



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.011.03.2018
P/18/076

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/076 – Przestrzeganie zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu zasobami wodnymi w gminach turystycznych ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Aleksander Podsiadło, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LKR/122/2018 z 8 czerwca 2018 r. oraz nr LKR/187/2018 z 1 października 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Bukowina Tatrzańska, ul. Długa 144, 34-530 Bukowina Tatrzańska (dalej <i>Urząd</i> lub <i>Urząd Gminy</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Łukaszczyk, Wójt Gminy Bukowina Tatrzańska (dalej <i>Wójt</i> lub <i>Wójt Gminy</i>) ² (dowód: akta kontroli str. 5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej uzasadnienie³

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w okresie objętym kontrolą Gmina Bukowina Tatrzańska (dalej *Gmina*) podejmowała działania zmierzające do zapewnienia prawidłowego gospodarowania zasobami wodnymi, jednakże uwagę zwraca fakt, iż gmina o charakterze turystycznym posiada jedynie 34,8% budynków mieszkalnych podłączonych do zbiorczej sieci kanalizacyjnej, a 30,3% do sieci wodociągowej. Ponadto zastrzeżenia NIK dotyczą prowadzenia w nierzetelny sposób ewidencji zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe i przydomowych oczyszczalni ścieków oraz nieprowadzenia do 2016 r. kontroli tych urządzeń.

W dokumentach planistycznych Gminy przewidziano potrzeby rozbudowy sieci wodno-kanalizacyjnej z uwzględnieniem rozwoju infrastruktury turystycznej. Opracowano regulamin dostarczania wody na terenie wsi Bukowina Tatrzańska oraz regulamin odprowadzania ścieków na obszarze całej Gminy. Jednakże nie wyegzekwowano od Gminnego Zakładu Komunalnego opracowania wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń kanalizacyjnych, pomimo realizacji przedsięwzięć rozwojowo-modernizacyjnych w zakresie tej infrastruktury.

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy prowadzono inwestycje w zakresie infrastruktury kanalizacyjnej, w wyniku których zwiększono długość sieci kanalizacyjnej o ponad 32 km (85%). Jednocześnie długość sieci wodociągowej, którą wykorzystywano do zbiorowego zaopatrzenia w wodę nie uległa zmianie.

Z informacji przekazanej przez Państwową Inspekcję Sanitarną wynikało, że na terenie gminy Bukowina Tatrzańska w okresie ostatnich pięciu lat nie odnotowano pogorszenia się jakości wody. Wójt informował mieszkańców Gminy o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi na stronie internetowej Urzędu Gminy.

¹ Kontrolą objęto lata 2010-2017.

² W latach 2006-2010 funkcję Wójta Gminy pełnił Sylwester Pytel.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

W Urzędzie Gminy prowadzono ewidencję zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe w sposób nierzetelny, co uniemożliwiało prawidłowe wykazanie danych w tym zakresie w sprawozdaniach statystycznych przekazywanych do Głównego Urzędu Statystycznego. Zastrzeżenia NIK dotyczą również nieprowadzenia w latach 2010-2015 kontroli zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Opracowywanie dokumentów planistycznych

Opis stanu
faktycznego

Decyzją Zarządu Gminy OŚ/7635/12/02 z dnia 23 kwietnia 2002 r. zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę wsi Bukowina Tatrzańska powierzono spółce Usługi Wodociągowe s.c. Hodorowicz i Kuchta, będącej eksploatatorem sieci wodociągowej, której właścicielem była Spółka Wodna-Wodociągowa w Bukowinie Tatrzańskiej⁴.

(dowód: akta kontroli str. 8, 12-13, 15)

Kierownik Referatu Środowiska i Gospodarki Odpadami w Urzędzie Gminy Bukowina Tatrzańska (dalej *Kierownik Referatu*) wyjaśniła, że spółka Usługi Wodociągowe s.c. Hodorowicz i Kuchta uzyskała jedynie zezwolenie na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę wsi Bukowina Tatrzańska. Wydanie tego zezwolenia nie stanowi przekazania zadania własnego w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę tej Spółce ani Spółce Wodnej-Wodociągowej w Bukowinie Tatrzańskiej. Wskazała również, że Gmina nie przekazywała zadania własnego w tym zakresie, a Spółka Wodna-Wodociągowa w Bukowinie Tatrzańskiej realizuje we własnym imieniu zadanie zaopatrzenia w wodę osób w niej zrzeszonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁵.

(dowód: akta kontroli str. 304-205, 225)

Wodociąg wiejski w Bukowinie Tatrzańskiej zasilany był z dwóch ujęć wód powierzchniowych, tj. ujęcia wody z rzeki Białka oraz z potoku Poroniec. Na pobór wód z obu ujęć Starosta Tatrzański wydał pozwolenie wodnoprawne. Ujęcia te wraz ze strefami ochronnymi uwzględniono w studium zagospodarowania przestrzennego gminy. Teren na którym położone były ujęcia wody nie były objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 9, 60-61, 344)

W pozostałych miejscowościach należących do Gminy, zaopatrzenie w wodę realizowano z prywatnych ujęć wody. Kierownik Referatu wskazała, że z uwagi na usytuowanie Gminy w terenach źródłkowych, mieszkańcy nie borykają się z problemem niedostatku bądź braku wody.

(dowód: akta kontroli str. 69)

W okresie objętym kontrolą zadania w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy realizował Gminny Zakład Komunalny w Bukowinie Tatrzańskiej (dalej GZK)⁶.

(dowód: akta kontroli str. 8)

W latach 2010-2017 długość sieci wodociągowej na terenie Gminy nie uległa zmianie i wynosiła 28 km, natomiast długość sieci kanalizacyjnej na koniec 2017 r. wyniosła 70,7 km i zwiększyła się w stosunku do 2010 r. o 32,57 km, tj. 85%⁷.

(dowód: akta kontroli str. 71)

⁴ Wodociąg w chwili obecnej obejmuje jedynie teren wsi Bukowina Tatrzańska

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm. – ustawa została uchylona z dniem 1 stycznia 2018 r., zwana dalej ustawą Prawo wodne.

⁶ Ścieki z wsi Bukowina Tatrzańska oraz z części wsi Czarna Góra odprowadzane są do zlokalizowanej na terenie gminy oczyszczalni ścieków w Czarnej Górze, natomiast ścieki z miejscowości Leśnica i Groń odprowadzane są do zlokalizowanej na terenie gminy Nowy Targ oczyszczalni ścieków w Łopusznej.

⁷ Długość sieci kanalizacyjnej na przestrzeni lat objętych kontrolą wynosiła: w 2010 r.: 38,16 km; w 2011 r.: 38,25 km, w 2012 r.: 38,82 km, w 2014 r.: 57 km, w 2015 r.: 70,19 km, w latach 2016-2017: 70,73 km.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego⁸ na koniec 2016 r. z ogółu budynków mieszkalnych Gminy 30,3% było podłączonych do sieci wodociągowej, natomiast do sieci kanalizacyjnej 34,8% budynków⁹.

(dowód: akta kontroli str. 311)

W okresie objętym kontrolą liczba obiektów turystycznych¹⁰ zwiększyła się z czterech w 2010 r. do 17 obiektów w 2017 r. Według stanu na koniec 2017 r. spośród 17 obiektów turystycznych do sieci wodociągowej przyłączonych było pięć obiektów, a 12 posiadało własne ujęcie wody, natomiast do sieci kanalizacyjnej przyłączone było pięć obiektów, sześć posiadało własne oczyszczalnie ścieków, a kolejnych sześć dysponowało bezodpływowymi zbiornikami na nieczystości ciekłe.

(dowód: akta kontroli str. 67)

W odniesieniu do działań w zakresie zapewnienia odbioru zwiększonej ilości ścieków w sezonie turystycznym, Kierownik Referatu wyjaśniła m.in., że:

- w 2008 r. zlecono opracowanie dokumentacji projektowej dotyczącej kanalizacji dla wsi Białka Tatrzańska wraz z budową oczyszczalni ścieków,
- w 2012 r. złożono wniosek w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, którego przedmiotem była budowa sieci kanalizacji sanitarnej oraz oczyszczalni ścieków w Białce Tatrzańskiej oraz rozbudowa istniejącej oczyszczalni ścieków w Czarnej Górze (w 2014 r. złożono wniosek o zmianę zakresu rzeczowego polegającego na wyłączeniu z dofinansowania budowy sieci kanalizacji oraz oczyszczalni w Białce Tatrzańskiej),
- w latach 2010-2017 rozbudowano istniejącą sieć kanalizacyjną, zwiększając jej długość o 32,57 km,
- w latach 2014-2015 rozbudowano i zmodernizowano gminną oczyszczalnię ścieków w Czarnej Górze,
- w 2015 r. podpisano umowę na prace projektowe dla zadania pn. „Zaprojektowanie elementów systemu kanalizacji sanitarnej w aglomeracji Bukowina Tatrzańska¹¹ obejmującej miejscowości Białka Tatrzańska w jej granicach administracyjnych oraz część Bukowiny Tatrzańskiej na odcinku: „rondo Bukowina Dolna” – stacja paliw z odprowadzeniem ścieków do zaprojektowanej oczyszczalni ścieków w Białce Tatrzańskiej”. Zakres obejmował zaprojektowanie 47,85 km sieci kanalizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 67, 80-84)

Kierownik Referatu wyjaśniła, że rozwój gminy Bukowina Tatrzańska związany jest z rozwojem turystyki sportów zimowych, zwłaszcza narciarstwa, a także z powstaniem dwóch obiektów basenów termalnych. Przez wiele lat za miejscowość typowo turystyczną w gminie uchodziła wieś Bukowina Tatrzańska, pozostałe miejscowości nie były związane z obsługą ruchu turystycznego. Inwestowanie prywatnych właścicieli w budowę wyciągów i kolei narciarskich spowodowało gwałtowny rozwój w latach 2011-2014 miejscowości takich jak Białka Tatrzańska, Czarna Góra, Jurgów.

Śledząc rozwój ruchu turystycznego w pierwszej kolejności (z końcem lat 90) została skanalizowana wieś Bukowina Tatrzańska. W 2013 r. gmina Bukowina Tatrzańska uzyskała dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na realizację projektu „Budowa systemu kanalizacji zbiorczej i oczyszczalni ścieków w gminie Bukowina Tatrzańska”. Przedmiotem projektu była budowa ok. 53 km sieci kanalizacji sanitarnej, budowa oczyszczalni ścieków w Białce Tatrzańskiej oraz rozbudowa istniejącej oczyszczalni ścieków w Czarnej Górze. Z uwagi na brak zgód mieszkańców Białki Tatrzańskiej na wejście w teren i realizację zapisów pozwolenia budowlanego, w 2014 r.

⁸ Bank Danych Lokalnych GUS (dalej BDL)

⁹ W BDL brak jest danych w tym zakresie za lata 2010-2014 oraz 2017. Na koniec 2015 r. 33,2% z ogółu budynków mieszkalnych było podłączonych do sieci wodociągowej oraz 26,5% do sieci kanalizacyjnej.

¹⁰ Budynki zakwaterowania turystycznego i rekreacyjnego, jak: hotele, motele, pensjonaty, domy wypoczynkowe, schroniska turystyczne (kat XIV kategorii obiektów budowlanych – załącznik do ustawy Prawo budowlane).

¹¹ Aglomerację utworzoną na podstawie uchwały nr V/49/15 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 26 stycznia 2015 r.

Gmina wystąpiła o zmianę zakresu rzeczowego projektu polegającej na wyłączeniu z dofinansowania zadania budowy sieci kanalizacji sanitarnej i oczyszczalni ścieków w Białce Tatrzańskiej, dokonując jedynie rozbudowy i modernizacji istniejącej oczyszczalni ścieków w Czarnej Górze. Rozbudowa dała możliwość podłączenia wcześniej nieskanalizowanych ulic wsi Bukowina Tatrzańska, w tym m.in. ul. Wierch Rusiński, co było bardzo istotne z uwagi na powstające nowe centrum turystyczne w okolicy nowo wybudowanego ośrodka narciarskiego. Obecnie wciąż trwają prace nad skanalizowaniem miejscowości Bukowina Tatrzańska. Ogromny problem stanowi opracowanie dokumentacji, w szczególności uzyskanie zgód właścicieli nieruchomości na przebieg po terenie ich nieruchomości trasy sieci kanalizacji sanitarnej, a dodatkowy problem stanowi dotarcie do właścicieli nieruchomości, którzy wiele lat temu wyemigrowali, częstokroć nie ustanawiając w kraju swoich pełnomocników oraz nie przekazując aktualnego adresu zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 69)

Kierownik Referatu oświadczyła, że na terenie Gminy nie występują problemy związane z zagospodarowaniem wód opadowych.

(dowód: akta kontroli str. 230)

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy obowiązywało studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uchwalone przez Radę Gminy Bukowina Tatrzańska 11 grudnia 1998 r.¹² (dalej *Studium uwarunkowań*) oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmujące różne fragmenty Gminy¹³.

(dowód: akta kontroli str. 42-49)

W obowiązujących w okresie objętym kontrolą dokumentach planistycznych Gminy określone zostały kierunki rozwoju sieci wodociągowo-kanalizacyjnej:

1. W studium uwarunkowań określono system zaopatrzenia w wodę na terenie gminy Bukowina Tatrzańska jako słabo rozwinięty. W szczególności dotyczyło to wsi: Groń, Leśnica, Czarna Góra, Rzepiska, gdzie mieszkańcy zaopatrują się w wodę z indywidualnych ujęć. Wskazano, iż kontynuacja prac w zakresie uzbrojenia w sieć wodociągową w pierwszym etapie powinna dotyczyć terenów o największym zapotrzebowaniu. W zakresie gospodarki ściekowej założono m.in. realizację odrębnego systemu kanalizacji sanitarnej dla miejscowości Białka Tatrzańska z oczyszczalnią ścieków zlokalizowaną w Białce Tatrzańskiej w rejonie Pod Grapą oraz podłączenie do powstałej na terenie Czarnej Góry oczyszczalni ścieków wsi położonych w południowej części gminy: Bukowina Tatrzańska Czarnej Góry, Rzepisk, Jurgowa oraz Brzegów. Ponadto wskazano, iż na terenie wsi Groń i Leśnica prowadzone są prace kanalizacyjne, mające na celu podłączenie do oczyszczalni w Łopusznej. W Studium uwarunkowań w brzmieniu obowiązującym po 2013 r. wskazano także, że w miejscowości Bukowina Tatrzańska w obszarze położonym w rejonie Wierchu Rusińskiego, utrzymuje się dotychczasowy system zaopatrzenia w wodę, oparty na wodociągu wiejskim, z możliwością jego dalszej rozbudowy. W miejscowościach: Białka Tatrzańska, Czarna Góra, Jurgów, Rzepiska oraz Groń i Leśnica, utrzymuje się dotychczasowy system zaopatrzenia w wodę, oparty na wodociągach lokalnych oraz indywidualnych ujęciach. W ramach rozwoju poszczególnych wsi przewiduje się dalszą rozbudowę istniejących systemów, z możliwością realizacji nowych ujęć oraz nowych wodociągów lokalnych.

W studium uwarunkowań wskazano także na turystyczno-rolniczy charakter gminy, zakładający, że rekreacja o znaczeniu ponadlokalnym będzie dominującą funkcją gminy, zaś rolnictwo będzie spełniać funkcję uzupełniającą podporządkowaną ochronie środowiska naturalnego.

(dowód: akta kontroli str. 195, 344-346)

¹² Uchwała Rady Gminy Bukowina Tatrzańska nr V/16/98 z 11 grudnia 1998 r. W okresie od 2006 do 2017 r. dokonano 12 zmian studium uwarunkowań. Tekst jednolity studium przyjęto uchwałą Rady Gminy Bukowina Tatrzańska z 22 grudnia 2017 r.

¹³ Od 2001 r. Rada Gminy Bukowina Tatrzańska podjęła 44 uchwały w zakresie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w tym 15 zmieniających uchwalone wcześniej miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

2. W sześciu objętych kontrolą miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jako możliwe formy zaopatrzenia w wodę wskazano ujęcie wody: ze studni własnej, wodociągu zbiorowego lub z lokalnej sieci wodociągowej. Do czasu realizacji sieci kanalizacyjnej i uzyskania możliwości podłączenia obiektów do sieci, zezwolono na odprowadzenie ścieków komunalnych do zbiornika szczelnego z obowiązkiem wywozu nieczystości do oczyszczalni ścieków lub przydomowych oczyszczalni ścieków. Wskazano ponadto, iż ścieki roztopowe i opadowe należy kierować do studni chłonnych lub do gruntu w sposób niepowodujący zakłóceń stosunków wodnych na gruntach przyległych.

(dowód: akta kontroli str.338)

Zarówno projekt studium, jak i projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego były objęte strategicznymi ocenami oddziaływania na środowisko, w ramach których m.in. sporządzono dla nich prognozy oddziaływania na środowisko, uwzględniające wpływ turystyki na środowisko. Do potencjalnych zagrożeń dla środowiska wskazano zniszczenia spowodowane koncentracją ruchu turystycznego.

(dowód: akta kontroli str. 344-346)

Ustalone
nieprawidłowości

Gmina nie wyegzekwowała od GZK opracowania wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń kanalizacyjnych, pomimo realizacji przedsięwzięć rozwojowo-modernizacyjnych w zakresie tej infrastruktury.

Stosownie do art. 21 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹⁴, w wieloletnim planie należy uwzględniać m.in. przedsięwzięcia rozwojowo-modernizacyjne oraz racjonalizujące zużycie wody.

(dowód: akta kontroli str. 73)

Kierownik Referatu wyjaśniła, iż działające na terenie gminy Bukowina Tatrzańska przedsiębiorstwo kanalizacyjne GZK w latach 2010-2017 w ramach swojej działalności nie planowało i nie realizowało budowy urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych, w związku z czym w myśl ustawy nie miało obowiązku opracowywania planu. GZK jest jednostką budżetową Gminy, której zostały jedynie powierzone zadania w zakresie eksploatacji sieci kanalizacyjnej. Właścicielem sieci jest wciąż Gmina (sieć kanalizacyjna ujęta jest w środkach trwałych Gminy), która w latach 2010-2017 realizowała rozwój i modernizację sieci kanalizacyjnej w oparciu o miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 73, 76-77, 226)

W ocenie NIK, w związku z prowadzonymi przedsięwzięciami rozwojowo-modernizacyjnymi w zakresie sieci kanalizacyjnej, nie wystąpiły przesłanki wyłączające obowiązek opracowania wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych. Przesłanką zwolnienia z obowiązku opracowania planu, zgodnie z art. 21 ust. 7 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, jest wyłącznie sytuacja zaniechania przez przedsiębiorstwo jakichkolwiek aktywności inwestycyjnych.

Należy również zauważyć, iż stosownie do art. 336 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁵, posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny). W związku z powyższym, w ocenie NIK, nie wystąpiły przesłanki zwalniające z obowiązku opracowania przedmiotowego planu.

¹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1152, zwana dalej *ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*.

¹⁵ Dz.U z 2018 r., poz.1025 ze zm.

2. Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy dla dużych obiektów budowlanych

Opis stanu
faktycznego

Spośród 10 obiektów turystycznych objętych kontrolą dla dziewięciu Wójt wydał decyzje o warunkach zabudowy. Jeden obiekt turystyczny powstał w oparciu o ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 66, 340-343)

W decyzjach o warunkach zabudowy wydanych dla kontrolowanych obiektów turystycznych każdorazowo ustalano sposób zaopatrzenia w wodę, odprowadzenia ścieków oraz sposób odprowadzenia wód opadowych i roztopowych. Zaopatrzenia w wodę przewidziano z lokalnej sieci wodociągowej lub studni własnej, natomiast odprowadzanie ścieków do istniejącej kanalizacji sanitarnej, zbiornika szczelnego na nieczystości ciekłe lub do własnej oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 340-343)

Żaden z wytypowanych do kontroli obiektów turystycznych nie podlegał wymogom wskazanym w art. 71 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁶, w związku z czym dla tych obiektów nie musiało być przeprowadzone postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. Nie zachodziła zatem potrzeba uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia z podmiotami wskazanymi w art. 77 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 343)

Wójt otrzymał od Starosty Tatrzańskiego decyzje udzielające pozwoleń na budowę kontrolowanych obiektów. Wyjaśnił, iż decyzje te są wykorzystywane do celów informacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 228, 342)

Do Urzędu Gminy Bukowina Tatrzańska nie wpłynęły skargi związane z budową lub użytkowaniem wytypowanych do kontroli obiektów turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 228)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3. Monitoring i kontrola sposobu poboru wody i odprowadzania ścieków przez obiekty turystyczne

Opis stanu
faktycznego

Spośród 10 wytypowanych do kontroli obiektów turystycznych, trzy z nich były przyłączone do sieci wodociągowej eksploatowanej przez spółkę Usługi wodociągowe s.c. Hodorowicz i Kuchta oraz do sieci kanalizacyjnej zarządzanej przez GZK.

(dowód: akta kontroli str. 97, 152)

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy opróżnianiem zbiorników bezodpływowych i transportem nieczystości ciekłych zajmowało się dziewięciu przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 10, 57)

Z przekazanych w toku kontroli NIK informacji wynika, iż wg stanu na 2017 r. w ewidencji zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe oraz przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Bukowina Tatrzańska znajduje się 1876 zbiorników bezodpływowych oraz 29 przydomowych oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 71)

Przeprowadzona analiza dokumentacji źródłowej wykazała, że ewidencja prowadzona była w formie elektronicznej w programie *Rekord – Odpady komunalne (ewidencja i naliczanie)*, w którym znajduje się zakładka *Zbiorniki bezodpływowe, oczyszczalnie* zawierająca wpisy zarówno dotyczące zbiorników bezodpływowych, jak i przydomowych oczyszczalni. Nie było

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm.

możliwości weryfikacji na podstawie ewidencji daty rozpoczęcia jej prowadzenia lub też prezentacji ilości zbiorników lub oczyszczalni wg stanu na wybrany dzień. W wyniku weryfikacji ustalono, iż program zawiera dane na temat osiem sołectw (wszystkich wchodzących w skład gminy).

(dowód: akta kontroli str. 71, 206-208, 219)

W latach 2016-2017 przeprowadzono łącznie 1630 (we wszystkich stwierdzono nieprawidłowości) kontroli zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe oraz jedną kontrolę przydomowej oczyszczalni ścieków (również stwierdzono nieprawidłowości)¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 87)

Kierownik Referatu wyjaśniła, iż kontrola gromadzenia nieczystości ciekłych na terenie gminy prowadzona jest na dwa różne sposoby. W miejscowościach gdzie została wybudowana kanalizacja sanitarna, kontrola sprowadza się do nakłonięcia mieszkańców, w których przypadku istnieje techniczna możliwość, do podłączenia do sieci kanalizacyjnych. Drugi sposób kontrolowania dotyczy miejscowości, w których nie ma sieci. Do wszystkich właścicieli nieruchomości w tych miejscowościach wysyłane są zawiadomienia o konieczności stawienia się w Urzędzie i okazania rachunków, które są weryfikowane przez pracownika Urzędu. Podczas przyjmowania dokumentacji od właściciela nieruchomości pracownik merytoryczny weryfikuje przedłożone dokumenty w zakresie częstotliwości wywozu, osób zamieszkujących i pojemności zbiornika. Pracownik, na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody, wylicza normatywną ilość ścieków jaka powinna powstać na terenie danej nieruchomości. Właściciel nieruchomości przy pracowniku Urzędu wypełnia dokument pn. zgłoszenie do ewidencji zbiorników bezodpływowych (szamb) i przydomowych oczyszczalni ścieków, którego część stanowi elementy kontroli. Innym stosowanym dokumentem jest sprawozdanie z okazania dokumentów potwierdzających pozbywanie się zebranych na nieruchomości nieczystości ciekłych. Jak poinformowała, zgłoszenie do ewidencji zbiorników bezodpływowych (szamb) i przydomowych oczyszczalni ścieków, a także sprawozdanie z okazania dokumentów potwierdzających pozbywanie się zebranych na nieruchomości nieczystości ciekłych, zawiera jedynie podpis właściciela nieruchomości, brak jest natomiast podpisu pracownika przyjmującego i weryfikującego zgłoszenie. Co do zasady nie są również kopiowane rachunki okazane przez właściciela nieruchomości, co wynika z faktu dużej ilości dokumentacji i potencjalnych kosztów jej kopiowania, a także możliwości wglądu do dokumentacji na terenie kontrolowanej posesji przez okres pięciu lat. Pracownik ponadto przekazuje zalecenia pokontrolne w formie informacji o minimalnej ilości ścieków, która powinna być wywożona z takiego nieruchomości. Jak przyznała Kierownik Referatu, stwierdzone nieprawidłowości oraz zalecenia pokontrolne nie są dokumentowane w formie pisemnej, a są jedynie ustnie przekazywane właścicielom nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 297-301)

W okresie objętym kontrolą obowiązywał *Regulamin dostarczania wody na terenie wsi Bukowina Tatrzańska* uchwalony przez Radę Gminy Bukowina Tatrzańska uchwałą nr XXXII/251/2002 z 30 kwietnia 2002 r. oraz *Regulamin odprowadzania ścieków na obszarze gminy Bukowina Tatrzańska* uchwalony przez Radę Gminy Bukowina Tatrzańska uchwałą nr VI/27/2007 z 9 marca 2007 r. (ze zmianami)¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 14-41, 306)

¹⁷ Kontrole te polegały na pisemnym wezwaniu posiadaczy zbiorników bezodpływowych do przedstawienia w Urzędzie dowodów potwierdzających wywóz nieczystości ciekłych. Urząd nie dokumentował wyników podjętych czynności i pouczeń w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości.

¹⁸ Ww. uchwałę nr VI/27/2007 zmieniono uchwałami: nr VI/40/2007 Rady Gminy Bukowina Tatrzańska z dnia 11 kwietnia 2007 r. w sprawie zmiany uchwały nr VI/27/2007 Rady Gminy Bukowina Tatrzańska z dnia 9 marca 2007 r. o przyjęciu „Regulaminu odprowadzania ścieków na terenie Gminy Bukowina Tatrzańska”; uchwałą Nr VIII/ 55/ 2007 Rady Gminy Bukowina Tatrzańska dnia 27 czerwca 2007r. w sprawie zmiany uchwały Nr VI/27/2007 z dnia 9 marca 2007r.o przyjęciu "Regulaminu odprowadzania ścieków na terenie Gminy Bukowina Tatrzańska".

Zgodnie z informacjami uzyskanymi od spółki Usługi Wodociągowe s.c. Hodorowicz i Kuchta, w latach 2016-2017 rzeczywista roczna ilość wody podanej do sieci wynosiła odpowiednio 319,3 tys. m³ i 326,3 tys. m³ i została w całości pobrana przez odbiorców.

W 2016 r. największy pobór wody odnotowano w sierpniu (34 tys. m³), zaś najmniejszy w lutym (19,3 tys. m³), podczas gdy w 2017 r. największy pobór odnotowano w grudniu (33,7 tys. m³), zaś najmniejszy we wrześniu (20 tys. m³).

(dowód: akta kontroli str. 154)

W zakresie wskazania, czy i w jaki sposób dane przekazywane w zleceniu na wydanie warunków technicznych podłączenia do sieci wodociągowej (w zakresie zapotrzebowania na wodę) są weryfikowane i jakie czynności są podejmowane przez przedsiębiorstwo w sytuacji znaczącego (ponad 20%) przekroczenia zapotrzebowania wskazanego w zleceniu, Prezes spółki poinformował, iż system kilku zbiorników wyrównawczych eliminuje zjawisko przeciążenia sieci wodociągowej, w związku z czym nie ma potrzeby ograniczania dostawy wody. Technicznym elementem ograniczenia jest przepustowość wodomierza, który jest określany w warunkach przyłączeniowych i dobierany w zależności od wielkości przyłączonego obiektu oraz panującego tam ciśnienia wody w sieci wodociągowej.

(dowód: akta kontroli str. 152)

Zgodnie z informacjami otrzymanymi z GZK w 2017 r. ilość ścieków odprowadzonych siecią kanalizacyjną wyniosła 297,2 tys. m³. Największą ilość ścieków odprowadzonych siecią kanalizacyjną odnotowano za okres rozliczeniowy obejmujący miesiące styczeń oraz luty – 71,4 tys. m³, zaś najmniejszą za okres rozliczeniowy obejmujący miesiące listopad oraz grudzień – 39,7 m³.

(dowód: akta kontroli str. 95)

Kierownik GZK poinformował, że ilość odebranych ścieków w latach 2016-2017 wyniosła odpowiednio: 0,7 tys. m³ oraz 1,1 tys. m³. W analizowanym okresie największą ilość ścieków odebranych ze zbiorników bezodpływowych w 2016 r. odnotowano w listopadzie i grudniu – po 103 m³, natomiast w 2017 r. w listopadzie - 369 m³, zaś najmniejszą w 2016 r. w czerwcu – 23 m³, natomiast w 2017 r. w kwietniu – 25 m³.

(dowód: akta kontroli str. 95-96)

Kierownik GZK poinformował, że po rozbudowie oczyszczalni ścieków w Czarnej Górze 2,5-krotnie zwiększyła się przepustowość obiektu, a możliwości hydrauliczne oczyszczalni w chwili obecnej wykorzystywane są w ok. 65-70%.

(dowód: akta kontroli str. 145)

Wójt Gminy informował mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi poprzez zamieszczanie odpowiednich komunikatów na stronie internetowej Urzędu Gminy. Na stronie internetowej Urzędu publikowano oceny obszarowe jakości wody do spożycia przez ludzi na terenie gminy Bukowina Tatrzańska sporządzane przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Zakopanem (dalej PPIS).

(dowód: akta kontroli str. 50-56)

Z danych PPIS wynika, iż na terenie gminy Bukowina Tatrzańska w okresie ostatnich pięciu lat nie odnotowano pogorszenia się jakości wody, natomiast w miejscowości Białka Tatrzańska działają prywatne spółki wodne zaopatrujące w wodę od kilku do ok. 50 domostw. Spółki te dopiero od 2017 r. zostały objęte stałym nadzorem sanitarnym i wdrożone zostały wewnętrzne kontrole zarządcze monitorujące jakość wody.

Zgodnie z wyjaśnieniami PPIS na jakość wody nie mają wpływu okresy wzmożonego ruchu turystycznego tylko długotrwałe i intensywne opady atmosferyczne z uwagi na brak stacji uzdatniania wody. Pogorszenie jakości wody na terenie Gminy występuje sporadycznie.

(dowód: akta kontroli str. 188)

W wyniku przeprowadzanej w 2017 r. obszarowej oceny jakości wody z terenu gminy Bukowina Tatrzańska PPIS wszczął trzy postępowania administracyjne w zakresie

przekroczenia wartości dopuszczalnych parametrów wody¹⁹, po przeprowadzeniu których woda odpowiadała wymogom rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 190-191)

W związku z występującymi w okresie wakacyjnym w 2018 r. na terenie Podhala falami upałów oraz jednocześnie dużymi opadami deszczu i ewentualnymi problemami dotyczącymi dostępności wody lub jej jakości, Kierownik Referatu poinformowała, iż na prośbę właścicieli przedszkola, zlokalizowanego na terenie gminy, zlecono dowóz 6 m³ wody, co uzupełniło niedobór wody w studni.

(dowód: akta kontroli str. 229, 286)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu Gminy nie wpłynęła żadna skarga mieszkańców dotycząca jakości i ciśnienia wody wodociągowej.

(dowód: akta kontroli str.70)

Według informacji uzyskanych z Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Krakowie Delegatura w Nowym Sączu (dalej WIOŚ), w ramach prowadzonego monitoringu wód powierzchniowych, organ ten w latach 2010-2017 nie stwierdził ponadnormatywnego podnoszenia się temperatury wód powierzchniowych płynących na terenie gminy Bukowina Tatrzańska.

(dowód: akta kontroli str. 333)

Przeprowadzona przez WIOŚ analiza nie wykazała, aby jakość ścieków oczyszczonych ulegała pogorszeniu w sezonie turystycznym.

W zakresie prowadzonych przez WIOŚ kontroli poinformowano, że w przypadku kontroli planowanych czynności kontrolne związane z pobieraniem próbek i dokonywaniem oględzin przeprowadzane są po upływie 7 dni od dnia doręczenia do podmiotu zawiadomienia o kontroli. Jeżeli natomiast przeprowadzenie czynności kontrolnych uzasadnione jest bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego lub jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, w takim przypadku kontrola prowadzona jest pozaplanowo, a czynności kontrolne, jak i pobieranie próbek odbywa się bez uprzedniego zawiadomienia podmiotu kontrolowanego.

(dowód: akta kontroli str. 333-334)

W latach 2010-2017 WIOŚ przeprowadził na terenie gminy Bukowina Tatrzańska jedną kontrolę oczyszczalni ścieków komunalnych (w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 337)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Ewidencja zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, która jest wymagana na podstawie art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, prowadzona była w sposób nierzetelny.

Na podstawie prowadzonej ewidencji zbiorników bezodpływowych wskazano, że na terenie gminy Bukowina Tatrzańska na dzień 31 grudnia 2017 r. znajdowało się 1876 zbiorników bezodpływowych oraz 29 przydomowych oczyszczalni ścieków.

Jednocześnie według sprawozdania SG-01 „Statystyka gminy – gospodarka mieszkaniowa i komunalna”, za 2017 r. wykazano 540 zbiorników bezodpływowych oraz 30 oczyszczalni ścieków.

Według prowadzonej ewidencji na dzień 10 września 2018 r. w ww. ewidencji ujęte było 2370 zbiorników bezodpływowych oraz 26 przydomowych oczyszczalni ścieków. Kontrola wykazała przypadki, gdzie do jednego budynku przypisane jest kilka urządzeń kanalizacyjnych, podczas gry faktycznie było tylko jedno.

(dowód: akta kontroli str. 71, 206-208, 209-216, 219)

¹⁹ Przypadki przekroczenia wartości dopuszczalnych parametrów stwierdzono w wodzie pobranej z ujęć: Spółki Wodno-Wodociągowej pod Cyrhlą – Jurgów, sklepu w Białce Tatrzańskiej, zakładu masarskiego w Czarnej Górze.

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 2294.

W zakresie rozbieżności pomiędzy danymi przekazanymi w toku kontroli NIK a danymi wykazanymi do GUS, Kierownik Referatu wyjaśniła, iż każdy właściciel nieruchomości, który złożył deklarację w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi został automatycznie zaczytany w ewidencji zbiorników bezodpływowych. Jak poinformowała, gmina Bukowina Tatrzańska objęła system gospodarki odpadami komunalnymi nieruchomości zamieszkałe i niezamieszkałe oraz nieruchomości mieszane w konsekwencji czego jeden właściciel nieruchomości, posiadający jeden zbiornik bezodpływowy mógł złożyć nawet trzy deklaracje gospodarowania odpadami i do programu ewidencji zbiorników bezodpływowych został wpisany trzy razy. W bazie programu każdemu właścicielowi przypisany został zbiornik bezodpływowy, ponieważ gospodarka ściekowa w gminie opiera się w większości o gromadzenie ścieków w tej formie. Kolejno, na podstawie danych uzyskanych z GZK zostały wprowadzone nieruchomości które zostały podłączone do gminnej sieci kanalizacyjnej. Obecnie wpisanych jest 2370 zbiorników bezodpływowych oraz 26 przydomowych oczyszczalni ścieków. Podana liczba zbiorników bezodpływowych nie wynika z dokumentów lecz jest wynikiem zaczytania danych. Prowadzona baza nie daje możliwości robienia zestawień poza najprostszą segregacją z podziałem na kanalizację, zbiornik, przydomową oczyszczalnię. Jak zaznaczyła, liczba zaczytanych w ten sposób danych odnośnie zbiorników bezodpływowych nie odnosi się do liczby zbiorników, co do których gmina ma wiedzę, a jest jedynie liczbą domniemaną. Dane w ewidencji zostały uzupełnione o informacje uzyskane na podstawie wezwań właściciela nieruchomości do Urzędu Gminy celem okazania dokumentów potwierdzających wywóz nieczystości za wskazany okres. Gmina nie posiada innych danych na podstawie których mogłaby podać rzetelną liczbę zbiorników bezodpływowych.

Kierownik referatu poinformowała także, iż dane liczbowe zbiorników bezodpływowych podawane w sprawozdaniach do GUS uzyskane zostały w wydziale geodezji i gospodarki nieruchomościami w latach ubiegłych. Zaprowadzenie ewidencji pozwoli na skorygowanie błędnie podawanych do GUS danych.

(dowód: akta kontroli str. 217-218, 223-224)

2. W latach 2010-2015 na terenie Gminy nie prowadzono kontroli zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, co było niezgodne z art. 9u ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi, że wójt sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 299)

Kierownik Referatu wyjaśniła, iż kontrole w latach 2010-2015 nie były prowadzone z uwagi na konieczność rozbudowy oczyszczalni ścieków w Czarnej Górze, co powodowało, że gmina nie miała możliwości wskazania punktu zrzutu nieczystości ciekłych. Oczyszczalnia ścieków Łopusznej w tym samym czasie była modernizowana i rozbudowywana. Dodatkowym aspektem niewykonywania w tym okresie kontroli jest brak straży gminnej oraz braki kadrowe w referacie. Jak poinformowała, kontrole ruszyły po zakończeniu modernizacji oczyszczalni w Czarnej Górze.

(dowód: akta kontroli str. 182)

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹, wnosi o:

1. Wyegzekwowanie od GZK sporządzenia wieloletniego plan rozwoju i modernizacji urządzeń kanalizacyjnych.
2. Rzetelne prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków oraz wykazywanie tych danych w sprawozdaniach statystycznych.

²¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 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.

Kraków, dnia 31 października 2018 r.

Kontroler

Aleksander Podsiadło
Specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie

z up.

Marcin Kopeć
p.o. Wicedyrektor