



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.411.005.20.2016

R/16/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Zdzisław Szafrąński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/31/2016 z dnia 3 czerwca 2016 r.

Jednostka kontrolowana

Urząd Miejski w Lubniewicach, ul. Jana Pawła II nr 51, 69-210 Lubniewice (dalej: *Urząd lub Gmina*).

Kierownik jednostki kontrolowanej

Tomasz Jaskuła, od 23.11.2010 r. Burmistrz Lubniewic (dalej: *Burmistrz*).

(dowód: akta kontroli, str. 1-2, 30-31)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

Pomimo działań Urzędu, nadzór nad indywidualną gospodarką ściekową w Gminie był niepełny. W badanym przez NIK okresie Urząd nie mógł zweryfikować, czy postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku, w kontrolowanym przez NIK obszarze, były respektowane przez mieszkańców, gdyż nie przeprowadzano w tym zakresie żadnych kontroli. Dostęp² do sieci kanalizacyjnej posiadało 81,2% mieszkańców Gminy. Urząd prowadził ewidencję zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków

1.1. Z danych GUS na 31.12.2014 r. wynika, że liczba ludności Gminy wynosiła 3.181 osób, z instalacji wodociągowej korzystało 92,5% ludności, z instalacji kanalizacyjnej 81,2% ludności, na terenie Gminy funkcjonowała jedna oczyszczalnia ścieków, 63 zbiorniki bezodpływowe i 15 przydomowych oczyszczalni ścieków³. Na koniec 2015 r. we wszystkich 5 miejscowościach Gminy zamieszkiwało 2.171 osób.

(dowód: akta kontroli, str. 3-10, 58-65, 93-98, 134-138)

Na terenie Gminy dostawą wody i odbiorem ścieków z kanalizacji sanitarnej zajmował się Zakład Gospodarki Komunalnej w Lubniewicach.

(dowód: akta kontroli, str. 87-88, 111-120)

1.2. W badanym okresie Gmina nie dofinansowywała mieszkańcom kosztów zakupu przydomowych oczyszczalni ścieków.

¹ 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.

² Według stanu na 31.12.2015 r.

³ W sprawozdaniach RRW-2 sprawozdanie z realizacji inwestycji w zakresie wodociągów i sanitacji wsi (terminowo przesłanych do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze) zapisano, że na terenie Gminy na koniec: - 2014 r. było 15 przydomowych oczyszczalni ścieków, - 2015 r. było 16 takich oczyszczalni.

(dowód: akta kontroli, str. 87-88)

1.3. Stosownie do art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴ (dalej: ustawa o utrzymaniu czystości), na gminy nałożono obowiązek prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej.

W kontrolowanym okresie w Urzędzie prowadzono ewidencję zbiorników bezodpływowych oraz ewidencję przydomowych oczyszczalni ścieków. Według stanu na 24.06.2016 r. w ewidencji zbiorników bezodpływowych (obejmującej następujące dane: lp., imię i nazwisko, adres nieruchomości, przyłącze do sieci kanalizacyjnej tak/nie, ścieki odprowadzane są do zbiornika bezodpływowego (szambo), pojemność zbiornika bezodpływowego, technika wykonania zbiornika, uwagi np. szambo wspólne dla budynku wielorodzinnego) wyszczególniono 57 pozycji, natomiast w ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków (obejmującej następujące dane: lp., imię i nazwisko, adres nieruchomości, przyłącze do sieci kanalizacyjnej tak/nie, ścieki odprowadzane są do przydomowej oczyszczalni, pojemność zbiornika bezodpływowego, technologia wykonania zbiornika, uwagi (np. przydomowa oczyszczalnia wspólna dla budynku wielorodzinnego), umowa), wyszczególniono 14 pozycji.

W ewidencji zbiorników bezodpływowych w żadnym przypadku nie zamieszczono danych o pojemności zbiornika bezodpływowego, ani danych o technologii wykonania zbiornika. W ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków w żadnym przypadku nie zamieszczono danych o pojemności przydomowej oczyszczalni ścieków, o technologii wykonania, o umowie zawartej przez właściciela na wywóz osadów z takiej oczyszczalni.

(dowód: akta kontroli, str. 66-70)

Ustalona
nieprawidłowość

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

W sprawozdaniu RRW-2 za 2015 r. wykazano m. in., w dziale 1 nakłady finansowe poniesione na indywidualne wiejskie oczyszczalnie ścieków (w kwocie ogółem 124,3 tys. zł) oraz w dziale 2 w zakresie efektów rzeczowych oddanie do eksploatacji w 2015 r. jednej indywidualnej wiejskiej oczyszczalni ścieków. Dane wykazane w tym sprawozdaniu dotyczyły faktycznie jednej zbiorczej mechaniczno-biologicznej oczyszczalni ścieków w miejscowości Sobieraj (takiej samej zbiorczej mechaniczno-biologicznej oczyszczalni, jak oczyszczalnia w Lubniewicach, lecz wersja mini), a nie jednej indywidualnej wiejskiej oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli, str. 62-65, 87-88, 96-98)

Referent Urzędu wyjaśniła m. in., że w sprawozdaniu RRW-2 za 2015 r. wykazano pomyłkowo nieprawidłowe dane.

(dowód: akta kontroli, str. 132-133)

Burmistrz wyjaśnił, że w sprawozdaniu RRW-2 za 2015 r. przez przeoczenie wpisano oczyszczalnię Sobieraj, jako oczyszczalnię indywidualną. Faktycznie jest to oczyszczalnia zbiorcza.

(dowód: akta kontroli, str. 139-142)

Podczas kontroli NIK sporządzono korektę sprawozdania RRW-2 za 2015 r., którą 01.07.2016 r. przesłano do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego. W korekcie m. in. przeniesiono kwotę 124,3 tys. zł z wiersza O7 „Indywidualne wiejskie oczyszczalnie ścieków” do wiersza O5 „Oczyszczalnie ścieków zbiorcze”. W korekcie wykazano, że na terenie gminy jest 2 zbiorcze oczyszczalnie ścieków (w sprawozdaniu pierwotnym wykazano 1 zbiorczą oczyszczalnię ścieków), oraz zmniejszono ilość

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 250.

indywidualnych wiejskich oczyszczalni ścieków. W piśmie przewodnim zapisano, że inwestycja polegała na budowie biologicznej oczyszczalni ścieków w miejscowości Sobieraj oraz, że częściowe dofinansowania na to przedsięwzięcie uzyskano z Agencji Nieruchomości Rolnych.

(dowód: akta kontroli, str. 128-131)

Ocena cząstkowa

Gmina była przygotowana do realizacji zadań. Prowadziła wymagane ewidencje zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni, przy czym w skutek pomyłki błędnie sporządzono sprawozdanie z realizacji inwestycji w zakresie wodociągów i sanitacji wsi.

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

2.1. Stosownie do art. 9o ustawy o utrzymaniu czystości, na przedsiębiorców nałożono obowiązek składania sprawozdań kwartalnych zawierających, m.in. informacje o ilości i rodzaju nieczystości ciekłych odebranych z obszaru Gminy. Sprawozdanie winno zostać przekazane Burmistrzowi w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy. Do sprawozdania należy dołączyć wykazy właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem, przedsiębiorca zawarł umowy lub z którymi umowy te uległy rozwiązaniu lub wygasły.

W latach 2014-2015 wystąpił jeden przypadek nie przesłania sprawozdania w terminie – jeden podmiot sprawozdanie za I kwartał 2014 r. przesłał 2 miesiące i 7 dni po terminie.

(dowód: akta kontroli, str. 87-88, 103-110, 123-127, 132-133)

2.2. W 2014 r. i 2015 r. w Gminie:

- dostarczono odbiorcom odpowiednio: 173.286 m³ i 178.104 m³ wody,
- odprowadzono kanalizacją odpowiednio: 110.810 m³ i 109.561 m³ ścieków,
- przewieziono beczkownikami do oczyszczalni lub stacji zlewnych odpowiednio: 1.620 m³ i 1.608 m³ ścieków.

(dowód: akta kontroli, str. 134-137)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Urząd wyegzekwował od wszystkich zobowiązanych przedsiębiorców złożenie kwartalnych sprawozdań.

3. Nadzór nad sposobem pozbywania się nieczystości ciekłych

3.1. Stosownie do art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości, na gminy nałożono obowiązek opracowania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, obejmującej swoim zakresem m.in. określenie częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości.

W uchwałach Rady Miejskiej w Lubniewicach z 27.12.2013 r.⁵ oraz z 31.12.2013 r.⁶ (obowiązujących w okresie od 01.02.2014 r. do końca 2015 r.) zapisano m. in., że: „§ 17. 1. Właściciele nieruchomości, który nie są podłączeni do sieci kanalizacyjnej, zobowiązani są do opróżniania zbiorników bezodpływowych za pośrednictwem podmiotu mającego do tego uprawnienia. 2. Właściciele nieruchomości są zobowiązani do udokumentowania, w formie umowy, korzystania z usług podmiotu uprawnionego w zakresie opróżniania zbiorników

⁵ Nr XXXIX/270/2013 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie Lubniewice.

⁶ Nr XL/281/2013 zmieniającej ww. uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie Lubniewice.

bezdopływowych. 3. Właściciele nieruchomości są zobowiązani do opróżniania zbiorników bezdopływowych z taką częstotliwością, aby nie doprowadzić do przelewania lub wydzielania odorów.” Zapisy o ww. treści zamieszczono również w uchwale obowiązujące podczas prowadzenia niniejszej kontroli NIK⁷.

Rada Miejska w Lubniewicach do czasu kontroli NIK nie podejmowała uchwał w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi, o których mowa w art. 6 ust. 1 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli, str. 32-50, 77-88, 99-100)

3.2. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Sulęcinie nadzorował w 2014 r. oraz w 2015 r. na terenie Gminy 6 wodociągów, w tym 4 wodociągi publiczne oraz 2 wodociągi lokalne (w ośrodkach wypoczynkowych). Na terenie Gminy wystąpiły w tym okresie następujące przypadki skażeń wody:

- w 2014 r. w 5 spośród 6 ww. wodociągów, tj. w 3 z 4 ww. wodociągów publicznych oraz w 2 ww. wodociągach lokalnych. Dwukrotnie zaprzestawano dostawy wody z wodociągu miejskiego w Lubniewicach oraz jeden raz wystąpiły w tym wodociągu bakterie z grupy coli. Mieszkańcom Lubniewic dostarczano wodę butelkowaną do spożycia i z beczki do celów gospodarczych. Skażenia wystąpiły w wodociągu w Rogach, w wodociągu w Gliźnie (przez cały 2014 r. woda z tego wodociągu była warunkowo dopuszczona do spożycia). Skażenia wystąpiły także w 2 wodociągach lokalnych w ośrodkach wypoczynkowych: - w wodzie z wodociągu lokalnego „Pod Basztą” permanentnie przekraczane były parametry mętności, manganu i bakterii grupy coli, urządzenia do uzdatniania wody i elementy instalacji wodnej były mocno skorodowane. Zakazano wykorzystywania wody do spożycia przez ludzi, przygotowywania posiłków, mycia i kąpieli, - w wodzie z wodociągu lokalnego „Laguna” wystąpiły bakterie z grupy coli (woda była warunkowo przydatna do spożycia – po przetworzeniu).
- w 2015 r. w 3 spośród 6 ww. wodociągów, tj. w 2 z 4 ww. wodociągów publicznych oraz w 1 z 2 ww. wodociągów lokalnych. Skażenia kilkakrotnie wystąpiły w wodociągu w Rogach, w tym bakteriami grupy coli (wydano decyzję o wyłączeniu z eksploatacji stacji uzdatniania wody w Rogach). Skażenia kilkakrotnie wystąpiły w wodociągu publicznym w Gliźnie (woda była warunkowo dopuszczona do spożycia). Woda z wodociągu lokalnego „Pod Basztą” nie była dopuszczona do spożycia, a następnie była warunkowo dopuszczona do spożycia (ponadto stwierdzono brak pokrywy studni oraz występowanie obiektów na terenie ochrony bezpośredniej i w stacji uzdatniania wody).

(dowód: akta kontroli, str. 71-76)

Burmistrz wyjaśnił, że: Wodociąg miejski w Lubniewicach – w 2014 r. rozregulował się podajnik choru na Osiedlu Świerczów, dlatego też zaprzestano dostaw wody, ponadto bakterie z grupy coli wystąpiły najprawdopodobniej z tytułu nieprawidłowego przyłączenia się do sieci wodociągowej na prywatnej nieruchomości. Bakterie mogły być również wywołane naprawami sieci lub prywatnymi ingerencjami/naprawami przyłączy przez mieszkańców. Wodociąg wiejski w Gliźnie – w 2014 r. i 2015 r. występowały przekroczenia manganu, w tym celu systematycznie były prowadzone badania wody oraz podjęto decyzję o modernizacji stacji uzdatniania wody w Gliźnie (w trakcie pozyskiwania jest dokumentacja m.in. pozwolenie na budowę). Wodociąg wiejski w Rogach 2014 r. i 2015 r. – skażenia wystąpiły ze względu na przestarzałą instalację. Wodociąg lokalny „Pod Basztą” i OW „Laguna” – ośrodki w obecnej chwili są własnością prywatną, nieuregulowana kwestia własnościowa oraz brak nakładów finansowych na infrastrukturę ośrodków wypoczynkowych (zwłaszcza „Pod Basztą”) spowodował problemy z jakością wody. W rezultacie gospodarka wodno-ściekowa

⁷ Uchwała Nr XI/87/2015 Rady Miejskiej w Lubniewicach z dnia 26.11.2015 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie Lubniewice

w latach 70 i 80 XX wieku i wieloletnie zaniedbania w tym zakresie, spowodowały tworzenie się na tych terenach niezewidencjonowanych zbiorników bezodpływowych, które w obecnym stanie są przyczyną występowania wszelakich przekroczeń jakości wody. Dodatkowo bakterie typu coli potrafią utrzymywać się przez długi okres i przy każdorazowej ingerencji w sieć wodociagową dostawać się do sieci.

(dowód: akta kontroli, str. 139-142)

3.3. Szacunkowe potrzeby finansowe Gminy na realizację zadań w zakresie gospodarki ściekowej w Gminie wynoszą 5,9 mln zł.

(dowód: akta kontroli, str. 138)

3.4. W Urzędzie nie były przeprowadzane w kontrolowanym okresie kontrole zewnętrzne, które zakresem obejmowałyby zakres objęty niniejszą kontrolą NIK. Urząd nie prowadził kontroli przydomowych oczyszczalni ścieków oraz zbiorników bezodpływowych.

(dowód: akta kontroli, str. 87-92)

3.5. W okresie objętym kontrolą NIK do Urzędu nie wpływały skargi i wnioski⁸ dotyczące przedmiotu niniejszej kontroli NIK. Nie wykonywano też żadnych sprawdzeń i monitoringów w ww. zakresie na wnioski osób fizycznych lub prawnych.

(dowód: akta kontroli, str. 87-88)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Rada Miejska w Lubniewicach do czasu kontroli NIK nie podejmowała (art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości) uchwał w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi, o których mowa w art. 6 ust. 1 ww. ustawy (za usługi wykonywane przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych).

(dowód: akta kontroli, str. 87-88, 99-100)

Burmistrz wyjaśnił, że przez przeoczenie nie podjęto wcześniej stosownej uchwały. Na sesji Rady Miejskiej w dniu 30.06.2016 r. (podczas kontroli NIK) podjęto uchwałę w sprawie ustalenia maksymalnych stawek cen za wywóz nieczystości płynnych obowiązujących na terenie Gminy Lubniewice.

(dowód: akta kontroli, str. 139-142)

Podczas kontroli NIK przygotowano i podjęto na sesji Rady Miejskiej w dniu 30.06.2016 r. uchwałę w sprawie ustalenia maksymalnych stawek cen za wywóz nieczystości płynnych obowiązujących na terenie Gminy Lubniewice. Stawkę ww. ustalono w wysokości 40 zł brutto za 1 m³. W uzasadnieniu uchwały zapisano m.in., że jej podjęcie pozwoli na realizację przez Gminę wykonań zastępczych (gdy obowiązków w tym zakresie nie realizują właściciele nieruchomości – art. 6 ust. 6 i 7 ustawy o utrzymaniu czystości), oraz zapewni realizację zadań wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości.

(dowód: akta kontroli, str. 101-102, 121-122)

2. Urząd w latach 2014-2015: nie kontrolował właścicieli lub zarządców nieruchomości w zakresie prawidłowości pozbywania się nieczystości z przydomowych oczyszczalni ścieków oraz nie prowadził kontroli (art. 3 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości) prawidłowości opróżniania zbiorników bezodpływowych. Obowiązek przeprowadzania kontroli został określony w art. 9u ust. 1 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli, str. 11-29, 51-57, 87-88)

⁸ Określone w przepisach działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23).

Burmistrz wyjaśnił, że w badanym okresie nie przeprowadzano kontroli zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków z uwagi na dużą ilość obowiązków służbowych oraz szerokie zakresy prac na stanowisku odpowiadającym za to zadanie. Zadeklarował, że będą przeprowadzane cykliczne kontrole zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, a także stałe dokumentowanie ich efektów.

(dowód: akta kontroli, str. 132-133, 139-142)

Ocena częściowa

Nadzór nad indywidualną gospodarką ściekową w Gminie był niepełny. Ważnym, a nie wykorzystywanym w Gminie instrumentem o charakterze prewencyjnym, kształtującym właściwe postępowanie z nieczystościami ciekłymi jest kontrola.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli⁹, wnosi o zapewnienie skuteczniejszego nadzoru nad indywidualną gospodarką ściekową na terenach nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej, w tym poprzez kontrolowanie częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków w celu wyeliminowania przypadków pozbywania się ścieków w sposób niezgodny z obowiązującymi wymogami.

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 Zielonej Górze.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Zielona Góra, dnia 6 lipca 2016 r.

Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Zdzisław Szafrński
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Zbysław Dobrowolski

.....
podpis

.....
podpis

⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.