spowodowana m.in. zmieniającą się liczbą właścicieli nieruchomości, budową nowych domów. Bieżące kontrole nie są w stanie uzyskać 100% dokładności między liczbą zbiorników a liczbą umów. Niemniej jednak, pracownicy Urzędu starają się monitorować przedmiotowy temat w jak najszerszym zakresie. Urząd Miejski w Więcborku wraz z ZGK Sp. z o.o. podjęli decyzje o wprowadzeniu elektronicznego systemu pozwalającego na łatwiejszą i szybszą aktualizację liczby umów oraz liczby zbiorników bezodpływowych.

(akta kontroli str. 126-131)

NIK zauważa, że liczbę zawartych umów, o których mowa wyżej ustalono nie w wyniku przeprowadzonych przez Urząd kontroli, lecz na podstawie danych uzyskanych przez NIK od przedsiębiorców odbierających nieczystości ciekłe.

(akta kontroli str. 33-40)

3.3. Egzekwowanie wykonywania obowiązków przez właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe

W 2019 r. pracownicy Urzędu przeprowadzili 49 kontroli dotyczących gospodarki wodno-ściekowej. W wyniku tych postępowań stwierdzono, że: w 27 przypadkach właściciel posiadał umowę oraz potwierdzenia wywozu nieczystości ciekłych; w 18 przypadkach właściciele takiej umowy nie posiadali; w jednym przypadku, że podmiot gospodarczy wyposażył nieruchomość w trzykomorowy zbiornik; w jednym przypadku zapowiedziano i przeprowadzono kontrolę uszczelnienia zbiornika; w dwóch przypadkach nałożono obowiązek wykonania nowego zbiornika. W przypadkach braku wymaganej dokumentacji właściciele w ustalonych terminach dostarczyli ją do Urzędu. Ustalone nieprawidłowości zostały usunięte. Udzielono 24 pouczeń o konieczności regularnego opróżniania zbiorników.

W 2020 r. w związku z sytuacją epidemiologiczną realizacja harmonogramów kontroli została przesunięta na 2021 r.

(akta kontroli str. 168-170)

W sprawie podejmowanych działań w przypadku zidentyfikowania nieruchomości niewyposażonej w żadną instalację do gromadzenia lub oczyszczania ścieków, w celu, wyegzekwowania obowiązku wyposażenia nieruchomości w taką instalację, Burmistrz podał, że na terenie Gminy stwierdzono 20 takich nieruchomości (wyposażenie w chodek/latrynę). Główną przyczyną trwania takiego stanu był brak środków finansowych u właściciela nieruchomości do przeprowadzenia koniecznych do poprawy wyposażenia. W takich przypadkach pracownicy Urzędu informowali między innymi o możliwości budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz uzyskaniu dofinansowania z Gminy.

(akta kontroli str. 126-131)

W okresie objętym kontrolą odpowiednio: 1 247 i 1 272 nieruchomości nie było podłączonych do kanalizacji zbiorczej, w tym 152 i 168 posesji posiadało przydomowe oczyszczalnie ścieków.

Liczba właścicieli nieruchomości wyposażonych w bezodpływowe zbiorniki do gromadzenia nieczystości ciekłych, nieposiadających umów na wywóz nieczystości ciekłych wynosiła 183 i 153²², co stanowiło 14,7% i 12,2% liczby nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej.

Ilość ścieków nieoczyszczonych wynosiła 41 798 i 52 670 m³, co stanowiło 12,0% i 14,7% ścieków wytworzonych w Gminie i odpowiednio 40,7% oraz 46,2% ścieków wytworzonych na terenach nieskanalizowanych.

W wyjaśnieniach Burmistrz podał, że system wywozów ścieków ze zbiorników bezodpływowych funkcjonował prawidłowo do 2017 r. Od tego roku Powiat Sępoleński (w tym Gmina Więcbork) dotknięty został negatywnymi skutkami nawałnicy i ze względu na to wszystkie możliwe zasoby ludzkie (głównie referatu ds. Ochrony Środowiska, Leśnictwa i Dróg) Urzędu zostały skierowane do likwidacji skutków na terenie Gminy. Następstwem tego była zmniejszona liczba kontroli wywozów i pogorszenie funkcjonowania systemu. W latach 2018 i 2019 Gminę dotknęła susza. Wystąpiła kolejna konieczność kontroli i szacowań szkód. Rok 2020, to czas panującej do dziś pandemii skutkującej nowymi, priorytetowymi zadaniami dla gmin, związanych m.in. z gospodarką odpadami komunalnymi powstającymi w miejscach kwarantanny, izolacji. Stan pandemii spowodował również konieczność wstrzymania kontroli terenowych. Powyższe czynniki przyczyniły się bezpośrednio do pogorszenia wyników systemu gospodarki ściekami.

Mając jednak świadomość, że należy dążyć do ciągłej poprawy efektywności systemu podjęte zostały konkretne działania, których efekty powinny w stosunkowo niedługim czasie być widoczne. Przede wszystkim wprowadzenie od 4 maja 2021 r. elektronicznego nadzoru nad systemem uszczelnieni go. W roku bieżącym wznowione zostaną również kontrole terenowe.

(akta kontroli str. 369-370)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Regulamin utrzymania czystości i porządku w Gminie nie określał częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²³. Według art. 4 ust. 1 ucpg rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który zawiera m.in. częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁴ do zadań wójta należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy.

W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz podał, że ucpg w art. 4 ust 2 określa minimalne wymagania, co do szczegółowości spraw ujętych w regulaminie dotyczącym utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Szczegóły dotyczące minimalnej częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz jego ewentualnego powiązania z ilością zużytej wody ujęte zostały w § 13 Regulaminu

²² Różnica między liczbą zawartych umów, oczyszczalni przydomowych, posesji bez instalacji kanalizacyjnych, a liczbą nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji.

²³ Dz. U. z 2021 r. poz. 888, ze zm., dalej: „ucpg”.

²⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.

utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Więcbork. Ten sposób rozwiązania tego zagadnienia udowodnił przez ostatnie lata o jego skuteczności popartej praktyką, doświadczeniem i najlepszą wiedzą.

(akta kontroli str. 126-131)

Zdaniem NIK, treść § 13 Regulaminu nie czyni zadość wymaganiom powołanego przepisu ucpg. Prawidłowe wykonanie upoważnienia ustawowego wymaga precyzyjnego i jasnego określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych tak, aby adresat uchwały nie miał żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować²⁵. W obecnym brzmieniu zapisy Regulaminu są niewystarczające, gdyż faktycznie nie określają one częstotliwości wywozu nieczystości, pozostawiając właścicielom nieruchomości dowolność w tym zakresie.

Ilości ścieków nieoczyszczonych, prawie 42 tys. m³ w 2019 r. i ponad 52 tys. m³ w 2020 r. wskazują, że w „ostatnich latach” przyjęte przez Gminę rozwiązania dotyczące gospodarki ściekowej były nieskuteczne.

2. W latach 2019-2020 Burmistrz nie wydał żadnej decyzji na podstawie art. 6 ust. 7 ucpg w sprawie zastępczego wywozu nieczystości ciekłych, mimo że w okresie tym odpowiednio 183 i 158 (z 1 247 i 1 252) nieruchomości z terenu Gminy wyposażonych w zbiornik bezodpływowy nie zostało objętych umowami z zakresu odbioru i wywozu nieczystości ciekłych, a zgodnie z ust. 6 powołanego przepisu, Gmina zobowiązana jest zorganizować opróżnianie zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli takich umów. Brak decyzji o zastosowaniu wywozów zastępczych nieczystości ciekłych mógł spowodować odprowadzenie do środowiska na terenie Gminy ścieków nieoczyszczonych w ilości 41 798 m³ w 2019 r. oraz 52 670 m³ w 2020 r., co stanowiło odpowiednio 40,7% i 46,2% ilości ścieków wytworzonych na obszarach nieskanalizowanych.

(akta kontroli str. 126-131; 178)

Burmistrz podał, że Gmina realizując plan kontroli nieruchomości posesji, które są podejrzane o brak umowy lub nieregularności wywozów wykonuje kontrole pouczające właściciela o możliwych konsekwencjach, tj. mandaty oraz wywozy zastępcze. Na przestrzeni lat nie było konieczności wydania decyzji o wywozach zastępczych, ponieważ właściciele, którzy byli kontrolowani zaczęli stosować się do przekazanych im zaleceń. Niemniej jednak, Gmina jest przygotowana na konieczność wywozów zastępczych posiadając uchwałę, która mówi o górnych stawkach za tego typu wywozy. Ponadto ZGK Sp. z o.o., której 100% właścicielem jest Gmina w przypadku zastosowania konieczności zorganizowania wywozu zastępczego w każdej chwili jest gotowa go zrealizować.

(akta kontroli str. 126-131)

NIK zauważa, że stosowanie wywozu zastępczego nieczystości ciekłych od właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli wymaganej umowy w znacznym stopniu pozwoliłoby uszczelnić system gospodarki wodno-ściekowej na terenie Gminy. Nadto w sytuacji, kiedy ok. 40% w 2019 r. i 46% w 2020 r. w stanie nieoczyszczonym trafiło do środowiska oraz braku ok. 14-17% umów na opróżnianie zbiorników bezodpływowych trudno mówić, że „nie było konieczności wydania decyzji o wywozach zastępczych”.

²⁵ Wyrok WSA w Olsztynie z 12 marca 2019 w sprawie II SA/OI 123/19 (LEX nr 2638211) oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie II SA/Ld 738/20 (LEX nr 3125767)

3. Jako nierzetelne należy uznać nie ujęcie w ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków informacji o zawartych umowach na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, która jest niezbędna do prawidłowego realizowania celu jej prowadzenia, określonego w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ucpg, tj. częstotliwości ich opróżniania.

Burmistrz Więcborka podał, że Urząd prowadzi ewidencje zbiorników bezodpływowych, przyłączy kanalizacyjnych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków. Wykaz umów niezbędny do przeprowadzenia kontroli terenowych jest zaczerpnięty z zestawień przekazywanych przez przedsiębiorców odbierających nieczystości ciekłe. Z uwagi na klęski suszowe, pandemię oraz powstawanie nowych budynków utrudnione zostało prowadzenie osobnej ewidencji umów. W celu usprawnienia działania całego systemu gospodarki ściekowej Urząd wprowadził od 4 maja br. elektroniczną bazę wywozów nieczystości ciekłych. Zgodnie z założeniem nowej bazy informatycznej z każdym odbiorcą będzie podpisana nowa umowa, która zostanie odnotowana w systemie.

(akta kontroli str. 371-372)

NIK zauważa, że informacje o umowach pochodzące z załączników do sprawozdań przedsiębiorców nie pokrywały się z liczbą nieruchomości posiadających zbiornik bezodpływowy objętych rejestrem. W konsekwencji Gmina nie dysponowała wiedzą na temat właścicieli nieposiadających umów, co mogło utrudniać kontrolę realizacji obowiązków ustawowych.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prowadzono ewidencję zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków. Jednakże, brak informacji o zawartych umowach na ich opróżnianie nie pozwalał na ustalenie właścicieli nieposiadających umów na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i osuwanie osadów. NIK ocenia negatywnie brak wydawania decyzji o zastosowaniu zastępczego wywozów nieczystości ciekłych, w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli stosownych umów, co mogło mieć wpływ na ilość nieczystości, które trafiły w stanie nieoczyszczonym do środowiska.

OBSZAR

4. Egzekwowanie przestrzegania obowiązków od przedsiębiorców prowadzących usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych

Rada uchwaliła wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia²⁶.

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy funkcjonowało siedmiu przedsiębiorców prowadzących usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych, z tego sześć podmiotów faktycznie wykonywało te usługi, w tym jeden tylko w I kw. 2019 r.

Przedsiębiorcy posiadający zezwolenie terminowo wywiązywali się z obowiązku przekazywania gminie sprawozdań kwartalnych. Do sprawozdań odbierający ścieki dołączali odrębne imienne listy osób, od których je odbierano. Sprawozdania zawierały wymagane informacje.

(akta kontroli str. 15-32; 78-80; 183-184; 187-355, 36-365)

²⁶ Uchwała RM Nr XXV/223/2012 z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Więcbork.

Szczegółowemu badaniu poddano dokumentację trzech przedsiębiorców dowożących nieczystości ciekłe do stacji zlewnych znajdujących się na terenie Gminy:

- 1) pierwszy podmiot odebrał od właścicieli nieruchomości posiadających zbiorniki bezodpływowe odpowiednio 17 612 i 16 388 m³ nieczystości ciekłych. Ilości te były zgodne z danymi operatora stacji zlewnych, a stosowana stawka za 1 m³ wynosiła od 17,20 do 18,40 zł brutto + od 2,38 do 2,57 zł brutto za 1 km. Ilość ścieków dostarczonych do stacji wg operatora stacji zlewnych była taka sama;
- 2) drugi odebrał od właścicieli nieruchomości posiadających zbiorniki bezodpływowe odpowiednio 10 201 i 11 579 m³ nieczystości ciekłych. Ilość ścieków dostarczonych do stacji wg operatora stacji była w 2020 r. o 10 m³ (0,09%) mniejsza. Stawka za 1m³ stosowana przez Przedsiębiorcę wynosiła od 9,00 do 12,00 zł brutto, w zależności od odległości od stacji zlewnej;
- 3) trzeci odebrał od właścicieli nieruchomości posiadających zbiorniki bezodpływowe odpowiednio 14 059,5 i 13 134,5 m³ nieczystości ciekłych. Ilość ścieków dostarczonych przez Przedsiębiorcę do stacji zlewnej wg operatora stacji zlewnych była w 2019 r. o 150,5 m³ (1,1%) większa, a w 2020 r. o 38,8 m³ (0,3%) mniejsza. Stawka za odbiór 1 m³ stosowana przez Przedsiębiorcę wynosiła 10,89 zł brutto.

(akta kontroli str. 33-40; 366-368; 375)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie egzekwowanie przestrzegania obowiązków przez przedsiębiorców prowadzących usługi opróżniania i transportu nieczystości ciekłych.

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 wnioski:

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Przedłożenie Radzie Miejskiej projektu uchwały wprowadzającej zapis do Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy, określający częstotliwość opróżniania zbiorników bezodpływowych.
2. Podjęcie działań mających na celu zastępczy wywóz nieczystości ciekłych z właściwych nieruchomości.
3. Ujęcie w ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, informacji umożliwiających rzetelne wykonywanie kontroli częstotliwości ich opróżniania.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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, 29 czerwca 2021 r.

Kontroler
(-) Karol Gromotka
główny specjalista kontroli państwowej

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