



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD– 4101-020-06/2013

P/13/143

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/143 – „Przeciwdziałanie eutrofizacji antropogenicznej jezior na terenie województwa pomorskiego”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	1. Ewa Gross, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88903 z dnia 20.02.2014 r. 2. Rafał Petelski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90422 z dnia 31.03.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2; 241-242)
Jednostka, kontrolowana	Urząd Miasta w Kościerzynie, ul. 3 Maja 9a, 83-400 Kościerzyna (dalej: „Miasto”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zdzisław Czucha, Burmistrz Miasta (dowód: akta kontroli str. 201)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako właściwą¹ skuteczność działań Miasta w latach 2011-2013 w zakresie przeciwdziałania eutrofizacji antropogenicznej Jeziora Wierzysko, zwanego dalej „Jezioro”.

1. Jako właściwe oceniono monitorowanie stanu eutrofizacji Jeziora. Miasto posiadało informacje o stanie wód Jeziora wynikające z badania prowadzonego przez WIOŚ w Gdańsku oraz dodatkowo podjęło, z własnej inicjatywy, działania w celu pozyskania aktualnych informacji o stanie wód i osadów dennych.

2. Skuteczność podejmowanych przez Miasto działań mających na celu zapobieganie eutrofizacji antropogenicznej Jeziora oceniono jako właściwą.

Miasto opracowało Program Ochrony Środowiska na lata 2013-2016 oraz Regulamin utrzymania porządku i czystości w gminie (dalej „Regulamin”). W dokumentach planistycznych dotyczących Miasta Kościerzyny zawarto zapisy wskazujące na zasadność ochrony środowiska naturalnego i wód powierzchniowych na terenie Miasta. Podejmowano, na terenie zlewni bezpośredniej Jeziora², działania mające na celu obejmowanie kolejnych nieruchomości siecią kanalizacji sanitarnej, kolejnych terenów miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, dalej „mpzp”. Miasto prowadziło kontrole przestrzegania zapisów Regulaminu, w tym w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych, jak również działania edukacyjne o przyczynach i skutkach eutrofizacji antropogenicznej jezior.

Jednocześnie przeprowadzona kontrola wykazała niepodejmowanie działań w celu: określenia w Regulaminie częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych, ustalenia przez Radę Miasta w uchwale górnej granicy stawki opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości, niekorzystanie z możliwości

¹ Działania Urzędu w zakresie przeciwdziałania eutrofizacji ocenione zostały przy użyciu pomocniczego, trzystopniowego poziomu ocen: właściwy, zadawalający, niezadawalający

² Teren określony przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku

weryfikowania sprawozdań o ilościach i rodzaju nieczystości ciekłych odebranych z terenu Miasta i sposobach ich zagospodarowania składanych przez podmioty wywożące nieczystości, brak wiedzy o liczbie umów zawartych na pozbywanie się nieczystości ciekłych przez właścicieli nieruchomości, w tym m.in. z terenu zlewni Jeziora, a także nieopracowanie Programu Ochrony Środowiska obejmującego lata 2011-2012. Pomimo, iż NIK uznała powyżej opisane braki w działaniach jako nieskuteczne, to z uwagi na ich znikomą skalę³, mające nieznaczny wpływ na zapobieganie przyspieszonej eutrofizacji Jeziora.

3. NIK oceniła jako właściwe dążenia Miasta w zakresie ograniczania skutków przyspieszonej eutrofizacji w związku z podjęciem działań zmierzających do przeprowadzenia analiz o potrzebie podjęcia zabiegów ochronnych i rekultywacji Jeziora.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Monitorowanie stanu eutrofizacji jezior

Opis stanu
faktycznego

1.1. Badaniem kontrolnym na terenie Gminy Miejskiej Kościerzyna objęto teren zlewni bezpośredniej Jeziora Wierzysko (dalej „zlewnia Jeziora”). Powierzchnia Jeziora wynosi 57,5 ha. W okresie objętym kontrolą Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku (dalej: „WIOŚ”) nie prowadził badań dotyczących eutrofizacji Jeziora. Badania takie ostatnio były prowadzone w 2010 r. i opublikowane przez WIOŚ w „Raporcie o stanie środowiska w województwie pomorskim w 2010 r.” (dalej: „Raport”). W Raporcie stan fizykochemiczny Jeziora został określony poniżej dobrego, a stan ekologiczny jako umiarkowany. Stan biologiczny zaklasyfikowano do klasy II jakości⁴ i zaliczono do jezior zagrożonych eutrofizacją komunalną. Miasto posiadało wyniki Raportu. Dane wynikające z Raportu wykorzystane zostały w Programie Ochrony Środowiska dla Gminy Miejskiej Kościerzyna na lata 2013-2016 z uwzględnieniem lat 2017-2020.

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 73-109)

1.2. Miasto zleciło opracowanie informacji na temat stanu wód i osadów dennych w Jeziorze. Na podstawie umowy dotacji zawartej z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku (dalej: WFOŚiGW) w dniu 22.08.2013 r. Miasto realizowało zadanie pn.: „Opracowanie projektu ochrony Jeziora Wierzysko”. Koszt kwalifikowany zadania wynosił 124 tys. zł, z tego dotacja WFOŚiGW w kwocie 85 tys. zł i środki Miejskiego Przedsiębiorstwa Infrastruktury „KOS-EKO Sp. z o.o. w Kościerzynie (dalej: „KOS-EKO”) w kwocie 15 tys. zł. Zakres rzeczowy powyższego zadania obejmował: badania terenowe, badania laboratoryjne i opracowanie projektu rekultywacji jeziora. Wykonanie ww. zakresu rzeczowego zlecono Uniwersytetowi Warmińsko-Mazurskiemu w Olsztynie na podstawie umowy z dnia 22.07.2013 r. z terminem realizacji do 30.11.2014 r. W ramach umowy wykonawca miał przeprowadzić łącznie 17 badań (4 w 2013 r. i 13 w 2014 r.). Zakończenie I etapu badań i pierwsza płatność miało nastąpić zgodnie z umową 30.04.2014 r.

Zdaniem NIK powyższe działania służące identyfikacji potrzeb w zakresie zapobiegania i ograniczania skutków przyspieszonej eutrofizacji zasługują na rekomendację jako przykład dobrych praktyk w działalności kontrolowanej jednostki.

³ Działania te dotyczyły zaledwie 2% nieskanalizowanych nieruchomości – pozostałe 98% podłączone jest do kanalizacji

⁴ W pięciostopniowej skali klasa II oznacza stan dobry

Dodać należy, iż wyniki przeprowadzonych badań pozwolą na analizę aktualnej jakości wód Jeziora pod kątem zabiegów ochronnych i rekultywacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 3-27)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako właściwe⁵ działania Miasta w zakresie monitorowania stanu eutrofizacji Jeziora.

Opis stanu
faktycznego

2. Zapobieganie eutrofizacji antropogenicznej jezior

2.1. Jezioro położone jest na działce 125/2. Właścicielem działki o łącznej powierzchni 57,5 ha położonej w obrębie ewidencyjnym Miasta Kościerzyna jest osoba fizyczna.

(dowód: akta kontroli str. 5, 28-30)

2.2. W długookresowych planach Gminy Miejskiej Kościerzyna określono zadania mające związek z przeciwdziałaniem eutrofizacji antropogenicznej Jeziora. I tak:

- w Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Miasta Kościerzyna na lata 2005-2015⁶ jednym z priorytetów była kompleksowa ochrona środowiska naturalnego z działaniami w zakresie modernizacji oczyszczalni i dalszej rozbudowy sieci kanalizacyjnej oraz na rzecz ochrony środowiska i edukacji ekologicznej społeczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem problemów z zakresu ochrony powietrza i gospodarki odpadami. W latach 2005-2007 zrealizowano budowę kanalizacji sanitarnej o łącznej długości 8,8 km (w tym na obszarze zlewni Jeziora między innymi na os. Wierzysko, Plebanka i Wschód) wraz z modernizacją oczyszczalni ścieków komunalnych;
- w Wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych na lata 2013-2016⁷ Miejskiego Przedsiębiorstwa Infrastruktury „KOS-EKO” Sp. z o.o. zaplanowano budowę kanalizacji sanitarnej, w tym na obszarze zlewni Jeziora o łącznej długości 1,36 km.

(dowód: akta kontroli str. 150-168)

2.3. W okresie objętym kontrolą sporządzono na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁸ (dalej: „ustawa POŚ”) Program Ochrony Środowiska dla Gminy Miejskiej Kościerzyna na lata 2013-2016 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2017-2020 (dalej: „Program”), który przyjęto w 2013 r. uchwałą Rady Miasta Kościerzyna.

W ww. Programie jednym z priorytetów była poprawa jakości wód powierzchniowych i podziemnych. Ujęte w nim zadania na lata 2013-2016 dotyczyły racjonalnego gospodarowania zasobami wodnymi i ochroną wód obejmowały m.in.: budowę i przebudowę kanalizacji sanitarnej w istniejącej zabudowie, budowę przydomowych oczyszczalni ścieków dla posesji rozproszonych, stopniową eliminację nieuszczelnionych zbiorników do gromadzenia nieczystości w miarę rozwoju sieci kanalizacyjnej.

⁵ Działania Gminy w zakresie przeciwdziałania eutrofizacji ocenione zostały, tak samo jak przy ocenie ogólnej, przy użyciu pomocniczego, trzystopniowego poziomu ocen: właściwy, zadawalający, niezadawalający

⁶ Uchwała nr XLII/297/05 Rady Miasta Kościerzyna z dnia 31 sierpnia 2005 r. i jej aktualizacja- Uchwała nr XXXI/183/08 z dnia 30 kwietnia 2008 r.

⁷ Przyjęty Uchwałą Rady Miasta Kościerzyna z dnia 30 października 2013 r. Nr LV/404/2013 z dnia 30 października 2013 r.

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.

Nie sporządzono natomiast Programu m.in. na lata 2011 i 2012.

(dowód: akta kontroli str. 73-111)

2.4. W Programie działań dla scalonych części wód powierzchniowych w Regionie Wodnym Dolnej Wisły, zwanym dalej „Programem Działań” ujęto działania związane z gospodarką komunalną i zagospodarowaniem przestrzennym, za realizację których odpowiedzialna było m. in. Miasto Kościerzyna. Program Działań, opracowany przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku nie został przekazany do realizacji Urzędowi. Pomimo tego faktu do dnia zakończenia kontroli w Urzędzie zostały podjęte następujące działania, które jednocześnie wynikały z realizacji m. in. Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, tj.:

a) w zakresie gospodarki komunalnej zrealizowano zapisy Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, tj. po modernizacji oczyszczalni ścieków komunalnych w roku 2007 uzyskano przepustowość w wysokości 3600 m³/d oraz w latach 2005-2006 wybudowano łącznie 8,8 km sieci kanalizacji sanitarnej. W Mieście skanalizowanych jest około 2500 nieruchomości (tj. 98%), a około 230 pozostało nieskanalizowanych (tj. 2%);

b) w zakresie działań wynikających z konieczności porządkowania systemu gospodarki ściekowej: zrealizowano prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz realizowane są przez Straż Miejską kontrole przestrzegania obowiązku właściciela nieruchomości w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych określonych w Regulaminie. Miasto nie posiadało zaewidencjonowanych przydomowych oczyszczalni ścieków, bowiem oczyszczalnie takie nie były zgłaszane przez mieszkańców i nie były wykryte przez Straż Miejską w trakcie kontroli;

c) w zakresie realizacji działań systemowych gospodarki odpadami zawartych w planach gospodarki odpadami: likwidacja ognisk zanieczyszczeń – dzikich składowisk (ilość zebranych odpadów w tonach za rok) ustalono, że wykonywanie zadań własnych gminy z zakresu gospodarki odpadami określone przepisami prawa na podstawie Uchwały Rady Miasta Kościerzyna z dnia 21 września 2012 r.⁹ zostały scedowane na Związek Gmin Wierzyca. Naczelnik Wydziału Infrastruktury i Środowiska Urzędu (dalej: „WliŚ”) wyjaśnił, że w 2013 r. stwierdzono jedno nielegalne wysypisko terenie zlewni Jeziora. W wyniku działań Urzędu zebrano odpady w ilości 5,32 Mg, które przekazano na składowisko odpadów w Gostomiu. Dodał, że w celu zapobiegania powstawaniu nowych miejsc prowadzone są patrole Straży Miejskiej oraz objazdy pracowników Urzędu;

d) w zakresie zagospodarowania przestrzennego: w opracowanych projektach mpzp uwzględniane są wymagania i zasady ochrony środowiska, w szczególności dotyczące ustalonych stref ujęć wód, obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych oraz stref zagrożeń przeciwpowodziowych wynikające m.in. z rozporządzenia Nr 4/2013 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku z dnia 6 września 2013 r. w sprawie ustanowienia strefy ochronnej ujęcia wód podziemnych w Kościerzynie, woj. Pomorskie.

(dowód: akta kontroli str. 147-152, 202-212)

2.5. W latach objętych kontrolą Miasto współpracowało z Uniwersytetem Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie w ramach realizacji zadania współfinansowanego przez WFOŚiGW pn.: „Opracowanie projektu ochrony Jeziora

⁹ Uchwała Nr XXXIV/272/12 w sprawie przyjęcia statutu związku gmin pod nazwą Związek Gmin Wierzyca

Wierzysko". Do dnia zakończenia kontroli (07.04.2014 r.) zadanie to nie zostało zakończone (opis w punkcie 1.2. niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 7-27)

2.6. Jezioro nie znajduje się na obszarze, na którym utworzono jedną z form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 3-6)

2.7. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku (dalej: „RZGW”) nie ustalił dla Jeziora warunków korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Wisły.

Gmina Miejska Kościerzyna, w tym teren Jeziora leżący w regionie wodnym Dolnej Wisły, nie jest zlokalizowana w obszarze szczególnie narażonym¹¹ i z tego względu nie został opracowany program działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych.

(dowód: akta kontroli str. 147-152)

2.8. Granice zlewni Jeziora określone zostały przez RZGW w Gdańsku (na zlecenie Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej). Teren ten obejmował część Miasta Kościerzyna i część Gminy Kościerzyna.

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 31-33)

2.9. Teren zlewni Jeziora był częściowo skanalizowany. Z wykazu nieruchomości posiadających zbiorniki bezodpływowe na terenie Miasta wynikało, że zbiorniki takie znajdowały się na 231 nieruchomościach, w tym 45 na terenie zlewni Jeziora.

(dowód: akta kontroli str. 36-42, 213)

Według informacji uzyskanych od stacji zlewnej KOS-EKO, dalej „stacja”, dotyczących zawartych umów na odbiór nieczystości płynnych i adresów nieruchomości, w których opróżniano zbiorniki bezodpływowe w latach 2011-2013¹² wynikało, że spośród 231 nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe znajdujących się w ww. wykazie Urzędu, nieczystości ciekłe były odbierane od 132 właścicieli nieruchomości (w tym z ww. liczby 45 nieruchomości z terenu zlewni Jeziora nieczystości odbierano z 22). Z ww. informacji wynikało również, że w dokumentacji stacji (zobowiązanej do przyjmowania od dostawców nieczystości ciekłych) nie było danych dotyczących zawartych z właścicielami nieruchomości umów na odbiór nieczystości ciekłych.

(dowód: akta kontroli str. 214-240)

Miasto nie posiadało zaewidencjonowanych przydomowych oczyszczalni ścieków. W sprawozdaniach z realizacji KPOŚ w badanych latach nie wykazywano przydomowych oczyszczalni ścieków. Naczelnik WliŚ Urzędu wyjaśnił, że

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.

¹¹ Terenu Miasta nie dotyczą rozporządzenia Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku w sp. wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć

¹² Na podstawie § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 października 2002 r. w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych (Dz. U. Nr 188, poz. 1576) - dalej: „rozporządzenie w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych” odbiór nieczystości ciekłych w stacji zlewnej jest potwierdzany w zestawieniu zawierającym ww. dane

oczyszczalnie takie nie były zgłaszane przez mieszkańców i nie były wykryte przez Straż Miejską w trakcie kontroli.

Naczelnik WliŚ Urzędu wyjaśnił, że nie ma wiedzy, ile nieruchomości jest skanalizowanych na terenie zlewni Jeziora, a szczegółowe dane dotyczące odbiorców usług kanalizacyjnych w Kościerzynie posiada stacja KOS-EKO.

(dowód: akta str. 34-72)

Ścieki ze zbiorników bezodpływowych, w tym z terenu zlewni Jeziora, dowożone były wozami asenizacyjnymi do punktu zlewnego na terenie Oczyszczalni ścieków w Kościerzynie przez cztery podmioty, posiadające zezwolenia Burmistrza Miasta na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z terenu Miasta Kościerzyna.

Ścieki z nieruchomości skanalizowanych odprowadzane są poprzez system kanalizacji sanitarnej. Miejska mechaniczno-biologiczna oczyszczalnia ścieków typu A2/O z podwyższonym usuwaniem biogenów zlokalizowana jest w południowej części miasta. Obiekt został oddany do eksploatacji we wrześniu 2007 r. po rozbudowie i modernizacji. Jej średnia przepustowość wynosi 3 600 m³/dobę (maksymalna – 12.000 m³/dobę).

(dowód: akta kontroli str. 36-37)

2.10. Oczyszczalnia ścieków w Kościerzynie¹³ położona jest poza terenem zlewni bezpośredniej Jeziora. Zrzut oczyszczonych ścieków ma wpływ na wody Jeziora – odbiornikiem ścieków oczyszczonych jest ciek Bibrowa wpadający do Jezior Wierzysko i Zagnanie.

(dowód: akta kontroli str. 34-37, 182)

W latach 2011-2013 Urząd nie otrzymywał informacji o nielegalnym zrzucie ścieków bezpośrednio do jeziora lub jego dopływu.

(dowód: akta kontroli str. 34-37)

2.11. Na terenie zlewni Jeziora występowała rozproszona, nieskanalizowana zabudowa mieszkaniowa. Z prowadzonego przez Urząd wykazu nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe wynikało, że na terenie zlewni Jeziora znajduje się 45 nieruchomości wyposażonych w takie zbiorniki. W latach 2011-2013 nieczystości ciekłe były odbierane z 22 spośród tych nieruchomości.

Urząd nie posiadał danych o liczbie umów zawartych na pozbywanie się nieczystości ciekłych przez właścicieli nieruchomości z terenu zlewni Jeziora. Z uzyskanych przez Urząd, w trakcie kontroli, informacji wynikało, że firma wiodąca w Kościerzynie¹⁴, pod względem ilości odbieranych nieczystości, świadcząca usługi w zakresie odbioru i transportu nieczystości posiadała sześć umów w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych w obszarze zlewni Jeziora.

(dowód: akta kontroli str. 142-144)

W okresie objętym kontrolą nie opróżniano zbiorników bezodpływowych z 23 nieruchomości położonych na terenie zlewni Jeziora, w których zameldowanych były 92 osoby.

(dowód: akta kontroli str. 34-42, 214-225)

¹³ Mechaniczno-biologiczna ścieków typu A2/O z podwyższonym usuwaniem biogenów

¹⁴ SITA POMORZE dostarczała do stacji zlewnej 80% w 2011 r., 76% w 2012 r. i 78% nieczystości z terenu Miasta

2.12. W latach objętych kontrolą Urząd sporządzał i terminowo przekazywał Marszałkowi Województwa Pomorskiego coroczne informacje określone w art. 43 ust. 3 c ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne¹⁵.

(dowód: akta kontroli str.43-72)

2.13. Z Wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych na lata 2013-2016 wynika, że na obszarze zlewni Jeziora w tych latach zaplanowano budowę kanalizacji sanitarnej o łącznej długości 1,36 km.

(dowód: akta kontroli str. 161-168)

2.14. W Urzędzie nie funkcjonował program budowy przydomowych oczyszczalni ścieków. Naczelnik WliŚ Urzędu wyjaśnił, że z uwagi na poniesione nakłady przez Gminę Miejską Kościerzyna, związane z budową kanalizacji sanitarnej na obszarze zlewni Jeziora, nie zasadne jest promowanie budowy oczyszczalni przydomowych. W związku z tym nie wdrożono programu dofinansowania budowy takich oczyszczalni.

(dowód: akta kontroli str. 147-152)

2.15. W latach 2011-2013 w Mieście obowiązywały dwa Regulaminy utrzymania czystości i porządku. Pierwszy podjęty uchwałą Rady Miasta: z dnia 15 lutego 2006 r.¹⁶ i drugi z dnia 28 listopada 2012 r.¹⁷ W obu Regulaminach określono obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Nie określono w nich częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych gromadzonych w zbiornikach bezodpływowych wskazując, że powinno się to odbywać „systematycznie nie dopuszczając do przepełniania się zbiorników”, nie ustalono również w uchwale Rady Miasta z 2012 r. górnej granicy stawki opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości.

(dowód: akta kontroli str. 112-126)

W latach 2011-2013 na terenie zlewni Jeziora przeprowadzono łącznie 55 kontroli przestrzegania zapisów Regulaminu, w tym w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych. W przypadku 50 kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących obowiązków gromadzenia odpadów komunalnych ciekłych. W pięciu – odnotowano uwagi: w trzech w związku z brakiem zbiornika na nieczystości ciekłe (wpisując „stara zabudowa zamieszkała przez starszych ludzi” lub „nie posiada szamba ani wody bieżącej”), a w dwóch z uwagi na brak rachunków potwierdzających opróżnianie zbiornika. W ww. dwóch przypadkach w protokole z kontroli nie odnotowano faktu posiadania umowy na wywóz nieczystości ciekłych.

Komendant Straży Miejskiej w Kościerzynie wskazał, że zobowiązano właścicieli tych posesji, w terminie 14 dni, do opróżnienia zbiorników. W związku z brakiem potwierdzenia wykonania zobowiązania Komendant wyjaśnił, że „najprawdopodobniej zostało wykonane, ale nieodnotowane”.

Z wyjaśnień Naczelnika WliŚ Urzędu wynikało, że właścicieli skontrolowanych nieruchomości pouczono o konieczności zawarcia umów w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych.

(dowód: akta kontroli str. 127-136, 142-144)

¹⁵ Dz. U. z 2012 poz. 145 ze zm.

¹⁶ Uchwała Nr XLIX/339/06 Rady Miasta Kościerzyna z dnia 15 lutego 2006 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Kościerzyna

¹⁷ Uchwała Nr XXXVIII/295/12 Rady Miasta Kościerzyna z dnia 28 listopada 2012 r.

2.16. W latach 2011-2013 nie odnotowano skarg i wniosków dotyczących nielegalnej zabudowy na terenie zlewni Jeziora. Do Urzędu wpłynęła jedna informacja od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kościerzynie (dalej: „PINB”) o nielegalnej zabudowie budynkiem garażowym, położonym na terenie działki nr 765 obręb geodezyjny 10.

Burmistrz Miasta w ww. okresie nie wydawał decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w związku z prowadzonymi przez PINB postępowaniami administracyjnymi mającymi na celu zalegalizowanie obiektów budowlanych

(dowód: akta kontroli str. 34-37, 169-170, 198)

2.17. W bezpośrednim sąsiedztwie linii brzegowej Jeziora brak było dróg utwardzonych. Natomiast na obszarze zlewni Jeziora znajdowało się dziewięć ulic o nawierzchni utwardzonej. Wody opadowe z tych ulic odprowadzane są poprzez sieć kanalizacji deszczowej, wyposażonej w studnie osadnikowe oraz częściowo poprzez separatory do rzeki Bibrowej.

(dowód: akta kontroli str. 34-37)

2.18. Na terenie zlewni Jeziora zlokalizowane było jedno nieczynne składowisko odpadów komunalnych (zamknięte decyzją Wojewody Gdańskiego w 1996 r.).

(dowód: akta kontroli str. 34-37)

2.19. Na terenie Miasta obowiązują mpzp obejmujące około 590 ha, co stanowi około 37% łącznej jego powierzchni. Mpzp objęta jest część zlewni Jeziora o powierzchni 114 ha.

Urząd posiadał 36 pozwoleń na budowę na terenie zlewni Jeziora wydanych latach 2011-2013. Żadne z nich nie dotyczyło pozwoleń dla obiektów położonych w strefie do 100 m od linii brzegowej. W tej strefie nie wydawano w badanych latach decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (brak wniosków). W strefie 100 m od linii brzegowej znajdowało się 31 budynków mieszkalnych i gospodarczych.

(dowód: akta kontroli str. 169-181)

2.20. W obowiązujących mpzp nie określono strefy ochronnej wokół Jeziora. Z uwagi na fakt, że Jezioro nie stanowi wód publicznych, w mpzp oraz w decyzjach o warunkach zabudowy nie określano również minimalnej odległości istniejącej zabudowy od linii brzegowej jezior.

(dowód: akta kontroli str. 169-170, 198)

2.21. Urząd nie posiadał informacji o istniejących strefach ekotonowych Jeziora. Naczelnik WliŚ Urzędu wyjaśnił, że strefy takie zostaną utworzone, jeżeli zasadność taką wykażą rozpoczęte w 2013 r. i prowadzone przez Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie badania mające na celu określenie aktualnej jakości wód jeziora i opracowanie projektu jego ochrony wraz ze stwierdzeniem potrzeby lub braku prowadzenia prac rekultywacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 34-37)

2.22. Miasto podejmowało działania związane z edukacją ekologiczną społeczeństwa w zakresie zapobiegania skutkom eutrofizacji jezior powstałej na skutek działalności człowieka.

W latach 2012-2013 Urząd realizował projekt „Tajemnice Jeziora Gałęźnego” finansowany przez WFOŚiGW, którego celem było m.in. podniesienie poziomu wiedzy uczniów na temat funkcjonowania ekosystemów jezior, ochrony wód oraz zwrócenie uwagi mieszkańców Kościerzyny na stan tego jeziora. Zakres projektu

obejmował monitoring jakości wody i badanie parametrów fizykochemicznych oraz określenia jakości wód jeziora.

(dowód: akta kontroli str. 3-6)

2.23. Przy realizacji działań opisanych powyżej Miasto współpracowało z Zespołem Szkół Publicznych Nr 1 w Kościerzynie, dalej „Zespół Szkół”. Uczniowie Zespołu Szkół podczas wizyt we wszystkich szkołach podstawowych i gimnazjalnych Kościerzyny przekazywali informacje o ww. projekcie i zachęcali młodzież do włączania się w akcję sprzątania linii brzegowej jeziora. Ponadto uczniowie biorący udział w projekcie wspólnie z pracownikiem Instytutu Oceanografii Uniwersytetu Gdańskiego przeprowadzili wykład na temat zanieczyszczeń wód.

W ramach projektu uczniowie wraz z nauczycielami prowadzili również badania jeziora, przeprowadzili inwentaryzację i sprzątanie jego linii brzegowej, zorganizowali wystawy i konkursy związane z tematyką projektu.

(dowód: akta kontroli str. 3-6)

Zdaniem NIK powyższe działania służące edukacji społeczeństwa zasługują na rekomendację jako przykład dobrych praktyk w działalności kontrolowanej jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 150-151, 205-212)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Jedynie część nieczystości ciekłych z terenu Miasta trafiało do oczyszczalni ścieków w Kościerzynie. Z informacji uzyskanych ze stacji zlewnej (Oczyszczalnia KOS-EKO w Kościerzynie) w zakresie zawartych umów na odbiór nieczystości płynnych i adresów nieruchomości, w których opróżniano zbiorniki bezodpływowe w latach 2011-2013¹⁸ wynikało, że spośród ujętych w wykazie Urzędu 231 nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe, nieczystości ciekłe były odbierane od 132 właścicieli tych nieruchomości (w tym z liczby 45 z terenu zlewni Jeziora nieczystości odbierano od 22). Dane powyższe wskazują, że w ciągu trzech lat nie opróżniano zbiorników bezodpływowych z 99 nieruchomości, z tego z 23 położonych na terenie zlewni Jeziora.

Jak wyjaśnił Naczelnik WliŚ Urzędu nadzór Burmistrza nad realizacją przez właścicieli nieruchomości obowiązków dotyczących m.in. pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi był realizowany przez kontrole Straży Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 34-27)

Ponadto Urząd nie posiadał danych o liczbie umów zawartych na pozbywanie się nieczystości ciekłych przez właścicieli nieruchomości z terenu Miasta, w tym z terenu zlewni Jeziora. Z uzyskanych przez Urząd, w trakcie kontroli, informacji wynikało, że wiodąca w Kościerzynie firma „Sita Pomorze” świadcząca usługi w zakresie odbioru i transportu nieczystości posiadała jedynie sześć umów dotyczących opróżniania zbiorników bezodpływowych. Jak wynika z przekazanych przez Oczyszczalnię informacji, danych dotyczących ww. umów nie było również w dokumentacji stacji zlewnej (na podstawie § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych¹⁹ – odbiór nieczystości ciekłych w stacji zlewnej jest potwierdzany w zestawieniu zawierającym ww. dane).

Obowiązkiem gminy, na podstawie art. 6 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, jest zorganizowanie opróżniania zbiorników bezodpływowych

¹⁸ vide: przypis 10

¹⁹ Dz.U. z 2002 r. Nr 188, poz. 1576

w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów na opróżnianie zbiorników bezodpływowych. Zatem brak danych o liczbie zawartych umów – realizację tego obowiązku utrudnia. Dodać należy, iż ww. ustawa w art. 3 ust. 3 pkt 1 stanowi także obowiązek prowadzenia przez gminy ewidencji zbiorników bezodpływowych w celu m.in. kontroli częstotliwości ich opróżniania.

Ponadto zdaniem NIK zarówno brak wiedzy Urzędu dotyczący umów na odbiór nieczystości ciekłych oraz fakt nieopóżniania zbiorników z części nieruchomości wyposażonych - wg wiedzy Urzędu - w zbiorniki bezodpływowe dowodzi, że kontrole Straży Miejskiej nie mogą stanowić wystarczającego działania dla zapewnienia realizacji przez Burmistrza Miasta, określonego w art. 5 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, obowiązku nadzoru nad realizacją przez właścicieli nieruchomości obowiązków określonych w art. 5 ust. 1-4 ww. ustawy oraz prawidłowego prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych.

Naczelnik WliŚ Urzędu odnosząc się do braku wiedzy nt. umów na opróżnianie zbiorników bezodpływowych wyjaśnił, że zostanie zaplanowana kampania informacyjna skierowana do właścicieli nieruchomości o konieczność zawierania umów z podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych, a podmioty świadczące usługi zostaną zobowiązane do przestrzegania zapisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

(dowód: akta kontroli str. 142-145, 214-240)2. W latach 2012-2013 Burmistrz nie korzystał z określonej w art. 9p ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku możliwości weryfikacji sprawozdań składanych na podstawie art. 9o ust. 1 ww. ustawy przez podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z terenu Miasta w sytuacji gdy:

- w czterech sprawozdaniach podmiot nie wskazał liczby właścicieli nieruchomości, od których odebrano ścieki, pomimo że podanie takich danych w sprawozdaniu wynikało z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 maja 2012 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi ²⁰;
- w siedmiu sprawozdaniach podmiot podawał dane wskazujące na naruszanie warunków udzielonego zezwolenia w związku z przekazywaniem nieczystości ciekłych do dwóch stacji zlewnych w sytuacji, gdy w zezwoleniu wskazano jedną stację.

Działania w celu weryfikacji ww. sprawozdań zostały podjęte w wyniku kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 142-152)

Zdaniem NIK weryfikacja sprawozdań jest konieczna w celu monitorowania prawidłowości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu gminy i reagowania na ewentualne nieprawidłowe zachowania w tym zakresie, co ma istotny wpływ między innymi na procesy związane z eutrofizacją antropogeniczną zachodzącą w jeziorach.

3. Burmistrz Kościerzyny nie sporządził gminnego programu ochrony środowiska, o którym mowa w art. 17 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 2 ustawy POŚ obejmującego objęte kontrolą lata 2011 i 2012.

²⁰ Dz. U. z 2012 r., Nr 630

Sporządzony i uchwalony został ww. program w 2013 r. na lata 2013-2016, zaś program wcześniej sporządzony dotyczył lat 2004-2007 z perspektywą na lata 2008-2011.

(dowód: akta kontroli str. 73-111)

Z wyjaśnień Burmistrza Miasta wynika, że art. 15 ust. 2 POŚ zobowiązuje do zapewnienia zgodności programów gminnych z wojewódzkimi programami ochrony środowiska. Dlatego Urząd opracował Program dopiero w 2013 r., tj. po uchwaleniu Programu Ochrony Środowiska dla Województwa Pomorskiego na lata 2013-2016.

(dowód: akta kontroli str. 137-139)

Powyższe wyjaśnienie – zdaniem NIK – nie znajduje uzasadnienia zarówno w ww. przepisach, jak i stanie faktycznym, bowiem funkcjonował program wojewódzki na wcześniejsze lata, zaś z art. 17 ust. 2 POŚ wynika jedynie konieczność poddania zaopiniowaniu programu gminnego przez organ wykonawczy powiatu. Z przepisów POŚ nie wynika natomiast konieczność synchronizacji w czasie z programami wyższych szczebli.

Ustalone
nieprawidłowości

1. W przygotowanym przez Burmistrza Miasta projekcie uchwały nr XXXVIII/295/12 z dnia 28.11.2012 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad utrzymania czystości porządku na terenie miasta Kościerzyna zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie określono częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W projekcie tym wskazano, że zbiorniki powinny opróżniać się „systematycznie nie dopuszczając do przepełniania”.

Z wyjaśnień Pana Burmistrza wynikało, że zapisy uchwały dotyczące częstotliwości uznano za wystarczające i prawidłowe wobec braku uwag do jej treści organu nadzorującego – Wojewody Pomorskiego. Burmistrz zapowiedział przeprowadzenie analizy prawnej zakwestionowanego zapisu.

(dowód: akta kontroli str. 137-139)

W ocenie NIK w uchwale należało określić częstotliwość pozbywania się nieczystości ciekłych, czyli zgodnie z pojęciem słowa częstotliwość wskazać w jakich jednostkach czasowych należy pozbywać się nieczystości. Brak normy utrudniał sprawowanie przez Gminę nadzoru i kontroli przestrzegania obowiązków w tym zakresie.

2. Burmistrz Miasta nie podjął działań określonych w art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²¹ w celu określenia przez Radę Miasta w uchwale górnej stawki opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku).

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że brak uchwały w sprawie górnej stawki opłaty za opróżnianie zbiorników spowodowany był przeoczeniem. Jednocześnie w trakcie kontroli, w jej wyniku, przedstawił projekt uchwały w sprawie ustalenia górnej stawki ww. opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 137-139)

²¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako właściwą skuteczność podejmowania przez Miasto działań w zakresie zapobiegania eutrofizacji antropogenicznej Jeziora. Wpływ na powyższą ocenę miało:

- ujęcie w Strategii Rozwoju Miasta oraz Programie Ochrony Środowiska na lata 2013 - 2016 zapisów świadczących o określeniu przez Miasto działań, których podjęcie zapewni ochronę zasobów wodnych na terenie całej Gminy, w tym również ochronę wód Jeziora;
- podejmowanie działań w celu skanalizowania kolejnych nieruchomości na terenie Miasta, w tym również na terenie zlewni bezpośredniej Jeziora;
- podejmowanie, w miarę możliwości finansowych, działań w celu obejmowania mpzp kolejnych terenów wokół Jeziora;
- opracowanie gminnych Regulaminów utrzymania porządku i czystości;
- prowadzenie kontroli przestrzegania zapisów Regulaminu, w tym w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych;
- prowadzenie działań edukacyjnych m.in. o przyczynach i skutkach eutrofizacji antropogenicznej jezior.

Jednocześnie NIK uznała, poniżej opisane działania jako nieskuteczne, jednak z uwagi na znikomą skalę zjawiska²², mające nieznaczny wpływ na zapobieganie przyspieszonej eutrofizacji Jeziora. Do działań tych należy zaliczyć:

- nie weryfikowanie sprawozdań o ilościach i rodzaju nieczystości ciekłych odebranych z terenu Miasta i sposobach ich zagospodarowania składanych przez przedsiębiorstwa wywożące nieczystości;
- brak wiedzy o liczbie umów zawartych na pozbywanie się nieczystości ciekłych przez właścicieli nieruchomości, w tym z terenu zlewni Jeziora,
- nie podejmowanie działań w celu ustalenia przez Radę Miasta: w uchwale dotyczącej Regulaminu częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, a także ustalenia górnej stawki opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości;
- nie opracowanie Programu Ochrony Środowiska m.in. na lata 2011-2012.

3. Ograniczanie następstw eutrofizacji antropogenicznej jezior.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Miasto zleciło Uniwersytetowi Warmińsko-Mazurskiemu w Olsztynie opracowanie informacji na temat stanu wód i osadów dennych (opis w pkt. 1.2. niniejszego wystąpienia). Posiadanie informacji w tym zakresie pozwoli na analizę aktualnego stanu wód Jeziora pod kątem potrzeby prowadzenia zabiegów rekultywacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 3-6)

NIK ocenia jako właściwe działania Miasta w zakresie ograniczania skutków przyspieszonej eutrofizacji w związku z podejmowaniem działań zmierzających do przeprowadzenia analiz o potrzebie podjęcia zabiegów ochronnych i rekultywacji Jeziora.

²² Działania te dotyczyły zaledwie 2% nieskanalizowanych nieruchomości – pozostałe 98% podłączone jest do kanalizacji

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) podjęcie działań porządkujących gospodarkę ściekową na terenie zlewni Jeziora na podstawie przepisów ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku poprzez:
 - a) weryfikację rzetelności informacji zawartych w sprawozdaniach składanych przez przedsiębiorców wywołujących nieczystości ciekłe z terenu Miasta;
 - b) weryfikację i uzupełnienie ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych;
 - c) ustalenie liczby właścicieli nieruchomości nieposiadających umów na odbiór nieczystości;
- 2) przygotowanie projektu uchwały w sprawie Regulaminu, określającego częstotliwość opróżniania zbiorników bezodpływowych.

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 Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag i
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 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.

Gdańsk, dnia 30 kwietnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Kontroler
Ewa Gross

Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis