



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.006.02.2021

Pan Rafał Kotarski
Burmistrz Gorzowa Śląskiego
Urząd Miejski w Gorzowie Śląskim
ul. Wojska Polskiego 15, 46-310 Gorzów Śląski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/083 – Realizacja zadań dotyczących odbioru nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych przez wybrane gminy województwa opolskiego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Gorzowie Śląskim ¹ , ul. Wojska Polskiego 15, 46-310 Gorzów Śląski
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Kotarski ² , Burmistrz, od 28 lipca 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Artur Tomala, Burmistrz, od 21 listopada 2018 r. do 12 kwietnia 2021 r. oraz Mariusz Nieckarz, pełniący funkcję Burmistrza od 10 maja 2021 r. do 27 lipca 2021 r. W okresie od 13 kwietnia 2021 r. do 9 maja 2021 r., Tomasz Olejnik, Zastępca Burmistrza.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Czy Urząd był prawidłowo przygotowany organizacyjnie do wykonywania zadań w zakresie gospodarki ściekowej, w odniesieniu do właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe? 2. Czy organ wykonawczy gminy prawidłowo egzekwował realizację obowiązków przez właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe oraz czy skutecznie monitorował częstotliwość ich opróżniania? 3. Czy organ wykonawczy gminy prawidłowo egzekwował realizację obowiązków przez podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości?
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2020 r., z wykorzystaniem dowodów powstałych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Przemysław Sparczyński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/38/2021 z 15 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w objętym kontrolą zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą zadania własne Gminy Gorzów Śląski⁵ przewidziane w przepisach ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁶ w odniesieniu do gromadzenia i pozbywania się nieczystości ciekłych z nieruchomości położonych na terenach nieskanalizowanych, nie były realizowane prawidłowo.

W szczególności w kontrolowanej jednostce nie zapewniono zgodnego z art. 3 ust. 3 pkt 1 ucpg oraz rzetelnego prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych. Ewidencja ta nie zawierała bowiem informacji umożliwiających kontrolę częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych, ponieważ nie zamieszczano w niej danych np. o pojemności zbiornika, częstotliwości jego opróżniania, czy też informacji o zawarciu, rozwiązaniu lub wygaśnięciu umowy na jego opróżnianie. Ponadto ewidencja nie obejmowała danych dotyczących zbiorników z 475 nieruchomości⁷ położonych na terenach nieskanalizowanych, a które powinny być wyposażone w urządzenia zapewniające postępowanie z nieczystościami ciekłymi, w sposób zgodny z przepisami. W konsekwencji tych nieprawidłowości, w całym okresie objętym kontrolą nierzetelnie sporządzano sprawozdania SG-01 *Statystyka gminy: Gospodarka mieszkaniowa i komunalna*. Kontrolowana jednostka nie planowała, jak również nie przeprowadziła w sposób doraźny żadnej kontroli w zakresie gromadzenia i pozbywania się nieczystości ciekłych z nieruchomości położonych na terenach nieskanalizowanych, co stanowiło naruszenie obowiązków wynikających z art. 6 ust. 5a i z art. 9u ust. 1 ucpg. Ponadto Burmistrz zaniechał przedłożenia Radzie Miasta Gorzowa Śląskiego oraz Zarządowi Powiatu Oleskiego sporządzonego w marcu 2020 r. raportu z realizacji Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Gorzów Śląski za lata 2018-2019. W kontrolowanej jednostce nie podejmowano również działań zmierzających do zorganizowania zastępczego opróżniania zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów w tym zakresie z podmiotami uprawnionymi do prowadzenia działalności dotyczącej opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, w odniesieniu do co najmniej 135 właścicieli nieruchomości objętych badaniem. Nie zapewniono także rzetelnej weryfikacji sprawozdań kwartalnych składanych przez podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Zaniechano również wzywania tych podmiotów do uzupełnienia lub poprawy nierzetelnie sporządzonych sprawozdań, jak też wszczynania postępowań zmierzających do nałożenia kar administracyjnych na te podmioty, w związku ze składaniem nierzetelnych sprawozdań kwartalnych.

Skutkiem powyższych nieprawidłowości mogło być utrzymywanie się na terenie Gminy zaniżonego wskaźnika objętości nieczystości ciekłych odbieranych taborem asenizacyjnym w stosunku do objętości wody dostarczanej do nieruchomości nieprzyłączonych do kanalizacji i niewyposażonych w przydomowe oczyszczalnie ścieków, który wynosił 1,19% w 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje również, że w całym okresie objętym kontrolą na terenie Gminy utrzymywał się wysoki

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej Gmina.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 888; dalej ucpg.

⁷ Które zgodnie z przyjętymi założeniami powinny być wyposażone w zbiorniki bezodpływowe.

poziom potencjalnie nieodebranych nieczystości ciekłych od właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe, ponieważ wynosił on co najmniej w poszczególnych latach, odpowiednio: 44 790,95 m³, 37 557,95 m³ oraz 44 613,56 m³ nieoczyszczonych ścieków. Powyższe może wskazywać na powszechność zjawiska polegającego na nielegalnym pozbywaniu się nieczystości ciekłych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie organizacyjne do wykonywania zadań w zakresie gospodarki ściekowej, w odniesieniu do właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe

Opis stanu faktycznego

1.1. Zakres i wykorzystanie gminnej sieci wodociągowo-kanalizacyjnej

W latach 2018-2020 w Gminie, wg prowadzonej w Urzędzie ewidencji, w zbiorniki bezodpływowe na nieczystości ciekłe wyposażonych było 158 nieruchomości⁹. Liczba mieszkańców Gminy na terenach nieskanalizowanych wynosiła odpowiednio: 2 969 osób w 2018 r. (tj. 41,71% mieszkańców Gminy ogółem), 2 948 w 2019 r. (tj. 41,52%) oraz 2 940 w 2020 r. (tj. 41,77%). W okresie objętym kontrolą w Gminie zużycie wody wynosiło odpowiednio: 275,1 tys. m³, 278 tys. m³ oraz 272,1 tys. m³ wody, w tym zużycie wody wyłącznie na cele bytowe wyniosło odpowiednio 199,8 tys. m³, 193,3 tys. m³ oraz 201,3 tys. m³.

Liczba mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnej wyniosła odpowiednio: 4 149, 4 152 oraz 4 098 osób. Liczba mieszkańców zbierających nieczystości ciekłe w zbiornikach bezodpływowych wynosiła: 2 713, 2 676 oraz 2 668 osób, natomiast korzystających z przydomowych oczyszczalni ścieków: 256, 272 oraz 272 osób.

W latach 2018-2020 ilość zebranych nieczystości ciekłych bytowych w Gminie wynosiła odpowiednio: 95 069,13 m³, 97 752,06 m³ oraz 96 296,44 tys. m³, w tym: 1/ odebranych siecią kanalizacyjną: 96 545,3 m³, 96 070,7 m³ i 94 540,3 m³, 2/ odebranych ze zbiorników bezodpływowych: 1 476,75 m³, 1 583,86 m³ oraz 1 680,2 m³, 3/ oczyszczonych w przydomowych oczyszczalniach ścieków: 47,08 m³, 97,49 m³ oraz 75,94 m³.

Wielkość zużycia wody wyłącznie na cele bytowe, w latach 2018-2020, wyniosła: 199 800 m³, 193 300 m³ oraz 201 300 m³. Różnica pomiędzy ilością zużytej wody¹⁰, a ilością odebranych ścieków w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, stanowiąca potencjalną liczbę nieodebranych ścieków, wynosiła odpowiednio: 44 790,95 m³, 37 557,95 m³ oraz 44 613,56 m³. Relacja objętości wody pobranej od przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego z uwzględnieniem bezpowrotnego jej zużycia, do objętości nieczystości ciekłych przekazanych do oczyszczenia taforem asenizacyjnym wynosiła natomiast 1,05% w 2018 r., 1,17% w 2019 r. oraz 1,19% w 2020 r.

(akta kontroli str. 28, 30, 196)

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Ujętych w prowadzonej w okresie objętym kontrolą ewidencji zbiorników bezodpływowych.

¹⁰ Z uwzględnieniem wody bezpowrotnie zużytej, tj. 30% wody dostarczonej, które wyniosło: 59 940 m³, 57 990 m³ oraz 60 390 m³.

1.2 Organizacja zadań w zakresie gospodarki ściekowej

Zgodnie z zapisami Regulaminu organizacyjnego Urzędu¹¹, zadania związane z gospodarką ściekową przypisano do realizacji Referatowi Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska. Do zadań ww. referatu należało m.in.: a/ prowadzenie wszelkich prac wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, b/ gospodarka odpadami komunalnymi stałymi i płynnymi, c/ wydawanie zezwoleń na prowadzenie przez przedsiębiorcę działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości płynnych, d/ prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków.

W okresie objętym kontrolą ww. zadania wykonywane były przez dwóch pracowników zatrudnionych w ww. Referacie. W zakresach obowiązków tych pracowników ujęto zadania obejmujące m.in.: a/ prowadzenie wszelkich spraw wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, b/ nadzór i prowadzenie spraw dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi płynnymi, c/ prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, d/ kontrolowanie realizacji obowiązków wynikających m.in. z regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy.

(akta kontroli str. 35, 43-44)

Pracownikom realizującym w okresie objętym kontrolą zadania związane z gospodarką ściekową na terenie Gminy, Burmistrz zapewnił odpowiednie wsparcie, poprzez udzielenie dostępu do systemu informacji prawnej, zapewnienie niezbędnego oprogramowania w postaci arkuszy kalkulacyjnych, edytorów tekstów, a także dostępu do niezbędnych ewidencji i baz danych prowadzonych w Urzędzie. Pomimo wykonywania szeregu zadań wynikających z zakresu czynności, pracownicy Referatu, w całym okresie objętym kontrolą, nie brali udziału oraz nie zgłaszali potrzeb związanych z odbyciem szkoleń w tematyce związanej z gospodarką ściekową. Zastępca Burmistrza wyjaśnił ponadto, że pracownicy w okresie objętym kontrolą nie odbywali szkoleń z zakresu zadań związanych z gospodarką ściekową.

(akta kontroli str. 7, 208)

1.3 Akty prawa miejscowego dotyczące gospodarki ściekowej

Uchwałą Sejmiku Województwa Opolskiego nr XXII/291/20212 z dnia 30 października 2012 r.¹² wyznaczono aglomerację „Praszka” położoną na obszarze trzech gmin: Praszki, Gorzowa Śląskiego i Rudnik. Zgodnie z ww. uchwałą równoważna liczba mieszkańców¹³ aglomeracji wynosiła 13 513. Ścieki komunalne z obszaru aglomeracji oczyszczane były w oczyszczalni ścieków zlokalizowanej w Praszce.

(akta kontroli str. 187)

Obowiązujące w okresie objętym kontrolą regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy¹⁴, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 4 ust. 1 ucpg, zostały uchwalone przez Radę Miejską po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Oleśnie oraz odpowiadały wymogom

¹¹ Wprowadzony zarządzeniami Burmistrza: nr 0050.25.2015 z 1 kwietnia 2015 r. oraz nr 0050.16.2020 z 4 marca 2020 r.

¹² W sprawie wyznaczenia aglomeracji „Praszka” na obszarze gmin: Praszka, Gorzów Śląski, Rudniki i likwidacji dotychczasowej aglomeracji „Praszka” (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1551). Uchwałą nr 212/XXVIII/2021 Rady Miejskiej w Praszce z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie wyznaczenia aglomeracji Praszka (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 856) wyznaczono aglomerację o równoważnej liczbie mieszkańców wynoszącej 11 547.

¹³ Dalej: RLM.

¹⁴ Przyjęte uchwałami Rady Miejskiej Gorzowa Śląskiego nr XXXV/241/2017 z 25 października 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 2651) oraz nr V/34/2019 z 30 stycznia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 519, ze zm.).

określonym w art. 4 ust. 2 ucpg, w tym w zakresie ustalenia częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W regulaminach tych określono częstotliwość pozbywania się nieczystości ciekłych w ten sposób, że powinna ona zapobiegać przepelnianiu zbiornika bezodpływowego i być nie rzadsza niż raz na trzy miesiące. Ustalono również, że nieczystości ciekłych należy pozbywać się korzystając z usług podmiotu posiadającego zezwolenie Burmistrza na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

(akta kontroli str. 70, 77, 80, 87)

W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywał regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków z 2006 r.¹⁵ Dyrektor Zakładu Usług Komunalnych w Gorzowie Śląskim¹⁶, stosownie do wymogu określonego w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹⁷ przedstawił 8 czerwca 2018 r. projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Gorzów Śląski. Rada Miejska przyjęła projekt regulaminu uchwałą z dnia 20 czerwca 2018 r.¹⁸, a następnie przekazano ten projekt do zaopiniowania Dyrektorowi Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach¹⁹ Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Organ regulacyjny 28 sierpnia 2018 r. wydał postanowienie w sprawie opinii do projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W opinii tej wskazano elementy regulaminu, które zdaniem organu regulacyjnego były niezgodne z przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Rada Miejska 28 października 2020 r. podjęła uchwałę nr XXI/165/2020 w sprawie przyjęcia projektu regulaminu (...) i przekazała go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu. W postanowieniu z 2 grudnia 2020 r. organ regulacyjny wskazał niektóre z przepisów projektu regulaminu jako niezgodne z przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Po uwzględnieniu części uwag Rada Miejska przyjęła uchwałę nr XXV/204/2021 z 25 lutego 2021 r. kolejny projekt regulaminu (...) i przekazała go do zaopiniowania Dyrektorowi RZGW, który 1 kwietnia 2021 r. wydał postanowienie, w którym stwierdził, że § 5, § 12, § 23 ust. 1, § 30 ust. 1 oraz § 33 projektu regulaminu były w jego ocenie niezgodne z przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Rada Miejska po uwzględnieniu uwag organu regulacyjnego, uchwałą nr XXVIII/226/2021 z dnia 28 kwietnia 2021 r. przyjęła nowy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków²⁰.

(akta kontroli str. 140-148, 262-321)

Rada Miejska w Gorzowie Śląskim określiła²¹ górne stawki opłat za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, które w całym okresie objętym kontrolą wynosiły 35 zł/m³ netto.

Rada Miejska nie podjęła uchwały, o której mowa w art. 6 ust. 1a ucpg, określającej inne niż wskazane w ust. 1 tego artykułu (tj. umowy, dowody uiszczenia opłat) sposoby udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b ucpg (tj. pozbywania się nieczystości ciekłych).

(akta kontroli str. 93, 208)

¹⁵ Przyjęty uchwałą nr VIII/68/2006 Rady Miejskiej w Gorzowie Śląskim z dnia 20 września 2006 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 78, poz. 2347)

¹⁶ Dalej: ZUK.

¹⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 2028; dalej: ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

¹⁸ Uchwała nr XLII/288/2018.

¹⁹ Dalej: Organ regulacyjny lub Dyrektor RZGW.

²⁰ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1186.

²¹ Uchwała nr VIII/60/2011 z dnia 29 czerwca 2011 r.

Burmistrz jako organ wykonawczy gminy, w celu realizacji polityki ochrony środowiska, sporządził Program Ochrony Środowiska dla Gminy Gorzów Śląski na lata 2018-2021 z perspektywą do roku 2025²², który został przyjęty uchwałą nr III/16/2018 Rady Miejskiej Gorzowa Śląskiego z 12 grudnia 2018 r.

W Programie wskazano, że wg stanu na 2017 r., wodociąg Gorzów zaopatrywał 5 080 mieszkańców miejscowości Gorzów Śląski, Budzów, Skrońsko, Krzyżanowice, Jamy, Pawłowice, Kozłowice, Jastrzygowice, Dębina, Szyszków i Wygielców (z gminy Praszka), a długość czynnej sieci rozdzielczej wyniosła 114,5 km. Zgodnie z Programem, w 2017 r. było 1 494 przyłączy prowadzących do budynków mieszkalnych i zbiorowego zamieszkania, dostarczone 184,9 tys. m³ wody do gospodarstw domowych, a zużycie wody w gospodarstwach domowych na jednego mieszkańca wynosiło 25,8 m³. W dokumencie tym zamieszczono również dane dotyczące aglomeracji „Praszka”, w której skład z terenów Gminy wchodziły miejscowości Gorzów Śląski i Jastrzygowice. Zgodnie z danymi prezentowanymi w Programie, według stanu na 2017 r. długość czynnej sieci kanalizacyjnej wynosiła 43,6 km, liczba odprowadzonych ścieków bytowych - 73,6 tys. m³, a liczba ludności korzystających z oczyszczalni ścieków - 4 102 osoby. Wskazano też m.in., że: problemem z zakresu rozwoju gospodarki ściekowej jest niska gęstość zaludnienia, która powoduje brak opłacalności ekonomicznej budowy sieci kanalizacyjnej²³, a na terenie Gminy każdego roku realizowane są inwestycje i działania związane z rozwojem, modernizacją i bieżącym utrzymaniem infrastruktury wodno-kanalizacyjnej. Środki wydatkowane na te cele stanowią jeden z głównych wydatków budżetu Gminy. W Programie określono również zagadnienia horyzontalne dla gospodarki wodno-ściekowej i w odniesieniu do monitoringu środowiska stwierdzono potrzebę prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków oraz kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych. W przeprowadzonej analizie SWOT, w słabych stronach wskazano na niską gęstość zaludnienia Gminy ograniczającą możliwość rozbudowy sieci kanalizacyjnej, natomiast w zagrożeniach - na problem nieszczelności szamb, jako głównego źródła zagrożenia jakości wód powierzchniowych i podziemnych.

(akta kontroli str. 94, 107-112)

Sekretarz Miasta w marcu 2020 r. zatwierdził sporządzony przez pracownika Referatu Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska raport z realizacji Programu w latach 2018-2019. Raport ten nie został jednak przedstawiony Radzie Miejskiej Gorzowa Śląskiego oraz Staroście Powiatu Oleskiego, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 253, 259-261, 266, 569-586)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Zaniechano przedłożenia Radzie Miasta Gorzowa Śląskiego oraz Zarządowi Powiatu Oleskiego sporządzonego w marcu 2020 r. raportu z realizacji w latach 2018-2019 Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Gorzów Śląski na lata 2018-2021 z perspektywą do roku 2025, czym naruszono przepis art. 18 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁴, zgodnie z którym *z wykonania programów organ wykonawczy gminy sporządza co 2 lata raporty, które przedstawia się odpowiednio radzie gminy (...), a po przedstawieniu raportów*

²² Dalej: Program.

²³ Przyjęto, że wskaźnik koncentracji dla sieci kanalizacyjnej na obszarze aglomeracji nie może być mniejszy niż 120 mieszkańców na 1 km sieci.

²⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.; dalej: Poś.

radzie gminy, raporty są przekazywane przez organ wykonawczy gminy odpowiednio do organu wykonawczego powiatu.

(akta kontroli str. 127)

Pełniący funkcję Burmistrza wyjaśnił, że obowiązek określony w art. 18 ust. 2 i 3 ustawy (...) *Prawo ochrony środowiska, polegający na przedłożeniu Raportu (...) Radzie Miejskiej, a następnie Zarządowi Powiatu Oleskiego, został zrealizowany w ramach Raportu o stanie Gminy, który zawiera elementy określone w Programie Ochrony Środowiska.*

(akta kontroli str. 191)

W odniesieniu do wyjaśnień złożonych przez pełniącego obowiązki Burmistrza, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w art. 18 ust. 2 i 3 Poś wskazano odrębny, samoistny obowiązek przedłożenia raportu z realizacji programu ochrony środowiska zarówno Radzie Miejskiej, jak również Zarządowi Powiatu. Brak wypełnienia tego obowiązku narusza tym samym wymogi wynikające z ww. przepisów. Ponadto wskazać należy, iż jednym z celów kontroli zarządczej definiowanej w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁵, jako ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, jest zapewnienie efektywnego i skutecznego przepływu informacji. W standardzie kontroli zarządczej 17 *Komunikacja wewnętrzna*, o którym mowa w części II lit. D *Informacja i komunikacja* załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁶, wskazano na konieczność zapewnienia efektywnych mechanizmów przekazywania informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki. Zaniechanie przekazania Radzie Miasta Gorzowa Śląskiego oraz organowi wykonawczemu Powiatu Oleskiego raportu z wykonania Programu w latach 2018-2019 wskazuje, że przyjęte mechanizmy przekazywania informacji w Urzędzie nie były w pełni skuteczne.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą obowiązki związane z realizacją na terenie Gminy zadań w zakresie gospodarki ściekowej zostały przydzielone komórce organizacyjnej Urzędu, a jej pracownikom zapewniono dostęp do niezbędnych narzędzi służących realizacji zadań. Przygotowane zostały również wszystkie niezbędne projekty aktów prawa miejscowego, co umożliwiło ich przedłożenie Radzie Miasta Gorzowa Śląskiego. W Urzędzie nie dopełniono jednakże obowiązku przekazania Radzie Miasta Gorzowa Śląskiego oraz organowi wykonawczemu Powiatu Oleskiego raportu z wykonania w latach 2018-2019 Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Gorzów Śląski na lata 2018-2021 z perspektywą do roku 2025.

²⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

²⁶ Dz. Urz. Min. Finansów Nr 15, poz. 84.

2. Egzekwowanie realizacji obowiązków nałożonych na właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe oraz monitorowanie częstotliwości ich opróżniania

Opis stanu faktycznego

2.1 Ewidencja zbiorników bezodpływowych

W wyniku zebranych do 2013 r. zgłoszeń mieszkańców Gminy o rozpoczęciu eksploatacji zbiornika bezodpływowego, utworzono ewidencję takich zbiorników, w której ujęto 158 nieruchomości. Prowadzona ona była w formie elektronicznej w arkuszu kalkulacyjnym. Po 2013 r., w tym w okresie objętym kontrolą, ewidencja ta nie była aktualizowana. Liczba przydomowych oczyszczalni ścieków, według stanu na koniec 2020 r., obejmowała 61 instalacji.

Ewidencja zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków zawierała: a/ imię i nazwisko właściciela nieruchomości oraz jego adres zameldowania; b/ adres nieruchomości wyposażonej w zbiornik bezodpływowy lub przydomową oczyszczalnię ścieków; c/ dane o ilości osób zamieszkujących nieruchomość, d/ w przypadku przydomowych oczyszczalni ścieków – datę zgłoszenia instalacji.

(akta kontroli str. 6, 8, 16-20)

W ewidencji tej nie umieszczono danych umożliwiających kontrolę częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych, obejmujących np. objętość zbiornika bezodpływowego i częstotliwość jego opróżniania, a także informacje o zawarciu, rozwiązaniu bądź wygaśnięciu umowy na jego opróżnianie, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 16-20)

Celem ustalenia rzetelności danych ujętych w ewidencji zbiorników bezodpływowych, wg stanu na 31 grudnia 2020 r., porównano wynikające z niej dane z przekazanym przez kontrolowaną jednostkę wykazem osób fizycznych posiadających wybrane rodzaje nieruchomości (prowadzonym na potrzeby odbioru odpadów komunalnych) położonych na terenie całej Gminy. Z ewidencji prowadzonej na potrzeby odbioru odpadów komunalnych wynikało, że ogółem na terenie Gminy znajdowało się 623 nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej. Ze 158 nieruchomości ujętych w ewidencji zbiorników bezodpływowych, 148 znajdowało się w wykazie osób fizycznych prowadzonym na potrzeby odbioru odpadów komunalnych. W wyniku badania ustalono, że różnica dotyczyła 475 nieruchomości z terenu całej Gminy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 16-20)

Gmina zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej²⁷ przekazywała do Głównego Urzędu Statystycznego dane o prowadzonej działalności, tj. sprawozdania SG-01 *Statystyka gminy: Gospodarka mieszkaniowa i komunalna*. Wykazane w sprawozdaniach dane²⁸ dotyczące liczby zbiorników bezodpływowych miały jedynie charakter szacunkowy i nie wynikały z prowadzonej w Urzędzie ewidencji zbiorników bezodpływowych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 16-20, 154, 159, 167, 173, 179, 184, 196)

W latach objętych kontrolą mieszkańcom Gminy umożliwiono zgłaszanie zbiorników bezodpływowych. Burmistrz określił wzór zgłoszenia eksploatacji zbiorników

²⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 995.

²⁸ Odpowiednio w zakresie zbiorników bezodpływowych w latach 2018-2020: 1335, 1335 i 1406 zbiorników.

bezodpływowych, który został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu²⁹.

(akta kontroli str. 6, 8)

W okresie objętym kontrolą, Gmina nie egzekwowała od właścicieli nieruchomości obowiązku wyposażania nieruchomości w zbiorniki bezodpływowe. Sekretarz Miasta wyjaśnił, że: *Nieruchomości niepodłączone do kanalizacji generalnie są wyposażone w zbiorniki bezodpływowe do gromadzenia ścieków. Problem polega na braku zgłaszania faktu wyposażenia nieruchomości w zbiorniki do Gminy przez właścicieli nieruchomości. Wiąże się to z obawą egzekwowania przez gminę obowiązku pozbywania się ścieków poprzez podmioty posiadające odpowiednie pozwolenia. Taka forma pozbywania się ścieków wiąże się z relatywnie wysokimi kosztami, co budzi poważny sprzeciw właścicieli nieruchomości.*

(akta kontroli str. 6)

2.2 Zawieranie i kontrola umów na opróżnianie zbiorników bezodpływowych

Kontrolowana jednostka przedstawiła wykaz zawartych umów na opróżnianie zbiorników bezodpływowych³⁰. W wykazie, wg stanu na 31 grudnia 2020 r., ujęto informacje dotyczące 140 umów (107 – na opróżnianie zbiorników bezodpływowych, 33 – na wywóz nieczystości z przydomowych oczyszczalni ścieków).

(akta kontroli str. 9-11)

W okresie objętym kontrolą nie organizowano, przewidzianego w art. 6 ust. 6 ucpg, zastępczego opróżniania przez gminę zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów z podmiotami uprawnionymi do prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Tym samym Burmistrz nie wydawał decyzji, o których mowa w art. 6 ust. 7 ww. ustawy, ustalających: a/ obowiązek uiszczania opłat za opróżnianie zbiorników bezodpływowych; b/ wysokość opłat wyliczonych z zastosowaniem stawek wynikających z uchwały w sprawie określenia górnej stawki opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych; c/ termin uiszczania opłat za opróżnianie zbiorników bezodpływowych; d/ sposób i terminy udostępniania zbiorników bezodpływowych w celu ich opróżnienia, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Z uwagi na brak wydawania w okresie objętym kontrolą decyzji, o których mowa w art. 6 ust. 7 ucpg, nie było również konieczności podejmowania przez kontrolowaną jednostkę działań zmierzających do dochodzenia takich należności.

(akta kontroli str. 6)

W latach 2018-2020 nie przeprowadzono kontroli, o których mowa w art. 6 ust. 5a w związku z art. 9u ucpg, tj. kontroli w zakresie posiadania przez właścicieli nieruchomości umów dokumentujących korzystanie z usług wykonywanych przez podmioty uprawnione do prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ani posiadania dowodów uiszczania opłat za ww. usługi, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 6)

Z porównania danych dotyczących zawartych umów z danymi ujętymi w ewidencji zbiorników bezodpływowych wynikało, że na 107 umów dotyczących opróżniania tych zbiorników, 84 dotyczyło nieruchomości, które nie zostały ujęte w ww. ewidencji.

²⁹ <https://bip.gorzowslaski.pl/a3572-Zgłaszanie-eksploatacji-zbiornika-bezodpływowego>

³⁰ Umowy w wykazie zawierane były od 25 lutego 2019 r.

Szczegółową kontrolą objęto 50 nieruchomości³¹ ujętych w obu ww. ewidencjach. Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Zakładu Usług Komunalnych w Gorzowie Śląskim (w zakresie dostarczonej wody i odebranych nieczystości ciekłych) oraz od Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Usługowego "GOSKOM" Spółki z o.o. z Praszki (w zakresie odebranych nieczystości ciekłych) wynikało, że podmioty te w latach 2018-2020 odebrały z objętych kontrolą nieruchomości nieczystości ciekłe w ilości wynoszącej odpowiednio: 74,34 m³, 86 m³ oraz 33,8 m³. Natomiast ZUK dostarczył do tych nieruchomości odpowiednio: 3 626 m³, 4 327 m³ oraz 4 167 m³ wody. Biorąc pod uwagę ww. dane, szacowana ilość ścieków powstałych i nieodebranych w przypadku ww. nieruchomości wyniosła³² na koniec 2020 r. 2 883,1 m³.

Zaniechanie zawierania przez właścicieli nieruchomości umów na odbiór i wywóz nieczystości ciekłych potwierdzono również na podstawie badania, w którym ustalono, że jedynie 23 ze 158 właścicieli nieruchomości, ujętych w ewidencji zbiorników bezodpływowych posiadało zawarte z przedsiębiorcami umowy na ich opróżnianie i wywóz nieczystości ciekłych.

(akta kontroli str. 9-11, 198, 201)

2.3 Kontrola właścicieli nieruchomości w zakresie gromadzenia nieczystości ciekłych

W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu nie przeprowadzali kontroli obejmujących swoim zakresem kwestię gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych. W kontrolowanej jednostce nie prowadzono również analizy terminów opróżniania zbiorników bezodpływowych.

Wobec braku prowadzenia czynności kontrolnych w Urzędzie nie oczekiwano również, aby właściciele nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe przedstawiali dokumenty potwierdzające ich szczelność (w szczególności pochodzących z okresowych kontroli stanu technicznego tych zbiorników, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³³).

Do kontrolowanej jednostki nie wpłynęły skargi w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 6)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prowadzona w kontrolowanej jednostce ewidencja zbiorników bezodpływowych nie umożliwiała realizacji jednego z celów jej prowadzenia, określonego w art. 3 ust. 3 pkt 1 ucpg, tj. kontroli częstotliwości ich opróżniania. Dane zawarte w tej ewidencji dotyczyły przede wszystkim adresu nieruchomości, na której zlokalizowany był zbiornik bezodpływowy i nie obejmowały danych dotyczących przykładowo: a/ pojemności tego zbiornika, b/ zawartej przez właściciela nieruchomości umowy z podmiotem uprawnionym do prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, c/ ilości odebranych w danej jednostce czasu nieczystości ciekłych.

Pełniący obowiązki Burmistrza wyjaśnił, że *w prowadzonej ewidencji zbiorników bezodpływowych nie ujęto wymienionych danych ponieważ zbudowanie takiej bazy danych wymaga między innymi zaangażowania co najmniej jednego etatu pracownika. Uzyskanie danych takich jak objętość zbiornika będzie bardzo kłopotliwe, bo sami właściciele nieruchomości często takich danych nie posiadają.*

³¹ Odpowiednio: 20 ze Zdziechowic, 12 – z Nowej Wieś, 11 – z Uszyc, cztery – z Gorzowa Śląskiego, dwie – z Dębiny, jedna – z Krzyżanowic.

³² Tj. 4 167m³ dostarczonej wody, pomniejszone o 30% bezpowrotnego zużycia wody (1 250,1 m³) oraz o ilość odebranych ścieków (33,8 m³).

³³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

Należy również zwrócić uwagę na skuteczność przepisów regulujących tę materię. Właściciel nieruchomości ma prawo nie wpuścić urzędnika na swoją posesję. Brak odpowiednio skutecznych przepisów sprawia, że niezwykle trudno będzie zbudować rzetelną bazę danych.

(akta kontroli str. 16-20, 188-189)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, prowadzona w sposób rzetelny ewidencja zbiorników bezodpływowych, uwzględniająca (oprócz informacji o pojemności zbiornika) również dane o zawarciu, rozwiązaniu lub wygaśnięciu umowy zawartej przez właściciela nieruchomości wyposażonej w zbiornik bezodpływowy z podmiotem posiadającym zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, pozwala na identyfikację tych nieruchomości, których właściciele pomimo wyposażenia ich w zbiornik bezodpływowy, nie posiadali zawartych umów w tym zakresie.

2. W kontrolowanej jednostce nie dochowano należytej staranności przy prowadzeniu ewidencji zbiorników bezodpływowych, gdyż nie ujęto w niej danych dotyczących takich zbiorników, z ustalonej w trakcie niniejszej kontroli grupy 475 nieruchomości zlokalizowanych na nieskanalizowanych terenach, a które powinny być wyposażone w urządzenia zapewniające postępowanie z nieczystościami ciekłymi, w sposób zgodny z przepisami³⁴.

(akta kontroli str. 322-341, 16-20)

Pełniący funkcję Burmistrza wyjaśnił, że (...) Ewidencja zbiorników bezodpływowych jest prowadzona na podstawie danych którymi dysponuje Gmina (...) Ilość zaewidencjonowanych zbiorników bezodpływowych jest wynikiem prac z tym związanych w 2013 r. Ewidencjonowanie zbiorników bezodpływowych charakteryzowało się bardzo dużym oporem społecznym i brakiem chęci współpracy właścicieli nieruchomości. Ilość zbiorników bezodpływowych nie jest tożsama z ilością nieruchomości.

(akta kontroli str. 189)

W konsekwencji w sprawozdaniach SG-01 Statystyka gminy: Gospodarka mieszkaniowa i komunalna za lata 2018-2020 dane dotyczące liczby zbiorników bezodpływowych nie były zgodne ze stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 16-20, 154, 159, 167, 173, 179, 184, 196)

W odniesieniu do różnicy w liczbie zbiorników bezodpływowych, prezentowanej w sprawozdaniach SG-01, pełniący funkcję Burmistrza wyjaśnił, że liczba 158 szt. zbiorników dotyczy nieruchomości, które zgłosiły zbiorniki bezodpływowe, natomiast wykazane w sprawozdaniach dane odpowiednio za lata 2018-2020 w liczbie 1 335, 1 335 oraz 1 406 zbiorników, są wartościami szacunkowymi.

(akta kontroli str. 190)

Odnosząc się do wyjaśnień pełniącego obowiązki Burmistrza, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z definicją danych statystycznych określoną w art. 2 pkt 1a ustawy o statystyce publicznej, są to m.in. dane dotyczące zjawisk, zdarzeń, obiektów i działalności podmiotów gospodarki narodowej (...) pozyskane (...) z systemów informacyjnych administracji publicznej, rejestrów urzędowych lub niepublicznych systemów informacyjnych. Jednocześnie wykazanie w sprawozdaniach SG-01 danych niezgodnych ze stanem faktycznym powoduje, że utrudniona jest realizacja celu statystyki publicznej, określonego w art. 3 ww. ustawy, zgodnie z którym zapewnia ona rzetelne, obiektywne i systematyczne

³⁴ Identyfikacja tych nieruchomości nastąpiła w wyniku porównania danych zawartych w ewidencji nieruchomości prowadzonej na potrzeby odbioru odpadów komunalnych, ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków.

informowanie społeczeństwa, organów państwa i administracji publicznej oraz podmiotów gospodarki narodowej o sytuacji ekonomicznej, demograficznej, społecznej oraz środowiska naturalnego.

3. Zaniechano podejmowania działań zmierzających do zorganizowania zastępczego opróżniania zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów w tym zakresie z podmiotami uprawnionymi do prowadzenia działalności dotyczącej opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, w odniesieniu do co najmniej 135 właścicieli nieruchomości objętych badaniem, gdyż jedynie 23 spośród 158 właścicieli ujętych w ewidencji zbiorników bezodpływowych posiadało zawarte umowy na opróżnianie i wywóz nieczystości ciekłych.

Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 6 ucpg, gmina jest obowiązana zorganizować opróżnianie zbiorników bezodpływowych, w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów na wywóz nieczystości ciekłych, o których mowa w art. 6 ust. 1 ucpg. W przypadku takich właścicieli nieruchomości, burmistrz – stosownie do wymogu określonego w art. 6 ust. 7 ucpg – wydaje z urzędu decyzje, w których ustala: a) obowiązek uiszczania opłat za (...) opróżnianie zbiorników bezodpływowych; b) wysokość opłat³⁵; c) terminy uiszczania opłat, o których mowa w pkt 1; d) sposób i terminy udostępniania (...) zbiorników bezodpływowych, w celu ich opróżnienia.

(akta kontroli str. 16-20, 22-24)

Pełniący funkcję Burmistrza wyjaśnił, że *Burmistrz Gorzowa Śląskiego dysponował danymi dotyczącymi nieruchomości, z którymi właściciele nieruchomości mieli zawarte umowy lub te umowy zostały rozwiązane (...). Z uwagi na brak rzetelnej ewidencji zbiorników bezodpływowych trudno określić te nieruchomości, które nie są objęte przedmiotową umową.*

(akta kontroli str. 190)

4. Pomimo istotnych różnic pomiędzy ilością dostarczanej na terenie Gminy wody, a ilością odbieranych z terenu Gminy nieczystości ciekłych oraz niewielkiej liczby właścicieli nieruchomości, od których odbierano nieczystości ciekłe, w okresie objętym kontrolą nie prowadzono przewidzianej w art. 6 ust. 5a w związku z art. 9u ucpg, kontroli przestrzegania i stosowania przepisów tej ustawy. Kontrola ta obejmuje posiadanie przez właścicieli nieruchomości umów dotyczących korzystania z usług podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz dowodów uiszczania opłat za te usługi (dokumentujących realizację obowiązku, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b ww. ustawy, tj. pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami tej ustawy i przepisami odrębnymi).

Pełniący obowiązki Burmistrza wyjaśnił, że: *realizacja tego obowiązku musi być poprzedzona sporządzeniem rzetelnej ewidencji zbiorników bezodpływowych. Bez tej ewidencji nie ma możliwości stwierdzenia czy dana nieruchomość jest wyposażona w zbiornik bezodpływowy, dlatego nakładanie obowiązku uiszczenia opłaty za opróżnianie zbiornika (...) nie jest takie oczywiste. (...) stosowanie przytoczonego przepisu będzie możliwe dopiero po zbudowaniu rzetelnej ewidencji (...).*

(akta kontroli str. 6, 191)

³⁵ Wyliczonych z zastosowaniem stawki określonej w § 1 uchwały nr VIII/60/2011 z dnia 29 czerwca 2011 r., Rady Miejskiej w Gorzowie Śląskim w sprawie: określenia górnych stawek opłat za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 83, poz. 1083).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zarówno publicznie dostępne dane³⁶, jak i dane, którymi dysponował Urząd, wskazywały na to, że istnieje rozbieżność pomiędzy ilością dostarczonej na terenie Gminy wody a ilością ścieków odprowadzonych siecią kanalizacyjną lub dowiezionych do stacji zlewnej taborem asenizacyjnym (nawet przy uwzględnieniu rolniczego charakteru Gminy). Już wstępne porównanie tych danych powinno zwrócić uwagę osób odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z utrzymaniem czystości i porządku, na możliwość pozbywania się nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych w sposób niezgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia egzekwowanie realizacji obowiązków przez właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe.

Na powyższą ocenę wpływ miał przede wszystkim fakt, że w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono żadnej kontroli stosowania i przestrzegania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ukierunkowanej na przestrzeganie przez właścicieli nieruchomości obowiązków polegających na pozbywaniu się zebranych na terenie nieruchomości nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ww. ustawy. Prowadzona ewidencja zbiorników bezodpływowych była niekompletna, a tym samym dane wykazane w sprawozdaniach SG-01 za lata 2018-2020, w części dotyczącej liczby ww. urządzeń, były obarczone błędem. Nie podejmowano także działań zmierzających do zorganizowania opróżniania zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów w tym zakresie z przedsiębiorcami posiadającymi zezwolenia na prowadzenie działalności dotyczącej opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

OBSZAR

3. Egzekwowanie realizacji obowiązków przez podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości

Opis stanu faktycznego

Uchwałą nr IV/19/2015 Rady Miejskiej Gorzowa Śląskiego z dnia 18 lutego 2015 r. określono wymagania dla przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych³⁷. Zgodnie z art. 7 ust. 3a ucpg uchwała ta zawierała m.in. opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji ww. zadania.

Stosownie do wymogu określonego w art. 7 ust. 6b ucpg, w Urzędzie prowadzona była, w formie elektronicznej, ewidencja udzielonych i cofniętych zezwoleń na prowadzenie takiej działalności.

(akta kontroli str. 261)

W latach 2018-2020 na terenie Gminy działalność w ww. zakresie prowadziły cztery podmioty, w tym trzy na podstawie udzielonych przez Burmistrza zezwoleń oraz jedna samorządowa jednostka organizacyjna. W okresie tym Burmistrz wydał w formie decyzji, na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 6 ucpg, jedno zezwolenie³⁸.

(akta kontroli str. 12)

³⁶ Prezentowane na przykład przez Główny Urząd Statystyczny w Banku Danych Lokalnych.

³⁷ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 409.

³⁸ Dla Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Usługowego "GOSKOM" Spółki z o. o. z Praszki.

W okresie od 1 czerwca 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowe "GOSKOM" Spółka z o. o. z Praszki złożyło sprawozdania za III i IV kwartał 2018 r. W sprawozdaniach tych podmiot ten wykazywał odbiór nieczystości ciekłych pomimo tego, że decyzja zezwalająca przedsiębiorstwu na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych wygasała 7 maja 2018 r. Przedsiębiorca ten 8 listopada 2018 r. złożył do Urzędu wnioski o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Burmistrz pismem z 20 listopada 2018 r. wezwał przedsiębiorcę do złożenia wyjaśnień i uzupełnienia wniosku o wydanie zezwolenia. Przedsiębiorca 30 listopada 2018 r. dostarczył wszystkie wymagane dokumenty oraz złożył stosowne wyjaśnienia. Burmistrz 27 grudnia 2018 r. wydał decyzję zezwalającą ww. podmiotowi na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z terenu Gminy. W związku ze świadczeniem ww. usług na terenie Gminy w okresie od 1 czerwca 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: *Decyzje są wydawane na dziesięć lat. Spółka GOSKOM była informowana telefonicznie o wygaśnięciu decyzji. Czas który upłynął do momentu wykrycia wygaśnięcia decyzji, braki we wniosku oraz procedura wydania nowej decyzji spowodowały półroczne opóźnienie.*

W związku z faktycznym prowadzeniem działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych przez Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowe "GOSKOM" Spółkę z o. o. z Praszki bez wymaganego zezwolenia Burmistrz nie zgłaszał możliwości popełnienia przez ten podmiot wykroczenia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ucpg. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: *Spółka GOSKOM cały czas spełniała wszystkie standardy niezbędne do prowadzenia przedmiotowej działalności. Posiadała odpowiedni tabor asenizacyjny, a ścieki były transportowane do oczyszczalni ścieków – Przedmość. Czynniki ludzkie doprowadziły do opóźnień w załatwieniu formalności związanych z uzyskaniem odpowiedniej decyzji.*

(akta kontroli str. 210, 233-250)

Przedsiębiorcy, z wyjątkiem ZUK, wywiązywali się z obowiązku złożenia kwartalnych sprawozdań z prowadzonej działalności, zgodnie z terminem określonym w art. 9o ust. 2 ucpg. Na dziewięciu sprawozdaniach kwartalnych³⁹ złożonych przez ZUK nie odnotowano daty ich wpływu do Urzędu. Zgodnie natomiast z adnotacją zawartą na sprawozdaniu za IV kwartał 2018 r., podmiot ten sporządził to sprawozdanie 6 lutego 2018 r., to jest sześć dni po terminie określonym w art. 9o ust. 2 ucpg. Brak odnotowania daty wpływu ww. sprawozdania uniemożliwia jednakże ustalenie faktycznej daty jego przekazania do kontrolowanej jednostki.

(akta kontroli str. 211-232)

Według sprawozdań kwartalnych łączna ilość odebranych bytowych nieczystości ciekłych wyniosła: a/ w 2018 r. – 1 579,153 m³; b/ w 2019 r. – 1 589,154 m³ oraz c/ w 2020 r. – 1 682,6 m³ i różniła się od danych wykazanych w sprawozdaniach SG-01 w tym zakresie odpowiednio o: 102,3 m³ w 2018 r., o 385,954 m³ w 2019 r. i o 774,1 m³ w 2020 r.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: *Powstała różnica wynika z opóźnień w składaniu sprawozdań przez ZUK. Część sprawozdań była składana po terminie złożenia sprawozdań SG-01.*

Liczba właścicieli nieruchomości, od których odebrane zostały ww. nieczystości wyniosła w poszczególnych latach 2018-2020 odpowiednio: od 61 do 70 właścicieli

³⁹ Odpowiednio za: I i IV kwartał 2018 r., za I, II i IV kwartał 2019 r. oraz za I, II, III i IV kwartał 2020 r.

w 2018 r., od 63 do 93 w 2019 r. oraz od 57 do 95 w 2020 r., w zależności od kwartału danego roku.

(akta kontroli str. 210, 211-214)

Na podstawie dokonanej w trakcie niniejszej kontroli analizy 64 sprawozdań kwartalnych składanych przez przedsiębiorców ustalono, że żadne ze złożonych sprawozdań nie zawierały śladów ich weryfikacji przez merytorycznie odpowiedzialnego pracownika, a 32 sprawozdania nie zawierały również części danych wymaganych przez art. 9o ust. 3 i ust. 4 ucpg, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 211-214)

W latach 2018-2020 pracownicy Urzędu nie przeprowadzali kontroli podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości. Kontrole ww. przedsiębiorców nie były również ujęte w planach kontroli opracowywanych w Urzędzie. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *Z uwagi na brak przesłanek wskazujących na nieprawidłowości przy realizowaniu działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz ograniczone możliwości kadrowe przedmiotowe kontrole nie były realizowane*.

(akta kontroli str. 260)

W okresie objętym kontrolą nie wpłynęła żadna skarga na przedsiębiorców świadczących ww. usługi.

(akta kontroli str. 260)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W kontrolowanej jednostce nie zapewniono rzetelnej weryfikacji sprawozdań kwartalnych składanych przez podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Zaniechano również wzywania tych podmiotów do uzupełnienia lub poprawy nierzetelnie sporządzonych sprawozdań, jak też wszczynania postępowań zmierzających do nałożenia kar administracyjnych na te podmioty, w związku ze składaniem nierzetelnych sprawozdań kwartalnych.

Na podstawie analizy 64 sprawozdań kwartalnych składanych przez przedsiębiorców w okresie objętym kontrolą ustalono, że 32 z nich nie zawierały części danych wymaganych przez art. 9o ust. 3 i ust. 4 ucpg.

Stwierdzone braki dotyczyły: a/ nieprawidłowego adresu stacji zlewnej (24 przypadki⁴⁰), b/ braku lub niepełnego wykazu właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem podmioty zawarły lub rozwiązały umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych (32 przypadki⁴¹).

Stwierdzono także, że żadne ze sprawozdań nie zawierało adnotacji pracownika Urzędu potwierdzającej sprawdzenie prawidłowości złożonego sprawozdania, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 72 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.

⁴⁰ Sprawozdania podmiotów: a/ WC Serwis Spółki z o. o. spółki komandytowej za I, II, III i IV kwartał 2018 r., za I, II, III i IV kwartał 2019 r., b/ Usługi Komunalne SOBEK za I, II i III kwartał 2018 r., za II, III i IV kwartał 2019 r. oraz za II kwartał 2020 r., c/ Zakład Usług Komunalnych w Gorzowie Śląskim za I, II, III i IV kwartał 2018 r., za I, II, III i IV kwartał 2019 r. oraz za I, II, III i IV kwartał 2020 r.

⁴¹ Sprawozdanie podmiotów: a/ WC Serwis Spółki z o. o. spółki komandytowej za II kwartał 2018 r., b/ Usługi Komunalne SOBEK za I, II i III kwartał 2018 r., za II, III i IV kwartał 2019 r. oraz za II kwartał 2020 r., c/ Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowe "GOSKOM" Spółki z o. o. za I, II, III i IV kwartał 2018 r., za I, II, III i IV kwartał 2019 r. oraz za I, II, III i IV kwartał 2020 r., d/ Zakład Usług Komunalnych w Gorzowie Śląskim za I, II, III i IV kwartał 2018 r., za I, II, III i IV kwartał 2019 r. oraz za I, II, III i IV kwartał 2020 r.

Kodeks postępowania administracyjnego⁴², a na dziewięciu sprawozdaniach złożonych przez ZUK nie odnotowano daty wpływu do Urzędu.

Również w żadnym przypadku nie wezwano podmiotu, który przekazał sprawozdanie, do jego uzupełnienia lub poprawienia.

Stosownie do treści art. 9o ust. 1 ucpg podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych jest obowiązany do sporządzania kwartalnych sprawozdań. Elementy, które powinno zawierać ww. sprawozdanie zostały określone w art. 9o ust. 3 ww. ustawy. Do sprawozdania podmiot dołączyć powinien również wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem zawarł umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, oraz wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi umowy te uległy rozwiązaniu lub wygasły. W wykazach tych zamieszcza się imię i nazwisko albo nazwę oraz adres właściciela nieruchomości, a także adres nieruchomości (zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 9o ust. 4 ucpg).

W świetle art. 9p ust. 2 ucpg w przypadku, gdy sprawozdanie jest sporządzone nierzetelnie burmistrz wzywa podmiot, który przekazał sprawozdanie, do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 14 dni.

Ponadto w myśl art. 72 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności.

(akta kontroli str. 211-214)

W powyższym zakresie Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *Nierzetelność części sprawozdań polegała na braku wykazu właścicieli nieruchomości, z którymi zawarto umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych oraz wykazu właścicieli nieruchomości, z którymi umowy uległy rozwiązaniu lub wygasły. Przedsiębiorcy najczęściej nie zawierają umów lecz działają na podstawie jednorazowych zleceń. W latach ubiegłych pojawiały się wątpliwości interpretacyjne dotyczące adresu stacji zlewnej, dlatego część przedsiębiorców wskazywała adres oczyszczalni ścieków. Nie zmienia to jednak faktu, że Burmistrz wiedział, na którą instalację są transportowane ścieki z podanych informacji w sprawozdaniu.*

W odniesieniu do zaniechania wzywiania przedsiębiorców do uzupełnienia lub poprawienia złożonych sprawozdań, Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: *Nierzetelność danych polegająca na nieprawidłowym adresie stacji zlewnej często wynika z tego, że przedsiębiorcy sami mają wątpliwości, czy należy podawać adres spółki, oczyszczalni czy stacji zlewnej. ZUK składając sprawozdania pomijał sekretariat urzędu i od razu doręczał je do komórki urzędu zajmującej się gospodarką ściekową. Z uwagi na wątpliwości co do nierzetelności danych oraz świadomość, na którą instalację są transportowane ścieki nie wzywano przedsiębiorców do poprawy sprawozdań.*

W odniesieniu do braku podejmowania działań zmierzających do nałożenia administracyjnych kar pieniężnych na przedsiębiorców, którzy złożyli nierzetelne sprawozdania, Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: *Burmistrz nie nakładał kar z uwagi na niski poziom nierzetelności sprawozdań. Dane w sprawozdaniu wystarczały do identyfikacji stacji zlewnych.*

(akta kontroli str. 209)

W wypadku przekazania sprawozdania nierzetelnego Burmistrz nakłada kary⁴³, których wysokość stosownie do art. 9xb pkt 1 ucpg uzależniona jest od zachowania

⁴² Dz. U. z 2021 r. poz. 735.

⁴³ Potencjalna wysokość kar wynieść powinna, co najmniej 9 600 zł w przypadku poprawienia lub uzupełnienia sprawozdania w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania.

podmiotu prowadzącego działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych w związku z wezwaniem go do uzupełnienia lub poprawienia sprawozdania. I tak, gdy: 1/ nierzetelne sprawozdanie zostało na wezwanie organu uzupełnione lub poprawione w terminie 14 dni – czyn jest sankcjonowanym karą pieniężną od 200 zł do 500 zł, 2/ sprawca nie zastosował się do wezwania o uzupełnienie lub poprawienie sprawozdania w terminie 14 dni – czyn jest sankcjonowanym karą pieniężną od 500 zł do 5 000 zł.

W powyższym zakresie Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo powtarzających się błędów, mogących wskazywać na ryzyko nierzetelnego przedstawiania również innych danych sprawozdawczych, zaniechano ich weryfikacji poprzez zobowiązanie tych podmiotów – na podstawie art. 9u ucpg – do okazania dokumentacji źródłowej. W latach 2018-2020, nie prowadzono również kontroli tych przedsiębiorców, o której mowa w art. 9u ucpg.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli odnosząc się do wyjaśnień Zastępcy Burmistrza dotyczących jednorazowych zleceń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych wskazuje, że w świetle przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴⁴ nawet takie jednorazowe zlecenie jest umową, gdyż w zamian za ustalone wynagrodzenie podmiot uprawniony do prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych zobowiązuje się do opróżnienia zbiornika bezodpływowego. Tym samym także takie jednorazowe zlecenia powinny być wykazywane przez podmioty uprawnione do prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych w załącznikach do kwartalnych sprawozdań, przekazywanych kontrolowanej jednostce, gdyż dane w tym zakresie w zestawieniu z ewidencją zbiorników bezodpływowych umożliwiają realizację celu wynikającego z art. 3 ust. 3 ucpg, tj. kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych.

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie określono wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. W okresie objętym kontrolą prowadzono ewidencję wydanych i cofniętych zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych oraz transportu nieczystości ciekłych. W odniesieniu do wszystkich sprawozdań, nie zapewniono jednak rzetelnej weryfikacji ich treści. Zaniechano również, w przypadkach przewidzianych w ucpg, wzywania przedsiębiorców do złożenia stosownych wyjaśnień i korekt. Burmistrz w całym okresie objętym kontrolą, nie zaplanował oraz nie zlecał wykonywania kontroli przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- | | |
|---------|--|
| Uwagi | Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. |
| Wnioski | Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:
1. Zapewnienie kompletności prowadzonej ewidencji zbiorników bezodpływowych. |

⁴⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1740.

2. Rzetelne sporządzanie sprawozdań SG-01 *Statystyka gminy: Gospodarka mieszkaniowa i komunalna*.

3. Podjęcie działań zmierzających do zorganizowania zastępczego opróżniania zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów w tym zakresie.

4. Podejmowanie skutecznych działań mających na celu ograniczenie ryzyka nieuprawnionego wprowadzania nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych do środowiska, m.in. poprzez systematyczne prowadzenie kontroli właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe.

5. Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających rzetelne weryfikowanie sprawozdań kwartalnych składanych przez podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o wykonaniu wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

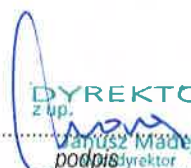
Opole, 29 lipca 2021 r.

Kontroler

Przemysław Sperczyński
specjalista kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor


DYREKTOR
Z UP.
Janusz Miodę
podpis Dyrektor
Delegatury NIK w Opolu

