



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.024.04.2020

Pan
Piotr Głowski
Prezydent Miasta Piły
Urząd Miasta Piły,
plac Staszica 10
64-920 Piła

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/046 Zbieranie i oczyszczanie ścieków komunalnych

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Piły, plac Staszica 10, 64-920 Piła, (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Głowski, Prezydent Miasta Piły, od 27 listopada 2014 r. (dalej: Prezydent)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie, monitorowanie, koordynowanie i nadzorowanie realizacji zadań w zakresie gospodarki ściekowej. 2. Sprawowanie nadzoru nad postępowaniem ze ściekami komunalnymi. 3. Finansowanie zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2020 r. ¹
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Maciej Andrzejewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LPO/127/2020 z 8 października 2020 r. i nr LPO/63/2021 z 4 maja 2021 r. (akta kontroli str. 1-2b)

¹ Z wykorzystaniem dowodów powstałych przed i po tym okresie. Dalej także kontrolowany okres, badany okres, lata objęte kontrolą.

² Dz. U. z 2020, poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2020 (do 30 września) Miasto Piła (dalej: Miasto) było organizacyjnie przygotowane do realizacji zadań w zakresie zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych, które przypisano komórce organizacyjnej Urzędu oraz miejskim spółkom. W zakresach czynności części pracowników jednego z wydziałów Urzędu nie ujęto jednak niektórych zadań z zakresu gospodarki ściekowej co nie sprzyjało zachowaniu standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Dokonano przeglądu obszarów i granic aglomeracji⁴ Piła (dalej: Aglomeracja) oraz zaistniałych zmian jej równoważnej liczby mieszkańców⁵. Uchwałą w sprawie wyznaczenia obszaru, wielkości i granic Aglomeracji, Rada Miasta Piły (dalej: Rada Miasta) podjęła przed utratą mocy przez poprzednio regulujący te kwestie akt prawa miejscowego. Zaplanowano niezbędne przedsięwzięcia służące prawidłowej realizacji gospodarki ściekowej w Aglomeracji. Sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych⁶ za 2018 i 2019 rok zostały terminowo przekazane, jednak w jednej pozycji zawierały nierzetelne dane.

NIK negatywnie ocenia sprawowanie nadzoru nad postępowaniem ze ściekami komunalnymi na obszarze Miasta. W Urzędzie nie dysponowano w pełni rzetelnymi ewidencjami zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, które to ewidencje nie dawały też możliwości monitorowania częstotliwości opróżniania ww. urządzeń. Nie kontrolowano wywiązywania się właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe z obowiązku pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ucpg. W efekcie tego, w okresie objętym kontrolą nie ustalono właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli przedmiotowych umów, co obligowałoby Miasto do organizacji opróżniania tych zbiorników w trybie art. 6 ust. 6-10 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁷. Nie kontrolowano również zgodności prowadzonej przez przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z warunkami wydanych im zezwoleń. Rozbudowywano gminną sieć kanalizacyjną, ale nie wydawano decyzji nakazujących przyłączenie nieruchomości do tej sieci w stosunku do osób, które tego obowiązku nie wykonały. Od jednego z przedsiębiorców posiadających zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych nie egzekwowano obowiązku przekazywania kwartalnych sprawozdań, o których mowa w art. 9o ust. 1 i 2 ucpg. Posiadano natomiast rzetelną ewidencję udzielonych i cofniętych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania i transportu nieczystości ciekłych.

W Urzędzie podejmowano działania w celu zbilansowania środków finansowych dla terminowego zrealizowania zaplanowanej inwestycji ujętej w V Aktualizacji KPOŚK⁸, w tym skutecznie wnioskowano o jej dofinansowanie. Miasto realizowało ponadto inne, niezaplanowane w AKPOŚK 2017 zadania wynikające z bieżąco identyfikowanych potrzeb.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Teren na którym zaludnienie lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków komunalnych albo do końcowego punktu zrzutu tych ścieków (art. 86 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, Dz. U. z 2020 r. poz. 310, ze zm., dalej: Prawo wodne).

⁵ RLM - ładunek substancji organicznych biologicznie rozkładalnych wyrażonych jako wskaźnik pięciodobowego zapotrzebowania tlenu (BZT₅) w ilości 60 g tlenu na dobę (art. 86 ust. 3 pkt 2 Prawa wodnego).

⁶ Zatwierdzony przez Radę Ministrów 16 grudnia 2003 r., dalej: KPOŚK.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1439, ze zm., dalej: ucpg.

⁸ Zatwierdzona przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2017 r., dalej: AKPOŚK 2017.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie, monitorowanie, koordynowanie i nadzorowanie realizacji zadań w zakresie gospodarki ściekowej

Opis stanu faktycznego

1.1 Organizacja zadań w zakresie gospodarki ściekowej

1.1.1. Regulamin organizacyjny Urzędu¹⁰ określał trzy zadania z zakresu gospodarki ściekowej, tj.: zapewnienie prawidłowego funkcjonowania kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych; sprawowanie kontroli¹¹ nad miejskimi jednostkami organizacyjnymi oraz podmiotami wykonującymi zadania Miasta w zakresie oczyszczania ścieków komunalnych; wydawanie zezwoleń na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie: opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, a także zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Zadania te, do 1 maja 2018 r. były przypisane Wydziałowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej (dalej: GKM), a od 2 maja 2018 r. wyodrębnionemu w ramach GKM Referatowi Spraw Komunalnych i Ochrony Środowiska (dalej: GKMK).

(akta kontroli: str. 16-237)

W okresie objętym kontrolą zadania dotyczące gospodarki ściekowej realizowało pięciu pracowników GKM. Trzem z nich część zadań w tym zakresie została powierzona pisemnie (w zakresach czynności). Z tego:

- podinspektorowi ds. infrastruktury technicznej (GKM.IX): sporządzanie rocznego sprawozdania z realizacji KPOŚK w Aglomeracji; przygotowywanie projektów uchwał Rady Miasta dotyczących zamierzeń rozwojowych spółek MWiK i GWDA¹² oraz taryf odprowadzania ścieków; współpraca w planowaniu, budowie i eksploatacji infrastruktury technicznej będącej własnością Miasta i miejskich spółek komunalnych; udział i współpraca w sporządzaniu planów rozwojowych spółek komunalnych działających na terenie Miasta;

- podinspektorowi oraz inspektorowi ds. ocen oddziaływania (GKMK.VI): przygotowywanie projektów decyzji o zezwoleniu na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych; przygotowywanie sprawozdań dotyczących rejestru zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków.

Dwoje pracowników GKM przygotowywało roczne sprawozdania z realizacji KPOŚK, przy czym pisemnie (w zakresie czynności) zadanie to zostało powierzone jednemu z nich. Pozyskiwali oni od Miejskich Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o.¹³

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Nadany zarządzeniem Prezydenta nr 565(508)19 z 17 grudnia 2019 r. (zmieniony zarządzeniem nr 637(50)2020 z 18 lutego 2020 r.); oraz wcześniejsze regulaminy nadane zarządzeniami Prezydenta: nr 1456(178)18 z 2 maja 2018 r. (zmieniony zarządzeniami: nr 231(174)19 z 8 maja 2019 r., nr 374(317)19 z 18 lipca 2019 r., nr 433(876)19 z 20 sierpnia 2019 r.), oraz nr 805(374)16 z 7 grudnia 2016 r. (zmieniony zarządzeniami: nr 823(392)16 z 28 grudnia 2016 r., nr 862(27)17 z 31 stycznia 2017 r., nr 1047(212)17 z 30 czerwca 2017 r.)

¹¹ Do 1 maja 2018 r. także nadzoru.

¹² Patrz przypisy nr 14 i 15.

¹³ Spółka zajmująca się m.in.: odprowadzaniem i uzdatnianiem ścieków, wykonywaniem robót związanych z budową rurociągów przesyłowych i sieci rozdzielczych; wykonywaniem robót związanych z budową pozostałych obiektów inżynierii lądowej i wodnej; wykonywaniem instalacji wodno-kanalizacyjnych.

(dalej: MWiK), GWDY sp. z o.o.¹⁴ (dalej: GWDA) oraz Gminy Szydłowo (dalej: Gmina) dane niezbędne do sporządzenia sprawozdania, na formularzach zgodnych z wzorem określonym przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (dalej: PGW Wody Polskie).

W zakresie czynności podinspektora ds. ochrony i kształtowania środowiska wykonującego zadania z zakresu gospodarki ściekowej poprzestano na ramowych postanowieniach dotyczących m.in.: prowadzenia spraw związanych z ochroną środowiska, w szczególności w zakresie racjonalnego kształtowania środowiska i gospodarowania jego zasobami; przeciwdziałania zanieczyszczeniom, prowadzenia spraw związanych z ochroną wód, powietrza, gleby, gospodarki odpadami oraz utrzymania porządku i czystości w Mieście; prowadzenia monitoringu środowiska, spraw interwencyjnych w zakresie ochrony środowiska dotyczących odpadów, ochrony powietrza, ochrony powierzchni ziemi, hałasu; prowadzenia spraw związanych z ochroną wód powierzchniowych i podziemnych, gospodarką wodną, ustanawianiem różnych form ochrony przyrody i opieką nad nimi; prowadzenia czynności kontrolnych na terenie Miasta w zakresie ochrony środowiska; przygotowywania, opiniowania i uzgadnianiem dokumentów z zakresu ochrony środowiska do planowania przestrzennego miasta; współpracy w zakresie ochrony środowiska pomiędzy Urzędem a innymi instytucjami.

Żadnemu pracownikowi GKM nie powierzono natomiast pisemnie niektórych zadań z zakresu gospodarki ściekowej dotyczących: m.in.: tworzenia oraz dokonywania okresowego przeglądu obszarów i granic aglomeracji (art. 92 Prawa wodnego); identyfikowania nieruchomości niepodłączonych do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej oraz egzekwowania od ich właścicieli obowiązku podłączenia tych nieruchomości do ww. sieci (art. 5 ust. 1 pkt 2 i ust. 6 i 7 ucp); prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, (art. 3 ust. 3 ucp); kontroli gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych oraz częstotliwości ich opróżniania, w tym zawartych umów na ich opróżnianie (art. 6 ust. 5a ucp); prowadzenia ewidencji udzielonych i cofniętych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (art. 7 ust. 6b ucp); kontroli spełniania przez przedsiębiorców warunków wydanych ww. zezwoleń (art. 9u ust. 1 ucp); zapewnienia opróżniania zbiorników bezodpływowych w przypadku, gdy właściciel nieruchomości nie zawarł umowy na opróżnianie zbiornika (art. 6 ust. 6 ucp).

Zastępca Dyrektora GKM wyjaśniła m.in., że nie było konieczności rozpisania szczegółowo przekazanych pracownikom zakresów czynności ponieważ każdy z pracowników wie jakie czynności należą do jego zakresu. Dodała, że realizują oni zadania kompleksowo a nie ma obowiązku rozpisywania zakresu obowiązków na pojedyncze czynności.

NIK wskazuje, że opisane braki nie sprzyjały zachowaniu standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych ujętych w punktach II.A.3 i II.C.10. załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁵. W myśl tych standardów, aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika, a m.in. dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej, która powinna być spójna i dostępna dla wszystkich

¹⁴ Spółka zajmująca się, m.in.: oczyszczaniem ścieków; odprowadzaniem ścieków systemami kanalizacyjnymi i ich eksploatacją.

¹⁵ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84, dalej: Komunikat nr 23.

osób, dla których jest niezbędna. Nie sprzyjało to też zapewnieniu funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶, które to zapewnienie należy do obowiązków kierownika jednostki.

(akta kontroli str.445-452, 1016-1017, 1914-1925, 2022-2058, 2121-2130, 2224-2242)

1.1.2. Planowaniem, monitorowaniem, koordynowaniem i nadzorowaniem zadań w zakresie gospodarki ściekowej dotyczącym:

- sieci zajmowano się w MWiK, powołanej m.in. w celu odbioru ścieków, oraz utrzymania i eksploatacją kanalizacji sanitarnej (pracownicy tej spółki sprawowali też nadzór nad eksploatowanymi urządzeniami);
- oczyszczalni i kompostowni osadów ściekowych zajmowano się w GWDA, powołanej m.in. w celu oczyszczania ścieków (pracownicy tej spółki nadzorowali też punkt zlewny zlokalizowany na terenie oczyszczalni Gwda).

Wszystkie udziały w tych spółkach posiadało Miasto, które je powołało.

GKM pełnił nadzór nad MWiK w zakresie dotyczącym przygotowania planów inwestycyjnych oraz regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (dalej: regulamin odprowadzania ścieków). Zastępca Dyrektora GKM podała, że otrzymany z MWiK wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych (dalej: wieloletni plan), GKM przekazywał, w celu zaopiniowania do wydziałów merytorycznych Urzędu¹⁷. Następnie plan ten podlegał weryfikacji w zakresie potrzeb inwestycyjnych Miasta.

(akta kontroli str. 9-11, 442- 452 1914-1925)

W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu nie przeprowadzali w MWiK oraz GWDA kontroli realizowania przez nie zadań związanych z gospodarką ściekową.

(akta kontroli str. 16-237, 445-452, 1016-1017, 1725-1729, 1914-1925)

1.1.3. Rada Miasta określiła wymagania¹⁸ jakie powinni spełnić przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Miasta. Zostali oni zobowiązani m.in. do gromadzenia danych o świadczonych usługach, przy użyciu systemu komputerowego, w sposób umożliwiającym ich przekazywanie w formie sprawozdań.

Wydane przez Prezydenta zezwolenia na świadczenie ww. usług zobowiązywały przedsiębiorców także do: zawierania umów i wystawiania dowodów za wykonaną usługę; prowadzenia rejestru ilości odebranych nieczystości ciekłych; przestrzegania obowiązujących przepisów w zakresie wydanego zezwolenia, określonych w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta (dalej: regulamin czystości i porządku); przekazywania na żądanie Prezydenta danych w zakresie udzielonego zezwolenia.

MWiK posiadała od 2013 r. zezwolenie¹⁹ na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, jednak w okresie objętym kontrolą działalności tej nie wykonywała.

(akta kontroli str. 985-1015)

¹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

¹⁷ Tj. do Wydziału Rozwoju i Funduszy Europejskich, Miejskiej Pracowni Urbanistycznej, Wydziału Gospodarki Nieruchomościami oraz Zarządu Dróg i Zieleni.

¹⁸ Uchwałą Nr XLI/487/09 z dnia 24 listopada 2009 r.

¹⁹ Decyzja Prezydenta z 23 października 2013 r., znak: GKM-VI.7031.8.2013.

1.1.4. Obowiązujący w kontrolowanym okresie regulamin czystości i porządku²⁰ wymagał, aby właściciel nieruchomości zapewnił odbiór nieczystości ciekłych ze zbiornika bezodpływowego poprzez zawarcie umów z podmiotem uprawnionym do odbioru ścieków lub odbioru osadów z przydomowej oczyszczalni ścieków, z taką częstotliwością, aby nie doszło do jego przepełnienia oraz zapewniał ciągłość korzystania z niego. W regulaminie przyjęto m.in., że ustalanie ilości nieczystości ciekłych odprowadzanych do zbiorników bezodpływowych następuje na podstawie zużycia wody²¹, a ponadto, iż częstotliwość usuwania osadów ściekowych z przydomowej oczyszczalni ścieków wynika z instrukcji jej eksploatacji.

(akta kontroli str. 860-869)

1.2. Weryfikacja aglomeracji

1.2.1. Dane Aglomeracji, ujęte w AKPOŚK 2017, w tym dotyczące planowanych do realizacji zadań, były zgodne z uchwałą Sejmiku Województwa Wielkopolskiego²² (dalej: Sejmik) w sprawie wyznaczenia aglomeracji Piła (dalej: Uchwała Sejmiku), o RLM 112 000.

(akta kontroli str. 456-494, 535, 1741-1743)

1.2.2. Konieczność aktualizacji wyznaczonej dla Aglomeracji wielkości RLM, została przez Prezydenta wskazana w styczniu 2019 r., w sprawozdaniu z realizacji KPOŚK za 2018 r., gdzie wykazana rzeczywista RLM była większa od wyznaczonej Uchwałą Sejmiku o 37 442²³.

Przegląd obszarów i granic Aglomeracji oraz zaistniałych zmian w RLM w Urzędzie rozpoczęto w czerwcu 2020 r.

Prezydent zawiadomił Radę Miasta o konieczności wyznaczenia nowych granic i obszaru Aglomeracji w listopadzie 2020 r.²⁴ Wcześniej, jak wynikało z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora GKM, w Urzędzie nie posiadano pełnych danych o korekcie granic Aglomeracji na terenie Gminy, ponadto dopiero dłuższa obserwacja zmiennej ilości i ładunku ścieków wytwarzanych przez jeden z zakładów przemysłowych na terenie Miasta pozwoliła dokonać korekty RLM Aglomeracji.

(akta kontroli str. 238-253, 1725-1731, 1946-1964, 2224-2243)

1.2.3. W czerwcu 2020 r. z Urzędu wystąpiono do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego (dalej: UMWW) z wnioskiem o udostępnienie map topograficznych na potrzeby przeglądu obszarów Aglomeracji. Po ich otrzymaniu, w lipcu poinformowano Wójta Gminy o przystąpieniu do opracowywania korekty Aglomeracji i wskazano, przekazania jakich danych w związku z tym się oczekuje. Ze względu na brak odpowiedzi przesłano ponownie tę korespondencję, we wrześniu oraz październiku 2020 r. Częściowa odpowiedź wpłynęła do Urzędu po trzech miesiącach, tj. w 19 października 2020 r. Na przedłużający się czas oczekiwania na dane z Gminy wskazano w korespondencji elektronicznej skierowanej w listopadzie 2020 r., do PGW Wód Polskich, jednocześnie przesyłając roboczą wersję Planu Aglomeracji.

²⁰ Przyjęty uchwałą Rady Miasta nr XXXIV/426/13 z 28 maja 2013 r., zmienioną uchwałą nr XVII/177/19 z 26 listopada 2019 r.

²¹ Wskazani wodomierza głównego, a w przypadku jego braku – na podstawie przeciętnych norm zużycia wody, wynikających z odrębnych przepisów.

²² Nr III/33/11 z 24 stycznia 2011 r., zmieniona uchwałą nr XXII/583/16 z 26 września 2016 r., utraciła moc z dniem 31 grudnia 2020 r.

²³ Było to spowodowane odprowadzeniem w 2018 r. z jednego z zakładów przemysłowych w Pile, ładunku ścieków wynoszącego (według danych GWDA) 62 915 RLM, przy wartości 6 760 RLM (według danych MWiK) wytwarzanego przez pozostałe zakłady produkcyjne.

²⁴ W uzasadnieniu do projektu uchwały w sprawie wyrażenia woli zawarcia porozumienia z Gminą, w zakresie współdziałania przy realizacji tego zadania. Uchwała ta (Nr XXXIV/345/20), została podjęta 24 listopada 2020 r.

W dniu 1 grudnia 2020 r. zawarte zostało porozumienie międzygminne²⁵ w sprawie współdziałania przy wyznaczeniu obszaru i granic Aglomeracji. Przewidywało ono, że Miasto jest właściwe do realizacji obowiązków sprawozdawczych w zakresie KPOŚK oraz dokonywania przeglądu obszaru i granic Aglomeracji, w celu zbadania ich aktualności. Z kolei Gmina zobowiązała się do przekazywania, na wezwanie Miasta, wszelkich informacji i danych niezbędnych do zrealizowania przez nie ww. zadań.

Przedstawiony Radzie Miasta w 2020 r. projekt uchwały wyznaczającej Aglomerację zawierał wszystkie elementy wymagane § 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszarów i granic aglomeracji²⁶.

Rada Miasta podjęła uchwałę²⁷ w sprawie wyznaczenia obszaru i granic Aglomeracji w dniu 30 grudnia 2020 r.²⁸ (dalej: Uchwała Rady Miasta). Wyznaczona nią wartość RLM Aglomeracji wyniosła 231 318, tj. była wyższa od wyznaczonej Uchwałą Sejmiku o 119 318. Aglomeracja nadal obejmowała Miasto (w jego granicach administracyjnych) oraz sześć miejscowości z terenu Gminy²⁹, z których wyłączono szereg działek ewidencyjnych oraz część miejscowości: Zawada (wieś) i Dolaszewo (osiedle Prefabet). W uzasadnieniu do ww. uchwały wskazana została liczba ludności według stanu na 31 grudnia 2019 r. Wynosiła ona łącznie 76 106 osób, w tym: 75 158 korzystających z istniejącej sieci kanalizacyjnej (z tego: 71 783 w Mieście³⁰, oraz 3 335 w Gminie³¹).

RLM korzystających z sieci wynosiła: 72 762 (z tego 69 487 w Mieście oraz 3 275 w Gminie) natomiast RLM czasowo przebywających, korzystających z sieci kanalizacyjnej wynosiła: 2 396 (z tego odpowiednio: 2 296 oraz 100). W uzasadnieniu Uchwały Rady Miasta wskazano także, że najpóźniej do 31 grudnia 2027 r. planuje się osiągnięcie 99% współczynnika skanalizowania.

Treść ww. uchwały została uzgodniona z Dyrektorem Zarządu Zlewni Wód Polskich w Pile³² oraz z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Poznaniu³³.

(akta kontroli str. 238-441, 1265-1266, 1270-1273, 1277, 1296-1298, 1756-1763, 1946-1967, 2022-2046, 2224-2243)

1.2.4. W kontrolowanym okresie Aglomeracja obejmowała swym zasięgiem Miasto (w całości) oraz ww. sześć miejscowości z terenu Gminy³⁴. Były to tereny objęte systemem kanalizacji zbiorczej zakończonym oczyszczalnią ścieków w Pile.

Liczba mieszkańców Aglomeracji, według stanu na dzień 31 grudnia lat: 2018, 2019 oraz na dzień 30 września 2020 r., wynosiła odpowiednio: 77 266, 75 325 oraz 73 021, w tym byli to wszyscy mieszkańcy Miasta tj., odpowiednio: 72 466³⁵, 70 375 oraz 67 811 osób. Liczba mieszkańców Gminy znajdujących się poza Aglomeracją, we wskazanych terminach, wynosiła odpowiednio: 4 089, 4 030 i 3 840.

(akta kontroli str. 535, 2351)

²⁵ Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 9889.

²⁶ Dz. U. poz. 1586, dalej: rozporządzenie w sprawie wyznaczania aglomeracji.

²⁷ Nr XXXVII/371/20.

²⁸ Tj. po okresie objętym kontrolą.

²⁹ Szydłowo, Jaraczewo, Stara Łubianka, Dolaszewo, Kotuń, Zawada.

³⁰ Z tego: 67 040 osób zameldowanych na stałe i na okres powyżej trzech miesięcy; 2 296 osób czasowo przebywających w Aglomeracji.

³¹ Z tego 100 osób czasowo przebywających w Aglomeracji.

³² Postanowienie z 21 grudnia 2020 r., znak: BD.ZZŚ.2.417.42.2020.KC.

³³ Postanowienie z 23 grudnia 2020 r., znak: WPN-I.070.258.2020.PK

³⁴ Z wyłączeniem wskazanych w uchwale działek ewidencyjnych.

³⁵ Osoby zameldowane na pobyt stały i czasowy powyżej trzech miesięcy.

1.2.5. Przewidywane w aglomeracji wskaźniki koncentracji dla planowanych do budowy sieci kanalizacyjnych ujętych w AKPOŚK 2017 wynosiły: 82,11 mieszkańca na km (dalej: Mk/km) i nie spełniały wymagań określonych w § 3 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wyznaczania aglomeracji (120 Mk/km).

(akta kontroli str. 456-494, 668-727, 1741-1753, 1934-1945, 2224-2243)

Zastępca Dyrektora GKM wyjaśniła, że w Mieście nie było nieskanalizowanych ulic, dla których można byłoby zaplanować inwestycję zapewniającą osiągnięcie wymaganego prawem wskaźnika koncentracji. Dodała, że w ujętej w AKPOŚK 2017 długości planowanej do budowy sieci kanalizacyjnej, znajdowały się także sieci: tranzytowe oraz dla celów przemysłowych³⁶, po odliczeniu których wskaźnik koncentracji wynosił 89,83 Mk/km.

(akta kontroli str. 2224-2243 1934-1945)

1.2.6. Dane o Aglomeracji ujęte w ankiecie aktualizacyjnej na potrzeby sporządzenia AKPOŚK 2021, przekazanej w październiku 2019 r. do PGW Wód Polskich, były zgodne z Uchwałą Sejmiku.

(akta kontroli str. 771-788)

1.3. Planowanie zadań w zakresie gospodarki ściekowej na terenie aglomeracji i obszarach poza aglomeracją

1.3.1. Ujęty w AKPOŚK 2017³⁷ dla Aglomeracji rzeczowy zakres planowanych przedsięwzięć obejmował:

- 16 projektów³⁸ na terenie Miasta i Gminy, dotyczących wybudowania oraz modernizacji, w terminie do 31 grudnia 2021 r., sieci kanalizacyjnej o długości, odpowiednio: 25,91 km oraz 1,95 km przy nakładach, odpowiednio: 19 331,0 tys. zł oraz 4 059,0 tys. zł,
- trzy projekty³⁹ dotyczące oczyszczalni, polegające na jej rozbudowie ze względu na przepustowość oraz modernizacji części obiektów (dalej: RM)⁴⁰, w terminie do 2 grudnia 2019 r. a także modernizacji części osadowej oczyszczalni, która spełnia wymagania ze względu na przepustowość (dalej: MO)⁴¹ w terminie do 31 grudnia 2021 r. Zaplanowane łączne nakłady inwestycyjne z tym związane, to 21 500,0 tys. zł⁴². Efektem⁴³ miała być zmiana metody przeróbki osadu, poprzedzająca zagospodarowanie – z fermentacji psychrofilowej i odwadniania na fermentację mezofilową i odwadnianie.

³⁶ Tj. Pozycje dla zadań: Ks. (kanalizacja sanitarna) al. Poznańska (poz. 8); Kt. (kolektor tłoczny) ul. Walki Młodych (Poz. 10); Modernizacja Kt. od ul. Śmiałowskiej do komory K-1 (poz. 13); Rewitalizacja obszarów poprzemysłowych na terenie Miasta, rozwój strefy przemysłowej Piła pld.-wsch. (poz. 1).

³⁷ Tabela AKPOŚK załącznik nr 2 „Wykaz aglomeracji oraz przedsięwzięć ujętych w AKPOŚK 2017”, dalej: Załącznik nr 2 – lp. 1557.

³⁸ Z tego 13 w Mieście: 1. Rewitalizacja obszarów poprzemysłowych na terenie Miasta, rozwój strefy przemysłowej Piła pld.-wsch.; 2. Ks. ul. Krzywa; 3. Ks. oś. Koszyce K-1i K-2; 4. Ks. ul. Kamienna; 5. Ks. ul. Kolibrowa, Łabędzia, Bociania; 6. Ks. Kamienna-sięgacz; 7. Ks. ul. Kalina; 8. Ks. al. Poznańska; 9. Ks. ul. Składowa; 10. Kt. ul. Walki Młodych; 11. Ks. ul. Jastrzębia, Ceramiczna, Przepiórcza; 12. Kt. południowy 10 km ul. Wypoczynkowa-Rydygiera; 13. Modernizacja Kt. od ul. Śmiałowskiej do komory K-1; trzy w Gminie: 1 Rozbudowa Ks. w Dolaszewie w rejonie ul. Bukowej dz. nr 187/4; 2 Budowa Ks. Dolaszewo (Prefabet); 3 Budowa Ks. Zawada (osiedle).

³⁹ Tj.: 1. Budowa nowej stacji odwadniania osadów ściekowych; 2. Zastąpienie otwartego kanału zrzutowego ścieków oczyszczonych kanałem zamkniętym; 3. Budowa zamkniętych komór fermentacji osadów ściekowych wraz z biogazownią.

⁴⁰ Takie oznaczenie tego rodzaju inwestycji w KPOŚK.

⁴¹ Jw.

⁴² Z tego: 19 500,0 tys. zł na oczyszczalnię ścieków wraz z przeróbką osadu oraz 2 000,0 tys. zł na zagospodarowanie osadu.

⁴³ Bez wpływu na wskazane w KPOŚK parametry oczyszczalni.

Zakres ten nie był zgodny z danymi uprzednio przekazanymi przez Miasto na potrzeby AKPOŚK 2017⁴⁴. Według nich w Mieście planowano budowę: 28,40 km sieci kanalizacyjnej, związane z tym nakłady oszacowano na 26 651,8 tys. zł⁴⁵ oraz finansowanie z WRPO na 8 830,0 tys. zł, tj., odpowiednio: 2,5 km, 7 320,8 tys. zł oraz 1 462,2 tys. zł więcej niż zostało ostatecznie ujęte w AKPOŚK 2017. W efekcie, suma wykazanych w tym dokumencie wartości finansowania z poszczególnych źródeł wynosiła 50 747,7 tys. zł, i była o 5 857,7 tys. zł wyższa od łącznej wartości wykazanych tam planowanych nakładów. Zgłoszona, planowana przez Miasto, wartość nakładów i finansowania bilansowała się i wynosiła 52 210,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 456-494, 668-727, 1741-1753, 1890-1895, 1904-1913, 1946-1964, 2364-2367)

1.3.2. Na potrzeby AKPOŚK 2017 dla Aglomeracji zaplanowany został wskaźnik zbierania siecią na poziomie 100%⁴⁶, który miał zostać osiągnięty do 31 grudnia 2021 r. Zaplanowano także przyrost rzeczywistych mieszkańców o 2 332 osoby. Dla jego ustalenia, jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora GKM⁴⁷, oszacowano liczbę wydzielonych działek⁴⁸, następnie pomnożono tę wartość przez szacunkową liczbę osób zamieszkujących posesję⁴⁹. Dodała ona, że przyjęta w MWiK metodologia zakładała realizację przedsięwzięć ujętych w AKPOŚK 2017 z perspektywą włączenia nieruchomości do sieci w okresie do 10 lat od zakończenia inwestycji.

(akta kontroli str. 456-494, 674-685)

1.3.3. Perspektywa AKPOŚK 2017 zakładała spełnienie przez Aglomerację, do 31 grudnia 2021 r., trzech warunków dyrektywy EWG, tj.: 1 - wydajności oczyszczalni ścieków⁵⁰, 2 - jakości ścieków odprowadzanych z oczyszczalni⁵¹, 3-wyposażenia aglomeracji w systemy zbierania ścieków gwarantujące, że będzie z nich korzystać co najmniej 98% RLM (dalej: wskaźnik zbierania siecią).

Jak wynikało z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora GKM, wszystkie ścieki z terenu Aglomeracji poddawane były oczyszczaniu w oczyszczalni Gwda, która spełniała wymagania co do przepustowości od chwili uruchomienia (tj. od 1994 r.), a jakość ścieków oczyszczonych spełniała wymagania formalno - prawne co do jakości ścieków oczyszczonych dla oczyszczalni o wielkości powyżej 100 000 RLM.

Oczyszczalnia Gwda – według wyjaśnień Prezes Zarządu GWDA – wymagała modernizacji gospodarki osadowej.

(akta kontroli str. 1741-1753, 2316-2327)

Wykazana przez Miasto na potrzeby AKPOŚK 2017 projektowa maksymalna wydajność oczyszczalni wynosiła 250 000 RLM. Natomiast publikowana przez GUS⁵², wartość „wielkości oczyszczalni”, wynosiła 140 167 RLM⁵³.

(akta kontroli str. 466, 517, 528, 674-685)

⁴⁴ Wykazanymi w formularzu Załącznika nr 2 przekazanym do Ministerstwa Środowiska Departamentu Zasobów Wodnych, w ramach konsultacji publicznych AKPOŚK 2017, w maju 2017 r.

⁴⁵ Wcześniej, w ankiecie sporządzonej w październiku 2016 r. i przesłanej do UMWW wskazano odpowiednio: 31,4 km oraz 23 426,0 tys. zł.

⁴⁶ A więc na poziomie wyższym niż wymagania dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. U. UE. L. Nr 135, z 30 maja 1991 r., str. 40 ze zm., dalej: dyrektywa EWG).

⁴⁷ Wskazując, że są to odpowiedzi pozyskane z MWiK.

⁴⁸ Liczba posesji przewidywanych do włączenia w ramach inwestycji była określana na podstawie istniejących podziałów geodezyjnych w rejonach objętych inwestycją.

⁴⁹ Przyjęto, że jedną posesję zamieszkują trzy osoby. W przypadku przedsięwzięcia „Kol. południowy (łoczny) 10 km ul. Wypoczynkowa-Rydygiera”, pozyskano informacje o liczbie podłączanych posesji od GWDA oraz z Wydziału Planowania Przestrzennego Gminy.

⁵⁰ Miała ona odpowiadać przynajmniej ładunkowi generowanemu na obszarze aglomeracji.

⁵¹ Miała ona być zgodna z przepisami Prawa Wodnego i wykonawczymi do tej ustawy.

⁵² Na podstawie sprawozdania OS-5 - Sprawozdanie z oczyszczalni ścieków miejskich i wiejskich

⁵³ W latach 2018 oraz 2019.

Prezes Zarządu GWDA wyjaśnił, że w sprawozdaniu do GUS należało podać wartość wynikającą z projektu, jednak w projekcie oczyszczalni nie ma takiej danej, dlatego była ona wyliczana w GWDA na podstawie założeń projektowych dotyczących ładunku dopływającego biologicznego zapotrzebowania tlenu po pięciu dniach. Natomiast wielkość podawana w KPOŚK wynika ze stanu faktycznego, z doświadczeń eksploatacyjnych obiektu i optymalizacji parametrów procesowych oczyszczalni w ramach istniejących kubatur.

(akta kontroli str. 2316-2327)

Spełnienie trzeciego z warunków dyrektywy EWG dla Aglomeracji wyznaczonej Uchwałą Sejmiku miała zapewnić realizacja zakresu przedsięwzięć zaplanowanych w AKPOŚK 2017, w szczególności inwestycje w Gminie.

(akta kontroli str. 456-494, 668-727, 1934-1945)

1.3.4. Zakres planowanych przez Miasto, ujętych w AKPOŚK 2017, przedsięwzięć dotyczących budowy oraz modernizacji sieci kanalizacyjnych był zgodny z obowiązującą w 2017 r. Uchwałą Sejmiku, wieloletnim planem na lata 2017–2019⁵⁴ (który do 30 września 2020 r. był aktualizowany trzykrotnie⁵⁵), uchwałą budżetową na 2017 r.⁵⁶ oraz Wieloletnią Prognozą Finansową na lata 2016-2029⁵⁷.

(akta kontroli str. 801-859, 1485-1551)

1.3.5. W okresie objętym kontrolą, w Mieście obowiązywały postanowienia regulaminu odprowadzania ścieków z 24 stycznia 2006 r.⁵⁸ Przewidywał on przyłączanie nieruchomości do sieci na podstawie wniosku, po spełnieniu warunków przyłączenia, które przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zobowiązane było określić i przekazać wnioskodawcy w terminie nie dłuższym niż 30 dni od złożenia wniosku. W regulaminie określono m.in. techniczne możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, w tym przesłanki odmowy przyłączenia do sieci⁵⁹.

(akta kontroli str. 880-895)

Opracowany przez MWiK, na podstawie art. 19 ust.1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁶⁰, projekt regulaminu odprowadzania ścieków został 5 czerwca 2018 r. przekazany do Rady Miasta. Projekt regulaminu przyjęty przez Radę Miasta uchwałą z 17 lipca 2018 r.⁶¹, został przekazany organowi regulacyjnemu do opiniowania 30 października 2018 r., tj. po upływie dwumiesięcznego terminu, o którym mowa w art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o zmianie uzw oraz niektórych innych ustaw⁶². Zastępca Dyrektora GKM wyjaśniła, że przyczyn nieterminowego przekazania tego dokumentu nie da się ustalić ze względu na zmiany personalne w Biurze Rady Miasta. Projekt ten został 28 stycznia 2019 r.⁶³ negatywnie zaopiniowany przez organ regulacyjny, tj. PGW Wody Polskie Zarząd Zlewni

⁵⁴ Uchwała Rady Miasta nr XXVIII/433/16 RMP z 20 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych na lata 2017-2019.

⁵⁵ Uchwałą Rady Miasta nr XLIV/589/17 z 28 listopada 2017 r. plan na lata 2018-2020; a następnie: nr IV/35/19 z 29 stycznia 2019 r. na lata 2019-2021, oraz nr XX/219/20 z 25 lutego 2020 r. na lata 2020-2022.

⁵⁶ Uchwała Rady Miasta Nr XXXVIII/430/16 z 20 grudnia 2016 r.

⁵⁷ Uchwała Rady Miasta Nr XIV/272/15 z 22 grudnia 2015 r.

⁵⁸ Wprowadzony uchwałą Rady Miasta nr XLIV/540/06 RMP z 24 stycznia 2006 r.

⁵⁹ Przyłącze wykonane bez zgody przedsiębiorstwa lub niezgodnie z warunkami; brak wystarczających mocy produkcyjnych oraz warunków technicznych umożliwiających realizację usług.

⁶⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 2028, dalej: uzw.

⁶¹ Nr LV/714/18 w sprawie regulaminu odprowadzania ścieków.

⁶² Dz. U. poz. 2180, dalej: ustawa zmieniająca z 2017 r.

⁶³ Postanowienie Dyrektora RZGW znak: BD.RET.070.202.2018.BL.

w Pile⁶⁴. Po otrzymaniu, negatywnej opinii zdecydowano, jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora GKM, o zawieszeniu zmian regulaminu w oczekiwaniu na kolejne, spodziewane zmiany przepisów prawa. Zmodyfikowany w MWiK projekt regulaminu⁶⁵ został 28 lipca 2020 r. przedstawiony Radzie Miasta po uzyskaniu pozytywnej opinii organu regulacyjnego⁶⁶ i wszedł w życie 23 grudnia 2020 r.⁶⁷ Do tego dnia, w świetle treści art. 8 ust. 5 ustawy zmieniającej z 2017 r., obowiązywał dotychczasowy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków z 2006 r.

(akta kontroli str. 880-926, 932-954, 2022-2058, 2121-2139, 2143-2199)

1.3.6. W Mieście planowano⁶⁸ wybudować, przy nakładzie 14 698,0 tys. zł, w całości ze środków własnych MWiK, ujęte w AKPOŚK 2017⁶⁹:

- łącznie 18,5 km sieci kanalizacyjnej i przyłączyć 329 posesji oraz 1 003 osoby, z tego, odpowiednio: osiedle Koszyce K1-K2: 1,9 km, 60 posesji, 180 osób; ul. Kamienna: 2,3 km, 32 posesji, 96 osób; ul. Kolibrowa, Łabędzia i Bociania: 1,0 km, 16 posesji, 48 osób; ul. Kamienna (sięgacz): 0,1 km, 5 posesji, 15 osób; ul. Kalina: 0,4 km, 8 posesji, 40 osób; ul. Składowa: 0,02 km, 3 posesje, 9 osób; ul. Jastrzębia, Ceramiczna, Przepiórcza: 2,8 km, 40 posesji, 120 osób; Kolektor południowy – ul. Wypoczynkowa – Rydygiera: 10,0 km, 165 posesji⁷⁰, 495 osób⁷¹;
- łącznie 0,4 km kolektora tłoczego⁷² celem tranzytu ścieków.

Poza zadaniami ujętymi w AKPOŚK 2017, w okresie objętym kontrolą, w MWiK planowano wydatkować - w całości ze środków własnych - 3 687,0 tys. zł na realizację czterech przedsięwzięć, w celu przyłączania do Ks. 80 działek, z tego: 44 działek w wyniku budowy Ks. w ul. Kamiennej⁷³, przy planowanych nakładach w kwocie 3 380,0 tys. zł oraz odpowiednio: 14 działek, Ks. w ul. Waleckiej, Okrężnej i Błotnej – 118,0 tys. zł; 14 działek, Ks. w ul. Bydgoskiej i Świerkowej - 141,0 tys. zł; ośmiu działek, Ks. w ul. Bazaltowej - 48,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 456-494, 1732-1754)

W Mieście nie planowano budowy i utrzymania stacji zlewnych oraz budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, ponieważ, jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora GKM, nie było konieczności realizowania takich inwestycji.

(akta kontroli str. 1741-1753)

1.3.7. Przeprowadzona przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Bydgoszczy (dalej: RZGW) analiza przesłanej przez Miasto ankiety do AKPOŚK 2021 wykazała konieczność jej korekty w zakresie wykazanych wartości RLM: przemysłu oraz osób czasowo przebywających w Aglomeracji. Poprawiona anketa przesłana została do RZGW 5 lutego 2020 r. Zaplanowane w ankiecie przedsięwzięcia do realizacji na terenie Aglomeracji miały zapewnić spełnienie wszystkich trzech warunków dyrektywy EWG do końca 2027 r.

(akta kontroli str. 771-788, 2219-2223)

⁶⁴ § 2 ust. 2 i 3, § 3 ust. 3 i 4, § 4 ust. 10 i 14, § 8 ust. 2 pkt 1 i 2, § 16 pkt 8, § 17 pkt 1, § 22, 29 i 32 regulaminu naruszały przepisy uzwz (m.in. art. 19 ust. 5 w zw. z art.: 6 ust. 3 i 6, 8, 15 ust. 2 i 4 – co do zasady z uwagi na wyjście Rady Miasta poza zakres praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, wskazanych w katalogu ujętym w art. 19 ust. 5 uzwz).

⁶⁵ Uwzględniający uwagi zawarte w przywołanym wyżej postanowieniu Dyrektora RZGW.

⁶⁶ Postanowienie Dyrektora RZGW z 12 października 2020 r., znak:BD.RZT.71.5.2020.

⁶⁷ Uchwała Rady Miasta Nr XXXIV/344/20 z 24 listopada 2020 r.

⁶⁸ Według danych do korekty V AKPOŚK z maja 2017 r.

⁶⁹ Przedsięwzięcia w zakresie przyłączenia nowych użytkowników.

⁷⁰ Ponadto inwestycja obejmowała 542 posesje w Gminie (m.in: osiedla: Zawada, Stara Łubianka, Dolaszewo).

⁷¹ Ponadto 1 626 osób z Gminy.

⁷² Z tego 0,3 km w ul. Młodych (wcześniej: Walki Młodych) oraz 0,1 km w al. Poznańskiej.

⁷³ W trakcie kontroli teren objęty inwestycją znajdował się w trakcie podziałów geodezyjnych.

1.4. Monitorowanie realizacji zadań w zakresie gospodarki ściekowej na terenie aglomeracji (KPOŚK)

1.4.1. Informacje o liczbie rzeczywistych mieszkańców podłączonych do sieci, a także inne dane dotyczące realizacji zadań na terenie Aglomeracji, wymagane do sporządzenia sprawozdań z realizacji KPOŚK⁷⁴, w Urzędzie pozyskiwano⁷⁵ od Gminy, MWiK i GWDA. Następnie dokonywano ich analizy formalno – rachunkowej.

Jak wynikało z informacji MWiK⁷⁶, jej pracownicy na bieżąco sprawdzali i kontrolowali postęp włączeń do sieci kanalizacji sanitarnej, a w jej Dziale Obsługi Klienta, na wniosek Urzędu, monitorowano i raportowano o stanie włączeń. W ww. spółce nie posiadano jednak pisemnych, szczegółowych analiz w tym zakresie.

(akta kontroli str. 2022-2046)

Z MWiK przekazywano do Urzędu, informacje o stanie realizacji prowadzonych inwestycji, w celu aktualizacji wieloletniego planu.

(akta kontroli str. 801-859)

1.4.2. W trakcie opracowywania sprawozdań z realizacji KPOŚK, pracownicy Urzędu na bieżąco wyjaśniali z przedstawicielami MWiK i GWDA oraz Gminy wątpliwości co do wykazywanych przez nie danych. W wyniku analizy danych przekazanych za 2019 r., zwrócono się do Gminy o korektę przesłanego formularza. Niezgodności dotyczyły: liczby rzeczywistych mieszkańców podłączonych do sieci kanalizacyjnej w roku sprawozdawczym; ilości ścieków dostarczonych do oczyszczalni taboru asenizacyjnym; ilości ścieków oczyszczonych systemami indywidualnymi; wykazania ścieków nieoczyszczonych odprowadzonych do odbiornika bezpośrednio z systemu kanalizacyjnego i przelewów burzowych.

(akta kontroli str. 542-557, 634-667, 1946-1964)

Zastępca Dyrektora GKM podała, że pozyskane dane traktowano początkowo jako wersje robocze, dopiero po przeprowadzonej w Urzędzie analizie uzyskiwano dane ostateczne, które nie wymagały już poprawy lub potwierdzenia ich prawidłowości.

(akta kontroli str. 1741-1753, 2121-2130)

1.4.3. Harmonogram realizacji przedsięwzięć wskazany w AKPOŚK 2017 miał charakter uproszczony. Wykazano skrajne terminy: rozpoczęcia prac w zakresie budowy oraz modernizacji sieci kanalizacyjnej (odpowiednio: 1 marca 2017 r. oraz 1 marca 2020 r.), a także zakończenia tych inwestycji, tj.: 31 grudnia 2021 r., bez odniesienia do każdego zaplanowanego przedsięwzięcia.

Rozpoczęcie prac inwestycyjnych w zakresie MO oraz RM, zaplanowano na 2 stycznia 2018 r., a zakończenie tych inwestycji, odpowiednio na: 31 grudnia 2021 r. oraz na 2 grudnia 2019 r. Planowane inwestycje, jak w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK poinformował Prezes Zarządu GWDA, nie miały wpływu na przepustowość oczyszczalni, a wyłącznie na metodę przeróbki osadu na oczyszczalni poprzedzająca zagospodarowanie.

Spośród 13 zaplanowanych w Mieście inwestycji w zakresie budowy sieci kanalizacyjnych: jedną, dla której efektem miał być tranzyt ścieków, wycofano z realizacji⁷⁷, dwie były w trakcie realizacji⁷⁸, siedem⁷⁹ zrealizowano, w odniesieniu

⁷⁴ Zgodnie z wzorem podanym przez PGW Wody Polskie.

⁷⁵ Przede wszystkim w drodze korespondencji elektronicznej.

⁷⁶ Przytoczonej w wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora GKM.

⁷⁷ Tj.: Ks. al. Poznańska;

do dwóch planowany termin rozpoczęcia realizacji przełożono na lata 2022 - 2023⁸⁰ a rozpoczęcie jednej⁸¹ zostało uzależnione od innych inwestycji i termin jego rozpoczęcia nie był w MWiK znany.

Cztery z ww. inwestycji, nie zostaną zrealizowane w terminie wskazanym w AKPOŚK 2017, ze względu, m.in. na konieczność: koordynacji z robotami drogowymi Miasta; aktualizacji projektu budowlanego w związku m.in. z dokonanymi podziałami geodezyjnymi; skoordynowania z rozwojem jednego z osiedli w Pile. Dla inwestycji tych przewidywano włączenie do sieci kanalizacyjnej 179 działek.

Jak wynikało z wyjaśnień Prezesa Zarządu MWiK dotyczących wycofanego przedsięwzięcia, było to zadanie niższej wagi, a układ kanalizacji sanitarnej będzie funkcjonował bez rurociągu tranzytowego i likwidacji pompowni.

Spośród trzech inwestycji w zakresie oczyszczalni ścieków z dwóch zrezygnowano⁸². Jak wyjaśnił Prezes Zarządu GWDA, spółka nie przekazała Miastu informacji o rezygnacji z realizacji tych przedsięwzięć ze względu na brak formuły usuwania planowanej inwestycji z KPOŚK w przypadku jej zaniechania. Podał, że odstąpiono m.in. od budowy nowej stacji odwadniania osadów z uwagi na planowaną budowę biogazowni osadów ściekowych, która w swojej instalacji będzie posiadała taką stację. Dodał, że na budowę biogazowni spółka posiada projekt budowlany i pozwolenie na budowę, jednak termin rozpoczęcia budowy nie jest obecnie możliwy do podania albowiem realizacja nastąpi po uzyskaniu finansowania zewnętrznego. Odnosząc się do faktu zakwalifikowania w sprawozdaniach z realizacji KPOŚK, wydatków na projekt biogazowni, w całości jako inwestycji MO, pomimo zaplanowania jej w 2017 r. także jako inwestycji RM, Prezes Zarządu GWDA wyjaśnił, że istniejąca oczyszczalnia spełnia wymagania ze względu na przepustowość.

(akta kontroli str. 1946-1964, 2210-2218, 2316-2327, 2330-2332)

W zakresie finansowania, kontrola NIK wykazała, że:

- w sprawozdaniu z realizacji KPOŚK za rok 2018 Miasto: wykazało poniesione w roku sprawozdawczym przez oczyszczalnię ścieków komunalnych nakłady związane z wykonaniem dokumentacji projektowej w wysokości: 63,0 tys. zł, tj. o 29,4 tys. zł (31,8%) niższej niż wykazane na potrzeby kontroli NIK⁸³ (75,0 tys. zł na biogazownię oraz 17,4 tys. zł na zastąpienie otwartego kanału zrzutowego ścieków oczyszczonych kanałem zamkniętym); wykazało nakłady poniesione na zbiorcze systemy kanalizacyjne w kwocie 1 274,0 tys. zł, tj. niższej od wykazanych na potrzeby kontroli NIK⁸⁴, w danym roku, na wszystkie przedsięwzięcia (1 764,0 tys. zł) oraz na te ujęte w AKPOŚK 2017 (1 363,4 tys. zł), odpowiednio o: 490,0 tys. zł, (27,8%) oraz 89,4 tys. zł (6,6%); nie wykazało kwoty 172,3 tys. zł jako finansowania z funduszy Unii Europejskiej na realizację przedsięwzięcia: Rewitalizacja obszarów przemysłowych na terenie m. Piły, rozwój strefy przemysłowej Piła pld.-wsch.

⁷⁸ Tj.: (•) Modernizacja Kt. od ul. Śmiłowskiej do komory K-1; (•) Ks. ul. Jastrzębia, Ceramiczna, Przepiórcza (planowana data zakończenia inwestycji to 30 października 2024).

⁷⁹ Tj.: (•) Rewitalizacja obszarów przemysłowych na terenie Miasta, rozwój strefy przemysłowej Piła pld.-wsch.; (•) Ks. ul. Kamienna; (•) Ks. ul. Kolibrowa, Łabędzia, Bociania; (•) Ks. Kamienna-siegacz; (•) Ks. ul. Kalina; (•) Ks. ul. Składowa; (•) Kt. ul. Walki Młodych.

⁸⁰ Tj.: (•) Ks. ul. Krzywa; (•) Ks. Os. Koszyce K-1 i K-2.

⁸¹ Tj.: Kt. południowy 10 km ul. Wypoczynkowa-Rydygiera.

⁸² (•) Budowa nowej stacji odwadniania osadów dla oczyszczalni GWDA, (•) Zastąpienie otwartego kanału zrzutowego ścieków oczyszczonych odprowadzanych z oczyszczalni GWDA, kanałem zamkniętym.

⁸³ Tabela 2. „Finansowanie realizacji przedsięwzięć w ramach KPOŚK w okresie od dnia 1.01.2018 r. do dnia 30.09.2020 r.”.

⁸⁴ Na podstawie danych sporządzonych na potrzeby niniejszej kontroli obejmujących wydatki Miasta, Gminy a także spółek MWiK oraz GWDA.

- w sprawozdaniu z realizacji KPOŚK za rok 2019 Miasto: wykazało poniesione w roku sprawozdawczym na oczyszczalnię ścieków w Aglomeracji wydatki związane z wykonaniem dokumentacji projektowej biogazowni w kwocie: 84,0 tys. zł, tj.: o 0,4 tys. zł (0,5%) mniej niż wykazane na potrzeby kontroli NIK⁸⁵ (84,4 tys. zł); wykazało nakłady poniesione na zbiorcze systemy kanalizacyjne w kwocie 2 459,0 tys. zł, tj. wyższej od wykazanych na potrzeby kontroli NIK, w danym roku, na wszystkie przedsięwzięcia (2 339,2 tys. zł) oraz na te ujęte w AKPOŚK 2017 (2 010,2 tys. zł), odpowiednio o: 119,8 tys. zł, (5,1%) oraz 448,8 tys. zł (22,3%); nie wykazało 12,5 tys. zł jako finansowania z funduszy Unii Europejskiej na realizację przedsięwzięcia: Rewitalizacja obszarów poprzemysłowych na terenie m. Piły, rozwój strefy przemysłowej Piła pld.-wsch.

(akta kontroli str. 512-521, 542-557, 728-770)

Zastępca Dyrektora GKM wyjaśniła m.in., że dane dotyczące wydatków ujmowane były w sprawozdaniach na podstawie informacji uzyskanych z MWiK i GWDA, a wydatki w zakresie rewitalizacji obszarów poprzemysłowych nie dotyczyły sieci kanalizacyjnej dla budynków mieszkalnych, tj. nie były one przeznaczone na budowę urządzeń kanalizacyjnych dla mieszkańców lecz na rozwój sfery przemysłowej. Z kolei Prezes Zarządu GWDY wyjaśnił m.in., że w zakresie wydatków na biogazownię, GWDA nie wykazała w 2018 r. kosztów wykonania analizy dostosowania układu technologicznego oczyszczalni ścieków do przyjęcia ładunku zanieczyszczeń w odciekach po wprowadzeniu fermentacji ZKF⁸⁶ podając tylko koszty związane z wykonaniem dokumentacji projektowej węzła fermentacji mezofitowej przy oczyszczalni ścieków - zgodnie z poleceniem zawartym w kolumnie, w której te koszty zostały ujęte. Same zaś przedsięwzięcia ujęte w KPOŚK były inwestycjami kosztownymi, liczonymi w milionach złotych i zostały wpisane do KPOŚK ze względu na planowane starania o dotację lub dofinansowanie na ich zrealizowanie. Dodał, że GWDA do KPOŚK podaje jedynie część inwestycji ponieważ planuje także przedsięwzięcia, dla których nie jest możliwe wykazanie nowego efektu ekologicznego. Do KPOŚK spółka nie podaje także zadań, co do których posiada wiedzę, że niemożliwe jest uzyskanie na nie finansowania zewnętrznego. Prezes Zarządu GWDA wskazał ponadto, że biogazownia jest istotna ale nie niezbędna z punktu widzenia pracy oczyszczalni ponieważ technologia psychrofilowej fermentacji osadów jest technologią mało wydajną i uzależnioną od warunków atmosferycznych, a budując biogazownię GWDA chce pozyskać biogaz i produkować na własne potrzeby część energii elektrycznej, co nie ma wpływu na efekt ekologiczny oczyszczania ścieków. W odniesieniu do pozostałych wydatków poniesionych na oczyszczalnię w latach 2018 i 2019, tj. odpowiednio: 1 139,4 tys. zł oraz 459,0 tys. zł wyjaśnił, że zostały one poniesione na remonty i modernizację oczyszczalni i były wydatkami - według wiedzy pracowników GWDY - które nie mogły być wpisane do KPOŚK, ponieważ nie można było dla nich określić nowych celów ekologicznych, albowiem oczyszczalnia spełnia wymagania co do jakości odprowadzonych ścieków oraz przepustowości.

(akta kontroli str. 1821-1878, 1946-1964, 2316-2327, 2330-2332)

NIK wskazuje, że opublikowana przez PGW Wody Polskie instrukcja przewidywała wykazanie w sprawozdaniach wielkości nakładów poniesionych na inwestycje w zakresie zbiorczych systemów kanalizacyjnych oraz na inwestycje w zakresie oczyszczalni ścieków komunalnych bez rozróżnienia czy dotyczą one mieszkańców czy obiektów przemysłowych.

⁸⁵ Jw.

⁸⁶ Zamknięte komory fermentacyjne.

Realizowane w Mieście, w okresie objętym kontrolą, cztery zadania nieuwjęte w KPOŚK, dotyczące budowy sieci kanalizacyjnej w ulicach: al. Wojska Polskiego, Wałeckiej, Okrężnej i Błotnej, Bydgoskiej i Świerkowej, Bazaltowej zostały zrealizowane w terminie.

(akta kontroli str. 2310-2327, 2330-2333, 2322, 2314, 1928-1931, 1970-1971, 2364-2367)

1.4.4. Ustalony w Urzędzie, na potrzeby kontroli NIK, wskaźnik zbierania siecią⁸⁷, wynosił w Mieście, w latach 2018, 2019 oraz 2020 (do 30 września) odpowiednio: 98,70%, 98,74% oraz 98,80%, natomiast w Aglomeracji, za dwa pierwsze ww. lata odpowiednio: 97,46% i 97,42%⁸⁸. Te dwie wartości były niższe od prezentowanych na stronach internetowych PGW Wód Polskich⁸⁹, odpowiednio: 1,15 pp.⁹⁰, 1,65 pp.⁹¹. Wynikało to z uproszczonego sposobu liczenia wskaźnika w Urzędzie, jako relacji liczby mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnej do liczby mieszkańców ogółem.

Natomiast przyrost liczby rzeczywistych mieszkańców podłączonych do sieci wyniósł w latach 2018, 2019 oraz 2020 (do 30 września), w Aglomeracji odpowiednio: 245, 171 oraz 117 osób, natomiast w Mieście odpowiednio: 195, 152 oraz 95 osób.

(akta kontroli str. 2210-2218)

1.4.5. Przyrost liczby rzeczywistych mieszkańców szacowany dla nieruchomości, które miały być podłączone w związku z realizacją zaplanowanych w AKPOŚK 2017 inwestycji planowano osiągnąć do końca 2021 r. Jednak, jak wynikało z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora GKM, planowany, najdalszy termin realizacji jednej z tych inwestycji to 31 grudnia 2028 r. a przyłączenia ostatniej nieruchomości to 31 grudnia 2038 r. Odnosząc się do faktu, że takie założenia uniemożliwiały realizację zaplanowanego wskaźnika zbierania siecią, podała ona, że w 2017 r.⁹² takiej perspektywy nie zakładano oraz iż wynika ona z doświadczeń MWiK nabytych w ostatnich latach.

W publikowanym na stronach internetowych PGW Wód Polskich sprawozdaniu z realizacji KPOŚK za 2019 r. podano⁹³, że Aglomeracja nie spełnia warunku pierwszego dyrektywy EWG (% skanalizowania), a tym samym uznano⁹⁴, że równocześnie nie spełnia pozostałych jej warunków.

(akta kontroli str. 459-473, 1934-1945)

1.4.6. Miasto, w terminie określonym w art. 89 ust. 1 Prawa wodnego, tj. 31 stycznia 2019 r. oraz 27 lutego 2020 r.⁹⁵ przekazało PGW Wodom Polskim, po wcześniejszym uzgodnieniu elektronicznej wersji, sprawozdania z realizacji KPOŚK za lata 2018 oraz 2019. Wersje papierowe sprawozdań nie wymagały poprawek.

(akta kontroli str. 512-521, 547-557, 739-767, 2140-2142, 2200-2202, 2368-2381)

⁸⁷ Jako relacja liczby mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnej do liczby mieszkańców ogółem. W Urzędzie pozyskano dane niezbędne do ustalenia tego wskaźnika z prowadzonej ewidencji ludności oraz z informacji otrzymanych z Gminy, MWiK i GWDA.

⁸⁸ Brak danych według stanu na 30 września 2020 r. ze względu na brak informacji w tym zakresie z Gminy.

⁸⁹ https://www.wody.gov.pl/images/Pliki_do_pobrania/kpos/KPOSK_Polska_RZGW_2019.xls I_d aglomeracji : PLWL004 (odsłona w dniu 27 stycznia 2021 r.)

⁹⁰ Kol. nr 53 formularza.

⁹¹ Kol. nr 60 formularza.

⁹² Tj. na etapie planowania V AKPOŚK.

⁹³ W kolumnach 22-26.

⁹⁴ Zastosowano hierarchię zgodności z artykułami 3, 4, 5 i 10 dyrektywy 91/271/EWG.

⁹⁵ Terminy te przypadały na 31 stycznia 2019 r. oraz 28 lutego 2020 r.

Ujęte w sprawozdaniach z realizacji KPOŚK informacje za lata 2018 - 2019, dotyczące m.in., systemów kanalizacji zbiorczej, oczyszczalni ścieków komunalnych, komunalnych osadów ściekowych, pokrywały się z danymi przekazanymi do Urzędu przez spółki miejskie oraz Gminę. Nie wszystkie dane były jednak rzetelne⁹⁶.

(akta kontroli str. 512-521, 547-667, 728-770)

Dane w corocznych sprawozdaniach z realizacji KPOŚK sporządzonych przez PGW Wody Polskie i opublikowanych na stronie internetowej⁹⁷ pokrywały się z danymi ujętymi w sprawozdaniach przekazanych PGW Wodom Polskim przez Miasto.

(akta kontroli str. 512-521, 547-557, 728-770)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W sporządzonych przez Miasto i przekazanych do PGW Wody Polskie sprawozdaniach z realizacji KPOŚK, o których mowa w art. 89 ust. 1 Prawa wodnego, za lata 2018 oraz 2019 zawarte były nierzetelne dane.

Niezgodnie z ustalonym w trakcie kontroli NIK stanem faktycznym podawano liczbę mieszkańców obsługiwanych taborom asenizacyjnym. W sprawozdaniu z realizacji KPOŚK za 2018 r. (kolumna 26) i za 2019 r. (kolumna 24) nie ujęto odpowiednio: 48 i 101 mieszkańców korzystających z taboru asenizacyjnego, tj. odpowiednio 3,5% i 6,4% wszystkich takich mieszkańców w Aglomeracji. Ze sprawozdań składanych do Urzędu przez przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, o których mowa w art. 9o ucpg wynikało, że obsługiwane są przez tych przedsiębiorców także nieruchomości wyposażone w zbiorniki bezodpływowe, które nie widniały w gminnej ewidencji takich urządzeń, o której mowa w art. 3 ust. 3 ww. ustawy⁹⁸. Z kolei z gminnej ewidencji ludności prowadzonej w Urzędzie wynikała liczba mieszkańców nieruchomości wyposażonych w ww. zbiorniki - zarówno te niewykazane w ewidencji, jak i te wykazane, przy czym w tej drugiej grupie, na potrzeby sprawozdania z realizacji KPOŚK w Urzędzie przyjęto nieprawidłowe wartości.

(akta kontroli str. 2062-2120, 2203-2209, 2224-2242, 2382-2397)

Zastępca Dyrektora GKM wyjaśniła m.in., że dane o liczbie osób korzystających ze zbiorników bezodpływowych i obsługiwanych przez przydomowe oczyszczalnie ścieków za rok 2018 i 2019 zostały pozyskane telefonicznie z Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu.

(akta kontroli str. 2386-2390)

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto było organizacyjnie przygotowane do realizacji zadań w zakresie zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych, które przypisano komórce organizacyjnej Urzędu oraz miejskim spółkom. W zakresach czynności części pracowników GKM nie ujęto jednak niektórych zadań z zakresu gospodarki ściekowej, co nie sprzyjało zachowaniu standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych ujętych w punktach II.A.3 i II.C.10. załącznika do Komunikatu nr 23. Dokonano przeglądu obszarów i granic Aglomeracji oraz zaistniałych zmian jej RLM. Uchwałę w sprawie wyznaczenia obszaru, wielkości i granic Aglomeracji Rada Miasta podjęła przed utratą mocy przez poprzednio regulujący te kwestie akt prawa miejscowego.

⁹⁶ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁹⁷ Przedkładane ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej (art. 91 Prawa wodnego).

⁹⁸ Nieprawidłowość dotyczącą nierzetelnego prowadzenia ww. ewidencji opisano w „Sekcji nieprawidłowości” obszaru drugiego niniejszego wystąpienia.

Zaplanowano niezbędne przedsięwzięcia służące prawidłowej realizacji gospodarki ściekowej w Aglomeracji. Sprawozdania z realizacji KPOŚK za 2018 i 2019 rok zostały terminowo przekazane, jednak w jednej pozycji zawierały nierzetelne dane.

OBSZAR

2. Sprawowanie nadzoru nad postępowaniem ze ściekami komunalnymi na obszarze gminy

2.1. Sprawowanie nadzoru nad ściekami komunalnymi na obszarze gminy.

Opis stanu faktycznego

2.1.1. Liczba korzystających z sieci kanalizacyjnej mieszkańców Miasta (zameldowanych na stałe lub na okres powyżej trzech miesięcy) wyniosła, według stanu na: 31 grudnia 2018 r. 71 521 osób, 31 grudnia 2019 r. - 69 487, 30 września 2020 r. - 66 963. W każdym z ww. lat było to 98,6% ogółu mieszkańców. W odniesieniu do liczby mieszkańców Miasta publikowanej przez GUS⁹⁹, współczynnik ten był niższy i kształtował się, w poszczególnych latach na poziomie odpowiednio: 97,4%, 95,0%, 91,8%. Ilość odprowadzonych ścieków przez tych mieszkańców wyniosła odpowiednio: 5 997,8 tys. m³, 5 514,0 tys. m³, oraz 4 143,6 tys. m³.

Liczba mieszkańców zbierających i oczyszczających ścieki w przydomowych oczyszczalniach ścieków w 2018 r. wyniosła 135 (tj. 0,19% ogółu mieszkańców zameldowanych). W 2019 r. było to 128 osób (0,18%), a w 2020 r. (do 30 września): 127 osób (0,19%). Ilość wytworzonych przez nich ścieków wyniosła odpowiednio: 2,2 tys. m³, 1,6 tys. m³ oraz 1,2 tys. m³. Natomiast zbierających nieczystości ciekłe w bezodpływowych zbiornikach było odpowiednio: 870 (1,20%), 867 (1,23%) oraz 825 (1,22%) osób. Wytworzyły one, według danych Urzędu, pozyskanych z GWDA, odpowiednio: 13,6 tys. m³, 9,2 tys. m³, oraz 6,9 tys. m³ ścieków, natomiast według sprawozdań przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych ilość ta wyniosła odpowiednio: 16,7 tys. m³, 15,7 tys. m³ oraz 13,3 tys. m³.

(akta kontroli str. 499-511, 1821-1851, 2022-2046)

2.1.2. Oględziny przeprowadzone 21 października 2020 r. wykazały, że ewidencje zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ucpg, prowadzone były przez podinspektora ds. infrastruktury technicznej w GKM, w formie elektronicznych plików tekstowych, odrębnie dla poszczególnych lat. Ewidencje te zawierały dane o lokalizacji nieruchomości, a w przypadku gdy właścicielem danej nieruchomości była jednostka organizacyjna - jej nazwę lub ogólne określenie charakteru działalności bez bliższych danych identyfikacyjnych¹⁰⁰.

Ewidencje za lata 2018, 2019 oraz 2020 (według stanu na 30 września) zawierały informacje o odpowiednio: 407, 406 i 406 zbiornikach bezodpływowych oraz o 45, 43 i 43 przydomowych oczyszczalniach ścieków na terenie Miasta. Nie ujęto w nich jednak wszystkich ww. urządzeń i nie dawały one możliwości monitorowania częstotliwości opróżniania ww. zbiorników oraz częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych z ww. przydomowych oczyszczalni¹⁰¹.

(akta kontroli str. 499-510, 969-984, 2072-2120)

⁹⁹ A także na stronie www. miasta Piły pod adresem: <http://www.pila.pl/pl/ludnosc-miasta.html>.

¹⁰⁰ Np. „Usługi handlowe”.

¹⁰¹ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W okresie objętym kontrolą, w 2019 roku, pracownicy Urzędu przeprowadzili kompleksową kontrolę nieruchomości ujętych w prowadzonej ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków.

(akta kontroli str. 442-444, 2022-2046)

Analiza posiadanych przez Urząd danych, dotyczących jedynej nieskanalizowanej ulicy w Mieście¹⁰² wykazała, że nieruchomości ujęte się w ewidencji nieruchomości i ewidencji adresowej znajdowały się w ewidencji zbiorników bezodpływowych.

(akta kontroli str. 1811, 1924)

2.1.3. W Urzędzie sporządzono i terminowo przekazano do GUS sprawozdania SG-01 Statystyka gminy: gospodarka mieszkaniowa i komunalna, za lata 2018 oraz 2019, sporządzane na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca o statystyce publicznej¹⁰³. Liczba zbiorników bezodpływowych, wykazanych w załącznikach do ww. sprawozdań za 2018 r. oraz za 2019 r., była odpowiednio: o 18 oraz o 203 mniejsza niż liczba obiektów ujęta w prowadzonej przez Urząd ewidencji, przy czym w latach tych, co najmniej 138 zbiorników dotyczyło podmiotów innych niż gospodarstwa domowe.

Zastępca Dyrektora WGK, wyjaśniła, że prowadzone przez Urząd ewidencje obejmowały wszystkie zbiorniki bezodpływowe, natomiast w sprawozdaniach wykazano liczbę tych, z których korzystały gospodarstwa domowe.

(akta kontroli str. 505-510, 2224-2242)

2.1.4. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie posiadano wiedzy czy właściciele wszystkich nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe zawarli pisemne umowy na ich opróżnianie, nie prowadzono analiz w tym przedmiocie, ani też kontroli¹⁰⁴.

Część nieruchomości, których właściciele zawarli takie umowy w Urzędzie ustalono w trakcie kontroli NIK¹⁰⁵ na podstawie danych uzyskanych od jednego z przedsiębiorców prowadzących na terenie Miasta działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Według tych danych, w poszczególnych latach objętych kontrolą, odpowiednio 278 (tj. 70,5 % ujętych w ewidencji), 286 (70,4 %), 288 (70,9 %) właścicieli nieruchomości, na których znajdowały się zbiorniki bezodpływowe, zawarło umowy z uprawnionymi przedsiębiorcami na opróżnianie tych zbiorników.

(akta kontroli str. 1768-1769, 1773, 1933, 2362)

2.1.5. W latach 2018, 2019 (według stanu na 31 grudnia), 2020 (według stanu na 30 września) liczba przedsiębiorców posiadających zezwolenie Prezydenta na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych wynosiła odpowiednio: pięć, dziewięć oraz dziesięć.

W Urzędzie prowadzono ewidencję udzielonych i cofniętych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, o której mowa w art. 7 ust. 6b ucpg. Ewidencja była zgodna z danymi dotyczącymi liczby podmiotów prowadzących działalność w ww. zakresie. Ujęto w niej (według stanu na 30 września 2020 r.) 11 przedsiębiorców, w tym w odniesieniu do jednego z nich wskazano,

¹⁰² Według oświadczenia Zastępcy Dyrektora GKM.

¹⁰³ Dz. U. z 2020 r., poz. 443, ze zm.

¹⁰⁴ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹⁰⁵ W dniu 2 grudnia 2020 r.

że zezwolenie zostało cofnięte. W okresie objętym nie kontrolowano jednak zgodności prowadzonej przez ww. przedsiębiorców działalności z warunkami wydanych im zezwoleń¹⁰⁶. Przedsiębiorcy – z jednym wyjątkiem¹⁰⁷ – składali kwartalne sprawozdania, o których mowa w art. 9o ucpg.

W latach 2018-2020 (III kwartały) Prezydent nie zweryfikował żadnego z 75 sprawozdań złożonych terminowo przez dziewięciu przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. W Urzędzie nie korzystano z ujętej w art. 9p ust. 1 możliwości zobowiązania tych podmiotów do okazania dokumentacji, na podstawie której sprawozdanie te zostały sporządzone.

NIK wskazuje, że w toku kontroli stwierdzono, iż dwóch przedsiębiorców, w 13 sprawozdaniach nie ujęło części wymaganych danych¹⁰⁸, co może wskazywać na konieczność korzystania przez Prezydenta z uprawnienia do weryfikowania tych sprawozdań. Konsekwencją stwierdzenia nierzetelnie sporządzonego sprawozdania jest obligatoryjne wzywanie przedsiębiorcy do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 14 dni (art. 9p ust. 2 ucpg), a także nałożenie kary pieniężnej (art. 9 zb ust. 1b w zw. z art. 9 xb ucpg).

(akta kontroli str. 985-1015, 2224-2242, 2362)

2.1.6. Żadna miejska jednostka organizacyjna nie prowadziła na obszarze Miasta działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych – zajmowali się tym wyłącznie przedsiębiorcy. Ilość ścieków odebrana z nieruchomości z terenu Miasta, wykazana w sprawozdaniach złożonych przez tych przedsiębiorców w latach 2018, 2019, 2020 (do 30 września) wyniosła odpowiednio: 16,7 tys. m³ (ścieki przemysłowe nie zostały wykazane), 15,8 tys. m³ (w tym 0,09 tys. m³ to ścieki przemysłowe), 13,4 tys. m³ (w tym 0,1 tys. m³ to ścieki przemysłowe). Ilość ścieków wykazana w 2018 r. była o 2,7 tys. m³ większa niż wykazana przez Miasto w sprawozdaniu z realizacji KPOŚK za ten rok dla całej Aglomeracji.

(akta kontroli str. 1879-1889, 2362,)

Zastępca Dyrektora GKM wyjaśniła, że dane dotyczące ścieków odprowadzanych taborem asenizacyjnym ujmowane były w sprawozdaniach z realizacji KPOŚK na podstawie informacji uzyskanych z GWDA. Z kolei Prezes Zarządu GWDA wskazał m.in., że dane, które opierają się bezpośrednio na sprawozdaniach od podmiotów obsługujących szamba, w jego ocenie, należy uznać za bardziej precyzyjne, m.in. z uwagi na to, iż GWDA nie posiada informacji o ilościach ścieków przekazywanych do punktu zlewnego na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 1821-1851, 2022-2046, 2316-2327)

¹⁰⁶ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹⁰⁷ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹⁰⁸ Niezależnie do sprawozdania wykazu właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem jeden z przedsiębiorców zawarł umowę, pomimo wykazywania odbioru ścieków (art. 9o ust. 4 ucpg); niewykazanie: ilości i rodzaju odebranych nieczystości ciekłych (art. 9o ust. 3 pkt 3 ucpg); adresów oczyszczalni, do których przetransportowano nieczystości (art. 9o ust. 3 pkt 4 ucpg); liczby właścicieli, od których zostały odebrane nieczystości ciekłe (art. 9o ust. 3 pkt 6 ucpg); wyrażonej w m³, ilości nieczystości ciekłych odebranych z obszaru Miasta oraz przekazanych do stacji zlewniej, z dokładnością do jednego miejsca po przecinku (objaśnienie zawarte w pkt 4 do wzoru sprawozdania (załącznik nr 4) wprowadzonego rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (Dz. U. poz. 1627).

Kwartalna liczba właścicieli nieruchomości, od których odebrane zostały nieczystości ciekłe wynosiła w 2018 r.: od 392 do 412; w 2019 r. od 358 do 400; w 2020 r. (do 30 września): od 393 do 431.

(akta kontroli str. 1879-1889)

2.1.7. W trakcie trwania kontroli nie przedłożono analiz będących w Urzędzie źródłem pozyskiwania wiedzy o ilości ścieków powstających na terenie Miasta. Zastępca Dyrektora GKM wyjaśniła m.in., że dane takie pozyskiwane były z GWDA, natomiast w odniesieniu do ścieków gromadzonych w zbiornikach bezodpływowych – na podstawie ustaleń własnych Urzędu (szacunkowa ilość zużytej wody na jednego mieszkańca¹⁰⁹), przy czym w innych wyjaśnieniach podała, że dane te pozyskiwano z GWDA¹¹⁰. Ponadto w MWiK, na potrzeby tej spółki, prowadzono rejestry dotyczące ilości ścieków, a faktyczne ich ilości określone były w oparciu o przepływomierz. Dodała, że na wylocie oczyszczalni znajduje się przepływomierz ścieków surowych, a zgodnie z posiadanym pozwoleniem wodno-prawnym GWDA posiada także opomiarowany wylot ścieków oczyszczonych.

(akta kontroli str. 1821-1851, 2022-2046)

2.2. Zwiększanie liczby użytkowników sieci kanalizacyjnej

2.2.1. Dane o liczbie nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej, a posiadających w latach 2017 – 2020 techniczną możliwość takiego podłączenia, w Urzędzie pozyskano od MWiK, w toku kontroli NIK¹¹¹. W Spółce tej identyfikowano nieruchomości (punkty adresowe), które są podłączone do sieci wodociągowej, a nie są do sieci kanalizacyjnej. W latach 2018, 2019, 2020 (do 30 września) było ich odpowiednio: 215 (497 osób zameldowanych), 222 (511) i 197 (450).

(akta kontroli str. 1776-1800)

W trakcie kontroli ustalono¹¹², że w latach 2017, 2018, 2019 (według stanu na 31 grudnia) oraz 2020 (według stanu na 30 września), liczba nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej:

- oddanej do użytkowania w okresie lat 2015-2017¹¹³, wynosiła odpowiednio: 48 (w których zameldowanych było 119 osób); 39 (96); 27 (79) i 26 (77) spośród, odpowiednio: 68 (177); 48 (119); 39 (96); 27 (79) nieruchomości, których właściciele mieli techniczną możliwość podłączenia ich do sieci;
- oddanych do użytkowania od 2018 r.¹¹⁴ wynosiła odpowiednio (licząc od końca roku 2018): jedna (brak osób zameldowanych); osiem (16); sześć (16) spośród, odpowiednio: pięciu (pięć osób); 12 (36); 14 (28).

(akta kontroli str. 1764-1767, 1801-1803, 1806-1807, 1972-1974, 2348-2350)

W latach 2018 – 2020 (30 września 2020 r.) nie zostało wszczęte żadne postępowanie administracyjne zmierzające do wydania decyzji nakazującej właścicielowi nieruchomości podłączenie do sieci kanalizacyjnej¹¹⁵. Żadna z takich decyzji nie została też w okresie objętym kontrolą wydana, ani nie dokonano podłączenia do sieci kanalizacyjnej w trybie wykonania zastępczego. Wobec żadnego z właścicieli nieruchomości nie zostało też sporządzone zawiadomienie

¹⁰⁹ Pismo z 5 stycznia 2021 r.

¹¹⁰ Pismo z 19 stycznia 2021 r.

¹¹¹ Na potrzeby sporządzenia żadnych zestawień.

¹¹² Na podstawie zbadanej próby inwestycji.

¹¹³ Tj. w ul.: Kukulczej, Wybickiego, Małgorzaty, Młodych, Wiśniowej, Zamiejskiej, Brzaskwiniowej, Poznańskiej, Targowej, Bocianie, Kolibrowej, Łabędziej, Składowej, Kamiennej i os. Kalina.

¹¹⁴ Tj. w ul: Wojska Polskiego, Kamiennej, Żeglarskiej, Błotnej, Bydgoskiej, Świerkowej, Bazaltowej i Granitowej.

¹¹⁵ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

o wykroczeniu polegającym na nieprzyłączeniu nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej (art. 10 ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 ucpg).

(akta kontroli str. 2348)

2.2.2. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie prowadzono działań informacyjno-edukacyjnych dla zwiększenia liczby użytkowników wybudowanych sieci kanalizacyjnych. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora GKM, działania takie prowadzone były przez MWiK, której pracownicy lokalizowali przyszłych klientów na podstawie danych ewidencyjnych¹¹⁶, a następnie kontaktowali się z nimi.

(akta kontroli str. 870-879)

2.2.3. W badanym okresie Miasto nie uruchomiło żadnego programu, umożliwiającego mieszkańcom uzyskanie dofinansowania podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej oraz nie występowało z wnioskami do funduszy zewnętrznych o przyznanie dofinansowania do wykonania takich przyłączeń. Jak podała Zastępca Dyrektora GKM, przy tak wysokim stopniu skanalizowania Miasta, nie było możliwości pozyskania środków zewnętrznych.

(akta kontroli str. 870-879)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prowadzone w Urzędzie ewidencje zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ucpg były częściowo nierzetelne, a ponadto nie dawały możliwości monitorowania częstotliwości opróżniania ww. zbiorników oraz częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych z ww. oczyszczalni. W całym okresie objętym kontrolą, w ewidencjach tych nie ujęto ośmiu zbiorników bezodpływowych oraz dwóch przydomowych oczyszczalni. Ewidencje te zawierały odpowiednio kolumny: „Lp.”, „adres (ulica lokalizacja)”, „numer”, „uwagi”, „działka nr”, „obr nr” oraz: „Lp.”, „adres - ulica nr/lub lokalizacja”, „nazwa podmiotu osoba fizyczna/osoba prawna”, „obr nr”, „działka nr”, „uwagi”. W żadnej z tych kolumn nie zawarto danych m.in. o pojemności zbiorników bezodpływowych oraz o zużyciu wody na danej nieruchomości, co pozwalałoby oszacować czas zapełniania się ww. urządzeń, a w konsekwencji określić częstotliwość ich opróżniania. Brak było też danych pozwalających oszacować niezbędną częstotliwość pozbywania się ww. osadów.

(akta kontroli str. 1808-1810, 1812-1814, 2203-2209, 2222-2242, 2244-2266, 2362-2363)

Zastępca Dyrektora GKM wyjaśniła m.in., że tworząc ewidencje i weryfikując ich kompletność Miasto korzystało z informacji, które pozyskano w oparciu o decyzje o pozwoleniu na budowę wydawane przez Starostę Piłskiego, kontrole Straży Miejskiej, dostarczane co miesiąc wykazy o podpisanych i rozwiązanych umowach przez jednego z przedsiębiorców prowadzącego działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz, w roku 2020, w oparciu o informacje znajdujące się na portalu internetowym¹¹⁷. Dodała, że częstotliwość opróżniania ww. zbiorników jest weryfikowana na podstawie informacji o ilości zużytej wody pozyskiwanej z MWiK, na potrzeby kontroli przeprowadzanych przez pracowników Urzędu. Z kolei częstotliwość pozbywania się komunalnych osadów ściekowych wynika wprost z technologii danej

¹¹⁶ Pozyskanych z zasobów geodezyjnych Starostwa Powiatowego w Pile.

¹¹⁷ <http://powiatpilski.giportal.pl>.

oczyszczalni ścieków, a prawidłowe jej funkcjonowanie uzależnione jest od właściwej jej eksploatacji przez użytkownika.

(akta kontroli str. 1756-1763, 1821-1851)

NIK wskazuje, że ww. osiem zbiorników i dwie oczyszczalnie nie figurowały w ewidencjach przez cały okres objęty kontrolą, a więc pomimo przywołanych w wyjaśnieniach licznych źródeł tworzenia i weryfikacji tych ewidencji, nie udało się ich zaktualizować w tym zakresie przez blisko trzy lata. NIK nie neguje ww. sposobu określania częstotliwości opróżniania przedmiotowych urządzeń. Rzecz jednak w tym, że w świetle przywołanych przepisów, to wyłącznie dane zawarte w ewidencji – tj. bez podejmowania jakichkolwiek dodatkowych czynności – mają umożliwiać monitorowanie (kontrolę) częstotliwości niniejszych działań. Brak danych chociażby o zużyciu wody uniemożliwiał takie monitorowanie w oparciu o ewidencje.

2. W latach 2018-2020 (III kwartały), w stosunku do właścicieli 41 nieruchomości, wbrew wymogowi określonemu w art. 5 ust. 7 ucpg nie wydawano decyzji nakazujących im wykonanie obowiązku przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, a w konsekwencji nie prowadzono też, w zw. z art. 5 ust. 9 ucpg, ewentualnych postępowań egzekucyjnych w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹¹⁸. Spośród ww. nieruchomości, 26 miało dostęp do sieci jeszcze przed 1 stycznia 2018 r., a pozostałe: jedna, osiem i sześć odpowiednio już w: 2018, 2019 i 2020 r.¹¹⁹ i ich właściciele powinności tej nie zrealizowali.

(akta kontroli str. 2348-2350, 2352-2355,)

Zastępca Dyrektora GKM wyjaśniła m.in., że obowiązujące przepisy prawa nie obligowały Urzędu do prowadzenia wykazu takich nieruchomości oraz, iż Urząd mógł informacje o nich otrzymać od MWiK. Podała, że nie wszczynano postępowań administracyjnych w omawianych przypadkach, lecz prowadzono działania pozaustawowe polegające na namawianiu i zachęcaniu mieszkańców do podłączenia nieruchomości do istniejących lub nowo budowanych sieci kanalizacyjnych. Dodała, że w Urzędzie przez szereg lat analizowano postępowania prowadzone przez inne gminy, które ostatecznie nie przyniosły zamierzonych efektów.

(akta kontroli str.1914-1925 2224-2242)

NIK wskazuje, że: w myśl art. 5 ust. 6 w zw. ust. 1 pkt 2 ucpg, Prezydent sprawuje nadzór nad wykonaniem przedmiotowego obowiązku. W świetle niebudzącej wątpliwości interpretacyjnych treści art. 5 ust. 7 ucpg, w przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązków, o których mowa w ust. 1-4, organ wykonawczy gminy jest co do zasady zobligowany¹²⁰ do wydania przedmiotowej decyzji, a przywołane w wyjaśnieniach okoliczności nie należą do wyjątków określonych w art. 5 ust. 8 ucpg¹²¹, dających podstawę do jej niewydawania. Przepisy ucpg nie określają terminu przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, a więc powinno to nastąpić bez zbędnej zwłoki. Przy odmiennej interpretacji, przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 ucpg de facto by nie obowiązywał, a odkładanie wykonania niniejszego obowiązku mogłoby trwać w nieskończoność. W opisanych sytuacjach, niepodłączenie do sieci trwa (według stanu na koniec III kwartału 2020 r.) nawet blisko trzy lata - a nie taka z pewnością była intencja racjonalnego ustawodawcy.

¹¹⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1438, ze zm.

¹¹⁹ Minęło co najmniej sześć miesięcy od oddania inwestycji do użytkowania.

¹²⁰ „Wydaje”, a nie „może wydać”.

¹²¹ Ust. 7 nie dotyczy obowiązków, o których mowa w ust. 1 pkt 3-3b.

Tolerowanie niepodłączania nieruchomości do istniejących sieci kanalizacyjnych nie sprzyja też optymalizacji ich wykorzystywania, także z punktu widzenia kryterium gospodarności.

3. W latach 2018-2020 (III pierwsze kwartały) w Urzędzie, wbrew wymogom art. 6 ust. 5a oraz art. 9u ust. 1 ucp, nie kontrolowano wywiązywania się właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe z obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3b i 6 ust. 1 ww. ustawy. Zgodnie z przywołanymi przepisami:

- właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku m.in. przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi;
- właściciele tych nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, wykonując ww. obowiązek, są zobligowani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez m.in. przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi;
- Prezydent sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy, w tym kontroluje posiadanie ww. umów i dowodów.

Ponadto, w myśl art. 5 ust. 6 w zw. ust. 1 pkt 3b ucp, Prezydent sprawuje także nadzór nad realizacją przedmiotowych obowiązków.

(akta kontroli str. 1914-1925, 2224-2242, 2348)

Zastępca Dyrektora GKM wyjaśniła, że kompleksową kontrolę zaplanowano na 2020 r., jednak odstąpiono od jej przeprowadzenia ze względu na sytuację epidemiczną. Dodała, że po stwierdzeniu nieprawidłowości z pracownikiem wykonującym ten zakres czynności nastąpiło rozwiązanie umowy o pracę.

(akta kontroli str. 9-11, 442-444, 1756-1763)

NIK wskazuje, że na skutek m.in. braku przedmiotowych kontroli nie ustalono w okresie objętym kontrolą właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli przedmiotowych umów, w związku z czym Miasto nie organizowało – co również obowiązkowe – opróżniania zbiorników bezodpływowych w trybie art. 6 ust. 6-10 ucp. Stwarza to ryzyko, że nie wszystkie zbiorniki bezodpływowe na terenie Miasta były prawidłowo opróżniane, tj. m.in. z właściwą częstotliwością oraz przez upoważnione do tego podmioty, a także, iż te nieczystości ciekłe mogły nie trafiać do oczyszczalni ścieków, co mogłoby skutkować zanieczyszczeniem wód lub powierzchni ziemi.

NIK dostrzega jednocześnie, że w toku kontroli, w oparciu o dane pochodzące od jednego z przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, w Urzędzie ustalono, że według stanu na 31 grudnia lat 2018, 2019 i na 30 września 2020 r. odpowiednio: 129, 120 i 118 właścicieli nieruchomości nie zawarło pisemnych umów których przedmiotem było korzystanie z ww. usług¹²².

Zastępca Dyrektora GKM wyjaśniła, że właściciele, którzy nie zawarli przedmiotowych umów opróżniali te zbiorniki na telefoniczne zgłoszenia do podmiotów posiadających zezwolenia.

(akta kontroli str. 1768-1769, 1821-1851, 2022-2046, 2362)

¹²² Informacja wynikająca z działania arytmetycznego polegającego na odjęciu od liczby nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe liczby nieruchomości w stosunku do których ww. przedsiębiorca zawarł z ich właścicielami umowy na wywóz nieczystości. Przedsiębiorca ten w latach objętych kontrolą wywoził nieczystości ciekłe z od 67,0 do 69,6% zbiorników bezodpływowych na terenie Miasta.

NIK wskazuje, że w świetle treści ww. przepisów, z formalnoprawnego punktu widzenia, w razie nieudokumentowania przez właściciela nieruchomości faktu zawarcia umowy na usługę opróżniania zbiornika bezodpływowego i transportu nieczystości ciekłych¹²³, konieczne jest wydanie decyzji z art. 6 ust. 7 ww. ustawy, a także jej ewentualne przedłużanie w trybie art. 6 ust. 10 ucpg.

4. W całym okresie objętym kontrolą, tj. przez blisko trzy lata, w Urzędzie nie kontrolowano zgodności prowadzonej przez przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z warunkami wydanych im zezwoleń, co istotnie zwiększało ryzyko przeoczenia okoliczności uzasadniających m.in. obligatoryjne cofnięcie tych zezwoleń w ramach przysługujących Prezydentowi, kompetencji nadzorczych. W myśl art. 9u ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 2 ucpg, Prezydent sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy, a jeżeli przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie, nie wypełnia określonych w nim warunków, wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszania tych warunków - a jeżeli przedsiębiorca mimo wezwania nadal narusza te warunki, Prezydent cofa, w drodze decyzji, zezwolenie bez odszkodowania.

W tym kontekście, zasygnalizować należy, że w dziewięciu sprawozdaniach wykazane przez trzech przedsiębiorców dane wskazywały na to, iż odebrane ścieki w łącznej ilości 10 794,98 m³ przekazane zostały do oczyszczalni: AQUANET Chludowo (0,3 m³)¹²⁴, ELMECH-UJŚCIE (10 636,78 m³)¹²⁵, Wałcz (23 m³)¹²⁶ oraz Szydłowo (135 m³)¹²⁷, tj. do innych stacji zlewnych niż stacja zlewna na terenie oczyszczalni ścieków w Pile – Leszkowie, wskazana w zezwoleniach ww. przedsiębiorców, stosownie do wymogów art. 9 ust. 1aa ucpg.

Zastępca Dyrektora GKM wyjaśniła, że z pracownikiem wykonującym ten zakres czynności rozwiązano umowę o pracę. Dodała, że przedsiębiorcy nie przedłożyli dokumentów wyjaśniających przekazanie ścieków do innej stacji zlewnej niż wykazana w zezwoleniu, nie zgłosili także zmiany danych określonych w zezwoleniu¹²⁸. Przyznała jednocześnie, że Prezydent nie żądał od przedsiębiorców danych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1821-1851, 2024-2042, 2224-2243)

5. W latach 2018-2020 (III kwartały), w Urzędzie nie egzekwowano obowiązku przekazywania kwartalnych sprawozdań, o których mowa w art. 9o ust. 1 i 2 ucpg, od jednego z przedsiębiorców posiadających przez cały ten okres zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych¹²⁹. W myśl drugiego z przywołanych przepisów ww. sprawozdanie powinno być przekazywane Prezydentowi w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczyło. Przedsiębiorca ten nie złożył żadnego z 11 kwartalnych sprawozdań, pomimo że został zobowiązany do ich przekazywania także treścią pkt III.11 ww. zezwolenia¹³⁰.

Zastępca Dyrektora GKM wyjaśniła, że z pracownikiem wykonującym ten zakres czynności rozwiązano umowę o pracę. Zadeklarowała, że wobec tego

¹²³ Tj. w przypadku nieokazania takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi.

¹²⁴ Wykazane przez jednego z przedsiębiorców w sprawozdaniu za I oraz III kwartał 2018 r.

¹²⁵ Wykazane przez jednego z przedsiębiorców w trzech sprawozdaniach, tj.: za I kwartał 2018 r. - 3 632,56 m³, za II kwartał 2018 r. - 3 130 m³ oraz za II kwartał 2019 r. - 3 874,22 m³.

¹²⁶ Wykazane przez jednego z przedsiębiorców w I i II kwartale 2020 r.

¹²⁷ Wykazane przez przedsiębiorcę (który przekazał także ścieki do oczyszczalni Wałcz) w II i III kwartale 2020 r.

¹²⁸ Zgodnie z art. 8a ust. 2 ucpg, przedsiębiorca jest zobowiązany niezwłocznie zgłaszać m.in. prezydentowi miasta wszelkie zmiany danych określonych w zezwoleniu.

¹²⁹ Decyzja nr GKM-VI.7031.2.2016.

¹³⁰ Według informacji Prezesa Zarządu GWDY, przedsiębiorca ten w okresie objętym kontrolą dostarczył do punktu zlewnego na terenie oczyszczalni GWDA łącznie 3,1 tys. m³ ścieków pochodzących z siedziby tego podmiotu na terenie Aglomeracji.

przedsiębiorcy zostanie przeprowadzone postępowanie administracyjne w zakresie niezłożenia ww. sprawozdań.

(akta kontroli str. 1821-1851, 2224-2242, 2316-2329, 2362)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia sprawowanie nadzoru nad postępowaniem ze ściekami komunalnymi na obszarze Miasta. W Urzędzie nie dysponowano w pełni rzetelnymi ewidencjami zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, które to ewidencje nie dawały też możliwości monitorowania częstotliwości opróżniania ww. urządzeń. Nie kontrolowano wywiązywania się właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe z obowiązku pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ucpg. W efekcie tego, w okresie objętym kontrolą, nie ustalono właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli przedmiotowych umów, co obligowałoby Miasto do organizacji opróżniania tych zbiorników w trybie art. 6 ust. 6-10 ucpg. Nie kontrolowano również zgodności prowadzonej przez przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z warunkami wydanych im zezwoleń. Rozbudowywano gminną sieć kanalizacyjną, ale nie wydawano decyzji nakazujących przyłączenie nieruchomości do tej sieci w stosunku do osób, które tego obowiązku nie wykonały. Od jednego z przedsiębiorców posiadających zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych nie egzekwowano obowiązku przekazywania kwartalnych sprawozdań, o których mowa w art. 9o ust. 1 i 2 ucpg. W Urzędzie posiadano natomiast rzetelną ewidencję udzielonych i cofniętych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania i transportu nieczystości ciekłych.

OBSZAR

3. Finansowanie zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych

3.1. Zapewnienie środków na finansowanie zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych

Opis stanu faktycznego

Spośród szesnastu planowanych w latach 2018-2020 (do 30 września) przedsięwzięć dotyczących gospodarki ściekowej, uzyskano zewnętrzne współfinansowanie dla dwóch z nich. Zastępca Dyrektora GKM podała, że działania ujęte w AKPOŚK 2017 co do zasady nie mogły uzyskać dofinansowania ze względu na wysoki stopień skanalizowania Gminy.

(akta kontroli str. 1890-1895, 1904-1913)

Odnosnie do ww. dwóch współfinansowanych przedsięwzięć: MWiK uzyskała pożyczkę z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu na realizację zadania „Sieć kanalizacji sanitarnej w ul. Kamiennej w Pile etap II i III”, w kwocie 1 171,0 tys. zł, co stanowiło 86,95% kosztów kwalifikowanych tego przedsięwzięcia.

Ze środków budżetu Miasta, Urząd realizował jedno zadanie dotyczące w części gospodarki ściekowej, tj.: „Rewitalizacja obszarów przemysłowych na terenie miasta Piła - rozwój strefy przemysłowej Piła południowo-wschodnia”, które było współfinansowane z Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020. Według umowy, Instytucja Zarządzająca WRPO 2014+ przyznała Miastu na realizację całego projektu dofinansowanie w kwocie 11 044,3 tys. zł,

co stanowiło 85% wydatków kwalifikowanych projektu. Na budowę sieci kanalizacyjnych Miasto wydatkowało w okresie objętym kontrolą 556,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 1344-1724, 1946-1964, 1977-1984)

W latach 2018-2020 (do 30 września) Miasto nie udzielało dotacji celowej¹³¹ na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych, czy jednostkom sektora finansów publicznych, będącym gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Miasto nie dofinansowywało też zadań związanych z gospodarką ściekową ze środków z opłat i kar, o których mowa w art. 403 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹³².

(akta kontroli str. 2210-2217)

3.2. Finansowanie zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych

W związku z realizowanymi przedsięwzięciami w Aglomeracji, w okresie objętym kontrolą, wydatkowane zostało łącznie 10 469,0 tys. zł¹³³. W kwocie tej środki własne Miasta stanowiły 371,4 tys. zł¹³⁴, Gminy - 2 254,4 tys. zł¹³⁵, MWiK - 4 055,0 tys. zł¹³⁶ oraz GWDY - 2 432,4 tys. zł¹³⁷.

Na przedsięwzięcia realizowane w Mieście wydatkowano, łącznie 7 138,0 tys. zł, z tego:

- na kanalizację sanitarną, łącznie: 5 782,2 tys. zł: na terenach objętych „Rewitalizacją obszarów przemysłowych na terenie m. Piły, rozwój strefy przemysłowej Piła pld.-wsch.” 556,2 tys. zł¹³⁸, w tym 184,8 tys. zł to środki UE; w ul. Kamiennej: 3 355,0 tys. zł¹³⁹, w tym 1 171,0 tys. zł to pożyczka z WFOŚiGW; w ul. Młodych (by-pass - ul. Śmiłowska) kolektor tłoczny - 750,0 tys. zł¹⁴⁰; modernizacja kolektora tłoczego od ul. Śmiłowskiej do komory K-1 - 291,0 tys. zł¹⁴¹; w al. Wojska Polskiego - 501,0 tys. zł¹⁴²; w ul. Wałęckiej, Okrężnej i Błotnej - 128,0 tys. zł¹⁴³; w ul. Bydgoskiej i Świerkowej - 155,0 tys. zł¹⁴⁴; w ul. Bazaltowej - 46,0 tys. zł¹⁴⁵.
- na oczyszczalnię Gwda, łącznie: 2 328,4 tys. zł, z tego: na zastąpienie otwartego kanału zrzutowego ścieków oczyszczonych kanałem zamkniętym - 17,4 tys. zł¹⁴⁶; na modernizację oczyszczalni – biogazownię - 326,7 tys. zł¹⁴⁷; na modernizację oczyszczalni - 1 984,3 tys. zł¹⁴⁸.

Na poszczególne przedsięwzięcia w Gminie wydatkowano łącznie 2 358,4 tys. zł¹⁴⁹, z tego na kanalizację sanitarną: w Dolaszewie ul. Bukowa - 104,0 tys. zł¹⁵⁰;

¹³¹ W rozumieniu przepisów art. 127 w zw. z art. 250 ufp.

¹³² Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.

¹³³ z tego: w 2018 r. 3 099,8 tys. zł, w 2019 r. 2 882,6 tys. zł, w 2020 r. (do 30 września) 4 486,6 tys. zł.

¹³⁴ Z tego: w 2018 r. 347,7 tys. zł, w 2019 r. 12,5 tys. zł.

¹³⁵ Z tego: w 2019 r. 260,0 tys. zł, w 2020 r. (do 30 września) 1 994,4 tys. zł.

¹³⁶ Z tego: w 2018 r. 928,0 tys. zł., w 2019 r. 1 188,0 tys. zł, w 2020 r. (do 30 września) 1 939,0 tys. zł.

¹³⁷ Z tego: w 2018 r. 1 335,8 tys. zł, w 2019 r. 543,4 tys. zł, w 2020 r. (do 30 września) 553,2 tys. zł.

¹³⁸ Z tego: w 2018 r. 15,8 tys. zł, w 2019 r. 222,1 tys. zł, w 2020 r. (do 30 września) 318,3 tys. zł.

¹³⁹ Z tego: w 2018 r. 369,0 tys. zł, w 2019 r. 1 338,0 tys. zł, w 2020 r. (do 30 września) 1 648,0 tys. zł.

¹⁴⁰ Z tego: w 2018 r. 374,0 tys. zł, w 2019 r. 376,0 tys. zł.

¹⁴¹ Z tego: 100% w 2020 r. (do 30 września).

¹⁴² Z tego: 100% w 2018 r.

¹⁴³ Z tego: 100% w 2019 r.

¹⁴⁴ Z tego: 100% w 2019 r.

¹⁴⁵ Z tego: 100% w 2019 r.

¹⁴⁶ Z tego: 100% w 2018 r., następnie rezygnacja GWDY z realizacji zadania.

¹⁴⁷ Z tego: w 2018 r. 75,0 tys. zł, w 2019 r. 84,4 tys. zł, w 2020 r. (do 30 września) 167,3 tys. zł

¹⁴⁸ Z tego: w 2018 r. 1 139,4 tys. zł, w 2019 r. 459,0 tys. zł, w 2020 r. (do 30 września) 385,9 tys. zł

¹⁴⁹ Z tego: w 2018 r. 104,0 tys. zł (ze środków własnych GWDY), w 2019 r. oraz w 2020 r. (do 30 września) ze środków własnych Gminy, odpowiednio: 260,0 tys. zł oraz 1 994,4 tys. zł.

¹⁵⁰ Z tego 100% w 2018 r.

w Zawadzie (nowe osiedle) - 260,0 tys. zł¹⁵¹; w Dolaszewie osiedle Prefabet - 1 994,4 tys. zł¹⁵².

(akta kontroli str. 2365, 2367)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie podejmowano działania w celu zbilansowania środków finansowych dla terminowego zrealizowania zaplanowanej inwestycji ujętej w AKPOŚK 2017, w tym skutecznie wnioskowano o jej dofinansowanie. Miasto realizowało ponadto inne, niezaplanowane w AKPOŚK 2017 zadania wynikające z bieżąco identyfikowanych potrzeb.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag, natomiast na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

Wnioski

- 1) rzetelnego sporządzania sprawozdań z realizacji KPOŚK,
- 2) rzetelnego prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, w sposób umożliwiający monitorowanie częstotliwości opróżniania ww. urządzeń,
- 3) wydawania decyzji nakazujących właścicielom nieruchomości przyłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacyjnej, w każdym przypadku niewykonania przez nich tego obowiązku,
- 4) zorganizowania opróżniania zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie udokumentowali zawarcia umów na usługi opróżniania tych zbiorników i transportu nieczystości ciekłych,
- 5) kontroli zgodności prowadzonej przez przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z warunkami wydanych im zezwoleń,
- 6) egzekwowania od wszystkich przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych wykonywania obowiązków sprawozdawczych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹⁵¹ Z tego 100% w 2019 r.

¹⁵² Z tego 100% w 2020 r. (do 30 września).

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, maja 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler:
Maciej Andrzejewski
Starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor:
z up. Tomasz Nowiński
p.o. Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis