

Działania organów gmin

Przyłączanie nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej

PAWEŁ TRZASKOWSKI

Budowa przez gminy lub przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne sieci kanalizacji sanitarnej jest w większości wypadków finansowana z udziałem środków Unii Europejskiej. Obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci spoczywa na właścicielu, który zapewnia jego realizację na własny koszt. Istotnym problemem pozostaje jednak brak odpowiedniego nadzoru nad tym procesem ze strony organów wykonawczych gmin. W efekcie, mimo istnienia technicznych możliwości przyłączenia posesji do kanalizacji, nie wszyscy właściciele wykonują ten obowiązek. Rozliczenie realizacji takich zadań ze względu na uzyskanie efektów ekologicznych zależy zaś z reguły właśnie od osiągnięcia zaplanowanego wzrostu liczby użytkowników sieci.

Artykuł przedstawia wyniki kontroli¹, dotyczącej działań organów gmin na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej, podjętej przez NIK z własnej inicjatywy jako kontynuacja działań przeprowadzonych przez Izbę, służących ocenie realizacji przez organy samorządu terytorialnego zadań z dziedziny ochrony środowiska.

Przepisy Unii Europejskiej² nakładają na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby wszystkie aglomeracje³ były wyposażone w system zbierania ścieków komunalnych oraz żeby, przed odprowadzeniem, były one poddane odpowiedniemu oczyszczaniu.

W Polsce podstawowym instrumentem wdrożenia przepisów UE w zakresie

¹ Artykuł opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Działania organów gmin na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej*, nr ewid. 13/2016/P/053/KSI, Departament Środowiska NIK, kwiecień 2016 r.

² Dyrektywa 91/271/EWG z 21.5.1991 dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych Dz.U. L. 135 z 30.5.1991, s. 40, z późn. zm.

³ Tereny, na których zaludnienie lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, żeby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków komunalnych albo do końcowego punktu zrztu tych ścieków.



odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych jest Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych (dalej: KPOŚK). Jego integralną częścią jest wykaz aglomeracji o równoważnej liczbie mieszkańców⁴ (dalej: RLM), nie mniejszej niż 2000, wraz z wykazem niezbędnych przedsięwzięć, jakie należy tam przeprowadzić, m.in. w zakresie budowy i modernizacji zbiorczych systemów kanalizacyjnych. Obowiązek wyposażenia aglomeracji o RLM powyżej 2000 w systemy kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych spoczywa na gminie, na terenie której wyznaczono aglomerację. Obowiązek ten gmina powinna zrealizować w zakresie i terminach określonych w KPOŚK. Zgodnie z Traktatem Akcesyjnym⁵, przepisy Unii Europejskiej dotyczące odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych w pełni obowiązują w Polsce od 31 grudnia 2015 r. Konsekwencją nieosiągnięcia w aglomeracji odpowiedniego poziomu zebranych i oczyszczonych ścieków może być nałożenie na Polskę kar finansowych z inicjatywy Komisji Europejskiej.

Przedsięwzięcia z zakresu gospodarki wodno-ściekowej w większości wypadków są współfinansowane ze środków Unii Europejskiej (dalej: UE). W okresie 2007–2013 zostały zaplanowane znaczące środki na te zadania w ramach Programu

Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko⁶ (dalej: PO IiŚ). Ich beneficjentami mogły być jednostki samorządu terytorialnego (JST) i ich związki oraz podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji zadań własnych JST. Istotne uzupełnienie dla środków PO IiŚ stanowiło 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (dalej: RPO). Na poziomie każdego z województw w ramach RPO mogły być finansowane inwestycje gospodarki wodno-ściekowej w aglomeracjach poniżej 15 tys. RLM. Dodatkowo na obszarach wiejskich mogły one uzyskać wsparcie z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej: PROW). Rozliczenie realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE ze względu na osiągnięcie rezultatów ekologicznych, zazwyczaj jest uwarunkowane uzyskaniem zaplanowanego wzrostu liczby użytkowników kanalizacji sanitarnej.

W wypadku nieosiągnięcia przez beneficjenta danego projektu poziomu efektu ekologicznego ustalonego w umowie, wysokość dofinansowania ulega pomniejszeniu proporcjonalnie do wielkości osiągniętego efektu, a beneficjent jest zobowiązany do zwrotu całości lub części przekazanego dotychczas dofinansowania. Pełna realizacja umów o dofinansowanie przedmiotowych przedsięwzięć przez JST lub nadzorowane bądź podległe im podmioty, bywa często

⁴ Równoważna liczba mieszkańców – ładunek substancji organicznych biologicznie rozkładalnych wyrażonych jako wskaźnik pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania na tlen (BZT5) w ilości 60 g tlenu na dobę.

⁵ Podpisany 16.4.2003 przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej Akt dotyczący warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej – Dz.U. L. 236. z 23.9.2003, s. 33, z późn. zm.

⁶ W Priorytecie I Działanie 1.1. – Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach powyżej 15 tys. RLM zarezerwowano kwotę 2 783,94 mln euro ze środków UE oraz 491,28 mln euro z krajowych środków publicznych.

utrudniona z racji niechęci właścicieli nieruchomości do przyłączenia się do nowo powstałej sieci kanalizacji sanitarnej. W takich wypadkach zmniejszeniu ulega liczba końcowych odbiorców inwestycji kanalizacyjnej poniżej zakładanego w projekcie poziomu, przez co dane przedsięwzięcie nie spełnia pierwotnych założeń finansowych, a eksploatacja wybudowanych sieci generuje straty. Poza tym, w sytuacji gdy gmina nie wykaże osiągnięcia zakładanego efektu ekologicznego, grozi jej zwrot części uzyskanej dotacji ze środków UE.

Do przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej zobowiązany jest, na własny koszt, właściciel nieruchomości. Nadzór nad wykonaniem tego obowiązku sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Organy gmin mogą podejmować działania służące zapewnieniu wsparcia finansowego mieszkańcom w podłączeniu nieruchomości do kanalizacji sanitarnej i zagospodarowania ścieków bytowo-gospodarczych powstających w gospodarstwach domowych. Samorządy mogą przeznaczać na ten cel środki własne lub pozyskiwać je ze źródeł zewnętrznych, na przykład krajowych funduszy ekologicznych.

Szacowanie planowanego wzrostu liczby użytkowników sieci

Zgodnie z dokumentami interpretacyjnymi Komisji Europejskiej, w aglomeracjach ujętych w KPOŚK powinien zostać osiągnięty blisko stuprocentowy poziom obsługi systemami kanalizacyjnymi⁷.

Podstawowym miernikiem realizacji tego zadania jest osiągnięcie wymaganego dla danej aglomeracji wzrostu liczby użytkowników korzystających z sieci kanalizacyjnej. Warunkiem miarodajności wymienionego wskaźnika jest rzetelne zaplanowanie przedmiotowego wzrostu. Kontrolerzy NIK ustalili, iż niemal jedna trzecia kontrolowanych gmin nierzetelnie oszacowała planowany wzrost liczby użytkowników projektowanej sieci kanalizacji sanitarnej, zawyżając lub zaniżając go w stosunku do danych wynikających z ewidencji ludności. Stan ten, w ocenie NIK, utrudniał ocenę, w jakim stopniu osiągnięto tam wymagany poziom obsługi mieszkańców oraz innych wytwórców ścieków komunalnych zbiorczymi systemami kanalizacyjnymi.

Jednocześnie kontrola wykazała, że na etapie wnioskowania o środki UE na budowę sieci kanalizacji sanitarnej gminy na ogół prawidłowo określały planowany do uzyskania wzrost liczby użytkowników korzystających z podłączenia do kanalizacji. Informacje na ten temat pozyskiwano zazwyczaj na podstawie danych z ewidencji ludności. Dodatkowo weryfikowano możliwość podłączenia danej liczby osób na etapie sporządzania dokumentacji projektowej, na podstawie wizji w terenie oraz oceny i rozpoznania u właścicieli nieruchomości znajdujących się w zasięgu planowanej do wybudowania sieci, możliwości podłączenia tych nieruchomości do kanalizacji.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że w umowach zawieranych przez

⁷ Procent RLM korzystających z systemu kanalizacyjnego.



instytucje wdrażające z beneficjentami, w wypadku przedsięwzięć dofinansowanych w ramach PO IiŚ oraz RPO, ustalony został wymagany efekt ekologiczny, określony jako liczbowy wzrost użytkowników korzystających z podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej wybudowanej w ramach danego projektu lub jako liczba gospodarstw domowych, które będą korzystały z nowo wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej. Z kolei w wypadku przedsięwzięć finansowanych w ramach PROW w umowach nie określono konieczności uzyskania efektów ekologicznych, a jedynie efekty rzeczowe, takie jak długość sieci kanalizacji sanitarnej planowanej do budowy.

Zdaniem NIK, uniemożliwiało to dokonanie, na etapie rozliczania projektu, oceny uzyskanego rezultatu pod kątem wpływu na środowisko. Ponadto, nie mobilizowało beneficjentów środków do intensyfikowania działań służących zapewnieniu korzystania z nowo wybudowanej sieci przez jak największą liczbę użytkowników.

Identyfikowanie nieruchomości

Warunkiem rzetelnego sprawowania przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast nadzoru nad realizacją przez właścicieli obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej jest ich zidentyfikowanie oraz rozpoznanie sposobu postępowania na ich terenie ze ściekami bytowymi.

Kontrolerzy NIK ustalili, że niemal dwie trzecie badanych gmin nie dysponowało wiedzą lub posiadało nierzetelne dane na ten temat. W ośmiu wypadkach omawiane informacje zostały pozyskane lub uzupełnione dopiero w toku kontroli.

Gminy, które ustaliły nieruchomości wymagające przyłączenia do sieci wykorzystywały w tym celu przede wszystkim: rejestry umów na pobór wody i odprowadzanie ścieków (pozyskane z gminnych przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych); ewidencję nieruchomości; ewidencję zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków; deklaracje składane przez właścicieli nieruchomości na potrzeby gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz ewidencję ludności.

Właściwej identyfikacji omawianych nieruchomości nie sprzyjały, stwierdzone w toku kontroli, zaniechania kontrolowanych gmin zobowiązanych do prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków. Mimo takiego obowiązku, w 75% skontrolowanych gmin nie wykonywano lub nierzetelnie realizowano to zadanie. Analogiczne postępowanie, mimo konieczności prowadzenia ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków, stwierdzono w 68% badanych JST.

NIK zwróciła uwagę, że brak lub nierzetelne prowadzenie w gminach ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków mogło w sposób istotny przyczynić się do nieustalenia właścicieli nieruchomości, którzy pomimo posiadania technicznych możliwości podłączenia ich do sieci kanalizacji sanitarnej nie dopełnili tej powinności. Ponadto uniemożliwiało to rzetelne planowanie i przeprowadzanie kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych, powstających w wyniku

eksploatacji przydomowych oczyszczalni ścieków. Dodatkowo omawiane zaniedbania mogły utrudniać rzetelne przygotowanie planów rozwoju sieci kanalizacyjnej.

Kontrola wykazała, że skutecznym instrumentem, mobilizującym właścicieli nieruchomości do podłączenia się do kanalizacji sanitarnej, było okresowe sprawdzanie przez pracowników gmin lub straże gminne prawidłowości postępowania przez nich ze ściekami bytowymi. Świadczyły o tym pozytywne efekty kontroli, uzyskiwane w gminach, które podejmowały takie działania. Nie mniej jednak w większości kontrolowanych gmin nie doceniano wagi takich kontroli, o czym świadczy to, że w 60% gmin wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast, wbrew regulacji zawartej w art. 5 ust. 6 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁸ (dalej: u.c.p.g.), nie sprawowali nadzoru nad realizacją przez właścicieli nieruchomości obowiązków gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych i prawidłowości ich usuwania. Z kolei w 18% badanych gmin takie działania miały charakter doraźny i podejmowano je sporadycznie (w szczególności na skutek złożonych skarg i zawiadomień).

Egzekwowanie obowiązku podłączenia do kanalizacji

W kontrolowanych gminach odsetek nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej w stosunku do liczby wszystkich mających taką techniczną

możliwość mieścił się w przedziale od ok. 5% do ponad 50%. Było to efektem niesprawowania w gminach należytego nadzoru nad realizacją przez właścicieli tego obowiązku. W szczególności nie wydawano decyzji nakazujących wykonanie tej powinności lub wykorzystywano ten instrument sporadycznie.

Kontrolerzy wykazali, iż w 20 kontrolowanych gminach ani razu, w okresie objętym kontrolą, nie wszczęto postępowań administracyjnych i nie nakazano w ich wyniku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej, pomimo zidentyfikowania na terenie tych gmin, do czasu zakończenia kontroli NIK, łącznie 3327 takich wypadków. W siedmiu gminach, w których działania takie podejmowano sporadycznie, wszczęto jedynie 66 postępowań administracyjnych, w tym 32 dopiero w trakcie kontroli. Prowadzone postępowania w 22 wypadkach zakończono wydaniem decyzji nakazującej wykonanie przyłączenia. O incydentalnym charakterze podejmowanych działań świadczy to, iż takich postępowań nie wszczęto w 1530 wypadkach niepodłączenia nieruchomości do kanalizacji, które również zidentyfikowano na terenie tych siedmiu gmin.

Dodatkowo, spośród 22 decyzji nakazujących właścicielom nieruchomości ich przyłączenie do kanalizacji, jedynie dziewięć zostało zrealizowanych. Tylko w jednej gminie prawidłowo egzekwowano wykonanie nałożonego obowiązku w trybie ustawy z 17 czerwca 1966 r.

⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 250, ze zm.



o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹, wysyłając właścicielowi upomnienie, a następnie nakładając na niego grzywnę w celu przymuszenia. W innych gminach nie podejmowano żadnych działań lub podejmowano je wadliwie.

Najwyższa Izba Kontroli wskazała na niepokojącą skalę zaniedbań ze strony organów wykonawczych gmin. Kontrolowani wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast wyjaśniali, iż czasem celowo nie stosowali przepisów u.c.p.g. obowiązku przyłączenia nieruchomości do kanalizacji, między innymi ze względu na możliwe, niepożądane dla nich konsekwencje takich działań, jak na przykład utrata poparcia i zaufania ze strony mieszkańców gminy. Ponadto istotny wpływ na sposób działania organów gmin miała niewłaściwa interpretacja przepisów u.c.p.g. Wiele wątpliwości budziła kwestia niewskazania w nich konkretnego terminu podłączenia nieruchomości przez właściciela do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. Brak takiej regulacji bardzo często wskazywano jako usprawiedliwienie niepodjęcia działań władczych przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast, służących mobilizowaniu właścicieli nieruchomości do wykonania tego obowiązku.

Zdaniem NIK, o ile regulacje zawarte w u.c.p.g. nie precyzują terminu przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, to wiążący termin wykonania tego obowiązku powinien zostać ustalony przez organ wykonawczy gminy wydaniem decyzji administracyjnej

na podstawie art. 5 ust. 7 u.c.p.g. Decyzja ta staje się wykonalna w dniu, w którym staje się ostateczna, tj. gdy nie przysługuje od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji. Decyzja ostateczna podlega wykonaniu w trybie ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Sądy administracyjne prezentowały stanowisko, że złożenie wniosku przez właściciela nieruchomości o przyłączenie do sieci kanalizacyjnej, jest równoznaczne z wykonaniem przez niego obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. lub z wykonaniem decyzji administracyjnej, wydanej w tej sprawie na podstawie art. 5 ust. 7 u.c.p.g.

Przeprowadzone przez NIK kontrole w gminach ujawniły problemy wynikające ze stosowania tej wykładni w praktyce. Dotyczyły one sytuacji, gdy właściciel nieruchomości, składając wniosek, tylko pozorował chęć jej podłączenia do kanalizacji w celu zablokowania możliwości prowadzenia postępowania administracyjnego, służącego nałożeniu omawianego obowiązku lub też, aby uniemożliwić prowadzenie postępowania egzekucyjnego, w sytuacji wydania przez organ wykonawczy gminy prawomocnej decyzji w sprawie wykonania takiego przyłączenia. Zdaniem NIK, w tej sytuacji konieczne wydaje się doprecyzowanie przepisów u.c.p.g w taki sposób, aby wyeliminować opisane wyżej sytuacje.

W nielicznych urzędach gmin – w których podejmowano działania w celu

⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 599, ze zm.

nakazania właścicielom, w drodze decyzji, podłączenia posesji do sieci kanalizacyjnej – na ogół prawidłowo prowadzono postępowania i wydawano decyzje w tym zakresie. Nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim określenia w decyzjach konkretnego terminu, w którym właściciel ma wypełnić ciężący na nim obowiązek, chociaż obowiązujące przepisy nie zawierały podstawy prawnej do takiego postępowania.

Kontrolowani wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast nie zapewniali na ogół, w toku postępowania administracyjnego, wykonania przez właścicieli obowiązku podłączenia nieruchomości do kanalizacji, nie podejmowali także działań zmierzających do ukarania właścicieli za wykroczenie, określone w art. 10 ust. 2 u.c.p.g.¹⁰. Poza jednostkowymi wypadkami, nie czyniły tego także straże gminne, funkcjonujące na terenie części kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego.

Informowanie i edukowanie mieszkańców

W większości kontrolowanych gmin prowadzono w badanym okresie działania informacyjno-edukacyjne dla zwiększenia liczby użytkowników z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej. Polegały one między innymi na: kierowaniu pism z propozycjami podjęcia przez właścicieli nieruchomości działań w celu ich podłączenia do sieci; organizowaniu spotkań informacyjnych z mieszkańcami na ten

temat oraz przeprowadzenia konsultacji społecznych celem wytypowania rejonów gmin wymagających jej rozbudowy; organizowaniu spotkań z projektantami sieci, podczas których informowano mieszkańców o możliwościach wykonania przez biura projektowe indywidualnych projektów przyłączy kanalizacyjnych; prowadzeniu ekologicznych warsztatów edukacyjnych dla młodzieży szkolnej; zamieszczaniu w lokalnych mediach oraz na stronach internetowych urzędów ogłoszeń i artykułów informujących oraz promujących możliwości podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej; rozpowszechnianiu wśród mieszkańców ulotek, folderów, plakatów i innych materiałów promocyjnych.

Niewielkie zainteresowanie mieszkańców przyłączaniem nieruchomości do kanalizacji często tłumaczono w gminach wysokimi kosztami takich inwestycji. Rzeczywiste koszty na terenie kontrolowanych gmin były zróżnicowane i wynosiły, w zależności od długości przyłącza, od 0,5 tys. zł do niemal 6 tys. zł. W większości wypadków koszt oscylował w granicach 2-3 tys. zł.

Kontrola NIK wykazała, że pomimo istnienia możliwości dofinansowania mieszkańcom przedsięwzięć związanych z przyłączeniami budynków do sieci kanalizacji ze środków pochodzących z krajowych funduszy ekologicznych oraz środków własnych gmin, działania kontrolowanych jednostek w tym zakresie nie były zadowolające.

¹⁰ Art. 10 ust. 2 u.c.p.g. stanowi, iż: kto nie wykonuje obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1 – podlega karze grzywny.



W kontrolowanym okresie Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz 10 wojewódzkich funduszy (WFOiGW), dofinansowywało, w formie dotacji lub pożyczek, przedsięwzięcia przyłączania nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Beneficjentami tych środków były jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji zadań własnych gmin, jak również osoby fizyczne.

NFOŚiGW w ramach programu priorytetowego „Dofinansowanie przydomowych oczyszczalni ścieków oraz podłączeń budynków do zbiorczego systemu kanalizacyjnego”, którego wdrażanie przewidziano w latach 2011–2016, na podłączenie nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej wypłacił do 2015 r. środki w łącznej wysokości 106 140 tys. zł, z tego: 69 484 tys. zł stanowiły dotacje i 36 656 tys. zł pożyczki. Z kolei w ramach programu priorytetowego „SYSTEM – Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez WFOŚiGW – Część 3): „Dofinansowanie przydomowych oczyszczalni ścieków, lokalnych oczyszczalni ścieków wraz z sieciami kanalizacyjnymi oraz podłączeń budynków do zbiorczego systemu kanalizacyjnego”, którego okres wdrażania określono na lata 2015–2023, zawarł w 2015 r. sześć umów z trzema WFOŚiGW udzielając dofinansowania w wysokości 2886 tys. zł, z tego: dotacji na kwotę 726 tys. zł oraz pożyczek na 2160 tys. zł. Środki te zostały w 2015 r. wypłacone w całości, przy czym obejmowały zarówno dofinansowanie podłączeń do kanalizacji sanitarnej, jak i przydomowych oczyszczalni ścieków.

Wojewódzkie fundusze dofinansowały przedsięwzięcia przyłączania nieruchomości do sieci kanalizacji głównie w formie dotacji i pożyczek, które po spełnieniu określonych w umowach warunków mogły być częściowo umarżane. Ponadto, udzielały dotacji przeznaczonych na częściową spłatę kapitału kredytów bankowych, uzyskanych na budowę przyłączy. W badanym okresie 10 WFOŚiGW zawarło 304 umowy na łączną kwotę dofinansowania 136 186,4 tys. zł. W latach 2013–2015 wypłacono łącznie 129 201,4 tys. zł, tj. 7765,5 tys. zł dotacji i 121 435,9 tys. zł pożyczek.

Kontrolerzy NIK ustalili, iż tylko w wypadku sześciu spośród 28 kontrolowanych jednostek pracownicy urzędów gmin oraz przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych (działających na terenie tych gmin) podejmowali działania mające na celu zapewnienie właścicielom nieruchomości dofinansowania realizacji omawianych przedsięwzięć ze środków krajowych funduszy ekologicznych. W ich wyniku zapewniono dofinansowanie w łącznej wysokości 3703,5 tys. zł.

Ponadto, w dwóch gminach zapewniono dofinansowanie, w formie dotacji, w łącznej wysokości 1507,3 tys. zł, na realizację podłączeń budynków do sieci kanalizacji sanitarnej ze środków własnych budżetów gmin, pochodzących z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że wprowadzenie korzystania z tej ostatniej formy dofinansowania nie jest obowiązkowe, jednak może przyczynić się do wzrostu zainteresowania mieszkańców aglomeracji przyłączaniem nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej.

Jednocześnie, w wypadku osób, które w związku ze skrajnie trudną sytuacją materialną nie są w stanie samodzielnie sfinansować kosztów związanych z podłączeniem, jedynie forma dotacji może zapewnić w praktyce realizację przez nich tego obowiązku. Przeprowadzona przez NIK kontrola wykazała, że w 13 gminach wystąpiły wypadki nieprzyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji, pomimo posiadania technicznych możliwości, właśnie z powodu nieposiadania środków przez właścicieli.

Dodatkowo na terenie siedmiu gmin podejmowano inne działania mające na celu opracowanie i wdrożenie mechanizmów pomocy, jak również ułatwień dla mieszkańców w celu zwiększenia liczby przyłączeń indywidualnych. Polegały one głównie na przygotowaniu i wdrożeniu preferencyjnych warunków wykonania takich podłączeń.

Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonej kontroli jednoznacznie wskazały, że u podstaw niewystarczających i nieskutecznych działań służących zapewnieniu przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej przez wszystkich zobowiązanych do tego właścicieli leży przede wszystkim zaniechania organów wykonawczych kontrolowanych gmin dotyczące realizacji wielu nałożonych na nie obowiązków. W istotnym stopniu wpływ na powyższe postępowanie miała niewłaściwa interpretacja przez te organy przepisów u.c.p.g., a także obawa wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, iż zdecydowane egzekwowanie omawianego obowiązku od mieszkańców niechętnych przyłączeniu

nieruchomości do sieci kanalizacyjnej spowoduje utratę zaufania i poparcia ze strony społeczności lokalnej.

W konsekwencji takiego postępowania zmniejszyła się liczba końcowych odbiorców inwestycji kanalizacyjnych, przez co te przedsięwzięcia nie mogły osiągnąć pełnej efektywności ekonomicznej. Poza oczywistym efektem ekologicznym, wraz ze wzrostem liczby podłączonych do kanalizacji mieszkańców, zmniejsza się koszt jednostkowy obsługi sieci, mający odzwierciedlenie w taryfach za odprowadzanie ścieków. Cena odprowadzenia i oczyszczenia jednego metra sześciennego będzie zależeć również od liczby mieszkańców, którzy przyłączą się do sieci – im większa liczba użytkowników, tym większa ilość ścieków i tym samym niższa cena.

W celu poprawy efektywności działań organów gmin na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski dotyczące:

- nowelizacji art. 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tak, aby wprowadzono definicję przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, rozumianego jako rozpoczęcie użytkowania odcinka przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku;
- nowelizacji art. 5 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez wskazanie nieprzekraczalnego terminu przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, liczonego od daty poinformowania



mieszkańców przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o zaistnieniu technicznych możliwości w tym zakresie, oraz w konsekwencji, rezygnacji z konieczności wydania decyzji nakazującej przyłączenie nieruchomości do kanalizacji w wypadku stwierdzenia niezrealizowania tego obowiązku;

- konieczności określania – w umowach zawieranych z beneficjentami przez instytucje wdrażające PROW 2014–2020, dotyczących dofinansowania przedsięwzięć związanych z budową sieci kanalizacji sanitarnej – efektów ekologicznych, umożliwiających ich ocenę.

NIK wniosowała również do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast o podjęcie działań w celu przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej przez wszystkich zobowiązanych do tego właścicieli oraz możliwego wsparcia finansowego realizacji przedsięwzięć dotyczących podłączeń budynków do sieci kanalizacyjnej przez właścicieli będących w trudnej sytuacji finansowej.

PAWEŁ TRZASKOWSKI
Departament Środowiska NIK

Słowa kluczowe: sieć kanalizacji sanitarnej, gospodarka wodno-ściekowa, użytkownicy sieci, przyłączanie nieruchomości, efekt ekologiczny, ochrona środowiska, Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych

Key words: sanitary sewage system, system users, connecting a building, population equivalents, waste water management, protection of environment