



LKA.430.004.2021  
Nr ewid. 139/2021/P/21/066/LKA

Informacja o wynikach kontroli

**ZABEZPIECZENIE  
WÓD POWIERZCHNIOWYCH I PODZIEMNYCH  
PRZED ZANIECZYSZCZENIEM ŚCIEKAMI KOMUNALNYMI  
POCHODZĄCYMI Z OBSZARÓW NIESKANALIZOWANYCH**

DELEGATURA W KATOWICACH

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

### Informacja o wynikach kontroli

**Zabezpieczenie wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych**

Dyrektor Delegatury NIK w Katowicach



Piotr Miklis

#### Akceptuję:

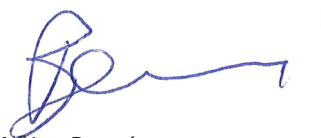
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

#### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

19.10.202-

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE .....	5
2. OCENA OGÓLNA .....	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI .....	8
4. WNIOSKI .....	11
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	12
5.1. Gminna infrastruktura służąca do odbioru ścieków komunalnych .....	12
5.1.1. Stan gminnej infrastruktury do odbioru ścieków z obszarów nieskanalizowanych .....	12
5.1.2. Działania w celu poprawy gospodarki ściekowej .....	15
5.2. Przygotowanie urzędu do realizacji zadań związanych z usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych wytworzonych na obszarach nieskanalizowanych.....	19
5.3. Egzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji.....	22
5.3.1. Realizacja obowiązków regulacyjnych przez organy stanowiące gminy .....	22
5.3.2. Prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków .....	24
5.3.3. Prowadzenie przez gminy czynności kontrolnych i egzekucyjnych w zakresie gospodarki ściekowej na terenach nieskanalizowanych .....	28
5.3.4. Gospodarka ściekowa gmin na terenach nieskanalizowanych i zmiany w poziomie jej skuteczności w latach 2010–2020 .....	37
5.4. Egzekwowanie przestrzegania obowiązków od przedsiębiorców prowadzących usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych .....	39
6. ZAŁĄCZNIKI .....	44
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe .....	44
6.2. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek.....	47
6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych .....	53
6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	57
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....	58

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

<b>dam<sup>3</sup></b>	dekametr sześcienny, 1 dam <sup>3</sup> = 1000 m <sup>3</sup> ;
<b>nieczystości ciekłe</b>	ścieki gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych;
<b>Prawo ochrony środowiska</b>	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.;
<b>Prawo wodne</b>	Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne – Dz. U. z 2021 poz. 624; ze zm.;
<b>przydomowa oczyszczalnia ścieków</b>	Zespół urządzeń technicznych, służących do neutralizacji ścieków wytwarzanych w jednym lub kilku gospodarstwach domowych;
<b>stacje zlewne</b>	instalacje i urządzenia zlokalizowane przy kolektorach sieci kanalizacyjnej lub przy oczyszczalniach ścieków służące do przyjmowania nieczystości ciekłych dowożonych pojazdami asenizacyjnymi z miejsc gromadzenia;
<b>ścieki bytowe</b>	ścieki z budynków mieszkalnych, zamieszkania zbiorowego oraz użyteczności publicznej, powstające w wyniku ludzkiego metabolizmu lub funkcjonowania gospodarstw domowych oraz ścieki o zbliżonym składzie pochodzące z tych budynków <sup>1</sup> ;
<b>ścieki komunalne</b>	ścieki bytowe lub mieszanina ścieków bytowych ze ściekami przemysłowymi albo wodami opadowymi lub roztopowymi, odprowadzane urządzeniami służącymi do realizacji zadań własnych gminy w zakresie kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych <sup>2</sup> ;
<b>ścieki przemysłowe</b>	ścieki, niebędące ściekami bytowymi albo wodami opadowymi lub roztopowymi, powstałe w związku z prowadzoną przez zakład działalnością handlową, przemysłową, składową, transportową lub usługową, a także będące ich mieszaniną ze ściekami innego podmiotu, odprowadzane urządzeniami kanalizacyjnymi tego zakładu <sup>3</sup> ;
<b>uocp</b>	Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Dz. U. z 2021 poz. 888 ze zm.;
<b>Ustawa o NIK</b>	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli Dz. U. z 2020 r. poz. 1200; ze zm.;
<b>właściciele nieruchomości</b>	także współwłaściciele, użytkownicy wieczysti oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością;
<b>zastępczy wywóz nieczystości</b>	ciążący na gminie obowiązek zorganizowania opróżniania zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów na tę usługę;
<b>zbiorniki bezodpływowe</b>	instalacje i urządzenia przeznaczone do gromadzenia nieczystości ciekłych w miejscu ich powstawania;
<b>zezwolenie</b>	zezwolenie na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

<sup>1</sup> Art. 16 pkt 62 Prawa wodnego.

<sup>2</sup> Art. 16 pkt 63 Prawa wodnego.

<sup>3</sup> Art. 16 pkt 64 Prawa wodnego.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy gmina zapewniła ochronę wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych, poprzez skuteczne ich usuwanie i oczyszczanie?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy gmina zapewniła dostęp do infrastruktury niezbędnej do usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych?
2. Czy urząd gminy był przygotowany do realizacji zadania objętego kontrolą?
3. Czy działania organów gminy podejmowane w celu egzekwowania od właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji obowiązku wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy oraz właściwej częstotliwości ich opróżniania były skuteczne?
4. Czy działania organów gminy zapewniały przestrzeganie obowiązków wynikających z przepisów oraz udzielonych zezwoleń przez przedsiębiorców prowadzących usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych?

## Jednostki kontrolowane

28 urzędów gmin

## Okres objęty kontrolą

2019–2021

O zanieczyszczeniu wód, zarówno powierzchniowych jak i gruntowych, mówimy wówczas, gdy w ich składzie w zwiększonej ilości występują substancje chemiczne, bakterie i mikroorganizmy, które nie są ich naturalnymi składnikami<sup>4</sup>. Obecnie jednym z głównych źródeł zanieczyszczeń wód – poza ściekami przemysłowymi – są ścieki komunalne. Zanieczyszczenia komunalne to przede wszystkim ścieki bytowe powstające na skutek działalności człowieka, będące mieszaniną odpadów z gospodarstwa domowego, wydalin fizjologicznych człowieka i zwierząt domowych, substancji uwalnianych w procesie prania i mycia. Znaczna część zanieczyszczeń zawartych w ściekach to związki organiczne, które podlegają rozkładowi bakteryjnemu. Przy większych stężeniach procesy te powodują spadek zawartości tlenu w rzekach, do których wpływają ścieki, a to z kolei prowadzi do zaniku organizmów żywych. W związku z opracowaniem i stosowaniem wielu nowych środków myjących i piorących w ściekach komunalnych zwiększyła się ilość detergentów, które są zabójcze dla świata żywego. Szczególnie niebezpiecznym składnikiem ścieków komunalnych są wirusy i chorobotwórcze bakterie.

Według danych GUS, w 2019 r. dostęp do kanalizacji nie posiadało 48,7% budynków mieszkalnych, w których mieszkało 28,8% ludności<sup>5</sup> Polski. Problem braku lub ograniczonego dostępu do kanalizacji dotyczy głównie mniejszych i słabiej zurbanizowanych gmin. W gminach wiejskich, które stanowią 61,5% wszystkich gmin w Polsce, dostęp do kanalizacji nie posiadało 61,0% budynków, zaś w gminach miejsko-wiejskich stanowiących 26,3% ogółu gmin, odsetek ten wynosił 50,4%. Gospodarstwa te są wyposażone w „pojedyncze systemy kanalizacji”, w praktyce, najczęściej zbiorniki bezodpływowe, czyli tzw. „szamba”. Na jeden „pojedynczy system kanalizacji” (zbiornik bezodpływowy lub przydomową oczyszczalnię ścieków) w 2018 r. przypadało 11,09 m<sup>3</sup> odebranych ścieków. Tymczasem średnie zużycie wody przez czteroosobową rodzinę wynosiło wówczas 11,2 m<sup>3</sup> miesięcznie i 134,4 m<sup>3</sup> rocznie<sup>6</sup>. Wynika z tego, że oczyszczaniu poddawano niewielką część ścieków wytworzonych na obszarach nieskanalizowanych, a większość zbiorników bezodpływowych nie była prawidłowo opróżniana<sup>7</sup>. Pozostałe ścieki trafiały w stanie nieoczyszczonym do ziemi i wód, czyniąc z tego segmentu gospodarki komunalnej wciąż aktualny i nierozwiązany problem.

Niska gęstość zaludnienia w tego typu gminach<sup>8</sup> powoduje, że budowa systemu, który zapewniłby ochronę środowiska przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi jest zadaniem technicznie utrudnionym, wymagającym ogromnych nakładów, przekraczających możliwości ich budżetu.

<sup>4</sup> <https://www.ekologia.pl/wiedza/zanieczyszczenia/zanieczyszczenie-wod-w-polsce-rodzaje-przyczyny-i-zapobieganie-zanieczyszczeniom-wod,11031.html>

<sup>5</sup> <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica>

<sup>6</sup> Według danych GUS za 2019 r. – 33,7 m<sup>3</sup> rocznie na mieszkańca, zob. <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica>.

<sup>7</sup> Nawet po uwzględnieniu nieruchomości wyposażonych w przydomowe oczyszczalnie ścieków, które stanowią ok. 13% pojedynczych systemów kanalizacji oraz bezwrotnego zużycia wody.

<sup>8</sup> Średnia gęstość zaludnienia terenów wiejskich w Polsce, które stanowi 1537 gmin wiejskich oraz 638 obszarów wiejskich w gminach miejsko-wiejskich, wynosi 53 osoby na 1 km<sup>2</sup>, przy średniej dla całej Polski 123 osoby na 1 km<sup>2</sup>.

## WPROWADZENIE

Równocześnie z tego samego powodu występuje w ich przypadku problem zapewnienia zewnętrznego finansowania inwestycji, gdyż w większości nie mają one możliwości wyznaczenia na swoim terenie aglomeracji, co pozwalałoby na ubieganie się o dofinansowanie w ramach Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych<sup>9</sup>. Gminy te mają z powodu ograniczonych zasobów finansowych i kadrowych trudności nawet z pozyskaniem koncepcyjnych czy technicznych opracowań niezbędnych do planowania i rozwoju gospodarki wodno-ściekowej. Dużym wyzwaniem jest dla nich także prawidłowe przygotowanie wniosków o dofinansowanie, a także zapewnienie wkładu własnego do inwestycji realizowanych ze wsparciem zewnętrznym.

---

<sup>9</sup> Stan realizacji tego programu został objęty kontrolą NIK P/20/046 Zbieranie i oczyszczanie ścieków komunalnych.

## 2. OCENA OGÓLNA

**Gminy nie zapewniły właściwej ochrony wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych. W rezultacie, do środowiska w stanie nieoczyszczonym wprowadzono łącznie ok. 5,9 mln m<sup>3</sup> ścieków, co stanowiło 81,9% wszystkich wytworzonych na tych terenach nieczystości ciekłych<sup>10</sup> i 89,0% pochodzących z nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe (w skrajnych przypadkach ponad 99%).**

Jedynie sześć spośród 28 skontrolowanych gmin dysponowało stacjami zlewnymi i oczyszczalniami ścieków zdolnymi do przyjęcia wszystkich ścieków pochodzących z terenów nieskanalizowanych. W 20 gminach przepustowość oczyszczalni była niewystarczająca w stosunku do potrzeb, zaś w dwóch nie było w ogóle stacji zlewnej i oczyszczalni ścieków<sup>11</sup>. Mimo, że większość kontrolowanych jednostek podejmowała działania na rzecz rozbudowy infrastruktury służącej do odbioru i oczyszczania nieczystości ciekłych, to działania te, ze względu na wysoką kosztowność niezbędnych inwestycji (w wielu przypadkach przekraczającą możliwości sfinansowania ich ze środków własnych samorządu), nie zapewniły pełnego zabezpieczenia potrzeb w tym zakresie.

Przygotowanie urzędów gmin do realizacji zadania objętego kontrolą, w szczególności z powodu ograniczeń kadrowych (co najczęściej wskazywano jako przyczynę nieprawidłowości) było niewystarczające dla rzetelnego wypełniania obowiązków.

Gminy nie wykorzystywały w pełni możliwości przyjęcia ścieków dostarczanych przez już istniejącą infrastrukturę<sup>12</sup>. Wynikało to z niewystarczających działań w celu wyegzekwowania obowiązków związanych z usuwaniem i oczyszczaniem nieczystości ciekłych od właścicieli nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej. Gminy nie gromadziły informacji niezbędnych do właściwego nadzoru i kontroli. Nie przeprowadzały kontroli częstotliwości pozbywania się przez właścicieli nieruchomości nieczystości ciekłych i osadów ściekowych lub przeprowadzały kontrole w minimalnym zakresie<sup>13</sup>. Nie korzystały z narzędzi egzekucyjnych nawet w udokumentowanych przypadkach nielegalnego usuwania nieczystości ciekłych (we wszystkich skontrolowanych gminach w latach 2019–2020 wydano tylko jedną decyzję o zastępczym wywozie nieczystości).

Gminy nie zapewniły właściwego nadzoru nad podmiotami świadczącymi usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły w 75% skontrolowanych jednostek i dotyczyły głównie niezapewnienia weryfikacji sprawozdań przedsiębiorców oraz terminowości ich składania<sup>14</sup>.

Gminy nie zapewniły ochrony wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi

<sup>10</sup> W tym 3,1 mln m<sup>3</sup> w 2019 r. (83,17%) i 2,8 mln m<sup>3</sup> w 2020 r. (80,65%).

<sup>11</sup> Ponadto w jednej z gmin oczyszczalnia ścieków zaprzestała w 2017 r. przyjmowania ścieków dowożonych ze względu na braki w wyposażeniu stacji zlewnej.

<sup>12</sup> Wykorzystywano średnio ok. 27%–28% dostępnej przepustowości.

<sup>13</sup> Tylko w dwóch gminach kontrole objęły więcej niż 10% nieruchomości niepodłączonych do sieci.

<sup>14</sup> W tym 3,1 mln m<sup>3</sup> w 2019 r. (83,17%) i 2,8 mln m<sup>3</sup> w 2020 r. (80,65%).

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Objęte kontrolą gminy nie zapewniły ochrony wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych [str. 12–19]. Tylko niewielka część nieczystości ciekłych powstałych na tych terenach była skutecznie usuwana i oczyszczana, a większość trafiała do środowiska w stanie nieoczyszczonym. Głównymi przyczynami tego stanu był nierzetelnie sprawowany nadzór nad przestrzeganiem przez właścicieli nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej<sup>15</sup> oraz występujące w większości gmin braki w infrastrukturze służącej do odbioru i oczyszczania ścieków.

Gminna infrastruktura niezbędna do usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych była niewystarczająca

W dłuższej perspektywie zapewnienie infrastruktury wystarczającej do przyjęcia i oczyszczenia ścieków dowożonych należy wskazać jako zasadniczy problem w uporządkowaniu gminnej gospodarki ściekowej. Problem ten jednak w większości gmin jeszcze się nie ujawnił, gdyż wskutek braku nadzoru, większość ścieków była usuwana nielegalnie (poprzez nieuszczelne zbiorniki lub wywóz poza systemem). Dlatego w żadnej z objętych kontrolą gmin nie stwierdzono przypadku odmowy przyjęcia nieczystości ciekłych przez stację zlewną, mimo iż tylko sześć gmin (21,4%) dysponowało przepustowością pozwalającą na przyjęcie wszystkich ścieków powstałych poza systemem kanalizacji [str. 14]. Mimo iż większość gmin podejmowała działania w celu zwiększenia możliwości przyjęcia i oczyszczania ścieków, to jednak z uwagi na wysokie koszty tego typu inwestycji (szczególnie w przypadku gmin o niskim poziomie koncentracji zaludnienia), ich zakres i tempo były ograniczone możliwościami finansowymi gminy oraz dostępnością zewnętrznych źródeł finansowania i nieadekwatne do skali faktycznych potrzeb. Jedynie w trzech gminach<sup>16</sup> (10,7%) działania te były prowadzone na podstawie całościowych koncepcji uporządkowania gospodarki ściekowej [str. 16–19]. Analiza tych dokumentów wskazuje jednak jednoznacznie, że jest to zadanie, które przekracza możliwości finansowe tych jednostek samorządu terytorialnego, gdyż jego realizacja w oparciu wyłącznie o środki finansowe jakie gminy były w stanie na ten cel przeznaczyć zajęłaby od 164 do 338 lat. W tych warunkach niezbędne jest, w ocenie NIK, wdrożenie, w skali państwa, programu wsparcia finansowego dla gmin, których wskaźnik koncentracji ludności nie pozwala na utworzenie aglomeracji i uzyskania dofinansowania inwestycji w ramach Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych. Jedynie w trzech gminach (10,7%)<sup>17</sup>, mimo niewystarczającej infrastruktury do odbioru ścieków, nie prowadzono żadnych działań w celu jej budowy. W dwóch przypadkach wynikało to z braku rozeznania co do rzeczywistego stanu gospodarki ściekowej gminie<sup>18</sup>, natomiast w jednej<sup>19</sup> wynikało to z braku środków finansowych.

<sup>15</sup> W tym nierzetelne prowadzenie ewidencji, brak lub prowadzenie niewielkiej liczby kontroli, nieprzeprowadzanie zastępczych wywozów nieczystości ciekłych.

<sup>16</sup> Psary, Ostaszewo i Brzostek.

<sup>17</sup> Brańsk, Grajewo i Klucze.

<sup>18</sup> Grajewo i Klucze.

<sup>19</sup> Brańsk.



Gminy nie były organizacyjnie przygotowane do rzetelnego sprawowania nadzoru [str. 19–21]. Decydujący wpływ na ten stan, miały ograniczenia kadrowe (najczęściej wskazywane jako przyczyny nieprawidłowości). Zważywszy, że w skontrolowanych gminach było średnio 2948 nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji, a zadania związane z kontrolowaną działalnością (obejmujące m.in. prowadzenie ewidencji, kontrole, czynności egzekucyjne, prowadzenie postępowań ws. zezwoleń na wykonywanie usług asenizacyjnych i weryfikacja sprawozdań kwartalnych przedsiębiorców) wykonywało od jednego do trzech pracowników, mających ponadto w zakresach obowiązków szeroki wachlarz innych zadań (dotyczących ochrony środowiska, rolnictwa, geodezji lub gospodarki nieruchomościami, itp.), należy uznać ten czynnik za istotnie ograniczających możliwość rzetelnego wykonywania wszystkich zadań. Ponadto w większości gmin (64,3%) nie określono w sposób rzetelny zadań, przewidzianych do realizacji przez pracowników zajmujących się tym obszarem.

Powszechność i powtarzalność stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości wskazuje, że niezależnie od braków infrastrukturalnych, niezapewnienie ochrony wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych było spowodowane brakiem rzetelnego nadzoru ze strony organów gminy, a w niektórych przypadkach faktycznym zaniechaniem jego sprawowania [str. 22–37]. I tak:

W żadnej z 28 kontrolowanych gmin nie zapewniono w ewidencjach zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków danych i informacji niezbędnych do wykorzystania w celu przewidzianym ustawą, tj. do kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych i wywozu nieczystości ciekłych oraz częstotliwości i sposobu usuwania osadów ściekowych z przydomowych oczyszczalni ścieków. W większości gmin (85,7%) ewidencja nie obejmowała nawet wszystkich nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej [str. 24–28]

W większości gmin (60,7%) nie przeprowadzano kontroli częstotliwości pozbywania się przez właścicieli nieruchomości nieczystości ciekłych i osadów ściekowych lub objęto kontrolami mniej niż 1% nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej, a jedynie w dwóch gminach zasięg kontroli był większy niż 10% tego typu nieruchomości. [str. 27–32]

Praktycznie w ogóle nie korzystano z przewidzianego w ustawie narzędzia egzekucyjnego jakim jest tzw. zastępczy wywóz nieczystości (we wszystkich skontrolowanych gminach w latach 2019–2020 wydano tylko jedną taką decyzję), nawet w udokumentowanych przypadkach nielegalnego usuwania nieczystości ciekłych. W prawie połowie skontrolowanych gmin (42,9%) w regulaminach utrzymania czystości porządku nie określono jednoznacznie (w przedziałach czasowych) wymaganej częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych i wywozu nieczystości ciekłych, bez czego, w sytuacji, w której gminy nie gromadzą i nie wykorzystują w czasie kontroli informacji o zużyciu wody w nieruchomościach niepodłączonych do kanalizacji oraz pojemności zbiorników, nie ma możliwości sprawdzenia czy nieczystości ciekłe były usuwane w sposób umożliwiający zapewnienie właściwej ochrony środowiska. [str. 22–24]

Urzędy gmin nie były organizacyjnie przygotowane do sprawowania nadzoru gmin nad gospodarką ściekową na terenach nieskanalizowanych

Nierzetelne egzekwowanie obowiązków od właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji

### Nierzetelne egzekwowanie obowiązków od przedsiębiorców prowadzących usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych

W uwarunkowaniach organizacyjnych dotyczących nadzoru nad wykonywaniem obowiązków przez właścicieli nieruchomości niepodłączonych do sieci, jako potencjalną przyczynę braku lub ograniczonych działań gmin należy uwzględnić jeszcze jeden czynnik, jakim jest systemowe usytuowanie organu nadzoru. Jest nim bowiem wójt, burmistrz lub prezydent miasta – organ wybierany bezpośrednio przez mieszkańców, których wykonywanie obowiązków nadzoruje. W gminach o niskim poziomie skanalizowania, osoby zamieszkujące nieruchomości wyposażone w zbiorniki bezodpływowe (z których, jak wykazała kontrola, ponad 75% jest nieszczelnych lub nielegalnie opróżnianych), stanowią znaczną część, lub nawet większość elektoratu. Podejmowanie wobec nich na większą skalę czynności egzekucyjnych, z natury dolegliwych i obciążających finansowo, wiąże się z ryzykiem niezadowolenia, które może się przełożyć na wynik wyborczy.

W większości objętych kontrolą gmin nierzetelnie realizowano obowiązek egzekwowania terminowego składania przez przedsiębiorców prowadzących usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych kwartalnych sprawozdań z prowadzonej działalności [str. 39–43]. Przypadki nieskładania sprawozdań lub składania ich po terminie określonym w ustawie stwierdzono w 15 gminach (53,6%), ale tylko w dwóch naliczono kary z tego tytułu. Ponadto, w 12 gminach (42,9%) przyjmowano sprawozdania niekompletne lub zawierające błędy.

Przeprowadzona w toku kontroli NIK analiza porównawcza ilości ścieków odbieranych przez przedsiębiorców i przekazanych do stacji zlewnych, wykazała, że w większości gmin (82,1%) informacje zawarte w sprawozdaniach były zgodne z uzyskanymi od operatorów wskazanymi w nich stacji zlewnych, a przypadki rozbieżności danych wystąpiły tylko w pięciu gminach, co, zdaniem NIK, wskazuje, iż nieprawidłowości w zakresie nadzoru nad przedsiębiorcami nie wpłynęły istotnie na poziom skuteczności gospodarki ściekowej kontrolowanych gmin.

## 4. WNIOSKI

Gospodarka ściekowa na terenach nieskanalizowanych w skontrolowanych gminach wciąż oparta była na zbiornikach bezodpływowych. Model ten, uwzględniając uwarunkowania infrastrukturalne, organizacyjne i ekonomiczne, należy uznać za trwale nieskuteczny, a jedynym sposobem poprawy sytuacji jest ograniczenie jego zasięgu, co jednak wymaga nakładów inwestycyjnych przekraczających realne możliwości gmin.

W związku z tym NIK zwraca się z wnioskiem do Ministra Klimatu i Środowiska, do którego zadań należy m.in. ochrona i kształtowanie środowiska oraz racjonalne wykorzystywanie jego zasobów, o rozważenie wprowadzenia wyodrębnionego narzędzia wsparcia, którego celem będzie dofinansowanie inwestycji w infrastrukturę wodno-ściekową dla gmin, które ze względu na rozproszony charakter zabudowy i niski stopień skanalizowania nie mają możliwości sfinansowania tego zadania.

Minister Klimatu  
i Środowiska

NIK wnosi do organów wykonawczych gmin o podjęcie działań na rzecz ograniczenia niekontrolowanego wprowadzania ścieków komunalnych do środowiska, w tym:

Organy wykonawcze gmin

- zapewnienie aktualności i kompletności gminnych ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków w celu wykonywania na jej podstawie kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych;
- egzekwowanie od właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe obowiązków wynikających z uocp;
- wydawanie decyzji w sprawie wywozu zastępczego nieczystości wobec właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe, którzy nie zawarli umowy na ich opróżnianie.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Gminna infrastruktura służąca do odbioru ścieków komunalnych

Stan gminnej infrastruktury do usuwania i oczyszczania ścieków

Gminna infrastruktura (oczyszczalnie ścieków i stacje zlewne) nie pozwalała na przyjęcie i oczyszczenie wszystkich nieczystości ciekłych powstałych na terenach nieskanalizowanych.

Zapewnienie infrastruktury niezbędnej do usuwania i oczyszczania ścieków jest kluczowym problemem, bez rozwiązania którego gmina praktycznie nie ma możliwości prowadzenia prawidłowej gospodarki ściekowej, a w rezultacie także ochrony środowiska przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych.

Brak, lub niewystarczająca przepustowość oczyszczalni ścieków lub stacji zlewnych ogranicza, lub wręcz uniemożliwia egzekwowanie przez gminę obowiązków właścicieli nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej oraz od podmiotów świadczących usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych.

W dłuższej perspektywie niewystarczający poziom zabezpieczenia potrzeb infrastrukturalnych, ze względu na czasochłonność i wysokie koszty tego typu inwestycji stanowi najtrudniejszą do przezwyciężenia barierę w uporządkowaniu gospodarki ściekowej na terenie gminy.

#### 5.1.1. Stan gminnej infrastruktury do odbioru ścieków z obszarów nieskanalizowanych

Wszystkie gminy objęte kontrolą miały dostęp do oczyszczalni ścieków. 21 z nich posiadało własne oczyszczalnie ścieków, dwie odprowadzały ścieki do oczyszczalni należących do zlokalizowanych na ich terenie zakładów przemysłowych<sup>20</sup>, zaś pozostałych pięć korzystało z oczyszczalni ścieków na podstawie porozumień z innymi gminami<sup>21</sup>.

Spośród 28 skontrolowanych gmin, 14 (50%) posiadało w latach 2019–2020 dostęp do oczyszczalni ścieków o przepustowości przewyższającej całkowitą ilość ścieków wytwarzanych na ich terenie<sup>22</sup>, natomiast w 14 pozostałych<sup>23</sup> przepustowość oczyszczalni nie pozwalała na przyjęcie całości wytworzonych ścieków (niezależnie od sposobu ich dostarczenia do oczyszczalni) i wynosiła średnio 42,3% (od 3%<sup>24</sup> do 95%<sup>25</sup>). Poziom przepustowości oczyszczalni ścieków w porównaniu do ilości wytwarzanych ścieków w gminach objętych kontrolą przedstawia wykres:

<sup>20</sup> Ornontowice i Klucze.

<sup>21</sup> Kozy, Bolesław, Grajewo, Sadki, Stary Targ.

<sup>22</sup> Wilamowice, Ornontowice, Kozy, Kęty, Bolesław, Pajęczno, Ładzice, Więcbork, Sadki, Skarszewy, Ostaszewo, Wielichowo, Tuplice, Krzeszyce.

<sup>23</sup> Psary, Klucze, Dobryszyce, Tykocin, Brańsk, Grajewo, Kcynia, Stary Targ, Książ Wielkopolski, Mycielin, Brzostek, Nozdrzec, Harasiuki, Cybinka.

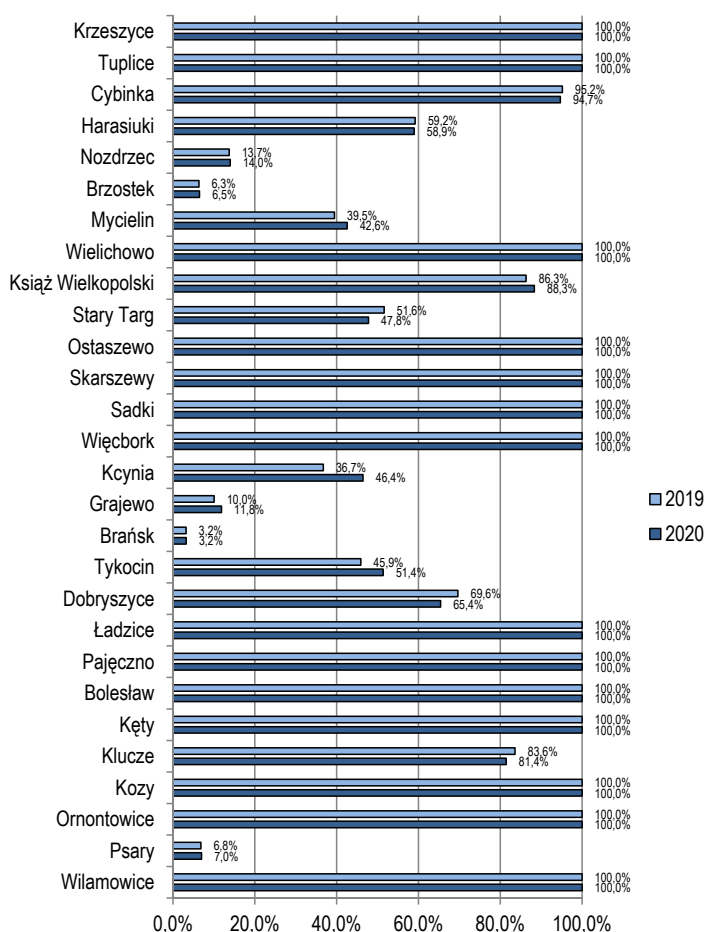
<sup>24</sup> Brańsk.

<sup>25</sup> Cybinka.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 1

Porównanie przepustowości oczyszczalni ścieków do ilości ścieków wytwarzanych w gminie



Źródło: opracowanie własne NIK.

Wyżej przedstawione dane o przepustowości oczyszczalni nie obrazują w pełni uwarunkowań związanych z przygotowaniem gminnej infrastruktury do odbioru ścieków pochodzących z obszarów nieskanalizowanych. Należy bowiem wziąć tu pod uwagę fakt, iż oczyszczalnie ścieków są zwykle projektowane dla systemów, których podstawą jest sieć kanalizacyjna, natomiast specyfika nieczystości ciekłych dowożonych taborem asenizacyjnym polega na wyższym, w porównaniu do ścieków doprowadzanych rurami kanalizacyjnymi, stężeniu zanieczyszczeń w nich zawartych. Z tego powodu mogą one stanowić jedynie część wsadu do reaktorów oczyszczalni (zwykle od 5% do 25%).

Kontrola wykazała, że po uwzględnieniu tego czynnika oraz faktu, iż do przyjęcia nieczystości ciekłych oczyszczalnia musi być wyposażona w stację zlewną<sup>26</sup>, w latach 2019–2020 jedynie sześć gmin<sup>27</sup> (21,4%)

<sup>26</sup> Stacja zlewna może być usytuowana poza samą oczyszczalnią, przy kolektorze ściekowym, jak to ma miejsce np. w gminie Klucze.

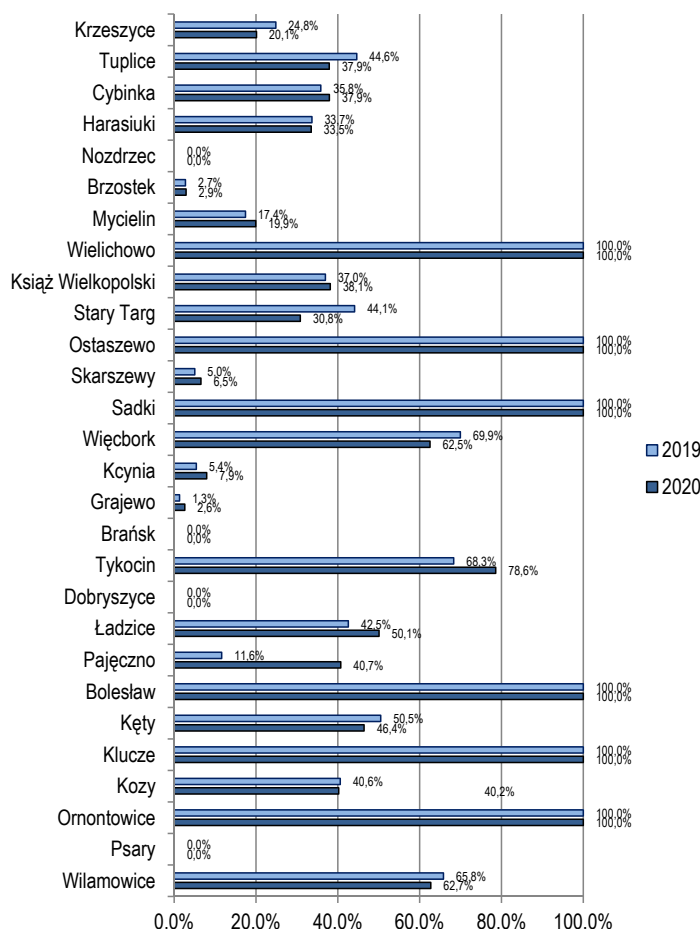
<sup>27</sup> Ornontowice, Bolesław, Sadki, Ostaszewo, Wielichowo, Klucze (z tej gminy ścieki odprowadzane do oczyszczalni należącej do zakładów papierniczych, która dysponowała wystarczającą rezerwą przepustowości. Mimo to gmina uzgodniła w umowie z Zakładem możliwość odbioru ścieków mniejszą od rzeczywistych potrzeb).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dysponowało infrastrukturą pozwalającą na przyjęcie wszystkich ścieków wytworzonych na terenach nieskanalizowanych. Spośród pozostałych, 18 posiadało możliwość przyjęcia części tego typu ścieków – średnio 32,8% (w poszczególnych gminach od 1%<sup>28</sup> do 79%<sup>29</sup>), natomiast cztery gminy w ogóle nie zapewniły możliwości przyjmowania ścieków dowożonych<sup>30</sup>.

Wykres nr 2

Porównanie ilości ścieków dowożonych możliwych do przyjęcia przez oczyszczalnie ścieków w gminie do ilości ścieków wytwarzanych na terenach nieskanalizowanych.



Źródło: opracowanie własne NIK.

Nieskuteczności gminnej gospodarki ściekowej na terenach nieskanalizowanych nie można jednak wyjaśnić jedynie brakami w infrastrukturze, bowiem kontrolowane gminy w niewielkim stopniu wykorzystywały możliwości istniejących oczyszczalni ścieków do przyjęcia ścieków dowożonych. Tylko w sześciu gminach (21,4%) wykorzystywano więcej niż połowę

<sup>28</sup> Grajewo (1% w 2019 r. i 3% w 2020 r.).

<sup>29</sup> Tykocin (68% w 2019 r. i 79% w 2020 r.).

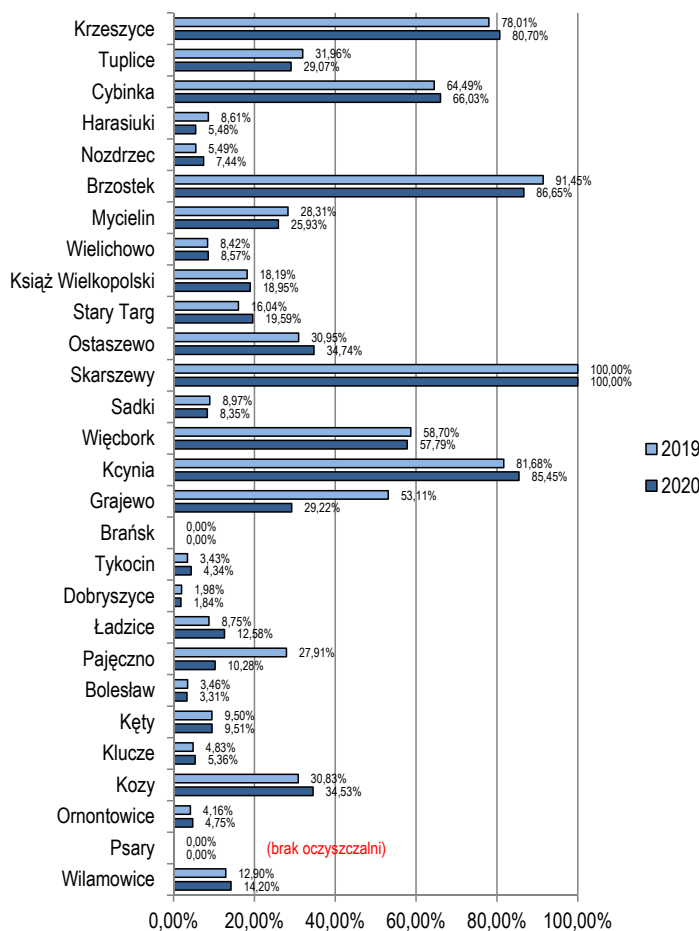
<sup>30</sup> Gminy Psary i Brańsk nie posiadają w ogóle stacji zlewnych, a usytuowane w nich oczyszczalnie ścieków o bardzo ograniczonej przepustowości nie były dostosowane do przyjmowania ścieków dowożonych. Gmina Dobryczyce posiadała stację zlewną i oczyszczalnię ścieków pozwalającą nominalnie przyjąć 5448,4 m<sup>3</sup> ścieków dowożonych rocznie, od 2017 r. zaprzestała ze względów technicznych (brak opomiarowania i możliwości dozowania ścieków do reaktora) przyjmowania tego typu ścieków. W gminach Nozdrzec i Brańsk przy żadnej z oczyszczalni ścieków nie było stacji zlewnych.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dostępnej w tym zakresie przepustowości<sup>31</sup>, zaś w pozostałych 22 oczyszczalnie dysponowały znaczną rezerwą niewykorzystanej przepustowości, co ilustruje wykres:

Wykres nr 3

Stożenie wykorzystania przepustowości dostępnej dla ścieków dowożonych



Źródło: opracowanie własne NIK.

### 5.1.2. Działania w celu poprawy gospodarki ściekowej

Spośród 22 gmin, w których infrastruktura nie pozwalała na przyjęcie wszystkich ścieków wytworzonych na terenach nieskanalizowanych tylko w dwóch nie podejmowano działań w celu poprawy gminnej gospodarki ściekowej. W jednej z nich<sup>32</sup>, jako przyczynę zaniechań Wójt wskazał ograniczone możliwości finansowe. Natomiast w drugiej z gmin<sup>33</sup> Wójt uznał, że obowiązek zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami stacji zlewnych został wykonany poprzez umowę zawartą z Zakładem Wodociągów i Kanalizacji w sąsiedniej gminie<sup>34</sup>, mimo iż umowa ta zabezpieczała możliwość odprowadzenia jedynie ok. 3% nieczystości ciekłych wytworzonych na terenie gminy.

<sup>31</sup> Kcynia, Więcbork, Skarszewy, Brzostek, Cybinka, Krzeszyce (dane za 2020 r.).

<sup>32</sup> Brańsk.

<sup>33</sup> Grajewo.

<sup>34</sup> Gmina miejska Grajewo.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Problem z zabezpieczeniem możliwości odbioru ścieków na poziomie adekwatnym do rzeczywistych potrzeb wystąpił również w jednej z gmin<sup>35</sup>, która posiadała dostęp do oczyszczalni ścieków o przepustowości pięciokrotnie wyższej od ilości ścieków bytowych powstających w gminie<sup>36</sup>, należącej do zakładu produkcyjnego zlokalizowanego na jej terenie. Uzgodniony z właścicielem zakładu limit udostępnionej gminie przepustowości wynosił 219 000 m<sup>3</sup> rocznie i był niższy od sumy wytworzonych na jej terenach ścieków o 43 010 m<sup>3</sup> w 2019 r. oraz 49 940 m<sup>3</sup> w 2020 r., pokrywając tym samym jedynie ok. 80% potrzeb. Wskutek nierzetelnego nadzoru nad gospodarką ściekową na terenach nieskanalizowanych gminy wójt był przekonany, że dotychczasowy limit udostępnionej gminie przepustowości nie tylko w pełni zabezpiecza jej potrzeby, ale nawet zapewnia rezerwę w wysokości ok. 62 tys. m<sup>3</sup>. W konsekwencji gmina nie podejmowała działań w celu zwiększenia możliwości odbioru i oczyszczania wytwarzanych ścieków, mimo iż każdego roku na terenie gminy do środowiska w stanie nieoczyszczonym trafiało 96–99 tys. m<sup>3</sup> ścieków, a więc znacznie więcej niż ww. rzekoma „rezerwa”<sup>37</sup>.

W 20 gminach realizowano inwestycje służące poprawie gospodarki ściekowej, polegające na budowie, modernizacji lub rozbudowie oczyszczalni ścieków, budowie odcinków kanalizacji sanitarnej oraz dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków. Skala tych inwestycji była jednak niewystarczająca i nie odpowiadała faktycznych potrzebom, co wynikało z ich wysokich kosztów i ograniczonych możliwości finansowych gminy oraz dostępności zewnętrznych źródeł finansowania.

### Przykład

W 2020 r. **gmina Dobryszycze** pozyskała<sup>38</sup> dofinansowanie z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 na projekt pn. „Budowa przydomowych oczyszczalni ścieków, budowa sieci wodociągowej oraz przebudowa i rozbudowa zbiorczej oczyszczalni ścieków wraz z budową sieci kanalizacyjnej na terenie gminy Dobryszycze”. Całkowity koszt realizacji projektu ma wynieść 3137,9 tys. zł, w tym dofinansowanie 1923,6 tys. zł. Środki przeznaczone są na rozbudowę i modernizację oczyszczalni ścieków wraz z budową 750 m.b. sieci kanalizacyjnej (z 15 nowymi przyłączami) oraz wyposażenie 30 nieruchomości w przydomowe oczyszczalnie ścieków. Pozwoli to zmniejszyć liczbę nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej i niewyposażonych w przydomowe oczyszczalnie ścieków z 750<sup>39</sup> do 705 (o 6%).

Jednostkowe przypadki gmin, które posiadały koncepcje całościowego uporządkowania gospodarki ściekowej

Jedynie w trzech z 28 objętych kontrolą gmin<sup>40</sup> przystępując do porządkowania gospodarki ściekowej na swoim terenie zlecono opracowanie całościowej koncepcji rozwiązania problemu usuwania i oczyszczania ścieków.

<sup>35</sup> Klucze.

<sup>36</sup> 1330,4 tys. m<sup>3</sup> rocznie, podczas gdy w gminie wytworzono łącznie w latach 2019–2020 odpowiednio: 262 tys. m<sup>3</sup> i 269 tys. m<sup>3</sup> ścieków.

<sup>37</sup> 99,7 tys. m<sup>3</sup> w 2019 r. i 96,3 tys. w 2020 r.

<sup>38</sup> Wniosek o przyznanie pomocy z złożony w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego dnia 28 sierpnia 2019 r., a umowa o dofinansowanie została zawarta trzeciego marca 2020 r.

<sup>39</sup> W tym 593 zaewidencjonowane zbiorniki bezodpływowe i 157 nieujętych w ewidencji.

<sup>40</sup> Psary, Ostaszewo i Brzostek.



Podejście takie umożliwiło całościowe rozeznanie potrzeb i określenie docelowego modelu systemu, z uwzględnieniem uwarunkowań lokalnych, w tym charakterystykę geograficzną, geologiczną, topograficzną, klimatyczną, demograficzną, przyrodniczą, wód powierzchniowych i podziemnych, strukturę urbanistyczną w tym lokalizację większych zakładów przemysłowych, strukturę układów drogowych i kolejowych, lokalizację obiektów chronionych i zabytkowych oraz innych czynników, które mogą mieć wpływ na lokalizowanie projektowanej kanalizacji i jej obiektów (przepompowni, tłoczni, oczyszczalni).

Dzięki opracowaniu takiej koncepcji możliwe było również oszacowanie całościowych kosztów przedsięwzięcia. Analiza tych opracowań w gminach, które je posiadały prowadzi do wniosku, iż przedstawione w nich koncepcje rozwiązania problemu usuwania i oczyszczania ścieków są przedsięwzięciami znacznie przekraczającymi możliwości finansowe gminy. I tak:

### Gmina Psary

Gmina liczyła 11 973 mieszkańców, z których tylko 1,1% posiadało dostęp do kanalizacji. 3707 (95,2%) nieruchomości mieszkalnych niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej wyposażonych było w zbiorniki bezodpływowe<sup>41</sup>, a 75,8% ścieków wytworzonych na terenach nieskanalizowanych trafiało w stanie nieoczyszczonym do środowiska<sup>42</sup>. W opracowanej w grudniu 2015 „Koncepcji uporządkowania gospodarki ściekowej” wskazano, jako optymalny wariant, model oparty o dwie zbiorcze oczyszczalnie ścieków i sieć kanalizacji ciśnieniowej o łącznej długości 110,7 km. Koszt wybudowania tego systemu wg aktualnych cen materiałów i robót wyniesie nie mniej niż 160,3 mln zł<sup>43</sup>. Gmina tymczasem jest w stanie wyasygnować ze środków własnych na realizację przedsięwzięć ujętych w „Koncepcji...” ok. 980 tys. zł rocznie. Oznacza to, że bez pozyskania znaczącego wsparcia ze źródeł zewnętrznych, uporządkowanie gospodarki ściekowej w gminie Psary zajmie co najmniej 163 lata.

### Gmina Ostaszewo

Gminę zamieszkiwało 3170 osób, z których dostęp do kanalizacji posiadało 3,9%. Na 853 nieruchomości mieszkalnych niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej 573 (67,2%) wyposażonych było w zbiorniki bezodpływowe, 69 (12%) posiadało przydomowe oczyszczalnie ścieków, zaś co do 118 (20,6%) gmina nie dysponowała informacją w jakiego rodzaju instalację do gromadzenia ścieków były wyposażone. W gminie 96,4% ścieków wytworzonych na terenach nieskanalizowanych trafiało w stanie nieoczyszczonym do środowiska<sup>44</sup>. W opracowanej w grudniu 2014 r. „Koncepcji gospodarki ściekowej w gminie Ostaszewo” przedstawiono cztery warianty skanalizowania całej gminy<sup>45</sup>, z których, jako optymalny,

<sup>41</sup> W gminie było 186 przydomowych oczyszczalni ścieków.

<sup>42</sup> Wszystkie dane za 2020 r.

<sup>43</sup> Według wyceny pierwotnej (grudzień 2015 r.) – 86,2 mln zł.

<sup>44</sup> Wszystkie dane za 2020 r.

<sup>45</sup> Obecnie działająca na terenie gminy oczyszczalnia ma 25 lat, a na terenie gminy z wyłączeniem jednego osiedla domów wielorodzinnych nie ma systemu kanalizacji.

wybrano model oparty o rozproszone systemy kanalizacji grawitacyjno-tłocznej (o łącznej długości 81,2 km z 63 przepompowniami) z rozbudową istniejącej oczyszczalni ścieków oraz budową czterech nowych, lokalnych oczyszczalni. Koszt budowy całego systemu wybranego na podstawie „Koncepcji...” według aktualnych cen materiałów i robót wyniesie nie mniej niż 101,5 mln zł<sup>46</sup>. Z informacji uzyskanych od wójta gminy wynika, że może ona przeznaczyć na realizację inwestycji ujętych w „Koncepcji...” maksymalnie 300 tys. zł rocznie. Opierając się wyłącznie na zasobach własnych, na uporządkowanie gospodarki ściekowej gmina potrzebuje co najmniej 337 lat. Do czasu kontroli NIK, dzięki pozyskanemu w 2017 r. dofinansowaniu w ramach programu współpracy Transgranicznej Polska – Rosja rozpoczęto I etap prac (budowa oczyszczalni ścieków – koszt ok. 3,3 mln zł)<sup>47</sup>. Realizacja dalszych etapów jest uzależniona od pozyskania dalszego dofinansowania ze źródeł zewnętrznych.

### Gmina Brzostek

Liczba mieszkańców Gminy wynosiła 12 996 osób, z których dostęp do kanalizacji posiadało 27,4%. Na 2464 nieruchomości mieszkalnych niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej, 2457 (99,7%) wyposażonych było w zbiorniki bezodpływowe, siedem (0,2%) gmina nie dysponowała informacją w jakiego rodzaju instalację do gromadzenia ścieków były wyposażone. W stanie nieoczyszczonym do środowiska<sup>48</sup> trafiało z nieskanalizowanych terenów Gminy 97,1% wytworzonych tam ścieków. Koszty wdrożenia rozwiązań ujętych w „Koncepcji...” oszacowano na 167,8 mln zł (sierpień 2021 r.). Gmina ze środków własnych może wyasygnować na realizację inwestycji około 0,8 mln zł netto rocznie, co oznacza, że wykonanie zadania wyłącznie z zasobów własnych Gminy zajęłoby 210 lat.

### Podstawowy problem – bariera finansowa

Zgodnie z art. z art. 403 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, finansowanie przedsięwzięć związanych z ochroną wód należy do zadań własnych gmin. Przedstawione powyżej przykłady wskazują jednak, że uporządkowanie gospodarki ściekowej wymaga nakładów na budowę i modernizację infrastruktury przekraczających możliwości gminy. Problem zamieszkiwania znacznego odsetka mieszkańców na terenach nieskanalizowanych występuje najczęściej w małych gminach wiejskich lub miejsko-wiejskich, w których koncentracja zaludnienia nie jest wystarczająco duża, aby wyznaczyć aglomerację<sup>49</sup>, co pozwoliłoby ubiegać się o dofinansowanie w ramach Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych. Takie gminy mogły ubiegać się o dofinansowanie zewnętrzne na inwestycje związane z ochroną wód głównie ze środków Regionalnych Programów Operacyj-

<sup>46</sup> Według wyceny pierwotnej z 2014 r. – 77,7 mln zł.

<sup>47</sup> Zakończenie budowy zaplanowane jest na koniec pierwszego kwartału 2022 r.

<sup>48</sup> Wszystkie dane za 2020 r.

<sup>49</sup> Zgodnie z art. 86 ust. 3 pkt 1 Prawa wodnego aglomeracja to teren na którym zaludnienie lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków komunalnych albo do końcowego punktu zrzutu tych ścieków.

nych i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich<sup>50</sup>, w których wsparcie przedsięwzięć związanych z gospodarką wodno-ściekową były jedynie jednym z wielu kierunków działań<sup>51</sup>.

Mając na uwadze fakt, iż gminy wiejskie i miejsko-wiejskie stanowią łącznie 87,8% gmin w Polsce, a w większości z nich wskaźnik koncentracji zaludnienia nie pozwala na wyznaczenie aglomeracji, co pozwoliłoby im ubiegać się o dofinansowanie w ramach Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, wydaje się niezbędne wdrożenie dedykowanego narzędzia wsparcia inwestycji w infrastrukturę wodno-ściekową dla gmin, które nie znalazły się w tym programie<sup>52</sup>.

### **5.2. Przygotowanie urzędu do realizacji zadań związanych z usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych wytworzonych na obszarach nieskanalizowanych**

Urzędy kontrolowanych gmin nie były przygotowane do realizacji zadań związanych z gospodarką ściekową na terenach nieskanalizowanych.

Organizacja nadzoru nad gospodarką ściekową na obszarach nieskanalizowanych była uwarunkowana wielkością gminy i potencjałem kadrowym urzędu. Spośród 28 gmin objętych kontrolą, w trzech zadania te były przypisane jednoosobowym samodzielny stanowiskom<sup>53</sup>, natomiast w 25 pozostałych – wieloosobowym komórkom organizacyjnym (referatom lub wydziałom). Niezależnie jednak od przyjętej organizacji, najczęściej całość zagadnień związanych z gospodarką ściekową na obszarach nieskanalizowanych (obejmującą m.in. prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych, kontrolę wykonywania obowiązków ciężących na właścicielach nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnych, wydawanie zezwoleń na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, analizę sprawozdań kwartalnych składanych przez przedsiębiorców, prowadzenie postępowań ws. zastępczego opróżniania zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów na wywóz nieczystości lub nie wyposażyli nieruchomości w zbiornik bezodpływowy lub przydomową oczyszczalnię ścieków), nawet w wieloosobowych komórkach organizacyjnych była najczęściej powierzana jednemu pracownikowi. Działo się tak w 12 gminach (42,9%)<sup>54</sup>. W kolejnych 10 (35,7%) – zadania te przypisano dwóm

<sup>50</sup> Środki (częściowo zwrotne) z Wojewódzkich Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej są dla gmin nie mających możliwości wyznaczenia aglomeracji niedostępne.

<sup>51</sup> Np. w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich gospodarka wodno-ściekowa stanowiła jedno z pięciu poddziałań jednego z sześciu priorytetów Programu (Rozwój terytorialny).

<sup>52</sup> Pewne możliwości otwarł ogłoszony pierwszego lipca 2021 r. Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, który w Priorytecie 1 jako obszar objęty dofinansowaniem wymienia budowę lub modernizację infrastruktury wodno-ściekowej, w tym oczyszczalni ścieków do wysokości 95% wartości inwestycji.

<sup>53</sup> UG Dobryczyce, UM Wielichowo, UG Krzeszyce.

<sup>54</sup> UG Grajewo, UM Cybinka, UM Wielichowo, UG Krzeszyce, UG Bolesław, UG Nozdrzec, UM Kęty, UM Pajęczno, UG Ostaszewo, UG Dobryczyce, UG Brańsk, UM Skarszewy.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

osobom<sup>55</sup>, zaś w pozostałych sześciu (21,4%) – trzem pracownikom<sup>56</sup>. Ponadto we wszystkich skontrolowanych urzędach gmin, komórki organizacyjne (w tym jednoosobowe, samodzielne stanowiska) oraz ich pracownicy, oprócz zadań z zakresu gospodarki ściekowej, wykonywały również inne zadania gminy, zwykle obejmujące zaopatrzenie w wodę, gospodarkę odpadami stałymi, ochronę środowiska, zamówienia publiczne oraz przygotowanie inwestycji.

### Przykłady

W **gminie Krzeszyce**, w której było 909<sup>57</sup> nieruchomości mieszkalnych niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej (92,6% bez umowy na wywóz nieczystości) oraz dwóch przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych, sprawy związane z gospodarką ściekową należały do obowiązków pracownika zatrudnionego na Samodzielnym Stanowisku ds. Środowiska i Gospodarki Wodnej, do którego przypisano ponadto zaopatrzenie w wodę, przeciwdziałanie zanieczyszczeniu środowiska, podejmowanie działań zmierzających do pozyskiwania pozabudżetowych środków przeznaczonych na realizację gminnych inwestycji w zakresie ochrony środowiska i zaopatrzenia w wodę, nadzorowanie ich wydatkowania, rozliczenia i współpraca w tym zakresie ze Skarbnikiem Gminy.

W **gminie Skarszewy** (1436 nieruchomości mieszkalnych niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej, w tym 72,6% bez umowy na wywóz nieczystości oraz dziewięciu przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych), sprawami gospodarki ściekowej zajmował się Wydział Inwestycyjny, do którego należało również prowadzenie spraw gospodarki nieruchomościami, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, inwestycji, leśnictwa oraz ochrony środowiska<sup>58</sup>. Problematyką gospodarki ściekowej na obszarach nieskanalizowanych zajmował się pracownik zatrudniony na stanowisku ds. leśnictwa i ochrony środowiska, do obowiązków którego należało również: wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości, wymierzanie kar pieniężnych za samowolne usuwanie drzew lub krzewów, tworzenie i utrzymanie gminnych terenów zieleni i zadrzewień, realizacja zadań wynikających z ustawy Prawo Ochrony Środowiska, ustawy o odpadach i pozostałe zagadnienia wynikające z uocp.

W ocenie NIK w gminach nie zapewniono adekwatności zasobów kadrowych, którym powierzono prowadzenie spraw związanych z gospodarką ściekową, do zakresu wykonywanych w tym zakresie zadań, co ogranicza możliwość prawidłowej ich realizacji.

We wszystkich gminach zapewniono narzędzia informatyczne wystarczające do prowadzenia ustawowo wymaganych ewidencji (komputery i oprogramowanie biurowe). Trzy urzędy gmin<sup>59</sup> zakupiły specjalistyczne oprogramowanie do zarządzania gospodarką odpadami w gminie (w tym do prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków), ale tylko jedna z nich korzystała w pełni

<sup>55</sup> UG Psary, UG Ornontowice, UG Ładzice, UM Tykocin, UG Stary Targ, UM Książ Wielkopolski, UG Mycielina, UM Brzostek, UG Harasiuki, UG Tuplice.

<sup>56</sup> UG Sadki, UG Wilamowice, UM Kcynia, UM Więcbork, UG Klucze, UG Kozy.

<sup>57</sup> W 2020 r.

<sup>58</sup> W Wydziale było łącznie 10 stanowisk.

<sup>59</sup> UG Dobryczyce, UG Ładzice i UG Tykocin.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z jego możliwości<sup>60</sup>. W większości skontrolowanych gmin (67,9%)<sup>61</sup> pracownicy urzędów uczestniczyli w specjalistycznych szkoleniach z zakresu gospodarki ściekowej<sup>62</sup>.

W 10 (35,7%) objętych kontrolą urządach zadania związane z prowadzeniem gospodarki ściekowej na obszarach nieskanalizowanych gminy były uwzględnione w regulaminach organizacyjnych i zakresach czynności pracowników<sup>63</sup>, w formie ogólnego zapisu w regulaminie (typu: prowadzenie spraw z zakresu gospodarki ściekowej, lub wykonywanie obowiązków gminy wynikających z uocp), albo szczegółowego wyliczenia poszczególnych czynności w ramach zadania.

W pozostałych 18 skontrolowanych gminach kwestie te nie zostały należycie (rzetelnie) uregulowane. Wystąpiły tam nieprawidłowości polegające na:

- nieuwzględnieniu zadań związanych z gospodarką ściekową w regulaminie organizacyjnym urzędu, ani w zakresie czynności żadnego z pracowników urzędu (w pięciu urządach badanych gmin 17,9%)<sup>64</sup>,
- uwzględnieniu w regulaminie organizacyjnym urzędu oraz w zakresach czynności pracowników urzędu tylko części zadań związanych z gospodarką ściekową (w 13 urządach badanych gminach 46,4%)<sup>65</sup>.

### Przykład

W **UM Pajęczno**, spośród czynności dotyczących nadzoru nad usuwaniem i unieszkodliwianiem nieczystości ciekłych, w zakresie obowiązków Kierownika Referatu Gospodarki Komunalnej znalazło się prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, oraz przygotowywanie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie m.in. opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych. Żadnej jednak komórce organizacyjnej ani żadnemu z pracowników nie przypisano zadań w zakresie egzekwowania od właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe, prowadzenia postępowań związanych z organizacją tzw. zastępczego wywozu nieczystości czy przyjmowania i weryfikowania sprawozdań kwartalnych składanych przez podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

W ocenie NIK nieprzypisanie zadań konkretnym komórkom organizacyjnym lub/i ich nieprecyzyjne sformułowanie w zakresach czynności pracowników sprzyja powstawaniu luk kompetencyjnych, które w konsekwencji miały wpływ na nierzetelną realizację zadań gminy w zakresie nadzoru nad gospodarką ściekową na obszarach nieskanalizowanych, lub na faktyczne zaniechanie ich wykonywania.

<sup>60</sup> UG Tykocin.

<sup>61</sup> W tym w trzech (UG Ornontowice, UG Kozy, UG Bolesław) przed okresem objętym kontrolą i w jednym (UG Wielichowo) w trakcie kontroli NIK.

<sup>62</sup> UG Wilamowice, UG Psary, UM Kęty, UM Pajęczno, UG Ładzice, UG Brańsk, UM Kcynia, UM Więcbork, UG Sadki, UG Ostaszewo, UM Książ Wielkopolski, UM Wielichowo, UG Mycielin, UM Brzostek, UG Nozdrzec, UM Cybinka, UG Ornontowice, UG Kozy, UG Bolesław.

<sup>63</sup> UG Wilamowice, UG Psary, UG Ornontowice, UG Klucze, UG Bolesław, UG Ładzice, UG Brańsk, UM Kcynia, UM Więcbork, UM Wielichowo.

<sup>64</sup> UG Ostaszewo, UM Cybinka, UM Książ Wielkopolski, UG Harasiuki, UG Grajewo.

<sup>65</sup> UG Tuplice, UG Dobryzycze, UM Pajęczno, UG Mycielin, UM Brzostek, UG Krzeszyce, UG Sadki, UG Nozdrzec, UG Kozy, UM Kęty, UM Tykocin, UM Skarszewy, UG Stary Targ.



### 5.3. Egzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji

Działania organów gminy podejmowane w celu egzekwowania od właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji obowiązku wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy oraz właściwej częstotliwości ich opróżniania były nieskuteczne

Do prowadzenia skutecznej gospodarki ściekowej na obszarach nieobjętych kanalizacją niezbędne jest prawidłowe określenie w przepisach prawa miejscowego obowiązków podmiotów biorących w niej udział, rzetelne prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, które powinny zapewnić organom wykonawczym gmin informacje niezbędne do sprawowania nadzoru oraz podejmowanie czynności w zakresie egzekwowania zgodnego z przepisami sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych i osadów ściekowych przez właścicieli nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej.

#### 5.3.1. Realizacja obowiązków regulacyjnych przez organy stanowiące gminy

Nieprecyzyjne określenie obowiązków właścicieli nieruchomości niepodłączonej do sieci kanalizacyjnej w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie

Podstawowym aktem prawa miejscowego precyzującym obowiązki właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy<sup>66</sup>, uchwalony przez radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego.

Spośród 28 gmin objętych kontrolą, 27 (96,4%) posiadało aktualny, pozytywnie zaopiniowany przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie zawierający wymagania dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych. Jedynie w jednej gminie<sup>67</sup> Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, uchwalony<sup>68</sup> w dniu 11 września 2013 r., w związku z nowelizacją uocp<sup>69</sup>, dokonaną w dniu 28 listopada 2014 r., utracił moc z dniem pierwszego sierpnia 2016 r. Po tym dniu, w związku z członkostwem w związku międzygminnym, uchwalono w grudniu 2020 r. nowy regulamin, jednak jego postanowienia dotyczyły jedynie odpadów stałych. W konsekwencji, w okresie objętym kontrolą NIK, częstotliwość i sposób pozbywania się nieczystości ciekłych w tej gminie nie były uregulowane żadnymi przepisami prawa miejscowego.

W 15 gminach (53,6%) określono w sposób jasny i precyzyjny szczegółowe zasady częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości. W 14 z nich<sup>70</sup> (50%) określono minimalną roczną

<sup>66</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 1 uocp regulamin jest aktem prawa miejscowego.

<sup>67</sup> Wielichowo.

<sup>68</sup> Uchwałą Rady Miejskiej w Wielichowie nr XXIV/160/2013.

<sup>69</sup> Art. 11 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw Dz. U. z 2015 r. poz. 87.

<sup>70</sup> Cybinka, Krzeszyce, Kcynia, Grajewo, Wilamowice, Ornontowice, Sadki, Ostaszewo, Stary Targ, Tuplice (w tej gminie w obowiązującym do 31 sierpnia 2020 r. regulaminie określono konkretną minimalną częstotliwość opróżniania zbiornika „nie rzadziej niż raz na kwartał”. Po tej dacie weszła w życie zmiana regulaminu, na mocy której zrezygnowano z tego zapisu), Psary, Kozy, Bolesław, Nozdrzec.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

liczbę wywozów, np. „przynajmniej dwa razy w ciągu roku” lub określono częstotliwość we wskazanych odstępach czasu (od dwóch do 12 miesięcy): np. „nie rzadziej niż raz na trzy miesiące”. W jednej gminie<sup>71</sup> określono częstotliwość wywozu nieczystości w powiązaniu ze zużyciem wody na terenie nieruchomości: „przyjmując zużycie wody według wodomierza lub jako równe 3 m<sup>3</sup> na osobę przez miesiąc”.

W pozostałych 12 gminach<sup>72</sup> (42,9%), jako określenie częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych i wywozu nieczystości ciekłych przyjęto tylko ogólne formuły, typu: „właściciele nieruchomości pozbywają się nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych po ich napełnieniu”, lub „wywóz nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości powinien odbywać się w sposób systematyczny, nie dopuszczając do przepełnienia się zbiornika”.

W ocenie NIK, taki sposób określenia częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych jest niewystarczający w świetle wymogów art. 4 ust. 2 pkt 3 uocp, gdyż wskazuje jedynie na okoliczności w jakich powinno nastąpić opróżnienie zbiornika, natomiast faktycznie nie określał częstotliwości wywozu nieczystości ciekłych i nie dawał adresatom uchwały (właścicielom nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej) jasnej i precyzyjnej informacji co do wymaganej częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych.

Najczęściej wskazywaną przyczyną braku jasnego określenia częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych i wywozu nieczystości w gminnych regulaminach utrzymania czystości i porządku w gminie było przekonanie, że określenie częstotliwości wywozu było wystarczające oraz fakt, iż regulaminy te uzyskały pozytywną opinię właściwego miejscowo państwowego powiatowego inspektora sanitarnego<sup>73</sup>.

Potrzeba jednoznacznego określenia wymaganej częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych i wywozu nieczystości ciekłych jest tym bardziej istotna, że z ustaleń kontroli wynika, iż urzędy gmin nie pozyskiwały informacji o zużyciu wody w poszczególnych gospodarstwach oraz pojemności ich instalacji do gromadzenia ścieków. W tej sytuacji, wyraźne i jednoznaczne określenie minimalnej liczby wywozów nieczystości w określonych przedziałach czasowych stanowi dla władz gminy praktycznie jedyny punkt odniesienia do oceny, czy właściciele nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej pozbywają się nieczystości ciekłych lub osadów ściekowych w sposób umożliwiający zapewnienie właściwej ochrony środowiska.

Określenie przez radę gminy, w drodze uchwały, górnych stawek opłat za usługę opróżniania zbiorników bezodpływowych i wywozu nieczystości ciekłych<sup>74</sup> jest czynnością niezbędną do egzekwowania od właścicieli

**Przypadki nieuchwalenia przez rady gminy górnych stawek za wywóz nieczystości ciekłych**

<sup>71</sup> Tykocin.

<sup>72</sup> Klucze, Kęty, Pajęczno, Ładzice, Dobryczyce, Brańsk, Więcbork, Skarszewy, Książ Wielkopolski, Mycielin, Brzostek, Harasiuki.

<sup>73</sup> Kęty, Pajęczno, Dobryczyce, Więcbork, Skarszewy, Harasiuki.

<sup>74</sup> Art. 6 ust. 2 uocp.

nieruchomości obowiązków wynikających z przepisów uocp oraz regulaminu utrzymania czystości i porządku. Nieuchwalenie tych stawek opłat uniemożliwia zastosowanie przez organ wykonawczy gminy głównego narzędzia egzekwowania obowiązku zgodnego z przepisami pozbywania się nieczystości ciekłych, jakim jest tzw. zastępczy wywóz<sup>75</sup>, gdyż wysokość opłat za tę czynność wylicza się z zastosowaniem górnych stawek opłat<sup>76</sup>.

Obowiązku uchwalenia górnych stawek opłat nie wykonały rady pięciu (17,9%) gmin objętych kontrolą<sup>77</sup>. W żadnej z nich wójt lub burmistrz nie przedkładał w okresie objętym radzie projektu uchwały w tej sprawie, a jako przyczynę ww. zaniechania wskazywano najczęściej niedopatrzenie lub błąd<sup>78</sup>. W jednym przypadku<sup>79</sup> wójt nie przedłożył projektu ww. uchwały określającej górną stawkę opłat, ponieważ uznał, że prowadzenie wywozów zastępczych wiąże się z generowaniem wysokich kosztów (zorganizowania wywozu i późniejszej egzekucji należności), natomiast w jednej gminie przyjęto, że stawka opłat za usługę opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych określona w zarządzeniu kierownika Zakładu Usług Komunalnych jest tożsama z górną stawką opłat<sup>80</sup>.

### 5.3.2. Prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków

Narzędziem, które ma zapewnić organom wykonawczym gmin informacje niezbędne do sprawowania nadzoru nad gospodarką ściekową na terenach nieskanalizowanych, jest ewidencja zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków. Obowiązek jej prowadzenia, w formie umożliwiającej przekazywanie informacji w postaci elektronicznej, wynika z art. 3 ust. 3 uocp. Ustawodawca, jakkolwiek nie określił zakresu gromadzonych w nich danych, wskazał cel ich prowadzenia: kontrolę częstotliwości opróżniania zbiorników i częstotliwości oraz sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych z przydomowych oczyszczalni. Dlatego rzetelnie prowadzone ewidencje muszą zawierać informacje pozwalające na realizację tego celu, tj. co najmniej: lokalizację i właściciela nieruchomości, rodzaj instalacji oraz adnotację o posiadaniu umowy o opróżnianie zbiornika i częstotliwości usuwania nieczystości ciekłych lub osadów ściekowych.

We wszystkich gminach objętych kontrolą prowadzono ewidencje zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków (łącznie, lub w postaci odrębnych zbiorów danych). W 27 gminach (96,4%) prowadzono ewidencję w formie elektronicznej, z czego w jednej<sup>81</sup> wykorzystywano specjalistyczne oprogramowanie, natomiast w 26 gminach (92,9%) do prowadzenia ewidencji stosowano standardowe oprogramowa-

<sup>75</sup> Art. 6 ust. 6 uocp.

<sup>76</sup> Art. 6 ust. 7 pkt 2 uocp.

<sup>77</sup> Kęty, Dobryczyce, Ostaszewo, Stary Targ, Krzeszyce.

<sup>78</sup> Kęty, Dobryczyce, Stary Targ.

<sup>79</sup> Ostaszewo.

<sup>80</sup> Krzeszyce.

<sup>81</sup> Sadki.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nie biurowe (tabele w arkuszu kalkulacyjnym lub edytorze tekstu). Wprawdzie specjalistycznym oprogramowaniem dysponowały urzędy w trzech innych gminach, jednak oprogramowanie to nie było używane w celu prowadzenia ewidencji, gdyż ich pracownicy nie mieli świadomości, że programy zakupione w celu zarządzania gospodarką odpadami lub opłatami lokalnymi umożliwiały również ewidencjonowanie zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków. W jednej gminie<sup>82</sup> ewidencja prowadzona była w formie papierowej i nie spełniała ustawowego wymogu zapewnienia możliwości przekazywania informacji w postaci elektronicznej.

W latach 2019–2020 żadna z objętych kontrolą gmin nie prowadziła ww. ewidencji rzetelnie, tj. w sposób umożliwiający wykorzystanie ich do celu przewidzianego w uocp (kontroli częstotliwości ich opróżniania sposobu pozbywania się komunalnych ścieków i osadów ściekowych), gdyż ewidencje nie zawierały pełnych danych o wykonaniu przez właścicieli nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej obowiązku zawarcia umowy na wywóz nieczystości lub osadów ściekowych z podmiotem uprawnionym do wykonywania tego typu usług oraz o faktycznej częstotliwości przeprowadzanych wywozów. W wyniku tego organy wykonawcze gmin objętych kontrolą nie miały podstawowej wiedzy na temat stanu realizacji obowiązków, nad którymi miały, zgodnie z art. 5 ust. 6 uocp, sprawować nadzór.

W toku kontroli NIK, na podstawie danych z ewidencji oraz informacji uzyskanych od podmiotów uprawnionych do świadczenia usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych ustalono, że w 24 gminach<sup>83</sup> (85,7%) od 0,3% do 73% właścicieli nieruchomości zawarło umowę na wywóz nieczystości lub osadów ściekowych, natomiast w czterech gminach<sup>84</sup> nie było możliwości ustalenia faktycznej liczby umów zawartych przez właścicieli nieruchomości. Odnotowując liczbę umów na wywóz nieczystości ciekłych lub osadów ściekowych w poszczególnych gminach, należy mieć na uwadze, że sam fakt zawarcia umowy nie jest równoznaczny z prawidłową obsługą instalacji do gromadzenia lub oczyszczania ścieków, np.:

### Przykład

W **gminie Więcbork**, w której w latach 2019–2020 zawarte umowy posiadało 72–73% właścicieli nieruchomości, do oczyszczalni docierało jedynie od 53,8% do 59,3% ścieków wytworzonych na terenach nieskanalizowanych, co wskazuje, że część umów nie była faktycznie realizowana, a nieruchomości nimi objęte były wyposażone w nieszczelne instalacje, lub ich właściciele pozbywali się ścieków w sposób nielegalny.

Nierzetelne prowadzenie ewidencji, którego skutkiem był brak wiedzy organu zobowiązanego do sprawowania nadzoru o rzeczywistej skali i stanie nadzorowanej działalności, miało negatywny wpływ na planowanie

<sup>82</sup> Krzeszyce.

<sup>83</sup> Wilamowice, Psary, Ornontowice, Kozy, Bolesław, Pajęczno, Ładzice, Tykocin, Brańsk, Grajewo, Kcynia, Więcbork, Sadki, Skarszewy, Ostaszewo, Stary Targ, Książ Wielkopolski, Wielichowo, Brzostek, Nozdrzec, Harasiuki, Cybinka, Tuplice, Krzeszyce.

<sup>84</sup> Kęty, Klucze, Dobryszycy i Mycielín.

Nierzetelność  
i niekompletność gminnych  
ewidencji zbiorników  
bezodpływowych  
i przydomowych  
oczyszczalni ścieków

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i wykonywanie czynności podejmowanych w celu egzekwowania obowiązków wynikających z przepisów uocp i regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminie. Spośród 28 gmin objętych kontrolą, jedynie w czterech<sup>85</sup> (14,3%) w ewidencjach ujęto wszystkie nieruchomości niepodłączone do sieci kanalizacyjnej. W pozostałych 24 gminach (85,7%) poza ewidencją znajdowało się od 1%<sup>86</sup> do 90%<sup>87</sup> takich nieruchomości, wskutek czego urzędy gmin nie miały wiedzy czy, a jeśli tak, to w jaką instalację do gromadzenia lub oczyszczania ścieków były wyposażone. Ograniczało to również skuteczność podejmowanych przez gminy czynności kontrolnych.

### Przykład

W **gminie Brańsk**, w której nie odnotowywano w ewidencji ani faktu zawarcia przez właścicieli nieruchomości umowy, ani faktycznej częstotliwości wywozów. w 2020 r. wytypowano do kontroli (polegającej na wezwaniu do okazania umowy na korzystanie z usług przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych i dokumentów potwierdzających wykonywanie takiej usługi) 10 nieruchomości. W toku czynności kontrolnych okazało się, że cztery z tych wezwań skierowano do właścicieli nieruchomości podłączonych do sieci kanalizacyjnej, a jedno do właściciela nieruchomości wyposażonej w przydomową oczyszczalnię ścieków. W ten sposób, wskutek braku rozeznania, wynikającego z nierzetelnie prowadzonej ewidencji, tylko połowa przeprowadzonych w Gminie kontroli objęła instalacje, które miały być jej przedmiotem.

Podstawowe parametry charakteryzujące stan ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków w gminach objętych kontrolą, przedstawia poniższa tabela:

Tabela nr 1

Liczba nieruchomości nieujętych w ewidencji oraz liczba umów zawartych przez ich właścicieli

Gmina	Rok	Liczba nieruchomości nieujętych w ewidencji	Procent nieruchomości nieujętych w ewidencji	Liczba nieruchomości których właściciele posiadali umowę na wywóz nieczystości/osadów ściekowych	Procent nieruchomości których właściciele posiadali umowę na wywóz nieczystości/osadów ściekowych
UM Wilamowice	2019	0	0%	251	13%
	2020	0	0%	520	28%
UG Psary	2019	730	17%	1120	27%
	2020	381	9%	1171	27%
UG Ornontowice	2019	44	6%	386	49%
	2020	37	5%	398	51%
UG Kozy	2019	217	12%	529	30%
	2020	251	14%	605	34%

<sup>85</sup> Wilamowice, Kęty, Więcbork, Tuplice.

<sup>86</sup> Brańsk (stan na koniec 2020 r.).

<sup>87</sup> Klucze (stan na koniec 2019 r.).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Gmina	Rok	Liczba nieruchomości nieujętych w ewidencji	Procent nieruchomości nieujętych w ewidencji	Liczba nieruchomości których właściciele posiadali umowę na wywóz nieczystości/osadów ściekowych	Procent nieruchomości których właściciele posiadali umowę na wywóz nieczystości/osadów ściekowych
UM Klucze	2019	3108	90%	b.d.	b.d.
	2020	2725	79%	b.d.	b.d.
UM Kęty	2019	0	0%	b.d.	b.d.
	2020	0	0%	b.d.	b.d.
UG Bolesław	2019	112	18%	12	2%
	2020	104	19%	12	2%
UM Pajęczno	2019	40	3%	256	21%
	2020	51	4%	257	21%
UG Ładzice	2019	316	31%	170	17%
	2020	334	34%	236	24%
UG Dobryzycze	2019	157	16%	b.d.	b.d.
	2020	122	13%	b.d.	b.d.
UM Tykocin	2019	538	52%	546	52%
	2020	583	53%	551	50%
UG Brańsk	2019	38	3%	4	0,3%
	2020	15	1%	13	1%
UG Grajewo	2019	110	9%	104	7%
	2020	110	9%	112	8%
UM Kcynia	2019	789	48%	499	31%
	2020	789	48%	474	29%
UM Więcbork	2019	0	0%	892	72%
	2020	0	0%	911	73%
UG Sadki	2019	467	41%	879	78%
	2020	466	41%	726	64%
UM Skarszewy	2019	825	56%	902	61%
	2020	791	55%	941	66%
UG Ostaszewo	2019	241	28%	118	14%
	2020	211	25%	118	14%
UG Stary Targ	2019	399	52%	244	32%
	2020	399	52%	240	31%
UM Książ Wielkopolski	2019	424	26%	657	40%
	2020	504	29%	655	38%
UM Wielichowo	2019	219	20%	663	60%
	2020	208	19%	676	61%
UG Mycielin	2019	185	19%	b.d.	b.d.
	2020	186	19%	b.d.	b.d.
UM Brzostek	2019	44	2%	300	13%
	2020	44	2%	305	12%
UG Nozdrzec	2019	702	30%	147	6%
	2020	296	13%	184	8%
UG Harasiuki	2019	409	32%	0	0%
	2020	405	32%	0	0%
UM Cybinka	2019	381	48%	97	12%
	2020	346	43%	97	12%
UG Tuplice	2019	0	0%	75	17%
	2020	0	0%	75	17%
UG Krzeszyce	2019	136	15%	67	7%
	2020	103	11%	67	7%

Źródło: opracowanie własne NIK.

Najczęściej wskazywanymi przyczynami nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji były ograniczenia kadrowe (m.in. nadmiar obowiązków pracowników, fluktuacja kad, długotrwała choroba pracownika), brak określenia ustawowych wymogów co do zawartości ewidencji oraz niekompletność danych początkowych, na podstawie których powstała ewidencja i nieprzeprowadzanie jej aktualizacji.

### Nieprawidłowości o charakterze sprawozdawczym

Brak w urzędach kontrolowanych gmin rzetelnych i kompletnych ewidencji miał również wpływ na nieprawidłowości o charakterze sprawozdawczym. W ośmiu gminach (28,6%)<sup>88</sup> w sprawozdaniu SG-01 „Statystyka gminy: gospodarka mieszkaniowa i komunalna” podano niezgodną ze stanem faktycznym (zawyżoną lub zaniżoną) liczbę nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe (w tym trzy za cały okres objęty kontrolą i pięć tylko za rok 2019). Z kolei w czterech (14,3%)<sup>89</sup> niezgodne ze stanem faktycznym dane znalazły się w sprawozdaniach M-06 „Sprawozdanie o wodociągach, kanalizacji i wywozie nieczystości ciekłych gromadzonych w zbiornikach bezodpływowych” (w dwóch za cały okres objęty kontrolą i dwóch za 2019 r.).

### 5.3.3. Prowadzenie przez gminy czynności kontrolnych i egzekucyjnych w zakresie gospodarki ściekowej na terenach nieskanalizowanych

Przepis art. 5 ust 6 uocp nakłada na ograny wykonawcze gmin obowiązek nadzoru m.in. nad sposobem pozbywania się nieczystości ciekłych przez właścicieli nieruchomości, jednak w żadnej z kontrolowanych gmin, w ramach tego nadzoru nie prowadzono systematycznych działań w celu egzekwowania od właścicieli nieruchomości częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz pozbywania się komunalnych osadów ściekowych z przydomowych oczyszczalni, zgodnej z przepisami uocp i regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

W przypadku dziewięciu gmin<sup>90</sup> (32,1%) praktycznie zaniechano podejmowania działań w celu wyegzekwowania od właścicieli nieruchomości ww. obowiązku. W ogóle nie przeprowadzono w nich kontroli (polegających na wzywaniu właścicieli do okazania umowy i dowodów opłat za wywóz nieczystości lub przeprowadzaniu czynności kontrolnych na miejscu) lub podejmowane czynności kontrolne miały charakter incydentalny. W kolejnych ośmiu gminach<sup>91</sup> (28,6%) kontrolami objęto mniej niż 1% (od 0,1% do 0,7%) nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej. W dziewięciu gminach<sup>92</sup> kontrolami objęto od 1% do 10% nieruchomości niemających dostępu do sieci (od 1,6% do 9,4%). Jedynie w dwóch gminach działania kontrolne miały większy zasięg (w jednej

<sup>88</sup> Psary, Kozy, Pajęczno, Ładzice, Brańsk, Brzostek, Nozdrzec, Tuplice.

<sup>89</sup> Psary, Brańsk, Cybinka, Krzeszyce.

<sup>90</sup> Klucze, Pajęczno, Ładzice, Dobryszyce, Ostaszewo, Stary Targ, Harasiuki, Tuplice, Krzeszyce.

<sup>91</sup> Brańsk, Wielichowo, Cybinka, Brzostek, Mycielina, Nozdrzec, Książ Wielkopolski, Psary.

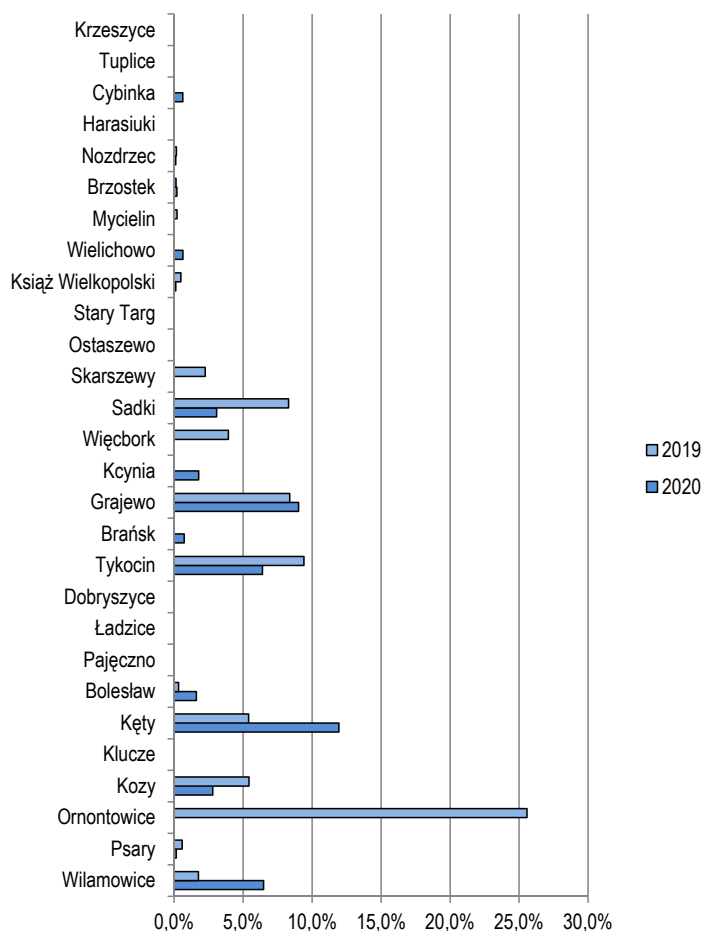
<sup>92</sup> Bolesław, Kcynia, Wilamowice, Skarszewy, Więcbork, Kozy, Sadki, Grajewo, Tykocin.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z nich<sup>93</sup> kontrolami objęto 11,9% nieruchomości, a w drugiej<sup>94</sup> – 25,6%). Skalę podejmowanych czynności kontrolnych w poszczególnych gminach przedstawia poniższy wykres:

Wykres nr 4

Procent skontrolowanych nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej



Źródło: opracowanie własne NIK.

Rezultaty podejmowanych kontroli były ograniczone, gdyż służby gminne (pracownicy urzędów lub funkcjonariusze straży gminnych), w przypadku ujawnienia nieprawidłowości, nie podejmowały żadnych czynności, ewentualnie ograniczały się do pouczeń lub zawiadomień skierowanych do Policji<sup>95</sup> albo organów nadzoru budowlanego. W szczególności nie wszczynano postępowań w sprawie zastępczego wywozu nieczystości w przypadkach ujawnienia w toku kontroli braku jakichkolwiek dokumentów, potwierdzających legalne usuwanie nieczystości (umowy z podmiotem uprawnionym do świadczenia takich usług, lub rachunków potwierdzających dokonanie opłaty za wywóz). Z ustaleń kontroli NIK wynika, że na ogólną liczbę 41 339 nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnych, 32 010 (77,4%) nie było objętych umowami, o których mowa w art. 6 ust. 1

**Nieprzeprowadzanie zastępczych wywozów nieczystości ciekłych**

<sup>93</sup> Kęty.

<sup>94</sup> Ornontowice.

<sup>95</sup> Gdzie sprawy kończyły się grzywną w formie mandatu lub umorzeniem.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pkt 1 uocp. Mimo iż zgodnie z art. 6 ust. 6 uocp w takich przypadkach gmina jest obowiązana zorganizować zastępcze opróżnianie zbiorników bezodpływowych, to we wszystkich gminach objętych kontrolą w latach 2019–2020, miał miejsce tylko jeden przypadek wydania przez organ wykonawczy gminy decyzji o zastępczym wywozie<sup>96</sup>, mimo iż wyniki kontroli dawały podstawy do wszczęcia postępowania w tej sprawie.

### Przykłady

W **gminie Ornontowice**, w latach 2019–2020, upoważnieni przez wójta pracownicy Zakładu Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej przeprowadzili (z udziałem funkcjonariusza Policji) skontrolowali 200 zbiorników bezodpływowych, w wyniku czego ujawniono m.in. 47 nieruchomości, których właściciele nie posiadali żadnych dokumentów potwierdzających legalne opróżnianie zbiornika bezodpływowego i wywóz nieczystości oraz jedną nieruchomość niewyposażoną w żadną instalację do gromadzenia lub oczyszczania ścieków. W żadnym z tych przypadków nie wszczęto postępowania – Wszystkie kontrole zakończyły się ustnym pouczeniem, lub nałożeniem mandatu przez funkcjonariusza Policji. Ponadto w gminie tej, z jednego zbiornika o pojemności 10 m<sup>3</sup>, z którego wywieziono w latach 2019–2020 łącznie 255 m<sup>3</sup> nieczystości ciekłych, korzystały trzy gminne budynki, (w tym siedziba Urzędu Gminy). W wyniku kontroli NIK ustalono, że łączne zużycie wody w tych budynkach było sześciokrotnie wyższe i wyniosło 1495 m<sup>3</sup>, co dowodzi, że nawet nieruchomości należące do Gminy, do obowiązków której należy nadzór nad zgodnym z przepisami usuwaniem ścieków, obsługiwane były przez nieszczelne szambo.

W **gminie Dobryszyce**, przeprowadzono w styczniu 2019 r. kontrole dwóch nieruchomości<sup>97</sup>, co wynikało z konieczności rozpatrzenia skargi osoby fizycznej, w związku z przypadkami odprowadzania ścieków do rowu, który przebiega przez posesję skarżącego. Urząd wystosował wezwanie do okazania umów oraz dowodów opłat za usługi do dwóch właścicieli nieruchomości znajdujących się przy ww. rowie. Mimo iż jeden z nich przedłożył dowód opłaty za usługę wystawiony już po wezwaniu, a drugi – paragony wystawione przez podmiot, który, chociaż posiadał zezwolenie, ale nie mógł świadczyć usług na terenie Gminy Dobryszyce, gdyż stacja zlewna, wskazana w jego zezwoleniu zaprzestała przyjmowania nieczystości ciekłych, Urząd zakończył postępowanie kontrolne bez dalszych działań.

W **gminie Mycielin**, w związku ze skargami, które wpływały do Urzędu<sup>98</sup> przeprowadzono w 2019 r. kontrolę<sup>99</sup>, nieruchomości wyposażonej w zbiornik bezodpływowy o pojemności 20 m<sup>3</sup>, której właściciel posiadał zawartą umowę o odbiór nieczystości ciekłych i przedstawił fakturę<sup>100</sup> poświadczającą wywóz 11,5 m<sup>3</sup> ścieków. W toku kontroli NIK ustalono, że z nieruchomości tej w latach 2017–2020 odebrano łącznie 19,8 m<sup>3</sup> ścieków<sup>101</sup>, podczas gdy zużycie wody

<sup>96</sup> Decyzję ws. zastępczego wywozu wydał Burmistrz Miasta Tykocin.

<sup>97</sup> Były to jedyne kontrole, jakie w latach 2019–2020 przeprowadzono na terenie gminy.

<sup>98</sup> Zawiadomienia dotyczyły pozbywania się nieczystości płynnych poprzez wylewanie ich bezpośrednio do gruntu. Jedno zawiadomienie zostało złożone w grudniu 2018 roku przez mieszkańców, nadawcą drugiego z kwietnia 2019 r. był Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu Delegatura w Kaliszu (dalej: WIOŚ).

<sup>99</sup> Jedną z dwóch przeprowadzonych w latach 2019–2020.

<sup>100</sup> Faktura VAT z dnia 9 maja 2019 r. za wywóz nieczystości płynnych w dniu 26 kwietnia 2019 r.

<sup>101</sup> Faktury zostały wystawione 24 listopada 2017 r. za odbiór 2,6 m<sup>3</sup>, 30 kwietnia 2019 r. za 11,506 m<sup>3</sup> oraz 25 marca 2020 r. za 5,647 m<sup>3</sup> nieczystości płynnych.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w tej nieruchomości wynosiło 876 m<sup>3</sup>. Mimo iż gmina dysponowała danymi o faktycznym zużyciu wody<sup>102</sup>, czynności kontrolne zakończono po okazaniu jednej faktury wywozowej.

**Gmina Kozy** w 2020 r. przeprowadziła kontrole 50 nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej. Mimo iż w 46 przypadkach stwierdzono zaniżoną ilość wywożonych ścieków w porównaniu do zużycia wody, to 43 kontrole zakończono na pouczeniu, zaś w trzech przypadkach (w tym nieruchomości, których właściciel nie posiadał umowy, ani dowodów płatności za usługę wywozu nieczystości) sprawę skierowano do Policji, która umorzyła postępowanie.

Jako przyczynę braku lub niewielkiej liczby przeprowadzanych w latach 2019–2020 kontroli przestrzegania przez właścicieli obowiązków wynikających z uocp i regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminie najczęściej wskazywano ograniczenia kadrowe (w tym przeciążenie pracowników zadaniami, fluktuacja kadr i długotrwałą nieobecność spowodowana chorobą) – w 16 przypadkach, epidemię covid-19 – pięć przypadków, Przekonanie, że kontrole przeprowadza w ramach swoich zadań gminny zakład wodociągów i kanalizacji – trzy przypadki oraz niedopatrzenie – dwa przypadki<sup>103</sup>.

Podobnie w odniesieniu do zaniechania egzekwowania obowiązków wynikających z uocp, nawet w ewidentnych przypadkach braku jakichkolwiek dowodów opłat za opróżnianie zbiornika bezodpływowego i wywozu nieczystości<sup>104</sup> przez podmiot świadczący o usługi w tym zakresie lub ujawnienia nieruchomości nieposiadających żadnej instalacji do gromadzenia lub oczyszczania ścieków, najczęściej wskazywaną przyczyną były ograniczenia kadrowe – 10 przypadków oraz brak w budżecie gminy środków finansowych i brak wiedzy organu o wystąpieniu nieprawidłowości – po sześć przypadków, a także trudną sytuację finansową mieszkańców gminy – pięć przypadków<sup>105</sup>. Szczególną uwagę jednak należy, zdaniem NIK, zwrócić na wyjaśnienia wójtów lub burmistrzów, w których jako przyczynę niewyszczyniania postępowań w celu zastępczego wywozu nieczystości wskazywano przekonanie, iż nie było potrzeby wydawania takich decyzji, co świadczy o braku rozeznania organu sprawującego nadzór o stanie działalności, którą powinien nadzorować (wyjaśnień tej treści udzielono w czterech gminach), np.:

### Przykład

**Burmistrz Kęt**, w których w latach 2019–2020 ponad 92% ścieków wytworzonych na terenach nieskanalizowanych gminy trafiało w stanie nieoczyszczonym do środowiska, a Urząd Gminy nie posiadał żadnych informacji o umowach zawartych przez właścicieli nieruchomości z podmiotami świadczącymi usługi asenizacyjne, uznał, że „nie miał potrzeby wydawania decyzji o zastępczych wywozach nieczystości ciekłych”.

<sup>102</sup> Nieruchomość była podłączona do gminnej sieci wodociągowej.

<sup>103</sup> W pojedynczych przypadkach powoływano się również na brak danych pozwalających na egzekwowanie posiadania umów lub wyrażano przekonanie, że podejmowanie działań w trybie nadzoru do właścicieli nieruchomości byłoby bezskuteczne.

<sup>104</sup> Lub osadów ściekowych z przydomowych oczyszczalni ścieków.

<sup>105</sup> Poza tym wskazywano na epidemię COVID-19 (3 przypadki), Czasochłonność i pracochłonność procedury zastępczego wywozu (1), przyczyny organizacyjno-formalne (1), przekazanie zadań do gminnego zakładu wodociągowo-kanalizacyjnego (1).

Brak kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych i wywozu nieczystości ciekłych

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

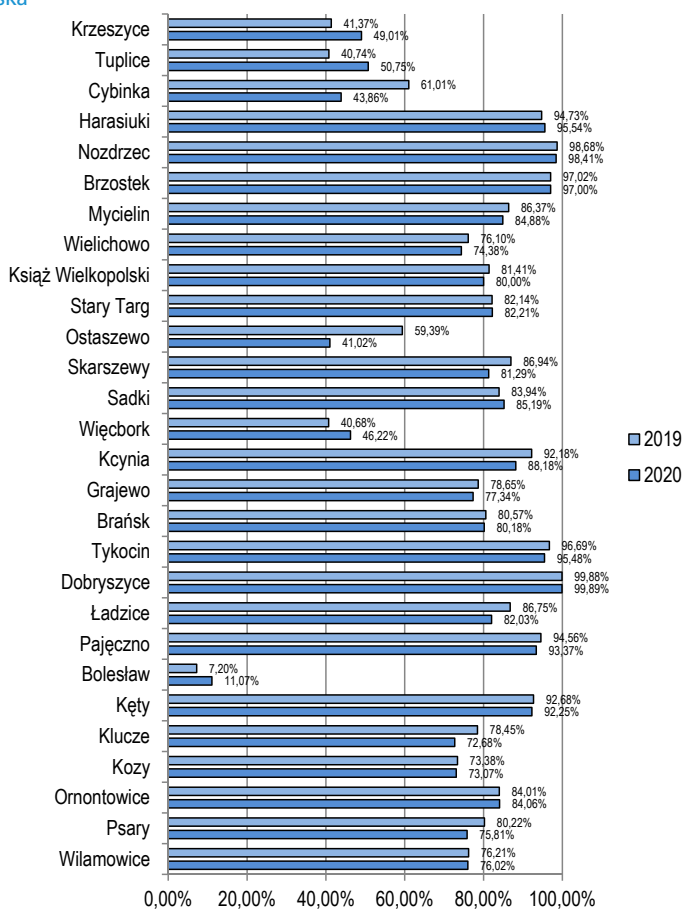
W ocenie NIK, wśród przyczyn unikania przez władze gmin organizowania zastępczych wywozów nieczystości ciekłych, jakkolwiek w żadnej z kontrolowanych gmin nie powoływano się na tę okoliczność, należy wskazać również miejscowe uwarunkowania społeczno-polityczne. Procedura zastępczego wywozu nieczystości, chociaż nie ma charakteru karnego, jest dość opresyjna i dolegliwa finansowo. W sytuacji, kiedy znaczna część mieszkańców gminy (wyborców) pozbywa się nieczystości ciekłych w sposób nielegalny<sup>106</sup>, wykorzystanie tego środka egzekucyjnego na większą skalę mogłoby wywołać niezadowolenie lokalnej społeczności, a w konsekwencji mieć wpływ na wynik wyborów do władz gminy.

Środowiskowe i ekonomiczne skutki nierzetelnego nadzoru nad gospodarką ściekową na terenach nieskanalizowanych

W konsekwencji nierzetelnego sprawowania przez gminy nadzoru nad gospodarką ściekową, gminy nie zapewniły ochrony wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych. W latach 2019–2020 w kontrolowanych gminach wprowadzono w stan nieoczyszczony łącznie ok. 5,9 mln m<sup>3</sup> nieczystości ciekłych, co stanowiło 81,9% ścieków wytworzonych na tych terenach i 89,0% ścieków pochodzących z nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe.

Wykres nr 5

Procent ścieków z terenów nieskanalizowanych wprowadzonych w stan nieoczyszczony do środowiska



Źródło: opracowanie własne NIK.

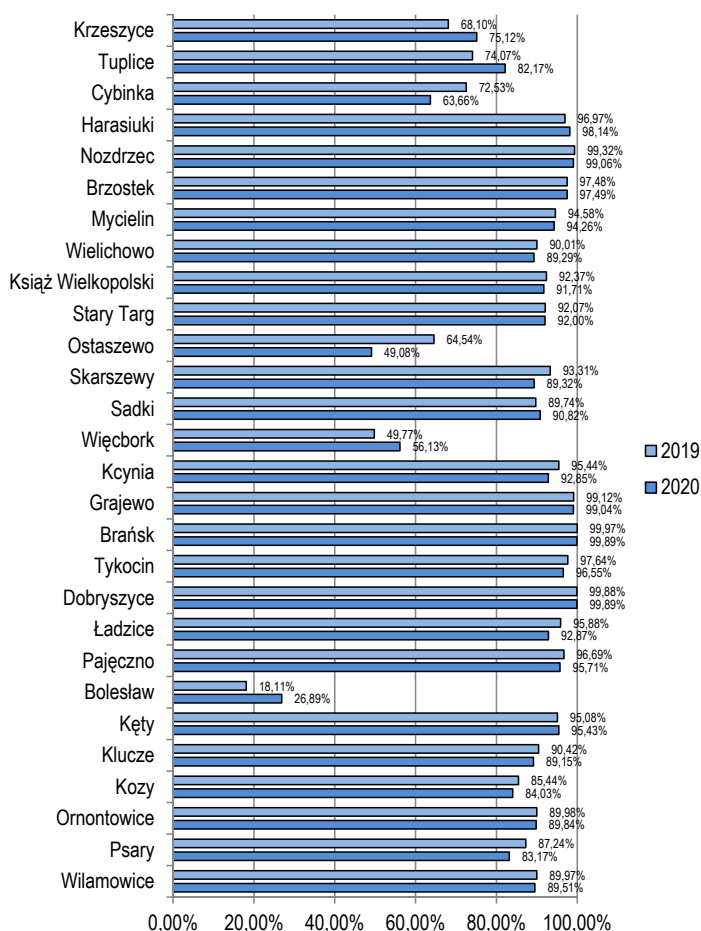
<sup>106</sup> Jak wynika z ustaleń kontroli NIK, tylko w pięciu gminach umowę z podmiotem świadczącym usługi asenizacyjne zawarło więcej niż 50% właścicieli nieruchomości niepodłączonych do sieci, a faktycznie odsetek korzystających z tej usługi jest jeszcze mniejszy.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 6

Procent ścieków wytworzonych w nieruchomościach wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe wprowadzonych w stanie nieoczyszczonym do środowiska



Źródło: opracowanie własne NIK.

Ilość ścieków wytworzonych (w tym wytworzonych na terenach nieskanalizowanych oraz wprowadzonych do środowiska w stanie nieoczyszczonym w poszczególnych gminach przedstawia poniższa tabela:

Tabela nr 2

Ilość ścieków wytworzonych i wprowadzonych do środowiska w stanie nieoczyszczonym w podziale na gminy (w m<sup>3</sup>)

Gmina	Rok	Łączna ilość ścieków wytworzonych w gminie	Łączna Ilość ścieków wytworzonych poza systemem kanalizacji	Ilość ścieków nieoczyszczonych	Procent nieoczyszczonych ścieków wytworzonych poza systemem kanalizacji
Wilamowice	2019	480457	126149	96132	76,21%
	2020	502441	132381	100642	76,02%
Psary	2019	297570	289490	232215	80,22%
	2020	290920	283464	214894	75,81%
Ornontowice	2019	152015	48347	40617	84,01%
	2020	160580	54287	45634	84,06%
Kozy	2019	285346	60194	441723	73,38%
	2020	296450	66541	48621	73,07%

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Gmina	Rok	Łączna ilość ścieków wytworzonych w gminie	Łączna Ilość ścieków wytworzonych poza systemem kanalizacji	Ilość ścieków nieoczyszczonych	Procent nieoczyszczonych ścieków wytworzonych poza systemem kanalizacji
Klucze	2019	262 010	127 110	99 720	78,45%
	2020	268 940	132 540	96 332	72,68%
Kęty	2019	895 389	85 576	79 315	92,68%
	2020	906 346	93 062	85 852	92,25%
Bolesław	2019	160 395	21 915	1 577	7,20%
	2020	169 720	22 686	2 512	11,07%
Pajęczno	2019	322 560	117 460	111 070	94,56%
	2020	326 960	110 260	102 948	93,37%
Ładzice	2019	165 643	104 677	90 805	86,75%
	2020	145 226	88 928	72 945	82,03%
Dobryczyce	2019	137 768	92 164	92 056	99,88%
	2019	146 703	95 220	95 120	99,89%
Tykocin	2019	421 422	267 148	258 306	96,69%
	2019	377 645	232 901	222 364	95,48%
Brańsk	2019	241 556	238 276	191 979	80,57%
	2019	237 802	234 263	187 822	80,18%
Grajewo	2019	206 034	206 034	162 043	78,65%
	2019	194 264	194 264	150 247	77,34%
Kcynia	2019	496 924	338 399	311 953	92,18%
	2020	393 033	229 570	202 436	88,18%
Więcbork	2019	348 009	102 748	41 798	40,68%
	2020	357 726	113 954	52 670	46,22%
Sadki	2019	185 289	102 274	85 844	83,94%
	2020	193 326	106 109	90 397	85,19%
Skarszewy	2019	367 040	218 040	189 566	86,94%
	2020	342 960	167 960	136 542	81,29%
Ostaszewo	2019	69 462	65 862	39 116	59,39%
	2020	60 259	56 639	23 232	41,02%
Stary Targ	2019	105 000	63 000	51 751	82,14%
	2020	134 000	68 400	56 230	82,21%
Książ Wielkopolski	2019	241 108	148 114	120 578	81,41%
	2020	235 610	143 521	114 813	80,00%
Wielichowo	2019	245 011	191 011	145 363	76,10%
	2020	241 209	184 009	136 857	74,38%
Mycielin	2019	120 239	104 703	90 177	86,13%
	2020	111 465	91 889	77 991	84,88%
Brzostek	2019	288 223	200 523	194 550	97,02%
	2020	281 886	190 586	184 877	97,00%

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Gmina	Rok	Łączna ilość ścieków wytworzonych w gminie	Łączna Ilość ścieków wytworzonych poza systemem kanalizacji	Ilość ścieków nieoczyszczonych	Procent nieoczyszczonych ścieków wytworzonych poza systemem kanalizacji
Nozdrzec	2019	184 548	170 012	167 764	98,68%
	2020	181 154	166 776	164 118	98,41%
Harasiuki	2019	92 500	75 900	71 900	94,73%
	2020	92 900	76 300	72 900	95,54%
Cybinka	2019	171 200	73 852	45 060	61,01%
	2020	172 080	69 780	30 605	43,86%
Tuplice	2019	77 280	32 058	13 061	40,74%
	2020	82 950	38 070	19 320	50,75%
Krzeszyce	2019	77 700	36 741	15 199	41,37%
	2020	86 660	45 374	22 239	49,01%
Razem	2019	7 097 698	3 707 777	3 083 687	83,17%
Razem	2020	6 970 615	3 489 734	2 811 159	80,65%
<b>Łącznie</b>		<b>14 068 313</b>	<b>7 197 511</b>	<b>5 894 846</b>	<b>81,90%</b>

Źródło: opracowanie własne NIK.

Należy mieć na uwadze, że, zbiorniki bezodpływowe stanowią najdroższą i najmniej efektywną formą gospodarki ściekowej, a koszt usunięcia 1 m<sup>3</sup> nieczystości jest 3–5 razy wyższy niż odprowadzania 1 m<sup>3</sup> ścieków do systemu kanalizacji<sup>107</sup>.

Dlatego nierzetelny nadzór ze strony organów gminy, a w niektórych przypadkach zaniechanie jego sprawowania oznacza faktyczne przyzwolenie na nielegalne usuwanie ścieków z nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej i daje ich właścicielom nieuzasadnione korzyści finansowe, w postaci unikania opłat za opróżnianie zbiorników i wywóz nieczystości ciekłych, co można uznać za swego rodzaju „premię za zanieczyszczanie środowiska”. Wysokość tej „premi”<sup>108</sup>, w objętych kontrolą gminach, oszacowana na podstawie ilości ścieków wprowadzanych w stanie nieoczyszczonym do środowiska w gminach objętych kontrolą, wynosiła 104,8 mln zł w 2019 r. i 101,3 mln zł w 2020 r., co ilustruje poniższa tabela:

<sup>107</sup> Cena odprowadzenia 1 m<sup>3</sup> przy pomocy systemu kanalizacji wynosiła w 2019 r. (w zależności od regionu i uwarunkowań lokalnych) ok. 7,5–12,3 zł (ceny dla najtańszego i najdroższego miasta powiatowego w Polsce wg <https://samorząd.pap.pl/kategoria/archiwum/gdzie-najtaniej-ranking-uslug-komunalnych-gdzie-najtaniej-gdzie-najdrozej>). Cena wywiezienia 1 m<sup>3</sup> nieczystości ciekłych przez posiadający zezwolenie podmiot to ok. 38–52 zł (ceny wg cenników wywozu szamba 2020 r. w różnych regionach Polski publikowanych w portalu <https://kb.pl/porady/cennik-wywozu-szamba-w-roznych-regionach-polski/>).

<sup>108</sup> Do obliczeń wykorzystano górne stawki opłat obowiązujące w poszczególnych gminach. W gminach, w których stawka opłat nie została określona, do obliczeń przyjęto stawkę stosowaną przez podmiot mający największy udział w rynku usług asenizacyjnych.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 3

Wysokość nienaliczonych opłat za wywóz nieczystości ciekłych

Gmina	Kwota nienaliczonych opłat za wywóz nieczystości (w tys. zł)	
	2019	2020
Wilamowice	7 690,5	8 051,3
Psary	6 966,5	6 446,8
Ornontowice	1 421,6	1 597,2
Kozy	2 208,6	2 431,1
Klucze	8 218,5	7 939,8
Kęty	7 852,2	9 272,0
Bolesław	10,6	9,9
Pajęczno	1 999,3	1 853,1
Ładzice	2 360,9	1 896,6
Dobryczyce	1 637,5	1 782,7
Tykocin	2 557	2 970
Brańsk	7 679,2	7 512,9
Grajewo	6 643,8	6 160,1
Kcynia	4 178,5	6 585
Więcbork	836,0	1 053,4
Sadki	1 716,9	3 615,9
Skarszewy	13 269,9	9 557,8
Ostaszewo	391,2	232,3
Stary Targ	1 035,0	1 124,6
Książ Wielkopolski	2 411,6	2 296,3
Wielichowo	2 325,8	2 189,7
Mycielin	3 433,2	2 949,1
Brzostek	9 727,5	9 244,3
Nozdrzec	5 536,2	5 251,8
Harasiuki	1 797,5	1 822,5
Cybinka	419,1	163,4
Tuplice	326,5	483,0
Krzyszczycy	138,8	209,5
<b>Razem:</b>	<b>104 789,9</b>	<b>101 251,8</b>

Źródło: opracowanie własne NIK.

Przedstawione w tabeli kwoty wskazują na to, że problem nielegalnego usuwania ścieków jest silnie uwarunkowany ekonomicznie. Właściciele nieruchomości posiadający nieszczelne szamba lub wywożący ścieki poza systemem unikają kosztów utylizacji ścieków, które ponoszą osoby prawidłowo eksploatujące instalacje do usuwania i oczyszczania nieczystości. Pozwala to na „oszczędności” na tyle duże, że w niektórych przypadkach właściciele nieruchomości instalują nielegalne „rurociągi” do odprowadzania nieczystości.

### Przykłady

W **gminie Brzostek**, w 2019 r. w związku ze skargą Zarządu Dróg Powiatowych w Dębicy, dotyczącą ścieków zalegających w rowie wzdłuż drogi powiatowej nr 1319R w miejscowości Nawsie Brzostockie, w wyniku kontroli przeprowadzonej przez pracownika Urzędu Gminy wspólnie z funkcjonariuszem Policji w Brzostku ujawniono, iż 21 posesji wzdłuż drogi nr 1319R wyposażono w „rurociągi” odprowadzające nieczystości ciekłe z szamb wprost do rowu. W wyniku kontroli właściciele tych nieruchomości zostali

zobowiązani do likwidacji nielegalnych instalacji i zawarcia umów z podmiotem posiadającym zezwolenie na świadczenie usług opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

W **gminie Psary**, w wyniku zawiadomienia złożonego w sierpniu 2020 r. przez pracowników Nadleśnictwa Siewierz ws. ścieków zalegających w rowie melioracyjnym na terenie lasu państwowego Leśnictwa Grodziec położonego w miejscowości Malinowice Urząd Gminy przeprowadził w okresie od grudnia 2020 r. do lutego 2021 r. czynności kontrolne, polegające na wezwaniu właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w pobliżu lasu do okazania umów na opróżnianie zbiorników bezodpływowych oraz dokumentów potwierdzających wywóz nieczystości ciekłych, a następnie kontroli na miejscu. W wyniku oględzin stwierdzono, iż do rowu melioracyjnego w lesie wybudowano nielegalny „rurociąg” odprowadzający ścieki z szamb należących do dwóch posesji przy ul. Bory w Malinowicach. Nielegalne odpływy zostały zlikwidowane w czasie kontroli. Dodatkowo Urząd Gminy wystąpił do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Będzinie o przeprowadzenie kontroli zgodności ww. zbiorników z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>109</sup>.

Negatywne konsekwencje „oszczędności” w opłatach za ścieki ponosi środowisko naturalne, a w konsekwencji – sami mieszkańcy. Nieegzekwowanie przez gminy obowiązku zawierania umów z podmiotami posiadającymi zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych oraz częstotliwości wykonywania tej usługi sprawia, że proceder ten jest obarczony niskim ryzykiem. Powoduje to, że decyzja o wyposażeniu nieruchomości w szczelny zbiornik bezodpływowy i regularne zlecenie jego opróżniania podmiotowi posiadającemu zezwolenie na świadczenie tego typu usługi nie jest dla jej właściciela postrzegana jako obowiązek i nie znajduje też ekonomicznego uzasadnienia.

### 5.3.4. Gospodarka ściekowa gmin na terenach nieskanalizowanych i zmiany w poziomie jej skuteczności w latach 2010–2020

W 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę P/11/133 „Gospodarka ściekowa gmin na obszarach nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej”, której przedmiotem były zagadnienia objęte również obecną kontrolą. Porównanie wyników tych kontroli pozwala wskazać zakres i kierunki zmian w poszczególnych aspektach gospodarki ściekowej na terenach nieskanalizowanych. Obie kontrole objęły taką samą liczbę gmin (28) o podobnej charakterystyce<sup>110</sup>, w zbliżonej liczbie województw<sup>111</sup>. Analiza danych uzyskanych w obu kontrolach wskazuje na poprawę skuteczności działań gmin, która jednak – z punktu widzenia upływu czasu – wydaje się być niewystarczająca. W latach 2009–2010 do środowiska trafiło w stanie nieoczyszczonym ok. 91,6% ścieków wytworzonych na tere-

Porównanie skuteczności gospodarki ściekowej gmin w latach 2010–2020

<sup>109</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm.

<sup>110</sup> Gminy wiejskie i miejskie, w których dostępu do sieci kanalizacyjnej nie miało co najmniej 20% mieszkańców. W gminach skontrolowanych w 2011 r. 53,8% mieszkańców zamieszkiwało tereny nieskanalizowane, natomiast w 2021 r. – 55,8%.

<sup>111</sup> W 2011 r. przeprowadzono kontrolę w ośmiu województwach: kujawsko-pomorskim, lubuskim, łódzkim, mazowieckim, podkarpackim, podlaskim, pomorskim i śląskim. Natomiast w 2021 r. w dziewięciu województwach: kujawsko-pomorskim, lubuskim, łódzkim, małopolskim, podkarpackim, podlaskim, pomorskim, wielkopolskim i śląskim.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nach nieskanalizowanych, natomiast w latach 2019–2020 – ok. 81,9%. Spadek ww. wskaźnika wynika w znacznym stopniu ze zwiększenia liczby przydomowych oczyszczalni ścieków. W 2010 r. stanowiły one średnio 2,8% wszystkich instalacji ujętych w ewidencjach gminnych, natomiast w 2020 r. – 11,2%. Poprawa jest mniej wyraźna w odniesieniu do ścieków pochodzących z nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe. W ich przypadku do środowiska w stanie nieoczyszczonym w 2020 r. trafiło wciąż 89,9% wytworzonych ścieków.

Kierunki i tempo zmian zaobserwowane w ogólnych wynikach kontroli są widoczne również na przykładzie jednostkowym – Gminy Tykocin<sup>112</sup>, która została objęta zarówno kontrolą w 2011 r. jak i w 2021 r. W Gminie tej w latach 2010–2020 zmniejszył się o 5% odsetek mieszkańców żyjących na obszarze nieskanalizowanym (z 69,6% do 64,6%). Mniejsza była też ilość nieoczyszczonych ścieków wprowadzanych do środowiska (spadek z 84,5% wytworzonych na terenach nieskanalizowanych w 2010 r. do 66,7%). W wyniku realizacji wniosków pokontrolnych, sformułowanych w 2010 r. poprawił się także poziom rzetelności prowadzonej w Urzędzie Gminy ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz skuteczności egzekwowania obowiązków od właścicieli nieruchomości. W 2010 r. ewidencja obejmowała 224 pozycje, w tym jedna z umową na opróżnianie zbiornika i wywóz nieczystości. W 2020 r. nieruchomości zaewidencjonowanych i posiadających umowę było 552 (50,5% wszystkich nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji). W Gminie Tykocin miał też miejsce jedyny stwierdzony w toku kontroli przypadek zastosowania procedury zastępczego wywozu nieczystości. Ponadto, na terenie Tykocina czterokrotnie zwiększyła się liczba przydomowych oczyszczalni ścieków (z sześciu w 2010 r. do 24 w 2020 r.).

Mimo poprawy sytuacji, działania Gminy wciąż nie zapewniają ochrony wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych, gdyż wciąż ponad 220 tys. m<sup>3</sup> nieczystości ciekłych rocznie<sup>113</sup> nie dociera do oczyszczalni ścieków. Również ewidencja zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków nadal nie była kompletna, gdyż poza ewidencją wciąż znajdowało się 518 nieruchomości co do których Urząd Gminy nie miał wiedzy, czy i w jaką instalację do gromadzenia lub oczyszczania ścieków były wyposażone oraz czy ich właściciele zawarli umowę z podmiotem świadczącym legalnie usługi asenizacyjne. W ocenie NIK, fakt, iż w ciągu 10 lat Gmina nie zdołała, pomimo podejmowanych działań uporządkować gospodarki ściekowej na terenach nieskanalizowanych, dowodzi, że rozwiązanie problemu będzie równie długotrwałym procesem także w innych gminach o podobnej charakterystyce.

Ustalenia kontroli pozwalają sformułować tezę, że zasięg gospodarki ściekowej opartej na zbiornikach bezodpływowych ma wpływ na skuteczność gospodarki ściekowej gminy. Wskazuje na to przykład Gminy Bolesław<sup>114</sup>, w której liczba mieszkańców nieposiadających dostępu do kanaliza-

Ograniczenie zasięgu terenów nieskanalizowanych jako sposób na poprawę skuteczności gospodarki ściekowej w gminie

<sup>112</sup> Woj. podlaskie.

<sup>113</sup> Stan za 2020 r.

<sup>114</sup> W woj. małopolskim (powiat olkuski).



cji była znacząco niższa (14,5%) od średniej dla gmin objętych kontrolą (55,8%)<sup>115</sup>. W gminie tej, mimo iż kontrola wykazała „typowe” nieprawidłowości polegające na niekompletnej i nierzetelnie prowadzonej ewidencji<sup>116</sup> i ograniczonej liczbie kontroli (przeprowadzanych w formie wezwań do okazania umów i dowodów opłat za wywóz nieczystości)<sup>117</sup> oraz braku działań wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych, w okresie objętym kontrolą tylko ok. 10% ścieków wytworzonych na terenach nieskanalizowanych trafiło do wód i ziemi w stanie nieoczyszczonym. Resztę<sup>118</sup> dowożono taborem asenizacyjnym do oczyszczalni lub oczyszczano w przydomowych oczyszczalniach ścieków. Zdaniem NIK, ustalenia te wskazują, że jedynym realnym sposobem rozwiązania problemu gospodarki ściekowej opartej na zbiornikach bezodpływowych jest jej radykalne ograniczenie<sup>119</sup>.

### **5.4. Egzekwowanie przestrzegania obowiązków od przedsiębiorców prowadzących usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych**

Działania organów gminy nie zapewniały przestrzegania obowiązków wynikających z przepisów oraz udzielonych zezwoleń przez przedsiębiorców prowadzących usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych

Do obowiązków gminy, w ramach nadzoru nad przestrzeganiem przez podmioty świadczące usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych, należy m.in.:

- określenie, w drodze uchwały rady gminy, wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na tego typu działalność, z uwzględnieniem opisu wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji tych zadań;
- udzielanie zezwoleń na wykonywanie tego typu usług;
- prowadzenie, w formie elektronicznej, ewidencji udzielonych i cofniętych zezwoleń;
- przyjmowanie sprawozdań podmiotów posiadających zezwolenie<sup>120</sup> oraz ich weryfikacja w zakresie terminowości i rzetelności danych, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości – naliczanie kar przewidzianych w ustawie.

<sup>115</sup> Gmina ta nie spełniała kryterium doboru celowego jednostek do kontroli (min. 20% mieszkańców bez dostępu do kanalizacji), jednak została objęta kontrolą z powodu błędnych danych publikowanych w Banku Danych Lokalnych GUS, wg którego w gminie dostęp do kanalizacji miało 53% mieszkańców. W toku kontroli NIK ustalono, że odsetek ten wynosił 85,3%.

<sup>116</sup> Zarejestrowane w niej były 504 nieruchomości (406 zbiorników bezodpływowych oraz 98 przydomowych oczyszczalni), podczas gdy liczba nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej wynosiła 616 (różnica wynosiła 112, co stanowiło 18,2% nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej).

<sup>117</sup> Łącznie w latach 2019–2020 skontrolowano 11 nieruchomości (1,9%).

<sup>118</sup> 92,8% w 2019 r. i 88,9% w 2020 r.

<sup>119</sup> Nie ma jednoznacznie określonej granicy poniżej której zasięg gospodarki ściekowej opartej na zbiornikach bezodpływowych przestaje być problemem. Na pewno jednak wielkość ta powinna być skorelowana z możliwą do przyjęcia przez gminną oczyszczalnię ścieków ilość ścieków odbieranych taborem asenizacyjnym (zwykle od 5% do 20% ogólnej przepustowości oczyszczalni).

<sup>120</sup> A także od gminnych jednostek organizacyjnych, które zgodnie z art. 7 ust. 5 nie muszą posiadać zezwolenia jeśli prowadzą działalność na obszarze własnej gminy, ale muszą spełniać warunki wymagane przy udzielaniu takich zezwoleń.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Określenie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia

Rady 25 gmin (89,3%) objętych kontrolą wywiązały się z obowiązku uchwalenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia. W dwóch gminach<sup>121</sup> nie uchwalono takich wymagań. W obu przypadkach w urzędach gmin nie przygotowano i nie przedłożono radom gmin projektów uchwał w tej sprawie ze względu na błędne przekonanie, że wydane wcześniej (w 2006 r.) zarządzenia organu stanowiącego gminy pozostają w mocy i nie było konieczności określania wymagań w drodze uchwały rady gminy. Natomiast w jednym przypadku<sup>122</sup>, uchwałę w tej sprawie podjęto dopiero w lutym 2020 r.<sup>123</sup> (pomimo braku uchwały, wydano dziewięć zezwoleń). Jak wyjaśnił burmistrz nie przedłożono Radzie Gminy projektu uchwały z powodu przeoczenia.

W dwóch gminach<sup>124</sup> nie prowadzono ewidencji udzielonych i cofniętych zezwoleń (w obu przypadkach jako przyczynę podano przeoczenie).

W gminach objętych kontrolą zezwolenia posiadało od dwóch do 20 podmiotów świadczących usługi asenizacyjne<sup>125</sup>.

Nieprawidłowości w zakresie nadzoru nad podmiotami świadczącymi usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych i wywozu nieczystości ciekłych dotyczyły weryfikacji sprawozdań kwartalnych, które podmioty te zobowiązane były składać do urzędów gmin:

Nieterminowe składanie przez przedsiębiorców sprawozdań kwartalnych

– w 15 gminach<sup>126</sup> (53,6%) miały miejsce przypadki nieskładania<sup>127</sup> sprawozdań lub składania ich po terminie określonym w uocp<sup>128</sup>, z czego w trzech przypadkach<sup>129</sup> opóźnienie nie przekraczało siedmiu dni, natomiast w pozostałych 12 gminach opóźnienia wynosiły od 12<sup>130</sup> do 118 dni<sup>131</sup>. Kary za niedotrzymanie terminu składania sprawozdań naliczono tylko w dwóch gminach<sup>132</sup>. Jako przyczynę niepodjęcia działań w celu wyegzekwowania terminowego składania sprawozdań podawano najczęściej błąd lub przeoczenie<sup>133</sup> oraz braki kadrowe i obciążenie pracowników innymi zadaniami<sup>134</sup>. W niektórych przypadkach wskazywano na inne uwarunkowania lokalne.

<sup>121</sup> Kęty i Harasiuki.

<sup>122</sup> Skarszewy.

<sup>123</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Skarszewach nr XVIII/152/2020 z dnia 19 lutego 2020 r., obowiązująca od dnia 24 marca 2020 r.

<sup>124</sup> Tykocin i Tuplice.

<sup>125</sup> W tym gminne jednostki organizacyjne.

<sup>126</sup> Dobryszyce, Tykocin, Cybinka, Wilamowice, Ładzice, Sadki, Ornontowice, Ostaszewo, Skarszewy, Tuplice, Grajewo, Mycielin, Krzeszyce, Kcynia, Wielichowo.

<sup>127</sup> Tykocin, Cybinka, Wilamowice, Ładzice, Ornontowice, Skarszewy, Tuplice, Grajewo, Mycielin, Krzeszyce, Wielichowo.

<sup>128</sup> Tj. do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy sprawozdanie.

<sup>129</sup> Sadki, Grajewo i Krzeszyce.

<sup>130</sup> Pajęczno, Ostaszewo.

<sup>131</sup> Wielichowo.

<sup>132</sup> Ornontowice – 1200 zł i Sadki – 700 zł.

<sup>133</sup> Cztery przypadki.

<sup>134</sup> Trzy przypadki.



### Przykłady

W **gminie Dobryczyce** jeden z podmiotów świadczących usługi na terenie gminy nie złożył w latach 2019–2020 żadnego sprawozdania kwartalnego, a Urząd nie podjął działań w celu ich wyegzekwowania i nie naliczył kar za opóźnienie w realizacji obowiązków sprawozdawczych, mimo iż posiadał wiedzę o fakcie świadczenia przez ten podmiot usług, gdyż wykonywał je na rzecz Gminy (obsługiwał zbiornik bezodpływowy gminnej szkoły podstawowej<sup>135</sup>). Ponadto, ścieki odebrane przez tego przedsiębiorcę nie były wywożone do oczyszczalni ścieków, która była miejscem odbioru ścieków wskazanym w zezwoleniu, ale przepompowane (poza stacją zlewną) do studzienki sieci kanalizacyjnej, prowadzącej do oczyszczalni ścieków w Dobryszycach. Jak wyjaśnił Sekretarz Gminy „nie egzekwowano sprawozdań i nie naliczono kar ze względu na zakwalifikowanie usługi wykonanej na rzecz gminy jako elementu obsługi oczyszczalni ścieków w Dobryszycach, gdyż przywożone w większości mocno rozwodnione ścieki wykorzystywane były do przepłukiwania kanałów grawitacyjnych kanalizacji zbiorczej”.

**Urząd Miasta Tykocin** nie egzekwował składania sprawozdań od Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej nie wyegzekwowano składania do Urzędu kwartalnych sprawozdań w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Według wyjaśnień Burmistrza, wynikało to z faktu, iż Zakład stanowi jednostkę podległą Urzędowi i nie jest zobowiązany do posiadania zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych<sup>136</sup>, a dostęp do danych dotyczących ilości odbieranych ścieków odbywał się według potrzeb na zasadzie porozumienia pracowników Urzędu z pracownikami Zakładu.

W **gminie Wielichowo** pięć sprawozdań od czterech świadczących usługi przedsiębiorców<sup>137</sup> wpłynęło do Urzędu z opóźnieniem od 18 do 118 dni, mimo to Urząd nie podejmował działań w celu egzekwowania terminowego składania sprawozdań i nie nakładał na przedsiębiorców kar określonych w art. 9x ust. 1 pkt 5 uocp. Jako przyczynę, pracownik odpowiedzialny za realizację ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie podał, że dla Urzędu ważne było złożenie sprawozdania, zwłoka nie była tożsama z brakiem wymaganego sprawozdania, a Gmina, na podstawie posiadanych sprawozdań mogła przedłożyć sprawozdanie roczne Marszałkowi Województwa.

- w 12 gminach<sup>138</sup> (42,9%) analiza sprawozdań składanych przez przedsiębiorców wskazuje na brak weryfikacji ich treści lub nierzetelne wykonywanie tych czynności, tj. przyjmowania sprawozdań niespełniających wymagań określonych w art. 9o uocp. W ośmiu kontrolowanych gminach<sup>139</sup>, w sprawozdaniach kwartalnych przedsiębiorców wystąpiły przypadki niezłączania do sprawozdań wykazów właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem zawarte zostały umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych oraz wykazu właścicieli nieruchomości, z którymi umowy te uległy rozwiązaniu lub wygasły. W siedmiu gminach odnotowano

Braki w sprawozdaniach kwartalnych składanych przez przedsiębiorców

<sup>135</sup> Za usługi te gmina zapłaciła łącznie 12 107,2 zł.

<sup>136</sup> Podobna sytuacja miała miejsce w Ornontowicach.

<sup>137</sup> Oprócz tego w ośmiu przypadkach, dotyczących jednego podmiotu, opóźnienia wynoszące od 23 do 666 dni obejmowały sprawozdania „zerowe”.

<sup>138</sup> Dobryczyce, Tykocin, Cybinka, Wilamowice, Ładzice, Sadki, Ornontowice, Ostaszewo, Skarszewy, Tuplice, Grajewo, Mycielin, Krzeszyce, Kcynia, Wielichowo.

<sup>139</sup> Wilamowice, Kcynia, Ostaszewo, Książ Wielkopolski, Wielichowo, Brzostek, Harasiuki, Krzeszyce.

przypadki niepodawania w sprawozdaniach liczby nieruchomości, z których zostały odebrane nieczystości ciekłe<sup>140</sup>. W dwóch gminach<sup>141</sup> stwierdzone braki w sprawozdaniach polegały na niewskazaniu stacji zlewnej, do której odwieziono zebrane nieczystości. Ponadto, w trzech gminach<sup>142</sup> miały miejsce przypadki przekazania zebranych nieczystości do innej stacji zlewnej niż wskazana w zezwoleniu. Jako przyczyny braku rzetelnej weryfikacji sprawozdań wskazywano uwarunkowania kadrowe, zwłaszcza obciążenie pracowników innymi zadaniami (4 przypadki), odstąpienie od weryfikacji ze względu na przyjęcie założenia, że dane w sprawozdaniach są poprawne (3), uznanie braków za nieistotne (2), niedopatrzanie (2) i uznanie, że dane zawarte w sprawozdaniach przedsiębiorców są wystarczające do sporządzenia sprawozdania gminnego (1).

### Przykłady

W **gminie Wilamowice** kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w ponad połowie sprawozdań złożonych przez przedsiębiorców. Na łączną liczbę 119 sprawozdań, do 57 nie załączono wykazów właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem zawarli umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, oraz właścicieli nieruchomości, z którymi umowy te uległy rozwiązaniu lub wygasły<sup>143</sup>, w pięciu dalszych brak było informacji o ilości nieczystości ciekłych przekazanych do stacji zlewnej odebranych z obszaru gminy<sup>144</sup>, a w jednym przedsiębiorca nie podał nazwy i adresu stacji zlewnej do której zostały przekazane odebrane nieczystości<sup>145</sup>. Według wyjaśnień Burmistrza, sprawozdania były weryfikowane wyrywkowo z powodu braków kadrowych oraz rozbudowanych zakresów obowiązków pracowników.

W **gminie Skarszewy**, w której analiza sprawozdań wykazała braki lub błędy w łącznie 57 sprawozdaniach składanych przez pięciu przedsiębiorców świadczących usługi na terenie gminy (na dziewięciu posiadających zezwolenie). Nieprawidłowości polegały na braku wskazania stacji zlewnej, do której odwożono nieczystości (33 przypadki), odwożenia nieczystości do innej stacji zlewnej niż wskazana w zezwoleniu (23) oraz rozbieżności ilości odebranych i przekazanych nieczystości (1). Jak wyjaśnił burmistrz, weryfikacja sprawozdań ograniczona była tylko do sprawdzenia, czy złożone sprawozdania zawierały informacje o ilości nieczystości ciekłych, co było spowodowane brakiem czasu pracownika odpowiedzialnego za to zadanie, który oprócz tego realizował zadania takie jak wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew, realizację programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, programu usuwania azbestu z terenu gminy oraz zadania w ramach programu „Czyste powietrze”.

W **gminie Książ Wielkopolski** kontrola wykazała braki w 15 z 41 (36,6%) zbadanych sprawozdań, polegające na niezałączeniu wykazu właścicieli nieruchomości, z którymi zawarto lub rozwiązano umowy oraz braku informacji o liczbie właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane nieczystości. Jak wyjaśnił burmistrz, sprawozdania były weryfikowane wyłącznie pod względem prawidłowości terminu ich złożenia, natomiast domniemywano poprawność pozostałych danych, odstępując od ich weryfikacji.

<sup>140</sup> Kęty, Kcynia, Ostaszewo, Książ Wielkopolski, Wielichowo, Brzostek, Harasiuki.

<sup>141</sup> Wilamowice i Skarszewy.

<sup>142</sup> Ornontowice, Brańsk, Skarszewy.

<sup>143</sup> Art. 9o ust. 4 uocp.

<sup>144</sup> Art. 9o ust. 3 pkt 4 uocp.

<sup>145</sup> Art. 9o ust. 3 pkt 4 uocp.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W żadnym ze stwierdzonych przypadków niekompletnych lub nierzetelnych sprawozdań nie wzywano przedsiębiorców, w trybie określonym w art. 9p ust. 2 uocp, do uzupełnienia lub poprawienia sprawozdań, ani nie naliczono kar za nierzetelne dane w nich zawarte (art. 9x ust. 1 pkt 4 uocp).

Ponadto, w wyniku analizy sprawozdań kwartalnych przedsiębiorców stwierdzono cztery przypadki<sup>146</sup> opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych przez podmioty nie posiadające zezwolenia na tego typu usługi. Wszystkie te przypadki dotyczyły sytuacji, w której zarówno przedsiębiorcy i organy gmin „przeoczyli” fakt wygaśnięcia zezwolenia, w skutek czego przedsiębiorcy nieprzerwanie świadczyli usługi na rzecz właścicieli nieruchomości, z której składali sprawozdania kwartalne, a urzędy gmin je przyjmowały.

W toku kontroli NIK zweryfikowano rzetelność sprawozdań przedsiębiorców pod kątem zgodności danych o łącznej ilości nieczystości odebranych w gminach, w których przedsiębiorca świadczy usługi i przekazanych do stacji zlewnych, z którymi badany podmiot miał umowę na ich odbiór<sup>147</sup>. Badanie wykazało, że w 23 (82,1%) gminach dane zawarte w sprawozdaniach były rzetelne, jedynie w pięciu gminach<sup>148</sup> (18,9%) odnotowano rozbieżności.

Kontrola ujawniła ponadto, w dwóch gminach, nieprawidłowości niezwiązane bezpośrednio z przedmiotem kontroli, polegające na wykonywaniu usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych przez gminę (Referat ds. gospodarki komunalnej gminy Tuplice) lub jej jednostkę organizacyjną (Zakład Usług Komunalnych w Krzeszycach) z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>149</sup>. Usługi wykonywane były bowiem przy pomocy ciągników rolniczych i przyczep asenizacyjnych, które nie miały aktualnych badań technicznych, a w przypadku ZUK Krzeszyce – przyczepa dodatkowo nie była zarejestrowana i ubezpieczona.

Przypadki świadczenia usług opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych bez zezwolenia

Inne ustalenia kontroli

<sup>146</sup> Po jednym w Ornontowicach, Kcyni, Mycielinie i Nozdrzcu.

<sup>147</sup> Ze względu na fakt, iż w sprawozdaniach prezentowane są tylko ilości ścieków odebranych i odwiezionych jedynie z terenu gminy, której dotyczy sprawozdanie, urzędy gmin mają ograniczone możliwości weryfikowania tych danych.

<sup>148</sup> Grajewo, Skarszewy, Ostaszewo, Tuplice, Krzeszyce.

<sup>149</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 450, ze zm.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	Ocena działań gmin w celu ochrony wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych oraz skuteczności usuwania i oczyszczania tych ścieków.
<b>Cele szczegółowe</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ocena poziomu zapewnienia przez gminy dostępu do infrastruktury niezbędnej do usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych.</li><li>2. Ocena poziomu przygotowania urzędów gmin do realizacji zadania objętego kontrolą.</li><li>3. Ocena skuteczności działań organów gmin podejmowanych w celu egzekwowania od właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji obowiązku wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy oraz właściwej częstotliwości ich opróżniania.</li><li>4. Ocena skuteczności działań organów gmin podejmowanych w celu zapewnienia przestrzegania przez podmioty prowadzące usługi opróżniania zbiorników i transportu nieczystości ciekłych obowiązków wynikających z przepisów oraz udzielonych zezwoleń.</li></ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Urzędy Gmin, w których dostępu do sieci kanalizacyjnej nie miało co najmniej 20% mieszkańców.
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności.
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Kontrolą objęto lata 2019–2021. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 1 lutego 2021 r. do 30 czerwca 2021 r.
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	W toku czynności kontrolnych, w celu weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach przedsiębiorców świadczących usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych i wywozu nieczystości ciekłych, pozyskano informacje, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od operatorów stacji zlewnych oraz bezpośrednio od przedsiębiorców.

#### Wykaz jednostek kontrolowanych<sup>150</sup>

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Katowicach	UG Wilamowice	Marian Trela
2.		UG Psary	Marcin Kotyczka
3.		UG Ornontowice	Tomasz Sadłoń
4.		UG Kozy	Jacek Kaliński
5.		UG Klucze	Norbert Bień
6.		UM Kęty	Krzysztof Jan Klęczar
7.		UG Bolesław	Krzysztof Dudziński
8.		UM Pajęczno	Piotr Mielczarek
9.		UG Ładzice	Krzysztof Ciupiński
10.		UG Dobryczyce	Małgorzata Dzwonek

<sup>150</sup> W brzmieniu pisma okólnego Nr 2/2017 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli zmienionego pismem okólnym Nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
11.	Delegatura NIK w Białymstoku	UM Tykocin	Mariusz Dudziński
12.		UG Brańsk	Andrzej Jankowski
13.		UG Grajewo	Stanisław Szleter
14.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	UM Kcynia	Marek Szaruga
15.		UM Więcbork	Waldemar Kuszewski
16.		UG Sadki	Dariusz Gryniewicz
17.	Delegatura NIK w Gdańsku	UM Skarszewy	Jacek Pauli
18.		UG Ostaszewo	Michał Chrzęszcz
19.		UG Stary Targ	Wiesław Kaźmierski
20.	Delegatura NIK w Poznaniu	UM Książ Wielkopolski	Teofil Marciniak
21.		UM Wielichowo	Honorata Kozłowska
22.		UG Mycielin	Rafał Szelagowski
23.	Delegatura NIK w Rzeszowie	UM Brzostek	Wojciech Staniszewski
24.		UG Nozdrzec	Stanisław Żelazowski
25.		UG Harasiuki	Krzysztof Kiszka
26.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	UM Cybinka	Marek Kołodziejczyk
27.		UG Tuplice	Katarzyna Kromp
28.		UG Krzeszyce	Stanisław Peczkajtis

Wyniki kontroli przedstawiono w 28 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano łącznie 128 wniosków. Jedno zastrzeżenie do wystąpienia pokontrolnego zgłosił Wójt Gminy w Kozach. Zastrzeżenie zostało uwzględnione w części. Według stanu na 28 września 2021 r. zrealizowano 40 wniosków, w fazie realizacji pozostawało 87 wniosków, natomiast nie zrealizowano jednego wniosku.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Na finansowe rezultaty kontroli, w łącznej wysokości 42 817 278 zł składają się dochody niezrealizowane przez gminy z tytułu opłat za zorganizowanie wywozu zastępczego nieczystości ciekłych przez wójtów i burmistrzów gmin, w których uchwalono górne stawki za wywóz nieczystości ciekłych oraz nienaliczonych kar za nieterminowe składanie sprawozdań przez przedsiębiorców świadczących usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych i wywozu nieczystości ciekłych.

Finansowe rezultaty kontroli

Lp.	Jednostka kontrolowana	Kwota (zł)
1.	Urząd Miejski w Tykocinie	48 067
2.	Urząd Gminy w Brańsku	10 083 433
3.	Urząd Gminy Grajewo	4 996 643
4.	Urząd Gminy Klucze	9 943 568
5.	Urząd Gminy Bolesław	20 443
6.	Urząd Gminy w Ornontowicach	216 500
7.	Urząd Gminy w Psarach	3 129 754
8.	Urząd Gminy w Kozach	1 246 032
9.	Urząd Gminy Ładzice	1 189 529

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka kontrolowana	Kwota (zł)
10.	Urząd Miejski w Pajęcznie	2 996 252
11.	Urząd Miejski w Książu Wielkopolskim	882 717
12.	Urząd Gminy Mycielin	73 000
13.	Urząd Gminy Harasiuki	724 000
14.	Urząd Miejski w Brzostku	7 110 616
15.	Urząd Gminy w Tuplicach	156 724



6.2. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek<sup>151</sup>

Lp.	Jednostka kontrolowana	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	UG Wilamowice	Negatywna	Przygotowanie urzędu do realizacji zadań.	Niewystarczająca przepustowość oczyszczalni ścieków. Nierzetelna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Nieweryfikowanie sprawozdań przedsiębiorców.
2.	UG Psary	Negatywna	Przygotowanie urzędu do realizacji zadań. Weryfikowanie sprawozdań przedsiębiorców.	Brak infrastruktury. Nierzetelna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Nierzetelne sprawozdania GUS.
3.	UG Ornontowice	Negatywna		Nieprzygotowanie urzędu do realizacji zadań. Nierzetelna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Nieegzekwowanie obowiązków sprawozdawczych przedsiębiorców.
4.	UG Kozy	W formie opisowej	Wystarczająca przepustowość oczyszczalni. Przygotowanie urzędu do realizacji zadań. Weryfikowanie sprawozdań przedsiębiorców.	Nierzetelna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości.
5.	UG Klucze	Negatywna	Przygotowanie urzędu do realizacji zadań.	Brak działań w celu zapewnienia wystarczającej przepustowości oczyszczalni. Niekompletna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Nieegzekwowanie obowiązków sprawozdawczych przedsiębiorców.

<sup>151</sup> W brzmieniu pisma okólnego Nr 2/2017 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli zmienionego pismem okólnym Nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka kontrolowana	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
6.	UM Kęty	Negatywna		Nieprzygotowanie urzędu do realizacji zadań. Niewystarczająca infrastruktura. Nierzetelna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Nieweryfikowanie sprawozdań przedsiębiorców.
7.	UG Bolesław	W formie opisowej	Wystarczająca przepustowość oczyszczalni. Przygotowanie urzędu do realizacji zadań.	Niekompletna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości.
8.	UM Pajęczno	Negatywna		Nieprzygotowanie urzędu do realizacji zadań. Niewystarczająca infrastruktura. Nierzetelna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Nieweryfikowanie sprawozdań przedsiębiorców. Nieokreślenie częstotliwości opróżniania zbiorników w regulaminie.
9.	UG Ładzice	Negatywna	Przygotowanie urzędu do realizacji zadań.	Niewystarczająca infrastruktura. Nierzetelna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Nieegzekwowanie obowiązków sprawozdawczych przedsiębiorców. Nierzetelne sprawozdania GUS.
10.	UG Dobryczyce	Negatywna		Niewystarczająca infrastruktura. Nierzetelna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Nieegzekwowanie obowiązków sprawozdawczych przedsiębiorców. Brak górnej stawki opłat.

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka kontrolowana	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
11.	UM Tykocin	Negatywna	Przygotowanie urzędu do realizacji zadań.	Nieprzygotowanie urzędu do realizacji zadań. Niewystarczająca infrastruktura. Nierzetelna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Brak ewidencji udzielonych zezwoleń.
12.	UG Brańsk	Negatywna		Brak infrastruktury. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Nieegzekwowanie obowiązków sprawozdawczych przedsiębiorców. Nierzetelne sprawozdania GUS.
13.	UG Grajewo	Negatywna		Brak infrastruktury. Nieprzygotowanie urzędu do realizacji zadań. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Nieegzekwowanie obowiązków sprawozdawczych przedsiębiorców.
14.	UM Kcynia	Negatywna		Niewystarczająca infrastruktura. Nieokreślenie częstotliwości opróżniania zbiorników w regulaminie. Nieprzygotowanie urzędu do realizacji zadań. Nierzetelna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości.
15.	UM Więcbork	W formie opisowej	Przygotowanie urzędu do realizacji zadań. Zapewnienie infrastruktury. Rzetelna ewidencja.	Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Nieokreślenie częstotliwości opróżniania zbiorników w regulaminie.
16.	UG Sadki	Negatywna	Zapewnienie infrastruktury. Weryfikowanie sprawozdań przedsiębiorców.	Nieprzygotowanie urzędu do realizacji zadań. Nierzetelna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości.

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka kontrolowana	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
17.	UM Skarszewy	Negatywna		Niewystarczająca infrastruktura. Nieprzygotowanie urzędu do realizacji zadań. Nierzetelna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Nieuchwalenie warunków uzyskania zezwolenia. Nieweryfikowanie sprawozdań przedsiębiorców.
18.	UG Ostaszewo	W formie opisowej	Wystarczająca przepustowość oczyszczalni.	Nieprzygotowanie urzędu do realizacji zadań. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Brak górnej stawki opłat. Nieweryfikowanie sprawozdań przedsiębiorców.
19.	UG Stary Targ	Negatywna		Niewystarczająca infrastruktura. Niekompletna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Nieweryfikowanie sprawozdań przedsiębiorców.
20.	UM Książ Wielkopolski	Negatywna		Niewystarczająca infrastruktura. Niekompletna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Nieweryfikowanie sprawozdań przedsiębiorców.
21.	UM Wielichowo	Negatywna	Wystarczająca przepustowość oczyszczalni.	Brak regulaminu utrzymania czystości i porządku. Niekompletna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Nieweryfikowanie sprawozdań przedsiębiorców.

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka kontrolowana	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
22.	UG Mycielin	Negatywna		Nieprzygotowanie urzędu do realizacji zadań. Niewystarczająca infrastruktura. Nierzetelna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Nieegzekwowanie obowiązków przedsiębiorców.
23.	UM Brzostek	Negatywna		Nieprzygotowanie urzędu do realizacji zadań. Niewystarczająca infrastruktura. Nierzetelna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Nieegzekwowanie obowiązków sprawozdawczych przedsiębiorców.
24.	UG Nozdrzec	Negatywna		Nieprzygotowanie urzędu do realizacji zadań. Niewystarczająca infrastruktura. Nierzetelna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Nierzetelny rejestr zezwoleń.
25.	UG Harasiuki	Negatywna		Nieprzygotowanie urzędu do realizacji zadań. Niewystarczająca infrastruktura. Niekompletna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Nieweryfikowanie sprawozdań przedsiębiorców.
26.	UM Cybinka	Negatywna		Niewystarczająca infrastruktura. Nieprzygotowanie urzędu do realizacji zadań. Niekompletna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Nieweryfikowanie sprawozdań przedsiębiorców. Nierzetelne sprawozdania GUS.

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka kontrolowana	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
27.	UG Tuplice	Negatywna	Wystarczająca przepustowość oczyszczalni.	Niewystarczająca stacja zlewna. Nieprzygotowanie urzędu do realizacji zadań. Nierzetelna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Świadczenie przez Gminę usług przy pomocy niezarejestrowanego pojazdu.
28.	UG Krzeszyce	W formie opisowej	Rozbudowy sieci wodno-kanalizacyjnej i dofinansowanie przydomowych oczyszczalni ścieków.	Niewystarczająca stacja zlewna. Nieokreślenie częstotliwości opróżniania zbiorników w regulaminie. Nieprzygotowanie urzędu do realizacji zadań. Nierzetelna ewidencja. Nieegzekwowanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Nierzetelne sprawozdania GUS.

\*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej



### 6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Podmiotem odpowiedzialnym za organizację i zarządzanie systemem odbierania i zagospodarowywania ścieków wytworzonych na obszarach nieskanalizowanych, a w konsekwencji zapobieganiu ich przedostawaniu się do ziemi i wód, jest samorząd gminny, co wynika z obowiązujących przepisów:

Analiza stanu prawnego

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych należy, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>152</sup>, do zadań własnych gminy.

W myśl artykułu 3 Dyrektywy Rady 91/271 /EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych<sup>153</sup> podstawową formą gospodarki ściekowej jest wyposażenie aglomeracji<sup>154</sup> w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalni ścieków. W przypadku gdy ustanowienie systemu odbierania nie jest uzasadnione, jako że nie przyniosłoby korzyści dla środowiska lub powodowałoby nadmierne koszty, należy stosować systemy indywidualne lub inne rozwiązania zapewniające ten sam co systemy kanalizacji zbiorczej poziom ochrony środowiska. Zasada ta znalazła odzwierciedlenie w art. 83 ust. 4 Prawa wodnego.

Obowiązki podmiotów uczestniczących w gospodarce ściekowej (właściciele nieruchomości, organów gminy oraz przedsiębiorców wykonujących usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych) zostały uregulowane w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Obowiązki organów gminy mają charakter:

- Regulacyjny, obejmujący:
  - wprowadzenie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy<sup>155</sup>,
  - określenie górnej stawki opłat za wywóz nieczystości ciekłych<sup>156</sup>,
  - ustalenie wymagań wobec przedsiębiorców świadczących tego typu usługi<sup>157</sup>.
- Infrastrukturalny – zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami, stacji zlewnych<sup>158</sup>.
- Nadzorczy wobec pozostałych podmiotów obsługujących zbiorniki bezodpływowe i przydomowe oczyszczalnie ścieków (właściciele nieruchomości i przedsiębiorców świadczących usługi wywozu nieczystości

<sup>152</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1372.

<sup>153</sup> Dz. U. L. 1991.135.40 z dnia 30 maja 1991 r.

<sup>154</sup> Zgodnie z art. 86 ust. 3 pkt 1 Prawa wodnego, „aglomeracja” oznacza obszar, gdzie zaludnienie lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były odbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków komunalnych lub do końcowego punktu zrzutu.

<sup>155</sup> W drodze uchwały rady gminy, na podstawie art. 4 ust. 1 uocp.

<sup>156</sup> W drodze uchwały rady gminy, na podstawie art. 6 ust. 2 uocp.

<sup>157</sup> W drodze uchwały rady gminy, na podstawie art. 7 ust. 3a uocp.

<sup>158</sup> Zob. art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. b uocp.

ciekłych)<sup>159</sup>. W tym celu organy gmin zostały wyposażone w narzędzia pozwalające na rzetelne sprawowanie nadzoru, w tym:

- obowiązek prowadzenia, w formie umożliwiającej przekazywanie informacji w postaci elektronicznej, ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu sieci kanalizacyjnej<sup>160</sup>;
- uprawnienie do kontroli posiadania umów i dowodów uiszczenia opłat za usługi wywozu nieczystości<sup>161</sup>;
- obowiązek organizowania tzw. „zastępczego opróżniania zbiorników bezodpływowych” w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów na wywóz nieczystości z przedsiębiorcą posiadającym stosowne zezwolenie<sup>162</sup>.
- Uprawnienie do wydawania zezwoleń prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych<sup>163</sup>.
- uprawnienie do zobowiązania, w celu weryfikacji sprawozdań podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, do okazania dokumentacji, na podstawie której zostały sporządzone sprawozdania oraz wzywania podmiotu, który przekazał sprawozdanie, do jego uzupełnienia lub poprawienia<sup>164</sup>, a także nakładania kar za nierzetelne lub nieterminowe składanie sprawozdań<sup>165</sup>.

Właściciele nieruchomości mają obowiązek przyłączenia jej do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych<sup>166</sup>, a gromadzone w tych instalacjach nieczystości lub osady ściekowe powinny być usuwane w sposób zgodny z przepisami<sup>167</sup>. Korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą posiadającego zezwolenie świadczenie tego typu usług, powinno być udokumentowane poprzez umowę i dowody uiszczenia opłat płaconych za te usługi<sup>168</sup>.

<sup>159</sup> Art. 5 ust. 6 uocp.

<sup>160</sup> Art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 uocp.

<sup>161</sup> Art. 6 ust. 5a uocp.

<sup>162</sup> Art. 6 ust. 6 uocp. Sposób realizacji tego obowiązku określają przepisy art. 6 ust. 7–11 uocp.

<sup>163</sup> Zgodnie z art. 7 ust. 6 uocp organem wydającym zezwolenie jest Wójt.

<sup>164</sup> Art. 9p ust. 1–2 uocp.

<sup>165</sup> Art. 9xb pkt 1–2 uocp.

<sup>166</sup> Art. 5 ust. 1 pkt 2 uocp.

<sup>167</sup> Art. 5 ust. 1 pkt 3b.

<sup>168</sup> Art. 6 ust. 1 uocp.

Obowiązki przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych obejmują:

- Uzyskanie zezwolenia na prowadzenie usług opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych<sup>169</sup>. Zezwolenie wskazuje stację zlewną, do której może on odstawiać odebrane nieczystości<sup>170</sup>.
- Sporządzanie i przekazywanie wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta (do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy), sprawozdania<sup>171</sup> zawierającego m.in.:
  - informacje o ilości i rodzaju<sup>172</sup> ścieków odebranych z obszaru gminy nieczystości ciekłych<sup>173</sup>;
  - informacje o liczbie właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane nieczystości ciekłe<sup>174</sup>;
  - wyjaśnienie w przypadku wystąpienia różnicy między ilością nieczystości ciekłych odebranych z obszaru gminy, a ilością tych nieczystości przekazanych do stacji zlewnych ciekłe<sup>175</sup>;
  - wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem zawarł umowy, oraz wykazu właścicieli nieruchomości, z którymi w umowy uległy rozwiązaniu lub wygasły<sup>176</sup>;
  - informacje o ilości przekazanych do stacji zlewnej odebranych z obszaru gminy nieczystości ciekłych oraz nazwie i adresie stacji zlewnej, do której zostały przekazane odebrane nieczystości ciekłe<sup>177</sup>.

Dominującą formą gospodarki ściekowej na terenach nieskanalizowanych stanowią zbiorniki bezodpływowe. Sytuacja ta implikuje konsekwencje ekonomiczne dla użytkowników tych instalacji, gdyż jest to najdroższa i najmniej efektywna forma gospodarki ściekowej. O ile cena odprowadzenia 1 m<sup>3</sup> przy pomocy systemu kanalizacji wynosiła w 2019 r. (w zależności od regionu i uwarunkowań lokalnych) ok. 7,5–12,3 zł<sup>178</sup>, to przeciętna cena odebrania 1 m<sup>3</sup> nieczystości ciekłych przez posiadający zezwolenie podmiot waha się w granicach 38–52 zł<sup>179</sup> (w zależności od regionu, odległości, pojemności wozu asenizacyjnego, cen stosowanych przez oczyszczalnię, itp.). W przypadku nieszczelnego szamba, właściciel nieruchomości nie ponosi żadnych kosztów, dlatego takie rozwiązanie jest dla niego

Analiza uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

<sup>169</sup> Art. 7 ust 1 pkt 2 uocp. Prowadzenie działalności bez zezwolenia jest zagrożone karą grzywny lub aresztu (art. 10 ust. 1 uocp).

<sup>170</sup> Art. 9 ust. 1aa uocp.

<sup>171</sup> Art. 9o ust. 1–3 uocp.

<sup>172</sup> W podziale na bytowe i przemysłowe.

<sup>173</sup> Art. 9o ust. 3 pkt 3 uocp.

<sup>174</sup> Art. 9o ust. 3 pkt 6 uocp.

<sup>175</sup> Art. 9o ust. 3 pkt 5 uocp.

<sup>176</sup> Art. 9o ust. 4 uocp.

<sup>177</sup> Art. 9o ust. 3 pkt 4 uocp.

<sup>178</sup> Ceny podane dla najtańszego i najdroższego miasta powiatowego w Polsce wg <https://samorząd.pap.pl/kategoria/archiwum/gdzie-najtaniej-ranking-uslug-komunalnych-gdzie-najtaniej-gdzie-najdrozej>.

<sup>179</sup> Ceny podane wg cenników wywozu szamba 2020 r. w różnych regionach Polski publikowanych w portalu <https://kb.pl/porady/cennik-wywozu-szamba-w-roznych-regionach-polski/>.

bardziej „opłacalne”, a jeżeli organy gminy nie wykonują rzetelnie obowiązku nadzoru, ryzyko poniesienia konsekwencji za zanieczyszczanie środowiska jest niewielkie. Z tego samego powodu zdarza się, że właściciele nieruchomości nie chcą się podłączać do nowowybudowanej przez gminę sieci kanalizacyjnej, mimo iż teoretycznie byłoby to dla nich wygodniejsze i korzystne finansowo.

Ryzyko wystąpienia podobnego mechanizmu w przypadku przedsiębiorców świadczących usługi wywozu nieczystości (zwiększenie zysku przedsiębiorcy poprzez wylanie zebranych nieczystości poza stacją zlewną). Zostało ograniczone poprzez wprowadzenie obowiązku sporządzania kwartalnych sprawozdań oraz dotkliwych kar za nierzetelne bądź nieterminowe ich składanie. Z tego powodu istotne znaczenie dla rzetelności sprawowanego przez gminy nadzoru.

#### **6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności**

1. Dyrektywa 91/271/EWG Rady Wspólnot Europejskich z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych – Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich L 135/40 z dnia 30 maja 1991 r.
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2021 r. poz. 1372.
3. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.
4. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne – Dz. U. z 2021 r. poz. 624, ze zm.
5. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – Dz. U. 2021 r. poz. 888, ze zm.
6. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – Dz. U. z 2020 r. poz. 2028.
7. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych – Dz. U. z 2012 r. poz. 299.
8. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie – Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm.

### **6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Senacka Komisja Środowiska
11. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Minister Środowiska