



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.411.005.02.2016
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/5/2016 z dnia 28.04.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Brzeżnicy, ul. Zielonogórska 30, 68-113 Brzeżnica (dalej: <i>Urząd</i> lub <i>Gmina</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Adamowicz, Wójt Gminy Brzeżnica ¹ (dalej: <i>Wójt</i>). (dowód: akta kontroli str. 2-3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

Nadzór nad indywidualną gospodarką ściekową w Gminie był nieskuteczny. Dostęp³ do sieci kanalizacyjnej posiadało 15% mieszkańców gminy. Z ogólnej liczby 743 budynków przyłączonych do sieci wodociągowej, zaledwie 33 zostało podłączonych do sieci kanalizacyjnej. Wobec niewielkiego zasięgu 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. 10,1% ścieków trafiało ostatecznie do oczyszczalni ścieków. Dużym ograniczeniem możliwości poprawy 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. Stosownie do Regulaminu organizacyjnego Urzędu⁴ do zadań samodzielnego stanowiska do spraw gospodarki odpadami należy, m.in.
- sprawdzanie stanu faktycznego pozbywania się nieczystości płynnych;- prowadzenie ewidencji bezodpływowych zbiorników na nieczystości płynne, przydomowych oczyszczalni ścieków, ewidencji umów;

¹ Od 13.11.2006 r.

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, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Według stanu na 31.12.2015 r.

⁴ Zarządzenie Wójta z 20 marca 2013 r. Nr 45/2013.

- sporządzanie sprawozdań, informacji i analiz dotyczących gospodarowania odpadami;
- kontrolowanie właścicieli i zarządców nieruchomości w zakresie pozbywania się nieczystości;
- współpraca z firmami wywozowymi nieczystości płynne;
- prowadzenie postępowań egzekucyjnych dotycząca opłat i kar naliczonych z tytułu pozbywania się nieczystości płynnych (współpraca z referatem finansowym).

Zadania zostały przypisane podinspektorowi do spraw gospodarki odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 4-37)

1.2. W 2012 r. w Gminie przeprowadzono inwentaryzację przydomowych oczyszczalni ścieków oraz zbiorników bezodpływowych. Na spisach inwentaryzacyjnych, prowadzonych dla poszczególnych miejscowości, zawarto dane: nr budynku (nr geodezyjny działki), imię i nazwisko mieszkańca, występowanie zbiornika bezodpływowego i przydomowej oczyszczalni, datę, podpis mieszkańca. Spis nie zawierał danych dotyczących roku oddania zbiornika lub oczyszczalni do funkcjonowania, pojemności, szczelności, daty ostatniej kontroli, czy też adnotacji o posiadaniu umowy na wywóz nieczystości płynnych lub osadów ściekowych.

Gmina nie prowadziła ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, tj. ewidencji, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁵.

(dowód: akta kontroli str. 53-54, 60-61)

1.3. Na terenie Gminy zamieszkiwanej przez 3.870 mieszkańców funkcjonuje szacunkowo⁶ 586 zbiorników bezodpływowych oraz 51 przydomowych oczyszczalni. Według stanu na 31.12.2015 r. dostęp do sieci kanalizacyjnej posiada 15% mieszkańców, zaś do sieci wodociągowej 99%. Z ogólnej liczby 743 budynków przyłączonych do sieci wodociągowej, zaledwie 33 z nich zostało podłączonych do sieci kanalizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 53-54, 60-61)

Wójt wyjaśnił, że *głównym problemem Gminy jest brak środków finansowych na realizację zadań w zakresie gospodarki ściekowej. Gmina jest gminą typowo wiejską, zabudowa wsi jest bardzo rozproszona, odległość między budynkami mieszkalnymi często wynosi kilkaset metrów. Budowa kanalizacji sanitarnej byłaby bardzo kosztowna, ekonomicznie nieuzasadniona. Gmina posiadała dokumentację projektową na wykonanie kanalizacji ściekowej dla całej gminy (2006 r.). Kanalizacja miała być wykonana w ramach projektowanej aglomeracji ściekowej wraz gminami wiejską i miejską w Żaganiu. Kosztorys opiewał na kwotę przekraczającą dwuletni budżet Gminy, ścieki miały trafiać do oczyszczalni w Żaganiu. Ze względu na bardzo duże rozproszenie zabudowy projekt nie miał szans na dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej.*

Kolejnym problemem jest ubóstwo społeczeństwa oraz niska świadomość części mieszkańców nieprzysięgających znaczenia dla ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 63)

1.4. W aktualizacji programu ochrony środowiska dla Gminy Brzeźnica na lata 2013-2016, z perspektywą na lata 2017-2020⁷, określono zadania zmierzające do osiągnięcia i utrzymania dobrego stanu wód powierzchniowych i podziemnych, m.in. uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej oraz ochronę zasobów wodnych.

(dowód: akta kontroli str. 45-52)

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 250.

⁶ Dane z inwentaryzacji z 2012 r.

⁷ Załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXVIII/155/2013 Rady Gminy Brzeźnica z dnia 14 czerwca 2013 r.

Ustalona
nieprawidłowość

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

W Gminie 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 bezodpływowych,
- kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych,
- opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str.60)

Wójt wyjaśnił, m.in. że większa część zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków została wybudowana przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która nałożyła obowiązek prowadzenia przez gminy ewidencji tych zbiorników i oczyszczalni. W związku z tym ewidencję należało założyć od początku. Podstawową przyczyną nie założenia i nie prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz oczyszczalni przydomowych jest brak odpowiedniej kadry pracowniczej. Na zatrudnienie dodatkowych pracowników gmina nie posiada środków. W związku z powyższym ograniczono się jedynie do przeprowadzenia w 2012 r. inwentaryzacji zbiorników i oczyszczalni.

(dowód: akta kontroli str.63-64)

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 nie w pełni była przygotowana do realizacji zadań. Nieprowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków utrudnia rzetelne diagnozowanie potencjalnych źródeł zanieczyszczenia wody na terenie Gminy.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W Gminie działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych prowadzi Gminny Zakład Usługowy. Podmiot ten nie przekazywał Wójtowi sprawozdań kwartalnych, do czego zobowiązywał art. 9o ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

(dowód: akta kontroli str. 60, 64)

2.2. Procentowy wskaźnik ilości ścieków oczyszczonych do ilości ścieków wytworzonych uległ zmniejszeniu z 12,3% (w 2013 r.) do 10,1% (w 2015 r.).

W 2014 r. i 2015 r. w Gminie:

- dostarczono odbiorcom odpowiednio: 156.106 m³ i 179.031 m³ wody,
- odprowadzono kanalizacją odpowiednio: 15.295 m³ i 14.788 m³ ścieków,
- przewieziono beczkownikami do oczyszczalni lub stacji zlewnych odpowiednio: 3.040 m³ i 3.277 m³ ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 61, 64)

Wójt wyjaśnił, że niski wskaźnik ilości ścieków oczyszczonych do ilości ścieków wytworzonych wynikał z chęci oszczędności przez mieszkańców gminy, którzy nieprawidłowo obchodzą się z nieczystościami płynnymi.

(dowód: akta kontroli str. 63)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Urząd nie wyegzekwował od przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych przekazywania kwartalnych sprawozdań, o których mowa w art. 9o ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Sprawozdania kwartalne stosownie do art. 9o ust. 3 ww. ustawy winny zawierać m.in. informacje o ilości i rodzaju nieczystości ciekłych odebranych z obszaru danej gminy; informacje o sposobach zagospodarowania nieczystości ciekłych, wraz ze wskazaniem stacji zlewnej, do której zostały przekazane odebrane nieczystości ciekłe; właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane nieczystości ciekłe. Do sprawozdań winny zostać dołączone wykazy właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem przedsiębiorca zawarł umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, oraz wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi umowy te uległy rozwiązaniu lub wygasły.

(dowód: akta kontroli str.60)

Wójt wyjaśnił, że *Gminny Zakład Usługowy w Brzeźnicy jest jedynym podmiotem zajmującym się gospodarką ściekową w gminie. Zakład prowadzi ewidencję zużycia wody jak i wytworzonych ścieków. Dane te są dostępne dla potrzeb Urzędu Gminy, w związku z tym mimo obowiązku składania sprawozdań uznano, że w obecnej sytuacji są one zbędne.*

(dowód: akta kontroli str.64)

Ocena częściowa

Brak odpowiedniej infrastruktury kanalizacyjnej oraz nieprawidłowe postępowanie przez mieszkańców z nieczystościami płynnymi, może powodować w dłuższej perspektywie niebezpieczeństwo pogarszania się jakości wody oraz prowadzić do zanieczyszczenia środowiska. Pomocnym przy diagnozowaniu zagrożeń mogą być sprawozdania i wykazy składane przez przedsiębiorcę prowadzącego wywóz nieczystości płynnych.

3. Nadzór nad sposobem usuwania nieczystości płynnych

Opis stanu
faktycznego

3.1. W Gminie obowiązuje⁸ regulamin, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Określono w nim m.in., że właściciele nieruchomości wyposażonych:

- w zbiorniki bezodpływowe, są zobowiązani opróżniać je z częstotliwością odpowiadającą wielkości zużytej wody i pojemności zbiornika bezodpływowego, lecz nie rzadziej niż raz na pół roku (§ 12 pkt 1);
- w przydomowe oczyszczalnie ścieków, są zobowiązani usuwać powstałe w nich osady z częstotliwością zgodną z dokumentacją techniczno-ruchową urządzenia (§ 12 pkt 2).

W regulaminie nie określono wymogów dotyczących szczelności zbiorników bezodpływowych.

(dowód: akta kontroli str. 41)

⁸ Uchwała Rady Gminy z 14 listopada 2014 r. Nr XXXIX/234/2014 (poprzednio: z 21.12.2012 r. Nr XXIV/119/2012).

3.2. Uchwałą Rady Gminy⁹ wprowadzono górne stawki opłat za usługi związane z opróżnianiem zbiorników bezodpływowych, z zrzutem ścieków i transportem nieczystości w wysokości 22 zł¹⁰ za 1 m³.

(dowód: akta kontroli str. 44)

3.3. W latach 2014-2015, Urząd:

- przeprowadził jedną kontrolę zbiornika bezodpływowego,
- nie prowadził kontroli przydomowych oczyszczalni ścieków,
- nie organizował opróżniania zbiorników bezodpływowych dla właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy z przedsiębiorcą.

(dowód: akta kontroli str. 60)

3.4. W okresie objętym kontrolą:

- w Urzędzie nie była prowadzona kontrola gospodarki ściekowej przez ograny zewnętrzne,
- nie wpływały skargi, wnioski mieszkańców oraz nie składano interpelacji odnośnie gospodarki ściekowej,
- w dwóch przypadkach Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny stwierdził obecność bakterii grupy coli¹¹ w wodzie (próbki wody nie odpowiadały wymaganiom rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi¹²).

(dowód: akta kontroli str. 59-60)

3.5. W dniu 17 lipca 2014 r. we wsi Karczówka, zginęła 1 osoba podczas próby samodzielnego opróżnienia zbiornika, a kolejne 6 zginęło podczas samodzielnej akcji ratunkowej.

(dowód: akta kontroli str. 55-58)

Wójt wyjaśnił, m.in. że po tragedii w Karczówce władze Gminy w porozumieniu z Państwową Strażą Pożarną w Żaganiu, Powiatową Komendą Policji oraz Państwową Inspekcją Pracy zorganizowały szkolenia w ramach zebrań wiejskich oraz szkoleń dla rolników. We wszystkich sołectwach przeprowadzono szkolenia, a w kilku z nich powiązano je z demonstracją sprzętu wykrywającego zagrożenia (stężenia niebezpiecznych gazów w zbiornikach) oraz sprzętu ratowniczego. Na wszystkich omawiano zasady udzielania pierwszej pomocy osobom poszkodowanym. Problem opróżniania zbiorników bezodpływowych na gnojowicę omówiono w trakcie debaty na temat bezpieczeństwa mieszkańców gminy zorganizowanej w Jabłonowie przez Powiatową Komendę Policji w Żaganiu. Debatę zorganizowano dla wszystkich mieszkańców gminy. W spotkaniu uczestniczyli strażacy PSP w Żaganiu, którzy zademonstrowali sprzęt ratowniczy oraz zasady prowadzenia akcji ratowniczej oraz zasady udzielania pierwszej pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 64)

3.6. Szacunkowe potrzeby finansowe Gminy na realizację zadań w zakresie gospodarki ściekowej w Gminie wynoszą 8,5 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 59)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Urząd w latach 2014-2015:

⁹ Z dnia 21 grudnia 2012 r., nr XXIV/124/2012.

¹⁰ Brutto.

¹¹ Mogą powodować głównie zakażenia jelitowe i biegunkę. Wykorzystywanie zanieczyszczonej wody do picia lub przygotowywania posiłków, może stanowić potencjalne zagrożenie dla zdrowia i życia osób.

¹² Dz. U. Nr 61, poz. 417, ze zm. – obowiązywało do 28 listopada 2015 r.

- nie przeprowadzał kontroli żadnej przydomowej oczyszczalni ścieków,
 - przeprowadził jedną kontrolę zbiornika bezodpływowego.
- Obowiązek przeprowadzania kontroli został określony w art. 9u ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

(dowód: akta kontroli str. 60-61)

Skutkiem powyższego, było m.in. poczucie bezkarności mieszkańców, którzy pozbywają się nieczystości ciekłych w sposób niezgodny z art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Wójt wyjaśnił, że z powodu braków kadrowych – pracownicy odpowiedzialni za gospodarkę ściekową obciążeni są nadmiarem innych obowiązków oraz braku środków finansowych pozwalających na zwiększenie zatrudnienia osoby odpowiedzialnej za prowadzenie kontroli, kontrole przydomowych oczyszczalni ścieków oraz zbiorników bezodpływowych przeprowadzane są jedynie na wniosek mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 64)

Ocena częściowa

Brak wystarczających środków finansowych, uniemożliwia rozwój infrastruktury służącej prawidłowej gospodarce ściekowej. Jednak w ocenie NIK, ważnym, a nie wykorzystywanym w gminie instrumentem 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 Kontroli¹³, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia skutecznego nadzoru na indywidualną gospodarką ściekową na terenach nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej.
2. Prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych.
3. Prowadzenie ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków.
4. Egzekwowanie przestrzegania obowiązków sprawozdawczych przez podmiot prowadzący usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych z terenu Gminy.

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.

¹³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 poz. 677.

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.

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 7 czerwca 2016 r.

Kontroler
Rajmund Aszkowski
doradca ekonomiczny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis