



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.007.06.2016
P/16/080

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/080 – Funkcjonowanie gospodarki ściekowej w gminach regionu Wielkich Jezior Mazurskich.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontroler	Waldemar Żarnoch, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/27/2016 z dnia 11 maja 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Giżycku, Al. 1 Maja 14, 11-500 Giżycko (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Karol Iwaszkiewicz, Burmistrz Giżycka (dalej: Burmistrz Miasta).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w latach 2014-2016 (I kwartał) w zakresie funkcjonowania gospodarki ściekowej na terenie Gminy Miasto Giżycko (dalej: Miasto).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia głównie uwzględnienie w zatwierdzonych przez Radę Miasta dokumentach strategicznych i planistycznych zadań dotyczących gospodarki ściekowej oraz realizacja w badanym okresie przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie rozbudowy i modernizacji infrastruktury do usuwania i oczyszczania ścieków. Miasto zapewniło możliwość odbioru nieczystości ciekłych z jednostek pływających, autokarów i pojazdów campingowych, prawidłowe funkcjonowanie miejskiej oczyszczalni ścieków, a także odprowadzanie wód opadowych z terenów utwardzonych systemem kanalizacji deszczowej.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast m.in.:

- niesporządzenia w badanym okresie Programu Ochrony Środowiska, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²,
- braku odpowiedniego nadzoru i kontroli nad realizacją przez właścicieli nieruchomości obowiązku wywozu nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych,
- niepodjęcia, wymaganej art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³ (dalej: ustawy o u.c.p.), uchwały w sprawie górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi związane z pozbywaniem się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 250.

- zaniechania wydania, na podstawie art. 5 ust. 7 ww. ustawy, siedmiu decyzji nakazujących wykonanie obowiązku przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej,
- niewykorzystania w pełni środków przewidzianych w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴, w celu wykonania decyzji nakazujących właścicielom nieruchomości przyłączenie do istniejącej miejskiej sieci kanalizacyjnej,
- odprowadzania (w jednym przypadku) wód opadowych i roztopowych z kanalizacji deszczowej na podstawie pozwolenia wodnoprawnego, które wygasło ze względu na to, że upłynął okres na jaki zostało wydane,
- niewywiązania się z niektórych obowiązków nałożonych pozwoleniami wodnoprawnymi na odprowadzenie wód opadowych i roztopowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne gminy do realizacji zadań związanych z gospodarką ściekową.

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu⁵, zadania z zakresu gospodarki ściekowej przypisano następującym komórkom organizacyjnym Urzędu:

- Referatowi Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (dalej: GKIOŚ), do zadań którego należało m.in.: opracowywanie projektów programów ochrony środowiska w gminie, kontrolowanie podmiotów, których działalność miało szkodliwy wpływ na środowisko oraz prowadzenie postępowań z zakresu oceny oddziaływania na nie, wykonywanie zadań wynikających z ustawy Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o u.c.p., a także prowadzenie i aktualizacja wykazu kąpielisk.
- Wydziałowi Techniczno – Inwestycyjnemu (dalej: WT), któremu przypisano m.in.: tworzenie i przygotowywanie projektu Wieloletniego Planu Inwestycyjnego gminy oraz pełnienie funkcji zarządcy w zakresie kanalizacji deszczowej⁶.

W latach 2014-2016 (I kwartał) za realizację ww. zadań, zgodnie z przyjętymi zakresami obowiązków, odpowiadało łącznie ośmiu pracowników Urzędu, w tym trzy osoby zatrudnione w GKIOŚ i pięć w WT.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Zadania z zakresu gospodarki ściekowej na terenie Miasta wykonywało także Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Giżycku (dalej PWIK lub Spółka). Zostało one utworzone w 1994 r. i stanowiło jednoosobową spółkę Miasta. Przedmiotem jego działalności było m.in. odprowadzanie i oczyszczanie ścieków oraz wykonywanie robót remontowych i inwestycyjnych urządzeń wodno-kanalizacyjnych, a także świadczenie usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Giżycka.

(dowód: akta kontroli str. 5-24)

1.2. W dokumentacji planistycznej rozwoju Miasta Giżycka uwzględniono rozwiązania dotyczące gospodarki ściekowej oraz odprowadzania wód opadowych. Główne założenia dotyczyły odprowadzenia ścieków bytowo-gospodarczych do miejskiej oczyszczalni ścieków w Bystrym (koło Giżycka), za pośrednictwem

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 599.

⁵ Wprowadzonym zarządzeniem nr 169/2009 Burmistrza Miasta Giżycko z dnia 16 stycznia 2009 z póź.zm.

⁶ Zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym Urzędu wprowadzonym zarządzeniem nr 213/2016 z dnia 31 marca 2016 r. zadania te powierzono: Wydziałowi Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (dalej - WGKIOŚ) oraz Wydziałowi Planowania i Inwestycji (dalej – WPI).

istniejącej lub projektowanej sieci kanalizacji sanitarnej, a także odprowadzenia wód opadowych i roztopowych z terenów utwardzonych dróg, parkingów i placów manewrowych do sieci kanalizacji deszczowej. Rozwiązania te zawarto w uchwalonych 19 miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego Miasta Giżycka, którymi objęto obszar 633 ha powierzchni Miasta (46%). W planach tych odnotowano również, że nie zezwala się na stosowanie rozwiązań tymczasowych w postaci zbiorników bezodpływowych na ścieki lub przydomowych oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 25-31)

Problematyka dotycząca gospodarki wodno-ściekowej uwzględniona została w:

- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Giżycko (przyjętym uchwałą Rady Miasta z 27 kwietnia 2011 r.), w którym wskazano, że miejski system kanalizacyjny winien docelowo objąć wszystkie obszary zurbanizowane. Postulowano w nim także włączenie do układu miejskiego kanalizacji sanitarnej ścieków z części Gminy Giżycko i części Gminy Kruklanki. Ścieki te powinny być odprowadzane do zmodernizowanej oczyszczalni miejskiej w Bystrym. W zakresie odprowadzenia wód opadowych wskazano na potrzebę rozbudowy i modernizacji sieci kanalizacji deszczowej i zaopatrzenia jej w system podczyszczania ścieków zrzucanych do jeziora Niegocin.
- Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Giżycka, przyjętej uchwałą Rady Miejskiej z 24 marca 2000 r.⁷ W części dotyczącej uwarunkowań rozwojowych Miasta Giżycka wskazano m.in. na istniejące zanieczyszczenia wód w okolicznych jeziorach oraz na możliwość poprawy czystości tych wód dzięki kompleksowej budowie kanalizacji w gminach położonych wokół jezior Niegocin i Mamry i rozbudowie oczyszczalni ścieków w Bystrym. W uzgadnianej (w trakcie kontroli NIK) Strategii Rozwoju Giżycka na lata 2015-2025 wskazano na dalszy rozwój i modernizację systemu kanalizacji sanitarnej i deszczowej w ramach zakładanych celów strategicznych rozwoju miasta.

Ponadto, w posiadanych przez Urząd opracowaniach, tj. analizach i koncepcjach dotyczących rozwoju gospodarki ściekowej, zaproponowano zadania do realizacji w okresie 2015-2016, w tym m.in. rewitalizację kanalizacji sanitarnej na określonych odcinkach ulic, modernizację przepompowni, kolektorów ściekowych oraz budowę nowych kanałów na ulicach w ramach systemu kanalizacji deszczowej.

(dowód: akta kontroli str. 32-36)

1.3. Zasady i obowiązki związane z gospodarką ściekową wynikały z przyjętych przez Miasto wewnętrznych uregulowań, tj. Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Giżycko (przyjętych uchwałą Rady Miasta odpowiednio: 23 sierpnia 2012 r. oraz 7 marca 2013 r.). Zasady i uregulowania w tym zakresie nie były ze sobą sprzeczne, były jednoznaczne, określały zadania i obowiązki. Dotyczyły one m.in.:

- Praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, w tym m.in. zapewnienia minimalnego poziomu świadczonych usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzenia ścieków, zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁸. Przedsiębiorstwo to zobowiązane zostało m.in. do ciągłego odbioru ścieków z przyłączy kanalizacyjnych do sieci kanalizacyjnej oraz określenia

⁷ Wg stanu na dzień 2016 (I kwartał) w przygotowaniu i opiniowaniu była Strategia Rozwoju Giżycka na lata 2015-2025.

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 139, ze zm.

jakości ścieków, które mogą być odebrane z nieruchomości, a także wskazywania miejsca przyłączenia i warunków budowy lub przebudowy rurociągów, do których mają być wykonane podłączenia.

- Szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o u.c.p., tj. w szczególności częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Giżycko podano m.in., że:
 - zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub oczyszczalnia przydomowa muszą być zlokalizowane w sposób umożliwiający dojazd do nich pojazdu asenizacyjnego podmiotu uprawnionego w celu ich opróżnienia,
 - bezodpływowe zbiorniki do gromadzenia nieczystości ciekłych należy opróżniać systematycznie, w sposób niepowodujący zanieczyszczenia gleby i wód gruntowych. Pojemność zbiorników powinna wystarczyć na opróżnianie ich nie częściej niż raz w tygodniu i nie rzadziej, niż co 2 miesiące. Opróżnianie zbiorników bezodpływowych i oczyszczalni przydomowych odbywać się miało na podstawie harmonogramu ustalonego w umowie lub zgłoszenia właściciela nieruchomości (z zachowaniem częstotliwości określonej w regulaminie), złożonego do podmiotu uprawnionego, z którym podpisał umowę.

(dowód: akta kontroli str. 37-61)

1.4. Urząd posiadał informacje na temat gospodarki ściekowej na terenach Miasta, w tym w szczególności dotyczących nieskanalizowanych osiedli położonych na obszarach zlewni bezpośredniej jezior. W oparciu m.in. o inwentaryzację ustalono, że na obszarach tych występowały domki letniskowe, przystań wędkarska oraz ośrodek wypoczynkowy, które korzystały ze zbiorników bezodpływowych na ścieki. Punktem zlewnym tych nieczystości była miejska oczyszczalnia ścieków. Występujące na tych terenach pola biwakowe, namiotowe oraz campingi (prowadzone głównie przez podmioty prywatne) posiadały miejski wodociąg i były podłączone do kanalizacji sanitarnej. W dokumentacji strategicznej rozwoju Miasta uwzględniono również odbiór nieczystości w porcie pasażerskim ekomarina.

(dowód: akta kontroli str. 62-64)

1.5. Miasto Giżycko posiadało wieloletni plan rozwoju urządzeń wodociągowych i kanalizacji sanitarnej, który był aktualizowany na bieżąco. Uchwałą z dnia 19 marca 2015 r. Rada Miejska w Giżycku przyjęła aktualizację „Wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. na lata 2012-2016” (zatwierdzonego uchwałą z 22 września 2011 r.). Plan ten, zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, uwzględniał m.in. przedsięwzięcia rozwojowo-modernizacyjne oraz potrzeby w zakresie gospodarki ściekami komunalnymi, w tym m.in.:

- uzbrojenie w kanalizację sanitarną określonych terenów Miasta, np. Twierdzy Boyen – 460 mb, osiedla Wilanów – 400 mb, przebudowę kanalizacji sanitarnej w rejonie ulic: Nowowiejska, Koszarowa i Mazurska – 1.500 mb oraz skrzyżowania ulic Daszyńskiego i Kombatantów – 134 mb,
- rewitalizację kolektora tłoczonego od przepompowni głównej do oczyszczalni ścieków, w tym przebudowę i renowację studni kanalizacyjnych oraz kanałów ściekowych,

- modernizację miejskiej oczyszczalni ścieków, w tym głównie rozbudowę obiektów tej oczyszczalni, wymianę mieszadeł, pomp i urządzeń, przebudowę rurociągów drenażowych oraz rozbudowę systemu automatyki i sterowania, a także modernizację systemu napowietrzania.

Według stanu na 2016 r. (I kwartał) Miasto nie posiadało Wieloletniego planu inwestycyjnego. Zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym jednostki, do zadań WT (a następnie Referatu Inwestycji) należało m.in. tworzenie i przygotowywanie projektu tego planu. Burmistrz Miasta wyjaśnił, że nie sporządzono tego planu, ponieważ potrzeby Miasta zostały określone w innych dokumentach, m.in. Wieloletnim Programie Gospodarczym oraz Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Giżycka.

(dowód: akta kontroli str. 65-118)

Ustalone
nieprawidłowości

W badanym okresie nie sporządzono Gminnego Programu Ochrony Środowiska (dalej „POŚ”), o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, pomimo że poprzedni POŚ, zatwierdzony uchwałą Rady Miejskiej w Giżycku z 8 lutego 2005 r., dotyczył lat 2004-2007 z uwzględnieniem działań w perspektywie kolejnych czterech lat, tj. 2008-2011. Nie podjęto również uchwały w sprawie górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi związane z pozbywaniem się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, wymaganej art. 6 ust. 2 ustawy o u.c.p.

Burmistrz Miasta wyjaśnił m.in, że niesporządzenie POŚ wynikało z braków kadrowych i zaangażowania pracownika przy innych obowiązkach. Niepodjęcie uchwały spowodowane było natomiast wysokim kosztem ścieków bytowych odbieranych w punkcie zlewnym oraz świadczeniem usług opróżniania zbiorników na nieczystości przez spółkę PWIK, która ma uchwalone i zatwierdzone przez Radę Gminy stawki odbioru tych nieczystości.

W ocenie NIK, wskazana przez Pana Burmistrza przyczyna nie uzasadnia niepodjęcia ww. uchwały. Jej celem jest bowiem określenie maksymalnych cen usług w tym zakresie, świadczonych również przez przedsiębiorców, aby chronić mieszkańców przed nadmiernym ich podnoszeniem. Według danych uzyskanych z PWIK, na cenę wywozu nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych realizowanych przez tę spółkę składało się: odbiór ścieków na punkcie zlewnym miejskiej oczyszczalni ścieków (ścieki bytowe) w kwocie 11,39 zł/m³ brutto oraz praca ciągnika z motopompą w kwocie 155,52 zł/h brutto. Średnio 1m³ wywozu ścieków wynosił ok. 30 zł brutto. Natomiast jeden z podmiotów świadczących usługi w tym zakresie podał, że bez względu na ilość odebranych ścieków pobiera on stałą opłatę w wysokości 150 zł. Nieokreślenie takich stawek uniemożliwia np. wydanie przez burmistrza w sposób zgodny z prawem decyzji, o której mowa w art. 6 ust. 7 ustawy o u.c.p., a więc w przypadku, gdy właściciele nieruchomości nie zawarli umowy dotyczącej opróżniania zbiorników bezodpływowych. W decyzji tej należy bowiem, stosownie do art. 6 ust. 7 pkt 2 tej ustawy, ustalić wysokość opłat wliczonych z zastosowaniem stawek, o których mowa w art. 6 ust. 2 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 119-128, 360)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie przygotowania organizacyjnego gminy do realizacji zadań związanych z gospodarką ściekową.

2. Wykonywanie przez gminę zadań w zakresie usuwania i oczyszczania ścieków

Opis stanu faktycznego

2.1. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą długość sieci kanalizacji sanitarnej na terenie Miasta wyniosła odpowiednio:

- 54,2 km (stan na 31 grudnia 2013 r.), w tym 1.544 przyłączy i 12 przepompowni,
- 56,6 km (stan na 31 grudnia 2014 r.), w tym 1.580 przyłączy i 14 przepompowni,
- 61 km (stan na 31 grudnia 2015 r. i 2016 r. – I kwartał), w tym 1.593 przyłączy i 14 przepompowni.

Zadania zrealizowane przez Miasto w ramach Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (dalej: KPOŚK) dotyczyły uzbrojenia ulicy Jeziornej w sieć wodociągową i kanalizację sanitarną oraz terenu osiedla Grodzieńska w Giżycku. Rozpoczęto je odpowiednio w 2012 r. i 2013 r., a zakończono w 2014 r. i 2015 r. Łączny koszt tych inwestycji wyniósł 1.775,24 tys. zł, w tym 1.052,59 tys. zł stanowiły środki z Funduszu Spójności Unii Europejskiej.

Aglomeracja Giżycko obejmowała: Miasto Giżycko, Gminę Giżycko, Gminę Miłki i Gminę Kruklanki. Zgodnie z zaleceniem Urzędu Marszałkowskiego w Olsztynie, sprawozdania roczne z realizacji zadań wynikających z programu KPOŚK w imieniu Miasta Giżycko składała spółka Wodociągi i Kanalizacja Aglomeracja Giżycko (powołana przez ww. gminy w 2008 r.).

(dowód: akta kontroli str. 129-133)

Według stanu na 2016 r. (I kwartał), z sieci kanalizacji sanitarnej korzystało 28,2 tys. mieszkańców (98,2%), zaś ze zbiorników bezodpływowych - 520 mieszkańców⁹. Liczba gospodarstw domowych, z którymi zawarto umowy na odbiór ścieków za pośrednictwem miejskiej sieci kanalizacji wyniosła 2.564. Zastępca Naczelnika WGKiOŚ podała, że nie uzbrojono wszystkich nieruchomości w sieć kanalizacyjną, ponieważ jest to realizowane etapowo, stosownie do uchwalanych planów zagospodarowania przestrzennego i zaspakajania potrzeb mieszkańców Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 134-137)

W okresie objętym kontrolą działalność w zakresie zbiorowego odprowadzenia ścieków na terenie Miasta prowadziła wyłącznie spółka gminna (PWIK), na podstawie zezwolenia z dnia 19 sierpnia 2002 r. wydanego na czas nieokreślony. Zezwolenia tego udzielono zgodnie z art. 16 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, tj. na wniosek PWIK, zawierający wymagane przepisami prawa informacje. Zadania i obowiązki nałożone na tę spółkę dotyczyły m.in. odprowadzania ścieków w sposób ciągły, niezawodny i o parametrach określonych w decyzji pozwolenia wodno-prawnego oraz prowadzenia systematycznej kontroli jakości odprowadzonych ścieków, a także regularnego informowania o wynikach tej kontroli. Nadzór nad spółką sprawowany był przez radę nadzorczą, do której Burmistrz Miasta desygnował dwóch swoich przedstawicieli.

W ramach zatwierdzonego przez Radę Miasta Giżycka „Wieloletniego planu modernizacji i rozwoju urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych”¹⁰ zrealizowano 16 spośród zaplanowanych 31 zadań. Dotyczyły one m.in. uzbrojenia Twierdzy Boyen w sieć kanalizacji sanitarnej – 455 mb, przebudowy tej kanalizacji w rejonie ulic: Nowowiejska, Koszarowa i Mazurska – 1.500 mb, a także rewitalizacji kolektora tłoczonego od przepompowni głównej do oczyszczalni ścieków – 1.912 mb

⁹ 36 nieruchomości, w tym jeden ośrodek wypoczynkowy – Międzynarodowe Centrum Żeglarstwa i Turystyki Wodnej.

¹⁰ W zakresie gospodarki ściekowej z wyłączeniem urządzeń wodociągowych.

i jego przebudowy od ulicy Kombatantów do ulicy Suwalskiej – 721 mb, a także rozbudowy obiektów oczyszczalni ścieków i wymiany działających w niej urządzeń. W zakresie kanalizacji deszczowej zrealizowano dwie inwestycje, tj. uzbrojono teren osiedla Grodzieńska w sieć kanalizacyjną (zawarty między ulicami: Staszica, Suwalską, Obwodową i Jagiełły) – 2.409 mb oraz wybudowano kolektor deszczowy przy ulicy Jasnej – 50 mb.

(dowód: akta kontroli str. 138-178)

2.2. Miejska oczyszczalnia ścieków zlokalizowana została na terenach należących do Gminy Giżycko, tj. w miejscowości Bystry. W latach 2013-2016 (I kwartał) PWIK, ze środków własnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej, zrealizował inwestycje związane z jej rozbudową i modernizacją¹¹. Dotyczyły one m.in. rozbudowy obiektów w zakresie hermetyzacji i dezodoryzacji, przebudowy rurociągów drenażowych, rozbudowy systemu automatyki i sterowania, modernizacji systemu napowietrzania, a także wymiany mieszadeł, pomp i urządzeń oczyszczalni ścieków. Na zadania te wydatkowano ogółem 6.180,05 tys. zł. W ww. okresie na terenie Miasta Giżycko nie funkcjonowały inne oczyszczalnie ścieków¹².

(dowód: akta kontroli str. 164-166, 179-190, 518)

Zgodnie z obowiązującym pozwoleniem wodno-prawnym¹³ (uzyskanym przez PWIK), ścieki komunalne, oczyszczone w technologii tlenowo-beztlenowej, wprowadzane były poprzez wylot denny do jeziora Niegocin. Określona w nim przepustowość obiektu wyniosła: 3.862.065 m³/rok oraz 14.000 m³/dobę i była wystarczająca do przyjęcia wszystkich ścieków odprowadzonych do oczyszczalni. Według danych PWIK, w 2014 r. odprowadzono łącznie 1.999.449 m³ oczyszczonych ścieków, zaś w 2015 r. – 2.055.511 m³. Średnia przepustowość wyniosła: 6.349 m³/dobę (stan na 31 grudnia 2014 r.) oraz 6.487 m³/dobę (stan na 31 grudnia 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 179-225)

2.3. Wody opadowe z powierzchni o trwałej nawierzchni, m.in. z terenów przemysłowych, handlowych, usługowych oraz dróg i parkingów, odprowadzane były poprzez sieć kanalizacji deszczowej. Objęto nią całą powierzchnię o trwałej nawierzchni na terenie Miasta, która wyniosła 391.737 m². W skład sieci wchodziły: rurociągi kanalizacji deszczowej o długości 41,1 km, urządzenia podczyszczające (piaskowniki, separatory) – 7 szt. oraz wyloty wód opadowych – 22 szt. (stan na 31 marca 2016 r.). Została ona ujęta w ewidencji środków trwałych w łącznej kwocie 9.715,75 tys. zł. W okresie od 1 kwietnia 2014 r. do 31 marca 2016 r. konserwacją tych urządzeń zajmował się wyłoniony w postępowaniu przetargowym wykonawca¹⁴. Zakres zleconych mu zadań obejmował m.in.: remont studni rewizyjnych kanalizacji i wpustów ulicznych, oczyszczanie kanałów i studni, bieżącą eksploatację sieci kanalizacji deszczowej oraz utrzymanie otwartych rowów melioracyjnych w obrębie administracyjnym Miasta.

NIK zwraca uwagę, że w prowadzonym przez pracownika Urzędu zeszycie eksploatacji urządzeń podczyszczających (separatorów)¹⁵ nie odnotowano,

Uwagi dotyczące
badanej działalności

¹¹ Główną modernizację oczyszczalni ścieków przeprowadzono w latach 2002-2004 i ona dotyczyła m.in. przebudowy istniejących obiektów, uruchomienia systemu płukania piasku, wprowadzenia komór regeneracji osadu oraz nowych komór napowietrzania systemu turbin, a także rozbudowy istniejącego systemu napowietrzania. W efekcie podjętych działań zwiększono m.in. przepustowości oczyszczalni do 90 tys. RLM (14 tys. m³/dobę). Źródłem finansowania projektu były środki własne Urzędu i PWIK oraz dotacja Fundacji Eko-Fundusz i środki z budżetu państwa przyznane w ramach Wojewódzkiego Programu Restrukturyzacji i Rozwoju oraz przekazane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

¹² W tym oczyszczalnie gminne, przemysłowe, przy ośrodkach wczasowych i należące do innych podmiotów z wyłączeniem oczyszczalni przydomowych.

¹³ Pozwolenie wodnoprawne z 3 grudnia 2013 r. obowiązujące od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2023 r.

¹⁴ Przedsiębiorstwo zaopatrzenia Rolnictwa Chemi-Plon Sp. z o.o. z siedzibą w Giżycku.

¹⁵ wykonywanych w latach 2013 – 2015

Opis stanu
faktycznego

przeprowadzenia niektórych wymaganych przeglądów. Burmistrz Miasta wyjaśnił m.in., że wszystkie wymagane przeglądy zostały wykonane w ramach bieżącej eksploatacji kanalizacji deszczowej. Zastępca Naczelnika WGKiOŚ podała również, że brak ich odnotowania wynikał z przeoczenia.

W latach 2012 – 2015, na zlecenie Urzędu sporządzona została inwentaryzacja techniczno-rzeczowa sieci kanalizacji deszczowej istniejącej na terenie Giżycka. Zakres opracowania obejmował m.in. koncepcję przebudowy systemu kanalizacji deszczowej dla Miasta oraz jej wycenę. W dokumentacji tej podano m.in., że w skład sieci kanalizacji deszczowej (poza ww. elementami) wchodziły także: studzienki kanalizacyjne – 1.114 szt., wpusty uliczne – 864 szt., przykanaliki – 3.768 [m], rowy melioracyjne – 8.414 [m], odwodnienia liniowe (1.226 m) oraz kolektory o określonych średnicach (od 150 do 1.200 mm) i długościach (od 162 do 1.240 m).

(dowód: akta kontroli str. 129, 136-137, 226-250, 318-324)

W badanym okresie Miasto posiadało sześć pozwoleń wodno-prawnych na odprowadzenie wód opadowych i roztopowych, obejmujących 22 wyloty, którymi wody te odprowadzane były do: Kanału Łuczańskiego (10 wylotów), jezior Niegocin i Wojsak (10) i rowów melioracyjnych (2). Stosownie do zapisów ww. pozwoleń wyloty powinny być wyposażone w separatory (w 21 przypadkach), a w jednym – w osadnik żwirowy. W pozwoleniach tych określono również wymóg przeprowadzenia, dwa razy w roku, przeglądów eksploatacyjnych tych urządzeń i badania wód.

(dowód: akta kontroli str. 251-270)

2.4. Turystyczna baza noclegowa na terenie Miasta obejmowała łącznie 3.330 miejsc noclegowych (w tym 1.571 całorocznych), tj. 10 hoteli oferujących 834 miejsca, pięć ośrodków wypoczynkowych (689) oraz trzy gościńce (48). Ponadto na terenie Miasta usytuowane były trzy pola campingowe (w tym ekomarina oferująca 860 miejsc na kampery i namioty) oraz 56 kwater prywatnych (475). Z wyjątkiem dwóch ośrodków wypoczynkowych, nieruchomości te były podłączone do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej.

(dowód: akta kontroli str. 271-272)

2.5. W Mieście zapewniono możliwość odbioru nieczystości z sezonowych obiektów turystycznych, autokarów i pojazdów kempingowych oraz jachtów i innych jednostek pływających w porcie ekomarina, zbudowanym nad jeziorem Niegocin. Port ten powstał w 2010 r. i został dofinansowany ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013 w kwocie 7.486,26 tys. zł. Basen portowy umożliwiał cumowanie 138 jednostkom pływającym (w tym 106 stanowisk dla jednostek do 12 m długości i 32 stanowiska – powyżej 12 m), a także posiadał 6 stanowisk serwisowych oraz slip. Obiekt został podłączony do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej i deszczowej. Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji¹⁶ prowadził ewidencję ilościową łodzi korzystających z punktu odbioru nieczystości ciekłych oraz ewidencję wartościową kosztów i przychodów ich odbioru. W latach 2014 – 2015 z punktu odbioru nieczystości płynnych ekomariny skorzystało łącznie 589 użytkowników, którzy odprowadzili w niej łącznie 116 m³ ścieków. W 2014 r. 224 użytkowników z punktu tego skorzystało odpłatnie (wnieśli oni opłaty w łącznej kwocie 1.120 zł) i 50 bezpłatnie (klienci sezonowi), bez względu na ilość

¹⁶ MOSIR Giżycko – jednostka organizacyjna Urzędu będąca zarządcą portu ekomarina.

odprowadzonych ścieków¹⁷. W 2015 r. liczby te przedstawiały się odpowiednio: 255 (2.550 zł) i 60.

(dowód: akta kontroli str. 273-282)

2.6. W badanym okresie nie wydawano decyzji nakazujących wykonanie przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. W okresie poprzedzającym, tj. w latach 2008-2012, w związku z zakończonymi inwestycjami rozbudowy sieci kanalizacyjnej Burmistrz Miasta wydał łącznie 52 takie decyzje, zaś przyłącza wykonano w 34 przypadkach (w tym 2 w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 282-292)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Według stanu na koniec I kwartału 2016 r., spośród sześciu pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzenie wód opadowych i roztopowych z terenu Miasta Giżycko jedno straciło ważność w 2009 r. Zgodnie z art. 122 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne¹⁸ pozwolenie wodnoprawne wymagane jest m.in. na szczególne korzystanie z wód, w tym także na wprowadzanie ścieków¹⁹. Stosownie do art. 9 ust. 1 pkt 14 lit. c ww. ustawy, ścieki to wprowadzane do wód lub do ziemi wody opadowe lub roztopowe, ujęte w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacyjne, pochodzące z powierzchni zanieczyszczonych o trwałej nawierzchni, w szczególności z miast, terenów przemysłowych, handlowych, usługowych i składowych, baz transportowych oraz dróg i parkingów.

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że nie zostało stwierdzone jego wygaśnięcie, cofnięcie lub ograniczenie, a obowiązki ustalone tym pozwoleniem były w większości realizowane. Zastępca Naczelnika WGKiOS podała również, że Urząd nie złożył do Starostwa Powiatowego w Giżycku żadnego wniosku w tym zakresie oraz że w najbliższym czasie zostanie złożona stosowna dokumentacja w celu uaktualnienia pozwolenia.

W ocenie NIK wskazana przez Burmistrza Miasta przyczyna nie uzasadnia braku posiadania ważnego pozwolenia wodnoprawnego. Zostało ono bowiem udzielone na dany okres, w tym przypadku do 31 sierpnia 2009 r. i zgodnie z art. 135 pkt 1 ww. ustawy wygasa, jeżeli upłynął okres, na który było wydane.

2. Urząd nie w pełni wywiązał się z nałożonych ww. pozwoleń wodnoprawnymi obowiązków. I tak:

- 15 wylotów wód opadowych i roztopowych odprowadzanych z terenu Miasta nie wyposażono w wymagane 15 szt. urządzeń podczyszczających (separatorów),
- w 2014 r. nie wykonano badań odprowadzanych wód opadowych, zaś w 2013 r. przeprowadzono tylko jedno takie badanie, zamiast wymaganych dwóch.

Burmistrz wyjaśnił, że 15 szt. wylotów wód nie wyposażono w urządzenia podczyszczające m.in. ze względu na brak dofinansowania środkami zewnętrznymi realizacji tego zadania. Przyczyną nieprzeprowadzenia wszystkich wymaganych badań była natomiast zwiększona liczba zadań w Urzędzie oraz zaangażowanie pracowników w inne czynności.

3. W siedmiu przypadkach (spośród 36 zbiorników bezodpływowych ujętych w ewidencji), Burmistrz nie wydał decyzji nakazujących właścicielom nieruchomości wykonanie, określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o u.c.p.,

¹⁷ Korzystanie z punktu odbioru nieczystości ciekłych w ekomarinie było bezpłatne dla wszystkich klientów sezonowych na podstawie umowy na postój sezonowy w porcie oraz za odpłatnością (bez względu na ilość odebranych ścieków) dla pozostałych klientów, tj. w kwocie 5 zł (2014 r.) oraz 10 zł (2015 r.).

¹⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.

¹⁹ Art. 37 pkt 2 ustawy Prawo wodne.

obowiązku przyłączenia tych nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. W myśl art. 5 ust. 7 tej ustawy²⁰, w przypadku stwierdzenia niewykonania ww. obowiązku przez właściciela nieruchomości burmistrz wydaje decyzję nakazującą wykonanie przyłączenia. Warunki do przyłączenia tych nieruchomości do sieci istniały: od 2000 r. (4 właściciele nieruchomości) oraz od 2001 r. i 2003 r. (odpowiednio 2 i 1). Według posiadanych przez Urząd danych, w 2014 r. ilość ścieków dostarczonych do punktu zlewnego z dwóch nieruchomości wyniosła odpowiednio 12% i 35% ilości dostarczonej im wody. W 2015 r. wskaźnik ten w przypadku trzech nieruchomości wyniósł odpowiednio: 13%, 24% i 54%²¹.

W sprawie tej Burmistrz wyjaśnił, że nie wydano decyzji nakazujących przyłączenie nieruchomości z następujących powodów: braku odpowiedniej komunikacji ze spółką PWIK w Giżycku, co do możliwości podłączenia danej nieruchomości, zmienności decyzji spółki w tym zakresie, jak również ze względu na niezamieszkiwanie i remont nieruchomości, a także z powodu przeoczenia.

4. W przypadku 18 prawomocnych²² i niezrealizowanych decyzji nakazujących właścicielowi nieruchomości wykonanie obowiązku przyłączenia się do istniejącej miejskiej sieci kanalizacyjnej, nie podjęto stosownych działań, w związku z uchylaniem się przez właścicieli od wykonania ciężącego na nich obowiązku. I tak:

- w przypadku 17 z nich nie wysłano do zobowiązanych upomnienia, o którym mowa w art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (upomnienie zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego),
- w przypadku jednej z decyzji²³ upomnienie wystawiono w 2011 r., nie podjęto jednak dalszych działań egzekucyjnych i nie wystawiono tytułu wykonawczego.

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że nie podjęto stosownych działań, ponieważ postępowanie egzekucyjne nie zostało dokładnie przypisane do konkretnych osób i wydziałów w regulaminie organizacyjnym Urzędu. Dodał również, że utworzono już stanowisko odpowiedzialne za czynności w tym zakresie. Zdaniem Burmistrza, przyczyną niewykonania przyłączy do nieruchomości były m.in.: zbyt wysokie koszty przyłączenia, fakt remontowania nieruchomości, a także zamieszkiwane tych nieruchomości przez mieszkańców w podeszłym wieku lub wynajmowanie ich przez właścicieli.

(dowód: akta kontroli str. 257-260, 293-323)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wykonywania przez gminę zadań związanych z usuwaniem i oczyszczaniem ścieków.

²⁰ Dodany art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 85, poz. 729) z dnia 17 sierpnia 2005 r.

²¹ W pozostałych przypadkach Urząd nie posiadał danych o ilości ścieków dostarczonych do punktu zlewnego.

²² W latach 2008 – 2012.

²³ Zaskarżonej w 2010 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie. Wyrokiem z 6 maja 2010 r. Sąd stwierdził nieważność decyzji w części dotyczącej określenia w niej terminu przyłączenia, a w pozostałej części skargę oddalił.

Opis stanu
faktycznego

3. Nadzór i kontrola realizacji zadań związanych z gospodarką ściekową na terenie gminy

3.1. W latach 2014-2016 (I kwartał) zarówno ilość ścieków²⁴, jak i ich parametry nie przekraczały warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym. Uzyskano zakładaną redukcję podstawowych zanieczyszczeń (biochemiczne zapotrzebowanie tlenu - BZT₅, zawiesina ogólna, stężenie azotu ogólnego oraz fosforu ogólnego). W ww. okresie wystąpiło łącznie 26 awarii urządzeń oczyszczalni ścieków i ok. 1.280 rocznie zdarzeń eksploatacyjnych sieci kanalizacyjnej, dotyczących m.in. usuwania zatorów, naprawy rurociągów i studni rewizyjnych. Wszystkie awarie usuwane były na bieżąco, w ramach prowadzonych czynności eksploatacyjnych i konserwacyjnych i nie skutkowały wstrzymaniem odbioru nieczystości ciekłych. W badanym okresie Urząd nie przeprowadził kontroli funkcjonowania oczyszczalni ścieków komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 325-348)

3.2. Zgodnie z wymogiem art. 3 ust. 2 ustawy o u.c.p. Urząd prowadził ewidencję zbiorników bezodpływowych w formie wykazu nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji sanitarnej. Zawierała ona dane adresowe, w tym imię i nazwisko właściciela nieruchomości lub podmiotu prowadzącego działalność, nr działki oraz informacje dotyczące możliwości przyłączenia do miejskiej kanalizacji sanitarnej. Według stanu na 23 maja 2016 r. w ewidencji tej znajdowało się 36 nieruchomości²⁵ (należących głównie do osób fizycznych – 27 lub będących własnością podmiotów gospodarczych – 5) oraz jedna przydomowa oczyszczalnia ścieków. Spośród ww. 36 nieruchomości, w 25 przypadkach istniała możliwość podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 349-353)

Zużycie wody przez użytkowników 29 nieruchomości²⁷ niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej w latach 2014 – 2015 (wg danych Urzędu i PWIK) wyniosło łącznie 2.157 m³. Analiza ilości wody dostarczonej siecią wodociagową i ilości ścieków odebranych w punkcie zlewnym, w stosunku do 9 nieruchomości korzystających z usług odbioru i transportu nieczystości ciekłych świadczonych przez PWIK wykazała, że w poszczególnych latach łączna ilość ścieków dostarczonych z tych nieruchomości do punktu zlewnego na terenie oczyszczalni wyniosła odpowiednio: 27% i 36% ilości dostarczonej wody. W pozostałych 20 przypadkach Urząd nie posiadał danych o ilości ścieków dostarczonych z tych nieruchomości do oczyszczalni.

Zastępca Naczelnika WGKiOŚ wyjaśniła, że dane dotyczące ilości ścieków dostarczonych do punktu zlewnego na terenie oczyszczalni ścieków występują w przypadku nieruchomości, od których nieczystości te odbierała spółka PWIK w Giżycku. W pozostałych przypadkach (tj. gdy usługi te świadczyli przedsiębiorcy mający zezwolenia Burmistrza Miasta na prowadzenie usług w tym zakresie) nie dysponowano takimi danymi, ponieważ w składanych przez nich sprawozdaniach podawano łączną ilość odebranych ścieków i właścicieli nieruchomości, od których odebrano te nieczystości.

(dowód: akta kontroli str. 136-137, 312-315)

W okresie objętym kontrolą w związku z brakiem realizacji nakazu wynikającego z decyzji Burmistrza Miasta o przyłączeniu się nieruchomości do istniejącej sieci

²⁴ Odprowadzonych przez miejską oczyszczalnię w Bystrym.

²⁵ W tym trzy wyodrębnione mieszkania w ramach jednej nieruchomości, użytkowane przez trzech właścicieli.

²⁶ Opisanym w pkt. 3 i 4 na str. 10-11 wystąpienia pokontrolnego.

²⁷ Z wyłączeniem sześciu nieruchomości posiadających własne ujęcie wody i niefunkcjonujących w systemie rozliczeń z PWIK oraz jednej z przydomową oczyszczalnią ścieków.

kanalizacyjnej, jednego) właściciela nieruchomości (spośród 18 zawiadomiono o przeprowadzeniu oględzin. Ostatecznie nie wykonano tych czynności z powodu nieobecności właściciela tej nieruchomości. W pozostałych przypadkach nie podejmowano takich działań²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 316-317, 354-356, 505-517)

Usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Miasta świadczyło, na podstawie wydanych przez Burmistrza zezwoleń, ośmiu przedsiębiorców. Usługi te świadczył również PWIK, który spełniał wymogi art. 7 ust. 3a ustawy o u.c.p. Obowiązki nałożone ww. zezwoleniami na te podmioty dotyczyły m.in.

- wywożenia nieczystości ciekłych przy pomocy specjalistycznych i szczelnych pojazdów do miejskiej oczyszczalni ścieków w Bystrym,
- realizowania usług odbioru nieczystości na podstawie umów, każdorazowego wystawiania dowodów korzystania z usług w okresie wywozu nieczystości z uwzględnieniem ilości wywiezionych ścieków, terminu wywozu oraz prowadzenia dokumentacji dotyczącej ilości i dat przekazywania ścieków do punktu zlewnego,
- sporządzania kwartalnych sprawozdań w tym zakresie i przekazywania ich burmistrzowi w terminie do końca miesiąca następującego po danym kwartale.

W latach 2014-2016 (I kwartał) Burmistrz otrzymał łącznie 58 spośród 67 wymaganych sprawozdań kwartalnych złożonych przez podmioty świadczące usługi w zakresie odbioru i transportu ścieków²⁹. Dodatkowo, w toku kontroli NIK jeden z ww. przedsiębiorców złożył Burmistrzowi (17 czerwca 2016 r.) sześć zaległych sprawozdań, w tym sprawozdanie za I kwartał bieżącego roku.

(dowód: akta kontroli str. 357-394)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W badanym okresie Urząd nie przeprowadzał kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz pozbywania się komunalnych osadów ściekowych z przydomowej oczyszczalni ścieków³⁰. Zgodnie z zatwierdzonym regulaminem utrzymania czystości opróżnienie zbiorników bezodpływowych powinno odbywać się nie rzadziej niż co dwa miesiące. Stosownie do zapisów art. 9u ust. 1 ustawy o u.c.p. wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ww. ustawy. Zgodnie z wymogiem art. 3 ust. 3 tej ustawy Gmina prowadzi ewidencję zbiorników bezodpływowych oraz oczyszczalni przydomowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu rozwoju sieci kanalizacyjnej.

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że wynikało to m.in. z braków kadrowych, przebywania pracowników na urlopach wychowawczych oraz zwolnieniach lekarskich.

²⁸ Stosowne działanie podjęto natomiast wobec dwóch nieruchomości (podłączonych do istniejącej sieci kanalizacyjnej) w następstwie ustaleń kontroli przeprowadzonej przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie Delegatura w Giżycku i dotyczącej zanieczyszczenia rowu melioracyjnego odbierającego wody opadowe i roztopowe z terenu Miasta Giżycka. W wyniku oględzin posesji 28 października 2015 r. nie stwierdzono nieprawidłowości (napływu ścieków komunalnych do kanalizacji deszczowej).

²⁹ Za okres 2014 r. – I kwartał 2016 r. 7 podmiotów powinno złożyć po 9 sprawozdań kwartalnych, zaś jeden (pozostający od 7 stycznia 2015 r. w stanie likwidacji upadłościowej) – 4 sprawozdania (za cztery kwartały 2014 r.), co daje łącznie 67 sprawozdań.

³⁰ Działanie takie podjęto w 2008 r. i dotyczyło ono przeprowadzenia oględzin posesji korzystającej z przydomowej oczyszczalni ścieków. W wyniku nie stwierdzenia nieprawidłowości w działaniu oczyszczalni umorzono postępowanie administracyjne z urzędu (w sprawie wydania decyzji nakazującej wykonanie obowiązku przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacyjnej).

2. Analiza dokumentacji postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem siedmiu zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych wykazała, że:

- W trzech przypadkach zezwolenia te nie spełniały wymogów określonych w art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o u.c.p., gdyż nie określono w nich terminu podjęcia działalności. Ponadto, wnioskodawców zobowiązano do sporządzania i przekazywania Burmistrzowi Miasta Giżycka informacji dotyczącej ilości wywiezionych nieczystości ciekłych w terminie do końca pierwszego kwartału za poprzedni rok, zamiast do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy, o czym stanowi art. 9o ust. 2 ww. ustawy.
- W dwóch przypadkach przedsiębiorców nie wezwano do uzupełnienia złożonych wniosków, pomimo że były one niekompletne. I tak:
 - oświadczenie jednego przedsiębiorcy (dołączone do wniosku) nie zawierało klauzuli, o której mowa w art. 8 ust. 1b ustawy o u.c.p., dotyczącej odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań,
 - wniosek drugiego przedsiębiorcy nie zawierał informacji o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem (art. 8 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy).

Stosownie do zapisów art. 8a ust. 1 pkt 1 ww. ustawy przed podjęciem decyzji w sprawie wydania zezwolenia wójt, burmistrz lub prezydent miasta może wezwać przedsiębiorcę do uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, jednak nie krótszym niż 14 dni, brakującej dokumentacji poświadczającej, że przedsiębiorca spełnia warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności objętej zezwoleniem.

Burmistrz Miasta wyjaśnił m.in., że termin podjęcia działalności ustala podmiot po spełnieniu warunków określonych w zezwoleniu. Wskazał też, że omyłkowo wpisano termin sporządzania sprawozdań kwartalnych. Do uzupełnienia dokumentów przed wydaniem decyzji nie wezwano wnioskodawców z powodu niedopatrzenia.

- W trzech przypadkach nie posiadano pełnej dokumentacji przeprowadzonych postępowań administracyjnych, w tym m.in. w jednym przypadku brak było wniosku o udzielenie zezwolenia, a w pozostałych dwóch zarówno wniosku jak i wydanego zezwolenia.

Zastępca Naczelnika WGKiOŚ wyjaśniła, że wynikało to najprawdopodobniej z wymieszania się różnych dokumentów urzędowych w trakcie przeprowadzek i reorganizacji Urzędu. Do dnia zakończenia kontroli NIK, nie odnaleziono tej dokumentacji.

3. Prowadzona ewidencja zbiorników bezodpływowych nie obejmowała wszystkich nieruchomości, na których znajdowały się zbiorniki bezodpływowe. Według danych uzyskanych od przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Miasta, ewidencja ta na dzień 31 marca 2016 r. powinna obejmować nie 36, a 39 nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe.

Zastępca Naczelnika WGKiOŚ wyjaśniła m.in., że nie uwzględniono wszystkich nieruchomości z powodu braku analiz w tym zakresie.

4. Burmistrz Miasta nie podjął działań w stosunku do trzech podmiotów świadczących usługi w zakresie odbioru i transportu nieczystości ciekłych³¹, które w badanym okresie, pomimo obowiązku wynikającego z art. 9o ust. 2 ustawy o u.c.p., nie złożyły Burmistrzowi łącznie 3 sprawozdań kwartalnych z realizacji tych usług. Stosownie do ww. przepisu, sprawozdania te powinny zostać przekazane (w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczą) Burmistrzowi, sprawującemu, na podstawie art. 9u ust. 1 tej ustawy kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów tej ustawy. W sprawie tej Burmistrz wyjaśnił, że stosownych działań nie podjęto z powodu przeoczenia.

Należy zauważyć, że do dnia 20 czerwca 2016 r., nie naliczono kary pieniężnej podmiotowi, który sprawozdanie z realizacji usług w zakresie odbioru i transportu nieczystości ciekłych za I kwartał 2016 r., złożył w dniu 17 czerwca br., tj. z 46-dniowym opóźnieniem. Stosownie do przepisu art. 9xb pkt 2 ww. ustawy, obowiązującego od 1 stycznia 2016 r., podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, który przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9o ustawy podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni.

(dowód: akta kontroli str. 136-137, 318-322, 349-353, 382-433)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie nadzoru i kontroli realizacji zadań związanych z gospodarką ściekową na terenie Miasta. Zastrzeżenia NIK budzi brak skutecznego nadzoru nad właścicielami nieruchomości, których obowiązkiem jest wywóz nieczystości ze zbiorników bezodpływowych, co stwarza ryzyko nielegalnego wprowadzania ścieków do środowiska. Ponieważ zanieczyszczenie środowiska, w tym głównie wód i jezior może ujawnić się po wielu latach, od podejmowanych przez organy samorządu gminnego właściwych działań zapobiegawczych i należytego nadzoru nad odprowadzeniem ścieków zależy czy ochrona środowiska będzie skuteczna.

4. Oddziaływanie przyjętych przez gminę rozwiązań na poprawę jakości wód Wielkich Jezior Mazurskich

Opis stanu faktycznego

4.1. W okresie objętym kontrolą Urząd otrzymał „Raporty o stanie środowiska województwa warmińsko-mazurskiego w 2013 r. i 2014 r.” oraz „Informację o stanie środowiska i funkcjonowaniu inspekcji na obszarze Powiatu Giżyckiego wg stanu na listopad 2015 r.” (dalej: Informacja o stanie środowiska), sporządzone przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie Delegatura w Giżycku (WIOŚ). Odnośnie wód powierzchniowych opracowania te uwzględniały m.in. gospodarkę wodno-ściekową oraz monitoring rzek i jezior, a także badania stanu jakości wód³². Na podstawie przeprowadzonych badań stanu czystości (2012 r.) Jezioro Niegocin zakwalifikowano do umiarkowanego stanu ekologicznego i III klasy jakości wody (zadawalającej jakości). W ww. informacji podano również, że w maju i w sierpniu 2015 r. przeprowadzono badania tego jeziora dotyczące pomiaru substancji ropopochodnych. Pomiaru te nie ujawniły tych substancji w wodach jeziora.

(dowód: akta kontroli str. 434-473)

³¹ Z wyłączeniem Zakładu Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Giżycku, tj. podmiotu, który od stycznia 2015 r. pozostaje w stanie likwidacji upadłościowej i nie złożył Burmistrzowi Miasta łącznie 5 sprawozdań kwartalnych.

³² Badania uwzględnione w Informacji o stanie środowiska. Badania przeprowadzone przez WIOŚ i uwzględnione w „Raportach o stanie środowiska województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2013 – 2014” nie obejmowały jezior i cieków wodnych z terenu miasta Giżycko.

4.2. Wyniki badań w zakresie oceny bieżącej jakości wody w miejscach wykorzystywanych do kąpieli nad jeziorem Niegocin (kapielisko miejskie), przeprowadzonych przez Państwowy Inspektorat Sanitarny w Giżycku w latach 2014 i 2015, wskazywały przydatność wód do kąpieli³³.

(dowód: akta kontroli str. 474-493)

4.3. Miasto Giżycko współpracowało z innymi gminami z terenu Wielkich Jezior Mazurskich (dalej: WJM) w ramach wspólnej realizacji celów strategicznych rozwoju tych terenów. Uchwałą z dnia 21 maja 2015 r. Rada Miejska w Giżycku przyjęła „Strategię Wielkie Jeziora Mazurskie 2020”. W uzasadnieniu uchwały wskazano, strategia ta będzie stanowiła podstawę ułatwiającą samorządom lokalnym z obszaru Wielkich Jezior Mazurskich przygotowywanie i realizację wspólnych przedsięwzięć, w oparciu o zasoby własne, jak i pojawiające się różnorodne możliwości wsparcia zewnętrznego. Zidentyfikowane i ujęte w ww. strategii potrzeby w zakresie zapobiegania i ograniczania skutków zanieczyszczenia jezior dotyczyły m.in. realizacji projektu Masterplan II – czyste środowisko przyrodnicze i zadbane jeziora, w tym w szczególności wprowadzenie programu zarybiania zbiorników wodnych w obszarze WJM oraz inwestycje służące ochronie i poprawie jakości wód powierzchniowych, tj. rekultywacja jezior, zagospodarowanie wód opadowych, oczyszczanie ścieków oraz uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej.

(dowód: akta kontroli str. 494-501)

Ocena cząstkowa

W latach 2014-2016 (I kwartał) Miasto nie realizowało zadań związanych z analizą oddziaływania funkcjonujących na jej terenie rozwiązań gospodarki wodno-ściekowej na ekosystem WJM, w związku z czym odstąpiono od oceny tego obszaru działania.

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 Kontroli³⁴, wnosi o:

1. Sporządzenie Gminnego Programu Ochrony Środowiska.
2. Podjęcie uchwały w sprawie górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi związane z pozbywaniem się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych.
3. Zaktualizowanie gminnej ewidencji zbiorników bezodpływowych.
4. Nałożenie, stosownie do wymogu określonego w art. 9xb w związku z art. 9zb ust. 1b ustawy o u.c.p. kary pieniężnej na podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych od właścicieli nieruchomości, za nieterminowe złożenie sprawozdania kwartalnego o ilości odebranych ścieków (za I kwartał 2016 r.).
5. Podjęcie działań w celu uzyskania od trzech podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych 3 sprawozdań kwartalnych, które dotychczas nie zostały złożone.

³³ Badania dotyczyły parametrów mikrobiologicznych oraz wizualnej oceny jakości wody, tj. zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 8 kwietnia 2011 r. w sprawie prowadzenia nadzoru nad jakością wody w kąpielisku i miejscu wykorzystywanym do kąpieli (Dz. U. Nr 86, poz.478 ze zm.)

³⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677

6. Zintensyfikowanie działań wobec właścicieli nieruchomości uchylających się od wykonania obowiązku przyłączenia się do istniejącej miejskiej sieci kanalizacyjnej.
7. Sprawowanie kontroli nad częstotliwością opróżniania zbiorników bezodpływowych znajdujących się na terenie Miasta.

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 Olsztynie.

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.

Olsztyn, dnia lipca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler

Waldemar Żarnoch
starszy inspektor kp.

.....
podpis

.....
podpis