



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.26.4.2023

Pan
Paweł Pirek
Burmistrz Brzegu Dolnego
Urząd Miejski w Brzegu Dolnym
ul. Kolejowa 29
56-120 Brzeg Dolny

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/041 – „Realizacja działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w Polsce”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Brzegu Dolnym, ul. Kolejowa 29, 56-120 Brzeg Dolny ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Pirek, Burmistrz Brzegu Dolnego od 20 listopada 2018 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił Stanisław Jastrzębski, od 8 grudnia 2014 r. do 19 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prowadzenie działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Marta Laszczak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/149/2023 z 11 września 2023 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-3, 491-492)

¹ Dalej: Urząd lub UM.

² Dalej: Burmistrz.

³ Tj. do dnia 17 października 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Burmistrza działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę uzasadnia zakres i charakter stwierdzonych w badanym zakresie nieprawidłowości, które polegały na: [1] niesporządzaniu przez Burmistrza rocznych sprawozdań z realizacji działań zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, o których mowa w art. 328 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁶, zawierających informacje dotyczące wszystkich działań zaplanowanych do realizacji w aktualizacji Programu Wodno-Środowiskowego Kraju na lata 2016-2021⁷; [2] nieprzeprowadzeniu weryfikacji Programu ochrony środowiska Gminy Brzeg Dolny⁸, w zakresie ograniczania emisji do atmosfery wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w terminie wynikającym z aPWŚK, tj. do IV kwartału 2018 r.; [3] nierzetelnym prowadzeniu ewidencji kąpielisk; [4] nienależycie sprawowanym nadzorze właścicielskim nad Zakładem Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.⁹, której Gmina powierzyła zadania własne, z zakresu użyteczności publicznej, w tym realizację działań zaplanowanych w aPWŚK. Skutkowało to:

- a) prowadzeniem przez Spółkę ewidencji: [1] zbiorników bezodpływowych w sposób uniemożliwiający kontrolę częstotliwości ich opróżniania oraz opracowaniu planu rozwoju sieci kanalizacyjnej, co było niezgodne z art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁰; [2] przydomowych oczyszczalni ścieków w sposób uniemożliwiający kontrolę częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych oraz opracowaniu planu rozwoju sieci kanalizacyjnej, co było niezgodne z art. 3 ust. 3 pkt 2 ucpg,
- b) nierzetelnym prowadzeniu przez ZGK ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków oraz zbiorników bezodpływowych, zawierających niepełne i nieaktualne dane w zakresie liczby nieruchomości, rodzaju posiadanego zbiornika i jego pojemności,
- c) nieprzeprowadzaniu przez ZGK kontroli postępowania w zakresie gromadzenia ścieków przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorców oraz oczyszczania ścieków przez użytkowników prywatnych z częstotliwością co najmniej raz na 3 lata.

Niezależnie od powyższego Urząd podejmował działania mające na celu ochronę środowiska wodnego przed zanieczyszczeniami ze źródeł komunalnych. W latach 2016-2022, w ramach Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych¹¹, realizował inwestycję budowy sieci kanalizacyjnej. Ponadto wykonywał również zadania mające na celu zmniejszenie emisji wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych do atmosfery.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm., dalej: upw.

⁷ Dalej: aPWŚK.

⁸ Dalej: Gmina.

⁹ Dalej: Spółka lub ZGK.

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1469, ze zm., dalej: ucpg.

¹¹ Dalej: KPOŚK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Prowadzenie działań na rzecz utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w tym osiągnięcia celów środowiskowych dla wód

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z aPWŚK¹² dla Gminy zostały wydzielone do realizacji działania¹³ na potrzeby utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, w szczególności wynikające z jej kompetencji przypisanych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, polegające na: (1) kontroli postępowania w zakresie gromadzenia ścieków przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorców oraz oczyszczania ścieków przez użytkowników prywatnych z częstotliwością co najmniej raz na trzy lata (działanie ciągłe)¹⁴; (2) obowiązku uchwalenia wykazu kąpielisk w Gminie (działanie ciągłe); (3) prowadzeniu ewidencji zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej (działanie ciągłe); (4) prowadzeniu ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków w celu kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej (działanie ciągłe); (5) prowadzeniu ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy (działanie ciągłe); (6) obowiązku zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (działanie ciągłe); oraz (7) weryfikacji Programu ochrony środowiska dla Gminy (termin do IV kwartału 2018 r.)¹⁵; (8) realizacji programu działań mającego na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych wynikającego z rozporządzenia

¹² Dokument określający podstawowe i uzupełniające działania zmierzające do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy, opracowany na podstawie art. 113b ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm.; dalej: upw z 2001 r.). Zgodnie z art. 38b tejże ustawy, plan gospodarowania wodami na obszarach dorzecza zawierał cele środowiskowe, a osiągnięciu tych celów służyła realizacja działań zawartych w programie wodno-środowiskowym kraju. Wyżej wymieniony program opracowywany był przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (art. 90 ust. 1 pkt 1). Na podstawie art. 113b ust. 9 upw z 2001 r. program wodno-środowiskowy kraju podlegał przeglądowi co sześć lat i w razie potrzeby był aktualizowany. Natomiast działania zawarte w aktualizacjach powinny być wprowadzone w ciągu trzech lat od ich ustalenia – art. 113b ust. 10. W dniu 1 stycznia 2018 r. weszła w życie upw, która uchyliła upw z 2001 r. (art. 573 upw). Ustawodawca w art. 555 upw postanowił, że zachowują ważność dokonane przed dniem wejścia w życie ustawy aktualizacje m.in. planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy i stają się one planami gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy w rozumieniu art. 318 ust. 1 upw i podlegają przeglądowi i aktualizacji do dnia 22 marca 2023 r. Wraz z uchynieniem upw z 2001 r. uchylone zostały także przepisy dotyczące przeglądu oraz aktualizacji programu wodno-środowiskowego kraju, ale sam program nie został uchylony. Rada Ministrów, w załącznikach do obowiązujących w okresie objętym kontrolą rozporządzeń Rady Ministrów dotyczących planów gospodarowania wodami w dorzeczach z 2016 r., w pkt 7 wskazała, że obowiązek realizacji działań podstawowych i uzupełniających zawartych w aktualizacji programu wodno-środowiskowego kraju wynika z innych postanowień UE oraz przepisów prawa krajowego. Wobec uchylenia przepisów krajowych (art. 113b ust. 1 upw z 2001 r.) i braku w upw – w tym zakresie – przepisów przejściowych, zgodnie z ww. rozporządzeniami Rady Ministrów, obowiązek realizacji działań podstawowych i uzupełniających zawartych w aktualizacji programu wodno-środowiskowego kraju wynikał z innych postanowień UE, tj. z regulującej te kwestie Ramowej Dyrektywy Wodnej (RDW) – Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. Dyrektywa ta, w art. 11 zobowiązywała państwa członkowskie do ustalenia programu środków, dla wszystkich obszarów dorzeczy lub części międzynarodowych obszarów dorzeczy leżących na jego terytorium, uwzględniając wyniki analiz wymaganych na mocy art. 5, dla osiągnięcia celów ustalonych na mocy art. 4 tej dyrektywy.

¹³ Poddane szczegółowemu badaniu.

¹⁴ Przeprowadzanie kontroli dotyczyło czterech jednolitych części wód powierzchniowych (dalej: JCWP) o następujących kodach: RW60001713756 (Jodłówka); RW60001713758 (Lutynia); RW6000171375929 (Barłożna); RW600017137729 (Młynna). Działania te, mające charakter ciągły, powinny być realizowane w sposób nieprzerwany od 2016 r.

¹⁵ Weryfikacja Programu ochrony środowiska dotyczyła dwóch JCWP o następujących kodach: RW600021137579 (Odra od gr. Wrocławia do Wałów Śląskich) oraz RW6000211511 (Odra od Wałów Śląskich do Kanalu Wschodniego).

nr 5/2012 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu w sprawie wprowadzenia programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych¹⁶.

Z realizacji powyższych działań poczynwszy od 2018 r. Burmistrz, na podstawie art. 328 ust. 2 upw, zobowiązany był do sporządzania rocznych sprawozdań, zawierających informacje dotyczące wszystkich działań zaplanowanych do realizacji w aPWSK.

Tymczasem kontrola wykazała, że w latach 2018-2022, sprawozdania te nie były przez Burmistrza opracowywane – o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Niezależnie od powyższego, Gmina, w okresie objętym kontrolą, realizowała zadania mające na celu ochronę środowiska wodnego przed zanieczyszczeniami ze źródeł komunalnych, wynikające z Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych¹⁷. Jednakże zadania te nie wchodziły w zakres kontroli.

(akta kontroli: tom III, str. 144, 178, 246-248)

2. W okresie objętym kontrolą Burmistrz prawidłowo opracował projekty uchwał¹⁸, obejmujące wykaz planowanych kąpielisk oraz wykaz wydzielonych fragmentów wód powierzchniowych, na których planowano utworzyć kąpieliska¹⁹. Projekty uchwał zostały sporządzone po rozpatrzeniu wniosków organizatora kąpieliska. Wnioski zawierały wszystkie dane wskazane w art. 37 ust. 4 upw. Na tej podstawie Burmistrz prowadził i aktualizował również ewidencję kąpielisk. Niemniej, kontrola wykazała, że ewidencja ta nie była prowadzona w sposób rzetelny – o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 6-9, 76-87, 232-413; tom III, str. 246-248)

3. W kontrolowanym okresie Urząd nie prowadził ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków. Pracownicy Urzędu nie przeprowadzali również kontroli w zakresie częstotliwości i sposobu pozbywania się przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorców, komunalnych osadów ściekowych z przydomowych oczyszczalni ścieków oraz kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych.

Burmistrz powierzył ZGK zadania z zakresu gospodarki komunalnej, w tym: (1) prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych, (2) prowadzenie ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków oraz (3) przeprowadzanie kontroli postępowania w zakresie gromadzenia ścieków przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorców oraz oczyszczania ścieków przez użytkowników prywatnych z częstotliwością co najmniej raz na 3 lata. Powierzenie to nastąpiło w 2015 r. na

¹⁶ Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego 2012.3847 z dnia 14 września 2012 r., Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego 2012.3157 z dnia 17 września 2012 r.

¹⁷ W latach 2016-2022, realizowała inwestycję budowy sieci kanalizacyjnej, której efektem było wybudowanie sześciu kilometrów tej sieci na terenie Gminy. Według stanu na 31 grudnia 2022 r. poziom skanalizowania Gminy wynosił 99,8%.

¹⁸ Przedłożone Radzie Miejskiej w Brzegu Dolnym, w dniach: 11 maja 2020 r., 30 kwietnia 2021 r., 18 marca 2022 r., 14 kwietnia 2023 r. W latach 2018-2019 Burmistrz przygotował projekty uchwał w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie miejsca okazjonalnie wykorzystywanego do kąpieli na terenie Gminy, dla których również była prowadzona ewidencja.

¹⁹ Na terenie Gminy funkcjonowało jedno kąpielisko, w każdym roku okresu objętego kontrolą.

mocy aktu notarialnego²⁰ o połączeniu spółek (1) ZGK i (2) Zakładu Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.²¹. Po połączeniu spółka zachowała nazwę ZGK.

W dokumencie tym wskazano, że zadaniem ZGK było zaspokajanie potrzeb wspólnoty, w szczególności poprzez: odbieranie, wywóz i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, świadczenie usług w zakresie zaopatrzenia w wodę, odbioru i oczyszczania ścieków komunalnych oraz utrzymania urządzeń sanitarnych i wysypisk.

Kontrola wykazała, że Burmistrz nienależycie sprawował nadzór właścicielski nad ZGK, bowiem prowadzone przez Spółkę ewidencje zbiorników bezodpływowych oraz ewidencje przydomowych oczyszczalni ścieków były prowadzone niezgodnie z ucpg. Ponadto Spółka nie przeprowadzała kontroli postępowania w zakresie gromadzenia ścieków przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorców oraz oczyszczania ścieków przez użytkowników prywatnych z częstotliwością co najmniej raz na 3 lata. Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 88-231, 460-490; tom II, str. 1-208, 244-463; tom III, str. 119-138, 144-174, 188, 194-197, 246-248)

4. Urząd nie przeprowadził, w terminie wynikającym z aPWŚK²², weryfikacji Programu ochrony środowiska, w zakresie dotyczącym ograniczania emisji do atmosfery wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych. Ostatnia aktualizacja „Programu ochrony środowiska dla Gminy Brzeg Dolny”²³ została przeprowadzona w sierpniu 2007 r., następnie w 2022 r. przyjęto²⁴ „Program Ochrony Środowiska dla Gminy Brzeg Dolny na lata 2022-2025”. Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Niezależnie od powyższego Urząd realizował zadania²⁵ mające na celu zmniejszenie emisji wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych do atmosfery.

(akta kontroli: tom I, str. 6-9; tom II, str. 209-243; tom III, str. 177, 184-185, 246-248)

Spośród 12 działań²⁶ zleconych Gminie do realizacji, w celu utrzymania dobrego stanu wód lub jego poprawy, sześć z nich, tj.: (1) obowiązek uchwalenia wykazu kąpielisk w Gminie (działanie ciągłe); (2) prowadzenie ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków

²⁰ Repertorium A numer 2233/2015 z 17 grudnia 2015 r.

²¹ Połączenie nastąpiło na podstawie art. 492 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm., dalej: ksh), poprzez przejęcie Zakładu Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. przez ZGK.

²² Tj. do IV kwartału 2018 r.

²³ Uchwała Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym nr XXII/191/2004 z 22 grudnia 2004 r. w sprawie uchwalenia „Programu Ochrony Środowiska dla Miasta i Gminy Brzeg Dolny”.

²⁴ Uchwałą nr XLV/278/22 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 29 marca 2022 r.

²⁵ Polegające na: (1) zakupie dwóch czujników pomiarów jakości powietrza wraz z abonamentem; (2) uruchomieniu na terenie Gminy punktu konsultacyjno-informacyjnego Programu Czyste Powietrze, wspierającego wymianę nieefektywnych źródeł ciepła w budynkach; (3) likwidacji w lokalach komunalnych ok. 45 tzw. kopciuchów, doprowadzając do ww. lokali instalacje gazowe na cele grzewcze lub elektryczne na cele ogrzewania elektrycznego.

²⁶ W przypadku zadania Weryfikacja Programu ochrony środowiska dla Gminy – dotyczyło to dwóch JCWP o następujących kodach: RW600021137579 oraz RW6000211511. W przypadku zadania kontroli postępowania w zakresie gromadzenia ścieków przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorców oraz oczyszczania ścieków przez użytkowników prywatnych z częstotliwością co najmniej raz na 3 lata – dotyczyło ono czterech JCWP o następujących kodach: RW60001713756; RW60001713758; RW6000171375929; RW600017137729. Z uwagi na odrębne JCWP dla każdego zadania, zostały one potraktowane oddzielnie.

Zadania o charakterze ciągłym – dla dochowania terminu powinny one być prowadzone nieprzerwanie od dnia ogłoszenia planu gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, tj. do 2016 r. Dla zadania polegającego na weryfikacji Programu ochrony środowiska dla Gminy, przyjęty w aPWŚK termin realizacji ustalono do IV kwartału 2018 r.

wynikających z ustawy (działanie ciągłe); (3) obowiązek zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (działanie ciągłe); (4) prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej (działanie ciągłe); (5) prowadzenie ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków w celu kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej (działanie ciągłe); (6) realizacja programu działań mającego na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych wynikającego z rozporządzenia nr 5/2012 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu w sprawie wprowadzenia programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych²⁷ – było realizowanych w terminie określonym w aPWŚK.

W pozostałych sześciu przypadkach zadania były realizowane albo po terminie²⁸ albo nie były realizowane w ogóle²⁹. Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 6-9; tom III, str. 144, 177-178, 183, 198-208, 246-248)

5. W latach 2018-2022 Urząd nie realizował inwestycji, wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego.

(akta kontroli: tom I, str. 7-9; tom III, str. 140, 142, 246-248)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz nie sporządzał rocznych sprawozdań (za lata 2017-2022) z realizacji działań zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, zawierających informacje odnośnie wszystkich działań zaplanowanych do realizacji w aPWŚK, co było niezgodne z art. 328 ust. 2 upw.

Burmistrz wyjaśnił, że powodem powyższego był z jednej strony chaos informacyjny, związany z nowym obowiązkiem ustawowym i podmiotami, których dotyczy w przypadku niepodejmowania w okresie sprawozdawczym żadnych działań objętych planem. Wynikało to również z faktu, że okres ten obejmował lata funkcjonowania i bieżącej pracy całego Urzędu w sytuacjach nadzwyczajnych, z uwagi na ilość realizowanych zadań, zlecanych gminom jako jednostkom samorządu terytorialnego, przez organy państwowe, w szczególności działań i obowiązków wynikających ze stanu nadzwyczajnego wywołanego pandemią, który wiązał się także z brakami kadrowymi pracowników, wywołanymi chorobą. Wskazał również na następstwa wybuchu wojny w Ukrainie polegające na organizowaniu pomocy uchodźcom, do czego oddelegowani byli także pracownicy Urzędu.

Burmistrz wyjaśnił, że znamienym jest również to, że do dziś, Gmina nie otrzymała od ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, żadnego ponaglenia w sprawie braku składania tych dokumentów sprawozdawczych co wskazuje, iż naruszenia te nie miały charakteru działań/zaniedbań celowych, wynikających z lekceważenia ustawowych obowiązków przez organ wykonawczy Gminy. Burmistrz zadeklarował,

²⁷ Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego 2012.3847 z dnia 14.09.2012, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego 2012.3157 z dnia 17.09.2012.

²⁸ Tj. weryfikacji Programu ochrony środowiska dla Gminy (termin do IV kw. 2018 r.). Z uwagi na to, że zadanie dotyczyło dwóch odrębnych JCWP, o następujących kodach: RW600021137579 oraz RW6000211511, zadania te zostały potraktowane jako dwa oddzielne.

²⁹ Tj. kontroli postępowania w zakresie gromadzenia ścieków przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorców oraz oczyszczania ścieków przez użytkowników prywatnych z częstotliwością co najmniej raz na trzy lata (działanie ciągłe). Z uwagi na to, że zadanie dotyczyło czterech odrębnych JCWP o następujących kodach: RW60001713756; RW60001713758; RW6000171375929; RW600017137729, zadania te zostały potraktowane jako cztery oddzielne.

że podjęte zostały czynności i działania organizacyjne, których efektem będzie terminowe sporządzanie sprawozdań zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa i przekazanie ich właściwemu ministrowi w terminach ustawowych.

(akta kontroli: tom III, str. 178, 186-187)

2. Prowadzone przez Urząd ewidencje kąpielisk za lata 2020-2023³⁰ zawierały nieprawidłowe dane w zakresie dotyczącym daty przeprowadzenia oceny bieżącej jakości wody. Ponadto w ewidencji za 2022 r. nie podano daty przeprowadzenia oceny sezonowej jakości wody. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne.

Burmistrz wyjaśnił, że było to spowodowane niedopatrzeniem. W toku kontroli przedłożono, skorygowaną i zaktualizowaną ewidencję, zawierającą prawidłowe daty badań.

(akta kontroli: tom I, str. 329-330, 352-357, 387-391, 404-413; tom III, str. 175-176, 178, 180, 189-193)

3. Burmistrz nienależycie sprawował nadzór właścicielski nad ZGK, któremu powierzył zadania własne Gminy z zakresu gospodarki komunalnej, w tym realizację działań zaplanowanych w aPWSK. Skutkiem powyższego było:

- a) nierzetelne prowadzenie przez ZGK ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków oraz ewidencji zbiorników bezodpływowych; prowadzone bazy danych zawierały niepełne i nieaktualne dane w zakresie liczby i adresów nieruchomości, danych właścicieli, rodzaju posiadanego zbiornika i jego pojemności³¹. Ponadto ewidencje: [1] zbiorników bezodpływowych – nie były prowadzone w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej, [2] przydomowych oczyszczalni ścieków – nie były prowadzone w celu kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej; było to niezgodne z art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ucpq;
- b) nieprzeprowadzanie w latach 2016-2023³² kontroli postępowania w zakresie gromadzenia ścieków przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorców oraz oczyszczania ścieków przez użytkowników prywatnych z częstotliwością co

³⁰ W ewidencji za 2020 r., w kolumnie „ocena bieżącej jakości wody”, jako pierwszą datę badania podano 3 lipca 2020 r., mimo że zgodnie z treścią dokumentu – Oceną sezonową jakości wody w kąpielisku „Wały” za sezon kąpielowy 2020 z dnia 16 września 2020 r. – Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Wołowie, w dniu 5 czerwca 2020 r. wydał pierwszą ocenę bieżącej jakości wody.

W ewidencji za 2021 r., w kolumnie „ocena bieżącej jakości wody”, jako pierwszą datę badania podano 25 czerwca 2021 r., mimo że zgodnie z treścią dokumentu – Oceną bieżącą jakości wody w kąpielisku „Wały” z 28 maja 2021 r. – Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Wołowie, w dniu 28 maja 2021 r. wydał pierwszą ocenę bieżącej jakości wody.

W ewidencji za 2022 r. w kolumnie „ocena bieżącej jakości wody” jako daty badania podano 27 czerwca 2022 r., 22 lipca 2022 r. oraz 25 lipca 2022 r., mimo że zgodnie z treścią dokumentu – Oceną sezonową jakości wody w kąpielisku „Wały” za sezon kąpielowy 2022 z dnia 26 września 2022 r. – Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Wołowie, wydał cztery oceny bieżącej jakości wody w dniach: 13 czerwca 2022 r., 30 czerwca 2022 r., 28 lipca 2022 r. oraz 26 sierpnia 2022 r.

W ewidencji za 2023 r., w kolumnie „ocena bieżącej jakości wody” jako daty badania podano 30 maja 2023 r., 19 czerwca 2023 r., 10 lipca 2023 r., 7 sierpnia 2023 r., choć zgodnie z treścią Ocen bieżących jakości wody w Kąpielisku „Wały” z 2 czerwca 2023 r., 21 czerwca 2023 r., 12 lipca 2023 r. i 10 sierpnia 2023 r., sprawozdania z badania próbki wody pochodziły z odpowiednio z: 1 czerwca 2023 r., 21 czerwca 2023 r., 12 lipca 2023 r. oraz 10 sierpnia 2023 r.

³¹ Wzór prowadzonych ewidencji wymagał podania m.in. rodzaju posiadanego zbiornika i jego pojemności.

³² Do 17 października 2023 r. tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

najmniej raz na 3 lata³³. Było to niezgodne z art. 9u ust. 1 ucp. Ponadto wymóg przeprowadzania kontroli, nie rzadziej niż raz na trzy lata wynikał z aPWŚK³⁴.

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina sprawowała nadzór nad Spółką w dwojaki sposób: przez współnika spółki, tj. organ wykonawczy gminy oraz przez organ kolegialny – radę nadzorczą. Nadzór na Spółką odbywał się, m.in. poprzez współpracę ze Spółką komórek organizacyjnych Urzędu, w zakresie projektów inwestycyjnych oraz opiniowania aktów/dokumentów wytwarzanych w Spółce. Nadzór taki obejmował również kwestie ekonomiczno-finansowe Spółki, tj. np. przekazywanie i analizowanie danych finansowych Spółki do pracowników Urzędu czy dokonywanie efektywności ekonomicznej działalności Spółki. W celu dokładniejszego, formalnego uregulowania kwestii związanych z tzw. nadzorem właścicielskim nad Spółką Burmistrz wydał zarządzenie nr 0050.119.2023 z dnia 3 lipca 2023 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Brzegu Dolnym, w którym wyznaczył podległe Burmistrzowi „Stanowisko ds. Nadzoru Właścicielskiego”³⁵. Zgodnie z § 15 ust. 5 Regulaminu organizacyjnego, do zadań pracownika zatrudnionego na tym stanowisku należało w szczególności: (1) współpraca z przedstawicielami organów Spółki z udziałem Gminy, (2) analiza dokumentów przedłożonych przez Spółkę, oraz (3) monitorowanie sytuacji finansowej Spółki.

Burmistrz wyjaśnił również, że przed nowelizacją przepis art. 6 ust. 1 pkt 1 ucp. nie obejmował przydomowych oczyszczalni ścieków, a tym samym Gmina nie była uprawniona do weryfikowania, co właściciele nieruchomości robili z osadami powstającymi w takiej oczyszczalni. Ustawodawca wprowadził dodatkowe obowiązki związane z prowadzoną ewidencją, jak również doprecyzował obowiązki gmin w zakresie kontroli określając chociażby ich częstotliwość. Obecnie, tj. od 9 sierpnia 2022 r., na mocy ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw³⁶, właściciel każdej nieruchomości niepodłączonej do sieci kanalizacyjnej, realizując obowiązek pozbywania się nieczystości ciekłych, czy to z wykorzystaniem zbiornika bezodpływowego czy też przydomowej oczyszczalni ścieków, zobligowany jest zawrzeć w tym zakresie stosowną umowę cywilnoprawną, natomiast obowiązkiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest kontrolowanie, czy ów właściciel rzeczywiście tę umowę posiada, a jeśli tak to, czy na jej podstawie usługa pozbywania się nieczystości ciekłych jest świadczona zgodnie z odpowiednimi regulacjami ustawowymi i regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Dodał również, że nowością, wprowadzoną ww. ustawą, jest powstanie obowiązku przeprowadzania przez organ wykonawczy gminy cyklicznych kontroli wspomnianych wyżej właścicieli nieruchomości – raz na dwa lata, zgodnie z przygotowanym wcześniej planem kontroli (o czym stanowi nowy ust. 5aa art. 6 ucp, termin przeprowadzenia tych kontroli minie w lipcu 2024 r.). Burmistrz wyjaśnił również, że w sierpniu 2022 r. w Urzędzie nowo zatrudnionemu pracownikowi powierzono prowadzenie ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków i zbiorników bezodpływowych oraz przygotowywanie projektów planów kontroli. Jednak z uwagi na nadzwyczajną sytuację wywołaną wojną w Ukrainie, której następstwem był kryzys

³³ W związku z tym, że działanie dotyczyło czterech odrębnych JCWP o następujących kodach: RW60001713756; RW60001713758; RW6000171375929; RW600017137729, zostały one potraktowane jako cztery oddzielne zadania.

³⁴ Z uwagi na fakt, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry (Dz. U. poz. 1967) regulujące powyższą kwestię kontroli postępowania w zakresie gromadzenia ścieków przez użytkowników prywatnych i przedsiębiorców oraz oczyszczania ścieków przez użytkowników prywatnych z częstotliwością co najmniej raz na 3 lata, obowiązywało do 23 lutego 2023 r., następnie zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 16 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry (Dz. U. z 2023 r. poz. 335), które nie określało zadań w tym zakresie – odstąpiono od formułowania wniosku pokontrolnego.

³⁵ Paragraf 8 ust. 1 pkt 6 Regulaminu organizacyjnego.

³⁶ Dz. U. poz. 1549.

energetyczny, oraz nałożenie na gminy nowych zadań w zakresie między innymi sprzedaży węgla i przekazanie ww. pracownikowi związanych z tym dodatkowych obowiązków, powzięto decyzję, że do końca 2023 r., ewidencję nadal będzie prowadziła Spółka, natomiast począwszy od 2024 r. zadania te wrócą do Gminy i kontrole zgodnie z harmonogramem będą prowadzone przez pracowników Urzędu.

Burmistrz wyjaśnił, że przepisy prawa nie wskazują i nie precyzują jakie dane konieczne winny zawierać ww. ewidencje. Ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, wprowadzono do ucpg szereg zmian w zakresie dotyczącym gospodarki nieczystościami ciekłymi. Wyjaśnił, że nowela ta nałożyła na organy wykonawcze gmin nowy obowiązek sprawozdawczy (art. 3 ust. 5 ucpg), jednak ustawodawca nie wymienił danych dotyczących pojemności zbiorników, choć dane konieczne do sporządzania sprawozdania mogą sugerować konieczny zakres prowadzenia ewidencji. Dodał, że po nowelizacji z 2022 r., ustawodawca nakładając na organ obowiązek sporządzenia sprawozdania nie nadał mu żadnych uprawnień umożliwiających pozyskanie niezbędnych danych do sporządzenia tego sprawozdania.

Najwyższa Izba Kontroli nie uwzględnia argumentacji wynikającej z wyjaśnień Burmistrza. Pomimo przysługujących Burmistrzowi uprawnień do kontroli Spółki, w okresie objętym kontrolą w Spółce nie została przeprowadzona ani jedna kontrola i/lub audyt dotyczący realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Ponadto NIK wskazuje, że Gminie przysługiwało prawo indywidualnej kontroli Spółki, jak również obowiązek sprawowania nad nią stałego nadzoru we wszystkich dziedzinach jej działalności przez radę nadzorczą³⁷.

NIK wskazuje również, że minimalny zakres danych, jakie powinny zawierać ewidencje, określony został w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ucpg, tj. powinny być one prowadzone w taki sposób, aby umożliwiały: (1) w przypadku zbiorników bezodpływowych – kontrolę częstotliwości ich opróżniania oraz opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej, (2) przydomowych oczyszczalni ścieków – kontrolę częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych oraz opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej. Wymóg podania m.in. rodzaju posiadanego zbiornika jak i jego pojemności, wynikał z opracowanego przez ZGK wzoru.

(akta kontroli: tom I, str. 88-231; tom II, str. 1-208, 244-463; tom III, str. 176-178, 180-184-187, 246-248)

4. Urząd nie przeprowadził weryfikacji Programu ochrony środowiska, w zakresie ograniczania emisji do atmosfery wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych, w terminie wynikającym z aPWŚK, tj. do IV kwartału 2018 r.³⁸ Ostatnia aktualizacja Programu ochrony środowiska dla Gminy Brzeg Dolny³⁹ została przeprowadzona w sierpniu 2007 r., następnie w 2022 r. przyjęto „Program Ochrony Środowiska dla Gminy Brzeg Dolny na lata 2022-2025”.

Burmistrz wyjaśnił, że obecnie obowiązujący w Gminie program ochrony środowiska (na lata 2022-2025) był poprzedzony „Programem Ochrony Środowiska dla gminy Brzeg Dolny na lata 2004-2007”, z aktualizacją przeprowadzoną w 2007 r. (dokument pn. „Aktualizacja Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Brzeg Dolny”).

³⁷ Wynikające z § 24 ust. 1 aktu notarialnego o połączeniu spółek.

³⁸ Z uwagi na to, że działanie dotyczyło dwóch odrębnych JCWP o następujących kodach: RW600021137579 oraz RW6000211511, zostały one potraktowane jako dwa odrębne zadania.

³⁹ Uchwała Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym nr XXII/191/2004 z 22 grudnia 2004 r. w sprawie uchwalenia „Programu Ochrony Środowiska dla Miasta i Gminy Brzeg Dolny”.

Zgodnie z zapisami zawartymi w załączniku nr 2a („Katalog działań dla JCWP rzecznych”) do aktualizacji aPWŚK jednym z działań powierzonych gminie było przeprowadzenie weryfikacji programu ochrony środowiska funkcjonującego w gminie w zakresie ograniczenia emisji do atmosfery wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (do końca IV kwartału 2018 r.). Z uwagi na fakt, iż w Gminie obowiązywał w tym okresie mocno już zdezaktualizowany program ochrony środowiska, podjęto działania zmierzające do opracowania kompleksowego, nowego, zgodnego z powszechnie obowiązującymi uregulowaniami programu, co miało swoje zwieńczenie w postaci obecnie obowiązującego Programu. Z uwagi zatem na konieczność opracowania nowego programu ochrony środowiska nie podjęto działań do aktualizacji w 2018 r. obowiązującego wtedy programu, a przystąpiono do prac zmierzających do całościowego uregulowania materii w nowym dokumencie.

(akta kontroli: tom I, str. 6-7; tom II, str. 209-243; tom III, str. 177, 184-185, 246-248)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje uwag i na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- | | |
|---------|---|
| Uwagi | Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Sporządzanie rocznych sprawozdań z realizacji działań zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, o których mowa w art. 328 ust. 2 pkt 1 upw.2. Wzmocnienie nadzoru właścicielskiego nad działalnością ZGK w zakresie należytej realizacji zadań wynikających z ucpg oraz aPWŚK, w szczególności dotyczącej:<ol style="list-style-type: none">a) prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej, zawierającej pełne i aktualne dane w zakresie adresu nieruchomości, danych właścicieli, liczby nieruchomości, rodzaju posiadanego zbiornika i jego pojemności,b) prowadzenia ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków w celu kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej, zawierającej pełne i aktualne dane w zakresie adresu nieruchomości, danych właścicieli, liczby nieruchomości, rodzaju posiadanego zbiornika i jego pojemności. |

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 we Wrocławiu. 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
wykonania wniosków

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

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

Wrocław, 7 listopada 2023 r.

Kontroler

Marta Laszczak

Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis