



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.011.01.2016
I/16/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/16/009 - Realizacja przez gminy województwa wielkopolskiego zadań z zakresu gospodarki ściekami bytowymi, które nie są odprowadzane zbiorczym systemem kanalizacyjnym
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Zbigniew Truszkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/76/2016 z dnia 1 sierpnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1,2)

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Komorniki; ul. Stawna 1, 62-052 Komorniki (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Broda, Wójt Gminy Komorniki (dalej: Wójt)

(dowód: akta kontroli str. 4-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, podejmowane przez Wójta w latach 2014-2016 (do 30 czerwca) działania prawne i organizacyjne w zakresie gospodarki ściekami bytowymi, które nie były odprowadzane zbiorczym systemem kanalizacyjnym. Niska była jednak skuteczność działań mających na celu zapewnienie prawidłowości odprowadzania takich ścieków przez właścicieli nieruchomości z terenu Gminy.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła: doprowadzenie do podjęcia przez Radę Gminy Komorniki (dalej: Rada Gminy) uchwał określających sposób i warunki pozbywania się nieczystości ciekłych i osadów ściekowych ze zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, przestrzeganie przez Wójta trybu i zasad wydawania zezwoleń na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, a także prowadzenie ewidencji tych zezwoleń oraz ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków.

W Urzędzie nie prowadzono jednak ewidencji zbiorników bezodpływowych, co znacznie ograniczało możliwość skutecznego sprawowania przez Wójta nadzoru nad gospodarką ściekami bytowymi, które nie były odprowadzane do zbiorczego systemu kanalizacyjnego. Ponadto Wójt z niedostateczną częstotliwością kontrolował prawidłowość eksploatacji zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości oraz nie kontrolował działalności przedsiębiorców zajmujących się opróżnianiem tych zbiorników i transportem nieczystości ciekłych. Stwarzało to warunki sprzyjające stwierdzonemu, znacznemu obniżeniu ilości nieczystości ciekłych dostarczonych do stacji zlewnych w stosunku do wskazanych

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

w obowiązujących przepisach norm zużycia² (ścieków tych było ponad trzykrotnie mniej). Ustalono również przypadki zamieszczenia nierzetelnych danych w informacjach z realizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych, w sprawozdaniach wójta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, a także w sprawozdaniach statystycznych składanych do Głównego Urzędu Statystycznego (dalej GUS). Ponadto Wójt nie sporządził raportu z wykonania gminnego programu ochrony środowiska i w konsekwencji raport taki nie został przedstawiony Radzie Gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Uchwały Rady Gminy

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³ (dalej: ustawa o utrzymaniu czystości), Rada Gminy po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Poznaniu⁴, uchwałą Nr XLIV/368/2013 z dnia 19 grudnia 2013 r., wprowadziła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Komorniki⁵, (dalej: regulamin utrzymania czystości). W § 2 pkt 7 i 8 rozdziału II oraz § 6 ust. 2 i 3 rozdziału III regulaminu utrzymania czystości zabroniono wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczone do tego stacje zlewne i indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości. Podkreślono, że opróżnianie zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe winno odbywać się wyłącznie przez podmioty posiadające zezwolenie na prowadzenie działalności w tym zakresie, z częstotliwością gwarantującą zabezpieczenie przed ich przelewaniem.

(dowód: akta kontroli str. 9-18)

Na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁶, Rada Gminy w dniu 30 stycznia 2006 r. podjęła uchwałę Nr XLIV/273/2006 w sprawie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, w którym określono kwestie związane z gospodarką ściekami bytowymi odprowadzanymi systemem kanalizacyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 19-30)

Wymagania stawiane przedsiębiorcom ubiegającym się o zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych regulowały dwie uchwały Rady Gminy: w sprawie wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych⁷ oraz w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych⁸. W uchwałach tych określono niezbędne wyposażenie techniczne do opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych oraz standardy techniczne dla pojazdów asenizacyjnych (wynikające z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r w sprawie

² Normy te określone zostały w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody (Dz. U. Nr 8, poz. 70); dalej: rozporządzenie w sprawie norm zużycia wody.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 250, ze zm.

⁴ Pismo PPIS w Poznaniu z dnia 26 listopada 2013 r., HK-070-22/13.

⁵ Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 28.01.2014 r. poz. 623, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 139, ze zm., (dalej: ustawa o odprowadzaniu ścieków).

⁷ Nr XXXIX/251/09 z dnia 26 października 2009 r.; Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 10 grudnia 2009 r., poz. 3775

⁸ Nr XVII/196/2016 z dnia 24 lutego 2016 r.; Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 4 marca 2016 r., poz. 1834

wymagań dla pojazdów asenizacyjnych⁹). Ponadto zobowiązano przedsiębiorców do prowadzenia działalności ze szczególnym zachowaniem standardów sanitarno-higienicznych, zapewniających ochronę zdrowia i życia ludzi oraz środowiska i do przedłożenia umowy stwierdzającej gotowość odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną lub udokumentowanie gotowości takiego odbioru. Treści uchwał nie dyskryminowały i nie ograniczały konkurencji oraz nie utrudniały dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

(dowód: akta kontroli str. 34-40)

Rada Gminy określiła, w drodze uchwały Nr XXXVII/228/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r.¹⁰, maksymalną stawkę opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości z terenu Gminy za wywóz nieczystości ciekłych, w wysokości 10,00 zł za 1 m³ brutto (łącznie z podatkiem VAT), niezależnie od odległości od stacji zlewnej.

(dowód: akta kontroli str. 41-42)

Rada Gminy w regulaminie utrzymania czystości zobowiązała właścicieli nieruchomości do przechowywania przez okres dwóch lat dowodów zapłaty lub dowodów potwierdzeń za wykonanie usług opróżniania zbiorników bezodpływowych w celu okazania tych dokumentów instytucjom kontrolnym, posiadającym uprawnienia do przeprowadzania kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 46)

Rada Gminy nie przejęła od właścicieli nieruchomości, w trybie, o którym mowa w art. 6a ustawy o utrzymaniu czystości, wszystkich bądź wskazanych obowiązków w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych.

(dowód: akta kontroli str. 15, 45)

Regulamin Straży Gminnej Komorniki (dalej: Straż Gminna) uchwalony przez Radę Gminy¹¹ nie określał wprost jej obowiązków w zakresie kontroli prawidłowości pracy przedsiębiorców opróżniających nieczystości płynne oraz kontroli właścicieli zbiorników bezodpływowych.

(dowód: akta kontroli str. 48-55)

Na podstawie art. 379 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹² Wójt upoważnił siedmiu funkcjonariuszy Straży Gminnej „do kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska”.

(dowód: akta kontroli str. 56-63)

Aglomeracja Komorniki o równoważnej liczbie mieszkańców (RLM)¹³ 23 330 została wyznaczona w uchwale Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 24 czerwca 2013 r.¹⁴ Aglomeracja ta obejmowała tereny gminy Komorniki i obszary miasta Luboń, objęte systemem kanalizacji zbiorczej zakończonym oczyszczalnią ścieków

⁹ Dz. U. Nr 193, poz. 1617.

¹⁰ Dz. Urz. Woj. Wlkp. Nr.118, poz. 3222.

¹¹ Załącznik do uchwały Rady Gminy nr XXXII/193/2009 z 16 lutego 2009 r.

¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 672, ze zm.

¹³ Znajomość liczby RLM jako jednego z podstawowych parametrów projektowych umożliwia dobór odpowiedniej dla danego systemu oczyszczania oczyszczalni ścieków. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U z 2015 r. poz. 469, ze zm., dalej „Prawo wodne”) przez równoważną liczbę mieszkańców należy rozumieć ładunek substancji organicznych biologicznie rozkładalnych wyrażonych jako wskaźnik pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania na tlen (BZT₅) w ilości 60 g tlenu na dobę.

¹⁴ Uchwała Nr XXXV/699/13 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 24 czerwca 2013 roku. Dz. Urz. Woj. Wlkp. z dnia 17 lipca 2013 r., poz. 4600.

zlokalizowaną w Łęczycy¹⁵. Przyjęta dla aglomeracji wielkość 23 330 RLM była niższa od liczby ludności zamieszkałej na tym terenie, która wg stanu na 30 czerwca 2016 r. wynosiła 25 058 osób. W związku z powyższym Gmina przystąpiła do prac w celu aktualizacji danych aglomeracji Komorniki i złożyła stosowny wniosek do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w dniu 31 maja 2016 r., z uaktualnioną równoważną liczbą mieszkańców RLM 32.078.

(dowód: akta kontroli str. 64-85)

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie prawidłowości uregulowań przyjętych z inicjatywy Wójta przez Radę Gminy, dotyczących gospodarowania ściekami komunalnymi na obszarach nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej.

2. Rejestry prowadzone przez gminę.

Opis stanu
faktycznego

Ewidencję przydomowych oczyszczalni ścieków od 2004 r. prowadził urzędnik Wydziału Infrastruktury Komunalnej, Rolnictwa i Ochrony Środowiska (dalej: Wydział Infrastruktury), który był zatrudniony na stanowisku inspektora ds. decyzji środowiskowych i melioracji. Ewidencja przydomowych oczyszczalni zawierała m.in.: dane zgłaszającego, nr telefonu właściciela, miejsce montażu i rodzaj oczyszczalni, parametry dotyczące objętości wytwarzanych ścieków oraz ilość obsługiwanych osób.

(dowód: akta kontroli str. 90-94, 109-112)

Według szacunków inspektora ds. komunalnych i rolnych w Wydziale Infrastruktury Urzędu, na terenie Gminy w latach 2014 - 2016¹⁶ istniało odpowiednio: 330, 562 i 562 zbiorników bezodpływowych oraz cztery przydomowe oczyszczalnie ścieków: w Walerianowie (2 szt.) i w Rosnówku (2 szt.). Na dzień 30 czerwca 2016 r. użytkowano 562 zbiorników bezodpływowych i pięć przydomowych oczyszczalni ścieków. Zgodnie z szacunkami tego samego Wydziału, w latach 2014-2016¹⁷ ze zbiorników bezodpływowych korzystało odpowiednio: 1937, 1639 i 1940 osób, a z przydomowych oczyszczalni ścieków odpowiednio po 20 osób.

(dowód: akta kontroli str. 90-96)

Urząd Gminy nie prowadził ewidencji ilości wywiezionych ścieków ze zbiorników bezodpływowych. Na terenie gminy Komorniki istniał jeden punkt zlewny przy oczyszczalni ścieków w Łęczycy, dzierżawionej od Gminy przez Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Komorniki sp. z o. o. (dalej: PUK), który nie przyjmował nieczystości ciekłych¹⁸. Płynne nieczystości ze zbiorników bezodpływowych znajdujących się na terenie Gminy przewożono do pięciu stacji zlewnych położonych w: Luboniu, Mosinie, Swarzędzu, Witobelu i Chludowie, skąd były odprowadzane do Lewobrzeżnej Oczyszczalni Ścieków w Poznaniu oraz oczyszczalni ścieków w Mosinie i Witobelu. W badanym okresie przedsiębiorcy opróżniający zbiorniki bezodpływowe posiadali umowy na przyjmowanie ścieków do stacji zlewnych oraz zapewnienia na ich odbiór.

¹⁵ Obszar aglomeracji Komorniki obejmował następujące miejscowości gminy Komorniki: Gluchowo, Komorniki, Łęczycza, Plewiska, Rosnowo, Rosnówko, Szreniawa, Walerianowo, Wiry, Chomęcice (z wyłączeniem przysiółka Wypalanki) oraz części miasta Luboń (ulice Nowiny, Kręta, Polna, Bluszczowa, Oliwkowa i Rumiankowa).

¹⁶ Według stanu na dzień 1 stycznia danego roku.

¹⁷ Według stanu na dzień 1 stycznia danego roku.

¹⁸ W rezultacie PUK w sprawozdaniach M-06 i OS-5 nie podawał ilości nieczystości ciekłych dowożonych do oczyszczalni w Łęczycy.

(dowód: akta kontroli str. 97-99, 212)

W poszczególnych latach okresu 2014-2016 (wg stanu na dzień 1 stycznia) odpowiednio: pięciu, siedmiu i ośmiu przedsiębiorców posiadało zezwolenie Wójta na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy (dalej: zezwolenie). Na dzień 30 czerwca 2016 r. takie zezwolenia posiadało ośmiu przedsiębiorców. W poszczególnych latach okresu 2014-2016 (stan na 1 stycznia) do wywozu nieczystości ciekłych przedsiębiorcy używali odpowiednio: 15 i 20 i 17 pojazdów asenizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 96, 100, 213)

Zgodnie z art. 7 ust. 6b ustawy o utrzymaniu czystości Wójt prowadził w formie elektronicznej ewidencję udzielonych i cofniętych zezwoleń. Na stronie internetowej Urzędu¹⁹ było dostępne zestawienie zawierające: nazwę firmy, dane adresowe i numer kontaktowy do wykonawcy posiadającego zezwolenie.

(dowód: akta kontroli str. 101-102)

Wnioski o udzielenie zezwolenia²⁰ były wypełniane prawidłowo i zawierały m.in.: imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy ubiegającego się o zezwolenie, określenie przedmiotu i obszaru działalności, środków technicznych, jakimi dysponuje ubiegający się o zezwolenie, informacje o specjalistycznym taborze oraz o dodatkowych wymaganiach dotyczących wyposażenia pojazdów asenizacyjnych, informacje o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług, proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności. Ubiegający się o zezwolenie składali oświadczenia własne o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne oraz dokumentowali gotowość odbioru ścieków przez stacje zlewne, zgodnie z przepisami art. 8 ust. 1a i 2a ustawy o utrzymaniu czystości.

(dowód: akta kontroli str. 104-108, 340-380)

W myśl art. 8 ust. 5 przywołanej ustawy, Wójt udostępnił w formie elektronicznej na stronach internetowych Urzędu²¹ wzór wniosku o udzielenie zezwolenia. Wnioski przedsiębiorców były kompletne, dlatego Urząd nie wzywał wnioskujących do ich uzupełnienia. Wójt nie zmienił i nie cofnął żadnego zezwolenia; w jednym przypadku²², na wniosek przedsiębiorcy, stwierdził wygaśnięcie decyzji zezwalającej na opróżnianie zbiorników i transport nieczystości.

(dowód: akta kontroli str. 100-103)

Ewidencja przedsiębiorców wykonujących działalność w zakresie odbioru i transportu nieczystości płynnych prowadzona od 2006 r. zawierała: wykaz przedsiębiorców, wnioski, decyzje Wójta oraz sprawozdania podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

(dowód: akta kontroli str. 214-295)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

¹⁹ Pod adresem - http://www.komorniki.pl/asp/pl_start.asp?pol=2&typ=14&sub=21&subsub=84&menu=200&strona=1.

²⁰ Nr druku: I.7.1-IK-1.

²¹ http://www.komorniki.pl/asp/pliki/druki_do_pobrania_wikrios/I_7_1-IK-1_ODBIOR_NIECZYSTOSCI_CIEKLYCH.doc

²² Dot. decyzji z 9 marca 2010 r.

W Gminie nie prowadzono ewidencji zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej. Obowiązek taki określony został w art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości. W konsekwencji Urząd nie posiadał pełnej i udokumentowanej wiedzy o liczbie zbiorników bezodpływowych, ich pojemności, a także o liczbie zbiorników, dla których zawarte zostały przez właścicieli nieruchomości umowy na ich opróżnianie.

Na podstawie kwartalnych sprawozdań sporządzanych przez przedsiębiorców opróżniających te zbiorniki, ustalono, że w latach 2014 i 2015, wozami asenizacyjnymi z terenu Gminy wywieziono odpowiednio 20 937,7 m³ i 20 432,5 m³ ścieków bytowych. Zgodnie z tabelą nr 1 załącznika do rozporządzenia w sprawie norm zużycia wody, przeciętne zużycie wody w gospodarstwach domowych²³ wynosi 2,4-3,0 m³ na miesiąc na mieszkańca. Według danych PUK, w Gminie zużycie to wynosiło w latach 2014 i 2015 odpowiednio: 3,5 m³ i 3,7 m³. W myśl art. 27 ust. 4-6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków²⁴, w przypadku zbiorników bezodpływowych ilość nieczystości ciekłych ustala się, co do zasady, jako równą ilości zużytej wody. Zgodnie z tymi zasadami, mieszkańcy nieruchomości niepodłączonych do zbiorczego systemu kanalizacji w Gminie powinni szacunkowo wytworzyć odpowiednio: 82 148,17 m³ i 72 591,31 m³ ścieków bytowych²⁵. Z ww. zestawienia wynikało natomiast, że w latach 2014 i 2015 pojazdami asenizacyjnymi wywieziono odpowiednio cztery oraz trzy i pół razy mniej ścieków ciekłych niż powinni standardowo wytworzyć mieszkańcy nieruchomości niepodłączonych do zbiorczego systemu kanalizacji. Wskazuje to na możliwość niezrealizowania przez część właścicieli zbiorników bezodpływowych obowiązków w zakresie usuwania nieczystości ciekłych poprzez korzystanie z usług podmiotów posiadających zezwolenie na opróżnianie takich zbiorników.

Wójt wyjaśnił, że od 1995 r. gmina Komorniki sukcesywnie buduje sieć kanalizacji sanitarnej i wodociągowej na swoim terenie. Obecnie około 95% jej obszaru jest skanalizowane. Wójt wskazał, że zadania z zakresu rozbudowy sieci kanalizacyjnej, jak również gospodarki ściekami przekazane zostały Przedsiębiorstwu Usług Kanalizacyjnych „Łęczyca” sp. z o. o. (obecnie PUK) aktem założycielskim spółki w 2004 r. Prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych wchodzące w skład gospodarki ściekami leżało w gestii PUK²⁶. Wójt wyjaśnił jednocześnie, że Spółka przygotuje w najbliższym czasie szczegółowy wykaz nieruchomości niepodłączonych do gminnej sieci kanalizacji sanitarnej. Na tej podstawie przeprowadzona zostanie kontrola ww. nieruchomości i sporządzony rejestr zbiorników bezodpływowych. Ponadto Wójt wskazał, że dane szacunkowe z natury obarczone są błędem, stąd wykazane dysproporcje nie oddają w jego ocenie rzeczywistego stanu rzeczy. Według niego powstałe różnice pomiędzy ilością ścieków faktycznie wywiezionych a szacunkową ilością ścieków, którą mogli wytworzyć mieszkańcy nieruchomości niepodłączonych do zbiorczego systemu kanalizacji, mogły wynikać z zawyżenia szacunku oraz z braku wiedzy na temat ilości wody zużytej do podlewania ogródków czy mycia samochodów.

(dowód: akta kontroli str. 47, 95-96, 117-118, 198-202)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w obszarze prowadzenia ewidencji oraz

²³ Dotyczy mieszkań wyposażonych w wodociąg, ubikację, łazienkę, lokalne źródło ciepłej wody-piecyk węglowy, gazowy - gaz z butli, elektryczny, bojler.

²⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 139, ze zm.

²⁵ Wartości te stanowią iloczyn: 1) liczby mieszkańców Gminy korzystających ze zbiorników bezodpływowych w latach 2014 i 2015 (tj. odpowiednio 1937 i 1639 osób); 2) średniego rocznego zużycia wody na mieszkańca Gminy, tj. odpowiednio 42,41 m³ i 44,29 m³

²⁶ Jednak do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie, ewidencji takiej kontrolerowi nie przedstawiono.

wydawania zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

3. Sporządzane informacje i sprawozdania.

Opis stanu
faktycznego

Wójt przedłożył marszałkowi województwa informacje z realizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych (dalej: KPOŚK) za rok 2014 i 2015, o których mowa w art. 43 ust. 3c Prawa wodnego. Odnosnie do pierwszej z nich dokonał tego w dniu 27 lutego 2015 r. tj. w terminie zakreślonym w ww. ustawie.

(dowód: akta kontroli str. 119-129)

Sprawozdania o wodociągach, kanalizacji i wywozie nieczystości ciekłych gromadzonych w zbiornikach bezodpływowych (M-06)²⁷ za 2014 i 2015 r. zostały sporządzone w PUK i przekazane do GUS. W Urzędzie wytworzono i przekazano do GUS załącznik do sprawozdania SG-01 Statystyka gminy, Gospodarka mieszkaniowa i komunalna za 2014 i 2015 r. oraz sprawozdania z oczyszczalni ścieków miejskich i wiejskich OS-5 za 2014 i 2015 r. Sprawozdania z realizacji inwestycji w zakresie wodociągów i sanitacji wsi RRW-2 w roku 2014 i 2015 przekazano do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

(dowód: akta kontroli str. 130-133, 134-138, 139-148, 149-156)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Informacje z realizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych za rok 2015 zostały wysłane marszałkowi województwa w dniu 21 marca 2016 r. tj. 21 dni po terminie, o którym mowa w art. 43 ust. 3c Prawa wodnego. Według wyjaśnień Wójta, w wyniku błędnej dekretacji pismo z Urzędu Marszałkowskiego w sprawie sporządzenia sprawozdania z KPOŚK za 2015 rok trafiło do Wydziału Infrastruktury. W terminie składania sprawozdania Wydział Infrastruktury zwrócił się do Wydziału Inwestycji o dane do jego sporządzenia. Wójt dodał, że zebranie odpowiednich danych wymagało konsultacji z PUK, oraz że termin późniejszego dostarczenia informacji został telefonicznie uzgodniony z pracownikiem Urzędu Marszałkowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 86, 157-168)

2. Niektóre dane zamieszczone w części sporządzonych sprawozdań i informacji nie były rzetelne.

(2.1.) W informacji z realizacji KPOŚK za lata: 2014 i 2015 w kolumnie: "Ilość ścieków dostarczonych do oczyszczalni taborom asenizacyjnym (tys. m³/r)", wpisano odpowiednio: 59,7 i 70,7. Ww. liczby były wartościami szacunkowymi. Dyspozycje zawarte w instrukcji wypełniania kolumn tabeli sprawozdawczej nie przewidywały umieszczania w tej kolumnie wartości szacunkowych. Wójt potwierdził, że wpisane dane były wartościami szacunkowymi.

(dowód: akta kontroli str. 161, 201, 208-211)

(2.2.) Zamieszczone w informacji z realizacji KPOŚK dane istotnie różniły się od udokumentowanej ilości ścieków dostarczonych w tym okresie. W latach 2014 i 2015 do pięciu punktów zlewnych, taborom asenizacyjnym z terenu Gminy,

²⁷ O których mowa w § 1 ust. 1 rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2014 r. i 18 marca 2015 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2014 (Dz. U. poz. 415, ze zm.) i na rok 2015 (poz. 561, ze zm.).

dostarczono odpowiednio: 20,9 tys. m³ i 20,4 tys. m³ ścieków. W sprawozdaniach do WIOŚ (sprawozdanie Wójta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi) za lata 2014 i 2015, w częściach dot. rodzaju i ilości odebranych z obszaru gminy nieczystości ciekłych, wykazano odpowiednio: 215,7 m³ i 2 156,5 m³ nieczystości ciekłych. Dane te były zaniżone odpowiednio o: 20 722 m³ i 18 276 m³, ponieważ nie uwzględniono w nich działalności jednego z przedsiębiorców wywożących nieczystości, który za ten okres nie przedkładał Gminie stosownych sprawozdań z wykonywania wywozu nieczystości ciekłych. W wyjaśnieniach dot. informacji z realizacji KPOŚK za lata 2014 i 2015, Wójt wskazał, że do obliczeń, na podstawie wcześniej ustalonego, uśrednionego wskaźnika, przyjęto zużycie wody w ilości 0,1 m³/d na jednego mieszkańca. Sprawozdania przedsiębiorców składane były w Wydziale Infrastruktury, a informacje z realizacji KPOŚK były wykonywane w Wydziale Inwestycji. Brak wymiany informacji w tym zakresie spowodował przyjęcie szacunkowych danych. Wójt zadeklarował, że do końca 2016 r. obowiązek sporządzania informacji z realizacji KPOŚK będzie przypisany Wydziałowi Infrastruktury, co wyeliminuje rozbieżności.

(dowód: akta kontroli str. 88, 95-96, 169-182)

(2.3.) W sprawozdaniach do GUS (SG-01) Statystyka gminy, Gospodarka mieszkaniowa i komunalna za lata: 2014 i 2015 wykazano odpowiednio: 330 i 562 zbiorniki bezodpływowe, pomimo że Gmina nie prowadziła ewidencji tych zbiorników. W sprawozdaniach KPOŚK za lata: 2014, 2015 w części dotyczącej liczby przydomowych oczyszczalni wykazano pięć oczyszczalni. Natomiast w sprawozdaniach RRW-2 i SG-01 za te same okresy wykazano, że na terenie gminy istniały cztery przydomowe oczyszczalnie ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 122, , 134, 137, 151, 155, 161)

W swoich wyjaśnieniach Wójt przyznał, że w sprawozdaniu SG-01 ilość zbiorników bezodpływowych została ustalona na podstawie szacunków inspektora prowadzącego sprawę i na podstawie szacunków z inwentaryzacji sieci kanalizacyjnej i wodociągowej na terenie Gminy, sporządzonej w PUK. W sprawozdaniach RRW-2 za lata 2014 i 2015 wpisane zostały cztery przydomowe oczyszczalnie ścieków. Do sprawozdania KPOŚK wpisano pięć oczyszczalni uwzględniając instalację istniejącą, ale niezgłoszoną do rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 86-88)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w obszarze sporządzania wymaganej sprawozdawczości.

4. Nadzór nad gospodarką ściekami bytowymi

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie, wskutek zgłoszeń mieszkańców oraz komórki organizacyjnej Urzędu Straż Gmina 39 razy interweniowała w związku z nieczystościami ciekłymi. Dziesięciokrotnie sprawdzono rachunki za usługę wywozu nieczystości ciekłych. W jednym przypadku zgłoszenie uznano za zasadne²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 183-197)

²⁸ L.p. 647 z dnia 17 czerwca 2014 r.; zgłaszający sołtys Plewisk, posesja 574. Wylewające się szambo. Zastosowano pouczenie.

W okresie objętym kontrolą Wójt nie wydawał z urzędu decyzji ustalającej obowiązek uiszczania opłat za opróżnianie zbiorników bezodpływowych na podstawie art. 6 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości.

(dowód: akta kontroli str. 206)

W latach 2014, 2015 i 2016 (do 30 czerwca) odpowiednio: czterech, sześciu i siedmiu przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych wywiązywało się z obowiązku sporządzania i przekazywania Wójtowi, w terminie do końca miesiąca po upływie każdego kwartału sprawozdań, o których mowa w art. 9o ustawy o utrzymaniu czystości. Zawierały one informacje o ilości i rodzaju odebranych nieczystości ciekłych z obszaru gminy, informacje o sposobach zagospodarowania nieczystości ciekłych (wraz ze wskazaniem stacji zlewnej, do której zostały przekazane nieczystości ciekłe) oraz liczbę właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane nieczystości. Do sprawozdań dołączano wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie sprawozdawczym przedsiębiorcy zawierali umowy na opróżnianie zbiorników i transport nieczystości ciekłych lub wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi te umowy wygasły.

(dowód: akta kontroli str. 214-252)

Program Ochrony Środowiska dla Gminy Komorniki na lata 2013-2016 z perspektywą na lata 2017-2020 zawierał aktualne dane dotyczące gospodarki wodno-ściekowej. Problematyka usuwania ścieków z terenów nieskanalizowanych została przedstawiona w rozdziale „Kierunek działań I: ograniczenie dopływu zanieczyszczeń do wód powierzchniowych i podziemnych”.

(dowód: akta kontroli str. 253-317)

W badanym okresie, w Urzędzie uprawnione podmioty zewnętrzne nie prowadziły kontroli wykonywania przez Gminę zadań z zakresu gospodarki ściekami bytowymi, które nie były odprowadzane zbiorczym systemem kanalizacyjnym. Urząd nie posiadał informacji o kontrolach wykonywanych w przedsiębiorstwach zajmujących się usuwaniem nieczystości płynnych z zakresu zagadnień objętych niniejszą kontrolą NIK.

(dowód: akta kontroli str. 44)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wójt nie sprawował właściwego nadzoru nad gospodarką ściekami bytowymi nieodprowadzanymi zbiorczym systemem kanalizacyjnym, z niżej wymienionych powodów.

(1.1.) Ustawa o utrzymaniu czystości zobowiązuje organ wykonawczy gminy do sprawowania nadzoru m.in. nad pozbywaniem się zebranych na terenie nieruchomości nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi (art. 5 ust. 6 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 3b). Nadzór Wójta w tym zakresie nie był skuteczny. W latach 2014-2016 (do czerwca), poza incydentalnymi interwencjami Straży Gminnej na skutek zgłoszeń osób trzecich, nie wykonywano kontroli w ww. zakresie pomimo tego, że ilość nieczystości ciekłych dostarczonych taborem asenizacyjnym do oczyszczalni ścieków była szacunkowo ponad trzykrotnie niższa od wskazanej wyżej²⁹ normy. Zgodnie z art. 9u ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, Wójt jest zobligowany do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania jej przepisów.

²⁹ W sekcji nieprawidłowości punktu III. 2 niniejszego wystąpienia.

Niewykonywanie takich kontroli zwiększało ryzyko pozbywania się przez właścicieli nieruchomości nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, w niedozwolony sposób.

NIK zwraca uwagę, w świetle art. 10 ust. 2 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości, właściciel nieruchomości, który nie wykonuje obowiązków ujętych w jej art. 5 ust. 1 pkt 3b albo ww. w regulaminie utrzymania czystości może swym zaniechaniem wypełniać znamiona wykroczenia sankcjonowanego karą grzywny.

Według wyjaśnień Wójta, z uwagi na brak rejestru zbiorników bezodpływowych nie przeprowadzono planowych kontroli umów na odbiór nieczystości płynnych z posesji niepodłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej. Dodał, że w trakcie kontroli NIK, Straż Gminna otrzymała polecenie przeprowadzenia kontroli posesji w miejscowości Rosnowo, w zakresie okazania przez właścicieli nieruchomości zawartych umów i rachunków na odprowadzanie ścieków. Kontrole rozpoczęto z dniem 1 września 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 320)

(1.2) W latach 2014-2016 (do czerwca) Wójt nie wykonywał kontroli przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Do kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości, w tym warunków określonych wcześniej w zezwoleniu na prowadzenie niniejszej działalności, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 2-6 i ust. 1aa w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości, oblicuje Wójta art. 9u ust. 1 przywołanej ustawy. Niepodejmowanie kontroli zwiększało ryzyko przeoczenia okoliczności, które uzasadniałyby ewentualne cofnięcie zezwolenia w ramach przysługujących Wójtowi, w świetle art. 9 ust. 2-4 ustawy, kompetencji nadzorczych.

Wójt wskazał w wyjaśnieniach, że przepisy nie określały szczegółowego terminu i częstotliwości przeprowadzania kontroli przedsiębiorców działających w tym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 86)

NIK, nie kwestionując stwierdzenia Wójta, wskazuje jednak na istotną, również prewencyjną rolę takich kontroli, co wymaga ich przeprowadzania z dającą się zauważyć przez kontrolowane podmioty systematycznością. Stwierdzone, co najmniej w okresie ostatnich 30 miesięcy, nieprzeprowadzanie kontroli nie zapewnia osiągnięcia takiego prewencyjnego rezultatu.

(1.3) Jeden z przedsiębiorców³⁰, który w badanym okresie wywoził 93% wszystkich nieczystości ciekłych z terenu Gminy, nie sporządzał i nie przekazywał Wójtowi Gminy kwartalnych sprawozdań, zawierających informacje o ilości i rodzaju odebranych nieczystości ciekłych z obszaru gminy i informacje o sposobach zagospodarowania nieczystości ciekłych o których mowa w art. 9o ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości. Przedsiębiorca ten w trakcie kontroli NIK został wezwany do uzupełnienia tej dokumentacji.

Wójt przyznał, że przedsiębiorca nie wywiązywał się z obowiązku sporządzania kwartalnych sprawozdań. Po ujawnieniu ww. okoliczności, pismem z dnia 30 sierpnia 2016 r. właściciel przedsiębiorstwa został wezwany do Urzędu w celu złożenia wyjaśnień. Zestawienia wykonane przez przedsiębiorstwo przekazano kontrolerowi NIK. Ponadto Wójt podkreślił, że Gmina za nieterminowe składanie sprawozdań naliczy przedsiębiorcy karę pieniężną, o której mowa w art. 9xb

³⁰ „A.” Wywóz Nieczystości Ciekłych z Lubonia

pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości. Postępowanie w tej sprawie wszczęto z urzędu 6 września 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 88, 202, 206, 321)

(1.4) Niewykonywanie kontroli przedsiębiorców opróżniających zbiorniki bezodpływowe przyczyniło się do przekraczania maksymalnej stawki za wywóz nieczystości ciekłych, ustalonej w wys. 10 zł brutto za 1 m³ w uchwale Nr XXXVII/228/2005 Rady Gminy z dnia 27 czerwca 2005 r. Na podstawie analizy 40 faktur wystawionych przez przedsiębiorców za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i wywóz nieczystości ciekłych ustalono, że cena za wykonanie tej usługi w badanym okresie wynosiła średnio 19,64 zł na m³. Wójt wyjaśnił, że z uwagi na brak wniosków od przedsiębiorców posiadających zezwolenie, dotyczących zmiany stawki za wykonywanie usług w tym zakresie, oraz ze względu na to, że Gmina nie wykonywała kontroli przedsiębiorców, nie podejmowano uchwały zwiększającej maksymalną stawkę za opróżnianie zbiorników bezodpływowych. Wskazał również, że w dniu 12 października 2016 r. zaplanowano spotkanie z wykonującymi ww. usługę, po czym na sesję Rady Gminy w dniu 29 września 2016 r. Urząd przygotowuje projekt uchwały dotyczącej aktualizacji tej stawki.

(dowód: akta kontroli str. 206, 318-338)

2. Wójt nie sporządził i nie przedstawił Radzie Gminy raportu z wykonania gminnego programu ochrony środowiska, do czego obligował go art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska³¹. Wójt powołał się na trudną sytuację kadrową w Wydziale Infrastruktury i zadeklarował, że raport taki zostanie sporządzony do końca listopada 2016 r. i przedstawiony Radzie Gminy jeszcze w tym samym roku.

(dowód: akta kontroli str. 207)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w obszarze nadzoru nad gospodarką ściekami bytowymi.

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 Kontroli³², wnosi o podjęcie działań mających na celu:

- 1) sporządzenie kompletnej ewidencji zbiorników bezodpływowych znajdujących się na terenie Gminy,
- 2) zapewnienie terminowego i rzetelnego sporządzania wymaganej sprawozdawczości,
- 3) zapewnienie nadzoru nad przedsiębiorcami prowadzącymi działalność w zakresie odbioru i transportu nieczystości ciekłych oraz nad właścicielami nieruchomości niepodłączonych do zbiorczego systemu kanalizacji, a także przeprowadzania systematycznych kontroli tych podmiotów,
- 4) zapewnienie sporządzania i przedstawiania Radzie Gminy raportu z wykonania gminnego programu ochrony środowiska.

³¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 672, ze zm.

³² Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

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 Poznaniu.

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 wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, dnia 21 września 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Zbigniew Truszkowski
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis