

Niemal 6 miliardów euro może wynieść kara za niewdrożenie przez Polskę w latach 2016-2020 unijnej dyrektywy 91/271/EWG dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych. Postępowanie w tej sprawie wszczęła Komisja Europejska w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że na poziomie krajowym administracja publiczna nie zapewniła prawidłowego planowania i monitorowania zadań w zakresie gospodarowania ściekami, a także skutecznego wdrożenia wymogów zawartych w przepisach krajowych i międzynarodowych. Z kolei samorządy gminne nie zapewniły prawidłowego zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych oraz nadzoru nad postępowaniem z nimi. Przyczynami tego były błędy i zaniechania kontrolowanych jednostek oraz niewystarczające regulacje prawne.

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała: Ministerstwo Infrastruktury, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (PGW Wody Polskie), Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wfośigw), 44 urzędy gmin (w Warszawie część kontrolowanych zadań powierzono zarządom dzielnic i nie były przedmiotem kontroli), 44 przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2020 r.

Niespełnienie wymagań unijnej dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych

Dyrektywa 91/271/EWG zobowiązuje do wyposażenia wszystkich aglomeracji w system zbierania ścieków komunalnych oraz do poddania tych ścieków skutecznemu oczyszczeniu przed ich odprowadzeniem. Zgodnie z postanowieniami Traktatu Akcesyjnego, podpisanego przez Polskę, wymagania dotyczące systemów kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych powinny być wdrożone do 31 grudnia 2015 r.

Dokumentem strategicznym, który ma zapewnić wdrożenie dyrektywy jest Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK). Oszacowano w nim potrzeby i określono działania na rzecz wyposażenia aglomeracji miejskich i wiejskich w systemy kanalizacyjne oraz w oczyszczalnie. Aktualne założenia Programu dotyczą oczyszczalni w aglomeracjach o równoważnej liczbie mieszkańców (RLM) powyżej 2000. KPOŚK był pięciokrotnie aktualizowany – ostatni raz w 2017 r. Zadania związane z Programem realizowały gminy wchodzące w skład aglomeracji.

Już na etapie przygotowania i przyjęcia piątej aktualizacji KPOŚK założono, że Polska nie spełni wymogów dyrektywy 91/271/EWG co najmniej do końca 2021 r., a założenia przyjęte na etapie przygotowania projektu szóstej aktualizacji Programu nie gwarantowały ujęcia w nim wszystkich wyznaczonych aglomeracji powyżej 2000 RLM. Przyjęte przez Polskę warunki – wymagane dyrektywą – były niezgodne ze stanowiskiem Komisji Europejskiej (KE) potwierdzonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). W styczniu 2018 r. KE wezwała Polskę do usunięcia uchybienia polegającego m.in. na niespełnieniu przez 1063 aglomeracje wymaganego poziomu zbierania ścieków siecią kanalizacyjną.

W maju 2020 r. KE wezwała Polskę do wypełnienia zobowiązań zawartych w dyrektywie dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych. Wskazała, że w naszym kraju 1183 aglomeracje nie posiadają systemu zbierania ścieków komunalnych, a w 1282 aglomeracjach ścieki komunalne wprowadzane do systemów zbierania nie podlegają odpowiedniemu oczyszczeniu przed odprowadzeniem. 9 lutego 2022 r. KE podjęła decyzję o wniesieniu do TSUE sprawy przeciwko Polsce w związku z nieprzestrzeganiem dyrektywy 91/271/EWG.

Za monitorowanie postępu wykonania ww. dyrektywy odpowiadało PGW Wody Polskie. Odbывало się

to za pomocą sprawozdań przesyłanych przez gminy (w latach 2018-2019 przeanalizowano ponad 1500 sprawozdań rocznie) oraz sprawozdań z realizacji KPOŚK składanych w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (MGMiŻŚ). Sprawozdanie za 2019 r. przedłożone do MGMTiŻŚ zawierało rozbieżne dane o ilości ścieków komunalnych powstałych w aglomeracjach i ilości oczyszczonych ścieków komunalnych. Wynikało z niego, że łączna ilość ścieków oczyszczonych w aglomeracjach była 87 razy większa niż ilość ścieków w nich powstałych.

Realizacja zadań zaplanowanych do końca 2021 r. w piątej aktualizacji KPOŚK, wynikająca ze sprawozdań z lat 2018-2019, wahała się od 19,5% planu – w przypadku nakładów poniesionych ze środków funduszy ekologicznych (NFOŚiGW i wfośigw) – do 61,5% planu, w przypadku przyrostu liczby rzeczywistych mieszkańców korzystających z usług kanalizacyjnych w wyniku wybudowania sieci kanalizacyjnych. Jako główne przyczyny takiego stanu rzeczy PGW Wody Polskie wskazało: nieuzyskanie dofinansowania, przedłużające się procedury przetargowe oraz zwiększenie kosztów inwestycji na etapie wdrożenia aktualizacji planu, a w 2020 r. dodatkowo – sytuację epidemiczną. Ponadto wymieniło także niewłaściwe wyznaczenie obszarów i granic aglomeracji, w tym źle zaplanowane długości sieci kanalizacyjnych do budowy, oraz wadliwie określone wydajności oczyszczalni.

W efekcie KE wszczęła przeciwko Polsce postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego do prawidłowości wdrażania dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych. Według szacunku MGMTiŻŚ w konsekwencji może to spowodować nałożenie przez TSUE kar finansowych sięgających prawie 6 miliardów euro.

Nieprawidłowy nadzór gmin nad postępowaniem ze ściekami komunalnymi

Gminy mają obowiązek prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe (szamb) oraz przydomowych oczyszczalni ścieków. Na 43 skontrolowane gminy takie ewidencje prowadzono w 39. **Analiza danych wykazała, że tylko w nielicznych przypadkach możliwe było ustalenie w gminach wymaganej częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych. A jest to sposób na zweryfikowanie wypełniania obowiązku opróżnienia przez właściciela takich zbiorników.** W aktualnie obowiązujących przepisach nie określono wymaganego zakresu danych niezbędnych do umieszczenia w ww. ewidencji. Trzydzieści cztery gminy podały do GUS w sprawozdaniach nierzetelne dane o liczbie zbiorników bezodpływowych lub liczbie przydomowych oczyszczalni ścieków.

W 18 gminach prowadzono kontrole prawidłowości opróżniania zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni oraz posiadania wymaganych umów i dowodów opłat za te usługi. W 5 z tych gmin kontrole miały charakter interwencyjny w wyniku zgłoszonych skarg.

Mimo posiadania informacji o braku umów na opróżnianie szamb żadna z gmin nie zorganizowała zastępczego opróżniania i nie wydała związanej z tym decyzji o wysokości opłaty za wywóz. Gminy wyjaśniały, że m.in.:

- wszystkie nieruchomości, z których są opróżniane ścieki objęto co najmniej umową jednorazową na wywóz nieczystości ciekłych;
- fakt braku umowy jest uchybieniem formalnym i nie jest równoznaczny z brakiem opróżniania zbiornika;
- mieszkańcy kwestionowali konieczność posiadania umów;

- nie wszczynano postępowań ze względów społecznych, a także z uwagi na niewielkie szanse wyegzekwowania kosztów poniesionych przez gminę.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jednoznacznie nakłada na właściciela nieruchomości obowiązek posiadania umowy na wywóz nieczystości ciekłych i dowodów opłat za taką usługę.

NIK zwraca uwagę, że w 2/3 liczby skontrolowanych gmin nie zbiera z terenów nieskanalizowanych nawet połowy nieczystości ciekłych. W konsekwencji istnieje wysokie ryzyko niekontrolowanego pozbywania się nieczystości i zanieczyszczenia środowiska naturalnego.

W 20 urzędach gmin nie posiadano danych o liczbie nieruchomości, które powinny być podłączone do istniejącej lub nowo wybudowanej sieci kanalizacyjnej. Nie identyfikowano tych nieruchomości i ich właścicieli. W niewielkim stopniu prowadzono także egzekwowanie obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej.

Zdaniem NIK niepokojąca jest skala nieidentyfikowania nieruchomości, które powinny być podłączone do sieci kanalizacyjnej, oraz nieegzekwowania od właścicieli nieruchomości obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci. Tym samym organy gmin nie przeciwdziałają ryzyku niekontrolowanego pozbywania się nieczystości ciekłych i zanieczyszczeniu środowiska.

Realizacja zadań w zakresie gospodarki ściekowej przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne

W okresie objętym kontrolą w 41 przedsiębiorstwach, które prowadziły ewidencje awarii, wystąpiło ponad 11 tys. awarii sieci, przepompowni ścieków lub stacji zlewnych. Najczęściej powodem była niedrożność spowodowana dostaniem się piasku i innych zanieczyszczeń z ulic oraz niewłaściwe użytkowanie sieci przez mieszkańców, np. wrzucanie materiałów sanitarnych. **Najistotniejsze były awarie układu przesyłowego dostarczającego ścieki z części lewobrzeżnej Warszawy do oczyszczalni ścieków komunalnych „Czajka”.** Skutkiem każdej z nich było wyłączenie tego układu z eksploatacji i kontrolowany, interwencyjny zrzut ścieków do Wisły. W obu przypadkach wybudowano awaryjny rurociąg przesyłający ścieki do oczyszczalni. W 2019 r. bez oczyszczenia odprowadzono 3,7 mld m³ ścieków, a w 2020 r. – 5,7 mld m³.

Ponadto aż w 27 z 44 skontrolowanych przedsiębiorstw nie prowadzono prawidłowo okresowych kontroli sieci kanalizacyjnych – obowiązku wynikającego z przepisów prawa budowlanego.

Przedsiębiorstwa na ogół zapewniły prawidłowe oczyszczanie ścieków i zagospodarowanie komunalnych osadów ściekowych. Stwierdzono jednak przypadki braku aktualnego pozwolenia wodnoprawnego, złego stanu technicznego obiektów oczyszczalni ścieków, braku dotrzymywania wymaganej jakości odprowadzanych ścieków. Aż w 21 przedsiębiorstwach stwierdzono nieprawidłowości związane z prowadzeniem okresowych kontroli obiektów oczyszczalni ścieków.

WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o uporządkowanie i uszczegółowienie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Do Ministra Infrastruktury – o wprowadzenie takich zmian w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, które pozwoliłyby m.in. na:

- określenie przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej wymaganego zakresu danych niezbędnych do prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków;
- wprowadzenie obowiązku dokonywania przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta weryfikacji kwartalnych sprawozdań składanych przez przedsiębiorców zajmujących się opróżnianiem zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych;
- uzyskanie z ww. kwartalnych sprawozdań informacji pozwalających na skuteczne nadzorowanie postępowania z nieczystościami ciekłymi;
- wprowadzenie sankcji za nieprzekazanie sprawozdania kwartalnego;
- wprowadzenie kar pieniężnych za nieprzyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej albo za brak zbiornika bezodpływowego nieczystości ciekłych lub przydomowej oczyszczalni ścieków;
- wprowadzenie kar pieniężnych za niestosowanie wywozu zastępczego ścieków.

Do Prezesa PGW Wody Polskie – o zapewnienie skutecznej weryfikacji danych podawanych w sprawozdaniach jednostkowych z realizacji KPOŚK za dany rok.

Do prezesów Zarządu NFOŚiGW i zarządów wfośigw – o rozważenie możliwości zwiększenia poziomu dofinansowania zadań dotyczących gospodarki ściekowej w formie bezzwrotnej na terenach objętych KPOŚK.

Do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast o:

- wprowadzenie w organizacji urzędu gminy wiodącej zadań związanych z pełnieniem tej funkcji;
- rzetelne sporządzanie sprawozdań z realizacji KPOŚK, w tym weryfikowanie prawidłowości ich projektów przygotowanych przez inne jednostki;
- bieżącą weryfikację kwartalnych sprawozdań składanych przez przedsiębiorców zajmujących się opróżnianiem zbiorników bezodpływowych i transportem nieczystości ciekłych;
- pozyskiwanie wszystkich niezbędnych danych oraz bilansowanie ilości powstających i oczyszczanych ścieków na terenie gminy (dla identyfikacji nieprawidłowości w postępowaniu ze ściekami przez właścicieli nieruchomości) oraz egzekwowanie od właścicieli nieruchomości prawidłowego zbierania i pozbywania się nieczystości ciekłych;
- identyfikowanie wszystkich nieruchomości, które powinny być podłączone do sieci kanalizacyjnej i skuteczne egzekwowanie obowiązku podłączenia nieruchomości do sieci od ich właścicieli.

Źródło: NIK