UCHWAŁA NR 255/XXX/2026
RADY MIEJSKIEJ W NAROLU

z dnia 22 września 2026 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 ze zm.), art. 227, art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691) **uchwala się, co następuje:**

§ 1. 1. Po rozpatrzeniu skargi (skarg) na Burmistrza Miasta i Gminy Narol, tj.:

1) skargi „na bezprawne działania i naruszenie prawa przez Burmistrza Miasta i Gminy Narol, w związku z realizacją inwestycji pn. „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej z przyłączami w miejscowości Łówcza" – przekazanej przez Wojewodę Podkarpackiego, pismem I-III.1411.4.2026 z dnia 04.08.2026 r. (data wpływu do Urzędu Miasta i Gminy Narol – 05.08.2026 r.);

2) skargi – zawiadomienia/wniosku o podjęcie pilnej kontroli doraźnej „w związku z rażącym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, marnotrawieniem środków publicznych oraz poświadczaniem nieprawdy w procesie inwestycyjnym i odbiorowym zadania pn. budowa sieci kanalizacyjnej w Gminie Narol (Budowa sieci kanalizacyjnej wraz z przyłączami w miejscowości Łówcza; Budowa sieci kanalizacyjnej wraz z przyłączami w miejscowości Chlewiska) – przekazanej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Rzeszowie, pismem WK.0741-28/2026 z dnia 11.08.2026 r. (data wpływu do Urzędu Miasta i Gminy Narol - 12.08.2026 r.);

3) skargi „dotyczącej nieprawidłowości w realizacji, finansowaniu oraz próby obejścia założeń projektu unijnego pn. budowy sieci kanalizacyjnej wraz z przyłączami w miejscowości Łówcza (Gmina Narol), a także fuszerki wykonawczej, bezprawnego wkroczenia na cudze grunty oraz prób tuszowania nieprawidłowości przez organy Gminy Narol" – przekazanej przez Marszałka Województwa Podkarpackiego, pismem PI-XI.44.51.2026MH z dnia 24.08.2026 r. (data wpływu do Urzędu Miasta i Gminy Narol - 26.08.2026 r.);

4) wniosku o niezależną weryfikację sposobu wykonania inwestycji kanalizacyjnej oraz wyjaśnienie podstawy obciążania mieszkańców kosztami przyłączy – pismo Skarżącego z dnia 31.08.2026 r. wnoszące o dołączenie pisma do materiału sprawy oraz o uwzględnieniem wskazanych w nim okoliczności przy rozpatrywaniu skargi,

- po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, **Rada Miejska w Narolu uznaje skargę (skargi) za nieuzasadnioną**, zgodnie ze stanowiskiem, stanowiącym **załącznik** do niniejszej uchwały.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej w Narolu

Paweł Farion

Załącznik do uchwały nr 255/XXX/2026

Rady Miejskiej w Narolu

z dnia 22 września 2026 r.

Uzasadnienie

W dniu 05.08.2026 r. wpłynęła do Urzędu Miasta i Gminy Narol skarga „na bezprawne działania i naruszenie prawa przez Burmistrza Miasta i Gminy Narol, w związku z realizacją inwestycji pn. „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej z przyłączami w miejscowości Łówcza".

Skarga została skierowana przez Skarżącego do Wojewody Podkarpackiego, który pismem I-III.1411.4.2026 z dnia 04.08.2026 r. przekazał ją, zgodnie z właściwością do rozpatrzenia przez Radę Miejską w Narolu.

Skarga została przekazana do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Narolu, który następnie skierował ją do Przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, celem zbadania i przygotowania propozycji rozstrzygnięcia przez Radę Miejską w Narolu.

W dniu 12.08.2026 r. wpłynęła do Urzędu Miasta i Gminy Narol kolejna skarga (zawiadomienie/wniosek) o podjęcie pilnej kontroli doraźnej „w związku z rażącym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, marnotrawieniem środków publicznych oraz poświadczaniem nieprawdy w procesie inwestycyjnym i odbiorowym zadania pn. budowa sieci kanalizacyjnej w Gminie Narol (Budowa sieci kanalizacyjnej wraz z przyłączami w miejscowości Łówcza; Budowa sieci kanalizacyjnej wraz z przyłączami w miejscowości Chlewiska).

Skarga została skierowana przez Skarżącego do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, która pismem WK.0741-28/2026 z dnia 11.08.2026 r. przekazała ją, zgodnie z właściwością do rozpatrzenia przez Radę Miejską w Narolu.

Skarga została przekazana do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Narolu, który następnie skierował ją do Przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, celem zbadania i przygotowania propozycji rozstrzygnięcia przez Radę Miejską w Narolu.

W dniu 26.08.2026 r. wpłynęła do Urzędu Miasta i Gminy Narol skarga „dotycząca nieprawidłowości w realizacji, finansowaniu oraz próby obejścia założeń projektu unijnego pn. budowy sieci kanalizacyjnej wraz z przyłączami w miejscowości Łówcza (Gmina Narol), a także fuszerki wykonawczej, bezprawnego wkroczenia na cudze grunty oraz prób tuszowania nieprawidłowości przez organy Gminy Narol".

Skarga została skierowana przez Skarżącego do Marszałka Województwa Podkarpackiego, który pismem PI-XI.44.51.2026MH z dnia 24.08.2026 r. przekazał ją, zgodnie z właściwością do rozpatrzenia przez Radę Miejską w Narolu.

Skarga została przekazana do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Narolu, który następnie skierował ją do Przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, celem zbadania i przygotowania propozycji rozstrzygnięcia przez Radę Miejską w Narolu.

W dniu 31.08.2026 r. wpłynął do Urzędu Miasta i Gminy Narol wniosek o niezależną weryfikację sposobu wykonania inwestycji kanalizacyjnej oraz wyjaśnienie podstawy obciążania mieszkańców kosztami przyłączy – pismo Skarżącego wnoszące o dołączenie dokumentu do materiału sprawy oraz o uwzględnienie wskazanych w nim okoliczności przy rozpatrywaniu skargi.

Wniosek (skarga) został przekazany do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Narolu, który następnie skierował go do Przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, celem zbadania i przygotowania propozycji rozstrzygnięcia przez Radę Miejską w Narolu.

Posiedzenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji odbyło się w dniu 17 września 2026 r. od godz. 16.00 w Urzędzie Miasta i Gminy Narol.

Komisja zebrała się w celu omówienia, zbadania i analizy skarg oraz przygotowania propozycji odpowiedzi przez Radę Miejską w Narolu. W posiedzeniu uczestniczył również Skarżący.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji, w toku rozpatrywania powyższych skarg, w pierwszej kolejności przeprowadziła rozmowę ze Skarżącym, który uczestnicząc w posiedzeniu Komisji osobiście przedstawił swoje

stanowisko oraz odniósł się do podniesionych zarzutów dotyczących realizacji inwestycji w zakresie budowy kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami w miejscowości Łówcza.

Skarżący, podczas posiedzenia Komisji, przedstawił osobiście swoje uwagi i zastrzeżenia dotyczące sposobu realizacji robót budowlanych na wskazanym odcinku sieci.

W szczególności wskazał na zastrzeżenia dotyczące prawidłowości wykonania robót związanych z przygotowaniem podłoża pod rury kanalizacyjne, w tym jakości i sposobu wykonania podsypki. W ocenie Skarżącego sposób prowadzenia prac nie był zgodny z wymaganiami określonymi w dokumentacji zamówienia.

Skarżący wskazał, że zgodnie ze specyfikacją techniczną, w przypadku wykonywania wykopu pod rurociąg z wykorzystaniem sprzętu mechanicznego, końcowy etap robót powinien zostać wykonany ręcznie, w celu zapewnienia odpowiednich warunków posadowienia rury i ograniczenia ryzyka uszkodzenia jej konstrukcji. W przypadku wykonania wykopu w całości mechanicznie wymagane jest natomiast odpowiednie przygotowanie i zagęszczenie podsypki.

Zdaniem Skarżącego, na wskazanym odcinku wykop został wykonany w sposób mechaniczny, a następnie rura została ułożona bezpośrednio w wykopie, bez wykonania wymaganych prac ręcznych oraz bez zastosowania odpowiednio przygotowanej i zagęszczonej podsypki.

Skarżący zwrócił również uwagę na warunki geotechniczne występujące na przedmiotowym odcinku. Powołując się na dokumentację sporządzoną w toku realizacji zadania, wskazał na występowanie wód gruntowych na stosunkowo niewielkiej głębokości oraz na znaczne zagłębienie elementów infrastruktury kanalizacyjnej. W jego ocenie, w takich warunkach realizacja robót powinna uwzględniać konieczność odpowiedniego odwodnienia wykopu oraz zastosowania właściwego materiału do wykonania podsypki, zapewniającego stabilne posadowienie rur i ograniczającego ryzyko ich przemieszczania się lub wyporu.

Według Skarżącego na wskazanym odcinku nie wykonano wymaganych prac odwodnieniowych oraz nie zastosowano odpowiedniej podsypki, a materiał przeznaczony do jej wykonania nie został dostarczony na miejsce robót. W konsekwencji, zdaniem Skarżącego, rury zostały ułożone w warunkach występowania wody w wykopie, co mogło mieć wpływ na prawidłowość i trwałość wykonania robót.

Ponadto Skarżący podniósł zastrzeżenia dotyczące sposobu prowadzenia i odbioru tzw. robót zanikających. Wskazał, że zgodnie ze specyfikacją techniczną, po wykonaniu robót polegających m.in. na ułożeniu i podłączeniu przewodów, przed ich zakryciem powinna nastąpić kontrola ich prawidłowego wykonania przez inspektora nadzoru.

W tym zakresie Skarżący stwierdził, że podczas wykonywania przedmiotowych prac, na terenie nieruchomości objętej robotami, inspektor nadzoru – według jego wiedzy i obserwacji – nie był obecny w celu dokonania kontroli prawidłowości wykonania robót zanikających.

Następnie Komisja Skarg, Wniosków i Petycji dyskutowała w powyższej sprawie mając na względzie przekazane skargi oraz stanowisko Burmistrza Miasta i Gminy Narol, w tym również wyjaśnienia wykonawcy robót budowlanych oraz Inspektora Nadzoru Inwestorskiego.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji podczas posiedzenia Komisji zapoznała się również z postanowieniem o odmowie wszczęcia dochodzenia, przez Prokuratora Rejonowego w Lubaczowie.

Zgodnie z powyższym postanowieniem, Prokurator Rejonowy w Lubaczowie – po zapoznaniu się w dniu z aktami sprawy zatwierdził odmowę wszczęcia dochodzenia.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji:

Odnosząc się do skargi „na bezprawne działania i naruszenie prawa przez Burmistrza Miasta i Gminy Narol w związku z realizacją inwestycji pn. „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej z przyłączami w miejscowości Łówcza” – przekazanej przez Wojewodę Podkarpackiego, pismem I-III.1411.4.2026 z dnia 04.08.2026 r. (data wpływu do Urzędu Miasta i Gminy Narol – 05.08.2026 r.)

w zakresie:

- „próby podwójnego finansowania i naruszaniu przepisów o zamówieniach publicznych poprzez żądanie od mieszkańców dodatkowych opłat (w formie narzuconych umów ryczałtowych, m.in. po 2000 zł) za wykonanie przyłączy kanalizacyjnych, które to przykanaliki wchodzą już w skład zakresu rzeczowego i dokumentacji projektowej wyłonionego w przetargu zadania inwestycyjnego finansowanego ze środków publicznych”;

- „stosowania bezprawnych i wadliwych umów cywilnoprawnych zmuszających właścicieli nieruchomości do pokrywania kosztów elementów infrastruktury objętych zamówieniem publicznym oraz przerzucaniu urzędowych obowiązków koordynacyjnych na mieszkańców";

- „naruszaniu praw własności mieszkańców poprzez prowadzenie robót liniowych na gruntach prywatnych bez uprzednio uregulowanego stanu prawnego (brak ustanowionej służebności przesyłu lub innych zgodnych z prawem tytułów prawnych do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane w zakresie trwałego funkcjonowania sieci)".

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zauważa również, że Skarżący w powyższym zakresie zwrócił się do **Wojewody Podkarpackiego** o podjęcie odpowiednich działań nadzorczych.

Odnosząc się do skargi – zawiadomienia/wniosku o podjęcie pilnej kontroli doraźnej „w związku z rażącym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, marnotrawieniem środków publicznych oraz poświadczaniem nieprawdy w procesie inwestycyjnym i odbiorowym zadania pn. budowa sieci kanalizacyjnej w Gminie Narol (Budowa sieci kanalizacyjnej wraz z przyłączami w miejscowości Łówcza; Budowa sieci kanalizacyjnej wraz z przyłączami w miejscowości Chlewiska) – przekazanej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Rzeszowie, pismem WK.0741-28/2026 z dnia 11.08.2026 r. (data wpływu do Urzędu Miasta i Gminy Narol - 12.08.2026 r.);

w zakresie:

- „rażącego odstępstwa od specyfikacji technicznej i fuszerki wykonawczej (oszczędności kosztem jakości)". Według Skarżącego, zgodnie z dokumentacją techniczną i specyfikacją materiałową, rurociągi miały być układane na odpowiednio przygotowanej i zagęszczonej podsypce piaskowej (minimum 10 cm) oraz obsypywane piaskiem. Według Skarżącego wykonawca masowo odstępuje od tych wymogów – rurociągi są zasypywane bezpośrednio rodzimym, nieutwardzonym gruntem, bez wymaganego zagęszczenia, z pominięciem warstw piaskowych. Brak jest jakichkolwiek badań zagęszczenia gruntu czy badań kontrolnych, co przy tysiącach metrów rur doprowadzi do szybkiego osiadania terenu, pękania rur i awarii. Gmina płaci pełną cenę za materiały i roboty, których według Skarżącego nie wykonano (lub wykonano skrajnie wadliwie;

- „fikcyjnych odbiorów prac zanikających (odbiorów zza biurka)". Według Skarżącego odbiory techniczne robót zanikających (które fizycznie znikają pod ziemią, takich jak podsypki, posadowienie rur, zagęszczenie) odbywają się wyłącznie zza biurka, bez przeprowadzenia realnych inspekcji budowlanych, pomiarów i badań laboratoryjnych. Podpisywanie protokołów odbioru według Skarżącego dla robót wykonanych niezgodnie ze sztuką i projektem stanowi poświadczenie nieprawdy i podstawę do bezprawnego wypłacenia środków wykonawcy;

- „bezprawnych prób przerzucania kosztów przyłączy na mieszkańców". Według Skarżącego mimo, że w dokumentacji projektowej i na mapach inwestycji uwzględniono setki metrów rur na przykanaliki (co stanowi integralną część zamówienia publicznego i za co wykonawca pobiera wynagrodzenie) Urząd Gminy próbuje przymuszać mieszkańców do zawierania odrębnych umów cywilnoprawnych i wnoszenia dodatkowych opłat (np. po 2000 zł) pod rygorem braku realizacji przyłącza. Stanowi to próbę podwójnego finansowania lub łatania dziur budżetowych kosztem obywateli;

- realizowania inwestycji bez uregulowanego stanu prawnego gruntów (brak służebności)." Według Skarżącego wynika, że inwestycja liniowa jest prowadzona na gruntach prywatnych bez uprzednio ustanowionej służebności przesyłu lub zgód właścicieli. Wchodzenie w cudzy teren ciężkim sprzętem, według Skarżącego bez podstawy prawnej i naruszanie cudzej własności rodzi odpowiedzialność odszkodowawczą gminy oraz świadczy o całkowitym chaosie organizacyjno – prawnym przy przygotowaniu tej inwestycji;

- „oficjalnego zgłoszenia zastrzeżeń i bierności organów gminy". Zgodnie z pismem Skarżącego w dniu 28 lipca 2026 r. odbyła się oficjalna rozmowa z udziałem przedstawiciela gminy oraz radcy prawnego reprezentującego urząd, podczas której Skarżący osobiście powiadomiłem o wątpliwościach i dowodach dotyczących fatalnej jakości prac, braku właściwej podsypki, zagęszczenia, a także nielegalności sposobu współfinansowania inwestycji przez mieszkańców, na co Skarżący dysponuje pełnym nagraniem dźwiękowym. Skarżący wnosi o zbadanie, czy po tym zgłoszeniu gmina podjęła jakiekolwiek rzetelne środki zaradcze i kontrolne (np. wstrzymanie robót, nakaz badań, inspekcja odkrywkowa), czy też świadoma nieprawidłowości kontynuowała odbiory i wypłatę środków publicznych, co potęgowałoby według Skarżącego skalę marnotrawstwa i odpowiedzialność dyscyplinarną urzędników.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zauważa, że Skarżący w powyższym zakresie zwrócił się do **Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie** o podjęcie odpowiednich działań kontrolnych.

Odnosząc się do skargi „dotyczącej nieprawidłowości w realizacji, finansowaniu oraz próby obejścia założeń projektu unijnego pn. budowy sieci kanalizacyjnej wraz z przyłączami w miejscowości Łówcza (Gmina Narol), a także fuszerki wykonawczej, bezprawnego wkroczenia na cudze grunty oraz prób tuszowania nieprawidłowości przez organy Gminy Narol" – przekazanej przez Marszałka Województwa Podkarpackiego, pismem PI-XI.44.51.2026MH z dnia 24.08.2026 r. (data wpływu do Urzędu Miasta i Gminy Narol - 26.08.2026 r.);

w zakresie:

- „próby przerzucenia kosztów na mieszkańców i arbitralny, nieuzasadniony ryczałt." Według Skarżącego Gmina realizuje inwestycję kanalizacyjną o wartości blisko 4,6 miliona złotych, współfinansowaną z funduszy europejskich zarządzanych przez Województwo Podkarpackie. W ramach oficjalnego projektu zagospodarowani terenu (PZT) oraz dokumentacji przetargowej, tzw. przykanaliki (odcinki grawitacyjne PVC Ø160 i Ø200) zostały zaprojektowane, sparametryzowane i doprowadzone bezpośrednio pod same budynki mieszkalne mieszkańców.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zauważa również, że w powyższym zakresie Skarżący wnosi o:

- przeprowadzenie natychmiastowej kontroli doraźnej przez służby Urzędu Marszałkowskiego w zakresie zgodności realizowanych prac (w tym wykonania przykanalików pod budynki oraz legalności zajęcia terenu) z zatwierdzonym wnioskiem o dofinansowanie i dokumentacją projektową Gminy Narol,
- zbadanie legalności żądania przez Gminę Narol jednakowego ryczałtu (2000 zł od każdego gospodarstwa) za odcinki sieci, które weszły w skład projektu, bez względu na rzeczywiste koszty i długość przyłączy, co wskazuje na próbę nieuzasadnionego obciążania mieszkańców kosztami kwalifikowalnymi/ niekwalifikowalnymi projektu,
- zbadanie kwestii bezprawnego prowadzenia inwestycji na gruntach o spornej własności (potwierdzonej badaniami geodezyjnymi) z pominięciem procedury ustanowienia służebności przesyłu oraz wyjaśnienie przesłanek wskazujących na potencjalny charakter odwetowy tych działań,
- zobligowanie Gminy Narol oraz inspektorów nadzoru do rzetelnej weryfikacji jakości wykonanych prac ziemnych (weryfikacja zagęszczenia gruntu i podsypki), aby zapobiec katastrofie budowlanej na prywatnych posesjach.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zauważa, że Skarżący w powyższym zakresie zwrócił się do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego o podjęcie odpowiednich działań kontrolnych

Odnosząc się do wniosku o niezależną weryfikację sposobu wykonania inwestycji kanalizacyjnej oraz wyjaśnienie podstawy obciążania mieszkańców kosztami przyłączy – pismo Skarżącego z dnia 31.08.2026 r. wnoszące o dołączenie pisma do materiału sprawy oraz o uwzględnieniem wskazanych w nim okoliczności przy rozpatrywaniu skargi,

w zakresie:

- niezależnej weryfikacji sposobu wykonania robót, tj. prawidłowości wykonania robót budowlanych oraz zgodności rzeczywistego przebiegu prac z dokumentacją projektową i dokumentacją budowy – w szczególności: sposobu przygotowania podłoża pod przewód, warunków wodnych występujących w wykopie, materiału wykorzystanego do zasypania wykopu, obecności kamieni i większych frakcji materiału w zasypce, braku widocznego mechanicznego zagęszczenia zasypki, sposobu wykonania robót w warunkach występowania wody w wykopie, zgodności rzeczywistego wykonania robót z dokumentacją projektową i specyfikacją techniczną;
- podjęcia przez gminę działań zmierzających do zlecenia niezależnemu od wykonawcy, inspektora nadzoru oraz pozostałych uczestników procesu budowlanego, specjaliście lub podmiotowi posiadającemu odpowiednie kwalifikacje przeprowadzenia weryfikacji wskazanego odcinka kanalizacji,
- przeprowadzenie, w zakresie uznanym przez specjalistę za właściwy, w szczególności: odkrywki wskazanego odcinka, oceny rodzaju i sposobu wykonania zasypki, badania stopnia zagęszczenia gruntu, oceny sposobu przygotowania podłoża pod przewodem, oceny warunków gruntowo – wodnych, oceny zgodności wykonania z dokumentacją projektową i specyfikacją techniczną,

- umożliwienie Skarżącemu wskazania osobie przeprowadzającej kontrolę miejsc, w których Skarżący oraz wskazani świadkowie obserwowali potencjalne nieprawidłowości,
- wyjaśnienia podstawy obciążania mieszkańców kosztami przyłączy,
- ustalenie i wskazanie: jaki zakres przyłączy kanalizacyjnych został objęty dokumentacją projektową inwestycji; jaki zakres przyłączy został objęty zamówieniem publicznym, w szczególności czy w przedmiocie zamówienia przewidziano wykonanie ok. 960 metrów przyłączy; czy koszt wykonania tych prac został uwzględniony w wynagrodzeniu wykonawcy; czy wykonanie przyłączy zostało objęte finansowaniem inwestycji, w tym środkami zewnętrznymi; na jakiej konkretnej podstawie prawnej i faktycznej Gmina obciąża mieszkańców kwotami 2000 zł za wykonanie przyłączy; czy wskazane kwoty odpowiadają rzeczywistym kosztom wykonania konkretnych przyłączy, czy też zostały ustalone jako kwoty ryczałtowe; jaki dokument określa wysokość tych kwot oraz sposób ich wyliczenia; czy w dokumentacji przetargowej, dokumentacji finansowej lub innych dokumentach dotyczących inwestycji przewidziano obowiązek poniesienia przez mieszkańców tych konkretnych kosztów.

Biorąc pod uwagę powyższe Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zajmuje następujące stanowisko:

Po analizie zarzutów przedstawionych w skardze, dotyczącej rzekomego podwójnego finansowania przyłączy kanalizacyjnych oraz naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych, poprzez rzekome żądanie od mieszkańców ponoszenia dodatkowych opłat za wykonanie przyłączy kanalizacyjnych, należy uznać, że przedstawiona w skardze interpretacja stanu faktycznego i prawnego nie znajduje potwierdzenia.

Komisja stwierdza, że w pierwszej kolejności należy jednoznacznie wskazać, że w przedmiotowej sprawie **nie doszło do podwójnego finansowania tych samych wydatków ze środków publicznych**.

Fakt ujęcia przyłączy kanalizacyjnych (przykanalików) w dokumentacji projektowej oraz w zakresie rzeczowym zadania inwestycyjnego nie oznacza automatycznie, że koszt ich wykonania został objęty dofinansowaniem jako koszt kwalifikowany.

W ramach realizowanego zadania inwestycyjnego określono zakres robót koniecznych do technicznego wykonania inwestycji, natomiast zasady finansowania poszczególnych elementów tego zakresu wynikały z dokumentacji, dotyczącej dofinansowania oraz zasad kwalifikowalności wydatków.

W przypadku przyłączy kanalizacyjnych ich wykonanie stanowiło **wydatek niekwalifikowany w ramach projektu**. Oznacza to, że koszt ich wykonania nie był finansowany z przyznanych środków dofinansowania. Jednocześnie, z uwagi na sposób przygotowania i realizacji inwestycji, Gmina Narol jako Zamawiający i Inwestor zobowiązana jest do uregulowania należności wobec Wykonawcy za wykonane roboty.

Tym samym należy rozróżnić dwie kwestie:

a) ujęcie określonych robót w zakresie technicznym i dokumentacji inwestycji, oraz

b) źródło finansowania kosztu tych robót i kwalifikowalność tego kosztu w ramach projektu.

Samo ujęcie przyłączy w dokumentacji projektowej nie oznacza, że ich koszt został sfinansowany z dofinansowania. Wydatki niekwalifikowane pozostają bowiem po stronie beneficjenta (tj. Gminy Narol) i muszą zostać pokryte ze środków własnych.

W konsekwencji nie wystąpiła sytuacja, w której ten sam wydatek zostałby dwukrotnie sfinansowany ze środków publicznych. Koszt wykonania przyłączy został poniesiony przez Gminę Narol jako koszt niekwalifikowany, natomiast pobieranie od mieszkańców środków na sfinansowanie przyłączy kanalizacyjnych ma na celu **zwrot kosztu poniesionego przez Gminę**, a nie ponowne finansowanie tego samego wydatku w ramach projektu.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zauważa, że nie można utożsamiać faktu poniesienia przez Gminę Narol kosztu niekwalifikowanego z jego podwójnym finansowaniem. Aby można było mówić o podwójnym finansowaniu, konieczne byłoby wykazanie, że ten sam wydatek został pokryty dwukrotnie ze źródeł finansowania, czego w analizowanym przypadku nie stwierdzono.

Ponadto ujęcie przyłączy w dokumentacji projektowej nie przesądza o sposobie ich finansowania. Podnoszony w skardze argument, że przyłącza kanalizacyjne zostały wskazane w dokumentacji projektowej oraz w zakresie rzeczowym zamówienia publicznego, nie może sam w sobie prowadzić do wniosku, że ich koszt powinien zostać sfinansowany w całości ze środków przeznaczonych na realizację projektu.

Prawo zamówień publicznych wymaga, aby przedmiot zamówienia na roboty budowlane był opisany za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych.

Nie ma zatem sprzeczności pomiędzy tym, że określone roboty zostały przewidziane w dokumentacji i wykonane przez Wykonawcę wybranego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, a tym samym, że koszt tych robót został zakwalifikowany jako niekwalifikowany i nie został objęty dofinansowaniem.

Nie można również automatycznie wywodzić naruszenia przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych z samego faktu, że mieszkańcy zostali zobowiązani do ponoszenia kosztów związanych z wykonaniem przyłączy.

Prawo zamówień publicznych reguluje przede wszystkim sposób przygotowania i przeprowadzenia postępowania przez Zamawiającego oraz zasady udzielania zamówień publicznych. Zgodnie z art. 16 Prawa zamówień publicznych, postępowanie powinno być prowadzone z zachowaniem uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, w sposób przejrzysty i proporcjonalny.

Jeżeli wykonanie przyłączy zostało prawidłowo przewidziane w dokumentacji, tak jak w omawianym zakresie - to postępowanie, objęte opisem przedmiotu zamówienia oraz umową zawartą z Wykonawcą wyłonionym, zgodnie z przepisami ustawy oraz późniejsze rozliczenie kosztu niekwalifikowanego pomiędzy Gminą a właścicielami nieruchomości stanowi **odrębną kwestię od samego udzielenia zamówienia publicznego**.

W szczególności **nie można przyjąć**, że samo przeniesienie na mieszkańców kosztu, którego Gmina nie może sfinansować w ramach dofinansowania, stanowi obejście przepisów o zamówieniach publicznych.

Ocena w tym zakresie wymagałaby każdorazowo ustalenia rzeczywistego sposobu zawierania umów z mieszkańcami, podmiotów będących ich stronami, przedmiotu tych umów oraz tego, czy umowy te stanowiły odrębne zamówienia na roboty budowlane, czy też służyły wyłącznie rozliczeniu kosztów robót wykonanych w ramach już udzielonego zamówienia.

Niezależnie od powyższego należy wskazać na szczególną regulację ustawową dotyczącą finansowania przyłączy.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zauważa – że, zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków: **realizację budowy przyłączy do sieci (w tym przypadku kanalizacyjnej) zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci.**

Przepis ten ma zasadnicze znaczenie dla oceny zasad finansowania przyłączy kanalizacyjnych. Ustawodawca odrębnie uregulował bowiem obowiązek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych oraz obowiązek osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości w zakresie ponoszenia kosztów budowy przyłącza.

Jednocześnie ustawa definiuje przyłącze kanalizacyjne jako odcinek przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną – co pozwala odróżnić przyłącze od samej sieci kanalizacyjnej.

Powyższe oznacza, że **docelowe finansowanie budowy przyłączy kanalizacyjnych przez Gminę ze środków publicznych nie jest właściwym sposobem realizacji ustawowego obowiązku**, skoro ustawodawca wprost przypisał koszt budowy przyłącza osobie ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości.

Z tego względu działania Gminy Narol zmierzające do obciążenia właścicieli nieruchomości kosztami wykonania przyłączy należy postrzegać również w kontekście konieczności dostosowania sposobu finansowania inwestycji do ustawowego podziału obowiązków.

Należy przy tym podkreślić, że kwoty pobierane od mieszkańców nie stanowią „drugiego finansowania inwestycji” w rozumieniu zarzutu przedstawionego w skardze.

Ich ekonomiczny charakter polega na pokryciu kosztów związanych z wykonaniem przyłączy, które:

·zostały wykonane w związku z realizacją inwestycji,

·zostały ujęte w zakresie robót,

·nie mogły zostać rozliczone jako koszt kwalifikowany projektu,

·a zatem musiały zostać pokryte przez Gminę jako beneficjenta/inwestora.

W konsekwencji środki wpłacane przez mieszkańców nie powodują zwiększenia poziomu dofinansowania projektu ani nie prowadzą do ponownego pokrycia wydatku przez instytucję finansującą.

Nie można również zgodzić się z twierdzeniem, że samo umieszczenie przyłącza w dokumentacji projektowej powoduje, że właściciel nieruchomości uzyskuje prawo do nieodpłatnego wykonania tego przyłącza przez Gminę.

Dokumentacja projektowa określa przede wszystkim zakres techniczny robót koniecznych do realizacji zamierzenia inwestycyjnego. Nie przesądza natomiast o tym, z jakiego źródła finansowane są poszczególne elementy inwestycji ani o podmiocie, który ostatecznie powinien ponieść ich ekonomiczny ciężar.

W analizowanym przypadku należy zatem rozdzielić: **zakres techniczny inwestycji – od – źródła finansowania poszczególnych elementów tego zakresu.**

Jest to szczególnie istotne w przypadku projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych, w których przepisy i zasady programu mogą przewidywać, że określone roboty, mimo że konieczne technicznie do wykonania zadania, stanowią koszty niekwalifikowane.

Mając powyższe na uwadze, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji stwierdza, że brak jest podstaw do uznania zarzutu dotyczącego „podwójnego finansowania" za zasadny.

W przedmiotowej sprawie:

1. wykonanie przyłączy kanalizacyjnych było elementem technicznego zakresu realizowanej inwestycji;

2. koszt ich wykonania nie został jednak zakwalifikowany do finansowania w ramach dofinansowania projektu;

3. Gmina Narol jako Inwestor jest zobowiązana do uregulowania należności wobec Wykonawcy za wykonane roboty;

4. w konsekwencji koszt przyłączy został faktycznie poniesiony przez Gminę, jako koszt niekwalifikowany;

5. środki uzyskiwane od mieszkańców nie stanowią zatem ponownego finansowania tego samego wydatku ze środków publicznych, lecz służą rozliczeniu kosztu, który wcześniej został poniesiony przez Gminę;

6. przepisy Prawa zamówień publicznych nie zakazują samego rozliczenia kosztów niekwalifikowanych z osobami, których nieruchomości zostały objęte realizacją przyłączy, przy czym sposób zawierania i wykonywania takich umów powinien pozostawać zgodny z obowiązującymi przepisami;

7. dodatkowo art. 15 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wprost przewiduje, że budowę przyłączy do sieci zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości.

Wobec powyższego zarzut, że Gmina Narol, poprzez pobieranie od mieszkańców opłat doprowadziła do podwójnego finansowania przyłączy kanalizacyjnych, **należy uznać za niezasadny.**

Należy również podkreślić, że Gmina Narol, realizując zadanie związane z wykonaniem przyłączy kanalizacyjnych dla mieszkańców objętych projektem, podjęła działania mające na celu **maksymalne ograniczenie obciążeń finansowych po stronie mieszkańców**.

Istotne jest, że przyłącza kanalizacyjne nie stanowią przedsięwzięcia, którego wykonanie co do zasady jest pozbawione kosztów po stronie właściciela nieruchomości. Przeciwnie, wykonanie indywidualnego przyłącza kanalizacyjnego wiąże się z koniecznością poniesienia szeregu wydatków, obejmujących zarówno przygotowanie dokumentacji i wymagane formalności, zakup materiałów, wykonanie robót ziemnych i montażowych, jak również obsługę geodezyjną oraz czynności związane z odbiorem technicznym.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zauważa, że z ogólnej analizy kosztów wynika, że w przypadku typowego przyłącza kanalizacyjnego o długości około 15–20 metrów **rzeczywisty koszt jego wykonania przez indywidualnego właściciela nieruchomości mógłby wynosić około 8.000–15.000 zł**, w zależności od długości przyłącza, warunków gruntowych, zakresu robót oraz cen materiałów i usług.

Na całkowity koszt składają się w szczególności:

·wykonanie projektu technicznego i uzgodnień – około 1.500–3.000 zł,

·materiały oraz roboty budowlane – około 5.000–9.000 zł przy przyłączu o długości około 20 metrów,

·obsługa geodezyjna, w tym inwentaryzacja powykonawcza – około 800–1.500 zł,

·ewentualne dodatkowe koszty związane z odbiorem i realizacją przedsięwzięcia.

Oznacza to, że gdyby każdy z mieszkańców objętych projektem miał samodzielnie, od początku do końca, zorganizować i sfinansować wykonanie przyłącza, musiałby liczyć się z wydatkiem **wielokrotnie wyższym niż kwota 2.000 zł., obecnie proponowana przez Gminę Narol**.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera fakt, że **Gmina Narol wykonała przyłącza w ramach wykonania zastępczego, ponosząc koszty związane z ich realizacją**, zamiast pozostawić mieszkańców z obowiązkiem samodzielnego przeprowadzenia całego procesu inwestycyjnego i poniesienia jego pełnych kosztów.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zauważa, że takie rozwiązanie należy ocenić jako działanie niewątpliwie korzystne dla mieszkańców. Gmina Narol przejęła bowiem na siebie ciężar organizacyjny i finansowy związany z realizacją przyłączy, umożliwiając mieszkańcom uzyskanie dostępu do wykonanej infrastruktury kanalizacyjnej bez konieczności indywidualnego ponoszenia pełnych kosztów inwestycji.

Nie można zatem oceniać proponowanej mieszkańcom kwoty **2.000 zł. w oderwaniu od rzeczywistego kosztu wykonania przyłącza**. Kwota ta nie odpowiada bowiem pełnej wartości prac, jakie musiałby sfinansować mieszkaniec, gdyby samodzielnie realizował przyłącze. Stanowi ona jedynie **niewielki udział mieszkańca w kosztach przedsięwzięcia**, którego zasadniczy ciężar organizacyjny i finansowy został przejęty przez Gminę.

Należy również mieć na uwadze, że indywidualna realizacja przyłącza przez mieszkańca wymagałaby nie tylko znalezienia i opłacenia wykonawcy. Właściciel nieruchomości musiałby również zadbać o uzyskanie odpowiednich warunków technicznych, przygotowanie dokumentacji, organizację robót, zakup materiałów, wykonanie prac ziemnych, zapewnienie obsługi geodezyjnej, wykonanie inwentaryzacji powykonawczej oraz dokonanie odbioru technicznego.

Gmina Narol, realizując przyłącza zbiorczo, mogła natomiast skoordynować cały proces inwestycyjny, dzięki czemu mieszkańcy zostali zwolnieni z konieczności samodzielnego ponoszenia tych kosztów i organizowania poszczególnych etapów inwestycji.

W konsekwencji należy uznać, że obecna propozycja Gminy Narol, aby udział mieszkańca w kosztach przyłącza został określony na poziomie **2.000 zł**, ma charakter **preferencyjny w stosunku do rzeczywistych kosztów, jakie musiałby ponieść mieszkaniec w przypadku samodzielnego wykonania przyłącza**.

Dla zobrazowania skali korzyści istniejących po stronie mieszkańców, warto przypomnieć, że przy przyjęciu orientacyjnego kosztu indywidualnego wykonania przyłącza na poziomie 8.000–15.000 zł, udział mieszkańca w wysokości 2.000 zł oznacza, że mieszkaniec ponosi jedynie około **13–25% potencjalnego kosztu samodzielnej realizacji przyłącza**, podczas gdy pozostały ciężar ekonomiczny został poniesiony w związku z realizacją zadania przez Gminę.

Wartość ta może być jeszcze bardziej istotna w przypadku przyłączy wymagających dłuższych wykopów, dodatkowych robót ziemnych, odtworzenia nawierzchni lub wystąpienia innych uwarunkowań technicznych. W takich sytuacjach indywidualny koszt mieszkańca mógłby być jeszcze wyższy.

Podkreślenia wymaga również to, że mieszkańcy uzyskują nie tylko samo fizyczne wykonanie przyłącza, ale również korzyść wynikającą z tego, że **nie musieli samodzielnie organizować całego procesu inwestycyjnego**. Gmina przejęła ciężar koordynacji i realizacji prac, co z punktu widzenia mieszkańca ma również wymierną wartość ekonomiczną i organizacyjną.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji stoi na stanowisku, że Gmina Narol podjęła zatem działania w interesie mieszkańców, wykonując przyłącza w ramach wykonania zastępczego i przejmując na siebie zasadniczy ciężar realizacji przedsięwzięcia, aby mieszkańcy objęci projektem mogli uzyskać przyłączenie do kanalizacji przy możliwie najniższym obciążeniu finansowym.

W konsekwencji stanowisko Gminy Narol należy ocenić jako zmierzające do ochrony mieszkańców przed ponoszeniem pełnych kosztów indywidualnej realizacji przyłączy oraz zapewnienia im możliwości korzystania z infrastruktury kanalizacyjnej, przy możliwie niskim własnym udziale finansowym.

Ponadto, odpowiadając na zarzut dotyczący działań Gminy polegających na proponowaniu właścicielom nieruchomości zawierania umów cywilnoprawnych dotyczących wykonania przyłączy kanalizacyjnych, po

przeanalizowaniu przedstawionych zarzutów oraz obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zajmuje następujące stanowisko:

W pierwszej kolejności należy wyraźnie rozróżnić dwie kwestie, tj. **istnienie określonych obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa** oraz **dobrowolne zawarcie przez mieszkańca z Gminą umowy cywilnoprawnej dotyczącej sposobu realizacji określonego przedsięwzięcia**.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, realizację budowy przyłączy do sieci zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Jednocześnie przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć nieruchomość do sieci, jeżeli spełnione są warunki przyłączenia określone w regulaminie oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług.

Powyższe przepisy nie oznaczają jednak, że samo przedstawienie mieszkańcowi przez Gminę Narol propozycji zawarcia umowy cywilnoprawnej dotyczącej wykonania przyłącza stanowi jednostronne nałożenie na niego obowiązku o charakterze administracyjnoprawnym.

Gmina, proponując zawarcie umowy, nie wydaje bowiem decyzji administracyjnej nakazującej mieszkańcowi zapłatę określonej kwoty na rzecz Gminy.

Istotą proponowanego rozwiązania jest zawarcie umowy cywilnoprawnej, a więc czynności prawnej wymagającej zgodnego oświadczenia woli obu stron. Zgodnie z art. 353^1 Kodeksu cywilnego strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, w granicach określonych przepisami prawa.

Oznacza to, że mieszkaniec, któremu przedstawiono propozycję zawarcia umowy, nie zostaje przez sam fakt przedstawienia tej propozycji zobowiązany do jej podpisania. Umowa dochodzi do skutku dopiero w przypadku wyrażenia przez obie strony zgodnej woli jej zawarcia.

Nie sposób zatem utożsamiać przedstawienia mieszkańcom oferty lub propozycji zawarcia umowy cywilnoprawnej z wydaniem przez organ administracji publicznej władczego rozstrzygnięcia nakładającego na konkretną osobę obowiązek zapłaty określonej należności.

Podstawowe znaczenie dla oceny działań Gminy ma charakter prawny proponowanej umowy. Umowa cywilnoprawna nie jest decyzją administracyjną. Nie stanowi również jednostronnego aktu władczego, w którym organ administracji publicznej rozstrzyga o obowiązkach obywatela.

W przypadku umowy cywilnoprawnej źródłem konkretnych zobowiązań stron jest przede wszystkim **zgodne oświadczenie ich woli**, a nie jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji.

Jeżeli zatem mieszkaniec nie zdecyduje się na zawarcie proponowanej umowy, samo niepodpisanie tej umowy nie może być traktowane jako niewykonanie obowiązku wynikającego z tej konkretnej umowy, ponieważ umowa taka po prostu nie zostaje zawarta.

W konsekwencji nie można również przyjąć, że Gmina, samoistnie przedstawiając propozycję zawarcia umowy, wszczyna wobec mieszkańca postępowanie, zmierzające do przymusowego wyegzekwowania należności określonej w niepodpisanej umowie.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji podkreśla również fundamentalną różnicę pomiędzy zobowiązaniem wynikającym z umowy cywilnoprawnej a obowiązkiem nałożonym w drodze aktu administracyjnego.

W przypadku decyzji administracyjnej organ działa w ramach przyznanych mu kompetencji władczych i jednostronnie kształtuje sytuację prawną adresata decyzji.

Tymczasem w przypadku proponowanej przez Gminę umowy cywilnoprawnej Gmina Narol występuje jako strona stosunku cywilnoprawnego, przedstawiając mieszkańcowi określone warunki współpracy. Do zawarcia umowy konieczne jest zaakceptowanie tych warunków przez drugą stronę.

W przypadku dobrowolnej umowy cywilnoprawnej nie można więc przyjmować, że samo jej przedstawienie mieszkańcowi powoduje powstanie po jego stronie administracyjnego obowiązku zapłaty, który następnie mógłby być automatycznie dochodzony w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

Działania Gminy należy również oceniać z uwzględnieniem ich rzeczywistego celu.

Celem proponowania mieszkańcom zawierania umów jest stworzenie mechanizmu umożliwiającego sprawną organizację wykonania przyłączy kanalizacyjnych, określenie zakresu prac, zasad ich finansowania oraz wzajemnych praw i obowiązków stron.

Takie rozwiązanie pozwala zainteresowanym mieszkańcom skorzystać z określonego sposobu realizacji inwestycji, przy jednoczesnym uregulowaniu kwestii organizacyjnych i finansowych w sposób przejrzysty i jednoznaczny.

Nie można zatem utożsamiać samego faktu skierowania do mieszkańców propozycji zawarcia umowy z wywieraniem na nich niedopuszczalnego przymusu administracyjnego.

Podsumowując, należy wskazać, że:

1. Gmina, proponując mieszkańcom zawarcie umów cywilnoprawnych dotyczących wykonania przyłączy kanalizacyjnych, **nie wydaje tym samym decyzji administracyjnych nakazujących mieszkańcom zapłatę określonych kwot**.

2. Zawarcie umowy cywilnoprawnej wymaga zgodnego oświadczenia woli obu stron i nie następuje jednostronnie poprzez samo przedstawienie mieszkańcowi propozycji.

3. Przedstawienie propozycji zawarcia umowy nie jest równoznaczne z zastosowaniem środka władczego wobec mieszkańca.

4. Nie można utożsamiać należności wynikającej z dobrowolnie zawartej umowy cywilnoprawnej z należnością, która z samego faktu istnienia takiej umowy podlegałaby administracyjnemu postępowaniu egzekucyjnemu.

5. Jednocześnie sam fakt, że Gmina Narol proponuje mieszkańcom określony sposób realizacji przyłączy, nie wyłącza ani nie modyfikuje obowiązków, które mogą wynikać bezpośrednio z przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że zarzut, jakoby poprzez samo proponowanie mieszkańcom zawarcia umów cywilnoprawnych Gmina **zmuszała mieszkańców do ponoszenia określonych kosztów**, **jest nieuprawniony.** Propozycja zawarcia umowy cywilnoprawnej nie stanowi bowiem sama w sobie władczego rozstrzygnięcia administracyjnego ani nakazu zapłaty podlegającego z tego tylko tytułu administracyjnej egzekucji.

Ponadto należy stwierdzić, że Gmina Narol działa w tym zakresie, w celu umożliwienia mieszkańcom sprawnej realizacji przyłączy kanalizacyjnych, z zachowaniem rozróżnienia pomiędzy obowiązkami wynikającymi bezpośrednio z ustawy, a zobowiązaniami, które mogą zostać dobrowolnie przyjęte przez strony w drodze umowy cywilnoprawnej.

Mając powyższe na uwadze, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji podtrzymuje stanowisko, że przedstawienie mieszkańcom propozycji zawarcia umowy cywilnoprawnej, nie może być utożsamiane z zastosowaniem wobec nich przymusu administracyjnego, **a tym samym zarzut w tym zakresie należy uznać za niezasadny.**

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji, odpowiadając na zarzut naruszenia praw właścicieli nieruchomości, poprzez prowadzenie robót związanych z budową kanalizacji sanitarnej na gruntach prywatnych, bez uprzedniego ustanowienia służebności przesyłu, informuje jak poniżej.

Zarzut ten, wymaga zdecydowanego rozróżnienia dwóch odrębnych kwestii: podstawy prawnej prowadzenia robót budowlanych na nieruchomości prywatnej oraz tytułu prawnego do późniejszego, trwałego korzystania z nieruchomości w związku z posadowieniem i eksploatacją urządzeń infrastruktury kanalizacyjnej.

Brak ustanowionej służebności przesyłu nie może być utożsamiany z brakiem zgody właściciela na wykonanie robót ani automatycznie prowadzić do wniosku o bezprawnym naruszeniu prawa własności.

W przypadku inwestycji polegającej na budowie sieci kanalizacji sanitarnej w miejscowości Łówcza, szczególne znaczenie ma okoliczność, że **już na etapie przygotowywania dokumentacji projektowej, Gmina Narol podejmowała działania zmierzające do uzyskania zgód właścicieli i dysponentów nieruchomości, przez które planowano przeprowadzenie projektowanej sieci.**

Dysponenci poszczególnych nieruchomości podpisywali z Gminą Narol, jako Inwestorem stosowne umowy dotyczące warunków korzystania z działek prywatnych na potrzeby realizacji robót budowlanych związanych z budową kanalizacji sanitarnej.

Istotne jest przy tym, że składane przez właścicieli/dysponentów nieruchomości oświadczenia, nie ograniczały się do ogólnej deklaracji dotyczącej realizacji inwestycji. Z treści zawartych umów wynikało w szczególności, że dysponent nieruchomości:

1. zapoznał się z projektem budowy kanalizacji sanitarnej;

2. nie wnosił do przedstawionego projektu uwag;

3. wyrażał zgodę na wykonanie przez inwestora – Gminę Narol – robót związanych z wykonaniem sieci kanalizacyjnej na jego nieruchomości;

4. wyrażał zgodę na wejście przez inwestora na teren nieruchomości na czas niezbędny do przeprowadzenia robót budowlanych.

Powyższe okoliczności mają zasadnicze znaczenie dla oceny zarzutu podniesionego w skardze. Wynika z nich bowiem, że realizacja inwestycji nie odbywała się wbrew woli właścicieli nieruchomości, lecz poprzedzona była działaniami Gminy Narol, zmierzającymi do uzyskania ich świadomej zgody na przeprowadzenie projektowanej infrastruktury przez poszczególne działki.

Nie sposób zatem przyjąć, że samo prowadzenie robót na podstawie udzielonych przez dysponentów nieruchomości zgód, stanowiło bezprawne wkroczenie w sferę prawa własności. Przeciwnie – zgody te, stanowiły istotny element procesu przygotowania inwestycji i potwierdzały, że właściciele/dysponenci nieruchomości zostali poinformowani o planowanym zakresie inwestycji, mieli możliwość zapoznania się z dokumentacją projektową, a następnie wyrazili zgodę zarówno na wykonanie robót, jak i na czasowe wejście w teren nieruchomości w celu ich przeprowadzenia.

W szczególności nie można pomijać faktu, że zgoda na wykonanie sieci kanalizacyjnej została udzielona **w sposób świadomy i poprzedzony zapoznaniem się z projektem inwestycji**. Okoliczność ta ma znaczenie dla oceny, czy doszło do działania wbrew woli właściciela. Gmina Narol nie podejmowała bowiem robót w warunkach całkowitego braku wiedzy właścicieli o planowanym przebiegu sieci, lecz realizowała inwestycję, której założenia zostały im wcześniej przedstawione.

Jednocześnie należy podkreślić, że zgoda na wykonanie robót budowlanych i czasowe wejście na nieruchomość, nie jest tożsama z ustanowieniem służebności przesyłu. Są to odrębne czynności dotyczące różnych aspektów korzystania z nieruchomości.

Służebność przesyłu jest instytucją prawa cywilnego, służącą uregulowaniu prawa do korzystania z cudzej nieruchomości w zakresie niezbędnym do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania urządzeń przesyłowych. Nie można natomiast z faktu, że nie została ona ustanowiona w danym momencie, wyprowadzać automatycznego wniosku, że wcześniejsze czynności Inwestora – w tym prowadzenie robót za zgodą dysponenta nieruchomości – były pozbawione podstawy prawnej.

W ocenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji należy również uwzględnić rzeczywisty charakter zgód udzielanych przez właścicieli. Nie były to zgody blankietowe, udzielane bez wiedzy o planowanej inwestycji. Przeciwnie, z treści podpisywanych dokumentów wynikało, że dysponent nieruchomości **zapoznał się z projektem budowy, nie wniósł do niego uwag oraz zaakceptował wykonanie sieci kanalizacyjnej na swojej działce.**

Tym samym właściciel nieruchomości miał możliwość poznania zakresu planowanych prac i przebiegu inwestycji oraz wyrażenia swojego stanowiska przed rozpoczęciem robót. Fakt podpisania stosownego dokumentu przez dysponenta nieruchomości stanowi przy tym obiektywny dowód, że Gmina Narol podejmowała działania mające na celu poszanowanie praw właścicieli oraz uzgodnienie warunków wejścia w teren jeszcze na etapie przygotowywania inwestycji.

Nie bez znaczenia pozostaje również treść zgód dotycząca **czasu korzystania z nieruchomości**. Dysponenci działek wyrażali zgodę na wejście na teren nieruchomości na czas niezbędny do wykonania robót. Tego rodzaju postanowienie należy wiązać przede wszystkim z fazą realizacji inwestycji i koniecznością zapewnienia Wykonawcy dostępu do terenu budowy. Nie może ono być utożsamiane z ustanowieniem prawa rzeczowego, jakim jest służebność przesyłu, ani też z oświadczeniem Gminy o rezygnacji z późniejszego uregulowania kwestii trwałego korzystania z nieruchomości.

W konsekwencji należy odróżnić:

- **po pierwsze** – zgodę na wejście na teren nieruchomości i wykonanie robót budowlanych, której udzielili właściciele/dysponenci nieruchomości;
- **po drugie** – samo wykonanie infrastruktury kanalizacyjnej, zgodnie z przygotowaną dokumentacją inwestycji;
- **po trzecie** – późniejsze korzystanie z nieruchomości w związku z istnieniem, utrzymaniem, konserwacją, remontami i ewentualną przebudową urządzeń kanalizacyjnych.

Każda z powyższych kwestii może podlegać odrębnej ocenie prawnej i nie jest zasadne wywodzenie z braku ustanowionej służebności przesyłu, że już samo wejście na nieruchomość i wykonanie robót było bezprawne.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji nie podziela twierdzenia, jakoby prowadzenie przedmiotowej inwestycji stanowiło samowolne lub bezprawne wkroczenie w prawa właścicieli nieruchomości.

Prawo własności podlega ochronie, jednakże nie ma charakteru absolutnego. Korzystanie z nieruchomości może podlegać ograniczeniom wynikającym zarówno z przepisów prawa, jak i z czynności prawnych dokonanych przez właściciela. W analizowanym przypadku istotne znaczenie ma właśnie fakt **dobrowolnego wyrażenia zgody** przez dysponentów nieruchomości na wykonanie sieci oraz na czasowe wejście w teren.

Gmina, jako inwestor, działała zatem w zaufaniu do złożonych przez Właścicieli oświadczeń woli oraz zawartych z nimi umów. Przyjęcie obecnie, że prowadzenie robót było bezprawne, pomimo wcześniejszego podpisania przez Właściciela dokumentu zawierającego jednoznaczną zgodę na realizację sieci, prowadziłoby do pominięcia skutków prawnych czynności dokonanych przez samego dysponenta nieruchomości.

W tym miejscu szczególnego podkreślenia wymaga również zasada lojalności i pewności obrotu prawnego. Gmina Narol, podejmując czynności inwestycyjne, miała prawo opierać się na udzielonych jej przez Właścicieli zgodach i zawartych umowach. Nie można zatem obecnie pomijać tych dokumentów i oceniać całego procesu inwestycyjnego, wyłącznie przez pryzmat braku ustanowionej służebności przesyłu.

Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowości Łówcza, jest inwestycją realizowaną w interesie lokalnej wspólnoty samorządowej. Jej celem jest stworzenie i poprawa infrastruktury służącej mieszkańcom, poprawa warunków sanitarnych i środowiskowych oraz realizacja zadań publicznych pozostających w zakresie właściwości Gminy.

Gmina nie może przy tym abstrahować od zasady gospodarności i celowości wydatkowania środków publicznych. Przygotowanie inwestycji, opracowanie dokumentacji, uzyskanie wymaganych uzgodnień, przeprowadzenie postępowania dotyczącego realizacji robót oraz wykonanie infrastruktury wiążą się ze znaczącymi nakładami finansowymi. Ewentualne wstrzymanie robót lub konieczność ich zasadniczej zmiany na etapie realizacji mogłaby prowadzić do powstania dodatkowych kosztów, opóźnień oraz ryzyka utraty lub konieczności zwrotu części środków przeznaczonych na realizację inwestycji.

Powyższe nie oznacza oczywiście, że interes publiczny może prowadzić do dowolnego ograniczania prawa własności. Oznacza natomiast, że przy ocenie sposobu realizacji inwestycji należy uwzględniać zarówno ochronę praw właścicieli, jak i prawidłową realizację zadań publicznych przez Gminę.

Właśnie z uwagi na konieczność pogodzenia tych interesów Gmina Narol już na etapie przygotowania inwestycji podjęła działania mające na celu uzgodnienie z właścicielami zasad wejścia na ich nieruchomości i wykonania projektowanej sieci.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji nie kwestionuje, że w przypadku trwałego posadowienia urządzeń kanalizacyjnych na nieruchomościach prywatnych może zachodzić potrzeba odpowiedniego uregulowania tytułu prawnego do korzystania z tych nieruchomości.

Jednakże obowiązek ewentualnego uregulowania prawa do trwałego korzystania z nieruchomości nie może być utożsamiany z obowiązkiem ustanowienia służebności przesyłu jeszcze przed wykonaniem każdego odcinka robót budowlanych, jeżeli inwestor posiada inną skuteczną podstawę do wejścia na teren i wykonania robót, w szczególności wynikającą z zawartej z właścicielem umowy lub udzielonej przez niego zgody.

W konsekwencji brak służebności przesyłu na etapie prowadzenia robót nie może sam przez się, stanowić dowodu naruszenia prawa własności.

Jeżeli natomiast w odniesieniu do konkretnych nieruchomości po zakończeniu inwestycji okaże się konieczne uregulowanie trwałego tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości, Gmina Narol będzie

podejmować odpowiednie działania w tym zakresie, z uwzględnieniem obowiązujących przepisów prawa, dokumentacji inwestycji oraz interesu Gminy jako jednostki samorządu terytorialnego.

Mając na uwadze powyższe, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji stoi na stanowisku, że **nie ma podstaw do stwierdzenia, iż sama realizacja robót związanych z budową kanalizacji sanitarnej w miejscowości Łówcza, z uwagi wyłącznie na brak uprzednio ustanowionej służebności przesyłu, stanowiła bezprawne naruszenie prawa własności mieszkańców.**

W szczególności za takim stanowiskiem przemawia fakt, że na etapie przygotowania inwestycji właściciele/dysponenci nieruchomości byli zapoznawani z projektem, nie wnosili do niego uwag, a następnie zawierali z Gminą Narol umowy, w których wyrażali zgodę na wykonanie na ich nieruchomościach sieci kanalizacyjnej oraz na wejście na teren działek na czas niezbędny do wykonania robót.

Gmina działała zatem w oparciu o istniejące uzgodnienia i udzielone przez właścicieli zgody, realizując inwestycję o charakterze publicznym i służącą zaspokojeniu zbiorowych potrzeb mieszkańców.

Wobec powyższego, **zarzut prowadzenia robót w sposób bezprawny wyłącznie z uwagi na brak ustanowionej służebności przesyłu należy uznać za niezasadny**, przy czym ewentualne szczegółowe kwestie dotyczące korzystania z konkretnych nieruchomości powinny być rozpatrywane indywidualnie, na podstawie całokształtu dokumentacji dotyczącej danej nieruchomości.

W zakresie - „dopuszczeniu do rażących nieprawidłowości w procesie budowlanym, w szczególności w zakresie wadliwego wykonywania robót ziemnych (m.in. zasypywanie wykopów rodzimym gruntem bez wymaganej specyfikacją zasypki piaskowej i bez wymaganego zagęszczenia), co grozi uszkodzeniem infrastruktury i zapadaniem się terenu,

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zauważa, że Burmistrz Miasta i Gminy Narol skierował w tej sprawie pismo z dnia 10 sierpnia 2026 r. do wykonawcy robót budowlanych, w zakresie budowy kanalizacji sanitarnej w miejscowości Łówcza, tj. do firmy SANITEX Sp. z o.o. z/s w Tryńczy, z wnioskiem o stosowne wyjaśnienia w tej sprawie.

W dniu 20 sierpnia 2026 r. Burmistrz Miasta i Gminy Narol otrzymał stanowisko Wykonawcy robót.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zapoznała się z pismem, w którym Wykonawca informuje, że podsypki zostały w całości wykonane. Wykonawca informuje, że projekt zawiera zapisy dotyczące ogólnych zasad przewidzianych dla stosowania podsypki i obsypki. Istotnym pozostaje to, że projekt zawiera zapisy umożliwiające zarówno stosowanie podsypki i obsypki z piasku, jak i z tzw. gruntów rodzimych. Chodzi o to, że w terenach o piaszczystym charakterze, grunt rodzimy zruszony przy wykopach, sam w sobie pełni funkcje podsypki.

Według Wykonawcy, projekt zawiera wprost zapisy wskazujące na możliwość stosowania gruntów rodzimych jako podsypki. Ponadto z treści projektu architektoniczno – budowlanego wynika, że **„Grunty rodzime można zastosować jako podłoże pod rurociąg, jeżeli są to grunty sypkie, suche, piaszczyste, żwirowo – piaszczyste, piaszczysto – gliniaste bądź gliniasto – piaszczyste**. Poziom podłoża musi być tak wykonany, by rurociągi mogły być układane bezpośrednio na nim, żeby podparcie ich było jednolite i trzymały się linii i spadków określonych w projekcie”.

Według Wykonawcy robót – roboty były realizowane zgodnie z przyjętymi założeniami – w miejscach o trudnych warunkach gruntowych zastosowano piasek, natomiast w pozostałych odcinkach wykorzystano czysty grunt rodzimy.

Ponadto Wykonawca robót wyjaśnia, że w stosunku do części lokalizacji infrastruktury zachodziła konieczność (ze względu na sytuację zaistniałą w terenie a nie przewidzianą w dokumentacji) zastosowania technologii przewiertów sterowanych, która to technologia jest technologią dużo droższą aniżeli stosowanie tradycyjnych wykopów, a dodatkowo pozwala uniknąć naruszania struktury gruntu. Wykonawca zauważa również, że w praktyce realizacji robót często pojawiają się sytuacje, w których okazuje się, że nie jest w terenie możliwe wykonanie określonych prac klasycznym wykopem. Wówczas zachodzi konieczność zastosowania technologii przewiertu sterowanego. Technologia ta jest droższa, jednakże w przypadku zamierzenia inwestycyjnego, którego dotyczy powyższa sprawa Wykonawca nie żądał z tego tytułu zwiększenia wynagrodzenia mimo tego, że formalnie mógłby to uczynić.

W zakresie rurociągów tłocznych Spółka wyjaśnia, że całość przejść w terenach leśnych i w drogach była wykonywana przewiertem. Wynikało to po części z projektu, a częściowo było wynikiem zmiany technologii w trakcie robót, ze względu na trudne warunki wykonywania prac bądź konieczność uniknięcia zniszczeń infrastruktury i jej odtworzenia. Projektant i Inwestor oraz Inspektor Nadzoru wyrazili zgodę na zmianę technologii. Technologia ta jest już standardem w zakresie inwestycji liniowych i nowocześni wykonawcy dysponują nią już obecnie w standardzie.

Jeśli chodzi o charakterystykę gruntów, to zgodnie z wyjaśnieniem Wykonawcy – znaczna część terenów inwestycji to piaski, które charakteryzują się bardzo dobrymi właściwościami filtracyjnymi i zagęszczającymi. Grunty te, przy zachowaniu właściwej technologii wykonania robót nie powodują osiadania terenu, pękania rur i awarii. Nadmienić jednak wypada również, że Wykonawca na wykonanie inwestycji „Budowy kanalizacji sanitarnej w miejscowości Łówcza" udzielił 60 miesięcznej gwarancji.

Wykonawca również wyjaśnił, że ze względu na zastosowanie lepszych rur RC na przebiegu rurociągów tłocznych (na całej sieci tłocznej) w istocie rzeczy nie byłaby potrzebna żadna podsypka ani kreowana, ani też podsypka z gruntu rodzimego. Wspomniane rury cechują się bowiem wysokim stopniem odporności na uszkodzenia mechaniczne, co umożliwia układania rur w ziemi bez zastosowania podsypki i obsypki.

W piśmie nie wskazano dokładnego miejsca, w którym według Skarżącego miały mieć miejsce rzekome nieprawidłowości. Stąd też Spółka nie ma możliwości konkretnego ustosunkowania się do określonego punktu wykonywanych prac i jeszcze bardziej szczegółowego złożenia wyjaśnień.

Ponadto Wykonawca poinformował, że zagęszczenie gruntu było wykonywane w miejscach i na odcinkach sieci kanalizacji sanitarnej, w których wymagała tego dokumentacja projektowa oraz specyfikacje techniczne, w szczególności w pasach drogowych, na zjazdach do posesji oraz w rejonie przepompowni ścieków. Wykonawca podkreśla, że na znacznej części terenu inwestycji występują grunty kategorii I – piaski, charakteryzujące się bardzo dobrymi właściwościami filtracyjnymi i zagęszczającymi. Grunty te, przy zachowaniu właściwej technologii wykonywania robót, nie powodują osiadania terenu, pękania rur ani powstawania awarii.

Wykonawca również wskazał, że w miejscach, w których zastosowano technologię przewiertu sterowanego, kwestia zagęszczania gruntu nie występuje, ponieważ technologia ta nie wymaga klasycznego wykopu, a tym samym zasypywania i zagęszczania gruntu wokół przewodu.

Ponadto, w obrębie każdej studni kanalizacyjnej, zlokalizowanej w terenie zielonym wykonano podłoże zgodnie z dokumentacją projektową i wymaganiami technicznymi, stosując podsypkę z piasku lub odpowiednio przygotowany grunt rodzimy zgodnie z warunkami gruntowymi występującymi w miejscu posadowienia.

W przypadku studni zlokalizowanych w pasach drogowych wykonano dodatkowo wzmocnienie i stabilizację miejsca posadowienia poprzez zastosowanie warstwy kruszywa.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji wskazuje również, że zostało skierowane pismo do Inspektora Nadzoru Inwestorskiego, z wnioskiem o zajęcie stanowiska w sprawie zarzutów Skarżącego.

W odpowiedzi na zarzuty w sprawie zadania dot. „Budowy kanalizacji sanitarnej w miejscowości Łówcza" Inspektor Nadzoru Inwestorskiego poinformował, że na przedmiotowej inwestycji prowadzone roboty budowlane wykonywane są zgodnie z dokumentacją projektową oraz zasadami sztuki budowlanej.

Inspektor Nadzoru Inwestorskiego poinformował, że:

1) podsypki na trasie sieci kanalizacyjnej zostały wykonane z zastosowaniem gruntu rodzimego oraz w miejscach gdzie grunt rodzimy nie nadawał się do zastosowania, gruntem dowiezionym w postaci piasku żółtego;
2) zagęszczenie gruntu w obrębie wykopów zostało wykonane w miejscach wymaganych takich jak pasy drogowe, przepompownie ścieków, przekroczenia wykopowe podjazdów,
3) pod studzienkami kanalizacyjnymi systemowymi wykonano podłoża z piasku lub gruntu rodzimego, pod studzienkami w drogach podbudowy z kruszyw,
4) wpisy w dziennik budowy odzwierciedlają postęp i zaawansowanie robót na poszczególnych odcinkach zadania.

Ponadto Inspektor Nadzoru oraz jednocześnie Projektant przedmiotowego zadania poinformował, że położenie miejscowości Łówcza oraz specyfika geologiczna nie należy do prostych, co daje odzwierciedlenie w ilości zastosowanych przepompowni oraz badaniach geologicznych, które poprzedzały wykonawstwo. Teren jest mocno zróżnicowany wysokościowo a w gruncie występują pokłady kamienia.

Inspektor Nadzoru stwierdził jednocześnie, że Wykonawca zadania poradził sobie w tym trudnym terenie poprzez zastosowanie technologii bezwykopowej (przewierty sterowane) w zakresie większym niż przewidywała to dokumentacja projektowa. Według Inspektora Nadzoru, Wykonawca zadania zastosował również materiały lepsze niż wymagane w projekcie budowalnym.

Według Inspektora Nadzoru Inwestorskiego – niedorzecznym jest sugerowanie hipotetycznych „malwersacji finansowych".

Zadanie finansowane jest wynagrodzeniem ryczałtowym. Należy dodać, że Wykonawca związany jest 60 miesięcznym okresem gwarancji na wykonane roboty oraz zastosowano zabezpieczenie należytego wykonania robót.

Ustosunkowując się do wystąpienia Skarżącego, dotyczącego braku czynności podjętych przez Gminę w związku ze zgłoszonymi zastrzeżeniami, dotyczącymi realizacji inwestycji kanalizacyjnej w miejscowości Łówcza, w tym w szczególności jakości wykonanych robót, sposobu wykonania i zagęszczenia podsypki, zgodności robót z dokumentacją projektową oraz prawidłowości finansowania inwestycji, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji, zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza Miasta i Gminy Narol przedstawia następującą informację.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Gmina Narol potraktowała przedstawione przez Skarżącego informacje jako wymagające weryfikacji, w szczególności z uwagi na charakter podnoszonych zarzutów oraz ich potencjalne znaczenie dla prawidłowości realizacji inwestycji i ochrony środków publicznych.

W dniu 28 lipca 2026 r. odbyła się rozmowa ze Skarżącym z udziałem, przedstawiciela Gminy oraz radcy prawnego reprezentującego Urząd. W toku tego spotkania Skarżący przedstawił swoje zastrzeżenia dotyczące m.in. jakości wykonanych robót, prawidłowości wykonania podsypki i jej zagęszczenia, zgodności realizowanych prac z dokumentacją techniczną, a także kwestii związanych ze współfinansowaniem inwestycji przez mieszkańców.

Zgłoszone wówczas okoliczności zostały przyjęte do wiadomości i poddane dalszej analizie przez Gminę. Nie zostały one potraktowane jako pozostające bez znaczenia dla prowadzonej inwestycji ani z góry odrzucone jako niezasadne.

Jednocześnie należy podkreślić, że samo przedstawienie przez stronę określonych zarzutów nie może być utożsamiane z potwierdzeniem ich zasadności. Ocena, czy doszło do wadliwego wykonania robót, odstępstw od projektu, naruszenia norm technicznych bądź innych nieprawidłowości, wymaga oparcia się na dokumentacji inwestycji, ustaleniach osób posiadających odpowiednie kwalifikacje techniczne oraz – w zakresie ewentualnego popełnienia czynu zabronionego – na ustaleniach właściwych organów.

W ramach dalszych czynności Gmina dokonała analizy posiadanej dokumentacji związanej z przedmiotową inwestycją, a także zgromadzonych informacji dotyczących okoliczności wskazywanych przez Skarżącego.

Szczególne znaczenie dla dalszego toku sprawy miało pismo z dnia 10 sierpnia 2026 r., które wpłynęło do Urzędu Miasta i Gminy Narol w tym samym dniu. W piśmie tym przedstawiono dalsze, szczegółowe informacje wskazujące na możliwość wystąpienia nieprawidłowości dotyczących realizacji inwestycji, w tym m.in. wadliwego wykonawstwa, rażących odstępstw od projektu, naruszenia norm technicznych oraz możliwych nieprawidłowości w dokumentacji budowlanej i dokumentowaniu odbioru robót.

Z uwagi na charakter przedstawionych okoliczności oraz możliwość, że mogą one wskazywać na popełnienie czynu zabronionego ściganego z urzędu, Gmina podjęła czynności wynikające z przepisów prawa. W szczególności, działając na podstawie art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Burmistrz Miasta i Gminy Narol skierował do **Prokuratury Rejonowej w Lubaczowie** zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, przekazując wraz z nim pismo z dnia 10 sierpnia 2026 r. zawierające opis wskazanych przez Skarżącego okoliczności.

W zawiadomieniu wyraźnie wskazano, że Gmina nie przesądza, czy doszło do popełnienia przestępstwa, ani jaka powinna być jego kwalifikacja prawna, pozostawiając dokonanie oceny prawnej oraz podjęcie stosownych czynności procesowych właściwym organom.

Tym samym Gmina nie ograniczyła się do wewnętrznego rozpoznania zgłoszonych zarzutów, lecz – wobec uzyskania informacji mogących wskazywać na możliwość popełnienia czynu zabronionego ściganego z urzędu – przekazała sprawę organowi właściwemu do jej procesowej oceny.

Ponadto **Urząd Miasta i Gminy Narol zabezpieczył posiadane dokumenty i materiały związane ze sprawą**, w tym dokumentację dotyczącą realizacji przedmiotowej inwestycji. Działanie to ma na celu zachowanie materiału niezbędnego do dokonania pełnej i obiektywnej oceny sprawy przez właściwe organy.

Odnosząc się do kwestii dalszego prowadzenia inwestycji i odbiorów – Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zgadza się ze stanowiskiem Burmistrza, zgodnie z którym - nie jest zasadne formułowanie na obecnym etapie wniosku, że kontynuowanie czynności związanych z realizacją lub rozliczeniem inwestycji – o ile takie czynności miały miejsce – samo w sobie oznaczało świadome akceptowanie nieprawidłowości przez Gminę.

Przedstawione przez Skarżącego zarzuty, w tym dotyczące jakości robót, podsypki, zagęszczenia oraz zgodności wykonania z projektem, wymagają bowiem obiektywnego ustalenia stanu faktycznego. Do czasu dokonania takich ustaleń nie można przyjmować za udowodnione, że roboty zostały wykonane wadliwie, że dokumentacja zawierała poświadczenie nieprawdy albo że doszło do niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Jednocześnie, wobec przekazania sprawy Prokuraturze, Gmina Narol pozostaje zobowiązana do współpracy z właściwymi organami i udostępnienia posiadanej dokumentacji oraz materiałów, które mogą mieć znaczenie dla wyjaśnienia sprawy.

W przypadku podjęcia przez właściwe organy dalszych czynności procesowych Gmina będzie stosownie do obowiązujących przepisów współdziałać w celu umożliwienia pełnego wyjaśnienia wszystkich okoliczności dotyczących realizacji inwestycji.

Mając powyższe na uwadze, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji stwierdza, że informacje przedstawione przez Skarżącego nie zostały przez Gminę zignorowane. W szczególności:

1. w dniu 28 lipca 2026 r. umożliwiono Skarżącemu bezpośrednie przedstawienie zarzutów i zgłoszenia zastrzeżeń przedstawicielowi Gminy oraz radcy prawnemu;

2. dokonano analizy przedstawionych informacji i posiadanej dokumentacji dotyczącej inwestycji;

3. po otrzymaniu pisma z dnia 10 sierpnia 2026 r., zawierającego informacje mogące wskazywać na możliwość popełnienia czynu zabronionego ściganego z urzędu, Gmina – stosownie do art. 304 § 2 k.p.k. – skierowała zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa do Prokuratury Rejonowej w Lubaczowie;

4. zabezpieczono posiadane dokumenty i materiały związane ze sprawą;

5. Gmina pozostawiła właściwym organom dokonanie niezależnej oceny, czy przedstawione okoliczności uzasadniają wszczęcie i prowadzenie postępowania oraz czy zachodzi odpowiedzialność osób zaangażowanych w realizację inwestycji.

W konsekwencji brak jest podstaw do przyjęcia, że Gmina Narol, posiadając informacje o potencjalnych nieprawidłowościach, pozostawiła je bez reakcji. Przeciwnie – w zakresie wynikającym z posiadanych informacji i obowiązujących przepisów podjęto działania zmierzające do ich wyjaśnienia, a informacje mogące wskazywać na możliwość popełnienia przestępstwa zostały przekazane właściwemu organowi ścigania.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zauważa również, że Burmistrz Miasta i Gminy Narol zadeklarował, że Gmina będzie współpracować z właściwymi organami w celu pełnego wyjaśnienia sprawy, a wszelkie informacje i materiały mogące mieć znaczenie dla jej rozstrzygnięcia zostaną udostępnione zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Odnosząc się do zarzutu, zgodnie z którym Gmina Narol miałaby w sposób nieuzasadniony obciążać mieszkańców jednolitą kwotą 2 000 zł, niezależnie od długości wykonanego odcinka przyłącza kanalizacyjnego oraz rzeczywistych kosztów jego wykonania, należy w pierwszej kolejności wyjaśnić charakter prawny oraz faktyczny dokonywanych przez mieszkańców wpłat.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji potwierdza, że Gmina Narol, w związku z realizacją przedmiotowej inwestycji zawierała z zainteresowanymi mieszkańcami umowy cywilnoprawne, w których określono wysokość świadczenia na poziomie 2 000 zł.

Jednocześnie podkreślenia wymaga fakt, że świadczenie to **nie zostało ustanowione w drodze jednostronnej decyzji administracyjnej, uchwały nakładającej na mieszkańców publicznoprawny obowiązek zapłaty ani innego aktu władczego**, lecz wynikało z zawieranych z mieszkańcami umów cywilnoprawnych.

Przystąpienie do takiego stosunku umownego następowało na zasadzie dobrowolności, a zatem nie można utożsamiać przedmiotowego świadczenia z jednostronnie nałożoną przez Gminę „opłatą za przyłączenie do sieci".

Istotą przyjętego przez Gminę rozwiązania było umożliwienie zainteresowanym mieszkańcom udziału w realizacji przedsięwzięcia na określonych z góry i jednakowych zasadach finansowych.

Gmina przyjęła rozwiązanie polegające na zastosowaniu jednolitej kwoty ryczałtowej, dzięki czemu każdy zainteresowany mieszkaniec znał wysokość swojego świadczenia jeszcze przed przystąpieniem do umowy.

Należy przy tym podkreślić, że **jednakowa wysokość świadczenia nie oznacza sama w sobie, że świadczenie ma charakter nieuzasadniony**. W stosunkach cywilnoprawnych strony mogą ustalić wynagrodzenie w formie ryczałtu, jeżeli odpowiada ono charakterowi i zakresowi świadczenia oraz nie stanowi w istocie ukrytej daniny publicznoprawnej.

W niniejszej sprawie zastosowanie jednolitego ryczałtu miało służyć przede wszystkim uproszczeniu rozliczeń z mieszkańcami oraz zapewnieniu przejrzystych i jednakowych zasad udziału w przedsięwzięciu.

Nie można również utożsamiać wysokości świadczenia ryczałtowego z kosztem wykonania wyłącznie jednego, konkretnego metra bieżącego przyłącza.

Realizacja inwestycji kanalizacyjnej wiąże się bowiem z szeregiem kosztów i czynności organizacyjnych, które nie są proporcjonalne wyłącznie do długości przewodu znajdującego się na konkretnej nieruchomości.

W szczególności na koszt całego przedsięwzięcia wpływają m.in.:

·koszty robót ziemnych i odtworzeniowych,

·koszty materiałów i urządzeń,

·koszty robocizny i sprzętu,

·koszty organizacji i prowadzenia robót,

·koszty dokumentacji oraz czynności przygotowawczych,

·koszty obsługi inwestycji,

·koszty związane z wykonaniem elementów infrastruktury niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania całego systemu,

·a także koszty, których wysokość nie pozostaje w prostym stosunku do długości indywidualnego odcinka przewodu.

Szczególnego podkreślenia wymaga również wysokość ustalonego świadczenia. Kwota 2 000 zł została ustalona na poziomie, który – w odniesieniu do zakresu i kosztów związanych z realizacją infrastruktury kanalizacyjnej – stanowi **relatywnie niewielki udział w kosztach przypadających na poszczególną nieruchomość**. Nie sposób zatem utożsamiać tej kwoty z pełnym kosztem wykonania infrastruktury przypadającym na danego mieszkańca.

Przyjęte rozwiązanie miało charakter partycypacyjny i służyło udziałowi zainteresowanych mieszkańców w przedsięwzięciu, przy jednoczesnym ponoszeniu zasadniczej części ciężaru finansowego inwestycji przez Gminę oraz przy wykorzystaniu środków przewidzianych na realizację zadania.

Z punktu widzenia gospodarności finansowej istotne znaczenie ma również fakt, że Gmina, realizując inwestycję o charakterze infrastrukturalnym i służącą mieszkańcom, nie może abstrahować od konieczności racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

W przypadku przyjętego przez Gminę modelu, świadczenie ma charakter **ryczałtowy i jest z góry znane stronom umowy**. Oznacza to, że punktem odniesienia dla oceny prawidłowości przyjętego rozwiązania nie może być wyłącznie matematyczne porównanie kwoty 2 000 zł z długością przyłącza u poszczególnych mieszkańców.

Zastosowanie jednolitej kwoty ma również uzasadnienie z punktu widzenia zasady przejrzystości i równego traktowania osób, które zdecydowały się zawrzeć z Gminą umowę.

Wprowadzenie indywidualnego rozliczania każdego przypadku wymagałoby bowiem każdorazowego ustalania zakresu robót, długości poszczególnych odcinków, udziału poszczególnych kosztów pośrednich oraz sposobu ich przyporządkowania do konkretnej nieruchomości. Model ryczałtowy pozwala wszystkim zainteresowanym mieszkańcom przystąpić do przedsięwzięcia na takich samych, z góry znanych zasadach.

Nie oznacza to przy tym, że Gmina uznaje jednolitą kwotę za równoważną rzeczywistemu kosztowi wykonania każdego przyłącza. Ryczałt pełni tutaj bowiem funkcję uproszczonego sposobu określenia świadczenia umownego, a nie szczegółowego kosztorysu indywidualnego przyłącza.

Nie można również automatycznie utożsamiać wpłat dokonywanych przez mieszkańców z kosztami kwalifikowalnymi lub niekwalifikowalnymi projektu.

Kwestia kwalifikowalności poszczególnych wydatków jest bowiem zagadnieniem dotyczącym zasad finansowania konkretnego projektu i warunków wynikających z właściwego programu, umowy o dofinansowanie oraz obowiązujących wytycznych.

Samo zawarcie z mieszkańcem umowy cywilnoprawnej i określenie w niej świadczenia na poziomie 2 000 zł nie przesądza o tym, że Gmina przeniosła na mieszkańca koszt projektu lub koszt, który zgodnie z zasadami finansowania powinien zostać pokryty z innych źródeł.

W celu prawidłowej oceny tej kwestii konieczne jest odwołanie się do dokumentacji projektu, zasad jego finansowania oraz treści zawartych umów.

W konsekwencji Komisja Skarg, Wniosków i Petycji, zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza nie podziela stanowiska, że sam fakt zastosowania jednolitego ryczałtu w wysokości 2 000 zł, niezależnie od długości przyłącza, świadczy nieuzasadnionym obciążeniu mieszkańców.

Dla takiej oceny konieczne byłoby wykazanie, że:

1. mieszkańcy nie mieli rzeczywistej możliwości odmowy zawarcia umowy;
2. kwota została ustalona bez związku z przedmiotem świadczenia Gminy;
3. świadczenie w rzeczywistości stanowiło jednostronnie narzuconą opłatę publicznoprawną.

Mając powyższe na uwadze, należy wskazać, że przyjęcie kwoty 2 000 zł w formie ryczałtu było rozwiązaniem mającym na celu zapewnienie prostych, przejrzystych i jednakowych zasad udziału mieszkańców w przedsięwzięciu.

Kwota ta nie stanowi jednostronnie nałożonej przez Gminę daniny ani opłaty administracyjnej, lecz jest określana w ramach stosunków umownych zawieranych z zainteresowanymi mieszkańcami.

Jednocześnie wysokość 2 000 zł należy oceniać w kontekście całkowitych kosztów realizacji infrastruktury kanalizacyjnej oraz zakresu świadczeń i nakładów ponoszonych przez Gminę, a nie wyłącznie poprzez odniesienie jej do długości indywidualnego odcinka przewodu.

Brak jest zatem podstaw do przyjęcia, że sam fakt zastosowania jednolitej kwoty ryczałtowej stanowi dowód niegospodarności, nieuzasadnionego obciążenia mieszkańców lub przeniesienia na nich kosztów kwalifikowalnych projektu.

Odnosząc się do żądania Skarżącego – co do przeprowadzenia przez Gminę Narol dodatkowej, niezależnej weryfikacji sposobu wykonania robót związanych z realizacją sieci kanalizacyjnej w miejscowości Łówcza, w tym w szczególności poprzez wykonanie odkrywek, badań stopnia zagęszczenia gruntu, ocenę rodzaju zastosowanej zasypki, sposobu przygotowania podłoża pod przewodem oraz warunków gruntowo-wodnych, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji, zgodnie z informacją Burmistrza Miasta i Gminy Narol, przedstawia następujące stanowisko.

Na wstępie należy podkreślić, że Gmina Narol nie bagatelizuje przedstawionych przez Skarżącego zastrzeżeń dotyczących realizacji inwestycji. Jednocześnie jednak obowiązkiem organu jest podejmowanie czynności

w sposób racjonalny, proporcjonalny do rzeczywistych potrzeb oraz oparty na istniejącym materiale dowodowym i dokumentacji inwestycji.

Po dokonaniu analizy posiadanych materiałów dotyczących realizacji inwestycji, a także informacji i stanowisk osób uczestniczących w procesie budowlanym, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji nie znajduje obecnie wystarczających, obiektywnych podstaw do przyjęcia, że zachodzi konieczność ponownego, kompleksowego badania wykonanej sieci kanalizacyjnej przez zewnętrzny podmiot, w szczególności poprzez wykonywanie odkrywek już wykonanych i zakrytych robót.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że realizacja inwestycji budowlanej nie odbywa się w warunkach braku kontroli. Proces budowlany podlega określonym prawem mechanizmom nadzoru i kontroli, w ramach których za prawidłowość wykonywania robót odpowiadają poszczególni uczestnicy procesu budowlanego.

Szczególne znaczenie w niniejszej sprawie ma funkcja Inspektora Nadzoru Inwestorskiego.

Zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego należy m.in. reprezentowanie inwestora na budowie poprzez kontrolę zgodności realizacji robót z projektem, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, sprawdzanie jakości wykonywanych robót, a także sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających. Inspektor potwierdza również faktycznie wykonane roboty. Nie jest zatem tak, jak wynikałoby z charakteru żądania Skarżącego, że Gmina Narol miałaby obecnie po raz pierwszy ustalać, czy roboty zostały wykonane zgodnie z projektem i zasadami wiedzy technicznej.

Tego rodzaju ocena była elementem procesu budowlanego i należała w szczególności do osób posiadających odpowiednie kwalifikacje i pełniących funkcje techniczne na budowie.

Ponadto Inspektor Nadzoru Inwestorskiego, którego zadaniem było sprawowanie kontroli nad prawidłowością realizacji inwestycji, nie stwierdził okoliczności uzasadniających przyjęcie, że przedmiotowa sieć kanalizacyjna została wykonana w sposób niezgodny z dokumentacją projektową lub wymaganiami technicznymi.

Stanowisko to ma istotne znaczenie, ponieważ zostało przedstawione przez osobę posiadającą odpowiednie kwalifikacje zawodowe i uczestniczącą w procesie budowlanym w charakterze podmiotu zobowiązanego do ochrony interesów inwestora, tj. Gminy Narol.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji nie ma podstaw, aby bez przedstawienia nowych, obiektywnych i weryfikowalnych dowodów przyjmować z góry, że ocena dokonana przez Inspektora Nadzoru jest nieprawidłowa.

Samo twierdzenie Skarżącego, że określone roboty zostały wykonane wadliwie, nie może automatycznie prowadzić do zakwestionowania ustaleń osoby sprawującej profesjonalny nadzór inwestorski.

Analogicznie należy wskazać, że Wykonawca robót podtrzymuje stanowisko, zgodnie z którym roboty zostały wykonane prawidłowo, zgodnie z dokumentacją projektową oraz założeniami inwestycji.

Gmina ma zatem do czynienia z sytuacją, w której z jednej strony przedstawiane są przez Skarżącego zarzuty dotyczące sposobu wykonania określonych elementów robót, natomiast z drugiej strony osoby bezpośrednio uczestniczące w procesie budowlanym – w tym Inspektor Nadzoru Inwestorskiego oraz Wykonawca – nie potwierdzają występowania wskazywanych przez Skarżącego nieprawidłowości.

W takiej sytuacji samo istnienie rozbieżności pomiędzy oceną Skarżącego, a stanowiskiem uczestników procesu budowlanego nie stanowi jeszcze wystarczającej przesłanki do przyjęcia, że roboty rzeczywiście wykonano wadliwie.

W ocenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji istotnym materiałem pozwalającym na ocenę prawidłowości realizacji inwestycji pozostaje dokumentacja budowy, w tym dokumentacja projektowa, dokumentacja powykonawcza, dziennik budowy, dokumentacja odbiorowa oraz dokumenty związane z wykonywaniem i odbiorem robót.

Dokumentacja ta stanowi podstawowy materiał pozwalający na odtworzenie przebiegu procesu budowlanego oraz ocenę, czy osoby odpowiedzialne za realizację inwestycji wykonywały swoje obowiązki w sposób prawidłowy.

Jeżeli z dokumentacji tej nie wynika występowanie nieprawidłowości, a osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje techniczne również nie potwierdzają zarzucanych uchybień, to zlecenie kolejnej, kompleksowej

ekspertyzy nie może być traktowane jako czynność automatycznie wymagana w każdej sytuacji, w której osoba trzecia wyraża odmienne przekonanie co do jakości robót.

Szczególnej oceny wymaga żądanie Skarżącego dotyczące wykonania odkrywek wskazanych odcinków sieci.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zauważa, że odkrywka nie stanowi czynności wyłącznie dokumentacyjnej. Jest to ingerencja w istniejącą infrastrukturę, która może powodować konieczność wykonania dodatkowych robót ziemnych, odtworzeniowych i zabezpieczających oraz generować dodatkowe koszty po stronie Gminy.

Wykonanie odkrywki po zakończeniu robót wymaga zatem istnienia odpowiednio uzasadnionej potrzeby technicznej lub dowodowej.

W odniesieniu do zarzutu dotyczącego braku widocznego mechanicznego zagęszczenia zasypki należy podkreślić, że obecny wygląd terenu lub brak możliwości zaobserwowania sposobu wykonania robót na etapie po ich zakończeniu nie przesądza o tym, w jaki sposób roboty zostały faktycznie wykonane.

Ocena prawidłowości zagęszczenia gruntu jest zagadnieniem technicznym i nie może być dokonywana wyłącznie na podstawie obserwacji osoby nieuczestniczącej w procesie budowlanym albo na podstawie późniejszego wyglądu terenu.

Jeżeli istnieje potrzeba ustalenia stopnia zagęszczenia gruntu, właściwą drogą jest przeprowadzenie badania przez osobę posiadającą odpowiednie kwalifikacje oraz przy zastosowaniu właściwej metody badawczej.

Jednakże przed zleceniem takiego badania powinny istnieć racjonalne przesłanki wskazujące, że przeprowadzenie go jest rzeczywiście potrzebne i może dostarczyć informacji istotnych dla rozstrzygnięcia konkretnej kwestii.

Należy również podkreślić, że przepisy Prawa budowlanego wyposażają Inspektora Nadzoru Inwestorskiego w konkretne kompetencje kontrolne.

Inspektor może żądać od kierownika budowy lub kierownika robót usunięcia nieprawidłowości, wykonania prób lub badań, przedstawienia ekspertyz, a także – w określonych przypadkach – dokonania odkrycia robót lub elementów zakrytych. Może również żądać poprawek, ponownego wykonania wadliwych robót albo wstrzymania robót, jeżeli ich kontynuowanie mogłoby spowodować zagrożenie lub niedopuszczalną niezgodność z projektem.

Okoliczność ta ma istotne znaczenie dla oceny wniosku Skarżącego.

Skoro osoba, której ustawowym obowiązkiem było kontrolowanie jakości robót i zgodności ich realizacji z projektem, nie stwierdziła podstaw do podjęcia takich działań, to brak jest obecnie podstaw do przyjęcia, że Gmina powinna niejako automatycznie powtórzyć cały proces kontroli za pomocą kolejnego podmiotu.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji dostrzega różnicę pomiędzy wskazaniem konkretnych, nowych okoliczności mogących świadczyć o wadzie robót a żądaniem przeprowadzenia generalnej kontroli wykonanej już inwestycji.

W niniejszej sprawie żądanie obejmuje w istocie kompleksowe ponowne zbadanie szeregu elementów inwestycji, w tym wykonanie odkrywek, badań gruntu, ocenę warunków wodnych oraz ponowną ocenę zgodności robót z dokumentacją projektową.

Przeprowadzenie takiego zakresu czynności wiązałoby się z koniecznością zaangażowania zewnętrznego specjalisty lub podmiotu, poniesieniem kosztów publicznych oraz ingerencją w istniejącą infrastrukturę.

Z tego względu przed podjęciem takiej decyzji konieczne jest istnienie racjonalnej i obiektywnie uzasadnionej potrzeby.

Na obecnym etapie Komisja Skarg, Wniosków i Petycji takiej potrzeby nie stwierdza.

Odnosząc się do wniosku Skarżącego o umożliwienie wskazania osobie przeprowadzającej kontrolę miejsc, w których Skarżący oraz wskazani przez Skarżącego świadkowie mieli obserwować potencjalne nieprawidłowości, należy wskazać, że Komisja Skarg, Wniosków i Petycji nie kwestionuje możliwości przedstawiania przez mieszkańców informacji dotyczących realizacji inwestycji.

Informacje takie mogą stanowić materiał wymagający analizy.

Nie oznacza to jednak, że wskazanie przez zainteresowaną osobę określonego miejsca automatycznie przesądza o konieczności przeprowadzenia w tym miejscu odkrywki lub innego badania technicznego.

Ocena, czy dane miejsce wymaga przeprowadzenia badania, powinna należeć do osoby posiadającej odpowiednie kwalifikacje techniczne i być oparta na przesłankach wynikających z dokumentacji oraz stanu faktycznego.

W przeciwnym wypadku doszłoby do sytuacji, w której zakres czynności kontrolnych byłby w praktyce określany przez osobę zgłaszającą zastrzeżenia, a nie przez organ inwestora oraz osoby posiadające odpowiednią wiedzę i kwalifikacje techniczne.

Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że środki, które Gmina miałaby przeznaczyć na wykonanie dodatkowej ekspertyzy, są środkami publicznymi.

Każda decyzja o poniesieniu wydatku musi zatem znajdować uzasadnienie w rzeczywistej potrzebie oraz pozostawać w związku z zadaniami realizowanymi przez Gminę.

Gmina Narol nie powinna podejmować kosztownych czynności kontrolnych wyłącznie w celu rozwiania każdej subiektywnej wątpliwości, jeżeli dostępny materiał nie wskazuje na występowanie rzeczywistego problemu technicznego.

Nie oznacza to oczywiście, że Gmina uchyla się od obowiązku reagowania na rzeczywiste nieprawidłowości. Przeciwnie – w przypadku uzyskania wiarygodnych, nowych informacji wskazujących na możliwość występowania wad inwestycji Gmina może ponownie ocenić potrzebę przeprowadzenia stosownych czynności technicznych.

Mając na uwadze całokształt przedstawionych okoliczności, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji stoi na stanowisku, że **na obecnym etapie brak jest dostatecznych podstaw faktycznych i technicznych do zlecenia zewnętrznemu podmiotowi kompleksowej kontroli wykonanej sieci kanalizacyjnej, obejmującej w szczególności wykonywanie odkrywek i badań zagęszczenia gruntu**.

Stanowisko to wynika w szczególności z następujących okoliczności:

1. inwestycja była realizowana w ramach formalnego procesu budowlanego;

2. przy jej realizacji uczestniczyły osoby posiadające wymagane kwalifikacje i pełniące określone prawem funkcje techniczne;

3. inspektor nadzoru inwestorskiego sprawował kontrolę nad prawidłowością realizacji robót;

4. inspektor nadzoru nie potwierdził występowania nieprawidłowości wskazywanych przez Skarżącego;

5. wykonawca robót również nie potwierdza zarzucanych nieprawidłowości;

6. z posiadanej przez Gminę dokumentacji nie wynika obecnie występowanie wad, które uzasadniałyby konieczność przeprowadzenia ponownej kompleksowej kontroli;

7. wykonanie odkrywek wiązałoby się z ingerencją w istniejącą infrastrukturę i generowaniem dodatkowych kosztów;

8. brak jest na obecnym etapie obiektywnych przesłanek technicznych wskazujących, że przeprowadzenie takich badań jest konieczne dla prawidłowego wyjaśnienia sprawy.

Na podstawie posiadanej dokumentacji oraz informacji uzyskanych od uczestników procesu budowlanego przyjmuje się, że inwestycja polegająca na wykonaniu sieci kanalizacyjnej w miejscowości Łówcza została zrealizowana zgodnie z założeniami projektu.

Powyższe stanowisko należy rozumieć jako ocenę dokonaną przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji na podstawie dostępnej dokumentacji i informacji pochodzących od osób odpowiedzialnych za techniczną realizację inwestycji.

Komisja nie posiada wystarczających podstaw, aby bez wskazania nowych, obiektywnych dowodów kwestionować prawidłowość czynności wykonanych przez osoby posiadające stosowne kwalifikacje i odpowiedzialne za nadzór nad inwestycją.

Reasumując, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji nie znajduje obecnie wystarczających podstaw do uwzględnienia wniosku o zlecenie zewnętrznemu, niezależnemu podmiotowi kompleksowej weryfikacji

wskazanego odcinka sieci kanalizacyjnej, w szczególności poprzez wykonywanie odkrywek, badań zagęszczenia gruntu oraz ponownej oceny wszystkich elementów technologii wykonania robót.

Decyzja ta nie wynika z lekceważenia przedstawionych przez Skarżącego uwag, lecz z oceny, że **w świetle aktualnie posiadanych materiałów przeprowadzenie tak szerokiej i ingerującej kontroli nie znajduje dostatecznego uzasadnienia faktycznego ani technicznego**.

Komisja opiera swoje stanowisko na dokumentacji inwestycji oraz na ustaleniach i oświadczeniach osób posiadających odpowiednie kwalifikacje i uczestniczących w procesie budowlanym, w szczególności Inspektora Nadzoru Inwestorskiego. Zgodnie z jego stanowiskiem roboty zostały wykonane prawidłowo, a zrealizowana sieć kanalizacyjna odpowiada założeniom dokumentacji projektowej.

Na ocenę zasadności żądania dodatkowej, niezależnej kontroli technicznej istotny wpływ ma również okoliczność, że przedstawione przez Skarżącego zastrzeżenia nie pozostały wyłącznie na poziomie wewnętrznego postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Gminę.

Jak wskazano w odrębnym piśmie, w związku z uzyskaniem informacji mogących wskazywać na możliwość wystąpienia nieprawidłowości przy realizacji inwestycji, Burmistrz Miasta i Gminy Narol, działając na podstawie art. 304 § 2 Kodeksu postępowania karnego, skierował do Prokuratury Rejonowej w Lubaczowie zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

W zawiadomieniu przedstawiono okoliczności dotyczące m.in. podnoszonych nieprawidłowości w zakresie wykonawstwa robót, zgodności realizacji inwestycji z dokumentacją projektową oraz dokumentowania przebiegu i odbioru robót.

Jednocześnie Gmina przekazała właściwemu organowi informacje i materiały pozostające w jej dyspozycji oraz zabezpieczyła posiadaną dokumentację związaną z realizacją inwestycji.

Powyższa okoliczność ma istotne znaczenie dla oceny zasadności podejmowania przez Gminę kolejnych, samodzielnych czynności o charakterze techniczno-dowodowym.

W chwili obecnej sprawa została bowiem przekazana organowi właściwemu do dokonania niezależnej oceny prawnokarnej przedstawionych okoliczności oraz do podjęcia decyzji co do dalszego toku postępowania.

Gmina nie może zastępować Prokuratury w zakresie prowadzenia postępowania przygotowawczego ani przesądzać, jakie czynności procesowe powinny zostać przeprowadzone w celu zweryfikowania przedstawionych zarzutów.

W szczególności, jeżeli właściwy organ procesowy uzna, że dla wyjaśnienia sprawy konieczne jest przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego, wykonanie odkrywek, przeprowadzenie badań stopnia zagęszczenia gruntu, dokonanie badań materiału zastosowanego do zasypki czy też wykonanie innych specjalistycznych czynności technicznych, czynności takie mogą zostać przeprowadzone w ramach właściwego postępowania, z zachowaniem odpowiednich wymogów procesowych dotyczących zabezpieczenia i oceny materiału dowodowego.

Z punktu widzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji szczególnie istotne jest przy tym zachowanie integralności materiału dowodowego. Samodzielne wykonanie przez Gminę, po zakończeniu robót, odkrywek lub innych ingerujących badań technicznych mogłoby bowiem prowadzić do niepotrzebnej ingerencji w istniejącą infrastrukturę przed dokonaniem oceny przez właściwy organ procesowy.

Z tego względu Komisja uznaje za bardziej właściwe, aby w pierwszej kolejności umożliwić właściwemu organowi dokonanie oceny przedstawionych okoliczności oraz podjęcie decyzji co do potrzeby przeprowadzenia określonych czynności dowodowych.

Nie oznacza to oczywiście, że Gmina uchyla się od obowiązku wyjaśnienia sprawy lub nie jest zainteresowana ustaleniem rzeczywistego stanu faktycznego. Przeciwnie, skierowanie zawiadomienia do Prokuratury stanowi właśnie wyraz podjęcia przez Gminę działań zmierzających do obiektywnego wyjaśnienia przedstawionych zastrzeżeń.

Należy również podkreślić, że Gmina nie przesądza o tym, czy doszło do popełnienia przestępstwa, kto ewentualnie ponosiłby odpowiedzialność ani jaka powinna być kwalifikacja prawna opisanych zdarzeń. Ocena tych okoliczności należy do właściwych organów.

W konsekwencji, przy jednoczesnym zabezpieczeniu dokumentacji i przekazaniu sprawy Prokuraturze, brak jest obecnie podstaw do podejmowania przez Gminę równoległych, kosztownych i ingerujących w wykonaną

infrastrukturę czynności technicznych, jeżeli nie zachodzą dodatkowe, obiektywne przesłanki wskazujące na ich pilną konieczność.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zauważa, że Burmistrz Miasta i Gminy Narol deklaruje pełną gotowość do współpracy z Prokuraturą Rejonową w Lubaczowie oraz innymi właściwymi organami w zakresie niezbędnym do wyjaśnienia wszystkich okoliczności związanych z realizacją inwestycji.

W przypadku zwrócenia się przez właściwy organ o przedłożenie dokumentacji, udzielenie informacji, wskazanie osób uczestniczących w procesie budowlanym lub wykonanie określonych czynności, Gmina będzie realizowała takie obowiązki zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Jednocześnie, z uwagi na fakt przekazania sprawy właściwemu organowi, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji, tak jak i Gmina będzie powstrzymywała się od formułowania przedwczesnych i definitywnych ocen dotyczących odpowiedzialności poszczególnych osób oraz od podejmowania działań mogących ingerować w potencjalny materiał dowodowy, o ile nie będzie ku temu odrębnej i uzasadnionej potrzeby.

W ocenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji takie rozwiązanie najlepiej realizuje zasadę obiektywnego wyjaśnienia sprawy, ponieważ pozwala właściwemu organowi na niezależną ocenę zgromadzonego materiału oraz – w razie uznania tego za konieczne – przeprowadzenie odpowiednich dowodów, w tym dowodów o charakterze technicznym.

Mając powyższe na uwadze, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji podtrzymuje stanowisko, że na obecnym etapie brak jest wystarczających podstaw do zlecenia przez Gminę dodatkowej, kompleksowej kontroli technicznej inwestycji obejmującej wykonywanie odkrywek, badanie zagęszczenia gruntu oraz ponowną ocenę sposobu wykonania robót.

Stanowisko to wynika nie tylko z faktu, że prawidłowość realizacji inwestycji była przedmiotem kontroli w toku procesu budowlanego, a inspektor nadzoru inwestorskiego oraz wykonawca nie potwierdzają wskazywanych przez Skarżącego nieprawidłowości, lecz również z tego, że **Gmina podjęła już czynności zmierzające do niezależnego wyjaśnienia przedstawionych zarzutów, kierując zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa do Prokuratury Rejonowej w Lubaczowie**.

W tej sytuacji dalsze czynności o charakterze techniczno-dowodowym powinny być podejmowane przede wszystkim w sposób skoordynowany z działaniami właściwego organu procesowego, w szczególności jeżeli dotyczą materiału, który może mieć znaczenie dla prowadzonego postępowania.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji nie zamierza przesądzać, że dodatkowe badania nigdy nie będą potrzebne. Na obecnym etapie brak jest jednak dostatecznych podstaw, aby Gmina, niezależnie od działań właściwych organów, ponosiła koszty kompleksowej ekspertyzy i ingerowała w istniejącą infrastrukturę poprzez wykonywanie odkrywek, skoro sprawa została już przekazana Prokuraturze celem dokonania niezależnej oceny i podjęcia stosownych czynności.

Ponadto Komisja Skarg, Wniosków i Petycji, na podstawie informacji przekazanej przez Burmistrza Miasta i Gminy Narol – dodatkowo wyjaśnia:

Wykonywaniem robót budowlanych przy budowie sieci kanalizacji sanitarnej z przyłączami w miejscowości Łówcza zajmuje się firma z wieloletnim doświadczeniem popartym stosownymi referencjami. Roboty były i są nadzorowane przez inspektora nadzoru inwestorskiego również posiadającego doświadczenie w branży sanitarnej oraz stosowne uprawnienia budowlane. Należy zaznaczyć, że jeżeli w trakcie eksploatacji sieci kanalizacyjnej pojawią się jakieś wady lub usterki Wykonawca robót będzie miał obowiązek ich usunięcia zgodnie z udzieloną gwarancją i rękojmi w zawartej umowie.

Dokumentacja techniczna na budowę sieci kanalizacji sanitarnej z przyłączami w miejscowości Łówcza została opracowana w 2022 roku. Przyłącza kanalizacyjne zostały zaprojektowane do budynków indywidualnie a każdy właściciel/posiadacz nieruchomości zawarł umowę na wejście w teren z podpisem na mapie obrazującym przebieg sieci kanalizacyjnej i przyłącza do jego budynku.

Zamówieniem publicznym zostało objęte wykonanie wszystkich zaprojekowanych przyłączy kanalizacyjnych. Koszt wykonania przyłączy został uwzględniony w wynagrodzeniu Wykonawcy.

Wykonanie przyłączy nie zostało objęte dofinansowaniem, co stanowi tzw. koszt niekwalifikowalny. Zgodnie z Katalogiem wydatków w ramach programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Podkarpacia 2021-2027 **kosztem niekwalifikowanym** w przypadku uwzględnienia w projekcie budowy odcinka sieci kanalizacyjnej **są połączone z nim przyłącza kanalizacyjne** (zdefiniowane w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca

2017 r. sygn. akt III SZP 2/16, zgodnie z którą przyłączem kanalizacyjnym w rozumieniu art. 2 pkt. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzenia w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków jest przewód łączący wewnętrzną instalację kanalizacyjną zakończoną studzienką w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, na odcinku od studzienki do sieci kanalizacyjnej). Wobec powyższej definicji, na potrzeby wniosku o dofinansowanie inwestycji projektant dokonał podziału przyłączy na wewnętrzną instalację doziemną oraz przyłącza, których łączna długość wynosi **1 905,70 m i stanowią koszt niekwalifikowalny.**

Gmina Narol realizuje zadanie inwestycyjne zgodnie z przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Ponosi koszty związane z opracowaniem kompletnej dokumentacji projektowej oraz związane z Wykonaniem i nadzorowaniem inwestycji. W związku z tym, że ww. ustawa nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek wykonania przyłączy do sieci kanalizacyjnej to wykonanie przyłącza jest bezpośrednio związane z ponoszeniem kosztów niezależnie od tego czy sama realizuje inwestycję czy też jak w tym przypadku Gmina realizuje inwestycję na rzecz osoby przyłączanej.

Umowa cywilno-prawna dotycząca zwrotu kosztów wykonania przyłącza kanalizacyjnego jest jedyną prawem dopuszczoną formą rozliczenia pomiędzy Gminą a mieszkańcem (odbiorcą usługi) w imieniu którego gmina bierze odpowiedzialność za zgodne z projektem i zasadami sztuki budowlanej wykonanie przyłącza. Należy zaznaczyć, że gmina nie zarabia na takiej umowie a kwota ryczałtowa jest uniwersalną formą rozliczenia, traktującą wszystkich mieszkańców na równi. Kwota 2000 zł., którą odbiorca usługi jest zobowiązany pokryć zawiera podatek VAT 23 % który jest odprowadzany do urzędu skarbowego. Kwota 2 000 zł za wykonanie przyłącza została policzona jako iloczyn kosztów wykonania przyłączy z kosztorysu ofertowego Wykonawcy i liczby planowanych do wykonania przyłączy z dokumentacji technicznej (266 943,59 zł brutto / 124 = 2 152,77 zł).

Podkreślenia wymaga również fakt, że obok kosztów wykonania przyłączy gmina jest zobowiązana do pokrycia pozostałych kosztów niekwalifikowalnych tj. odcinków sieci kanalizacyjnej w aglomeracji, sieci którymi nie popłyną ścieki po zakończeniu inwestycji oraz przydomowych przepompowni ścieków - 172 232,78 zł brutto.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zauważa również, że zadanie inwestycyjne jest realizowane zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie i dokumentacją projektową. Gmina Narol składa do Urzędu Marszałkowskiego stosowne wnioski o płatność w terminach wynikających z umowy o dofinansowanie i informuje instytucję o problemach związanych z realizacją tej inwestycji.

Umowa regulująca zasady zwrotu kosztów wykonania przyłączy kanalizacyjnych, została ustalona jako kwota ryczałtowa, aby nie dochodziło do różnicowania pomiędzy poszczególnymi mieszkańcami. Umowa cywilno-prawna dotycząca zwrotu kosztów wykonania przyłącza kanalizacyjnego jest jedyną prawem dopuszczoną formą rozliczenia pomiędzy Gminą a mieszkańcem (odbiorcą usługi) w imieniu którego gmina bierze odpowiedzialność za zgodne z projektem i zasadami sztuki budowlanej wykonanie przyłącza.

Gmina Narol posiada prawo do dysponowania nieruchomościami na cele prowadzenia inwestycji oraz dokonała stosownego zgłoszenia budowy lub wykonania innych robót budowlanych do Starosty Lubaczowskiego do którego organ nie wniósł sprzeciwu. Zatem inwestycja prowadzona jest na gruntach do których gmina posiada prawo własności bądź dysponowania na podstawie umów cywilno-prawnych. Warto zaznaczyć, że bezpośrednimi odbiorcami projektu polegającego na budowie sieci kanalizacyjnej wraz z przyłączami w miejscowości Łówcza są mieszkańcy, którzy będą mogli korzystać z sieci kanalizacyjnej w sposób bezpieczny dla środowiska naturalnego bez konieczności ponoszenia kosztów budowy bądź modernizacji zbiorników bezodpływowych na ścieki bytowe.

Gmina Narol posiada zawartą umowę z inspektorem nadzoru inwestorskiego, który ma za zadanie kontrolować roboty budowlane w terenie, odbierać wykonane odcinki sieci i przyłączy kanalizacyjnych i potwierdzać wpisami swoje działania w dzienniku budowy. Gmina nie ma zastrzeżeń do pracy inspektora, a inwestycja jest nadzorowana na bieżąco.

Biorąc pod uwagę powyższe, na podstawie stosownych dokumentów, wyjaśnień i innych okoliczności sprawy, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji proponuje uznać skargi za niezasadne.

Rada Miejska w Narolu, podtrzymuje stanowisko wypracowane przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji i uznaje powyższe skargi za nieuzasadnione.