



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.018.02.2020

**Prezydent Miasta Białegostoku
Tadeusz Truskolaski
Urząd Miejski w Białymstoku
ul. Słonimska 1, 15-950 Białystok**



00132621

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/046 – Zbieranie i oczyszczanie ścieków komunalnych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Białymstoku, ul. Słonimska 1, 15-950 Białystok (dalej „Urząd” lub „UM”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Truskolaski, Prezydent Miasta Białegostoku od 5 grudnia 2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Planowanie, monitorowanie, koordynowanie i nadzorowanie realizacji zadań w zakresie gospodarki ściekowej.2. Sprawowanie nadzoru nad postępowaniem ze ściekami komunalnymi.3. Finansowanie zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2020 r., z wykorzystaniem dowodów powstałych przed / po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Wojciech Olszewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LB/144/2020 z 6 listopada 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania Gminy w okresie objętym kontrolą zapewniły wymagany poziom zbierania ścieków komunalnych i wymaganą jakość ich oczyszczenia. Gmina spełniała kryteria wynikające z Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK) w zakresie wyposażenia Aglomeracji w system zbierania ścieków umożliwiające zbieranie ponad 98% ścieków siecią kanalizacyjną, wydajności oczyszczalni pozwalającej na odbiór ładunku ścieków komunalnych z Aglomeracji, której wydajność wzrosła z 450.000 RLM do 740.000 RLM oraz standardów oczyszczania ścieków określonych w przepisach prawa. Przeprowadzono również sprawnie zmianę terenu Aglomeracji, aby spełnić wymagania przedstawione przez Komisję Europejską, co w efekcie poprawiło poziom odbioru ścieków siecią kanalizacyjną (do ponad 99%).

Urząd był organizacyjnie przygotowany do realizacji zadań w zakresie gospodarki ściekowej. Zadania te przypisano jednemu z departamentów i jego pracownikom, za wyjątkiem zadań w zakresie identyfikowania nieruchomości, które powinny być podłączone do sieci kanalizacyjnych oraz egzekwowaniem tego obowiązku.

Gmina nieprawidłowo sprawowała nadzór nad postępowaniem ze ściekami komunalnymi poza systemem sieciowym. Brak było głównie kompletnych danych na temat ilości zbiorników bezodpływowych, jak również prawidłowego ich opróżniania. Analiza podłączeń do kanalizacji sanitarnej 177 nieruchomości w pięciu ulicach, wykazała bowiem, że 10 nieruchomości nie znajdowało się w ewidencji Urzędu. Nie posiadano też pełnej wiedzy na temat prawidłowego opróżniania tych zbiorników, gdyż w Urzędzie nie prowadzono ewidencji umów opróżniania zbiorników bezodpływowych, a dane w tym zakresie wskazywane przez przedsiębiorców nie były w pełni wiarygodne. Wprowadzanie w latach 2018–2019 mieszkańcom zapewniło możliwość ubiegania się o dotację na sfinansowanie podłączenia do sieci kanalizacyjnej, jednak nie prowadzono systematycznych działań w celu zidentyfikowania nieruchomości, które powinny zostać przyłączone do sieci kanalizacyjnej ani nie egzekwowano przyłączenia takich nieruchomości do istniejącej lub nowo wykonanej sieci kanalizacyjnej. Ograniczono się do prowadzenia postępowań w sytuacjach, w których nastąpiła interwencja mieszkańców lub innych podmiotów. Działania te nie były jednak skuteczne. Z dziewięciu prawomocnych decyzji wydanych w latach 2018–2019 tylko w jednym przypadku udało się bowiem podłączyć nieruchomość do sieci kanalizacyjnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie, monitorowanie, koordynowanie i nadzorowanie realizacji zadań w zakresie gospodarki ściekowej

Opis stanu faktycznego

1.1. Organizacja zadań w zakresie gospodarki ściekowej

Zadania dotyczące prowadzenia inwestycji w zakresie zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych oraz utrzymania i eksploatacji urządzeń kanalizacyjnych realizowała Spółka Komunalna Wodociągi Białostockie Sp. z o.o. w Białymstoku (dalej „Wodociągi Białostockie” lub „Spółka”)⁴. Jej wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu Spółki zatwierdzała Rada Miasta. Zgromadzenie wspólników Spółki zatwierdzało zaś roczne plany techniczno-ekonomiczne Spółki na poszczególne lata lub ich zmiany. (akta kontroli str. 373-405 i 1123-1403)

Zadania dotyczące spraw z zakresu gospodarki wodnej i kanalizacji zostały powierzone Departamentowi Gospodarki Komunalnej (dalej „DGK” lub „Departament”), który miał za zadanie m.in.: nadzór i ocenę jakości usług komunalnych w zakresie dostawy wody

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Wodociągi Białostockie są Spółką Komunalną Gmin Białystok i Wasilków, które posiadają odpowiednio 90,265% i 9,735% udziałów wg stanu na 31 grudnia 2019 r. – <http://bip.wobi.pl/artykuly/38/struktura-wlasnoscowa>.

i odprowadzania ścieków, prowadzenie spraw związanych z Krajowym Programem Oczyszczania Ścieków Komunalnych (dalej KPOŚK), prowadzenie spraw z zakresu nadzoru merytorycznego nad działalnością spółki: „Wodociągi Białostockie”. Szczegółowy zakres zadań Departamentu w zakresie gospodarki ściekowej został doprecyzowany w uregulowaniach dotyczących organizacji wewnętrznej w Departamencie, dotyczących m.in.:

- nadzoru i oceny jakości usług komunalnych dotyczących dostaw wody i odprowadzania ścieków,
 - przejmowania infrastruktury technicznej i przekazywania jej aportem spółce miejskiej Wodociągi Białostockie,
 - prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków,
 - prowadzenia kontroli właścicieli nieruchomości w zakresie wyposażania nieruchomości w zbiorniki bezodpływowe i / lub przydomowe oczyszczalnie ścieków,
 - realizowania zadań wynikających z krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych,
 - określenia wymagań, jakie powinny spełniać przedsiębiorstwa ubiegające się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych,
 - prowadzenia postępowań włącznie z przygotowaniem projektów zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych,
 - przyjmowania i weryfikowania sprawozdań składanych przez przedsiębiorców posiadających zezwolenia na odbiór i transport nieczystości ciekłych z terenu Miasta Białegostoku,
 - prowadzenia postępowań wraz z przygotowaniem projektów decyzji związanych z nakładaniem kar pieniężnych podmiotom, które nie przestrzegają przepisów prawa świadczących usługi odbioru i transportu odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta Białegostoku,
 - prowadzenia spraw z zakresu nadzoru merytorycznego nad działalnością Wodociągów Białostockich,
 - wykonywania zadań wynikających z przepisów dotyczących statystyki publicznej w zakresie zadań wykonywanych w Departamencie,
 - opracowywania materiałów do założeń programowych, strategii działań, analiz oraz przygotowywania projektów aktów prawnych Prezydenta Miasta Białegostoku oraz projektów uchwał i innych materiałów wnoszonych pod obrady Rady Miasta i jej komisji.
- (akta kontroli str. 13-204)

W okresie objętym kontrolą siedmiu⁵ pracownikom DGK przypisano zadania w zakresie gospodarki ściekowej. Obejmowały one wymienione zadania Departamentu oraz m.in.:

- prowadzenie kontroli przedsiębiorców w zakresie spełnienia wymagań określonych przepisami dotyczących świadczenia wymienionych usług,
- prowadzenie ewidencji umów dotyczących opróżniania zbiorników bezodpływowych zawartych pomiędzy właścicielami nieruchomości a przedsiębiorcami prowadzącymi działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych,
- prowadzenie postępowań włącznie z przygotowaniem projektów decyzji w sprawie wyposażenia nieruchomości w zbiorniki bezodpływowe i/lub przydomowe oczyszczalnie ścieków oraz w sprawie przyłączenia nieruchomości do urządzeń kanalizacyjnych,
- sporządzanie i przekazywanie sprawozdań z zakresu odbioru nieczystości ciekłych,
- realizacja zadań dotyczących edukacji w zakresie powierzonych zadań, w szczególności edukacji ekologicznej, promocji ochrony przyrody, gospodarki wodno-ściekowej.

⁵ W okresie objętym kontrolą dwóch pracowników odeszło i dwóch pracowników przybyło.

Pracownikom nie powierzono zadań w zakresie identyfikowania nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej oraz zapewnienia opróżniania zbiorników bezodpływowych, co szerzej omówiono w sekcji nieprawidłowości tej części wystąpienia pokontrolnego. (akta kontroli str. 1622-1626)

Jednostką organizacyjną Miasta, realizującą również zadania w zakresie gospodarki ściekowej, była Straż Miejska dokonująca kontroli posesji na terenie miasta Białystok m.in. w zakresie posiadanych umów na wywóz nieczystości płynnych⁶.

Na terenie Gminy określone zostały m.in. wymagania stawiane przedsiębiorcom ubiegającym się o zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych⁷. W regulaminach utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Białystok⁸ wskazano sposób pozbywania się nieczystości ciekłych przez właścicieli nieruchomości oraz zasady opróżniania zbiorników bezodpływowych na te nieczystości, wskazując, że:

- zgromadzone nieczystości ciekłe powinny być odbierane przez firmę wywozową i dostarczane do stacji zlewnej, a właściciel nieruchomości nie może dopuścić do przepełnienia zbiornika i zanieczyszczenia powierzchni ziemi lub wód podziemnych,
- zabrania się wprowadzania nieczystości ciekłych do gruntu, rowów, rzek, zbiorników wodnych oraz wykorzystywania ich w rolnictwie,
- opróżnianie zbiorników bezodpływowych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego powinno odbywać się z częstotliwością nie dopuszczającą do ich przepełnienia, uzależnioną od pojemności zbiornika i ilości nieczystości ciekłych. (akta kontroli str. 373-405)

W Urzędzie zbieranie danych i informacji dotyczących realizacji KPOŚK prowadzono w oparciu o pisma o informacje kierowane do Wodociągów Białostockich i pozostałych gmin wchodzących w skład ówczesnej Aglomeracji w terminach poprzedzających przedłożenie sprawozdań. (akta kontroli str. 538-732)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niepowierzeniu pracownikom Urzędu:

- identyfikowania nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej w związku z prowadzonymi przez Wodociągi Białostockie inwestycjami rozbudowy tej sieci,
- egzekwowania obowiązku podłączenia tych nieruchomości do takiej sieci, a także opróżniania zbiorników bezodpływowych, gdy właściciel nieruchomości nie zawarł umowy na opróżnianie tego zbiornika. (akta kontroli str. 13-204)

Zastępca Dyrektora DGK wyjaśniła: „Zakres zadań Departamentu, jak i zakres czynności pracowników wskazuje działania niezbędne do realizacji wynikające z obowiązujących przepisów bez zbędnego ich uszczegóławiania. Zapisy te traktowane są hasłowo dając możliwość rozszerzenia zakresu ich realizacji na poziomie bezpośredniego nadzoru przełożonego nad pracownikiem. Zbyt szerokie zapisanie realizacji zadań w poszczególnych zakresach powodowałoby konieczność częstej zmiany zakresów czynności pracowników”. (akta kontroli str. 1622-1626)

Brak tych regulacji mógł mieć wpływ na odstępowanie od identyfikowania nieruchomości, w przypadku których pojawiły się warunki przyłączenia do sieci kanalizacyjnej w wyniku rozbudowy sieci kanalizacyjnej oraz zastępczego opróżniania zbiorników bezodpływowych w przypadku ich nieopróżniania przez właścicieli nieruchomości.

⁶ Statut Straży Miejskiej: https://www.bip.bialystok.pl/urzed_miejski/miejskie_jednostki_organizacyjne/straz-miejska.html.

⁷ Uchwała Nr XXX/331/12 z dnia 25 czerwca 2012 r.: <http://dokumenty.um.bialystok.pl/bip/uchwaly/kadencja20102014/2012/XXX-331-12.pdf>.

⁸ Obwieszczenie Rady Miasta Białystok z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Białystok: <https://edziennik.bialystok.uw.gov.pl/legalact/2017/2398/>, obwieszczenie Rady Miasta Białystok z dnia 24 września 2018 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Białystok: <https://edziennik.bialystok.uw.gov.pl/legalact/2018/4003/>, uchwała nr XVIII/287/19 Rady Miasta Białystok z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Białystok: <https://edziennik.bialystok.uw.gov.pl/legalact/2020/6/>.

1.2. Weryfikacja aglomeracji

W okresie objętym kontrolą Aglomeracja Białystok funkcjonowała w oparciu o uchwałę nr XII/86/15 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 22 czerwca 2015 r. w sprawie wyznaczenia Aglomeracji Białystok oraz likwidacji dotychczasowej aglomeracji⁹. Aglomeracja obejmowała równoważną liczbę mieszkańców (dalej RLM) – 401.334 i obszar: Miasta Białystok, Miasta Wasilków, trzech wsi w Gminie Choroszcz (Klepacze, Porosły i Turczyn), dziewięć wsi w Gminie Dobrzyniewo Duże (Dobrzyniewo Duże, Kolonia Fasty, Gnifa, Pogorzalki, Fasty, Dobrzyniewo Fabryczne, Nowe Aleksandrowo, Ogrodniki i Dobrzyniewo Kościelne), Miasto Supraśl i dziewięć wsi (Grabówka, Henrykowo, Karakule, Ogrodniczki, Kolonia Sobolewo, Sobolewo, Ciasne, Sowlany i Zaścianki). W odniesieniu do poprzednio wyznaczonej Aglomeracji zmniejszeniu ulegała równoważna liczba mieszkańców z 450.254 do 401.334 i obszar o tereny Gminy Juchnowiec Kościelny oraz część miejscowości z Gmin Dobrzyniewo Duże i Wasilków.

Ze sprawozdań KPOŚK z lat 2017–2019 oraz jej piątej aktualizacji wynika, że poziom obsługi zbiorczymi systemami kanalizacyjnymi (% RLM korzystających z systemu kanalizacji) wynosił ponad 98%, co szerzej omówiono w pkt. 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W związku z art. 565 Prawa wodnego wszystkie dotychczasowe akty prawa miejscowego (w tym uchwały wyznaczające aglomeracje) zachowują moc nie dłużej niż do 31 grudnia 2020 r. Urząd 2 czerwca 2020 r. zwrócił się do gmin (Choroszcz, Dobrzyniewo Duże, Supraśl i Wasilków), będących w Aglomeracji, o złożenie deklaracji dalszej przynależności do niej. W informacjach zwrotnych (otrzymanych od 12 czerwca do 6 lipca 2020 r.) Gminy wyraziły wolę dalszej przynależności do Aglomeracji. Jednak 24 lipca 2020 r., podczas webinarium zorganizowanego przez Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, przy udziale przedstawicieli Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej „PGW Wody Polskie”) oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej „NFOŚiGW”), przedstawiciele Urzędu uzyskali informację, że Aglomeracja Białystok spełnia wymogi dyrektywy ściekowej zgodnie z metodyką KPOŚK (stopień skanalizowania 98,4% i wielkość oczyszczalni oraz stopień oczyszczania). Nie spełnia natomiast wymogów Komisji Europejskiej w kwestii skanalizowania w zakresie RLM¹⁰, który nie jest objęty systemem sieciowym i który wg Komisji nie może być większy niż 2.000 RLM. Tym samym poziom nieskanalizowany w Aglomeracji 1,6% przekłada się na ok. 6.800 RLM. Zarówno odpowiedź Ministerstwa z 27 sierpnia 2020 r. na pismo Urzędu z 31 lipca 2020 r., pismo Ministerstwa z 18 września 2020 r., jak i nowe wytyczne Ministerstwa dotyczące zmiany granic aglomeracji, opublikowane 10 września 2020 r., potwierdziły konieczność zmiany obszaru Aglomeracji. Urząd pismami z 16 września 2020 r. ponownie wystąpił do gmin wchodzących w skład Aglomeracji o przeanalizowanie możliwości wyłączenia z Aglomeracji obszarów nieskanalizowanych oraz zasadności pozostania w obrębie obecnej Aglomeracji. W pismach tych wskazano na wytyczne KE w zakresie ujęcia w aglomeracji obszarów nieskanalizowanych na poziomie do 2.000 RLM oraz ustalenia ze spotkań i wytycznych Ministerstwa dotyczących wyznaczania aglomeracji. W pismach tych poproszono o przedłożenie informacji do 25 września 2020 r. w przypadku wystąpienia z Aglomeracji¹¹. Gminy Choroszcz, Dobrzyniewo Duże i Supraśl (w odpowiedziach złożonych od 25 września do 5 października 2020 r.) poinformowały o wystąpieniu z dotychczasowej Aglomeracji. W międzyczasie organizowane były spotkania konsultacyjne z udziałem gmin wchodzących w skład Aglomeracji Białystok, Wodociągów Białostockich oraz przedstawicieli: Zarządu Zlewni w Białymstoku, Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Białymstoku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz Ministerstwa

⁹ Aglomeracja Białystok została utworzona zarządzeniem Nr 52/05 Wojewody Podlaskiego z dnia 16 maja 2005 r. w sprawie wyznaczenia Aglomeracji Białystok, zmienionego rozporządzeniem Nr 5/06 z dnia 29 września 2006 r. oraz Nr 2/08 z dnia 28 stycznia 2008 r.

¹⁰ Wg posiadanej przez Urząd korespondencji mailowej z Krajowym Zarządzeniem Gospodarki Wodnej PGWWP po wymienionym webinarium oraz pisma Ministerstwa z 18 września 2020 r. (znak DGWIZS.WOW.073.5.19.2020.DP), Komisja Europejska wszczęła przeciwko Polsce formalne postępowanie w sprawie uchylenia zobowiązaniom dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r., a Polska w 2018 roku była wezwana do usunięcia uchybienia.

¹¹ Do pisma dołączono projekt uchwały w sprawie zawarcia porozumienia międzygminnego dotyczącego współdziałania Gmin wchodzących w skład Aglomeracji przy realizacji aktualizacji obszaru i jej granic.

Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, a także Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (on-line). (akta kontroli str. 205-238, 239-244)

Prezydent Miasta Białegostoku oraz Burmistrz Wasilkowa 24 listopada 2020 r. podpisali porozumienie międzygminne w sprawie współdziałania Gmin wchodzących w skład Aglomeracji przy realizacji zadania, polegającego na zmianie wielkości, obszaru i granic Aglomeracji. (akta kontroli str. 733-734)

W efekcie dokonanego przeglądu obszaru i granic Aglomeracji, wyznaczona została aglomeracja o RLM 386.007 (o 15.327 mniej niż poprzednio), obejmująca część obszaru Miasta Białegostoku oraz część obszaru Miasta Wasilków. Gmina 3 grudnia 2020 r. wystąpiła do dyrektora Zarządu Zlewni w Białymstoku PGW Wody Polskie o uzgodnienie projektu uchwały Rady Miasta Białegostoku w sprawie wyznaczenia obszaru i granic Aglomeracji Białystok. Następnie w związku z koniecznością uzupełnienia (wskazaną przez dyrektora Zarządu Zlewni w wezwaniu z 16 grudnia 2020 r.), poprawiony projekt uchwały przedłożono 5 stycznia 2021 r. i uzgodniono 13 stycznia 2021 r. Uchwała została przyjęta przez Radę Miasta 25 stycznia 2021 r.¹², z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2021 roku.

Wg części opisowej uchwały wskazano m.in., że:

- ścieki z gmin: Choroszcz, Dobrzyniewo Duże i Supraśl, które zostały wyłączone z Aglomeracji w dalszym ciągu będą odprowadzane istniejącym systemem kanalizacji sanitarnej do oczyszczalni ścieków w Białymstoku (na podstawie umów hurtowego odbioru ścieków zawartych z poszczególnymi gminami),
- część terenów Gminy Białystok, z których ścieki są odprowadzane do zbiorników bezodpływowych oraz wszystkie działki, z których ścieki są odprowadzane do przydomowych oczyszczalni ścieków wyłączono z obszaru Aglomeracji (dotyczyło to głównie skrajnych części osiedli znajdujących się w granicach administracyjnych Miasta – głównie obręby: Bagnówka, Dojlidy Górne, Halickie, Zagórki, Zawady) oraz 268 działek w Aglomeracji¹³,
- istniejąca sieć kanalizacyjna na terenie Aglomeracji (wg stanu na 30 września 2020 r.) wynosiła 540 km (503 km grawitacyjna i 3,9 km ogólnospławna), z tego na terenie Miasta Białegostoku odpowiednio 504,6 km (480,1 km grawitacyjna i 3,9 km ogólnospławna), a na terenie Miasta Wasilków – 35,8 km (22,9 km grawitacyjna),
- liczba mieszkańców korzystających z istniejącej sieci kanalizacyjnej Aglomeracji wynosiła 316.317 osób (w tym 304.675 mieszkańców i 12.367 osób czasowo przebywających na terenie Aglomeracji), z tego na terenie Miasta Białegostoku 306.820 osób (w tym odpowiednio 295.178 i 11.642), a na terenie Miasta Wasilków 9.497 osób (w tym 9.497 i 725),
- na terenie Aglomeracji w ramach Projektu „Optymalizacja gospodarki wodno-ściekowej na terenie Miasta Białegostoku i Gminy Wasilków – I etap” (który omówiono szerzej w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) przewidziana jest budowa w latach 2020 i 2021 sieci kanalizacji sanitarnej w Białymstoku (finansowanej środkami własnymi Wodociągów Białostockich i środkami unijnymi) o długości 1,6 km, do której ma zostać przyłączonych szacunkowo 200 mieszkańców (wskaźnik koncentracji sieci planowanej do budowy to 125 Mk/km, co odpowiadało wymogom rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszarów i granic aglomeracji¹⁴,
- stopień skanalizowania Aglomeracji po zrealizowaniu tej inwestycji to 99,42%, w tym Miasto Białystok – 99,43% i Miasto Wasilków – 99,27%,
- przepustowość oczyszczalni wg pozwolenia wodnoprawnego wynosi: średnio 80.000 [m³/dobę], maksymalna sekundowa 0.93 [m³/s], maksymalna roczna 29.200.000 [m³/rok], projektowana wydajność oczyszczalni: 740.000 [RLM], ilość ścieków dostarczanych do oczyszczalni w 2020 r. (wg danych za trzy kwartały) wyniosła: 61.026,6 [m³/dobę] siecią kanalizacyjną, w tym z terenu Aglomeracji w nowych granicach 56.708,1 [m³/dobę] i z terenów wyłączonych z Aglomeracji 4.522,2 [m³/dobę]

¹² Opublikowana 2 lutego 2021 r.: <https://edziennik.bialystok.uw.gov.pl/legalact/2021/497/>.

¹³ W przypadku Miasta Wasilkowa ograniczeń dokonano analogicznie. Dotyczyło to 96 działek na terenie Aglomeracji.

¹⁴ Dz. U. poz. 1586.

oraz 253 [m³/dobę] ścieków dowożonych, w tym z terenu Aglomeracji w jej nowych granicach 49,3 [m³/dobę],

- oczyszczalnia ścieków posiada wydajności umożliwiającą przyjęcie i oczyszczenie ścieków dopływających kanalizacją sanitarną z terenów wyłączonych z Aglomeracji oraz dowożonych do stacji zlewnej spoza Aglomeracji,
- zamierzenia inwestycyjne dotyczące oczyszczalni to: [1] hermetyzacja i dezodoryzacja wybranych obiektów ciągu ściekowego i osadowego (rozpoczęta w 2019 roku i planowana do zakończenia z końcem bieżącego roku), [2] w 2018 roku zakończono rozbudowę i przebudowę części biologicznej (dwie komory biologiczne z napowietrzaniem powierzchniowym), [3] optymalizacja gospodarki osadowej (planowana na lata 2022–2026),
- z nowej Aglomeracji zostały wyłączone gminy Chroszcz, Dobrzyniewo Duże i Supraśl i część terenów Miasta Białegostoku i Wasilkowa, gdzie funkcjonują gospodarstwa domowe wyposażone w zbiorniki bezodpływowe lub przydomowe oczyszczalnie ścieków (wyłączeń z Aglomeracji dokonano na obrzeżach i wybranych obszarach Miasta Białegostoku, na których nie jest planowana w najbliższych latach budowa sieci kanalizacyjnych) – w obszarze nowej Aglomeracji pozostawiono ok. 1102 zbiorników bezodpływowych¹⁵, z tego na terenie Białegostoku ok. 1.049 i na terenie Wasilkowa ok. 53 (systemy te obsługują na terenie Aglomeracji 1.965 osób, tj. poniżej 2000 RLM),
- równoważną liczbę mieszkańców dla nowej Aglomeracji wyliczono na 386.007 RLM, z tego 304.675 korzystających z istniejącej sieci kanalizacyjnej, 12.367 czasowo przebywających i korzystających z sieci kanalizacyjnej, 67.000 RLM dobowego ładunku ścieków odprowadzanych przez zakłady przemysłowe i usługowe oraz 1.965 RLM mieszkańców korzystających ze zbiorników bezodpływowych. Odsetek RLM korzystających z sieci kanalizacyjnej wyniósł 99,49, a po uwzględnieniu liczby mieszkańców (200) planowanych do przyłączenia – 99,54. (akta kontroli str. 735-763)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

1.3. Planowanie zadań w zakresie gospodarki ściekowej na terenie aglomeracji i obszarach poza aglomeracją

W związku z pismem Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej KZGW) z 1 września 2016 r. (przekazanym przez Wojewodę Podlaskiego i Marszałka Województwa Podlaskiego) na temat przesłania formularza do piątej aktualizacji KPOŚK (dalej „V AKPOŚK”), DGK 16 września 2016 r. wystąpił do gmin wchodzących w skład ówczesnej Aglomeracji, Wodociągów Białostockich oraz Zarządu Dróg Miejskich w Białymstoku o wypełnienie otrzymanego z KZGW formularza i ankiety. Zbiorczy formularz oraz ankieta dotycząca V AKPOŚK zostały przekazane Marszałkowi Województwa Podlaskiego 25 października 2016 r. Wg danych do V AKPOŚK w ramach ówczesnej Aglomeracji planowano środki głównie na oczyszczalnię ścieków wraz z przeróbką osadów, a w mniejszym zakresie na budowę sieci kanalizacyjnej o długości 33,8 km (Wodociągi Białostockie miały wykonać 7 km, a pozostałe gminy 26,8 km) oraz modernizację 20 km sieci kanalizacyjnej (wyłącznie przez Wodociągi Białostockie). Szacowane nakłady na budowę sieci kanalizacyjnej to 22.766,5 tys. zł¹⁶, w tym 6.700 tys. zł ponoszone przez Wodociągi Białostockie, a na jej modernizację 24.000 tys. zł. Planowane wydatki na oczyszczalnię ścieków to 123.400,0 tys. zł. Na inwestycje planowano 170.166,5 tys. zł, z tego 95.207 tys. zł miało być sfinansowane ze środków UE (Fundusz Spójności, PROW, RPO, POIiŚ), 63.435 tys. zł ze środków własnych samorządów gmin, 432 tys. zł z NFOŚiGW, 2.128,5 tys. zł z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz 8.964 tys. zł z innych źródeł. Wskazany zakres rzeczowy dotyczył: optymalizacji gospodarki

¹⁵ Dane wg ewidencji zbiorników bezodpływowych i oczyszczalni ścieków, co omówiono szerzej w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁶ Szacunkowy przyrost liczby rzeczywistych mieszkańców, którzy skorzystają z usług kanalizacyjnych w wyniku wybudowania sieci określono na 3.128, z tego 580 w przypadku sieci kanalizacyjnej planowanej do budowy przez Wodociągi Białostockie.

wodno-ściekowej na terenie Miasta Białegostoku i Gminy Wasilków I i II etap¹⁷, budowę kanalizacji sanitarnej w Gminie Wasilków (1,2 km), rozbudowę gospodarki kanalizacyjnej w Supraślu, Sowlanach, Sobolewie, Ogrodnickach i Grabówce (9,1 km), budowę kanalizacji sanitarnej w Dobrzyniewie Dużym (trzy ulice – 3,5 km), budowę kanalizacji sanitarnej w Gminie Chroszcz (Klepacze, Krupniki i Porosły – 13,1 km).

Termin realizacji budowy sieci kanalizacyjnej lub jej modernizacji i modernizacji oczyszczalni ścieków został określony na koniec 2021 roku. Termin osiągnięcia efektu ekologicznego przez Aglomerację, w zakresie oczyszczania ścieków i przeróbki osadu w oczyszczalni, określono na 2023 rok.

Zakres zadań zaplanowany na potrzeby V AKPOŚK miał zapewnić spełnienie przez aglomerację wszystkich trzech warunków dyrektywy 91/271/EWG:

- wydajność oczyszczalni ścieków odpowiadającej przynajmniej ładunkowi generowanemu na obszarze aglomeracji (planowana 925.000 RLM wobec 401.334), przy czym już na etapie V AKPOŚK wydajność oczyszczalni wynosiła 450.000 RLM,
- osiągnięcie jakości ścieków oczyszczonych odprowadzanych z oczyszczalni będzie zgodne z wymaganiami określonymi w przepisach Prawa wodnego i przepisach wykonawczych (w tym podwyższone usuwanie azotu i fosforu),
- wyposażenie aglomeracji w systemy zbierania ścieków komunalnych gwarantujące blisko 100% poziom obsługi. Wg RLMrz poziom ten wynosił 98,4%.

Liczbę mieszkańców Aglomeracji (pobyt stały i czasowy) i miejsc noclegowych podano wg danych GUS. Rozbieżność pomiędzy RLM Aglomeracji określonym w uchwale a RLMrz wyniosła 1.3% (401 tys. wobec 406 tys.).

W Gminie Białystok przedsięwzięcia dotyczące realizacji infrastruktury wodno-kanalizacyjnej w okresie objętym kontrolą realizowały głównie Wodociągi Białostockie, będące gestorem sieci wodno-kanalizacyjnej. Wskazane przez Zarząd Dróg Miejskich przedsięwzięcia nie zostały ujęte w V AKPOŚK, gdyż dotyczyły infrastruktury wodno-kanalizacyjnej realizowanej na terenie Suwalskiej Strefy Ekonomicznej. Wybudowana w latach 2018–2020 infrastruktura wodno-kanalizacyjna ma być przekazana Wodociągom Białostockim.

(akta kontroli str. 249-371)

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy Białystok obowiązywały trzy regulaminy dostarczania wody i odprowadzania ścieków, przyjęte uchwałami: Nr XL/168/06 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 23 stycznia 2006 r.¹⁸, Nr VI/80/19 Rady Miasta Białystok z dnia 11 stycznia 2019 r. oraz Nr VII/112/19 Rady Miasta Białystok z dnia 25 lutego 2019 r. (obowiązujący od 7 marca 2019 r.). Regulaminy z 2019 roku uwzględniały uwagi dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Białymstoku, który postanowieniem z 12 września 2018 r. negatywnie zaopiniował projekt regulaminu przedłożony 20 czerwca 2018 r., wskazując głównie na: nieuprawniony wymóg posiadania tytułu prawnego do nieruchomości przy ubieganiu się o zawarcie umowy lub odprowadzenie ścieków, brak możliwości zawarcia umowy dla nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym i nieuprawnioną odmowę przyłączenia nieruchomości do sieci *...jeśli wskutek przyłączenia nie możliwe będzie zachowanie minimalnego poziomu świadczonych usług przez przedsiębiorstwo...*.

Obowiązujące w okresie objętym kontrolą regulaminy dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Białystok zawierały elementy wymienione w art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹⁹.

(akta kontroli str. 373-405)

¹⁷ W ramach I etapu planowano: budowę sieci kanalizacyjnej (7 km), przebudowę sieci (20 km), hermetyzację i dezodoryzację wybranych obiektów oczyszczalni ścieków, rozbudowę i przebudowę części biologicznej oczyszczalni ścieków, a w ramach II etapu planowano: optymalizację gospodarki osadowej w oczyszczalni ścieków oraz budowę i przebudowę sieci kanalizacyjnej.

¹⁸ W sprawie regulaminu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (D. Urz. Województwa Podlaskiego Nr 56, poz. 628).

¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 2028. Ustawa zwana dalej „uzzw”.

Analogicznie jak w przypadku V AKPOŚK, Gmina Białystok zebrała dane i przekazała ankietę aktualizacyjną dotyczącą szóstej aktualizacji KPOŚK (dalej „VI AKPOŚK”). Z uwagi na zbieranie i przekazywanie tych danych w 2019 roku, zakres danych odnosił się do terenu ówczesnej Aglomeracji. Pismem z 9 września 2019 r. Urząd wystąpił do Gmin wchodzących w skład Aglomeracji, Wodociągów Białostockich oraz Zarządu Dróg Miejskich o wypełnienie ankiety aktualizacyjnej, otrzymanej 5 września 2019 r. z Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Białymstoku (dalej „RZGW w Białymstoku”). Ankietę aktualizacyjną (zestawioną z odpowiedzi poszczególnych gmin i Wodociągów Białostockich) Urząd przesłał do RZGW w Białymstoku 30 października 2019 r. W dniu 13 listopada 2019 r. pracownik RZGW zgłosił brak współrzędnych geograficznych Aglomeracji (kol. 109 i 110), co zostało tego samego dnia uzupełnione i przesłane. (akta kontroli str. 406-538)

RLMrz podana w ankiecie aktualizacyjnej wynosiła 391.244 i była niższa o 2,5% od RLM Aglomeracji przyjętym w obowiązującej uchwale (401.334). W ankiecie wskazano również o realizacji częściowej modernizacji oczyszczalni, w wyniku której jej wydajność – wyrażona w RLM – wzrosła do z 450.000 do 740.000. Wskazano również projekty, w ramach których będą realizowane inwestycje: optymalizacja gospodarki wodno-ściekowej na terenie Miasta Białegostoku i Gminy Wasilków – II etap (obejmująca oczyszczalnie ścieków i sieć kanalizacyjną, głównie w zakresie modernizacji istniejącej sieci oraz budowa sieci kanalizacyjnych na terenie gmin: Choroszcz, Dobrzyniewo Duże i Supraśl). Długości sieci kanalizacyjnej planowanej do budowy to 30,4 km, a modernizacja sieci – 13,4 km sieci w latach 2020–2027. (akta kontroli str. 406-538)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

1.4. Monitorowanie realizacji zadań w zakresie gospodarki ściekowej na terenie aglomeracji (KPOŚK)

Stan i postępy oraz uzyskiwane efekty w realizacji przedsięwzięć ujętych w piątej aktualizacji KPOŚK monitorowano w Urzędzie na podstawie agregowania corocznych sprawozdań z realizacji V AKPOŚK, przedkładanych przez Wodociągi Białostockie i urzędy gmin wchodzących w skład pierwotnej Aglomeracji. Realizację przedsięwzięć zaplanowanych w ramach V AKPOŚK na terenie Miasta Białegostoku prowadziła Spółka, natomiast w zakresie pozostałych obszarów przynależnych do Aglomeracji Białystok – poszczególne gminy. W przypadku pierwotnej Aglomeracji już na etapie przedkładania ankiety do V AKPOŚK wskaźnik zbierania ścieków (% RLM korzystających z sieci) wynosił ponad 98%, co omówiono w pkt. 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Nie prowadzono specjalnych analiz w tym zakresie. Urząd nie posiadał bieżących danych na temat realizacji V AKPOŚK, a występował do Wodociągów Białostockich i poszczególnych gmin o wypełnienie rocznych sprawozdań z jej realizacji. Ponadto otrzymywane przez Urząd dane i informacje z Wodociągów Białostockich w związku z realizacją obowiązków właścicielskich (zatwierdzenie bądź aktualizacja planów techniczno-ekonomicznych i planów wieloletnich oraz kwartalnych sprawozdań z realizacji planów analizowanych przez Radę Nadzorczą Spółki) nie odzwierciedlały realizacji AKPOŚK 2017. Odnosiły się one głównie do uzyskanych przez Spółkę wyników finansowych oraz wydatków ponoszonych na poszczególne przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 538-731, 1123-1403)

W celu przygotowania sprawozdań z realizacji KPOŚK, DGK wskazywał zainteresowanym podmiotom (Wodociągom Białostockim oraz gminom: Choroszcz, Dobrzyniewo Duże, Supraśl i Wasilków) termin przekazania danych niezbędnych do sporządzenia sprawozdań (tj. formularz sprawozdawczy). W oparciu o otrzymane dane, po ich weryfikacji (sprawdzenie poprawności przekazanych danych w stosunku do roku poprzedniego), sporządzano sprawozdanie zbiorcze dla Aglomeracji Białystok. Sprawozdanie z realizacji KPOŚK za 2018 r. Gmina Białystok (jako gmina wiodąca w Aglomeracji) przekazała do RZGW w Białymstoku 30 stycznia 2019 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 89 ust. 1 Prawa wodnego. Pismem z 19 lutego 2019 r. RZGW wystąpiło o wyjaśnienie lub skorygowanie danych dotyczących długości sieci kanalizacji sanitarnej w Aglomeracji, sieci kanalizacji sanitarnej, ilości ścieków powstających w Aglomeracji, uzupełnienia kolumn 71, 73 i 74 (docelowej przepustowości oczyszczalni na dobę, udział oczyszczani w RLM

korzystających z sieci i udział oczyszczalni w odbiorze ścieków dostarczanych taborem), sprawdzenia poprawności średniorocznych wskaźników w ściekach dopływających i odpływających z Aglomeracji oraz wyjaśnienie wysokich kosztów modernizacji sieci. Korekty oraz wyjaśnienia zostały przez Urząd przesłane 28 lutego 2019 r. Skorygowano długości sieci kanalizacji grawitacyjnej o 4,6 km (z 611,1 km na 615,7 km) oraz uzupełniono wskazane kolumny odpowiednio o 100.000 m³/dobę, 98,09% i 1,78%. Wyjaśnienia i potwierdzenie prawidłowości danych zawarto w kolumnie 139 (zgodnie z sugestią RGZW), wskazując m.in. na wykazanie 4,3 km sieci przyjętych przez Wodociągi Białostockie na podstawie odpłatnego nabycia. Wskazano też, że na długość sieci podaną w sprawozdaniu ma też wpływ ich likwidacja i zmiana kwalifikacji, a nie tylko ich rozbudowa. Wyjaśniono również, że rozbieżności na temat ilości ścieków wynikają z podawania danych dla Aglomeracji oraz całości ścieków przyjmowanych z terenów nieobjętych Aglomeracją (głównie z Gminy Juchnowiec Kościelny). (akta kontroli str. 538-732)

Sprawozdanie z realizacji KPOŚK za 2019 r. Gmina Białystok przekazała do RZGW w Białymstoku 21 lutego 2020 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 89 ust. 1 Prawa wodnego. KZGW w mailu z 24 czerwca 2020 r. wystąpił o pilne wyjaśnienia kosztów modernizacji 1 km kanalizacji (kolumna FL). DGK w mailu z 29 czerwca 2020 r. poinformował o omyłkowym uwzględnieniu w kosztach budowy sieci kanalizacyjnej kosztów budowy kanalizacji deszczowej. Podano, że poprawne wartości powinny wynosić: 150 tys. zł w kol. 117 (koszty dokumentacji projektowej) zamiast 459 tys. zł, 10.858 zł w kol. 118 (koszty wybudowania sieci) zamiast 43.479 tys. zł i 5.010 tys. zł w kol. 119 (koszty modernizacji sieci) zamiast 10.767 tys. zł. Jednocześnie DGK zapytał czy ma przedłożyć nowe sprawozdanie, na co nie otrzymał odpowiedzi. W opublikowanym przez KZGW sprawozdaniu wskazano więc błędne, niezmienione dane (odpowiednio kolumny 127, 128 i 129). (akta kontroli str. 538-732)

Według danych w sprawozdaniach i założeniach V AKPOŚK ówczesna Aglomeracja spełniała warunki określone w dyrektywie 91/271/EWG, tj.:

- wydajności oczyszczalni, wynosząca do 2019 roku 450.000 RLM, a od 2019 roku – 740.000 RLM, pozwalała na usuwanie całego ładunku zanieczyszczeń powstających na terenie ówczesnej Aglomeracji, która wg uchwały obejmowała 401.334 RLM, natomiast wg danych rzeczywistych RLMr odpowiednio: 389.841 w 2018 roku i 420.598 w 2019 roku,
- standardy oczyszczania ścieków spełniały wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych²⁰, w tym w zakresie usuwania biogenów,
- wyposażenie Aglomeracji w system zbierania ścieków umożliwił zbieranie ponad 98% ścieków siecią kanalizacyjną (w 2018 roku wynosił on 98,09%, a w 2019 roku – 98,38%).

Było to wynikiem rozbudowy i modernizacji sieci kanalizacyjnej, którą w latach tych rozbudowano odpowiednio o 17,7 km i 27,6 km, zmodernizowano kolejno 4,2 km i 3,2 km sieci i podłączono do niej odpowiednio 881 i 955 nowych mieszkańców, a także modernizacji oczyszczalni ścieków. (akta kontroli str. 249-371, 538-732)

Jednakże wg kryteriów przedstawionych przez KE i przekazanych przez Ministerstwo gminom w lipcu 2020 roku, mimo że poza systemem zbierania ścieków siecią kanalizacyjną było poniżej 2% RLM (6.952 RLM w 2018 roku i 6.240 RLM w 2019 roku w ówczesnej Aglomeracji Białostockiej), to wg KE nie mogło to być więcej niż 2.000 RLM. W związku z tym nastąpiła zmiana granic Aglomeracji, aby spełnić to kryterium, co przedstawiono w pkt. 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²⁰ Dz. U. poz. 1311.

Urząd nie posiadał bieżących informacji na temat realizacji KPOŚK i innych zadań w zakresie kanalizacji sanitarnej realizowanych przez Wodociągi Białostockie, umożliwiających prowadzenie postępowań nakazujących przyłączenie mieszkańców do sieci kanalizacyjnej. (akta kontroli str. 538-732, 1123-1403)

Zastępca Dyrektora DGK wyjaśniła: „Departament jest w stałym kontakcie z Wodociągami Białostockimi i gminami wchodzącymi w skład aglomeracji. Żadne przepisy oraz wytyczne RZGW/KZGW nie określają częstotliwości sprawdzania wskazanych do zrealizowania inwestycji. Gminy oraz Wodociągi Białostockie informowały gminę wiodącą o realizacji inwestycji w corocznym sprawozdaniu z KPOŚK za dany rok kalendarzowy. Na wniosek RZGW/KZGW gmina wiodąca występowała do gmin członkowskich oraz Wodociągów Białostockich z zapytaniem o stan realizacji inwestycji podanych w AKPOŚK oraz sprawozdaniu KPOŚK”. (akta kontroli str. 1622-1626)

Z informacji otrzymanej w trakcie kontroli z Wodociągów Białostockich oraz równolegle prowadzonej kontroli wynika, że w ramach KPOŚK i realizacji Projektu „Optymalizacja gospodarki wodno-ściekowej na terenie Miasta Białegostoku i Gminy Wasilków” planowano m.in. budowę 8,74 km sieci kanalizacyjnej i przyłączenie 770 nowych użytkowników oraz przebudowę / modernizację 9,6 km sieci kanalizacyjnej. Występujące opóźnienia (80 dni w związku z długotrwałymi procedurami przetargowymi) w ocenie Spółki nie będą miały wpływu na osiągnięcie celu V AKPOŚK. Wg stanu na 30 września 2020 r. w ramach realizacji Projektu Spółka wybudowała 7,12 km sieci kanalizacyjnej i przebudowała / zmodernizowała 9,59 km, a liczba podłączonych osób wyniosła 564.

Spółka poza Projektem również rozbudowywała z własnych środków sieci kanalizacyjne, przyjmowała na stan sieci wykonane w ramach budowy lub modernizacji ulic miejskich oraz przejmowała infrastrukturę od inwestorów prywatnych (developerów). W 2018 roku Spółka z własnych środków wybudowała 4.209,79 m sieci kanalizacyjnej, przejęła od Miasta 2.027,35 m oraz 5.703,40 m od inwestorów prywatnych. W 2019 roku było to odpowiednio: 3.850,3 m, 3.719,74 m i 3.829,73 m, a w 2020 roku (do 30 września) – 1.453,91 m, 399 m i 2.153,09 m. (akta kontroli str. 1123-1403, 1632-1717)

Według szacunkowych danych Spółki w okresie objętym kontrolą do sieci kanalizacyjnej na terenie miasta przyłączono 4.486 mieszkańców (głównie w zabudowie wielorodzinnej). (akta kontroli str. 1632-1717)

Z informacji otrzymanych z pozostałych Gmin wchodzących w skład pierwotnej Aglomeracji wynika, że poza Gminą Chroszcz nie realizowały one przedsięwzięć zgłoszonych w V AKPOŚK. Realizacja takich przedsięwzięć prowadzona była głównie przez developerów. W przypadku Gminy Dobrzyniewo Duże na terenach należących do ówczesnej Aglomeracji niewielkie odcinki sieci i przyłączenia realizowano ze środków inwestorów prywatnych, a w przypadku Gminy Supraśl – środków własnych i kredytu bankowego. (akta kontroli str. 538-732 i 1404-1457)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Gminy w zakresie monitorowania, koordynowania i realizacji zadań w zakresie gospodarki ściekowej. W okresie objętym kontrolą, mimo że Gmina spełniała kryteria wynikające z KPOŚK, prowadzono działania w zakresie rozbudowy sieci kanalizacyjnej oraz zwiększenia wydajności i jakości oczyszczania ścieków komunalnych. Przeprowadzono również sprawnie zmianę obszaru Aglomeracji, aby spełnić wymagania przedstawione przez Komisję Europejską. Urząd był organizacyjnie przygotowany do realizacji zadań w zakresie gospodarki ściekowej. Zadania w tym zakresie, poza identyfikowaniem nieruchomości, których właściciele nie realizowali obowiązku przyłączenia do sieci kanalizacyjnej i zastępczego opróżniania zbiorników bezodpływowych, przypisano DGK i jego pracownikom. Prowadzenie zaś inwestycji w zakresie zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych oraz utrzymania i eksploatacji urządzeń kanalizacyjnych realizowały Wodociągi Białostockie.

OBSZAR

2. Sprawowanie nadzoru nad postępowaniem ze ściekami komunalnymi na obszarze Gminy

Opis stanu faktycznego

2.1. Sprawowanie nadzoru nad postępowaniem ze ściekami komunalnymi na obszarze gminy

Liczbę mieszkańców Gminy korzystających z sieci kanalizacyjnych przy każdym sprawozdaniu z realizacji KPOŚK wskazywały Wodociągi Białostockie. Liczbę tę przyjmowano w oparciu o dane GUS, natomiast liczbę mieszkańców zbierających i oczyszczających ścieki w przydomowych oczyszczalniach ścieków oraz zbierających nieczystości ciekłe w bezodpływowych zbiornikach przyjmowano szacunkowo wg wskaźników (zbiorniki bezodpływowe za 2018 r. – wskaźnik 2,2, przydomowe oczyszczalnie ścieków za 2018 r. – 7,1, zbiorniki bezodpływowe za 2019 r. – wskaźnik 1,7, przydomowe oczyszczalnie ścieków za 2019 r. – 5,7). Wodociągi Białostockie w sprawozdaniach z realizacji KPOŚK wskazywały też ilość ścieków powstających w poszczególnych źródłach. (akta kontroli str. 538-732, 990)

Wg danych Urzędu odsetek mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnej w okresie objętym kontrolą wynosił: 99% na 31 grudnia 2018 r. (294.752 wobec 297.640 ogółu mieszkańców), 99,3% na 31 grudnia 2019 r. (295.178 wobec 297.356 mieszkańców) i 99,2% na 30 września 2020 r. (295.178 wobec 297.585 mieszkańców). Odpowiednio: 50, 103 i 72 mieszkańców korzystało z przydomowych oczyszczalni ścieków, a 2.838 (1%), 2.075 (0,7%) i 2.335 (0,8%) mieszkańców korzystało ze zbiorników bezodpływowych.

W przypadku ilości ścieków odprowadzanych kanalizacją sanitarną było to: 99,8% w 2018 roku (21.554,6 tys. m³ wobec 21.787 tys. m³ ogółem), 99,9% w 2019 roku (21.408,7 tys. m³ wobec 21.439 tys. m³ ogółem) i 99,9% za trzy kwartały 2020 roku (15.331 tys. m³ wobec 15.327,2 tys. m³). Nieczystości ciekłe przyjęte w zlewni wynosiły odpowiednio: 0,2% (32,4 tys. m³), 0,1% (30,3 tys. m³) i 0,1% (16,2 tys. m³). Teren Gminy Białystok mieścił się w całości w ówczesnej Aglomeracji. Miasto nie posiadało danych ani nie prowadziło analiz dotyczących ilości ścieków powstających na jego terenie. Wg Urzędu dane Wodociągów Białostockich na temat ilości ścieków zbieranych siecią kanalizacyjną oraz poprzez zlewnię były zbliżone do faktyczne podstawiających nieczystości ciekłych na terenie Miasta. (akta kontroli str. 990)

Ewidencję zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków prowadzono w pliku xls w oparciu o dane przekazane przez Wodociągi Białostockie dotyczące nieruchomości posiadających umowy na dostawę wody i nieposiadających umów na odprowadzanie ścieków. Dane te były weryfikowane. Na przykład na prośbę Urzędu Wodociągi w styczniu 2019 roku przekazały plik z rekordami nieruchomości (dane adresowe, nr umowy) posiadającymi umowy o zaopatrzenie w wodę bez odprowadzania ścieków, zawierający 1.716 punktów poboru wody. Dane te były w Urzędzie weryfikowane, na przykład w oparciu infrastrukturę naniesioną na mapy zasadnicze. W wyniku tej weryfikacji ustalono m.in., że 278 nieruchomości wskazanych przez Spółkę posiada przyłącze kanalizacji sanitarnej. W efekcie tych działań ewidencja zbiorników bezodpływowych wg stanu na 31 grudnia 2018 r. obejmowała 1.248 pozycji, wg stanu na 31 grudnia 2019 r. – 1.210 pozycji (pomniejszona została o nieruchomości, na których przyłączenie udzielono dotacji z budżetu Miasta). W roku 2020 r. ewidencja była weryfikowana ponownie w związku ze zmianą granic Aglomeracji, głównie w oparciu o mapę zasadniczą z naniesioną infrastrukturą sieciową. W rezultacie ilość nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe objęte ewidencją Urzędu wzrosła do 1.292 (o 82) w odniesieniu do stanu na 31 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str. 764-849, 1119-1121 i 1123-1403)

Weryfikacja tych ewidencji Urzędu na wybranych ulicach wykazała, że nadal nie była ona kompletna:

1. W przypadku ulicy Węgierskiej (o długości ok. 600 m) przeanalizowano 50 adresów, z tego w przypadku 19 brak było przyłączy kanalizacyjnych. Z tych 19 nieruchomości, osiem posiadało umowy na odprowadzenie ścieków systemem kanalizacyjnym, a z pozostałych 11 tylko siedem znajdowało się w ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków prowadzonych przez Urząd. Wg mapy

- zasadniczej z czterech nieruchomości nieujętych w ewidencji zbiorników bezodpływowych, dwie nie korzystały z sieci wodociągowej (posiadały studnie).
2. W przypadku ulic Esperantystów i Antoniego Grabowskiego (o łącznej długości ok. 600 m) przeanalizowano 16 adresów, z tego w dwóch przypadkach nie było przyłączy kanalizacyjnych ani wodociągowych. Obie nieruchomości zostały ujęte w ewidencji zbiorników bezodpływowych wg stanu na 30 września 2020 r. Pozostałe 14 nieruchomości na tej ulicy zostało przyłączonych do kanalizacji w 2019 roku i żadna z nich nie figurowała w ewidencji zbiorników bezodpływowych wg stanu na 31 grudnia 2018 r.
 3. W przypadku ulic Ziemskiej i Rolnej (o łącznej długości ok 1.100 m) przeanalizowano 111 adresów, z tego w 24 przypadkach brak było przyłączy kanalizacyjnych. Spośród nich 15 posiadało umowy na odprowadzenie ścieków systemem kanalizacyjnym, a z pozostałych dziewięciu tylko trzy znajdowały się w ewidencji zbiorników bezodpływowych Urzędu. Wg mapy zasadniczej z sześciu nieujętych w ewidencji zbiorników bezodpływowych nieruchomości, dwie nie korzystały z sieci wodociągowej (posiadały studnie). (akta kontroli str. 1458-1461)

Ponadto dane wykazywane przez przedsiębiorców opróżniających zbiorniki bezodpływowe (omówiono je szerzej w dalszej treści niniejszego wystąpienia pokontrolnego) wskazują, że wykazywali oni w wykazach nieruchomości, z których odbierano nieczystości płynne m.in. odbiór z nieruchomości, które nie znajdowały się w ewidencji zbiorników bezodpływowych Urzędu. Najczęściej dotyczyło to nieruchomości nie podłączonych do sieci wodociągowej.

Ewidencja obejmowała również przydomowe oczyszczalnie ścieków, których wg stanu na: 31 grudnia 2018 r. było siedem, 31 grudnia 2019 r. – 18 oraz 30 września 2020 r. – 21. Ilości osób korzystających z przydomowych oczyszczalni oszacowana została odpowiednio na: 50, 103, 72. Do Urzędu nie wpłynęły żadne zgłoszenia dotyczące rozpoczęcia eksploatacji przydomowych oczyszczalni ścieków (wymaganego art. 152 ust. 1 i 2 POŚ), podczas gdy wg daty utworzenia wszystkie 21 oczyszczalnie powstały przed 2018 rokiem. (akta kontroli str. 990 i 1118-1121)

Ewidencja w plikach xls zbiorników bezodpływowych obejmowała jedynie adres nieruchomości, a w przypadku ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków ujęto również numery ewidencyjne działek oraz datę utworzenia oczyszczalni. Nie prowadzono również rejestru umów na opróżnianie zbiorników bezodpływowych, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, jako „Stwierdzone nieprawidłowości”. Tak więc Urząd nie miał pełnej wiedzy na temat prawidłowego opróżniania zbiorników bezodpływowych na terenie Gminy.

Kontrolę częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz posiadania umów na opróżnianie zbiorników doraźnie realizowała Straż Miejska, która prowadziła kontrole w ramach *Metodyki przeprowadzania kontroli nieruchomości, utrzymania zwierząt i w zakresie ochrony środowiska oraz związanego z tym obiegu dokumentów w Straży Miejskiej*²¹.

Kontrole takie dotyczyły kompleksowego sprawdzenia realizacji obowiązków prawnych, jakie ciąży na właścicielu nieruchomości, w tym w jaki sposób podmiot kontrolowany pozbywa się nieczystości ciekłych (sprawdzenie czy nieruchomość posiada podłączenie do kanalizacji sanitarnej bądź posiadanie przydomowej oczyszczalni ścieków lub zbiornika bezodpływowego oraz sprawdzenia rachunków za wywóz nieczystości – przedostatniego i ostatniego). W 2018 roku Straż Miejska przeprowadziła 365 tego rodzaju kontroli (w tym 353 z własnej inicjatywy, trzy na zlecenie DGK²²), w 2019 roku – 475 kontroli (443 z własnej inicjatywy, 16 na zlecenie DGK), a w trzech kwartałach 2020 roku – 224 kontrole (212 z własnej inicjatywy, dwie na zlecenie DGK). W odpowiednio ośmiu, 22 i 18 przypadkach kontroli prowadzonych na podstawie zgłoszeń i z inicjatywy własnej, Straż Miejska prowadziła postępowania we własnym zakresie, bez informowania o tym DGK. Stosowano:

²¹ Określonej w zarządzeniu Nr 42/2017 Komendanta Straży Miejskiej w Białymstoku z dnia 20 grudnia 2017 r.

²² Zlecenie przez DGK kontroli Straży Miejskiej dotyczyło weryfikacji informacji w związku z otrzymywanymi sygnałami o nieprawidłowym zagospodarowaniu nieczystości ciekłych i uzyskane informacje były podstawą prowadzenia postępowań nakazujących przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej.

rekontrolę, pouczenia, postępowanie mandatowe lub kierowano wnioski o ukaranie do sądu. W przypadku nieruchomości objętych decyzjami nakazującymi przyłączenie do sieci kanalizacyjnej w trzech sprawach nałożono mandat, a cztery sprawy skierowano do sądu.

(akta kontroli str. 1616-1621)

W sprawozdaniach GUS dotyczących Gospodarki Mieszkaniowej i Komunalnej²³ za lata 2018 i 2019 podano liczbę zbiorników bezodpływowych, wynoszącą odpowiednio 1.248 i 1210 oraz przydomowych oczyszczalni ścieków – siedem i 18, które były zgodne z ewidencją posiadaną przez Urząd. Nierzetelnie natomiast podano dane dotyczące ilość nieczystości ciekłych (komunalnych i bytowych) odprowadzonych poza siecią kanalizacyjną, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, jako „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1008-1011)

W Urzędzie nie posiadano informacji na temat umów zawartych przez właścicieli nieruchomości na opróżnianie zbiorników bezodpływowych, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, jako „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 915-989)

DGK nie zlecał, na podstawie art. 6 ust. 6 ucpg, opróżniania zbiorników bezodpływowych, w sytuacji gdy właściciel nieruchomości nie dysponował taką umową ani nie posiadał innych dowodów potwierdzających właściwe opróżnianie takich zbiorników. Nieprawidłowości takie stwierdzała Straż Miejska podczas kontroli nieruchomości zleczanych przez DGK (problem omówiono szerzej w pkt. 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Zastępca Dyrektora DGK wyjaśniła, że: „w przypadku stwierdzenia na nieruchomości zbiornika bezodpływowego, a gdy w pobliżu istnieje miejska sieć kanalizacji sanitarnej i możliwość wykonania przyłączenia do kanalizacji sanitarnej DGK informuje o konieczności przyłączenia nieruchomości do kanalizacji (niezależnie od tego czy podmiot ma zawartą umowę na wywóz nieczystości ciekłych). Straż Miejska podczas prowadzonej kontroli, w chwili stwierdzenia nieprawidłowości (brak umowy oraz faktur za opróżnianie zbiornika) prowadzi czynności zgodnie z kompetencjami. W sprawie DGK – III.621.3.6.2017 podczas żadnej z kontroli nie udało się zastać uprawnionych osób i nie stwierdzono jednoznacznie czy umowa na wywóz nieczystości została zawarta czy też nie. Stwierdzono brak podłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej”.

(akta kontroli str. 1627-1631)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prowadzono ewidencję przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Wykaz tych przedsiębiorców był dostępny na stronie internetowej Urzędu i aktualizowany na bieżąco. Wg stanu na koniec lat 2018-2019 i 30 września 2020 r. przedsiębiorców tych było odpowiednio: 23, 19 i 19. Opróżnianiem zbiorników bezodpływowych nie zajmowały się jednostki Gminy.

(akta kontroli str. 991)

W poszczególnych kwartałach okresu objętego kontrolą wszyscy przedsiębiorcy mający w danym kwartale zezwolenia składali sprawozdania. W przypadku pięciu kwartałów jeden z podmiotów przedłożył sprawozdania zerowe, mimo że w tym czasie zezwolenie wygasło. Wystąpiły cztery przypadki przedłożenia sprawozdań po terminie (jednego za II kwartał 2019 r., jednego za III kwartał 2019 r. i dwóch za II kwartał 2020 roku). W przypadku sprawozdań złożonych po terminie za II i III kwartał 2019 roku DGK nałożył kary w wysokości odpowiednio 100 zł i 700 zł, które zostały wyegzekwowane, a w przypadku opóźnień dotyczących sprawozdań za II kwartał 2020 r. – wszczęto postępowania w sprawie nałożenia kar. W DGK stwierdzono również, że w III kwartale 2020 r. jeden z przedsiębiorców naruszył warunki wydanego zezwolenia, gdyż oddał nieczystości płynne pochodzące z Białegostoku do zlewni, której nie wykazano w zezwoleniu. Wg stanu na zakończenie kontroli prowadzono postępowanie w tej sprawie. W żadnym zezwoleniu wydanym przez Urząd nie wskazywano innych stacji zlewnych niż funkcjonująca przy oczyszczalni ścieków w Białymstoku.

(akta kontroli str. 915-989)

W 2018 roku i za III kwartały 2019 roku DGK weryfikował sprawozdania przedsiębiorców w zakresie ich prawidłowości w stosunku do warunków zawartych w wydanych zezwoleniach oraz terminowości ich przedłożenia. Od IV kwartału 2019 r. DGK występował do Wodociągów Białostockich o dane na temat ścieków dostarczanych do zlewni przez

²³ Załącznik do sprawozdania SG-01.

poszczególnych przedsiębiorców. Od tego czasu w DGK zaczęto weryfikować dane dotyczące ilości nieczystości ciekłych wskazywanych przez przedsiębiorców w stosunku do danych z raportów dostarczanych ze stacji zlewnej oraz wielokrotnie zobowiązywano przedsiębiorców do okazania dokumentów potwierdzających te dane (wezwania na podstawie art. 9p ust. 1 ucpg – do okazania dokumentów). Urząd wystosował wezwania w związku z art. 9p ust. 1 ucpg w stosunku do 28 sprawozdań. Podmioty przedkładały dokumentację i/lub korekty sprawozdań bądź inne wyjaśnienia (omyłki pisarskie).

(akta kontroli str. 915-989)

Analiza 23 sprawozdań kwartalnych z poszczególnych kwartałów okresu objętego kontrolą wykazała, że były one składane na wymaganych formularzach, przy czym przedsiębiorcy różnie podchodzili do wykazywania danych na temat wskazywania liczby i danych o właścicielach nieruchomości, od których je odebrano:

- wskazywano liczbę właścicieli nieruchomości, z których odebrano nieczystości oraz dane adresowe nieruchomości, w przypadku których w okresie sprawozdawczym zawarto nowe umowy lub je rozwiązano,
- wskazywano liczbę właścicieli nieruchomości, z których odebrano nieczystości, zaznaczając że są to umowy ustne oraz dołączano wskazane adresy odpowiadające liczbie wskazanych nieruchomości, z których odebrano nieczystości płynne,
- jeden z przedsiębiorców w pięciu analizowanych sprawozdaniach (za I, II, III i IV kwartał 2018 r. i III kwartał 2019 r.) wykazywał pięć tych samych nieruchomości, jako nowo zawarte umowy, przy czym liczba wykazanych właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane nieczystości, wynosiła od 10 do 25. (akta kontroli str. 1012-1117)

Z porównania załączanych przez przedsiębiorców wykazów nieruchomości, z których odebrano nieczystości lub z którymi zawarto lub rozwiązano umowy na odbiór nieczystości ciekłych oraz wykazu zbiorników bezodpływowych prowadzonych w Urzędzie wynika, że wskazywane nieruchomości nie były ujęte w ewidencjach zbiorników bezodpływowych. Na przykład jeden z przedsiębiorców za I kwartał 2018 r. wykazał 16 adresów nieruchomości, z których odebrał nieczystości. Czternaście z tych nieruchomości te nie było ujętych w ewidencji zbiorników bezodpływowych. Żadna z nieruchomości wykazana przez przedsiębiorcę, który wykazywał w każdym z pięciu analizowanych kwartałów te same pięć nieruchomości, nie znajdowała się w ewidencji zbiorników bezodpływowych Urzędu. Kolejny przedsiębiorca wykazał trzy nowo zawarte umowy w III kwartale 2018 r., którymi objęto dwa adresy znajdujące się w ewidencji zbiorników bezodpływowych Urzędu, a w przypadku 29 rozwiązanych umów w tym kwartale tylko 10 nieruchomości znajdowało się w ewidencji zbiorników bezodpływowych. W trakcie kontroli NIK w Urzędzie dokonano analizy danych adresowych nieruchomości podanych przez przedsiębiorcę, z których wynikało, że 14 z 16 z nich nie znajdowało się w ewidencji zbiorników bezodpływowych. Analiza wykazała, że: 1/ w pięciu przypadkach zostały podane nieruchomości posiadające już przyłącze kanalizacyjne, 2/ w pięciu kolejnych podano nieruchomości, które nie znalazły się w ewidencji zbiorników bezodpływowych, gdyż nie były podłączone do wodociągu miejskiego, 3/ w przypadku trzech adresów w ewidencji adresowej Urzędu nie figurowały takie adresy, 4/ w jednym przypadku dotyczyło to terenów zamkniętych (PKP).

(akta kontroli str. 1012-1117, 1118)

Zastępca Dyrektora DGK wyjaśniła: „sprawozdania były weryfikowane pod kątem ich prawidłowości w stosunku do warunków zawartych w wydanych zezwoleniach oraz pod względem ilości odebranych nieczystości ciekłych w oparciu o kwartalne zestawienia ze stacji zlewnej przy ul. Produkcyjnej 102 w Białymstoku. Zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach weryfikacji podlegają dane zawarte w sprawozdaniu (art. 9p). Ustawodawca jednoznacznie nie określił trybu postępowania w zakresie weryfikacji wykazów, które podmioty dołączają do sprawozdań, które były weryfikowane przez tut. Departament. Mając przede wszystkim na uwadze dbałość o ochronę środowiska, tut. Departament zwracał szczególną uwagę na zgodność ilości odebranych ścieków w stosunku do ilości zrzucanych ścieków”.

(akta kontroli str. 1627-1631)

Urząd, poczynając od IV kwartału 2019 r., na podstawie informacji z Wodociągów Białostockich, w podziale na poszczególnych przedsiębiorców, prowadził weryfikację ilości dostarczonych do zlewni ścieków przez przedsiębiorców działających na terenie Miasta (wyniki tej weryfikacji omówiono już w tej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Było to 32,4 tys. m³ w 2018 roku, 30,3 tys. m³ w 2019 roku i 16,2 m³ za trzy kwartały 2020 r. W IV kwartale 2019 r. przedsiębiorcy dostarczyli z terenu Białegostoku nieczystości do zlewni 622 transportami, z których 297 dotyczyło kabin sanitarnych. W I kwartale 2020 r. było to odpowiednio 550 i 246, w II kwartale 2020 r. – 710 i 260, a w III kwartale 2020 r. – 723 i 267 transportów. (akta kontroli str. 990, 1012-1117)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prowadzona w DGK ewidencja zbiorników bezodpływowych, wymagana art. 3 pkt 1 ucpg, nie była kompletna, gdyż została opracowana na bazie danych Wodociągów Białostockich w zakresie nieruchomości posiadających umowy na pobór wody bez odprowadzania ścieków do kanalizacji. Tym samym nie obejmowała nieruchomości niekorzystających z sieci wodociągowej. Analiza 177 nieruchomości przy pięciu ulicach wykazała, że właściciele 10 z nich zagospodarowują nieczystości poza siecią kanalizacyjną i nieruchomości te nie były ujęte w ewidencji Urzędu. Ponadto z porównania załączanych przez przedsiębiorców wykazów nieruchomości, z których odebrano nieczystości lub z którymi zawarto lub rozwiązano umowy na odbiór nieczystości ciekłych oraz wykazu zbiorników bezodpływowych prowadzonych w Urzędzie wynika, że część wskazywanych nieruchomości nie była ujęta w ewidencjach zbiorników bezodpływowych, co mówiono w pkt 2.1. wystąpienia pokontrolnego.

Zastępca Dyrektora DGK wyjaśniła: „ewidencja zbiorników bezodpływowych była prowadzona w sposób uproszczony, na podstawie informacji pozyskiwanych z Wodociągów Białostockich (wykaz nieruchomości, które mają zawartą umowę na wodę bez odprowadzania ścieków, wykaz nieruchomości, z których nieczystości ciekłe wywożone są na stację zlewną) oraz na podstawie analizy ogólnodostępnej mapy zasadniczej” oraz, że art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach „mówi o konieczności prowadzenia przez Prezydenta ewidencji zbiorników bezodpływowych, w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania. Departament prowadzi ewidencję (uproszczoną), a kontrola częstotliwości opróżniania pośrednio realizowana była przez Straż Miejską w momencie kontroli interwencyjnej, podczas której sprawdzano ostatnie rachunki za wywóz nieczystości ciekłych. Ponadto wskazujemy na fakt, iż żadne przepisy prawa nie określają wymaganych częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych”.

(akta kontroli str. 1622-1626)

Kontrole właścicieli nieruchomości przeprowadzane przez Straż Miejską były kontrolami doraźnymi i obejmowały również inne obowiązki, do których są zobligowani właściciele nieruchomości. Z uwagi na brak wymiany informacji w tym zakresie pomiędzy Strażą Miejską i DGK nie służyły one weryfikacji ewidencji zbiorników bezodpływowych prowadzonych przez Urząd.

2. W Urzędzie nie prowadzono ewidencji umów na opróżnianie zbiorników bezodpływowych, mimo że w zakresach czynności dwóch pracowników DGK²⁴ zapisano prowadzenie ewidencji umów dotyczących opróżniania zbiorników bezodpływowych zawartych pomiędzy właścicielami nieruchomości, a przedsiębiorcami prowadzącymi działania w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. W związku z art. 6 ust. 1 ucpg właściciel nieruchomości ma obowiązek udokumentowania w formie umowy korzystania z usług polegających na wywożeniu nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, a prezydent ma obowiązek sprawowania nadzoru nad realizacją przez właścicieli nieruchomości gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych, a także prawidłowego pozbywania się

²⁴ Jednemu z pracowników przypisano takie zadanie od marca 2016 r., a drugiemu – od października 2017 r. do 28 lutego 2019 r.

nieczystości ciekłych zebranych na terenie nieruchomości (art. 5 ust. 6 ucpg w związku z art. 5 ust. 1 pkt 3a i 3b ucpg), a od 6 września 2019 r. – prowadzić również kontrolę posiadanych umów (art. 6 ust. 5a ucpg). Wprawdzie Straż Miejska prowadziła kontrolę opróżniania zbiorników bezodpływowych i posiadania umów, to informacje w tym zakresie nie były przekazywane do DGK. W rezultacie poza doraźnymi kontrolami Straży Miejskiej, Urząd nie miał wiedzy na temat prawidłowego opróżniania zbiorników bezodpływowych.

Zastępca Dyrektora DGK wyjaśniła: „zgodnie z przytoczonym artykułem, właściciele mają obowiązek udokumentowania w formie umowy korzystania z usług polegających na wywożeniu nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, a kontrolę ww. dokumentów prowadzi Straż Miejska podczas sprawowanych interwencji. Żaden przepis prawa nie wskazuje na konieczność prowadzenia ewidencji przez gminę wskazującą ilu właścicieli nieruchomości, które były wyposażone w zbiorniki bezodpływowe, posiadało umowy na ich opróżnianie”. (akta kontroli str. 1622-1626)

Zdaniem NIK, prowadzona ewidencja (wymagana wewnętrznymi uregulowaniami) służyła identyfikacji właścicieli, którzy nie mają podpisanej umowy i możliwości realizacji ustawowego obowiązku gminy w zakresie kontroli prawidłowego zagospodarowania nieczystości ciekłych (wynikającego z art. 6 ust. 5a ucpg) oraz możliwości w związku z tym realizacji zastępczego opróżniania zbiorników przez gminę (art. 6 ust. 6 ucpg).

3. W sprawozdaniu SG-01 za 2018 rok w części dotyczącej gospodarki mieszkaniowej i komunalnej pracownik DGK podał nieprawidłowe dane dotyczące gromadzenia i wywozu nieczystości ciekłych. Podano bowiem w nich, że ścieków bytowych było 30.237,7 m³, a ścieków komunalnych 2.136 m³, podczas gdy to ścieki bytowe są częścią ścieków komunalnych. (akta kontroli str. 1008-1011)

Zastępca Dyrektora DGK wyjaśniła: „dane dotyczące ilości ścieków pochodziły z Wodociągów Białostockich Sp. z o.o. Pozyskiwane były podczas rozmowy telefonicznej. Błędne podanie danych w załączniku do sprawozdania wynika z pomyłki pracownika wpisującego dane do kolumn sprawozdania”. (akta kontroli str. 1627-1631)

Opis stanu faktycznego

2.2. Zwiększenie ilości użytkowników sieci kanalizacyjnej

Urząd, poza danymi otrzymywanymi z Wodociągów Białostockich na potrzeby sprawozdawcze z realizacji KPOŚK oraz danymi w celu ustalenia nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe lub przydomowe oczyszczalnie ścieków (co omówiono w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), nie występował ani nie otrzymywał informacji pozwalających na zidentyfikowanie wszystkich nieruchomości, których właściciele zobowiązani byłiby do podłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Jak opisano w pkt 1.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, zakres danych otrzymywanych przez Gminę na temat funkcjonowania Spółki odnosił się do ustalania planów i ich realizacji głównie w aspekcie finansowym. (akta kontroli str. 1123-1403)

Dane wykazywane przez Gminę w zakresie liczby osób objętych systemem kanalizacji i liczby osób podłączonych w trakcie roku sprawozdawczego, na potrzeby V i VI aktualizacji KPOŚK, sprawozdań oraz danych do ustalania granic Aglomeracji pochodziły od Spółki (przedstawiono je w pkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Wg sprawozdań otrzymanych od Spółki w zakresie realizacji KPOŚK w 2018 roku na terenie Gminy do sieci przyłączonych zostało 558 mieszkańców, a w 2019 roku – 426 mieszkańców.

Z danych pozyskanych podczas prowadzonej równolegle kontroli NIK w Wodociągach Białostockich wynika, że:

- w ramach projektu „Optymalizacja gospodarki wodno-ściekowej na terenie Miasta Białegostoku i Gminy Wasilków – I etap” (wskazanego do realizacji w V aktualizacji KPOŚK) wybudowano odcinki sieci kanalizacyjnej oraz kanalizacyjno-wodociągowej w 23 ulicach, do których podłączono 564 osoby,
- w ramach inwestycji realizowanych przez Spółkę z własnych środków oraz sieci przejętych od inwestorów prywatnych (deweloperów) w 51 odcinkach ulic w okresie

objętym kontrolą przyłączono 221 punktów o łącznej liczbie 4.489 osób (z uwzględnieniem zabudowy wielorodzinnej). (akta kontroli str. 1632-1717)

Z analizy podłączeń mieszkańców do sieci kanalizacyjnej w pięciu ulicach (omówionej w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego)²⁵ wynika, że mimo istnienia tam sieci kanalizacyjnej (w tym uzupełnionej lub wybudowanej w okresie objętym kontrolą), nadal nie były podłączone nieruchomości: dwie z 16 na ulicach Esperantystów i Grabowskiego, 11 z 50 na ulicy Węgierskiej i dziewięć ze 111 z ulic Ziemskiej i Rolnej.

Urząd, poza omówionymi poniżej dotacjami na likwidację zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków i podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, nie prowadził innych działań informacyjno-edukacyjnych, mających na celu zachęcenie właścicieli nieruchomości do podłączenia do sieci kanalizacyjnej.

W latach 2012–2019 zasady udzielania dotacji celowej regulowała uchwała Nr XXIX/306/12 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Białegostoku na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych na terenie Miasta Białegostoku oraz sposobu jej rozliczania i kontroli wykonania. Na przestrzeni tych lat wydawane były zarządzenia Prezydenta Miasta Białegostoku w sprawie określenia wzorów formularzy przedkładanych przez podmioty ubiegające się o dotację celową ze środków budżetu Miasta Białegostoku na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych na terenie Miasta Białegostoku (50% kosztów realizacji inwestycji, jednak nie więcej niż 4.000 zł). Od 2019 roku zasady udzielania dotacji celowej na realizację zadania polegającego na likwidacji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków w związku z przyłączeniem nieruchomości gruntowej zabudowanej do miejskiej sieci kanalizacji sanitarnej regulują: uchwała Nr VI/85/19 Rady Miasta Białystok z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Białegostoku na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych na terenie Miasta Białegostoku oraz sposobu jej rozliczania i kontroli wykonania, uchwała Nr 788/19 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z 4 lutego 2019 r. oraz zarządzenie nr 66/19 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie określenia wzorów formularzy umów o udzielenie dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Białegostoku na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych na terenie Miasta Białegostoku (wysokość dotacji 300 zł za 1 mb odcinka przewodu kanalizacji oraz 300 zł za każdą studnię rewizyjną – nie więcej niż 4.500 zł). (akta kontroli str. 992-1002)

W 2018 roku z budżetu miasta Białegostoku 54 właścicielom nieruchomości (ze 110, którzy złożyli zgłoszenia o dofinansowanie) udzielono dotacji na likwidację zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków w związku z przyłączeniem nieruchomości gruntowej zabudowanej do miejskiej sieci kanalizacji sanitarnej, na łączną kwotę 185.268,73 zł (99,7% środków zaplanowanych na ten cel w wysokości 185.887,00 zł). Ze 110 właścicieli nieruchomości, którzy złożyli zgłoszenia, umowy podpisało 71, w tym 17, którzy odstąpiło od realizacji umowy lub nie złożyli wymaganego sprawozdania (przyłączy nie wykonano). W 2019 roku dotacji udzielono 33 właścicielom nieruchomości na łączną kwotę 111.583,87 zł (52,6% środków zaplanowanych na ten cel w wysokości 212.000 zł). Stopień wykorzystania dotacji w 2019 roku wynikał z warunków określonych w zasadach udzielania dotacji celowych, stanowiących załącznik do uchwały z 11 stycznia 2019 r. Zgodnie z nimi, dotację przyznawano przez podpisanie umowy o udzielenie dotacji (§ 7 ust. 1 pkt 4 i § 9 ust. 1 zasad), a podstawą jej rozliczenia było przedłożenie dokumentów rozliczeniowych, wskazanych przez dotującego, w terminie wskazanym w umowie, jednak nie później niż do 15 listopada danego roku kalendarzowego (§ 10 ust. 1 pkt 1 i 2 zasad). Powodowało to zablokowanie środków na realizację zadania do momentu rozliczenia końcowego. Zgłoszenia złożyło 61 właścicieli nieruchomości, z których 51 podpisało umowy, w tym 17, którzy nie złożyli wymaganego sprawozdania. W jednym zaś przypadku

²⁵ W tym czterech, gdzie wybudowano odcinki sieci kanalizacyjnej (ulice: Esperantystów, Antoniego Grabowskiego, Ziemska, Rolna).

zadanie zostało wykonane niezgodnie z umową (zostało zrealizowane przed podpisaniem umowy).
(akta kontroli str. 992-1002, 1602-1615)

W 2020 roku Rada Miasta Białystok nie przyznała środków na udzielenie tego rodzaju dotacji celowych, z powodu ograniczeń budżetowych – do Urzędu wpłynęły dwa zgłoszenia.

Z analizy postępowań dotyczących przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, omówionej w dalszej treści niniejszego wystąpienia pokontrolnego, wynika że Urząd podczas prowadzonych postępowań informował właścicieli nieruchomości o możliwości ubiegania się o dotację na podłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej.

Działania informacyjne w zakresie przyłączania nieruchomości do sieci kanalizacyjnej prowadziły Wodociągi Białostockie. Zakres dokonanych przyłączeń omówiono w pkt 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Urząd nie dysponował danymi umożliwiającymi prowadzenie postępowań, mających na celu przyłączenie do sieci kanalizacyjnej mieszkańców, w związku z pojawieniem się możliwości technicznych dokonania takiego przyłączenia w wyniku inwestycji przeprowadzonych przez Wodociągi Białostockie.

Postępowania administracyjne, mające na celu wydanie decyzji nakazujących właścicielom nieruchomości przyłączenie do sieci kanalizacyjnej, prowadzono na skutek interwencji wskazujących na niewłaściwy sposób odprowadzania ścieków z nieruchomości (zgłoszeń mieszkańców lub innych podmiotów oraz ustaleń własnych w związku z nadzorowaniem i obsługą przez Urząd sieci kanalizacji deszczowej).

(akta kontroli str. 915-989, 992-1002, 1463-1560)

W okresie objętym kontrolą Dyrektor DGK z upoważnienia Prezydenta wydał 16 decyzji nakazujących wykonanie obowiązku podłączenia do sieci kanalizacyjnej (cztery w 2018 roku i 12 w 2019 roku), dotyczących 11 nieruchomości (w przypadku dwóch z nich decyzje były wydawane dwukrotnie, a w przypadku jednej – trzykrotnie²⁶ w związku z odwołaniami do SKO). Dziewięć decyzji stało się ostatecznymi, a dwie decyzje Prezydenta Miasta, w wyniku odwołania, SKO uchyliło w całości i umorzyło postępowanie w I instancji. Oba przypadki dotyczyły nieruchomości przy ul. Choroszczańskiej. SKO uznało, że z materiału dołączonego do akt sprawy nie wynika, aby powstały warunki do wydania decyzji nakazującej przyłączenie do sieci kanalizacyjnej, gdyż w opinii SKO sieć kanalizacyjna nie została doprowadzona do granicy nieruchomości, co wynikało z odmiennej interpretacji dotyczącej przyłącza. Urząd w prowadzonych postępowaniach jako stronę postępowania wskazywał również Wodociągi Białostockie. W jednej sprawie, w której SKO uchyliło decyzję i umorzyło postępowanie, Spółka wystąpiła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, a następnie do NSA (sprawa w toku). W drugim przypadku, przy wydaniu czwartej z kolei decyzji, Urząd uzyskał opinię biegłego sądowego w zakresie sieci sanitarnych. Ponadto w sprawie dotyczącej tej nieruchomości Prezydent Białymstoku wystąpił do Prokuratury Rejonowej w Białymstoku wskazując, że w rozstrzygnięciach SKO narzuca organowi interpretację definicji przyłącza kanalizacyjnego, odbiegając od uchwały Sądu Najwyższego z 22 czerwca 2017 r. i wnosząc o wniesienie sprzeciwu od ostatecznej decyzji SKO. Prokuratura w odpowiedzi wskazała, że w decyzji SKO nie nastąpiło rażące naruszenie prawa, a tym samym nie ma podstaw do wniesienia sprzeciwu.

(akta kontroli str. 1463-1560, 1561-1601)

W przypadku podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej przy ulicy Choroszczańskiej Urząd prowadził siedem postępowań. Dotyczyło to zgłoszenia jednego z przedsiębiorców, który – w związku z przebudową kanalizacji odprowadzającej wody opadowe – ustalił, że do jego kanalizacji deszczowej trafiają nieczystości ciekłe pochodzące z nieruchomości mieszkalnych przy tej ulicy. Z ustaleń Wodociągów Białostockich wynika, że podłączeń dokonano w latach 80-tych ubiegłego wieku, gdy tereny te należały do PKP.

(akta kontroli str. 1463-1560)

²⁶ W sprawie tej, w trakcie niniejszej kontroli, Urząd wydał 20 listopada 2020 r. kolejną decyzję nakazującą przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, m.in. przedstawiając w tej sprawie opinię biegłego sądowego. Od decyzji zostało wniesione odwołanie i SKO decyzją z 29 stycznia 2021 (408.150/F-91/2020) uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i umorzyło postępowanie w I instancji.

Z siedmiu postępowań, dwa zostały umorzone. W jednym z nich nastąpiła sprzedaż działki i budynek mieszkalny został rozebrany, a w drugim – budynek mieszkalny spłonął i teren pozostawał niezamieszkały, a właściciel nie miał środków na jego odbudowę. W pozostałych pięciu sprawach decyzje nakazujące przyłączenie nieruchomości zostały wydane, w tym w trzech stały się prawomocne, a w dwóch zostały uchylone – postępowanie Urzędu zaś umorzone.

Przed wszczęciem postępowań w sprawie nakazu przyłączenia nieruchomości przy ul. Choroszczańskiej do sieci kanalizacyjnej, Wodociągi Białostockie i DGK organizowały spotkania z ich właścicielami, w celu ułatwienia podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Wodociągi Białostockie zaproponowały nieodpłatne wykonanie dokumentacji technicznej tych przyłączy. DGK proponował również zorganizowanie mediacji pomiędzy Wodociągami Białostockimi a właścicielami nieruchomości, jednak właściciele nieruchomości nie przystali na to. Wodociągi Białostockie prowadziły też rozmowy indywidualne z właścicielami lub współwłaścicielami nieruchomości, m.in. w jednej ze spraw zaproponowano wykonanie przyłącza kanalizacyjnego i rozłożenia należności na raty. Działania te nie spowodowały jednak przyłączenia tych nieruchomości do sieci kanalizacyjnej (akta kontroli str. 1463-1560)

Z 16 decyzji wydanych w okresie objętym kontrolą, dziewięć stało się ostatecznymi. Wykonanie przyłącza kanalizacyjnego nastąpiło w jednym przypadku (decyzję nakazującą wydano w styczniu 2018 roku, a wykonanie przyłącza nastąpiło 13 lutego 2020 r.). W jednej sprawie właścicielka nieruchomości poinformowała o sprzedaży nieruchomości bezpośrednio po wydaniu decyzji przez SKO (nieruchomości przy ul. A. Boboli) i Urząd stwierdził wygaśnięcie decyzji (14 kwietnia 2020 r.)²⁷. W pozostałych siedmiu sprawach Urząd występował do właścicieli lub współwłaścicieli nieruchomości o informacje na temat realizacji decyzji lub zlecał sprawdzenie realizacji decyzji Straży Miejskiej, przy czym działania te prowadzono z istotną zwłoką i tylko w trzech z nich skierowano upomnienia. Na przykład:

- w sprawie DGK-III.621.3.14.2019.AP (nieruchomości przy ul. Kieleckiej) decyzję doręczono 14 października 2019 r., natomiast zapytanie o jej realizację skierowano po raz pierwszy podczas niniejszej kontroli (22 stycznia 2021 roku),
- w sprawach DGK-III.621.3.13.2018.AP (nieruchomości przy ul. Bagiennej), DGK-III.621.3.8.2018.MH (nieruchomość przy ul. Choroszczańskiej), DGK-621.3.10.2019.AP (nieruchomości przy ul. Kolejowej) właściciele deklarowali wykonanie decyzji i podejmowali działania w celu ich realizacji, jednak z uwagi na pandemię COVID-19 wskazywali, że nie mogą realizować prac, znaleźć wykonawców lub ze względu na podeszły wiek wstrzymali się z podejmowaniem dalszych działań,
- w sprawie DGK-III.621.3.12.2018.AP (nieruchomość przy ul. Kieleckiej) po skierowaniu dwukrotnie pism o informację na temat realizacji decyzji po trzech i ponad czterech miesiącach od uprawomocnienia się decyzji, a następnie po sześciu miesiącach od wydania decyzji 21 sierpnia 2019 r. wystawiono upomnienie, określając w nim ośmiomiesięczny termin realizacji obowiązku,
- w sprawie DGK-III.621.3.2.2018.AP (nieruchomość przy ul. Choroszczańskiej) po skierowaniu dwukrotnie pism o informację na temat realizacji decyzji, po trzech i po ponad 10 miesiącach²⁸ od wydania decyzji, a następnie po roku i ośmiu miesiącach od jej wydania 13 sierpnia 2020 r. wystawiono upomnienie, ustalając w nim sześciomiesięczny termin realizacji obowiązku,
- w sprawie DGK-III.621.3.4.2018.MH (nieruchomość przy ul. Choroszczańskiej) po skierowaniu pisma o informację na temat realizacji decyzji, po siedmiu miesiącach od wydania decyzji, a następnie po roku i czterech miesiącach od wydania decyzji 12 sierpnia 2020 r. wystawiono upomnienie, określając w nim sześciomiesięczny termin realizacji obowiązku. (akta kontroli str. 1463-1560)

²⁷ Wg ustaleń Urzędu nowy właściciel planował budowę nowego budynku mieszkalnego z częścią usługową i wystąpił do DGK o wydanie warunków zagospodarowanie wód opadowych z budynku, a istniejący budynek nie był użytkowany – brak poboru wody.

²⁸ W tym czasie współwłaściciele zażądali ponownego przeprowadzenia postępowania przez SKO w związku z nowymi okolicznościami w sprawie. SKO 27 czerwca 2019 r. odmówiło uchylecia swojej decyzji.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie zapewniono pełnej identyfikacji nieruchomości (identyfikacja tylko po interwencjach, a więc szczątkowa), które powinny zostać przyłączone do sieci, gdyż w ich przypadku istniały odpowiednie warunki techniczne po wybudowaniu lub modernizacji sieci. Nie występowało o dane w tym zakresie do Wodociągów Białostockich, a prowadzone postępowania w zakresie przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej prowadzono głównie po interwencjach. Z analizy 177 nieruchomości w pięciu ulicach, w których została wybudowana lub zmodernizowana sieć kanalizacyjna, wynika bowiem, że 22 nieruchomości nie były podłączone do sieci kanalizacyjnej, a DGK nie prowadziło postępowań w celu wyegzekwowania tego obowiązku (w trybie art. 5 ust. 6 ucp).
Zastępca Dyrektora DGK wyjaśniła: „mając na uwadze ograniczone zasoby kadrowe i możliwości techniczne postępowania mające na celu przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnych prowadzone były w miarę możliwości systematycznie oraz na zasadzie interwencyjnej. Ponadto na etapie realizacji inwestycji osoby zainteresowane przyłączeniem do sieci kanalizacji sanitarnej były informowane o potrzebie przyłączenia nieruchomości do sieci”. (akta kontroli str. 1622-1626)

2. W przypadku prawomocnych decyzji nakazujących przyłączenie nieruchomości dalsze działania prowadzono opieszale, kierując po wielu miesiącach do właścicieli nieruchomości pisma o informację dotyczącą realizacji decyzji. Tylko w trzech z dziewięciu spraw skierowano upomnienia w sprawie realizacji decyzji i nie podejmowano innych działań egzekucyjnych. W efekcie tylko jedna (z dziewięciu prawomocnych decyzji wydanych w latach 2018-2019) została wykonana.

Zastępca Dyrektora DGK wyjaśniła: „w przepisach prawa nie ma unormowanego terminu realizacji decyzji nakładającej obowiązek przyłączenia nieruchomości do kanalizacji sanitarnej. Co za tym idzie nie można określić jednoznacznie terminu wystawienia upomnienia. W związku z tym prowadzone działania są intuicyjne. Poza tym, działania DGK w kwestii egzekwowania obowiązku przyłączenia nieruchomości do miejskiej sieci kanalizacji sanitarnej prowadzone były w wydłużonym czasie z uwagi na toczącą się sprawę DGK-III.621.3.5.2018.MH. W przytoczonej sprawie wszystkie wydane decyzje Prezydenta Miasta Białegostoku zostały uchylone przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w związku z odmienną interpretacją definicji przyłącza kanalizacyjnego. Ostatnia decyzja w tej sprawie (z dnia 20 listopada 2020 roku) również została uchylona w całości, a postępowanie umorzone przed organem I instancji z uwagi na to, że w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te zostały rozstrzygnięte na korzyść strony. Nie oznacza to, że współwłaściciele przedmiotowej nieruchomości uznani zostali przez SKO za zwolnionych z obowiązku podłączenia do sieci kanalizacyjnej bezterminowo. Wówczas, gdy gmina doprowadzi sieć kanalizacyjną do granicy działki, obowiązek ten się niejako zaktualizuje.(uzasadnienie SKO). Zdarzają się sytuacje, w których DGK posiada informacje o trudnej sytuacji życiowej podmiotu (na skraju ubóstwa), a co za tym idzie braku możliwości wyegzekwowania obowiązku oraz braku możliwości opłacenia grzywny w celu przymuszenia bądź wykonania zastępczego. Zdarza się również, że kontakt z podmiotem jest utrudniony z uwagi na wiek, choroby (nie odbieranie korespondencji, brak zrozumienia egzekwowanego obowiązku itp.). W kilku przypadkach podmioty złożyły do DGK pisma z wyjaśnieniami, że w związku ze stanem epidemii Covid-19 musiały wstrzymać działania zmierzające do wykonania obowiązku przyłączenia nieruchomości do kanalizacji sanitarnej, albo mają problem ze znalezieniem wykonawcy. W takich sytuacjach DGK zobligowany jest do ustosunkowania się do złożonych pism.” (akta kontroli str. 1627-1631)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina nieprawidłowo sprawowała nadzór nad postępowaniem ze ściekami komunalnymi nieobjętymi systemem kanalizacyjnym na swoim obszarze. Przejawiało się to głównie brakiem kompletnych danych na temat ilości zbiorników bezodpływowych i prawidłowością ich opróżniania. Z analizy podłączeń kanalizacji sanitarnej 167 nieruchomości w pięciu ulicach wynika, że 10 nieruchomości nie znajdowało się w ewidencji Urzędu. Nie posiadano

też pełnej wiedzy na temat prawidłowego opróżniania tych zbiorników, gdyż w Urzędzie nie prowadzono ewidencji umów opróżniania zbiorników bezodpływowych, a dane w tym zakresie wskazywane przez przedsiębiorców nie były w pełni wiarygodne. Wprawdzie w latach 2018–2019 mieszkańcom zapewniono możliwość ubiegania się o dotację na sfinansowanie podłączenia do sieci kanalizacyjnej, jednak nie prowadzono systematycznych działań w celu identyfikacji nieruchomości, które powinny zostać przyłączone ani nie prowadzono przyłączania takich nieruchomości do istniejącej lub nowo wykonanej sieci kanalizacyjnej. Ograniczono się do prowadzenia postępowań w sytuacjach, w których nastąpiła interwencja mieszkańców lub innych podmiotów. Działania te nie były jednak skuteczne. Z dziewięciu prawomocnych decyzji tylko w jednym przypadku udało się bowiem podłączyć nieruchomość do sieci kanalizacyjnej.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Finansowanie zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych

3.1. Zapewnienie środków na finansowanie zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych

Gospodarka ściekowa na terenie Gminy była realizowana głównie przez Wodociągi Białostockie, które przedkładały do zatwierdzenia Radzie Miejskiej wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu Spółki. W okresie objętym kontrolą Rada Miasta zatwierdziła dwa takie plany wieloletnie: na lata 2018–2020 i na lata 2020–2024. Wskazywane w tych planach działania obejmowały przedsięwzięcia wodociagowe oraz przedsięwzięcia w zakresie odbioru i oczyszczania ścieków. W latach 2018–2020 planowano nakłady inwestycyjne kolejno po 62,9 mln zł, 67,3 mln zł i 63,6 mln zł, z tego po 34 mln zł planowano ze środków własnych, dotacji z Funduszu Spójności oraz kredytów inwestycyjnych. Z nakładów tych w latach 2018–2019 planowano odpowiednio 10,7 mln zł i 10 mln zł na sieć kanalizacji sanitarnej i wodociagowej. W lutym 2017 roku Wodociągi Białostockie wystąpiły z wnioskiem o dofinansowanie Projektu „Optymalizacja gospodarki wodno-ściekowej na terenie Miasta Białegostoku i Gminy Wasilków I etap” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020, a 21 grudnia 2017 r. została podpisana umowa obejmująca wartość całkowitą Projektu 134,3 mln zł (netto) i dofinansowanie na poziomie 85,6 mln zł (projekt realizowany jest od 2016 roku, a planowany termin zakończenia to I kwartał 2022 r.). W styczniu 2019 r. Wodociągi Białostockie podpisały aneks nr 1 do umowy o dofinansowanie, zwiększając koszt projektu do 170 mln zł (netto) oraz wartość dofinansowania z Funduszu Spójności do 108 mln zł. W celu uzupełnienia wkładu własnego w Projekcie, Spółka zawarła umowę pożyczki z NFOŚiGW w ramach programu priorytetowego nr 1.1.2 „Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracji Część 2) Współfinansowanie projektów POIiS” na kwotę 47 mln zł. Z kolei 3 sierpnia 2020 r. został podpisany aneks nr 2 do umowy o dofinansowanie, rozszerzający zakres rzeczowy w ramach założonej rezerwy inwestycyjnej. Rozszerzenie obejmuje budowę kanalizacji sanitarnej w 11 ulicach w Białymstoku. Zakończenie wszystkich zadań inwestycyjnych objętych Projektem planowane jest do końca I kwartału 2022 r. Planowane nakłady inwestycyjne w latach 2020–2022 to kolejno: 94,1 mln zł, 74,6 mln zł i 40,3 mln zł, z tego środki własne odpowiednio: 32,1 mln zł, 30,5 mln zł i 31,1 mln zł, dotacje z UE – 41 mln zł, 27,1 mln zł i 6,1 mln zł²⁹ oraz pożyczka z NFOŚiGW – 21 mln zł, 17 mln zł i 2,1 mln zł. W ramach nakładów w latach 2020–2022 zaplanowano min. 6,2 mln zł na budowę i przebudowę sieci kanalizacyjnej na terenie Gminy, 10,4 mln zł na modernizację sieci wodociagowej i kanalizacyjnej na terenie Gminy, 4,8 mln zł na przebudowę kolektorów kanalizacyjnych oraz 6,7 mln zł na budowę lub przebudowę kanalizacji sanitarnej w latach 2020–2021 w ramach Projektu dofinansowywanego ze środków UE.

(akta kontroli str. 1123-1403, 1632-1717)

Ponadto w okresie objętym kontrolą Gmina przeznaczala środki pochodzące z opłat i kar, o których mowa w art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³⁰ na dotacje dofinansowujące wykonanie przyłączy kanalizacyjnych (zagadnienie omówiono w pkt. 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

²⁹ Dotacje ze Środków UE dotyczą również elektrowni fotowoltaicznej na jednym z ujęć wody.

³⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.

Zaplanowane przedsięwzięcia i źródła ich finansowania umożliwiły zrealizowanie planowanych przedsięwzięć w zakładanych terminach, w szczególności przedsięwzięć ujętych w V AKPOŚK.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

3.2. Finansowanie zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych

Ze sprawozdań z realizacji KPOŚK³¹ za lata 2018 i 2019 wynika, że w 2018 r. nakłady poniesione w ówczesnej Aglomeracji wyniosły 21.299 tys. zł; z tego 18.192 tys. zł dotyczyło zbiorczych systemów kanalizacji i 3.107 tys. zł na oczyszczalnię, z tego wydatki na terenie Gminy Białystok wyniosły odpowiednio: 17.061,1 tys. zł, 13.909,1 tys. zł i 3.107 tys. zł. Źródłem finansowania były środki własne gmin lub Wodociągów Białostockich – 12.508,4 tys. zł (w tym środki Spółki 8.270,1 tys. zł) oraz 8.746 tys. zł dotacji z Funduszu Spójności. W 2019 roku nakłady poniesione w ówczesnej Aglomeracji wyniosły 20.455 tys. zł, z tego 16.018 tys. zł dotyczyło zbiorczych systemów kanalizacji, a 4.427 tys. zł oczyszczalni, z tego wydatki na terenie Gminy Białystok wyniosły odpowiednio: 18.994 tys. zł, 14.567 tys. zł i 4.427 tys. zł. Źródłem finansowania były środki własne gmin lub Wodociągów Białostockich 10.481 tys. zł (w tym środki Spółki 9.415 tys. zł), 4.533 tys. zł dotacji z Funduszu Spójności (Wodociągi Białostockie), 5.046 tys. zł z NFOŚiGW (Wodociągi Białostockie), 337 tys. zł kredytu bankowego (Gmina Supraśl) oraz 48 tys. zł środków inwestorów prywatnych (Gmina Dobrzyniewo Duże).

(akta kontroli str. 538-732, 1123-1403)

Według danych Wodociągów Białostockich³² wydatki dotyczące zgłoszonych do KPOŚK: budowy sieci kanalizacyjnej, przebudowy sieci kanalizacyjnej, rozbudowy i przebudowy części biologicznej oczyszczalni ścieków oraz hermetyzacji i dezodoryzacji wybranych obiektów gospodarki ściekowej były realizowane zgodnie z harmonogramem finansowania i zapewniły na dotychczasowym etapie realizację zaplanowanego zakresu rzeczowego. Przesunięciu w realizacji uległa optymalizacja gospodarki osadowej na oczyszczalni ścieków (o pięć lat) z uwagi na brak dostępności środków finansowych UE w ramach bieżącej perspektywy. Spółka planuje pozyskanie środków w perspektywie finansowej 2021-2027. Przedsięwzięcie to zostało zgłoszone do VI aktualizacji KPOŚK.

W okresie objętym kontrolą (lata 2018–2019 i trzy kwartały 2020 roku) w ramach Projektu „Optymalizacja gospodarki wodno-ściekowej na terenie Miasta Białegostoku i Gminy Wasilków – I etap” wydano 50.525,7 tys. zł z planowanych 45.923,2 tys. zł, w tym na budowę sieci kanalizacyjnej odpowiednio: 2.586,8 tys. zł wobec planowanych 2.433,9 tys. zł, przebudowę sieci kanalizacyjnej odpowiednio: 16.343,5 tys. zł wobec 16.692,3 tys. zł, na rozbudowę i przebudowę części biologicznej odpowiednio: 2.452,7 tys. zł wobec 2.967 tys. zł, na hermetyzację i dezodoryzację wybranych obiektów oczyszczalni ścieków odpowiednio: 29.142,7 tys. zł wobec 23.830 tys. zł.

Spółka oprócz inwestycji zgłoszonych do KPOŚK realizowała wyłącznie za środków własnych inwestycje związane z budową sieci odprowadzających ścieki z Gminy Białystok i Gminy Wasilków. W przypadku Gminy Białystok na budowę sieci kanalizacyjnej wydatkowano w okresie objętym kontrolą 23.857,1 tys. zł (planowano 25.516,4 tys. zł), a na przebudowę sieci kanalizacyjnej – 5.155 tys. zł (planowano 5.687,4 tys. zł).

Ponadto na realizację II etapy Projektu dotyczącego optymalizacji gospodarki osadowej w oczyszczalni ścieków wydatkowano z własnych środków 406,8 tys. zł (planowano 556 tys. zł). Również z własnych środków prowadzono inwestycje dotyczące ulepszania obiektów na terenie oczyszczalni ścieków, na co wydano 6.064,6 tys. zł (planowano 13.015 tys. zł).

(akta kontroli str. 1123-1403, 1718-1725)

Jak omówiono w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, podane kwoty przez poszczególne gminy i Wodociągi Białostockie były przenoszone do sprawozdania z całej Aglomeracji. W sprawozdaniu za 2019 rok podano nieprawidłowe dane na temat

³¹ Uwzględniając poprawki i sprawozdania poszczególnych jednostek.

³² Dane uzyskano podczas niniejszej kontroli

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

poniesionych kosztów, co zostało zauważone przez KZGW (omówiono w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), jednak nie poproszono o dokonanie korekty.

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

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Gminy w zakresie pozyskiwania i finansowania zadań w zakresie gospodarki ściekowej, co wpływa na rozwój sieci kanalizacyjnej, jej modernizację, a także na poprawę wydajności i jakości oczyszczanych ścieków komunalnych.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Zapewnienie kompletności ewidencji zbiorników bezodpływowych na terenie Gminy.
2. Prowadzenie ewidencji umów na opróżniania zbiorników bezodpływowych przez wyznaczonych pracowników oraz zapewnienie wiarygodnych informacji na temat częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych przez ich posiadaczy, w tym prowadzenie ścisłej w współpracy w tym zakresie pomiędzy DGK i Strażą Miejską.
3. Skorygowanie danych w sprawozdaniu do GUS za 2018 roku w zakresie danych o ilości poszczególnych rodzajów nieczystości ciekłych objętych gromadzeniem i wywozem.
4. Zapewnienie pełnej identyfikacji nieruchomości, wobec których są możliwości podłączenia do sieci kanalizacyjnej oraz prowadzenie działań w celu ich przyłączenia do tej sieci.
5. Prowadzenie systematycznych działań w zakresie wykonania decyzji nakazujących przyłączenie mieszkańców do sieci kanalizacyjnej z wykorzystaniem dostępnych narzędzi.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

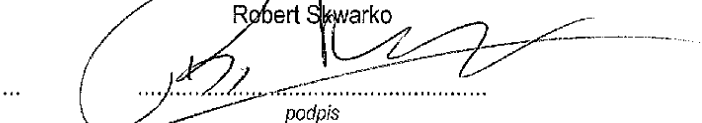
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, 23 marzec 2021 r.

Kontroler:
Wojciech Olszewski
doradca ekonomiczny


.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. p.o. WICE DYREKTORA
Robert Skwarko


.....
podpis