



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.411.005.04.2016
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/7/2016 z dnia 28.04.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Iłowej, ul. Żeromskiego 27, 68-120 Iłowa (dalej: <i>Urząd lub Gmina</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Tomasz Lichtański, Burmistrz Iłowej ¹ (dalej: <i>Burmistrz</i>). (dowód: akta kontroli str. 3-4)

Ocena ogólna²

II. Ocena kontrolowanej działalności

Nadzór nad indywidualną gospodarką ściekową w Gminie był częściowo nieskuteczny. Dostęp³ do sieci kanalizacyjnej posiadało 55% mieszkańców. Z ogólnej liczby 1.217 budynków przyłączonych do sieci wodociągowej, 532 zostały podłączone do sieci kanalizacyjnej. Na terenach wiejskich dominującą formą gospodarki ściekowej było gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych. Postanowienia regulaminu czystości i porządku w Gminie nie były respektowane przez mieszkańców, gdyż część ścieków nie trafiało do oczyszczalni ścieków. Dużym ograniczeniem możliwości poprawy stanu indywidualnej 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 referatu gospodarki komunalnej należy, m.in. wykonywanie zadań związanych z odprowadzaniem ścieków, prowadzenie spraw z zakresu gospodarki wodnej, wykonywanie zadań z zakresu ochrony środowiska.

Na indywidualnym⁵ stanowisku pracy, w zakresie czynności i obowiązków określono, m.in. następujące zadania z powyższego zakresu:

¹ Od 8 grudnia 2014 r. Poprzednio od 27.11.2006 r. Burmistrzem był Adam Mieczysław Gliniak.

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 Burmistrza z 9 maja 2005 r. – Nr 357/05 ze zm.

⁵ GK V (gospodarka komunalna).

- wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odbioru i transportu nieczystości ciekłych od właścicieli (oraz kontroli przestrzegania warunków w nich zawartych),
- prowadzenie ewidencji oczyszczalni przydomowych,
- prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych,
- prowadzenie rejestru wydanych zezwoleń w zakresie prowadzenia działalności odbioru i transportu nieczystości ciekłych od właścicieli nieruchomości,
- sprawozdawczość z zakresu prowadzonych spraw,
- inne prace zlecone przez Burmistrza i Sekretarza.

W zakresie czynności i obowiązków na stanowiskach GK nie zawarto wprost zadań w zakresie prowadzenia kontroli zbiorników bezodpływowych oraz prowadzenia kontroli przydomowych oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 5-30)

Burmistrz wyjaśnił, m.in. że w zakresie czynności pracowników znajduje się zapis „inne prace zlecone przez Burmistrza i Sekretarza”, który w razie konieczności zawiera zadania z zakresu kontroli zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 95)

1.2. W Urzędzie prowadzono ewidencje, 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 gminach⁶. Dla obszarów nieskanalizowanych nie posiadała danych: o pojemności zbiornika, jego szczelności, informacji o zawartej lub rozwiązanej umowie⁷ 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. 60-61)

Burmistrz wyjaśnił, m.in. że z przepisów nie wynika, jakie dane powinny być ujęte w prowadzonej ewidencji, przepis jedynie określa cel, dla którego ewidencja ma być prowadzona.

(dowód: akta kontroli str. 94)

1.3. Na terenie Gminy zamieszkiwanej przez 6.889 mieszkańców⁸ funkcjonuje 482 zbiorników bezodpływowych oraz 53 przydomowe oczyszczalnie ścieków. Według stanu na 31.12.2015 r. dostęp do sieci kanalizacyjnej posiada 55% mieszkańców, zaś do sieci wodociągowej 96%. Z ogólnej liczby 1.217 budynków przyłączonych do sieci wodociągowej, 532 z nich zostało podłączonych do sieci kanalizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 83-84)

Burmistrz wyjaśnił, m.in. że w Gminie funkcjonująca sieć kanalizacji sanitarnej obejmuje teren niemal całego miasta Łłowa oraz część m. Czyżówek (tzw. Osiedle Czyżówek). W pierwszej kolejności skanalizowano teren Aglomeracji Łłowa – aktualnie 100% aglomeracji jest skanalizowana. Pozostałe miejscowości Gminy Łłowa: Kowalice, Klików, Czerna, Konin Żagański, Szczepanów, Żaganiec, Czyżówek (wieś), Jankowa Żagańska, Wilkowisko i Borowe nie posiadają dostępu do sieci kanalizacji sanitarnej. W 2015 r. opracowana została koncepcja rozwiązania gospodarki ściekowej na terenie Gminy. Zdiagnozowano w niej problem gospodarki

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 250.

⁷ Informacja możliwa do uzyskania od podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych – art. 9o ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

⁸ W tym mieszkańców wsi 2.977.

ściekowej a przede wszystkim wskazano optymalne rozwiązania dla poszczególnych sołectw.

(dowód: akta kontroli str. 62-65, 94)

W koncepcji gospodarki ściekowej zwrócono, m.in. uwagę na to, że:

- na obszarach dolinnych pierwszy poziom wód gruntowych występuje na głębokości 0,5 – 0,3 m poniżej powierzchni terenu (w zdecydowanej części na głębokości 1,0 – 2,0 m),
- znacznym ograniczeniem dla budowy przydomowych oczyszczalni ścieków jest poziom wód gruntowych, rodzaj gruntu oraz możliwość lokalizacji na danej posesji,
- ograniczeniem dla budowy zbiorników bezodpływowych jest ograniczona możliwość przyjmowania tych ścieków przez oczyszczalnię, ze względu na duży ładunek zanieczyszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 62-65)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwaga dotyczące
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 skuteczniejsze wykonywanie nadzoru nad tym obszarem.

Ocena częściowa

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

(dowód: akta kontroli str. 67)

Zobowiązani, stosownie do art. 9o ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, terminowo⁹ 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.

Za IV kwartał 2015 r. przedsiębiorcy zadeklarowali¹⁰ wywóz nieczystości ciekłych o łącznej objętości ok. 1,6 tys. m³ od 143 właścicieli nieruchomości. Z powyższego wynika, że tylko część (ok. 30%¹¹) właścicieli opróżnia zbiorniki bezodpływowe, co najmniej raz na kwartał.

(dowód: akta kontroli str. 68-81)

⁹ Z wyjątkiem jednego, na którego za 24-dniowe opóźnienie nałożono karę w wysokości 2.400 zł.

¹⁰ Jeden z nich zadeklarował łącznie wywóz 1 m³ nieczystości ciekłych od 4 właścicieli nieruchomości, zatem średnio 0,25 m³ od każdego właściciela nieruchomości.

¹¹ 143 z 482.

Burmistrz zadeklarował, że Gmina planuje wystosować wezwania, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach do wszystkich właścicieli nieruchomości. Na podstawie tak zebranego materiału podjęte zostaną dalsze działania, w tym określone w art. 6 ust. 6 i 7 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 95)

2.2. Procentowy (szacunkowy) wskaźnik ilości ścieków oczyszczonych do ilości ścieków wytworzonych uległ zmniejszeniu z 70,3% (w 2013 r.) do 67,2%¹² (w 2015 r.).

W 2014 r. i 2015 r. na terenie Gminy:

- dostarczono odbiorcom odpowiednio: 205.200 m³ i 209.300 m³ wody,
- odprowadzono kanalizacją odpowiednio: 138.700 m³ i 136.800 m³ ścieków,
- przewieziono beczkowozami do oczyszczalni lub stacji zlewnych odpowiednio: 4.040 m³ i 3.770 m³ ścieków¹³.

(dowód: akta kontroli str. 83-84, 88, 91, 98)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że wielkość procentowego wskaźnik ilości ścieków oczyszczonych do ilości ścieków wytworzonych wynika z bardzo wysokiego kosztu usuwania nieczystości płynnych ze zbiorników bezodpływowych. Mieszkańcy terenów nieskanalizowanych muszą ponosić koszty 2,5 razy większe od mieszkańców terenów skanalizowanych, co nie jest akceptowalne ze względów społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 94)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Urząd wyegzekwował od zobowiązanych przedsiębiorców złożenie kwartalnych sprawozdań. Ilość ścieków odprowadzanych do oczyszczalni ścieków ulega corocznie zmniejszeniu (przy jednoczesnym wzroście zużycia wody) co może świadczyć o tym, że tylko część mieszkańców wywiązywała się z obowiązków odprowadzenia ścieków, zgodnie z wymogami określonymi w przepisie art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

3. Nadzór nad sposobem usuwania nieczystości płynnych

Opis stanu
faktycznego

3.1. W Gminie obowiązuje¹⁴ regulamin, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Określono w nim m.in., że: nieczystości ciekłe gromadzone w zbiornikach bezodpływowych (szambach) muszą być usuwane z nieruchomości z częstotliwością i w sposób gwarantujący, że nie nastąpi wypływ ze zbiornika (zwłaszcza wynikający z jego przepełnienia) a także zanieczyszczenie powierzchni ziemi, wód podziemnych i powierzchniowych - jednak nie rzadziej niż raz na kwartał.

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

(dowód: akta kontroli str. 31-36)

¹² Uwzględniając przydomowe oczyszczalnie ścieków – z 72,6% (2013 r.) do 70,2% (2015 r.).

¹³ Dla terenów wiejskich w 2014 r. i 2015 r.:

- dostarczono odpowiednio: 63,8 tys. m³ i 70,0 tys. m³ wody,
- odprowadzono kanalizacją odpowiednio: 7,6 tys. m³ i 7,1 m³ ścieków,
- przewieziono beczkowozami do oczyszczalni odpowiednio: 2,4 tys. m³ i 2,74 m³ ścieków.

¹⁴ Uchwała Rady Miejskiej z 1 grudnia 2015 r. Nr 86/7/XVI/15 – poprzednio, m.in.: z 29 listopada 2012 r. Nr 174/6/XIX/12.

Burmistrz wyjaśnił, m.in. że Regulamin czystości i porządku w Gminie Iłowa nie zawierał wymogu szczelności z uwagi na fakt, iż wymóg taki został wskazany w akcie prawnych wyższego rzędu jakim jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Ponadto w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku określono, szczegółowo, co powinien zawierać regulamin.

(dowód: akta kontroli str. 95)

3.2. Uchwałami Rady Miejskiej¹⁵ wprowadzono górne stawki opłat¹⁶ za usuwanie ścieków komunalnych ze zbiorników bezodpływowych i ich transport do punktu zlewnego w wysokości 16,20 zł/m³ i 16,26 zł/m³ brutto.

(dowód: akta kontroli str. 37-38)

3.3. W latach 2014-2015, Urząd:

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

(dowód: akta kontroli str. 83, 85-86)

Burmistrz wyjaśnił, m.in. że w odniesieniu do jednego przypadku zostanie wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 6 ust. 7 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości.

(dowód: akta kontroli str. 94-95)

3.4. W latach 2014-2015, Urząd:

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

(dowód: akta kontroli str. 83-84, 101)

3.5. W okresie objętym kontrolą:

- w Urzędzie nie była prowadzona kontrola gospodarki ściekowej,
- nie wpływały skargi, wnioski mieszkańców odnośnie gospodarki ściekowej.

Złożono 2 interpelacje odnośnie zamierzeń dotyczących rozwiązywania problemów ścieków w sołectwach oraz z pytaniem, co dalej będzie się działo z opracowaną koncepcją gospodarki ściekowej.

(dowód: akta kontroli str. 52-59)

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

(dowód: akta kontroli str. 84)

Burmistrz wyjaśnił, m.in. że głównym problemem związanym z realizacją zadań w zakresie nadzoru nad gospodarką ściekową były ograniczenia kadrowe. Nie bez wpływu miała również duża ilość zadań zleconych gminom.

(dowód: akta kontroli str. 94)

Ustalona
nieprawidłowość

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

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

(dowód: akta kontroli str. 83-84, 101)

¹⁵ Z dnia 29 października 2013 r. (254/6/XXX/13) oraz z dnia 16 października 2014 r. (329/6/XLI/14).

¹⁶ Nie obejmującej opłaty za oczyszczanie ścieków komunalnych.

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną były braki kadrowe.

(dowód: akta kontroli str. 95)

Ocena częściowa

Gmina uchwaliła wymagane ustawą: regulamin utrzymania czystości i porządku oraz górne stawki opłat za usuwanie ścieków komunalnych ze zbiorników bezodpływowych. Pomimo ustawowego obowiązku nie kontrolowano przydomowych oczyszczalni ścieków. W niewielkim zakresie kontrolowano zbiorniki bezodpływowe. W ocenie NIK, ważnym instrumentem prewencyjnym kształtującym właściwe postępowanie z nieczystościami jest kontrola nad sposobem usuwania nieczystości ciekłych.

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 Kontroli¹⁷, wnosi o:

1. Zapewnienie skuteczniejszego nadzoru na indywidualną gospodarką ściekową na terenach nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej.
2. 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

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 9 czerwca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Rajmund Aszkowski
doradca ekonomiczny

Dyrektor
Zbysław Dobrowolski

.....
podpis

.....
podpis

¹⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

