



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.03.2021

Pan
Dariusz Gryniewicz
Wójt Gminy Sadki
ul. Strażacka 11
89-110 Sadki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Sadkach ¹ , ul. Strażacka 11, 89-110 Sadki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Grynewicz, Wójt Gminy Sadki ² , od 2014 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 ³) 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
KontrolerKontroler	Karol Gromotka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/17/2021 z 29 stycznia 2021 r. (akta kontroli str.1-3)

¹ Dalej „Urząd”.

² Dalej „Wójt Gminy”.

³ Data zakończenia czynności kontrolnych: 13 maja 2021 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia negatywnie ochronę wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych. W okresie objętym kontrolą w Gminie Sadki tylko ok. 15-16% ścieków powstałych na tych terenach zostało prawidłowo unieszkodliwionych. Ilość ścieków nieoczyszczonych wynosiła odpowiednio 85 844 i 90 397 m³. Ponadto nierzetelnie prowadzono ewidencję zbiorników bezodpływowych, przydomowych oczyszczalni ścieków i umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, co nie pozwalało prowadzić racjonalnej gospodarki wodno-ściekowej.

Zadania z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, w tym zaopatrzenie w wodę oraz odbiór i oczyszczanie ścieków komunalnych przekazywanych systemem kanalizacji zbiorczej gmina zleciła Komunalnemu Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o.o. w Szubinie.

Opróżnianie zbiorników bezodpływowych realizowali przedsiębiorcy posiadający wymagane pozwolenia. Nieczystości ciekłe dostarczano do stacji zlewnych w sąsiednich Gminach: Nakło nad Notecią i Łobżenica.

Zadań z zakresu gospodarki wodno-ściekowej nie przydzielono żadnemu z pracowników Urzędu.

Egzekwowanie wykonywania obowiązków przez właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe polegało na prowadzeniu kontroli w terenie. W latach 2019-2020 pracownicy Urzędu przeprowadzili 129 takich kontroli.

W Urzędzie weryfikowano kwartalne sprawozdania składane przez podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu na terenie Gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ 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: 5 908 i 5 943 osoby⁷, w tym mieszkańców, którzy nie posiadali dostępu do systemu kanalizacji zbiorczej 3 206 i 3 239 osób, co stanowiło 54,3% i 54,5% liczby osób zamieszkujących Gminę, ustalonej na podstawie deklaracji za gospodarowanie odpadami komunalnym.

Łączne zużycie wody w Gminie na koniec roku 2019 i 2020 wynosiło 264 699 i 271 894 m³, w tym na obszarach nieskanalizowanych 143 640 (54,3% wody zużytej ogółem) i 148 185 m³ (54,5%)⁸.

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

⁶ 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.

⁷ Wg deklaracji za gospodarowanie odpadami komunalnym; wg danych USC 12 960 osób i 12 864 osób; wg danych GUS 13 364 i 13 380 osób.

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).

Łączna ilość powstałych na terenie Gminy ścieków odprowadzonych systemem kanalizacji zbiorczej do oczyszczalni ścieków w latach 2019 i 2020 wynosiła 83 015 i 87 217 m³, co stanowiło 44,8% i 45,1% 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: 9 818 i 9 142 m³, co stanowiło 5,3% i 4,7% ilości ścieków wytworzonych na terenie Gminy i odpowiednio: 9,6% i 8,6% ścieków wytworzonych na terenach nieskanalizowanych.

Różnica pomiędzy zużyciem wody⁹ a łączną ilością ścieków odprowadzoną do oczyszczalni ścieków systemem kanalizacji i dowiezionej wozami asenizacyjnymi oraz oczyszczoną w przydomowych oczyszczalniach ścieków w latach 2019 i 2020 wynosiła 85 844 i 90 397 m³, co stanowiło 46,3% i 46,8% ilości ścieków wytworzonych na terenie Gminy i odpowiednio 83,9% oraz 85,2% ścieków wytworzonych na terenach nieskanalizowanych.

(akta kontroli str. 4-10; 14-15; 77-82)

W sprawie ścieków nieoczyszczonych Wójt Gminy podał, że Gmina należy do terenów typowo rolniczych. Gospodarstwa te często są wyposażone w bardzo duże zbiorniki bezodpływowe o pojemności 50-100 m³ gnojówkę lub gnojowicę. W dużej mierze, część rolników ścieki bytowe pochodzące z budynków mieszkalnych i gospodarczych odprowadzała do tych zbiorników, a następnie były one wykorzystywane rolniczo do użyźniania gruntów. Zgodnie z art. 33 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹⁰ rolnicy wywożą gnojówkę i gnojowicę wraz z odprowadzonymi ściekami na swoje grunty. Wójt wskazał, że biorąc to pod uwagę, na terenie gminy Sadki znajduje się ok. 450 gospodarstw rolnych, które zgodnie z powołanym przepisem, mogą wprowadzać ścieki do wód lub ziemi w ilości ok. 821 250 m³. Uwzględniając powyższe i domniemując, iż nie wszyscy rolnicy w taki sposób postępują ze ściekami należy uznać, że ścieki nieoczyszczone w ilości 85 844 m³ w 2019 r. i 90 397 m³ w 2020 r. mogły być w ten sposób zagospodarowane.

(akta kontroli str. 242-243)

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

Z terenu Gminy ścieki odbierały dwie oczyszczalnie, obsługujące również mieszkańców innych gmin.

Łączna roczna przepustowość tych oczyszczalni wynosiła 2 753 925 m³, a ich wykorzystanie było na poziomie 73,0%¹¹ i 42,5%¹².

Ścieki komunalne dostarczane do oczyszczalni transportem asenizacyjnym z terenu Gminy mogły być w całości poddane oczyszczeniu.

(akta kontroli str. 14-15; 165-170)

W sprawie inwestycji gminnych związanych z gospodarką ściekową Wójt podał, że Gmina nie realizowała przedsięwzięć związanych z gospodarką ściekową, ani innych projektów służących poprawie systemu odbierania i oczyszczania ścieków komunalnych.

(akta kontroli str. 159-164)

⁹ Po uwzględnieniu współczynnika bezzwrotnego zużycia wody w wys. 30%.

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 624, ze zm., dalej: „Prawo wodne”.

¹¹ Oczyszczalnia w Liszkowie.

¹² Oczyszczalnia w Bielawach.

Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
OCENA CZĄSTKOWA	NIK ocenia pozytywnie przygotowanie gminnej infrastruktury służącej do odbioru ścieków komunalnych pochodzących z terenów nieskanalizowanych.
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 obszarach nieobjętych kanalizacją Zadania dotyczące gospodarki ściekowej w Gminie zostały przypisane w Regulaminie organizacyjnym Urzędu¹³ Referatowi Rolnictwa, Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska¹⁴. Do jego zadań w zakresie tematyki objętej kontrolą należało m.in.: prowadzenie ewidencji i sporządzanie informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających zagrożenie dla środowiska; wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych; 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 czystości i porządku w Gminie i tworzenie niezbędnych warunków do jej utrzymania; prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych, przydomowych oczyszczalni ścieków, umów zawartych na odbiór ścieków komunalnych od właścicieli nieruchomości; weryfikacja i stała aktualizacja bazy danych właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych oraz kompleksowa obsługa systemu informatycznego dotyczącego gospodarki odpadami komunalnymi Gminy; przygotowywanie projektów uchwał Rady Gminy oraz zarządzeń Wójta w zakresie zadań referatu; opracowywanie i aktualizowanie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, Gminnego programu ochrony środowiska oraz sporządzanie raportów z ich realizacji; prowadzenie w formie elektronicznej ewidencji udzielonych i cofniętych zezwoleń na wykonywanie przez przedsiębiorcę działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych; przekazywanie marszałkowi województwa wykazu podmiotów wpisanych 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 do marszałka 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 – BIP; dokonywanie wpisu oraz prowadzenie rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Zadań związanych z zabezpieczeniem wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych nie przypisano imiennie żadnemu z pracowników Referatu.

¹³ Zarządzenie Nr 34.2020 Wójta Gminy Sadki z dnia 12 maja 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Sadkach, dalej „Regulamin organizacyjny”.

¹⁴ Dalej: „Referat”.

Pracownikom realizującym zadania dotyczące gospodarki ściekowej na terenach nieskanalizowanych zapewniono udział w dwóch szkoleniach¹⁵ oraz narzędzia IT przydatne przy ich realizacji¹⁶.

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

(akta kontroli str. 97-100; 111; 140-158)

W Regulaminie organizacyjnym opisując zadania Referatu Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Dróg nie wyodrębniono egzekwowania od właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe obowiązku zawarcia umowy o wywóz nieczystości ciekłych z gminną jednostką organizacyjną (lub z przedsiębiorcą posiadającym zezwolenie), wykonywania czynności związanych z organizacją tzw. zastępczego wywozu nieczystości oraz przyjmowania i weryfikowania przekazywanych przez przedsiębiorców posiadających zezwolenie na wywóz nieczystości ciekłych sprawozdań o ilości zebranych ścieków oraz wykazów zawartych i rozwiązanych umów.

(akta kontroli str. 97-100; 155)

Wójt Gminy podał, że w Regulaminie opisano w sposób ogólny prowadzenie kontroli realizacji obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, do których zaliczają się także sprawy dotyczące gospodarki ściekowej. Lista przypisanych zadań przedmiotowego referatu liczy 99 pozycji, jego dalsze uszczegóławianie doprowadziłoby do stworzenia kilkuset punktowego rozbudowanego katalogu. Ustawodawca pozostawił wójtowi swobodę kształtowania wewnętrznej organizacji urzędu gminy.

Z uwagi na zamiar likwidacji referatu promocji obecnie trwają prace nad zmianą Regulaminu i sprawy związane z gospodarką ściekową oraz ochroną wód podziemnych zostaną w nim doprecyzowane.

(akta kontroli str. 237-241)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zadania z zakresu gospodarki wodno-ściekowej nie zostały przydzielone żadnemu z pracowników Urzędu, co utrudniało skutecznie egzekwowanie obowiązków wynikających z ucpg i nie spełniało standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁷.

W wyjaśnieniach Wójt Gminy podał, że zadań tych nie przypisano pracownikom z powodu niedopatrzenia oraz nieuwjęcia odpowiednich zapisów w Regulaminie organizacyjnym. Po dokonaniu zmian w Regulaminie organizacyjnym niezwłocznie zostaną dostosowane zakresy czynności pracowników Referatu.

(akta kontroli str. 237-241)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie w niewystarczającym stopniu przygotowano się do realizacji zadań związanych z odbieraniem i oczyszczaniem ścieków powstałych na terenach nieskanalizowanych. Pracownikom nie przypisano zadań niezbędnych do

¹⁵ Nowe Prawo wodne i stosunki wodne, kontrola w zakresie gospodarowania wodami opadowymi i roztopowymi w gminie, wysokość opłat za usługi wodne, zmiana stanu wody na gruncie w praktyce (art. 234), nowelizacja przepisów z zakresu gospodarki wodno-ściekowej (dwie osoby); Kontrola gminy w firmach odbierających nieczystości ciekłe i kontrola obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie nieczystości ciekłych, procedury i zasady prowadzonej przez pracowników gmin obowiązków nałożonych na właścicieli nieruchomości w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych, transportu nieczystości ciekłych, wyposażenia nieruchomości w zbiorniki bezodpływowe lub przydomowe oczyszczalnie ścieków (dwie osoby).

¹⁶ LEX, CIDG, Baza Azbestowa, Opłaty lokalne, BDO.

¹⁷ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84. Standardy: 3. Struktura organizacyjna i 4. Delegowanie uprawnień w części II A. Środowisko wewnętrzne.

prawidłowego nadzoru nad usuwaniem i unieszkodliwianiem nieczystości ciekłych, co mogło mieć wpływ na nieprawidłowości dotyczące prowadzonej przez Gminę gospodarki wodno-ściekowej¹⁸. Liczba szkoleń podnoszących kwalifikacje w tym obszarze obejmowała dwa tematy, w których uczestniczyły cztery osoby. Nie odnotowano skarg na działania lub zaniechania ze strony pracowników Urzędu w zakresie objętym kontrolą.

OBSZAR

3. Egzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji

Opis stanu faktycznego

3.1. Uregulowanie zasad prowadzenia gospodarki ściekowej na terenach nieskanalizowanych

W 2019 r. Rada Gminy Sadki¹⁹ uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku w Gminie²⁰. Jego projekt przed uchwaleniem został zaopiniowany przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Nakle nad Notecią²¹.

Uchwałą Rady²² wprowadzono górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, za usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych w wysokości 40,00 zł/m³.

Obowiązki właścicieli nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej określono w § 10 Regulaminu, który stanowił, że ustala się następujące częstotliwości, zasady i sposoby pozbywania się nieczystości ciekłych: [1] objętość zbiornika bezodpływowego należy dostosować do ilości osób zamieszkujących daną nieruchomość oraz częstotliwość pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, co najmniej raz na trzy miesiące; [2] nieczystości ciekłe muszą być usuwane z terenu nieruchomości na podstawie umowy zawartej z podmiotem uprawnionym do wywozu nieczystości ciekłych, na zlecenie właścicieli; [3] właściciele nieruchomości zobowiązani są do pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości w sposób systematyczny, nie dopuszczając do przepełnienia się zbiorników do gromadzenia nieczystości ciekłych, gwarantując zachowanie czystości i porządku na terenie nieruchomości; [4] w przypadku wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania przepisów odrębnych, częstotliwość pozbywania się osadów ściekowych z danej oczyszczalni wynika z instrukcji jej eksploatacji; [5] właściciele nieruchomości, na których terenie organizowana jest impreza plenerowa powinni zapewnić przenośne szalety bezodpływowe, w liczbie dostosowanej do liczby osób uczestniczących w imprezie oraz zapewnić ich opróżnienie oraz utrzymanie ich w czystości.

3.2. Prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków

¹⁸ Por. obszar 3 wystąpienia pokontrolnego.

¹⁹ Dalej „Rada” lub „RG”.

²⁰ Uchwała Nr XXIII/31/2020 Rady Gminy Sadki z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sadki, dalej „Regulamin” (poprzednio obowiązywały Regulaminy przyjęte uchwałami Nr III/16/2018 z 05.12.2018 r. i Nr IX/24/2019 z 30.05.2019 r.), poprzednie Regulaminy określały częstotliwość, zasady i sposoby pozbywania się nieczystości ciekłych podobnie, bez punktu 5.

²¹ Opinia PPIS w Nakle nad Notecią nr N.HK.0714-12/19 z 9 maja 2019 r.

²² Uchwała Nr XXIII/35/2020 Rady Gminy Sadki z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są zobowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami na rzecz Gminy Sadki, za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Do 17 lipca 2020 r. obowiązywała stawka w kwocie 20,00 zł brutto określona uchwałą RG Nr VIII/33/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r.

W Urzędzie prowadzono rejestr/ewidencję nieruchomości podłączonych do kanalizacji, wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe oraz w przydomowe oczyszczalnie ścieków w systemie operacyjnym „Opłaty lokalne”. Rejestr prowadzono w formie elektronicznej, w sposób ciągły - narastająco. Wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. liczba nieruchomości wyposażonych: w zbiorniki bezodpływowe wynosiła 536, w przydomowe oczyszczalnie ścieków – 67, nieruchomości bez urządzeń do gromadzenia ścieków – sześć („wychodki”). Do kanalizacji było podłączonych 770 nieruchomości. Kompletność danych ewidencji nie potwierdziły informacje o zawartych umowach na dostarczanie wody uzyskane od operatora sieci wodno-kanalizacyjnej oraz informacje o liczbie zawartych umów od przedsiębiorców świadczących usługi asenizacyjne oraz dane sprawozdań SG-01. W sprawozdaniach tych liczba nieruchomości w obu latach wynosiła 1 076 a liczba przydomowych oczyszczalni ścieków odpowiednio 57 i 60 co zostało opisane szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Sposób prowadzenia rejestru pozwalał przekazywać informacje w postaci elektronicznej.

Ewidencja zbiorników bezodpływowych zawierała informacje o lokalizacji nieruchomości, jej właścicielu/użytkowniku oraz pojemności zbiornika bezodpływowego.

W losowo wybranej próbie 58 nieruchomości posiadających zbiorniki bezodpływowe znajdujących się w rejestrze, adnotacje o:

- podpisanej umowie na wywóz nieczystości ciekłych stwierdzono w 23 (39,7%) przypadkach;
- częstotliwości opróżniania zbiornika stwierdzono 15 (25,9%) przypadkach.

Do dnia oględzin²³ uzupełniono informacje o zawartej umowie przy 177 (33,0%) i o częstotliwości opróżniania zbiorników przy 123 (22,9%) nieruchomościach, czyli rejestry/ewidencje częściowo zawierały informacje o umowach zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁴, co zostało opisane szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 4-10; 37-61; 115; 119-154; 206-227; 228; 246; 309-314)

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

Na podstawie informacji zebranych od przedsiębiorców świadczących usługi asenizacyjne na terenie Gminy ustalono, że w latach 2019-2020 liczba właścicieli nieruchomości posiadających umowy na wywóz nieczystości ciekłych wynosiła odpowiednio 879 i 726²⁵. Prowadzona w Urzędzie ewidencja zawierała informacje o podpisanych umowach, pochodzące z protokołów kontroli Straży Gminnej, dotyczące 104 posesji, co stanowiło 17,2% nieruchomości ujętych w ewidencji i 9,2% wszystkich nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej.

Na terenie Gminy zidentyfikowano sześć nieruchomości niewyposażonych w żadną instalację do gromadzenia lub oczyszczania ścieków.

(akta kontroli str. 14-15; 37-61; 119-139; 206-227)

²³ 21 kwietnia 2021 r.

²⁴ Dz.U. z 2021 r., poz. 888., dalej „ucpg”.

²⁵ Rozbieżność pomiędzy liczbą zawartych umów (77,6%), a ilością wywiezionych ścieków (16,1%) wskazuje, że znaczna ich część była realizowana sporadycznie lub wcale. Np. jeden z przedsiębiorców wywiózł w 2019 r. 2808 m³ ścieków przy zawartych 219 umowach, czyli na jednego właściciela nieruchomości przypadło ok. 13 m³ rocznie, co stanowi ilość znacznie mniejszą niż średnie statystyczne zużycie wody na 1 osobę w roku wynoszącą 33,7 m³.

Wójt Gminy podał, że podczas prowadzonych przez Straż Gminną kontroli właściele nieruchomości wykazywali się zawartymi umowami z przedsiębiorcą oraz rachunkami za wywóz nieczystości ciekłych. W przypadkach, gdy właściciel nieruchomości nie wykazał się zawartą umową bądź rachunkiem, strażnicy zobowiązywali go do jej zawarcia i przeprowadzali rekontrolę.

Jednocześnie poinformował, że przedsiębiorcy zajmujący się opróżnianiem zbiorników nie informowali o wcześniej zawartych umowach. Obowiązek informacyjny wynikający z art. 9o ucp, dotyczy nowo zawartych umów w danym okresie sprawozdawczym, czyli kwartale.

Ponadto wskazał, że nie podejmował działań wobec właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe posiadających umowę z przedsiębiorcą celem sprawdzenia czy częstotliwość wywozu nieczystości jest adekwatna do zużycia wody.

Gmina Sadki nie posiada własnego zakładu komunalnego. Dostawą wody i odprowadzaniem ścieków z kanalizacji bytowej, zajmuje się KPWiK w Szubinie. W przypadku zidentyfikowanych nieruchomości niewyposażonych w żadną instalację do gromadzenia lub oczyszczania ścieków, Wójt podał, że Straż Gminna kontrolowała nieruchomości wyposażone w zbiornik bezodpływowy bądź przydomową oczyszczalnię ścieków oraz ewentualne podłączenie do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Mieszkańców zobowiązywano do budowy zbiorników, wysyłano pisma w tej sprawie oraz karano mandatami. W przypadku zastosowania pouczenia zobowiązywano właściciela nieruchomości do zgodnego z prawem pozbywania się nieczystości ciekłych.

(akta kontroli str. 159-164)

W latach 2019-2020 pracownicy Urzędu przeprowadzili 129 kontroli dotyczących gospodarki wodno-ściekowej, sprawdzenia szczelności zbiornika oraz regularności wywozu nieczystości ciekłych, w tym w 2019 r. – 94 i w 2020 r. – 35. W wyniku kontroli stwierdzono: w czterech przypadkach brak umowy o wywóz ścieków oraz brak danych technicznych zbiornika, w jednym przypadku brak umowy o wywóz nieczystości ciekłych, jednakże właściciel posiadał rachunki potwierdzające wywóz i w jednym przypadku brak zbiornika bezodpływowego oraz brak instalacji wodociągowej.

(akta kontroli str. 101-110)

Wójt Gminy nie wydawał decyzji w trybie art. 6 ust. 7 ucp w sprawie tzw. zastępczego wywozu nieczystości ciekłych.

(akta kontroli str. 159-164)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prowadzone w Urzędzie odrębnie ewidencje zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków były niezetelne. Ewidencje były niekompletne, gdyż łączna liczba ujętych w nich nieruchomości była niższa od liczby nieruchomości nieodłączonych do sieci o 531 w 2019 r. i o 533 w 2020 r., przez co Urząd nie dysponował wiedzą o tym w jakie instalacje do gromadzenia i oczyszczania ścieków ww. nieruchomości były wyposażone. Ponadto nie ujęto w nich informacji niezbędnych do wykorzystania ich w celu przewidzianym w art. 3 ust. 3 pkt 1 uocp, tj. kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników i częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych, w tym m.in. faktu posiadania umowy z przedsiębiorcą mającym zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych

i transportu nieczystości ciekłych, a także informacji o częstotliwości opróżniania zbiorników ani o ich pojemności.

(akta kontroli str. 206-227; 246; 309-314)

Sekretarz Gminy podał, że nie prowadzono pełnej ewidencji umów, ponieważ na stanowisku pracy związanym z gospodarką odpadami od 2013 r. występowały braki i ruchy kadrowe. Następowala bardzo często zmiana pracowników, co było przyczyną niewłaściwej organizacji pracy na stanowisku, a tym samym w referacie. W 2020 r. zostały podjęte czynności w zakresie sporządzenia pełnej, aktualnej ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków.

Wybuch pandemii COVID-19 spowodował spowolnienie zamierzonych działań w zakresie aktualizacji bazy danych. Z uwagi na bezpieczeństwo mieszkańców i pracowników kontrolujących, kontrole zostały znacząco ograniczone do interwencyjnych i pilnych.

Różnica pomiędzy liczbą umów zawartych na dostawę wody a liczbą zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków wynika z faktu, że każdy właściciel lokalu mieszkalnego w zabudowie wielomieszkaniowej, niepodłączonej do sieci kanalizacyjnej posiada odrębnie zawartą umowę na dostawę wody a nieruchomości wyposażone są w zbiorową oczyszczalnię ścieków lub jeden zbiornik bezodpływowy.

(akta kontroli str. 244-245; 261-262)

NIK wskazuje, że brak powyższej ewidencji uniemożliwia prawidłową kontrolę częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości płynnych i osadów ściekowych.

2. W okresie objętym kontrolą Gmina nie przeprowadzała zastępczych wywozów nieczystości ciekłych. Urząd nie dysponował wiedzą ilu właścicieli nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej zawarło umowę na wywóz nieczystości ciekłych²⁶ lub osadów ściekowych²⁷. Z informacji uzyskanych od przedsiębiorców o ilości odebranych nieczystości płynnych wynika, że w kontrolowanym okresie z nieruchomości na terenie gminy nieczystości ciekłe odbierano 879 razy w 2019 r. i 726 razy w 2020 r. W związku z nieprzeprowadzaniem zastępczych wywozów Gmina nie naliczała i nie pobierała opłat z tego tytułu. W wyjaśnieniach Sekretarz Gminy podał, że w budżecie Gminy nie zaplanowano środków finansowych na wykonywanie zastępczego opróżniania zbiorników bezodpływowych. Dodał, że w takich przypadkach problem dotyczy osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej (ubogich) i wydane środki nie zostałyby odzyskane.

(akta kontroli str. 159-164)

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. Jednocześnie wzmocnienie nadzoru w powyższym zakresie wpłynęłoby pozytywnie na kontrolowany obszar.

3. Kontrola wykazała, że sześć nieruchomości nie wyposażono w żadną instalację do gromadzenia lub oczyszczania ścieków, co stanowiło naruszenie art. 3 ust. 2 pkt 3 i 4 ucpg.

Sekretarz Gminy podał, że w takich przypadkach Straż Gminna przeprowadza kontrole dotyczące wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy bądź przydomową oczyszczalnię ścieków oraz ewentualne podłączenie do istniejącej

²⁶ W przypadku zbiorników bezodpływowych.

²⁷ W przypadku przydomowych oczyszczalni ścieków

sieci kanalizacyjnej. Wyznaczano terminy realizacji poszczególnych podłączeń, wysyłano pisma o obowiązku podłączenia oraz karano mandatami, stosowano pouczenia w celu zobligowania właściciela nieruchomości do zgodnego z prawem pozbywania się nieczystości ciekłych.

(akta kontroli str. 159-164)

Taka sama liczba nieruchomości bez zbiorników bezodpływowych bądź przydomowych oczyszczalni ścieków 2019 i 2020 r. sugeruje, że podejmowane działania i nadzór w tym zakresie są niewystarczające

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie opisany obszar objęty kontrolą. Prowadzona w Urzędzie ewidencja zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków nie była kompletna i aktualna, a zakres gromadzonych w niej danych nie pozwalał na bieżące monitorowanie realizacji obowiązków ustawowych przez właścicieli nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej. Mimo znacznej ilości ścieków nieoczyszczonych (85 844 w 2019 r. i 90 397 m³ w 2020 r.) oraz braku informacji o zawartych umowach na odbiór nieczystości ciekłych, nie wydawano decyzji o przeprowadzaniu wywozów zastępczych nieczystości ciekłych. Działania podejmowane w celu wyposażenia nieruchomości nieposiadających zbiornika bezodpływowego i niepodłączonych do kanalizacji okazały się niewystarczające. W Gminie obowiązywał regulamin utrzymania czystości i porządku, zawierający regulacje niezbędne do prawidłowego usuwania i unieszkodliwiania nieczystości ciekłych.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

4.1. Egzekwowanie przestrzegania obowiązków wynikających z przepisów i warunków udzielonego zezwolenia od przedsiębiorców prowadzących usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych

Rada Gminy uchwaliła wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia²⁸.

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy funkcjonowało 11 przedsiębiorców zarejestrowanych, jako prowadzący usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Przedsiębiorcy posiadający zezwolenie, terminowo wywiązywali się z obowiązku przekazywania Gminie sprawozdań kwartalnych.

W jednym przypadku, z uwagi na nieterminowe złożenie sprawozdawania przez podmiot wykonujący usługi w zakresie odbioru i transportu nieczystości ciekłych, Wójt Gminy, zgodnie z art. 9xb ucp, wydał decyzję o nałożeniu kary pieniężnej w kwocie 700,00 zł.

(akta kontroli str. 171-205, 267-308)

W sprawie weryfikacji kwartalnych sprawozdań przedsiębiorców odbierających ścieki komunalne Wójt Gminy podał, że otrzymane dane wprowadza się do zbiorczego zestawienia. Weryfikacją objęte są: terminowość, poprawność wypełnienia danych podmiotu, numeru decyzji zezwalającej na prowadzenia

²⁸ Uchwała Nr XXIV/75/2012 z dnia 22 listopada 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.

działalności, informacje o miejscu zagospodarowania nieczystości ciekłych, liczbie właścicieli, od których zostały odebrane oraz wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi podmiot w okresie sprawozdawczym zawarł bądź rozwiązał umowy.

(akta kontroli str. 159-164; 233-236)

Analiza zebranych informacji od ośmiu z 11 przedsiębiorców świadczących usługi odbioru nieczystości ciekłych na terenie Gminy z dokumentacją przedłożoną przez Urząd potwierdziła zgodność danych.

Weryfikacja z danymi zlewni, do których ścieki dostarczano, z uwagi na ich położenie poza Gminą, nie była możliwa.

(akta kontroli str. 112-113; 229-230)

Stawki opłat pobieranych przez trzy podmioty odbierające największą ilość nieczystości ciekłych z terenu Gminy wynosiły w przypadku:

- 1) ok. 2 300-2 800 m³ rocznie – 10,00-38,00 zł/m³;
- 2) ok. 2400-2 600 m³ rocznie – 14,00-17,00 zł/m³;
- 3) ok. 2 000-2 100 m³ rocznie – 15,63-16,88 zł/m³.

(akta kontroli str. 112-113; 206-227; 309-314)

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 uwagi i wnioski:

Uwagi

1. Aby nieczystości ciekłe mogły być wprowadzane do ziemi lub wody, zgodnie z art. 33 ust. 4 pkt 2 Prawa wodnego, muszą spełniać parametry określone w § 11 ust. 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych²⁹, który stanowi, że „Ścieki pochodzące z własnego gospodarstwa domowego lub gospodarstwa rolnego, zlokalizowanego poza aglomeracją, mogą być wprowadzane do ziemi w ramach zwykłego korzystania z wód, w granicach gruntu stanowiącego własność wprowadzającego, jeżeli są spełnione łącznie następujące warunki: 1) ich ilość nie przekracza łącznie 5,0 m³ na dobę; 2) BZT5 ścieków dopływających do indywidualnego systemu oczyszczania ścieków jest redukowane co najmniej o 20%, a zawartość zawiesiny ogólnej co najmniej o 50%; 3) miejsce wprowadzania ścieków do ziemi jest oddzielone warstwą gruntu o miąższości co najmniej 1,5 m od najwyższego użytkowego poziomu wodonośnego wód podziemnych. Zgodnie z powyższym powołany w wyjaśnieniach Wójta w obszarze 1 przepis Prawa wodnego może nie mieć zastosowania przy wskazanym stanie faktycznym.

Wnioski

1. Zapewnienie aktualności i kompletności ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków.

²⁹ Dz. U. poz. 1311

2. Podjęcie działań mających na celu zastępczy wywóz nieczystości ciekłych z właściwych nieruchomości.
3. Podjęcie działań mających na celu wyposażenie nieruchomości na terenie Gminy w instalacje do gromadzenia lub oczyszczania ścieków.

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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, 29 czerwca 2021 r.

Kontroler
(-) Karol Gromotka
główny specjalista kontroli państwowej

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