



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI.410.005.03.2015
P/15/053

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/053 – Działania na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontroler	1. Emilia Dolecka, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96860 z dnia 27.08.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Środzie Wielkopolskiej, ul. Ignacego Daszyńskiego 5, 63-000 Środa Wielkopolska (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Ziętkowski, Burmistrz Miasta Środa Wielkopolska (dalej: „Burmistrz”) (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

NIK ocenia negatywnie dotychczasowe działania Burmistrza Środy Wielkopolskiej w zakresie zapewnienia przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej przez wszystkich zobowiązanych do tego właścicieli. Były one niewystraszające i nieskuteczne, gdyż nie zapewniły podłączenia do ww. sieci 205 nieruchomości, które miały techniczną możliwość takiego podłączenia. Burmistrz, poza pięcioma przypadkami, nie wszczynał postępowań administracyjnych w celu wyegzekwowania od właścicieli tych nieruchomości obowiązku podłączenia ich do sieci kanalizacji sanitarnej. Wpływ na taką sytuację miało:

- niezidentyfikowanie w Urzędzie, do czasu rozpoczęcia kontroli, wszystkich nieruchomości, które powinny zostać przyłączone do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej;
- brak prowadzenia w Urzędzie ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, wymaganej art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach*², zwanej dalej „u.c.p.g.”;
- brak nadzoru, o którym mowa w art. 5 ust. 6 *u.c.p.g.*, nad realizacją przez właścicieli nieruchomości, którzy pomimo obowiązku nie podłączyli ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej i nadal gromadzili nieczystości ciekłe w zbiornikach bezodpływowych, obowiązków wynikających z art. 5 ust. 1 pkt 3a i 3b *u.c.p.g.* w zakresie gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych i prawidłowości pozbywania się tych nieczystości;
- nieprzypisanie żadnej komórce organizacyjnej Urzędu obowiązku realizacji

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 z późn. zm.

zadań Burmistrza w zakresie identyfikowania właścicieli nieruchomości, którzy nie przyłączyli ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej oraz nakazywania właścicielom nieruchomości, nieprzyłączonym do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, wykonania tego obowiązku w drodze decyzji administracyjnej (art. 5 ust. 7 u.c.p.g).

Ponadto, ograniczenie liczby właścicieli nieruchomości decydujących się na wykonanie omawianego podłączenia mogło wynikać także z braku działań Burmistrza na rzecz zapewnienia dofinansowania tego zadania.

NIK stwierdziła podanie przez Burmistrza nierzetelnych danych w sprawozdaniach z realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (dalej „KPOŚK”) za lata 2007–2014, co uniemożliwiało ustalenie faktycznego przyrostu liczby mieszkańców korzystających z systemu kanalizacji sanitarnej w tym okresie.

W Urzędzie nie dysponowano wiedzą o lokalizacji planowanej do budowy sieci kanalizacji sanitarnej, wskazanej w propozycjach planów aglomeracji Środa Wielkopolska, stanowiących podstawę do wyznaczenia omawianej aglomeracji zarówno w 2006 r. przez Wojewodę Wielkopolskiego, jak i w 2014 r. przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego. Uniemożliwiło to zweryfikowanie prawidłowości oszacowania wskazanych w projektach danych co do liczby osób, które miały być objęte planowaną do wybudowania siecią kanalizacji sanitarnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Szacowanie planowanego do uzyskania w gminie wzrostu liczby użytkowników projektowanej sieci kanalizacyjnej, w tym na etapie wnioskowania o środki Unii Europejskiej na budowę ww. sieci

Opis stanu faktycznego

W lutym 2005 r. Burmistrz przesłał Wojewodzie Wielkopolskiemu propozycję planu utworzenia aglomeracji dla gminy Środa Wielkopolska. W ww. dokumencie wskazano, iż planowana do wybudowania w latach 2005–2010 sieć kanalizacji sanitarnej o długości 38,8 km obsługiwać będzie 9.615 osób. Na podstawie ww. projektu planu Wojewoda Wielkopolski rozporządzeniem z dnia 9 maja 2006 r. wyznaczył aglomerację Środa Wielkopolska o równoważnej liczbie mieszkańców 42.200, obejmującą tereny miasta Środa Wielkopolska, Janowo, Mączniki, Chwałkowo, Dębicz, Kijewo.

(dowód: akta kontroli str. 634-692)

W kwietniu 2014 r. Burmistrz przesłał Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego nową propozycję planu aglomeracji Środa Wielkopolska. W dokumencie tym zgłoszono wybudowanie 9,86 km sieci w latach 2014–2015, do której planowano podłączyć 4.193 mieszkańców. W projekcie planu nowej aglomeracji pozostawiono w jej granicach wszystkie miejscowości, wchodzące w skład aglomeracji wyznaczonej w 2006 r. Zasadniczej zmianie nie uległa także wskazana w ww. propozycji liczba mieszkańców aglomeracji ustalona na 22.913 osób. W stosunku do założeń stanowiących podstawę wyznaczenia aglomeracji Środa Wielkopolska w 2006 r., w projekcie planu nowej aglomeracji przede wszystkim zmniejszono z 3.250 do 460 wartość RLM z działalności turystycznej, a także ograniczono z 15.900 do 4.918 RLM pochodzącą z działalności przemysłowej. Sejmik Województwa Wielkopolskiego uchwałą Nr XLIX/956/14 z dnia 29 września 2014 r. wyznaczył aglomerację Środa Wielkopolska o równoważnej liczbie mieszkańców 28.291 obejmującą tereny miasta Środa Wielkopolska, Janowo, Mączniki, Chwałkowo, Dębicz, Kijewo.

(dowód: akta kontroli str. 693-746)

W listopadzie 2009 r. Burmistrz złożył w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu (dalej „WFOŚiGW”) wniosek o dofinansowanie ze środków UE, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 (dalej „PO liŚ”) przedsięwzięcia pn. *Rozbudowa kolektorów sanitarnych z odbudową ulic w aglomeracji Środa Wielkopolska* (dalej „Projekt”). W ostatecznej wersji wniosku o dofinansowanie, przesłanej do WFOŚiGW w grudniu 2011 r., wskazano, iż planowany *Projekt* obejmuje wybudowanie systemu kanalizacji sanitarnej w celu doprowadzenia ścieków do istniejącej oczyszczalni ścieków w Chwałkowie. W trakcie jego realizacji założono uporządkowanie systemu kanalizacji sanitarnej i deszczowej poprzez rozdział istniejącej kanalizacji ogólnospławnej na kanalizację sanitarną (zakres realizowany w ramach *Projektu*) i deszczową (zakres nieobjęty dofinansowaniem w ramach PO liŚ), a także wybudowanie kanalizacji sanitarnej na ulicach, na których dotychczas nie było kanalizacji ogólnospławnej. Planowany, we wniosku o dofinansowanie *Projektu*, wzrost liczby użytkowników korzystających z podłączenia do wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej o 60 osób, został wymieniony, wśród wskaźników produktu do monitorowania *Projektu*, w umowie o jego dofinansowanie, zawartej w dniu 3 stycznia 2012 r. pomiędzy Gminą Środa Wielkopolska a WFOŚiGW³. Wskaźnik ten zwiększono ostatecznie aneksem z 30 lipca 2014 r.⁴ do ww. umowy – do 804 osób⁵. Wartość zwiększonego wskaźnika ustalono m.in. na podstawie danych z ewidencji ludności oraz dokonanych w terenie, przez pracownika Urzędu, ustaleń dotyczących liczby niezameldowanych osób zamieszkujących posesje planowane do podłączenia oraz liczby potencjalnych użytkowników nieruchomości, które miały zostać oddane do użytkowania w przyszłości. Termin osiągnięcia ww. efektu ekologicznego, określony w omawianej umowie na dzień 30 czerwca 2015 r., aneksem z dnia 7 kwietnia 2015 r.⁶ zmieniony został na 30 czerwca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 262-265, 270, 306, 556, 587, 1839-1842, 1859-1911)

Burmistrz wyjaśnił m.in., iż w aneksach do umowy o dofinansowanie *Projektu* nastąpiło zwiększenie jego zakresu rzeczowego o kolejne ulice, a tym samym nastąpiło zwiększenie liczby osób planowanych do podłączenia do nowo wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej. Rozszerzenie to było możliwe dzięki oszczędnościom po przetargach, osiągniętych na projekcie pierwotnym, oraz decyzji Ministerstwa Środowiska.

Ponadto, Naczelnik Wydziału Rozwoju i Promocji Urzędu wyjaśnił, iż liczbę użytkowników przewidzianych do podłączenia do nowo wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej ustalano w oparciu o dane z ewidencji ludności, wywiad środowiskowy oraz wizje lokalne w terenie, gdyż nie wszystkie budynki znajdowały się w ewidencji ludności oraz nie wszystkie na etapie składania wniosku o dofinansowanie *Projektu* oraz jego rozszerzania (aneksów do umowy) były już wybudowane.

(dowód: akta kontroli str. 262-265, 1839-1842)

Ustalone
nieprawidłowości

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

³ Umowa nr POIS.01.01.00-00-246/10-00, wraz z trzema aneksami z dnia 27 września 2013 r., 30 lipca 2014 r. oraz 7 maja 2015 r.

⁴ Aneks nr POIS.01.01.00-00-264/10-02.

⁵ Zgodnie z opisem *Projektu*, stanowiącym załącznik nr 5 do aneksu do umowy o dofinansowanie *Projektu* z dnia 30 lipca 2014 r. wskaźnik ten oznaczał liczbę przyrostu RLM w aglomeracji z tytułu wybudowanej sieci (804), w tym 774 RLM pochodzące od mieszkańców oraz 30 RLM pochodzące z działalności prowadzonej przez podmioty gospodarcze. W ten sam sposób tę kwestię ujęto w celach *Projektu* (opisanych za pomocą wskaźników rezultatu) w załączniku nr 5 do aneksu do umowy o dofinansowanie *Projektu* z dnia 7 kwietnia 2015 r.

⁶ Aneks nr POIS.01.01.00-00-264/10-03.

W Urzędzie nie dysponowano wiedzą o lokalizacji planowanej do budowy sieci kanalizacji sanitarnej, wskazanej w propozycjach planów aglomeracji Środa Wielkopolska, stanowiących podstawę do wyznaczenia omawianej aglomeracji, zarówno w 2006 r. przez Wojewodę Wielkopolskiego, jak i w 2014 r. przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego. Powyższe uniemożliwiało zweryfikowanie prawidłowości oszacowania wskazanych w projektach danych co do liczby osób, które miały być objęte planowaną do wybudowania siecią kanalizacji sanitarnej.

(dowód: akta kontroli str. 634-680, 693-714)

Kierownik Referatu Rolnictwa i Ochrony Środowiska (dalej „RiOŚ”) wyjaśnił, m.in. iż: *„z uwagi na brak szczegółowych danych w planie aglomeracji uchwalonym w 2014 r., w zakresie nazw ulic oraz numerów posesji, które były objęte planowaną do wykonania w planie aglomeracji siecią kanalizacji sanitarnej Urząd nie może podać danych dotyczących nazw tych ulic i numerów posesji (...).”* Wyjaśnił także, iż plan aglomeracji Środa Wielkopolska uchwalony w 2006 r. nie zawierał map planistycznych, które mogłyby być podstawą do określenia nazw ulic i numerów posesji planowanych do podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej, tym samym nie ma możliwości wskazania nazw ulic oraz liczby mieszkańców planowanych do podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej.

Burmistrz wyjaśnił m.in., iż *„Referat RiOŚ (...) nie posiada materiałów źródłowych pozwalających oszacować długość sieci kanalizacji sanitarnej oraz przyrost mieszkańców w planie aglomeracji w 2006 r. Wobec powyższego nie posiada wiedzy na ten temat. Plan aglomeracji uchwalony w 2014 r. nie zawiera również nazw ulic wraz z numerami posesji. Ze względu na brak materiałów źródłowych, na podstawie których oszacowano przyrost mieszkańców w Planie aglomeracji na rok 2006, jak też w jego aktualizacji z roku 2014 stwierdzam, że winę za brak tych danych w całości ponoszą pracownicy Referatu RiOŚ. Niepojęte jest dla mnie, że zlecając aktualizację w 2014 r. pracownicy Referatu nie dopilnowali poprawności i rzetelności opracowanego dokumentu, w tym w szczególności nie ujęcia w nim nazw ulic wraz z numeracją posesji, które miały być objęte siecią tej kanalizacji.”*

(dowód: akta kontroli str. 1805-1808, 1823-1831)

W ocenie NIK, opisane wyżej postępowanie było nierzetelne.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, nieposiadanie w Urzędzie wiedzy o lokalizacji, zaplanowanej do budowy na terenie Gminy, nowej sieci kanalizacji sanitarnej oraz związanego z tym przyrostu mieszkańców korzystających z tej sieci, tj. danych ujętych w propozycjach planów aglomeracji Środa Wielkopolska, stanowiących podstawę do wyznaczenia omawianej aglomeracji w 2006 r. i 2014 r., budzi uzasadnione wątpliwości co do rzetelności opracowania tych planów i w praktyce uniemożliwiało realizację zaprogramowanych przedsięwzięć.

2. Zidentyfikowanie w gminie wszystkich nieruchomości, które powinny zostać przyłączone do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej oraz wszystkich mieszkańców i innych użytkowników tych nieruchomości, którzy powinni korzystać z tej sieci

Opis stanu faktycznego

Do czasu rozpoczęcia kontroli, w Urzędzie nie prowadzono pełnej ewidencji, rejestru lub bazy danych o nieruchomościach, zlokalizowanych na terenie Gminy Środa Wielkopolska, których właściciele byli zobowiązani do podłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. W Urzędzie dysponowano *Wykazem nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani do ich podłączenia do istniejącej sieci kanalizacji*

sanitarnej do dnia 31 sierpnia 2015 r., pozyskany na potrzeby kontroli od, nadzorowanego przez gminę, Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej, Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Środzie Wielkopolskiej (dalej „MPECWiK”). Spośród ujętych w tym wykazie 2.754 nieruchomości 2.459 było podłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej. Spośród pozostałych 295 nieruchomości 98 było niezabudowanych lub w trakcie budowy, a w przypadku 197 nieruchomości właściciele nie podłączyli ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, pomimo takiego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 1303-1360, 1789-1796, 1832-1838)

Ponadto w Gminie dysponowano odrębnym wykazem nieruchomości, których właściciele zobowiązani byli do ich podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej budowanej i modernizowanej w ramach *Projektu*. W wykazie tym, według stanu na dzień 20 października 2015 r., uwzględniono 523 nieruchomości, do właścicieli których Burmistrz skierował pismo informujące o konieczności przyłączenia omawianych nieruchomości do zmodernizowanej lub nowo wybudowanej sieci. W wykazie tym zidentyfikowano 141 nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej, w tym ośmiu⁷ nieujętych w wykazie pozyskany od MPECWiK.

(dowód: akta kontroli str. 1303-1304, 1595-1617)

Powyższe wykazy nie zawierały jednej nieruchomości⁸, która powinna zostać podłączona do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej.

(dowód: akta kontroli str. 1307-1349, 1832-1838)

W Urzędzie nie prowadzono ewidencji zbiorników bezodpływowych do gromadzenia nieczystości ciekłych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 1769-1770, 1778-1781, 1789-1796)

W kontrolowanym okresie Burmistrz nie sprawował nadzoru nad realizacją obowiązku opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości, którzy pomimo spoczywającego na nich obowiązku nie podłączyli tych nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej.

(dowód: akta kontroli str. 1784-1786, 1814-1822)

W ramach realizacji *Projektu* zostały wybudowane i oddane do użytkowania dwa odcinki sieci kanalizacji w ul. Ogrodowej i ul. Sadowej, na których założono uzyskanie wskaźnika rezultatu w postaci wzrostu liczby osób korzystających z wybudowanej sieci na poziomie 60 osób. Wszystkie nieruchomości, znajdujące się w obrębie ww. ulic, zostały przyłączone do wybudowanej w ramach *Projektu* sieci kanalizacji sanitarnej.

Na dzień rozpoczęcia kontroli (31 sierpnia 2015 r.) w budynkach przy ul. Ogrodowej i Sadowej, podłączonych do wybudowanej sieci, zamieszkiwało 59 mieszkańców.

Do dnia zakończenia kontroli realizacja *Projektu* nie została zakończona⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1810-1813, 1854-1855, 1907, 1911)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁷ Nieruchomości przy ul. Działkowej.

⁸ Podłączonej nieruchomości przy ul. Kosynierów.

⁹ Na pozostałych ulicach – których mieszkańcy zostali uwzględnieni w planowanym do uzyskania wzroście liczby użytkowników korzystających z podłączenia do wybudowanej w ramach *Projektu* sieci kanalizacji sanitarnej – nie został zakończony proces inwestycyjny budowy tej sieci.

1. W Urzędzie, do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, nie zidentyfikowano wszystkich nieruchomości, które powinny zostać przyłączone do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. Wiedzę o takich nieruchomościach, które nie były objęte realizacją *Projektu* pozyskano od MPECWiK dopiero na potrzeby kontroli NIK. Przeprowadzona w jej toku weryfikacja ustalonych w Urzędzie danych (na próbie dziewięciu ulic¹⁰) wykazała nieuwzględnienie w posiadanych w Urzędzie wykazach jednej nieruchomości, która powinna zostać podłączona do sieci kanalizacji sanitarnej.

(dowód: akta kontroli str.1307-1339,1832-1838)

Naczelnik Wydziału Inwestycji i Zamówień (dalej „liZ”) oraz Kierownik Referatu RiOŚ wyjaśnili m.in., iż Gmina Środa Wielkopolska nie prowadzi na bieżąco wykazu lub rejestru nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani do podłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej na terenie gminy. Rejestr ten Urząd otrzymał na potrzeby kontroli od nadzorowanego przez Gminę Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej Wodociągów i Kanalizacji, które posiada ewidencje nieruchomości zlokalizowanych na terenie Gminy Środa Wielkopolska z podziałem na posesje podłączone i niepodłączone do sieci kanalizacji sanitarnej. Ewidencja ta w toku kontroli okazała się niepełna. Przedstawione przez MPECWiK dane dotyczące nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani do podłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej na terenie Gminy, zawierała błędy ewidencyjne, omyłkowo wpisywano posesje niepodłączone jako podłączone i rejestr ten nie obrazował stanu faktycznego. Ponadto, Naczelnik liZ wyjaśnił, że w ewidencji nieruchomości pominięto również ulice, które posiadają istniejącą sieć kanalizacji sanitarnej. Składający wyjaśnienia zadeklarowali również dokonanie aktualizacji danych dotyczących nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani do podłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej na terenie gminy oraz zwiększenie kontroli w przedmiotowym zakresie nad MPECWiK.

(dowód: akta kontroli str. 1303-1306)

Burmistrz wyjaśnił, iż: *„nie znam przyczyn zaniechania przez Kierownika Referatu Rolnictwa i Ochrony Środowiska obowiązku prowadzenia rejestru/wykazu nieruchomości, których właściciele nie wykonali obowiązku podłączenia do gminnej sieci kanalizacji sanitarnej. Mogę jedynie domniemywać się, że Referat w pracy swej opierał się na danych pozyskiwanych z MPCWiK nie dokonując ich weryfikacji.”*

(dowód: akta kontroli str. 1789-1796)

Zdaniem NIK, zidentyfikowanie w Urzędzie wszystkich nieruchomości, których właściciele pomimo obowiązku, wskazanego w art. 5 ust. 1 pkt 2 *u.c.p.g.*, nie przyłączyli ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, było warunkiem koniecznym do sprawowania przez Burmistrza nadzoru nad tym obowiązkiem w sposób określony w art. 5 ust. 7 *u.c.p.g.* Stwierdzone w toku kontroli zaniedbania, w ocenie NIK, świadczą o nierzetelnym postępowaniu Burmistrza w tym zakresie.

2. W Urzędzie nie prowadzono ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, wymaganej art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 *u.c.p.g.* Burmistrz wyjaśnił, iż: *„zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym i podziałem czynności pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne tutejszego Urzędu - za prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych*

¹⁰ Dwóch odcinków ulic, w śladzie których wybudowano nowe odcinki sieci (ul. Ogrodowa i ul. Sadowa), czterech odcinków ulic z kanalizacją sanitarną zmodernizowaną w okresie objętym kontrolą (ul. Kosynierów, ul. Plantaża, ul. Wrzesińska, ul. Działkowa), trzech odcinków ulic z siecią kanalizacji sanitarnej istniejącą od ponad 10 lat (ul. Szlafka, ul. Słoneczna, ul. Polna)

oczyszczalni ścieków, o której mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, odpowiedzialny jest Referat Rolnictwa i Ochrony Środowiska. Wydałem polecenie by w terminie do dnia 30 listopada 2015 r. została ona zaprowadzona i zweryfikowana z MPECWiK. Stwierdzam, że pomimo ustawowego obowiązku w Gminie dotychczas nie prowadzono:

- Rejestru/wykazu nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani do podłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej;
- ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków;
- ewidencji zbiorników bezodpływowych.

Stąd też wydałem polecenie Kierownikowi referatu Rolnictwa i Ochrony Środowiska, by przy współpracy z Naczelnikiem Wydziału Inwestycji i Zamówień oraz spółki komunalnej MPECWiK w trybie pilnym przystąpili do opracowania ww. ewidencji i rejestrów.”.

Kierownik Referatu RiOŚ jako przyczynę braku prowadzenia rejestrów wskazał nadmiar obowiązków i zadań Referatu.

(dowód: akta kontroli str. 1769-1770, 1778-1781, 1786-1796)

3. Burmistrz, w okresie 2013–2015 (do 31 sierpnia), nie sprawował nadzoru nad realizacją przez właścicieli nieruchomości, którzy pomimo posiadania możliwości nie podłączyli ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej i nadal gromadzili nieczystości ciekłe w zbiornikach bezodpływowych, obowiązków wynikających z art. 5 ust. 1 pkt. 3a i 3b u.c.p.g. w zakresie gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych i prawidłowości pozbywania się tych nieczystości, co stanowiło naruszenie art. 5 ust. 6 u.c.p.g.

Naczelnik Wydziału IiZ wyjaśnił, iż w poszczególnych latach badanego okresu nie podejmowano żadnych działań mających na celu zapewnienie obowiązku opróżniania zbiorników bezodpływowych, których właściciele pomimo obowiązku nie podłączyli nieruchomości sieci kanalizacji sanitarnej i gromadzili nieczystości ciekłe w zbiornikach bezodpływowych, gdyż Gmina nie prowadzi rejestru tych zbiorników, co utrudniało i uniemożliwiało egzekwowanie tego obowiązku.

Burmistrz wyjaśnił, iż Gmina nie podejmowała żadnych działań wobec właścicieli nieruchomości, którzy pomimo ciężącego obowiązku nie podłączyli ich do sieci kanalizacji sanitarnej i nadal gromadzili nieczystości ciekłe w zbiornikach bezodpływowych głównie z powodu nieprowadzenia przez Referat RiOŚ ich rejestru/wykazu, do prowadzenia którego Gmina jest zobowiązana przepisami u.c.p.g. Nie posiadając ewidencji, RiOŚ nie zdiagnozował liczby właścicieli, co do których należało podejmować działania w celu zapewnienia przez nich realizacji obowiązku opróżniania tych zbiorników. Wskazał także, iż brak systematycznej i bieżącej współpracy z MPECWiK w zakresie nieprzyłączonych posesji do kanalizacji dodatkowo powodował niepodejmowanie wobec ich właścicieli jakichkolwiek działań.

(dowód: akta kontroli str. 1814-1822, 1784-1786)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Działania informacyjno-edukacyjne dla zwiększenia w gminie liczby użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej

Opis stanu faktycznego

W objętym kontrolą okresie nie planowano w Urzędzie działań informacyjno-edukacyjnych, mających na celu zwiększenie liczby użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej.

(dowód: akta kontroli str. 1626-1630)

Naczelnik Wydziału Rozwoju i Promocji (dalej „RiP”) wyjaśnił, iż w badanym okresie nie planowano w szczególności działań informacyjno-edukacyjnych, ponieważ obowiązki właścicieli nieruchomości są ujęte w Regulaminie Utrzymania Czystości i Porządku. Wyjaśnił również, iż na etapie realizacji budowy sieci kanalizacji sanitarnej na terenie aglomeracji Środa Wielkopolska, Gmina podejmowała działania informacyjne, mające na celu uświadomienie mieszkańców gminy o obowiązku i korzyściach wynikających z podłączenia posesji do kanalizacji sanitarnej. Naczelnik Wydziału RiP wyjaśnił ponadto, iż nie podejmowano działań ewaluacyjnych, ponieważ nie opracowano planu działań informacyjno-edukacyjnych. Nie mniej na bieżąco analizowane były zestawienia nieruchomości, mających możliwość włączenia do sieci.

(dowód: akta kontroli str. 1626-1630)

W Urzędzie, w latach 2012–2015 (do 12 sierpnia), podejmowano działania informacyjne poprzez zamieszczanie ogłoszeń prasowych o realizowanych inwestycjach oraz umieszczanie informacji w tym przedmiocie na tablicach promocyjnych, ustawianych w ramach realizowanego *Projektu*. W treści ogłoszeń zamieszczonych w lokalnej prasie zawarto dane dotyczące przedmiotu inwestycji wraz z wykazem ulic, które obejmował *Projekt*, dane beneficjanta, wartość projektu, wartość dofinansowania ze środków Funduszu Spójności oraz ogólną informację o finansowaniu inwestycji ze środków wspólnotowych. Informacje dotyczące realizowanych inwestycji w zakresie infrastruktury sanitarnej zamieszczano także na stronie internetowej Urzędu w zakładce *Aktualności*, w biuletynie informacji publicznej oraz w lokalnej prasie. Z analizy publikacji prasowych wynika, iż tematyka czterech z nich odnosiła się do obowiązku właścicieli nieruchomości podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej, pozostałe zaś miały charakter informacji o inwestycji, tj. o zorganizowaniu przetargu, wyborze wykonawcy, utrudnieniach dla mieszkańców, zrealizowaniu i odbiorze poszczególnych etapów inwestycji, planach dotyczących przebudowy, liczbie mieszkańców podłączonych do wybudowanej sieci. W lokalnej prasie oraz na stronach Urzędu nie zamieszczano informacji o możliwościach sfinansowania lub dofinansowania przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej oraz o konsekwencjach dla Gminy, związanych z nieuzyskaniem założonych efektów ekologicznych, w zakresie osiągnięcia wymaganego poziomu przyrostu liczby mieszkańców korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej. Na stronie internetowej Urzędu zamieszczono jedną informację o konsekwencjach dla właścicieli nieruchomości, związanych z niewykonaniem obowiązku ich podłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej.

(dowód: akta kontroli str. 1626-1720)

Łączna wartość wydatków, poniesionych na promocję *Projektu*, wyniosła 23,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1726-1761)

Naczelnik Wydziału RiP wyjaśnił m.in., iż celem podejmowanych przez Gminę działań było przyłączenie wszystkich nieruchomości, zlokalizowanych w obrębie kanalizacji sanitarnej, do wybudowanej sieci i skierowanie ścieków z tych posesji do Gminnej Oczyszczalni Ścieków w Chwałkowie. Wyjaśnił ponadto, iż w wyniku rozbudowy sieci

kanalizacji sanitarnej, a także doraźnych działań informacyjnych wzrosła liczba nieruchomości przyłączanych do kanalizacji sanitarnej. Umowy z właścicielami nieruchomości zawierało MPECWiK. Na dzień 1 stycznia 2013 r. do sieci kanalizacji sanitarnej w granicach aglomeracji było podłączonych 2.191 nieruchomości, natomiast na dzień 31 sierpnia 2015 r. – 2.908 nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 1626-1629)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

4. Działania na rzecz zapewnienia dofinansowania realizacji podłączeń budynków do sieci kanalizacji sanitarnej

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie nie dofinansowywano przedsięwzięć w zakresie podłączeń budynków do sieci kanalizacji sanitarnej ze środków pochodzących z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych. Burmistrz wyjaśnił, iż „Gmina nie określiła zasad dofinansowania przedsięwzięć w zakresie podłączeń budynków do sieci sanitarnej ze środków pochodzących z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, a także zasad udzielania dotacji celowych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Jedną z przyczyn zaniechania określenia cytowanych wyżej zasad jest fakt, iż właściciele nieruchomości zobowiązani do ich przyłączenia do sieci w większości przypadków wywiązują się z tych obowiązków terminowo i bezkolizyjnie. Wykonanie przyłącza do nieruchomości ciąży na właścicielu, który samodzielnie może dokonać wyboru wykonawcy, co w sposób zdecydowany wpływa na obniżenie wysokości kosztów. Nie należy zapominać, że po przyłączeniu docelowo nie ponosi też kosztów wywozu ścieków bytowych ze zbiornika bezodpływowego.”

(dowód: akta kontroli str.1823-1831)

W kontrolowanym okresie Gmina Środa Wielkopolska nie podejmowała działań w celu dofinansowania przedsięwzięć, związanych z podłączaniem budynków do sieci kanalizacji sanitarnej, z krajowych funduszy ekologicznych lub innych zewnętrznych źródeł. Burmistrz wyjaśnił, iż: „Gmina nie występowała o dofinansowanie w zakresie podłączania budynków do sieci kanalizacyjnej ze środków krajowych. Zgodnie z wytycznymi Instytucji Zarządzającej PO liŚ nie ma możliwości uzyskania dofinansowania dla wykonania podłączeń budynków do sieci kanalizacji sanitarnej ze środków UE. Gmina nie zwracała się do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, gdyż według naszej wiedzy wytyczne NFOŚ i WFOŚ umożliwiają uznanie środków kwalifikowanych podłączeń budynków do sieci kanalizacyjnej wyłącznie przy budowie całkowicie nowej sieci kanalizacji sanitarnej, w zakresie której jest kolektor sanitarny, przyłącze do granicy posesji oraz odcinek wewnętrznej sieci na posesji mieszkańca. Tylko w takich przypadkach NFOŚ i WFOŚ może udzielić pożyczki.”. Ponadto, Burmistrz wyjaśnił, iż: „pracownicy Urzędu nie dysponowali wiedzą o możliwości uzyskania dofinansowania do podłączenia nieruchomości do kanalizacji ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska w ramach programu priorytetowego „Dofinansowania przydomowych oczyszczalni ścieków oraz podłączeń budynków do zbiorczego systemu kanalizacji” wiedzieli jedynie o możliwości uzyskania pożyczek z WFOŚiGW na ten cel.”

(dowód: akta kontroli str. 1823-1831, 1839-1842)

W Urzędzie Gminy nie dokonano oszacowania lub rozpoznania potrzeb mieszkańców, zobowiązanych do podłączenia swoich nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, w zakresie pozyskania środków na ten cel z instytucji zewnętrznych.

Burmistrz wyjaśnił, iż nie prowadzono prac związanych z szacowaniem potrzeb mieszkańców w tym zakresie, gdyż w Urzędzie nie dysponowano wiedzą o możliwości uzyskania takiego dofinansowania, jedynie o możliwości uzyskania pożyczek na ten cel. Ponadto, jak wskazał Burmistrz, w Urzędzie posiadano informację o sześciu właścicielach nieruchomości, którzy z powodu braku środków finansowych nie podłączyli ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej.

(dowód: akta kontroli str. 1989-1796, 1839-1842)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wprowadzenie udzielanie dotacji celowych na realizację omawianych zadań ze środków pochodzących z wpływów z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, nie jest obowiązkowe, to jednak stosowanie takiej formy dofinansowania może przyczynić się do wzrostu zainteresowania mieszkańców aglomeracji podłączeniem nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej. Jednocześnie w przypadku osób, które w związku ze skrajnie trudną sytuacją materialną nie są w stanie samodzielnie sfinansować kosztów związanych z podłączeniem, jedynie taka forma dofinansowania może zapewnić w praktyce realizację przez nich obowiązku podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, brak działań Burmistrza na rzecz zapewnienia dofinansowania podłączeń budynków do sieci kanalizacji sanitarnej mógł wpływać na ograniczenie liczby właścicieli nieruchomości decydujących się na wykonanie podłączenia oraz na opóźnienia w realizacji tego obowiązku.

5. Działania związane z egzekwowaniem od właścicieli nieruchomości obowiązku ich przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej

Opis stanu
faktycznego

Do dnia 31 sierpnia 2015 r. w Gminie zidentyfikowano 205 nieruchomości, których właściciele zobowiązani byli do ich podłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. W przypadku 195 nieruchomości¹¹ objętych realizacją *Projektu* Burmistrz wyznaczył właścicielom nieruchomości termin wykonania wskazanego obowiązku lub wyraził zgodę na wykonanie przyłączenia w określonym terminie, tj. do 15 lipca 2015 r. – dla 103 nieruchomości oraz do 30 września 2015 r. – dla 92 nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 1307-1349, 1595-1617)

Burmistrz wyjaśnił, iż: „w celu osiągnięcia wymaganych wskaźników związanych z rozbudową kolektorów sanitarnych na terenie aglomeracji średzkiej w pismach informacyjnych, kierowanych do właścicieli nieruchomości zobowiązanych do podłączenia do sieci, wskazywano termin dwumiesięczny jako termin instrukcyjny i mobilizujący do wcześniejszego przyłączenia nieruchomości do sieci. Działania te były podejmowane w myśl art. 5 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie.”. Burmistrz wyjaśnił także, iż „w związku z rozbudową kolektorów sanitarnych na terenie aglomeracji średzkiej wielu właścicieli nieruchomości zlokalizowanych przy ulicach, w których pobudowano kolektory zwracało się do mnie

¹¹ Według stanu na dzień 20 października 2015 r.

(ustnie, telefonicznie lub pisemnie) o przedłużeniu terminu przyłączenia ze względu m.in. na trudną sytuację finansową, nieuregulowane sprawy własności nieruchomości, czasową nieobecność właścicieli, kłopoty osobiste i zdrowotne. W wielu takich przypadkach wyrażałem zgodę na wydłużenie terminu wykonania tego obowiązku, gdyż stosowanie przymusu administracyjnego uznaję za ostateczność. Jako Burmistrz wyznaję zasadę dobrowolnego regulowania danin publicznych a nie stosowania przymusu. Jest to forma tzw. efektywnej egzekucji.”

(dowód: akta kontroli str. 1350-1360, 1789-1796)

Burmistrz sporadycznie korzystał z możliwości egzekwowania, na drodze administracyjnej, od właścicieli nieruchomości obowiązku ich przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie wszczęto pięć postępowań administracyjnych w tym zakresie. Trzy z prowadzonych postępowań zostały umorzone, zaś w przypadku dwóch właścicieli nieruchomości wydano decyzję nakazującą przyłączenie ich do sieci kanalizacji sanitarnej. W każdym z analizowanych przypadków istniały przesłanki uzasadniające wszczęcie postępowania administracyjnego, zaś wydane decyzje spełniały wymogi formalne określone przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*¹² (zwanej dalej „k.p.a.”). Postępowania administracyjne były prowadzone z zachowaniem procedur określonych przepisami kodeksu postępowania administracyjnego.

Wszyscy właściciele, których dotyczyły prowadzone postępowania, wykonali przyłącza i podpisali umowy na odprowadzanie ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 1350-1360, 1392-1496, 1935-1949)

Burmistrz nie zawiadamiał organów uprawnionych do nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego o popełnieniu, przez właścicieli 205 niepodłączonych nieruchomości, wykroczenia z art. 10 ust. 2 *u.c.p.g.*, a także nie występował do sądu z wnioskami o ukaranie ich w związku z niezrealizowaniem obowiązku, wymienionego w art. 5 ust. 1 pkt 2 *u.c.p.g.* W wyniku interwencji funkcjonariuszy Straży Miejskiej dziewięciu właścicieli nieruchomości, po otrzymaniu pouczenia, wykonało wskazany obowiązek.

(dowód: akta kontroli str. 1350-1360, 1498-1500, 1782-1783.)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz nie wszczywał wobec właścicieli 205 nieruchomości, którzy nie przyłączyli ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, postępowania w sprawie nałożenia obowiązku wykonania ww. przyłączenia w drodze decyzji administracyjnej, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 7 *u.c.p.g.*

(dowód: akta kontroli str. 1392-1497, 1350-1360, 1498-1500, 1782-1783)

Burmistrz wyjaśnił m.in., iż „*Główną przyczyną tego stanu rzeczy jest zaniechanie prowadzenia przez Referat Rolnictwa Ochrony Środowiska rejestru/wykazu nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani do podłączenia do istniejącej sieci. Wobec osób winnych w najbliższym czasie wyciągnę konsekwencje służbowe. Ponadto zobowiązuję się do osobistego nadzoru nad zaprowadzeniem ww. rejestru.”* Wskazał także, iż w stosunku do właścicieli, którzy wbrew obowiązkowi nie podłączyli nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej była prowadzona jedynie działalność informacyjna przez MPECWiK oraz pracowników RiOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 1789-1796)

¹² Dz.U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.

W ocenie NIK, niepodjęcie przez Burmistrza ww. działań w stosunku do wszystkich właścicieli nieruchomości, którzy nie podłączyli ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej było niezgodne z prawem. Zarówno przepisy *u.c.p.g.*, jak i *k.p.a.*, nie dawały Burmistrzowi podstaw do uznaniowego postępowania w przedmiotowym zakresie, co oznacza, że Burmistrz miał obowiązek wszczęcia postępowania w ww. sprawie, w każdym przypadku, gdy zachodziły przesłanki przewidziane w art. 5 ust. 1 pkt 2 *u.c.p.g.*

2. Burmistrz Miasta, w projekcie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Środa Wielkopolska, przyjętym uchwałą Rady Miejskiej w Środzie Wielkopolskiej nr XXXIX/660/2010 z dnia 25 marca 2010 r., wskazał dwumiesięczny termin do wykonania przez właścicieli nieruchomości obowiązku ich przyłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej, pomimo że w art. 5 ust. 1 *u.c.p.g.* nie określono terminu przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej, a obowiązek taki mógł być nałożony jedynie decyzją administracyjną, o której mowa w art. 5 ust. 7 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 1108-1128)

Burmistrz wyjaśnił, iż: „Zaproponowany w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Środa Wielkopolska (Uchwała nr XXXIX/660/2010 Rady Miejskiej w Środzie Wielkopolskiej) dwumiesięczny termin na wykonanie przyłączenia nieruchomości do gminnej sieci kanalizacji sanitarnej został zaaprobowany przez Radę Miejską w Środzie Wielkopolskiej. Terminu tego nie zanegował również w trybie rozstrzygnięcia nadzorczego organ nadzoru.”

(dowód: akta kontroli str. 1789-1796)

Zdaniem NIK, przepisy *u.c.p.g.* nie zawierały podstawy prawnej do wskazania, w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Środa Wielkopolska, terminu przyłączenia nieruchomości do istniejącej lub nowej sieci kanalizacyjnej. Po stworzeniu warunków podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej na jej właścicielu zaczyna ciążyć obowiązek ww. podłączenia. O ile regulacje zawarte w *u.c.p.g.* nie precyzują terminu przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, to wiążący termin wykonania tego obowiązku powinien zostać ustalony decyzją, wydaną przez Burmistrza w tej sprawie, na podstawie art. 5 ust. 7 *u.c.p.g.* Przedmiotowa decyzja staje się wykonalna w dniu, w którym staje się ostateczna, tj. gdy nie przysługuje od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji. Decyzja ostateczna podlega wykonaniu w trybie ustawy z 17 czerwca 1966 r. o *postępowaniu egzekucyjnym w administracji*¹³.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż Burmistrz w trzech decyzjach¹⁴, umarzających wszczęte z urzędu postępowania w sprawie wydania decyzji nakazujących podłączenie nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej, nie wskazał w sposób jednoznaczny stron tych postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 1415-1430, 1452-1469, 1470-1497, 1941-1949)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

¹³ Dz.U. z 2014 r., poz. 1619 z późn. zm.

¹⁴ Dwóch z 20 maja 2015 r. i jednej z 11 czerwca 2015 r.

6. Osiągnięcie zaplanowanego w gminie wzrostu liczby mieszkańców i innych użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej oraz działań organizacyjnych podjętych w tym celu

Opis stanu faktycznego

W obowiązującym, w badanym okresie, regulaminie organizacyjnym Urzędu, żadnej komórce organizacyjnej nie przypisano w sposób jednoznaczny realizacji zadań, dotyczących zapewnienia przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, w szczególności identyfikowania właścicieli nieruchomości, którzy nie przyłączyli ich do tej sieci oraz nakazywania właścicielom nieruchomości, nieprzyłączonym do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, wykonania tego obowiązku w drodze decyzji administracyjnej. Zadań w ww. zakresie nie ujęto także w zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników Urzędu. Jak wykazała niniejsza kontrola, zadania te nie były w Urzędzie w pełni realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 19-143)

W Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych¹⁵ dla aglomeracji Środa Wielkopolska przewidziano uzyskanie w latach 2007–2015 przyrostu liczby mieszkańców korzystających z systemu kanalizacyjnego na poziomie 5.743 osób.

W Urzędzie, w latach 2007–2015, nie ewidencjonowano długości budowanej sieci kanalizacji sanitarnej oraz liczby osób przyłączonych do tej sieci w poszczególnych latach. Burmistrz wyjaśnił, iż ze względu na brak ewidencji osób przyłączonych, jak i długości budowanych sieci, wystąpiły spore rozbieżności w sporządzanych sprawozdaniach z realizacji KPOŚK i to już od roku 2007. Z podanych przyczyn w Gminie nie jest znany faktyczny przyrost liczby mieszkańców korzystających z systemu kanalizacji sanitarnych za lata 2007–2015.

(dowód: akta kontroli str. 1823-1831)

W ramach realizowanego *Projektu*, do czasu zakończenia kontroli, zmodernizowano 10,8 km oraz wybudowano 0,3 km sieci kanalizacji sanitarnej, do której wykonano 535 przyłączy. Do dnia zakończenia kontroli realizacja *Projektu* nie została ukończona.

(dowód: akta kontroli str. 1350-1360)

Komórką odpowiedzialną w Urzędzie za bieżące monitorowanie wzrostu liczby użytkowników korzystających z sieci był Referat Rolnictwa i Ochrony Środowiska, który po uzyskaniu od MPECWiK informacji o podpisaniu umów na odbiór ścieków z mieszkańcami, zobowiązany był do aktualizacji liczby osób podłączonych. Kierownik Referatu RiOŚ wyjaśnił, iż na etapie inwestycji realizowanej w ramach *Projektu* nie zidentyfikowano żadnych zagrożeń, mających wpływ na rozliczenie projektów dofinansowanych ze środków zewnętrznych. Po zakończeniu każdego z etapów inwestycji, weryfikowano liczbę osób podłączonych oraz długość i liczbę wykonanych przyłączy.

(dowód: akta kontroli str. 1350-1360)

Sposób organizacji wykonywania przez Burmistrza Środy Wielkopolskiej zadań z zakresu zapewnienia przyłączenia nieruchomości do miejskiej sieci kanalizacyjnej, a także sposób wykonywania tych zadań, w latach 2013–2015 (do 16 września) nie był przedmiotem wniosków¹⁶ ani kontroli Rady Gminy. Nie odnotowano również w ww. okresie skarg na działania pracowników Urzędu Gminy w związku z realizacją przez

¹⁵ W aktualnie obowiązującej trzeciej aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych zatwierdzonej przez Radę Ministrów w dniu 1 lutego 2011 r. i opublikowanej w obwieszczeniu Ministra Środowiska z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie ogłoszenia aktualizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych – M.P. Nr 62, poz. 589.

¹⁶ Składanych w trybie art. 241 k.p.a.

nich omawianych zadań. W kontrolowanym okresie złożono jedną skargę na działania Burmistrza w związku z realizacją przez niego zadań z zakresu zapewnienia przyłączenia nieruchomości do gminnej sieci kanalizacji sanitarnej mieszkańców i innych użytkowników. Skarga ta, po rozpatrzeniu przez Radę Miejską została uznana za niezasadną.

(dowód: akta kontroli str. 183-239, 1350-1360, 1814-1822)

Radni Gminy nie składali, w latach 2013–2015 (do 16 września), interpelacji na temat budowy (rozbudowy) sieci kanalizacji sanitarnej oraz uzyskania zaplanowanego w gminie przyrostu mieszkańców i innych użytkowników korzystających z tej sieci. Do Burmistrza wpłynął wniosek jednego radnego w przedmiocie ustalenia konsekwencji jakie grożą Gminie w wypadku nieosiągnięcia wymaganego poziomu jej skanalizowania. W odpowiedzi Burmistrz wskazał, jakie działania podejmuje Gmina w celu skanalizowania miasta w jak największej części.

(dowód: akta kontroli str.183-184, 240-261)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu, obowiązującym w badanym okresie, żadnej komórce nie przypisano obowiązku realizacji zadań Burmistrza w zakresie identyfikowania właścicieli nieruchomości, którzy nie przyłączyli ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej oraz nakazywania właścicielom nieruchomości, nieprzyłączonym do tej sieci, wykonania tego obowiązku w drodze decyzji administracyjnej (art. 5 ust. 7 u.c.p.g). Zadań tych nie przypisano także żadnemu pracownikowi Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 19-98, 117-143)

Burmistrz wyjaśnił, iż: „*W strukturze organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Środzie Wielkopolskiej, stanowiącej załącznik do Regulaminu Organizacyjnego, nie wskazano komórki organizacyjnej realizującej zadania z zakresu planowania i przyłączania do gminnej sieci kanalizacji sanitarnej mieszkańców i innych użytkowników, gdyż takowej nie wyodrębniono. Zadania będące przedmiotem kontroli wykonują pracownicy Wydziału Inwestycji i Zamówień, Referatu Rolnictwa i Ochrony Środowiska a także Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej, Wodociągów i Kanalizacji oraz w ograniczonym zakresie Zakład Gospodarki Komunalnej (w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych). Ponadto, Burmistrz wyjaśnił, iż w zakresach czynności poszczególnych pracowników komórek odpowiedzialnych za realizację ww. zadań nie dokonano szczegółowego podziału kompetencji i odpowiedzialności. Mając na uwadze podnoszone (...) wątpliwości oraz uwagi zgłaszane przez Sekretarza Miasta, w ramach kontroli zarządczej, rozważam przeprowadzenie audytu w celu ustalenia zasadności wyodrębnienia w strukturze Urzędu komórki koordynującej zadania będące przedmiotem kontroli*”.

(dowód: akta kontroli str. 1789-1804)

Zdaniem NIK, nieprzypisanie ww. zadań żadnej komórce organizacyjnej oraz żadnemu pracownikowi Urzędu, było postępowaniem nierzetelnym i mogło być przyczyną braku lub niepełnej ich realizacji w okresie objętym kontrolą.

2. W sprawozdaniach z realizacji KPOŚK w latach 2007–2014 zawarto nierzetelne dane w zakresie liczby rzeczywistych mieszkańców podłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej, przyrostu mieszkańców korzystających z sieci, liczby przydomowych oczyszczalni ścieków, prowadzenia ewidencji zbiorników

bezodpływowych oraz długości wybudowanej i oddanej do użytkowania sieci kanalizacji sanitarnej w danym roku sprawozdawczym. I tak:

- a) w sprawozdaniach za 2011 r. i 2012 r. wskazano, iż liczba przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie aglomeracji wynosi odpowiednio 12 i 25, w sytuacji gdy na terenie objętym aglomeracją nie zlokalizowano przydomowych oczyszczalni ścieków;

(dowód: akta kontroli str. 1201-1223)

- b) w sprawozdaniach za lata 2013–2014 podano informację, iż Gmina prowadzi ewidencję zbiorników bezodpływowych, w sytuacji gdy ewidencja ta faktycznie nie była w tym okresie prowadzona;

(dowód: akta kontroli str. 1224-1248)

- c) w sprawozdaniu za 2008 r. wykazano liczbę mieszkańców korzystających z sieci jako 160.921, w sytuacji gdy liczba mieszkańców korzystających z sieci w poprzednim oraz kolejnym roku sprawozdawczym była wielokrotnie mniejsza i wynosiła 16.781 w 2007 r. oraz 16.865 w 2009 r.;

- d) w sprawozdaniu za 2011 r. wykazano na koniec roku liczbę mieszkańców korzystających z sieci o 536 osób mniejszą niż w roku 2010, w sytuacji gdy w 2011 r. uzyskano przyrost mieszkańców korzystających z tej sieci na poziomie 123 osób;

- e) w sprawozdaniu za 2012 r. wykazano na koniec roku liczbę mieszkańców korzystających z sieci o 2778 osób większą niż w roku 2011, w sytuacji gdy w 2012 r. uzyskano przyrost mieszkańców korzystających z tej sieci na poziomie 333 osób;

- f) w sprawozdaniu za 2013 r. wykazano na koniec roku liczbę mieszkańców korzystających z sieci o 3358 osób mniejszą niż w roku 2012, w sytuacji gdy w 2013 r. uzyskano przyrost mieszkańców korzystających z tej sieci na poziomie 993 osób.

(dowód: akta kontroli str. 1140-1236, 1856)

- g) w sprawozdaniach za poszczególne lata okresu 2010–2014 błędnie określono długości wybudowanej i oddanej do użytkowania sieci kanalizacji sanitarnej w danym roku sprawozdawczym, podając, iż we wskazanym okresie wybudowano odpowiednio 0,8 km, 1,5 km, 5,8 km, 6 km, 5,4 km sieci, w sytuacji gdy we wskazanym okresie wybudowano jedynie 0,4 km sieci 2012 r. oraz 0,3 km sieci w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1180-1249, 1811-1813)

Kierownik Referatu RiOŚ wyjaśnił m.in., iż: „na terenie aglomeracji w latach 2007–2015 nie było i nie ma przyzagrodowych oczyszczalni ścieków. Błędny zapis wynika z nieprawidłowego odczytania granic aglomeracji zakreślonych na mapie (...)”. Ponadto wyjaśnił, iż: „informacje jakie posiada Urząd Miejski w Środzie Wielkopolskiej w temacie zbiorników bezodpływowych nie stanowią rejestru, wobec tego informacje zawarte w KPOŚK za 2013 r. i 2014 r. o prowadzeniu ww. rejestru są błędnie podane.”. Wskazał również, iż dane dotyczące długości wybudowanej sieci, pozyskane z innych komórek Urzędu, na potrzeby sporządzania sprawozdań z KPOŚK, okazały się danymi nieprawidłowymi.

(dowód: akta kontroli str. 1843-1844, 1847-1848)

Burmistrz wyjaśnił m. in., iż: „ze względu na brak ewidencji osób przyłączonych, jak i długości budowanych sieci prowadzonych przez pracowników tutejszego

Urzędu wystąpiły spore rozbieżności w sporządzanych sprawozdaniach z realizacji KPOŚK i to już od roku 2007. Stąd też (...) zawarto umowę na sporządzenie aktualizacji Planu aglomeracji w 2014 roku, m.in. w celu sprostowania występujących błędów w przekazywanych Marszałkowi Województwa sprawozdaniach, jak również ustalenie rzeczywistego stanu faktycznego zarówno dotyczących długości sieci nowo wybudowanych i modernizowanych, jak i ilości osób korzystających z tych sieci na dzień 31 grudnia 2013 roku. (...).” Dodał ponadto, że pytania kierowane w toku kontroli NIK do pracowników Urzędu „potwierdzają, że dokonana aktualizacja w żaden sposób nie wpłynęła na uwiarygodnienie danych niezbędnych do sprawozdań z realizacji KPOŚK.”. Z ww. powodów, jak wyjaśnił Burmistrz, „w Gminie nie jest znany faktyczny przyrost liczby mieszkańców korzystających z systemu kanalizacji sanitarnej za lata 2007-2015.”. Burmistrz wyjaśnił także, iż: „(...) nie ma żadnego wytłumaczenia, ani usprawiedliwienia nieterminowego i nierzetelnego sporządzania sprawozdań z realizacji KPOŚK za lata 2007–2014. Stąd też wyjaśniam, iż wobec osób winnych zaniedbań zostaną wyciągnięte konsekwencje służbowe, a obowiązki związane z rzetelnym i prawidłowym opracowaniem sprawozdań zostaną przekazane do Wydziału Inwestycji i Zamówień tutejszego Urzędu.”.

(dowód: akta kontroli str. 1823-1831)

W ocenie NIK, przekazanie w sprawozdaniach z realizacji KPOŚK danych niezgodnych ze stanem faktycznym było działaniem nierzetelnym.

3. W materiałach, przekazanych przez Burmistrza właściwym organom¹⁷ na potrzeby drugiej i czwartej aktualizacji KPOŚK, zawarto nierzetelne dane w zakresie planowanego do uzyskania przyrostu mieszkańców, którzy będą korzystać z projektowanej sieci, a w materiałach przekazanych na potrzeby czwartej aktualizacji KPOŚK, dodatkowo w zakresie długości planowanej do budowy sieci kanalizacji sanitarnej. I tak:

- a) w materiałach przekazanych w lipcu 2007 r. na potrzeby drugiej aktualizacji KPOŚK przyrost liczby mieszkańców rzeczywistych, którzy skorzystają z usług kanalizacyjnych w wyniku wybudowania sieci w latach 2007–2010, oszacowano na poziomie 6.764, w sytuacji gdy w planie aglomeracji stanowiącym podstawę wyznaczenia aglomeracji Środa Wielkopolska w 2006 r., zaplanowany przyrost liczby mieszkańców w latach 2007–2010 wynosił 5.264;

(dowód: akta kontroli str. 641-642, 1250-1263)

- b) w materiałach, przekazanych w październiku 2014 r. na potrzeby czwartej aktualizacji KPOŚK, wskazano, m.in.:

- długość sieci kanalizacyjnej planowanej do budowy w latach 2014–2015, na poziomie 8,6 km, w sytuacji gdy w ramach realizowanego w tym czasie *Projektu* planowano wybudowanie jedynie 3,8 km tej sieci;
- przyrost liczby rzeczywistych mieszkańców, którzy skorzystają z usług kanalizacyjnych w wyniku wybudowania sieci, na poziomie 1632 mieszkańców, w sytuacji gdy zgodnie ze wskaźnikami określonymi w *Projekcie* do nowo budowanej sieci miały być przyłączone jedynie 774 osoby.

(dowód: akta kontroli str.556, 570, 1283-1292, 1811-1813)

Burmistrz wyjaśnił, iż przyczyną rozbieżności w zakresie wielkości przyrostu liczby mieszkańców, zaplanowanego do uzyskania w latach 2007–2010,

¹⁷ W 2007 r. Wojewodzie Wielkopolskiemu, a w 2014 r. Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego.

wskazanego w dokumentach stanowiących podstawę wyznaczenia aglomeracji w 2006 r. oraz w materiałach przekazanych w 2007 r. na potrzeby drugiej aktualizacji KPOŚK, był brak rzetelności i staranności w wykonywaniu obowiązków służbowych przez podległych mu pracowników. Burmistrz wyjaśnił również, iż: „nie mam żadnego wytłumaczenia dlaczego dla potrzeb IV aktualizacji KPOŚK z 2014 roku wskazano długość sieci planowanej do budowy w latach 2014–2015 na poziomie 8,6 km w sytuacji, gdy w ramach Programu „Rozbudowa kolektorów sanitarnych z odbudową ulic aglomeracji Środa Wielkopolska” w latach 2013–2015 planowano wybudowanie jedynie 3,85 km sieci. Podobnie przedstawia się sytuacja odnośnie przyrostu liczby rzeczywistych mieszkańców, którzy skorzystają z usług kanalizacyjnych w wyniku wybudowania sieci na poziomie 1 632 osób w sytuacji, gdy zgodnie z projektem miały być przyłączone jedynie 774 osoby.”.

(dowód: akta kontroli str. 1823-1831)

W ocenie NIK, było to postępowanie nierzetelne.

4. Sprawozdania z realizacji KPOŚK za lata 2007–2009 zostały przedłożone właściwemu organom¹⁸: w dniu 21 marca 2008 r. za rok 2007; 16 marca 2009 r. za rok 2008, 11 marca 2010 r. za rok 2009, tj. z przekroczeniem terminu, określonego w 43 ust. 3c ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne¹⁹, na dzień 28 lutego, tj. odpowiednio o 10, 14 i 10 dni.

(dowód: akta kontroli str. 1140-1179, 1201-1210, 1223)

Burmistrz wyjaśnił, że: „Nie ma żadnego wytłumaczenia i usprawiedliwienia nieterminowego i nierzetelnego sporządzania sprawozdań z realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych za lata 2007-2011 w myśl art. 43 ust. 3c ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. prawo wodne – jestem zobowiązany do przedkładania Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego, corocznie nie później niż do 28 lutego informacji, o których mowa w art. 43 ust. 3b pkt 2-4, za rok ubiegły. Nie byłem zorientowany, że przedmiotowe sprawozdania są mi przekazywane po obowiązującym terminie (...). Nie informował mnie również o przyczynach tych opóźnień Kierownik Referatu RiOŚ, a tym bardziej nie sygnalizował trudności w uzyskaniu informacji niezbędnych do sporządzania sprawozdań z realizacji KPOŚK. Wobec osób winnych zaniedbań zostaną wyciągnięte konsekwencje służbowe.”.

(dowód: akta kontroli str. 1814-1822)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o:

- 1) podjęcie działań w celu rzetelnego zidentyfikowania na terenie miasta Środy Wielkopolskiej wszystkich właścicieli nieruchomości, którzy nie wykonali obowiązku ich przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej;

¹⁸ Za rok 2007 Wojewodzie Wielkopolskiemu, a za lata 2008-2009 Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego.

¹⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 469 z późn. zm.

²⁰ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.

- 2) bezzwłoczne podjęcie działań w celu egzekwowania, na drodze administracyjnej, od właścicieli nieruchomości obowiązku ich przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej;
- 3) sprawowanie nadzoru, nad realizacją przez właścicieli nieruchomości, którzy nie przyłączyli ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, obowiązków wynikających z art. 5 ust. 1 pkt 3a i 3b u.c.p.g. w zakresie gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych i prawidłowości pozbywania się tych nieczystości;
- 4) prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków;
- 5) skorygowanie sprawozdań z realizacji KPOŚK za lata 2007–2014 w zakresie zawartych w nich nierzetelnych danych oraz przedłożenie tych korekt Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego;
- 6) podjęcie działań w celu weryfikacji poprawności danych, przekazanych Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego na potrzeby czwartej aktualizacji KPOŚK, dotyczących długości sieci kanalizacyjnej, planowanej do budowy w latach 2014–2015, na terenie aglomeracji Środa Wielkopolska oraz planowanego w związku z tym przyrostu liczby mieszkańców, którzy skorzystają z tej sieci i w przypadku ich korekty poinformowanie o tym fakcie Marszałka Województwa Wielkopolskiego;
- 7) podjęcie działań w celu weryfikacji poprawności opracowania planu aglomeracji, w zakresie lokalizacji planowanej do budowy na terenie Gminy nowej sieci kanalizacji sanitarnej oraz związanego z tym przyrostu mieszkańców korzystających z sieci, stanowiącego podstawę jej wyznaczenia w 2014 r. przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego i w przypadku korekty ww. planu poinformowanie o tym fakcie Marszałka Województwa Wielkopolskiego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 11 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Kontroler:

Dyrektor
Anna Krzywicka

Emilia Dolecka
Inspektor k.p.

