



LKR.430.004.2018
Nr ewid. 184/2018/P/18/076/LKR

Informacja o wynikach kontroli

**PRZESTRZEGANIE
ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU
W GOSPODAROWANIU ZASOBAMI WODNYMI
W GMINACH TURYSTYCZNYCH**

DELEGATURA W KRAKOWIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Przestrzeganie zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu zasobami wodnymi w gminach turystycznych

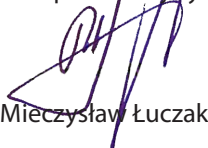
p.o. Dyrektor Delegatury w Krakowie



Jolanta Stawska

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 27.11.2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	10
4. WNIOSKI.....	13
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	14
5.1. Dokumenty planistyczne gminy	14
5.2. Stopień zwodociągowania i skanalizowania w gminach turystycznych	16
5.3. Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i pozwoleń na budowę dużych obiektów turystycznych.....	19
5.3.1 Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy	19
5.3.2. Pozwolenia na budowę dużych obiektów turystycznych	20
5.3.3. Wpływ turystyki na ilość i jakość dostarczanej mieszkańcom wody oraz odbieranych od nich ścieków.....	21
5.4. Monitoring i kontrola sposobu poboru wody i odprowadzania ścieków	25
5.4.1. Monitoring poboru wody i odprowadzania ścieków.....	25
5.4.2. Kontrola gromadzenia nieczystości ciekłych	27
6. ZAŁĄCZNIKI	35
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	35
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	39
6.3. Liczba złożonych wniosków o pozwolenie na budowę obiektów turystycznych oraz wydanych pozwoleń na budowę w kontrolowanych powiatach.....	46
6.4. Obiekty hotelowe w kontrolowanych gminach	48
6.5. Liczba turystów korzystająca w 2017 r. z obiektów noclegowych.....	50
6.6. Liczba ludności korzystająca w 2017 r. z sieci wodociągowej i instalacji kanalizacyjnej	51
6.7. Odsetek ludności korzystającej w latach 2010–2017 z sieci wodociągowej i kanalizacyjnej.....	52
6.8. Liczba przeprowadzonych w 2017 r. kontroli zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków.....	53
6.9. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	54
6.10. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	56
6.11. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli.....	57
6.12. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra.....	59

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

dokumenty planistyczne gminy	studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego;
duży obiekt turystyczny	obiekt turystyczny posiadający co najmniej 50 miejsc noclegowych;
eutrofizacja	proces wzrostu żyzności wód, w wyniku którego następuje intensywny rozwój fitoplanktonu oraz roślinności wynurzonej i zanurzonej. Skutkiem eutrofizacji jest gromadzenie się, na dnie zbiornika wodnego, osadu w formie mułu gnilnego. Muł gnilny zaburza funkcje ekosystemu wodnego, dlatego eutrofizacja bywa traktowana jako zanieczyszczenie. W jej wyniku zostaje ograniczony dostęp tlenu i namnażają się bakterie beztlenowe produkujące siarkowodór, który z kolei niszczy życie na dnie zbiorników wodnych;
JCWP	jednolite części wód powierzchniowych. Zgodnie z ustawą z dnia 18 lipca 2001 r. <i>Prawo wodne</i> – przez jednolite części wód powierzchniowych rozumie się oddzielny i znaczący element wód powierzchniowych, taki jak: jezioro lub inny naturalny zbiornik wodny, sztuczny zbiornik wodny, strugę, strumień, potok, rzekę i kanał lub ich części, morskie wody wewnętrzne, wody przejściowe lub wody przybrzeżne;
k.p.w.	ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – <i>Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia</i> (Dz. U. z 2018 r. poz. 475, ze zm.);
k.w.	ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – <i>Kodeks wykroczeń</i> (Dz. U. z 2018 r. poz. 618, ze zm.);
MPZP	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego;
obiekt turystyczny	budynki zakwaterowania turystycznego i rekreacyjnego, jak: hotele, motele, pensjonaty, domy wypoczynkowe, schroniska turystyczne (kategoria XIV obiektów budowlanych – załącznik do ustawy <i>Prawo budowlane</i>);
PMŚ	Państwowy Monitoring Środowiska – system pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o środowisku. Państwowy monitoring środowiska wspomaga działania na rzecz ochrony środowiska poprzez systematyczne informowanie organów administracji i społeczeństwa o: jakości elementów przyrodniczych, dotrzymywaniu standardów jakości środowiska oraz obszarach występowania przekroczeń tych standardów i poziomów; występujących zmianach jakości elementów przyrodniczych i przyczynach tych zmian, w tym powiązaniach przyczynowo-skutkowych występujących pomiędzy emisjami i stanem elementów przyrodniczych;
POŚ	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – <i>Prawo ochrony środowiska</i> (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.);
PPIS	państwowy powiatowy inspektor sanitarny;
Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – <i>Prawo budowlane</i> (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.);
proces inwestycyjny	całość działań zmierzających do realizacji inwestycji budowlanej, od ustalenia warunków zabudowy do oddania obiektu do użytkowania;
PWiK	przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne;

Studium	studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
ścieki komunalne	ścieki bytowe lub ich mieszanina ze ściekami przemysłowymi bądź wodami opadowymi;
ścieki przemysłowe	ścieki niebędące ściekami bytowymi ani deszczowymi, powstałe w związku z prowadzoną przez zakład działalnością handlową, przemysłową, składową, transportową lub usługową, a także będące ich mieszaniną ze ściekami innego podmiotu, odprowadzane urządzeniami kanalizacyjnymi tego zakładu. Ich skład chemiczny jest zależny od profilu produkcyjnego przedsiębiorstwa, używanych technologii oraz sposobu oczyszczania ścieków;
UPCG	ustawa z dnia 13 września 1996 r. <i>o utrzymaniu czystości i porządku w gminach</i> (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454, ze zm.);
UPW	ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – <i>Prawo wodne</i> (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm.) ¹ ;
UPZP	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. <i>o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</i> (Dz. U. 2018 r. poz. 1945, ze zm.);
UIIOŚ	ustawa z dnia 3 października 2008 r. <i>o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko</i> (Dz. U. z 2018 r. poz. 2081, ze zm.);
UZZW	ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. <i>o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków</i> (Dz. U. z 2018 r. poz. 1152, ze zm.);
WIOŚ	wojewódzki inspektorat ochrony środowiska;
WZ	decyzja o warunkach zabudowy.

¹ Przedmiotowa ustawa została uchylona z dniem 1 stycznia 2018 r., w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – *Prawo wodne* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm.). Ze względu na okres objęty kontrolą zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 18 lipca 2001 r.

1. WPROWADZENIE

Nie zrażajcie się Panowie wielkimi kosztami, jakie pociągnie za sobą urządzenie wodociągów, bo koszta przeminą, korzyści zaś będą wieczne!

Józef Dietl²

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy właściwe organy podejmują działania zmierzające do zrównoważonego rozwoju bazy turystycznej oraz zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy w dokumentach planistycznych gminy uwzględniono potrzeby rozbudowy sieci wodno-kanalizacyjnej adekwatne do rozwoju infrastruktury turystycznej?
2. Czy wydając decyzje o warunkach zabudowy oraz pozwolenia na budowę dużych obiektów turystycznych właściwe organy prawidłowo i rzetelnie realizowały zadania w zakresie ustalania i weryfikacji poboru wody i odprowadzania ścieków?
3. Czy gminy prawidłowo i rzetelnie monitorują i kontrolują sposób poboru wody i odprowadzania ścieków przez obiekty turystyczne oraz jego wpływ na gospodarowanie zasobem wody?

Jednostki kontrolowane

Osiem starostw powiatowych
17 urzędów miast i gmin

Okres objęty kontrolą 2010–2017

Koncepcja zrównoważonego rozwoju postuluje „świadome i długookresowe kształtowanie równowagi między wzrostem gospodarczym, jakością środowiska naturalnego oraz społecznymi czynnikami rozwoju (edukacja, zdrowie, kapitał społeczny) decydującymi o inkluzji społecznej³, a w konsekwencji o jakości życia”⁴.

W myśl założeń zrównoważonego rozwoju turystyka powinna zaspokajać potrzeby konsumentów i jednocześnie uwzględniać potrzeby społeczności lokalnych oraz przyszłych pokoleń. Zarządzanie dostępnymi zasobami powinno uwzględniać potrzeby o charakterze ekonomicznym, społecznym, estetycznym oraz chronić życie, kulturę i wspierać działalność ekologiczną. Założenia turystyki zrównoważonej bazują na tworzeniu przyjaznych ram rozwoju turystyki, racjonalnym i oszczędnym gospodarowaniu zasobami oraz optymalnym wykorzystaniu istniejącej infrastruktury turystycznej⁵.

W odniesieniu do bazy turystycznej pojęcie zrównoważonego rozwoju turystyki oznacza prowadzenie takiego jej rozwoju, który nie spowoduje zużycia zasobów wód powierzchniowych lub podziemnych wskutek poboru wody, ani ich nadmiernego obciążenia ładunkiem zanieczyszczeń zawartym w odprowadzanych ściekach. Utrzymanie takiej równowagi możliwe jest poprzez przestrzeganie przepisów prawa na poszczególnych etapach realizacji inwestycji turystycznej, a także w czasie jej eksploatacji.

Turystyka jako gałąź gospodarki ma ogromne znaczenie dla Polski i jej rozwoju. Oprócz pozytywnych efektów, np. przyczyniania się do wzrostu dochodu narodowego, czy też tworzenia nowych miejsc pracy, turystyka prowadzi także do degradacji środowiska oraz często wpływa negatywnie na społeczności lokalne. Stałemu wzrostowi liczby turystów, napływających w związku z rozwojem infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, towarzyszy rozwój bazy noclegowej i innych usług. Rozrost bazy turystycznej, przy niewspółmiernym zapewnieniu dostępności odpowiednich zasobów wody i odprowadzania ścieków, może w konsekwencji powodować wyczerpywanie zasobów wodnych oraz zanieczyszczenie wody (zwłaszcza w okresie wzmożonego ruchu turystycznego). Obiekty hotelarskie i inne elementy infrastruktury turystycznej potrzebują ogromnych ilości wody, szczególnie w szczycie sezonu turystycznego, w którym w wielu miejscowościach turystycznych przebywa nawet kilkakrotnie więcej turystów niż poza sezonem.

² Prezydent Miasta Krakowa w latach 1866–1874.

³ Proces włączania jednostek, grup czy kategorii społecznych w funkcjonowanie szerszego społeczeństwa.

⁴ J. Sukiennik, Z. Dokurno, B. Fiedor, *System instytucjonalnej równowagi a proces zmian instytucjonalnych z perspektywy zrównoważonego rozwoju*, *Ekonomista* 2017, nr 2.

⁵ A. Para, *Zasady zrównoważonego rozwoju turystyki – bariery i szanse dla branży turystycznej*, *Zeszyty Naukowe Turystyka i Rekreacja*, Nr 11(1) 2013.

WPROWADZENIE

Ścieki wytwarzane przez obiekty hotelarskie i gastronomiczne zawierają duże ilości związków azotu i fosforu, chlorków, substancji organicznych oraz bakterii, które na skutek nieprawidłowego odprowadzania lub oczyszczania ścieków mogą przedostawać się do wód powierzchniowych i gruntowych. W okresie wakacyjnym, w miejscowościach turystycznych występuje wysoki pobór wód oraz wysoki zrzut ścieków (najczęściej do wód powierzchniowych). Okresowo występują trudności związane z brakiem wody, jak i jej słabą jakością, co budzi uzasadniony niepokój mieszkańców.

Działalność turystyczna wymaga więc, oprócz zapewnienia odpowiednich obiektów turystycznych, także odpowiedniego wyposażenia w infrastrukturę techniczną, taką jak ujęcia wód, stacje uzdatniania wody, sieć wodociągowa, sieć kanalizacyjna i oczyszczalnie ścieków. W Polsce z roku na rok przybywa sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, jednakże nie jest to równomierne w całej Polsce. Niewątpliwie na ten stan rzeczy wpływ mają koszty takich inwestycji, które w przypadku gmin górskich są o wiele wyższe, niż na terenach nizinnych. Wysokie koszty realizacji inwestycji wodociągowo-kanalizacyjnych spowodowane są dużymi różnicami rzeźnych terenu, skalistą budową podłoża i rozproszoną zabudową. Budowa takich sieci na obszarach górskich napotyka też często na trudności, które wynikają z obwarowań związanych z funkcjonowaniem obszarów prawnie chronionych.

Infografika nr 1
Zasięg terytorialny kontroli NIK



Źródło: Opracowanie własne NIK.

2. OCENA OGÓLNA

Nie we wszystkich gminach zapewniono zrównoważony rozwój – adekwatnie do potrzeb

Wszystkie skontrolowane gminy planowały rozbudowę infrastruktury wodno-ściekowej, ale zakres prowadzonych inwestycji i modernizacji, ze względu na szczególne natężenie ruchu turystycznego, nie był wystarczający dla zapewnienia ich zrównoważonego rozwoju.

Niedostateczne inwestowanie w rozbudowę i modernizację istniejących sieci oraz brak skutecznego nadzoru nad sposobem odprowadzania ścieków do zbiorników bezodpływowych utrudnia prawidłowe gospodarowanie zasobami wodnymi i może negatywnie wpływać na jakość dostarczanej wody w miesiącach wzmożonego ruchu turystycznego.

Pomimo iż wszystkie skontrolowane gminy określały w dokumentach planistycznych kierunki rozwoju infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej, to w większości przypadków nie wykazywały wystarczającej aktywności w prowadzeniu polityki inwestycyjnej związanej z rozbudową i modernizacją sieci wodociągowo-kanalizacyjnych. Ponad połowa skontrolowanych gmin nie realizowała przysługującego jej prawa do ustalania polityki inwestycyjnej dotyczącej rozwoju sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, poprzez uchwalanie planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych oraz kanalizacyjnych.

Tymczasem w latach 2010–2017 liczba turystów korzystających z turystycznych obiektów noclegowych w Polsce zwiększyła się o ponad 56%⁶. Analiza danych statystycznych z tych lat wskazuje, że w okresie wakacyjnym liczba osób przebywających w gminach turystycznych wzrastała nawet kilkukrotnie, co zwiększało zapotrzebowanie na wodę oraz powodowało odprowadzanie znacznie większej ilości ścieków.

W skontrolowanych gminach warunki zabudowy dla obiektów turystycznych, mających powstać na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ustalone były w drodze decyzji organu wykonawczego gminy, w której określano sposób zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków zgodnie z aktualnie istniejącymi możliwościami. Starostowie weryfikowali projekty budowlane przed wydaniem pozwolenia na budowę obiektów turystycznych, przy czym od 28 czerwca 2015 r., w związku ze zmianą Prawa budowlanego, do wniosku o pozwolenie na budowę inwestorzy nie załączali oświadczeń właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw wody, odbioru ścieków oraz o warunkach przyłączenia obiektu do sieci wodociągowych i kanalizacyjnych. NIK zwraca uwagę, że w związku z tą zmianą ustawy *Prawo budowlane* pozwolenia na budowę wydawane są bez oceny wpływu inwestycji na jakość dostaw wody i oczyszczania ścieków.

Wyniki kontroli, w tym informacje przekazane przez Wojewódzkich Inspektorów Ochrony Środowiska oraz przeprowadzone przez nich, na zlecenie NIK, kontrole oczyszczalni ścieków, wykazały przypadki nieprzystosowania tych obiektów do odbioru ścieków w okresie wzmożonego ruchu turystycznego. Niewystarczająca wydajność tych oczyszczalni powodowała odprowadzanie niedostatecznie oczyszczonych ścieków do cieków wodnych.

NIK zwraca uwagę, że w 2017 r. w pięciu skontrolowanych gminach mniej niż połowa mieszkańców korzystała z instalacji kanalizacyjnej, a w kolejnych sześciu odsetek ludności z niej korzystającej nie przekraczał 75%. W miejscowościach o niskim poziomie skanalizowania istotnym zagrożeniem jest gromadzenie ścieków w zbiornikach bezodpływowych. Tymczasem, jak wykazała kontrola NIK, większość skontrolowanych gmin nie nadzorowała prawidłowo gromadzenia ścieków w tych zbiornikach. W czterech skontrolowanych gminach, w prowadzonych ewidencjach nie uwzględniano wszystkich nieruchomości mających takie rozwiązania, a trzy z nich przekazywały do Głównego Urzędu Statystycznego inne dane o liczbie zbiorników bezodpływowych,

⁶ Dotyczy obiektów posiadających 10 i więcej miejsc noclegowych.

OCENA OGÓLNA

niż wynikające z prowadzonych w Urzędzie rejestrach. Trzy gminy nie prowadziły w ogóle kontroli sposobu gromadzenia ścieków w zbiornikach bezodpływowych, a pięć gmin obejmowało nimi mniej niż 2% nieruchomości. NIK zwraca uwagę, że część turystycznych obiektów noclegowych, szczególnie o niewielkiej liczbie pokoi, gromadzi ścieki w zbiornikach bezodpływowych, a ilość ścieków powstających w tych obiektach znacząco wzrasta w okresach atrakcyjnych turystycznie. Nierealizowanie ustawowego obowiązku kontroli tych obiektów zwiększa ryzyko, że nie zostaną ujawnione przypadki pozbywania się gromadzonych nieczystości w sposób, który negatywnie wpłynie na środowisko, w tym na jakość wód.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Niski stopień
zwodociągowania
i skanalizowania
skontrolowanych gmin

W 2017 r. w sześciu z 17 skontrolowanych gmin mniej niż połowa mieszkańców korzystała z sieci wodociągowej, a w pięciu z nich – z sieci kanalizacyjnej. W ciągu siedmiu lat długość sieci wodociągowej w dwóch skontrolowanych gminach zwiększyła się o mniej niż 3%⁷. [str. 16–18]

Uwzględnianie wpływu
turystyki w dokumentach
planistycznych większości
skontrolowanych gmin

Wszystkie gminy opracowały dokumenty planistyczne zawierające ustalenia dotyczące infrastruktury technicznej, w tym sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, w których uwzględniono wpływ turystyki na jakość usług związanych z dostarczaniem wody i odprowadzaniem ścieków oraz konieczne inwestycje. Jednakże część skontrolowanych gmin, nie realizowała inwestycji wskazanych w dokumentach planistycznych. Dwie z 17 skontrolowanych gmin nie miały aktualnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. [str. 14–16]

Ograniczenie polityki
inwestycyjnej przez brak
wieloletnich planów
rozwoju i modernizacji
urządzeń wodno-
kanalizacyjnych

Ponad połowa skontrolowanych gmin nie uchwaliła wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych, a sześć z 17 gmin nie miała takich planów dla kanalizacji, mimo że sieci te były rozbudowywane i modernizowane. Organy wykonawcze gmin, które nie otrzymały od PWiK planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, nie miały możliwości weryfikacji, czy planowane inwestycje są zgodne z kierunkami rozwoju gminy określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ustaleniami zezwolenia wydanego przedsiębiorstwu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. [str. 16]

Prawidłowa weryfikacja
wniosków o decyzje
dotyczące warunków
zabudowy i projektów
budowlanych pod
kątem poboru wody
i odprowadzania ścieków

Starostowie, przed wydaniem pozwolenia na budowę obiektu turystycznego, weryfikowali zgodności projektu budowlanego z obowiązującymi przepisami oraz ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy (w przypadku braku miejscowego planu).

Dla wszystkich obiektów turystycznych objętych kontrolą⁸, do wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji, które mają być podpięte do istniejących sieci, inwestorzy dołączali potwierdzenie możliwości przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, uzyskane od właściwych przedsiębiorców zapewniających dostawę wody i odbiór ścieków. W 13 badanych postępowaniach, Starosta tatrzański pozytywnie zweryfikował zapewnienie dostawy wody, pomimo że warunki przyłączenia do sieci wodociągowej z zapewnieniem dostaw wody wydały spółki wodne, które nie miały pozwoleń wodnoprawnych. Zaznaczyć należy, że w związku z nowelizacją ustawy *Prawo budowlane*⁹, od 28 czerwca 2015 r. organy administracji architektoniczno-budowlanej nie weryfikują możliwości przyłączenia do sieci.

⁷ Zobacz załącznik nr 6.6. Liczba ludności korzystającej w 2017 r. z sieci wodociągowej i instalacji kanalizacyjnej oraz 6.7. Odsetek ludności korzystającej w latach 2010–2017 z sieci wodociągowej i kanalizacyjnej.

⁸ Analizą objęto łącznie 141 decyzji o pozwoleniu na budowę, wydanych w oparciu o projekty zagospodarowania działki zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (73 decyzje) albo wydanych zgodnie z postanowieniami zawartymi w decyzji o warunkach zabudowy (68 decyzji).

⁹ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – *Prawo budowlane* oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 443.

W urzędach gmin analizowano, czy dana inwestycja wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. W koniecznych przypadkach wyegzekwowano ich załączenie do wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. [str. 19–21]

Gminy są zobowiązane do nadzoru nad tym, jak właściciele nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe gospodarują ściekami. Niestety nie wykonują tego zadania rzetelnie i skutecznie¹⁰.

Brak rzetelnego nadzoru gmin nad gromadzeniem i wywozem nieczystości ciekłych

W czterech z 17 skontrolowanych urzędów gmin nie prowadzono ewidencji zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe oraz przydomowych oczyszczalni ścieków lub prowadzono je nierzetelnie. Trzy z nich przekazywały do Głównego Urzędu Statystycznego inne dane o liczbie zbiorników bezodpływowych, niż wynikało to z prowadzonej w urzędzie ewidencji. Brak rzetelnych danych dotyczących nieruchomości, które mają zbiorniki bezodpływowe na nieczystości ciekłe oraz przydomowe oczyszczalnie, uniemożliwiał prawidłowe planowanie kontroli ich funkcjonowania. Dodatkowo, dane te powinny być wykorzystywane przy opracowywaniu planu rozwoju sieci kanalizacyjnej.

W 2017 r., w trzech skontrolowanych gminach nie przeprowadzono żadnej kontroli nieruchomości, które miały zbiorniki bezodpływowe, a w pięciu gminach kontrolą objęto mniej niż 2% nieruchomości. W gminie Istebna w latach 2010–2017 nie przeprowadzono żadnej kontroli, pomimo że w gminie funkcjonowało 2100 takich zbiorników¹¹. [str. 27–32]

W trzech gminach, organy wykonawcze gmin nie realizowały obowiązku wynikającego z art. 12 ust. 5 UZZW, zgodnie z którym mieszkańcy gminy muszą być informowani o jakości wody przeznaczonej do spożycia, pomimo iż właścicwi powiatowi inspektorzy sanitarni wydawali komunikaty o nieprzydatności wody do spożycia przez ludzi na obszarach należących do tych gmin. [str. 32–33]

Nieinformowanie mieszkańców niektórych gmin o jakości wody przeznaczonej do picia

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez właściwych WIOŚ, w latach 2010–2017 ilość i jakość odprowadzanych do środowiska ścieków oczyszczonych nie zmieniła się znacząco i spełniała warunki określone w pozwoleniu. W większości przypadków nie było widocznych różnic pomiędzy sezonem letnim i zimowym. Z informacji przekazanych przez WIOŚ we Wrocławiu wynika, że oczyszczalnia ścieków w Szklarskiej Porębie nie jest przystosowana do podwyższonego usuwania biogenów, tym samym w okresie wzmożonego ruchu turystycznego może następować pogorszenie jakości odprowadzanych ścieków. Analiza przedkładanych do WIOŚ wyników pomiarów ilości i jakości ścieków pokazała, że nie spełniają one warunków dopuszczalnych, określonych w obowiązującym pozwoleniu

Ograniczona wydajność niektórych oczyszczalni ścieków w gminach turystycznych

¹⁰ Potwierdzają to również wyniki wcześniejszych kontroli NIK: P/15/053 Działania organów gmin na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej; P/15/110 Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin województwa lubuskiego w latach 2013–2015; P/16/080 Funkcjonowanie gospodarki ściekowej w gminach regionu Wielkich Jezior Mazurskich; R/16/003/LZG, Wykonywanie przez gminy woj. lubuskiego zadań w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków.

¹¹ Według danych za 2017 r.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

wodnoprawnym dla zakresów stężeń azotu ogólnego i fosforu ogólnego. Pobrane przez WIOŚ próbki, w trakcie prowadzonej w sierpniu 2018 r. na zlecenie NIK kontroli, wykazały niedotrzymanie warunków jakości odprowadzanych ścieków dla stężeń azotu i fosforu ogólnego. Również kontrole WIOŚ w oczyszczalni ścieków w Mysłakowicach wykazały, że okresowo (głównie w trakcie wakacji, ferii i dni wolnych od pracy) dopływa do niej zwiększona ilość ścieków np. z Karpacza, co powoduje odprowadzanie do potoku Łomnica ścieków niedostatecznie oczyszczonych.

[str. 24–25]

4. WNIOSKI

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli przedstawione w niniejszej Informacji, jak również wyniki wcześniejszych kontroli dotyczących nadzoru nad gromadzeniem i opróżnianiem zbiorników bezodpływowych, NIK wnioskuje **do Prezesa Rady Ministrów o przygotowanie zmian przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegających na wprowadzeniu zapisów dotyczących kar pieniężnych dla gmin, które nie wykonują obowiązków prowadzenia kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe oraz przydomowych oczyszczalni ścieków.**

Wniosek do Prezesa
Rady Ministrów

Przepisy UPCG zobowiązują gminy do nadzoru nad tym, jak właściciele nieruchomości wyposażonych w zbiorniki zamknięte gospodarują ściekami. Niestety nie wykonują tego zadania prawidłowo i skutecznie. Mają na to wpływ także uwarunkowania lokalne i niechęć do kontrolowania potencjalnych wyborców.

NIK rekomenduje **wójtom, burmistrzom i prezydentom miast czynny udział w kształtowaniu polityki inwestycyjnej związanej z rozbudową i modernizacją sieci wodociągowo-kanalizacyjnych na terenie gmin. Dotyczy to przede wszystkim uchwalania wieloletnich planów rozwoju oraz modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, zgodnie z potrzebami określonymi w dokumentach planistycznych gminy, a także konsekwentne realizowanie inwestycji uznanych w planach za konieczne.**

Rekomendacje
dla wójtów, burmistrzów
i prezydentów miast

Wyniki przeprowadzonej przez NIK kontroli jednoznacznie wskazują, że dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju turystyki oraz zaopatrzenia w wodę i odprowadzanie ścieków istotne jest planowanie i realizowanie inwestycji zwiększających dostępność do sieci publicznych, a także powiększających sieć urządzeń o odpowiedniej do potrzeb wielkości, wydolności i jakości. Główną rolę w kreowaniu zrównoważonego rozwoju w tym zakresie pełnią samorządy, gdyż zarówno kształtowanie ładu przestrzennego, jak również tworzenie sieci wodociągowej i kanalizacyjnej należy do zadań własnych gmin. Samorządy, które wiążą przyszłość z turystyką muszą podejmować działania związane z ochroną i kształtowaniem stosunków wodnych, zwłaszcza dotyczących budowy kanalizacji sanitarnej oraz modernizacji oczyszczalni ścieków.

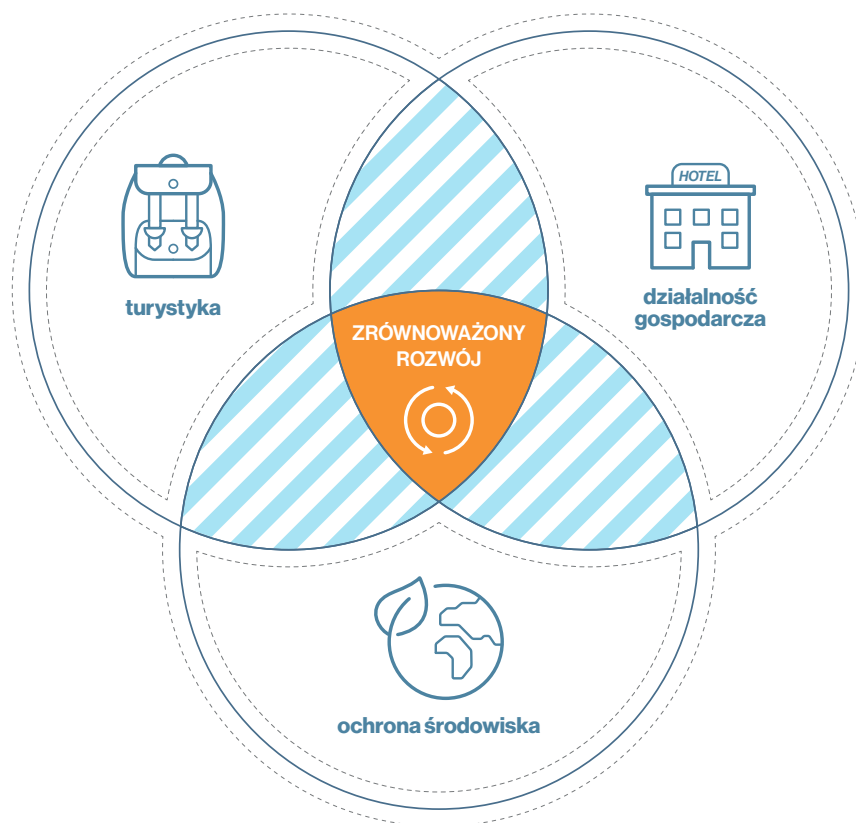
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Dokumenty planistyczne gminy

Dokumenty planistyczne gmin zawierały ustalenia dotyczące infrastruktury technicznej, w tym sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, oraz określały zasady i ograniczenia uwzględniające specyfikę terenu. Jednakże nie wszystkie gminy miały aktualne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Ponad połowa skontrolowanych gmin nie realizowała obowiązków w zakresie ustalania polityki inwestycyjnej dotyczącej rozwoju sieci wodociągowo-kanalizacyjnej odnośnie uchwalania planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych oraz kanalizacyjnych.

Infografika nr 2
Zrównoważony rozwój



Źródło: Opracowanie własne NIK.

5.1.1. Kierunki rozwoju sieci wodociągowo-kanalizacyjnej w dokumentach planistycznych

Wszystkie gminy ustaliły w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego kierunki rozwoju sieci wodociągowo-kanalizacyjnych. Uwzględniano w nich także konieczność uzupełniania istniejących braków dotyczących wyposażenia terenów i obiektów w infrastrukturę techniczną, z wykorzystaniem systemów gminnych i z dopuszczeniem lokalnych rozwiązań oraz z uwzględnieniem reżimów ochrony środowiska. Wskazywano w nich również konieczne inwestycje, w tym planowane

budowy stacji uzdatniania wody, rozbudowę oraz modernizację istniejących sieci, jak również budowę i modernizację oczyszczalni ścieków, przepompowni, czy sieci rozdzielczych.

Przykład

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Czarny Dunajec zapisano, że tereny możliwe do udostępnienia inwestorom pod inwestycje turystyczne powinny być przygotowane także pod względem uzbrojenia. Wskazano również na konieczność zrównoważonego rozwoju gminy, uwzględniającego zachowanie walorów przyrodniczych i krajobrazowych oraz poprawę jakości życia poprzez rozwój infrastruktury technicznej.

Dwie z 17 skontrolowanych gmin nie miały aktualnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Miasto Zakopane nie ma aktualnego Studium od ponad 10 lat¹². Pomimo tego, że Studium było nieaktualne, w kolejnych latach uchwalano miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (łącznie 26). Z kolei w gminie Biały Dunajec, pomimo że obowiązujące Studium było przyjęte uchwałą Rady Gminy z 1999 r., nie dokonywano analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, aby je zaktualizować. Zgodnie z art. 32 ust. 1 i 2 UPZP, wójt zobowiązany jest do dokonania oceny aktualności Studium, co najmniej raz w czasie kadencji rady. W Studium nie uwzględniono trzech ujęć wód powierzchniowych, istniejących już w czasie opracowywania Studium, mimo że jest to wymóg ustawy¹³. W konsekwencji nie oceniano aktualności Studium i nie ujęto w nim trzech studni wykonanych po 1999 r.¹⁴, a także obszaru górniczego „Podhale 1” (złoża wód termalnych).

W obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określano między innymi zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania i oczyszczania ścieków. Uwzględniano w nich ujęcia wody i ich strefy ochronne.

Przykład

W MPZP dla obszaru miasta Wisła, z wyłączeniem niektórych terenów¹⁵, nie określono sposobów zagospodarowania terenu, na którym znajdowała się strefa ochronna ujęcia wody Wisła Gościejów. Nie uaktualniono też zapisów MPZP dotyczących sposobu zagospodarowania terenu dla stref ochronnych ujęcia wody Wisła-Czarne, ponieważ nie odzwierciedlono w nich zmian wynikających z ustanowienia w grudniu 2016 r. stref ochronnych¹⁶.

¹² Uchwałą z 20 grudnia 2007 r. Rada Miasta Zakopane uznała obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego za nieaktualne w całości, przystępując do zmiany tego dokumentu. Jednakże prace związane z przygotowaniem projektu studium zostały zlecone dopiero w 2013 r., tj. po sześciu latach od stwierdzenia jego nieaktualności, aż do czasu zakończenia kontroli NIK (15 października 2018 r.) nie uchwalono nowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

¹³ Art. 10 ust. 1 pkt 9 UPZP.

¹⁴ Zaopatrujących wodociąg Sierockie.

¹⁵ Przyjętym uchwałą Rady Miasta nr XXXVIII/598/2014 z dnia 29 maja 2014 r.

¹⁶ Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 7 UPZP, w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów.

W sporządzonych dla MPZP prognozach oddziaływania na środowisko określano wpływ ustaleń planów, w tym wpływ rozwijającej się turystyki, na środowisko przyrodnicze. Przykładowo, w prognozach oddziaływania na środowisko sporządzanych dla gminy Bukowina Tatrzańska, do potencjalnych zagrożeń dla środowiska zaliczono zniszczenia spowodowane koncentracją ruchu turystycznego. Projekty MPZP były uzgadniane z Regionalnymi Zarządami Gospodarki Wodnej¹⁷ oraz funkcjonującymi na terenach gmin PWiK.

Stosownie do dyspozycji zawartej w art. 21 ust 1 UZZW, w pięciu gminach funkcjonujące PWiK opracowały wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych, a w siedmiu gminach wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń kanalizacyjnych. Plany te były zgodne z kierunkami rozwoju określonymi w dokumentach planistycznych. Przedstawiano w nich nowe inwestycje dotyczące sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz inwestycje modernizujące te sieci, a także ujęć wody oraz oczyszczalni ścieków.

Przykład

Aż w 11 przypadkach (64,7%) nie uchwalono wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych, a urządzeń kanalizacyjnych w sześciu przypadkach (35,3%), pomimo że realizowane były takie inwestycje.

Urzędy Gmin w Cisnej, Czarnym Dunajcu, Białym Dunajcu oraz Istebnej, które bezpośrednio realizowały zadania dotyczące zbiorowego zaopatrzenia w wodę, nie opracowały wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych. Wieloletnie plany rozwoju urządzeń wodociągowych nie zostały uchwalone przez rady gminy w Ustrzykach Dolnych, Lutowskich, Solinie, Zakopanem, Szczawnicy, Szczyrku¹⁸, Ustroniu, a rozwoju urządzeń kanalizacyjnych przez rady gminy w Ustrzykach Dolnych, Lutowskich, Solinie, Zakopanem¹⁹, Bukowinie Tatrzańskiej, Ustroniu, Szczyrku.

5.2. Stopień zwodociągowania i skanalizowania w gminach turystycznych

Niektóre gminy, pomimo uwzględnienia w dokumentach planistycznych potrzeby zwiększania dostępu do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, nie podejmowały wystarczających działań zmierzających do ich rozbudowy.

¹⁷ Na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, 1 stycznia 2018 r. powstało Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, które jest głównym podmiotem odpowiedzialnym za gospodarkę wodną w naszym kraju. Wody Polskie przejęły dotychczasowe należności, zobowiązania, prawa i obowiązki Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz regionalnych zarządów gospodarki wodnej.

¹⁸ Rada Miejska w Szczyrku dopiero we wrześniu 2015 r. uchwaliła *Wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych na terenie miasta Szczyrk na lata 2016–2018*.

¹⁹ *Wieloletni plan rozwoju urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych dla gminy Zakopane* został przyjęty w trybie UZZW dopiero w 2015 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2017 r. w sześciu skontrolowanych gminach mniej niż połowa mieszkańców korzystała z sieci wodociągowej²⁰. W skontrolowanych gminach, w latach 2010–2017, łączna długość czynnej sieci rozdzielczej²¹ zwiększyła się o 20,5% – z 1010,4 km do 1217,8 km (w Polsce długość tej sieci wzrosła w analogicznym okresie o 11,4%). Największy procentowy przyrost czynnej sieci rozdzielczej wystąpił w gminach: Biały Dunajec i Głuchołazy²². Pomimo niskiego poziomu zwodociągowania, w ciągu siedmiu lat, długość sieci wodociągowej w gminie Bukowina Tatrzańska zwiększyła się zaledwie o 0,3%, a w gminie Szczyrk o 2,9%.

Długość sieci
wodociągowej

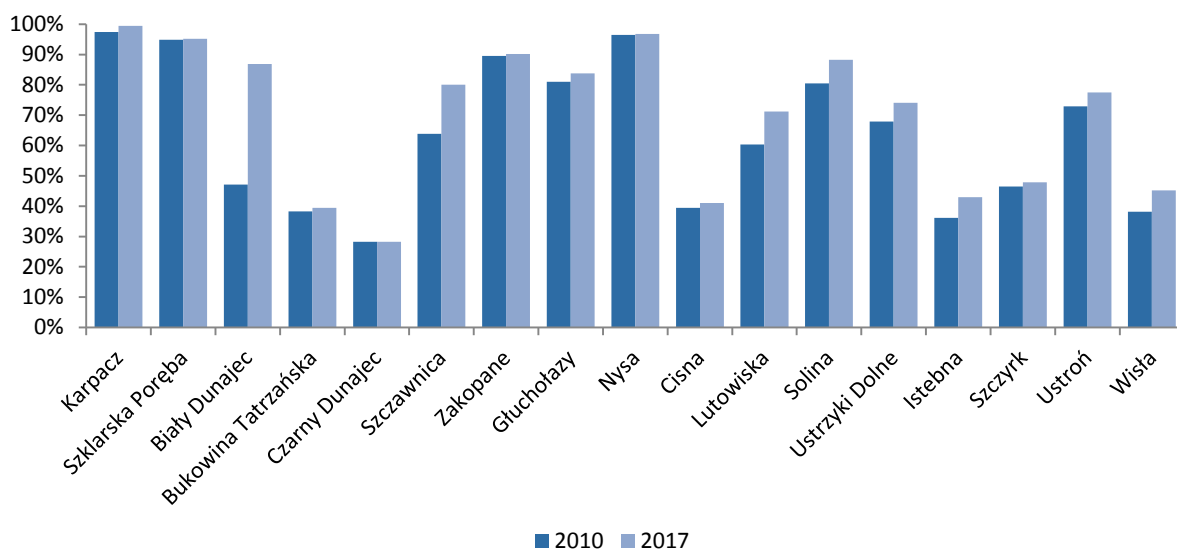
Przykład

W gminie Czarny Dunajec, pomimo słabo rozwiniętej infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (na koniec 2016 r. z ogółu budynków mieszkalnych zaledwie 10,2% podłączonych było do sieci wodociągowej, a do sieci kanalizacyjnej 16,5%), nie wykonano wielu inwestycji wskazanych w dokumentach planistycznych. Długość czynnej sieci rozdzielczej w latach 2010–2017 nie zwiększyła się, a długość sieci kanalizacyjnej zwiększyła się zaledwie o 6,8%.

Wójt gminy wskazał, że ze względu na rozproszoną zabudowę, koszty budowy kanalizacji przekraczają możliwości finansowe gminy.

Wykres nr 1

Odsetek osób korzystających w latach 2010–2017 z sieci wodociągowej w skontrolowanych gminach



Źródło: Dane z kontroli NIK oraz dane przedstawione w Banku Danych Lokalnych, udostępnionym przez Główny Urząd Statystyczny pod adresem: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> [dostęp: 14.11.2018].

²⁰ Bukowina Tatrzańska, Czarny Dunajec, Cisna, Istebna, Szczyrk i Wisła. Zobacz załącznik nr 6.6. Liczba ludności korzystająca w 2017 r. z sieci wodociągowej i instalacji kanalizacyjnej.

²¹ Przewody uliczne służące do rozprowadzania wody do odbiorców za pośrednictwem przyłączy do budynków i innych obiektów.

²² W latach 2010–2017 długość czynnej sieci rozdzielczej w gminie Biały Dunajec zwiększyła się z 3,8 km do 13,8 km, a w gminie Głuchołazy z 103,6 km do 184,7 km. Wzrost długości gminnej sieci w Białym Dunajcu wynikał z dokonania w 2015 r. inwentaryzacji wodociągu Biały Dunajec Górny. Własnością gminy Biały Dunajec były trzy wodociągi: Sierockie, Leszczyny oraz Biały Dunajec Górny, przy czym, w przypadku wodociągu Sierockie, który od 1999 r. był eksploatowany przez gminę, działka wraz ze zbiornikiem i studnią głębinową została przekazana gminie w 2015 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Długość sieci kanalizacyjnej

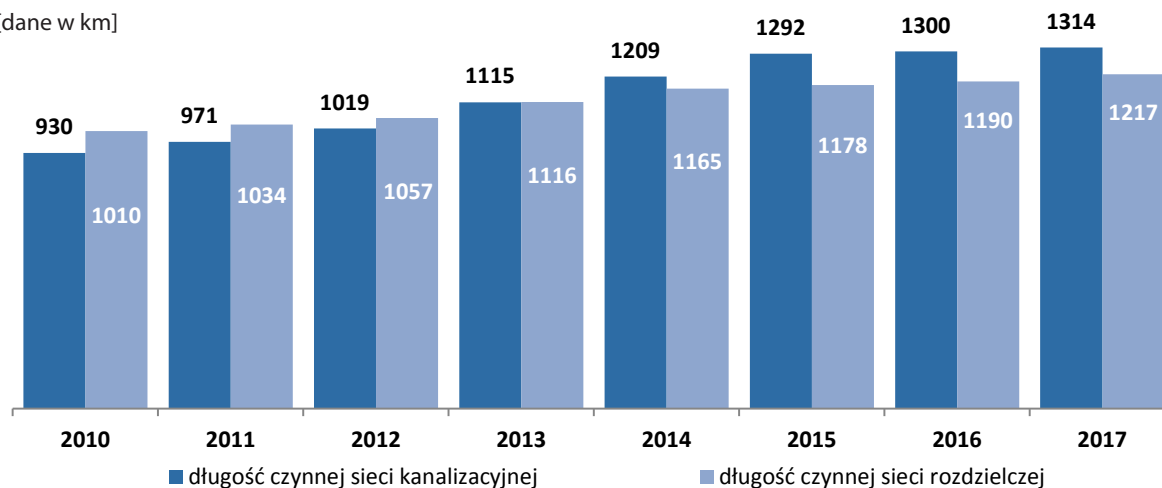
W 2017 r., w pięciu skontrolowanych gminach mniej niż połowa mieszkańców korzystała z instalacji kanalizacyjnej²³. W latach 2010–2017 łączna długość czynnej sieci kanalizacyjnej w skontrolowanych gminach zwiększyła się o 41,2% – z 930,1 km do 1313,7 km (w Polsce długość tej sieci wzrosła w analogicznym okresie o 45,8%)²⁴. Największy procentowy przyrost czynnej sieci kanalizacyjnej wystąpił w gminach: Głuchołazy, Szczawnica, Bukowina Tatrzańska, Szklarska Poręba, Karpacz i Lutowiska²⁵.

Ogromne koszty są jedną z najczęściej wskazywanych przyczyn powolnej rozbudowy sieci zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków. Wynikają one z uwarunkowań terenowych oraz rozproszonej zabudowy, której przyczyną jest między innymi brak planów zagospodarowania przestrzennego²⁶. Rozbudowa tych sieci, choć jest zadaniem własnym gmin, często przekracza ich możliwości finansowe.

Wykres nr 2

Łączna długość czynnej sieci rozdzielczej i kanalizacyjnej w skontrolowanych gminach

[dane w km]



Źródło: Dane z kontroli NIK oraz dane przedstawione w Banku Danych Lokalnych, udostępnionym przez Główny Urząd Statystyczny pod adresem: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> [dostęp: 14.11.2018].

²³ Biały Dunajec, Bukowina Tatrzańska, Czarny Dunajec, Ustrzyki Dolne i Istebna.

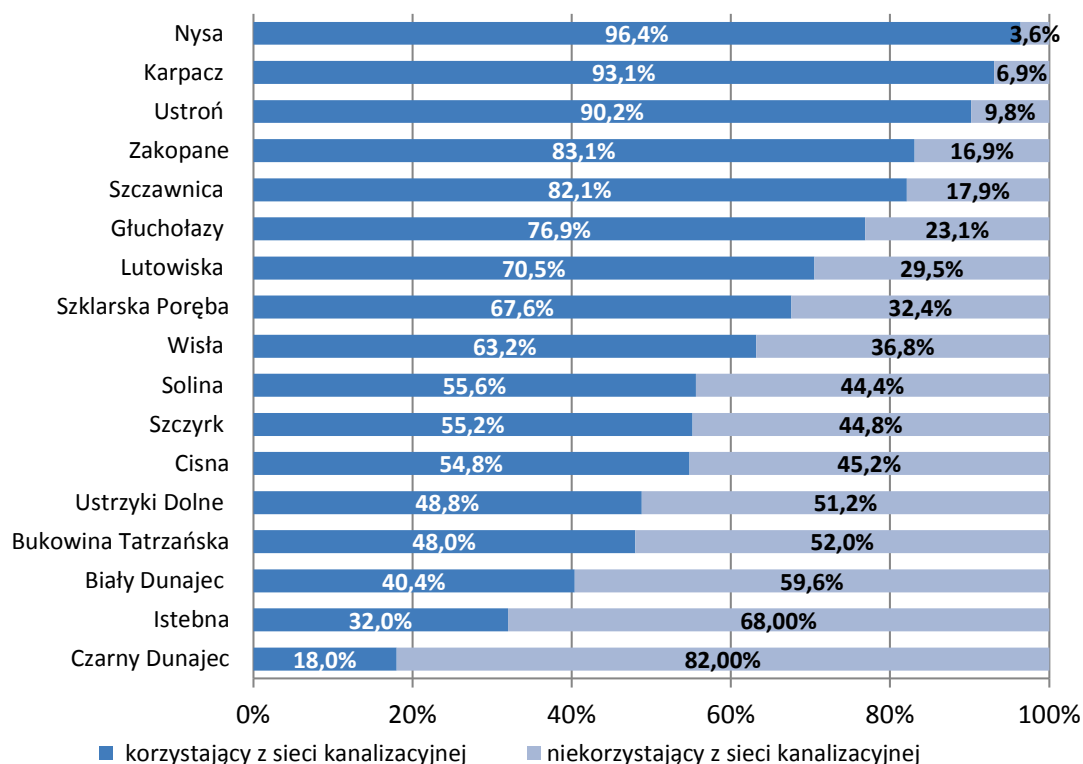
²⁴ System kanałów krytych (podziemnych) odprowadzających ścieki z budynków i innych obiektów do odbiorników lub urządzeń do oczyszczania ścieków.

²⁵ W latach 2010–2017 długość czynnej sieci kanalizacyjnej w gminie: Głuchołazy zwiększyła się z 48 km do 156,7 km, Szczawnicy z 17,9 km do 45,5 km, Bukowinie Tatrzańskiej z 35 km do 67,1 km, Szklarskiej Porębie z 26,6 km do 70,5 km, Karpaczu z 32,4 km do 65,7 km, a w gminie Lutowiska z 9 km do 20,5 km.

²⁶ Budowa sieci kanalizacyjnej powinna być uzasadniona finansowo i technicznie. Dlatego uwarunkowania terenowe często decydują o konieczności budowy studni oraz zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe albo przydomowych oczyszczalni ścieków.

Wykres nr 3

Odsetek osób korzystających w 2017 z sieci kanalizacyjnej w skontrolowanych gminach



Źródło: Dane z kontroli NIK oraz dane przedstawione w Banku Danych Lokalnych, udostępnionym przez Główny Urząd Statystyczny pod adresem: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> [dostęp: 14.11.2018].

5.3. Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i pozwoleń na budowę dużych obiektów turystycznych

5.3.1. Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy

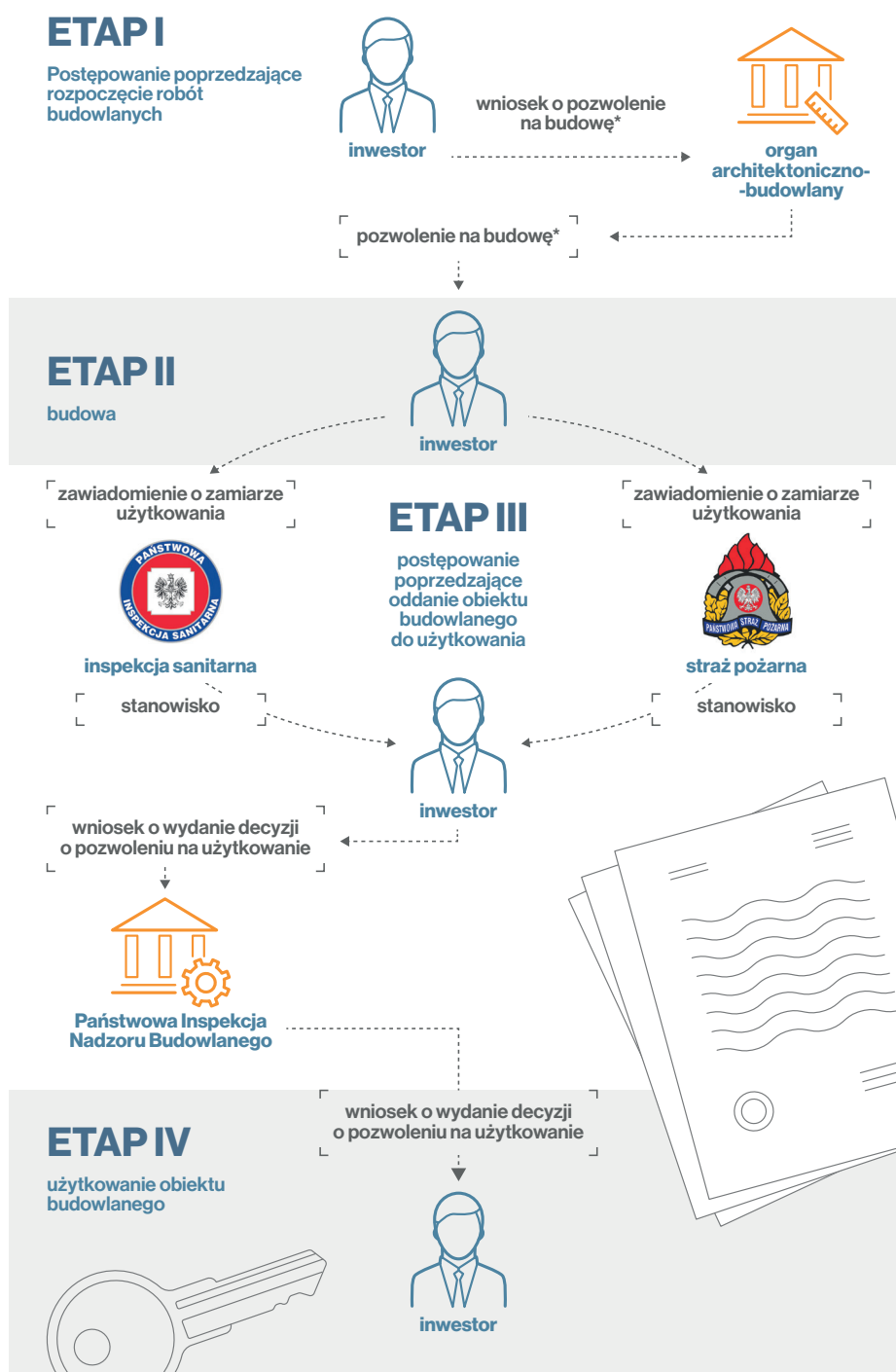
W skontrolowanych gminach, dla obiektów turystycznych, mających powstać na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, warunki zabudowy ustalane były w drodze decyzji organu wykonawczego gminy. Określano w nich, czy zaopatrzenie w wodę ma odbywać się z sieci wodociągowej za zgodą jej administratora bądź studni inwestora oraz czy ścieki mają być odprowadzane do sieci kanalizacyjnej, zbiornika szczelnego, bądź trafiać do przydomowej oczyszczalni. Decyzja ta uzależniana była od aktualnie istniejących możliwości dostarczenia wody i odbioru ścieków. Dla inwestycji, dla których przewidziano podpięcie do istniejących sieci, inwestorzy przedkładali potwierdzenie o możliwości przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, uzyskane od właściwych przedsiębiorców zapewniających dostawę wody i odbiór ścieków. W urzędach dokonywano oceny, czy dana inwestycja wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Dla inwestycji, które wymagały decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji²⁷, wymagano załączenia ich do wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

²⁷ Kryteria dla przedsięwzięć mogących znacząco lub potencjalnie oddziaływać na środowisko określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz. U. z 2016 r. poz. 71.

5.3.2. Pozwolenia na budowę dużych obiektów turystycznych

Starostowie, przed wydaniem pozwolenia na budowę obiektów turystycznych, weryfikowali projekty budowlane w zakresie określonym przepisami prawa, obowiązującymi w czasie rozpatrywania wniosków.

Infografika nr 3
Proces inwestycyjny



W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przed wnioskiem o pozwolenie na budowę, inwestor składa do wójta (burmistrza/prezydenta) wniosek o wydanie warunków zabudowy

Źródło: Opracowanie własne NIK.

We wszystkich skontrolowanych starostwach powiatowych, przed wydaniem pozwolenia na budowę obiektu turystycznego, dokonywano – stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane* – weryfikacji zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy (w przypadku braku miejscowego planu)²⁸. Dokonywano również oceny zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z obowiązującymi przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, jak również sprawdzano kompletność projektu budowlanego i wymagane opinie, pozwolenia, uzgodnienia i sprawdzenia. W przypadku zaliczenia inwestycji do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, inwestycje te były uzgadniane z właściwą Regionalną Dyrekcją Ochrony Środowiska, a decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach dla tych inwestycji były wydawane przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego).

Przykład

Starosta tatrzański, w 13 postępowaniach o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę obiektu turystycznego, pozytywnie zweryfikował zapewnienie dostawy wody, pomimo że warunki przyłączenia do sieci wodociągowej z zapewnieniem dostaw wody wydały spółki wodne, które nie miały pozwoleń wodnoprawnych. Podkreślić należy, że Starosta tatrzański był zarówno organem wydającym decyzje o pozwoleniu na budowę, jak i pozwolenia wodnoprawne. Rzetelna weryfikacja danych, które Starosta znał z urzędu, mogła pozwolić na wykrycie wskazanych nieprawidłowości.

W latach 2010–2017 nie było przypadków niezatwierdzenia przez starostów projektu budowlanego i odmowy udzielenia pozwolenia na budowę z przyczyn związanych z dostarczaniem wody.

Od 28 czerwca 2015 r., w związku z nowelizacją *Prawa budowlanego*, która polegała m.in. na likwidacji obowiązku dołączania do projektu budowlanego oświadczeń właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw wody, odbioru ścieków oraz o warunkach przyłączenia obiektu do sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, organy administracji architektoniczno-budowlanej nie weryfikują możliwości przyłączenia do sieci. Powszechną praktyką jest obecnie wydawanie pozwoleń na budowę budynku bez zaprojektowanych przyłączy, które mogą być wykonane w oparciu o odrębne zgłoszenie.

5.3.3. Wpływ turystyki na ilość i jakość dostarczanej mieszkańcom wody oraz odbieranych od nich ścieków

W skontrolowanych gminach, w ciągu roku znacząco zmieniały się zarówno pobór wody, jak i ilość ścieków odprowadzanych siecią kanalizacyjną. W miesiącach, w których obserwowano wzrost liczby turystów, ilość wody podanej do sieci oraz ilość ścieków odprowadzanych siecią kanalizacyjną wzrastała nawet kilkukrotnie.

W skontrolowanych gminach liczba obiektów hotelowych wzrosła o 8,4%, z 237 w 2010 r. do 257 w 2017 r., w tym liczba hoteli zwiększyła się o 30,9%

Rozwój bazy turystycznej

²⁸ Zobacz załącznik nr 6.3. Liczba złożonych wniosków o pozwolenie na budowę obiektów turystycznych oraz wydanych pozwoleń na budowę w kontrolowanych powiatach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z 94 do 123²⁹. W Polsce, w analogicznych latach liczba obiektów turystycznych zwiększyła się o 48,2%, z 7206 do 10 681, w tym liczba hoteli o 41,4% z 1796 do 2540.

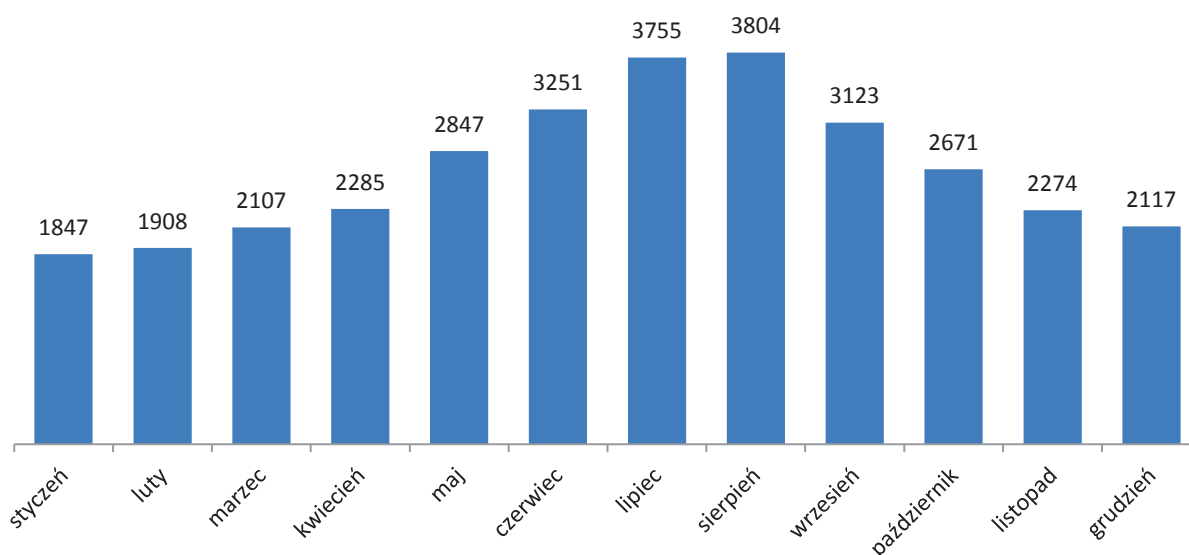
Liczba turystów w Polsce zwiększyła się w latach 2010–2017 o 56,3%, z 20 461,5 tys. do 31 989,3 tys. osób. Odsetek turystów zatrzymujących się w hotelach wzrósł z 57,4% w 2010 r. do 65,4% w 2017 r.³⁰

Najwięcej turystów korzysta w Polsce z bazy noclegowej w miesiącach późnowiosennych i letnich, tj. w okresie od maja do września (52,5% wszystkich turystów w roku).

Wykres nr 4

Liczba turystów w turystycznych obiektach noclegowych w Polsce w 2017 r.

[dane w tys.]



Źródło: Dane przedstawione w Banku Danych Lokalnych, udostępnionym przez Główny Urząd Statystyczny pod adresem: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> [dostęp: 14.11.2018].

W latach 2012–2017 w dziewięciu skontrolowanych gminach pobierano opłatę miejscową za dłuższy niż dobę pobyt osób fizycznych, które przebywały w celach wypoczynkowych, szkoleniowych lub turystycznych³¹. Łączne dochody tych gmin z tytułu opłaty miejscowej w 2017 r. wyniosły 10 232,7 tys. zł i były o 54,1% wyższe niż w 2010 r. (6639,7 tys. zł). W 2017 r. w gminach Karpacz, Solina, Szklarska Poręba i Zakopane największe wpływy z tytułu opłaty miejscowej odnotowano w III kwartale. Były one większe od wpływów uzyskanych w II kwartale o: 118,1% w Karpaczu, 165,5% w Zakopanem i 195,6% w Szklarskiej Porębie. W gminie Solina wpływy z tytułu opłaty miejscowej były w III kwartale 2017 r. wyższe ponad 20-krotnie od wpływów odnotowanych we wcześniejszym

²⁹ Zobacz załącznik nr 6.4. Obiekty hotelowe w kontrolowanych gminach.

³⁰ GUS, Turystyka w 2017 r., Analizy Statystyczne 2018, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/turystyka/turystyka-w-2017-roku,1,15.html> [dostęp: 14.11.2018].

³¹ Zgodnie z danymi z systemu BeSTi@ opłaty miejscowe w tych latach pobierały: Karpacz, Szklarska Poręba, Zakopane, Bukowina Tatrzańska, Lutowiska, Cisna, Solina, Szczyrk i Wisła.

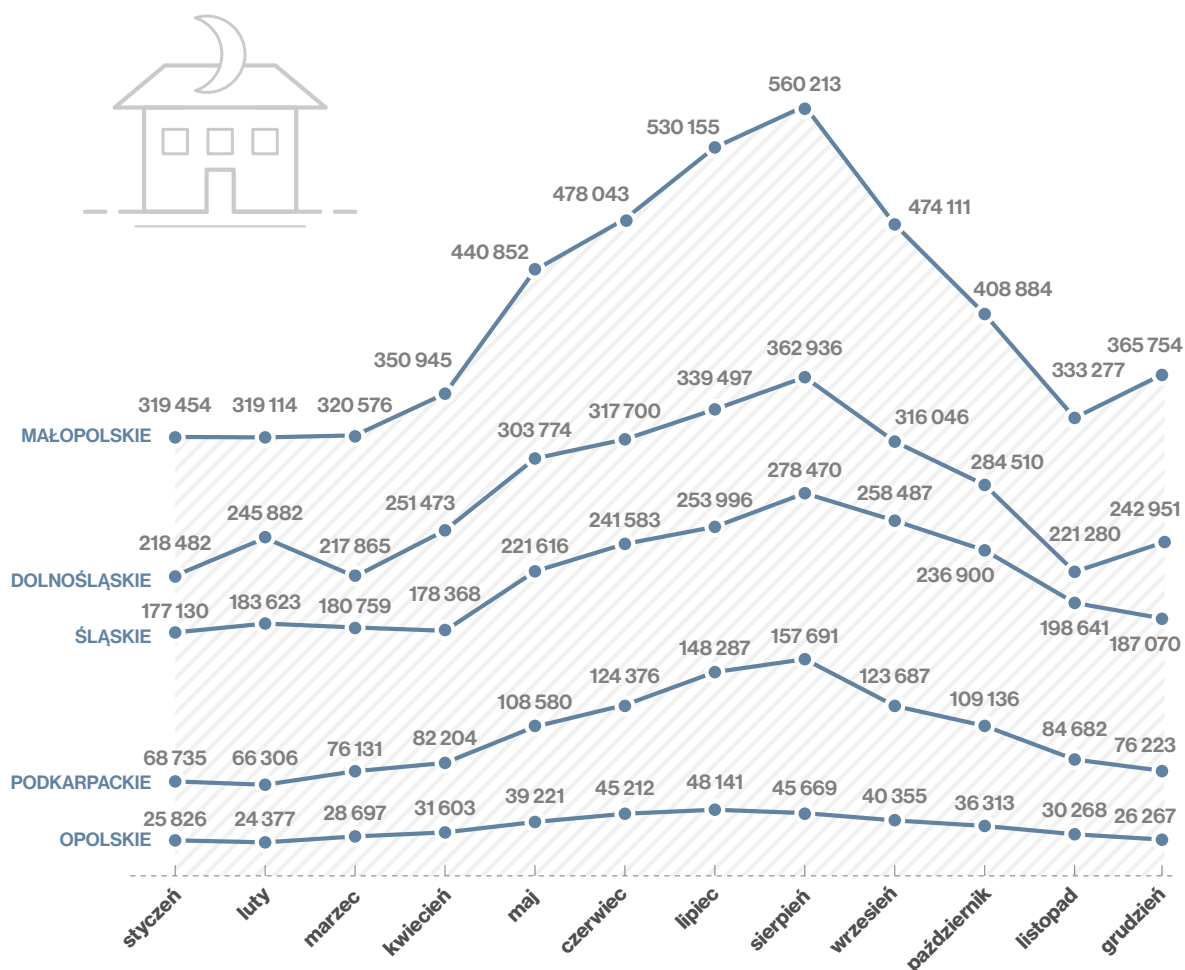
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kwartale. W gminach Bukowina Tatrzańska i Szczyrk wpływy odnotowane z tego tytułu w I kwartale 2017 r. wyniosły odpowiednio 88 301 zł i 170 042 zł. W kolejnym kwartale dochody z opłaty miejscowej znacząco spadły wynosząc odpowiednio: 43 153 zł i 57 445 zł.

Również w województwach właściwych dla skontrolowanych gmin wykorzystanie turystycznych obiektów noclegowych znacząco wzrastało w miesiącach wakacyjnych. W sierpniu 2017 r., w województwie podkarpackim, z turystycznych obiektów noclegowych skorzystało 137% więcej turystów niż w lutym, a w województwach opolskim i małopolskim, odpowiednio o 87,3% i 75,6% więcej. W województwie dolnośląskim, w sierpniu 2017 r. obiekty noclegowe odwiedziło o 66,6% więcej turystów niż w marcu³².

Wykres nr 5

Turyści korzystający w 2017 r. z turystycznych obiektów noclegowych w skontrolowanych województwach



Źródło: Dane przedstawione w Banku Danych Lokalnych, udostępnionym przez Główny Urząd Statystyczny pod adresem: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> [dostęp: 14.11.2018].

Z informacji uzyskanych od Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie wynika, że w okresie wzmożonego ruchu turystycznego ilość ścieków dopływających do oczyszczalni gminnych w Polańczyku zwiększa się trzy-

³² Zobacz załącznik nr 6.5. Liczba turystów korzystająca w 2017 r. z obiektów noclegowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

krotnie, a do oczyszczalni w Solinie o ponad 100% w stosunku do ilości ścieków dopływających w pozostałej części roku. Właściwości tych oczyszczalni pozwalają na ich przyjęcie, a zwiększone ilości ścieków nie powodują przekroczeń warunków pozwoleń wodnoprawnych.

Pobór wody i odprowadzanie ścieków

W skontrolowanych gminach rzeczywista łączna ilość wody podanej do sieci w 2017 r. wynosiła średnio 1 671 086 m³ miesięcznie. Najwięcej wody w 2017 r. do sieci podała gmina Zakopane (9 076 180 m³), najmniej gminy Cisna (37 760 m³) oraz Lutowiska (37 080 m³).

Najmniej wody podawano do sieci w listopadzie (1 545 167 m³) i w kwietniu (1 559 199 m³), a najwięcej w miesiącach wakacyjnych (w sierpniu 1 885 644 m³, a w lipcu 1 787 742 m³). Największe różnice w ilości wody podanej do sieci w poszczególnych miesiącach odnotowano w 2017 r., w gminie Solina (w sierpniu podano o 176,6% więcej wody niż w maju), Cisna (wzrost o 169%) i Szczawnica (wzrost o 91,5%). Tylko w trzech skontrolowanych gminach różnice te wyniosły poniżej 20% (Czarny Dunajec, Zakopane i Ustrzyki Dolne).

Średnia ilość ścieków odprowadzanych co miesiąc siecią kanalizacyjną wynosiła 1 880 981,8 m³, przy czym najwięcej odprowadzała gmina Zakopane (średnio 754 314,2 m³ miesięcznie), a najmniej gmina Lutowiska (3208,5 m³ miesięcznie). Najmniej ścieków odprowadzono w listopadzie i kwietniu 2017 r. Aż w siedmiu gminach ilość odprowadzanych siecią kanalizacyjną ścieków zwiększała się w niektórych miesiącach kilkukrotnie.

Przykład

W okresie od 1 września 2015 r. do 7 czerwca 2016 r., Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej w Szczawnicy prowadził pobór wody z potoku Czarna Woda bez aktualnego pozwolenia wodnoprawnego.

Kontrole oczyszczalni ścieków

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez właściwych WIOŚ, przedsiębiorcy przeprowadzali automonitoringowe analizy jakości ścieków w zakresie wskazanym w pozwoleniu wodnoprawnym. Analiza przedkładanych do WIOŚ wyników tych badań wykazała, że w latach 2010–2017 ilość i jakość odprowadzanych do środowiska ścieków oczyszczonych nie zmieniła się znacząco i spełniała warunki określone w pozwoleniu. W większości przypadków nie było widać różnic pomiędzy sezonem letnim i zimowym.

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu zaznaczył jednak, że oczyszczalnia ścieków w Szklarskiej Porębie nie jest przystosowana do podwyższonego usuwania biogenów, tym samym, w okresie wzmożonego ruchu turystycznego może występować pogorszenie jakości odprowadzanych ścieków, ponieważ zwiększony napływ ścieków o dużym ładunku zanieczyszczeń zaburza proces ich oczyszczania i wynosi osad z osadnika wtórnego do odbiornika. Analiza przedkładanych do WIOŚ wyników pomiarów ilości i jakości ścieków nie spełniała warunków dopuszczalnych, określonych w obowiązującym pozwoleniu wodnoprawnym w zakresie stężeń azotu ogólnego i fosforu ogólnego. Potwierdza to przeprowadzona tam w sierpniu 2018 r. kontrola (na zlecenie NIK). Pobrane średniodobowe próby jakości ścieków surowych i oczyszczonych wykazały niedotrzymy-

wanie warunków jakości odprowadzanych ścieków dla stężeń azotu i fosforu ogólnego. Ponieważ funkcjonująca w Szklarskiej Porębie instalacja do oczyszczania ścieków nie jest przystosowana do zapewnienia, wymaganej pozwoleniem wodnoprawnym, redukcji związków biogenych, Spółka zarządzająca oczyszczalnią podjęła decyzję o jej modernizacji.

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu wskazał także, że otrzymuje liczne sygnały o zanieczyszczaniu potoku Łomnicy niedostatecznie oczyszczonymi ściekami komunalnymi, odprowadzanymi z oczyszczalni ścieków w Mysłakowicach. Kontrole WIOŚ wykazały, że do tych oczyszczalni okresowo (głównie w okresach wakacji, ferii i dni wolnych od pracy) dopływa zwiększona ilość ścieków np. z Karpacza, co jest związane głównie ze wzmożonym ruchem turystycznym. Powoduje to przeciążenia hydrauliczne oczyszczalni, wymywanie osadu z osadnika wtórnego i odprowadzanie do potoku Łomnica ścieków niedostatecznie oczyszczonych. Potwierdziła to przeprowadzona w sierpniu 2018 r. kontrola. Pobrane do badań laboratoryjnych średniodobowe próby jakości ścieków surowych i oczyszczonych wykazały niedotrzymywanie warunków jakości odprowadzanych ścieków dla wszystkich badanych wskaźników zanieczyszczeń.

Również Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Rzeszowie oświadczył, że w jego ocenie rozbudowa infrastruktury turystycznej może prowadzić do zwiększenia emisji ścieków komunalnych do wód powierzchniowych, a tym samym do zwiększenia ładunków zanieczyszczeń organicznych oraz związków azotu i fosforu wprowadzanych do wód.

Z kolei Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Katowicach wskazał, że systematyczny nadzór nad wpływem obiektów turystycznych na jakość wód utrudnia zbyt mała ilość etatów inspektorów i związana z tym niewielka częstotliwość kontroli terenowych podmiotów mających wpływ na stan środowiska w gminach turystycznych.

5.4. Monitoring i kontrola sposobu poboru wody i odprowadzania ścieków

5.4.1. Monitoring poboru wody i odprowadzania ścieków

Badania prowadzone w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska, polegające na monitoringu jednolitych części wód, choć niejednokrotnie wykazują zły stan wód, głównie ze względu na słaby lub umiarkowany potencjał ekologiczny oraz stan chemiczny lub stan ekologiczny poniżej dobrego, zasadniczo nie pozwalają na ocenę wpływu infrastruktury turystycznej na jakość wód³³.

Monitoring wód

³³ Prowadzony w punkcie reprezentatywnym monitoring odzwierciedla skumulowane oddziaływanie na wody wszystkich występujących na obszarze jednolitej części wód presji i na podstawie jego wyników nie jest możliwe wydzielenie i ocena oddziaływania poszczególnych rodzajów presji (np. obiektów turystycznych), o ile ścieki powstające w wyniku ich działalności odprowadzane są bezpośrednio do rzeki. W sytuacji odprowadzania z tych obiektów ścieków do kanalizacji miejskiej, na podstawie monitoringu można próbować określić wpływ oczyszczalni na wody (pod warunkiem, że jest to zasadniczy element presji w tej jednolitej części wody), a nie wpływ poszczególnych obiektów podłączonych do sieci kanalizacyjnej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Stosownie do obowiązujących w latach 2010–2017 programów Państwowego Monitoringu Środowiska, właściwe Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska prowadziły badania dotyczące programu monitoringu diagnostycznego i operacyjnego, mające na celu ocenę stanu jednolitej części wód.

Oprócz monitoringu diagnostycznego i operacyjnego, w obrębie JCWP prowadzono monitoring obszarów chronionych, przeznaczonych do poboru wody na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia w kontrolowanych gminach. Wyniki przeprowadzonych ocen wykazały, że woda spełniała wymogi określone dla chronionych obszarów JCWP, przeznaczonych do poboru wody na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia³⁴.

Kontrola ilości i jakości wody oraz odprowadzanych ścieków

Bieżącą kontrolą ilości wody pobieranej z sieci wodociągowej, jak również ilości i jakości odprowadzanych ścieków bytowych, komunalnych i przemysłowych wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych zajmowały się PWiK³⁵.

Pobór wody w skontrolowanych gminach monitorowany był przez przepływomierze, znajdujące się na ujęciach wody oraz u odbiorców wody. W przypadku braku urządzeń pomiarowych takie dane ustalano na podstawie przeciętnych norm zużycia wody³⁶.

Ilość ścieków odprowadzanych do kanalizacji przez użytkowników sieci ustalana była na podstawie zamontowanych wodomierzy lub zgodnie z przeciętnymi normami zużycia wody. W niektórych oczyszczalniach (np. w Szczawnicy) zamontowany był przepływomierz służący do pomiaru odprowadzanych ścieków z oczyszczalni do rzek.

Dobra praktyka

Podhalańskie Przedsiębiorstwo Komunalne sp. z o.o. stosowało oprogramowanie do rozliczeń należności za usługi odprowadzania ścieków, umożliwiające dokonywanie analiz porównawczych ilości odprowadzanych ścieków przez odbiorców usług w różnych okresach rozliczeniowych. W przypadku stwierdzenia odchyleń sugerujących nieprawidłowości co do ilości odprowadzanych ścieków przez odbiorcę usług, Przedsiębiorstwo przeprowadzało kontrolę.

³⁴ W poszczególnych latach stwierdzano sporadyczne przekroczenia niektórych wskaźników. Przykładowo: w 2016 r. w punkcie pomiarowym Zbiornik Wisła Czarne stwierdzono przekroczenie wskaźnika mangan, a w punkcie Żylica (Szczyrk Górny) wskaźnika węglowodoru ropopochodne.

³⁵ W gminach, w których nie działało przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne jako odrębna jednostka zadania te realizowali pracownicy urzędów gmin.

³⁶ Normy te określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody, Dz. U. Nr 8, poz. 70.

Zdjęcie nr 1
Hala pomp



Źródło: stock.adobe.com/pl/.

Prowadzone na zlecenie Urzędu Miasta Zakopane badania jakości wód powierzchniowych na obszarze całej aglomeracji wykazały wpływ zmian natężenia ruchu turystycznego w Zakopanem na stan czystości środowiska wodnego. Według wyników badań największe wartości BZT5 (biochemiczne zapotrzebowanie tlenu) i N-NH₄ (zawartość azotu amonowego w wodzie) oraz bakterie coli typu kałowego stwierdzano w kolejnych latach, głównie w lutym, sierpniu i październiku.

5.4.2. Kontrola gromadzenia nieczystości ciekłych

W czterech z 17 skontrolowanych urzędów gmin nie prowadzono ewidencji zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe oraz przydomowych oczyszczalni ścieków lub prowadzono je nierzetelnie. Trzy z nich przekazywały do Głównego Urzędu Statystycznego inne dane o liczbie zbiorników bezodpływowych, niż wynikające z prowadzonej w Urzędzie ewidencji.

Ewidencja zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków

Spoczywający na wójtach, burmistrzach i prezydentach miast obowiązek sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów art. 9u ust. 1 UPGC wymaga między innymi ustalenia nieruchomości niepodpiętych do istniejących sieci kanalizacyjnej. Zaznaczyć należy, że gminy powinny rzetelnie prowadzić ewidencję zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, nie tylko dla celów kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz częstotliwości sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych, ale także w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej.

W części skontrolowanych gmin zastrzeżenia budzi sposób prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe oraz przydomowych oczyszczalni, a także rzetelność zawartych w nich danych. Przykładowo w Urzędzie Miejskim w Szklarskiej Porębie tworząc ewidencję

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

uznano, że każda nieruchomość, która nie została podpięta do miejskiej sieci kanalizacyjnej, ma zbiornik bezodpływowy. Sporządzając ewidencję nie wzywano właścicieli tych nieruchomości do udokumentowania sposobu zbierania nieczystości ciekłych. Przyjęty sposób działania nie gwarantuje, że wpisane do ewidencji nieruchomości rzeczywiście były wyposażone w zbiornik bezodpływowy lub przydomową oczyszczalnię. Potwierdza to także kontrola nieruchomości wpisanej do ewidencji, przeprowadzona w kwietniu 2017 r. przez pracownika urzędu, która ujawniła nieruchomość, która nie miała zbiornika bezodpływowego na nieczystości ciekłe i odprowadzała je niezgodnie z prawem.

Przykład

Urząd Gminy Solina rozpoczął prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe oraz przydomowych oczyszczalni ścieków dopiero w 2014 r. Przeprowadzona przez urząd w 2017 r. weryfikacja ewidencji wykazała nieaktualność zawartych w ewidencji danych. Urząd nie miał pełnej wiedzy o sposobie odprowadzania ścieków z nieruchomości, także z obiektów turystycznych, a więc nieruchomości, w których nie było osób zameldowanych na stałe.

Zdjęcie nr 2
Pojazd asenizacyjny



Źródło: stock.adobe.com/pl/.

Przykład

Urząd Gminy Bukowina Tatrzańska w sprawozdaniu SG-01 „Statystyka gminy – gospodarka mieszkaniowa i komunalna” za 2017 r. wykazał 540 zbiorników bezodpływowych oraz 26 przydomowych oczyszczalni ścieków. Według prowadzonej w Urzędzie ewidencji, na dzień 31 grudnia 2017 r. zgłoszonych było 1876 zbiorników bezodpływowych i 29 przydomowych oczyszczalni.

Brak rzetelnych danych dotyczących nieruchomości, które mają zbiorniki bezodpływowe na nieczystości ciekłe oraz przydomowe oczyszczalnie, uniemożliwiało prawidłowe planowanie kontroli ich funkcjonowania.

Planowanie kontroli zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków

Przykład

Urząd Gminy Biały Dunajec wzywał do przedstawiania umów i faktur za wykonywanie usługi wywozu nieczystości ciekłych jedynie właściciele nieruchomości zlokalizowanych na terenach wyposażonych w zbiorczą kanalizację sanitarną. Uzyskiwano w ten sposób informacje o przyczynach niepodłączenia do kanalizacji zbiorczej nieruchomości, które mają taką możliwość. Po weryfikacji wysyłano wezwania do podpięcia. W 2017 r wezwania takie otrzymało mniej niż 10% właściciele nieruchomości, w których były zbiorniki bezodpływowe. Mieszkańcy, którzy otrzymali wezwania wyrazili chęć podłączenia się do sieci kanalizacji sanitarnej. W latach 2010–2017 w urzędzie prowadzono jedno postępowanie administracyjne, w celu wyegzekwowania obowiązku przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej.

W Szczyrku kontrole zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe prowadzone były tylko w przypadku otrzymania skargi. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 106 kontroli zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe, stwierdzając nieprawidłowości aż w 103 przypadkach.

Gminy, które prowadziły rzetelnie ewidencje zbiorników bezodpływowych, typowały do kontroli podmioty na podstawie analiz wykazów przedstawianych przez podmioty, które miały zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych oraz rachunków przedstawianych przez mieszkańców na wezwanie urzędu. Jeżeli nieruchomość była przyłączona do sieci wodociągowej, porównywano ilość odebranych ścieków z ilością zużytej wody. Jednym z kryteriów wykorzystywanym do typowania nieruchomości do kontroli była częstotliwość opróżniania zbiorników na nieczystości ciekłe, przy czym w jednej z kontrolowanych gmin (Biały Dunajec), pomimo obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 3 UPG, w regulaminie utrzymania czystości i porządku nie określono częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych.

Dobra praktyka

Każdego roku, w lutym, kwietniu, sierpniu i październiku uprawniona jednostka badawcza prowadziła badania jakości wód powierzchniowych na zlecenie Urzędu Miasta Zakopane na obszarze całej aglomeracji. Badania dotyczyły parametrów fizykochemicznych i bakteriologicznych. Ustalano w ten sposób miejsca najintensywniej zanieczyszczane ściekami bytowymi, co wykorzystywano do planowania kontroli.

W większości skontrolowanych gmin liczba przeprowadzanych kontroli zbiorników bezodpływowych była niewystarczająca dla zapewnienia rzetelnego nadzoru nad gromadzeniem i wywozem nieczystości ciekłych.

Prowadzenie kontroli zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków

W 2017 r., w trzech skontrolowanych gminach nie przeprowadzono żadnej kontroli nieruchomości, która miała zbiornik bezodpływowy³⁷, a w pięciu

³⁷ Karpacz, Solina i Istebna.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

gminach kontrolą objęto mniej niż 2% nieruchomości³⁸. W gminie Istebna, w latach 2010–2017 nie przeprowadzono żadnej takiej kontroli, pomimo że w gminie funkcjonowało 2100 takich zbiorników³⁹.

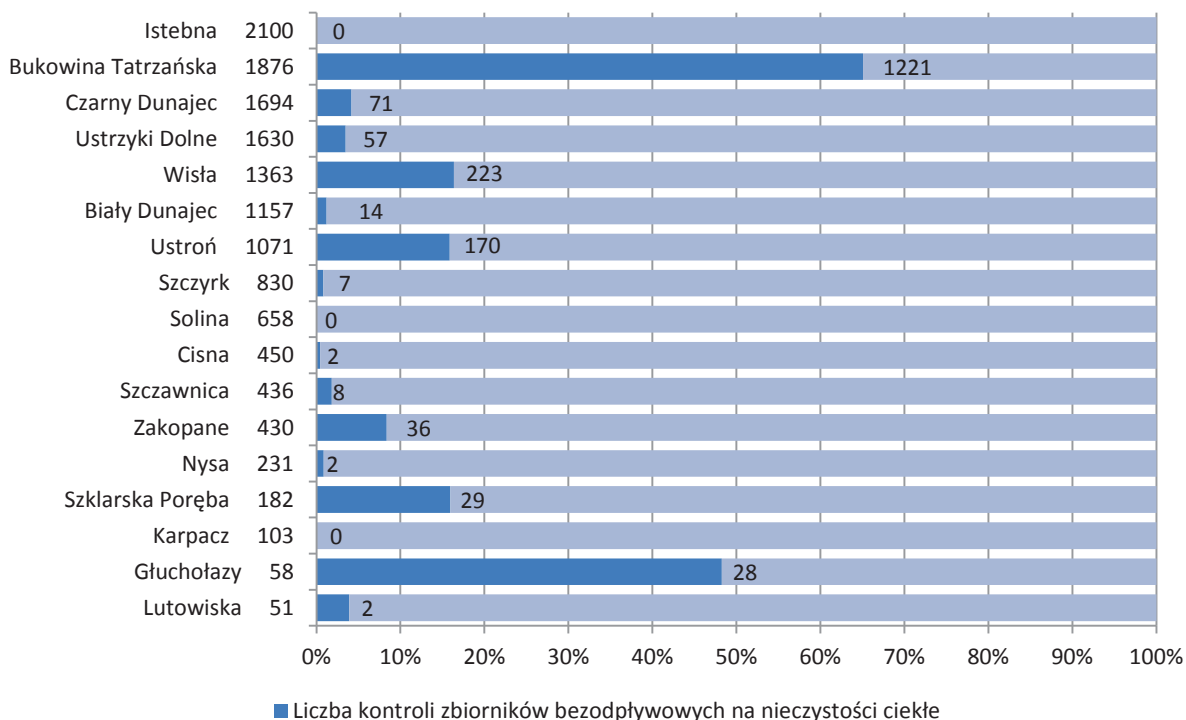
W gminie Ustrzyki Dolne, pomimo że w latach 2010–2017 liczba przydomowych oczyszczalni zwiększyła się z 8 do 154, przeprowadzono tylko jedną taką kontrolę. W gminie Istebna, która w 2017 r. posiadała 193 nieruchomości wyposażone w przydomowe oczyszczalnie, w latach 2010–2017 nie skontrolowano ani jednej z nich⁴⁰. Wójt gminy Istebna wskazał, że przyczyną nieprzewodzenia powyższych kontroli był nadmiar zadań pracowników urzędu. W jego opinii *wyznaczenie pracowników do prowadzenia takich kontroli miałoby negatywny wpływ na realizację inwestycji oraz pozyskiwanie środków zewnętrznych*.

Przykład

Wójt Gminy Cisna, wyjaśniając powody niewielkiej liczby prowadzonych kontroli zbiorników bezodpływowych stwierdziła, że są one bezskuteczne i nie przynoszą pożądanego efektów, a prowadzenie kontroli przez pracowników jest tylko stratą czasu. Wskazała również, że o braku kontroli zdecydowały również odmowy uczestnictwa ze strony pracowników, którzy prowadząc je są często obrażani przez właścicieli nieruchomości i wyrzucani z posesji.

Wykres nr 6

Liczba kontroli zbiorników bezodpływowych przeprowadzona w 2017 r. w skontrolowanych gminach



Źródło: Dane z kontroli NIK.

³⁸ Szczawnica, Biały Dunajec, Nysa, Cisna i Szczyrk.

³⁹ Według danych za 2017 r.

⁴⁰ Zobacz załącznik nr 6.8. Liczba przeprowadzonych w 2017 r. kontroli zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

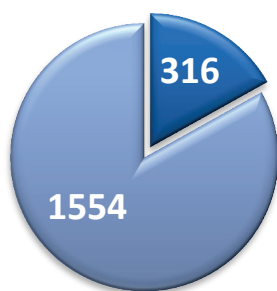
Prowadzenie kontroli obowiązujących wójtów, burmistrzów i prezydentów miast pozwala na ustalenie właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów na opróżnianie zbiorników bezodpływowych. Podkreślić należy, że w przypadku, gdy właściciel nieruchomości nie zawrze takiej umowy, obowiązek opróżniania zbiorników bezodpływowych ciąży, stosownie do art. 6 ust. 6 UPG, na gminie.

W trakcie prowadzonych kontroli weryfikowano techniczną możliwość podłączenia nieruchomości do kanalizacji sanitarnej, analizowano umowy na wywóz nieczystości ciekłych oraz rachunki potwierdzające wywóz nieczystości ciekłych i osadu z przydomowych oczyszczalni. Sprawdzano także rejon wokół zbiornika bezodpływowego na nieczystości ciekłe pod kątem ewentualnych wycieków i przelewów. Niektóre gminy (np. Szczyrk, Ustrzyki Dolne, czy Nysa) zawiadamiały, w przypadku wątpliwości co do szczelności zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe, właściwego powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w celu zbadania stanu technicznego zbiorników. W żadnej z kontrolowanych gmin, w trakcie prowadzonych kontroli nie korzystano z wynikającego z art. 379 ust. 3 pkt 1 POŚ uprawnienia do prowadzenia kontroli z udziałem rzeczoznawców.

Dobra praktyka

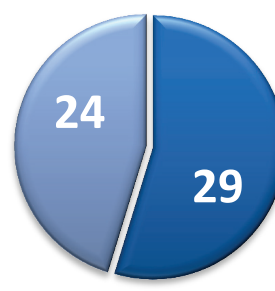
Pracownicy Urzędu Miejskiego w Szklarskiej Porębie w przypadku podejrzenia nielegalnego zrzutu ścieków wykonywali tzw. „zadymianie” sieci kanalizacyjnej, w celu ustalenia ewentualnych jej nieszczelności⁴¹.

Wykres nr 7
Kontrole zbiorników bezodpływowych⁴²



- liczba kontroli w których nie stwierdzono nieprawidłowości
- liczba kontroli w których stwierdzono nieprawidłowości

Wykres nr 8
Kontrole przydomowych oczyszczalni



- liczba kontroli w których nie stwierdzono nieprawidłowości
- liczba kontroli w których stwierdzono nieprawidłowości

Źródło: Dane z kontroli NIK oraz dane przedstawione w Banku Danych Lokalnych, udostępnionym przez Główny Urząd Statystyczny pod adresem: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> [dostęp: 14.11.2018].

⁴¹ Za pomocą generatora dymu gęsty dym był wtłaczany w rury kanalizacyjne pod małym ciśnieniem, który rozchodził się po całej instalacji kanalizacyjnej, wychodząc na zewnątrz przez wszelkie nieszczelności.

⁴² Przeprowadzone w 2017 r. w gminach objętych kontrolą NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Stwierdzone nieprawidłowości i zalecenia kontroli zbiorników bezodpływowych

Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości polegały na:

- braku umowy z uprawnionym podmiotem na wywóz nieczystości ciekłych,
- niedokumentowaniu sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych,
- opróżnianiu zbiorników bez zachowania wymaganej częstotliwości,
- zamontowaniu odpływów odprowadzających nieczystości do potoku lub rowu.

W wyniku przeprowadzonych kontroli właścicielom nieruchomości wydawano zalecenia dotyczące: konieczności uszczelnienia zbiornika bezodpływowego, wykonania przyłącza do kanalizacji sanitarnej, czy oczyszczenia separatora tłuszczu przydomowej oczyszczalni ścieków. W przypadku kontroli sprawdzającej weryfikowano wykonanie nałożonych obowiązków⁴³.

Przykład

W latach 2010–2017 strażnicy miejscy w Szczawnicy ujawnili 41 przypadków wycieków nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych.

Dokumentowanie kontroli

W czterech gminach⁴⁴, pracownicy urzędów gmin lub upoważnieni funkcjonariusze Straży Miejskiej nie dokumentowali należycie prowadzonych kontroli bezodpływowych zbiorników na nieczystości ciekłe i przydomowych oczyszczalni ścieków, deprecjonując wartość ustaleń, będących dowodem w ewentualnych postępowaniach administracyjnych lub karnych.

Stosownie do art. 9u ust. 2 UPCG w związku z art. 380 POŚ, począwszy od 1 stycznia 2012 r.⁴⁵, kontrolujący sporządza protokół z czynności kontrolnych i jeden egzemplarz doręcza kierownikowi kontrolowanego podmiotu lub kontrolowanej osobie fizycznej. Protokół powinien być podpisany przez kontrolującego oraz kierownika kontrolowanego podmiotu lub kontrolowaną osobę fizyczną, którzy mogą wnieść do protokołu zastrzeżenia i uwagi wraz z ich uzasadnieniem.

Nieprawidłowe udokumentowanie kontroli, w trakcie których stwierdzono wykroczenie polegające na nieprawidłowym gromadzeniu nieczystości ciekłych, może stanowić podstawę do zwrócenia przez sąd wniosku, w związku z niespełnieniem wymogów formalnych.

Obowiązki informacyjne

W trzech gminach organ wykonawczy gminy nie informował mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.

Obowiązek informowania mieszkańców o jakości wody faktycznie im dostarczanej wynika z przepisu art. 12 ust. 5 UZZW. W tym celu wójt

⁴³ Nie wszystkie gminy prowadziły kontrole sprawdzające w każdym przypadku skierowania zaleceń pokontrolnych. Przykładowo Burmistrz Miasta Wisła wskazał, że na terenie gminy jest 1367 zbiorników bezodpływowych i ich kontrola jest bardzo czasochłonna. Dlatego dopiero po skontrolowaniu wszystkich zbiorników, będą prowadzone kontrole sprawdzające. Zaznaczył, że jednostkowo realizowane są kontrole powtórne na tych nieruchomościach, na których, zgodnie z pozyskaną przez nas informacją, w sposób świadomy i uporczywy nieprzestrzegane są zapisy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie Wisła.

⁴⁴ Głuchołazy, Karpacz, Cisna oraz Szklarska Poręba, w której spośród 82 przeprowadzonych w latach 2010–2017 kontroli zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, w 77 nie sporządzono protokołów.

⁴⁵ Artykuł 9u został dodany przez art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897.

(burmistrz, prezydent miasta) powinien zobowiązać przedsiębiorstwo wodociągowe, w wydanym zezwoleniu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, do przekazywania mu niezbędnych informacji.

Zgodnie z § 23 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi⁴⁶, konsumenci uzyskują informacje o jakości wody zgodnie z przepisami o dostępie do informacji publicznej lub z komunikatów umieszczanych na stronie internetowej urzędu gminy oraz na stronie internetowej podmiotu, o którym mowa w § 5 i § 6 rozporządzenia w sprawie jakości wody, jeżeli taka strona jest prowadzona.

Informacja o jakości wody powinna zawierać:

- dane o przekroczeniach dopuszczalnych wartości parametrów jakości wody oraz związanych z nimi zagrożeniach zdrowotnych,
- dane o pogorszeniu jakości wody pod względem organoleptycznym,
- informacje o możliwości poprawy jakości wody przy użyciu środków dostępnych dla konsumentów,
- informacje o planowanych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przedsięwzięciach naprawczych i harmonogramach ich realizacji,
- informacje o udzielonych zgodach na odstępstwo od dopuszczalnych parametrów,
- zalecenia mające na celu minimalizację zagrożenia dla zdrowia ludzkiego.

Kontrola NIK wykazała, że Burmistrz Nysy, Burmistrz Miasta i Gminy Szczawnica oraz Wójt Gminy Istebna⁴⁷ nie informowali mieszkańców o jakości wody, pomimo iż właściwi powiatowi inspektorzy sanitarni wydawali komunikaty o nieprzydatności wody do spożycia przez ludzi na obszarach należących do tych gmin.

W ramach bieżącego nadzoru sanitarnego prowadzonego przez właściwych PPIS stwierdzono przypadki okresowego pogorszenia jakości wody⁴⁸, w tym przypadki wykrycia bakterii z grupy coli⁴⁹. Dotyczyły one głównie

Kontrole państwowych
powiatowych
inspektorów sanitarnych

⁴⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1989, dalej: rozporządzenie w sprawie jakości wody. Rozporządzenie utraciło moc z dniem 11 stycznia 2018 r. Obecnie przedmiotowa materia uregulowana jest w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, Dz. U. 2017 r. poz. 2294.

⁴⁷ W BIP gminy Istebna od czerwca 2016 r. do końca okresu objętego kontrolą nie zamieszczano wyników badań jakości wody przeznaczonej do spożycia.

⁴⁸ Przykładowo: w latach 2010–2017 na terenie gminy Istebna, PPIS, w związku z przekroczeniem podstawowych parametrów mikrobiologicznych wydał siedem decyzji unieruchamiających wodociągi lub indywidualne ujęcie wody. W 2016 r. z 11 ujęć wody użytkowanych przez gminę Solina, okresowe pogorszenie jakości występowało w czterech punktach poboru (Polańczyk, Solina Osiedle, Bukowiec i Werlas). Na podstawie pobranych próbek stwierdzono przekroczenie parametru organoleptycznego, mętność oraz zanieczyszczenia mikrobiologiczne. PPIS w Nysie w okresie objętym kontrolą stwierdzając okresowe zanieczyszczenia wody (zarówno bakteriologiczne, jak i fizykochemiczne) przeznaczonej do spożycia wydał 20 decyzji unieruchamiających wodociągi.

⁴⁹ Przykładowo: w 2013 r. PPIS w Bielsku-Białej stwierdzając bakterie z grupy coli w próbce pobranej z indywidualnego ujęcia wody obiektu turystycznego, wydał decyzję nakazującą unieruchomienie ujęcia wraz z instalacją. W 2017 r. zwiększona zawartość bakterii coli została stwierdzona w sieciach wodociągowych wykorzystywanych do dostarczania wody mieszkańcom gminy Lutowska. Bakterie z grupy coli zostały wykryte również w małych lokalnych wodociągach funkcjonujących na terenie gminy Głuchołazy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

małych, lokalnych wodociągów. Wśród przyczyn mających wpływ na zanieczyszczenia PPIS wskazywali:

- słabo rozwiniętą lub brak sieci kanalizacyjnej,
- nieprawidłowości na stacji uzdatniania wody (np. zbyt niskie dawki środka dezynfekcyjnego),
- nieszczelności i częste awarie sieci wodociągowych,
- nielegalne i niekontrolowane zrzuty ścieków do wód powierzchniowych,
- spływy powierzchniowe (głównie rolnicze),
- prace remontowo-budowlane sieci wodociągowych i stacji uzdatniania wód.

W większości gmin, prowadzone przez PPIS badania i kontrole nie dotyczyły wpływu ruchu turystycznego na jakość wody pitnej. Jedynie PPIS w Zakopanem wskazał, że w okresie wzmożonego ruchu turystycznego nieszczelne szamba w nieskanalizowanej miejscowości Gliczarów Górny – Stołowe wyraźnie wpływają na pogorszenie jakości wody przeznaczonej do spożycia z wodociągu z ujęciem na potoku Skupniów. Ujęcie powierzchniowe tego wodociągu znajduje się u podnóża góry, na której zlokalizowana jest miejscowość Stołowe i zaopatruje część mieszkańców w Białym Dunajcu. PPIS w Zakopanem, w okresie od lipca 2014 r. do 31 grudnia 2017 r. stwierdził łącznie 20 przypadków przekroczenia parametrów jakości wody na terenie gminy Biały Dunajec (z czego cztery dotyczyły gminnych wodociągów). Również PPIS w Nowym Targu wskazał, że zła gospodarka ściekowa, zwłaszcza nieszczelne szamba, są częstą przyczyną pogorszenia się jakości ujmowanej wody podczas intensywnych opadów deszczu. Zauważył również, że wiele obiektów z terenu powiatu nowotarskiego zasilanych jest w wodę z nielegalnych wodociągów, co powoduje problemy z prowadzeniem postępowania administracyjnego w przypadku złej jakości wody.

Przykład

W 2016 r. woda ujmowana z powierzchniowego ujęcia w Polańczyku nie była zdatna od spożycia przez ludzi w okresach: od 5 do 10 lutego (przekroczenie parametru organoleptycznego, mętność oraz zanieczyszczenia mikrobiologiczne) i od 18 do 28 listopada (zanieczyszczenia mikrobiologiczne), a w okresach od 11 lipca do 26 lipca i od 29 listopada do 20 grudnia była warunkowo dopuszczona do spożycia (ze względu na parametr organoleptyczny, mętność i barwę). Przyczyną pogorszenia stanu wody były gwałtowne zjawiska atmosferyczne.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było ustalenie, czy właściwe organy podejmują działania zmierzające do zrównoważonego rozwoju bazy turystycznej oraz zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków.

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy w dokumentach planistycznych gminy uwzględniono potrzeby rozbudowy sieci wodno-kanalizacyjnej adekwatne do rozwoju infrastruktury turystycznej?
2. Czy wydając decyzje o warunkach zabudowy oraz pozwolenia na budowę dużych obiektów turystycznych właściwe organy prawidłowo i rzetelnie realizowały zadania w zakresie ustalania i weryfikacji poboru wody i odprowadzania ścieków?
3. Czy gminy prawidłowo i rzetelnie monitorują i kontrolują sposób poboru wody i odprowadzania ścieków przez obiekty turystyczne oraz jego wpływ na gospodarowanie zasobem wody?

Kontrolę przeprowadzono w pięciu województwach atrakcyjnych turystycznie, tj.: dolnośląskim, małopolskim, opolskim, podkarpackim i śląskim. Kontrolą objęto 25 jednostki (osiem starostw i 17 gmin). Delegatury w Katowicach, Opolu i Rzeszowie przeprowadziły po sześć kontroli jednostkowych: dwie w wybranych starostwach oraz cztery w gminach, przy czym Delegatura NIK w Opolu przeprowadziła kontrolę w jednym starostwie i dwóch gminach z terenu swojej właściwości oraz w jednym starostwie i dwóch gminach na terenie województwa dolnośląskiego. Delegatura NIK w Krakowie przeprowadziła kontrolę w dwóch starostwach i pięciu gminach.

Zakres podmiotowy

Podmioty do kontroli dobrano celowo. Wytypowano gminy turystyczne, w których w ostatnich latach powstały duże obiekty turystyczne, uwzględniając skargi i doniesienia medialne dotyczące obniżenia jakości bądź pogorszenia dostępności wody, jak również problemy z odprowadzaniem ścieków, związane z wybudowaniem i funkcjonowaniem obiektów turystycznych. Przy wyborze podmiotów uwzględniano także stopień rozwoju infrastruktury wodno-ściekowej w gminach. Do kontroli wytypowano starostwa właściwe dla kontrolowanych gmin, wybranych z uwzględnieniem powyżej opisanych kryteriów.

Kontrolę prowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*⁵⁰. Działalność kontrolowanych jednostek oceniano według kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

Kryteria kontroli

2010–2017

Okres objęty kontrolą

⁵⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji od:

- Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie;
- Wojewódzkich Inspektorów Ochrony Środowiska w Katowicach, Krakowie, Opolu, Rzeszowie i we Wrocławiu;
- Powiatowych Inspektorów Sanitarnych w Bielsku-Białej, Cieszynie, Jeleniej Górze, Nowym Targu, Nysie, Ustrzykach Dolnych i Zakopanem;
- Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego w Bielsku-Białej, Cieszynie, Jeleniej Górze, Lesku, Nowym Targu, Nysie, Ustrzykach Dolnych i Zakopanem;
- 13 przedsiębiorstw wodociągowych i kanalizacyjnych (realizujących usługi wodociągowe lub kanalizacyjne dla wytypowanych do kontroli jednostek);
- Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego, Nadleśniczego Nadleśnictwa Stuposiany i Nadleśniczego Nadleśnictwa Lutowiska.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK oraz wykorzystanie baz danych

Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK zlecono:

- Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Katowicach przeprowadzenie kontroli w oczyszczalniach ścieków właściwych dla wytypowanych obiektów turystycznych, tj.: „Istebna Tartak”, „Istebna Gliniane”, „Koniaków Pustki”, „Jaworzynka” oraz w oczyszczalniach w Komorowicach, Ustroniu i Wiśle;
- Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Krakowie przeprowadzenie kontroli w oczyszczalni ścieków w Czarnej Górze (eksploatowanej przez Gminny Zakład Komunalny w Bukowinie Tatrzańskiej) i oczyszczalni w Czarnym Dunajcu;
- Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Opolu przeprowadzenie kontroli w PWiK AKWA sp. z o.o. z siedzibą w Nysie oraz w Zakładzie Wodociągów i Kanalizacji w Prudniku;
- Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska we Wrocławiu przeprowadzenie kontroli w Karkonoskim Systemie Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o.

Dla celów kontroli wykorzystano również dane statystyczne udostępniane w Banku Danych Lokalnych i w Centralnej Ewidencji i Wykazach w Turystyce oraz dane z systemu BeSTi@ (dotyczące wysokości dochodów w poszczególnych jst z tytułu opłaty miejscowej).

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w 25 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 33 wnioski pokontrolne.

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika⁵¹, że zrealizowano 21 wniosków (63,7%) oraz podjęto działania w celu realizacji 11 wniosków (33,3%). Do dnia weryfikacji nie podjęto czynności w celu realizacji jednego wniosku (3%).

Do starostów wnioskowano m.in. o:

- podjęcie w ramach sprawowanego nadzoru i kontroli działań wobec wskazanych w niniejszej kontroli NIK spółek wodnych funkcjonujących bez aktualnego pozwolenia wodnoprawnego,

⁵¹ Dane według stanu na 29 stycznia 2019 r.

ZAŁĄCZNIKI

- zapewnienie właściwego dokumentowania przeprowadzanej weryfikacji projektu budowlanego, w tym pod względem jego kompletności.

Do wójtów/burmistrzów/prezydentów miast wnioskowano w szczególności o:

- sporządzenie lub wyegzekwowanie od PWiK przedstawienia wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych oraz przedłożenia go do uchwalenia przez radę gminy,
- rzetelne prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków,
- prowadzenie rzetelnego nadzoru nad indywidualną gospodarką ściekową, w tym prowadzenia kontroli na terenach nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej,
- opracowanie i przedstawienie radzie gminy regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków,
- informowanie mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi,
- aktualizację studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Czynności kontrolne prowadzone były od 7 czerwca do 31 października 2018 r. Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Najwyższa Izba Kontroli nie prowadziła dotychczas kontroli dotyczącej przestrzegania zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu zasobami wodnymi i nie dokonywała oceny wpływu turystyki na środowisko. W ostatnich latach oceny realizacji niektórych zadań związanych z ochroną jakości wody przeznaczonej do spożycia dokonywano w ramach przeprowadzonych przez NIK kontroli:

- R/09/002 *Gospodarowanie wodą pobraną z ujęć wodnych,*
- P/10/140 *Prowadzenie przez gminy zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków,*
- P/15/110 *Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin województwa lubuskiego,*
- P/16/045 *Ochrona jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia,*
- P/16/047 *Działania Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód w rzekach.*

Pozostałe informacje

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej (stan na 30.10.2018 r.)	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Delegatura w Katowicach	Starostwo Powiatowe w Bielsku-Białej	Andrzej Płonka	opisowa
2.		Starostwo Powiatowe w Cieszynie	Janusz Król	opisowa
3.		Urząd Gminy Istebna	Henryk Gazurek	opisowa
4.		Urząd Miasta Szczyrk	Antoni Byrdy	opisowa
5.		Urząd Miasta Ustroń	Ireneusz Szarzec	opisowa
6.		Urząd Miasta Wisła	Tomasz Bujok	opisowa
7.	Delegatura w Krakowie	Starostwo Powiatowe w Nowym Targu	Krzysztof Faber	opisowa
8.		Starostwo Powiatowe w Zakopanem	Piotr Bąk	opisowa
9.		Urząd Gminy Biały Dunajec	Andrzej Jacek Nowak	negatywna
10.		Urząd Gminy Bukowina Tatrzańska	Stanisław Łukaszczyk	opisowa
11.		Urząd Gminy w Czarnym Dunajcu	Józef Babicz	negatywna
12.		Urząd Miasta i Gminy w Szczawnicy	Grzegorz Niezgoda	opisowa
13.		Urząd Miasta Zakopane	Leszek Doruła	opisowa
14.	Delegatura w Opolu	Starostwo Powiatowe w Jeleniej Górze	Anna Koniecznyńska	opisowa
15.		Starostwo Powiatowe w Nysie	Czesław Biłobran	opisowa
16.		Urząd Miasta Głuchołazy	Edward Szupryczyński	opisowa
17.		Urząd Miasta Karpacz	Radosław Jęcek	opisowa
18.		Urząd Miasta Nysa	Kordian Kolbiarz	opisowa
19.		Urząd Miasta Szklarska Poręba	Mirosław Graf	opisowa
20.	Delegatura w Rzeszowie	Starostwo Powiatowe w Lesku	Andrzej Olesiuk	opisowa
21.		Starostwo Powiatowe w Ustrzykach Dolnych	Marek Andruch	opisowa
22.		Urząd Gminy Cisna	Renata Szczepańska	opisowa
23.		Urząd Gminy Lutowiska	Jacek Krzysztof Mróz	opisowa
24.		Urząd Gminy Solina	Adam Piątkowski	opisowa
25.		Urząd Miasta Ustrzyki Dolne	Bartosz Romowicz	opisowa

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Zasada zrównoważonego rozwoju została zawarta w art. 5 Konstytucji RP⁵², zgodnie z którym *Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.* Pojęcie zrównoważonego rozwoju występuje w wielu artykułach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁵³, a jego definicję legalną możemy odnaleźć w art. 3 pkt 50 tejże ustawy. Zgodnie ze wskazanym przepisem zrównoważony rozwój to taki, w którym następuje proces integrowania czynników gospodarczych, społecznych, politycznych, przy jednoczesnym zachowaniu równowagi ekologicznej w celu możliwości zaspokojenia najważniejszych potrzeb określonych społecznością i obywateli zarówno obecnie żyjącego pokolenia, jak również przyszłych pokoleń.

Zasada zrównoważonego
rozwoju

Istotna rola w kreowaniu zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu zasobami wodnymi przypada władzy lokalnej. Sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, jak również kwestie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych należą do zadań własnych gminy, zgodnie z art. 7 ust 1 pkt 1 i pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*⁵⁴. Powiat natomiast realizuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie administracji architektoniczno-budowlanej, gospodarki wodnej oraz ochrony środowiska i przyrody, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 11, pkt 12, pkt 13 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*⁵⁵.

Ściśle związane z problematyką zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu zasobami wodnymi, jak również z procesem inwestycyjnym, są kwestie planowania przestrzennego. Kształtowanie polityki przestrzennej spoczywa przede wszystkim na jednostkach samorządu terytorialnego (gminy). Polityka ta realizowana jest głównie przez uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego. Podstawowym aktem prawnym normującym kwestie planowania przestrzennego jest UPZP. Już w art. 1 tej ustawy podkreślono, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, jak również potrzebę zapewnienia odpowiedniej do celów zaopatrzenia ludności ilości i jakości wody. Następnie w art. 10 ust. 1 UPZP, dotyczącym opracowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania (dokumentu poprzedzającego wykonanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), zapisano, że w Studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności

Planowanie przestrzenne

⁵² Nr 78, poz. 483, ze zm.

⁵³ Dz.U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.

⁵⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.

⁵⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 995, ze zm.

ze stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych, występowania udokumentowanych zasobów wód podziemnych.

Podstawę planowania przestrzennego w gminie stanowi miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazano obowiązkowe elementy, które muszą być ujęte w MPZP.

Zgodnie z art. 3 UZZW, gmina ustala kierunki rozwoju sieci w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Rada gminy uchwała natomiast, opracowywane przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, wieloletnie plany modernizacji i rozwoju urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. UZZW w art. 21 określa zawartość i tryb opracowywania takich planów. W art. 15 tejże ustawy wskazano na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, jako na podmiot obowiązany do zapewnienia realizacji budowy i rozbudowy urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji. Zgodnie z art. 15 ust. 4 UZZW, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomości osoby ubiegającej się o przyłączenie, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług.

Proces inwestycyjny

Proces inwestycyjny to ogół czynności realizowanych przez inwestora, na który składa się wiele procedur, niezbędnych do zrealizowania określonej inwestycji. Podstawowymi aktami prawnymi normującymi kształt procesu inwestycyjnego w Polsce są: ustawa *Prawo budowlane*, ustawa *Prawo ochrony środowiska*, ustawa *Prawo wodne*, ustawa *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, ustawa *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*.

Jednym z pierwszych etapów procesu inwestycyjnego jest określenie warunków zabudowy dla terenu inwestycji. Przewiduje je miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W przypadku, gdy nieruchomość nie jest objęta MPZP, inwestor powinien wystąpić o ustalenie warunków zabudowy w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Organem uprawnionym do wydawania decyzji WZ jest wójt (burmistrz, prezydent – art. 60 UPZP). Uprawniony organ wydaje decyzję o WZ po uzgodnieniu z relevantnymi dla danej inwestycji organami wymienionymi w art. 53 ust. 4 UPZP (np. wydanie decyzji w sprawie inwestycji lokalizowanych w miejscowościach uzdrowiskowych wymaga dokonania uzgodnień z ministrem właściwym do spraw zdrowia). WZ może być wydana w sytuacji spełnienia warunków określonych w art. 61 UPZP (np. istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego).

Procedura dotycząca pozwolenia wodnoprawnego uregulowana była przede wszystkim przepisami ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne* (w szczególności art. 125–141)⁵⁶. Stosownie do art. 122 tej ustawy, pozwolenie wodnoprawne jest wymagane także na szczególne korzystanie z wód. Zgodnie z art. 37 pkt 1 UPW, szczególnym korzystaniem z wód jest korzystanie wykraczające poza korzystanie powszechne lub zwykłe, w tym: pobór oraz odprowadzanie wód powierzchniowych lub podziemnych (w ilości większej niż 5 m³ na dobę), jak również wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi (jeżeli łączna ilość wprowadzonych do wód lub do ziemi oczyszczonych ścieków jest większa niż 5 m³ na dobę). Pozwolenie wodnoprawne wydaje się na wniosek. Co do zasady do wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego dołącza się operat wodnoprawny, decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzję o warunkach zabudowy, jeżeli jest ona wymagana (w przypadku wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzenia wodnego) oraz opis prowadzenia zamierzonej działalności sporządzony w języku nietechnicznym. Pozwolenie wodnoprawne wydawane jest w drodze decyzji na czas określony. Pozwolenie wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód wydaje się na okres nie dłuższy niż 20 lat, a pozwolenie wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi wydaje się na okres nie dłuższy niż 10 lat. Organem właściwym do wydawania pozwoleń wodnoprawnych jest starosta wykonujący to zadanie jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Marszałek województwa również wydaje pozwolenia wodnoprawne, ale tylko w przypadkach określonych w art. 140 ust. 2 UPW. Także dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej wydaje pozwolenie wodnoprawne, gdy szczególne korzystanie z wód lub wykonywanie urządzeń wodnych odbywa się na terenach zamkniętych.

W pozwoleniu wodnoprawnym ustala się cel i zakres korzystania z wód, warunki wykonywania uprawnienia oraz obowiązki niezbędne ze względu na ochronę zasobów środowiska, interesów ludności i gospodarki, w tym ilość pobieranej lub odprowadzanej wody, w tym maksymalną ilość m³ na godzinę i średnią ilość m³ na dobę, ilość, stan i skład ścieków wprowadzanych do wód, do ziemi lub do urządzeń kanalizacyjnych albo minimalny procent redukcji zanieczyszczeń w procesie oczyszczania ścieków, sposób i zakres prowadzenia pomiarów ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód, do ziemi lub do urządzeń kanalizacyjnych oraz sposób i zakres prowadzenia pomiarów ilości i jakości pobieranej wody.

Ustawa *Prawo budowlane* wskazuje, że inwestor obowiązany jest przed przystąpieniem do realizacji inwestycji uzyskać pozwolenie na budowę, a więc decyzję administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych. Decyzję o pozwoleniu na budowę wydaje – co do zasady – starosta właściwy dla miejsca położenia inwestycji, będący zgodnie z art. 82 ust. 2 *Prawa budowlanego* organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji. Stosownie do art. 29 ust. 1 pkt 3 i 3a ustawy *Prawo budowlane*, pozwolenia na budowę

⁵⁶ Ustawa obowiązująca do 31 grudnia 2017 r.

nie wymaga np. budowa przydomowych oczyszczalni ścieków o wydajności do 7,50 m³ na dobę oraz zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe o pojemności do 10 m³.

Do etapu robót budowlanych można przystąpić jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, poza wyjątkami wskazanymi w ustawie, dotyczącymi zgłoszenia budowy lub zwolnienia z obowiązku zawiadomienia czy uzyskania zgody organu. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane* przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę organ administracji architektoniczno-budowlanej bada złożony wniosek pod kątem kompletności, zgodności projektu budowlanego z MPZP albo decyzją o WZ, zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami (w tym przepisami techniczno-budowlanymi) oraz wykonania projektu przez uprawnioną osobę. W razie stwierdzenia uchybień, organ wyznacza termin do ich usunięcia. Jeśli wniosek nie jest obciążony nieprawidłowościami lub zostaną one usunięte – organ musi wydać inwestorowi pozwolenie na budowę.

Projekt budowlany

Zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane*, projekt budowlany powinien zawierać także sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków. Należy zauważyć, iż nowelą z dnia 20 lutego 2015 r. zlikwidowano obowiązek dołączenia do projektu budowlanego oświadczeń właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw wody, odbioru ścieków oraz o warunkach przyłączenia obiektu do sieci wodociągowych i kanalizacyjnych. Nie ma zatem potrzeby, aby na etapie uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej weryfikował możliwość przyłączenia do sieci, gdyż leży to w interesie inwestora.

Pozwolenie na użytkowanie

Przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego, o ile nie zwalnia z tego ustawa, należy uzyskać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie. Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie jest konieczna, jeżeli:

- na wzniesienie obiektu było wymagane uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę i jest on zaliczany do kategorii V, IX–XVI, XVII⁵⁷, XVIII⁵⁸, XX, XXII⁵⁹, XXIV⁶⁰, XXVII⁶¹, XXVIII–XXX załącznika do ustawy *Prawo budowlane*. (np. budynki zakwaterowania turystycznego i rekreacyjnego oraz obiekty sportu i rekreacji),
- powiatowy inspektor nadzoru budowlanego nałożył taki obowiązek,
- przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych.

Zgodnie z art. 56 ust.1 ustawy *Prawo budowlane*, inwestor, w stosunku do którego nałożono obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowa-

⁵⁷ Z wyjątkiem warsztatów rzemieślniczych, stacji obsługi pojazdów, myjni samochodowych i garaży do pięciu stanowisk łącznie.

⁵⁸ Z wyjątkiem obiektów magazynowych: budynki składowe, chłodnie, hangary i wiaty, a także budynków kolejowych: nastawnie, podstacje trakcyjne, lokomotywownie, wagonownie, strażnice przejazdowe i myjnie taboru kolejowego.

⁵⁹ Z wyjątkiem placów składowych, postojowych i parkingów.

⁶⁰ Z wyjątkiem stawów rybnych.

⁶¹ Z wyjątkiem jazów, wałów przeciwpowodziowych, opasek i ostróg brzegowych oraz rowów melioracyjnych.

nie obiektu budowlanego, jest obowiązany zawiadomić właściwą jednostkę Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz Państwowej Straży Pożarnej – o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania. Organy te zajmują stanowisko w sprawie zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym. Niezajęcie przez te organy stanowiska w terminie 14 dni, od dnia otrzymania zawiadomienia, traktuje się jak niezgłoszenie sprzeciwu lub uwag.

Złożenie w organie nadzoru budowlanego wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie jest jednocześnie wezwaniem organu do przeprowadzenia obowiązkowej kontroli. Organ właściwy powinien przeprowadzić kontrolę przed upływem 21 dni od dnia złożenia wniosku albo uzupełnionego wniosku przez inwestora. Organ nadzoru budowlanego może w pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego określić warunki użytkowania tego obiektu albo uzależnić jego użytkowanie od wykonania, w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych. Jeżeli organ nadzoru stwierdzi, że obiekt budowlany spełnia warunki pomimo niewykonania części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych związanych z obiektem, w wydanym pozwoleniu na użytkowanie może określić termin wykonania tych robót. Inwestor jest obowiązany zawiadomić organ nadzoru budowlanego o zakończeniu robót budowlanych prowadzonych, po przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego, na podstawie pozwolenia na użytkowanie. Zgodnie z ustawą organ nadzoru budowlanego odmawia wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego w przypadku niespełnienia wymagań. Stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor. W przypadku przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, właściwy organ nadzoru budowlanego wymierza karę (art. 57 ust. 7 ustawy *Prawo budowlane*).

Państwowy Monitoring Środowiska został utworzony ustawą z dnia 20 lipca 1991 r. o *Inspekcji Ochrony Środowiska*⁶² w celu zapewnienia wiarygodnych informacji o stanie środowiska. Państwowy Monitoring Środowiska, zgodnie z art. 25 ust. 2 POŚ stanowi system pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o środowisku. PMŚ obejmuje, uzyskiwane na podstawie badań monitoringowych, informacje o jakości wód śródlądowych powierzchniowych i podziemnych.

Na poziomie województwa zadania Państwowego Monitoringu Środowiska wykonuje wojewódzki inspektor ochrony środowiska jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie (art. 3 i art. 5 ustawy o *Inspekcji Ochrony Środowiska*). Zgodnie z art. 23 tej ustawy, inspektor ochrony środowiska jest odpowiedzialny za opracowywanie wieloletniego wojewódzkiego programu państwowego monitoringu środowiska, który powinien odnosić się również do monitoringu wód. Formy i sposób prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych

Monitoring wód

⁶² Dz. U. z 2018 r. poz. 1471, ze zm., dalej: ustawa o *Inspekcji Ochrony Środowiska*.

określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych⁶³.

Stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o *Inspekcji Ochrony Środowiska*, wojewódzki inspektor ochrony środowiska jest zobowiązany do kontrolowania eksploatacji instalacji podmiotów korzystających ze środowiska – w rozumieniu POŚ, jak też przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska. Do podmiotów takich zaliczamy, także właścicieli i eksploataatorów oczyszczalni ścieków. Stosownie do art. 299 ust. 1 POŚ, wojewódzki inspektor ochrony środowiska stwierdza przekroczenie lub naruszenie ilości ścieków, ich stanu i składu, na podstawie kontroli (zwłaszcza dokonanych w ich trakcie pomiarów lub za pomocą innych środków dowodowych) oraz pomiarów prowadzonych przez podmiot korzystający ze środowiska (obowiązany do dokonania takich pomiarów).

Zgodnie z art. 147 POŚ, prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia są obowiązani do okresowych pomiarów wielkości emisji i pomiarów ilości pobieranej wody. Prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia, w razie wprowadzenia do środowiska znacznych ilości substancji lub energii, są obowiązani do ciągłych pomiarów wielkości emisji. Stosownie do art. 149 ust. 1 POŚ, jeżeli pomiary te mają szczególne znaczenie ze względu na potrzebę zapewnienia systematycznej kontroli wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska, to prowadzący instalację i użytkownik urządzenia przedstawiają ich wyniki organowi ochrony środowiska oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. W § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 października 2014 r. *w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody*⁶⁴, pomiary ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi prowadzi się, gdy ścieki są wprowadzane w ramach szczególnego korzystania z wód, o którym mowa w art. 37 UPW (obowiązującym do dnia 31 grudnia 2017 r.).

Sposób przekazywania wyników pomiarów ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi oraz innych danych określa załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 19 listopada 2008 r. *w sprawie rodzajów wyników pomiarów prowadzonych w związku z eksploatacją instalacji lub urządzenia i innych danych oraz terminów i sposobów ich prezentacji*⁶⁵. Z kolei sposób przekazywania wyników pomiarów ilości pobieranej wody jest określony w załączniku nr 3 do tego rozporządzenia pt. „Układ przekazywanych wyników pomiarów ilości pobieranej wody”.

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska, na potrzeby oceny stanu ekologicznego, wykonuje badania jakości wód powierzchniowych, które dotyczą parametrów fizykochemicznych, chemicznych i biologicznych oraz prowa-

⁶³ Dz. U. poz. 1178.

⁶⁴ Dz. U. poz. 1542, ze zm.

⁶⁵ Dz. U. Nr 215, poz. 1366.

dzi obserwacje parametrów hydromorfologicznych. Do jego kompetencji należy także wykonywanie oceny stanu JCWP dla danego województwa. Celem wykonywanych badań jest stworzenie podstaw do działań na rzecz poprawy stanu wód oraz ich ochrony przed zanieczyszczeniem. W ramach podsystemu monitoringu wód powierzchniowych badaniami objęte są rzeki i zbiorniki zaporowe.

Badania wód powierzchniowych realizowane są w formie programów monitoringu diagnostycznego, operacyjnego, badawczego oraz monitoringu obszarów chronionych. Zakres i częstotliwość prowadzonych badań zależy od rodzaju monitoringu i ustalany jest na podstawie obowiązującego rozporządzenia Ministra Środowiska w *sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych*. Po zrealizowaniu rocznego programu badań wykonywane są oceny stanu/potencjału ekologicznego, stanu chemicznego oraz stanu wód, a także oceny spełniania wymogów dodatkowych określonych dla obszarów chronionych, w tym oceny stopnia eutrofizacji wód.

W okresie objętym kontrolą WIOŚ zobowiązane były, stosownie do art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej*⁶⁶, do zawiadamiania przedsiębiorcy o zamiarze przeprowadzenia kontroli. Kontrola planowa nie mogła być wszczęta przed upływem 7 dni lub po upływie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, przy czym od 1 stycznia 2017 r. (w związku z nowelizacją przepisów ustawy) czynności kontrolne związane z pobieraniem próbek i dokonywaniem oględzin lub dokonywaniem pomiarów, mogły być przeprowadzane przed upływem terminu 7 dni⁶⁷.

Zgodnie z art. 48 ust. 1, 2 i 5 w związku z art. 55 ust. 7 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców*⁶⁸, która zastąpiła ustawę *o swobodzie działalności gospodarczej*, WIOŚ również jest zobowiązany do zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli, a kontrolę wszczyna się nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, przy czym czynności związane z poborem próbek mogą być wykonane przed upływem 7 dni od zawiadomienia.

⁶⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.

⁶⁷ Ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców (Dz. U. poz. 2255) dodano w art. 79 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej pkt 5a w brzmieniu: Czynności kontrolne związane z pobieraniem próbek i dokonywaniem oględzin, w tym pojazdów, lub dokonywaniem pomiarów, mogą być przeprowadzane przed upływem terminu 7 dni, o którym mowa w ust. 4.

⁶⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 646, ze zm.

6.3. Liczba złożonych wniosków o pozwolenie na budowę obiektów turystycznych oraz wydanych pozwoleń na budowę w kontrolowanych powiatach

Powiat	Liczba złożonych wniosków o pozwolenie na budowę obiektów turystycznych	Liczba wydanych pozwoleń na budowę obiektów turystycznych
2010		
bielski	5	5
bieszczadzki	0	0
cieszyński	17	12
jeleniogórski	35	14
leski	5	3
nowotarski	12	11
nyski	2	2
tatrzański*	-	23
2011		
bielski	4	4
bieszczadzki	5	5
cieszyński	24	20
jeleniogórski	13	11
leski	3	5
nowotarski	19	14
nyski	2	2
tatrzański*	-	20
2012		
bielski	3	3
bieszczadzki	4	2
cieszyński	21	17
jeleniogórski	32	9
leski	0	0
nowotarski	20	16
nyski	2	2
tatrzański*	-	28
2013		
bielski	4	2
bieszczadzki	1	3
cieszyński	8	2
jeleniogórski	15	10
leski	2	1
nowotarski	17	14
nyski	2	2
tatrzański*	-	22

ZAŁĄCZNIKI

Powiat	Liczba złożonych wniosków o pozwolenie na budowę obiektów turystycznych	Liczba wydanych pozwoleń na budowę obiektów turystycznych
2014		
bielski	5	5
bieszczadzki	2	2
cieszyński	2	1
jeleniogórski	13	16
leski	2	1
nowotarski	9	5
nyski	3	3
tatrzański*	-	21
2015		
bielski	3	4
bieszczadzki	2	1
cieszyński	1	1
jeleniogórski	16	13
leski	4	2
nowotarski	17	11
nyski	2	1
tatrzański*	-	17
2016		
bielski	5	4
bieszczadzki	0	1
cieszyński	7	5
jeleniogórski	24	12
leski	3	3
nowotarski	17	8
nyski	0	0
tatrzański*	-	16
2017		
bielski	6	5
bieszczadzki	0	0
cieszyński	12	12
jeleniogórski	29	15
leski	4	3
nowotarski	16	12
nyski	0	0
tatrzański*	-	20

* Sposób prowadzenia rejestru pozwoleń na budowę nie pozwalał na ustalenie liczby złożonych wniosków o pozwolenie na budowę obiektów turystycznych

Źródło: Opracowanie własne NIK.

6.4. Obiekty hotelowe w kontrolowanych gminach

Lp.	Gmina	Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1.	Biały Dunajec	obiekty hotelowe*	0	0	0	0	1	1	1
1.1.		hotele	0	0	0	0	0	0	0
1.2.		motele	0	0	0	0	0	0	0
1.3.		pensjonaty	0	0	0	0	1	1	1
2.4.		inne obiekty hotelowe	0	0	0	0	0	0	0
2.	Bukowina Tatrzańska	obiekty hotelowe*	5	6	6	7	11	14	15
2.1.		hotele	0	2	2	3	6	6	7
2.2.		motele	0	0	0	0	0	0	0
2.3.		pensjonaty	3	2	2	2	3	6	5
2.4.		inne obiekty hotelowe	2	2	2	2	2	2	3
3.	Cisna	obiekty hotelowe*	2	2	2	3	3	3	3
3.1.		hotele	1	0	0	1	1	1	1
3.2.		motele	0	0	0	0	0	0	0
3.3.		pensjonaty	1	1	1	2	2	2	2
3.4.		inne obiekty hotelowe	0	1	1	0	0	0	0
4.	Czarny Dunajec	obiekty hotelowe*	0	0	0	0	1	1	1
4.1.		hotele	0	0	0	0	1	1	1
4.2.		motele	0	0	0	0	0	0	0
4.3.		pensjonaty	0	0	0	0	0	0	0
4.4.		inne obiekty hotelowe	0	0	0	0	0	0	0
5.	Gluchołazy	obiekty hotelowe*	2	1	2	2	4	5	5
5.1.		hotele	0	0	1	1	3	4	4
5.2.		motele	0	0	0	0	0	0	0
5.3.		pensjonaty	1	0	0	0	0	0	0
5.4.		inne obiekty hotelowe	1	1	1	1	1	1	1
6.	Istebna	obiekty hotelowe*	3	2	4	4	3	3	3
6.1.		hotele	1	0	0	0	0	0	0
6.2.		motele	0	0	0	0	0	0	0
6.3.		pensjonaty	0	0	0	0	0	0	0
6.4.		inne obiekty hotelowe	2	2	4	4	3	3	3
7.	Karpacz	obiekty hotelowe*	59	57	52	51	50	56	51
7.1.		hotele	18	18	18	19	18	20	19
7.2.		motele	0	0	0	0	0	0	0
7.3.		pensjonaty	20	20	17	17	17	19	15
7.4.		inne obiekty hotelowe	21	19	17	15	15	17	17
8.	Lutowiska	obiekty hotelowe*	2	3	1	1	2	3	3
8.1.		hotele	1	1	1	1	1	1	1
8.2.		motele	0	0	0	0	0	0	0
8.3.		pensjonaty	0	1	0	0	0	0	1
8.4.		inne obiekty hotelowe	1	1	0	0	1	2	1
9.	Nysa	obiekty hotelowe*	8	7	8	8	8	7	9
9.1.		hotele	4	3	4	4	4	3	5
9.2.		motele	0	0	0	0	0	0	0
9.3.		pensjonaty	1	1	1	1	1	0	0
9.4.		inne obiekty hotelowe	3	3	3	3	3	4	4

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Gmina	Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
10.	Solina	obiekty hotelowe*	8	8	9	9	10	10	11
10.1.		hotele	3	3	4	4	4	4	4
10.2.		motele	0	0	0	0	0	0	0
10.3.		pensjonaty	5	5	4	4	5	5	5
10.4.		inne obiekty hotelowe	0	0	1	1	1	1	2
11.	Szczawnica	obiekty hotelowe*	9	8	9	9	9	8	8
11.1.		hotele	6	6	6	6	6	6	6
11.2.		motele	0	0	0	0	0	0	0
11.3.		pensjonaty	1	1	2	2	2	1	1
11.4.		inne obiekty hotelowe	2	1	1	1	1	1	1
12.	Szczyrk	obiekty hotelowe*	8	9	9	14	14	12	14
12.1.		hotele	4	5	5	5	5	5	5
12.2.		motele	0	0	0	0	0	0	0
12.3.		pensjonaty	1	1	1	2	2	2	3
12.4.		inne obiekty hotelowe	3	3	3	7	7	5	6
13.	Szklarska Poręba	obiekty hotelowe*	28	30	30	31	30	32	33
13.1.		hotele	12	14	14	14	15	18	19
13.2.		motele	0	0	0	0	0	0	0
13.3.		pensjonaty	10	10	10	10	9	9	10
13.4.		inne obiekty hotelowe	6	6	6	7	6	5	4
14.	Ustroń	obiekty hotelowe*	20	17	16	15	15	16	15
14.1.		hotele	12	10	8	8	9	9	9
14.2.		motele	0	0	0	0	0	0	0
14.3.		pensjonaty	2	2	2	2	2	2	1
14.4.		inne obiekty hotelowe	6	5	6	5	4	5	5
15.	Ustrzyki Dolne	obiekty hotelowe*	4	3	4	4	4	5	6
15.1.		hotele	1	1	1	2	2	2	2
15.2.		motele	0	0	0	0	0	0	0
15.3.		pensjonaty	0	0	0	0	0	0	0
15.4.		inne obiekty hotelowe	3	2	3	2	2	3	4
16.	Wisła	obiekty hotelowe*	19	18	16	17	18	20	20
16.1.		hotele	10	10	9	10	10	13	12
16.2.		motele	0	0	0	0	0	0	0
16.3.		pensjonaty	4	3	3	3	4	3	2
16.4.		inne obiekty hotelowe	5	5	4	4	4	4	6
17.	Zakopane	obiekty hotelowe*	60	58	55	58	53	55	59
17.1.		hotele	21	21	19	21	22	23	28
17.2.		motele	0	0	0	0	0	0	0
17.3.		pensjonaty	20	19	18	20	15	16	16
17.4.		inne obiekty hotelowe	19	18	18	17	16	16	15

* Obiekty hotelowe obejmują: hotele, motele, pensjonaty oraz inne obiekty hotelowe.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych zgromadzonych w trakcie kontroli oraz przedstawionych w Banku Danych Lokalnych, udostępnionym przez Główny Urząd Statystyczny pod adresem: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> [dostęp: 14.11.2018].

6.5. Liczba turystów korzystających w 2017 r. z obiektów noclegowych

Województwo	Styczeń	Luty	Marzec	Kwiecień	Maj	Czerwiec	Lipiec	Sierpień	Wrzesień	Październik	Listopad	Grudzień
dolnośląskie	218 482	245 882	217 865	251 473	303 774	317 700	339 497	362 936	316 046	284 510	221 280	242 951
kujawsko-pomorskie	69 125	71 241	83 759	92 579	129 014	146 529	143 447	143 419	130 894	108 357	95 936	79 682
lubelskie	52 233	52 662	65 873	72 433	93 884	105 540	126 323	130 816	103 537	87 425	75 415	60 801
lubuskie	37 948	34 177	42 573	51 914	61 352	70 632	83 165	81 297	63 087	51 314	44 324	39 807
łódzkie	77 622	83 150	99 324	99 696	113 598	121 721	115 133	112 564	141 211	127 049	118 435	98 236
małopolskie	319 454	319 114	320 576	350 945	440 852	478 043	530 155	560 213	474 111	408 884	333 277	365 754
mazowieckie	323 074	305 443	411 359	394 772	458 544	490 903	459 751	461 200	492 409	468 518	438 710	387 285
opolskie	25 826	24 377	28 697	31 603	39 221	45 212	48 141	45 669	40 355	36 313	30 268	26 267
podkarpackie	68 735	66 306	76 131	82 204	108 580	124 376	148 287	157 691	123 687	109 136	84 682	76 223
podlaskie	36 293	38 141	41 061	46 477	62 285	74 076	87 447	81 225	62 517	51 408	45 736	40 094
pomorskie	120 470	130 768	145 599	179 610	251 258	329 621	489 925	465 101	263 510	185 509	156 257	145 443
śląskie	177 130	183 623	180 759	178 368	221 616	241 583	253 996	278 470	258 487	236 900	198 641	187 070
świętokrzyskie	33 348	37 755	44 571	43 273	58 615	62 380	59 181	60 834	55 222	48 120	41 536	35 446
warmińsko-mazurskie	60 681	65 788	63 233	81 324	111 831	145 765	194 696	184 886	126 261	85 202	77 806	65 151
wielkopolskie	108 844	118 855	144 920	156 167	179 368	202 827	213 092	210 592	204 675	182 229	153 934	130 742
zachodniopomorskie	118 164	130 619	140 993	172 530	213 434	293 610	462 850	466 566	267 234	200 382	157 404	135 952
Polska	1 847 429	1 907 901	2 107 293	2 285 368	2 847 226	3 250 518	3 755 086	3 803 479	3 123 243	2 671 256	2 273 641	2 116 904

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych zgromadzonych w trakcie kontroli oraz przedstawionych w Banku Danych Lokalnych, udostępnionym przez Główny Urząd Statystyczny pod adresem: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> [dostęp: 14.11.2018].

6.6. Liczba ludności korzystająca w 2017 r. z sieci wodociągowej i instalacji kanalizacyjnej

Lp.	Gmina	Liczba ludności	Liczba ludności korzystającej z sieci wodociągowej	Odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej	Odsetek ludności korzystającej z instalacji kanalizacyjnej
1.	Biały Dunajec	7 150	6 215	86,9%	40,4%
2.	Bukowina Tatrzańska	13 290	5 241	39,4%	48,0%
3.	Cisna	1 749	717	41,0%	54,8%
4.	Czarny Dunajec	22 423	6 343	28,3%	18,0%
5.	Głucholazy	23 962	20 083	83,8%	76,9%
6.	Istebna	12 111	5 204	43,0%	32,0%
7.	Karpacz	4 711	4 685	99,4%	93,1%
8.	Lutowiska	2 077	1 479	71,2%	70,5%
9.	Nysa	57 579	55 711	96,8%	96,4%
10.	Solina	5 311	4 685	88,2%	55,6%
11.	Szczawnica	7 286	5 827	80,0%	82,1%
12.	Szczyrk	5 699	2 727	47,9%	55,2%
13.	Szklarska Poręba	6 681	6 361	95,2%	67,6%
14.	Ustroń	16 108	12 483	77,5%	90,2%
15.	Ustrzyki Dolne	17 396	12 891	74,1%	48,8%
16.	Wisła	11 106	5 025	45,2%	63,2%
17.	Zakopane	27 266	24 588	90,2%	83,1%

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych zgromadzonych w trakcie kontroli oraz przedstawionych w Banku Danych Lokalnych, udostępnionym przez Główny Urząd Statystyczny pod adresem: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> [dostęp: 14.11.2018].

6.7. Odsetek ludności korzystającej w latach 2010–2017 z sieci wodociągowej i kanalizacyjnej

Lp.	Gmina	Odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej								Odsetek ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej							
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1.	Biały Dunajec	47,1	47,3	53,8	53,6	74,8	85,4	87,0	86,9	37,4	38,3	38,8	37,5	38,9	39,8	40,1	40,4
2.	Bukowina Tatrzańska	38,3	38,3	39,2	37,1	39,1	39,2	39,3	39,4	36,5	37,1	37,8	38,5	38,5	40,2	46,2	48,0
3.	Cisna	39,4	39,7	41,0	41,0	41,0	41,0	41,0	41,0	57,7	58,1	58,1	57,7	57,8	57,8	54,7	54,8
4.	Czarny Dunajec	28,2	28,3	28,3	28,3	28,3	28,4	28,6	28,3	13,4	17,0	17,7	16,5	17,1	17,3	17,5	18,0
5.	Głucholazy	81,0	81,0	81,1	81,4	82,0	83,7	84,0	83,8	54,2	54,3	54,9	61,4	73,4	77,2	77,5	76,9
6.	Istebna	36,1	36,5	36,6	37,7	40,7	41,3	42,3	43,0	26,3	26,4	26,5	29,0	29,0	31,4	31,6	32,0
7.	Karpacz	97,4	97,6	98,1	98,1	99,5	99,4	99,5	99,4	54,1	62,0	70,0	70,2	93,0	93,1	93,1	93,1
8.	Lutowiska	60,3	61,6	61,7	69,4	70,9	70,9	70,9	71,2	54,4	56,3	56,3	64,5	70,9	70,9	70,9	70,5
9.	Nysa	96,5	96,5	96,5	96,6	96,6	96,7	96,7	96,8	89,2	93,4	93,5	93,6	96,3	96,3	96,4	96,4
10.	Solina	80,5	81,2	82,2	75,0	77,4	78,0	79,5	88,2	48,7	51,5	51,7	52,0	52,0	57,1	57,1	55,6
11.	Szczawnica	63,8	63,7	65,7	65,8	73,5	79,0	79,3	80,0	62,3	62,3	62,7	61,2	67,2	81,4	81,9	82,1
12.	Szczyrk	46,5	46,6	46,8	47,2	47,3	47,5	47,7	47,9	51,3	52,6	52,8	53,2	53,7	54,2	54,7	55,2
13.	Szklarska Poręba	94,9	95,0	95,0	95,1	95,1	95,1	95,2	95,2	48,1	60,5	62,3	63,3	64,3	65,9	66,5	67,6
14.	Ustroń	72,9	73,9	74,5	75,3	75,8	76,2	76,9	77,5	76,0	88,8	88,8	89,2	89,4	89,6	90,0	90,2
15.	Ustrzyki Dolne	67,9	69,6	69,8	69,8	74,6	74,6	74,6	74,1	49,2	49,0	49,0	48,8	48,7	49,5	49,6	48,8
16.	Wisła	38,2	38,2	38,2	40,0	42,9	42,9	43,6	45,2	56,3	57,2	57,5	58,4	61,9	62,7	62,9	63,2
17.	Zakopane	89,5	89,6	89,6	89,8	89,9	90,0	90,1	90,2	79,8	81,9	82,1	82,3	82,5	82,7	82,9	83,1

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych przedstawionych w Banku Danych Lokalnych, udostępnionym przez Główny Urząd Statystyczny pod adresem: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> [dostęp: 14.11.2018].

6.8. Liczba przeprowadzonych w 2017 r. kontroli zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków

Lp.	Gmina	Liczba zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe	Liczba kontroli zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe	Liczba przydomowych oczyszczalni ścieków	Liczba kontroli przydomowych oczyszczalni ścieków
1.	Biały Dunajec	1 157	14	9	0
2.	Bukowina Tatrzańska	1 876	1 221	29	1
3.	Cisna	450	2	5	0
4.	Czarny Dunajec	1 694	71	37	1
5.	Głuchołazy	58	28	14	21
6.	Istebna	2 100	0	193	0
7.	Karpacz	103	0	16	0
8.	Lutowiska	51	2	26	7
9.	Nysa	231	2	28	0
10.	Solina	658	0	22	1
11.	Szczawnica	436	8	15	0
12.	Szczyrk	830	7	53	0
13.	Szklarska Poręba	182	29	26	16
14.	Ustroń	1 071	170	12	0
15.	Ustrzyki Dolne	1 630	57	154	1
16.	Wisła	1 363	223	83	5
17.	Zakopane	430	36	1	0

Źródło: Opracowanie własne NIK.

6.9. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, Dz. U. z 2018 r. poz. 618, ze zm.
2. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz. U. z 2017 r. poz. 1261, ze zm.
3. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, Dz. U. z 2018 r. poz. 1471, ze zm.
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.
5. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2018 r. poz. 1454, ze zm.
6. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.
7. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz. U. z 2018 r. poz. 475, ze zm.
8. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz. U. z 2018 r. poz. 1152, ze zm.
9. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm.
10. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2018 r. poz. 1945, ze zm.
11. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2018 r. poz. 2081, ze zm.
12. Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz. U. z 2016 r. poz. 1034, ze zm.
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody, Dz. U. Nr 8, poz. 70.
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy, Dz. U. Nr 164, poz. 1589.
15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie rodzajów wyników pomiarów prowadzonych w związku z eksploatacją instalacji lub urządzenia i innych danych oraz terminów i sposobów ich prezentacji, Dz. U. Nr 215, poz. 1366.
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz. U. z 2016 r. poz. 71.

ZAŁĄCZNIKI

17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2014 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody, Dz. U. poz. 1542, ze zm.
18. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 września 2015 r. w sprawie systemu informatycznego Inspekcji Ochrony Środowiska „Ekoinfonet”, Dz. U. poz. 1584.
19. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych, Dz. U. poz. 1178.
20. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, Dz. U. poz. 2294.

6.10. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Środowiska
8. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Infrastruktury
11. Sejmowa Komisja Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki
12. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
13. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
14. Senacka Komisja Infrastruktury
15. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
16. Senacka Komisja Środowiska
17. Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska
18. Kierownicy kontrolowanych jednostek – wersja elektroniczna

6.11. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Warszawa, dnia 11-03-2019 r.

MINISTERSTWO ŚRODOWISKA PODSEKRETARZ STANU

Sławomir Mazurek

DGO.VI.0342.1.2019.MD
894392.2448884.1831446

Pan
Mieczysław Łuczak
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Wiceprezesie,

w związku z pismem z 5 marca 2019 r. (znak:LKR.430.004.2018 P/18/076) przesyłającym informację o wynikach kontroli pn. *Przestrzeganie zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu zasobami wodnymi w gminach turystycznych*, zawierającą m.in. wniosek o podjęcie zmian legislacyjnych w ustawie z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegających na wprowadzeniu przepisów dotyczących kar pieniężnych dla gmin, które nie wykonują obowiązków prowadzenia kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, należy wyjaśnić, że w zakresie zagadnień objętych tą ustawą do właściwości Ministra Środowiska należą kwestie związane z gospodarką odpadami komunalnymi. Pozostałe zagadnienia związane z utrzymaniem czystości i porządku w gminach, a więc również zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe, w tym przydomowych oczyszczalni ścieków, należą do właściwości Ministra Inwestycji i Rozwoju.

Sprawy te mieszczą się w dziale budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, który zgodnie z art. 9a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 762, z późn. zm.) obejmuje

m.in. sprawy infrastruktury komunalnej, z wyjątkiem określenia zasad i warunków zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków. Na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Inwestycji i Rozwoju (Dz. U. poz. 94 i 175) działem tym kieruje Minister Inwestycji i Rozwoju. W strukturze organizacyjnej Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju sprawy utrzymania czystości i porządku w gminach, z wyłączeniem gospodarowania odpadami komunalnymi, należą do Departamentu Mieszkalnictwa.

W związku z powyższym, w sprawie postulowanych w informacji o wynikach kontroli pn. *Przestrzeganie zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu zasobami wodnymi w gminach turystycznych* zmian do wprowadzenia w ustawie z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ((Dz. U. z 2018 r. poz.1454, z późn. zm.) właściwym do zajęcia stanowiska jest Minister Inwestycji i Rozwoju.

Z poważaniem

Sławomir Mazurek
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:

Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego w Ministerstwie Środowiska.

6.12. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LKR.430.004.2018
P/18/076

Warszawa, 26 marca 2019 r.

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Środowiska przedstawionego w trybie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izby Kontroli¹ do informacji o wynikach kontroli *przestrzegania zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu zasobami wodnymi w gminach turystycznych*

Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Ministra Środowiska informację o wynikach kontroli *przestrzegania zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu zasobami wodnymi w gminach turystycznych*, w celu umożliwienia Mu, jako organowi ochrony środowiska w rozumieniu art. 376 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska², zajęcie w jej sprawie stanowiska. To właśnie Minister Środowiska, kierując działaniem administracji rządowej – środowisko, obejmującym sprawy związane z ochroną i kształtowaniem środowiska oraz racjonalnego wykorzystania jego zasobów, a także kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska i badania stanu środowiska³, dba o utrzymanie harmonii działalności człowieka z otoczeniem przyrodniczym, a więc o to, aby rozwój poszczególnych regionów oparty był o zasadę zrównoważonego rozwoju. Posłużyć się tu można także raportem opracowanym na potrzeby przeglądu realizacji przez Polskę celów zrównoważonego rozwoju (Sustainable Development Goals, SDGs) zdefiniowanych w rezolucji ONZ „Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju”⁴, w którym wskazano, że Ministerstwo Środowiska pełni ważną rolę w procesie przygotowania Polski do narodowego przeglądu wdrażania SDGs na forum ONZ w ramach Politycznego Forum Wysokiego Szczebla na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (High-level Political Forum on Sustainable Development).

Celem przeprowadzonej kontroli była ocena działań podejmowanych przez właściwe organy dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju bazy turystycznej oraz zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Rozrost bazy turystycznej, przy niewspółmiernym zapewnieniu dostępności odpowiednich zasobów wody i odprowadzania ścieków, może powodować wyczerpywanie zasobów wodnych oraz zanieczyszczenie wody, zwłaszcza w okresach atrakcyjnych turystycznie. Nasilenie ruchu turystycznego generuje wysoki pobór wód oraz wysoki zrzut ścieków (najczęściej do wód powierzchniowych). W konsekwencji w wielu miejscowościach turystycznych, występują okresowe trudności związane z brakiem wody, jak i jej słabą jakością. W sytuacji gdy rozwój turystyki następuje znacznie szybciej, niewspółmiernie do rozwoju infrastruktury wodno-ściekowej, rodzi on istotne ryzyko degradacji środowiska. Przestrzeganie konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju w celu ochrony środowiska znajduje swoje potwierdzenie w wielu regulacjach prawnych, w tym w POŚ, która określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju, jak również organy ochrony środowiska.

¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 489

² Dz. U. z 2018 r., poz. 799 ze zm., dalej: POŚ.

³ art. 28 ust. 1 pkt 1 i 6 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2018, poz. 762 ze zm.).

⁴ Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 25 września 2015 r., A/RES/70/1.

Odnosząc się do argumentu przedstawionego przez Pana Wiceministra Środowiska, że zagadnienia związane ze zbiornikami bezodpływowymi na nieczystości ciekłe i przydomowymi oczyszczalniami ścieków należą do właściwości Ministra Inwestycji i Rozwoju, pragnę zwrócić uwagę, że zgodnie z przytoczoną przez Pana Ministra ustawą o działach administracji rządowej, do zakresu zadań Ministra Inwestycji i Rozwoju należą sprawy związane między innymi z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, budownictwem oraz infrastrukturą komunalną (z wyjątkiem określenia zasad i warunków zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków), a nie związane z ochroną środowiska. Wniosek skierowany w informacji pokontrolnej NIK do Prezesa Rady Ministrów nie odnosi się do przyjętych rozwiązań w zakresie planowania i budowy zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, ale sposobu nadzoru nad prawidłowością ich eksploatacji.

Pragnę zwrócić także uwagę, że wniosek o przygotowanie zmian przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁵, polegających na wprowadzeniu zapisów dotyczących kar pieniężnych dla gmin, które nie wykonują obowiązków prowadzenia kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, został skierowany do Prezesa Rady Ministrów, gdyż stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP⁶ Rada Ministrów jest organem władzy wykonawczej któremu przysługuje inicjatywa ustawodawcza, a Prezes Rady Ministrów jest faktycznym gospodarzem rządowego procesu legislacyjnego.

Reasumując pragnę jeszcze raz podkreślić, że przekazanie Ministrowi Środowiska informacji NIK dotyczącej przestrzegania zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu zasobami wodnymi w gminach turystycznych miało na celu umożliwienie odniesienia się do ustaleń kontroli w zakresie problemów związanych z rozwojem turystyki nieproporcjonalnym do tempa rozbudowy infrastruktury technicznej, takiej jak ujęcia wód, stacje uzdatniania wody, sieć wodociągowa, sieć kanalizacyjna, czy oczyszczalnie ścieków. Pozostaje mi jedynie wyrazić nadzieję, że pomimo, że Minister Środowiska niestety nie skorzystał z tej możliwości, to w przyszłości, w ramach wykonywania swoich zadań, weźmie pod uwagę uwagi wnioski NIK sformułowane w ramach niniejszej kontroli i informacji o jej wynikach.

⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 ze zm.

⁶ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.