



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Środowiska

KSI.410.005.02.2015  
P/15/053

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 52 32, F +48 22 444 52 43  
ksi@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/053 – Działania organów gmin na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontroler	Halina Błaszczyk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 96863 z dnia 02.09.2015 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Płocka (zwany dalej „Urzędem” lub „UM”), Pl. Stary Rynek 1, 09-400 Płock
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Jacek Nowakowski, Prezydent Miasta Płocka, zwany dalej „Prezydentem”.  (dowód: akta kontroli str. 3-5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

### Ocena ogólna

W efekcie dotychczasowych działań Prezydenta, prowadzonych w kontrolowanym okresie<sup>2</sup>, na rzecz zwiększania liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej, w aglomeracji Płock zrealizowano zaplanowany w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK) przyrost liczby mieszkańców korzystających z sieci. Wpływ na powyższe miało:

- zidentyfikowanie w Urzędzie wszystkich nieruchomości, które powinny zostać przyłączone do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej;
- prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków;
- zapewnienie właściwej współpracy w omawianym zakresie z nadzorowaną spółką „Wodociągi Płockie” Sp. z o.o. w Płocku;
- podejmowanie działań informacyjno-edukacyjnych dla zwiększenia w Mieście liczby użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej.

Jednakże, w ocenie NIK, działania Prezydenta w zakresie zapewnienia podłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej przez wszystkich zobowiązanych do tego właścicieli, nie były w pełni wystarczające, gdyż nie zapewniły podłączenia do ww. sieci 401 nieruchomości, które miały techniczną możliwość takiego podłączenia, z czego 390 było objętych realizacją przedsięwzięć w zakresie budowy sieci kanalizacyjnej, dofinansowanej ze środków UE. Prezydent w stosunku do właścicieli ww. nieruchomości nie wszczywał postępowań administracyjnych w celu

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Od 1 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia kontroli (30 października 2015 r.), a także działania wcześniejsze w zakresie czynności planistycznych, przygotowawczych, wykonawczych, sprawozdawczych i organizacyjnych, o ile miały one wpływ na realizację kontrolowanych zadań po 1 stycznia 2013 r. lub ich efekty wystąpiły po 1 stycznia 2013 r.

wyegzekwowania powyższego obowiązku. Zdaniem NIK, zaniechanie omawianych działań może skutkować nieosiągnięciem w terminie efektu ekologicznego w postaci przyrostu liczby mieszkańców korzystających z nowo wybudowanej sieci, warunkującego rozliczenie uzyskanego ze środków UE dofinansowania na realizację przedsięwzięcia pn. *Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie miasta Płocka, etap II*.

### **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**

Wojewoda Mazowiecki rozporządzeniem z dnia 30 czerwca 2006 r.<sup>3</sup> wyznaczył aglomerację Płock o równoważnej liczbie mieszkańców (RLM) 160.000, obejmującą teren miasta Płocka.

W 2011 r. „Wodociągi Płockie” Sp. z o.o., zwana dalej „Przedsiębiorstwem”, której jedynym udziałowcem było Miasto Płock, przygotowała zweryfikowaną propozycję planu ww. aglomeracji. Przekazując ją do Urzędu, w maju 2011 r., Przedsiębiorstwo wskazało na konieczność zmiany tej aglomeracji Płock w związku ze spadkiem liczby osób zamieszkujących na jej terenie. Ponadto podkreśliło, że aktualizacja wyznaczonej w 2006 r. aglomeracji miała istotne znaczenie dla opracowania dokumentów niezbędnych do ubiegania się przez Przedsiębiorstwo o środki z Unii Europejskiej na realizację zadań z zakresu gospodarki ściekowej. W propozycji planu aglomeracji nie zmieniono jej obszaru, wskazując m.in., że w jej granicach funkcjonował system kanalizacji sanitarnej o długości 207 km, obsługujący 115.417 (RLM) podłączonych do niej mieszkańców. W dokumencie tym zgłoszono wybudowanie 40,2 km sieci, do której planowano podłączyć 4.300 osób. Wzięto przy tym pod uwagę plany budowy sieci kanalizacji sanitarnej na terenie osiedli Góry i Ciechomice, Borowiczki, Parcele, Trzepowo, Radziwie i Wyszogrodzka. Dane dotyczące ludności zamieszkującej na stałe na terenie tych osiedli przyjęto na podstawie Miejskiego Zeszytu Statystycznego nr 17 za 2009 r. Liczba mieszkańców planowana do podłączenia do miejskiej sieci kanalizacyjnej została oszacowana na podstawie Studium Wykonalności i dokumentacji technicznej dla projektów pn. *Budowa kanalizacji sanitarnej na terenie osiedli Góry i Ciechomice* oraz *Budowa kanalizacji sanitarnej na terenie osiedli Borowiczki i Parcele*, a także *Planu Rozwoju i Modernizacji Urządzeń Wodociągowych i Urządzeń Kanalizacyjnych na lata 2009 – 2014*, zatwierdzonego Uchwałą Rady Miasta Płocka z dnia 31 marca 2009 r. nr 505/XXXV/09.

W maju 2011 r., Prezydent, powyższą propozycję planu zweryfikowanej aglomeracji, przesłał Marszałkowi Województwa Mazowieckiego. Sejmik Województwa Mazowieckiego, Uchwałą nr 123/11 z dnia 5 września 2011 r.<sup>4</sup>, zlikwidował dotychczasową aglomerację oraz wyznaczył nową aglomerację Płock o równoważnej liczbie mieszkańców 126.901.

(dowód: akta kontroli str.177-208, 475-585, 1209-1355)

<sup>3</sup> Dz.Urz. Woj. Maz. Nr 131, poz. 4283.

<sup>4</sup> Dz.Urz. Woj. Maz. Nr 164, poz. 5147.

W okresie objętym kontrolą Przedsiębiorstwo realizowało trzy<sup>5</sup> projekty dotyczące *Uporządkowania gospodarki ściekowej na terenie Miasta Płocka*, dla których pozyskało dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej z Funduszu Spójności w ramach działania 1.1 Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracji powyżej 15 000 RLM, I Osi Priorytetowej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) na lata 2007–2013, w tym dwa projekty obejmujące swym zakresem budowę sieci kanalizacji sanitarnej, tj.:

- pn. *Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie miasta Płocka, etap II* na terenie osiedli Góry i Ciechomice;
- pn.: *Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie miasta Płocka, etap III* na terenie osiedli Borowiczki i Parcele.

Przedsiębiorstwo zawarło dwie umowy z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie o dofinansowanie projektów, w ramach których planowano budowę sieci kanalizacji sanitarnej, tj.:

- umowę z dnia 23 stycznia 2013 r. nr POIS.01.01.00-00-300/12-00 (wraz z aneksami) o dofinansowanie projektu pn. *Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie miasta Płocka, etap II*, którego jednym z zadań była *Budowa sieci kanalizacji sanitarnej na terenie osiedli Góry i Ciechomice*. W umowie zaplanowano budowę 25,4 km sieci oraz określono wzrost liczby użytkowników korzystających z podłączenia do tej sieci o 1.450 osób;
- umowę z dnia 15 grudnia 2014 r. nr POIS.01.01.00-069/14-00 (wraz z aneksami) o dofinansowanie projektu pn. *Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie miasta Płocka, etap III*, którego jednym z zadań była *Budowa sieci kanalizacji sanitarnej na terenie osiedli Borowiczki i Parcele*. W umowie zaplanowano budowę 22,4 km sieci oraz określono wzrost liczby użytkowników korzystających z podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej o 2.560 osób.

Ustalony w ww. umowach o dofinansowanie wymagany wzrost liczby użytkowników przyłączonych do wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej, warunkujący rozliczenie projektów, był zgodny ze wzrostem oszacowanym przez Przedsiębiorstwo we wnioskach<sup>6</sup> o udzielenie przedmiotowego dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str.209-474, 586-588, 2135-2160)

Możliwość podłączenia ww. liczby osób została oceniona na etapie sporządzania dokumentacji projektowej, podczas przeprowadzonych wizji w terenie oraz dokonanej oceny i rozpoznania u właścicieli nieruchomości leżących w zasięgu planowanej do wybudowania sieci sanitarnej w zakresie podłączenia tych nieruchomości do kanalizacji. Do ustalenia liczby osób planowanych do objęcia nową siecią wliczane były jedynie posesje, zamieszkałe, z rozpoczętą budową lub posiadające pozwolenia na budowę, a ich właściciele mieli realne szanse skorzystania z systemu miejskiego przed końcem 2015 r. Liczba osób, jak wyjaśnił Prezes Przedsiębiorstwa, została oszacowana poprzez pomnożenie liczby przyłączy, które zostaną wykonane przez średni wskaźnik liczby osób przypadający na gospodarstwo domowe<sup>7</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 2153-2160)

<sup>5</sup> Realizacja pierwszego z projektów odbywała się od 2010 r. w oparciu o, podpisaną w dniu 29 marca 2010 r. z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, umowę o dofinansowanie nr POIS.01.01.00-00-160/09-00. Projekt swoim zakresem nie obejmował kanalizacji sanitarnej a dotyczył zadania m.in. przebudowy i rozbudowy oczyszczalni ścieków w Maszewie.

<sup>6</sup> Z dnia 12 czerwca 2012 r. o udzielenie dofinansowania przedsięwzięcia pn. *Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie miasta Płocka, etap II* oraz z dnia 5 czerwca 2014 r. o udzielenie dofinansowania przedsięwzięcia pn.: *Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie miasta Płocka, etap III*.

<sup>7</sup> Przyjęto, iż na jedno gospodarstwo domowe przypadają cztery osoby.

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, 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**

W Urzędzie, według stanu na dzień 10 września 2015 r., zidentyfikowano 9.132 nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani do podłączenia ich do istniejącej sieci i mających techniczne możliwości takiego podłączenia. Spośród nich 8.731 nieruchomości było do tej sieci podłączonych.

Od 2011 r. prowadzono w Urzędzie, na podstawie danych przekazywanych corocznie przez Przedsiębiorstwo, ewidencję umożliwiającą m.in. identyfikację wszystkich nieruchomości na terenie miasta Płocka, których właściciele byli zobowiązani do podłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej (po uprzednim stworzeniu możliwości technicznych tego podłączenia), a także identyfikację nieruchomości, dla których brak było możliwości technicznych podłączenia do sieci.

Weryfikacja ww. danych na próbie losowo wybranych odcinków ulic o długości w sumie około 3 km, w których sieć kanalizacji sanitarnej funkcjonuje co najmniej 10 lat oraz odcinków ulic o długości w sumie około 3 km z nowo wybudowaną siecią<sup>8</sup>, nie wykazała rozbieżności w omawianym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 839-1208, 1728-1731, 1931-2134, 2130-2134)

W Urzędzie prowadzono ewidencję zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków. Na dzień 10 września 2015 r. ujęto w niej 1.283 zbiorniki bezodpływowe oraz 69 przydomowych oczyszczalni ścieków .

(dowód: akta kontroli str.647--838, 1617-1730, 2161-2178)

W kontrolowanym okresie Prezydent nie sprawował nadzoru nad realizacją obowiązku opróżniania zbiorników bezodpływowych nieczystości ciekłych przez 28 z 30 wybranych losowo właścicieli nieruchomości. Dyrektor Wydziału Kształtowania Środowiska Urzędu wyjaśniła m.in., iż: „w kontrolowanym okresie, szczególnie w roku 2015 dokonywano licznych wizji lokalnych na osiedlach Borowiczki i Parcele oraz Góry i Ciechomice w oparciu o wykazy nieruchomości przekazywane przez „Wodociągi Płockie”. Wizyty były ukierunkowane głównie na nieruchomości wyposażone w zbiorniki bezodpływowe.”.

(dowód: akta kontroli str. 805- 809, 834-838)

Na dzień 10 września 2015 r. spośród 121.602 mieszkańców objętych możliwością korzystania z istniejącej kanalizacji sanitarnej, korzystało z niej 118.212 osób, tj. 97,2%.

Spośród 5.265 mieszkańców, objętych budowaną przy udziale środków UE siecią kanalizacji sanitarnej, 3.730 osób, według stanu na dzień 10 września 2015 r., zamieszkiwało nieruchomości podłączone do nowo wybudowanej sieci.

(dowód: akta kontroli str. 1731)

<sup>8</sup> W Gminie Płock – nowo wybudowana sieć kanalizacyjna została zrealizowana przy udziale środków UE.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Prezydent, w okresie 2013–2015 (do 15 września), nie sprawował nadzoru nad realizacją przez 28 z 30 wybranych losowo właścicieli nieruchomości, gromadzących nieczystości ciekłe w zbiornikach bezodpływowych, obowiązków wynikających z art. 5 ust. 1 pkt. 3a i 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach*<sup>9</sup>, zwanej dalej „u.c.p.g.” w zakresie gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych i prawidłowości pozbywania się tych nieczystości, co stanowiło naruszenie art. 5 ust. 6 *u.c.p.g.*

Dyrektor Wydziału Kształtowania Środowiska z up. Prezydenta Miasta Płocka wyjaśniła, że: „...Zgodnie z zapisami § 21 ust. 1 *Regulaminu o utrzymaniu czystości i porządku na terenie miasta Płocka, przyjętego Uchwałą Nr 101/VI/2015 Rady Miasta Płocka z dnia 31 marca 2015 roku – właściciele nieruchomości są zobowiązani do zapewnienia systematycznego usuwania nieczystości ciekłych z urządzeń służących do ich gromadzenia, nie dopuszczając do przepełnienia tych urządzeń, co najmniej raz na 2 miesiące. Z uwagi na fakt, że nie notowano takich przypadków, kończących się ewentualnymi interwencjami Straży Miejskiej, przyjęto założenie, że właściciele nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe dokonywali systematycznego ich opróżniania.”*

(dowód: akta kontroli str. 805- 809, 832-838, 1762-1782)

Ocena cząstkowa

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

### **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 podejmowano liczne działania informacyjno-edukacyjne dla zwiększenia w gminie liczby użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej. W latach 2009–2010, w ramach cyklu spotkań ówczesnego Prezydenta z mieszkańcami Płocka, przedstawiciele Przedsiębiorstwa uczestniczyli w spotkaniach z mieszkańcami, m.in. osiedli Góry, Ciechomice, Borowiczki i Parcele, w ramach których informowali o trwających przedsięwzięciach w zakresie realizacji sieci kanalizacji sanitarnej oraz o planach jej budowy, a także przedstawiali korzyści płynące z podłączenia nieruchomości do kanalizacji. Również w latach następnych, w ramach działań informacyjnych, skierowanych do konkretnych grup odbiorców, odbywały się spotkania z mieszkańcami, połączone np. z konferencją prasową (w dniu 12 września 2013 r. w szkole na terenie osiedli Góry i Ciechomice). W okresie od 25 sierpnia do 17 listopada 2014 r. wysłano około 450 pism do mieszkańców, informując ich o obowiązku podłączenia się do istniejącej kanalizacji sanitarnej. Ponadto, w dniu 14 sierpnia 2015 r. Prezydent wezwał właścicieli nieruchomości zlokalizowanych na terenie osiedli Góry i Ciechomice do przyłączenia się w bieżącym roku do istniejącej kanalizacji i wystąpienia z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy na odprowadzenie ścieków, wskazując także, iż w przypadku niewykonania obowiązku do końca października br., zostaną wydane decyzje administracyjne nakazujące to przyłączenie. Dodatkowo poinformował o wymaganiach, określonych w przepisach odrębnych, jakie powinny spełniać przydomowe oczyszczalnie ścieków.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 z późn. zm.

Podejmowane działania promocyjno-informacyjne obejmowały także m.in.: opracowanie ulotek i folderów informacyjnych; przygotowanie i dostarczenie gadżetów promocyjnych; kalendarzy; wydruk naklejek informacyjnych; opracowanie i aktualizację strony internetowej; przygotowanie spotkań z mieszkańcami; współpracę z mediami w zakresie promocji działań objętych projektami, w tym opracowanie i druk artykułów prasowych; przygotowanie i emisję spotów telewizyjnych i radiowych. Ponadto, ustawiono tablice informacyjne i pamiątkowe w miejscach realizacji poszczególnych zadań, obejmujących budowę sieci kanalizacji sanitarnej.

Prowadzone przez Przedsiębiorstwo działania promocyjno-informacyjne stanowiły element promocji projektów dotyczących budowy sieci kanalizacji sanitarnej, realizowanych w oparciu o dofinansowanie ze środków UE.

(dowód: akta kontroli str.617-646, 1732-1750)

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**

W Urzędzie nie dofinansowywano 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. W dniu 25 października 2011 r. Rada Miasta Płocka podjęła uchwałę Nr 232/XVI/2011 w sprawie zasad i trybu udzielenia dotacji celowej na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz sposobu jej rozliczania i kontroli wykonania zadania, dotyczącą udzielania dotacji celowych z ww. środków wyłącznie na dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie ochrony powietrza.

Prezydent wyjaśnił m.in., że „(...) *Przy konstruowaniu tego zapisu kierowano się treścią art. 15 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, z którego wynika, że realizacje budowy przyłączy zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci*”.

W kontrolowanym okresie Miasto Płock nie podejmowało działań w celu dofinansowania przedsięwzięć związanych z podłączaniem budynków do sieci kanalizacji sanitarnej z krajowych funduszy ekologicznych lub innych zewnętrznych źródeł. Prezydent Miasta Płocka podał m.in., że: „(...) *W mojej ocenie ubieganie się o pożyczkę na wykonanie przyłącza sieci kanalizacji sanitarnej do nieruchomości stoi w sprzeczności z przepisami szczególnymi – art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków i tym samym leży w gestii każdego właściciela nieruchomości zobowiązanego do przyłączenia. Potwierdzeniem powyższego jest Uchwała Nr 26.483.2013 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 17 grudnia 2013 roku (istnieją jeszcze wcześniejsze uchwały), w której orzeczono o nieważności uchwały Nr 351/VI/2013 Rady Miasta (...) z dnia 29 listopada 2013 roku w sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie. (...) W ocenie Kolegium RIO w Warszawie Rada Miejska (...) nie była uprawniona do podjęcia uchwały zaciągającej zobowiązanie zwrotne w postaci pożyczki, splatejanej*



w okresie 5 lat na realizację zadania polegającego na przyłączeniu budynków do zbiorczej sieci kanalizacyjnej, które w świetle przytoczonych wyżej przepisów nie jest zadaniem własnym jednostki samorządowej i powinno być wykonane na koszt właściciela nieruchomości. Organ nadzoru nie kwestionował, zatem zasadności pomocy udzielanej osobom będącym w trudnej sytuacji finansowej, bądź zdrowotnej, o którym mowa, lecz podstawę prawną przyznania tej pomocy, wobec czego ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, w świetle przytoczonych wyżej przepisów nie daje podstawy do udzielenia w/w pomocy. Zatem Gmina Miasto Płock nie znajdując uzasadnienia prawnego do ubiegania się o dofinansowanie przyłącza nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej – nie występowwała w wnioskiem do właściwego WFOŚiGW”.

Przedsiębiorstwo, jak poinformował Prezydent, analizowało możliwość ubiegania się o środki (pożyczkę z możliwością częściowego umorzenia) z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie lub Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na dofinansowanie podłączeń budynków do zbiorczej sieci kanalizacyjnej. Prezydent wyjaśnił m.in., iż: „(...) Zgodnie z Regulaminem Programów, jednym z warunków przyznania dofinansowania w formie pożyczki było zabezpieczenie spłaty pożyczki w następujących formach: hipoteka (w przypadku zabudowanej nieruchomości wraz z cesją praw z polisy ubezpieczeniowej), zastaw rejestrowy wraz z cesją praw z polisy ubezpieczeniowej, przewłaszczenie rzeczy oznaczonych co do tożsamości wraz z cesją praw z polisy ubezpieczeniowej, gwarancja bankowa należytego wykonania umowy, niezależnie od ważności i skutków prawnych umowy, lokata kaucyjna na koncie WFOŚiGW w Warszawie, blokada środków na rachunku bankowym w równowartości kwoty pożyczki – przelew wierzytelności z umowy terminowego rachunku bankowego, poręczenie, ubezpieczenie pożyczki, ewentualnie zabezpieczenie w innej formie zaproponowanej przez wnioskodawcę i przyjęte przez Fundusz. Ze względu na znaczne obciążenia finansowe związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków unijnych, „Wodociągi Płockie” Sp. z o.o. nie były w stanie spełnić tak rygorystycznych wymagań uzyskania dofinansowania i wnioski nie zostały złożone.(...)”.

Miasto wspólnie z Przedsiębiorstwem na bieżąco monitorowało potrzeby w zakresie przyłączenia się do zbiorczej sieci kanalizacji sanitarnej. Prezydent wyjaśnił, że: „Po zakończeniu budowy kanalizacji sanitarnej na terenie osiedli Góry, Ciechomice, Borowiczki i Parcele, przedstawiciele „Wodociągów Płockich” Sp. z o.o. przeprowadzili rozpoznanie w terenie, które wykazało, że jest grupa mieszkańców, którzy nie posiadają środków finansowych na wykonanie instalacji wewnętrznej na terenie działki, łączącej budynek z kanałem sanitarnym doprowadzonym do granicy nieruchomości (wraz ze studnią rewizyjną na terenie posesji) oraz likwidację szamb. W takich sytuacji Spółka proponowała wykonanie powyższych prac, „po kosztach”, a zapłata za wykonaną usługę mogła być rozłożona na dowolną liczbę nieoprocentowanych rat. Do tej pory Spółka zawarła 63 umowy z mieszkańcami w/w osiedli na wykonanie przyłączy i większość z nich została już wykonana.”. Prezydent wskazał także, iż: „Nie prowadzono wykazu nieruchomości niepodłączonych do istniejącej sieci kanalizacji z powodu braku środków finansowych właścicieli nieruchomości. Powzięto jedynie informację w odniesieniu do mieszkańców osiedla Góry i Ciechomice, że spośród 133 nieruchomości z wykazu przekazanego przez spółkę „Wodociągi Płockie” Sp. z o.o., 6/7 nieruchomości może znajdować się w trudnej sytuacji finansowej, z czego 2 korzystają z pomocy MOPS w Płocku.”.

Prezydent wyjaśnił także, iż: „na skutek podjętych przeze mnie działań trwa proces identyfikacji osób ubogich, wobec których bezzasadne wydaje się nakazanie w formie decyzji podłączenia do kanalizacji. W stosunku do takich właścicieli zamierzam

*rozważyć zasadność podjęcia uchwały dotacyjnej, po uprzednim zabezpieczeniu na ten cel odpowiednich środków finansowych w Budżecie Miasta Płocka.”.*

(dowód: akta kontroli str. 590-615, 2180-2199, 2228)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wprowadzenie udzielanie dotacji celowych na realizację omawianych zadań 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.

Zdaniem NIK, brak działań Prezydenta na rzecz zapewnienia dofinansowania podłączeń budynków do sieci kanalizacji sanitarnej mógł wpływać na ograniczenie liczby właścicieli nieruchomości decydujących się na wykonanie podłączenia oraz na opóźnienia w realizacji tego obowiązku.

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.

## **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 10 września 2015 r. zidentyfikowano w Urzędzie 401 takich nieruchomości, z czego 390 było objętych realizacją projektów dofinansowanych ze środków UE.

(dowód: akta kontroli str. 619-631, 1176-1208, 1731, 2179-2180)

Prezydent nie zawiadamiał organów uprawnionych do nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego o popełnieniu przez właścicieli nieruchomości wykroczenia z art. 10 ust. 2 *u.c.p.g.*, a także nie występował do sądu z wnioskami o ukaranie ich w związku z niezrealizowaniem obowiązku, wymienionego w art. 5 ust. 1 pkt 2 *u.c.p.g.*

(dowód: akta kontroli str.1463-1756, 2181-2183)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Prezydent nie wszczywał wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie przyłączyli ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, postępowania w sprawie nałożenia obowiązku wykonania ww. przyłączenia w drodze decyzji administracyjnej, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 7 *u.c.p.g.* Prezydent nie podjął ww. działań nawet po zwróceniu się do niego przez Przedsiębiorstwo o udzielenie, w ramach posiadanych uprawnień, pomocy w spowodowaniu m.in. podłączenia 44 nieruchomości do nowo wybudowanej kanalizacji (w ramach realizacji Projektu – etap II), których właściciele oświadczyli, że nie mają zamiaru wykonać podłączenia, często nie podając tego przyczyny.

Prezydent Miasta Płocka wyjaśnił m.in., że: „W kontrolowanym okresie 2013–2014 nie były wydawane decyzje nakazujące właścicielom nieruchomości przyłączenie do sieci kanalizacji sanitarnej. W roku 2015 rozważano kwestie wydania decyzji administracyjnej nakazującej podłączenie. W ostateczności zastosowano inny środek mobilizujący mieszkańców do podłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej w postaci przesłanych pism informujących o możliwości nałożenia kary grzywny w wysokości do 5.000 PLN lub ewentualnego wydania decyzji nakazującej przyłączenie. Z uwagi na konieczność osiągnięcia zaplanowanego do końca 2015 roku efektu ekologicznego, wydawanie przedmiotowych decyzji administracyjnych mogłoby spowodować duże zagrożenie w jego osiągnięciu m.in. poprzez długotrwały proces administracyjny (odwołanie do organu II instancji a w konsekwencji skarga do WSA itd....). Ponadto zgodnie z zapisami art. 5 ust. 9 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późniejszymi zmianami) wykonywanie w/w decyzji podlega egzekucji w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, co może skutkować uruchomieniem procedury wykonania zastępczego. Jednocześnie uprzejmie informuję, że przyjęta przez Gminę Miasto Płock procedura postępowania przyniosła do chwili obecnej wymierne efekty w postaci znacznego wzrostu liczby właścicieli przyłączonych do kanalizacji na osiedlu Góry i Ciechomice. Niezależnie od powyższego, w nieuzasadnionych przypadkach, wobec właścicieli, którzy nie wywiązali się z ustawowego obowiązku, będą wydawane decyzje nakazujące.(...)”.

(dowód: akta kontroli str. 616-646, 1474-1492, 2180)

W ocenie NIK, zarówno przepisy *u.c.p.g.* jak i ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>10</sup> nie dawały Prezydentowi podstaw do uznaniowego postępowania w przedmiotowym zakresie, co oznacza, że Prezydent miał obowiązek wszczęcia postępowania w ww. sprawie, w każdym przypadku, gdy zachodziły przesłanki przewidziane w art. 5 ust. 1 pkt 2 *u.c.p.g.*

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie postępowanie 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 badanym okresie zadania Prezydenta dotyczące zapewnienia przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej<sup>11</sup>, według regulaminów wewnętrznych komórek organizacyjnych wyodrębnionych w strukturze Urzędu, realizowały dwie jednostki: Wydział Strategii Rozwoju Miasta, Urbanistyki i Architektury (obecnie Wydział Rozwoju i Polityki Gospodarczej Miasta) oraz Wydział Kształtowania Środowiska. Zapisy regulaminów wewnętrznych ww. komórek miały odzwierciedlenie w ustalonych zakresach czynności pracowników merytorycznych.

(dowód: akta kontroli str. 1783-1929)

<sup>10</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.

<sup>11</sup> Ujęte w regulaminach zadania obejmowały m.in.: współdziałanie i realizację zadań Miasta wynikających z zapisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w szczególności prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków, wydawanie decyzji nakazujących przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych.

W Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych<sup>12</sup>, dla aglomeracji Płock przewidziano do uzyskania w latach 2007–2015 przyrost liczby mieszkańców korzystających z systemu kanalizacyjnego na poziomie 4.300 osób. Taki sam przyrost mieszkańców, korzystających z planowanej do budowy sieci, wskazano w propozycji planu aglomeracji, stanowiącej podstawę jej wyznaczenia przez Sejmik Województwa Mazowieckiego w 2011 r. Z kolei w informacji przekazanej przez Dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu do Wydziału Środowiska i Rolnictwa Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, w lipcu 2007 r. na potrzeby drugiej aktualizacji KPOŚK, przyrost ten zaplanowano na poziomie 4.210 osób. Według stanu na dzień 30 września 2015 r. uzyskany przyrost liczby mieszkańców w aglomeracji korzystających z sieci kanalizacyjnej<sup>13</sup> wynosił 5.201 osób, tj. 121% wielkości planowanej w KPOŚK. W informacji przesłanej, we wrześniu 2011 r., Marszałkowi Województwa Mazowieckiego na potrzeby czwartej aktualizacji KPOŚK, Prezydent zaplanował osiągnięcie, w latach 2011–2015, przyrostu liczby mieszkańców, którzy skorzystają z usług kanalizacyjnych w wyniku wybudowania sieci na poziomie 4.300 osób. Natomiast uzyskany w tym okresie (według stanu na dzień 30 września 2015 r.) przyrost wyniósł 2.795 osób, tj. 65,0% planu.

(dowód: akta kontroli str.8-139, 165-176, 528-550, 584-585, 1553-1616, 1759-1761, 2181-2229)

Realizowane w badanym okresie na terenie miasta Płocka, przy udziale środków UE, dwa projekty, związane z budową nowej sieci kanalizacji sanitarnej, których beneficjentem było Przedsiębiorstwo, zakładały wybudowanie kanalizacji sanitarnej o łącznej długości 47,8 km, z której miało korzystać łącznie 4.010 mieszkańców miasta. W wyniku realizacji projektu pn. *Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie miasta Płocka, etap II*, wybudowano m.in. 18,4 km sieci kanalizacji sanitarnej w 21 ulicach oraz zrealizowano 7 km kanału tłoczego transportującego ścieki z lewobrzeżnej części Płocka do oczyszczalni Maszewo. Z kolei w przypadku projektu pn. *Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie miasta Płocka, etap III*, wybudowano m.in. 22,4 km sieci kanalizacji sanitarnej w 45 ulicach. Oba realizowane projekty nie zostały zakończone. Zgodnie z umowami o ich dofinansowanie, zakres rzeczowy dla etapu II zakończył się 30 września 2015 r., a dla etapu III upływa z dniem 31 grudnia 2015 r. Potwierdzenie uzyskania efektu ekologicznego, Przedsiębiorstwo jest zobowiązane przedstawić Instytucji Wdrażającej w terminie do 31 stycznia 2016 r., według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. Natomiast według stanu na dzień 10 września 2015 r. wykonanie założonego w umowach o dofinansowanie wskaźnika efektu ekologicznego wyniosło:

- dla etapu II uzyskano przyrost mieszkańców korzystających z nowo wybudowanej sieci na poziomie 1160 osób, co stanowiło 80% poziomu wymaganego w umowie o dofinansowanie tego przedsięwzięcia (1.450 osób);
- dla etapu III uzyskano przyrost mieszkańców korzystających z nowo wybudowanej sieci na poziomie 2570 osób, co stanowiło 100,4% poziomu wymaganego w umowie o dofinansowanie tego przedsięwzięcia (2.560 osób).

Prezydent Miasta Płocka podał, że po uzyskaniu od Pełnomocnika Zarządu Przedsiębiorstwa, w sierpniu 2015 r., informacji o zakończeniu realizacji zadania pn.: *Budowa kanalizacji sanitarnej na terenie osiedli Góry i Ciechomice* oraz

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Od 1 stycznia 2007 r. do 30 września 2015 r.

o realnym zagrożeniu stopnia osiągnięcia założonego dla tego projektu efektu ekologicznego, podjęto w Urzędzie działania naprawcze, poprzez:

- przeprowadzenie wizji terenowych nieruchomości użytkowanych przez mieszkańców osiedla Góry i Ciechomice;
- wystosowanie pisma informującego o możliwości nałożenia kary grzywny lub możliwości ewentualnego wydania decyzji nakazującej przyłączenie do kanalizacji, w przypadku gdy właściciele nie wywiążą się z ustawowego obowiązku w terminie do dnia 30 października 2015 r.

Prezydent podkreślił, że przedsięwzięte działania przynoszą oczekiwany skutek, ponieważ z informacji otrzymanej od Przedsiębiorstwa wynika, że w ich wyniku prace nad przyłączeniem nieruchomości do kanalizacji sanitarnej rozpoczęli właściciele ok. 50 nieruchomości co, jak wskazał, daje nadzieję, że zaplanowany wzrost liczby użytkowników przyłączonych do sieci kanalizacyjnej na terenie Gminy Miasto Płock zostanie osiągnięty do końca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 212-474, 1358-1371, 1466-1479, 1731)

Sposób organizacji wykonywania przez Prezydenta Miasta Płocka zadań z zakresu zapewnienia przyłączenia nieruchomości do miejskiej sieci kanalizacyjnej, a także sposób wykonywania tych zadań, w latach 2013–2015 (do 12 października 2015 r.) nie był przedmiotem skarg<sup>14</sup> ani kontroli Rady Miasta. Radni Miasta Płocka kilkakrotnie, w tym okresie, składali interpelacje dotyczące sieci kanalizacji sanitarnej, w zakresie m.in. postępu w inwestycjach kanalizacyjnych prowadzonych przez Przedsiębiorstwo. Ponadto, Komisja Inwestycji, Rozwoju i Bezpieczeństwa Miasta Rady Miasta Płocka w 2014 r. jak i w 2015 r. otrzymała od Z-cy Prezydenta Miasta Płocka informacje o inwestycjach kanalizacyjnych, realizowanych przez Przedsiębiorstwo.

(dowód: akta kontroli str. 1356-1462)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

W sprawozdaniu z realizacji KPOŚK za 2008 r. nie wykazano danych w zakresie liczby rzeczywistych mieszkańców podłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej w roku sprawozdawczym, pomimo uzyskania w tym okresie przedmiotowego przyrostu na poziomie 540 osób. Z kolei w sprawozdaniu za 2012 r. wykazano omawiany przyrost zawyżony o 89 osób w stosunku do uzyskanego w tym okresie (116 osób).

Dyrektor Wydziału Kształtowania Środowiska Urzędu wyjaśniła, iż przyczyną ww. niezgodności były omyłki.

(dowód: akta kontroli str. 46, 115-122, 1356-1462, 1727-1730, 2229)

W ocenie NIK, było to postępowanie nierzetelne.

Ocena cząstkowa

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

<sup>14</sup> W jednym przypadku – w dniu 8 października.2014 r. wpłynęła skarga na „Wodociągi Płockie” Sp. z o.o., którą przekazano do rozpatrzenia według właściwości Prezydentowi Miasta Płocka.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>15</sup>, wnosi o:

- 1) bezzwłoczne podjęcie działań w celu egzekwowania na drodze administracyjnej od właścicieli nieruchomości obowiązku ich przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej;
- 2) sprawowanie nadzoru nad realizacją przez właścicieli nieruchomości obowiązków, wynikających z art. 5 ust. 1 pkt 3a i 3b *u.c.p.g.*, w zakresie gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych i prawidłowości pozbywania się tych nieczystości;
- 3) skorygowanie sprawozdań z realizacji KPOŚK za rok 2008 i rok 2012 w zakresie zawartych w nich nierzetelnych danych oraz przedłożenie tych korekt Marszałkowi Województwa Mazowieckiego.

## 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 17 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Środowiska

Dyrektor  
Anna Krzywicka

Kontroler:

Halina Błaszczuk  
Doradca techniczny

---

<sup>15</sup> Dz.U. z 2015 r. poz.1096.