



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.411.011.02.2016
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	Krystian Polus, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/62/2016 z dnia 11 lipca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-3)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy i Miasta w Witkowie, ul. Gnieźnieńska 1, 62-230 Witkowo (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Gadziński, Burmistrz Witkowa ¹ (dalej: Burmistrz) (dowód: akta kontroli str. 4-19)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działania organizacyjne i prawne Burmistrza w latach 2014-2016 (I kwartał) w zakresie gospodarki ściekami bytowymi, które nie były odprowadzane zbiorczym systemem kanalizacyjnym. Niska była jednak skuteczność działań mających na celu zapewnienie prawidłowości odprowadzania przez mieszkańców gminy takich ścieków.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła doprowadzenie do podjęcia przez Radę Miejską w Witkowie (dalej: „Rada”) uchwał określających: sposób i warunki pozbywania się nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych i osadów z przydomowych oczyszczalni ścieków; wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych; górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za te usługi. Ponadto NIK uwzględniła przygotowanie i doprowadzenie do przyjęcia przez Radę „Programu Ochrony Środowiska dla Gminy i Miasta Witkowo na lata 2014 – 2017 z perspektywą na lata 2018 – 2021” oraz terminowe przedłożenie Radzie raportu z realizacji tego programu za lata 2014 – 2015.

W ocenie NIK Burmistrz sprawował natomiast niedostateczny nadzór na właścicielami nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe w zakresie pozbywania się przez nich ścieków bytowych oraz nad przedsiębiorcami prowadzącymi działalność w zakresie opróżniania tych zbiorników i transportu nieczystości ciekłych. Prowadzona w Urzędzie ewidencja zbiorników bezodpływowych nie była zaktualizowana. Nie kontrolowano właścicieli nieruchomości ani przedsiębiorców mimo obowiązku wynikającego z art. 9u ust. 1

¹ Od 29 marca 2016 r. Poprzednio, w okresie od 15 stycznia do 28 marca 2016 r. funkcję burmistrza pełnił Łukasz Grabowski, a w okresie od 8 lipca 1994 r. do 25 grudnia 2015 r. burmistrzem był Krzysztof Szkudlarek.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³ (dalej: „ustawa o utrzymaniu czystości”). Stwarzało to warunki sprzyjające stwierdzonemu, znacznemu (ponad pięciokrotnemu) obniżeniu ilości nieczystości ciekłych wywożonych taborem asenizacyjnym do stacji zlewnej, w stosunku do ilości pobranej wody. Stwierdzono również przypadki nierzetelnych danych o aglomeracji Witkowo zawartych w informacji z realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (dalej: KPOŚK) oraz sprawozdaniach za 2014 r. i 2015 r.: SG-01 – Gospodarka mieszkaniowa i komunalna oraz RRW-2 – Sprawozdanie z realizacji inwestycji w zakresie wodociągów i sanitacji wsi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Uchwały Rady

Opis stanu
faktycznego

1.1. W dniu 27 grudnia 2012 r. Rada podjęła uchwałę Nr XXII/212/2012 w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Witkowo” (dalej: „Regulamin”). Regulamin określał m.in. sposób i częstotliwość pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Zgodnie z Regulaminem pojemność zbiorników bezodpływowych nieczystości ciekłych oraz przepustowość przydomowych oczyszczalni ścieków powinna być dostosowana do ilości osób stale lub czasowo przebywających na danej nieruchomości. Regulamin nakładał na właścicieli nieruchomości obowiązek zawarcia umowy z podmiotem uprawnionym do opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadnika przydomowej oczyszczalni ścieków, posadowienia ich w miejscu umożliwiającym dojazd pojazdu asenizacyjnego oraz w przypadku stwierdzenia nieszczelności zbiornika bezodpływowego - niezwłocznego jej usunięcia. W Regulaminie zabroniono indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości oraz wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi do tego celu stacjami zlewnymi. Nieczystości ciekłe gromadzone w bezodpływowych zbiornikach powinny być usuwane w terminach ustalonych w umowie z uprawnionym podmiotem prowadzącym działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transporcie nieczystości ciekłych w sposób gwarantujący, że nie nastąpi wypływ nieczystości ze zbiornika mogący powodować zanieczyszczenie ziemi, wód powierzchniowych i podziemnych (§ 3 ust. 4-5, 8-9, § 4 ust. 1 pkt 7, § 27 ust. 6).

(dowód: akta kontroli str. 20-35)

Regulamin został zmieniony uchwałą Rady z dnia 15 lutego 2013 r.⁴ Zmiany nie dotyczyły gospodarki ściekami bytowymi, które nie są odprowadzane zbiorczym systemem kanalizacyjnym. Regulamin obowiązywał do dnia 12 lipca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 36-55)

W dniu 23 czerwca 2016 r. Rada podjęła uchwałę nr XVII/135/2016 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Witkowo⁵. Regulamin ten wszedł w życie z dniem 12 lipca 2016 r. Zawierał on postanowienia w zakresie częstotliwości i sposobu usuwania nieczystości płynnych w sposób analogiczny jak Regulamin.

(dowód: akta kontroli str. 56-64)

³ Dz. U. z 2016 r., poz. 250 ze zm.

⁴ Uchwała nr XXIII/231/2013. Został ogłoszony tekst jednolity – uchwała Rady nr XXXV/343/2014 z dnia 26 września 2014 r., Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 5711.

⁵ Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 4029.

Projekty Regulaminu, Regulaminu po zmianach oraz regulaminu uchwalonego dnia 23 czerwca 2016 r. zostały pozytywnie zaopiniowane przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Gnieźnie⁶.

(dowód: akta kontroli str. 65-68)

Gmina i Miasto Witkowo (dalej: „Gmina”) miały „Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków”⁷ określający prawa i obowiązki odbiorców usług oraz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na jej obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 69-89)

1.2. Zgodnie z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości, w dniu 27 grudnia 2013 r. Rada podjęła uchwałę w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych⁸. Z uchwały tej wynikało, że przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie takiej działalności na terenie Gminy zobowiązany jest do: prowadzenia zarejestrowanej działalności gospodarczej w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych; udokumentowania posiadania pojazdu asenizacyjnego do transportu nieczystości ciekłych spełniającego wymogi określone przepisami prawa; dysponowania taką liczbą i różnorodnością środków transportu, która zapewni usługobiorcom ciągłość usług; oznakowania pojazdu wykorzystywanego do świadczenia usług w sposób widoczny i czytelny, umożliwiający łatwą identyfikację przedsiębiorcy⁹; zachowania bezpieczeństwa, czystości, higieny i estetyki podczas świadczenia usług oraz szczególnej dbałości o szczelność zbiornika asenizacyjnego; udokumentowania gotowości odbioru nieczystości ciekłych przez Stację Zlewną w Witkowie; udokumentowania prawa do terenu, służącego do parkowania pojazdów specjalistycznych, zlokalizowanego w miejscu niepowodującym uciążliwości dla okolicznych mieszkańców; wskazania miejsca wykonywania mycia i dezynfekcji pojazdu asenizacyjnego, spełniającego wymogi określone w odrębnych przepisach, posiadania bazy transportowej z terenem, który powinien być utwardzony, odpowiednio ogrodzony i zabezpieczony przed dostępem osób trzecich, a jego wielkość powinna być dostosowana do liczby pojazdów i pozostałego sprzętu służącego do wykonywania prowadzonej działalności; posiadania zaplecza technicznego umożliwiającego wykonywanie bieżących napraw i konserwacji pojazdów i sprzętu, o ile czynności te nie są wykonywane przez uprawnione podmioty zewnętrzne poza terenem bazy transportowej; utrzymania pojazdu asenizacyjnego, sprzętu służącego do wykonywania prowadzonej działalności oraz terenu bazy transportowej w odpowiednim stanie sanitarnym i higienicznym; zawierania umów na korzystanie z usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Wymagania określone w ww. uchwale wypełniały postanowienia § 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych¹⁰.

⁶ Postanowienia: ON.HK-0700-11(2)/12 z dnia 18.12.2012 r.; ON.HK-0700-11(2)/13 z dnia 13.02.2013 r. i ON.HK-0700.5.2016 z dnia 06.06.2016 r.

⁷ Uchwała nr XXVI/246/06 Rady z dnia 28 lutego 2006 r.

⁸ Uchwała nr XXX/285/2013.

⁹ Oznakowanie powinno zawierać nazwę przedsiębiorcy, adres i numer telefonu kontaktowego.

¹⁰ Dz. U. poz. 299.

(dowód: akta kontroli str.90-92)

1.3. Wypełniając postanowienia art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, w dniu 18 lutego 2011 r. Rada podjęła uchwałę w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych¹¹. Z § 1 ust. 1 ww. uchwały wynika, że za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych do punktu zlewnego została ustalona górna stawka opłat w wysokości 20,00 zł za jeden m³.

(dowód: akta kontroli str. 93-94)

1.4. Rada nie skorzystała z możliwości określenia w drodze uchwały innych sposobów dokumentowania wykonywania obowiązków pozbywania się nieczystości ciekłych niż określonych w art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości. Gmina i Miasto Witkowo nie przejęło również od właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych. Taką możliwość daje gminom przepis art. 6a ust. 1 przywołanej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 95)

1.5. W okresie objętym kontrolą osobą upoważnioną do kontroli działalności w zakresie odprowadzania nieczystości płynnych był pan Piotr Janowicz, zatrudniony w Urzędzie na stanowisku inspektora ds. ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 96-101)

1.6. Rozporządzeniem nr 135/06 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 12 czerwca 2006 r.¹² została wyznaczona aglomeracja Witkowo o równoważnej liczbie mieszkańców 27 tys. Aglomeracja Witkowo obejmowała swym zasięgiem tereny objęte systemem kanalizacji zbiorczej zakończonym oczyszczalnią ścieków zlokalizowaną w miejscowości Małachowo – Wierzbiczany. Rada nie wydała opinii w sprawie projektu aglomeracji Witkowo.¹³ Przy piśmie z dnia 11 lipca 2014 r.¹⁴ Burmistrz Witkowa złożył do Marszałka Województwa Wielkopolskiego (dalej: „Marszałek”) wniosek o zmianę aglomeracji Witkowo. Konieczność zmiany została podyktowana zmniejszeniem aglomeracji Witkowo, co zostało ustalone w wyniku przeprowadzonej przez Urząd weryfikacji jej obszaru. Pismem z dnia 12 grudnia 2014 r.¹⁵ Marszałek zwrócił się do Rady o opinię w sprawie wyznaczenia aglomeracji Witkowo. Uchwałą nr III/13/2014 z dnia 29 grudnia 2014 r. Rada zaopiniowała pozytywnie projekt uchwały Sejmiku Województwa Wielkopolskiego (dalej: „Sejmik”) w sprawie wyznaczenia aglomeracji Witkowo. Uchwałą nr III/50/15 Sejmiku z dnia 26 stycznia 2015 r. została wyznaczona aglomeracja Witkowo o równoważnej liczbie mieszkańców (RLM)¹⁶ 17.170. RLM aglomeracji Witkowo

¹¹ Nr IV/24/2011.

¹² Dz. Urz. Woj. Wlkp. Nr 14 poz. 2564.

¹³ Zastosowanie miał przepis § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji (Dz. U. Nr 283, poz. 2841 – obowiązywało do dnia 13 sierpnia 2010 r.). Niezłożenie przez Radę opinii w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu planu aglomeracji, uznane zostało za jego pozytywne zaopiniowanie.

¹⁴ Znak: OŚ.6324.42.2013. W sprawie odbyło się w dniu 1 września 2014 r. spotkanie w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego. Wniosek był dwukrotnie weryfikowany, pisma: OŚ.6324.42.2013 z 24 września 2014 r. i OŚ.6324.42.2013 z 14 października 2014 r.

¹⁵ Znak: DSR-III.0006.66.2014.

¹⁶ Znajomość liczby RLM, jako jednego z podstawowych parametrów projektowych umożliwia dobór oczyszczalni ścieków odpowiedniej dla danego systemu oczyszczania. Zgodnie z 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.

obejmuje: 10.962 RLM pochodzące od stałych mieszkańców aglomeracji korzystającej z sieci kanalizacyjnej, 6.100 RLM pochodzących od osób czasowo przebywających w aglomeracji korzystających z istniejącej sieci kanalizacyjnej i 108 RLM pochodzących od stałych mieszkańców aglomeracji posiadających techniczną możliwość korzystania z istniejącej sieci kanalizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 102-253)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

2. Rejestry prowadzone przez Gminę

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Urząd prowadził ewidencję zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości. Rejestry zostały założone: w 2001 r. rejestr zbiorników bezodpływowych i w 2004 r. rejestr przydomowych oczyszczalni ścieków. Rejestry były aktualizowane na bieżąco. Osobą odpowiedzialną za prowadzenie tych rejestrów w okresie objętym kontrolą był ww. pan Piotr Janowicz.

(dowód: akta kontroli str. 254-312)

2.1.2. Ewidencja zbiorników bezodpływowych zawierała dane lokalizacyjne zbiorników (miejscowość, ulica, nr posesji), nazwisko właściciela nieruchomości oraz ich pojemność. Ewidencja przydomowych oczyszczalni ścieków oprócz lokalizacji i nazwiska właściciela nieruchomości zawierała typ i rok produkcji oczyszczalni. Urząd dysponował również informacjami od Wydziału Architektury Starostwa Powiatowego w Gnieźnie o nowo oddanych do użytku budynkach mieszkalnych i rodzaju instalacji sanitarnej w jaką one zostały wyposażone.

(dowód: akta kontroli str. 254-312-318)

2.1.3. Według danych zawartych w ewidencji zbiorników bezodpływowych na dzień 1 stycznia 2014 r., na obszarze Gminy było 677 zbiorników bezodpływowych, z których korzystało 1.208 osób. Na dzień 1 stycznia 2015 r. i 2016 r. oraz na dzień 30 czerwca 2016 r. było odpowiednio: 686 zbiorników, z których korzystało 1.315 mieszkańców; 692 zbiorniki, z których korzystało 1.267 mieszkańców i 698 zbiorników, z których korzystało 1.267 mieszkańców. Liczba zbiorników bezodpływowych, których właściciele zawarli umowy na ich opróżnianie według stanu na dzień 1 stycznia 2014 r., 2015 r. i 2016 r. wynosiła odpowiednio: 397, 399 i 418.

(dowód: akta kontroli str. 254-317)

2.1.4. Na obszarze Gminy w latach 2014 – 2016 (I półrocze) zbudowano łącznie 38 zbiorników bezodpływowych i 22 przydomowe oczyszczalnie ścieków. Z tego, w 2014 r. 17 zbiorników bezodpływowych i 11 przydomowych oczyszczalni ścieków, w 2015 r. 13 zbiorników i dziewięć oczyszczalni oraz w I półroczu 2016 r. osiem zbiorników i dwie oczyszczalnie. Równocześnie w ww. okresie zlikwidowano łącznie 17 zbiorników bezodpływowych, z tego w 2014 r. osiem, w 2015 r. siedem oraz w I półroczu 2016 r. dwa. Zlikwidowane zbiorniki bezodpływowe zostały zastąpione przydomowymi oczyszczalniami ścieków¹⁷.

¹⁷ W 2014 r. 8 szt. (4 w Ćwierdzinie i po jednej w Wiekowie, Gaju, Ostrowitym Prymasowskim i Sokolowie); w 2015 r. 7 (3 w Ćwierdzinie, 3 w Ruchocinku i po jednej w Folwarku i Sokolowie); w 2016 r. 2 (w Wiekowie i Ruchocinku).

(dowód: akta kontroli str. 254-312 i 319)

2.1.5. W Gminie funkcjonowała jedna stacja zlewna, do której odprowadzano nieczystości ciekłe pochodzące ze zbiorników bezodpływowych, które następnie trafiały do oczyszczalni ścieków. Stacja ta była w pełni zautomatyzowana, zlokalizowana w miejscowości Małachowo Wierzbiczany i należała do Zakładu Gospodarki Komunalnej w Witkowie¹⁸ (dalej: „ZGK”), do którego należała również oczyszczalnia ścieków. Część nieczystości ciekłych z obszaru Gminy trafiała również do zlewni w miejscowości Ługi położonej w sąsiedniej gminie Powidz.

(dowód: akta kontroli str. 320)

2.1.6. Według stanu na początek 2014, 2015 i 2016 r., ilość ścieków bytowych odebranych ze zbiorników bezodpływowych wynosiła odpowiednio: 7.491,8 m³, 7.478,6 m³ i 3.599,6 m³, natomiast zużycie wody w gospodarstwach domowych i indywidualnych gospodarstwach rolnych wynosiło w 2014 r. 429 tys. m³ a w 2015 r. 475,8 tys. m³. Objętość odebranych w latach 2014 – 2016 (I półrocze) ścieków bytowych ze zbiorników bezodpływowych na jednego mieszkańca¹⁹ wynosiła odpowiednio: 6,20 m³, 5,69 m³ i 2,84 m³, natomiast zużycie wody na jednego mieszkańca gminy w 2014 r. wynosiło 34,52 m³, i 42,48 m³ w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 313-316 i 504-507)

2.2. Na dzień 1 stycznia każdego roku objętego kontrolą, liczba przedsiębiorców mających zezwolenia na odbiór i transport nieczystości ciekłych na terenie Gminy wynosiła odpowiednio: siedem, osiem i osiem oraz na dzień 30 czerwca 2016 r. siedmiu przedsiębiorców. W okresie objętym kontrolą upłynął termin ważności jednego zezwolenia²⁰. Również jeden przedsiębiorca w tym okresie uzyskał zezwolenie na świadczenie ww. usług.

(dowód: akta kontroli str. 320a-321)

2.2.1. Zgodnie z art. 7 ust. 6b ustawy o utrzymaniu czystości, w Urzędzie była prowadzona w formie elektronicznej ewidencja udzielonych, i cofniętych zezwoleń przedsiębiorców w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Ewidencja była kompletna. Wnioski o udzielenie zezwolenia na prowadzenie ww. działalności były kompletne i zawierały: dane identyfikacyjne przedsiębiorcy, określenie przedmiotu i obszaru jego działalności, środków technicznych jakimi dysponuje, informacji o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług oraz proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu prowadzenia działalności. Do wniosków dołączone były zaświadczenia o braku zaległości: podatkowych, w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, a także dokumenty potwierdzające gotowość odbioru ścieków przez stację zlewną. W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie wydawał decyzji o odmowie lub cofnięciu zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

(dowód: akta kontroli str. 322-455)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Według danych zawartych w ewidencji zbiorników bezodpływowych na dzień 1 stycznia 2014 r., 2015 r. i 2016 r. na obszarze Gminy i Miasta Witkowo było

¹⁸ Jednostka organizacyjna Gminy i Miasta Witkowo.

¹⁹ Korzystającego ze zbiornika bezodpływowego.

²⁰ Przedsiębiorca został wykreślony z rejestru.

odpowiednio 677, 692, 698 zbiorników bezodpływowych. Jednak faktyczna liczba zbiorników bezodpływowych²¹ wynosiła odpowiednio: 742, 751 i 757 szt., co oznacza, że Urząd nie dysponował danymi dotyczącymi około 8% liczby wszystkich zbiorników bezodpływowych. Posiadanie rzetelnych informacji o liczbie i usytuowaniu tych zbiorników jest niezbędne dla kontrolowania częstotliwości ich opróżniania, tj. realizowania jednego z celów, dla których ewidencja ta ma być prowadzona (art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości). Jej nieaktualizowanie utrudnia także sprawowanie nadzoru, o którym mowa w art. 5 ust. 6 ww. ustawy.

Burmistrz podał m.in., że wprowadzone w 2013 r. istotne zmiany w ustawie o utrzymaniu czystości, nakładające na gminę szereg nowych obowiązków, spowodowały dodatkowe obciążenie pracownika zajmującego się również gospodarką wodno-ściekową, co niewątpliwie miało wpływ na prawidłowe prowadzenie spraw dotyczących zbiorników bezodpływowych.

(dowód: akta kontroli str. 254-312, 313-316 i 456-459)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Urzędu w badanym obszarze.

3. Sporządzane informacje i sprawozdania

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Burmistrz przedkładał Marszałkowi corocznie informacje z realizacji KPOŚK, o których mowa w art. 43 ust. 3c Prawa wodnego. Informacja za rok 2014 została przesłana do Marszałka 27 lutego 2015 r.²², a za 2015 r. – 24 lutego 2016 r.²³, tj. w wymaganym terminie. Dane zawarte w informacji za 2014 r. były zgodne z informacjami zawartymi w prowadzonych przez Urząd rejestrach.

(dowód: akta kontroli str. 460-482)

3.2. Sprawozdania statystyczne²⁴: M-06 – Sprawozdanie o wodociągach, kanalizacji i wywozie nieczystości ciekłych gromadzonych w zbiornikach bezodpływowych i OS-5 – Sprawozdanie z oczyszczalni ścieków miejskich i wiejskich, w okresie objętym kontrolą, sporządzał ZGK, będący jednostką budżetową Gminy i wykonujący jej zadania własne obejmujące m.in.: wywóz nieczystości płynnych i stałych, zarząd gminnymi ujęciami wód podziemnych oraz utrzymanie w sprawności urządzeń oczyszczalni ścieków, sieci wodociagowych, kanalizacyjnych i burzowych. Sprawozdania te były terminowo przekazywane do Głównego Urzędu Statystycznego²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 494-507)

Za lata 2015 – 2016 Urząd sporządzał sprawozdania RRW-2 – Sprawozdanie z realizacji inwestycji w zakresie wodociągów i sanitacji wsi oraz terminowo przekazywał je do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego²⁶.

²¹ Oszacowana w trakcie kontroli NIK, na podstawie danych z ewidencji ludności w powiązaniu z budynkami przez nich zamieszkiwanymi.

²² Data wpłynięcia informacji do Marszałka Województwa Wielkopolskiego – 3 marca 2015 r.

²³ Data wpłynięcia informacji do Marszałka Województwa Wielkopolskiego – 26 lutego 2016 r.

²⁴ 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.).

²⁵ Sprawozdania M-06 za 2014 r. zostało przekazane 2 lutego 2015 r., a za 2015 r. 1 lutego 2016 r. (termin: 2 lutego 2015 i 2016). Sprawozdania OS-5 za 2014 r. zostało przekazane 28 stycznia 2015 r., a za 2015 r. 21 stycznia 2016 r. (termin odpowiednio: 30 stycznia 2015 r. i 29 stycznia 2016 r.).

²⁶ Za 2014 r. sprawozdanie zostało przekazane: elektronicznie w dniu 19 stycznia 2015 r., a za pośrednictwem poczty 22 stycznia 2015 r. Sprawozdanie za 2015 r. zostało przekazane odpowiednio: 18 stycznia i 20 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 508-530)

Urząd sporządzał sprawozdania statystyczne SG-01 – Gospodarka mieszkaniowa i komunalna, za lata 2014 – 2015 oddzielnie dla Miasta Witkowa i obszarów pozamiejskich gminy oraz terminowo przekazywał je do Głównego Urzędu Statystycznego²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 531-550)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dane²⁸ zawarte w informacji z realizacji KPOŚK o aglomeracji za 2015 r. dotyczyły całego obszaru Gminy i nie uwzględniały zmian (zmniejszenia aglomeracji) wprowadzonych w aglomeracji Witkowo w 2015 r.

Wyjaśniając powyższe Burmistrz podał, że błąd w informacji z realizacji KPOŚK w zakresie ilości ścieków dostarczonych do oczyszczalni taborem asenizacyjnym oraz ilości ścieków powstających w aglomeracji Witkowo powstał przez pomyłkę. Nie uwzględniono bowiem zmian aglomeracji wprowadzonych w 2015 r. Podał ponadto, że sprawozdanie to zostało skorygowane w trakcie trwania kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 472-493 i 456-459)

2. W sprawozdaniach RRW-2 Sprawozdanie z realizacji inwestycji w zakresie wodociągów i sanitacji wsi w 2014 i 2015 r. w dziale 2, pozycji: „budynki mieszkalne podłączone do zbiorczej sieci kanalizacyjnej” podano niezgodnie ze stanem faktycznym, wynikającym z ewidencji prowadzonej przez ZGK, liczbę budynków mieszkalnych podłączonych do zbiorczej sieci kanalizacyjnej na dzień 31 grudnia 2014 r. i 2015 r. Według ewidencji liczba budynków mieszkalnych podłączonych do sieci kanalizacyjnych na dzień 31 grudnia 2014 r. wynosiła 587, a w sprawozdaniu podano 605 (różnica +18) i odpowiednio na dzień 31 grudnia 2015 r. 591 i 609 (różnica: +18). Dane w ww. sprawozdaniach były również niezgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniach SG-01 – Gospodarka mieszkaniowa i komunalna, za lata 2014 – 2015 sporządzanych dla wsi. Za 2014 r. liczba tych budynków została zaniżona o 28, a za 2015 r. o 31.

Burmistrz Witkowa wyjaśnił, że nieprawidłowe sporządzenie sprawozdań RRW-2 w zakresie przyłączy wodociągowych, przyłączy kanalizacyjnych, budynków mieszkalnych oraz budynków mieszkalnych podłączonych do zbiorczej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej wynikało z omyłek obliczeniowych. Sprawozdania zostały skorygowane.

(dowód: akta kontroli str. 508-530 i 456-459)

3. W sprawozdaniach SG-01 – Gospodarka mieszkaniowa i komunalna, za lata 2014 – 2015 sporządzanych dla wsi, w dziale 2 Infrastruktura techniczna budynków, podano niezgodnie ze stanem faktycznym, wynikającym z ewidencji prowadzonej przez ZGK, liczbę wszystkich budynków, liczbę budynków z przyłączem do sieci wodociągowej oraz liczbę budynków mieszkalnych z przyłączem do sieci kanalizacyjnej na dzień 31 grudnia 2014 r. i 2015 r.²⁹

²⁷ Sprawozdania zostały przesłane elektronicznie: za 2014 r. 20 lutego 2015 r. i za 2015 r. 22 lutego 2016 r.

²⁸ Dotyczące ilości ścieków.

²⁹ Według ewidencji na dzień 31 grudnia 2014 r.: na terenie wiejskim liczba wszystkich budynków wynosiła 1.148, w sprawozdaniu podano 1140 (różnica: – 8), budynków podłączonych do sieci kanalizacyjnych wynosiła 587, w sprawozdaniu podano 633 (różnica: +46); na terenie miejskim liczba wszystkich budynków wynosiła 1.049, w sprawozdaniu podano 1038 (różnica: -11), budynków podłączonych do sieci wodociągowej 928, w sprawozdaniu podano 988 (różnica: +60). Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.: na terenie wiejskim liczba wszystkich budynków wynosiła 1.168, w sprawozdaniu podano 1156 (różnica: – 12), budynków podłączonych do sieci wodociągowej 1.143, w sprawozdaniu podano 1.149 (różnica: +6), budynków podłączonych do sieci kanalizacyjnych wynosiła 591, w sprawozdaniu podano 640 (różnica: +49); na terenie miejskim liczba

Burmistrz Witkowa wyjaśnił, że nieprawidłowe sporządzenie sprawozdań SG-01 w zakresie liczby budynków mieszkalnych podłączonych do zbiorczej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej wynikało z omyłek obliczeniowych. Sprawozdania zostały skorygowane.

(dowód: akta kontroli str. 531-550 i 456-459)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

Opis stanu
faktycznego

4. Nadzór nad gospodarką ściekami bytowymi

4.1. Urząd dysponował danymi dotyczącymi liczby umów zawartych przez właścicieli nieruchomości korzystających ze zbiorników bezodpływowych z przedsiębiorcami świadczącymi usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych. Według stanu na dzień 1 stycznia 2014, 2015 i 2016 r. liczba umów wynosiła odpowiednio: 397, 399 i 418, co stanowiło odpowiednio: 53,5%, 53,1% i 55,2% faktycznej liczby zbiorników bezodpływowych na obszarze Gminy. W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie wydawał decyzji ustalających obowiązek uiszczania opłat za opróżnianie zbiorników bezodpływowych, o których mowa w art. 6 ust. 6-10 ustawy o utrzymaniu czystości.

(dowód: akta kontroli str. 313-316)

4.2. Prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych wywiązywali się z obowiązku sporządzania i terminowego przekazywania Burmistrzowi Witkowa kwartalnych sprawozdań określonych w art. 90 ww. ustawy, zawierających informacje: o ilości i rodzaju odebranych nieczystości ciekłych z obszaru gminy, o sposobie zagospodarowania nieczystości ciekłych wraz ze wskazaniem stacji zlewnej oraz liczbie właścicieli nieruchomości, od których zostały one odebrane.

(dowód: akta kontroli str. 551-709)

4.3. W toku kontroli przeprowadzono oględziny stacji zlewnej w miejscowości Małachowo Wierzbiczany należącej do ZGK. Stacja ta miała w pełni zautomatyzowany system wprowadzania nieczystości ciekłych, w tym pomiar objętości, hermetyczny zrzut ścieków, separowanie zanieczyszczeń stałych, system potwierdzający zrzut ścieków i identyfikujący przedsiębiorcę zrzucającego ścieki oraz miejsce pochodzenia ścieków. W trakcie przeprowadzania oględzin następował zrzut ścieków do stacji zlewnej. Zarówno otoczenie stacji zlewnej jak i wóz asenizacyjny były utrzymane w dobrym stanie sanitarnym.

(dowód: akta kontroli str. 710-723)

4.4. Gmina miała program ochrony środowiska, o którym mowa w art. 17 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³⁰, przyjęty uchwałą Nr XXXVII.364/2014 Rady z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie uchwalenia „Programu Ochrony Środowiska dla Gminy i Miasta Witkowo na lata 2014 – 2017 z perspektywą na lata 2018 – 2021”. W programie tym zostały zamieszczone dane dotyczące gospodarki wodno-ściekowej, w tym usuwania ścieków z terenów nieskanalizowanych. Dane te zostały zawarte w następujących rozdziałach/działach: rozdział 3. Charakterystyka Gminy i Miasta Witkowo, dział 4.2. Gospodarka wodno-ściekowa, rozdział 5. Cele i kierunki działania w zakresie ochrony środowiska, dział

wszystkich budynków wynosiła 1.063, w sprawozdaniu podano 1.051 (różnica: +12), budynków podłączonych do sieci wodociągowej 938, w sprawozdaniu podano 1.001 (różnica: +63), budynków podłączonych do sieci kanalizacyjnych wynosiła 997, w sprawozdaniu podano 1.000 (różnica: +3).

³⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 672, ze zm.

5.1. Gospodarka wodno-ściekowa, rozdział 6. Harmonogram rzeczowo-finansowy wdrażania programu, dział 1. Gospodarka ściekowa i dział 10 Edukacja ekologiczna, dział 7.3.1. Instrumenty prawne, dział 7.4. Działalność kontrolna, dział 7.5. Edukacja ekologiczna społeczności lokalnej i dział 7.7. Zarządzanie i monitoring Programu.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 i 3 ww. ustawy, „Raport z realizacji gminnego programu ochrony środowiska dla gminy i Miasta Witkowo za lata 2014 – 2015” Burmistrz Witkowa sporządził i przedstawił Radzie na sesji w dniu 17 marca 2016 r. W dniu 31 marca 2016 r. ww. raport został przesłany Zarządowi Powiatu Gnieźnieńskiego.

(dowód: akta kontroli str. 724-922)

4.5. 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 kanalizacyjnym³¹. W 2015 r. Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska przeprowadził kontrolę w ZGK w zakresie wywiązywania się aglomeracji Witkowo z realizacji zadań ujętych w KPOŚK 2010. Z protokołu kontroli wynika, że w zakresie objętym niniejszą kontrolą NIK nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 923-936)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Urząd w latach 2014-2016 (I poł.) nie przeprowadzał kontroli w zakresie zawierania przez właścicieli nieruchomości korzystających ze zbiorników bezodpływowych, umów z odbiorcami nieczystości płynnych. Wskazuje to na brak należytego nadzoru Burmistrza nad tą działalnością, do którego zobowiązuje go przepisy art. 5 ust. 6 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 3b i art. 9u ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości. Co istotne, jak wskazano w punkcie III.2.1.6. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, ilości ścieków bytowych odebranych ze zbiorników bezodpływowych, przypadające na jednego mieszkańca były znacznie niższe od zużycia wody na jednego mieszkańca i stanowiły w latach 2014 – 2015 odpowiednio 18% i 13,4% tego zużycia. W myśl art. 27 ust. 4-6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków³², w przypadku zbiorników bezodpływowych ilość nieczystości ciekłych ustala się, co do zasady, jako równą ilości zużytej wody. Zdaniem NIK, wykazane wyżej dysproporcje świadczą o konieczności sprawdzania częstotliwości opróżniania zbiorników, zgodnie z art. 5 ust. 6 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 3b, art. 4 ust. 2 pkt 3 i art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości oraz § 7 ust. 6 aktualnie obowiązującego Regulaminu.

(dowód: akta kontroli str. 313-316, 456-459 i 923)

NIK dostrzega, że w trakcie prowadzenia przez Izbę kontroli Urząd wytypował do kontroli w powyższym zakresie 73 nieruchomości. Kontrole przeprowadzono w 40 nieruchomościach. Cztery wytypowane do kontroli nieruchomości stanowiły pustostany, trzech właścicieli miało zawarte umowy z ZGK, a czterech właścicieli okazało się dowodami wywozu nieczystości ciekłych z ich nieruchomości. Pozostali (29) właściciele nieruchomości nie posiadali umów ani innych dowodów potwierdzających wywóz tych nieczystości. Urząd zobowiązał ich do zawarcia stosownych umów. W 33 przypadkach kontrole nie mogły zostać przeprowadzone

³¹ Ostatnia kontrola gospodarki wodno-ściekowej była przeprowadzona przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w 2009 r.

³² Dz. U. z 2015 r. poz. 139, ze zm.

z uwagi na nieobecność właścicieli nieruchomości. Wysłano jednak do nich pisma informujące o obowiązku posiadania umowy na odbiór nieczystości płynnych i zobowiązano do przedłożenia umów w Urzędzie. Efektem powyższych działań było przedłożenie przez 54 właścicieli nieruchomości stosownych umów.

Burmistrz podał w wyjaśnieniach, że o obowiązkach właścicieli nieruchomości w zakresie eksploatacji zbiorników bezodpływowych regularnie informowano mieszkańców gminy poprzez zamieszczanie stosownych informacji w sposób zwyczajowo przyjęty (tablice ogłoszeń Urzędu, sołectw, strona internetowa oraz w lokalna prasa), a brak kontroli wynikał przede wszystkim z wielu dodatkowych obowiązków, jakie w tym czasie zostały nałożone na pracownika prowadzącego te sprawy. Wyjaśniając dysproporcje w ilości zużytej wody i odebranych ścieków pochodzących ze zbiorników bezodpływowych Burmistrz wskazał m.in., że w jego ocenie dysproporcje te wynikają z rolniczego charakteru gminy i występującej w ostatnich latach suszy.

(dowód: akta kontroli str. 937-1168)

NIK podkreśla, że 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 w regulaminie utrzymania czystości może swym zaniechaniem wypełniać znamiona wykroczenia sankcjonowanego karą grzywny.

2. W okresie objętym kontrolą Urząd nie kontrolował przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych w zakresie przestrzegania standardów sanitarnych, ochrony środowiska i prowadzenia dokumentacji działalności objętej zezwoleniem. 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 przywołanej ustawy, obowiązuje Burmistrza jej art. 9u ust. 1. Niepodejmowanie kontroli zwiększało ryzyko przeoczenia okoliczności, które uzasadniałyby ewentualne cofnięcie zezwolenia w ramach przysługujących Burmistrzowi Witkowi, w świetle art. 9 ust. 2-4 przywołanej ustawy, kompetencji nadzorczych.

Burmistrz wskazał w wyjaśnieniach, że na obszarze gminy Witkowo odbiorem i transportem nieczystości ciekłych trudniły się tylko dwa podmioty w tym ZGK, który jest jednostką organizacyjną Gminy i podlega nadzorowi burmistrza w zakresie powierzonych mu zadań, w tym także w zakresie prowadzenia ww. działalności. Podał również, że nie było sygnałów o nieprawidłowościach w zakresie odbioru i transportu nieczystości ciekłych i w związku z tym nie zachodziła konieczność przeprowadzenia szczegółowych kontroli. Wskazał też, że w trakcie trwania kontroli Urząd przeprowadził kontrolę stacji zlewnej w Małachowie Wierzbiczanach oraz pojazdu asenizacyjnego należącego do ZGK, która nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 453-459,923)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

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 Kontroli³³, wnosi o podjęcie działań mających na celu zapewnienie:

- 1) aktualizowania ewidencji zbiorników bezodpływowych,
- 2) zwiększenia nadzoru nad właścicielami nieruchomości korzystających ze zbiorników bezodpływowych oraz przeprowadzania systematycznych kontroli prawidłowości pozbywania się przez te osoby ścieków bytowych,
- 3) przeprowadzania kontroli przedsiębiorców zajmujących się opróżnianiem zbiorników bezodpływowych i transportem nieczystości ciekłych,
- 4) rzetelnego sporządzania informacji z realizacji KPOŚK oraz sprawozdań SG-01 i RRW-2.

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

Poznań, dnia 3 października 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Krystian Polus
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

³³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.