



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.411.005.14.2016
R/16/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/16/003 – Wykonywanie przez gminy województwa lubuskiego zadań w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków (2014-2015).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze.
Kontroler	Rajmund Aszkowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LZG/24/2016 z dnia 23.05.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Żarach, ul. Jana Pawła II 6, 68-200 Żary (dalej: <i>Urząd</i> lub <i>Gmina</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Piotr Mrozek, Wójt Gminy Żary ¹ (dalej: <i>Wójt</i>). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

Nadzór nad indywidualną gospodarką ściekową w Gminie był nieskuteczny. Mieszkańcy nie posiadali dostępu³ do sieci kanalizacyjnej. Wobec braku sieci kanalizacyjnej podstawową formą gospodarki ściekowej było gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych. Postanowienia regulaminu czystości i porządku w Gminie nie były respektowane przez mieszkańców, gdyż zaledwie ok. 6,9% ścieków trafiło ostatecznie do oczyszczalni ścieków. Gmina wyegzekwowała wypełnianie obowiązków sprawozdawczych przez podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Dużym ograniczeniem w poprawie stanu gospodarki ściekowej był brak odpowiednich środków finansowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków

Opis stanu faktycznego	1.1. Gmina nie prowadziła ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, tj. ewidencji, o których mowa w art. 3 ust. 3
------------------------	---

¹ Od 1.12.2014 r. Poprzednio od 5 grudnia 2010 r. Wójtem był Wiesław Polit.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

³ Według stanu na 31.12.2015 r. Z chwilą zakończenia inwestycji budowy kanalizacji w aglomeracji Żary, będzie możliwość korzystania z kanalizacji dla ok. 20% mieszkańców Gminy.

pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴.

(dowód: akta kontroli str. 72)

1.2. Na terenie Gminy, zamieszkałej przez 12.159 osób, funkcjonuje szacunkowo⁵ 2.582 zbiorników bezodpływowych oraz 263 przydomowych oczyszczalni. Według stanu na 31.12.2015 r., mieszkańcy nie posiadali dostępu do sieci kanalizacyjnej, a możliwość korzystania z sieci wodociągowej posiadało 99% mieszkańców. Przyłącza do sieci wodociągowej posiadało 2.218 budynków.

(dowód: akta kontroli str. 71)

Wójt wyjaśnił, m.in. że do 2015 r. nie było sieci kanalizacyjnej, gdyż znaczne rozproszenie miejscowości wymaga poniesienia bardzo wysokich kosztów inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 76)

Ustalona
nieprawidłowość

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

W Urzędzie nie jest prowadzona ewidencja zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków. Obowiązek prowadzenia wynika z art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ewidencja taka winna być prowadzona w celu:

- kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników,
- kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych,
- opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str.72)

Wójt wyjaśnił, m.in. że wynikało to z chęci rozpoczęcia działań w kierunku sukcesywnego tworzenia i prowadzenia ewidencji po zakończeniu budowy sieci kanalizacyjnej w ramach aglomeracji Żary we wsiach Mirostowice Dolne i Grabik.

(dowód: akta kontroli str. 76-77)

Skutkiem nieprowadzenia ewidencji był m.in. brak możliwości pełnego zweryfikowania ilości ścieków trafiających do oczyszczalni z ilością ścieków wytwarzanych tj. dokonania oceny czy część ścieków nie trafia poza stację zlewną.

Ocena częściowa

Gmina była częściowo przygotowana do realizacji zadań. Nieprowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków utrudnia prawidłową realizację obowiązków kontrolnych oraz rzetelne diagnozowanie potencjalnych źródeł zanieczyszczenia wody.

2. Egzekwowanie sporządzania sprawozdań od podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W 2015 r. na działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych 10 przedsiębiorców posiadało zezwolenie, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

(dowód: akta kontroli str. 51-69, 72)

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 250.

⁵ Dane GUS – Statystyczne Vademecum Samorządowca 2015.

Przedsiębiorcy, stosownie do art. 9o ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, złożyli kwartalne sprawozdanie za IV kwartał 2015 r. zawierające m.in. informacje o ilości i rodzaju nieczystości ciekłych odebranych z obszaru gminy; liczbie właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane nieczystości ciekłe; wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi zawarto umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych lub, z którymi umowy uległy rozwiązaniu lub wygaśnięciu.

Łącznie w 2015 r. przedsiębiorcy odebrali nieczystości ciekłe z 375 nieruchomości co wskazuje, że tylko mała część (ok. 17%⁶) właścicieli nieruchomości opróżnia zbiorniki bezodpływowe co najmniej raz na rok.

(dowód: akta kontroli str. 42-60, 62)

2.2. Procentowy wskaźnik ilości ścieków oczyszczonych do ilości ścieków wytworzonych uległ zwiększeniu z 2,1% (w 2013 r.) do 6,9% (w 2015 r.).

W 2014 r. i 2015 r. w Gminie:

- dostarczono odbiorcom odpowiednio: 287.300 m³ i 318.600 m³ wody,
- przewieziono beczkowozami do oczyszczalni lub stacji zlewnych odpowiednio: 5.331 m³ i 10.633 m³ ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 71-72)

Wójt wyjaśnił, m.in. że wielkość wskaźnika ilości ścieków oczyszczonych do ilości ścieków wytworzonych wynikała, z niskiej świadomości mieszkańców z zakresie zasad prawidłowego usuwania nieczystości ciekłych oraz brakiem kanalizacji (wysoki koszt budowy).

(dowód: akta kontroli str. 76)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Urząd wyegzekwował od wszystkich zobowiązanych przedsiębiorców złożenie kwartalnych sprawozdań. Ilość ścieków odprowadzanych do oczyszczalni ścieków ulega corocznie zwiększeniu, jednak pozostaje ona jeszcze na niskim poziomie.

3. Nadzór nad sposobem usuwania nieczystości ciekłych

Opis stanu
faktycznego

3.1. W Gminie obowiązuje⁷ regulamin, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Określono w nim m.in., że:

- właściciel nieruchomości zabudowanej, usytuowanej na terenach nieuzbrojonych w sieć kanalizacji sanitarnej winien wyposażyć nieruchomość w lokalną oczyszczalnię ścieków lub szczelne zbiorniki bezodpływowe, przeznaczone do gromadzenia nieczystości ciekłych. Wymagania techniczne oraz warunki budowy i eksploatacji tych urządzeń określają aktualnie obowiązujące przepisy budowlane i sanitarne,
- właściciel nieruchomości posiadający przydomowa oczyszczalnię ścieków obowiązany jest do usuwania komunalnych osadów ściekowych, zgodnie z instrukcją użytkowania przydomowej oczyszczalni, z częstotliwością pozwalającą na prawidłowe utrzymanie czystości i prawidłowego funkcjonowania przydomowej oczyszczalni ścieków,
- właściciel nieruchomości jest zobowiązany do zapewnienia systematycznego usuwania nieczystości ciekłych z urządzeń służących do ich gromadzenia z częstotliwością wymaganą do utrzymania czystości i prawidłowego

⁶ 375 z 2.218.

⁷ Uchwała Rady Gminy z 3 października 2014 r. Nr XXXII/340/13.

funkcjonowania zbiornika do gromadzenia nieczystości ciekłych jednak nie [rzadziej] niż raz na rok.

(dowód: akta kontroli str. 40-47)

Jak wyjaśnił Wójt, regulamin nie posiadał powiązania pojemności zbiorników bezodpływowych z częstotliwością wywożenia nieczystości ciekłych z uwagi na często wręcz minimalne zużycie wody. Natomiast częstotliwość - nie rzadziej niż raz na rok – była pochodną niskiego zużycia wody.

(dowód: akta kontroli str. 77)

3.2. Uchwałą Rady Gminy⁸ wprowadzono, m.in. górne stawki opłat za usługi związane z opróżnianiem zbiorników bezodpływowych oraz transportem nieczystości w wysokości 50 zł⁹ za 1 m³.

Uchwałą Rady Gminy z 20 czerwca 2013 r.¹⁰ w sprawie określenia innych sposobów udokumentowania wykonania obowiązków pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych jako udokumentowanie przyjęto, m.in. rachunek, potwierdzenie odbioru nieczystości ciekłych wydany przez przedsiębiorcę uprawnionego.

(dowód: akta kontroli str. 50)

3.3. W latach 2014-2015, Urząd:

- nie przeprowadzał kontroli zbiorników bezodpływowych,
- nie prowadził kontroli przydomowych oczyszczalni ścieków,
- nie organizował opróżniania zbiorników bezodpływowych dla właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy z przedsiębiorcą.

(dowód: akta kontroli str. 72)

3.4. W okresie objętym kontrolą:

- w Urzędzie nie była prowadzona kontrola gospodarki ściekowej,
- wpłynęło łącznie 8 skarg (w tym telefonicznych informacji) dotyczących rozlewania się ścieków wokół szamb, nieprawidłowości w działaniu przydomowych oczyszczalni, przykrych zapachów w rejonie oczyszczalni,
- zgłoszono 2 interpelacje radnych w zakresie działania przydomowych oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 70)

3.5. Szacunkowe potrzeby finansowe Gminy na realizację zadań w zakresie gospodarki ściekowej w Gminie wynoszą 116 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 72)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Urząd w latach 2014-2015 nie przeprowadzał żadnej kontroli przydomowych oczyszczalni ścieków oraz zbiorników bezodpływowych pomimo obowiązku wynikającego z art. 9u ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

(dowód: akta kontroli str. 72)

W następstwie część mieszkańców, którzy pozbywają się nieczystości ciekłych w sposób niezgodny z art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, mogła pozostać w przeświadczeniu o braku negatywnych konsekwencji swojego postępowania. Ważnym instrumentem oddziaływania na mieszkańców jest zastępczy wywóz nieczystości ciekłych, określony w art. 6 ust. 6 ustawy

⁸ Z dnia 29 października 2013 r., Nr XXXIII/349/13.

⁹ Brutto.

¹⁰ Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego z 2013, poz. 1618.

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Gdyby podjęto takie działania to można byłoby uzyskać potencjalne dochody w wysokości ok. 8.559 tys. zł¹¹.

Wójt wyjaśnił, m.in. że:

- nie prowadzono kontroli z powodu braku stosownej ewidencji oraz braku określenia sposobów przeprowadzania kontroli,
- podjęcie działań w zakresie zastępczego wywozu nieczystości ciekłych z punktu ekonomicznego jest jak najbardziej zasadne, ale pod uwagę należy wziąć to, że Gmina w ramach budżetu musi zabezpieczyć środki finansowe na ich podjęcie (przeprowadzenie) i dopiero po ich wykonaniu może dochodzić swoich roszczeń z tego tytułu od mieszkańców. Biorąc pod uwagę dotychczasowe wywiązywanie się mieszkańców w zakresie regulowania należności np. z tytułu podatku od nieruchomości, należności za zużytą wodę, czynszów za lokale czy opłat za śmieci byłby to kolejny z elementów zadłużeń mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 73, 76-77)

Ocena cząstkowa

Brak środków finansowych utrudnia rozwój infrastruktury służącej prawidłowej gospodarce ściekowej. Ważnym, a nie wykorzystywanym w Gminie instrumentem o charakterze prewencyjnym, kształtującym właściwe postępowanie z nieczystościami płynnymi jest kontrola.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹², wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia skutecznego nadzoru nad indywidualną gospodarką ściekową na terenach nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej.
2. Prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych.
3. Prowadzenie ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków.
4. Kontrolowanie zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków w celu wyeliminowania przypadków pozbywania się ścieków w sposób niezgodny z obowiązującymi wymogami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹¹ $(50 \text{ zł/m}^3 - 17,66 \text{ zł/m}^3) \times 264.658 \text{ m}^3$, gdzie kolejne liczby oznaczają: górną stawkę opłat za usługi związane z opróżnianiem zbiorników bezodpływowych; cena u przedsiębiorcy świadczącego usługi; ilość ścieków nieoczyszczonych.

¹² Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

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.

Zielona Góra, dnia 20 czerwca 2016 r.

Kontroler
Rajmund Aszkowski
doradca ekonomiczny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Dyrektor
Zbysław Dobrowolski

.....
podpis