

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W POZNANIU

LPO-4110-01-00/2011

Nr ewid. 4/2012/R/11/004/LPO

Informacja
o wynikach kontroli
realizacji przez gminy województwa
wielkopolskiego zadań z zakresu
gospodarki ściekami bytowymi

Poznań styczeń 2012 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Dyrektor Delegatury w Poznaniu

Jan Kołtun

Poznań, dnia:

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu ul. Dożynkowa 9H
61-662 Poznań
tel./fax: (61) 655-62-00 / (61) 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

Spis treści

1. WPROWADZENIE	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	6
2.1. OGÓLNA OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI I SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.	6
2.2. UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI	7
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	8
3.1. CHARAKTERYSTYKA UWARUNKOWAŃ PRAWNYCH I ORGANIZACYJNYCH	8
3.2. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI	9
3.2.1. Objętość ścieków odprowadzanych w skontrolowanych gminach za pośrednictwem systemów kanalizacyjnych i taboru asenizacyjnego.....	9
3.2.2. Uregulowanie w prawie miejscowym zagadnień związanych z gospodarowaniem ściekami bytowymi na obszarach nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej.....	11
3.2.3. Zakres wykorzystania przewidzianych w przepisach uprawnień służących egzekwowaniu od właścicieli nieruchomości prawidłowej eksploatacji zbiorników bezodpływowych.....	12
3.2.4. Prawidłowość wydawania zezwoleń przedsiębiorcom na odbieranie i transport nieczystości ciekłych oraz kontrola ich działalności.....	14
3.2.5. Rzetelność ewidencji i informacji.....	15
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI.....	17
5. ZAŁĄCZNIKI	18

1. Wprowadzenie

Kontrolę podjęto z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Celem kontroli była ocena realizacji przez gminy województwa wielkopolskiego zadań własnych w zakresie gospodarowania ściekami bytowymi na obszarach nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej w latach 2009-2011 (do dnia 31 marca), w szczególności ocena:

- uregulowania spraw związanych z gospodarowaniem ściekami bytowymi na obszarach nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej,
- wykorzystywania uprawnień służących egzekwowaniu od właścicieli nieruchomości prawidłowej eksploatacji zbiorników bezodpływowych,
- realizacji zadań z zakresu wydawania przedsiębiorcom zezwoleń na odbieranie i transport nieczystości ciekłych oraz kontroli ich działalności,
- rzetelności ewidencji zbiorników bezodpływowych i informacji przekazywanych Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego.

Zakres podmiotowy kontroli, jej kryteria i okres objęty badaniami.

Kontrolę przeprowadzono w sześciu jednostkach samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego, w tym w dwóch urzędach miast i gmin oraz czterech urzędach gmin¹. Skontrolowano jedną gminę z terenu, której odbierano ze zbiorników bezodpływowych poniżej 10 tys. m³ ścieków bytowych na rok, dwie gminy na obszarze, której odbierano od 10 tys. m³ do 20 tys. m³ ścieków bytowych, oraz trzy gminy z terenu, których odbierano powyżej 20 tys. m³ ścieków bytowych. Badania przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, stosownie do przepisów art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*² („ustawa o NIK”).

Badaniami objęto okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 marca 2011 r.

Uzasadnienie podjęcia kontroli.

W ostatnich ośmiu latach wraz z realizacją Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK) znacząco wzrosła liczba osób korzystających z sieci kanalizacyjnych. Nadal jednak część mieszkańców Polski korzysta z instalacji sanitarnych, których funkcjonowanie oparte jest na wykorzystaniu zbiorników bezodpływowych. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2008 r. kontrolę P/08/116 „Realizacja Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych”, w 2010 r. kontrolę P/10/113 „Zarządzanie środowiskiem w gminach” oraz kontrolę LKA R/10/009 „Gospodarka ściekowa gminy na obszarach nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej”. W związku z tym, że ustalenia tych kontroli wskazywały na prawdopodobieństwo wystąpienia istotnych

¹ Wykaz skontrolowanych gmin przedstawiono w załączniku nr 1.

² Dz. U z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

nieprawidłowości w zakresie gospodarowania ściekami bytowymi na terenach pozbawionych systemu kanalizacji zbiorczej przeprowadzenie niniejszej kontroli na terenie województwa wielkopolskiego uznano za uzasadnione.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności i synteza wyników kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła pod względem legalności i rzetelności realizację przez skontrolowane gminy obowiązków w zakresie gospodarowania ściekami bytowymi na obszarach nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej w okresie objętym kontrolą.

1. We wszystkich sześciu skontrolowanych gminach, co prawda, uchwalone zostały regulaminy utrzymania czystości i porządku, jednak aż **w czterech** z nich (Kłęcko, Kramsk, Kuślin, Nekla) **brak było aktualnego programu ochrony środowiska, w dwóch (Kramsk, Nekla) nie doszło do wymaganego przepisami ustawy określenia wymagań, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych, a w czterech (Kuślin, Kłęcko, Grodziec, Kramsk) nie ustalono wysokości górnych stawek opłat za tego rodzaju usługi.** Nieprawidłowości te świadczą o braku rzetelnej realizacji obowiązków wynikających odpowiednio z art. 17 i 18 ustawy *Prawo ochrony środowiska* oraz z art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 1 pkt 3a ustawy o utrzymaniu czystości. (str. 11-12).
2. **Wójtowie (burmistrzowie) skontrolowanych gmin nie zapewnili skutecznego nadzoru i kontroli nad użytkowaniem zbiorników bezodpływowych.** Planowe kontrole przestrzegania przez właścicieli nieruchomości zasad postępowania ze ściekami bytowymi prowadzone były tylko w jednej gminie (Zaniemyśl). W pozostałych pięciu gminach kontroli takich nie przeprowadzano w ogóle bądź przeprowadzano je jedynie sporadycznie, głównie w reakcji na skargi mieszkańców. Brak nadzoru i kontroli nad użytkowaniem zbiorników bezodpływowych stanowi naruszenie obowiązku wynikającego m.in. z art. 379 ustawy *Prawo ochrony środowiska*. (str. 12-13).
3. **Stwierdzono liczne przypadki wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie odbioru i transportu nieczystości płynnych w oparciu o niekompletne wnioski oraz wydawania zezwoleń, w których niedostatecznie rzetelnie określono obowiązki przedsiębiorców, mające istotne znaczenie ze względów sanitarnych i ochrony środowiska.** Wójtowie (burmistrzowie) skontrolowanych gmin nie egzekwowali od przedsiębiorców wykonania obowiązku sporządzania i przekazywania im wykazów zawartych umów na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i informacji o odebranych ściekach, **a z prawa kontroli zgodności działalności prowadzonej przez tych przedsiębiorców z udzielonymi im zezwoleniami korzystali tylko sporadycznie.** Takie działania wójtów (burmistrzów) NIK

ocenia, jako nierzetelne i niezgodne z przepisami art. 7 do art. 9a ustawy o utrzymaniu czystości. (str. 14-15).

4. **Ewidencje zbiorników bezodpływowych w skontrolowanych gminach były nierzetelne**, co przy jednoczesnym braku bieżących informacji od przedsiębiorców w zakresie zawartych umów na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i informacji o odebranych ściekach (ad. pkt. 3) praktycznie uniemożliwiło monitorowanie przestrzegania przez ich użytkowników zasad eksploatacji tego rodzaju urządzeń sanitarnych. (str. 15).

2.2. Uwagi końcowe i wnioski

Obszary nieobjęte zbiorczymi systemami odprowadzania ścieków nadal stanowią istotną część powierzchni Polski. Ludność zamieszkująca na tych terenach zmuszona jest korzystać z instalacji sanitarnych w skład, których wchodzi zbiorniki bezodpływowe (tzw. szamba). Według sprawozdania opublikowanego przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej z realizacji KPOŚK w 2010 r., w województwie wielkopolskim na obszarach tych zamieszkiwało ponad milion osób. **Z eksploatacją zbiorników bezodpływowych wiąże się istotne ryzyko sanitarne i ekologiczne związane głównie z ich stanem technicznym (szczelność). Zachodzi także podejrzenie, że na skutek niezgodnych z prawem działań właścicieli nieruchomości, znacząca ilość nieoczyszczonych ścieków trafia wprost do środowiska naturalnego.** Na występowanie takich sytuacji na obszarze skontrolowanych gmin wskazują ustalenia niniejszej kontroli przedstawione w pkt. 3.2.1. informacji.

Przepisy prawa nakładają na gminy, właścicieli nieruchomości oraz na przedsiębiorców zajmujących się opróżnianiem zbiorników bezodpływowych i transportem nieczystości płynnych szereg obowiązków tworzących logiczny i spójny system monitorowania i nadzoru nad gospodarką ściekami. Kluczową rolę w tym systemie odgrywają gminy. Efektywność funkcjonowania systemu jest uzależniona od prawidłowej realizacji przez gminy ciążących na nich obowiązków ustawowych.

Z ustaleń kontroli wynika, że zagrożenia związane z eksploatacją zbiorników bezodpływowych były przez gminy lekceważone, a zadania z tego zakresu były wykonywane w sposób nierzetelny.

Istnieje zatem pilna potrzeba podjęcia przez gminy i stosowne organy państwowe (Inspekcja Ochrony Środowiska i Inspekcje Sanitarne) działań kontrolnych i informacyjnych, które zagwarantują rzetelne wykonywanie ustawowych zadań w objętym kontrolą obszarze. Nieodzowne wydaje się prowadzenie także działań o charakterze edukacyjnym, kształtujących pożądane zachowania użytkowników zbiorników bezodpływowych.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka uwarunkowań prawnych i organizacyjnych

W sprawozdaniu opublikowanym przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w 2010 r. z realizacji KPOŚK podano, że w województwie wielkopolskim w 2009 r. liczba mieszkańców wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe na terenach aglomeracji³, gdzie funkcjonują oczyszczalnie ścieków, obejmowała 666,7 tys. mieszkańców, tj. 22,3% ogółu mieszkańców. Ponadto teren województwa poza aglomeracjami zamieszkiwało ponad 400 tys. osób, którzy korzystali tylko ze zbiorników bezodpływowych. Łącznie, zatem ponad 1.000 tys. osób, tj. ok. 30% ogółu mieszkańców województwa wielkopolskiego korzystało ze zbiorników bezodpływowych opróżnianych taborem asenizacyjnym. Z tych też względów prawidłowa realizacja przez gminy zadań w zakresie gospodarki ściekami bytowymi, które są gromadzone w zbiornikach bezodpływowych, jest bardzo istotna z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa sanitarnego i ochrony środowiska.

Zadania dotyczące zapewnienia prawidłowej gospodarki ściekami bytowymi, które nie są odprowadzane zbiorczym systemem kanalizacyjnym zostały przypisane na podstawie przepisu *art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*⁴ do własnych zadań gmin. Zgodnie z *art. 379 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*⁵, wójt (burmistrz) sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tego organu.

Zgodnie z art. 3 dyrektywy Wspólnot Europejskich z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych⁶, w celu zagospodarowania ścieków bytowych na terenach, na których nie ma uzasadnienia ustanowienia zbiorczego systemu kanalizacji z uwagi na brak korzyści dla środowiska lub nadmiernych kosztów, należy zastosować inne właściwe systemy zapewniające ten sam poziom ochrony środowiska, jakie zapewniają zbiorcze systemy kanalizacyjne.

Wymóg art. 3 cytowanej wyżej dyrektywy 91/271/EWG został uwzględniony w przepisie *art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne*⁷, który ustalił, że w miejscach, gdzie budowa systemów kanalizacji zbiorczej nie przyniosłaby

³ Pojęcie aglomeracja zdefiniowano w art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.). Aglomeracja jest to teren, na którym zaludnienie lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków komunalnych.

⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150, ze zm.

⁶ Dz. Urz. WEL 135 z 30.05. 1991.

⁷ Dz. U. z 2005 r., Nr 239, poz. 2019 ze zm.

korzyści dla środowiska lub powodowałyby nadmierne koszty, należy stosować systemy indywidualne lub inne rozwiązania zapewniające ochronę środowiska.

W polskich przepisach ścieki bytowe są wyodrębnione spośród innych ścieków i w rozumieniu *art. 9 ust. 1 pkt 15 ustawy Prawo wodne* oraz *art. 3 pkt 38a Prawo ochrony środowiska* oznaczają ścieki z budynków mieszkalnych, zamieszkania zbiorowego oraz użyteczności publicznej, powstające w wyniku ludzkiego metabolizmu lub funkcjonowania gospodarstw domowych oraz ścieki o zbliżonym składzie pochodzące z tych budynków. Przepis § 4 *rozporządzenia w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych*⁸ wymaga, że nieczystości ciekłe dowożone do stacji zlewnej jednym pojazdem asenizacyjnym nie mogą stanowić mieszaniny nieczystości ciekłych bytowych z nieczystościami ciekłymi przemysłowymi.

Zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania i prawidłowej eksploatacji zbiorników bezodpływowych, a także warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie opróżniania i transportu ścieków bytowych reguluje *ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości porządku w gminach*⁹ nazywana dalej *ustawą o utrzymaniu czystości* oraz akty wykonawcze wydane na jej podstawie w formie rozporządzeń przez ministrów infrastruktury i środowiska.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Objętość ścieków odprowadzanych w skontrolowanych gminach za pośrednictwem systemów kanalizacyjnych i taboru asenizacyjnego

Stosownie do *art. 27 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków*¹⁰ objętość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych, w razie ich braku wg wskazań urządzeń służących do pomiaru ilości pobranej wody, a w razie braku również takich urządzeń w oparciu o przeciętne normy zużycia wody. Według *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody*¹¹, przeciętne roczne normy zużycia wody w gospodarstwie domowym wynoszą od 18 m³ (w mieszkaniu z wodociągiem i ubikacją, ale bez podłączenia do sieci kanalizacyjnej) do 64,8 m³ (w

⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 października 2002 r. w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych (Dz. U. Nr 188, poz. 1576).

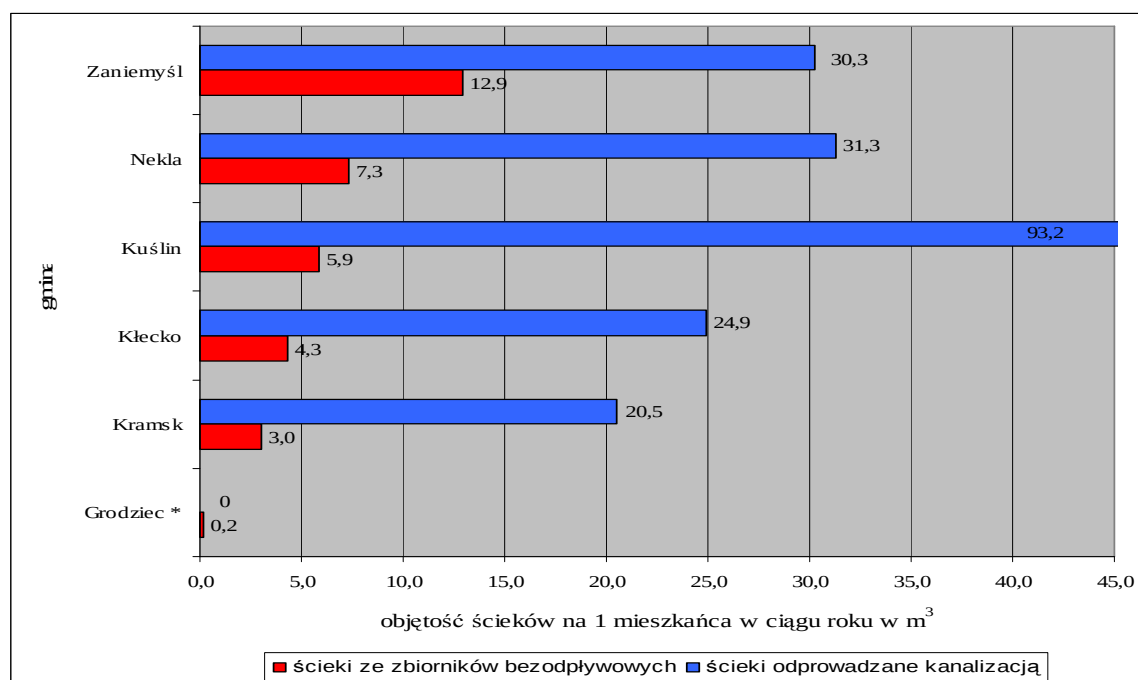
⁹ Dz. U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008, ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2006 r., Nr 123, poz. 858 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 8, poz. 70

mieszkań z wodociągiem i kanalizacją, ubikacją, łazienką oraz zapewnioną dostawą ciepłej wody ze źródła zewnętrznego) na jedną osobę.

Z ewidencji i sprawozdań sporządzanych w skontrolowanych gminach¹² wynika, że na ich terenie ilość odprowadzanych ścieków w przeliczeniu na jedną osobę była kilkakrotnie niższa od ww. wartości normatywnych. Dotyczyło to w szczególności gospodarstw domowych niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej zbiorczej, gromadzących ścieki w przydomowych zbiornikach bezodpływowych. W przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2010 r. objętość ścieków bytowych dostarczanych do oczyszczalni zbiorczym systemem kanalizacyjnym w objętych kontrolą gminach wyniosła od 20,5 m³ w gminie Kramsk do 93,2 m³ w gminie Kuślin (średnio w skontrolowanych gminach - 28,7 m³). W tym samym roku objętość ścieków bytowych wywiezionych z gospodarstw domowych, korzystających z zbiorników bezodpływowych (nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej) przez tabor asenizacyjny wynosiła przeliczeniu na jednego mieszkańca od 0,2 m³ w gminie Grodziec do 12,9 m³ w gminie Zaniemyśl (średnia w skontrolowanych gminach 5,1 m³). Ilustruje to niżej zamieszczony wykres:



* gmina Grodziec nie posiadała kanalizacji sanitarnej

W ocenie NIK powyższe uzasadnia podejrzenie, że **istotna część ścieków z gospodarstw domowych** niepodłączonych do systemów kanalizacji zbiorczej, **gromadzących ścieki bytowe w przydomowych zbiornikach bezodpływowych** nie

¹² Ustalenia kontroli w zakresie rzetelności przedmiotowych ewidencji i sprawozdań przedstawiono w punkcie 3.2.5 niniejszej informacji.

jest dostarczana do punktów zlewnych i oczyszczalni a **trafia w sposób niekontrolowany do środowiska powodując zagrożenie sanitarne i ekologiczne.**

3.2.2. Uregulowanie w prawie miejscowym zagadnień związanych z gospodarowaniem ściekami bytowymi na obszarach nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym istotna część zagadnień związanych z gospodarką ściekami winna zostać uregulowana przez same gminy w aktach prawa miejscowego, obowiązujących na ich terenie. Do aktów tych należą w szczególności: gminne programy ochrony środowiska¹³, gminne regulaminy utrzymania czystości i porządku¹⁴ oraz uchwały rady gminy w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług związanych z odbiorem odpadów¹⁵ oraz w sprawie określenia górnej (maksymalnej) stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za odbiór odpadów komunalnych i za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych¹⁶.

W toku kontroli stwierdzono,

- jedna ze skontrolowanych gmin (Kłęcko) nie posiadała w ogóle gminnego programu ochrony środowiska, co spowodowane było nie przedstawieniem przez Burmistrza stosownego projektu Radzie Miejskiej. Rady pozostałych pięciu gmin, co prawda takie programy uchwały jednakże trzy z nich (Kramsk, Nekla i Kuślin) były już nieaktualne,
- we wszystkich gminach, rady uchwały regulamin utrzymania czystości i porządku, z tym, że:
 - w *regulaminach obowiązujących w gminach Kramsk i Grodziec za opróżnianie zbiorników bezodpływowych, użytkowanych przez właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów na ich opróżnianie, przyjęto stawkę opłat w wysokości 200%, a nie 100% maksymalnej stawki, określonej uchwałą rady gminy,*

¹³ Obowiązek wynikający z art. 17 i 18 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹⁴ Obowiązek wynikający art. 4 pkt 2 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości. Regulamin taki winien określać m.in. rodzaje i minimalną pojemności urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, warunki rozmieszczania tych urządzeń i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, a także częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości.

¹⁵ Obowiązek ustalenia takich wymagań w formie uchwały rady gminy wynika z art. 7 ust. 1 pkt 3a ustawy o utrzymaniu czystości. W przedmiotowej uchwale rada gminy powinna w szczególności ustalić wymagania, co do niezbędnego dla realizacji ww. zadania wyposażenia technicznego oraz (w przypadku zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości) również wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, do których odpady mają być przekazywane.

¹⁶ Obowiązek wynikający art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości.

- w regulaminie dla gminy Kramsk nie wskazano, zasad rozliczana w oparciu o wskazania licznika poboru wody lub, gdy brak jest licznika, o normy, które wynikają z treści rozporządzenia w sprawie określenia norm zużycia wody, oraz że rolnicy, zużywający wodę na potrzeby gospodarstwa rolnego, powinni zainstalować odrębne liczniki do pomiaru zużycia wody na potrzeby bytowe,
- w gminach Nekla i Kramsk rady gminy do czasu kontroli NIK nie ustaliły wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług związanych z odbiorem odpadów i opróżnianiem zbiorników bezodpływowych (Rada Gminy w Kramsku podjęła stosowną uchwałę w trakcie kontroli NIK),
- do czasu kontroli NIK, cztery ze skontrolowanych gmin (Grodziec, Kłęcko, Kramsk, Kuślin) nie wywiązały się z obowiązku ustalenia przez radę gminy górnych (maksymalnych) stawek opłat za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych. Rady gmin Grodziec i Kramsk stosowne uchwały podjęły dopiero w trakcie kontroli NIK, a w gminach Kuślin i Kłęcko kwestia ta nadal pozostawała nieuregulowana.

W żadnej ze skontrolowanych gmin nie skorzystano z możliwości uchwalenia innych, dodatkowych sposobów udokumentowania sposobu pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości nieczystości ciekłych¹⁷ ani z możliwości przejęcia od właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych¹⁸.

3.2.3. Zakres wykorzystania przewidzianych w przepisach uprawnień służących egzekwowaniu od właścicieli nieruchomości prawidłowej eksploatacji zbiorników bezodpływowych

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta), zobowiązany jest do sprawowania kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, w tym również przestrzegania przez właścicieli nieruchomości zasad postępowania z odpadami komunalnymi

¹⁷ Kompetencja rady gminy wynikająca z art. 6 ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości

¹⁸ Zgodnie z przepisami art. 6a ustawy o utrzymaniu czystości rada gminy może w drodze uchwały, na podstawie akceptacji mieszkańców wyrażonej w przeprowadzonym uprzednio referendum gminnym, przejąć od właścicieli nieruchomości wszystkie lub wskazane obowiązki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, 3b i 4. (w tym m.in. obowiązku pozbywania w sposób zgodny z przepisami się zebranych na terenie nieruchomości nieczystości ciekłych). Przejmując obowiązki, rada gminy ustala opłatę ponoszoną przez właścicieli nieruchomości za wykonywanie przejętych obowiązków. Opłata taka jest ustalana w sposób zryczałtowany za okresowe pozbywanie się określonej ilości wskazanego rodzaju odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych. Jej wysokość jest uzależniona od faktycznych kosztów ponoszonych przez gminę.

i nieczystościami płynnymi gromadzonymi w zbiornikach bezodpływowych.¹⁹ Na organie wykonawczym gminy ciąży również obowiązek zorganizowania odbierania odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych od właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli stosownych umów z podmiotami legalnie zajmującymi się tego rodzaju działalnością oraz do wydania z urzędu decyzji administracyjnych zobowiązujących do udostępnienia podmiotowi wyznaczonemu przez gminę możliwości odbierania odpadów komunalnych z posesji i do wnoszenia na rzecz gminy stosownych opłat z tego tytułu.²⁰

Z ustaleń kontroli wynika, że obowiązek ten był lekceważony. Na sześć skontrolowanych gmin planowe kontrole przestrzegania przez właścicieli nieruchomości zasad postępowania z nieczystościami płynnymi gromadzonymi w zbiornikach bezodpływowych prowadzone były tylko w jednej (Zaniemyśl). W pozostałych pięciu gminach kontroli takich nie przeprowadzano w ogóle bądź przeprowadzano jedynie sporadycznie, głównie w reakcji na skargi mieszkańców. Na przykład:

- w 2010 r. na terenie gmin Grodziec i Kuślin było odpowiednio 823 i 1220 zbiorników bezodpływowych. W gminach tych, w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono żadnej kontroli w zakresie prawidłowości użytkowania i częstotliwości opróżniania tych zbiorników.
- na terenie gminy Kramsk w 2010 r. było 2 056 zbiorników bezodpływowych. W latach 2009-2010 przeprowadzono trzy skargowe kontrole użytkowania zbiorników bezodpływowych. W wyniku kontroli w dwóch przypadkach potwierdzono wylewanie nieczystości płynnych ze zbiorników bezodpływowych, a w jednym jego przepełnienie. W obu tych przypadkach osoby winne zostały ukarane mandatem. Innych działań nie podejmowano.

W pięciu z sześciu skontrolowanych gmin wójtowie (burmistrzowie), mimo istnienia stosownych przesłanek, nie wykonywali obowiązku wydawania z urzędu decyzji administracyjnych zobowiązujących właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów na opróżnianie należących do nich zbiorników bezodpływowych, do ich udostępnienia w celu opróżniania przez podmiot wyznaczony przez gminę oraz do wnoszenia na rzecz gminy stosownych opłat z tego tytułu. Jedyne przypadki wydania tego rodzaju decyzji (wobec 11 właścicieli nieruchomości) odnotowano w gminie Nekla.

¹⁹ Stosowny obowiązek wynika z art. 379 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z ww. przepisem organ może upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległego mu urzędu lub funkcjonariuszy straży gminnych. Wykonujący kontrolę uprawniony jest m.in. do wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości; przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych; żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwanie osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego; żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli a kontrolowany podmiot (także osoba fizyczna obowiązana jest umożliwić przeprowadzanie przedmiotowej kontroli.

²⁰ Art. 6 ust 6 i dalsze ustawy o utrzymaniu w czystości.

3.2.4. Prawidłowość wydawania zezwoleń przedsiębiorcom na odbieranie i transport nieczystości ciekłych oraz kontrola ich działalności

Prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych wymaga uzyskania zezwolenia, którego wydanie uzależnione jest od spełnienia przez przedsiębiorcę warunków określonych w stosownych przepisach prawa. Organem upoważnionym do wydawania takich zezwoleń (w formie decyzji administracyjnej) są wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, którzy także wyposażeni zostali przez ustawodawcę w uprawnienia do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem²¹. Przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych mają obowiązek sporządzenia i przekazywania organowi, który wydał zezwolenie wykazu właścicieli nieruchomości, z którymi w poprzednim miesiącu zawarli umowy na opróżnianie zbiorników, wykazu umów wygasłych i rozwiązanych (w terminie: do 15 dnia po upływie każdego miesiąca) oraz informacji dotyczących ilości i rodzaju nieczystości ciekłych odebranych z obszaru gminy (do końca pierwszego kwartału za poprzedni rok kalendarzowy).²²

W skontrolowanych gminach stwierdzono:

- liczne przypadki wydawania zezwoleń na prowadzenie przedmiotowej działalności w oparciu o wnioski niekompletne, posiadające wady formalne. Na 19 postępowań o wydanie zezwolenia jakie prowadzone były okresie objętym kontrolą aż w 17 (89%) doszło do wydania zezwolenia mimo, że przedsiębiorcy nie wskazali w złożonych wnioskach przewidywanych rozwiązań z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej (rejestrowanie i dokumentowanie częstotliwości mycia i odkażania pojazdów), a w 9 (47%) doszło do wydania zezwolenia mimo, że przedsiębiorcy nie podali we wniosku wszystkich wymaganych informacji o taborze asenizacyjnym;²³
- liczne przypadki wydawania przez wójtów (burmistrzów) decyzji o udzieleniu zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbioru i transportu

²¹ Tryb i warunki uzyskania zezwolenia na prowadzenie tego rodzaju działalności określone zostały szczegółowo w rozdziale 4 (art. 7 do art. 9) ustawy o utrzymaniu czystości.

²² Obowiązek wynikający art. 9a ustawy o utrzymaniu czystości.

²³ Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 3, 4 i 5 ustawy o utrzymaniu czystości, wniosek o udzielenie zezwolenia powinien określać określenie środków technicznych, jakimi dysponuje ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności objętej wnioskiem, informacje o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem, proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności.

nieczystości płynnych przedsiębiorcom, w których nierzetelnie określone zostały obowiązki przedsiębiorców mające istotne znaczenie ze względów sanitarnych i ochrony środowiska. W żadnym ze 32 zezwoleń obowiązujących w skontrolowanych gminach nie sformułowano obowiązku mycia i odkażania pojazdów oraz udokumentowania częstotliwości wykonywania tych czynności, a w 6 (19%) nie określono stacji zlewnej, do której miały być dowożone ścieki;

- niekorzystanie przez wójtów (burmistrzów) z posiadanego prawa do kontroli przedsiębiorców w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonymi im zezwoleniami. W badanym okresie jedną udokumentowaną kontrolę w tym zakresie przeprowadził Wójt Gminy Kramsk w reakcji na skargę dotyczącą wykorzystywania wozu asenizacyjnego nieprzeznaczonego do przewożenia ścieków bytowych. W wyniku prowadzonego postępowania wyjaśniającego Wójt Gminy Kramsk przekazał sprawę organom Policji, która ukarała przedsiębiorcę karą grzywny w postępowaniu mandatowym;
- nieegzekwowanie przez wójtów (burmistrzów) i od przedsiębiorców wykonania ciążącego na nich obowiązku sporządzania i przekazywania im wykazów dotyczących umów na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i informacji o odebranych ściekach

Wystąpienie ww. nieprawidłowości było konsekwencją zaniedbań ze strony pracowników urzędów skontrolowanych gmin i braku skutecznego systemu kontroli zarządczej.

W trakcie kontroli ujawniono także pięć przypadków prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie odbioru z nieruchomości i transportu nieczystości ciekłych przez osoby nieposiadające wymaganego zezwolenia (Kłęcko – 2, Grodziec – 3).

Ponadto stwierdzono, że spośród sześciu stacji zlewnych zlokalizowanych na terenie gminnych oczyszczalni, do których dowożone były ścieki bytowe, tylko stacja zlewna w gminie Zaniemyśl zapewniała wymagany przepisami pomiar objętości dowożonych ścieków ciekłych i ich hermetyczny zrzut oraz wydawała pokwitowania potwierdzenia odbioru tych nieczystości. W pozostałych stacjach zlewnych objętość ścieków bytowych ustalona była szacunkowo na podstawie objętości pojemników dowożących ścieki.

3.2.5. Rzetelność ewidencji i informacji

Gminy w celu m.in. kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy zobowiązane są do prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych²⁴ oraz w formie elektronicznej

²⁴ Obowiązek wynikający z art. 3 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości.

ewidencji udzielonych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych²⁵.

Kontrola ujawniła, że:

- w trzech urzędach (Kłęcko, Kuślin, Zaniemyśl) ewidencje zbiorników bezodpływowych były niepełne, a w czterech prowadzone były nierzetelnie (Grodziec, Kramsk, Nekla, Zaniemyśl). Na przykład:
 - ewidencja zbiorników bezodpływowych prowadzona w Urzędzie Miasta i Gminy w Kłęcku zawierała dane z 21 miejscowości, natomiast brak było danych o liczbie zbiorników bezodpływowych z 3 miejscowości, w których znajdowały się 242 gospodarstwa domowe. Ponadto w ewidencji tej brak było danych dotyczących objętości zbiorników bezodpływowych;
 - Urząd Gminy w Zaniemyślu zaewidencjonował 476 zbiorników bezodpływowych i 6 przydomowych oczyszczalni ścieków, a według danych zakładu eksploatującego oczyszczalnię ścieków na terenie gminy na dzień 1 stycznia 2011 r. było 815 zbiorników (71% więcej) i 10 przydomowych oczyszczalni ścieków (67% więcej). Ponadto w ewidencji brak było informacji o liczbie osób korzystających ze zbiorników bezodpływowych.
- spośród sześciu skontrolowanych urzędów, pięć (za wyjątkiem Urzędu Miasta i Gminy w Kłęcku), prawidłowo prowadziło w formie elektronicznej ewidencję udzielonych przedsiębiorcom zezwoleń w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Urząd Miasta i Gminy w Kłęcku nie zaktualizował danych o przedsiębiorcach posiadających zezwolenia na opróżnianie i transport nieczystości ciekłych.

NIK stwierdziła również liczne przypadki przedstawianych Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego nierzetelnych informacji w zakresie objętości ścieków dowożonych do stacji zlewnych taborem asenizacyjnym oraz liczby mieszkańców obsługiwanych taborem asenizacyjnym²⁶, co zdaniem NIK, wynikało z braku prawidłowo i rzetelnie prowadzonych ewidencji. Na przykład:

- w informacji za 2010 r., Burmistrz Gminy Miejskiej Kłęcko podał że łączna objętość ścieków dowożonych do stacji zlewnych taborem asenizacyjnym wyniosła 12,9 tys. m³, podczas gdy ze sprawozdania OS-5 sporządzonego przez oczyszczalnię ścieków wynika, że było to 19 tys. m³.

²⁵ Obowiązek wynikający z art. 7 ust. 6b ustawy o utrzymaniu czystości.

²⁶ Zgodnie z postanowieniami art. 43 ust. 3c ustawy Prawo wodne wójt (burmistrz) zobowiązany jest co roku (nie później niż do dnia 28 lutego roku następnego) do przedłożenia marszałkowi województwa informacji o: aglomeracji, stanie wyposażenia w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalnię ścieków komunalnych, postępie w realizacji przedsięwzięć określonych w krajowym programie oczyszczania ścieków komunalnych oraz o wytworzonych w ciągu roku Mg suchej masy osadów ściekowych w oczyszczalniach ścieków komunalnych aglomeracji oraz sposób postępowania z tymi osadami. Na podstawie tego rodzaju informacji marszałek województwa opracowuje z realizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych w województwie.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

Kontrolę przeprowadziła Delegatura NIK w Poznaniu w sześciu gminach na terenie województwa wielkopolskiego. Temat kontroli mieścił się w głównym obszarze badań kontrolnych przyjętym przez NIK na 2011 r. pn. „Ochrona i kształtowanie środowiska, w tym morskiego oraz wodnego i racjonalne wykorzystanie tych zasobów”. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie od dnia 28 marca 2011 r. do dnia 5 lipca 2011 r. Żadna z kontrolowanych jednostek nie zgłosiła zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli.

Do wójtów (burmistrzów) gmin, w których przeprowadzana była kontrola NIK skierowała wystąpienia pokontrolne zawierające uwagi, oceny oraz wnioski. W pięciu z tych wystąpień działalność organów gminy w zakresie gospodarowania ściekami bytowymi na obszarach nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej oceniono negatywnie. Tylko w jednej ze skontrolowanych gmin (Zaniemyśl) ustalenia kontroli dały NIK podstawę do sformułowania oceny pozytywnej, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. W trakcie kontroli Wójt Gminy Grodziec skierował do organu policji wniosek o wszczęcie stosownego postępowania wobec osób nielegalnie wykonujących usługi w zakresie opróżniania i transportu nieczystości ciekłych.

We wnioskach sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych NIK zwróciła się do kierowników skontrolowanych jednostek o usunięcie stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości, w szczególności o: uaktualnienie i rzetelne prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych, rzetelne wykonywanie zadań w zakresie kontroli prawidłowości eksploatacji zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości, a także o objęcie kontrolą zgodności z wydanym zezwoleniem działalności przedsiębiorców zajmujących się opróżnianiem i transportem nieczystości płynnych.

Kierownicy kontrolowanych jednostek nie wnieśli zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych i we wszystkich przypadkach, poinformowali o podjęciu działań na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych. Z nadesłanych informacji (na dzień 30 grudnia 2011 r.) wynika, że 38 wniosków zostało wykonanych, a 15 było w toku realizacji.

5. Załączniki

Załącznik nr 1.

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz ocen skontrolowanej działalności.

Jednostka	Stanowisko	Imię, nazwisko	Okres sprawowania funkcji	Ocena skontrolowanej działalności, zawarta w wystąpieniu pokontrolnym NIK
1	2	3	4	5
Urząd Gminy w Grodźcu	Wójt Gminy	Piotr Juszcak	od 10.11.2002	negatywna
Urząd Miasta i Gminy w Kłęcku	Burmistrz Gminy	Marek Kozicki	od 28.01.1995	negatywna
Urząd Gminy w Kramsku	Wójt Gminy	Józef Karmowski Józef Drop	od 14.07.1994 do 05.12.2010 od 06.12.2010	negatywna
Urząd Gminy w Kuślinie	Wójt Gminy	Jerzy Dziamski	od 20.11.2002	negatywna
Urząd Miasta i Gminy w Nekli	Burmistrz Miasta i Gminy	Roman Grychowski Karol Balicki	do 02.12.2010 od 03.12.2010	negatywna
Urząd Gminy w Zaniemyślu	Wójt Gminy	Krzysztof Urbas	od 27.10.2002	pozytywna z nieprawidłowościami

Załącznik nr 2

Liczba ludności korzystającej z sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i ze zbiorników bezodpływowych (według stanu na dzień 1 stycznia 2011 r.) oraz objętość ścieków bytowych dostarczanych do oczyszczalni. (wg ewidencji prowadzonej w skontrolowanych gminach)

Gmina	Liczba ludności w gminie	Liczba ludności						Objętość ścieków bytowych odprowadzona w 2010 r.			
		korzystająca (wg ewidencji) z:				nie ujęta w ewidencji		poprzez sieć kanalizacyjną w m3		ze zbiorników bezodpływowych w m3	
		sieci kanalizacyjnej		zbiorników bezodpływowych							
		ogółem	% (3:2)	ogółem	% (5:2)			ogółem	% (7:2)	ogółem	w przeliczeniu na 1 mieszkańca
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Grodziec	5 387	0	0,0	2 884	53,5	2 503	46,5	0	0,0	660	0,2
KłECKO	7 694	4 722	61,4	2 972	38,6	0	0,0	117 700	24,9	12 900	4,3
Kramsk	10 614	672	6,3	8 224	77,5	1 718	16,2	13 750	20,5	24 200	3,0
Kuślin	5 536	161	2,9	5 255	94,9	120	2,2	15 000	93,2	30 870	5,9
Nekla	7 062	3 000	42,5	2 051	29,0	2 011	28,5	93 800	31,3	15 000	7,3
Zaniemyśl	6 431	3 171	49,3	3 260	50,7	0	0,0	96 000	30,3	42 000	12,9
Razem:	42 724	11 726	27,4	24 646	57,7	6 352	14,9	336 250	28,7	125 630	5,1

Załącznik nr 3.

Wykaz aktów prawnych dot. kontrolowanej działalności

1. Dyrektywa 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. Urz. WEL 135 z 30.05. 1991).
2. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (Dz. U. z 2006 r., Nr 123, poz. 858 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r., Nr 239, poz. 2019 ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia (Dz. U. z 2006 r., Nr 5, poz. 33).
8. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 października 2002 r. w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych (Dz. U. Nr 188, poz. 1576).
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (Dz. U. Nr 193, poz. 1617).
10. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody (Dz. U. Nr 8, poz. 70).
11. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy gospodarowaniu odpadami komunalnymi (Dz. U. Nr 104, poz. 868).

Załącznik nr 4.

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Wojewoda Wielkopolski.
2. Marszałek Województwa Wielkopolskiego.
3. Wielkopolski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny.
4. Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska.
5. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast z terenu województwa wielkopolskiego (w formie elektronicznej).