



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.019.03.2015

P/15/053

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 we Wrocławiu
Kontroler	Renata Kojro, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96720 z dnia 9 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Miliczu, ul. Trzebnicka 2, 56-300 Milicz (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Lech, Burmistrz Gminy Milicz (dalej także: „Burmistrz”). (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działania Burmistrza na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej w latach 2013-2015.

Podstawą oceny ogólnej były oceny cząstkowe, sformułowane w odniesieniu do działań w zakresie: [1] oszacowania planowanego do uzyskania w Gminie Milicz wzrostu liczby użytkowników projektowanej sieci kanalizacji sanitarnej, w tym na etapie wnioskowania o środki Unii Europejskiej na budowę ww. sieci; [2] zidentyfikowania w Gminie Milicz 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; [3] działań informacyjno-edukacyjnych dla zwiększenia w Gminie Milicz liczby użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej; [4] działań Urzędu na rzecz zapewnienia dofinansowania realizacji podłączeń budynków do sieci kanalizacji sanitarnej; [5] działań związanych z egzekwowaniem od właścicieli nieruchomości obowiązku ich przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej; [6] osiągnięcia zaplanowanego w Gminie Milicz wzrostu liczby mieszkańców i innych użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej oraz działań organizacyjnych podjętych w tym celu.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: [1] nieprawidłowego wyznaczenia granic i obszarów aglomeracji w 2005 r., a tym samym niewłaściwego zaplanowania rozwoju infrastruktury kanalizacji sanitarnej obsługującej aglomerację, czym naruszono postanowienia § 3 ust. 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji²; [2] posiadania niepełnej ewidencji nieruchomości, których właściciele mieli obowiązek przyłączenia ich do 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. Nr 283, poz. 2841 ze zm.

tj. ewidencji niezbędnej do skutecznego egzekwowania od ich właścicieli obowiązku przyłączenia się do sieci kanalizacji sanitarnej; [3] nierzetelnego prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych, czym naruszono postanowienia art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach*³ (dalej: „ustawa u.c.p.g.”); [4] nieegzekwowania od przedsiębiorców świadczących usługi wywozu nieczystości ciekłych wykonywania obowiązków sprawozdawczych, przez co Gmina Milicz nie знаła rzeczywistej liczby właścicieli nieruchomości, z którymi podmioty te zawierały umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, oraz liczby właścicieli nieruchomości, z którymi umowy te ulegały rozwiązaniu lub wygasły; [5] niepodjęcia skutecznych działań w zakresie egzekwowania od właścicieli obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 2 *ustawy u.c.p.g.*

Rezultatem przeprowadzonych badań kontrolnych były także uwagi dotyczące: [1] nieadekwatnej, w stosunku do potrzeb mieszkańców, pomocy udzielanej przez Gminę Milicz w zakresie dofinansowania realizacji podłączeń budynków do sieci kanalizacji sanitarnej; [2] nieprzejrzystego przydziału zadań i odpowiedzialności do stanowisk pracy zajmujących się realizacją obowiązków Burmistrza odnośnie planowania i zapewnienia przyłączenia do gminnej sieci kanalizacji sanitarnej mieszkańców i innych użytkowników, czym naruszono standard nr 3 kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴; [3] niskiego przyrostu liczby użytkowników przyłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej, wybudowanej w ramach finansowanego ze środków Unii Europejskiej przedsięwzięcia inwestycyjnego pn. „*Uporządkowanie gospodarki ściekowej w zlewni rzeki Baryczy*” (dalej: „*Przedsięwzięcie*” lub „*Projekt*”), którego poziom (według stanu na dzień 12 października 2015 r.) w wysokości 51,5%, może okazać się niewystarczający do rozliczenia efektu ekologicznego⁵ *Projektu*, a tym samym może skutkować zwrotem całości lub części dotychczas przekazanego dofinansowania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Szacowanie planowanego do uzyskania w Gminie Milicz wzrostu liczby użytkowników projektowanej sieci kanalizacji sanitarnej, w tym na etapie wnioskowania o środki Unii Europejskiej na jej budowę

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą (od stycznia 2013 r. do października 2015 r.), na terenie Gminy Milicz (dalej: „*Gmina*”) funkcjonowały trzy aglomeracje⁶: *Milicz*, *Sułów* oraz *Gądkowice*. Zasięgiem obejmowały 39 miejscowości⁷. Sporządzając

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.

⁴ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Ministra Finansów z 2009 r., nr 15, poz. 84).

⁵ Efekt ekologiczny, o którym mowa w §11 ust. 4 umowy o dofinansowanie nr POIS.01.00-00-156/09-00 z dnia 8 kwietnia 2010 r., zmienionej aneksem do umowy nr POIS.01.01.00-00-156/09-06 z dnia 2 września 2015 r.

⁶ Aglomeracje były wyznaczone przez Wojewodę Dolnośląskiego rozporządzeniem z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie wyznaczenia aglomeracji: Chocianów, Ciepłowody, Dobromierz, Gaworzyce, Gądkowice, Grębocice, Kamieniec Ząbkowicki, Kały Wrocławskie, Koberzyce, Kondratowice, Kotła, Łagiewniki, Marciszów, Mieroszów, Międzybórz, Międzylesie, Milicz, Niechlów, Niemcza, Pieńsk, Polkowice, Prochowice, Prusice, Przemków, Radwanice, Ruszów, Skokowa, Sobótka, Stanowice, Sułów, Środa Śląska, Święta Katarzyna, Zagrodno, Zawidów, Ziębice.

⁷ Były to w obrębie aglomeracji: [1] Milicz: Gogołowice, Stawiec, Świętoszyn, Stawoszowice, Ruda Milicka, Grabownica, Czatkowice, Niesułowice, Duchowo, Wałkowa, Miłochowice, Wszewilki oraz Milicz [2] Sułów: Piotrkosice, Piękokcin, Dunkowa, Brzezina Sułowska, Węgrzynów, Słaczno, Sulimierz, Miłostawice, Łąki, Gruszczyca, Pracze, Postolin, Karminek oraz Sułów; [3] Gądkowice: Potasznia-Braclaw, Wrocławice,

propozycje planów tych aglomeracji pracownicy Urzędu⁸ korzystali z danych zawartych w dokumentach planistycznych⁹ opracowanych dla planowanego do realizacji *Przedsięwzięcia*, zgłoszonego przez Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Doliny Baryczy¹⁰ do dofinansowania ze środków Unii Europejskiej (dalej: „UE”) w ramach Funduszu Spójności (dalej: „FS”)¹¹. Na potrzeby opracowania ww. dokumentów programowych materiały źródłowe dostarczał Zakład Usług Komunalnych w Miliczu (dalej: „ZUK”).

(dowód: akta kontroli str. 87; 239-245; 251-252; 1943-1959; 1960-1966; 1967-1987)

ZUK, szacując liczbę ludności oraz innych użytkowników, którzy mieli zostać objęci siecią kanalizacji sanitarnej w ramach *Przedsięwzięcia*, posiłkował się bazą posiadanych umów z odbiorcami wody w poszczególnych miejscowościach. Aby uzyskać wskaźnik liczebności przeciętnego gospodarstwa domowego dla każdej miejscowości, porównywano ilość potencjalnych odbiorców wody w gospodarstwie domowym z danymi z ewidencji ludności¹². Dane demograficzne przyjęte do analizy w tych dokumentach obejmowały lata 2001-2003 oraz prognozę na rok 2008 i 2028. Przy szacowaniu wartości wskaźnika brano również pod uwagę umowy zawarte z odbiorcami wody przebywającymi czasowo (domki wczasowe, zabudowa rekreacyjna). W latach 2001-2003 rynek odbiorców usług wodociągowych charakteryzował się nieznacznym przyrostem¹³, przy stabilizacji ilości sprzedanej wody¹⁴. Zakładano, iż wszyscy odbiorcy wody w planowanych aglomeracjach zostaną podłączeni do kanalizacji, z wyłączeniem osób posiadających przydomowe oczyszczalnie ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 87; 239-248; 251-252; 253-255; 1943-1959; 1960-1966; 1967-1987)

W propozycjach planu tych aglomeracji, uwzględniano także prognozy demograficzne dotyczące liczby ludności na terenie objętym projektowaną siecią kanalizacji sanitarnej. Dynamika przyrostu ilości mieszkańców stałych była dodatnia i miała tendencję zwykłą. Saldo migracji utrzymywało się średnio w pobliżu zera. Stałym zjawiskiem był odpływ ludności ze wsi do miast oraz do miejscowości stanowiących siedzibę władz lokalnych, głównie ze względu na możliwości zatrudnienia. Na tym terenie, dla ustalenia właściwej liczby osób korzystających z planowanego *Przedsięwzięcia* znaczenie miała dynamika zmian ilości turystów i innych osób przebywających w różnych okresach roku, głównie jednak w sezonach letnich. Liczba turystów systematycznie wzrastała, co było spowodowane nasilającym się zjawiskiem wyjazdów weekendowych. Ostatecznie ustalona liczba mieszkańców wraz z turystami w sezonie turystyczno-wypoczynkowym, obsługiwanych przez planowaną do budowy sieć wynosiła dla aglomeracji: [1] Milicz - 2 923; [2] Sulów - 3 208 oraz [3] Gądkowice

Kolęda, Bartniki, Wodników Górną, Latkowa, Ostrowąs, Wziąchowo Wielkie, Wziąchowo Małe, Tworzymirki Górne, Tworzymirki Dolne oraz Gądkowice.

⁸ Wykonujący w latach 2001-2005 zadania związane z planowaniem i przygotowaniem m.in. ww. inwestycji.

⁹ [1] Koncepcja programowo-przestrzenna oraz [2] Wstępne Studium Wykonalności z roku 2004.

¹⁰ W skład Stowarzyszenia wchodziły gminy: Jemielno, Niechlów, Góra, Wąsosz, Wińsko, Żmigród, Milicz, Cieszków, Krośnice, Twardogóra.

¹¹ W ramach działania 1.1. Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach powyżej 15 tys. RLM (równoważna liczba mieszkańców aglomeracji) priorytetu I Gospodarka wodno-ściekowa Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013.

¹² Tj. przekazany przez Wydział Ewidencji Ludności Gminy Milicz. Dane statystyczne wskazywały, iż w latach 2001-2003, liczba mieszkańców Gminy Milicz wynosiła: 24 174; 24 544; 24 654.

¹³ Liczba mieszkańców Gminy Milicz korzystających z sieci wodociągowej w 2003 r. wynosiła 20 430.

¹⁴ Sprzedaż wody na terenie Gminy Milicz w latach 2001-2003 wynosiła (w m³) kolejno: 955 000; 950 000; 916 100.

3 952. Natomiast RLM kształtował się na poziomie odpowiednio: 39 600; 2 700 oraz 2 500.

(dowód: akta kontroli str. 88-238; 239-248; 251-252; 1943-1959; 1960-1966; 1967-1987)

W sierpniu 2013 r. Marszałek Województwa Dolnośląskiego wystąpił do *Gminy* o podjęcie działań zmierzających do weryfikacji obszarów i granic wyznaczonych aglomeracji w 2005 r. *Gmina* ponownie dokonała analizy potrzeb w zakresie gospodarki wodno-ściekowej i podjęła prace związane z opracowaniem nowych propozycji planów aglomeracji, aby w jak największym stopniu cały produkowany przez aglomeracje ładunek ścieków był zbierany siecią kanalizacyjną i odprowadzany do oczyszczalni ścieków. Propozycje zmian aglomeracji zostały przekazane do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego. Zgodnie z dokonanymi zmianami i ostateczną akceptacją wniosków, Sejmik Województwa Dolnośląskiego poprzez podjęcie trzech uchwał¹⁵ wyznaczył nowe obszary aglomeracji obowiązujące na terenie *Gminy*.

(dowód: akta kontroli str. 335-903; 904-906; 907-926)

W porównaniu do obszaru i granic aglomeracji wyznaczonych w 2005 r. zaproponowano: [1] likwidację aglomeracji Gądkowice; [2] zmianę wielkości RLM aglomeracji Sułów z 2 700 na 4 145 oraz [3] wyznaczenie na nowo obszaru i granic aglomeracji Milicz, poprzez wyłączenie z obszaru aglomeracji części miejscowości Czatkowice¹⁶, włączenie w granice aglomeracji miejscowości Kaszowo oraz korektę RLM z 39 600 na 16 634.

(dowód: akta kontroli str. 335-903; 904-906; 907-926)

Likwidację aglomeracji Gądkowice tłumaczono m.in. brakiem uzasadnienia ekonomicznego dla budowy sieci kanalizacji sanitarnej na tym terenie¹⁷ (obszar aglomeracji zlokalizowany częściowo w granicach Parku Krajobrazowego Dolina Baryczy oraz na obszarze wodonośnym), niskim wskaźnikiem poziomu koncentracji zaludnienia¹⁸ oraz nie otrzymaniem dofinansowania na inwestycje w ramach Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (dalej: „KPOŚK”). Odłączenie z aglomeracji Gądkowice wszystkich miejscowości, które nie osiągnęły wymaganej wartości wskaźnika koncentracji i pozostawienie w niej tylko dwóch miejscowości¹⁹, powodowało, iż RLM aglomeracji zmniejszył się do wartości 751²⁰, a zatem nie został także spełniony warunek wynikający z art. 43 ust. 1 i 2a ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*²¹, zgodnie z którym sejmik województwa wyznacza aglomeracje o RLM powyżej 2 000. Określając

¹⁵ [1] uchwała nr III/35/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie likwidacji aglomeracji Gądkowice; [2] uchwała nr XII/248/15 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie wyznaczenia aglomeracji Milicz oraz [3] uchwała nr XIII/325/15 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 17 września 2015 r. w sprawie wyznaczenia aglomeracji Sułów.

¹⁶ Położonej od ul. Wierzchowickiej (na wysokości działki nr 500/1) w kierunku stacji PKP.

¹⁷ Bartniki, Wrocławice, Kołęda, Potasznia, Łątkowa, Ostrowąsy, Wodników Górny, Ujazd-Siemanów, Wziąchowo Małe, Tworzymirki Górne, Tworzymirki, Jankowa, Wężowice, Trzebicko, Góry, Jawor oraz Rakłowice.

¹⁸ Obliczanego, jako stosunek przewidywanej do obsługi przez planowany do budowy system kanalizacji zbiorczej liczby mieszkańców aglomeracji i niezbędnej do realizacji długości sieci kanalizacyjnej, który zgodnie z § 3 ust. 4 i 6 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2014 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji (Dz. U. z 2014 r., poz. 995) nie może być mniejszy niż 120 mieszkańców na jeden kilometr sieci kanalizacyjnej (dalej: „MK/km”), a dla obszarów objętych formami ochrony przyrody nie może być mniejszy niż 90 „MK/km”. Wskaźnik koncentracji dla miejscowości wchodzących w skład aglomeracji Gądkowice wynosił od 30 „MK/km” do 179 „MK/km”. Tylko trzy miejscowości spełniały warunek dotyczący uzyskania wymaganego poziomu.

¹⁹ Trzecia spełniająca kryteria miejscowość jest oddalona w znacznej odległości o ok 20 km od projektowanej oczyszczalni ścieków.

²⁰ Tj. liczba stałych mieszkańców zameldowanych w miejscowościach wchodzących w skład aglomeracji wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.

²¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 469.

RLM uwzględniono dane o liczbie mieszkańców zamieszkujących na stałe na terenie objętym projektowaną siecią kanalizacji sanitarnej wynikające z baz danych prowadzonych na podstawie przepisów o ewidencji ludności²². Nie brano natomiast pod uwagę liczby miejsc noclegowych na terenie miejscowości Ostrowąsy (osiem miejsc noclegowych), gdyż nie było przesłanek ekonomicznych do budowy kanalizacji w tej miejscowości.

(dowód: akta kontroli str. 335-903; 904-906; 907-926)

Zmianę wielkości aglomeracji Sułów wyrażonej równoważną liczbą mieszkańców, z wielkości 2 700 na wielkość 4 145 oraz wyznaczenie na nowo obszaru i granic aglomeracji Milicz, poprzez wyłączenie z obszaru aglomeracji części miejscowości Czatkowice, włączenie w granice aglomeracji miejscowości Kaszowo oraz korektę równoważnej liczby mieszkańców aglomeracji z wielkości 39 600 na 16 634, dokonano w oparciu o dane liczbowe stałych mieszkańców zameldowanych w miejscowościach wchodzących w skład aglomeracji w latach 2010-2013 wynikających z baz danych na podstawie przepisów o ewidencji ludności²³ oraz liczbę miejsc noclegowych²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 335-903; 904-906; 907-926)

1.2. Ostatecznym wnioskodawcą *Przedsięwzięcia* o dofinansowanie w ramach środków FS była powołana²⁵ spółka międzygminna²⁶, tj. Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej „Dolina Baryczy” Spółka z o.o. (dalej: „Spółka”)²⁷. Spółka przejęła także odpowiedzialność za realizację inwestycji. We wniosku o dofinansowanie *Projektu* określono: [1] grupy docelowe, którymi byli odbiorcy indywidualni zamieszkujący teren objęty *Przedsięwzięciem*, tj. mieszkańcy miast i wsi aglomeracji: [a] Zduny-Cieszków²⁸, [b] Milicz²⁹, [c] Sułów³⁰ oraz [d] Żmigród³¹; [2] ilościowo, w odniesieniu do wykonywanych prac, wskaźniki produktu, tj. m.in. liczbę osób korzystających z podłączenia do wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej, tj. ok. 18 716, w tym: [a] przyłączonych do nowej sieci, tj. 9 291³² osób, z czego na *Gminę* przypadało 5 826 osób (62,7% grupy docelowej *Projektu*); [b] przelączonych ze starej do nowej sieci, tj. 9 425³³ osób, z czego na *Gminę* przypadało 6 300 osób (66,8% grupy docelowej *Projektu*). Wskaźniki oszacowano na podstawie przekazanych przez Urząd informacji dotyczących liczby ludności *Gminy* wg stanu na dzień 31 grudnia 2007 r.

(dowód: akta kontroli str. 262-305; 944-955; 973; 1135; 1447-1460; 1462-1504; 1973; 2577-2578)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Dokonana likwidacja aglomeracji *Gądkowice*, pomimo iż ma wpływ na prawidłowe i uzasadnione wyposażenie *Gminy* w systemy kanalizacyjne

²² Wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.

²³ Liczba mieszkańców dla aglomeracji Milicz w latach 2010-2013 wynosiła odpowiednio: 15 422; 15 388; 15 343; 15 275, a dla aglomeracji Sułów kształtowała się na poziomie kolejno: 3 879; 3 886; 3 895; 3 910.

²⁴ W latach 2010-2013 dla aglomeracji Milicz wynosiła: 556; 604; 628; 650 oraz dla aglomeracji Sułów kolejno: 449; 449; 449; 452.

²⁵ Aktem notarialnym Repetytorium A numer 286/2006 w dniu 24 stycznia 2006 r.

²⁶ Udziałowcami były gminy: Milicz, Cieszków oraz Żmigród.

²⁷ Przedmiotem jego działalności zgodnie z art. 7 ww. aktu była m.in. budowa sieci kanalizacyjnych, obiektów budowlanych, budynków służących do odprowadzania i oczyszczania ścieków.

²⁸ Cieszków i Biedaszka.

²⁹ Gogołowice, Stawiec, Ruda Milicka, Grabownica, Czatkowice, Niesułowice, Duchowo, Wałkowa, Miłochowice, Świętoszyn, Sławoszowice, Kaszowo, Milicz.

³⁰ Sulimierz, Słaczno, Dunkowa, Brzezina Sułowska, Węgrzynów, Piotrkosice, Piękokcin, Miłosławice, Pracze, Postolin, Karminiek, Gruszczyca, Łąki, Sułów.

³¹ Borzęcin, Radziądz i Żmigród.

³² [1] Żmigród - 1 288 osób; [2] Zduny-Cieszków - 2 177 osób.

³³ Żmigród - 3 125 osób.

i oczyszczalnie ścieków, a także na uzyskanie zaplanowanego w drugiej aktualizacji KPOŚK poziomu przyrostu liczby mieszkańców korzystających z systemu kanalizacji sanitarnej, wskazuje na błędne wyznaczenie granic i obszarów aglomeracji w 2005 r., a tym samym na niewłaściwe zaplanowanie rozwoju infrastruktury kanalizacji obsługującej aglomerację. Przy wyznaczaniu jej granic nie dokonano selekcji miejscowości do zbiorczej kanalizacji wg wskaźnika długości sieci, o którym mowa w § 3 ust. 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji³⁴ oraz faktu, że realizacja sieci kanalizacyjnej na obszarze aglomeracji z doprowadzeniem do oczyszczalni ścieków albo końcowego punktu zrzutu ścieków komunalnych powinna być uzasadniona finansowo i technicznie. Jak wynika z uzasadnienia do likwidacji tej aglomeracji, tylko trzy miejscowości spośród 12, spełniały warunek dotyczący uzyskania wymaganego poziomu. W efekcie do aglomeracji Gądkowice wprowadzono obszary na wsiach o rozproszonej zabudowie, na których budowa zbiorczej kanalizacji nie była uzasadniona ani ekonomicznie, ani ekologicznie. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, iż zmiana aglomeracji doprowadziła do usankcjonowania liczby miejscowości w aglomeracji do stanu zgodnego z faktycznym i spowoduje uniknięcie ewentualnych kar finansowych związanych z niespełnieniem wymogów dyrektywy 91/271/EWG.

(dowód: akta kontroli str. 1989)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania podjęte przez *Gminę* dla oszacowania planowanego do uzyskania wzrostu liczby użytkowników projektowanej sieci kanalizacji sanitarnej, w tym na etapie wnioskowania o środki UE na budowę ww. sieci.

2. Identyfikowanie nieruchomości, które powinny zostać przyłączone do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej oraz mieszkańców i innych użytkowników tych nieruchomości, którzy winni korzystać z tej sieci

Opis stanu faktycznego

2.1. W badanym okresie *Gmina* nie prowadziła własnych wykazów nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani do podłączenia ich do sieci kanalizacji sanitarnej, zarówno nowo wybudowanej, jak i istniejącej (od co najmniej 10 lat³⁵). *Gmina* otrzymywała³⁶ od *Spółki* szczegółowe wykazy nieruchomości, które powinny być podłączone do sieci, ale były to wykazy nieruchomości dla sieci wybudowanej w okresie objętym kontrolą w ramach *Przedsięwzięcia*, finansowanego ze środków FS, a realizowanego przez *Spółkę*. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie przedłożono kontrolerowi NIK wykazów nieruchomości, które powinny zostać przyłączone do sieci kanalizacji wcześniej istniejącej.

(dowód: akta kontroli str. 1805; 1835-1865; 1866-1890; 1990; 1991)

Na podstawie informacji zawartych w ww. wykazie³⁷, według stanu na dzień 30 września 2015 r., ustalono, że: [1] *Spółka* identyfikowała mieszkańców na podstawie numerów działek, które miały możliwość wpięcia do sieci kanalizacji

³⁴ Dz. U. Nr 283, poz. 2841 ze zm.

³⁵ 10 letnią sieć kanalizacji sanitarnej posiadają wszystkie ulice w Miliczu, oprócz części ul. Trzebnickiej, ul. Dojazdowej, ul. Leśnej, ul. Stawnej, ul. Przemysłowej oraz ul. Rawickiej.

³⁶ *Spółka* przekazała wykazy nieruchomości w październiku 2014 r. oraz w styczniu 2015 r. Aktualizacji tych wykazów o dane w zakresie podpisanych umów z właścicielami nieruchomości dokonano: w lutym i marcu 2015 r. oraz w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych, tj. we wrześniu 2015 r.

³⁷ Dotyczący nieruchomości, których właściciele powinni podłączyć się do sieci wybudowanej w ramach *Projektu*.

sanitarnej; [2] ewidencja obejmowała dane o nieruchomościach położonych na tych działkach w podziale na teren aglomeracji Sułów i Milicz; [3] zidentyfikowano łącznie: [a] 1551³⁸ działek planowanych do podłączenia do nowo wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej w ramach *Projektu*; [b] 1661³⁹ nieruchomości. Spośród 1661 nieruchomości, jedynie w przypadku 1127⁴⁰ ich właściciele wystąpili o wydanie warunków technicznych do podłączenia się do sieci kanalizacji sanitarnej, z czego umowę podpisało 772⁴¹ właścicieli nieruchomości. Pozostali właściciele 335 nieruchomości, pomimo wydanych warunków technicznych nie podłączyło ich do sieci. Do kanalizacji sanitarnej nie podłączyli się również właściciele 534⁴² nieruchomości, którzy nie wystąpili o wydanie warunków technicznych. Łącznie wg stanu na dzień 30 września 2015 r. do sieci nie zostało podłączonych 889⁴³ nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 1778; 1805; 1835-1865; 2083-2085; 2579)

Z powyższego wykazu szczegółowym badaniem objęto trzy⁴⁴ miejscowości, w których wybudowano nową sieć kanalizacji sanitarnej w ramach *Przedsięwzięcia* realizowanego przez *Spółkę*. Kontrola wykazała, iż spośród 149 nieruchomości, jedynie w przypadku 108 nieruchomości, ich właściciele wystąpili o wydanie warunków technicznych do podłączenia się do sieci, z czego umowę podpisało 80 właścicieli nieruchomości. Pozostali właściciele 28 nieruchomości, pomimo wydanych warunków technicznych, nie podłączyli ich do sieci kanalizacji sanitarnej. Do sieci nie podłączyli się również właściciele 41 nieruchomości, którzy nie wystąpili o wydanie warunków technicznych. Łącznie wg stanu na dzień 30 września 2015 r. do sieci kanalizacji sanitarnej nie zostało podłączonych 69 nieruchomości. Liczba zidentyfikowanych przez *Spółkę* nieruchomości w wybranych do badania miejscowościach, była zgodna z liczbą nieruchomości znajdujących się na mapach sieci uzbrojenia terenu⁴⁵ oraz liczbą nieruchomości, których właściciele złożyli deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 1778; 1835-1865; 2083-2085; 2120-2131; 2132-2143; 2189-2201)

2.2. *Gmina* posiadała ewidencję zbiorników bezodpływowych z 2003 r., która została sporządzona na podstawie protokołów indywidualnych. *Gmina* planuje jej weryfikację w 2016 r., a inwentaryzacja będzie uwzględniała nowo wybudowane przyłącza, powstałe po zakończeniu inwestycji kanalizacyjnej wykonanej przez *Spółkę*. Zastępca Burmistrza w złożonym wyjaśnieniu w sprawie wskazania rzeczywistej ilości zbiorników bezodpływowych wg stanu na dzień 30 września 2015 r., stwierdził, iż, znając miejscowości i ilość nieruchomości, które w wyniku realizacji *Projektu* posiadają sieć kanalizacyjną, *Gmina* dysponuje wiedzą na temat nieruchomości, posiadających zbiorniki bezodpływowe. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie podał jednak faktycznej ich ilości. Dodał również, iż *Gmina* podejmowała działania na rzecz aktualizacji sporządzonej w 2003 r. ewidencji zbiorników, tj. m.in. w bieżącym roku opracowano i przekazano właścicielom nieruchomości⁴⁶ ankietę mająca na celu uaktualnienie

³⁸ W tym: 676 na terenie aglomeracji Sułów i 875 na terenie aglomeracji Milicz.

³⁹ W tym: 722 na terenie aglomeracji Sułów i 939 na terenie aglomeracji Milicz.

⁴⁰ W tym: 555 dla aglomeracji Sułów i 572 dla aglomeracji Milicz.

⁴¹ W tym: 445 z terenu aglomeracji Sułów i 327 z terenu aglomeracji Milicz.

⁴² W tym: 167 z terenu aglomeracji Sułów i 367 z terenu aglomeracji Milicz.

⁴³ W tym: 277 na terenie aglomeracji Sułów oraz 612 na terenie aglomeracji Milicz.

⁴⁴ Były to: Dunkowa, Pracze oraz Wałkowa (w tym Kolonia Kobiółka), tj. miejscowości, gdzie sieć miała długość ok. 1 km.

⁴⁵ Dokumentacja wpisana do ewidencji państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego o nr 1801-36/11 (Dunkowa); P.0213.2014.1189 (Wałkowa); 1849-28/11 (Pracze).

⁴⁶ Ankieta została wysłana do 650 właścicieli nieruchomości.

posiadanej bazy danych. W ankiecie należało wykazać m. in sposób, w jaki odprowadzane są ścieki z terenu posesji⁴⁷. *Gmina* otrzymała od właścicieli nieruchomości 75 ankiet (11,5% spośród ogółem wysłanych), z których wynikało, że: [1] osiem było wyposażonych w przydomową oczyszczalnię ścieków; [2] 16 posiadało zbiorniki bezodpływowe, a [3] 40 było podłączonych do systemu zbiorowej kanalizacji sanitarnej; [4] jedno gospodarstwo nie zadeklarowało żadnej z trzech podanych możliwości.

(dowód: akta kontroli str. 1805; 1817; 1988; 2074-2076; 2080; 2086-2090)

Gmina prowadziła ewidencję⁴⁸ przydomowych oczyszczalni ścieków w oparciu o indywidualne zgłoszenia mieszkańców oraz na podstawie udzielanych przez *Gminę* dotacji na ich budowę. Dane zawarte w prowadzonej przez *Gminę* ewidencji były rozbieżne z liczbą⁴⁹ przydomowych oczyszczalni ścieków o wydajności do 7,5 m³ na dobę, których budowa została zgłoszona Staroście Milickiemu na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*⁵⁰. Rozbieżności o liczbie przydomowych oczyszczalni w *Gminie* i Starostwie, Zastępca Burmistrza tłumaczył tym, że do *Gminy* zgłasza się oczyszczalnie do eksploatacji, a do Starostwa do budowy. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, iż zgłoszenie do budowy nie jest jednoznaczne z wybudowaniem obiektu, gdyż zgodnie z art. 30 ust 5 pkt 5b *Prawa budowlanego* w przypadku nierozpoczęcia wykonywania robót budowlanych przed upływem 3 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia, rozpoczęcie tych robót może nastąpić po dokonaniu ponownego zgłoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 1805; 1820-1830; 1896; 2080)

W okresie objętym kontrolą *Gmina* prowadziła w formie elektronicznej⁵¹ ewidencję udzielonych i cofniętych zezwoleń dla przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Z przedłożonej dla kontroli NIK ewidencji, wynikało, że działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych prowadziło dziewięć podmiotów, które w badanym okresie⁵² powinny złożyć łącznie 65⁵³ sprawozdań kwartalnych wymaganych przepisami art. 9o ust. 1 *ustawy u.c.p.g.*⁵⁴. Kontrola NIK wykazała, że tylko cztery z nich złożyły łącznie 15 sprawozdań, a jedna firma oświadczyła, iż nie prowadziła działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych na terenie *Gminy*. Do sprawozdań trzy podmioty dołączyły wykazy⁵⁵ właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem zawarły umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, w tym wykazy od dwóch podmiotów dotyczyły wynajętych przenośnych toalet. Jeden podmiot złożył oświadczenie, iż w okresach sprawozdawczych nie były zawierane oraz rozwiązywane umowy. Kontrola wykazała także, iż poza ww. podmiotami, dodatkowo dwa zerowe sprawozdania kwartalne złożył podmiot, który nie był ujęty w prowadzonej przez Urząd ewidencji elektronicznej. Pracownik Urzędu udzielając wyjaśnień w tej

⁴⁷ Pytanie 7 ankiety: „w jaki sposób odprowadzane są ścieki z terenu Państwa posesji: a) system zbiorowej kanalizacji sanitarnej; b) zbiornik bezodpływowy – szambo; c) przydomowa oczyszczalnia ścieków”.

⁴⁸ Liczba przydomowych oczyszczalni ścieków wynosiła: [1] 22 w 2015 r.; [2] 15 w 2014 r.; [3] 12 w 2013 r.

⁴⁹ Liczba wynosiła odpowiednio w 2015 r.: - 26; w 2014 r. - 40 oraz w 2013 r. - 41.

⁵⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. (dalej: „*Prawo budowlane*”).

⁵¹ Stosownie do postanowień art. 7 ust. 6b *ustawy u.c.p.g.*

⁵² Ostatnie sprawozdania podmioty powinny przedłożyć za II kwartał 2015 r.

⁵³ Dwa podmioty uzyskały zezwolenie na prowadzenie działalności w I kwartale 2015 r., więc były zobligowane do złożenia dwóch sprawozdań, a jeden podmiot uzyskał zezwolenie w II kwartale 2015 r., więc był zobligowany do złożenia jednego sprawozdania. Pozostałych sześć podmiotów było zobligowanych do złożenia po 10 sprawozdań.

⁵⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.

⁵⁵ Wymaganych na podstawie art. 9o ust. 4 *ustawy u.c.p.g.*

sprawie stwierdził, iż podmiot został poinformowany, iż nie posiada zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie *Gminy* i tym samym nie był zobligowany do składania sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 1932-1933; 1992-2038; 2091; 2111; 2112-2116)

2.3. W kontrolowanym okresie, w ramach sprawowanego nadzoru nad usuwaniem nieczystości ciekłych⁵⁶, pracownicy Urzędu przeprowadzali kontrole częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych (zgodnie z *Regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Milicz*⁵⁷) przez właścicieli nieruchomości, którzy pomimo obowiązku nie podłączyli ich do sieci kanalizacji sanitarnej i nadal gromadzili nieczystości ciekłe w zbiornikach bezodpływowych. Kontrole te miały jednak charakter doraźny⁵⁸. Pracownicy Urzędu udzielając wyjaśnień w tej sprawie stwierdzili, że kontrole prowadzone były m.in. na podstawie ustnych zgłoszeń mieszkańców o zanieczyszczeniu rowów melioracyjnych i zasilających stawy hodowlane. Doraźny charakter kontroli potwierdziło szczegółowe badanie losowo wybranych spraw w trzech miejscowościach⁵⁹, dla których wybudowano nową sieć w ramach realizowanego przez *Spółkę Projektu*. Kontrola NIK wykazała, że tylko w odniesieniu do pięciu⁶⁰ z 69 zidentyfikowanych w tych miejscowościach właścicieli nieruchomości, którzy pomimo takiego obowiązku, nie podłączyli ich do sieci kanalizacji sanitarnej i gromadzili nieczystości ciekłe w zbiornikach bezodpływowych, wezwano ich do okazania umów zawartych z podmiotem uprawnionym do opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz do okazania aktualnych rachunków za opróżnianie tych zbiorników za okres 12 ostatnich miesięcy. Działania te podjęto w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych NIK. Wg stanu na dzień zakończenia w Urzędzie kontroli NIK, sprawa pięciu wezwań pozostawała w toku załatwiania.

(dowód: akta kontroli str. 1805; 1998; 2039-2065; 2112; 2119)

2.4. *Gmina* podejmowała działania mające na celu weryfikowanie w terenie faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości. W sierpniu 2015 r. zespół składający się z pracownika Urzędu, *Spółki* oraz funkcjonariusza Komendy Powiatowej Policji w Miliczu przeprowadził wspólnie trzy kontrole⁶¹. W wyniku kontroli ustalono, że: [1] w 24 przypadkach właściciele nieruchomości zadeklarowali przyłączenie do sieci w najbliższych miesiącach bieżącego roku; [2] w czterech przypadkach właściciele nie posiadają środków finansowych na wykonanie przyłączenia; [3] w sześciu przypadkach posiadają przydomową oczyszczalnię ścieków; [4] w jednym przypadku właściciel nie posiadał studni; [5] w ośmiu przypadkach stwierdzono, iż nieruchomości nie są faktycznie zamieszkałe.

(dowód: akta kontroli str. 1814-1816; 1819)

2.5. Na etapie aplikowania o środki FS na realizację *Przedsięwzięcia* liczbę mieszkańców nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani do podłączenia do planowanej do wybudowania sieci na terenie *Gminy* oszacowano na poziomie 5 826 osób. Kontrola NIK wykazała, że liczba mieszkańców

⁵⁶ Do czego zobowiązuje Burmistrza art. 5 ust 6 *ustawy u.c.p.g.*

⁵⁷ Przyjętego uchwałą nr XXXVI/164/2012 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 31 stycznia 2013 r. Zgodnie z §12 i 13 regulaminu, właściciele nieruchomości byli zobowiązani do pozbywania się nieczystości ciekłych z częstotliwością zapobiegającą przepelnieniu pojemników i w terminach uwzględniających aktualną sytuację, w szczególności warunki atmosferyczne i przewidywaną wielkość produkcji, nie rzadziej niż raz na dwa lata.

⁵⁸ M.in. w roku 2014 przeprowadzono sześć kontroli w miejscowości Sułów.

⁵⁹ Miejscowości Dunkowa, Pracze i Wałkowa.

⁶⁰ Z miejscowości Pracze.

⁶¹ W dniach 24, 25 i 26 sierpnia 2015 r. w miejscowościach: Sułów, Piętkocin, Węgrzynów, Piotrkosice oraz Brzezina Sułowska.

w 2015 r. wzrosła nieznacznie (o 1%) w stosunku do planowanej i wynosi obecnie 5 882⁶² osób.

(dowód: akta kontroli str. 256-261; 262-275; 276; 277-306; 973; 1444-1445; 2577-2578)

Wg stanu na dzień 25 września 2015 r. liczba użytkowników korzystających z podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej, wybudowanej na terenie *Gminy* w ramach *Projektu*, wynosiła 3 003 osób, co stanowiło 51,5% w stosunku do wielkości planowanej. Użytkowników zidentyfikowano w oparciu o składane, przy zawieraniu umów na odbiór ścieków, oświadczenia mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 1444-1445; 2577-2578)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. *Gmina* nie posiadała pełnej ewidencji, zawierającej dane umożliwiające zidentyfikowanie na jej terenie wszystkich nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani do podłączenia ich do sieci kanalizacji sanitarnej, gdyż posiadane wykazy nie zawierały danych o nieruchomościach, których właściciele byli zobowiązani do podłączenia ich do istniejących sieci kanalizacyjnych m.in. w mieście Milicz.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *Gmina* pomimo, iż nie posiadała własnych wykazów, dysponowała wiedzą w tym zakresie, gdyż korzystała z wykazów nieruchomości opracowywanych przez *Spółkę*, która przekazywała je *Gminie* w ramach zgłaszanych przez nią potrzeb. Jak wykazała kontrola NIK, *Spółka* będąc odpowiedzialna za realizację inwestycji finansowanej ze środków FS, szczegółowo prowadziła i przekazywała *Gminie* wykazy nieruchomości w odniesieniu do realizowanego przez siebie *Projektu*, natomiast nie przekazywała wykazów nieruchomości dla istniejącej od lat sieci kanalizacji sanitarnej.

W ocenie NIK rzetelność gromadzenia danych o nieruchomościach jest niezbędna w późniejszym procesie egzekwowania od ich właścicieli obowiązku przyłączenia się do sieci kanalizacji sanitarnej, dlatego argumenty Zastępcy Burmistrza o posiadanej wiedzy, ale niepopartej dowodami, np. w postaci wykazów o ilości⁶³ zidentyfikowanych nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej na terenie *Gminy*, nie zasługują na uwzględnienie.

(dowód: akta kontroli str. 1805; 1835-1865; 1866-1890; 1990; 1991)

2. *Gmina* nierzetelnie prowadziła ewidencję zbiorników bezodpływowych, gdyż od 2003 r. nie dokonywała aktualizacji zawartych w niej danych, czym naruszono postanowienia art. 3 ust. 3 pkt 1 *ustawy u.c.p.g.* Wprawdzie *Gmina* podejmowała działania w celu jej weryfikacji, m.in. poprzez kontrole nieruchomości w terenie oraz wysłanie ankiet do mieszkańców, niemniej ich rezultat nie był w pełni efektywny, gdyż nie skutkowało kompletną wiedzą o faktycznej ilości zbiorników bezodpływowych na jej terenie.

W tej sprawie wyjaśnienia złożył Burmistrz, pełniący tę funkcję w latach 2013-2014. Podał on, iż Urząd nie miał technicznych i organizacyjnych możliwości cyklicznej aktualizacji ewidencji zbiorników bezodpływowych, ponieważ Rada Miejska w Miliczu, uchwalając budżet, corocznie zmniejszała środki na funkcjonowanie Urzędu. Przy małej liczbie zatrudnionych pracowników sytuacja ta powodowała, iż do ewidencji wprowadzano zgłoszenia tylko nowych

⁶² Dane ustalono na podstawie statystyki (czasowo i na pobyt stały) ludności na dzień 30 czerwca 2015 r. przekazanej przez Wydział Spraw Obywatelskich.

⁶³ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych *Gmina* nie przedłożyła dla celów kontroli wykazów nieruchomości dla wcześniej istniejącej sieci oraz nie podała informacji na temat ilości tych nieruchomości.

zbiorników, natomiast nie był możliwy całościowy przegląd i porównanie ze stanem faktycznym wcześniejszych zgłoszeń. Natomiast Zastępca Burmistrza wyjaśnił, iż szczegółowa inwentaryzacja zbiorników bezodpływowych zostanie przeprowadzona w 2016 r.

W opinii NIK brak aktualizacji ewidencji zbiorników bezodpływowych powodował, iż była ona prowadzona nierzetelnie i nie mogła być wykorzystana w sposób przewidziany ww. przepisem.

(dowód: akta kontroli str. 1805; 1814-1817; 1988; 2039-2065; 2074-2076; 2080; 2086-2090; 2112; 2117-2119; 2186-2188)

3. *Gmina* nie wyegzekwowała od podmiotów posiadających zezwolenie na zbieranie i transport nieczystości ciekłych 50⁶⁴ kwartalnych sprawozdań zawierających dane określone w art. 9o ust. 3 *ustawy u.c.p.g.*, tym samym nie dysponowała rzetelną wiedzą na temat liczby właścicieli nieruchomości, z którymi podmioty te, w okresie objętym sprawozdaniem, zawarły umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, oraz liczby właścicieli nieruchomości, z którymi umowy te uległy rozwiązaniu lub wygasły.

Sekretarz Gminy oraz pracownik Urzędu, któremu w ramach wykonywanych czynności powierzono obowiązki w tym zakresie, stwierdzili, iż *ustawa u.c.p.g.* nie przewiduje sankcji karnych nakładanych na przedsiębiorców, którzy nie wywiązują się z obowiązków sprawozdawczych, co sprawia, iż Burmistrz nie posiada wystarczających narzędzi, aby skutecznie egzekwować ich wykonanie. Mimo tego, jak wyjaśnił Sekretarz Gminy, Urząd wysyłał informacje i przypominał przedsiębiorcom o dopełnieniu powyższego obowiązku, dzięki czemu część podmiotów zareagowała pozytywnie i dostarczyła brakujące sprawozdania. NIK zwraca uwagę, iż *Gmina* posiada uprawnienia pozwalające wyegzekwować obowiązki przedsiębiorców, a są nimi m.in.: prawo do kontroli oraz cofnięcie udzielonego zezwolenia w przypadku naruszania jego warunków⁶⁵. Ponadto Sekretarz Gminy wskazał, iż nie korzystano z tej możliwości, ponieważ nie stwierdzono istotnych uchybień w realizowaniu obowiązków określonych w wydanych decyzjach. W opinii NIK zaniechanie obowiązków sprawozdawczych jest istotnym uchybieniem w prowadzonej przez te podmioty działalności, gdyż dane zawarte w sprawozdaniach dostarczają *Gminie* wiedzy na temat ilości ścieków faktycznie przekazanych do oczyszczalni, liczbie zbiorników bezodpływowych, które były prawidłowo opróżniane oraz są niezbędne do prawidłowego zarządzania gospodarką ściekową na terenach nieskanalizowanych.

Mając powyższe na uwadze jako nierzetelne NIK ocenia nieegzekwowanie od przedsiębiorców świadczących usługi wywozu nieczystości ciekłych wykonywania obowiązków sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli str. 70; 74; 77; 82; 1932-1939; 1991-2038; 2112-2119; 2186-2188)

Przykładem dobrej praktyki w zakresie wykonywania czynności kontrolnych przez pracowników *Gminy* było włączenie do współpracy funkcjonariusza Policji.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podjęte dla zidentyfikowania mieszkańców i innych użytkowników nieruchomości, którzy powinni korzystać z sieci w ramach *Przedsięwzięcia* finansowanego realizowanego przy udziale środków UE. *Gmina* nie podejmowała natomiast

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena cząstkowa

⁶⁴ Ponadto w przypadku jednego podmiotu zamiast 10 kolejnych sprawozdań zerowych podmiot ten złożył jedynie oświadczenie, iż nie prowadził działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych na terenie *Gminy*.

⁶⁵ Por. art. 9 ust. 2 oraz 9u „u.c.p.g.”

działań w celu identyfikowania nieruchomości, których właściciele mieli obowiązek przyłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, co NIK ocenia negatywnie. *Gmina* nie posiadała np. wykazów nieruchomości, które powinny zostać przyłączone do sieci kanalizacji wcześniej istniejącej, niezbędnej do skutecznego egzekwowania od ich właścicieli obowiązku przyłączenia się do sieci kanalizacji sanitarnej. Jak wykazano w pkt 5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, działania identyfikujące ww. nieruchomości podejmowano na podstawie pisemnych zgłoszeń sąsiadów.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W badanym okresie przedsięwzięcia dotyczące edukacji i informacji na terenie *Gminy* określono w „*Programie ochrony środowiska*”⁶⁶. Przewidziano je do realizacji dla osiągnięcia celu strategicznego, jakim była skuteczna edukacja ekologiczna. Edukacja miała przynieść efekty m.in. w postaci: [1] ograniczenia zanieczyszczania wód – poprawę ich jakości; [2] ograniczenia zanieczyszczeń powietrza; [3] powstania trwałych grup mieszkańców, współpracujących z samorządem lokalnym, podejmujących nowe wyzwania w zakresie edukacji ekologicznej; [4] zwiększenia sprzyjającego nastawienia społeczności lokalnej do ochrony środowiska. Przedsięwzięcia te obejmowały m.in. programy edukacyjne, organizowane spotkań, wykłady czy kluby dyskusyjne, udostępnianie i popularyzację informacji, w tym także materiałów drukowanych na temat zagrożeń pro środowiskowych działań *Gminy*, imprezy typu festyny, wystawy, konkursy, wycieczki, które mogą mieć charakter cykliczny. Działania związane z edukacją ekologiczną społeczeństwa zaplanowano, jako działania ciągłe, a na ich realizację przewidziano m.in. środki własne jednostek je realizujących, dotacje *Gminy* i pozyskanych funduszy.

(dowód: akta kontroli str. 1507-1583; 1584-1657)

Prowadzeniem działań informacyjno-edukacyjnych dla zwiększenia w *Gminie* liczby użytkowników korzystających z wybudowanej sieci zajmowała się *Spółka*. Działania promocyjne zostały zaplanowane już na etapie wnioskowania o środki z FS dla *Przedsięwzięcia*. Były to m.in. [1] tablice informacyjne; [2] tablice pamiątkowe; [3] artykuły prasowe; [4] ogłoszenia o rozpoczęciu prac; [5] programy telewizyjne w lokalnej telewizji; [6] konferencje prasowe; [7] wydawnictwa ilustrowane z dokumentacją realizacji *Projektu*; [8] plakaty; [9] broszury i ulotki. Na realizację ww. działań zaplanowano środki w wysokości 644 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1110-1112, 1658-1689)

Spółka, przygotowując się do realizacji ww. *Projektu*, zleciła także wykonanie dokumentacji projektowych, w ramach, których podmioty je wykonujące zobowiązane były do uzyskania od wszystkich mieszkańców oświadczeń o zgodach na wybudowanie kanalizacji sanitarnej, w tym kanałów bocznych, umożliwiających podłączenie nieruchomości do sieci, na terenie ich posesji. W ten sposób wszyscy mieszkańcy objęci *Projektem* zostali powiadomieni o planowanej budowie sieci kanalizacyjnej.

⁶⁶ W badanym okresie *Gmina* posiadała dwa Programy: [1] przyjęty uchwałą nr VII/27/2015 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie uchwalenia programu ochrony środowiska dla *Gminy Milicz na lata 2014-2017 z perspektywą do roku 2021* [2] przyjęty uchwałą nr XXVII/215/2005 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie uchwalenia „Programu ochrony środowiska dla *Gminy Milicz*” wraz z „Planem gospodarki odpadami”.

(dowód: akta kontroli str. 1658-1689)

3.2. W badanym okresie, podejmowano następujące działania edukacyjne i informacyjne dla zwiększenia w *Gminie* liczby użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej:

- uruchomiono Terenowe Biura Obsługi Klienta w miejscowościach objętych *Projektem*, w których mieszkańcy mogli uzyskać pomoc oraz dokonać formalności związanych z podłączeniem nieruchomości do sieci kanalizacji;
- organizowano cykl spotkań informacyjnych z mieszkańcami pn.: „*Jak przyłączyć się do sieci kanalizacyjnej?*”. W trakcie spotkań przedstawiano m.in. prezentacje informujące o procedurze podłączenia nieruchomości i obowiązku właścicieli do wykonania podłączenia;
- opracowano ulotki informacyjne na temat działań, jakie mieszkańcy powinni podjąć, aby wykonać obowiązek podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej, a następnie dystrybuowano je wśród mieszkańców podczas organizowanych zebrań, ich treść umieszczono także na stronie internetowej *Spółki* www.pgkdolinabaryczy.pl;
- prowadzono działania informacyjne podczas organizowanych lokalnych imprez plenerowych, jakimi były: Zielona Dolina Baryczy w Miliczu, Festyn Koński w Potaszn, Dożynki Wojewódzkie w Miliczu;
- poprzez dystrybucję ulotek wśród mieszkańców, zorganizowano akcję pn. „STOP! Nie wyrzucaj śmieci do kanalizacji”;
- kolportowano ulotki informacyjne, poprzez dołączanie ich do faktur wystawianych przez *Spółkę*;
- rozpowszechniano informacje w mediach społecznościowych (np. facebook), na stronie internetowej *Spółki* oraz w prasie lokalnej.

Efektem podjętych działań był wzrost liczby podpisanych umów na odprowadzanie ścieków z 96 w 2014 r. do 514 w 2015 r. (wg stanu na dzień 10 września 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1658-1689)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania informacyjno-edukacyjne podejmowane dla zwiększenia w *Gminie* liczby użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej.

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. W kontrolowanym okresie *Gmina* nie zapewniała dofinansowania 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, pełniący tę funkcję w latach 2013-2014, wyjaśnił, iż w sytuacji ograniczonej puli środków, dofinansowywano inne zadania, również istotne dla czystości i porządku oraz ochrony lokalnego środowiska. Były to np. dotacje przeznaczone na likwidację dzikich wysypisk śmieci lub usuwanie azbestu. Dla właścicieli nieruchomości został jednak uruchomiony przez *Spółkę* program wsparcia finansowo-technicznego w procesie przyłączeń do sieci kanalizacji. Pomoc ta polega na tym, że *Spółka* na wniosek właściciela nieruchomości przed wykonaniem przyłącza zawrze z nim umowę, której przedmiotem będzie wykonanie robót budowlanych z jednej strony, z drugiej zobowiązanie właścicieli nieruchomości do spłaty wydatków poniesionych na budowę przyłączy (spłata będzie doliczana do opłaty za

odprowadzanie ścieków). W ten sposób *Spółka* wykonuje na swój koszt podłączenie do sieci, który jest następnie rozkładany właścicielowi na maksymalnie 36 nieoprocentowanych rat. Szacunkowy koszt wykonania jednego mb przyłącza wynosi poniżej 3 zł miesięcznie, przy rozłożeniu na maksymalną liczbę rat. Wnioski o wsparcie należało złożyć do dnia 30 czerwca 2015 r. Do programu zgłosiło się 150 właścicieli nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 1679; 1693-1696; 1722-1732; 1733-1755; 2186-2188)

Obok powyższych działań *Spółka* wprowadziła także zwolnienie z obowiązujących opłat za czynności wykonywane przez służby przedsiębiorstwa związane z podłączeniem budynku do zbiorczej sieci kanalizacyjnej. Właściciele posesji, którzy w terminie wyznaczonym przez *Spółkę*, podłączyli nieruchomość do sieci kanalizacji sanitarnej zostali zwolnieni z opłaty za wydanie warunków technicznych w kwocie 66,69 zł oraz opłaty za odbiór włączenia do sieci kanalizacyjnej w wysokości 76,68 zł. Z możliwości zwolnienia z opłaty za wydanie warunków skorzystało 1240 właścicieli nieruchomości⁶⁷ na łączną kwotę 83 tys. zł⁶⁸. Natomiast ze zwolnienia z opłaty za odbiór włączenia do sieci kanalizacji sanitarnej skorzystało 777 właścicieli⁶⁹ na łączną kwotę 59,6 tys. zł⁷⁰.

(dowód: akta kontroli str. 1726; 2073)

4.2. *Gmina* dysponowała wiedzą o możliwościach pozyskania dofinansowania zadań związanych z podłączeniem budynków do sieci kanalizacji sanitarnej z instytucji zewnętrznych, m.in. z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu. Pracownicy Urzędu wiedzieli, jakie podjąć działania, aby uzyskać fundusze. Biorąc jednak pod uwagę wysokie wymagania, jakie musiałaby spełniać dana inwestycja, aby uzyskać dofinansowanie oraz złożoną procedurę, która generowała koszty, *Gmina* odstąpiła od złożenia wniosku. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, iż uznano, że możliwość wykonania przyłączy do sieci kanalizacji sanitarnej przy zaangażowaniu mniejszych środków, spowoduje osiągnięcie takiego samego efektu. Burmistrz, sprawujący funkcję w latach 2013-2014, w złożonych wyjaśnieniach stwierdził, iż rygory wykonania podłączenia nieruchomości i rozliczenia dotacji powodowały wielokrotny wzrost kosztów takiej inwestycji, a możliwe do uzyskania dotacje nie pokrywały różnic w kosztach. Z tych powodów lepszym rozwiązaniem była realizacja programu wsparcia finansowo-technicznego wdrożona przez *Spółkę*.

(dowód: akta kontroli str. 1693-1696; 1756-1775; 2186-2188)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że udzielana przez *Gminę* pomoc przy realizacji podłączeń budynków mieszkalnych do sieci kanalizacji sanitarnej nie była w pełni adekwatna do potrzeb mieszkańców, szczególnie tych w trudnej sytuacji finansowej. Przeprowadzone w sierpniu 2015 r. przez pracowników Urzędu i *Spółki*, w obecności funkcjonariusza Komendy Powiatowej Policji w Miliczu, trzy kontrole w terenie⁷¹ stwierdziły, iż czterech właścicieli nie może wykonać przyłącza do sieci, ponieważ koszt jego wykonania przekracza możliwości domowych budżetów. Jak wykazała kontrola NIK, mieszkańcy ci nie mogli starać się o dotację ze środków pochodzących z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, ponieważ *Gmina* przeznaczyła te środki na realizację innych zadań z zakresu ochrony środowiska.

⁶⁷ W 2012 r. – 188; w 2013 r. – 194; w 2014 r. – 85 oraz w 2015 r. – 773.

⁶⁸ W 2012 r. – 12,6 tys. zł; w 2013 r. – 12,9 tys. zł; w 2014 r. – 5,7 tys. zł. oraz w 2015 r. – 51,8 tys. zł.

⁶⁹ W 2012 r. – 125; w 2013 r. – 128; w 2014 r. – 74 oraz w 2015 r. – 450.

⁷⁰ W 2012 r. – 9,6 tys. zł; w 2013 r. – 9,8 tys. zł.; w 2014 r. – 5,7 tys. zł oraz w 2015 r. – 34,5 tys. zł.

⁷¹ W miejscowościach: Sułów, Piękoćcin, Węgrzynów, Piotrkosice oraz Brzezina Sułowska.

Nie mieli także możliwości uzyskania dofinansowania z zewnętrznych źródeł finansowania, ponieważ *Gmina* nie podjęła starań o ich pozyskanie.

W tej sprawie Zastępca Burmistrza wskazał, iż nie rozpoznawano potrzeb w zakresie przyłączy do sieci, ponieważ każda nieruchomość posiadała inną specyfikę, inne warunki i należało je traktować indywidualnie. W opinii Zastępcy Burmistrza szacowanie miało sens jedynie osobno dla każdej nieruchomości, co generowałoby koszty. Dodał również, iż *Gmina* projektując budżet na 2016 r. planuje uruchomić pomoc finansową w postaci dotacji celowej dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 1693-1696; 1756-1775; 1814-1816; 2186-2188)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Pomimo, iż *Gmina* dążyła do zapewnienia jak największej liczbie mieszkańców usług kanalizacyjnych świadczonych przez system kanalizacji zbiorczej, to jednak nie w pełni oceniła możliwości ponoszenia kosztów tych usług przez usługobiorców, szczególnie osób znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej. Jak wykazała kontrola NIK, mieszkańcy nie mogli starać się o dotację ze środków pochodzących z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, ponieważ *Gmina* przeznaczyła te środki na realizację innych zadań z zakresu ochrony środowiska. Mieszkańcy nie mieli także możliwości uzyskania dofinansowania ze źródeł zewnętrznych, ponieważ *Gmina* nie podjęła starań o ich pozyskanie. W ocenie NIK podjęte przez *Gminę* działania na rzecz zapewnienia dofinansowania realizacji podłączeń budynków do sieci kanalizacji sanitarnej okazały się być nie w pełni skuteczne.

5. Egzekwowanie od właścicieli nieruchomości obowiązku ich przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej

Opis stanu
faktycznego

5.1. W badanym okresie Burmistrz prowadził w sumie cztery⁷² postępowania administracyjne, zmierzające do wydania decyzji⁷³ nakazującej właścicielowi nieruchomości wykonanie obowiązku wynikającego z treści art. 5 ust. 1 pkt 2 *ustawy u.c.p.g.*

(dowód: akta kontroli str. 2081; 2202-2290; 2291-2340)

W trzech spośród czterech powyższych postępowań wydano decyzje nakazujące podłączenie nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej. W czwartym przypadku (postępowanie z 2013 r.) w trakcie postępowania właściciel podłączył nieruchomość do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, stąd dalsze postępowanie administracyjne stało się bezprzedmiotowe.

W przypadku jednej z tych decyzji⁷⁴, nakazującej podłączenie do sieci kanalizacji sanitarnej uznano, że obowiązek właściciela był realizowany, gdyż rozpoczął on procedurę wpięcia lokalu do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, czego dowodem było uzyskanie od *Spółki* warunków technicznych⁷⁵ na wykonanie tego przyłączenia. Kontrola NIK wykazała, że działania tego właściciela nieruchomości miały jednak charakter pozorny, gdyż do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie podłączył on nieruchomości do istniejącej sieci⁷⁶.

⁷² Jedno w 2013 r.; dwa w 2014 r. oraz jedno w 2015 r. (prowadzone łącznie dla dwóch właścicieli).

⁷³ Stosowanie do postanowień art. 5 ust. 7 *ustawy u.c.p.g.*

⁷⁴ Decyzja nr O.620.4.2014 r. z dnia 25 lutego 2015 r.

⁷⁵ Warunki techniczne z dnia 12 grudnia 2014 r. Termin ważności obejmował dwa lata od daty ich wystawienia.

⁷⁶ W dniu 7 października 2015 r. wobec właściciela została wydana decyzja nakazująca przyłączenie ww. nieruchomości do istniejącej sieci.

Zastępca Burmistrza wskazał, że obecnie obowiązujące przepisy prawne nie określają konkretnego terminu, w jakim właściciel nieruchomości, po otrzymaniu warunków, powinien wywiązać się z ciążącego na nim obowiązku, dlatego procedura jest długotrwała.

W przypadku drugiej decyzji⁷⁷ właściciel odwołał się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu (dalej: „SKO”). SKO uchyliło⁷⁸, na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁷⁹ (dalej: „Kpa”), zaskarżoną decyzję w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Decyzję o przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia SKO uzasadniało brakami w ustaleniach faktycznych, tj. organ pierwszej instancji nie zbadał czy lokale stanowią odrębną własność, a w konsekwencji, czy powołano wspólnotę mieszkaniową, która w takim przypadku powinna być adresatem zaskarżonej decyzji. W przypadku braku wspólnoty, organ powinien zbadać, kto jest właścicielem nieruchomości i rozważyć skierowanie decyzji do wszystkich współwłaścicieli. W tym stanie faktycznym SKO uznało, że decyzja⁸⁰ z dnia 25 lutego 2015 r. została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, tj. art. 7 i 77 *Kpa*. Burmistrz podjął czynności celem wyjaśnienia okoliczności faktycznych wskazanych przez SKO i w dniu 7 października 2015 r. wydał trzecią decyzję⁸¹ wobec dwóch właścicieli, nakazująca przyłączenie nieruchomości do sieci⁸².

(dowód: akta kontroli str. 2081; 2202-2290; 2291-2340)

5.2. Prawidłowość egzekwowania od właścicieli nieruchomości obowiązku ich podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej w badanym okresie, sprawdzono na przykładzie postępowań przeprowadzonych przez Burmistrza wobec właścicieli nieruchomości położonych w wybranych do kontroli trzech⁸³ miejscowościach, w których wybudowano nową sieć w ramach realizowanego przez *Spółkę Przedsięwzięcia*. Kontrola wykazała⁸⁴, iż:

1) łącznie w trzech miejscowościach zidentyfikowano 149 nieruchomości, których właściciele mieli obowiązek podłączenia się do sieci, w tym:

a) w dwóch⁸⁵ miejscowościach mieszkańcy (łącznie właściciele 127 nieruchomości) mieli techniczne możliwości przyłączenia posesji do sieci już w 2012 r.⁸⁶, przy czym do *Spółki* o wydanie warunków technicznych na wykonanie przyłączenia wystąpiło: w 2012 r. – 24 właściciele nieruchomości (18,9%⁸⁷); w 2013 r. – 33 właściciele nieruchomości (26%); w 2014 r. – czterech właściciele nieruchomości (3,1%) oraz w 2015 r. – 27 właściciele nieruchomości (22%). Spośród nich umowę podpisało: w 2012 r. – 20 właściciele nieruchomości; w 2013 r. – 28 właściciele; w 2014 r. – czterech właściciele oraz w 2015 r. – 16 właściciele nieruchomości. Obowiązku podłączenia do sieci nie wykonało 59 właściciele nieruchomości.

⁷⁷ Decyzja nr O.620.3.2014 r. z dnia 25 lutego 2015 r.

⁷⁸ Decyzją z dnia 22 kwietnia 2015 r. nr SKO 4211/1/15.

⁷⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

⁸⁰ Nr O.620.3.2014.

⁸¹ Nr GK.7032.22.2015.

⁸² Było dwóch właścicieli.

⁸³ Były to: Dunkowa, Pracze oraz Wałkowa (w tym Kolonia Kobiółka), tj. miejscowości, gdzie sieć miała długość ok. 1 km.

⁸⁴ Wg stanu na dzień 30 września 2015 r.

⁸⁵ Dunkowa oraz Pracze.

⁸⁶ Kontrakt nr JRP-12/2010 „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej w aglomeracji Sułów” zakończono w dniu 2 sierpnia 2012 r.

⁸⁷ Spośród właścicieli z dwóch miejscowości.

b) w jednej⁸⁸ miejscowości mieszkańcy (łącznie 22 właściciele nieruchomości) mieli techniczne możliwości umożliwiające przyłączenie posesji do sieci w marcu 2015 r., przy czym do *Spółki* o wydanie warunków technicznych na wykonanie przyłączenia wystąpiło 20 właścicieli nieruchomości. Spośród nich umowę podpisało 12 właścicieli nieruchomości. Obowiązku podłączenia do sieci nie wykonało 10 właścicieli nieruchomości;

2) w marcu 2015 r. do właścicieli 40 posesji położonych w miejscowości Pracze oraz Dunkowa, którym *Spółka* wydała techniczne warunki umożliwiające podłączenie do sieci, Burmistrz wysłał pisma informujące o zakończeniu budowy sieci kanalizacji sanitarnej wraz z pouczeniem, iż obowiązkiem właściciela, stosownie do postanowień art. 5 ust. 1 pkt 2 *ustawy u.c.p.g.*, jest przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Jednocześnie w piśmie wyznaczono termin realizacji obowiązku na dzień 15 maja 2015 r. Spośród 40 właścicieli, do których skierowano pisma, obowiązek podłączenia do sieci wykonało 27 właścicieli (68%), a obowiązku nie dopełniło 13 właścicieli;

3) właściciele 41 nieruchomości nie wystąpili do *Spółki* o wydanie warunków technicznych umożliwiających przyłączenie posesji do sieci.

(dowód: akta kontroli str. 1835-1865; 1868; 2341-2365)

5.3. W badanym okresie Burmistrz, w przypadku trzech właścicieli nieruchomości, zawiadamiał organy uprawnione do nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego o popełnieniu przez właściciela nieruchomości wykroczenia z art. 10 ust. 2 *ustawy u.c.p.g.* Z informacji uzyskanej od Komendanta Powiatowego Policji w Miliczu wynika, że na terenie *Gminy* zastosowano postępowanie mandatowe wobec trzech właścicieli nieruchomości, którzy wbrew istniejącemu obowiązkowi nie podłączyli nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej. Nałożona w tym trybie grzywna wynosiła 100 zł w każdym przypadku.

(dowód: akta kontroli str. 1893)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wobec właścicieli 69 (46,3%) nieruchomości badanej próby, którzy wg stanu na dzień 30 września 2015 r. nie przyłączyli się do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, *Gmina* nie podejmowała skutecznych działań w zakresie egzekwowania od nich obowiązku wynikającego z art. 5 ust.1 pkt 2 *ustawy u.c.p.g.*, pomimo iż stwierdzono fakt jego niewykonania. W trakcie kontroli NIK ustalono, że Burmistrz nie nakazywał właścicielom tych nieruchomości, w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 5 ust. 7 *ustawy u.c.p.g.*, wykonania obowiązku ich przyłączenia. Kontrola wykazała także, iż działania podjęte w marcu 2015 r., w stosunku do właścicieli 40 (spośród 69 nieprzyłączonych) nieruchomości, miały jedynie charakter informacyjny. Po wyznaczonym na dzień 15 maja 2015 r. terminie realizacji obowiązku podłączenia się do sieci, dalej nie skutkowały (w odniesieniu do 13 właścicieli nieruchomości) wszczęciem postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji nakazującej im jego wykonanie.

Wyjaśniając w tej sprawie Zastępca Burmistrza stwierdził, iż lata 2012-2014 były okresem bardzo rozległej inwestycji na terenie aglomeracji Sulów i Milicz, co wiązało się z wieloma problemami dla mieszkańców. W wielu przypadkach czynnik finansowy decydował o późniejszym terminie wykonania przyłącza. *Gmina* znając problemy swoich mieszkańców dążyła do wydłużenia tego terminu, aby mieszkańcy mogli się do tego przygotować. Jednocześnie na

⁸⁸ Wałkowa i Kolonia Kobiątka.

przełomie 2012 r. i 2013 r. *Gmina* musiała przygotować się do wprowadzenia nowego systemu odbioru odpadów komunalnych, co wiązało się z dużym nakładem pracy. Mając na uwadze niedaleki koniec inwestycji *Gmina* przewidywała podjęcie działań egzekucyjnych po zakończeniu całego *Projektu*. Dodatkowo Burmistrz, sprawujący tę funkcję w latach 2013-2014, wyjaśnił, iż kary nie zawsze zmieniają sytuację, a mogą doprowadzić do większego pogorszenia sytuacji finansowej danej rodziny. NIK nie podziela powyższych argumentów. Zaniechanie skutecznych działań egzekwujących przedmiotowy obowiązek, jakimi dysponował Burmistrz, może się bowiem przyczynić do nieosiągnięcia przez *Gminę* zakładanego poziomu wskaźnika efektu ekologicznego, które może skutkować zwrotem części lub całości uzyskanej dotacji ze środków FS.

(dowód: akta kontroli str. 1835-1865; 1868; 1991; 2187; 2341-2365)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie podjęte przez *Gminę* działania, związane z egzekwowaniem od właścicieli nieruchomości obowiązku ich przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej.

6. Osiągnięcie zaplanowanego wzrostu liczby mieszkańców i innych użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej oraz działania organizacyjne podjęte w tym celu

Opis stanu faktycznego

6.1. Szczegółową organizację i podział zadań pracy Urzędu określono w *Regulaminie organizacyjnym*⁸⁹. W latach 2013-2015 (do października 2015 r.) zadania Burmistrza w zakresie zapewnienia należytego stanu czystości i porządku w *Gminie* były przypisane do Wydziału Zarządzania Zasobami, oraz do Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska⁹⁰. Z zakresu czynności pracowników, wynika jednak, iż obok stanowiska ds. gospodarki odpadami komunalnymi w Wydziale Zarządzania Zasobami, obowiązki te były powierzane także pracownikom zatrudnionym na stanowiskach ds. kontroli realizacji obowiązków publicznych zatrudnionych w Wydziale Organizacyjnym. Dodatkowo, w latach 2013-2015, pracownik zatrudniony w Wydziale Zarządzania Rozwojem na stanowisku ds. planowania strategicznego, zajmował się m.in.: [1] sporządzaniem aktualizacji obszarów i granic aglomeracji wyznaczonych w 2005 r.; [2] aktualizacją zapisów KPOŚK; [3] przygotowaniem sprawozdania z realizacji KPOŚK za rok 2013.

(dowód: akta kontroli str. 9-76; 77-84; 335-903; 2437-2470; 2471-2512)

6.2. W procesie drugiej aktualizacji zapisów KPOŚK, *Gmina* określiła przyrost liczby mieszkańców, którzy skorzystają z usług kanalizacyjnych w wyniku wybudowania sieci na poziomie 7 011, w tym dla aglomeracji Sułów - 2 788; Milicz – 3 036 oraz Gądkowice – 1 187.

(dowód: akta kontroli str. 2377-2376)

W czasie prowadzonych prac nad drugą aktualizacją KPOŚK w 2007 r. przewidywano rozwiązania dla gospodarki wodnościekowej także dla aglomeracji Gądkowice, m.in. poprzez budowę oczyszczalni ścieków oraz wykonanie ok. 63,01 km sieci kanalizacji sanitarnej. Z tego powodu zadeklarowano przyrost

⁸⁹ W okresie objętym kontrolą obowiązywał Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Miliczu wprowadzony Zarządzeniami Burmistrza Gminy Milicz nr: [1] 122/2015 z dnia 10 marca 2015 r.; [2] 1021/2014 z dnia 28 listopada 2014 r.; [3] 871/2014 z dnia 8 maja 2014 r.; [4] 800/2013 z dnia 31 grudnia 2013 r.; [5] 738/2013 z dnia 30 września 2013 r.; [6] 686/2013 z dnia 12 lipca 2013 r.; [7] 650/2013 z dnia 3 czerwca 2013 r.; [8] 610/2013 z dnia 18 marca 2013 r.; [9] 527/2012 z dnia 20 listopada 2012 r.; [10] 444/2012 z dnia 3 lipca 2012 r.; [11] 386/2012 z dnia 29 marca 2012 r.; [12] 332/2012 z dnia 16 stycznia 2012 r.; [13] 215/2011 z dnia 5 sierpnia 2011 r. dalej: „Regulamin Organizacyjny”.

⁹⁰ Od 16 marca 2015 r.

liczby mieszkańców korzystających również z tej sieci. Zamierzenia inwestycyjne nie zostały jednak zrealizowane, a aglomerację Gądkowice ostatecznie zlikwidowano⁹¹.

(dowód: akta kontroli str. 922-926, 2377-2376)

W tabeli aktualizacyjnej sporządzonej na potrzeby czwartej aktualizacji KPOŚK, dla aglomeracji Sułów, w której zakończono inwestycję, wskazano, iż uzyskany przyrost liczby mieszkańców korzystających z systemu kanalizacji sanitarnej w stosunku do planowanej wielkości wyniósł 1 940 (69,6%) mieszkańców. Natomiast w aglomeracji Milicz wg stanu na dzień sporządzenia tabeli aktualizacyjnej, tj. w dniu 15 listopada 2013 r., inwestycja nie była zrealizowana⁹², dlatego zadeklarowany przyrost dotyczył planowanej do uzyskania wielkości w wyniku wybudowania sieci kanalizacji sanitarnej ze środków FS. Planowana wartość została powiększona o przyrost użytkowników, dla których *Gmina* wybudowała sieć kanalizacji sanitarnej z własnych środków, tj. w roku 2013 *Gmina* wybudowała 990,3 mb sieci i 349,9 mb przyłączy (37 sztuk).

(dowód: akta kontroli str. 1778; 2366-2368; 2536)

6.3. Na terenie *Gminy*, w ramach *Przedsięwzięcia*, wg stanu na dzień 8 października 2015 r., zrealizowano następujące kontrakty: [1] nr U-4/JRP/2012 Modernizacja sieci kanalizacji ogólnospławnej w Miliczu – zmodernizowano 19,98 km i wybudowano 7,49 km kanalizacji deszczowej; [2] nr U-8/JRP/2013 Budowa sieci kanalizacji sanitarnej w zlewni OŚ Milicz – cz. I – wybudowano 55 km sieci; [3] nr U-15/JRP/2014 Budowa sieci kanalizacji sanitarnej w zlewni OŚ Milicz – cz. II – wybudowano 10,36 km sieci; [4] nr U-28/JRP/2014 Budowa sieci kanalizacji sanitarnej w zlewni OŚ Sułów – wykonanie odcinków łączących sieć wykonaną w ramach kontraktu z istniejącą siecią oraz odcinki wynikające ze zmiany pozwolenia na budowę – wybudowano 0,76 km. Beneficjentem *Projektu* oraz odpowiedzialnym za jego wykonanie była *Spółka*. Beneficjentowi zostało udzielone dofinansowanie w wysokości 85% kwoty wydatków kwalifikowalnych, tj. 102 733 463,13 zł⁹³, poniesionych w toku realizacji *Projektu*, tj. w kwocie 87 323 443,66 zł. Poza ww. *Projektem* z własnych środków w roku 2013 *Gmina* wybudowała 990,3 mb sieci i 349,9 mb przyłączy (37 sztuk).

(dowód: akta kontroli str. 1186; 1777-1778)

W § 11 ust. 4 postanowień umowy o dofinansowanie ww. *Projektu*⁹⁴ określono efekt ekologiczny, rozumiany jako wzrost liczby użytkowników korzystających z podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej o 9291 podłączonych do nowo wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej oraz spełnienia przez oczyszczone ścieki wymagań dyrektywy 91/271/EWG. Efekt ekologiczny, warunkujący rozliczenie *Projektu*, Beneficjent był zobowiązany spełnić do dnia 31 grudnia 2015 r.⁹⁵ Wg stanu na dzień 12 października 2015 r. do sieci kanalizacji sanitarnej zostało podłączonych łącznie 5 375 osób (58% w stosunku do wielkości planowanej), z czego na *Gminę* przypada 3 003 osoby (51,5% wielkości planowanej).

(dowód: akta kontroli str. 1119-1203; 1444-1445; 2078)

⁹¹ Uchwałą nr III/35/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie likwidacji aglomeracji Gądkowice.

⁹² Termin jej zakończenia przewidywano na dzień 28 października 2014 r.

⁹³ Tj. kwota wynikająca z ostatniego aneksu nr POIS01.01.00-00-156/09-06 z dnia 2 września 2015 r.

⁹⁴ Nr POIS01.01.00-00-156/09-00 z dnia 8 kwietnia 2010 r. zmienionej aneksami nr: [1] POIS01.01.00-00-156/09-01 z dnia 9 sierpnia 2012 r.; [2] POIS01.01.00-00-156/09-02 z dnia 20 grudnia 2012 r.; [3] POIS01.01.00-00-156/09-03 z dnia 5 maja 2014 r.; [4] POIS01.01.00-00-156/09-04 z dnia 24 lutego 2015 r.; [5] POIS01.01.00-00-156/09-05 z dnia 15 czerwca 2015 r. oraz [6] POIS01.01.00-00-156/09-06 z dnia 2 września 2015 r.

⁹⁵ Zgodnie z zawartym w dniu 2 września 2015 r. aneksem nr POIS01.01.00-00-156/09-06.

Spółka na bieżąco monitorowała i przekazywała informacje na temat zaawansowania i realizacji *Projektu*, w tym o stopniu osiągnięcia efektu ekologicznego. Bieżący nadzór nad Spółką sprawuje Rada Nadzorcza, w której jednym z członków jest przedstawiciel *Gminy*. Burmistrz, sprawujący tę funkcję w latach 2013-2014, wyjaśnił, iż w sprawie osiągnięcia efektu ekologicznego odbywały się regularne spotkania udziałowców, a w opinii kierownictwa Spółki w latach 2013-2014 nie występowało zagrożenie osiągnięcia celu *Projektu*. Trudności związane były przede wszystkim z finansowaniem i rozliczeniem zadania oraz z samym procesem inwestycyjnym. Dla rozwiązania tych trudności powołano⁹⁶ Zespół ds. koordynacji działań związanych z realizacją ww. zadania.

(dowód: akta kontroli str. 1866-1890; 1891; 2188)

6.4. W latach 2013-2014 nie funkcjonowało Biuro Rady Miejskiej w Miliczu i nie był prowadzony rejestr skarg, natomiast od 1 grudnia 2014 r. do 21 września 2015 r. do Biura Rady Miejskiej w Miliczu nie wpłynęła żadna skarga na działania Burmistrza w związku z realizacją przez niego zadań z zakresu zapewnienia przyłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej. Z analiz planów Komisji Rewizyjnej w latach 2013-2014 wynika, iż Rada Miejska w Miliczu nie prowadziła także kontroli działań Burmistrza w powyższym zakresie. W latach 2013-2014 nie był także prowadzony rejestr interpelacji, a w protokołach sesji Rady Miejskiej w Miliczu znajdują się lakoniczne zapisy, które nie zawierają ich tematyki. W bieżącej kadencji rejestr skarg jest prowadzony. Do września 2015 r. nie składano interpelacji w przedmiotowym temacie⁹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 1900-1923)

W latach 2013-2015 (do października) nie były składane skargi na pracowników Urzędu oraz zgłaszane wnioski w związku z realizacją zadań z zakresu zapewnienia przyłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej.

(dowód: akta kontroli str. 1779)

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

1. W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie dokonano, w sposób jasny i przejrzysty, przydziału zadań i odpowiedzialności stanowiskom pracy zajmującym się realizacją obowiązków Burmistrza z zakresu planowania i zapewnienia przyłączenia do gminnej sieci kanalizacji sanitarnej mieszkańców i innych użytkowników. Ani w *Regulaminie organizacyjnym*, ani w zbadanych zakresach czynności pracowników nie zostały konkretnie przydzielone zadania związane m.in. z opracowaniem propozycji planu aglomeracji, wykonaniem i nadzorem nad realizacją KPOŚK, identyfikowaniem właścicieli nieruchomości, którzy nie przyłączyli ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, a także nakazywaniem w takich przypadkach, w drodze decyzji administracyjnej, wykonania tego obowiązku⁹⁸, czym naruszono standard nr 3 kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 9-68; 69-72; 73-76; 77-80; 81-84; 2118)

2. Do nowo wybudowanej, w ramach *Przedsięwzięcia*, sieci kanalizacji sanitarnej, przyłączono - wg stanu na dzień 12 października 2015 r. – jedynie 3 003 mieszkańców spośród planowanej do przyłączenia liczby 5 826

⁹⁶ Zarządzeniem nr 478/2012 Burmistrza Gminy Milicz z dnia 29 sierpnia 2012 r.

⁹⁷ Ustaleń dokonano na podstawie informacji uzyskanych od Przewodniczącej Rady Miejskiej w Miliczu, o którą NIK wystąpiła w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096).

⁹⁸ Stosownie do postanowień art. 5 ust. 7 ustawy u.c.p.g.

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

mieszkańców, co oznacza, iż wskaźnik niewykonania przyłączy w *Gminie* wyniósł 48,5% i tym samym istnieje prawdopodobieństwo, iż do dnia 31 grudnia 2015 r. nie zostanie osiągnięty efekt ekologiczny, warunkujący rozliczenie *Projektu*. Konsekwencją nieosiągnięcia efektu ekologicznego jest zwrot całości lub części przekazanego dotychczas dofinansowania. Z uzyskanej przez NIK⁹⁹ od Zastępcy Dyrektora Departamentu Ochrony i Gospodarowania Wodami w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie (dalej: „NFOŚiGW”) informacji wynika, iż *Spółka* złożyła wniosek o zmianę terminu osiągnięcia efektu ekologicznego z ustalonego w umowie z dnia 31 grudnia 2015 r. na dzień 30 czerwca 2016 r. Obecnie wniosek jest w trakcie opiniowania.

Zastępca Burmistrza wskazał, iż wprowadzono działania naprawcze w postaci: [1] wizji terenowych, w których czynny udział biorą pracownicy Urzędu, oraz [2] uruchomiono programu wsparcia finansowo-technicznego w procesie przyłączy do sieci kanalizacji¹⁰⁰. Podał również, iż *Gmina* nie poniosła żadnych konsekwencji z tego powodu.

Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony i Gospodarowania Wodami w NFOŚiGW wskazał, że konsekwencją nieosiągnięcia efektu ekologicznego jest zgodnie z przewidzianymi w postanowieniach § 11 ust. 5 zawartej umowy o dofinansowanie, zwrot całości lub części przekazanego dotychczas dofinansowania. Termin realizacji efektu ekologicznego zgodnie z zawartym w dniu 2 września 2015 r. aneksem do umowy upływa w dniu 31 grudnia 2015 r., co oznacza, iż w przypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku *Spółki* istnieje duże prawdopodobieństwo zwrotu części dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 1119-1203; 1444-1445; 1779; 2078; 2587-2596)

Ocena cząstkowa

Działania podjęte przez *Gminę* na rzecz osiągnięcia zaplanowanego wzrostu liczby mieszkańców i innych użytkowników korzystających z sieci kanalizacji sanitarnej nie przyniosły oczekiwanego rezultatu, jakim jest osiągnięcie efektu ekologicznego. Nieskuteczne okazały się także przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne, ponieważ nie było jasnego i przejrzystego przypisania zadań i odpowiedzialności stanowiskom pracy zajmującym się realizacją obowiązków Burmistrza w tym zakresie. Stopień osiągnięcia zaplanowanego w *Gminie* przyrostu użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej pozostaje wciąż na niezadowolającym, niskim poziomie, a podjęte przez *Spółkę* negocjacje z NFOŚiGW w sprawie przesunięcia terminu osiągnięcia efektu na dzień 30 czerwca 2016 r., mimo iż słuszne, świadczą o tym, że *Spółka* nie wywiąże się z realizacji postanowień umowy, które obligują ją do osiągnięcia wskaźnika efektu ekologicznego w terminie do dnia 31 grudnia 2015 r.

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 Kontroli*¹⁰¹ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

- 1) Ustalenie wszystkich nieruchomości na terenie *Gminy*, których właściciele, wbrew obowiązkowi, nie dokonali podłączenia się do sieci kanalizacji sanitarnej.

⁹⁹ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*.

¹⁰⁰ Zarządzenie nr 14/2015 Prezesa Zarządu Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Dolina Baryczy Sp. z o.o. z dnia 16 października 2015 r.

¹⁰¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

- 2) Podjęcie działań mających na celu ustalenie wszystkich nieruchomości na terenie *Gminy* posiadających zbiorniki bezodpływowe.
- 3) Skuteczne egzekwowanie obowiązku opróżniania zbiorników bezodpływowych m.in. poprzez zapewnienie planowych i systematycznych kontroli ich opróżniania.
- 4) Egzekwowanie od właścicieli obowiązku przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej.
- 5) Skuteczne egzekwowanie od podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych kwartalnych sprawozdań, wymaganych przepisami art. 9o ust. 1 *ustawy u.c.p.g.*

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 we Wrocławiu.

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.

Wrocław, dnia 7 grudnia 2015 r.

Kontroler:
Renata Kojro
St. inspektor kontroli państwowej

Renata Kojro
.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

[Podpis]
DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
Z. NO.
.....
podpis
Zienowu Florkowskiego
Wicedyrektor

