



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.005.01.2021

Pan
Teofil Marciniak
Burmistrz Książa Wielkopolskiego
ul. Stacha Wichury 11A
63-130 Książ Wielkopolski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/066 – Zabezpieczenie wód powierzchniowych i podziemnych
przez zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Książu Wielkopolskim, ul. Stacha Wichury 11a, 63-130 Książ Wielkopolski (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teofil Marciniak, Burmistrz Książa Wielkopolskiego, od co najmniej 5 listopada 2018 r. (dalej: Burmistrz)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie infrastruktury niezbędnej do odbierania i oczyszczania ścieków komunalnych. 2. Przygotowanie urzędu gminy do realizacji zadań związanych z odbieraniem i oczyszczaniem ścieków powstałych na terenach nieskanalizowanych. 3. Działania podejmowane przez organy gminy w celu egzekwowania od właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji obowiązku wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy oraz opróżniania tych zbiorników. 4. Działania podejmowane przez organy gminy w celu egzekwowania przestrzegania obowiązków od przedsiębiorców prowadzących usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 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	Tomasz Otworowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/20/2021 z 2 lutego 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych tj. 10 marca 2021 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem; dalej także: kontrolowany okres.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 (dalej: ustawa o NIK).

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Ze względu na opisane niżej nieprawidłowości dotyczące sposobu organizacji i nadzoru nad usuwaniem i oczyszczaniem ścieków na obszarach nieskanalizowanych, NIK negatywnie ocenia działania Gminy w zakresie stanowiącym przedmiot niniejszej kontroli.

UZASADNIENIE OCENY OGÓLNEJ

Gmina nie zapewniała infrastruktury niezbędnej do odbioru i oczyszczenia wytworzonych na jej terenie nieczystości ciekłych, co w znacznym stopniu ograniczało prowadzenie prawidłowej gospodarki ściekowej. Własna stacja zlewna oraz oczyszczalnia ścieków nie pozwalały na oczyszczenie wszystkich ścieków powstałych na terenie Gminy, zwłaszcza ścieków pochodzących ze zbiorników bezodpływowych. Oczyszczalnia umożliwiała przyjęcie jedynie 44% szacunkowej ilości wszystkich ścieków wytworzonych na obszarach nieskanalizowanych dostarczonych taborem asenizacyjnym⁴. Z 1728 nieruchomości usytuowanych na terenach nieskanalizowanych, na koniec 2020 r. 71% było wyposażonych w zbiornik bezodpływowy lub przydomową oczyszczalnię ścieków, z czego 62% właścicieli posiadało zawarte umowy na usługi ich opróżniania. W przypadku pozostałych nieruchomości Urząd nie posiadał informacji co do rodzaju wyposażenia. W wyniku tak prowadzonej gospodarki ściekowej, w Gminie oczyszczono w 2020 r. 49% wszystkich ścieków bytowych wytworzonych na jej terenie, ale jedynie 23% pochodzących z obszarów nieskanalizowanych. Na podkreślenie zasługuje jednak to, że od 2017 r. podejmowane są działania w celu poprawy wydolności istniejącej infrastruktury ściekowej oraz skanalizowania kolejnych 30% obszaru Gminy.

Urząd nie był przygotowany do realizacji zadań w zakresie gospodarki ściekowej, bowiem żadnej z komórek organizacyjnych ani żadnemu z pracowników, nie zostały przypisane konkretne zadania w tym zakresie. Posiadana przez Urząd ewidencja zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków prowadzona była w sposób nierzetelny. Ewidencja była niekompletna, nie zawierała informacji o częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz ich pojemności, co uniemożliwiało wykorzystanie jej w celu przewidzianym w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁵.

Gmina, mimo obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 5a uocp, w ograniczonym zakresie przeprowadzała kontrole zawarcia przez właścicieli nieruchomości umów na usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych i wywóz nieczystości ciekłych oraz dowodów uiszczenia opłat za te usługi. Nie wydawano również decyzji o zastępczych wywozach nieczystości z nieruchomości, których właściciele nie zawarli takich umów.

Podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości na terenie gminy terminowo składały kwartalne sprawozdania, jednak w Urzędzie nie weryfikowano rzetelności zawartych w nich danych.

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

⁴ Stan na koniec 2020 r.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1439, ze zm. Dalej: uocp

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

1. Gminna infrastruktura służąca do odbioru ścieków komunalnych.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zadania własne samorządu w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w Gminie wykonywał utworzony 1 czerwca 1997 r. Zakład Usług Komunalnych⁷. ZUK zajmował się również m.in. modernizacją urządzeń oraz sieci kanalizacyjnych. Gmina zaopatrywana była w wodę czerpaną ze studni głębinowych. Długość sieci kanalizacyjnej na koniec 2020 r. wynosiła 20,9 km, z czego na obszarze miejskim 16,5 km. Miasto Książ Wielkopolski było skanalizowane w blisko 100%, natomiast na obszarze wiejskim skanalizowane w 56% i 28% były dwie wsie: Radoszkowo Drugie i Kielczyn⁸. Liczba nieruchomości podłączonych do kanalizacji na koniec 2020 r. wynosiła 618. Zameldowanych w nich było 2818 osób. Ścieki z kanalizacji sanitarnej odprowadzane były do jednej stacji zlewnej na oczyszczalni ścieków Kielczynek obsługiwanej przez ZUK. W celu poprawy stanu systemu gospodarki ściekowej oraz zwiększenia stopnia skanalizowania, w 2017 r. postanowiono, że proces odprowadzania ścieków komunalnych z części terenu Gminy będzie powierzony podmiotowi zewnętrznemu⁹. W 2018 r. wszczęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie hurtowego odbioru ścieków poprzez sfinansowanie i wybudowanie kolektora ciśnieniowego wraz z przepompownią. Zdolność kolektora do transportu ścieków ma wynieść do 1000 m³/dobę. Zawarto wstępne porozumienie z Przedsiębiorstwem Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Jarocinie, które podjęło starania o uzyskanie z WFOŚiGW w Poznaniu pożyczki na realizację ww. zadania. W 2020 r. Burmistrz wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację budowy sieci przesyłowej kanalizacji sanitarnej na odcinku od planowanej przepompowni ścieków (istniejąca oczyszczalnia) do istniejącej sieci i oczyszczalni ścieków Przedsiębiorstwa. Jak wyjaśnił Burmistrz, trwają starania Przedsiębiorstwa o uzyskanie środków zewnętrznych niezbędnych do rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia. Z końcem 2020 r. przyjęto uchwałę¹⁰ w sprawie wyznaczenia obszaru i granic aglomeracji, z której wynikało, że ilość ścieków przemysłowych dopływających kanalizacją do oczyszczalni wynosi ok 23,56 m³/dobę i nie planuje się podłączenia kolejnych zakładów przemysłowych.

(akta kontroli str. 10-30, 38-39, 44-45, 67-73, 84-162, 179, 482-483)

Liczba mieszkańców zameldowanych na pobyt stały i czasowy na koniec 2019 r. wynosiła 8731 osób, a 8448 na koniec 2020 r. Stopień zwodociągowania Gminy wynosił 100%¹¹. Zużycie wody¹² w 2019 r. wyniosło 301,4 tys. m³ a w 2020 r. 294,5 tys. m³, z czego na terenach nieskanalizowanych 222,9 tys. m³ i 215,4 tys. m³.

Szacunkowa ilość ścieków¹³ powstałych na terenie Gminy wyniosła w 2019 r. 241,1 tys. m³ i w 2020 r. 235,6 tys. m³. Łączna ilość ścieków¹⁴ odprowadzona systemem kanalizacji do oczyszczalni ścieków w latach 2019 i 2020 r. wyniosła 93,0 tys. m³ i 92,1 tys. m³. W latach 2019-2020 ilość ścieków oczyszczona przez przydomowe

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Uchwała Rady Miejskiej w Książu Wlkp. Nr XIX/14397 z 28 kwietnia 1997 r. ze zm. (dalej: ZUK)

⁸ Łączna liczba mieszkańców podłączona do kanalizacji sanitarnej wyniosła na koniec 2020 r. 2818 osób.

⁹ Uchwała Rady Miejskiej w Książu Wlkp. Nr XXXIX/291/2017 z 28 grudnia 2017 r.

¹⁰ Uchwała Rady Miejskiej w Książu Wlkp. Nr XXVII/175/2020 z 30 grudnia 2020 r.

¹¹ Wg Sprawozdania o wodociągach i kanalizacji M-06 na koniec 2019 r. czynnych przyłączy wodociagowych do budynków mieszkalnych i zbiorowego zamieszkania było 1833, a na koniec 2020 r. 1867.

¹² Sprzedaż wody do gospodarstw na potrzeby bytowe.

¹³ Określona poprzez pomniejszenie ilości wody o bezzwrotne zużycie wody w proporcji 20% dla gminy miejsko-wiejskiej.

¹⁴ Na podstawie danych ze sprawozdania M-06 i danych uzyskanych z ZUK.

oczyszczalnie wyniosła 17,6 tys. m³ i 18,3 tys. m³, natomiast ilość ścieków odbieranych taborem asenizacyjnym i dowieziona do stacji zlewnej wyniosła odpowiednio 10,0 tys. m³ i 10,4 tys. m³. Łączna ilość ścieków nieoczyszczonych wyprodukowanych w Gminie w 2019 r. wyniosła 120,6 tys. m³, a w 2020 r. 114,8 tys. m³. Gminny system odbierania i oczyszczania ścieków zapewniał oczyszczenie w 2019 r. 50% łącznej ilości wytworzonych ścieków na terenie Gminy, a w 2020 r. 49%. Przejęcie 8%¹⁵ wszystkich ścieków powstałych i nieoczyszczonych na obszarze nieskanalizowanym Gminy w latach 2019 i 2020 zapewnił natomiast tabor asenizacyjny.

(akta kontroli str. 9, 31-45, 166-176)

1.2. Na terenie Gminy funkcjonowała jedna oczyszczalnia ścieków wraz z jedną stacją zlewną. Zgodnie z dokumentacją projektową oraz pozwoleniem wodnoprawnym, oczyszczalnia posiadała przepustowość na poziomie 208,0 tys. m³/rok z czego 54,8 tys. m³/rok¹⁶ stanowić mogły ścieki dowożone do oczyszczalni taborem asenizacyjnym. Wydajność oczyszczalni ścieków nie zapewniłaby możliwości odbioru wszystkich nieoczyszczonych ścieków dostarczonych taborem asenizacyjnym. Stosunek ilości ścieków wytworzonych na terenach nieskanalizowanych¹⁷ do zdolności oczyszczalni w zakresie odbioru ścieków dostarczonych taborem asenizacyjnym w latach 2019 i 2020 wyniosłby 42% i 44%.

Z wyjaśnień Burmistrza wynikało, że realizacja inwestycji budowy kolektora ściekowego i przejęcia części ścieków przez oczyszczalnię zewnętrznego przedsiębiorcy pozwoli na podłączenie do kanalizacji kolejnych 30% mieszkańców Gminy¹⁸. Gmina zabezpieczyła niezbędne środki finansowe na budowę kanalizacji sanitarnej i włączenie jej do planowanego kolektora.

(akta kontroli str. 175-176, 482-483, 494-496)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Gmina nie zapewniała infrastruktury niezbędnej do odbioru od mieszkańców i oczyszczenia wszystkich wytworzonych na jej terenie nieczystości ciekłych, co w znacznym stopniu ograniczało możliwość prowadzenia prawidłowej gospodarki ściekowej na terenach nieskanalizowanych. Podjęto jednak działania dotyczące realizacji projektu sfinansowania i budowy kolektora ściekowego przez podmiot zewnętrzny posiadający własną oczyszczalnię ścieków, które mogą zapewnić w przyszłości pełną skuteczność i sprawność gminnego systemu oczyszczania ścieków.

2. Przygotowanie urzędu gminy do realizacji zadań związanych z odbieraniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych wytworzonych na obszarach nieskanalizowanych.

Opis stanu
faktycznego

Czynności niezbędne dla prawidłowego nadzoru nad usuwaniem i unieszkodliwianiem nieczystości ciekłych w tym, m.in.:

- prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków,
- egzekwowanie od właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe obowiązku zawarcia umowy o wywóz nieczystości ciekłych z gminną jednostką organizacyjną (lub z przedsiębiorcą posiadającym zezwolenie),

¹⁵ Stosunek ilości ścieków wywiezionych taborem asenizacyjnym do ilości nieoczyszczonych ścieków wytworzonych na terenach nieskanalizowanych i nieoczyszczonych przez przydomowe oczyszczalnie.

¹⁶ 570 m³/dobę w tym 150 m³/dobę Co w ujęciu rocznym dawało 208,0 tys. m³ i 54,8 tys. m³.

¹⁷ Z pominięciem ilości ścieków oczyszczonych przez przydomowe oczyszczalnie.

¹⁸ Tj. 2600 mieszkańców.

- wykonywanie czynności związanych z organizacją tzw. zastępczego wywozu nieczystości,
- przyjmowanie i weryfikowanie przekazywanych przez przedsiębiorców posiadających zezwolenie na wywóz nieczystości ciekłych sprawozdań o ilości zebranych ścieków oraz wykazów zawartych i rozwiązanych umów,

nie były ujęte w zadaniach Referatu Gospodarczego określonych w Regulaminie organizacyjnym Urzędu¹⁹, jak i nie zostały przypisane w zakresie obowiązków pracownikom ww. Referatu²⁰.

Z wyjaśnień Burmistrza wynikało, że faktycznie, zadania związane z nadzorem nad usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych należały do pracowników Referatu Gospodarczego Urzędu, którzy współpracowali z ZUK w tym zakresie.

W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz zwrócił uwagę na niemożliwość wymienienia w Regulaminie organizacyjnym, szczegółowo, wszystkich czynności przypisanych do realizacji wyznaczonym komórkom organizacyjnym, jedynie określając najważniejsze obszary zadań. Podobnie - zdaniem kierownika kontrolowanej jednostki - w zakresach obowiązków pracowników nie można wymienić wszystkich czynności i obowiązków do realizacji. Burmistrz wskazał ponadto, że zakres obowiązków pracownika zawiera punkt dotyczący wykonywania pozostałych zadań o brzmieniu: „wykonuje inne zadania zlecone przez Kierownika Referatu, Burmistrza, Zastępcę Burmistrza i Skarbnika Gminy”. Składający wyjaśnienia zadeklarował jednocześnie dokonanie zmiany Regulaminu organizacyjnego Urzędu, w wyniku której zakres zadań Referatu Gospodarczego zostanie rozszerzony o realizację zadań związanych z usuwaniem i unieszkodliwianiem nieczystości ciekłych. Uzupełnieniu ulegną również zakresy czynności i odpowiedzialności pracowników zatrudnionych na stanowisku ds. gospodarowania odpadami komunalnymi oraz na stanowisku ds. ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(akta kontroli str. 179, 181-206, 481-482)

Pracownicy Urzędu zatrudnieni na stanowiskach ds. gospodarowania odpadami komunalnymi oraz ds. ochrony środowiska i gospodarki wodnej uczestniczyli w szkoleniach z zakresu zabezpieczenia wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi. Nie korzystali natomiast ze specjalistycznych narzędzi IT²¹ w realizacji zadań związanych z gospodarką ściekową. Jak wyjaśnił Burmistrz, Urząd planuje w najbliższym czasie ich zakup. Z oprogramowania specjalistycznego²², przy obsłudze spraw z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, korzysta natomiast ZUK.

(akta kontroli str. 482, 484-489)

W kontrolowanym okresie do Urzędu nie wpłynęły skargi na działania lub zaniechanie działań, dotyczące prowadzonej gospodarki ściekami.

(akta kontroli str. 163-164)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Prowadzenie spraw z zakresu gospodarki ściekowej nie zostało w sposób formalny przydzielone żadnej komórce organizacyjnej Urzędu ani przypisane w zakresach czynności pracowników. Miało to wpływ na realizację zadań w tym obszarze, zwłaszcza w sytuacji ujawnienia w toku niniejszej kontroli nieprawidłowości

¹⁹ Wprowadzony Zarządzeniem Burmistrza Książa Wlkp. Nr 226/2015 z 29 grudnia 2016 r. ze zm.

²⁰ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

²¹ Technika informatyczna.

²² Baza danych SQL.

w zakresie prowadzonej ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni, weryfikacji sprawozdań podmiotów świadczących usługi asenizacyjne oraz egzekwowania obowiązków właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji sanitarnej. Wynikiem takiej realizacji zadań przez Urząd było pozostawanie poza ewidencją 39% nieruchomości usytuowanych na terenie nieskanalizowanym na koniec 2020 r. Świadczy to o niewystarczającym nadzorze nad gospodarką ściekową, co stwarza warunki do niekontrolowanego pozbywania się ścieków, a tym samym ryzyko wprowadzania do środowiska naturalnego ścieków w stanie nieoczyszczonym.

Składając wyjaśnienia na powyższą okoliczność Burmistrz wskazał na zmiany kadrowe mające miejsce w Urzędzie. Jednocześnie zapowiedział wprowadzenie do Regulaminu organizacyjnego Urzędu zadań dotyczących gospodarki ściekowej oraz wznowienie i zintensyfikowanie działań w zakresie egzekwowania obowiązków właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji sanitarnej.

(akta kontroli str. 165-175, 181-207, 234-336, 459-471, 474-475, 481-482)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia przygotowanie Urzędu do realizacji zadań związanych z usuwaniem i oczyszczaniem ścieków na obszarach nieskanalizowanych. W strukturze Urzędu nie wyodrębniono komórki organizacyjnej jak również pracownikom nie przydzielono prowadzenia spraw z zakresu gospodarki ściekowej. Ocenę tę uzasadniają również nieprawidłowości szczegółowo omówione w obszarze trzecim i czwartym niniejszego wystąpienia, a dotyczące niepełnej ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, braku rzetelnej weryfikacji sprawozdań przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych oraz znacznego spadku w latach 2019-2020, w porównaniu do 2018 r., liczby kontroli wykonywania obowiązków przez właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe.

3. Egzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji.

Opis stanu faktycznego

3.1. Rada Miejska przyjęła uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Książ Wlkp.²³ W rozdziale 5 Regulaminu określono m.in. zasady pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości. Regulamin zobowiązywał właścicieli nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnych do pozbywania się nieczystości ciekłych „w sposób systematyczny, niedopuszczający do przepełnienia się zbiornika bezodpływowego oraz gwarantujący zachowanie czystości i porządku na nieruchomości”. Regulamin wprowadzał wymóg dostosowania pojemności zbiornika bezodpływowego do potrzeb osób zamieszkujących nieruchomość i ilości wytwarzanych ścieków, jednak nie zawierał wymogu szczelności zbiorników bezodpływowych lub odniesienia do wymagań technicznych wobec tego typu urządzeń²⁴. Po zapełnieniu zbiornika właściciele mieli obowiązek niezwłocznego zapewnienia wywozu ścieków zgodnie z zawartą umową z przedsiębiorcą posiadającym stosowne zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych. Regulamin zakazywał samodzielnego opróżniania zbiorników przez właścicieli nieruchomości.

²³ Uchwała Rady Miejskiej w Książu Wlkp. Nr XIX/126/2020 z 26 maja 2020 r., która zastąpiła Uchwałę Rady Miejskiej w Książu Wlkp. Nr XXII/148/2016 z 27 czerwca 2016 r. ze zm. (dalej: Regulamin)

²⁴ § 35 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065). Dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 uopc Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. NIK wskazuje, że prawidłowe wykonanie ww. upoważnienia ustawowego wymaga precyzyjnego i jasnego określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych, tak aby adresat uchwały nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Tylko w takiej sytuacji delegacja ustawowa jest spełniona²⁵.

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza, brak określenia w Regulaminie minimalnej częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz powiązania minimalnej częstotliwości ich opróżniania z ilością zużytej wody w gospodarstwie i pojemnością zbiornika wynikał z niedopatrzenia osób odpowiedzialnych za jego merytoryczne przygotowanie. Burmistrz zapowiedział jednocześnie rozpoczęcie prac nad projektem uchwały zmieniającej Regulamin. Odnośnie braku w Regulaminie wymogu szczelności zbiornika, Burmistrz wskazał, że wymóg ten został już określony w ww. rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych.

(akta kontroli str. 208-231, 482)

Projekt Regulaminu, przed jego przyjęciem, został zaopiniowany przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Śremie.

(akta kontroli str. 218)

W Gminie przyjęto²⁶ górną stawkę opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości za usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych w wysokości 20 zł za 1 m³ nieczystości ciekłych.

(akta kontroli str. 232-233)

3.2. Gmina, zgodnie ze zobowiązaniem wynikającym z art. 3 ust. 3 uopc, prowadziła ewidencję zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni w formie elektronicznej²⁷. Ewidencja prowadzona była w układzie tabelarycznym i zawierała nazwisko właściciela nieruchomości, jej adres oraz numer działki, liczbę osób zasiedlających nieruchomość oraz adnotację o zawarciu przez właściciela nieruchomości umowy na usługę opróżniania zbiornika. Wg ewidencji, w 2019 r. na terenie gminy posadowionych było 1059 zbiorników bezodpływowych a w 2020 r. 1054. Liczba przydomowych oczyszczalni, wg ewidencji wzrosła ze 163 w 2019 r. do 170 w 2020 r. Z ewidencji wynikało również, że w 2019 r. 657 a w 2020 r. 655 właścicieli nieruchomości posiadało zawarte umowy na odbiór nieczystości ciekłych. Ewidencja nie obejmowała wszystkich nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji oraz informacji o częstotliwości opróżniania zbiorników i ich pojemności²⁸.

(akta kontroli str. 170, 175, 179-180, 234-336)

Dane w zakresie gospodarki wodno-ściekowej ujęte w sprawozdaniach M-06 „Sprawozdanie o wodociągach i kanalizacji” oraz SG-01 „Środki trwałe” za 2019 r. i 2020 r. były zgodne z danymi posiadanymi przez Urząd.

(akta kontroli str. 31-45, 165-175, 234-336)

3.3. Z ewidencji wynikało, że 62% właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe w kontrolowanym okresie miało zawarte umowy na

²⁵ Por. np. wyrok WSA w Olsztynie z 12 marca 2019 w sprawie II SA/OI 123/19 (lex nr 2638211), czy też wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie II SA/Ld 738/20 (LEX nr 3125767).

²⁶ Uchwała Rady Miejskiej w Książu Wlkp. Nr XXVII/184/2012 z 28 grudnia 2012 r.

²⁷ Plik MS Word.

²⁸ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

oczyszczanie i wywóz nieczystości ciekłych²⁹. Jak wyjaśnił Burmistrz, w celu egzekwowania od właścicieli nieruchomości obowiązku zawarcia umowy z podmiotem świadczącym usługi opróżniania zbiorników i wywozu nieczystości Urząd przeprowadzał kontrole nieruchomości, w wyniku których zobowiązywano właściciela do zawarcia umowy i posiadania udokumentowanej usługi wywozu nieczystości. Kontrole wynikały z planu kontroli zarządczej w latach 2019-2020. Z planu 40 kontroli w każdym roku wykonano osiem w 2019 r. i dwie w 2020 r. W trzech kontrolach ujawniono nieprawidłowości dotyczące częstotliwości opróżniania zbiorników³⁰.

(akta kontroli str. 165-175, 460-470, 474-475)

W Gminie nie organizowano zastępczych wywozów nieczystości w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli stosownych umów na opróżnianie zbiorników bezodpływowych³¹.

(akta kontroli str. 475)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ewidencja zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków była niekompletna i nie obejmowała wszystkich nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji. Liczba nieruchomości mieszkalnych niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej w 2019 r. i 2020 r. wynosiła 1646 i 1728, z czego wg ewidencji, zbiornik bezodpływowy lub przydomową oczyszczalnię posiadały odpowiednio 1222 i 1224 nieruchomości, natomiast umowy na wywóz nieczystości ciekłych, wg ewidencji, zawarło odpowiednio 657 i 655 ich właścicieli.

Ponadto, w ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków nie ujęto informacji o częstotliwości opróżniania zbiorników ani informacji o ich pojemności, które są informacjami niezbędnymi do realizowania celu jej prowadzenia, określonego w art. 3 ust. 3 pkt 1 uocp, tj. kontroli częstotliwości ich opróżniania.

Jak wyjaśnił Burmistrz, Urząd jest w posiadaniu oświadczeń właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe lub przydomowe oczyszczalnie, w których ujęto m.in. informacje o pojemności zbiorników bezodpływowych oraz częstotliwości ich opróżniania, jednak nie zostały one wprowadzone do ewidencji. W wyjaśnieniach Burmistrz zobowiązał się do dokonania aktualizacji bazy zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni oraz uzupełnienia ewidencji o ww. dane wynikające z oświadczeń, a w przypadku ich braku, w wyniku przeprowadzonych kontroli nieruchomości.

(akta kontroli str. 165-175, 234-336, 475, 482)

2. Gmina nie egzekwowała obowiązków właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji dotyczących wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych oraz zawarcia umowy z podmiotem świadczącym usługi opróżniania tych zbiorników. Wg ewidencji, umowy na usługę opróżniania zbiorników bezodpływowych³² zawarło jedynie 62% ich właścicieli. Ponadto, w przypadku 29% wszystkich nieruchomości zlokalizowanych na terenach nieskanalizowanych w 2020 r.³³ w ewidencji nie ujęto informacji o rodzaju zastosowanej instalacji.

²⁹ Odnosząc się do całkowitej liczby nieruchomości zlokalizowanych na terenach nieskanalizowanych jedynie 40% w 2019 r. i 38% w 2020 r. ich właścicieli miało zawarte umowy na wywóz nieczystości ciekłych.

³⁰ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

³¹ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

³² 657 w 2019 r. i 655 w 2020 r.

³³ a 26% w 2019 r.

W latach 2019-2020 Urząd przeprowadził kontrolę, o której mowa w art. 6 ust. 5a uocp, jedynie 10 nieruchomości (co stanowiło 0,9% wszystkich nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe), ponadto żadna z tych kontroli nie dotyczyła nieruchomości, co do których Urząd nie posiadał informacji o rodzaju stosowanego w niej pojedynczego systemu kanalizacji³⁴.

Z wyjaśnień Burmistrza wynikało, że doboru nieruchomości do kontroli dokonywano sposobem losowym. Natomiast spadek liczby przeprowadzanych kontroli Burmistrz wyjaśnił zmianami kadrowymi w maju 2019 r. na stanowisku odpowiedzialnym za ich przeprowadzanie oraz podjęciem pracy przez nowego pracownika w lipcu 2019 r. Ograniczenie liczby przeprowadzonych kontroli w 2020 r. Burmistrz wyjaśnił sytuacją epidemiczną wynikającą z zagrożenia wirusem SARS-COV2.

(akta kontroli str. 165-175, 234-336, 460-470, 474-475, 482)

Zdaniem NIK, ogromne znaczenie dla zatrzymania negatywnych tendencji przeobrażeń wód powierzchniowych na terenie Gminy ma rzetelne egzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji. Zgodnie z Programem Ochrony Środowiska dla Gminy Książ Wielkopolski na lata 2017-2020 z perspektywą na lata 2021-2024, do zanieczyszczeń punktowych stwarzających bardzo poważne zagrożenie dla czystości wód powierzchniowych należą zrzuty surowych ścieków bytowo-gospodarczych wynikających z liczby znajdujących się na terenie Gminy zbiorników bezodpływowych. Wg Programu „ważne jest, aby przeprowadzane były kontrole częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych wśród gospodarstw domowych”.

(akta kontroli str. 56)

Gmina nie realizowała również obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 6 uocp, dotyczącego organizowania tzw. zastępczych wywozów nieczystości ciekłych w przypadku gdy właściciele nieruchomości nie zawarli umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych. W sytuacji, gdy 38% właścicieli nieruchomości ujętych w ewidencji nie zawarło stosownych umów z przedsiębiorcą świadczącym usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych, liczba niewydanych decyzji o zastępczym wywozie powinna wynosić co najmniej 402 w 2019 r. i 399 w 2020 r.³⁵. Zgodnie z art. 6 ust. 11 uocp opłaty za zastępcze opróżnianie zbiorników stanowią dochód gminy. Uwzględniając szacunkową ilość ścieków nieoczyszczonych, która znalazła się poza gminnym systemem gospodarki ściekowej (120,6 tys. m³ w 2019 r. i 114,8 tys. m³ w 2020 r.), w związku z niewydawaniem decyzji o zastępczym wywozie, szacunkowa wysokość nienaliczonych z tego tytułu opłat, przy zastosowaniu uchwalonej w Gminie górnej stawce 20 zł za wywóz 1 m³ nieczystości ciekłych, wyniosłaby w 2019 r. 2.411,6 tys. zł a w 2020 r. 2.296,3 tys. zł.

Jak wyjaśnił Burmistrz odstąpiono od wydawania decyzji o zastępczym wywozie nieczystości ciekłych uważając za wystarczające wyłącznie stosowanie pouczenia właścicieli nieruchomości.

(akta kontroli str. 175, 471, 475)

Zdaniem NIK, fakt, że w latach 2019-2020 od 79% do 77% ścieków wytworzonych na terenach nieskanalizowanych nie trafiało do oczyszczalni wskazuje na duże prawdopodobieństwo, że ścieki te w stanie nieoczyszczonym trafiały do środowiska. Świadczy to o niskiej skuteczności podejmowanych przez Urząd działań w zakresie egzekwowania obowiązków właścicieli nieruchomości usytuowanych na tych terenach.

³⁴ Liczba kontroli przeprowadzonych w latach 2019-2020 zmniejszyła się w porównaniu z poprzednim okresem (o 77% w porównaniu do 2018 r., w którym przeprowadzono 35 kontroli i 49 kontroli sprawdzających za 2017 r.).

³⁵ W tej liczbie nie uwzględniono nieruchomości nie ujętych w ewidencji, w liczbie: 424 w 2019 r. i 504 w 2020 r.

NIK ocenia negatywnie egzekwowanie przez Gminę obowiązków właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji sanitarnej. Prowadzona w Urzędzie ewidencja zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków była nieaktualna i niekompletna, a zakres gromadzonych w niej danych nie pozwalał na bieżące monitorowanie realizacji obowiązków przez właścicieli nieruchomości. Gmina nie podejmowała skutecznych działań w celu kontroli realizacji przez właścicieli nieruchomości obowiązku opróżniania zbiorników bezodpływowych i nie organizowała zastępczych wywozów nieczystości w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli stosownych umów, co miało wpływ na fakt, iż w latach 2019-2020 od 79% do 77% ścieków wytworzonych na nieskanalizowanych terenach Gminy w stanie nieoczyszczonym zamiast trafiać do oczyszczalni trafiało najprawdopodobniej do środowiska.

4. Egzekwowanie przestrzegania obowiązków od przedsiębiorców prowadzących usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych

Opis stanu
faktycznego

W Gminie przyjęto³⁶ wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. W uchwale określono wymagania dotyczące wyposażenia technicznego pojazdów asenizacyjnych przeznaczonych do świadczenia usług oraz bazy transportowej.

(akta kontroli str. 337-338)

W kontrolowanym okresie na terenie Gminy dziewięć podmiotów posiadało zezwolenia, o których mowa w art. 7 ust. 1 uocp na prowadzenie działalności asenizacyjnej, z czego siedem podmiotów faktycznie świadczyło usługi³⁷. Wszyscy przedsiębiorcy posiadający zezwolenia wywiązywali się z obowiązku wynikającego z art. 9o ust. 1 ww. ustawy, dotyczącego sporządzania sprawozdań kwartalnych i składali je terminowo do Burmistrza. Łącznie, w kontrolowanym okresie, do Burmistrza wpłynęły wszystkie wymagane sprawozdania (41). Wszystkie zawierały ilości przekazanych do stacji zlewnych, odebranych z obszaru Gminy, nieczystości bytowych (ze wskazaniem nazwy stacji zlewnej, do której zostały przekazane). 32 sprawozdania zawierały informacje o liczbie właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane nieczystości ciekłe. Do 40 sprawozdań dołączono wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem przedsiębiorca zawarł umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych oraz wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi umowy te uległy rozwiązaniu lub wygasły. W trzech sprawozdaniach³⁸ załączono imienną listę właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane nieczystości ciekłe³⁹. Ilości ścieków dostarczonych do stacji zlewnej, wynikające ze sprawozdań różniły się od danych uzyskanych od operatora zlewni ZUK⁴⁰.

W 2020 r. wezwano jednego przedsiębiorcę do złożenia wyjaśnień w związku ze stwierdzonymi rozbieżnościami w ilości dostarczonych ścieków do oczyszczalni, w stosunku do ilości ścieków zadeklarowanych w sprawozdaniu.

(akta kontroli str. 172-173, 339-459, 474, 476-478)

³⁶ Uchwała Rady Miejskiej w Książu Wlkp. Nr XXVII/183/2012 z 28 grudnia 2012 r.

³⁷ Dwóch przedsiębiorców uzyskało zezwolenie w 2020 r., a jeden zawiesił działalność w 2019 r.

³⁸ Jeden przedsiębiorca.

³⁹ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁴⁰ Łączna ilość odebranych ścieków i dostarczonych do stacji zlewnej, wg sprawozdań, wyniosła w latach 2019-2020 odpowiednio 9416,6 m³ i 8366,3 m³ natomiast wg danych operatora stacji zlewnej (ZUK) 9957,4 m³ i 10373,3 m³.

Z informacji uzyskanych od przedsiębiorcy świadczącego usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych, który w kontrolowanym okresie zadeklarował największą ilość odebranych ścieków, stawki za wywiezienie 1 m³ kształtowały się na poziomie 15,0-18,5 zł w zależności od wielkości zbiornika i odległości od stacji zlewnej⁴¹.

(akta kontroli str. 457-458)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Dane zawarte w sprawozdaniach, o których mowa w art. 9o ust. 1 uocp, składanych przez podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych przedsiębiorców nie były przez Urząd weryfikowane, pomimo, iż w 15 z 41 z nich - w toku kontroli NIK - ujawniono nierzetelne i niekompletne informacje, tj.:

- brak danych o liczbie odbiorców (art. 9o ust. 3 pkt 6 uocp) przy jednoczesnym podawaniu informacji o ilości odebranych z obszaru gminy nieczystości ciekłych (poz. 4 z Ewidencji udzielonych zezwoleń dla przedsiębiorców);
- brak informacji o liczbie właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane nieczystości ciekłe w IV kwartale 2019 r. (poz. 2 z Ewidencji);
- brak wykazu właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem przedsiębiorca zawarł umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych oraz wykazu właścicieli nieruchomości, z którymi umowy te uległy rozwiązaniu lub wygasły, w sprawozdaniu za kwartał IV 2020 r., obowiązek taki wynikał z art. 9o ust. 4 uocp. (poz. 1 z Ewidencji);
- brak wykazu właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem przedsiębiorca zawarł umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych oraz wykazu właścicieli nieruchomości, z którymi umowy te uległy rozwiązaniu lub wygasły, sporządzonych przez dwóch przedsiębiorców (poz. 8 i poz. 9 Ewidencji), którzy uzyskali zezwolenie na świadczenie usług opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych w 2020 r. i potwierdzili wywóz nieczystości w III i IV kwartale 2020 r. (poz. 8 Ewidencji) oraz II, III i IV kwartale 2020 r. (poz. 9 Ewidencji).

W żadnym z ww. przypadków nie zostało wystosowane, do podmiotu, który przekazał sprawozdanie, wezwanie do jego uzupełnienia lub poprawienia, o którym mowa w art. 9p ust. 2 uocp, ani nie naliczono kar określonych w art. 9xb tej ustawy.

Jak wyjaśnił Burmistrz, sprawozdania były weryfikowane wyłącznie pod względem prawidłowości terminu ich złożenia natomiast domniemywano poprawność pozostałych danych, odstępując od ich weryfikacji. Burmistrz zadeklarował jednocześnie zobowiązanie do właściwej weryfikacji sprawozdań złożonych za I kwartał 2021 r.

(akta kontroli str. 172-173, 339-459, 474)

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie przyjęto wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności oraz prowadzono rejestr udzielonych zezwoleń. NIK negatywnie ocenia egzekwowanie przez Gminę przestrzegania obowiązków przedsiębiorców prowadzących usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych w zakresie sprawozdawczości. Składane przez przedsiębiorców sprawozdania w większości zawierały nierzetelne i niekompletne dane, a Urząd nie weryfikował zawartości tych sprawozdań i nie podjął działań w celu ich uzupełnienia lub poprawienia.

⁴¹ Górna stawka ustalona za wywóz nieczystości ciekłych w Gminie wynosiła 20 zł za 1 m³.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wnioski:

- Uwaga NIK wskazuje na wynikającą z dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 3 uocp, konieczność jasnego określenia w uchwalanym przez Radę Gminy regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (którego projekt przygotowuje organ wykonawczy), częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych, tak aby adresat uchwały nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować.
- Wnioski
- 1) podjęcie działań organizacyjnych (w tym formalne przypisanie odpowiedzialności za ten obszar właściwym komórkom organizacyjnym i pracownikom Urzędu) w celu zapewnienia skutecznego egzekwowania obowiązków właścicieli nieruchomości usytuowanych na terenach nieskanalizowanych,
 - 2) rzetelne prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni.
 - 3) egzekwowanie od właścicieli nieruchomości usytuowanych na terenach nieskanalizowanych obowiązku wyposażenia ich w zbiornik bezodpływowy lub przydomową oczyszczalnię ścieków oraz opróżniania tych zbiorników, w tym organizowanie zastępczego wywozu nieczystości, w przypadku gdy właściciele nieruchomości nie zawarli umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych,
 - 4) rzetelną weryfikację sprawozdań sporządzanych przez przedsiębiorców świadczących usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych i wywozu nieczystości ciekłych.

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 uwagi i
wykonania wniosku

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

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

Poznań, 23 marca 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Tomasz Otworowski
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
p.o. Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis