



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.022.04.2015

P/15/053

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/053 – Działania organów gmin na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Maria Mieszalska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96967 z 16 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Gniewino (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Walczak, Wójt Gminy Gniewino (dalej: „Wójt”) (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, działania podejmowane w Urzędzie na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 29 października 2015 r., jako niewystarczające, ponieważ:

- nie sprawowano w sposób właściwy nadzoru nad realizacją przez właścicieli nieruchomości obowiązku przyłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji, o którym mowa w art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach² (dalej: „ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”), ponieważ w Urzędzie nie posiadano informacji o nieruchomościach, których właściciele byli zobowiązani do przyłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, co m.in. utrudniało ocenę stanu realizacji przez właścicieli nieruchomości obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy,
- nie monitorowano bieżącego stopnia osiągnięcia wzrostu użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej zaplanowanego w propozycji planu aglomeracji.

Ponadto w Urzędzie nie prowadzono ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Powyższej oceny nie zmienia prawidłowe oszacowanie planowanego do uzyskania w Gminie wzrostu liczby użytkowników projektowanej sieci kanalizacji sanitarnej.

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 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Oszacowanie planowanego do uzyskania w Gminie wzrostu liczby użytkowników projektowanej sieci kanalizacji sanitarnej, w tym na etapie wnioskowania o środki UE na budowę ww. sieci

Opis stanu faktycznego

1.1. Propozycja planu aglomeracji³ Gniewino przygotowana została w dniu 30 sierpnia 2011 r.⁴ W propozycji uwzględniono budowę nowej sieci kanalizacji sanitarnej. W oparciu o powyższą propozycję Sejmik Województwa Pomorskiego wyznaczył 27 lutego 2012 r. aglomerację Gniewino.

Ustalona w ww. dokumentach równoważna liczba mieszkańców aglomeracji (RLM)⁵ wyniosła 15.594, z tego 1.881 miało zostać objętych projektowaną siecią kanalizacji sanitarnej, w tym:

- 1.279 mieszkańców zameldowanych na pobyt stały, zgodnie z danymi wynikającymi z rejestru mieszkańców, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁶,
- 40 turystów, co ustalono na podstawie liczby miejsc noclegowych wskazanych przez prowadzącego działalność,
- 562 uczniów, osób zatrudnionych w szkole, handlu, usługach i przedsiębiorstwach, co ustalono na podstawie danych wskazanych przez prowadzących te działalności oraz instytucje.

Z wyjaśnień Kierownika Referatu Rozwoju Gminy, Infrastruktury i Środowiska Urzędu, działającego z upoważnienia Wójta (dalej: „Kierownik RGIS”) wynika, że obowiązujące w okresie opracowywania propozycji przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji⁷ nie precyzowały metodyk szacowania powyższej liczby RLM, ponadto nie istniały jednoznaczne wytyczne w tym zakresie. W wyjaśnieniach wskazano, iż mając na uwadze, że rozliczenie zaplanowanego wzrostu liczby użytkowników wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej, nastąpi po kilku latach od utworzenia aglomeracji, co związane było m.in. z czasem niezbędnym na zrealizowanie zaplanowanych inwestycji nie uwzględniono danych, których wartość była niepewna i trudna do oszacowania w przyszłości, tj. danych o ówczesnej liczbie mieszkańców czasowo zameldowanych (dłużej niż 3 miesiące) oraz prognoz demograficznych. W związku z powyższym szacując RLM kierowano się przede wszystkim właściwym ustaleniem ładunku zanieczyszczeń dla prawidłowego funkcjonowania sieci kanalizacji sanitarnej i oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 5-81, 90-95)

1.2. W badanym okresie w Urzędzie nie realizowano projektów dotyczących budowy nowej sieci kanalizacji sanitarnej współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, natomiast taki projekt zrealizowała jednoosobowa spółka Gminy – Gniewińskie Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o. o. w Kostkowie (dalej: „Spółka”). Spółka złożyła wniosek o uzyskanie dofinansowania ze środków Unii Europejskiej

³ Zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne Dz. U. z 2015 r., poz. 469 ze zm.), przez aglomerację należy rozumieć teren, na którym zaludnienie lub działalność gospodarcza były wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków komunalnych albo do końcowego punktu zrzutu tych ścieków.

⁴ Ostatnią według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli (18 września 2015 r.).

⁵ Zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, przez równoważną liczbę mieszkańców należy rozumieć ładunek substancji organicznych biologicznie rozkładalnych wyrażonych, jako wskaźnik pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania na tlen (BZT5) w ilości 60 g tlenu na dobę.

⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 388 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 137, poz. 922.

budowy nowej sieci kanalizacji sanitarnej zaplanowanej w ww. aglomeracji, tj. projektu pn. „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przepompowniami ścieków oraz przyłączami energetycznymi i wodociagowymi w miejscowościach Chynowie, Kostkowo, Tadzino, Jęczewo, Lisewo w gminie Gniewino” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013⁸ (dalej: „projekt Chynowie-Lisewo”).

Z uzyskanej od Prokurenta Spółki, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK⁹, informacji oraz wniosku o dofinansowanie wynika, że w ramach realizacji projektu zakładano podłączenie do sieci 314 osób.

Powyższy projekt zakładał wybudowanie sieci kanalizacji sanitarnej zastępującej zbiornik bezodpływowy i skierowanie gromadzonych w nim ścieków do oczyszczalni. W zbiorniku gromadzono ścieki z nieruchomości objętych istniejącą wcześniej siecią kanalizacji sanitarnej, a zmodernizowaną w 2012 r. niemniej jednak bez możliwości odprowadzania ścieków do oczyszczalni. W związku z powyższym liczba osób, którą zakładano podłączyć do nowo wybudowanej sieci stanowiła liczbę osób, które zamieszkiwały nieruchomości przyłączone do sieci kanalizacji sanitarnej odprowadzającej ścieki do zbiornika bezodpływowego.

Powyższą liczbę Spółka ustaliła na podstawie danych uzyskanych od Urzędu o liczbie osób zameldowanych na pobyt stały w całej miejscowości, której dotyczył projekt, po pomniejszeniu o liczbę osób zameldowanych na pobyt stały w nieruchomościach, które nie zostały przyłączone do sieci kanalizacji sanitarnej (nie rozróżniając przy tym czy istniała możliwość przyłączenia do sieci, czy nie). Nie uwzględniono natomiast danych o osobach czasowo zameldowanych, osobach czasowo przebywających na tym terenie oraz prognoz demograficznych.

Z wyjaśnień Kierownika RGIS, wynika, że w Urzędzie nie nadzorowano Spółki w zakresie rzetelności oszacowania planowanego do uzyskania wzrostu użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej wykazanego przez Spółkę we wniosku o dofinansowanie projektu, a zatem i w umowie o jego dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 74-179, 211-218, 253-273, 608-614, 626-629)

Wymagana w umowie¹⁰ o dofinansowanie liczba osób podłączonych do wybudowanej sieci warunkująca rozliczenie projektu była zgodna z liczbą ustaloną we wniosku o dofinansowanie, ponieważ stanowił on załącznik do umowy i jej aneksów.

W Urzędzie nie zaplanowano liczby mieszkańców, która miała zostać objęta projektowaną siecią kanalizacji sanitarnej w ramach ww. projektu – w propozycji planu aglomeracji nie wskazano projektów, w ramach, których zakładano osiągnięcie planowanego wzrostu użytkowników sieci.

(dowód: akta kontroli str. 8-65, 74-179)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹¹, że prawidłowo wykazano w propozycji planu aglomeracji planowany do uzyskania wzrostu użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej.

⁸ Oś Priorytetowa 8. Lokalna infrastruktura podstawowa. Działanie 8.2 Lokalna infrastruktura ochrony środowiska.

⁹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

¹⁰ Nr UDA-RPPM.08.02.00-00-020/11-00 z 11 grudnia 2012 r. oraz aneksie Nr UDA-RPPM.08.02.00-00-020/11-01 z 10 czerwca 2013 r. i Nr UDA-RPPM.08.02.00-00-020/11-02 z 4 października 2013 r.

¹¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

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

2.1. W Urzędzie nie posiadano informacji o liczbie nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani do przyłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, ani ile spośród nich zostało przyłączonych do tej sieci.

Na terenie Gminy było, według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli, 545 nieruchomości¹², co do których Urząd nie posiadał informacji, czy właściciele byli zobowiązani do przyłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej.

W ww. nieruchomościach zameldowane były 3.534 osoby, w tym 3.430 na pobyt stały i 104 czasowo (powyżej trzech miesięcy).

Z wyjaśnień Kierownika RGIS wynika, że w Urzędzie nie identyfikowano nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani do przyłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, i do dnia zakończenia kontroli (29 października 2015 r.), pomimo podjęcia współpracy ze Spółką, która w ocenie Urzędu posiadała dane niezbędne do prawidłowej ich identyfikacji nie posiadała danych w ww. zakresie. Ponadto wyjaśniono, że Urząd nie dysponował dokumentami lub elektronicznymi bazami (np. mapami), na podstawie, których można było dokonać takiej identyfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 74-179, 211-273)

W Gminie nie prowadzono ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Niemniej jednak w Urzędzie pomimo braku ww. ewidencji przeprowadzano kontrole częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, jak również sposób pozbywania się ścieków z przydomowych oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 274-299)

Z uzyskanej od Prezesa Spółki w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK informacji wynika, że w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 27 października 2015 r. Spółka wydała 31 warunków technicznych na wykonanie przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej, z tego 15 nieruchomości zostało faktycznie przyłączonych (w terminie od około jednego miesiąca do prawie dwóch lat od wydania tych warunków), a 16 nie zostało przyłączonych.

(dowód: akta kontroli str. 96-102)

2.2. Urząd nie dysponował danymi o liczbie osób zamieszkujących nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani do przyłączenia ich do sieci kanalizacji sanitarnej podłączonej do sieci wybudowanej w ramach projektu Chynowie-Lisewo, ile osób zamieszkiwało nieruchomości przyłączone do tej sieci oraz ile osób zamieszkiwało nieruchomości, których właściciele nie przyłączyli ich do sieci, pomimo takiego obowiązku.

Powyższe wynikało z nieidentyfikowania w Urzędzie ww. nieruchomości, co opisano w punkcie 2.1. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 74-179, 211-273)

¹² Na podstawie danych wynikających z rejestru mieszkańców.

Na podstawie informacji i dokumentów uzyskanych od Prokurenta Spółki ustalono, że liczba mieszkańców, zamieszkujących planowane do podłączenia do sieci nieruchomości na etapie aplikowania o środki – 314 była o cztery wyższa od liczby faktycznie zamieszkujących (310 osób) nieruchomości przyłączone do tej sieci według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli. Według Prokurenta Spółki powyższa różnica związana była z migracją mieszkańców oraz ujemnym wzrostem naturalnym. Wskazane liczby dotyczyły wyłącznie osób zameldowanych na stałe na terenie nieruchomości, które zostały przyłączone do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, ponieważ na terenie tych nieruchomości nie zamieszkiwały osoby zameldowane na pobyt czasowy (powyżej trzech miesięcy).

(dowód: akta kontroli str. 96-102)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie sprawowano w sposób właściwy nadzoru nad realizacją przez właścicieli nieruchomości obowiązku przyłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, o którym mowa w art. 5 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powyższe spowodowane było nieposiadaniem przez Urząd informacji o nieruchomościach, których właściciele byli zobowiązani do przyłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. Zdaniem NIK brak danych w powyższym zakresie utrudniał ocenę stanu realizacji przez właścicieli nieruchomości obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, a także utrudniał ewentualną realizację przez Wójta obowiązku, o którym mowa w art. 5 ust. 7 tej ustawy, tj. w przypadku stwierdzenia nieprzyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej wydania stosownej decyzji administracyjnej.

Z wyjaśnień Kierownika RGIS wynika, że przeprowadzono kontrole, w celu weryfikacji przestrzegania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, niemniej jednak nie dotyczyły one nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani do przyłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. W Urzędzie nie posiadano informacji, czy na terenie Gminy istniały nieruchomości, których właściciele nie dopełnili obowiązku przyłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. Z wyjaśnień Kierownika RGIS wynika, że w Urzędzie nie identyfikowano nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani do przyłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, ponieważ nie prowadzono ewidencji zbiorników bezodpływowych. Ponadto wskazano, że realizację ww. zadania oraz prowadzenie ww. ewidencji, chociaż w sposób nieprecyzyjny powierzono pracownikowi Referatu na stanowisku podinspektora ds. ochrony środowiska. Kierownik wyjaśnił, że w ramach zakresu czynności powierzono ww. pracownikowi sprawy związane m.in. z utrzymaniem czystości i porządku w gminach. Sporządzając zakres czynności nie stwierdził potrzeby precyzowania zakresu czynności poprzez cytowanie obowiązków wynikających z ustawy, a w ramach sprawowanego nadzoru nad pracownikiem (w ramach m.in. kontroli wewnętrznych i kontroli zarządczej) do czasu wszczęcia niniejszej kontroli NIK nie stwierdził nieprawidłowości w tym zakresie. Od 21 sierpnia 2015 r. (tj. w całym okresie trwania kontroli od 18 września 2015 r. do 29 października 2015 r.) pracownik pozostawał na zwolnieniu lekarskim, zatem nie uzyskano od Niego wyjaśnień w tym zakresie. Kierownik uważał, że, pomimo, iż nie zobowiązano do tego w sposób bezpośredni Spółki, realizowała to zadanie w ramach powierzonych jej zadań własnych Gminy związanych z kanalizacją, w tym w związku z eksploatacją, budową i rozbudową sieci kanalizacji sanitarnej.

(dowód: akta kontroli str. 74-89, 211-273, 300-303, 383-504, 620-628)

2. W Gminie nie prowadzono ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, pomimo że zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gminy prowadzą ww. ewidencje w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej oraz kontroli częstotliwości ich opróżniania a w przypadku przydomowych oczyszczalni również sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych.

Z wyjaśnień Kierownika GRIS wynika, że planując i realizując inwestycje związane z budową sieci kanalizacji sanitarnej brano pod uwagę całe miejscowości i ich usytuowanie względem oczyszczalni ścieków oraz istniejących już sieci kanalizacji sanitarnej. Ponadto wskazano, że pracownik Gminy przeprowadzał kontrole (podejmowane z własnej inicjatywy oraz dokonywane przez Straż Gminną) częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, jak również sposób pozbywania się ścieków z przydomowych oczyszczalni ścieków. Niemniej jednak kontrole te nie dotyczyły nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani do przyłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. Takiej nieruchomości nie dotyczyła również decyzja o zastępczym opróżnianiu zbiornika bezodpływowego, wydana w wyniku postępowania wszczętego w związku ze złożoną skargą, która wpłynęła do Urzędu.

Jak wynika z wyjaśnień Kierownika RGIS Gmina nie posiadała wiedzy o właścicielach nieruchomości, którzy gromadzili nieczystości ciekłe w zbiornikach bezodpływowych, pomimo obowiązku przyłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej.

W ocenie NIK podejmowanie ww. działań nie zwalniało Gminy z obowiązku prowadzenia ww. ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 274-303)

Ocena cząstkowa

W Urzędzie nie posiadano informacji o nieruchomościach, których właściciele byli zobowiązani do przyłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej.

3. Ocena działań informacyjno-edukacyjnych dla zwiększenia w gminie liczby użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2013-2015 (do 29 października) nie zaplanowano działań informacyjno-edukacyjnych dla zwiększenia liczby użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej. Jak wynika z wyjaśnień Kierownika RGIS uznano, że właściciele nieruchomości wypełnili swój obowiązek po wybudowaniu sieci kanalizacji sanitarnej, a w przypadku, gdy przy istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej właściciel nieruchomości wybudował nowy budynek, zrealizował ten obowiązek wynikający również z zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli str. 74-81, 304-370)

3.2. Zgodnie z umową o dofinansowanie w ramach realizacji projektu Chynowie-Lisewo Spółka przeprowadziła akcję szkoleniową, informacyjną i promocyjną. Celem akcji było uświadomienie mieszkańcom korzyści płynących z prawidłowego gospodarowania ściekami, zagrożeń związanych z niekontrolowanym ich zrzutem do środowiska oraz zachęcenie mieszkańców do korzystania z gminnej infrastruktury kanalizacyjnej. Z dokumentów uzyskanych od Spółki wynika, że w ramach ww. akcji rozdystrybuowano plakaty i ulotki oraz zorganizowano spotkanie

informacyjne, w którym uczestniczyło 101 osób, tj. 101% z zaplanowanej liczby 100 uczestników.

Ponadto Spółka dokonała promocji projektu poprzez m.in. postawienie tablic informacyjnych w okresie wdrażania projektu i tablic pamiątkowych po jego zakończeniu, zamieszczenie informacji o projekcie w prasie lokalnej, na stronie internetowej Spółki, na portalu internetowym oraz w telewizji regionalnej.

Z wyjaśnień Kierownika RGIS wynika, że pracownicy Urzędu nie współpracowali ze Spółką i nie nadzorowali jej działań związanych z przeprowadzoną akcją, ponieważ Inwestorem i Beneficjentem projektu była Spółka. Ponadto w ramach realizacji projektu nie wymagano przeprowadzenia ewaluacji tej akcji, uznano, że informacje przekazano mieszkańcom efektywnie i wystarczająco, a pracownicy Urzędu nie mieli obowiązku sprawowania kontroli nad jej efektami.

Gmina nie poniosła kosztów działań informacyjno-edukacyjnych. Na realizację ww. akcji Spółka wydatkowała 13,0 tys. zł brutto, z czego kwota 9,3 tys. zł została sfinansowana z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007 – 2013, a kwota 3,7 tys. zł ze środków własnych Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 74-81, 112-179, 304-321)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wójt nie sporządził gminnego programu ochrony środowiska, który obejmował okres od 1 stycznia 2012 r. do 30 sierpnia 2015 r., tj. okres pomiędzy uchwalonymi przez Radę Gminy programami na lata 2004-2011¹³ oraz na lata 2015-2018¹⁴ (wejście w życie z dniem 31 sierpnia 2015 r.), w których określono m.in. formy edukacji ekologicznej mieszkańców, co było niezgodne z 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁵ (dalej: „ustawa – Prawo ochrony środowiska”).

Z wyjaśnień Kierownika RGIS wynika, że powyższe wynikało z zaangażowania pracowników Referatu we wdrażanie zmienionych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach związanych z przejęciem przez Gminę obowiązku odbioru odpadów od mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 304-368)

Ocena cząstkowa

Podjęmowano działania informacyjno-edukacyjne dla zwiększenia liczby użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej.

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. W latach 2013-2015 (do 29 października) w Gminie nie zapewniono dofinansowania realizacji przyłączy budynków do sieci kanalizacji sanitarnej, ze środków pochodzących z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, pomimo takiej możliwości (art. 403 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska).

Spośród dopuszczanego przepisami ww. ustawy zakresu zadań, które mogły zostać objęte dofinansowaniem w ramach realizacji przez Gminę jej zadania, jakim było

¹³ Uchwała nr 205/XXXV/2004 Rady Gminy Gniewino z dnia 10 grudnia 2004 r. w sprawie uchwalenia „Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Gniewino” i „Planu Gospodarki Odpadami dla Gminy Gniewino”.

¹⁴ Uchwała nr XII/89/2015 Rady Gminy Gniewino z dnia 31 sierpnia 2015 r. w sprawie przyjęcia „Program Ochrony Środowiska na terenie Gminy Gniewino na lata 2015-2018”.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, określone uchwałami Rady Gminy¹⁶ zasady udzielania dotacji celowych¹⁷ z budżetu Gminy nie dotyczyły przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej.

Z wyjaśnień Kierownika RGIS wynika, że uchwały podjęto na podstawie przygotowanych przez Wójta projektów, które nie dotyczyły ww. zadań, ponieważ uznano, że takim dofinansowaniem należy objąć inne zadania, w tym głównie dotyczące usuwania azbestu.

Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska ww. zasady udzielania dotacji celowych obejmowały kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób ich rozliczania.

Uchwały dotyczące tych zasad zostały upowszechnione m.in. poprzez opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego oraz na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 371-382)

4.2. W latach 2013-2015 (do 29 października) nie zapewniono możliwości dofinansowania zadań związanych z przyłączeniem budynków do sieci kanalizacji sanitarnej z zewnętrznych źródeł, w tym z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, pomimo, że w tym okresie m.in. NFOŚiGW realizował programy priorytetowe¹⁸ zapewniające takie dofinansowanie.

Z wyjaśnień Kierownika RGIS wynika, że nie posiadano wiedzy o takich możliwościach, nie dokonano oszacowania lub rozpoznania potrzeb mieszkańców w tym zakresie oraz nie składano wniosków o przyznanie takiego dofinansowania, ponieważ uznano, że budowa przyłączy należy do obowiązków właścicieli nieruchomości, a o ile uzyskanie takiego dofinansowania było możliwe w ramach projektu obejmującego również budowę sieci, to wiedzę w tym zakresie posiadałaby Spółka, ponieważ przed 2013 r. realizowała taki projekt.

Projekt realizowany przez Spółkę w okresie objętym kontrolą nie obejmował dofinansowania przyłączeń budynków do sieci kanalizacji sanitarnej.

(dowód: akta kontroli str. 74-81, 371-381)

Ocena cząstkowa

W Urzędzie nie podejmowano działań na rzecz zapewnienia dofinansowania realizacji podłączeń budynków do sieci kanalizacji sanitarnej.

5. Ocena działań związanych z egzekwowaniem od właścicieli nieruchomości obowiązku ich przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej

Opis stanu faktycznego

W latach 2013-2015 (do 18 września) Wójt:

- nie wszczął postępowań administracyjnych wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie wykonali obowiązku przyłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji

¹⁶ Uchwała Nr IV/29/2015 Rady Gminy Gniewino z dnia 26 stycznia 2015 r. w sprawie finansowania zadań zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej z budżetu Gminy Gniewino poprzez kształtowanie postaw proekologicznych w ramach dotacji celowych „ZIELONE CZEKI EKOLOGICZNE” (Dz. U. WP. poz. 542), Uchwała nr XLIX/370/2014 Rady Gminy Gniewino z dnia 30 stycznia 2014 r. w sprawie zasad, trybu udzielania oraz rozliczania dotacji celowej „ZIELONE CZEKI EKOLOGICZNE” z budżetu Gminy Gniewino (Dz. U. WP. poz. 858), Uchwała nr XXX /288 /2013 Rady Gminy Gniewino z dnia 22 marca 2013 r. w sprawie zasad, trybu udzielania oraz rozliczania dotacji celowej z budżetu Gminy Gniewino na dofinansowanie w ramach projektu „Zielone czeki ekologiczne” (Dz. U. WP. poz. 2011).

¹⁷ W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

¹⁸ Program priorytetowy pn.: „Dofinansowanie przydomowych oczyszczalni ścieków oraz podłączeń budynków do zbiorczego systemu kanalizacyjnego”, wdrażany w latach 2011 – 2015 lub pn. „Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach”, okres wdrażania – 2015-2023, nabór wniosków odbywał się w trybie ciągłym, koszty kwalifikowalne obejmowały przyłącza budynków do zbiorczego systemu kanalizacyjnego.

sanitarnej, tj. wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,

- nie występował z wnioskami o ukaranie do sądu oraz nie zawiadamiał organów uprawnionych do nałożenia grzywny (Straży Gminnej) w drodze mandatu karnego o popełnieniu przez właściciela nieruchomości, który nie przyłączył jej do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej pomimo takiego obowiązku wykroczenia z art. 10 ust. 2 ww. ustawy,
- nie podejmował żadnych innych działań zmierzających do wykonania przez właścicieli nieruchomości powyższego obowiązku.

Z wyjaśnień Kierownika RGIS wynika, że w Urzędzie nie posiadano wiedzy czy na terenie Gminy istniały nieruchomości, których właściciele nie dopełnili obowiązku przyłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej.

(dowód: akta kontroli str. 74-89, 211-218, 383-385)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli nie dokonuje oceny w powyższym zakresie, ponieważ w Urzędzie nie posiadano wiedzy, czy na terenie Gminy występowały przypadki niedopełnienia przez właścicieli nieruchomości obowiązku przyłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej.

6. Ocena osiągnięcia 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

6.1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu do zadań Referatu Rozwoju Gminy, Infrastruktury i Środowiska¹⁹, należało prowadzenie spraw z zakresu ochrony środowiska, gospodarki odpadami oraz utrzymania porządku i czystości w Gminie oraz koordynacja zadań i nadzór nad działalnością jednostek organizacyjnych Gminy w zakresie gospodarki odpadami ciekłymi.

W tak określonym zakresie znajdowały się – według wyjaśnień Kierownika RGIS – zadania dotyczące sprawowania nadzoru nad wykonaniem przez właścicieli nieruchomości obowiązku przyłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, identyfikowanie właścicieli nieruchomości, którzy nie dopełnili tego obowiązku, nakazywanie w takich przypadkach, w drodze decyzji administracyjnej, wykonania tego obowiązku i egzekwowanie wydanych decyzji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz sprawowanie nadzoru nad Spółką, w tym nad opracowaniem przez Spółkę propozycji planu aglomeracji.

Zadania związane z nadzorem nad Spółką powierzono Kierownikowi RGIS, który został upoważniony przez Wójta do wydawania decyzji administracyjnych.

Z wyjaśnień Kierownika RGIS wynika, że zadania dotyczące sprawowania nadzoru nad wykonaniem przez właścicieli nieruchomości obowiązku przyłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, identyfikowanie właścicieli nieruchomości, którzy nie dopełnili tego obowiązku i egzekwowanie wydanych decyzji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji powierzono (co prawda nie w sposób literalny, szczegółowy i bezpośredni) inspektorowi ds. ochrony środowiska w ww. Referacie w zakresie dotyczącym m.in. prowadzenia spraw z zakresu ochrony środowiska, gospodarki odpadami i utrzymania czystości.

¹⁹ Do 11 lipca 2013 r. – Referat Inwestycji, Środowiska i Gospodarki Przestrzennej.

Natomiast sporządzanie sprawozdań z realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK)²⁰ i przedkładanie ich Marszałkowi Województwa Pomorskiego należało do zadań Spółki, w ramach powierzonych jej zadań własnych Gminy związanych z kanalizacją.

(dowód: akta kontroli str. 74-89, 211-273, 300-303, 386-520, 620-628)

6.2. Wojewoda Pomorski, rozporządzeniem Nr 96/06 z dnia 28 grudnia 2006 r.²¹, utworzył aglomerację Gniewino o równoważnej liczbie mieszkańców (RLM) 21.100, której obszar obejmował położone w Gminie miejscowości: Gniewino, Perlino, Bychowo, Toliszczek, Nadole, Czymanowo, Strzebielinko, Strzebielinek, Jęczewo, Lisewo, Rybno, Rybienko, Słuszewo, Tadzino, Kotkowo, Chynowie, Mierzyno, Mierzynko, Salinko i Salino.

Sejmik Województwa Pomorskiego uchwałą Nr 325/XVI/12 z dnia 27 lutego 2012 r.²² zlikwidował ww. aglomerację oraz wyznaczył nową aglomerację Gniewino o równoważnej liczbie mieszkańców (RLM) wynoszącej 15.594, której obszar obejmował położone w Gminie miejscowości: Gniewino, Perlino, Bychowo, Toliszczek, Nadole, Czymanowo, Strzebielinek, Jęczewo, Lisewo, Tadzino, Kotkowo, Chynowie.

(dowód: akta kontroli str. 5-65)

W zatwierdzonym przez Radę Ministrów KPOŚK nie uwzględniono dla aglomeracji Gniewino, w latach 2007-2015 (do 31 grudnia), planów budowy lub modernizacji sieci kanalizacji sanitarnej oraz nie planowano przyrostu mieszkańców korzystających z systemu kanalizacyjnego. W Urzędzie nie posiadano dokumentów przekazanych²³ na potrzeby drugiej i trzeciej (ostatniej) aktualizacji KPOŚK.

Liczba użytkowników nowo wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej na terenie aglomeracji utworzonej w 2012 r. wzrosła o 393, co stanowiło 31% zaplanowanego w niej wzrostu o 1.279 liczby mieszkańców oraz 21% zaplanowanego wzrostu o 1.881 RLM. Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. (zgodnie z danymi wynikającymi ze sprawozdania z KPOŚK za 2014 r.) liczba mieszkańców korzystających z sieci kanalizacji sanitarnej wyniosła 3.966, co stanowiło 80% rzeczywistej liczby mieszkańców, natomiast RLM korzystających z sieci kanalizacyjnej wyniosła 13.295, tj. 85% RLM aglomeracji.

Z wyjaśnień Kierownika RGIS wynika, że m.in. w związku z brakiem środków finansowych na realizację inwestycji, do końca 2015 r. nie zostaną zrealizowane założenia propozycji planu aglomeracji.

(dowód: akta kontroli str. 74-89, 505-617, 620-628)

6.3. W latach 2013-2015 (do 29 października) na terenie Gminy realizowano dwa projekty obejmujące swoim zakresem budowę sieci kanalizacji sanitarnej, dofinansowane ze środków Unii Europejskiej, tj.:

- „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przepompowniami ścieków oraz przyłączami energetycznymi i wodociągowymi w miejscowościach Chynowie, Kostkowo, Tadzino, Jęczewo, Lisewo w gminie Gniewino” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 („projekt Chynowie-Lisewo”). Projekt dotyczył budowy sieci

²⁰ Program określał działania w zakresie wyposażenia aglomeracji w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalnie ścieków oraz modernizacji istniejącej infrastruktury, podejmowane do końca 2015 r. Na podstawie art. 43 ust. 4d ustawy – Prawo wodne, Minister Środowiska ogłosił aktualizację krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych zatwierdzoną przez Radę Ministrów dnia 1 lutego 2011 r., stanowiącą załącznik do obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie ogłoszenia aktualizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych (M.P. Nr 62, poz. 589).

²¹ Dz. Urz. Woj. Pom. z 2007 r. Nr 9, poz. 317.

²² Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1098.

²³ Marszałek Województwa nie posiadał dokumentów na podstawie których przyjęto w KPOŚK przyrost liczby mieszkańców dla aglomeracji Gniewino (informację w tym zakresie pozyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK).

- w aglomeracji, został zamknięty 27 października 2014 r., a całkowita wartość projektu wyniosła 2.893,6 tys. zł, w tym dofinansowanie wyniosło 1.645,9 tys. zł;
- „Rozbudowa sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami w Gniewinie, ul. Słoneczna” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Projekt dotyczył budowy sieci poza aglomeracją, nie zakładał wskazania planowanego wzrostu użytkowników sieci. W związku z realizacją projektu zakończono weryfikację wniosku o płatność ostateczną, a do agencji płatniczej (Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) 19 października 2015 r. skierowano zlecenie płatności na kwotę 298,9 tys. zł, a całkowity koszt projektu wynosił 635,2 tys. zł.

Beneficjentem ww. projektów była Spółka.

(dowód: akta kontroli str. 8-11, 96-210, 615-617)

W latach 2013-2015 (do 7 października):

- wybudowano 11,3 km sieci kanalizacji sanitarnej, w tym 10,76 km w ramach ww. projektów – odpowiednio 8,40 km i 2,36 km oraz 0,54 km wyłącznie ze środków własnych Gminy,
- wykonano 95 przyłączy kanalizacyjnych do zbiorczej sieci kanalizacji sanitarnej. Wszystkie przyłącza dotyczyły sieci w granicach aglomeracji, ale nie w ramach projektów, których realizacja była dofinansowana ze środków Unii Europejskiej.

W przypadku zakończonego projektu Chynowie-Lisewo, z informacji uzyskanej od Prokurenta Spółki wynika, że osiągnięto wzrost użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej na poziomie 308, tj. 98% wzrostu zaplanowanego (314) w umowie o dofinansowanie. Z wyjaśnień Kierownika RGIS wynika, że pomimo nieosiągnięcia w 100% zakładanego wzrostu Spółka nie utraciła dofinansowania lub jego części.

(dowód: akta kontroli str. 74-89, 96-179, 608-614, 618-628)

W Urzędzie nie monitorowano bieżącego stopnia osiągnięcia zaplanowanego w Gminie wzrostu liczby użytkowników przyłączonych do wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej, w tym warunkującego rozliczenie projektu Chynowie-Lisewo. W latach 2013-2015 (do 29 października) nie przeprowadzono w Spółce kontroli, o której mowa w art. 212 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych²⁴, w zakresie przyłączania do nowo wybudowanej sieci nowych użytkowników.

(dowód: akta kontroli str. 74-89, 505-520, 620-628)

6.4. Z informacji uzyskanej od Przewodniczącej Rady Gminy wynika, że w latach 2013-2015 (do 7 października) nie wpłynęła żadna skarga na działania Wójta w związku z realizacją zadań z zakresu zapewnienia przyłączenia do gminnej sieci kanalizacji sanitarnej. Realizacja tych zadań nie była przedmiotem kontroli Rady Gminy. Radni nie składali interpelacji na temat budowy (rozbudowy) sieci kanalizacji sanitarnej oraz uzyskania zaplanowanego w Gminie przyrostu mieszkańców i innych użytkowników korzystających z tej sieci.

W badanym okresie nie złożono żadnej skargi na działania pracowników Urzędu w związku z realizacją przez nich zadań z zakresu zapewnienia przyłączenia do gminnej sieci kanalizacji sanitarnej mieszkańców i innych użytkowników oraz nie zgłoszono Wójtowi żadnego wniosku, o którym mowa art. 241 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁵ w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 629-632)

²⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

Ocena cząstkowa

Zaplanowany w propozycji planu aglomeracji wzrost użytkowników sieci kanalizacji Gmina osiągnęła na poziomie 31% zakładanego wzrostu liczby mieszkańców oraz 21% RLM. Liczba mieszkańców korzystających z sieci kanalizacji sanitarnej na terenie aglomeracji stanowiła 80% rzeczywistej liczby mieszkańców, a RLM korzystających z sieci kanalizacyjnej stanowiła 85% RLM aglomeracji.

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 o NIK, wnosi o:

1. zidentyfikowanie nieruchomości, których właściciele są zobowiązani do przyłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej oraz ustalenie czy obowiązek ten, w przypadku każdej nieruchomości, został zrealizowany,
2. wzmocnienie nadzoru nad realizacją przez właścicieli nieruchomości obowiązku przyłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej,
3. prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 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.

Gdańsk, dnia 27 listopada 2015 r.

Kontroler
Maria Mieszalska
starszy inspektor kontroli państwowej

Mieszalska

Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

z up.

Dariusz Jurczuk

Podpis