



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI.410.005.01.2015
P/15/053

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/15/053 – Działania gmin na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Kontrolerzy

1. Paweł Trzaskowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 96864 z dnia 16 września 2015 r.
2. Grzegorz Bąk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96862 z dnia 2 września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miejski w Głownie, ul. Młynarska 15, 95-015 Głowno (zwany dalej „Urzędem”).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Grzegorz Janeczek, Burmistrz Głowna.

(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

NIK ocenia negatywnie dotychczasowe działania Burmistrza Głowna w zakresie zapewnienia przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej przez wszystkich zobowiązanych do tego właścicieli. Były one niewystraszające i nieskuteczne, gdyż nie zapewniły podłączenia do ww. sieci 633 nieruchomości, które miały techniczną możliwość takiego podłączenia. Burmistrz nie wszczynał postępowań administracyjnych w celu wyegzekwowania od właścicieli tych nieruchomości obowiązku podłączenia ich do sieci kanalizacji sanitarnej. Efektem tych zaniechań było nieosiągnięcie planowanego w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych przyrostu liczby mieszkańców korzystających z systemu kanalizacyjnego. Zasadniczy wpływ na taką sytuację miało:

- niezidentyfikowanie w Urzędzie, do czasu rozpoczęcia kontroli, wszystkich nieruchomości, które powinny zostać przyłączone do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej,
- błędne interpretowanie przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach², zwanej dalej „u.c.p.g.”, w zakresie uznaniowości wydawania decyzji administracyjnych na podstawie art. 5 ust. 7 u.c.p.g., w sytuacji gdy zachodziły przesłanki przewidziane w art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy,
- nieprzypisanie żadnej jednostce organizacyjnej Urzędu obowiązku realizacji zadań Burmistrza Głowna w zakresie identyfikowania właścicieli nieruchomości, którzy nie przyłączyli ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej oraz nakazywania właścicielom nieruchomości, nieprzyłączonym do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, wykonania tego obowiązku w drodze decyzji administracyjnej (art. 5 ust. 7 u.c.p.g).

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

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

NIK ocenia również negatywnie oszacowanie w Urzędzie planowanego do uzyskania w aglomeracji Głowno wzrostu liczby użytkowników projektowanej sieci kanalizacji sanitarnej, zarówno na etapie opracowania wniosku o utworzenie tej aglomeracji w 2005 r., jak i na etapie wnioskowania w 2009 r. o środki UE na budowę ww. sieci. Efektem nierzetelnego postępowania w tym zakresie było, w obu przypadkach, zaniżenie liczby mieszkańców planowanej do objęcia nowo budowaną siecią, w stosunku do danych zawartych w ewidencji ludności.

Zdaniem NIK, nierzetelnie oraz niezgodnie z warunkami umowy o dofinansowaniu, w ramach RPO³ Województwa Łódzkiego, rozliczono Projekt pn. „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami oraz odtworzeniem nawierzchni w mieście Głownie”, zwanego dalej „Projektem”, w zakresie wartości osiągniętego wskaźnika rezultatu w postaci liczby osób korzystających z podłączenia do wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej.

Pozytywnie NIK ocenia sposób prowadzenia w Urzędzie ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków; podejmowane w kontrolowanym okresie działania informacyjno-edukacyjne dla zwiększenia w gminie liczby użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej oraz działania w celu opracowania i wdrożenia mechanizmów pomocy i ułatwień dla mieszkańców w celu zwiększenia liczby przyłączy indywidualnych do sieci kanalizacji sanitarnej wybudowanej z udziałem dofinansowania ze środków UE.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

W lutym 2005 r. Burmistrz Głowna przesłał Wojewodzie Łódzkiemu wniosek w sprawie utworzenia aglomeracji dla miasta Głowno. We wniosku wskazano, iż planowana do rozbudowy w latach 2005–2010 sieć kanalizacji sanitarnej obejmie 1.536 osób, a koncentracja mieszkańców dla wnioskowanej aglomeracji wyniesie 199 osób na 1 km sieci kanalizacji sanitarnej. Na podstawie ww. wniosku Wojewoda Łódzki rozporządzeniem z dnia 9 stycznia 2006 r. wyznaczył aglomerację Głowno o równoważnej liczbie mieszkańców 14.500, obejmującą tereny miasta Głowna.

W styczniu 2015 r. Burmistrz Głowna przesłał Marszałkowi Województwa Łódzkiego nową propozycję planu aglomeracji dla Gminy Głowno, uwzględniającą aktualne kierunki rozwoju i urbanizacji miasta. Wnioskowany obszar aglomeracji w stosunku do poprzedniej został pomniejszony o tereny, które były przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową, ale z uwagi na obecną gęstość zaludnienia brak było ekonomicznego uzasadnienia dla budowy sieci kanalizacji sanitarnej. W dokumencie tym zaplanowano wybudowanie 5,14 km sieci, do której planowano podłączyć 654 mieszkańców. Liczba planowanych do podłączenia mieszkańców odpowiadała danym o mieszkańcach zameldowanych na stałe i czasowo na terenie objętym planowaną do budowy siecią kanalizacji sanitarnej. Do dnia zakończenia kontroli Sejmik Województwa Łódzkiego⁴ nie wyznaczył wnioskowanej aglomeracji.

(dowód: akta kontroli str. 93-132, 323-521, 1081-1139, 1512-1513)

³ Regionalny Program Operacyjny.

⁴ Od dnia 15 listopada 2008 r. organem właściwym do wyznaczenia aglomeracji jest sejmik województwa.

W czerwcu 2008 r. Z-ca Burmistrza Głowna złożył w Urzędzie Marszałkowskim w Łodzi wniosek o dofinansowanie budowy 11,5 km nowej sieci kanalizacji sanitarnej przy udziale środków UE (w ramach RPO Województwa Łódzkiego). We wniosku wskazano planowany do uzyskania wzrost liczby użytkowników korzystających z podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej, oszacowany na poziomie 1.815 osób. Dane te ustalono w oparciu o wykonane w sierpniu 2008 r., na zlecenie Gminy Miasta Głowno, studium wykonalności pn. „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami oraz odtworzeniem nawierzchni w mieście Głownie”.

We wrześniu 2009 r. złożono w Urzędzie Marszałkowskim w Łodzi zmodyfikowany wniosek o dofinansowanie ww. przedsięwzięcia, w którym zmniejszono planowaną długość budowanej sieci do 8,3 km, a także planowany do uzyskania, przy udziale środków UE, wzrost liczby użytkowników korzystających z podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej – do poziomu 1.515 osób. Przedmiotowe dane ustalono w oparciu o studium wykonalności, sporządzone w maju 2009 r. na zlecenie Gminy Miasta Głowno. Liczbę planowanego przyrostu 1.515 osób korzystających z nowo wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej ustalono przy założeniu wybudowania 505 przyłączy do budynków oraz korzystania minimum 3 osób w ramach jednego przyłącza.

(dowód: akta kontroli str. 323-521, 1081-1139-1164, 1175-1215, 1349-1352, 1512-1513, 1515-1516)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelnie ustalono liczbę mieszkańców planowanych do objęcia nowo budowaną siecią we wniosku o utworzenie aglomeracji w 2005 r. Liczba 1.536 osób, które miały zostać objęta siecią kanalizacji sanitarnej, planowaną do rozbudowy w latach 2005–2010, wskazana ww. wniosku, była niższa o około 0,5 tys. od liczby osób zameldowanych na stałe na obszarze objętym kanalizacją sanitarną, planowaną do budowy, zgodnie z ww. wnioskiem.

Z-ca Burmistrza Głowna wyjaśnił, m.in. iż: we wniosku (...), ustalono liczbę osób, która miała zostać objęta siecią kanalizacji sanitarnej na podstawie planowanej do rozbudowy sieci kanalizacji sanitarnej w latach 2005-2010, zgodnie z wykazem ulic, na których była projektowana rozbudowa sieci kanalizacji sanitarnej, wymieniona w powyższym dokumencie. Niestety archiwalna dokumentacja zaginęła i brak jest dokumentów źródłowych potwierdzających pochodzenie danych.

W ocenie NIK wskazanie we wniosku o utworzenie aglomeracji danych o liczbie mieszkańców planowanych do objęcia nowobudowaną siecią, zaniżonych o niemal 25% w stosunku do danych zawartych w ewidencji ludności, było działaniem nierzetelnym.

(dowód: akta kontroli str. 93-132, 323-521, 1081-1139, 1512-1513)

2. We wniosku i umowie o dofinansowanie *Projektu*⁵ zawartej w dniu 19 października 2009 r. pomiędzy Województwem Łódzkim a Gminą Miasto Głowno, ustalono wskaźnik rezultatu dla tego *Projektu* na poziomie 1.515 osób – mieszkańców objętych jego realizacją, pomimo iż według danych z ewidencji ludności na obszarze objętym projektem, na dzień złożenia wniosku (16 września 2009 r.), było zameldowanych około 2.500 mieszkańców.

⁵ Nr UDA-RPLD.02.01.00-00-014/09-00 w ramach RPO Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013.

Z-ca Burmistrza Głowna wyjaśnił: *nie posiadam informacji: dlaczego planowany wskaźnik rezultatu, który został wskazany we wniosku o dofinansowanie stanowiącym załącznik nr 1 do umowy o dofinansowanie projektu nr UDA-RLPD.02.01.00-00-014/09-00 ustalono na poziomie 1.515 osób – mieszkańców objętych realizacją projektu – skoro według danych z ewidencji ludności na obszarze objętym projektem, na dzień złożenia wniosku było zameldowanych około 2.500 mieszkańców. Burmistrzem Głowna był wtedy Pan Wojciech Brzeski. Żaden z obecnych pracowników Urzędu Miejskiego w Głownie, którzy brali udział w pracach związanych z przygotowaniem i złożeniem wniosku o dofinansowanie, nie jest już zatrudniony. Brak jest dokumentów pozwalających odpowiedzieć na przedmiotowe pytanie. Nie posiadam informacji, czy na etapie opracowania ww. wniosku o dofinansowanie ustalono faktyczną liczbę mieszkańców planowanych do objęcia kanalizacją sanitarną wybudowaną w ramach omawianego projektu. W dokumentacji projektu brak jest dokumentu, który odnosiłby się do ustalenia faktycznej liczby mieszkańców planowanych do objęcia kanalizacją sanitarną. Nie znam powodów, dla których nie opracowano takiego dokumentu. Nie znam powodów, dla których mając możliwość ustalenia danych o liczbie faktycznie zameldowanych mieszkańców podjęto decyzję o określeniu wskaźnika rezultatu jedynie na podstawie założenia wskazanego w studium wykonalności Projektu.*

Były Burmistrz Głowna wyjaśnił w tej sprawie m.in. że: *z uwagi na znaczący upływ czasu, a także fakt, iż realizacja wymagań wniosku nie stanowiła jedynie mojej pracy, lecz starań wielu osób w różnych jego aspektach, nie jest możliwym udzielenie przeze mnie rzetelnej odpowiedzi na tak szczegółowe pytania.*

(dowód: akta kontroli str. 323-521, 1081-1139-1164, 1175-1215, 1349-1352, 1512-1513, 1515-1516)

W ocenie NIK, wskazanie we wniosku o udzielenie ww. dofinansowania danych o liczbie mieszkańców planowanych do objęcia nowo budowaną siecią, zaniżonych o około 1.000 osób, tj. niemal o 40% w stosunku do danych zawartych w ewidencji ludności było działaniem nierzetelnym. Skutkiem tego było określenie wartości wskaźnika rezultatu (efektu ekologicznego), wymaganego do osiągnięcia zgodnie z umową o dofinansowanie budowy kanalizacji w ramach RPO Województwa Łódzkiego, na zaniżonym poziomie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

Do czasu rozpoczęcia kontroli, w Urzędzie Miejskim w Głownie nie prowadzono ewidencji, rejestru lub bazy danych o nieruchomościach, zlokalizowanych na terenie Gminy Głowno, których właściciele byli zobowiązani do podłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. Nie dysponowano również wykazem nieruchomości, których właściciele pomimo takiego obowiązku nie podłączyli ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej.

W trakcie kontroli w Urzędzie zidentyfikowano 2.477 nieruchomości, według stanu na dzień 2 października 2015 r., których właściciele byli zobowiązani do podłączenia

ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. Spośród nich 1.844 nieruchomości (74,5%) były podłączone do tej sieci. Weryfikacja ustalonych w Urzędzie danych, przeprowadzona w toku kontroli na próbie sześciu losowo wybranych ulic⁶, nie wykazała rozbieżności w omawianym zakresie.

W Urzędzie prowadzono ewidencję zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków. W 2012 r., w formie spisu z natury, dokonano aktualizacji ww. ewidencji. Na dzień 7 września 2015 r. ujęto w niej 1.408 zbiorników bezodpływowych oraz osiem przydomowych oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 209-214, 875-1080, 1165-1177, 1216-1338, 1342-1511, 1514, 1517-1519)

W latach 2013–2014 pracownicy urzędu miasta sprawowali nadzór nad gromadzeniem, przez właścicieli nieruchomości, ścieków w zbiornikach bezodpływowych oraz nad prawidłowością pozbywania się tych nieczystości, przeprowadzając łącznie 51 kontroli w tym zakresie, z czego 26 w 2013 r. i 25 w 2014 r. Ponadto w 2014 r. przeprowadzono dodatkowo 26 kontroli u właścicieli nieruchomości, którzy byli zobowiązani przyłączyć je do sieci kanalizacyjnej wybudowanej w ramach *Projektu*⁷. Przedmiotem tych kontroli było sprawdzenie sposobu postępowania z nieczystościami ciekłymi na terenie omawianych nieruchomości⁸. W 2015 r., do dnia zakończenia kontroli NIK, pracownicy Urzędu nie przeprowadzali kontroli dotyczących gromadzenia, przez właścicieli nieruchomości, ścieków w zbiornikach bezodpływowych oraz w zakresie prawidłowości pozbywania się tych nieczystości. Z-ca Burmistrza Główna wyjaśnił, iż takie kontrole mogą zostać przeprowadzone w IV kwartale br.

(dowód: akta kontroli str. 215-322, 625-658, 1349-1511, 1520)

Na koniec 2014 r., w terminie rozliczenia uzyskanych efektów (wskaźników rezultatu) *Projektu*, zidentyfikowano przyłączenie 570 mieszkańców do sieci kanalizacji sanitarnej, wybudowanej w ramach ww. przedsięwzięcia. Z-ca Burmistrza Główna wyjaśnił, iż liczbę tę ustalono w oparciu o deklaracje mieszkańców składane w celu obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami (540 osób) oraz dane z ewidencji ludności (zameldowanych 600 osób). Przyjęto średnią z tych dwóch wielkości czyli 570 osób.

(dowód: akta kontroli str. 1081-1139, 1512-1513)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niezidentyfikowaniu w Urzędzie, do czasu rozpoczęcia kontroli, wszystkich nieruchomości, które powinny zostać przyłączone do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. W Urzędzie Miejskim w Głównie nie posiadano wykazu nieruchomości, których właściciele pomimo obowiązku, wskazanego w art. 5 ust. 1 pkt 2 *u.c.p.g.*, nie przyłączyli ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej.

Z-ca Burmistrz Główna wyjaśnił, że: *w Urzędzie Miejskim w Głównie nie posiadano ewidencji, rejestru lub bazy danych o nieruchomościach, zlokalizowanych na terenie Gminy Miasto Głowno, których właściciele byli zobowiązani do podłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, ponieważ w jego posiadaniu znajduje się program komputerowy Ew-mapa (który jest na bieżąco aktualizowany) oraz dane znajdujące się w Referacie Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami w postaci*

⁶ Trzech ulic, w których sieć kanalizacji sanitarnej funkcjonuje co najmniej 10 lat oraz trzech ulic z istniejącą siecią, wybudowaną w ramach realizacji *Projektu*.

⁷ Wszystkie kontrole przeprowadzone w 2014 r. obejmowały nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani przyłączyć je do sieci kanalizacji sanitarnej wybudowanej w ramach *Projektu*.

⁸ Niezależnie od tego, czy były one wyposażone w zbiornik bezodpływowy.

wypisów z rejestrów gruntów. Na podstawie obu tych źródeł można stwierdzić, kto jest właścicielem danej posesji i czy jest ona podłączona do sieci kanalizacji sanitarnej czy też nie. Ponadto na gminie nie spoczywa ustawowy obowiązek prowadzenia takiego rejestru. Urząd Miejski w Głownie nie posiada aktualnie takiego wykazu jednakże jest w posiadaniu danych, na podstawie których można taki wykaz utworzyć. Przedmiotowy wykaz jest w trakcie opracowywania i będzie gotowy na 30.09.2015 r.

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

(dowód: akta kontroli, str. 1165-1167, 1216-1338)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie postępowanie w zakresie zaniechania ustalenia w Urzędzie, do czasu rozpoczęcia kontroli, wszystkich nieruchomości, które powinny zostać przyłączone do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej.

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie, pomimo braku formalnego planowania działań informacyjno-edukacyjnych dla zwiększania w gminie liczby użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej, podejmowano liczne działania w przedmiotowym zakresie. W latach 2013–2014 Burmistrz Głowna odbył 17 spotkań z mieszkańcami Głowna, dotyczących m.in. spraw ochrony środowiska, w trakcie których poruszano również kwestie przyłączeń do rozbudowywanej na terenie miasta, z udziałem środków z UE, sieci kanalizacji sanitarnej.

Pracownicy Urzędu współpracowali także w tym obszarze z Miejskim Zakładem Wodociągów i Kanalizacji w Głownie Sp. z o.o. (zwanym dalej „MZWiK”). Efektem tej współpracy było opracowanie, w uzgodnieniu z Burmistrzem Głowna oraz wysłanie w I półroczu 2014 r. przez MZWiK, pisma do mieszkańców miasta Głowna, zawierającego przypomnienie o konieczności przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej, przedstawienie propozycji preferencyjnego programu wykonania przez MZWiK podłączeń nieruchomości do zbiorczej sieci kanalizacji sanitarnej oraz informację o planowanych kontrolach nieruchomości. Dodatkowo, w tym czasie, na stronie internetowej miasta zamieszczono informację dla mieszkańców, w której wskazano na: obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej oraz konsekwencje niewykonania tego obowiązku; preferencyjne warunki wykonania podłączeń nieruchomości oferowane przez MZWiK; konsekwencje dla gminy związane z nieosiągnięciem efektów ekologicznych, zaplanowanych w związku z realizacją *Projektu* dofinansowanego ze środków UE. W 2014 r. na stronie internetowej miasta zamieszczono także informację o programie priorytetowym, realizowanym przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska w Łodzi (WFOŚiGW), w ramach którego osoby fizyczne mogły uzyskać dofinansowanie w formie dotacji na częściową spłatę kapitału kredytów bankowych na wykonanie przyłączy kanalizacyjnych.

Dodatkowo pracownicy Urzędu oraz MZWiK na bieżąco udzielali zainteresowanym osobom ustnych i telefonicznych informacji w omawianym zakresie. Działania takie podejmowano również w trakcie wykonanej w 2012 r., terenowej aktualizacji

ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, a także w toku przeprowadzonych w 2014 r. kontroli 51 nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani przyłączyć je do sieci kanalizacji sanitarnej, wybudowanej w ramach *Projektu* realizowanego przy udziale środków UE. W działania informacyjne w omawianym zakresie włączyła się również lokalna prasa.

(dowód: akta kontroli str. 133-208, 215-322, 625-658, 1349-1511)

Efekt podejmowanych działań informacyjno-edukacyjnych, jak wyjaśnił Z-ca Burmistrza Główna, sprawdzano na bieżąco w bezpośrednich kontaktach oraz rozmowach telefonicznych z mieszkańcami, oraz z pracownikami MZWiK. Z-ca Burmistrza podkreślił także, iż w ich wyniku zwiększyło się zainteresowanie właścicieli nieruchomości preferencyjną formą budowy przyłączy, a w 2014 r. wybudowano przyłącza sieci kanalizacji sanitarnej w ilości 91 sztuk.

(dowód: akta kontroli str. 625-645)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie nie dofinansowano przedsięwzięć w zakresie podłączeń budynków do sieci kanalizacji sanitarnej ze środków pochodzących z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych. Rada Miejska w Głownie nie ustalała zasad udzielania dotacji celowych na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków pochodzących z ww. wpływów. Z-ca Burmistrza Główna wyjaśnił, że: *Rada gminy nie określiła w drodze uchwały ww. zasad i nie przygotowano również projektu takiej uchwały ponieważ nie jest to obligatoryjne.* Ponadto Z-ca Burmistrza wyjaśnił brak działań w omawianym zakresie m.in. niskimi dochodami gminy z tytułu ww. wpływów oraz brakiem możliwości skalkulowania ich wysokości w danym roku.

(dowód: akta kontroli str. 598-620, 1339-1341)

Burmistrz Główna dysponował ogólną wiedzą, iż trudna sytuacja materialna części właścicieli nieruchomości jest m.in. przyczyną niepodłączania ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. W 2013 r. polecił Zarządowi MZWiK podjęcie działań zmierzających do opracowania i wdrożenia mechanizmów pomocy i ułatwień dla mieszkańców w celu zwiększenia liczby przyłączy indywidualnych do sieci kanalizacji sanitarnej wybudowanej z udziałem dofinansowania ze środków UE. Przygotowane przez MZWiK preferencyjne warunki wykonania podłączeń nieruchomości do kanalizacji sanitarnej obejmowały m.in. bezpłatne: wydanie warunków technicznych włączenia do sieci kanalizacyjnej, opracowanie i/lub uzgodnienie planu sytuacyjnego przyłącza, dokonanie odbioru technicznego nowo wybudowanego przyłącza. Łączne korzyści finansowe dla właściciela nieruchomości, który zdecydował się na skorzystanie z propozycji MZWiK oszacowano w lutym 2014 r. na poziomie około 650 zł. Ponadto MZWiK, w przypadku zlecenia mu wybudowania przyłącza, deklarował rozłożenie kosztów

robocizny na uzgodnione raty. Z-ca Prezesa Zarządu MZWiK poinformował, iż efektem wdrożenia ww. działań było wydanie, w okresie od marca 2014 r. do września 2015 r., 116 warunków technicznych z programu preferencyjnego i dokonanie 88 odbiorów technicznych przyłączy kanalizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 133-208, 627-633, 646-648)

W kontrolowanym okresie Miasto Głowno nie uczestniczyło w dofinansowaniu przedsięwzięć związanych z podłączaniem budynków do sieci kanalizacji sanitarnej z krajowych funduszy ekologicznych lub innych zewnętrznych źródeł. W Urzędzie dysponowano wiedzą o wdrażanym w latach 2011–2014 programie priorytetowym, pn. *Program dla przedsięwzięć w zakresie gospodarki ściekowej dla osób fizycznych – dotacje na częściowe spłaty kapitału kredytów bankowych przeznaczonych na wykonanie przyłączy kanalizacyjnych*, realizowanym przez WFOŚiGW, w ramach którego osoby fizyczne mogły uzyskać dofinansowanie w formie dotacji na częściową spłatę kapitału kredytów bankowych na wykonanie przyłączy kanalizacyjnych. O możliwości skorzystania z tego programu poinformowano mieszkańców w formie komunikatu zamieszczonego na stronie internetowej Urzędu. Ponadto dysponowano wiedzą o wdrażanym w latach 2014–2015 przez WFOŚiGW programie priorytetowym pn. *Wykonanie podłączeń budynków do zbiorczego systemu kanalizacyjnego*, w ramach którego możliwe było uzyskanie wsparcia (w formie dotacji) 50% kosztów całkowitych podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej. Beneficjentem (wnioskodawcą) tego programu mogła być jednostka samorządu terytorialnego lub podmiot świadczący usługi publiczne w ramach realizacji zadań własnych gmin w zakresie gospodarki wodno-ściekowej. Beneficjentem końcowym (odbiorcą pomocy) byli właściciele lub posiadający prawo dysponowania podłączonymi nieruchomościami. Jako graniczne wskaźniki osiągnięcia celu ww. programu wskazano w nim wykonanie 1.000 podłączeń budynków do kanalizacji sanitarnej (efekt rzeczowy) oraz obsługę 3.000 RLM przez nowo wybudowane podłączenia budynków do kanalizacji sanitarnej. Jak wyjaśnił Z-ca Burmistrza Głowna, z obawy przed nikłym zainteresowaniem mieszkańców podłączaniem się do sieci kanalizacji sanitarnej, nie podjęto decyzji o aplikowaniu do tego programu.

(dowód: akta kontroli str. 133-208, 598-617, 621-624, 727-729)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

(dowód: akta kontroli, str. 598-617, 621-624, 727-729, 1339-1341)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2013–2015 w Urzędzie nie wszczynano i nie prowadzono postępowań administracyjnych, zmierzających do wydania decyzji nakazujących właścicielom nieruchomości wykonanie obowiązku przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej na podstawie art. 5 ust. 7 *u.c.p.g.* Według stanu na dzień 2 października 2015 r. zidentyfikowano w Urzędzie 633 takie nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 48, 1165-1174)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Burmistrz Głowna nie wydawał decyzji nakazujących właścicielom nieruchomości przyłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 7 *u.c.p.g.* Burmistrz Głowna nie podjął ww. działań nawet w przypadku gdy kontrole, przeprowadzone przez pracowników Urzędu w 2014 r., w sposób jednoznaczny ujawniły brak wymaganego podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej, wybudowanej w ramach realizacji *Projektu*.

Z-ca Burmistrz Głowna podał w wyjaśnieniach, że „w okresie obowiązywania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (od 1996 r.), na terenie miasta nie były wydawane decyzje administracyjne nakazujące podłączenie się do sieci kanalizacyjnej. Organ wykonawczy był zmuszony brać pod uwagę praktyczną stronę procedury administracyjnej – jej przewlekłość, długotrwałość, koszty oraz niepewność ostatecznego efektu. Ważnym elementem było ogromne zubożenie społeczeństwa miasta. Często są to osoby starsze o niskich emeryturach oraz rodziny o niskich dochodach. Jak się w praktyce okazywało do sieci podłączali się właściciele nieruchomości, którzy byli w stanie podjąć finansowo obowiązek związany z przyłączeniem. Brak podłączenia pojawił się u zdecydowanej większości właścicieli posesji, którzy jak wskazywali, nie byli w stanie udźwignąć ciężaru niebagatelnych dla nich kosztów. Ponadto należy zaznaczyć, że dopiero uchwała Rady Miejskiej w Głownie z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Głowno (opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 20 marca 2013 r.) zniósła wcześniejszy zapis o 24-miesięcznym terminie podłączenia się nieruchomości do sieci kanalizacji. Należy brać również pod uwagę wyrok NSA II sygnatura OSK 2664/13 z dnia 02.06.2015 – właściciel nieruchomości obowiązek ten realizuje poprzez złożenie wniosku o przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, a złożenie tego wniosku jest zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego równoznaczne ze zrealizowaniem obowiązku wynikającego z ww. przepisu. W kontrolowanym okresie na podstawie złożonych wniosków MZWiK Sp. z o.o. wydał 193 szt. warunków technicznych na przyłączenie do miejskiej sieci kanalizacyjnej.” Dodatkowo Z-ca Burmistrza wyjaśnił, że: Burmistrz Głowna był zmuszony brać pod uwagę kosztowność wykonania przyłączy kanalizacji sanitarnej oraz zgłaszane przez mieszkańców problemy finansowe uniemożliwiające według nich sfinansowanie wykonania przyłączy kanalizacji sanitarnej, lub zaciągnięcia zobowiązań na ten cel. Jednocześnie brano pod uwagę również fakt, że żaden przepis nie określa jednoznacznie ustawowego terminu. O ile ustawodawca określił konieczność przyłączenia nieruchomości, żaden przepis nie podał terminu wykonania obowiązku.

Zdaniem NIK, po stworzeniu warunków podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej na jej właścicielu zaczyna ciążyć obowiązek ww. podłączenia. O ile regulacje zawarte w *u.c.p.g.* nie precyzują terminu przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, to wiążący termin wykonania tego obowiązku powinien zostać ustalony poprzez wydanie przez Burmistrza w tej sprawie decyzji administracyjnej na podstawie art. 5 ust. 7 *u.c.p.g.* Przedmiotowa decyzja staje się wykonalna, w dniu, w którym staje się ostateczna, tj. gdy nie przysługuje od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji. Decyzja ostateczna podlega wykonaniu w trybie ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹.

NIK nie podziela wyrażonego w ww. wyjaśnieniach poglądu, iż w sprawach nakazywania właścicielom nieruchomości, w drodze decyzji administracyjnych, obowiązku ich podłączenia do sieci kanalizacyjnej Burmistrz był *zmuszony brać pod uwagę praktyczną stronę procedury administracyjnej – jej przewlekłość, długotrwałość, koszty oraz niepewność ostatecznego efektu, a także kosztowność wykonania przyłączy kanalizacji sanitarnej oraz zgłaszane przez mieszkańców problemy finansowe uniemożliwiające według nich sfinansowanie wykonania przyłączy kanalizacji sanitarnej, lub zaciągnięcia zobowiązań na ten cel* – gdyż zarówno przepisy *u.c.p.g.* jak i ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*¹⁰ nie dawały Burmistrzowi Główna podstaw do uznaniowego postępowania w przedmiotowym zakresie. Powyższe oznacza, że Burmistrz miał obowiązek wydania decyzji w każdym przypadku gdy zachodziły przesłanki przewidziane w art. 5 ust. 1 pkt 2 *u.c.p.g.* Pozaprawne okoliczności, wskazane w wyjaśnieniach przez Z-cę Burmistrza, nie miały w takich przypadkach znaczenia. Z uwagi na fakt, że zgodnie z informacją uzyskaną od Prezesa MZWik, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, 114 spośród 191 użytkowników nieruchomości, którzy uzyskali w latach 2013–2015 warunki techniczne przyłączenia nieruchomości, przyłączyło omawiane nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej, zatem w Urzędzie nie wszczęto i nie prowadzono postępowań administracyjnych, zmierzających do wydania decyzji nakazujących wykonanie obowiązku przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, w stosunku do ponad 550 właścicieli nieruchomości, którzy nie przyłączyli ich do istniejącej sieci kanalizacyjnej i nie złożyli wniosku o takie przyłączenie. W ocenie NIK, postępowanie Burmistrza Główna w omawianym zakresie było niezgodne z prawem.

(dowód: akta kontroli, str. 48, 1165-1174, 1216-1338)

2. W projekcie uchwały w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Głowno, przygotowanym przez Burmistrza Główna i przekazanym w dniu 12 grudnia 2012 r. Radzie Miejskiej w Głownie, w § 5 ust. 1 pkt 8 ww. regulaminu wskazano 24-miesięczny termin przyłączenia nieruchomości do istniejącej lub nowej sieci kanalizacyjnej sanitarnej, pomimo że w art. 5 ust. 1 *u.c.p.g.* nie określono terminu przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej, a obowiązek taki mógł być nałożony jedynie decyzją administracyjną, o której mowa w art. 5 ust. 7 ww. ustawy. Rada Miejska w Głownie podjęła w dniu 19 grudnia 2012 r. uchwałę nr XXXVIII/279/12 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Głowno. W Regulaminie tym, w rozdziale 2 dotyczącym wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, w § 5 zapisano: „*Właściciel nieruchomości zobowiązany jest do utrzymania na jej terenie czystości, porządku oraz należytego stanu sanitarno-higienicznego*

⁹ Dz.U. z 2014 r., poz. 1619 z późn. zm.

¹⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.

poprzez:" m.in. pkt 7 „przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej w terminie 24 miesięcy od wejścia w życie niniejszego regulaminu (...), pkt 8 „przyłączenie nieruchomości do nowej sieci kanalizacyjnej w terminie 24 miesięcy od dnia przekazania jej do eksploatacji”.

Z-ca Burmistrza wyjaśnił, iż zapis § 5 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Głowno przyjętego uchwałą nr XXXVIII/279/12 z dnia 19 grudnia 2012 roku został zamieszczony w wyniku powielenia zapisu zawartego w poprzednim Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Głowno przyjętym uchwałą nr XLIII/410/06 z dnia 12 września 2006 r. Regulamin przyjęty w roku 2006 nigdy nie był zakwestionowany przez nadzór prawny w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi, dlatego też w nowoprzygotowywanym regulaminie powielono przedmiotowy zapis. W związku z sugestiami, przekazanymi przez Biuro Rady Miejskiej, formułowanymi przez Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, Rada Miejska w Głownie uchylła swoją uchwałę z dnia 19 grudnia 2012 roku zanim zdążyła wejść w życie i jednocześnie uchwałą nr XLI/323/13 z dnia 27 lutego 2013 r. przyjęła poprawiony Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Głowno. Nowy Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Głowno uwzględniał między innymi sugestie nadzoru dotyczące wykreślenia z regulaminu uchwalonego w dniu 19 grudnia 2012 roku zapisu nakładającego na właścicieli nieruchomości obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej w terminie 24 miesięcy od dnia przekazania jej do eksploatacji oraz 24 miesięcy od dnia wejścia w życie Regulaminu.”

Takie same wyjaśnienia w tej sprawie złożyła Przewodnicząca Rady Miejskiej w Głownie.

(dowód: akta kontroli str. 659-731)

W ocenie NIK przekazanie przez Burmistrza Głowna projektu uchwały w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Głowno, w którym wskazano 24-miesięczny termin przyłączenie nieruchomości do istniejącej lub nowej sieci kanalizacyjnej sanitarnej było działaniem nierzetelnym.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

W obowiązującym, w badanym okresie, regulaminie organizacyjnym *Urzędu*, żadnej komórce organizacyjnej nie przypisano do realizacji zadań, dotyczących planowania i zapewnienia przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, m.in. w zakresie: opracowania propozycji planu aglomeracji; identyfikowania właścicieli nieruchomości, którzy nie przyłączyli ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej; nakazywania właścicielom nieruchomości, nieprzyłączonym do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, wykonania tego obowiązku w drodze decyzji administracyjnej. Obowiązków w ww. zakresie nie ujęto także w zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników *Urzędu*. Jak wykazała niniejsza kontrola ww. zadania, za wyjątkiem spraw związanych z opracowaniem propozycji planu aglomeracji, nie były w Urzędzie realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 6-47, 49-62, 621-624, 732-734)

W Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych¹¹ (KPOŚK) dla aglomeracji Głowno przewidziano do uzyskania w latach 2007–2015 przyrost liczby mieszkańców korzystających z systemu kanalizacyjnego na poziomie 4.000 osób. Z kolei w informacji przekazanej przez Burmistrza Głowna w lipcu 2007 r. na potrzeby drugiej aktualizacji KPOŚK przyrost ten zaplanowano na poziomie 490 osób. Według stanu na dzień 5 października 2015 r. uzyskany przyrost mieszkańców w aglomeracji¹² wyniósł 1.177 osób, tj. 29,4% planów zawartych w KPOŚK oraz 240% planów gminy określonych w materiałach przekazanych na potrzeby drugiej aktualizacji KPOŚK. W informacji przesłanej, w październiku 2011 r., Marszałkowi Województwa Łódzkiego na potrzeby czwartej aktualizacji KPOŚK, Burmistrz Głowna zaplanował osiągnięcie, w latach 2011–2015, przyrostu liczby mieszkańców, którzy skorzystają z usług kanalizacyjnych w wyniku wybudowania sieci na poziomie 2300 osób. Uzyskany w tym okresie (według stanu na dzień 5 października 2015 r.) omawiany przyrost liczby mieszkańców aglomeracji wyniósł 947 osób, tj. 41,2% planu. W przesłanej Marszałkowi Województwa Łódzkiego, w styczniu 2015 r., nowej propozycji planu aglomeracji dla Gminy Głowno, zaplanowano w latach 2015–2020 podłączenie do sieci kanalizacyjnej 654 mieszkańców, z czego do dnia 5 października 2015 r. podłączono 75 osób, tj. 11,5% planu.

(dowód: akta kontroli str. 93-132, 735-874, 1185-1213)

Realizowany w badanym okresie na terenie miasta Głowna *Projekt*¹³, którego Beneficjentem była Gmina Miasto Głowno, zakładał wybudowanie kanalizacji w 23 ulicach: o łącznej długości 8.269,25 metrów bieżących oraz odtworzenie infrastruktury drogowej. Z wybudowanej kanalizacji miało korzystać 1515 mieszkańców miasta¹⁴. Do *Projektu* zaliczono również inwestycje dotyczące budowy kanalizacji sanitarnej zrealizowane w latach 2007–2008, tj. przed podpisaniem, w dniu 19 października 2009 r., umowy o dofinansowanie. Zgodnie z ostatnim aneksem do ww. umowy, z dnia 22 października 2013 r., zakończenie rzeczowe i finansowe realizacji projektu przewidziano na dzień 31 grudnia 2013 r. *Projekt* został zakończony w ww. terminie, natomiast ostatni wniosek beneficjenta o płatność, będący jednocześnie korektą wniosku, został sporządzony 20 lutego 2015 r.

W wyniku realizacji *Projektu* wybudowano 8.477,68 metrów kanalizacji sanitarnej oraz przyłączono do sieci kanalizacji sanitarnej 179 posesji.

Burmistrz Głowna w lutym 2015 r. poinformował Urząd Marszałkowski w Łodzi o osiągnięciu wskaźnika rezultatu w postaci 1.523 osób korzystających z wybudowanej, w ramach *Projektu*, kanalizacji sanitarnej, tj. na poziomie 100,53% w stosunku do wartości wskazanej w umowie o dofinansowaniu *Projektu*. Do osiągnięcia ww. wielkości wskaźnika rezultatu zaliczono: liczbę osób zamieszkujących i zameldowanych na nieruchomościach przyłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej (570 osób), liczbę osób korzystających z kanalizacji w Szkole Podstawowej Nr 1 w Głownie (513 osób), liczbę osób zatrudnionych w podmiotach prowadzących działalność gospodarczą na nieruchomościach podłączonych do sieci kanalizacyjnej (40 osób) oraz liczbę osób korzystających z kanalizacji – klientów przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na nieruchomościach

¹¹ W aktualnie obowiązującej trzeciej aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych zatwierdzonej przez Radę Ministrów w dniu 1 lutego 2011 r. i opublikowanej w obwieszczeniu Ministra Środowiska z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie ogłoszenia aktualizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych – M.P. Nr 62, poz. 589.

¹² Od 1 stycznia 2007 r. do 5 października 2015 r.

¹³ Realizowany *Projekt* był w badanym okresie jedynym przedsięwzięciem obejmującym budowę sieci kanalizacji sanitarnej przy udziale środków UE.

¹⁴ Zamieszkujących obszar 23 ulic, wskazanych we wniosku o dofinansowanie *Projektu*.

podłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej (400 osób). Urząd Marszałkowski zaakceptował przedstawione rozliczenie omawianego wskaźnika rezultatu.

(dowód: akta kontroli str. 323-597, 1140-1164, 1185-1213, 1349-1352, 1515-1516)

Z-ca Burmistrza Głowna wyjaśnił, iż od początku realizacji *Projektu* czyli od 2009 r., zidentyfikowano w Urzędzie zagrożenie w zakresie możliwości nieosiągnięcia zakładanego poziomu liczby osób korzystających z budowanej z udziałem dofinansowania UE kanalizacji sanitarnej na terenie miasta Głowna, gdyż część dofinansowanej sieci kanalizacji sanitarnej była wybudowana w 2007 r. Z-ca Burmistrza wskazał także, iż w celu zmniejszenia omawianego zagrożenia organizowano spotkania z mieszkańcami; zamieszczano informacje w tym zakresie na stronie internetowej miasta; przeprowadzano kontrole sposobu postępowania z nieczystościami płynnymi oraz zlecono MZWik podjęcie działań zmierzających do ułatwienia mieszkańcom przyłączenia się do sieci kanalizacji sanitarnej poprzez opracowanie i wdrożenie preferencyjnych warunków wykonania podłączeń indywidualnych do sieci kanalizacji sanitarnej.

(dowód: akta kontroli str. 133-208)

Sposób organizacji wykonywania przez Burmistrza Głowna zadań z zakresu zapewnienia przyłączenia nieruchomości do miejskiej sieci kanalizacyjnej, a także sposób wykonywania tych zadań, w latach 2013–2015 (do 7 września 2015 r.) nie był przedmiotem skarg ani kontroli rady gminy. Radni Rady Miejskiej w Głownie nie składali także interpelacji na temat budowy (rozbudowy) sieci kanalizacji sanitarnej oraz uzyskania zaplanowanego w gminie przyrostu mieszkańców i innych użytkowników korzystających z tej sieci. Na wniosek jednego z radnych, w planie nakładów inwestycyjnych, uwzględniono w ww. okresie pięć przedsięwzięć obejmujących budowę sieci kanalizacji sanitarnej.

(dowód: akta kontroli str. 63-92)

W kontrolowanym okresie do Urzędu złożono siedem wniosków w sprawie budowy lub podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej. Wszystkie wnioski zostały uznane za zasadne. O sposobie załatwienia sześciu z siedmiu¹⁵ wniosków poinformowano pisemnie wnioskodawców. W przypadkach braku możliwości załatwienia wniosków informowano o przyczynach tego stanu, wskazując na kwestie niezależne od *Urzędu* (np. sprawy własności gruntów) lub niewystarczające środki finansowe w budżecie Miasta Głowno.

(dowód: akta kontroli str. 133-208)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

(dowód: akta kontroli str. 6-47, 49-62, 621-624, 732-734).

W wyjaśnieniach Z-ca Burmistrza podał: „*Regulamin organizacyjny Urzędu Miejskiego w Głownie określa zadania oraz strukturę organizacyjną urzędu,*

¹⁵ W jednym przypadku w Urzędzie nie odnaleziono odpowiedzi na wniosek radnego Rady Miejskiej w Głownie.

liczbę, status, nazwy i zakresy działania poszczególnych komórek organizacyjnych oraz zasady jego działania, m.in. podział kompetencji, zasady współdziałania komórek. Ze względu na zmiany przepisów prawa oraz ramowy charakter regulaminu organizacyjnego, zakresy działania poszczególnych komórek organizacyjnych jak i zakresy obowiązków pracowników zostały określone poprzez wskazanie zakresu spraw i rodzajów aktów prawnych z zakresu których zadania mają być realizowane. Nie zostały one określone w sposób ściśle enumeratywny i nie tworzą ściśle zamkniętego katalogu zadań, tylko katalog dość szczegółowy lecz przykładowy, gdyż szczegółowe zadania określone są przepisami prawa i ulegają ciągłym zmianom.

(dowód: akta kontroli str. 621-624)

Zdaniem NIK, fakt nieprzypisania ww. zadań żadnej komórce organizacyjnej oraz żadnemu pracownikowi Urzędu mógł być przyczyną braku ich realizacji w okresie objętym kontrolą. Nieprzypisanie omawianych zadań było, w ocenie NIK, postępowaniem nierzetelnym.

2. Burmistrz Głowna ustalając osiągnięty wskaźnik rezultatu dla zrealizowanego *Projektu*¹⁶, określił liczbę osób korzystających z podłączenia do wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej na poziomie 1.523 osób, niezgodnie z warunkami umowy o udzielenie dofinansowania, zaliczając do nich także innych niż mieszkańcy użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej w liczbie 953 osób. W pkt 5.1¹⁷ ostatecznej wersji wniosku z dnia 10 września 2013 r., stanowiącego integralną część umowy o dofinansowanie *Projektu*, w opisie celu *Projektu* wskazano, iż jego przedmiotem jest budowa łącznie 8,3 km sieci kanalizacji sanitarnej, obejmująca 23 ulice. Podkreślono także, iż obszar ten został wybrany w celu aktywizacji społeczno-gospodarczej oraz polepszenia jakości życia 1.515 osób – mieszkańców objętych realizacją *Projektu*. Tę samą liczbę wskazano również w pkt 5.9 omawianego wniosku, dotyczącym wskaźników osiągnięcia celów *Projektu*, ustalając na 1.515 liczbę osób korzystających z podłączenia do wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej. Pomimo tego, w rozliczeniu przedmiotowego wskaźnika rezultatu, spośród wykazanych 1.523 osób, liczba ustalonych mieszkańców, objętych realizacją *Projektu*, stanowiła jedynie 570 osób tj. 37,4% wykazanego poziomu osiągnięcia tego wskaźnika rezultatu, a pozostałą liczbę stanowili inni użytkownicy sieci kanalizacji sanitarnej. Ponadto w wyliczonej wartości tego wskaźnika część osób wykazano dwukrotnie, gdyż 14 spośród 239 uczniów Szkoły Podstawowej Nr 1 w Głownie było zameldowanych na nieruchomościach przyłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej na dzień 31 grudnia 2014 r. i tym samym zostało także ujętych w liczbie 570 mieszkańców korzystających z wybudowanej w ramach *Projektu* sieci kanalizacji sanitarnej.

Dodatkowo liczba 400 osób – klientów przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, stanowiących 26,3% wykazanego w rozliczeniu wskaźnika rezultatu¹⁸ (1523 osoby) dla zakończonego *Projektu*, ustalona została, jak wyjaśnił Z-ca Burmistrza Głowna, w oparciu o złożone telefonicznie oświadczenia osób prowadzących działalność gospodarczą, a w Urzędzie brak było dokumentów potwierdzających przedmiotowe dane. Zdaniem NIK nie można również wykluczyć, iż osoby zatrudnione w podmiotach prowadzących

¹⁶ W piśmie z dnia 20 lutego 2015 r.; znak: ITB.042.1.2015/AJ, skierowanym do Dyrektora Departamentu ds. Regionalnego Programu Operacyjnego Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi. Pismo to parafował m.in. Z-ca Burmistrza Głowna.

¹⁷ W części V wniosku pt. *Charakterystyka Projektu*.

¹⁸ Jako liczby osób korzystających z podłączenia do wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej.

działalność gospodarczą na nieruchomościach podłączonych do sieci kanalizacyjnej (40 osób) oraz osoby korzystające z kanalizacji – klienci przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na nieruchomościach podłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej (400 osób) byli również mieszkańcami korzystającymi z wybudowanej w ramach *Projektu* sieci kanalizacji sanitarnej, a tym samym zostali w osiągniętej wartości wskaźnika rezultatu wykazani dwukrotnie.

(dowód: akta kontroli str. 323-597, 1140-1164, 1185-1213, 1349-1352, 1515-1516, 1175-1178)

Z-ca Burmistrza Głowna wyjaśnił, że: *wskaźnik rezultatu, zawarty w pkt 5.9. wniosku o dofinansowanie odwoływał się do „liczby osób korzystających z wybudowanej w ramach projektu sieci kanalizacji sanitarnej”, a nie tylko do osób zamieszkałych na nieruchomościach przyłączonych do kanalizacji wybudowanej w ramach projektu.*

(dowód: akta kontroli str., 1185-1190)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, przedstawionych przez Z-cę Burmistrza Głowna. W świetle zapisów wniosku o dofinansowanie *Projektu*, stanowiącego integralną część umowy, nie można zgodzić się, iż wskaźnik rezultatu, zawarty w pkt 5.9. ww. wniosku, odwoływał się do bliżej nieokreślonej liczby osób korzystających z sieci kanalizacji sanitarnej wybudowanej w ramach *Projektu*, a nie tylko do osób zamieszkałych na nieruchomościach przyłączonych do kanalizacji wybudowanej w ramach *Projektu*. W pkt 5.1 wniosku jednoznacznie bowiem zdefiniowano, iż liczba osób odpowiadająca wartości wskaźnika rezultatu dotyczy mieszkańców objętych realizacją *Projektu*.

W ocenie NIK wartość ww. wskaźnika rezultatu, w postaci liczby osób korzystających z podłączenia do wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej, ustalono w Urzędzie nierzetelnie oraz niezgodnie z warunkami umowy o dofinansowaniu *Projektu*.

3. Burmistrz Głowna w piśmie z dnia 20 lutego 2015 r., skierowanym do Dyrektora Departamentu ds. Regionalnego Programu Operacyjnego Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi, informującym o osiągniętym wskaźniku rezultatu dla zrealizowanego *Projektu*, niezgodnie ze stanem faktycznym podał, iż liczbę osób korzystających z sieci kanalizacji sanitarnej w Szkole Podstawowej Nr 1 w Głownie (513 osób) ustalono z wyłączeniem osób zamieszkałych i zameldowanych na nieruchomościach przyłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej, będącej przedmiotem *Projektu*, w sytuacji gdy analiz w tym zakresie nie przeprowadzono, a 14 spośród 239 uczniów Szkoły Podstawowej Nr 1 w Głownie było zameldowanych i zamieszkiwało na nieruchomościach przyłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej wybudowanej w ramach omawianego *Projektu*. Pismo to zaparafował m.in. Z-ca Burmistrza, który zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu nadzorował sprawę z zakresu kanalizacji.

(dowód: akta kontroli str., 11-47, 485-486, 1185-1190)

Z-ca Burmistrza Głowna wyjaśnił, że: *do ustalenia wskaźnika rezultatu obliczono liczbę osób korzystających z wybudowanej w ramach projektu sieci kanalizacji sanitarnej, w sposób określony w piśmie ITB.042.1.2015/AJ z dnia 20 lutego 2015 roku. Nie przeprowadzono analizy ewentualnych przypadków uwzględnienia liczby osób np. zamieszkałych na nieruchomościach objętych budową kanalizacji sanitarnej i korzystających np. dzieci uczęszczające do SP nr 1. Uznano, że nawet jeśli takie przypadki wystąpią, nie będą miały*

decydującego znaczenia dla rozliczenia projektu.

(dowód: akta kontroli str., 1185-1190)

Członek Zarządu Województwa Łódzkiego, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, poinformowała m.in., że w przywołanym piśmie ITB.042.1.2015/AJ z dnia 20 lutego 2015 r. Beneficjent wyjaśnił sposób obliczenia ilości osób korzystających z wybudowanej w ramach projektu sieci, zaznaczając jednocześnie, iż z liczby osób korzystających z kanalizacji w Szkole Podstawowej Nr 1 wyłączone zostały osoby zamieszkałe i zameldowane na nieruchomościach przyłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej. IZ przyjęła, iż składając oświadczenie o zrealizowaniu wskaźnika w zakresie pozostałych osób korzystających z nowej kanalizacji, Beneficjent wyłączył z nich osoby zamieszkałe i zameldowane na terenie objętym projektem, tak jak zostało to uczynione w przypadku SP Nr 1. Odpowiedzialność za składane oświadczenie ciąży na Beneficjentach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego. Składając różnego rodzaju oświadczenia podczas realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich mają oni świadomość odpowiedzialności karnej z tytułu poświadczenia nieprawdy. Oświadczenie Beneficjenta zostało przyjęte przez IZ jako zgodne ze stanem faktycznym.

(dowód: akta kontroli str., 1140-1143)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹, wnosi o:

- 1) bezzwłoczne podjęcie działań w celu egzekwowania, na drodze administracyjnej, od właścicieli nieruchomości obowiązku ich przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej,
- 2) zweryfikowanie i rzetelne ustalenie, zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowaniu *Projektu*, wartości wskaźnika rezultatu odnośnie liczby korzystających z wybudowanej ze środków UE sieci kanalizacji sanitarnej i poinformowanie o wyniku tej weryfikacji Marszałka Województwa Łódzkiego,
- 3) przypisanie komórkom organizacyjnym Urzędu oraz ich pracownikom zadań z zakresu identyfikowania właścicieli nieruchomości, którzy nie przyłączyli ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej oraz nakazywania tym właścicielom nieruchomości wykonania tego obowiązku w drodze decyzji administracyjnej.

¹⁹ Dz.U. z 2015 r., poz.1096.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 18 listopada 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor
Anna Krzywicka

Kontrolerzy:

Paweł Trzaskowski
Doradca techniczny

Grzegorz Bąk
Główny specjalista k.p.