



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.411.005.03.2016
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/6/2016 z dnia 28.04.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Żaganiu, ul. Armii Krajowej 9, 68-100 Żagań (dalej: <i>Urząd</i> lub <i>Gmina</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Niesłuchowski, Wójt Gminy Żagań ¹ (dalej: <i>Wójt</i>). (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

Pomimo działań Urzędu, nadzór nad indywidualną gospodarką ściekową w Gminie był niepełny. Dostęp³ do sieci kanalizacyjnej posiadało 55,1% mieszkańców Gminy. Z ogólnej liczby 1.428 budynków przyłączonych do sieci wodociągowej, zaledwie 196 z nich 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 wszystkich mieszkańców, gdyż tylko część zużytej wody trafiało ostatecznie do oczyszczalni ścieków. Nie prowadzono kontroli zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni.

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. W Urzędzie prowadzono ewidencję, 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 gminach⁴. Dla obszarów nieskanalizowanych (Gorzupia, Gorzupia Dolna, Dybów, Trzebów,

¹ Od 7 czerwca 1990 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 Dz. U. z 2016 r. poz. 250.

Dobre nad Kwisą, Rudawica, Pruszków, Łozy, Marysin, Stara Kopernia, Kocin, Nieradza, Jelenin, Gryżyce, Chrobrów, Bukowina Bobrzańska) zawierała ona dane: numer budynku, sposób odprowadzania nieczystości ciekłych, uwagi. Nie posiadała natomiast danych: o pojemności zbiornika, zawartej umowie na wywóz nieczystości czy osadów ściekowych.

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. 39-40)

Wójt wyjaśnił, że z przepisów regulujących tematykę nie wynika wprost jakie elementy powinna zawierać określona przepisami ewidencja zbiorników bezodpływowych. Urząd Gminy Żagań w ostatnich latach skupił się na realizacji projektu związanego z budową kanalizacji zbiorczej oraz przyłączeniu jak największej ilości gospodarstw do kanalizacji celem osiągnięcia jak największego efektu ekologicznego. W kolejnych latach po zakończeniu projektu będzie aktualizowana oraz rozbudowywana już posiadana baza danych z obszaru nieskanalizowanego.

(dowód: akta kontroli str. 72-73)

1.2. Na terenie Gminy zamieszkiwanej przez 7.271 mieszkańców funkcjonuje 830 zbiorników bezodpływowych oraz 123 przydomowe oczyszczalnie ścieków. Według stanu na 31.12.2015 r. dostęp do sieci kanalizacyjnej posiada 55,1% mieszkańców, zaś do sieci wodociągowej 99,9%. Z ogólnej szacunkowej liczby 1.428 budynków przyłączonych do sieci wodociągowej, zaledwie 196 z nich zostało podłączonych do sieci kanalizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 68-69)

Wójt wyjaśnił, że Gmina Żagań w ramach Aglomeracji Żagań w 2014 zakończyła budowę kanalizacji na terenie 5 miejscowości. Środki budżetu gminy w ramach których prowadzone są inne inwestycje na obszarze gminy w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców nie pozwalają na prowadzenie w najbliższych latach inwestycji związanych z budową kanalizacji. Ponadto ze względu na duże rozproszenie zabudowy na terenach pozostałych miejscowości oraz niekorzystny wskaźnik RLM budowa kanalizacji zbiorczej jest nieopłacalna.

(dowód: akta kontroli str. 72)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Zadaniem NIK, zasadne byłoby poszerzenie zakresu danych wykazywanych w prowadzonej ewidencji. Umożliwiłoby to bowiem pełniejszą diagnozę stanu funkcjonujących na terenie Gminy zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, a tym samym skuteczniejszą realizację ustawowych celów.

Ocena cząstkowa

Gmina była przygotowana do realizacji zadań. Prowadziła wymagane ewidencje zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni.

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 9 przedsiębiorców posiadało zezwolenie, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

(dowód: akta kontroli str. 42-60, 62, 69)

Przedsiębiorcy, stosownie do art. 9o ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, terminowo 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 zawarł umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych lub, z którymi umowy uległy rozwiązaniu lub wygaśnięciu.

Za IV kwartał 2015 r. przedsiębiorcy zadeklarowali⁵ wywóz nieczystości ciekłych o łącznej objętości 4.794,8 m³ od 97 właścicieli nieruchomości. Z powyższego wynika, że tylko znikoma część (ok. 12%⁶) właścicieli nieruchomości opróżnia zbiorniki bezodpływowe co najmniej raz na kwartał.

(dowód: akta kontroli str. 42-60, 62)

Wójt zadeklarował, że aby wyegzekwować od mieszkańców obowiązek wywozu nieczystości zostaną podjęte następujące działania:

- aktualizowanie rejestru zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, które stanie się w dalszej kolejności podstawą do przeprowadzenia kontroli,
- przeprowadzenie kontroli rzetelności firm wywożących nieczystości ciekłe, wyegzekwowanie obowiązku zawierania umów z mieszkańcami,
- egzekwowanie kolejnych podłączeń do sieci kanalizacyjnej na obszarach skanalizowanych.

(dowód: akta kontroli str. 74)

2.2. Procentowy (szacunkowy) wskaźnik ilości ścieków oczyszczonych do ilości ścieków wytworzonych uległ zwiększeniu z 28,9% (w 2013 r.) do 37,6%⁷ (w 2015 r.). W 2014 r. i 2015 r. w Gminie:

- dostarczono odbiorcom odpowiednio: 203.877 m³ i 217.544 m³ wody,
- odprowadzono kanalizacją odpowiednio: 50.298 m³ i 65.400 m³ ścieków,
- przewieziono beczkowozami do oczyszczalni lub stacji zlewnych odpowiednio: 15.733 m³ i 16.477 m³ ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 68-69, 77)

Wójt wyjaśnił, że na wielkość ww. wskaźnika wpływa: zubożenie części społeczeństwa, nierzetelność firm wywożących odpady ciekłe i osady ściekowe w przekazywaniu sprawozdawczości, trudności w wyegzekwowaniu obowiązku posiadania szczelnego „szamba” - zbiornika bezodpływowego, brak świadomości ekologicznej części starszych mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 72)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁵ Jeden z nich zadeklarował łącznie wywóz 1 m³ nieczystości ciekłych od 5 właścicieli nieruchomości, zatem średnio 0,2 m³ od każdego właściciela nieruchomości.

⁶ 97 z 830.

⁷ Uwzględniając przydomowe oczyszczalnie ścieków – 44%.

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

3. Nadzór nad sposobem usuwania nieczystości ciekłych

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 zobowiązani są do pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości w sposób systematyczny, nie dopuszczając do przepełnienia się urządzeń do gromadzenia nieczystości ciekłych, gwarantując zachowanie czystości i porządku na nieruchomości (§ 15 pkt 1),
- właściciele nieruchomości nieposiadający przydomowych oczyszczalni, a posiadający zbiornik bezodpływowy bez możliwości podłączenia do sieci kanalizacji obowiązani są do pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, co najmniej raz na dwa miesiące (§ 15 pkt 2).

W regulaminie nie określono wymogów dotyczących szczelności zbiorników bezodpływowych oraz bezpośredniego powiązania ich pojemności z częstotliwością wywożenia nieczystości ciekłych.

(dowód: akta kontroli str. 33)

Wójt wyjaśnił, że przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie nie nakładały obowiązku ujmowania określonych wymogów w regulaminie czystości i porządku.

(dowód: akta kontroli str. 73)

3.2. Uchwałą Rady Gminy⁹ wprowadzono górne stawki opłat za usługi związane z opróżnianiem zbiorników bezodpływowych, z zrzutem ścieków i transportem nieczystości w wysokości 34 zł¹⁰ za 1 m³.

(dowód: akta kontroli str. 26)

3.3. W latach 2014-2015, Urząd:

- nie organizował opróżniania zbiorników bezodpływowych dla właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy z przedsiębiorcą,
- wystosował 506 wezwań do właścicieli nieruchomości do okazania dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 69)

Wójt wyjaśnił, że przy znacznym zubożeniu społeczeństwa i niskiej świadomości w zakresie ochrony środowiska, trudno jest podejmować działania w zakresie zastępczego opróżniania zbiorników poprzez zorganizowanie opróżniania zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów, są to koszty poniesione przez gminę prawie niemożliwe do wyegzekwowania od osób dla których świadczona byłaby usługa zastępcza (zbyt ogólny zapis ustawowy, przewlekłość postępowania odwoławczego wobec czego dochody dla gminy stałyby się jej zaległościami).

(dowód: akta kontroli str. 73)

3.4. W latach 2014-2015, Urząd:

- nie przeprowadził kontroli zbiorników bezodpływowych,
- nie prowadził kontroli przydomowych oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 69)

⁸ Uchwała Rady Gminy z 29 stycznia 2013 r. Nr XXV/179/13 ze zm.

⁹ Z dnia 17 czerwca 2013 r., Nr XXVII/194/13.

¹⁰ Brutto.

3.5. W okresie objętym kontrolą:

- w Urzędzie nie była prowadzona kontrola gospodarki ściekowej przez organy zewnętrzne,
- nie wpływały skargi, wnioski mieszkańców oraz nie składano interpelacji odnośnie gospodarki ściekowej,
- w dwóch przypadkach, na terenie Gminy, 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. 41)

3.6. Szacunkowe potrzeby finansowe Gminy na realizację zadań w zakresie gospodarki ściekowej w Gminie wynoszą 8,2 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 69)

Wójt wyjaśnił, że w zakresie wykonywania zadań napotyka się następujące ograniczenia: brak uprawnień oraz brak możliwości koordynacji kontroli ze służbami nadzoru budowlanego; znaczne rozproszenie zabudowy na terenie gminy; znaczna ilość zadań spoczywająca na Urzędzie Gminy oraz ograniczone środki finansowe na zadania związane z gospodarką ściekową; zubożenie części mieszkańców a co za tym idzie brak środków finansowych na podłączenie się do kanalizacji lub budowę przydomowych oczyszczalni i szczelnych zbiorników bezodpływowych; duża ilość zadań wynikających z przepisów oraz brak skutecznych narzędzi służących do ich egzekwowania.

(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 przydomowej oczyszczalni ścieków lub zbiornika bezodpływowego.

Obowiązek przeprowadzania kontroli został określony w art. 9u ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

(dowód: akta kontroli str. 69, 81)

Wójt wyjaśnił, że z uwagi na duże rozproszenie zabudowy oraz wielkość Gminy proces ten jest trudny i będzie wymagał zewnętrznego wparcia finansowego oraz zmian w obowiązujących przepisach umożliwiających Gminom zaangażować podmioty uprawnione do kontroli budowlanych. Podstawowym problemem w realizacji zadań jest duża ilość zadań przypisana pracownikom, brak środków finansowych, brak jednostki kontrolującej typu straż gminna. Pomimo powyższych trudności w roku 2015 tut. urząd rozpoczął działania kontrolne poprzez wezwanie do tut. urzędu mieszkańców nakładając na niuch obowiązek przedstawienia dokumentów potwierdzających posiadanie na nieruchomości odpowiedniego urządzenia odprowadzającego ścieki z nieruchomości. Co do osób które nie stawily się na wezwanie zostaną podjęte czynności wynikające z przepisów prawa. W dalszym ciągu będą prowadzone postępowania w pozostałych miejscowościach.

(dowód: akta kontroli str. 73)

Ocena cząstkowa

Urząd nie sprawował pełnego nadzoru nad sposobem pozbywania się przez mieszkańców nieczystości ciekłych. Nieprzeprowadzanie kontroli, przy jednoczesnym braku odpowiedniej infrastruktury kanalizacyjnej mogło skutkować

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.

nieprawidłowym postępowaniem mieszkańców z nieczystościami ciekłymi, co w dłuższej perspektywie może prowadzić do zanieczyszczenia środowiska.

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. Zapewnienie skutecznego nadzoru nad indywidualną gospodarką ściekową na terenach nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej.
2. Kontrolowanie zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków w celu eliminowania 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
wykorzystania uwagi
i 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 wykorzystania uwagi i 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 15 czerwca 2016 r.

Kontroler
Rajmund Aszkowski
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Dyrektor
Zbysław Dobrowolski

.....
podpis

.....
podpis

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