



Warszawa, 01-02-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.7204.19.2023.TS

Pan

Dariusz Klimczak

Minister Infrastruktury

via ePUAP

Szanowny Panie Ministrze!

Pragnę ponownie zwrócić uwagę kierowanego przez Pana Ministra resortu na sytuację prawną osób obowiązanych z mocy ustawy do przyłączenia swojej nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, a które nie są w stanie wykonać tego obowiązku z przyczyn natury ekonomicznej. Wpływają do mnie skargi, w których właściciele nieruchomości podnoszą, że koszty wybudowania przyłącza kanalizacyjnego zostały wycenione na kilkadziesiąt tysięcy złotych, a ich dochody i sytuacja majątkowa nie pozwalają na pokrycie tych kosztów. Pomoc finansowa ze strony państwa, o którą mogą ubiegać się osoby obowiązane do przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, jest symboliczna i nie stanowi dla nich istotnego wsparcia pozwalającego na wykonanie przedmiotowego obowiązku.

Dotacje celowe przyznawane przez organy gmin jako forma dofinansowania kosztów budowy przyłącza kanalizacyjnego wynoszą bowiem zazwyczaj kilkaset złotych. Należy przy tym zauważyć, że w przypadku nieprzyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, prawo nakazuje obligatoryjne stosowanie przez organy władzy publicznej środków przymusu państwowego (obowiązek wydania decyzji nakazującej przyłączenie nieruchomości do sieci pod rygorem zastosowania środków egzekucyjnych służących doprowadzeniu do wykonania obowiązku), co wiąże się z

negatywnymi konsekwencjami prawnymi dla właścicieli nieruchomości. Przedstawiony problem był już przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 maja 2023 r., na które Rzecznik otrzymał odpowiedź z Ministerstwa Infrastruktury przy piśmie z dnia 10 lipca 2023 r., znak DGWiŻŚ-7.0212.35.2023.

We wspomnianej odpowiedzi Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej Ministerstwa Infrastruktury zwrócił uwagę, że Polska jako członek Unii Europejskiej jest zobowiązana dostosować system kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych do wymogów wynikających z dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych. Zgodnie z art. 3 powołanej dyrektywy, wszystkie aglomeracje powinny być wyposażone w systemy zbierania ścieków komunalnych. Ustanowienie w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2023 r. 1469) obowiązku przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej stanowiło wykonanie postanowień art. 3 dyrektywy ściekowej. Zdaniem resortu Infrastruktury, zmiana powołanych przepisów ustawy, będących efektem wdrożenia przedmiotowej dyrektywy, mogłaby się wiązać z potencjalnym wszczęciem przez Komisję Europejską procedury w sprawie naruszenia przez Polskę prawa unijnego w zakresie niewłaściwej transpozycji do prawa krajowego przepisów dyrektywy ściekowej.

W dalszej części odpowiedzi Departament Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej Ministerstwa Infrastruktury stwierdził, że przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej jest działaniem koniecznym z punktu widzenia ochrony środowiska, gdyż tylko włączenie nieruchomości do systemu odprowadzania ścieków bytowych gwarantuje, że całość nieczystości ciekłych trafi do oczyszczalni i zostanie poddana właściwemu procesowi oczyszczania. Zwrócono także uwagę, że liczba nieruchomości przyłączonych do sieci kanalizacyjnej ma wprost proporcjonalny wpływ na wysokość taryf wodno-ściekowych, a tym samym na wysokość opłat, jakie ponoszą mieszkańcy.

W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi Departament Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej Ministerstwa Infrastruktury nie ustosunkował się do kwestii problemu, jaki z wykonaniem obowiązku przyłączenia nieruchomości mają osoby niezamożne, będące w trudnej sytuacji finansowej, a także do negatywnych konsekwencji, jakie ponoszą osoby, które z przyczyn ekonomicznych nie wykonały przedmiotowego obowiązku (kara grzywny w postępowaniu wykroczeniowym oraz grzywna w celu przymuszenia i wykonanie zastępcze w postępowaniu egzekucyjnym).

Nie odniesiono się także do uwag Rzecznika, że mechanizm pomocy finansowej, jaką mogą otrzymać właściciele nieruchomości w celu dofinansowania kosztów budowy przyłącza kanalizacyjnego, nie zdaje egzaminu, gdyż w praktyce dotacje przyznawane przez gminy są bardzo niskie. Natomiast częściowa argumentacja odnosząca się do kwestii konstytucyjności przepisów ustanawiających obowiązki przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej i sfinansowania tej inwestycji przez właścicieli nieruchomości - w przypadku, gdy obowiązki te dotyczą obywateli niedysponujących odpowiednimi środkami finansowymi - została zawarta w opinii prawnej Departamentu Prawnego Ministerstwa Infrastruktury, którą dołączono do odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi.

We wspomnianej opinii wskazano m.in., że nie można wykluczyć wystąpienia sytuacji, w której koszty związane ze sfinansowaniem przyłącza kanalizacyjnego rzeczywiście będą trudne do poniesienia przez właścicieli nieruchomości. Okoliczność ta ma znaczenie prawne, gdyż koszt budowy przyłącza kanalizacyjnego, a następnie jego utrzymania, może być nieproporcjonalnie wysoki w stosunku do możliwości finansowych właścicieli posesji.

W ocenie Departamentu Prawnego, ustawowy nakaz przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej jest w stanie doprowadzić do skutecznej realizacji zamierzonych przez ustawodawcę celów, jakim jest ochrona środowiska. Wspomniany nakaz spełnia zatem wymóg przydatności regulacji prawnej. Departament Prawny twierdzi także, że obowiązek ustanowiony w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest niezbędny w demokratycznym państwie prawnym, choć nie wskazuje argumentów przemawiających za tą tezą. W opinii prawnej zwraca się jednak uwagę, że regulacje prawne, z których wynika obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej i pokrycia przez właściciela nieruchomości kosztów wybudowania przyłącza, mogą naruszać konstytucyjne prawo własności. Zdaniem departamentu, nawet ustanowienie w drodze ustawy programów pomocy dla osób w trudnej sytuacji ekonomicznej w zakresie wsparcia w przyłączeniu ich nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, może nie być dostatecznym argumentem za tym, by ograniczać prawo własności osób, które - np. z przyczyn ekonomicznych nie mogą sfinansować przyłącza do sieci wodno-kanalizacyjnej. Ustanowienie przymusu administracyjnego w postaci zastępczego wykonania przyłącza wodociągowo-kanalizacyjnego do nieruchomości (art. 5 ust. 7 i 9 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) może stanowić nadmierną ingerencję w prawo własności właściciela gruntu, gdyż właściciel ten może w inny sposób zapewnić sobie dostęp do wody. Władcze

rozstrzygnięcie organu gminy nakazujące budowę przyłącza wodociągowo-kanalizacyjnego, które wydawane jest pod groźbą kary grzywny, stanowi w ocenie Departamentu Prawnego zbyt daleko idącą ingerencję w prawa podmiotowe właścicieli nieruchomości poprzez narzucanie bezwzględnego obowiązku korzystania z sieci wodociągowo-kanalizacyjnej bez możliwości stosowania innych rozwiązań, łącznie z prawem do pełnego samodzielnego zaopatrzenia się w zamknięty system dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Przymusowa budowa przyłącza wodociągowo-kanalizacyjnego na prywatnym gruncie przez gminę oznacza znaczne ograniczenie prawa do swobodnego i niezakłóconego korzystania z nieruchomości od ingerencji osób trzecich.

Wydanie decyzji nakazującej wykonanie obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej powinno być oceniane według konstytucyjnych standardów ochrony prawa własności przed wywłaszczeniem przez władzę publiczną. Nie każdego bowiem rodzaju aktywność inwestycyjna władzy publicznej jest uzasadniona i nie każda taka aktywność spełnia wymóg proporcjonalności wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Własność, jako najszersze prawo podmiotowe, z istoty swojej zawiera również uprawnienie do powstrzymywania się od jakichkolwiek działań inwestycyjnych czy budowlanych na własnym gruncie oraz prawo wyboru formy (technologii) zapewnienia sobie dostępu do wody i odprowadzania (neutralizacji) ścieków w sposób adekwatny do zasobów ekonomicznych właściciela nieruchomości.

Ze stanowiska Departamentu Prawnego Ministerstwa Infrastruktury wynika, że przepisy, które obligują organ gminy do wydania z urzędu decyzji nakazującej wykonanie obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, także w sytuacji, gdy właściciel nieruchomości nie jest w stanie wykonać tego obowiązku z uwagi na trudną sytuację materialną, może naruszać zasadę proporcjonalności i w konsekwencji stanowić nadmierną ingerencję w konstytucyjne prawo własności. Zachodzą zatem wątpliwości co do zgodności wspomnianych unormowań z Konstytucją.

Wskazać ponadto należy, że przyjęcie przez ustawodawcę rozwiązania, zgodnie z którym obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej ma charakter bezwzględny, tzn. ustawa nie przewiduje żadnych wyjątków od jego realizacji, zarówno o charakterze przedmiotowym, jak i podmiotowym, a ponadto sfinansowanie budowy przyłącza kanalizacyjnego leży wyłącznie po stronie właściciela nieruchomości, prowadzi do sytuacji, że dla niektórych obywateli obowiązek ten nie

jest możliwy do wypełnienia z przyczyn natury ekonomicznej. Podważa to racjonalność działań ustawodawcy i świadczy o tym, że nie respektuje on zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wyrażającej się m.in. w zakazie tworzenia konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne przez adresatów norm prawnych.

W związku z powyższym, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich istnieje konieczność modyfikacji przepisów ustanawiających obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, która uwzględni sytuację, że niektórzy obywatele nie są w stanie wykonać tego obowiązku z uwagi na brak odpowiednich środków finansowych. Jeżeli Ministerstwo Infrastruktury stoi na stanowisku, że od obowiązku, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie powinno się wprowadzać żadnych zwolnień podmiotowych lub przedmiotowych, to należy wprowadzić skuteczny mechanizm dofinansowania ze środków publicznych kosztów budowy przyłączy kanalizacyjnego, mający na celu istotne wsparcie finansowe osób niezamożnych, których nie stać na sfinansowanie tego rodzaju inwestycji z własnych zasobów finansowych. Jak już bowiem Rzecznik sygnalizował to w swoim poprzednim wystąpieniu, obecny system udzielania dotacji celowych wspomagających inwestycje służące ochronie środowiska nie spełnia swojej roli, z uwagi na to, że gminy nie mają obowiązku przyznania takiej dotacji, a jeśli nawet beneficjent ją uzyska, to jej wysokość jest bardzo mała i nie stanowi odczuwalnej dla niego pomocy ze strony państwa. Należy przy tym zauważyć, że zasada subsydiarności, która ma swoje źródło w preambule Konstytucji, zobowiązuje państwo do udzielenia pomocy jednostce wówczas, gdy ta nie jest w stanie samodzielnie sobie poradzić, np. z wykonaniem ustawowych obowiązków.

Niezależnie od powyższego, wydaje się, że dopóki nie zostanie wprowadzony mechanizm skutecznego dofinansowania budowy przyłączy kanalizacyjnych, ustawodawca powinien także dokonać pewnej modyfikacji instytucji obligatoryjnego wszczynania postępowania zmierzającego do wydania decyzji nakazującej wykonanie obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej (art. 5 ust. 7 ustawy), przykładowo poprzez wprowadzenie możliwości umorzenia przedmiotowego postępowania lub odstąpienia od wydania nakazu przyłączenia nieruchomości do sieci w sytuacji, gdy ustalony w tym postępowaniu stan faktyczny sprawy prowadzi do jednoznacznego wniosku, że przyczyną niewykonania wyżej wskazanego obowiązku jest wyłącznie trudna sytuacja finansowa właściciela nieruchomości.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1058), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie zasadności przygotowania projektu stosownej zmiany kwestionowanych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także regulacji prawnych gwarantujących odpowiednią pomoc finansową państwa dla tych obywateli, których nie stać na samodzielne pokrycie kosztów budowy przyłącza kanalizacyjnego.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/