



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 8 listopada 2011 r.

**Pani
Anna Grygierek
Burmistrz
Gminy Strumień**

LKA-4101-20-08/2011/P/11/133

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 14 października 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Burmistrz niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Urzędu w zakresie spraw objętych kontrolą.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny częściowe i ustalenia kontroli:

Na obszarze gminy Strumień (dalej zwanej „Gminą”) nieobjętym kanalizacją, w okresie objętym kontrolą, mieszkało około 80% jej mieszkańców: 9 828 osób w 2009 r., 9 927 osób w 2010 r. oraz 9 943 osoby w I półroczu 2011 r. Na terenie Gminy w 2009 r. powstało 336 912 m³ ścieków, z czego oczyszczono (dostarczono do zbiorczej oczyszczalni ścieków lub przetworzono w przydomowych oczyszczalniach) 96 858,7 m³ (28,7%), w tym 3 760,0 m³ (1,1%) dostarczono do oczyszczalni transportem asenizacyjnym. Z kolei w 2010 r.

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

z 339 903,2 m³ oczyszczono 100 128,3 m³ (29,5%), w tym 4 895,8 m³ (1,4%) dostarczono transportem asenizacyjny, zaś w I półroczu 2011 r. z 170 247,2 m³ – 51 704,5 m³ (30,4%), w tym transportem asenizacyjnym² – 3 847,3 m³ (2,3%). Pozostałej części ścieków nie zagospodarowano. Według danych wykazywanych przez Urząd w sprawozdaniach SG-01, na terenie Gminy w 2009 r. było 2 631 nieruchomości wyposażonych w zbiornik bezodpływowy, a w 2010 r. – 2 748³. Umowę o ich opróżnianie, z przedsiębiorcą posiadającym zezwolenie na wywóz nieczystości ciekłych zgodne z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴ (dalej zwanej „uocp”), miało w latach 2009-2010, odpowiednio: 768 (29,2%) i 859 (31,3%) właścicieli tych nieruchomości, natomiast w roku 2011 – 917 (35,8%). Na terenie Gminy zaewidencjonowano ponadto 12 przydomowych oczyszczalni ścieków w 2009 r. (0,4% nieruchomości), 14 w 2010 r. (0,5%) oraz 15 w 2011 r. (0,5%).

1. NIK ocenia negatywnie działania organów gminy, podejmowane w celu egzekwowania od właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji lub przydomowej oczyszczalni ścieków, obowiązku wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy oraz opróżniania tych zbiorników.

W Gminie obowiązywał „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Strumień” uchwalony przez Radę Miejską (zwany dalej „Regulaminem UCP”) w dniu 30 marca 2006 r.⁵, w którym określono m.in. wymóg usytuowania zbiornika i zapewnienia do niego dostępności (§ 4 ust. 14 w powiązaniu z ust. 11) oraz minimalną częstotliwość wywozu nieczystości, uzależnioną od ilości produkowanych ścieków. Jednak Rada Miejska nie podjęła uchwały w sprawie górnych stawek za opróżnianie zbiorników i wywóz nieczystości ciekłych, mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 2 uocp. Również Pani Burmistrz (zwana dalej Burmistrzem) nie wniosła pod obrady Rady Miejskiej stosownego projektu uchwały⁶.

W latach 2009-2010 w Urzędzie nie prowadzono ewidencji zbiorników bezodpływowych, znajdujących się na terenie gminy Strumień (zwanej dalej „ewidencją”), co uniemożliwiało realizację zadania określonego w art. 3 ust. 3 pkt 1 uocp. Z kolei w prowadzonej od 2011 r.

² Z powodu braku pełnych danych za I półrocze 2011 r., ilość ścieków wywieziona w tym okresie została obliczona poprzez zsumowanie danych podanych przez ZGKiM i Firmę VOL-TRANS oraz wartości wyliczonej na podstawie procentowego udziału nieczystości wywiezionych w roku 2010 z gminy Strumień w całości wywiezionych ścieków z wszystkich gmin przez Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Wywóz Odpadów Stałych i Płynnych E.J.

³ Wg ewidencji zbiorników bezodpływowych zaprowadzonej w Urzędzie od 2011 r., takich nieruchomości na terenie gminy było 2.559.

⁴ Dz. U. z 2005 nr 236 poz. 2008 ze zm.

⁵ Uchwała Nr XLIV/308/2006.

⁶ Projekt uchwały o górnych stawkach opłat za wywóz nieczystości ciekłych został wniesiony pod obrady Rady Miejskiej w toku kontroli NIK i przyjęty przez Radę uchwałą nr XII/106/2011 z dnia 26 września 2011 r.

ewidencji nie było danych dotyczących właścicieli nieruchomości, którzy zawarli umowy na wywóz nieczystości.

Urząd nie prowadził systematycznych działań w celu egzekwowania od właścicieli nieruchomości obowiązku pozbywania się nieczystości ciekłych w sposób zgodny z art. 5 ust. 1 pkt 3b *uocp* oraz Regulaminem UCP. W latach 2009-2011 pracownicy Urzędu przeprowadzili 222 wyrywkowych kontroli nieruchomości w celu sprawdzenia czy ich właściciele posiadają umowy na odbiór nieczystości oraz rachunki za wywóz, a na 79 osób, które nie zawarły umowy, nałożono obowiązek jej zawarcia i dostarczenia do Urzędu. Jednak nawet w przypadku 8 właścicieli, którzy pomimo ponownego wezwania nie zawarli stosownych umów, działania Urzędu ograniczyły się do zawiadomienia Policji⁷. Natomiast nie zorganizowano tzw. zastępczego wywozu nieczystości, pomimo obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 6 *uocp*.

W latach 2009-2011 Burmistrz nie prowadził postępowań ws. zastępczego opróżniania zbiorników bezodpływowych i wywozu nieczystości ani nie wydawał decyzji ustalających obowiązek, termin i wysokość uiszczania opłat za opróżnianie zbiorników oraz sposób udostępniania zbiorników w celu ich opróżnienia. Biorąc pod uwagę posiadane przez Urząd dane, dotyczące liczby zbiorników bezodpływowych znajdujących się na terenie Gminy oraz liczbę zawartych umów na wywóz nieczystości, decyzje takie należało podjąć wobec właścicieli 1 863 nieruchomości w 2009 r. oraz 1 889 w 2010 r. W ocenie NIK, brak skutecznych działań w celu egzekwowania obowiązków od właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe miał wpływ na to, iż na nieskanalizowanych obszarach Gminy zagospodarowywano jedynie ok. 1,5% ścieków wytworzonych w 2009 r. oraz ok. 1,9% w 2010 r.⁸. Ponadto NIK zwraca uwagę, że realizując tzw. zastępczy wywóz nieczystości, zgodnie z art. 6 ust. 7 pkt 2 *uocp*, Burmistrz miał obowiązek obciążyć właścicieli opróżnianych w ten sposób zbiorników opłatami w wysokości górnych stawek opłat za tego typu usługi. Zgodnie z art. 6 ust. 11 *uocp* opłaty te stanowią dochód budżetu gminy⁹. Wskutek niepodjęcia przez Radę Miejską uchwały określającej górną wysokość stawek, dochodów tych nie zrealizowano¹⁰.

⁷ Osoby te zostały ukarane przez Policję mandatami.

⁸ Uwzględniając ilość zużytej wody, tzw. bezzwrotne zużycie wody (20 %), ilość nieczystości ciekłych przetworzonych przez przydomowe oczyszczalnie ścieków oraz dane o ilości nieczystości odebranej transportem asenizacyjnym. Ilość niezagospodarowanych ścieków wynosiła w 2009 r. – 240 053,4 m³, a w 2010 r. – 239 774,9 m³.

⁹ Do końca 2009 r. stanowiły one przychód gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

¹⁰ Biorąc pod uwagę średnią wysokość stawki za wywóz ścieków, stosowaną przez przedsiębiorców wywożących nieczystości ciekłe z terenu Gminy, wynoszącą w kontrolowanym okresie 16 zł oraz uwzględniając ilość niezagospodarowanych ścieków, szacunkowa łączna kwota niepobranych opłat wynosiłaby 9.574,0 tys. zł, w tym: 3.840,9 tys. zł za 2009 r., 3.836,4 tys. zł za 2010 r. i 1.896,7 tys. zł za I półrocze 2010 r.

2. NIK ocenia negatywnie egzekwowanie przestrzegania obowiązków sprawozdawczych od przedsiębiorców prowadzących usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych.

Usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych w okresie objętym kontrolą świadczył, na podstawie art. 7 ust 5 *uocp*, Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Strumieniu (zwany dalej „ZGKiM”). Zezwolenia na tego typu działalność, wydane przez Burmistrza na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 *uocp*, posiadały również trzy inne przedsiębiorstwa: FHU „VOL-TRANS” Z.J., Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Wywóz Odpadów Stałych i Płynnych E.J. (zwane dalej „PUK E.J.”) oraz Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. w Ustroniu. Faktycznie usługi wykonywały: PUK E.J., FHU „VOL-TRANS” oraz ZGKiM. Do obowiązków przedsiębiorcy, wynikających z art. 9a ust. 1 i 2 *uocp*, należało m.in. przekazywanie Burmistrzowi rocznych informacji o ilości zebranych nieczystości¹¹ oraz comiesięcznych wykazów właścicieli nieruchomości, z którymi w poprzednim miesiącu zawarł umowy oraz takich, z którymi umowy wygasły bądź rozwiązano¹². Spośród przedsiębiorców tylko PUK E.J. wywiązywało się z tych obowiązków. Pozostali nie składali miesięcznych wykazów umów, a ZGKiM ponadto nie składał również rocznych informacji. Urząd, do czasu kontroli NIK, nie podejmował działań w celu wyegzekwowania od ww. przedsiębiorców wywiązywania się z powyższych obowiązków¹³.

3. NIK ocenia negatywnie niezapewnienie funkcjonowania kontroli zarządczej.

W okresie objętym kontrolą nie zapewniono, w zakresie kontrolowanej działalności, funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, co było obowiązkiem Burmistrza, zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴. Do najistotniejszych elementów tej kontroli, zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁵, należy system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań. W zakresie gospodarki ściekowej na obszarach nieskanalizowanych, Burmistrz nie dysponował danymi umożliwiającymi monitorowanie realizacji zadań związanych z gospodarką ściekową na obszarach

¹¹ Do końca pierwszego kwartału za poprzedni rok kalendarzowy.

¹² Do 15 dnia miesiąca za miesiąc poprzedni.

¹³ W toku kontroli Urząd podjął działania w celu uzyskania zaległych sprawozdań.

¹⁴ Dz. U. nr 157 poz. 1240 ze zm.

¹⁵ pkt 2.6. załącznika do Komunikatu Ministra Finansów nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. Dz. Urz. Ministerstwa Finansów nr 15 poz. 84.

nieskanalizowanych. Ponadto we wprowadzonym w Urzędzie od dnia 30 grudnia 2010 r.¹⁶ „Regulaminie kontroli zarządczej” kluczowe zadania powierzono kierownikom komórek organizacyjnych, pomimo że poza Referatem Funduszy Zewnętrznych oraz Urzędem Stanu Cywilnego stanowiska te były nieobsadzone. Realizacja ww. zadań nie była również przedmiotem kontroli wewnętrznej¹⁷.

4. Równocześnie NIK ocenia pozytywnie:

4.1 Przygotowanie infrastruktury gminnej do odbioru nieczystości ciekłych.

W Gminie Strumień funkcjonowała oczyszczalnia ścieków¹⁸, której roczna przepustowość wynosiła 696 420 m³, co dawało możliwość zagospodarowania powstających na jej terenie ścieków. NIK zwraca uwagę na ograniczenia dotyczące ilości i terminów przyjmowania nieczystości dowożonych transportem asenizacyjnym, wprowadzone przez operatora oczyszczalni, które utrudniają prawidłowe prowadzenie tej formy gospodarki ściekowej¹⁹. Gmina prowadziła również prace w zakresie rozbudowy kanalizacji, dzięki czemu w latach 2009-2011 umożliwiono przyłączenie do sieci 56 nieruchomości, a także opracowała dokumentację projektową i podjęła działania w celu pozyskania środków na dalszy rozwój sieci kanalizacyjnej w Gminie, co pozwoli ograniczyć zasięg nieefektywnie funkcjonującej gospodarki ściekowej, opartej na gromadzeniu nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych.

4.2 Przygotowanie Urzędu do realizacji kontrolowanego zadania.

Zadanie prowadzenia gospodarki ściekowej na nieskanalizowanych obszarach Gminy przypisano Referatowi Gospodarki Nieruchomościami i Środowiska Urzędu, zgodnie z § 32 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu²⁰, gdzie wymieniono szczegółowo wszystkie czynności niezbędne do jej prawidłowego prowadzenia. Czynności te przypisano pracownikom Referatu w zakresach obowiązków. NIK zwraca jednak uwagę, że odsetek ścieków niezagospodarowanych na obszarach nieskanalizowanych Gminy, wynoszący ponad 97 %, wskazuje na nieskuteczną realizację zadania.

¹⁶ Zarządzeniem Burmistrza nr 39/2010 z dnia 30 grudnia 2010 r.

¹⁷ Wg § 25 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu, zastępca Burmistrza został zobowiązany do sprawowania bezpośredniego nadzoru nad działalnością Referatu Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska oraz nad działalnością Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, zaś § 9 pkt 5 oraz § 35 ust. 3 pkt 2 ww. Regulaminu na kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych nakładał obowiązek prowadzenia kontroli wewnętrznej w swoim referacie (w odniesieniu do podporządkowanych im pracowników) oraz zewnętrznej w granicach uprawnień. Zakres kontroli wewnętrznej prowadzonej przez ww. kierowników ograniczał się do analizy poszczególnych dokumentów przygotowywanych w referacie. W strukturze Urzędu było określone samodzielne stanowisko – kontrola wewnętrzna (§ 15 pkt 3 h ww. Regulaminu), które w kontrolowanym okresie nie funkcjonowało. W latach 2009-2011 w Urzędzie nie prowadzono żadnej udokumentowanej kontroli dotyczącej gospodarki ściekowej na obszarach nieskanalizowanych.

¹⁸ Zarządzana przez spółkę Wodociągi Ziemi Cieszyńskiej Sp. z o.o. w Ustroniu.

¹⁹ Z powodu dużego zagęszczenia ścieków przywożonych transportem asenizacyjnym oczyszczalnia przyjmowała jej tylko trzy dni w tygodniu i wprowadziła przedsiębiorcom limity ilościowe.

²⁰ Przyjęty Zarządzeniem Nr 12/2008 Burmistrza Strumienia z dnia 26 maja 2008 r.

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

- 1. Podjęcie działań w celu wyegzekwowania od właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe częstotliwości ich opróżniania zgodnej z Regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Strumień.**
- 2. Wyegzekwowanie przestrzegania obowiązków sprawozdawczych przez przedsiębiorców prowadzących usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych z terenu Gminy.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Burmistrz, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

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

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