

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA, ROLNICTWA
I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

KSR-41016/2008

Nr ewid. 177/2009/P08116/KSR

Informacja o wynikach kontroli realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych

Warszawa marzec 2010 r.

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

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

Informacja o wynikach kontroli realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych

Dyrektor Departamentu Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego:

Tadeusz Bachleda-Curuś

Akceptuję:

Marek Zająkała

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jeziński

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 11 marca 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 0-22-444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

Słowniczek i objaśnienia ważniejszych pojęć.....	4
1. Wprowadzenie	6
2. Podsumowanie wyników kontroli	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	7
2.2. Synteza wyników kontroli	8
2.3. Uwagi i wnioski.....	12
3. Ważniejsze wyniki kontroli	14
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	14
3.2. Istotne ustalenia kontroli	18
3.2.1. Zaangażowanie i współpraca organów administracji publicznej w związku z realizacją Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych.....	18
3.2.2. Wdrażanie Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych	25
3.2.2.1. Oczyszczanie ścieków.....	26
3.2.2.2. Stan realizacji budowy sieci kanalizacyjnych	37
3.2.3. Konsekwencje opóźnień w stosunku do wymaganych i przyjętych terminów	43
3.2.4. Wykorzystanie środków finansowych - krajowych i zagranicznych - na realizację Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych.....	45
3.2.4.1. Źródła finansowania KPOŚK.....	45
3.2.4.2. Udział Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych.....	52
3.2.5. Monitoring i nadzór realizacji zadań, postępu prac i prawidłowości wykorzystywania przyznanych środków finansowych, przez poszczególne organy administracji publicznej	54
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	56
4.1. Przygotowanie kontroli	56
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	56
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	62
5. Załączniki	63
5.1. Charakterystyka stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności	63
5.2. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrolę:.....	68
5.3. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	70
5.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	70
5.5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	72

Słowniczek i objaśnienia ważniejszych pojęć

Aglomeracja	- Teren na którym zaludnienie lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków komunalnych (art. 43. ust. 2 ustawy – Prawo wodne)
Aglomeracja mała	- Umownie przyjęta nazwa aglomeracji o wielkości: $2.000 \leq RLM < 15.000$
Aglomeracja średnia	- Umownie przyjęta nazwa aglomeracji o wielkości: $15.000 \leq RLM < 100.000 RLM$
Aglomeracja duża	- Umownie przyjęta nazwa aglomeracji o wielkości: $\geq 100.000 RLM$
AKPOŚK-2005	- Aktualizacja Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w 2005 r.
AKPOŚK-2008	- Projekt Aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w 2008 r.
Gmina wiodąca	- Nazwa, stosowana umownie przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w stosunku do gminy, w której zaplanowano koncentrację ścieków z obszaru wyznaczonej aglomeracji znajdującej się w wykazie stanowiącym integralną część KPOŚK.
KPOŚK/Program	- Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych
KZGW	- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
NFOŚiGW	- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
Oczyszczalnia ścieków	- Zespół obiektów i urządzeń, w których prowadzone są procesy technologiczne mające na celu oczyszczenie ścieków w stopniu zapewniającym ich bezpieczne i zgodne z wymaganiami prawnymi odprowadzanie do środowiska. Wyróżnia się oczyszczalnie: <ul style="list-style-type: none">- mechaniczne, w których dzięki zastosowaniu krat, sit, - rozdrabniarek, osadników itp. usuwa się zanieczyszczenia stałe zawieszane w ściekach. Wykorzystuje się m.in.: procesy cedzenia, filtracji, sedymentacji i flotacji ścieków oraz wypieniania i odwirowania osadów ściekowych.- fizykochemiczne, w których przez dodanie do ścieków odpowiednich substancji (reagentów) doprowadza się do wytrącania substancji nieulegających biologicznemu rozkładowi. Wykorzystuje się zjawiska odparowania, odgazowania, wymrażania i wymiany jonowej.- biologiczne, w których wykorzystuje się procesy biologiczne wywoływane przez mikroorganizmy. Oczyszczalnie te stanowią drugi stopień oczyszczania, pozostałych w ściekach po mechanicznym oczyszczaniu, rozpuszczonych związków organicznych i zawiesin nieopadających (koloidów).

OŚ	- Oczyszczalnia ścieków
POiŚ	- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
RLM	- Równoważna Liczba Mieszkańców – krotność jednostkowego ładunku zanieczyszczeń w ściekach odprowadzanych przez jednego mieszkańca w ciągu doby, określonego jako BZT ₅ równe 60 g O ₂ /dobę. Przez jednego równoważnego mieszkańca rozumie się ładunek substancji organicznych biologicznie rozkładalnych wyrażony jako wskaźnik pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania na tlen w ilości 60 g tlenu na dobę (art. 43. ust. 2 ustawy – Prawo wodne).
Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r.	- W sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego (Dz.U. Nr 137, poz. 984 z późn. zm.)
SAPARD	- Specjalny przedakcesyjny Program na Rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich
wfośigw	- wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej
ZPORR	- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego
Wskaźniki zanieczyszczeń ścieków:	
BZT ₅	- Biochemiczne pięciodobowe zapotrzebowanie tlenu – ilość tlenu zużyta w ciągu 5 dni w procesie utleniania substancji (głównie organicznych) zawartych w ściekach, przy użyciu żywych bakterii i enzymów pozakomórkowych.
N _{og}	- Azot ogólny
P _{og}	- Fosfor ogólny

1. Wprowadzenie

Temat	Realizacja Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych.
Numer	P/08/116
Uzasadnienie podjęcia kontroli	Kontrola przeprowadzona została w związku z upływem połowy okresu przewidzianego na realizację Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych oraz zbliżającym się terminem osiągnięcia przez Polskę drugiego z celów pośrednich wdrażania Dyrektywy 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych ¹ , określonego w Traktacie podpisanym w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. dotyczącym przystąpienia m.in. Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej ² , na dzień 31 grudnia 2010 r. Niewywiązanie się przez Polskę z przyjętych zobowiązań zagrożone jest sankcjami finansowymi ze strony UE ³ .
Cel	Celem kontroli było dokonanie oceny stanu wdrażania Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych oraz wykorzystania środków finansowych krajowych i zagranicznych ⁴ na jego realizację.
Tematyka, badania okres, czas prowadzenia kontroli	Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 9 września 2008 r. do 3 kwietnia 2009 r. Badaniami objęto okres 2006 r. – III kwartał 2008 r. Podstawowa tematyka kontroli dotyczyła głównie: <ul style="list-style-type: none">• zaawansowania zadań ujętych w KPOŚK oraz nadzoru nad ich realizacją,• pozyskiwania i wykorzystania środków finansowych na zadania realizowane w ramach KPOŚK,• osiągniętych efektów rzeczowych i ekologicznych w wyniku realizacji KPOŚK.
Jednostki objęte kontrolą	Kontrola wykonana została w 60 jednostkach i obejmowała: Ministerstwo Środowiska, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz 57 urzędów gmin realizujących KPOŚK, z tego 54 urzędy gmin wiodących (19 w dużych aglomeracjach, 22 w średnich i 13 w małych).

Kontrolę przeprowadzono:

- w organach administracji rządowej - na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli⁵, zwanej dalej „ustawą o NIK”, w oparciu o kryteria kontroli określone w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności,
- w jednostkach samorządu terytorialnego realizujących Program - na podstawie art. 2 ust. 2 ww. ustawy, w oparciu o kryteria kontroli określone w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

¹ Dz. U. L 135 z 30.05.1991, s. 40 z późn. zm.

² Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 z późn. zm. Niniejszy Traktat zawiera w swojej treści Akt dotyczący warunków przystąpienia m.in. Rzeczypospolitej Polskiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej – Dz. U. L 236 z 23.09.2003 r., s. 33 z późn. zm.

³ Patrz Załącznik Nr 5.1. (str. 66).

⁴ Środków zagranicznych, np: UE – z funduszu ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession – Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej), Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a także środki: Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF), Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG).

⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn. zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych.

W Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych określony został zakres i harmonogram realizacji przedsięwzięć w zakresie budowy, rozbudowy i/lub modernizacji oczyszczalni ścieków komunalnych oraz zbiorczych sieci kanalizacyjnych, w wyznaczonych aglomeracjach w Polsce, a także terminy ich realizacji stosownie do zobowiązań, wynikających z postanowień Traktatu Akcesyjnego, związanych z wdrożeniem dyrektywy 91/271/EWG dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych. W połowie skontrolowanych urzędów gmin wiodących w aglomeracjach zaawansowane były prace w zakresie oczyszczalni ścieków, a w blisko $\frac{3}{4}$ gmin – w zakresie sieci kanalizacyjnych. Jednak mimo postępu w realizacji ww. przedsięwzięć zagrożone jest dotrzymanie terminów osiągnięcia przez Polskę wymaganych efektów w postaci redukcji ładunków zanieczyszczeń w odprowadzanych ściekach. W około 10% skontrolowanych urzędów gmin wiodących, do dnia zakończenia kontroli NIK, nie rozpoczęto realizacji zadań ujętych w KPOŚK, a w ponad połowie stwierdzono opóźnienia w ich realizacji.

W Ministerstwie Środowiska, od czasu utworzenia z dniem 1 lipca 2006 r. Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, nie monitorowano realizacji zadań zawartych w Programie. Nie podjęto również działań w celu ustawowego umocowania Prezesa KZGW w tym zakresie.

W gminach, odpowiedzialnych za realizację zadań ujętych w KPOŚK, nie nadzorowano i nie monitorowano postępu prac w ww. zakresie. Brak było przepływu informacji o stanie realizacji Programu pomiędzy gminami wiodącymi i pozostałymi gminami w aglomeracjach.

Niekompletne i niezetelne były informacje o realizacji KPOŚK, przedkładane corocznie wojewodom przez organy gmin. W KZGW nie wyeliminowano wszystkich błędów i nieprawidłowości, stwierdzonych w przekazanych przez wojewodów sprawozdaniach z realizacji KPOŚK, zarówno za 2006 r. jak i za 2007 r. Skutkiem tego, sporządzone na ich podstawie dla Ministra Środowiska: *Informacja z realizacji KPOŚK za 2006 r.* oraz *Sprawozdanie z wykonania KPOSK w latach 2006–2007*, nie odzwierciedlały stanu faktycznego.

Niewystarczające, zdaniem NIK, zaangażowanie wszystkich organów administracji publicznej, odpowiedzialnych za realizację zadań wynikających z KPOŚK, może skutkować niezrealizowaniem celów Programu, a tym samym niewypełnieniem przez Polskę zobowiązań, wynikających z Traktatu Akcesyjnego w zakresie wdrożenia dyrektywy 91/271/EWG dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych.

2.2. Synteza wyników kontroli

Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 grudnia 2003 r., określił zakres i harmonogram realizacji przedsięwzięć w zakresie budowy, rozbudowy i modernizacji oczyszczalni ścieków komunalnych i sieci kanalizacyjnych w aglomeracjach, niezbędnych dla potrzeb implementacji Dyrektywy 91/271/EWG dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, w terminie do końca 2015 r., przy jednoczesnym zapewnieniu osiągnięcia celów pośrednich określonych w Traktacie Akcesyjnym. Niezrealizowanie zadań ujętych w Programie, skutkujące niewdrożeniem wymagań dyrektywy w ustalonym terminie, może spowodować nałożenie na Polskę kar finansowych. (str. 6, 14-15, 43-45)

1. Spośród skontrolowanych 57 urzędów gmin, w tym 54 gmin wiodących w aglomeracjach, w 21 (tj. 36,9%) NIK pozytywnie oceniła realizację zadań określonych w KPOŚK, w 30 (tj. 52,6%) wystąpiły nieprawidłowości i/lub uchybienia w tym zakresie, a w 6 (10,5%), w których NIK dokonała negatywnej oceny realizacji KPOŚK, stwierdzono niepodjęcie zadań lub niskie zaawansowanie prac, stwarzające poważne zagrożenie dotrzymania wymaganego terminu i/lub poziomu redukcji zanieczyszczeń w odprowadzanych ściekach. (str. 42-43)
2. Na koniec badanego okresu, stan realizacji zadań ujętych w KPOŚK, wskazywał na zagrożenie spełnienia celu pośredniego wdrożenia Dyrektywy, określonego na koniec 2010 r., z uwagi na niepodjęcie lub bardzo niskie zaawansowanie, w objętych kontrolą gminach wiodących, prac dotyczących budowy, modernizacji lub rozbudowy oczyszczalni ścieków w 8 aglomeracjach (3 dużych, 5 średnich) oraz sieci kanalizacyjnych w 11 aglomeracjach (3 dużych, 8 średnich). (str. 26)
Spośród 54 skontrolowanych urzędów gmin wiodących w aglomeracjach, w 17 eksploatowane oczyszczalnie posiadały wystarczającą przepustowość i sprawność odpowiadającą wymaganiom przepisów prawnych, w 27 prowadzono prace związane z budową/rozbudową lub modernizacją oczyszczalni, a w 10 - do czasu zakończenia kontroli - nie podjęto realizacji zaplanowanych zadań w zakresie oczyszczalni lub stan ich zaawansowania był bardzo niski. (str. 26-34)
Spośród 54 urzędów gmin wiodących objętych kontrolą, na obszarze 6 aglomeracji nie przystąpiono do budowy sieci kanalizacyjnej zaplanowanej w KPOŚK, a na terenie 8 stopień zaawansowania był w granicach od 1% do 25%. W kolejnych 15 aglomeracjach zaawansowanie budowy sieci kanalizacyjnych było na poziomie od 25% do 100%. Natomiast w 7 aglomeracjach realizowano zadania w tym zakresie pomimo nieujęcia ich w KPOŚK, a w pozostałych 18 realizowano je w większym zakresie niż zadeklarowano. (str. 37-41)
3. Znaczący wpływ na osiągnięcie wymaganej redukcji zanieczyszczeń w skali kraju, ma aglomeracja Warszawa, ze względu na dużą ilość wytwarzanych ścieków i wysoką równoważną liczbę mieszkańców.
Niezrealizowanie do końca 2010 r. zadań Programu w Warszawie, może spowodować trudności w osiągnięciu drugiego z celów pośrednich wdrażania Dyrektywy oraz wpłynie na przedłużenie okresu zrzutu do Wisły ścieków nieczyszczonych z lewobrzeżnej Warszawy i niewystarczająco oczyszczonych z oczyszczalni „Czajka”. (str. 29-30, 43-45)

4. Niektóre skontrolowane urzędy gmin wiodących w dużych aglomeracjach nie posiadały pełnych informacji o zadaniach realizowanych w ramach KPOŚK na swoim obszarze (2 urzędy gmin) jak i na terenie innych gmin znajdujących się w danej aglomeracji (8 z 27 urzędów gmin w aglomeracjach obejmujących dwie i więcej gmin). Zdaniem NIK było to postępowanie nierzetelne. Brak przepływu informacji w tym zakresie pomiędzy gminami wchodzącymi w skład aglomeracji oraz brak kompleksowego rozeznania gmin wiodących w tej sprawie, spowodowane były m.in. brakiem przepisów prawnych, zobowiązujących gminy do współdziałania w tym zakresie. Miało to niekorzystny wpływ na jakość informacji, przekazywanych wojewodom corocznie przez organy gmin, zawierających niekiedy niepełne dane, nieobejmujące całych aglomeracji, a także dane nie zawsze dotyczące właściwych aglomeracji, co NIK ocenia jako działania nierzetelne. Skutkowało to również przekazywaniem przez wojewodów do KZGW niepełnych oraz niespójnych danych w sprawozdaniach, o których mowa w art. 43 ust. 3b ww. ustawy, sporządzanych na podstawie ww. informacji. Kontrola wykazała, że powodem nierzetelnej sprawozdawczości gmin było także powierzenie tych zadań przedsiębiorstwom wodociągowo-kanalizacyjnym, których obszar działania nie pokrywał się z obszarem gminy, wchodzącym w skład aglomeracji. (str. 22-24)
5. W skontrolowanych urzędach gmin wiodących brak było pełnego rozeznania o ilości mieszkańców nieobjętych systemem kanalizacyjnym oraz ilości ścieków odbieranych taborem asenizacyjnym. W 12 spośród 54 (22,2%) ww. urzędów gmin (dotyczących 4 aglomeracji dużych, 6 średnich i 2 małych) nie dysponowano takimi danymi, a w pozostałych kontrolowanych urzędach gmin, wielkości te ustalano szacunkowo. Powodowało to nierzetelne przyjmowanie wskaźnika ilości ścieków odprowadzanych do oczyszczalni na jednego mieszkańca wykazanego jako korzystającego z taboru asenizacyjnego. W badanych gminach wskaźniki te były znacznie zróżnicowane, wahając się od 2,4 m³/rok (Rzeszów) do 20,7 m³/rok (Wrocław) - w gminach aglomeracji dużych oraz od 0,2 m³/rok (Kietrz) do 85,7 m³/rok (Pszów) - w gminach małych aglomeracji. W ocenie NIK, niezbędne jest posiadanie przez gminy rzeczywistych danych, dotyczących ilości ścieków komunalnych odprowadzanych z terenu gminy, dla zapewnienia odpowiednich parametrów oczyszczalni ścieków, gwarantujących uzyskanie wymaganego poziomu redukcji zanieczyszczeń. (str. 41-42)
6. W objętych kontrolą urzędach gmin nie nadzorowano realizacji zadań ujętych w KPOŚK, a kontrole lub audyty przedsiębiorstw, którym powierzono wykonywanie tych zadań w imieniu gminy, przeprowadzano sporadycznie. W ocenie NIK było to postępowanie nierzetelne, biorąc zwłaszcza pod uwagę konieczność zapewnienia terminowej realizacji Programu w świetle zobowiązań, wynikających z Traktatu Akcesyjnego. (str. 54-55)
7. Minister Środowiska nie monitorował wydawania przez wojewodów rozporządzeń w sprawie wyznaczenia obszarów i granic aglomeracji. Jak ustalono, spośród 1.469 aglomeracji ujętych w zaktualizowanym w 2005 r. KPOŚK, które uwzględnione zostały w sprawozdaniach wojewodów z realizacji Programu za 2006 r., rozporządzeniami wyznaczono 1.196 aglomeracji, tj. 81,4%, a spośród 1.442 ujętych w sprawozdaniach wojewodów za 2007 r., rozporządzeniami wyznaczono 1.280 aglomeracji, tj. 88,8%.

- Niewyznaczenie przez wojewodów aglomeracji stanowiło naruszenie art. 43 ust. 2a ustawy – Prawo wodne. Ich brak utrudniał planowanie inwestycji określonych w KPOŚK, ograniczał występowanie o ich dofinansowanie, a w konsekwencji miał wpływ na opóźnienia ich realizacji. (str. 18-20)
8. Od czasu utworzenia z dniem 1 lipca 2006 r. Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, w Ministerstwie Środowiska nie gromadzono i nie weryfikowano rocznych sprawozdań wojewodów z realizacji KPOŚK. Zadania te realizowano w KZGW, uwzględniając je w Regulaminie organizacyjnym, pomimo że Prezes KZGW nie posiadał umocowania prawnego w tym zakresie. W katalogu zadań Prezesa KZGW, określonym w art. 90 ustawy – Prawo wodne, nie były one ujęte. Do czasu zakończenia kontroli, brak było podstaw prawnych do realizacji przedmiotowych zadań przez Prezesa KZGW. (str. 18)
 9. W Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej, pomimo dokonywanych uzupełnień i poprawek gromadzonych sprawozdań wojewodów z realizacji KPOŚK, sporządzanych na podstawie niekompletnych informacji przedkładanych corocznie wojewodom przez organy gmin, zarówno za 2006 r. jak i za 2007 r., nie doprowadzono do ich pełnej weryfikacji. W wyniku tego *Informacja z realizacji KPOŚK za 2006 r.* oraz *Sprawozdanie z wykonania KPOŚK w latach 2006-2007*, przedstawione kierownictwu resortu środowiska w badanym okresie, nie odzwierciedlały rzeczywistego stanu realizacji zadań ujętych w KPOŚK. Zdaniem NIK było to postępowanie nierzetelne. (str. 21-22)
 10. W *Sprawozdaniu z wykonania KPOŚK w latach 2006-2007*, sporządzonym przez KZGW dla Ministra Środowiska, nie przedstawiono stanu zaawansowania zadań ujętych w KPOŚK, w szczególności w zakresie możliwości osiągnięcia kolejnego celu pośredniego wdrożenia wymogów dyrektywy 91/271/EWG, w terminie wyznaczonym Traktatem Akcesyjnym, do 31 grudnia 2010 r. Ograniczono się do informacji o zadaniach zrealizowanych w latach sprawozdawczych, nie wskazano gmin, w których dotrzymanie terminu realizacji zaplanowanych zadań było zagrożone, a także nie podano przyczyn opóźnień w realizacji zadań oraz nie przedstawiono podjętych lub proponowanych działań naprawczych. (str. 25)
 11. Kontrola wykazała rozbieżności pomiędzy liczbą aglomeracji wykazaną w ww. sprawozdaniach zbiorczych za 2006 r. i za okres 2006-2007, a liczbą aglomeracji ujętych w sprawozdaniach wojewodów oraz ich liczbą ustaloną przez KZGW w trakcie kontroli NIK. W *Informacji za 2006 r.* wykazano o 82 aglomeracje więcej, a w *Sprawozdaniu za lata 2006-2007* odpowiednio: o 55 i o 34, niż w sprawozdaniach wojewodów. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że różnice w liczbie aglomeracji powstały z powodu wychwycenia przez KZGW nieprawidłowości w sprawozdaniach wojewodów oraz z podziału lub połączeń aglomeracji, co zauważono z opóźnieniem. Zdaniem NIK, stwierdzone rozbieżności świadczą o niewłaściwym rozeznaniu odpowiednich organów, co do powstawania i podziałów aglomeracji uczestniczących w realizacji zadań ujętych w KPOŚK. (str. 20-24)
 12. Do czasu zakończenia kontroli nie doprowadzono do zakończenia prac nad kolejną aktualizacją KPOŚK. (str. 16-17)

13. Środki finansowe, zaplanowane w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych na lata 2006–2010 na łączną kwotę 28 mld zł, według sprawozdań wojewodów, w latach 2006–2007 wykorzystano w kwocie 7 mld zł, tj. 24,5%. W skontrolowanych urzędach gmin, do końca czerwca 2008 r., na realizację tych zadań wydatkowano 2,8 mld złotych, przy czym 1,9 mld zł w okresie 2006 r. - I półrocze 2008 r., z czego na oczyszczalnie ścieków - 0,5 mld zł, a na budowę i modernizację systemów kanalizacyjnych - 1,4 mld zł. Zadania te finansowane były ze środków zagranicznych w 41,7%, ze środków przedsiębiorstw i spółek wodociągowo-kanalizacyjnych w 35,0%, ze środków własnych gmin w 18,4%, ze środków z funduszy ekologicznych w 3,8%, ze środków budżetu państwa w 0,5% oraz z innych środków w 0,6%.

Niskie – zdaniem NIK - wykorzystanie zaplanowanych środków spowodowane było m.in. trudnościami w ich pozyskiwaniu przez gminy. Kontrola wykazała, że gminy składały wnioski o dofinansowanie, pomimo że nie zawsze spełniały wymagania w zakresie przygotowania do realizacji zaplanowanych zadań. Ponadto, starając się o pomoc ze środków zagranicznych, gminy napotykały utrudnienia, polegające głównie na długotrwałych procedurach rozpatrywania wniosków o przyznanie dofinansowania, zmianie kryteriów ich przyznawania, a także związane z wymogiem minimalnej wartości przedsięwzięcia. W przypadku sieci kanalizacyjnych barierę, przy ubieganiu się o dofinansowanie, stanowiło stosowane kryterium wskaźnika koncentracji 120 mieszkańców na 1 km sieci oraz wysokiego (70%) wskaźnika skanalizowania obszaru aglomeracji w stosunku do obszaru pozostającego do skanalizowania. Uniemożliwiało to uzyskanie środków przez aglomeracje małe, a także średnie, o dużym rozproszeniu lub o zróżnicowanej morfologii terenu. Przy braku możliwości realizacji przedsięwzięć ze środków własnych gmin i istniejących ograniczeniach w pozyskiwaniu środków, zadania KPOŚK w gminach były przesuwane w czasie lub odstępowano od ich realizacji w wymaganym terminie. (str. 45-52)

14. W badanym okresie Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, na podstawie złożonych w tym czasie wniosków, zawarł 64 umowy na dofinansowanie zadań ujętych w KPOŚK, w łącznej kwocie 1.561,9 mln zł oraz 35 umów na kwotę 339,2 mln zł, na podstawie wniosków złożonych przed dniem 1 stycznia 2006 r. Ponadto, w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego, została przyznana pomoc finansowa dla 16 wnioskodawców. Natomiast spośród 13 wniosków o dofinansowanie ze środków Funduszu Spójności przekazanych Ministrowi Środowiska do dalszego postępowania, do czasu zakończenia kontroli żaden wniosek nie został ostatecznie rozpatrzony przez Komisję Europejską.

Kontrola w NFOŚiGW wykazała nieprawidłowości w postępowaniu podczas kwalifikowania wniosków i realizacji umów, polegające m.in. na: braku dokumentów świadczących o poinformowaniu kontrahentów o podjętych przez Zarząd NFOŚiGW w decyzjach dotyczących przyznania dofinansowania oraz nieinformowaniu pożyczkobiorców na bieżąco, o spełnieniu przesłanek do częściowego umorzenia spłaty pożyczek. NIK ocenia powyższe postępowanie jako nierzetelne.

Ponadto stwierdzono, że funkcjonujący w NFOŚiGW zintegrowany system informatyczny SAP nie pozwalał na prowadzenie analiz danych dla projektów objętych KPOŚK, nie dawał też możliwości generowania zestawień wniosków beneficjentów starających się o pomoc finansową na realizację przedsięwzięć z zakresu KPOŚK, zarówno ze środków krajowych jak i współfinansowanych ze środków zagranicznych. (str. 52-54)

2.3. Uwagi i wnioski

Niezrealizowanie bądź nieterminowe wykonanie zadań ujętych w KPOŚK, może spowodować niewywiązanie się Polski z zobowiązań Traktatu Akcesyjnego w zakresie wdrożenia dyrektywy 91/271/EWG dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, a w konsekwencji nałożenie przez Unię Europejską kar finansowych na nasz kraj.

Konsekwencją niedotrzymania terminów realizacji KPOŚK, może być także obowiązek uiszczenia opłat podwyższonych (wraz z odsetkami) zawieszonych na okres realizacji KPOŚK, w przypadku gmin, które z tego przywileju skorzystały. Dla mieszkańców może to oznaczać wzrost opłat za zbiorowe odprowadzanie ścieków.

W celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości w realizacji KPOŚK, Najwyższa Izba Kontroli, niezależnie od realizacji wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, uznaje za niezbędne podjęcie następujących działań przez:

Ministra Środowiska:

- doprowadzenie do nawiązania właściwej współpracy organów administracji publicznej w zakresie realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, w szczególności organów gmin wchodzących w skład aglomeracji,
- rozważenie zdefiniowania pojęcia *gmina wiodąca w aglomeracji* oraz określenia jej zadań i kompetencji, związanych z realizacją KPOŚK,
- spowodowanie zapewnienia pomocy finansowej organom gmin w przygotowaniach i realizacji zadań ujętych w Programie, szczególnie gminom niespełniającym kryteriów uzyskania pomocy ze środków zagranicznych,
- doprowadzenie do pilnego zakończenia prac nad aktualizacją Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych,
- rozważenie podjęcia działań, mających na celu doprowadzenie do zmian w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne w zakresie umocowania Prezesa KZGW w realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych,
- spowodowanie wdrożenia systemu monitoringu i skutecznego nadzoru nad pełną i terminową realizacją Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych,
- doprowadzenie do przedstawiania rzetelnych i starannie sporządzanych informacji i sprawozdań z realizacji zadań ujętych w KPOŚK,
- podjęcie działań mających na celu pilne zakończenie procesu wyznaczania aglomeracji, o którym mowa w art. 43 ust. 2a ustawy – Prawo wodne.

Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej:

- wnikliwe analizowanie corocznych sprawozdań marszałków województw⁶ z realizacji KPOŚK w województwach, w celu zapewnienia zgodności danych w nich zawartych ze stanem faktycznym,

⁶ W związku z przejściem przez marszałków województw i sejmiki województw, z dniem 15 listopada 2008 r., kompetencji, o których mowa w art. 43 ustawy – Prawo wodne.

- dołożenie należytej staranności przy opracowywaniu okresowych informacji i sprawozdań o stanie realizacji KPOŚK, postępie prac i uzyskiwanych efektach ekologicznych, przedstawianych Ministrowi Środowiska,
- rozważenie nawiązania współpracy z sejmikami województw w celu doprowadzenia do ostatecznego zakończenia procesu wyznaczania aglomeracji, których wykaz stanowi integralną część KPOŚK.

Prezesa NFOŚiGW:

- dołożenie należytej staranności przy dokumentowaniu postępowań w toku rozpatrywania wniosków o udzielenie dofinansowania zadań ujętych w KPOŚK,
- stworzenie spójnego systemu informatycznego umożliwiającego automatyczne uzyskiwanie wiarygodnych danych w zakresie ewidencji złożonych wniosków i zawartych umów dotyczących KPOŚK oraz ich realizacji i rozliczania.

Sejmiki województw⁵:

- doprowadzenie do jak najszybszego zakończenia procesu wyznaczenia aglomeracji, których wykaz stanowi integralną część KPOŚK.

Marszałków województw:

- wnikliwe weryfikowanie corocznych informacji o realizacji KPOŚK, sporządzanych przez organy gminy.

Wójtów, burmistrzów i prezydentów miast:

- zwiększenie nadzoru nad realizacją na terenie gminy zadań ustalonych w KPOŚK,
- nawiązanie oraz ustalenie zasad współpracy z pozostałymi gminami w aglomeracji, realizującymi zadania w ramach KPOŚK,
- rzetelne sporządzanie i terminowe przedkładanie marszałkom województw corocznych informacji z realizacji KPOŚK, wymaganych przepisami art. 43 ust. 3c ustawy - Prawo wodne, obejmujących właściwe obszary aglomeracji,
- zweryfikowanie danych dotyczących ilości ścieków dostarczanych z obszarów nieskanalizowanych oraz liczby mieszkańców gromadzących ścieki w zbiornikach bezodpływowych.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Charakterystyka stanu prawnego - przedstawiona została w Załączniku Nr 5.1.

Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Realizacja zobowiązań, przyjętych przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej w Traktacie o Przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, dotyczących wyposażenia aglomeracji w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalnie ścieków, zgodnie z postanowieniami Dyrektywy 91/271/EWG, wymaga budowy, rozbudowy i/lub modernizacji oczyszczalni ścieków komunalnych i systemów kanalizacji zbiorczej w wyznaczonych aglomeracjach.

Zgodnie z postanowieniami zał. XII do ww. Traktatu, na wdrożenie wymogów ww. Dyrektywy Polska uzyskała okres dostosowawczy do końca 2015 r., przy jednoczesnym zapewnieniu realizacji celów pośrednich w następujących terminach:

- do 31 grudnia 2005 r. - osiągnięcia zgodności z Dyrektywą dla 674 aglomeracji, z których ładunki zanieczyszczeń biodegradowalnych stanowią 69% całkowitego ładunku tych zanieczyszczeń pochodzącego z aglomeracji,
- do 31 grudnia 2010 r. - osiągnięcia zgodności z Dyrektywą dla 1.069 aglomeracji, z których ładunki zanieczyszczeń biodegradowalnych stanowią 86% całkowitego ładunku tych zanieczyszczeń pochodzącego z aglomeracji,
- do 31 grudnia 2013 r. - osiągnięcia zgodności z Dyrektywą dla 1.165 aglomeracji, z których ładunki zanieczyszczeń biodegradowalnych stanowią 91% całkowitego ładunku tych zanieczyszczeń pochodzącego z aglomeracji.

Do 31 grudnia 2015 r. musi zostać osiągnięta zgodność z Dyrektywą we wszystkich aglomeracjach, z których ładunki zanieczyszczeń biodegradowalnych stanowią 100% całkowitego ładunku tych zanieczyszczeń pochodzącego z aglomeracji.

Przepisy ww. Dyrektywy 91/271/EWG zostały przetransponowane do polskiego prawa, a zagadnienia będące jej przedmiotem ujęte zostały także w:

- *Polityce Ekologicznej Państwa na lata 2003 – 2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007 – 2010*⁷ - jako jeden z długofalowych celów w zakresie gospodarowania zasobami wód, uznano osiągnięcie dobrego stanu ekologicznego wód pod względem jakościowym i ilościowym. Zwrócono uwagę na potrzebę rozbudowy infrastruktury ochrony środowiska, w szczególności zagospodarowania ścieków i odpadów,
- Projekcie *Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2007 – 2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011 – 2014* – przedłożonym Sejmowi w 2006 r. przez Radę Ministrów. Ze względu na skrócenie kadencji parlamentu *Polityka* ta nie została uchwalona.

⁷ M.P. z 2003 r. Nr 33, poz. 433 - Uchwała Sejmu RP z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2003 - 2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010”.

- Polityce *Ekologicznej Państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016*⁸ – duży nacisk położono na racjonalne gospodarowanie zasobami naturalnymi, w szczególności wodą, a priorytetem jest efektywne wykorzystanie środków z Unii Europejskiej na wyposażenie aglomeracji w oczyszczalnie ścieków i systemy wodno-kanalizacyjne, a także nowoczesną gospodarkę odpadami,
- *Strategii gospodarki wodnej* - przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 13 września 2005 r., określającej podstawowe kierunki rozwoju gospodarki wodnej do 2020 r., jednym z nich jest osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu wód,
- *Projekcie Narodowej Strategii Gospodarowania wodami 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)*⁹, zaprezentowanym w dniu 26 maja 2009 r. na posiedzeniu Komisji Środowiska Senatu RP, na którym wśród celów strategicznych ujęto osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu i potencjału wód oraz związanych z nimi ekosystemów.

W związku z przyjętymi postanowieniami traktatowymi, Rada Ministrów w dniu 16 grudnia 2003 r. zatwierdziła, przedstawiony przez Ministra Środowiska, Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych¹⁰. Dokument ten m.in. określa przedsięwzięcia w zakresie budowy, rozbudowy i/lub modernizacji oczyszczalni ścieków oraz zbiorczych sieci kanalizacyjnych, a także terminy ich realizacji niezbędne dla spełnienia zapisów Traktatu Akcesyjnego, w zakresie dotyczącym wypełnienia postanowień Dyrektywy 91/271/EWG.

W KPOŚK wyznaczone zostały trzy grupy wielkości aglomeracji, w zależności od równoważnej liczby mieszkańców (RLM):

- ≥ 100.000 RLM,
- $15.000 \leq \text{RLM} < 100.000$ RLM,
- $2.000 \leq \text{RLM} < 15.000$ RLM.

W każdej z grup wyszczególniono aglomeracje oraz przedstawiono ich stan wyposażenia w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalnie. Identyfikacji aglomeracji dokonano według definicji, sformułowanej w art. 43 ust. 2 ustawy – Prawo wodne, przypisując je do odpowiednich grup wielkości, określonych na podstawie kryterium dotyczącego standardów jakości ścieków oczyszczonych, odprowadzanych do odbiorników.

W Programie ustalono również zakres i terminy realizacji zadań gmin dotyczących usuwania i oczyszczania ścieków na obszarach aglomeracji - do dnia:

- **31 grudnia 2010 r.** w przypadku aglomeracji o RLM powyżej 15.000,
- **31 grudnia 2015 r.** w przypadku aglomeracji o RLM od 2.000 do 15.000.

W 2003 r., potrzeby finansowe na realizację KPOŚK w terminie do końca 2015 r., oszacowano na kwotę 35,4 mld zł, w tym 24,1 mld zł na systemy kanalizacyjne oraz

⁸ M.P. z 2009 r. Nr 34, poz. 501 – Uchwała Sejmu RP z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2009-2012 z perspektywą do roku 2016”.

⁹ Opracowana przez liczący około 20 osób interdyscyplinarny zespół specjalistów gospodarki wodnej, przyrodników i ekonomistów powołany przez firmę PROEKO CDM Sp. z o.o.

¹⁰ Opracowany na podstawie art. 43 ust. 3 ustawy – Prawo wodne.

11,3 mld zł na oczyszczalnie ścieków. W kwocie tej 16 mld zł stanowić miały środki UE z funduszu ISPA, a od 2004 r. z Funduszu Spójności. Na lata 2003-2005 potrzeby te określono na kwotę 7,1 mld zł.

Zgodnie z art. 43 ust. 4c ustawy - Prawo wodne, KPOŚK został zaktualizowany z dniem 30 maja 2005 r. Była to pierwsza aktualizacja, zwana AKPOŚK-2005. Polegała ona m.in. na określeniu przedsięwzięć dotyczących:

- systemów kanalizacji zbiorczej i modernizacji oczyszczalni ścieków w aglomeracjach, w których istniejące w 2004 r. oczyszczalnie spełniały wymagania rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 lipca 2004 r.¹¹,
- systemów kanalizacji zbiorczej i oczyszczalni ścieków, które osiągną efekty ekologiczne w zakresie oczyszczania w terminie do końca: 2005 r., 2010 r., 2013 r. i 2015 r.,
- systemów kanalizacji zbiorczej w gminach, niezbędnych dla zapewnienia, że co najmniej 75% – 85% ludności w aglomeracjach do końca 2015 r. będzie obsługiwana przez te systemy.

W AKPOŚK-2005 uwzględniono 1.577 aglomeracji, w tym 199 aglomeracji, wyznaczonych po 2003 r. (17 aglomeracji w grupie wielkości 15.000–100.000 RLM oraz 182 aglomeracje w grupie 2.000–15.000 RLM).

Koszt realizacji zadań, zaplanowanych w AKPOŚK-2005 na lata 2005-2015, oszacowano na kwotę 42,6 mld zł, w tym 32,1 mld zł na systemy kanalizacyjne oraz 10,5 mld zł na oczyszczalnie ścieków. W porównaniu z KPOŚK przyjętym w 2003 r. oznaczało to wzrost potrzeb finansowych na zadania inwestycyjne o ponad 7,2 mld zł, tj. o ponad 20%. Na lata 2005-2010 potrzeby finansowe określono na kwotę 31,9 mld zł (31.931 mln zł).

W marcu 2009 r. Instytut Ochrony Środowiska (na zlecenie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej), opracował projekt drugiej aktualizacji Programu - pn. *Aktualizacja „2008” KPOŚK (AKPOŚK-2008)*, w którym ujęto łącznie 1.635 aglomeracji o RLM – 45.526 tys. W projekcie tym przewidziano dalszy wzrost kosztów realizacji KPOŚK, do kwoty 62,1 mld zł, tj. o blisko 20 mld zł, w porównaniu do planowanych w aktualizacji KPOŚK w 2005 r.

W poniższej tabeli zestawiono planowane koszty realizacji KPOŚK do końca 2015 r.

[mln zł]

Koszty realizacji Programu według	KPOŚK 2003	AKPOŚK -2005	AKPOŚK -2008
Sieci kanalizacyjne	24.086	32.130	48.454
Oczyszczalnie ścieków	11.292	10.511	12.312
Zagospodarowanie osadów			1.350
Razem	35.378	42.642	62.116

¹¹ Dz. U. Nr 168, poz. 1763 - w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego – uchylone z dniem 31 lipca 2006 r.

W porównaniu do kosztów przewidywanych w 2003 r., w projekcie AKPOŚK-2008 wystąpił ponad dwukrotny ich wzrost związany z rozwojem systemów kanalizacyjnych, a o 10% związany z oczyszczalniami ścieków. Zasadniczy wpływ na wzrost kosztów realizacji zadań ujmowanych w kolejnych (aktualizowanych dwukrotnie¹²) wersjach KPOŚK, miały planowane zwiększenia wyposażenia w systemy kanalizacji zbiorczej aglomeracji, głównie w gminach wiejskich o zabudowie rozproszonej, często zlokalizowanych w otoczeniu dużych miast.

Łącznie na zadania realizowane w ramach KPOŚK do końca 2008 r. wydatkowano 19.083,1 mln zł, z tego 7.576,7 mln zł w latach 2003-2005; 6.962,4 mln zł w latach 2006-2007 oraz 4.544,1 mln zł w 2008 r.¹³

Do czasu sporządzenia przez NIK niniejszej Informacji, Rada Ministrów nie dokonała kolejnej aktualizacji KPOŚK, wymaganej przepisami art. 43 ust. 3c ustawy – Prawo wodne.

W związku z przyjętym w KPOŚK podziałem aglomeracji na trzy grupy wielkości, w zależności od równoważnej liczby mieszkańców (RLM), w niniejszej Informacji, dla każdej z grup aglomeracji, stosowano nazwy:

- **duże:** ≥ 100.000 RLM,
- **średnie:** $15.000 \leq \text{RLM} < 100.000$ RLM,
- **małe:** $2.000 \leq \text{RLM} < 15.000$ RLM.

Aglomeracje ustanawiane przez wojewodów (od 15 listopada 2008 r. przez sejmiki województw) z reguły swoim zasięgiem nie pokrywały się z granicami administracyjnymi gmin, ponieważ obejmowały te części obszarów gmin, z których planowano odprowadzanie ścieków do wyznaczonych oczyszczalni.

W rozporządzeniach wojewodów nazwy aglomeracji pochodziły od nazw gmin, w nawiązaniu do lokalizacji oczyszczalni ścieków, do której z aglomeracji zaplanowano odprowadzanie większej ilości ścieków. Z racji miejsca koncentracji ścieków z obszaru wyznaczonej aglomeracji, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej umownie do tych gmin, w swoich opracowaniach stosował nazwę „**gmin wiodących**”. W niniejszej Informacji także przyjęto, w znaczeniu stosowanym przez KZGW, nazwę „**gmina wiodąca**”.

¹² Zgodnie z art. 43 ust. 4c ustawy - Prawo wodne.

¹³ Informacja z realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w 2008 r. – KZGW, Warszawa, grudzień 2009 r.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Zaangażowanie i współpraca organów administracji publicznej w związku z realizacją Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych

Za całokształt realizacji zobowiązań wynikających z Dyrektywy 91/271/EWG i ujętych w KPOŚK, odpowiedzialny jest Minister Środowiska. Nadzorowany przez Ministra Środowiska Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach gospodarowania wodami, utworzonym z dniem 1 lipca 2006 r. Za realizację zadań wynikających z KPOŚK odpowiedzialne są organy gmin, wchodzących w skład wyznaczonych aglomeracji. Odpowiadają one za przygotowanie, organizację i prawidłowe wykonanie zadań oraz uzyskanie zakładanego efektu ekologicznego, a także za zapewnienie odpowiednich, wystarczających środków finansowych.

W realizacji Programu ważne znaczenie mają fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a w szczególności NFOŚiGW, który w okresie kontroli był państwowym funduszem celowym¹⁴, udzielające dofinansowania na cele związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną, określone w ustawie – Prawo ochrony środowiska. NFOŚiGW jest ponadto jednostką pośredniczącą w sprawach związanych z udzielaniem pomocy finansowej ze środków zagranicznych.

W badanym okresie, zadania dotyczące Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, zatwierdzonego przez Radę Ministrów w 2003 r., należały kolejno do właściwości następujących Departamentów Ministerstwa Środowiska: Departamentu Gospodarki Wodnej, Departamentu Globalnych Problemów Środowiska i Zmian Klimatu, a następnie Departamentu Zmian Klimatu i Zrównoważonego Rozwoju, w którym przypisano je Zespołowi ds. Gospodarki Wodnej.

Kontrola wykazała, że od czasu utworzenia z dniem 1 lipca 2006 r. Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Ministerstwo Środowiska nie uczestniczyło w realizacji zadań związanych z KPOŚK. Zostały one przejęte przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej i wyszczególnione w Regulaminie organizacyjnym KZGW z dnia 27 lipca 2006 r. Kontrola wykazała, że w KZGW m.in. gromadzono i weryfikowano coroczne sprawozdania wojewodów z realizacji KPOŚK, sporządzano zbiorcze sprawozdania w ww. zakresie dla Ministra Środowiska, a także prowadzono prace nad kolejną, drugą aktualizacją Programu. Zadania te realizowano w KZGW, pomimo nieujęcia ich w katalogu zadań Prezesa KZGW, określonym w art. 90 ustawy – Prawo wodne. Do czasu zakończenia kontroli NIK, nie było podstaw prawnych do realizacji przez Prezesa KZGW przedmiotowych zadań.

Zgodnie z art. 43 ust. 3b ustawy – Prawo wodne wojewodowie, a od 15 listopada 2008 r. marszałkowie województw, przedkładają Ministrowi Środowiska corocznie, sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w województwie.

¹⁴ Od 1 stycznia 2010 r. NFOŚiGW jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. Nr 157, poz. 1240.

W KZGW w 2007 r. podjęte zostały prace nad kolejną (drugą) aktualizacją KPOŚK. Zgodnie z wymaganiami art. 43 ust. 4c ustawy - Prawo wodne, powinny one być zakończone nie później niż do 30 maja 2009 r. Przekazanie Radzie Ministrów zaktualizowanego projektu KPOŚK-2008 zaplanowano na II kwartał 2009 r., po sporządzeniu prognozy oddziaływania Programu na środowisko.

W 2008 r. (do czasu zakończenia kontroli w KZGW, tj. do 21 listopada 2008 r.) na stronach internetowych KZGW zamieszczone zostały trzy projekty zaktualizowanego Programu: z 15 kwietnia, 19 września i 7 listopada. Wersja projektu z 7 listopada 2008 r. obejmowała 1.628 aglomeracji, w tym 1.327 występujących w KPOŚK oraz 301 nowych aglomeracji. Z Programu wykluczono 215 aglomeracji występujących w obowiązującej wersji KPOŚK, z powodu braku rozporządzeń wojewodów¹⁵ wyznaczających te aglomeracje oraz braku danych z ankiet aktualizacyjnych wymaganych w związku z opracowywaniem AKPOŚK-2008. Poza ww. przyczynami opóźnienie prac nad aktualizacją Programu spowodowane było trudnościami w znalezieniu wykonawcy oceny oddziaływania na środowisko wymaganej dla projektu aktualizacji KPOŚK.

Dwukrotne postępowania NFOŚiGW o udzielenie zamówienia publicznego w ww. sprawie zostały anulowane, o czym KZGW poinformowano pismami z dnia 14 lipca i 28 października 2008 r. W dniu 19 listopada 2008 r., na wniosek KZGW, Minister Środowiska wyraził zgodę na sfinansowanie zamówienia publicznego dla opracowania pn.: „Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych – 2008”, na kwotę 510,0 tys. zł w ramach V Programu Indyktywne. W styczniu 2009 r. została zawarta umowa na opracowanie ww. dokumentu.

Jak ustalono w KZGW, przedłużające się prace nad aktualizacją Programu (AKPOŚK-2008), powodowały w gminach wchodzących w skład aglomeracji, zwłaszcza w przedziale $2.000 \leq RLM < 15.000$, niepewność ich udziału w Programie, co z kolei uniemożliwiało im ubieganie się o przyznanie środków finansowych z programów pomocowych na realizację zadań zaplanowanych w KPOŚK.

Kontrola wykazała, że wojewodowie nie wykonywali obowiązku wyznaczania aglomeracji w drodze rozporządzenia (od dnia 15 listopada 2008 r. aglomeracje wyznacza sejmik województwa w drodze uchwały), do czego zobowiązywał przepis art. 43 ust. 2a ustawy – Prawo wodne. Spośród 1.469 aglomeracji ujętych w zaktualizowanym w 2005 r. Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych, które uwzględnione zostały w sprawozdaniach wojewodów z realizacji Programu za 2006 r., rozporządzeniami wyznaczonych było tylko 1.196 (tj. 81,4%), a według sprawozdań wojewodów za 2007 r. spośród 1.442 aglomeracji, wyznaczonych zostało 1.280 (tj. 88,8%). Ponadto, w latach 2006-2007, rozporządzeniami wojewodów wyznaczone zostały kolejne 284 nowe aglomeracje. KZGW, pomimo braku wymaganych rozporządzeń w sprawie wyznaczania obszaru i granic aglomeracji, dopiero w związku z pracami prowadzonymi nad aktualizacją Programu,

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji – Dz. U. Nr 283, poz. 2841 z późn. zm.

spowodował wystąpienie Ministra Środowiska do wojewodów (w dniu 17 kwietnia 2007 r.), z prośbą o zintensyfikowanie działań i zakończenie procesu ustanawiania aglomeracji.

W ocenie NIK, w KZGW niewystarczająco współpracowano z właściwymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Środowiska oraz niedostatecznie monitorowano wojewodów w zakresie wyznaczania obszarów i granic aglomeracji. Opiniowano jedynie projekty rozporządzeń w ww. zakresie pod względem merytorycznym i prowadzono ich rejestr.

Wyznaczanie aglomeracji, tak w przypadku nowopowstających, jak i ulegających zmianom w wyniku podziałów lub połączeń wcześniej wyznaczonych, jest ważnym elementem w realizacji KPOŚK, m.in. ze względu na potrzebę znajomości zasięgu obszarów poszczególnych gmin, wchodzących w skład aglomeracji, łącznej liczby mieszkańców oraz równoważnej liczby mieszkańców i planowanej ilości wytwarzanych ścieków w ich obrębie. Ma to istotne znaczenie w planowaniu i projektowaniu budowy/rozbudowy i modernizacji oczyszczalni ścieków oraz sieci kanalizacyjnych, w celu zagwarantowania sprawnego i prawidłowego funkcjonowania oczyszczalni. Gminy nie znając ostatecznego zasięgu aglomeracji, nie mają możliwości prawidłowego przeprowadzenia prac projektowych, przygotowawczych i organizacyjnych, nie mogą określić kosztów planowanych przedsięwzięć, co z kolei uniemożliwia starania się o dofinansowanie zadań KPOŚK.

Sprawozdawczość

Kontrola wykazała, że w badanym okresie, zgodnie z przepisami ustawy - Prawo wodne, sporządzone zostały dwa sprawozdania z realizacji KPOŚK. Pierwsze z nich *Sprawozdanie z wykonania Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w latach 2003-2005* opracowano w Ministerstwie Środowiska, a kolejne *Sprawozdanie z wykonania Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w latach 2006-2007* wykonano w KZGW. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej opracował również roczną zbiorczą *Informację z realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w 2006 r.* Podstawę sporządzenia ww. dokumentów stanowiły coroczne sprawozdania wojewodów z realizacji KPOŚK w województwach, opracowywane przy wykorzystaniu informacji w ww. zakresie, otrzymywanych corocznie od organów gmin, zgodnie z art. 43 ust. 3c ww. ustawy.

W trakcie kontroli NIK stwierdzono rozbieżności dotyczące liczby aglomeracji, wynikających ze sprawozdań wojewodów oraz ww. dokumentów zbiorczych sporządzonych przez KZGW, a także ich liczby ustalonej przez KZGW w czasie kontroli.

W *Informacji z realizacji KPOŚK w 2006 r.* wykazano 1.740 aglomeracji, w tym 1508 (spośród 1.577 aglomeracji) ujętych w aktualizacji KPOŚK oraz 232 nowe aglomeracje. Z kolei w *Sprawozdaniu z wykonania KPOŚK w latach 2006-2007*, za 2006 r. KZGW uwzględnił 1.713 aglomeracji, z tego 1.481 (spośród 1.577) ujętych w aktualizacji KPOŚK i 232 nowe aglomeracje oraz za 2007 r. łącznie 1.770 aglomeracji, z tego odpowiednio: 1.462 i 308 aglomeracji, pomimo że, jak wykazała kontrola, sprawozdania wojewodów obejmowały łącznie w 2006 r. - 1.658 aglomeracji, a w 2007 r. - 1.736 aglomeracji. Rozbieżności pomiędzy liczbą aglomeracji w sprawozdaniach wojewodów a liczbą aglomeracji w ww. sprawozdaniach zbiorczych i ich liczbą ustaloną przez KZGW w czasie kontroli NIK

wynikały, jak wyjaśniono w trakcie kontroli, z wychwycenia przez KZGW nieprawidłowości sprawozdawczych dotyczących 27 aglomeracji, a także z powodu połączeń kilku aglomeracji w jedną większą, co zauważono z opóźnieniem.

Kontrola wykazała, że w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej prowadzono weryfikację sprawozdań wojewodów z realizacji KPOŚK pod względem kompletności i poprawności merytorycznej zawartych w nich danych. W ww. sprawozdaniach za 2007 r., stwierdzono 1.495 danych wymagających wyjaśnienia, z tego 1.015 uzgodniono z wojewodami, a 480 uzupełniono lub zmieniono na podstawie posiadanych informacji. W ocenie NIK, weryfikacja sprawozdań wojewodów przez KZGW, zarówno za 2006 r., jak i za 2007 r., była nieskuteczna, gdyż w dalszym ciągu były one niekompletne i obciążone nieprawidłowościami. Przeprowadzona w trakcie kontroli szczegółowa analiza 8 spośród 32 zweryfikowanych sprawozdań, przedłożonych przez Wojewodów: Mazowieckiego, Śląskiego, Wielkopolskiego i Opolskiego z realizacji KPOŚK za 2006 r. i 2007 r., dotyczących informacji ze 155 aglomeracji (łącznie 310) wykazała, iż nie uwzględniono w nich danych z 4 aglomeracji w 2006 r. i 7 aglomeracji w 2007 r., a ponadto:

- dane dotyczące informacji z 62 aglomeracji, tj. 20%, zawierały nieprawidłowości w wykazywanej liczbie rzeczywistych mieszkańców (np. w aglomeracji Warszawa w obu latach sprawozdawczych była ona zaniżona o ponad 90%) korzystających z sieci kanalizacyjnej i obsługiwanych przez tabor asenizacyjny oraz w wykazywanej długości i przyroście sieci kanalizacyjnej (np. stan sieci w aglomeracji Pruszków zmniejszył się o około 30%, a w aglomeracji Warszawa zmalał o około 80%);
- dane dotyczące informacji z 40 aglomeracji, tj. 12,9%, zawierały nieprawidłowości w zakresie wykazanej ilości ścieków: powstających w aglomeracji, doprowadzonych systemem kanalizacyjnym oraz oczyszczonych. Np.: według sprawozdań Wojewody Mazowieckiego w 2007 r. odprowadzono do oczyszczalni łącznie o 36,6% mniej niż w 2006 r., natomiast w 2006 r. oczyszczono o 30,3% mniej ścieków niż powstało, a w 2007 r. oczyszczono o 62,4% więcej niż wykazana ilość powstających ścieków. W sprawozdaniu Wojewody Opolskiego za 2007 r., w aglomeracjach Murów i Strzelce Opolskie, wykazano 1000-krotnie większe ilości ścieków oczyszczonych niż powstałych, co sugeruje, że popełniono błąd polegający na podaniu ilości ścieków oczyszczonych w m³ zamiast w tys. m³. Podobne błędy stwierdzono również w 4 aglomeracjach województwa wielkopolskiego w 2007 r.;
- w przypadku 25 oczyszczalni ścieków (w 15 spośród 145 oczyszczalni ujętych w informacjach wojewodów za 2006 r., tj. 10,5% i 10 spośród 157 ujętych za 2007 r., tj. 6,4%) zakwalifikowano je jako spełniające wymagania rozporządzenia Ministra Środowiska *w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego*¹⁶, mimo że stężenie zanieczyszczenia lub minimalny procent jego redukcji w procesie oczyszczania, nie spełniały warunków ww. rozporządzenia;

¹⁶ Rozporządzenie z dnia 8 lipca 2004 r. - Dz. U. Nr 168, poz. 1763 oraz rozporządzenie z dnia 24 lipca 2006 r. - Dz. U. Nr 137, poz. 984 z późn. zm.

- w sprawozdaniach wojewodów za 2006 r. i 2007 r., wystąpiły istotne różnice pomiędzy ilością suchej masy osadów powstających na oczyszczalni a ilością suchej masy osadów zagospodarowywanych, pomimo że wielkości te powinny się bilansować. Dla aglomeracji małych w województwie śląskim i wielkopolskim, w 2006 r., wykazano łącznie o 418,3 tony większą ilość osadów zagospodarowanych od ilości powstających, a w 2007 r. łącznie o 228,8 tony większą. W sześciu sprawozdaniach za 2006 r. dotyczących aglomeracji dużych i średnich wykazana ilość zagospodarowanych osadów była większa o 8.233,1 tony od ilości powstałych osadów, w tym w aglomeracji Katowice Dąbrówka Mała o 7.627,0 ton;
- kwoty nakładów finansowych poniesionych w danym roku różniły się od kwot według źródeł ich pochodzenia łącznie o 203.481,5 tys. zł, z tego o 188.874,2 tys. zł w sprawozdaniach za 2006 r. i 14.607,3 tys. zł w sprawozdaniach za 2007 r.

Ponadto, w analizowanych przez NIK sprawozdaniach za 2007 r. z dwóch województw: kujawsko-pomorskiego i śląskiego, w przypadku odpowiednio 6 i 4 aglomeracji stwierdzono, że wykazana liczba mieszkańców korzystających z kanalizacji i obsługiwanych przez tabor asenizacyjny była większa niż rzeczywista liczba mieszkańców tych aglomeracji.

W ocenie NIK, weryfikacja przez KZGW sprawozdań wojewodów była nierzetelna, a przedstawione Ministerstwu Środowiska dokumenty *Informacja z realizacji KPOŚK w 2006 r.* oraz *Sprawozdanie z wykonania KPOŚK w latach 2006–2007*, sporządzone w oparciu o ww. sprawozdania, nie odzwierciedlały rzeczywistego stanu realizacji zadań ujętych w KPOŚK.

Zdaniem NIK, istotny wpływ na stwierdzone nieprawidłowości miał również brak odpowiedniej organizacji i nadzoru nad realizacją zadań KPOŚK w gminach oraz nierzetelność sporządzanych przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast corocznych informacji z realizacji KPOŚK, wymaganych przepisami art. 43 ust. 3c ustawy - Prawo wodne. Gminy wchodzące w skład poszczególnych aglomeracji w większości nie współpracowały ze sobą i z gminami wiodącymi w zakresie realizacji zadań ujętych w Programie. Urzędy gmin wiodących w aglomeracjach w części nie dysponowały danymi o stanie realizacji KPOŚK, ponieważ zadania w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków realizowały, upoważnione przez nie, jednostki organizacyjne, głównie spółki prawa handlowego ze 100% lub większościowym udziałem kapitału gmin (przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne). Jednostki te sporządzały, wymagane przez gminy, informacje o realizacji KPOŚK i przekazywały je do właściwych urzędów gmin lub bezpośrednio do właściwych wojewodów. Jednakże z uwagi na fakt, że obszary działania ww. jednostek nie zawsze w pełni obejmowały obszary gmin ujęte w wyznaczonych aglomeracjach, stąd sporządzane przez nie informacje nie zawsze zawierały kompletne dane dotyczące obszaru gminy lub wyznaczonej aglomeracji. Z kolei wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast nie uzupełniali brakujących danych w informacjach otrzymywanych z przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, a opracowując wymagane informacje we własnym zakresie, przekazywane wojewodom, zamieszczali dane z całej gminy zamiast z odpowiedniej części jej obszaru, objętej aglomeracją. I tak kontrola wykazała m.in., że:

- **aglomeracja Warszawa** - W badanym okresie służby Urzędu m.st. Warszawa, odpowiedzialne za realizację KPOŚK, nie współpracowały ze służbami urzędów gmin wchodzących w skład aglomeracji Warszawa. Dopuszczono do składania Wojewodzie Mazowieckiemu sprawozdań z realizacji KPOŚK za lata: 2005, 2006 i 2007 przez MPWiK, podczas gdy zgodnie z art. 43 ust. 3c ustawy - Prawo wodne obowiązek ten spoczywał na Prezydencie m.st. Warszawy. Ponadto sprawozdania te ograniczone były do terenu działania MPWiK, a nie do całej aglomeracji. Sporządzano je nierzetelnie, zawierały błędne dane dotyczące długości sieci kanalizacyjnej w latach 2005, 2006 i 2007. Były niekompletne, nie zawierały informacji w pozycjach formularzy sprawozdań dotyczących m.in.: źródeł nakładów finansowych, długości sieci kanalizacyjnej ogólnospławnej i sanitarnej, liczby mieszkańców obsługiwanych przez tabor asenizacyjny oraz liczby mieszkańców korzystających z systemu kanalizacyjnego;
- **aglomeracja Słupsk** – trzy urzędy gmin, w tym Urząd Miejski w Słupsku, przekazały Wojewodzie Pomorskiemu odrębnie informacje o realizacji KPOŚK za 2005 r., natomiast za 2006 r. i 2007 r. informacje dotyczące miasta Słupsk przekazały „Wodociągi Słupsk”, natomiast z dwóch pozostałych urzędów gmin przekazano je bezpośrednio do Wojewody Pomorskiego;
- **aglomeracja Poznań** - informacje z realizacji KPOŚK składała spółka Aquanet S.A., na podstawie międzygminnego porozumienia upoważniającego do ich sporządzania i przekazywania do Wojewody Wielkopolskiego. Jedynie Urząd Gminy Pobiedziska, który nie przystąpił do ww. porozumienia, informację za 2006 r. przekazał do Wojewody we własnym zakresie, natomiast za 2007 r. wymaganej informacji nie złożył;
- **aglomeracja Białystok** – Spośród 7 gmin wchodzących w skład aglomeracji, urzędy 5 gmin, w tym Urząd Miasta Białystok, samodzielnie składały informacje do Wojewody Podlaskiego, natomiast z dwóch pozostałych urzędów gmin (Zabłudów i Juchnowiec Kościelny) nie składano informacji;
- **aglomeracja Tarnów** - Każdy z ośmiu urzędów gmin wchodzących w skład tej aglomeracji, w tym Urząd Miasta Tarnów, samodzielnie przekazywał informacje do Wojewody Małopolskiego;
- **aglomeracja Lublin** – Urząd Miasta Lublin przekazywał do Wojewody Lubelskiego niezagregowane informacje z 6 urzędów gmin, w tym informację z Urzędu Miasta Lublin sporządzoną przez MPWiK oraz informacje z Urzędu Gminy Jastków, które w całości dotyczyły aglomeracji Jastków, zamiast części tej gminy (miejscowości Dębówka, Dąbrowica, Paszowice) włączonej do aglomeracji Lublin;
- **aglomeracja Piotrków Trybunalski** – W przypadku 5 spośród 6 gmin wchodzących w skład aglomeracji, informacje przekazywane corocznie do Wojewody Łódzkiego zawierały dane dotyczące całych gmin, a nie ich części, wchodzących w skład wyznaczonej aglomeracji Piotrków Trybunalski;
- **aglomeracja Leżajsk** – Burmistrz Miasta Leżajsk składał zbiorczą informację do Wojewody Podkarpackiego z Urzędu Miasta Leżajsk oraz Urzędu Gminy Kuryłówka, bez danych z części gminy wiejskiej Leżajsk, wchodzącej również w skład ww. aglomeracji;

- **aglomeracja Wierzawice**, położona na terenie Gminy Leżajsk - Wójt Gminy Leżajsk przekazywał do Wojewody Podkarpackiego zbiorcze informacje obejmującą obszar całej gminy Leżajsk, tj. wraz z częścią obszaru należącego do wyznaczonej aglomeracji Leżajsk, w której gminą wiodącą było miasto Leżajsk.

Przeprowadzona przez NIK analiza ww. informacji, sporządzonych w badanym okresie, wykazała błędy, dotyczące głównie: liczby mieszkańców rzeczywistych, korzystających z sieci kanalizacyjnych oraz obsługiwanych przez tabor asenizacyjny, długości sieci kanalizacyjnych ogółem i wybudowanych w danym roku, ilości ścieków powstających i oczyszczonych, nakładów inwestycyjnych na realizację systemów kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków. NIK stwierdziła powyższe błędy w informacjach, za 2006 r., opracowanych w 12 spośród 19 (tj. 63%) gmin wiodących w aglomeracjach dużych oraz w 11 (tj. 58%) za 2007 r., a także w 10 spośród 25 (tj. 40%) informacjach gmin wiodących w aglomeracjach średnich, za 2007 r.

Kontrola wykazała, że 2 spośród badanych gmin wiodących w dużych aglomeracjach nie posiadały pełnych informacji o realizacji zadań KPOŚK na terenie swego działania. Dotyczyło to Urzędu Miasta Kielce i Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. W ocenie NIK było to postępowanie nierzetelne, biorąc pod uwagę fakt, że obowiązek realizacji Programu spoczywa na gminach. Ponadto w ww. urzędach gmin, jak również w 6 innych objętych kontrolą urzędach gmin wiodących w aglomeracjach, obejmujących obszar dwóch i więcej gmin (Urząd Miejski w Białymstoku, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miasta Olsztyna, Urząd Miejski w Słupsku, Urząd Miasta Tarnowa oraz Urząd m. st. Warszawy), brak było informacji o zadaniach KPOŚK wykonywanych w pozostałych gminach, wchodzących w skład tych aglomeracji. Z wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli wynika, że brak kompleksowego rozeznania gmin wiodących w ww. zakresie spowodowany był m.in. brakiem przepisów prawnych, zobowiązujących gminy do współdziałania w tych sprawach. Miało to również niekorzystny wpływ na jakość informacji o realizacji Programu, przekazywanych corocznie wojewodom.

Istotny wpływ na jakość przekazywanych do wojewodów informacji z realizacji KPOŚK miały, zdaniem NIK, wzory arkuszy sprawozdań z realizacji KPOŚK, przygotowane przez KZGW i zdefiniowane w Excelu. Pomimo że zawierały one 83 kolumny w sprawozdaniu za 2006 r. oraz 85 za 2007 r., nie uwzględniały informacji dotyczących postępu realizacji przedsięwzięć, ujętych w Programie, wymaganych w myśl art. 43 ust. 3b pkt 3 ustawy - Prawo wodne. We wzorze tabel nie uwzględniono także podziału zadań inwestycyjnych dotyczących sieci kanalizacyjnej w zakresie sieci nowowbudowanej i modernizowanej, mimo że pozycje takie występowały w Programie oraz pozycje pozwalających na bezpośrednie określenie stopnia redukcji ładunku zanieczyszczeń biodegradowalnych, powstających w aglomeracji.

W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości w sprawozdawczości z realizacji KPOŚK oraz nieuwzględnianie w formularzach sprawozdawczych postępu realizacji przedsięwzięć, nie pozwalają na ustalenie faktycznego stanu zaawansowania Programu.

W *Sprawozdaniu z wykonania KPOŚK w latach 2006-2007*, opracowanym przez KZGW, nie przedstawiono stanu zaawansowania KPOŚK w odniesieniu do 31 grudnia 2010 r., tj. terminu, w którym wszystkie aglomeracje o RLM powyżej 15.000 powinny osiągnąć zgodność postanowieniami Traktatu dotyczącego przystąpienia m.in. Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, ograniczając się tylko do informacji o zadaniach zrealizowanych w latach sprawozdawczych. Ponadto w ww. *Sprawozdaniu*:

- nie ujęto informacji o braku wyznaczenia aglomeracji przez wojewodów w drodze rozporządzeń oraz kilkudziesięciu zmianach koncepcji w zakresie odprowadzania i oczyszczania ścieków w gminach,
- nie wyszczególniono aglomeracji z zagrożonym terminem zakończenia zadań KPOŚK,
- nie wymieniono aglomeracji, dla których brak było danych sprawozdawczych z wykonania KPOŚK,
- nie przedstawiono trudności i przyczyn ewentualnego niedotrzymania terminów realizacji budowy i modernizacji sieci kanalizacyjnej.

Sprawozdanie nie zawierało również informacji na temat postępu w uzyskiwaniu efektów ekologicznych w stosunku do określonych w Traktacie. I tak:

- brak było informacji ile oczyszczalni spełniało wymagania co do jakości odprowadzanych ścieków, określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r.;
- nie zawarto danych dotyczących stanu wyposażenia aglomeracji w systemy kanalizacji zbiorczej oraz procentu mieszkańców obsługiwanych przez te systemy;
- nie określono osiągniętego poziomu redukcji całkowitego ładunku azotu i fosforu w ściekach komunalnych pochodzących z terenu całego kraju.

Ponadto, w wyniku kontroli stwierdzono, że Minister Środowiska nie dotrzymał terminu, ustanowionego artykułem 15 Dyrektywy 91/271/EWG dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, określającym obowiązek przekazania Komisji Europejskiej, do końca 2007 r., informacji na temat krajowych systemów oczyszczania ścieków komunalnych. Wymagany dokument przekazany został dopiero w dniu 19 czerwca 2008 r., tj. z opóźnieniem ponad 5 miesięcy.

3.2.2. Wdrażanie Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych

Z kontroli NIK w KZGW wynika, że za 2006 i 2007 r. wojewodowie otrzymali informacje o realizacji KPOŚK odpowiednio w 1.658 oraz w 1.736 aglomeracjach, w tym odpowiednio w 1.469 i 1.442 ujętych w KPOŚK oraz w 189 i 294 aglomeracjach nowych (nieujętych w KPOŚK).

Na podstawie sprawozdań wojewodów ustalono, że w 2006 r., w poszczególnych aglomeracjach, prowadzono prace inwestycyjne w 944 oczyszczalniach i wybudowano 5.314,3 km sieci kanalizacyjnej, a w 2007 r. - w 855 oczyszczalniach oraz wybudowano 4.273,2 km sieci. Łącznie w latach 2006-2007 wybudowano 9.587,5 km sieci, tj. 45,8% długości zaplanowanej na lata 2006–2010 w AKPOŚK-2005.

3.2.2.1. Oczyszczanie ścieków

Na koniec badanego okresu, w 17 spośród 54 skontrolowanych urzędów gmin wiodących w aglomeracjach, z tego: w 6 dużych (Kalisz, Nysa, Słupsk, Sosnowiec, Tarnów, Toruń), w 6 średnich (Bielawa, Biała Podlaska, Czaplinek, Mielec, Siemiatycze, Zalewo) i w 5 małych (Muszyna, Poniatowa, Połaniec, Przecław, Wysokie Mazowieckie), istniejące oczyszczalnie posiadały wystarczającą przepustowość do odbioru ścieków z całej aglomeracji i odpowiednią sprawność dla redukcji ładunków zanieczyszczeń do poziomu wymaganego rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r. W 27 aglomeracjach, w tym w 9 dużych i 12 średnich, w których ww. warunki powinny być spełnione do końca 2010 r., zadania KPOŚK były w trakcie realizacji, a modernizację oczyszczalni w 5 aglomeracjach, zapewniającą poprawę efektywności oczyszczania, zaplanowano dopiero po 2010 r. Dotyczyło to oczyszczalni ścieków w 3 dużych aglomeracjach (Gorzów, Jaworzno, Rzeszów) oraz w 2 średnich (Skarżysko-Kamienna, Leżajsk). W kolejnych 3 średnich aglomeracjach (Puck, Warka, Skwierzyna) budowę dodatkowych oczyszczalni wspomagających zaplanowano na lata 2011-2015, natomiast w jednej średniej aglomeracji (Wierzawice), po uruchomieniu I etapu w 2005 r., nie przystąpiono do rozbudowy oczyszczalni m.in. z powodu bardzo niskiego jej wykorzystania, wynikającego głównie z braku sieci kanalizacyjnej.

Ustalenia kontroli wykazały, że stan zaawansowania realizacji zadań KPOŚK w 10 aglomeracjach, w tym w 3 dużych (Piotrków Trybunalski, Warszawa, Wrocław) i w 5 średnich (Aleksandrów Kujawski, Kłodawa, Lidzbark Warmiński, Opoczno, Pyrzyce) praktycznie wykluczał możliwość spełnienia warunków w zakresie oczyszczania ścieków do końca 2010 r. (termin wymagany w przypadku aglomeracji dużych i średnich), a do 2015 r. w przypadku 2 aglomeracji małych - Kietrz i Teresin, w których do zakończenia kontroli nie podjęto żadnych prac. Spośród 3 ww. dużych aglomeracji, stan zaawansowania prac wskazywał, że zakończenie inwestycji w przypadku aglomeracji Warszawa nastąpi nie wcześniej niż w 2013 r., a w aglomeracjach Wrocław i Piotrków Trybunalski - najwcześniej w 2011 r.

Aglomeracje duże

Spośród 19 aglomeracji dużych, tj. w grupie wielkości powyżej 100.000 RLM stan realizacji zadań KPOŚK był następujący:

- w **6 aglomeracjach** (Kalisz, Nysa, Słupsk, Sosnowiec, Tarnów, Toruń) oczyszczalnie na dzień kontroli spełniały warunki do przyjęcia wszystkich ścieków z aglomeracji i redukcji zanieczyszczeń (w tym biogenów) do wymaganego poziomu. W przypadku niektórych oczyszczalni ścieków, np. w aglomeracji Słupsk, rozważana była ich dalsza rozbudowa i modernizacja w celu przyłączenia gmin ościennych, w których rozbudowa sieci kanalizacyjnej zaplanowana została do końca 2015 r.;
- w **aglomeracji Szczecin**, w założeniach KPOŚK ujęto budowę mechaniczno-biologicznej oczyszczalni ścieków „Pomorzany” (wraz z gospodarką osadową) oraz modernizację i rozbudowę części biologicznej oczyszczalni „Zdroje”. Rozruch modernizowanej oczyszczalni „Zdroje” rozpoczęto w grudniu 2008 r., a nowowytbudowanej „Pomorzany” zaplanowano na styczeń 2009 r. Zakończenie rozruchu obu oczyszczalni zaplanowano na czerwiec 2009 r.;

- w kolejnych **9 aglomeracjach** (Białystok, Gorzów, Jaworzno, Kielce, Lublin, Olsztyn, Poznań, Radom, Rzeszów) nie stwierdzono zagrożeń dotrzymania terminów realizacji inwestycji, określonych w KPOŚK, natomiast poziom redukcji zanieczyszczeń w funkcjonujących oczyszczalniach nie odpowiadał wymaganiom. Niektóre działające oczyszczalnie nie zapewniały jeszcze możliwości oczyszczania całości ścieków z aglomeracji:
- **aglomeracja Białystok** – mechaniczno-biologiczna oczyszczalnia ścieków uruchomiona w 1994 r., modernizowana w 2002 r. oraz w latach 2006-2008, o przepustowości maksymalnej 100.000 m³/dobę, posiadała ograniczoną możliwość przyjęcia większej ilości ścieków. Doprowadzenie do niej ścieków z planowanego do skanalizowania obszaru Białegostoku i gminy Wasilków, wymusza przeprowadzenie kolejnej modernizacji oczyszczalni;
 - **aglomeracja Gorzów** – z 3 funkcjonujących na terenie aglomeracji oczyszczalni ścieków, 2 (Gralewo i Różanki) zostały przeznaczone do likwidacji z powodu niedostatecznej sprawności oczyszczania. Rada Miasta w styczniu 2008 r. uchwaliła Wieloletni Plan Inwestycyjny na lata 2008-2013, w którym ujęto uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej w aglomeracji. Projekt Studium Wykonalności przedsięwzięcia opracowano w październiku 2008 r.;
 - **aglomeracja Jaworzno** – w oczyszczalni „Jaworzno-Dąb”, oddanej do eksploatacji w 1995 r., o przepustowości 25.000 m³/dobę, w 2006 r. wskaźnik redukcji azotu wynosił 77,2%, a w 2007 r. - 78,6%. Urząd Miejski w Jaworznie w dniu 3 grudnia 2008 r. złożył wniosek o dofinansowanie w ramach POiŚ projektu modernizacji ww. oczyszczalni;
 - **aglomeracja Kielce** – w funkcjonującej oczyszczalni „Sitkówka-Nowiny”, o przepustowości 51.000 m³/dobę, poziom redukcji BZT₅ wynosił 95%-96%, N_{og} w przedziale 35%-39%, a P_{og} – 56%. Zakończenie prac modernizacyjnych oczyszczalni, realizowanych w ramach projektu „Rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków dla miasta Kielce”, przewidziano na 2010 r.;
 - **aglomeracja Lublin** – przeprowadzona w latach 2004-2007 modernizacja oczyszczalni „Hajdów”, o przepustowości 120.000 m³/dobę, nie spowodowała osiągnięcia dostatecznej redukcji N_{og}. W maju 2008 r. opracowano koncepcję technologiczną intensyfikacji procesu usuwania N_{og}. Koszt inwestycji w tym zakresie określono na kwotę 7,0 mln zł, a termin wykonania – październik 2010r.;
 - **aglomeracja Olsztyn** – w oczyszczalni ścieków „Łyna”, mechaniczno-biologicznej z podwyższonym usuwaniem biogenów, o przepustowości 60.000 m³/dobę, w 2004 r. zakończono I fazę modernizacji. Termin zakończenia II fazy planowany na koniec sierpnia 2008 r. został przesunięty na kwiecień 2009 r.;
 - **aglomeracja Poznań** – oczyszczalnia „COŚ Kozięgłowy” o przepustowości 200.000 m³/dobę, odbierająca około 93% ścieków z aglomeracji, od 2005 r. spełniała wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r., w tym w zakresie redukcji P_{og} na poziomie ponad 94%. Lewobrzeżna oczyszczalnia ścieków „LOŚ” zlokalizowana w Poznaniu – mechaniczna z chemicznym wspomaganiami, o przepustowości 60.000 m³/dobę, nie spełniała wymagań zarówno

- redukcji BZT₅ jak i biogenów. Osiągnięcie efektu ekologicznego w wyniku prowadzonej modernizacji, współfinansowanej ze środków Funduszu Spójności, przewidziano na koniec 2009 r. Jak wykazała kontrola, „LOŚ” nie była ujęta w rozporządzeniu Wojewody Wielkopolskiego nr 201/06 z dnia 18 października 2006 r. w sprawie wyznaczenia granic aglomeracji Poznań. Prezydent Miasta Poznania poinformował NIK, że przedstawi Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego propozycję rozszerzenia ww. rozporządzenia, o zapis dotyczący „LOŚ”;
- **aglomeracja Radom** – oczyszczalnia mechaniczno-biologiczna w Radomiu w okresie 2005-2007 nie spełniała wymagań redukcji N_{og}. Podjęta w ramach KPOŚK realizacja projektu „Modernizacja i rozbudowa systemu wodno-kanalizacyjnego na terenie gminy Radom”, przy udziale środków z Funduszu Spójności, obejmowała m.in. zakończenie modernizacji linii oczyszczania biologicznego oraz instalacji do utylizacji ścieków i odwadniania osadów, który planowano zakończyć w 2008 r. Wodociągi Miejskie Sp. z o.o. w Radomiu wystąpiły, w lutym 2008 r., do NFOŚiGW o przedłużeniu terminu zakończenia projektu do końca 2010 r.;
 - **aglomeracja Rzeszów** – oczyszczalnia mechaniczno-biologiczna z podwyższonym usuwaniem biogenów, o przepustowości 62.500 m³/dobę, w latach 2005-2007 uzyskiwała minimalny wymagany stopień redukcji zanieczyszczeń. W ramach realizacji zadań ujętych w KPOŚK, Urząd Miasta w Rzeszowie zaplanował modernizację oczyszczalni ścieków, z terminem realizacji do końca 2013 r., której zakres obejmuje biologiczną część oczyszczania ścieków, remonty urządzeń i obiektów oczyszczalni. W badanym okresie nie ponoszono kosztów na ww. zadania inwestycyjne;
- w pozostałych **3 aglomeracjach** (Piotrków Trybunalski, Wrocław, Warszawa), do czasu zakończenia kontroli, nie przystąpiono jeszcze do realizacji zadań dotyczących oczyszczalni ścieków lub ich zaawansowanie było na tyle niewielkie, że termin zakończenia ich realizacji do 31 grudnia 2010 r. nie jest możliwy:
- **aglomeracja Piotrków Trybunalski** – nie przystąpiono do modernizacji oczyszczalni mechaniczno-biologicznej, mającej na celu zwiększenie średniej przepustowości do 18.000 m³/dobę, której termin wykonania zaplanowano na 2007 r. Zadanie to miało być dofinansowane ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, jednak do grudnia 2008 r. nie otrzymano decyzji Komisji Europejskiej. W trakcie kontroli NIK (grudzień 2008 r.) przygotowywano materiały do kolejnego przetargu. Z informacji przekazanej NIK przez Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w lipcu 2009 r. wynika, że zadania realizowane w ramach KPOŚK zostaną zakończone do 31 grudnia 2013 r.;
 - **aglomeracja Wrocław** – w KPOŚK do końca 2010 r. zaplanowano zwiększenie przepustowości Wrocławskiej Oczyszczalni Ścieków „Janówek”, z 90.000 m³/dobę do 125.000 m³/dobę, w wyniku jej rozbudowy i modernizacji. Prezydent Wrocławia poinformował NIK, iż realizacja przedsięwzięcia może zakończyć się z 10-miesięcznym opóźnieniem. Redukcja N_{og} w tej oczyszczalni w latach 2005-2007 była niższa od wymaganej i wynosiła odpowiednio: 71,0%, 72,0%, 76,0%;

- **aglomeracja Warszawa** - Spośród 13 oczyszczalni działających na terenie aglomeracji, w KPOŚK ujęto 2 oczyszczalnie: „Południe” i „Czajka”. Oczyszczalnia „Południe”, o przepustowości 112.000 m³/dobę, została ukończona w maju 2006 r. i jej sprawność spełnia wymagania określone rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r. Dla oczyszczalni „Czajka” zaplanowano rozbudowę i modernizację, skutkującą zwiększeniem przepustowości z 240.000 m³/dobę do 520.000 m³/dobę w celu przyjęcia ścieków z lewobrzeżnej części Warszawy, dostarczanych projektowanym układem przesyłowym, a także dla poprawy niedostatecznej sprawności oczyszczalni (odprowadzane ścieki nie spełniały wymagań, określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r.). W trakcie kontroli ustalono, że proces inwestycyjny był w fazie prac projektowych i przygotowawczych. Decyzja ustalająca środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację ww. przedsięwzięcia wydana została przez Prezydenta m.st. Warszawy w dniu 14 czerwca 2007 r., a w MPWiK dokonano wyboru wykonawcy tego przedsięwzięcia. W dniu 1 sierpnia 2008 r. podpisano z nim umowę na budowę stacji termicznej utylizacji osadów ściekowych, będącą częścią tej inwestycji. W marcu 2009 r. nastąpiło otwarcie ofert na budowę I etapu układu przesyłowego ścieków z lewobrzeżnej Warszawy.

W ocenie NIK, termin realizacji inwestycji w Warszawie, zaplanowanych do końca 2010 r., jest poważnie zagrożony, a tym samym uzyskanie w tym terminie wymaganej sprawności oczyszczalni „Czajka”.

W Urzędzie m.st. Warszawy, zaplanowano również budowę sieci kanalizacyjnej o długości 180 km, zmienionej w AKPOŚK-2005 na 187,2 km oraz modernizację sieci kanalizacyjnej o długości 141 km, w terminie do 2015 r. Realizacja powyższych zadań powierzona została Miejskiemu Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji w Warszawie S.A. (MPWiK), którego jedynym akcjonariuszem jest m.st. Warszawa.

Do czasu zakończenia kontroli, tj. do dnia 21 listopada 2008 r., nie rozpoczęto rozbudowy i modernizacji oczyszczalni ścieków „Czajka”, zaplanowanej początkowo na 2004 r., zmienionej na luty 2008 r., a następnie przesuniętej na dzień 31 sierpnia 2008 r.

Nie rozpoczęto również budowy układu przesyłowego ścieków z lewobrzeżnej Warszawy do oczyszczalni ścieków „Czajka”, stanowiącego podstawowe zadanie inwestycyjne z zakresu kanalizacji, warunkujące powodzenie realizacji KPOŚK dla aglomeracji Warszawa. W *Harmonogramie realizacji KPOŚK na lata 2004-2013 w zakresie budowy i modernizacji kanalizacji dla m.st. Warszawy* termin budowy i modernizacji oczyszczalni ścieków „Czajka” wraz z układem kolektorów doprowadzających ścieki, określony został na lata 2004-2010. Na wniosek MPWiK w *Harmonogramie realizacji zadań dotyczącym KPOŚK na lata 2008-2015* dokonano zmiany terminu rozpoczęcia tej inwestycji z 2004 r. na październik 2008 r. Kolejnej zmiany terminów dokonało MPWiK w *Szczegółowym harmonogramie realizacji kolektorów do przesyłu ścieków z lewobrzeżnej Warszawy (etap I i etap II)*, ustalając termin rozpoczęcia budowy etapu I, tj. budowy kolektora o długości 5,7 km, na dzień 10 lutego 2009 r., a zakończenia do dnia 18 lutego 2011 r. Termin rozpoczęcia budowy etapu II, tj. budowy kolektora o długości 2,5 km wraz

z syfonem i kolektorem pod Wisłą, ustalono na dzień 14 września 2009 r., a zakończenia – 30 grudnia 2011 r.



Oczyszczalnia Ścieków „Czajka”

W trakcie kontroli stwierdzono, że w dniu 5 maja 2008 r. Prezydent m.st. Warszawy wydał decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, tj. budowy kolektorów ściekowych oraz obiektów technologicznych stanowiących układ przesyłowy do oczyszczalni ścieków „Czajka” wraz z budową infrastruktury towarzyszącej i przebudową infrastruktury kolidującej z projektowanym układem przesyłowym (etap I) oraz decyzję z dnia 27 sierpnia 2008 r. o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, tj. budowy kolektorów ściekowych oraz obiektów technologicznych stanowiących układ przesyłowy do oczyszczalni ścieków „Czajka” wraz z budową towarzyszącej infrastruktury (etap II). Jednocześnie doprowadzono do ujęcia przedsięwzięcia pn. *Budowa układu przesyłowego ścieków z lewobrzeżnej Warszawy do oczyszczalni ścieków „Czajka”- pod dnem Wisły (System – OŚ Czajka)* w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 października 2007 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012¹⁷.

¹⁷ Dz. U. Nr 192, poz. 1385 z późn. zm., uchylone z dniem 3 lutego 2010 r., a od tego dnia obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro-2012 – Dz. U. z 2010 r. Nr 8, poz. 52.

Aglomeracje średnie

Spośród 22 aglomeracji średnich, tj. w grupie wielkości od 15.000 do 100.000 RLM, w **6** (Bielawa, Biała Podlaska, Czaplinek, Mielec, Siemiatycze, Zalewo) działające oczyszczalnie, w kontrolowanym okresie, zapewniały wymaganą redukcję zanieczyszczeń w ściekach. Na szczególną uwagę zasługują:

- **aglomeracja Mielec** - w okresie od 30 marca 2006 r. do 29 kwietnia 2008 r. wybudowano oczyszczalnię o przepustowości 14.700 m³/dobę, współfinansowaną ze środków Funduszu Spójności. Oczyszczalnia w okresie maj-sierpień 2008 r. osiągnęła wymagane wskaźniki redukcji zanieczyszczeń w zakresie BZT₅ – 99,1%, N_{og} – 79%, P_{og} – 91,6%;
- **aglomeracje Zalewo i Siemiatycze** – w zmodernizowanych oczyszczalniach redukcja N_{og} w okresie 2005-2007 wynosiła odpowiednio: 93,9%, 91%, 94%, a P_{og} – 98,4%, 93%, 95%.

W kolejnych 11 aglomeracjach (Dzierżoniów, Gorzyce, Krosno Odrzańskie, Leżajsk, Puck, Warka, Wierzawice, Skarżysko-Kamienna, Skwierzyna, Sucha Beskidzka, Turawa) stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą funkcjonujące oczyszczalnie ścieków nie zapewniały wymaganej redukcji zanieczyszczeń lub oczyszczania wszystkich ścieków z aglomeracji, w tym:

- w **6 aglomeracjach** (Dzierżoniów, Gorzyce, Leżajsk, Skarżysko-Kamienna, Sucha Beskidzka, Turawa) w funkcjonujących oczyszczalniach nie uzyskano wymaganych redukcji zanieczyszczeń w ściekach. Z ustaleń kontroli wynika, że podejmowano działania mające na celu realizację założeń KPOŚK, np.:
 - w **aglomeracji Leżajsk**, ujętą w KPOŚK modernizację i przebudowę oczyszczalni w 2008 r., wobec nieprzyznania środków z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, planowano zrealizować w terminie do końca 2015 r. kosztem 19 mln zł ze środków Miejskiego Zakładu Komunalnego Sp. z o.o. w Leżajsku oraz pożyczki z WFOŚiGW w Rzeszowie;
 - w **aglomeracji Skarżysko-Kamienna** modernizację oczyszczalni przewidziano w okresie III kwartał 2009 r. - I kwartał 2012 r.;
- w **3 aglomeracjach** (Puck, Warka, Skwierzyna) w funkcjonujących oczyszczalniach uzyskano wymaganą redukcję zanieczyszczeń w ściekach, ale wystąpiły problemy z dostarczeniem ścieków do oczyszczalni z obszaru wyznaczonej aglomeracji, np.:
 - w **aglomeracji Skwierzyna** w latach 2004-2006 została wybudowana nowa oczyszczalnia ścieków o przepustowości 2.500 m³/dobę. W 2007 r. oczyszczająca ona 1.433 m³/dobę ścieków, a uzyskiwane wskaźniki redukcji zanieczyszczeń spełniały warunki rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r. Wystąpiły jednak trudności w dostarczeniu ścieków do oczyszczalni z powodu niez uzyskania dofinansowania na rozbudowę sieci kanalizacyjnej wobec niespełniania kryterium 120 mieszkańców na 1 km sieci kanalizacyjnej, warunkującego uzyskanie środków na ten cel. W związku z powyższym, Urząd Miasta i Gminy Skwierzyna rozważał budowę na obszarze gminy, w latach 2011-2013, trzech dodatkowych oczyszczalni:

„Świniary”, „Trzebiszewo”, Murzynowo”, a w konsekwencji podział aglomeracji Skwierzyna na 4 aglomeracje;

- w **aglomeracji Krosno Odrzańskie** funkcjonująca oczyszczalnia ścieków o przepustowości 4.000 m³/dobę, spełniająca w latach 2005-2007 wymagania z zakresu redukcji BZT₅, N_{og}, P_{og}, w latach 2010-2011 miała być modernizowana w zakresie sterowania i automatyki;
- w **aglomeracji Wierzawice**, uruchomiona w 2005 r., mechaniczno-biologiczna oczyszczalnia o przepustowości 400 m³/dobę (I etap docelowej przepustowości 2.000 m³/dobę) obsługiwała na koniec I połowy 2008 r. zaledwie 3,7% mieszkańców aglomeracji korzystających z sieci kanalizacyjnej i 5,6% mieszkańców obsługiwanych wozami asenizacyjnymi. Przepustowość oczyszczalni w okresie 2006 r. - I połowa 2008 r. wykorzystywana była zaledwie w 10-12%, co znacząco wpłynęło na poziom opłat uiszczanych przez mieszkańców za wodę i ścieki. Do czasu zakończenia kontroli NIK, w Urzędzie Gminy Leżajsk nie określono planów związanych z dalszą rozbudową oczyszczalni i odbiorem ścieków.

W 5 aglomeracjach (Aleksandrów Kujawski, Kłodawa, Lidzbark Warmiński, Opoczno, Piryce) funkcjonujące oczyszczalnie nie spełniały i do końca 2010 r. nie będą spełniać wymagań, określonych rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r. I tak:

- **aglomeracja Aleksandrów Kujawski** - nie zrealizowano planowanej rozbudowy oczyszczalni ścieków, tj. drugiego reaktora, osadnika wtórnego i zagęszczacza osadu z powodu opóźnień w przygotowaniu dokumentacji technicznej. Ustalono, że prace ziemne rozpoczną się nie wcześniej niż w IV kwartale 2009 r., a rozbudowa zostanie zakończona w 2011 r.;
- **aglomeracja Kłodawa** – na terenie aglomeracji, w gminie Kłodawa, funkcjonuje oczyszczalnia ścieków z podwyższonym usuwaniem biogenów o przepustowości 3.160 m³/dobę. Oczyszczalnia przystosowana jest do odbioru ścieków z terenu miasta i w celu zapewnienia odbioru ścieków z całej aglomeracji planowane jest wykonanie, do 2013 r., drugiego ciągu technologicznego oczyszczania ścieków. Do czasu zakończenia kontroli, tj. do końca stycznia 2009 r., nie dysponowano jeszcze pozwoleniem na budowę;
- **aglomeracja Lidzbark Warmiński** – w AKPOŚK-2005 przewidziano modernizację i rozbudowę istniejącej oczyszczalni ścieków do 2010 r. Pozwolenie na budowę w ww. zakresie zostało wydane w dniu 1 grudnia 2008 r., a do zakończenia kontroli (styczeń 2009 r.) nie rozpoczęto żadnych prac. Sprawność oczyszczalni w zakresie redukcji N_{og} nie osiągała wymaganych 80% (w 2005 r. wynosiła 75,5%, a w 2007 r. - 73,0%);
- **aglomeracja Opoczno** – oczyszczalnia mechaniczno-biologiczna w Opocznie uruchomiona w 1970 r. i modernizowana w latach późniejszych, o przepustowości 7.500 m³/dobę, nie była przystosowana do odbioru większej ilości ścieków i nie zapewnia wymaganej redukcji N_{og} (w latach 2005, 2006, 2007 wynosiła ona odpowiednio: 76%, 72%, 78%). W KPOŚK dla aglomeracji Opoczno przewidziano modernizację dwóch oczyszczalni, z terminem osiągnięcia efektu ekologicznego w 2006 r., w tym w Opocznie o przepustowości 8.076 m³/dobę i w Mroczkowie Gościnnym o przepustowości

253 m³/dobę. Z ustaleń kontroli wynika, że modernizację oczyszczalni w Opocznie planowano na lata 2010-2011, natomiast w Mroczkowie na lata 2011-2012;

- **aglomeracja Pyrzyce** – w KPOŚK zaplanowano ukończenie rozbudowy i modernizacji oczyszczalni ścieków w Pyrzycach o docelowej przepustowości 15.000 m³/dobę, w terminie do końca 2006 r. W okresie 2006-2008 Urząd Miasta Pyrzyce nie umieszczał w budżecie gminy wydatków związanych z oczyszczalnią, ani nie podejmował starań o uzyskanie środków z innych źródeł. Nie zostały one uwzględnione również w planie budżetu gminy na 2009 r.

Aglomeracje małe

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, oczyszczalnie ścieków w aglomeracjach małych, tzn. w grupie wielkości od 2.000 do 15.000 RLM, powinny spełnić wymagania, w zakresie jakości odprowadzanych ścieków do końca 2015 r.

Jak ustalono w wyniku kontroli, w 5 spośród 13 aglomeracji małych (Muszyna, Poniatowa, Połaniec, Przecław, Wysokie Mazowieckie) funkcjonujące oczyszczalnie przystosowane były do odbioru całości ścieków z aglomeracji i wymaganego ich oczyszczania, np.:

- **aglomeracja Wysokie Mazowieckie** – na podstawie umowy z Gminą Wysokie Mazowieckie z dnia 15 kwietnia 1990 r. ścieki komunalne kierowano do oczyszczalni Spółdzielni Mleczarskiej „Mlekovita” o przepustowości 5.700 m³/dobę. Odbierała ona 720 m³/dobę w 2005 r., a 962 m³/dobę w 2006 r. ścieków komunalnych, co stanowiło niespełna 20% oczyszczanych ścieków. Oczyszczalnia charakteryzowała się wysoką redukcją zanieczyszczeń, przekraczającą 99% w zakresie BZT₅ i ponad 97% dla N_{og} i P_{og};
- **aglomeracja Połaniec** – oczyszczalnia ścieków w Łęgu, oddana do eksploatacji w 1998 r., o przepustowości maksymalnej 3.380 m³/dobę, w latach 2005-2007 przyjmowała od 1.088 m³/dobę do 1.279 m³/dobę, a uzyskiwany stopień redukcji zanieczyszczeń wynosił: BZT₅ od 99,1% do 95,4%, N_{og} od 63,9% do 81,8% oraz P_{og} od 85,1% do 90,8%.

W kolejnych 6 aglomeracjach podjęto następujące działania, mające na celu spełnienie wymagań w zakresie oczyszczania ścieków:

- **aglomeracja Prochowice** – w KPOŚK zaplanowano wykonanie do 2011 r. modernizacji istniejącej oczyszczalni ścieków o przepustowości 1.600 m³/dobę, w zakresie przeróbki osadów. Ze względu na trudności finansowe, w planach inwestycyjnych Gminy Prochowice, realizację tego zadania ujęto do 2013 r.;
- **aglomeracja Golub-Dobrzyń** – oczyszczalnia ścieków o przepustowości 1.650 m³/dobę wybudowana w 1988 r., zmodernizowana w 1996 r., od 2003 r. przystosowana była do oczyszczania ścieków z terenu miasta, ale nie z całej aglomeracji. W KPOŚK założono modernizację oczyszczalni ze zwiększeniem jej przepustowości do 2.400 m³/dobę w terminie do 2013 r. W AKPOŚK-2005 zaplanowano budowę nowej oczyszczalni o przepustowości 3.071 m³/dobę do 2011 r. W lipcu 2008 r. w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 ujęto zadanie „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej Golubia-Dobrzyń”, planując m.in. budowę nowej oczyszczalni w latach 2010-2015;

- **aglomeracja Rowy** (położona na terenie gminy Ustka) – w KPOŚK nie przewidywano prac inwestycyjnych na istniejącej mechaniczno-biologicznej oczyszczalni o przepustowości 3.495 m³/dobę. W okresie objętym kontrolą, w oczyszczalni występowały przekroczenia maksymalnego dobowego dopływu ścieków oraz dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń w ściekach oczyszczonych. Urząd Gminy w Ustce, w okresie 2006-2008, opracował projekt budowlany rozbudowy i modernizacji oczyszczalni ścieków, uwzględniający wzrost liczby mieszkańców w sezonie letnim. W projekcie wieloletniego planu inwestycyjnego ujęto na ten cel środki finansowe w wysokości 30 mln zł na lata 2009-2011;
- **aglomeracja Pszów** – oczyszczalnia mechaniczno-biologiczna o przepustowości 1.000 m³/dobę została oddana do eksploatacji w 2004 r. W 2009 r., pomimo nieuzyskania dofinansowania ze środków UE, zaplanowano przystąpienie do drugiego etapu realizacji inwestycji, obejmującego zwiększenie przepustowości do 2.200 m³/dobę. Rozbudowa oczyszczalni ujęta została w celach długoterminowych „Programu ochrony środowiska Gminy Pszów” z terminem realizacji do 2015 r.;
- **aglomeracja Wieruszów** – oczyszczalnia mechaniczno-biologiczna z podwyższonym usuwaniem biogenów o przepustowości 1.650 m³/dobę, uruchomiona w 1990 r. i modernizowana w latach późniejszych nie zaspokajała potrzeb wynikających z bilansu ścieków. Rada Miejska w Wieruszowie w kwietniu 2008 r. uchwaliła „Wieloletni plan inwestycyjny na lata 2008-2010” uwzględniający m.in. przebudowę i rozbudowę oczyszczalni ścieków do przepustowości 3.000 m³/d;
- **aglomeracja Świlcza** – funkcjonująca na terenie gminy Świlcza biologiczna oczyszczalnia ścieków z podwyższonym usuwaniem biogenów, charakteryzowała się w latach 2006-2007 bardzo niską redukcją BZT₅ – około 16% i P_{og} około 3,5%. W czerwcu 2008 r. Gmina przystąpiła do rozbudowy i modernizacji oczyszczalni w dwóch etapach – do 31 sierpnia 2009 r. i do 30 czerwca 2011 r. Terminowa realizacja II etapu była zagrożona z uwagi na trudności w uzyskaniu dofinansowania z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego.

Ponadto, w 2 aglomeracjach: Kietrz i Teresin - do czasu zakończenia kontroli - nie podjęto realizacji KPOŚK. W ocenie NIK, dotychczasowy brak działań w tym zakresie może spowodować zagrożenie wykonania, do końca 2015 r., zadań ujętych w Programie. I tak:

- **aglomeracja Kietrz** – w ramach KPOŚK przewidywano modernizację i rozbudowę oczyszczalni „Kietrz” w różnych wariantach. Pierwotny wariant obejmujący 4 gminy, przewidujący rozbudowę oczyszczalni ścieków do 2.600 m³/dobę, został zaniechany na skutek rozpadu Związku Gmin, natomiast wariant dla 2 gmin, związany z rozbudową do 1.500 m³/dobę – ze względu na wycofanie się Gminy Branice, dla której priorytetem była budowa zbiornika retencyjnego. W założeniach wyznaczonej aglomeracji Kietrz z jedną gminą (Kietrz) przewidywana przepustowość oczyszczalni po rozbudowie miała wynosić 1.200 m³/dobę. Do czasu zakończenia kontroli nie rozpoczęto realizacji ww. zadania z powodu braku środków, o które bezskutecznie aplikowano z Funduszu Spójności oraz w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Burmistrz Kietrza poinformował NIK, że ze względu na niewystarczającą ilość środków własnych oraz ograniczenia

w pozyskaniu środków zewnętrznych, rozbudowa oczyszczalni będzie musiała zostać rozłożona na kilka etapów;

- **aglomeracja Teresin** – do końca 2007 r. - zgodnie z KPOŚK - na terenie aglomeracji miały zostać zmodernizowane dwie oczyszczalnie: w Granicach i w Szymanowie. Do czasu zakończenia kontroli nie rozpoczęto żadnych prac, głównie z powodu braku środków finansowych. Z informacji Wójta Gminy Teresin wynika, że po kilkuletnich staraniach, wniosek Związku Międzygminnego „Mazowsze Zachodnie” o dofinansowanie projektu „Racjonalna gospodarka wodą w aspekcie społeczno-gospodarczego rozwoju gmin Mazowsza Zachodniego”, w ramach którego realizowane będą zadania KPOŚK, został w grudniu 2008 r. przekazany do Komisji Europejskiej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Przestrzeganie wymagań dotyczących jakości oczyszczania ścieków w ww. oczyszczalniach

Kontrola wykazała, że wymagania dotyczące uzyskania redukcji zanieczyszczeń zawartych w ściekach, odpowiedniej dla wielkości oczyszczalni, określonej w rozporządzeniach Ministra Środowiska w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego¹⁸, obowiązujących w latach 2006 i 2007 r., zrealizowano następująco:

Agglomeracje duże - w 19 aglomeracjach funkcjonowały 23 oczyszczalnie ścieków, spośród których wymagania ww. rozporządzeń:

- w 2006 r. w zakresie:
 - BZT₅ - spełniało 21 oczyszczalni, a nie spełniały 2 oczyszczalnie w aglomeracjach Poznań (Lewobrzeżna OŚ Poznań) i Szczecin,
 - azotu ogólnego – spełniało 9 oczyszczalni, a nie spełniało 14 oczyszczalni w 11 aglomeracjach: Białystok, Gorzów Wlkp. (OŚ Gorzów), Kielce, Lublin, Poznań (OŚ Poznań), Radom, Rzeszów, Sosnowiec (OŚ Radocha II i OŚ Zagórze), Szczecin, Warszawa (OŚ Czajka i OŚ Południe), Wrocław (OŚ Janówek i OŚ Pola Irygowane),
 - fosforu ogólnego – spełniało 16 oczyszczalni, a nie spełniało 7 oczyszczalni w aglomeracjach: Kielce, Lublin, Piotrków Trybunalski, Poznań (Lewobrzeżna OŚ Poznań), Szczecin, Warszawa (OŚ Czajka), Wrocław (OŚ Pola Irygowane).
- w 2007 r. w zakresie:
 - BZT₅ – spełniało 21 oczyszczalni, a nie spełniały 2 oczyszczalnie ścieków w 2 aglomeracjach: Poznań (OŚ Poznań) i Szczecin,
 - azotu ogólnego – spełniało 11 oczyszczalni, a nie spełniało 12 oczyszczalni w aglomeracjach: Warszawa (OŚ Czajka), Białystok, Sosnowiec (OŚ Radocha II), Jaworzno, Kielce, Lublin, Poznań (OŚ Poznań), Rzeszów, Szczecin, Radom, Wrocław (OŚ Janówek i OŚ Pola Irygowane),

¹⁸ Rozporządzenie z dnia 8 lipca 2004 r. - Dz. U. Nr 168, poz. 1763 oraz rozporządzenie z dnia 24 lipca 2006 r. - Dz. U. Nr 137, poz. 984 z późn. zm.

- fosforu ogólnego – spełniało 17 oczyszczalni, nie spełniało 6 oczyszczalni w aglomeracjach: Kielce, Piotrków Trybunalski, Poznań (OŚ Poznań), Szczecin, Warszawa (OŚ Czajka), Wrocław (OŚ Pola Irygowane).

Agglomeracje średnie - w 22 aglomeracjach funkcjonowały 22 oczyszczalnie ścieków, przy czym dla oczyszczalni w aglomeracji Wierzawice w 2006 r. i w 2007 r. nie oznaczano zawartości N_{og} i P_{og}. Spośród pozostałych oczyszczalni wymagania ww. rozporządzeń:

- w 2006 r. w zakresie:
 - BZT₅ – spełniało 19 oczyszczalni - nie spełniały 3 oczyszczalnie w aglomeracjach: Dzierżoniów, Mielec, Warka;
 - azotu ogólnego – spełniało 9 oczyszczalni, nie spełniało 12 oczyszczalni w aglomeracjach: Bielawa, Czaplinek, Dzierżoniów, Gorzyce, Kłodawa, Leżajsk, Lidzbark Warmiński, Mielec, Opoczno (OŚ Opoczno), Skarżysko-Kamienna, Sucha Beskidzka, Warka;
 - fosforu ogólnego – spełniało 16 oczyszczalni, nie spełniało 5 oczyszczalni w aglomeracjach: Mielec, Dzierżoniów, Sucha Beskidzka, Turawa, Warka.
- w 2007 r. w zakresie:
 - BZT₅ – spełniało 20 oczyszczalni, nie spełniały 2 oczyszczalnie ścieków w aglomeracji: Dzierżoniów, Mielec;
 - azotu ogólnego – spełniało 11 oczyszczalni, nie spełniało 10 oczyszczalni w aglomeracjach: Czaplinek, Dzierżoniów, Gorzyce, Kłodawa, Lidzbark Warmiński, Mielec, Opoczno (OŚ Opoczno), Skarżysko-Kamienna, Sucha Beskidzka, Turawa;
 - fosforu ogólnego – spełniało 18 oczyszczalni, nie spełniały 3 oczyszczalnie w aglomeracjach: Dzierżoniów, Mielec, Sucha Beskidzka.

Agglomeracje małe - w 13 aglomeracjach funkcjonowało 14 oczyszczalni ścieków¹⁹, spośród których wymagania ww. rozporządzeń:

- w 2006 r. w zakresie:
 - BZT₅ – spełniało 13 oczyszczalni, nie spełniła jedna oczyszczalnia w aglomeracji Świlcza;
 - azotu ogólnego – spełniało 10 oczyszczalni, nie spełniało 2 w aglomeracjach: Przeclaw i Teresin (OŚ Szymanów) w 2 - brak pomiarów;
 - fosforu ogólnego – spełniało 10 oczyszczalni, nie spełniły 2 w aglomeracjach Świlcza i Kietrz, w 2 – brak pomiarów.
- w 2007 r. w zakresie ww. zanieczyszczeń spełniły wymagania odpowiednio: 12, 9 i 9 oczyszczalni, nie spełniły w zakresie BZT₅ – 2 w aglomeracji Świlcza i Muszyna, azotu ogólnego – 2 w aglomeracji Świlcza i Przeclaw, fosforu ogólnego – 2 w aglomeracji Świlcza i Kietrz, brak pomiarów azotu ogólnego i fosforu ogólnego w 3 aglomeracjach.

¹⁹ Według ww. rozporządzeń Ministra Środowiska wymagany stopień redukcji azotu ogólnego i fosforu ogólnego dotyczy tylko oczyszczalni o obciążeniu od 10.000 RLM wprowadzających ścieki do jezior i ich dopływów oraz bezpośrednio do sztucznych zbiorników wodnych usytuowanych na wodach płynących oraz do ziemi.

Według danych ujętych w „Sprawozdaniu z wykonania KPOŚK w 2008 r.”, zamieszczonym na stronie internetowej KZGW, wymagania w zakresie redukcji zanieczyszczeń, zawartych w ściekach w aglomeracjach kontrolowanych urzędów gmin wiodących, zrealizowano następująco:

Aglomeracje duże - w 19 aglomeracjach funkcjonowały 23 oczyszczalnie ścieków, spośród których wymagania ww. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r.:

- w 2008 r. w zakresie:
 - BZT₅ - spełniało 21 oczyszczalni, nie spełniały 2 oczyszczalnie w aglomeracjach: Poznań (OŚ Poznań) i Szczecin,
 - azotu ogólnego – spełniało 16 oczyszczalni, a nie spełniało 7 oczyszczalni w aglomeracjach: Kielce, Poznań (OŚ Poznań), Rzeszów, Szczecin, Warszawa (OŚ Czajka), Wrocław (OŚ Janówek i OŚ Pola Irygowane),
 - fosforu ogólnego – spełniało 19 oczyszczalni, a nie spełniały 4 oczyszczalnie w aglomeracjach: Kielce, Piotrków Trybunalski, Poznań (OŚ Poznań), Szczecin.

Aglomeracje średnie - w 22 aglomeracjach funkcjonowały 22 oczyszczalnie ścieków, przy czym dla oczyszczalni w aglomeracji Puck w sprawozdaniu nie zamieszczono danych w tym zakresie, a w oczyszczalniach Wierzawice i Skwierzyna nie podano wartości wskaźników N_{og} i P_{og}. Spośród pozostałych oczyszczalni wymagania ww. rozporządzenia:

- w 2008 r. w zakresie:
 - BZT₅ – spełniało 21 oczyszczalni;
 - azotu ogólnego – spełniało 16 oczyszczalni, nie spełniały 3 oczyszczalnie w aglomeracjach: Bielawa, Skarżysko-Kamienna i Turawa;
 - fosforu ogólnego - spełniało 17 oczyszczalni, nie spełniały 2 oczyszczalnie w aglomeracjach: Skarżysko-Kamienna i Turawa.

Aglomeracje małe - w 13 aglomeracjach funkcjonowało 14 oczyszczalni ścieków; w Sprawozdaniu z aglomeracji Teresin nie uwzględniono oczyszczalni Szymanów, natomiast dla aglomeracji Muszyna, Połaniec, Prochowice, Pszów nie podano wskaźników wartości N_{og} i P_{og}. Spośród pozostałych wymagania ww. rozporządzenia:

- w 2008 r. w zakresie:
 - BZT₅ – spełniało 13 oczyszczalni;
 - azotu ogólnego – spełniało 8 oczyszczalni;
 - fosforu ogólnego – spełniało 8 oczyszczalni.

3.2.2.2. Stan realizacji budowy sieci kanalizacyjnych

Kontrola wykazała, że stan realizacji przedsięwzięć w zakresie budowy/rozbudowy sieci kanalizacyjnych był bardzo zróżnicowany. Opóźnienia w realizacji sieci spowodowane były w znacznym stopniu nieodpowiednim przygotowaniem gmin do tych inwestycji i brakiem środków finansowych na te cele.

Aglomeracje duże

W okresie objętym kontrolą, w 19 dużych aglomeracjach, w których NIK badała urzędy gmin wiodących, wybudowano łącznie 1.215,3 km sieci kanalizacyjnych, tj. 94,3% planowanej w KPOŚK długości na lata 2006-2010 (1.289,3 km), a 43,8% planowanej na lata 2005-2015 (2.776,1 km). Natomiast według założeń własnych planów inwestycyjnych tych gmin do 2015 r. przewidziano wybudowanie łącznie 3.685,2 km sieci kanalizacyjnej, tj. o 32,8% więcej niż ujęto w KPOŚK (2.776,1 km).

W 9 spośród 19 badanych gmin wiodących wchodzących w skład dużych aglomeracji, wybudowano sieci kanalizacyjne o długości większej niż ujęto w KPOŚK na lata 2006-2010: Nysa (102,3%), Gorzów Wielkopolski (127,7%), Szczecin (131,7%), Białystok (139,2%) Lublin (197,8%) oraz Tarnów (214%), Słupsk (270,6%), Wrocław (552,2%) i Radom (1.289,7%). Natomiast w pozostałych 10 skontrolowanych gminach w dużych aglomeracjach, długość wybudowanych w badanym okresie sieci kanalizacyjnych w stosunku do długości zakładanej w KPOŚK na lata 2006-2010 stanowiła: Jaworzno (2,5%), Piotrków Trybunalski (21,3%), Sosnowiec (27,9%), Poznań (30,1%), Kielce (39,7%), Kalisz (49,5%), Olsztyn (58,8%), Toruń (77,9%), Warszawa (82,7%) oraz Rzeszów (97,7%). W przypadku 3 ww. gmin wiodących, o najniższym zaawansowaniu realizacji sieci (Jaworzno, Piotrków Trybunalski, Sosnowiec), przyczynami opóźnień w ich budowie były ograniczone środki finansowe lub ich brak oraz nieprzygotowanie inwestycji do realizacji.

Ponadto, z ustaleń kontroli w urzędach gmin wiodących należących do dużych aglomeracji, wynika znaczne zróżnicowanie w zaawansowaniu budowy sieci kanalizacyjnych, zaplanowanych w KPOSK, w pozostałych gminach tych aglomeracji. I tak np.:

- w **aglomeracji Kalisz** – w 4 gminach (Blizanów, Gołuchów, Nowe Skalmierzyce i Żelazków) zrealizowano od 14% do 56% planowanej długości, natomiast w gminach Godziesze Wielkie i Opatówek nie podjęto zaplanowanej budowy sieci kanalizacyjnej o łącznej długości 36,5 km;
- w **aglomeracji Nysa** – w 3 gminach: Otmuchów, Paczków i Pakosławice ograniczono się tylko do opracowania studium wykonalności lub koncepcji kanalizacji;
- w **aglomeracji Lublin** – w gminie Głusk nie wybudowano żadnego z planowanych odcinków sieci, natomiast w gminie Konopnica zrealizowano 21,3% długości sieci ujętej w Programie;
- w **aglomeracji Wrocław** – w gminie Miękinia nie rozpoczęto budowy sieci, a jedynie przeprowadzono jedynie prace przygotowawcze.

Aglomeracje średnie

W 22 aglomeracjach średnich, w których kontrolą objęto gminy wiodące, zgodnie z KPOŚK, w okresie 2005-2015 zaplanowano wybudowanie 797,3 km sieci kanalizacyjnych i zmodernizowanie 59 km sieci. Natomiast według planów gminnych przewidziano realizację 1.722,1 km sieci kanalizacyjnych, tj. o 116,0% więcej niż ujęto w planach KPOŚK.

Z ustaleń kontroli wynika, że w badanym okresie, w ww. aglomeracjach, wybudowano łącznie 300,7 km sieci kanalizacyjnej, tj. 37,7% wielkości przyjętej w KPOŚK na lata 2005-2015 (797,3 km), a 82,1% wielkości zaplanowanej na lata 2006-2010 (366,4 km), przy czym w 7 aglomeracjach zrealizowano powyżej 100% planowanej długości sieci, z tego:

- dla **aglomeracji Siemiatycze** (w jej skład Wojewoda Podlaski wyznaczył wyłącznie Miasto Siemiatycze) – w KPOŚK do 2015 r. zaplanowano wybudowanie 8,5 km sieci kanalizacyjnej, a do końca czerwca 2008 r. zrealizowano 138,5% długości planowanej na lata 2006-2010 (3,9 km). W kwietniu 2007 r. Rada Miasta w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym uchwaliła wybudowanie 33,9 km sieci kanalizacyjnej;
- dla **aglomeracji Puck** w KPOŚK do 2015 r. zaplanowano wybudowanie 47,5 km sieci kanalizacyjnej, a do końca badanego okresu wybudowano 106,0% planu przyjętego w KPOŚK na lata 2006-2010;
- dla **aglomeracji Biała Podlaska** (położonej wyłącznie na terenie gminy miejskiej Biała Podlaska) w KPOŚK do 2015 r. zaplanowano wybudowanie 7,9 km sieci kanalizacyjnej, a do końca badanego okresu wybudowano 29 km, tj. 367,1% planowanej łącznej długości sieci dla tej aglomeracji oraz 805,6% przyjętej w KPOŚK na lata 2006-2010. Natomiast w Strategii Rozwoju Miasta Biała Podlaska do 2015 r. i wieloletnim planie inwestycyjnym na lata 2004-2008, uchwalonym przez Radę Miasta w dniu 18 marca 2004 r., zaplanowano wykonanie 34,4 km sieci kanalizacyjnej. Plan ten został zrealizowany w 84,3%;
- dla **aglomeracji Zalewo** – w KPOŚK zaplanowano wybudowanie 19,0 km sieci kanalizacyjnej, a do końca I półrocza 2008 r. zrealizowano 104,7% planu na lata 2006-2010 (8,5 km). Na lata 2007-2015 do budowy przewidziano 31,8 km sieci kanalizacyjnej, z czego zrealizowano 28,0%;
- dla **aglomeracji Turawa** – w programie KPOŚK zaplanowano wybudowanie 27,5 km sieci kanalizacyjnej; a do końca badanego okresu zrealizowano 239,2% długości planowanej dla tej aglomeracji na lata 2006-2010;
- dla **aglomeracji Warka** (położonej na terenie Miasta i Gminy Warka) w KPOŚK zaplanowano wybudowanie 4,6 km sieci kanalizacyjnej, a w okresie 2006 r. – I półrocze 2008 r. zrealizowano 8,2 km, tj. 178,3% planu przyjętego w dla tej aglomeracji;
- dla **aglomeracji Gorzyce** – w KPOŚK zaplanowano wybudowanie 38,6 km sieci kanalizacyjnej; w badanym okresie zrealizowano 62,3 km, tj. 161,4% planu przyjętego w KPOŚK.

W 4 gminach wiodących w grupie aglomeracji średnich, w badanym okresie zrealizowano ponad 50% zaplanowanej długości sieci kanalizacyjnej na lata 2006-2010. I tak:

- dla **aglomeracji Sucha Beskidzka** - w KPOŚK przewidywano budowę w gminie Sucha Beskidzka sieci kanalizacyjnej o długości 61,8 km. W badanym okresie wybudowano 15,9 km, tj. 25,7% planu przyjętego i 56,6% planowanej długości na lata 2006-2010 (28,1 km). Według planów inwestycyjnych gmin wchodzących w skład aglomeracji potrzeby budowy sieci kanalizacyjnej wynoszą 237,1 km. Główną przyczyną opóźnień w budowie był brak wystarczających środków finansowych;

- dla **aglomeracji Mielec** – w KPOŚK do 2015 r. zaplanowano wybudowanie 127,0 km sieci kanalizacyjnej, w okresie objętym kontrolą zrealizowano 35,5 km, tj. 27,9%, co stanowiło 70,3% planu na okres 2006-2010 (50,5 km);
- dla **aglomeracji Krosno Odrzańskie** – w Programie zaplanowano budowę 82,2 km sieci kanalizacyjnej; w badanym okresie zrealizowano 24,6 km, co stanowiło 29,3% planu do 2015 r., a 59,8% na lata 2006-2010 (41,1 km);
- dla **aglomeracji Opoczno** – w KPOŚK zaplanowano budowę 33,5 km sieci kanalizacyjnej; w okresie objętym kontrolą zrealizowano 13,4 km, co stanowiło 40,0% planu do 2015 r., a 88,2% na okres 2006-2010 (15,2 km).

Dla trzech aglomeracji: **Bielawa, Dzierżoniów i Leżajsk** w KPOŚK nie planowano budowy sieci kanalizacyjnej, ale w okresie objętym kontrolą, na terenach ww. kontrolowanych gmin wiodących zrealizowano odpowiednio: 6,5 km, 1,9 km i 28,9 km sieci.

W 4 aglomeracjach wykonano od 1,1% do 25% planowanej długości sieci ujętej w KPOŚK na lata 2006-2010, co w ocenie NIK może zagrażać dotrzymaniu terminów zakończenia budowy sieci określonych w Programie:

- dla **aglomeracji Skarżysko-Kamienna** w KPOŚK zaplanowano budowę 94,0 km sieci kanalizacyjnej na lata 2006-2010; do końca czerwca 2008 r. wybudowano zaledwie 0,5 km sieci, co stanowiło 1,1% planu;
- dla **aglomeracji Pyrzyce** – w KPOŚK do 2015 r. zaplanowano wybudowanie 30,0 km sieci kanalizacyjnej; w badanym okresie zrealizowano 1,5 km, tj. 5,0% planu przyjętego w dla tej aglomeracji i 11,0% długości planowanej na lata 2006-2010 (13,6 km);
- dla **aglomeracji Aleksandrów Kujawski** – w KPOŚK zaplanowano do 2015 r. budowę 46,1 km sieci kanalizacyjnej, w okresie objętym kontrolą zrealizowano 3,9 km, tj. 16,9% planu na lata 2006-2010 (23,1 km). Opóźnienie realizacji tych zadań spowodowane było m.in. prawie trzyletnim sporem sądowym z projektantem, z którym w styczniu 2004 r. zawarto umowę na opracowanie kompleksowego projektu budowlano-wykonawczego skanalizowania miasta, trwającym do grudnia 2007 r. (podpisanie ugody sądowej);
- dla **aglomeracji Czaplinek** – w badanym okresie wybudowano 3,4 km, sieci kanalizacyjnej, tj. 25,0% w stosunku do planu ujętego w KPOŚK na okres 2006-2010 (13,6 km).

W kolejnych 4 aglomeracjach: **Lidzbark Warmiński, Wierzawice, Kłodawa, Skwierzyna**, w okresie 2006 r. - I połowa 2008 r., nie realizowano zaplanowanych w KPOŚK na lata 2006-2010 sieci kanalizacyjnych o długości odpowiednio 0,8 km; 75,8 km; 48,5 km oraz 12,7 km. Zdaniem NIK, opóźnienie podjęcia prac w tym zakresie może spowodować zagrożenie terminu realizacji sieci.

Aglomeracje małe

W kontrolowanym okresie w badanych urzędach gmin wiodących w małych aglomeracjach wybudowano łącznie 145,8 km sieci kanalizacyjnej, tj. 73,2% długości sieci planowanej w KPOŚK (199,2 km) na lata 2005-2015, ale 136,7% planowanej na lata 2006-2010 (106,7 km). Natomiast według założeń planów inwestycyjnych gmin należących do tych

aglomeracji, do 2015 r. przewidziano wybudowanie łącznie 606,2 km sieci kanalizacyjnej, tj. o 204,3% więcej niż ujęto w KPOŚK.

Spośród 13 małych aglomeracji w 2 aglomeracjach wybudowano sieć kanalizacyjną o długości większej niż ujęto w KPOŚK na lata 2006-2010, tj. w aglomeracji Muszyna - obejmującej Miasto i Gminę Muszyna (431,1%) oraz Połaniec – obejmującej Miasto i Gminę Połaniec (830,4%). Ponadto w 4 aglomeracjach: Golub-Dobrzyń, Rowy, Pszów i Świlcza, zgodnie z gminnymi planami inwestycyjnymi wybudowano łącznie 11,8 km sieci kanalizacyjnej, pomimo że w KPOŚK na lata 2006-2010 dla tych aglomeracji nie przewidywano budowy sieci.

W 5 kolejnych aglomeracjach, stan zaawansowania budowy sieci kanalizacyjnych w porównaniu do długości zakładanej w KPOŚK na lata 2006-2010 był następujący: Teresin (7,6%), Wieruszów (15,5%), Poniatowa (42,3%) oraz Wysokie Mazowieckie (56,5%), Prochowice (79,7%).

W pozostałych 2 aglomeracjach (Kietrz, Przecław), nie wybudowano żadnego odcinka sieci kanalizacyjnej, zaplanowanej w KPOŚK na lata 2006-2010, głównie z powodu braku środków, a także nieprzygotowania inwestycji do realizacji. Np. Urząd Gminy w Kiekrzu nie posiadał wszystkich wymaganych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę dla planowanych przedsięwzięć.

Dostarczanie ścieków taborom asenizacyjnym

W badanych gminach, kontrola wykazała brak lub niepełne rozeznanie o ilości ścieków wytwarzanych na obszarach nieskanalizowanych i wywożonych za pomocą taboru asenizacyjnego. Znajdowało to odzwierciedlenie w rocznych informacjach z realizacji KPOŚK, sporządzanych przez organy gmin i przekazywanych do wojewodów, w których dane w ww. zakresie budzą wątpliwości.

Z ustaleń kontroli wynika, że w 12 spośród 54 zbadanych urzędów gmin wiodących w aglomeracjach, nie dysponowano danymi dotyczącymi liczby mieszkańców obsługiwanych przez tabor asenizacyjny, z tego w 4 gminach należących do aglomeracji dużych (Piotrków Trybunalski, Radom, Toruń, Słupsk), w 6 należących do aglomeracji średnich (Bielawa, Czaplinek, Kłodawa, Opoczno, Skarżysko-Kamienna, Siemiatycze) oraz w 2 należących do małych aglomeracji (Golub-Dobrzyń, Rowy). W pozostałych skontrolowanych urzędach gmin wiodących w aglomeracjach, dane w tym zakresie ustalano szacunkowo.

Z analizy rocznych sprawozdań wynika nieuzasadniony wzrost, czy też bardzo duży spadek liczby mieszkańców obsługiwanych przez tabor asenizacyjny. Spośród 42 aglomeracji, w których wykazano liczbę mieszkańców korzystających z taboru asenizacyjnego, w 14 wystąpił wzrost, w tym największy o 125,4% w aglomeracji Pырzyce (z 270 w 2006 r. do 620 w I połowie 2008 r.), Dzierżoniów o 166,1% (z 186 w 2006 r. do 495 w I połowie 2008 r.), w 5 aglomeracjach wykazywano stałą liczbę mieszkańców, w tym: Białystok, Połaniec, Kietrz, Przecław, a w 23 spadek liczby mieszkańców, w tym: w 5 aglomeracjach od 40% do 60% w aglomeracji Olsztyn o 39,8% (z 3.500 w 2006 r. do 2.106 w 2007 r.), Leżajsk o 43,5% (z 292 w 2006 r. do 165 w I połowie 2008 r.), Gorzyce o 53,0% (z 3.776 w 2006 r. do 1.776 w I połowie 2008 r.), Świlcza o 60,0% (z 300 w 2006 r. do 120

w I połowie 2008 r.), Wysokie Mazowieckie o 43,2% (z 1.021 w 2006 r. do 580 w I połowie 2008 r.).

Wskaźnik ilości ścieków dowożonych na oczyszczalnię na jednego mieszkańca wykazanego jako korzystającego z taboru asenizacyjnego w badanych gminach był bardzo zróżnicowany. I tak w okresie 2006 – 2007 r. wynosił:

- w aglomeracjach dużych: od 2,4-2,5 m³/rok w aglomeracji Rzeszów, do 13,5-17,4 m³/rok w aglomeracji Poznań i 13,2-20,7 m³/rok w aglomeracji Wrocław,
- w aglomeracjach średnich: od 0,9-1,2 m³/rok w aglomeracji Aleksandrów Kujawski i 1,8-3,6 m³/rok w aglomeracji Gorzyce, do 23,3-23,7 m³/rok w aglomeracji Mielec, 20,0-28,7 m³/rok w aglomeracji Pyrzyce, 14,0-44,9 m³/rok w aglomeracji Skwierzyna,
- w aglomeracjach małych: od 0,2-0,5 m³/rok w aglomeracji Kietrz, 1,1-1,3 m³/rok w aglomeracji Połaniec, do 17,3-73,3 m³/rok w aglomeracji Świlcza, 56,5-85,7 m³/rok w aglomeracji Pszów.

Z analizy wskaźników ilości ścieków wywożonych taborom asenizacyjnym w przeliczeniu na 1 mieszkańca korzystającego z tego sposobu odbioru ścieków do oczyszczania wynika, że w aglomeracjach, w których wskaźniki te wynoszą kilka m³/rok, monitorowanie obowiązku zawierania umów z uprawnionymi podmiotami asenizacyjnymi i opróżniania zbiorników bezodpływowych, nie było wykonywane z należytą starannością. W przypadku bardzo niskich ww. wskaźników, ilość ścieków odprowadzanych przez tabor asenizacyjny wyliczona na jednego mieszkańca na poziomie 1 m³/rok, odpowiadała 3 dm³/dobę, tj. w przybliżeniu zaledwie dziennemu spożyciu płynów przez człowieka. Wytwarzanie tak małej ilości ścieków na dobę przez jednego mieszkańca, wydaje się mało prawdopodobne. Z kolei wysokie wskaźniki, jak np. w aglomeracji Świlcza i Pszów, wynoszące odpowiednio: 17,3-73,3 m³/rok i 56,5-85,7 m³/rok, w porównaniu do wskaźników dotyczących mieszkańców korzystających z systemu kanalizacji w tych aglomeracjach, wynoszących odpowiednio: 35,5-39,9 m³/rok i 26,1-27,8 m³/rok, także wskazują na brak dostatecznego rozeznania w tym zakresie.

W ocenie NIK wyniki przeprowadzonych badań świadczą o nierzetelnym ustalaniu ilości wytwarzanych ścieków i liczby mieszkańców odprowadzających je, na skutek braku zbilansowania mieszkańców całej aglomeracji korzystających z taboru asenizacyjnego i z sieci kanalizacyjnej.

W ocenie NIK w badanych urzędach gmin brak było dostatecznego nadzoru i kontroli nad realizacją zadań związanych z usuwaniem nieczystości na obszarach nieobjętych kanalizacją. Posiadanie przez gminy rzeczywistych danych, dotyczących ilości ścieków komunalnych odprowadzanych z terenu gminy, już na etapie planowania i projektowania budowy/modernizacji oczyszczalni ścieków, jest niezbędne dla zapewnienia odpowiednich jej parametrów, gwarantujących uzyskanie wymaganego poziomu redukcji zanieczyszczeń.

Ocena realizacji zadań KPOŚK w wyniku przeprowadzonych kontroli NIK

Spośród skontrolowanych 57 urzędów gmin, w tym 54 gmin wiodących w aglomeracjach, w 21 (tj. 36,9%) NIK pozytywnie oceniła realizację zadań określonych

w KPOŚK, w 30 (tj. 52,6%) wystąpiły nieprawidłowości i/lub uchybienia, a w 6 (10,5%) stwierdzono niepodjęcie zadań lub niskie zaawansowanie prac, stwarzające poważne zagrożenie dotrzymania wymaganego terminu i/lub poziomu redukcji zanieczyszczeń w odprowadzanych ściekach.

W kontrolowanym okresie, spośród 13 badanych urzędów gmin wchodzących w skład **małych aglomeracji**, w 11 realizowano zadania KPOŚK, z których działalność 5 w ww. zakresie oceniono pozytywnie (Połaniec, Prochowice, Przecław, Świlcza, Wieruszów). W 3 z 6 urzędów gmin, w których stwierdzono nieprawidłowości i/lub uchybienia, Program realizowano terminowo (Golub-Dobrzyń, Poniatowa, Wysokie Mazowieckie), a w 3 pozostałych termin realizacji KPOŚK był zagrożony (Muszyna, Pszów, Rowy). Działalność 2 urzędów gmin (Kietrz, Teresin) oceniono negatywnie, z uwagi na niepodjęcie zadań planowanych w KPOŚK.

W grupie **średnich aglomeracji**, spośród 22 badanych urzędów gmin wiodących, pozytywnie oceniono działania w 7 z nich (Dzierżoniów, Gorzyce, Krosno Odrzańskie, Leżajsk, Mielec, Turawa, Skwierzyna). W 6 z 12 urzędów gmin wiodących w aglomeracjach, w których NIK stwierdziła nieprawidłowości i/lub uchybienia, Program realizowano terminowo (Biała Podlaska, Bielawa, Puck, Siemiatycze, Warka, Zalewo), natomiast w pozostałych 6 terminy realizacji KPOŚK były zagrożone (Aleksandrów Kujawski, Czaplinek, Lidzbark Warmiński, Skarżysko-Kamienna, Sucha Beskidzka, Wierzawice). Negatywnie oceniono realizację zadań KPOŚK w 3 urzędach gmin wiodących w aglomeracjach (Kłodawa, Opoczno, Pyrzyce), głównie w związku z zagrożeniem dotrzymania terminu realizacji ich realizacji.

Spośród 19 urzędów gmin wiodących, objętych kontrolą w grupie tzw. **dużych aglomeracji**, pozytywnie oceniono działalność 6 gmin w zakresie realizacji zadań KPOŚK (Gorzów Wielkopolski, Kielce, Tarnów, Radom, Rzeszów, Szczecin). W 6 z 12 urzędów gmin wiodących w aglomeracjach, w których NIK stwierdziła nieprawidłowości i/lub uchybienia, Program realizowano terminowo (Białystok, Lublin, Olsztyn, Poznań, Toruń, Słupsk), a w pozostałych 6 stwierdzono zagrożenie dotrzymania terminu realizacji Programu (Jaworzno, Kalisz, Poznań, Sosnowiec, Warszawa, Wrocław). NIK oceniła negatywnie działania w jednej gminie - Piotrków Trybunalski, w której zadania dotyczące oczyszczalni ścieków były dopiero w fazie przedprojektowej oraz wystąpiły opóźnienia w budowie kanalizacji.

3.2.3. Konsekwencje opóźnień w stosunku do wymaganych i przyjętych terminów

W dniu 31 grudnia 2010 r. upływa termin realizacji drugiego z celów pośrednich, określonych w Traktacie dotyczącym przystąpienia m.in. Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, związanych z wdrażaniem wymogów dyrektywy 91/271/EWG, na które kraj nasz uzyskał okres dostosowawczy do 2015 r. Do końca 2010 r. musi zostać zapewnione osiągnięcie zgodności z Dyrektywą dla 1.069 aglomeracji, z których ładunki zanieczyszczeń biodegradowalnych stanowią 86% całkowitego ładunku tych zanieczyszczeń pochodzących a aglomeracji.

Niezrealizowanie lub nieterminowa realizacja przez gminy zadań ujętych w KPOŚK, w tym m. in. zaplanowanych do wykonania w terminie do końca 2010 r., może spowodować nałożenie na Polskę kar pieniężnych przez Unię Europejską, w związku z niewywiązaniem się

z ww. zapisów Traktatu. Ponadto niewykonanie projektów realizowanych przy udziale środków UE, może skutkować koniecznością zwrotu przyznanych środków. W przypadku gmin, które skorzystały z przywileju zawieszenia podwyższonych opłat za korzystanie ze środowiska, konsekwencją niedotrzymania terminu może być obowiązek uiszczenia tych opłat wraz z należnymi odsetkami. Dla mieszkańców gmin może to oznaczać znaczny wzrost opłat za zbiorowe odprowadzanie ścieków.

Spośród urzędów gmin objętych kontrolą, największe zagrożenie niewywiązania się z obowiązującego terminu stwierdzono w Urzędzie m.st. Warszawa. W ocenie NIK, zarówno planowany w KPOŚK na 2010 r. termin zakończenia rozbudowy i modernizacji oczyszczalni ścieków „Czajka” do docelowej przepustowości 520 tys.m³/dobę, jak również termin realizacji układu przesyłowego ścieków z lewobrzeżnej Warszawy do tej oczyszczalni, są zagrożone. Ilość ścieków powstających w Warszawie poddanych oczyszczeniu wyniosła: w 2005 r. – 39,8%, w 2006 r. po oddaniu do eksploatacji oczyszczalni ścieków „Południe” – 54,6%, a w 2007 r. – 61,9%.

Z wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli wynika m.in., że na opóźnienia realizacji poszczególnych zadań związanych z KPOŚK miała wpływ głównie przewlekłość postępowania administracyjnego, wynikająca ze zmienności przepisów prawnych oraz rozłożenia kompetencji w zakresie wydawania decyzji administracyjnych koniecznych dla realizacji inwestycji na różne szczeble i organy administracji państwowej.

Jak wynika z ustaleń kontroli, Prezydent m.st. Warszawy zwracała się dwukrotnie do Ministra Środowiska, tj. w dniu 18 stycznia 2007 r. i w dniu 27 marca 2008 r., z prośbą o przesunięcie terminu spełnienia wymogów KPOŚK przez Warszawę z 2010 r. na 2013 r. oraz o uzyskanie akceptacji Rady Ministrów w tej sprawie. Jednocześnie, w dniu 12 lutego 2007 r., prowadziła rozmowy z przedstawicielami UE, których celem było uzyskanie pozytywnej decyzji dla ewentualnego wniosku o przesunięcie planowanego terminu. Ponadto Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy, w dniu 8 września 2008 r., wystąpił do Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej o przesunięcie terminu spełnienia wymogów KPOŚK z dnia 31 grudnia 2010 r. do dnia 31 grudnia 2013 r., na co do czasu zakończenia kontroli, tj. do dnia 21 listopada 2008 r., nie otrzymał odpowiedzi.

Przesunięcie terminu realizacji w aglomeracji Warszawa spowoduje utrzymanie zrzutu ścieków nieoczyszczonych do Wisły, z lewobrzeżnej Warszawy, o dalsze kilka lat a także zrzutu ścieków niewystarczająco oczyszczonych z oczyszczalni „Czajka”. Należy podkreślić, że aglomeracja Warszawa, ze względu na dużą ilość wytwarzanych ścieków, ma znaczący wpływ na krajowy efekt ekologiczny ograniczenia ładunków zanieczyszczeń odprowadzanych do wód. W sytuacji konieczności odprowadzania nieoczyszczonych ścieków do wód, istnieje zagrożenie nieosiągnięcia przez Polskę poziomu redukcji zanieczyszczeń, wymaganego w Dyrektywie 91/271/EWG, w terminie określonym w Traktacie Akcesyjnym.

Ponadto, jak wynika z wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli, niewykonanie - zgodnie z obowiązującymi przepisami - projektu „*Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie*”, realizowanego przy udziale środków Funduszu Spójności UE do 2010 r., w ramach którego prowadzona jest rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków „Czajka”, może skutkować koniecznością zwrotu około 250 mln euro, wydatkowanych na

jego realizację i nałożenie kar pieniężnych przez Komisję Europejską. Konsekwencją niedotrzymania terminu realizacji omawianego zadania, może być także obowiązek uiszczenia opłat podwyższonych (wraz z odsetkami) zawieszonych na okres jego realizacji, w kwocie około 1,4 mld zł oraz dalsze ich ponoszenie w wysokości około 100 mln zł rocznie do czasu zakończenia zadania. Dla mieszkańców stolicy oznaczałoby to około 7-krotny wzrost opłat za zbiorowe odprowadzanie ścieków.

Zdaniem NIK, działania podejmowane przez Prezydenta m.st. Warszawy w celu terminowej realizacji zadań ujętych w KPOŚK, były niewystarczające. Koncentrowano się głównie na doprowadzeniu do zmiany zagrożonych terminów ich wykonania, a nie przyspieszeniu prac i terminowym uzyskaniu oczekiwanego efektu ekologicznego.

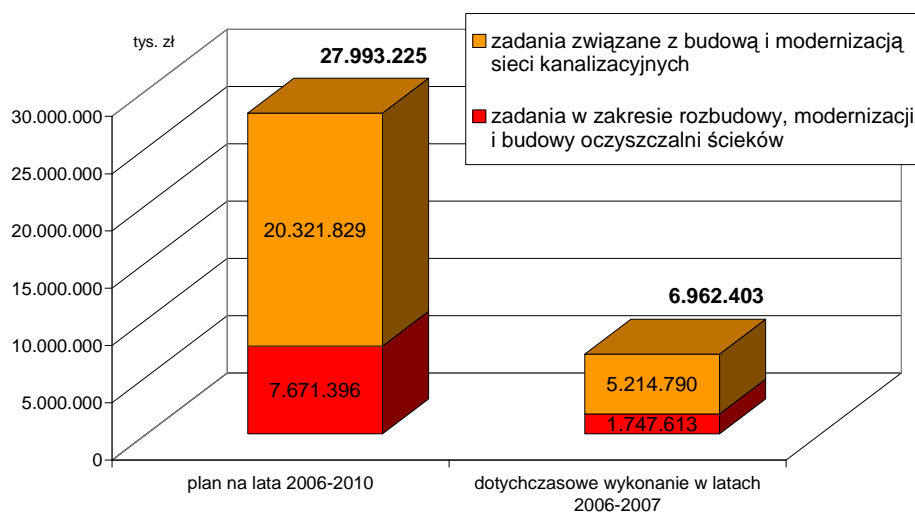
Podobnie w innych aglomeracjach, w których stwierdzono opóźnienia lub brak realizacji zadań ujętych w KPOŚK, w ocenie NIK zaangażowanie i podejmowane działania przez organy administracji publicznej były niewystarczające. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast nie zawsze wykazywali wystarczające zainteresowanie stanem realizacji Programu, brak było także osób odpowiedzialnych w gminach za realizację tych zadań. W gminach przyjmowano, że odpowiedzialność za usprawnienie gospodarki ściekami, a zatem i realizację zadań ujętych w KPOŚK, ponoszą przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Także wojewodowie nie podejmowali stosownych działań, otrzymując informacje o stanie realizacji Programu, w przypadku gmin zdeterminowanych, mających poczucie odpowiedzialności, które sygnalizowały o ewentualnych zagrożeniach niedotrzymania wymaganego terminu. Z drugiej strony nie wszystkie gminy reagowały na pisma i wezwania wojewodów o złożenie ankiet aktualizujących, niezbędnych przy pracach KZGW nad wymaganą aktualizacją KPOŚK-2008, chociaż złożeniem ich powinny być zainteresowane właśnie gminy.

Z kolei ze strony Ministra Środowiska, a także Prezesa KZGW, gminy nie otrzymywały odpowiedzi w przypadku zgłaszanych problemów z uzyskaniem dofinansowania lub nie uwzględnieniu ich udziału w aktualizacji AKPOŚK-2008. Brak reakcji ze strony ww. organów administracji publicznej powodował, że gminy, które oczekiwały pomocy, pozostawiane były same sobie ze swoimi problemami.

3.2.4. Wykorzystanie środków finansowych - krajowych i zagranicznych - na realizację Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych

3.2.4.1. Źródła finansowania KPOŚK

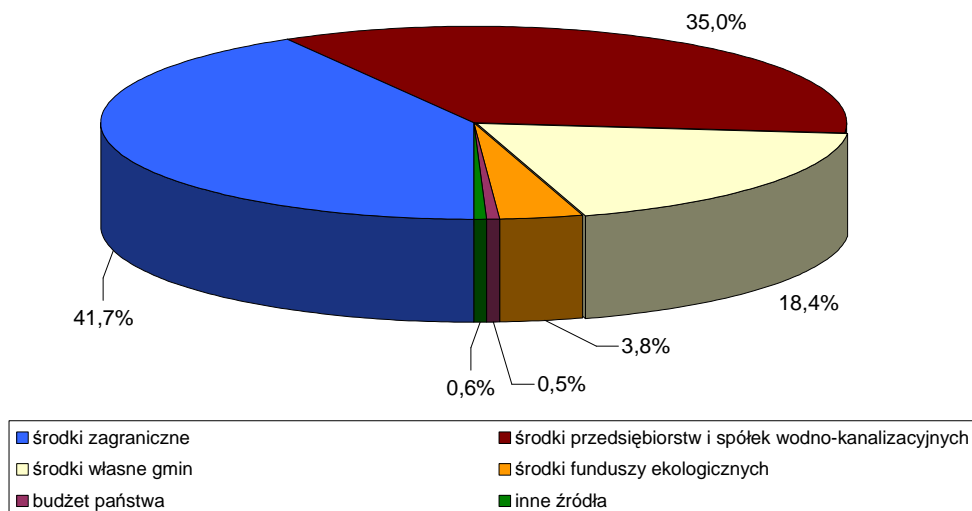
Nakłady na inwestycje zaplanowane w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych na lata 2006–2010, określone zostały na łączną kwotę 27.993.225 tys. zł, z tego: 7.671.396 tys. zł na zadania w zakresie rozbudowy, modernizacji budowy nowych oczyszczalni ścieków oraz 20.321.829 tys. zł na zadania związane z budową i modernizacją sieci kanalizacyjnych. Według sprawozdań wojewodów, w latach 2006–2007, na realizację zadań KPOŚK wydankowano łącznie 6.962.404 tys. zł, tj. 24,5% środków planowanych na lata 2006–2010, z tego na zadania związane z oczyszczalniami ścieków 1.747.613 tys. zł, tj. 25,1%, a na budowę i modernizację sieci kanalizacyjnych 5.214.790 tys. zł, tj. 74,9%.

Rys. 1. Dotychczasowe wykonanie nakładów inwestycyjnych zaplanowanych w KPOŚK na lata 2006-2010

Jednostki objęte kontrolą, do końca czerwca 2008 r., na realizację zadań ujętych w KPOŚK wydatkowały łącznie 2.823.859,6 tys. zł, z tego 1.932.249,7 tys. zł, tj. 68,4%, w okresie objętym kontrolą, w tym na oczyszczalnię - 531.465,4 tys. zł, tj. 27,5%, a na budowę i modernizację systemów kanalizacyjnych - 1.400.784,2 tys. zł, tj. 72,5%. Zadania te w latach 2006 r. - I półrocze 2008 r. finansowane były z następujących źródeł:

- środki zagraniczne w kwocie 806.353,0 tys. zł, tj. 41,7%,
- środki przedsiębiorstw i spółek wodociągowo-kanalizacyjnych - 676.470,5 tys. zł, tj. 35,0%,
- środki własne gmin - 355.884,3 tys. zł, tj. 18,4%,
- środki funduszy ekologicznych - 73.397,5 tys. zł, tj. 3,8%,
- budżet państwa - 8.932,1 tys. zł, tj. 0,5%,
- inne źródła, m.in. środki pochodzące ze składek społecznych, od firm budowlanych - 11.212,1 tys. zł, tj. w 0,6%

Rys. 2. Struktura finansowania zadań ujętych w KPOŚK, zrealizowanych w okresie objętym kontrolą



Kontrola wykazała, że gminy wprawdzie angażowały się w realizację zadań ujętych w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych, ale nie w pełni respektowały i utożsamiały się z obowiązkiem dopełnienia warunków i terminów w nim zawartych. Gminy, napotykając problemy organizacyjne i finansowe, sporadycznie zwracały się o pomoc do innych organów administracji państwowej.

W trakcie kontroli ustalono, że w aglomeracjach występował brak środków na pokrycie kosztów związanych z realizacją zadań ujętych w Programie. Sytuacja taka wystąpiła w wielu aglomeracjach o RLM > 15.000, które do 31 grudnia 2010 r. powinny osiągnąć zgodność z Dyrektywą, m.in.:

- w aglomeracjach dużych:

- **Warszawa** (w obszarze objętym działalnością MPWiK) – w latach 2008-2015 przewiduje się niedobory środków finansowych w wysokości 1.829.412,1 tys. zł, przy planowanych w tym okresie wydatkach w kwocie 3.464.201,6 tys. zł, z czego do dnia 31 grudnia 2010 r. - 1.649.652,1 tys. zł. Do dnia 30 czerwca 2008 r., z planowanych na koniec 2010 r. nakładów w wysokości 2.311.540,0 tys. zł na rozbudowę i modernizację oczyszczalni ścieków „Czajka” wraz z układem przesyłowym ścieków z lewobrzeżnej Warszawy, wydatkowano tylko 11.119,8 tys. zł, tj. 0,5%, finansując prace przygotowawczo-organizacyjne;
- **Lublin** – dwie gminy w aglomeracji: Głusk i Konopnica, nie dysponowały środkami własnymi na realizację KPOŚK, a wnioski o dofinansowanie z POiŚ zostały odrzucone z powodu niespełniania wymogów;
- **Nysa** – trzy gminy w aglomeracji: Otmuchów, Pakosławice, Paczków, nie dysponowały wystarczającymi środkami finansowymi na realizację zadań KPOSK;
- **Piotrków Trybunalski** – miasto Piotrków Trybunalski nie dysponowało wystarczającymi środkami na realizację Programu. Zgodnie z przygotowanym od 2005 r.

i zaktualizowanym w 2007 r. projektem modernizacji i rozbudowy oczyszczalni ścieków w Piotrkowie, nakłady na realizację projektu w latach 2007-2010 miały wynieść 181,5 mln zł. Podejmowane przez gminę działania w celu pozyskania środków na ten cel z Funduszu Spójności nie przyniosły rezultatu. Z wyjaśnień Prezydenta Miasta wynika, że na realizację projektu w 2009 r. zarezerwowano kwotę 40 mln zł.

- w **aglomeracjach średnich:**

- **Czaplinek** - nie otrzymano dofinansowania w ramach ZPORR z powodu negatywnej oceny projektu, brak środków na realizację zadań KPOŚK;
- **Kłodawa** - mimo że uzyskano dofinansowanie z WFOŚiGW w Poznaniu i z NFOŚiGW oraz zaciągnięto kredyt w Banku Ochrony Środowiska, to dostępne środki były niewystarczające;

W **aglomeracjach małych** także wystąpiły problemy braku środków na finansowanie zadań ujętych w KPOŚK. Pomimo, że termin osiągnięcia zgodności z dyrektywą dla tych aglomeracji wyznaczony został na 31 grudnia 2015 r., może on nie zostać dotrzymany. Dotyczyło to np. **aglomeracji Kietrz i Teresin**, w których nie rozpoczęto realizacji planowanych zadań w zakresie rozbudowy oczyszczalni ścieków.

W związku z niewystarczającą ilością własnych środków finansowych, gminy podejmowały starania o ich uzyskanie m.in. z: funduszy ekologicznych, funduszy zagranicznych, z budżetu państwa oraz innych źródeł. Skontrolowane gminy wiodące w aglomeracjach średnich i dużych w większym wymiarze niż w aglomeracjach małych korzystały z alternatywnych źródeł finansowania. Wśród gmin wchodzących w skład aglomeracji małych środki pozyskiwano z 1 do maksymalnie 3 źródeł, często tylko w jednym roku, natomiast niektóre gminy w aglomeracjach średnich i dużych uzyskiwały pomoc finansową nawet z 3 i więcej (do 8) źródeł finansowania w każdym roku. Np.:

- **Urząd Miasta Tarnowa** w 2006 r. i 2007 r. korzystał ze środków budżetowych, Funduszu ISPA/Spójności, środków w ramach ZPORR oraz programu SAPARD, funduszy ekologicznych, funduszy przedsiębiorstwa wodociągowego, funduszy mieszkańców;
- **Urząd Miasta Lublina** w 2006 r. i 2007 r. korzystał ze środków budżetowych, Funduszu ISPA, środków w ramach ZPORR, funduszy ekologicznych, funduszy przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, funduszy mieszkańców oraz firm budujących mieszkania;
- **Urząd Miasta Poznania** w 2006 r. i 2007 r. korzystał ze środków budżetowych, Funduszu ISPA, funduszy ekologicznych (NFOŚiGW, wojewódzkiego i gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej), funduszy przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, funduszy mieszkańców.

W okresie objętym kontrolą tylko 7 spośród 54 gmin wiodących w aglomeracjach na realizację zadań KPOŚK wykorzystywano wyłącznie środki własne, tj.:

- 3 gminy wiodące w aglomeracjach małych (Golub-Dobrzyń, Rowy, Świlcza),
- 3 gminy wiodące w aglomeracjach średnich (Czaplinek, Krosno Odrzańskie, Pyrzyce),
- Gmina Jaworzno funkcjonująca w dużej aglomeracji, która dopiero pod koniec 2008 r. złożyła wniosek o dofinansowanie zadań ujętych w Programie z POIiŚ.

o Fundusze zagraniczne

W kontrolowanych gminach, na realizację zadań KPOŚK wydatkowano łącznie 1.028.565,2 tys. zł z pomocy zagranicznej, z tego 806.353,0 tys. zł w badanym okresie, pochodzących głównie ze środków Funduszu ISPA/Spójności (91,4%) oraz w ramach ZPORR, Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Programu SAPARD i Programu PHARE. Wydatki ze środków zagranicznych stanowiły 41,7% łącznej kwoty nakładów na ww. zadania, poniesionych przez badane gminy. Najwięcej środków zagranicznych wydatkowały gminy z aglomeracji dużych – 718.179,7 tys. zł, następnie średnich – 79.828,0 tys. zł, a 8.345,3 tys. zł – z aglomeracji małych. Udział tych środków w łącznych wydatkach na realizację KPOŚK w badanym okresie przez kontrolowane gminy stanowił w podanych grupach aglomeracji odpowiednio: 41,7%, 43,5% oraz 29,6%.

Kontrola wykazała, że gminy starając się o dofinansowanie ze środków zagranicznych napotykały ograniczenia, polegające głównie na długotrwałych procedurach związanych z rozpatrywaniem wniosków o przyznanie dofinansowania, a także zmianach kryteriów. Przy braku możliwości sfinansowania przedsięwzięć ze środków własnych gmin, miało to wpływ na opóźnienia w realizacji zadań KPOŚK.

W przypadku gmin w aglomeracjach małych, a także średnich, występowały utrudnienia w uzyskaniu dofinansowania ze środków Unii Europejskiej, z uwagi na ograniczenia wynikające ze stosowanych przez donorów kryteriów przyznawania środków, np. kryterium minimalnej wartości przedsięwzięcia. W przypadku Funduszu Spójności musiała ona przekroczyć 10 mln euro, w przypadku Funduszu PHARE o dofinansowanie nie mogły się ubiegać gminy o RLM powyżej 2.000. Stwierdzono również, że zadania w zakresie KPOŚK nie zawsze kwalifikowano do dofinansowania w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Odmawiano dofinansowania także z powodu ograniczonych środków finansowych dysponentów, np. w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

Z kolei w zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący POiŚ kryteriach wyboru projektów do dofinansowania, ustalono wskaźnik koncentracji liczby mieszkańców na 1 km sieci kanalizacyjnej, nie mniejszej niż 120 osób, przyjęty zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 30 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia strategii wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006²⁰, a ponadto stosowano ograniczenia w przypadku dofinansowania projektów z aglomeracji, której obszar był w większości (np. w 70%) skanalizowany. Uniemożliwiało to uzyskanie środków pomocowych przez aglomeracje o dużym rozproszeniu, zwłaszcza na obszarach o zróżnicowanej morfologii terenu, a także poszczególnym gminom z aglomeracji, które występowały indywidualnie o dofinansowanie. W konsekwencji powodowało to utrudnienia w kanalizowaniu peryferyjnych obszarów aglomeracji, a tym samym w porządkowaniu gospodarki ściekami w aglomeracji.

²⁰ Dz. U. Nr 176, poz. 1827.

Trudności w uzyskaniu dofinansowania ze środków zagranicznych spowodowane były także m.in. niedostatecznym przygotowaniem gmin do realizacji inwestycji oraz brakiem współpracy pomiędzy gminami wchodzącymi w skład aglomeracji, co uniemożliwiało podejmowanie wspólnych działań przez gminy. Długotrwałe starania o środki zagraniczne spowodowane były również niekompletnością wniosków, wymagających uzupełniania lub aktualizacji. Prace związane z „uzupełnianiem” wniosków, a także przedłużające się procedury ich rozpatrywania na poszczególnych szczeblach – w NFOŚiGW, we właściwych Ministerstwach, a następnie oczekiwanie akceptacji przez strony finansujące, powodowały opóźnienia gmin w podejmowaniu działań inwestycyjnych.

Z wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli wynika, że gminy zgłaszając do KPOŚK swój udział w budowie sieci kanalizacyjnych, zakładały ich realizację przy wykorzystaniu funduszy celowych oraz środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej, uznając że zadania te będą traktowane jako priorytetowe i dla uzyskania dofinansowania wystarczy warunek, że zadania zostały ujęte w KPOŚK. Zdaniem gmin, brak dostatecznej pomocy finansowej, na warunkach mniej sformalizowanych, jest zasadniczą przyczyną opóźnień lub braku realizacji KPOŚK. Np.:

- W **gminie Sucha Beskidzka** występowały ograniczenia możliwości uzyskania dofinansowania z Funduszu Spójności z powodu kryterium wskaźnika koncentracji 120 mieszkańców na 1 km sieci, a także wysokiego stopnia skanalizowania gminy (do skanalizowania pozostało niespełna 30% obszaru). Gmina Sucha Beskidzka w 2004 r. złożyła dwa wnioski o przyznanie środków w ramach ZPORR na modernizację oczyszczalni ścieków, ale dopiero kolejny wniosek, w ramach naboru na 2005 r., uzyskał akceptację i w maju 2006 r. podpisana została umowa z Wojewodą Małopolskim na budowę sieci kanalizacyjnej. Gmina Sucha Beskidzka, należąca do aglomeracji liczącej ponad 50.000 RLM, nie mogła otrzymać dofinansowania ze środków zagranicznych – z programu Rozwoju Obszarów Wiejskich czy z Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego, ze względu na kryterium wyłączające aglomeracje o RLM powyżej 15.000. Wnioski, złożone przez **Gminy Maków Podhalański i Stryszawa** w aglomeracji Sucha Beskidzka, o dofinansowanie przygotowanych do realizacji projektów budowy sieci kanalizacyjnej, dotyczących także ochrony zbiornika wodnego Świnna Poręba, skreślono z listy Indykatorywnych Projektów Kluczowych w ramach POIiŚ. Również z uwagi na wielkość aglomeracji gminy te nie mogły ubiegać się o środki z Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego. **Gmina Maków Podhalański** w dniu 4 grudnia 2007 r. złożyła wniosek o przyznanie środków z Funduszu Spójności. Natomiast **Gmina Stryszawa** mimo, że złożyła w 2005 r. wniosek na budowę sieci kanalizacyjnych spełniający wymagania o dofinansowanie w ramach II naboru ZPORR, który zakwalifikowany został na 24 pozycji listy zadań działania 3.1. Obszary wiejskie, nie otrzymała dofinansowania, gdyż decyzją Zarządu Województwa Małopolskiego został przesunięty na liście na 79. pozycję, a zrealizowano 40 projektów. Z kolei w 2007 r. wniosek o dofinansowanie ww. zadania ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego został odrzucony, z powodu wprowadzenia kryterium progowego dla beneficjentów o wielkości poniżej 2.000 RLM, co w sytuacji tej gminy uniemożliwiało uzyskanie dofinansowania. Od 2006 r. w Gminach Maków Podhalański i Stryszawa wstrzymano inwestycje w zakresie budowy kanalizacji.

- W **aglomeracji Leżajsk** (gminą wiodącą w tej aglomeracji jest Miasto Leżajsk) – w ramach KPOŚK planowana była rozbudowa oczyszczalni ścieków, należącej do Miasta Leżajsk, wraz z budową i przebudową infrastruktury towarzyszącej w oparciu o dotacje ze środków unijnych. Projekt został umieszczony na liście Indywidualnych Projektów Kluczowych w ramach POIiŚ 2007-2013 priorytet I gospodarka wodno-ściekowa, jednakże w wyniku przeprowadzonej w styczniu 2008 r. weryfikacji wniosków, projekt został wykreślony z listy.
- W **gminie Świlcza** – do końca 2005 r. korzystano ze środków zagranicznych przy realizacji zadań KPOŚK, w łącznej kwocie 2.131,5 tys. zł, z tego w ramach Programu SAPARD – 1.364,2 tys. zł. W 2008 r. Gmina wystąpiła o środki z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego. Wniosek o przyznanie środków, zawierający m.in. zadania ujęte w KPOŚK, został negatywnie oceniony przez Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego. W wyniku protestu, złożonego przez gminę, Wojewoda Podkarpacki uznał odrzucenie wniosku „za niewłaściwe” i skierował go do ponownego rozpatrzenia przez Urząd Marszałkowski.

o **Finansowanie ze środków własnych oraz przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych**

W okresie objętym kontrolą na realizację zadań ujętych w KPOŚK gminy ze środków własnych wydatkowały łącznie 355.884,3 tys. zł, z tego gminy z aglomeracji małych - 9.378,2 tys. zł, tj. 37,7% łącznych wydatków, gminy z aglomeracji średnich - 37.744,0 tys. zł, tj. 20,6% oraz z aglomeracji dużych - 308.762,1 tys. zł, tj. 17,9%. Dodatkowo zadania te, w różnym stopniu, finansowane były przez przedsiębiorstwa komunalne i spółki wodociągowo-kanalizacyjne, których właścicielami były gminy lub miały w nich swoje, z reguły znaczące, udziały. Kontrola wykazała, że na cele KPOŚK ww. przedsiębiorstwa i spółki zaangażowały łącznie 676.470,6 tys. zł, z tego: w aglomeracjach małych - 211,3 tys. zł, co stanowiło 0,85% łącznych wydatków na te cele w badanym okresie, w aglomeracjach średnich - 25.169,2 tys. zł, tj. 13,7%, a w aglomeracjach dużych - 651.090,1 tys. zł, tj. 37,8%. Np. w aglomeracji Kielce, Wodociągi Kieleckie Sp. z o.o., w latach 2006 - I półrocze 2008 r., zaangażowały własne środki w kwocie - 9.140,1 tys. zł, tj. 74,9% kosztów poniesionych na zadania KPOŚK, zaś w aglomeracji Tarnów zaangażowanie środków w kwocie 35.459,0 tys. zł przez Tarnowskie Wodociągi Sp. z o.o., stanowiło 30,5% wydatków na realizację Programu.

o **Fundusze ekologiczne**

Na realizację zadań KPOŚK kontrolowane gminy wydatkowały środki z funduszy ekologicznych, pozyskane w formie dotacji i pożyczek, w łącznej kwocie 169.592,5 tys. zł, z tego w okresie objętym kontrolą 73.397,5 tys. zł, co stanowiło 3,8% łącznie wydatkowanych środków na ten cel. Środki te pochodziły z NFOŚiGW, wojewódzkich, powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska oraz Ekofunduszu. Wydatki środków funduszy ekologicznych przez kontrolowane gminy z małych aglomeracji wyniosły 4.387,4 tys. zł, co stanowiło 17,6% ich łącznych wydatków w badanym okresie na ww. zadania, a przez gminy z aglomeracji średnich - 30.499,4 tys. zł, tj. 16,6%. W aglomeracjach dużych udział procentowy środków tych funduszy był niewielki i wyniósł 38.510,7 tys. zł, tj. 2,2%.

o **Inne źródła finansowania**

Kontrola wykazała, że w badanym okresie na realizację zadań KPOŚK gminy wydatkowały kwotę w wysokości **20.144,2 tys. zł** z innych niż ww. źródła finansowania. Składały się na nią środki:

- budżetu państwa w wysokości **8.932,1 tys. zł**, z tego wykorzystane w gminach należących do aglomeracji: małych w kwocie 1.352,0 tys. zł, tj. 5,4%, średnich - 1.208,2 tys. zł, tj. 0,7% i w dużych - 6.371,9 tys. zł, tj. 0,4%,
- z innych źródeł w wysokości **11.212,1 tys. zł**, pochodzące m.in.: ze składek społecznych komitetów budowy kanalizacji, firm budowlanych, od osób indywidualnych, z Funduszu INTERREG IIIA Polska-Brandenburgia (1.198,0 tys. zł - „Budowa kanalizacji w mieście Skwierzyna” – 2006-2007 r.)

3.2.4.2. Udział Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, uczestniczy w realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych poprzez udzielanie pomocy finansowej ze środków krajowych, a także z zagranicznych. Dla zadań finansowanych z Funduszu Spójności, NFOŚiGW pełni rolę Instytucji Pośredniczącej II szczebla, koordynując działania wnioskodawców i beneficjentów na etapie przygotowania i realizacji przedsięwzięć. Dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko NFOŚiGW jest Instytucją Wdrażającą priorytet I, II, III i IV. W latach objętych kontrolą zadania KPOŚK zostały ujęte przez NFOŚiGW na *Listach priorytetowych programów planowanych do realizacji z udziałem środków krajowych*.

W okresie objętym kontrolą do NFOŚiGW wpłynęło 106 wniosków o przyznanie dofinansowania **ze środków krajowych** na realizację zadań w ramach KPOŚK, na kwotę 2.883.172,9 tys. zł. Wobec 64 wniosków, tj. 60,4%, zostały podjęte decyzje i podpisane umowy na dofinansowanie ww. zadań na kwotę 1.561.932,4 tys. zł, stanowiącą 54,2% kwoty wnioskowanej. W okresie tym podpisanym zostało także 35 umów na kwotę 339.206,8 tys. zł, na podstawie wniosków złożonych do NFOŚiGW przed dniem 1 stycznia 2006 r.

Łącznie w okresie objętym kontrolą realizowanych było 531 umów dotyczących zadań KPOŚK na łączną kwotę 4.059.848,7 tys. zł, z czego z tytułu realizacji 306 umów NFOŚiGW dokonał wypłat w łącznej kwocie 790.463,4 tys. zł.

W postępowaniu podczas kwalifikowania wniosków i realizacji umów kontrola NFOŚiGW wykazała nieprawidłowości, które dotyczyły m.in.:

- braków w dokumentowaniu postępowań w toku rozpatrywania wniosków i realizacji umów, uniemożliwiających ustalenie czy zostały dopełnione warunki określone w „Podręczniku Procedur...”,
- braku dokumentów świadczących o poinformowaniu kontrahenta o podjętych przez Zarząd decyzjach;
- nieinformowania pożyczkobiorców na bieżąco, o spełnieniu przesłanek do częściowego umorzenia spłaty pożyczek,
- wymagania od pożyczkobiorców ubiegających się o umorzenie spłaty pożyczek spełnienia

dodatkowych warunków nieujętych w umowach.

Spośród umów, które dotyczyły zadań realizowanych w zakresie KPOŚK, Zarząd NFOŚiGW w okresie objętym kontrolą wydał 23 decyzje umorzenia spłaty części pożyczek na łączną kwotę 16.110,2 tys. zł.

Zarząd NFOŚiGW postanowieniem z dnia 12 kwietnia 2006 r. określił dodatkowe warunki umarzania pożyczek udzielanych na realizację zadań ujętych w KPOŚK. Dotyczyły one m.in. złożenia przez pożyczkobiorcę deklaracji o przeznaczeniu środków z umorzenia na inne inwestycje ekologiczne. Jak ustaliła NIK, w przypadku pożyczkobiorców, którzy przyjęli dodatkowe warunki, NFOŚiGW nie monitorował deklarowanego przeznaczenia umorzonej kwoty, ponieważ - jak wyjaśniono - nie jest uprawniony do kontrolowania sposobu wykonania przedsięwzięcia. NIK powyższe postępowanie oceniła jako nierzetelne.

- podejmowania przez Zarząd NFOŚiGW uchwał i decyzji, dotyczących zmian harmonogramów umów dofinansowania ze środków krajowych, po upływie terminu ich realizacji, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

W badanym okresie do NFOŚiGW złożono 291 wniosków o dofinansowanie **ze środków zagranicznych** zadań ujętych w KPOŚK, z tego 268 ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego i 23 z Funduszu Spójności. Po dokonaniu wstępnej oceny wniosków o dofinansowanie ze środków Funduszu Spójności, NFOŚiGW przekazał 13 z nich do dalszego postępowania Ministrowi Środowiska. Spośród pozostałych wniosków, 8 oceniono negatywnie, jeden skierowano do WFOŚiGW w Krakowie, a jeden zwrócono wnioskodawcy, ponieważ został złożony po terminie. Do czasu zakończenia kontroli żaden wniosek nie został ostatecznie rozpatrzony przez Komisję Europejską.

Spośród 268 wniosków o dofinansowanie zadań ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego, 34 zostały rekomendowane do rozpatrzenia przez darczyńców, z czego do czasu zakończenia kontroli 16 wnioskodawcom przyznana została pomoc finansowa. Wobec 12 wniosków darczyńcy nie podjęli decyzji, a 4 wnioski oceniono negatywnie. Ponadto jeden wnioskodawca zrezygnował, a jeden wniosek został skreślony z listy.

Na podstawie wniosków o dofinansowanie ze środków zagranicznych, złożonych przed 2006 r., w badanym okresie zawarto 9 umów, z tego 2 na dofinansowanie z Funduszu Spójności i 7 umów - ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Dotyczyły one realizacji zadań w zakresie oczyszczania ścieków oraz budowy sieci kanalizacyjnych i przyłączy na łączną kwotę 51.726,7 tys. euro.

Z zaplanowanych na lata 2006-2007 do zakończenia i rozliczenia 8 umów o wartości 78.755,5 tys. zł, finansowanych ze środków krajowych, do czasu zakończenia kontroli rozliczono 2 umowy o wartości 20.131,3 tys. zł. Terminy realizacji pozostałych 6 umów, na łączną kwotę 58.624,2 tys. zł, zostały aneksowane.

W okresie objętym kontrolą na zadania KPOŚK wydatkowano łącznie 967.842,9 tys. euro, w tym ze środków zagranicznych 547.204,3 tys. euro, tj. 56,5%, z tego kwota 3.119,8 tys. euro dotyczyła realizacji 7 umów finansowanych ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego, a kwota 544.084,5 tys. euro dotyczyła realizacji 77 umów finansowanych ze środków ISPA/Funduszu Spójności. Pozostała kwota 420.638,6 tys. euro sfinansowana została ze środków krajowych, z czego najwięcej - 337.309,3 tys. euro, tj. 80,2%, stanowiły środki własne

pochodzące z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a 52.083,1 tys. euro, tj. 12,4%, środki z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (NFOŚiGW, wojewódzkich i gminnych).

W badanym okresie żaden z projektów, realizowanych w ramach umów dotyczących KPOŚK ze środków zagranicznych, nie został zakończony i rozliczony pod względem finansowym, rzeczowym i ekologicznym.

Ponadto kontrola w NFOŚiGW wykazała, że:

- Posiadany w NFOŚiGW zintegrowany system informatyczny SAP nie pozwalał na prowadzenie bezpośrednich analiz danych dla projektów objętych KPOŚK, nie dawał też możliwości automatycznego generowania zestawień wniosków beneficjentów starających się o pomoc finansową na realizację przedsięwzięć z zakresu KPOŚK, zarówno ze środków krajowych jak i stanowiących współfinansowanie ze środków zagranicznych. Dodatkowo funkcjonalność systemu SIMIK, którego administratorem jest Ministerstwo Finansów, nie zapewnia uzyskiwania danych w różnych przekrojach. Ponadto projekty realizowane w ramach programów finansowanych ze środków zagranicznych, przy współfinansowaniu środkami krajowymi, nie zostały oznaczone jako projekty dotyczące KPOŚK. Powodowało to trudności w agregowaniu danych dotyczących projektów realizowanych w ramach KPOŚK.
- W NFOŚiGW nie został wdrożony moduł sprawozdawczy do obsługi projektów finansowanych ze środków pomocowych, w ramach wdrażanego w latach 2001-2002 systemu SAP. Tym samym Departament Księgowości i Rozliczeń nie miał możliwości uzyskania w sposób automatyczny danych dotyczących umów finansowanych środkami zagranicznymi. Departament ten nie posiadając ewidencji nie monitorował zaległości wypłat i zobowiązań przyszłych okresów w zakresie realizacji KPOŚK pomimo, że odpowiadał w NFOŚiGW za zapewnienie terminowości dokonywania płatności środków Funduszu Spójności przekazanych przez Komisję Europejską na konto beneficjenta.

3.2.5. Monitoring i nadzór realizacji zadań, postępu prac i prawidłowości wykorzystywania przyznaných środków finansowych, przez poszczególne organy administracji publicznej

Kontrola wykazała, że organy administracji publicznej niewystarczająco zaangażowały się w wykonanie zadań ujętych w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych. Nie we wszystkich gminach podjęto działania dla zapewnienia prawidłowej i terminowej ich realizacji. Urzędy gmin nie nadzorowały realizowanych prac w tym zakresie, sporadycznie przeprowadzały kontrole lub audyty przedsiębiorstw, którym powierzono zadania inwestycyjne w zakresie kanalizacji i oczyszczania ścieków. Przykładowo należy tu wymienić Urząd m.st. Warszawy. Biuro Kontroli Wewnętrznej i Audytu Urzędu w latach 2006-2008 (I pół.) nie przeprowadziło kontroli lub audytu wewnętrznego w zakresie KPOŚK. Nie zrealizowano też zaplanowanej w 2007 r. kontroli pn. „Postępowanie administracyjne przy realizacji inwestycji: oczyszczalnia ścieków »Czajka« oraz Trasa Mostu Północnego”. Również, do dnia zakończenia kontroli NIK, nie przeprowadzono zaplanowanej powtórnie kontroli w ww. zakresie, przewidzianej w II kwartale 2008 r.

Wyniki kontroli wskazują także na brak nadzoru nad sprawozdawczością z realizacji KPOŚK. Przykładowo Prezydent Miasta Radomia nie sprawdzał i nie weryfikował danych

zawartych w sprawozdaniach dotyczących realizacji programu w latach 2006-2007, sporządzanych przez Wodociągi Miejskie w Radomiu Sp. z o.o. (spółka ze 100% udziałem Miasta Radomia). Podobnie Prezydent Miasta Kielce nie analizował i nie weryfikował danych zawartych w informacjach sporządzanych przez Wodociągi Kieleckie Sp. z o.o. w Kielcach, wykonującą zadania z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, w tym ujęte w KPOŚK. Prezydent Miasta Kielce nie sprawował również nadzoru nad realizacją Programu, nie posiadał żadnych danych w tym zakresie, gdyż, jak wyjaśnił w trakcie kontroli, brak było takiej potrzeby, ponieważ, Jego zdaniem, Spółka wywiązywała się z powierzonych zadań.

Ustalenia kontroli wskazują także na brak w gminach nadzoru nad przebiegiem aktualizacji KPOŚK. Np. w Urzędzie Miasta i Gminy Pырzyce, pomimo trzykrotnego wezwania przez Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki, nie opracowano i nie złożono ankiety aktualizującej Program.

Stwierdzono również brak nadzoru nad realizacją umów zawartych na wykonanie zadań określonych w KPOŚK. I tak np. Burmistrz Opoczna nie nadzorował realizacji 2 umów, dotyczących:

- opracowania dokumentacji projektowej modernizacji oczyszczalni ścieków w Opocznie, co skutkowało, że dopiero po upływie 2 lat od umownego terminu sporządzenia dokumentacji odstąpiono od umowy i wezwano wykonawcę do zapłaty kar umownych,
- wykonania dokumentacji projektowej kanalizacji sanitarnej gminy Opoczno wraz z niezbędnymi pozwoleniami na budowę – co skutkowało przekazaniem dokumentacji projektowej z opóźnieniem ponad jednego roku w stosunku do terminu określonego w umowie.

Zdaniem NIK, niezbędne jest zapewnienie systematycznego nadzoru przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast nad realizacją zadań ujętych w KPOŚK, w tym nad rzetelnym odbiorem wykonanych robót i rozliczeniem środków finansowych otrzymanych na ten cel.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola poprzedzona została analizą stanu prawnego, dostępnych dokumentów i opracowań oraz wyników dotychczasowych kontroli NIK, dotyczących badanej tematyki. Realizacja KPOŚK nie była dotychczas przedmiotem kontroli, natomiast zagadnienia gospodarki wodno-ściekowej badane były w trakcie kontroli pn. *Realizacja zadań w zakresie infrastruktury wodociągowej i sanitarnej na obszarach wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2003-2005*²¹. W jej wyniku uznano za niezbędne zintensyfikowanie, przez organy stanowiące i wykonawcze gmin, działań na rzecz zmniejszenia dysproporcji pomiędzy stopniem skanalizowania i zwodociągowania obszarów wiejskich.

Niniejsza kontrola przeprowadzona została w:

- Ministerstwie Środowiska i Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej - jednostkach odpowiedzialnych za nadzór nad wdrażaniem KPOŚK,
- Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - jednostce biorącej udział w dofinansowaniu zadań ujętych w KPOŚK, w tym ze środków bezzwrotnych UE,
- 57 urzędach gmin w wybranych aglomeracjach, w tym w 54 urzędach gmin wiodących, realizujących KPOŚK, zlokalizowanych we wszystkich 16 województwach, wytypowanych ze względu na: najwyższą liczbę RLM, najwyższą liczbę mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnej oraz uwzględniając w każdym województwie aglomeracje duże i średnie, tj. odpowiednio o $RLM \geq 100.000$ oraz $15.000 \leq RLM \leq 100.000$.

Doboru jednostek do kontroli dokonano, uwzględniając przede wszystkim zakres zadań ujętych w KPOŚK, w poszczególnych grupach wielkości aglomeracji, wysokość planowanych nakładów inwestycyjnych i projektowane źródła finansowania oraz ewentualne zagrożenia dotrzymania terminów realizacji zadań ujętych w KPOŚK, sygnalizowane w rocznych sprawozdaniach wojewodów z realizacji KPOŚK.

Finansowe wymiary stwierdzonych nieprawidłowości zostały opisane w protokołach kontroli, podane w wystąpieniach pokontrolnych oraz przedstawione w pkt 4.3. – Finansowe rezultaty kontroli niniejszej Informacji. Konkretnie kwoty odnoszące się do stwierdzonych nieprawidłowości zamieszczone zostały w systemie informatycznym NIK (*Rejestrze finansowych rezultatów kontroli*).

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Badania kontrolne w Ministerstwie Środowiska, Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej oraz w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, w oparciu o kryteria kontroli, określone w art. 5 ust. 1 ww. ustawy tj, legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

²¹ Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań w zakresie infrastruktury wodociągowej i sanitarnej na obszarach wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2003-2005; Olsztyn, październik 2006 r., Nr ewid. 140/2006/P06143/LOL.

Natomiast kontrole w gminach realizujących Program przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ww. ustawy, w oparciu o kryteria określone w art. 5 ust. 2, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

Ponadto, podczas kontroli prowadzonej w 23 jednostkach, działając w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto informacje łącznie w 64 jednostkach organizacyjnych, w tym: w 4 właściwych urzędach wojewódzkich, w 41 urzędach gmin wchodzących w skład kontrolowanych aglomeracji i w 14 przedsiębiorstwach wodociągowo-kanalizacyjnych oraz m.in. z urzędu marszałkowskiego, wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska, zarządów inwestycji miejskich. W trakcie kontroli w trzech gminach wiodących w aglomeracjach Białystok, Lublin i Olsztyn, NIK zwróciła się o informacje łącznie do 21 jednostek.

W 3 jednostkach przeprowadzono narady w toku kontroli, a w 9 narady pokontrolne.

W kontroli wzięło udział 17 jednostek organizacyjnych NIK: Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego oraz 16 Delegatur NIK w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, we Wrocławiu i w Zielonej Górze.

Sporządzono 60 protokołów kontroli. Do dwóch protokołów zgłoszono zastrzeżenia. Zostały one wniesione przez Prezydenta Miasta Poznania i Prezydenta Miasta Kalisza. Prezydent Miasta Poznania odmówił podpisania protokołu - po rozpatrzeniu przez kontrolerów zastrzeżeń i po zatwierdzeniu przez Prezesa NIK, w dniu 16 marca 2009 r., uchwały Komisji Odwoławczej, oddalającej wszystkie zastrzeżenia, wniesione przez Prezydenta Miasta Poznania do Dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prezydent Miasta Kalisza, po rozpatrzeniu przez kontrolerów zastrzeżeń i sporządzeniu ciągu dalszego protokołu kontroli, podpisał go w dniu 27 lutego 2009 r.

Wystąpienia pokontrolne skierowano do kierowników wszystkich 60 skontrolowanych jednostek. Kierownicy 4 jednostek kontrolowanych zgłosili zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych:

- Zastrzeżenia Prezydenta Miasta Lublina (w liczbie 7) zostały uchwałą Komisji Odwoławczej NIK Delegatury w Lublinie oddalone w całości. Uchwała została zatwierdzona postanowieniem Prezesa NIK z dnia 30 stycznia 2009 r. Zastrzeżenia dotyczyły m.in.: zamieszczenia w wystąpieniu pokontrolnym uwagi o niewskazaniu przez Wojewodę Lubelskiego w rozporządzeniu wyznaczającym aglomerację Lublin gminy odpowiedzialnej za nadzór realizacji KPOŚK oraz uznania przez NIK miasta Lublin jako gminy wiodącej; uwag dotyczących przekazywania Wojewodzie Lubelskiemu niezweryfikowanych i logicznie niespójnych informacji przez poszczególne gminy aglomeracji zamiast zbiorczego sprawozdania.
- Spośród 5 zastrzeżeń Prezydenta Miasta Wrocławia uchwałą Komisji Odwoławczej NIK Delegatury we Wrocławiu, zatwierdzonej postanowieniem Prezesa NIK z dnia 23 kwietnia 2009 r., 3 zostały uwzględnione w całości, natomiast 2 oddalono. Komisja Odwoławcza uznała m.in., że sprawozdania z realizacji KPOŚK były przedkładane Wojewodzie Dolnośląskiemu terminowo, a także niepoprawność sformułowań

dotyczących zapisu o wyegzekwowaniu od ubezpieczyciela kary umownej za niewykonanie zadania oraz realizacji kontraktu w zakresie rozbudowy osiedlowej sieci kanalizacyjnej. Komisja Odwoławcza oddaliła zastrzeżenie dotyczące oceny realizacji zadania inwestycyjnego *Rozbudowa osiedlowej kanalizacji – Złotniki*.

- Spośród 3 zastrzeżeń Prezydenta Miasta Kalisza, uchwałą Komisji Odwoławczej NIK Delegatury w Poznaniu, zatwierdzonej postanowieniem Prezesa NIK z dnia 8 kwietnia 2009 r., jedno zastrzeżenie uwzględniono w całości, natomiast 2 zostały oddalone. Uwzględnione zastrzeżenie dotyczyło błędnego, zdaniem wnoszącego zastrzeżenie, zapisu określającego zakres rzeczowy planu budowy sieci kanalizacyjnej. Komisja Odwoławcza stwierdziła, że dane liczbowe były prawidłowe lecz sposób ich prezentacji nieprecyzyjny, skutkiem czego dokonano zmian kwestionowanego tekstu. Oddalone zastrzeżenia dotyczyły m.in.: krytycznej oceny NIK dotyczącej rzetelności, terminowości sporządzania i przedkładania informacji o realizacji KPOŚK oraz wniosku pokontrolnego sformułowanego na podstawie tej oceny.
- Zakwestionowana przez Burmistrza Golubia-Dobrzynia uwaga NIK dotycząca przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego została uchwałą Komisji Odwoławczej NIK Delegatury w Bydgoszczy, zatwierdzonej postanowieniem Prezesa NIK z dnia 18 maja 2009 r., uwzględniona w części dotyczącej liczby wykonawców spełniających kryteria udziału w postępowaniu, określonej w SIWZ natomiast oddalona w zakresie wypełnienia jednego z warunków specyfikacji przez wykonawcę, którego oferta została wybrana w postępowaniu. Zdaniem Komisji Odwoławczej – wybranego wykonawcę należało wykluczyć z dalszego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W wystąpieniach pokontrolnych wnioskowano do:

Ministra Środowiska o:

1. Zapewnienie terminowej aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych.
2. Wyeliminowanie przypadków opóźnień przekazywania wymaganych prawem informacji do Komisji Europejskiej.
3. Ustalenie zadań Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej związanych z realizacją Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych i egzekwowanie rzetelnego ich wykonywania.
4. Wdrożenie systemu monitoringu i skutecznego nadzoru nad pełną i terminową realizacją Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych.
5. Doprowadzenie do jak najszybszego zakończenia procesu wyznaczania aglomeracji, o którym mowa w art. 43 ust. 2a ustawy – Prawo wodne.

Prezesa KZGW o:

1. Podjęcie działań mających na celu doprowadzenie do umocowania ustawowego Prezesa KZGW w realizacji zadań związanych z KPOŚK.

2. Wnikliwe analizowanie corocznych sprawozdań marszałków województw z realizacji KPOŚK w województwach, w celu zapewnienia zgodności danych w nich zawartych, ze stanem faktycznym.
3. Doprowadzenie do przedstawiania Ministrowi Środowiska pełnych i rzetelnych informacji o stanie realizacji KPOŚK, w szczególności zawierających dane dotyczące postępu w uzyskiwaniu wymaganych efektów ekologicznych.
4. Dostosowanie wzorów formularzy sprawozdawczych z realizacji KPOŚK do wymogów określonych w art. 43 ust. 3b ustawy - Prawo wodne.
5. Doprowadzenie do wyznaczenia przez sejmiki województw wszystkich aglomeracji o RLM powyżej 2.000, które powinny być wyposażone w systemy kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych, zakończone oczyszczalniami ścieków, zgodnie z KPOŚK.
6. Pilne zakończenie prac nad aktualizacją KPOŚK.

Prezesa NFOŚiGW o:

1. Przestrzeganie wymagań określonych w „Podręczniku Procedur Dofinansowania Przedsięwzięcia za Środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”.
2. Rozważenie doprecyzowania zapisów „Podręcznika Procedur...” w zakresie dokumentowania czynności podczas rozpatrywania wniosków i realizacji umów przez komórki organizacyjne Narodowego Funduszu oraz określenia terminów dla dokonywania tych czynności.
3. Określanie w umowach wszystkich warunków, które powinni spełnić pożyczkobiorcy w celu uzyskania częściowego umorzenia oraz informowanie ich, bez zbędnej zwłoki, o spełnieniu przesłanek do częściowego umorzenia spłaty pożyczki.
4. Wyeliminowanie przypadków dokonywania zmian warunków umów dofinansowania po upływie terminu ich realizacji.
5. Doprowadzenie do funkcjonowania spójnego systemu informatycznego umożliwiającego automatyczne uzyskiwanie wiarygodnych danych w zakresie ewidencji, realizacji i rozliczania złożonych wniosków i zawartych umów, dotyczących KPOŚK.

Prezydenta m.st. Warszawa o:

1. Zwiększenie nadzoru nad realizacją zadań ustalonych w KPOŚK, w szczególności nad rozbudową i modernizacją oczyszczalni ścieków „Czajka” wraz z układem przesyłowym ścieków z lewobrzeżnej Warszawy.
2. Zintensyfikowanie działań w celu terminowego realizowania zadań inwestycyjnych, ujętych w KPOŚK.
3. Zapewnienie niezbędnych środków finansowych na realizację zadań, zaplanowanych w KPOŚK.
4. Podjęcie współpracy z gminami, wchodzącymi w skład aglomeracji Warszawa, w zakresie realizacji zadań związanych z KPOŚK.
5. Zapewnienie rzetelnego sporządzania rocznych informacji z realizacji KPOŚK i przedkładania ich zgodnie z przepisami art. 43 ust. 3c ustawy - Prawo wodne.
6. Rozważenie potrzeby uwzględniania danych z całej aglomeracji w rocznych sprawozdaniach z realizacji KPOŚK.

Wójtów, burmistrzów i prezydentów pozostałych miast m.in. o:

- zapewnienie bieżącego nadzoru i monitoringu zadań inwestycyjnych wykonywanych w ramach KPOŚK oraz wskazanie osoby odpowiedzialnej za koordynację, nadzór i monitorowanie realizacji KPOŚK na terenie gmin i aglomeracji,
- określenie rzeczowego i finansowego zakresu zadań inwestycyjnych, wchodzących w zakres realizowanego KPOŚK,
- uzgodnienie zasad współpracy i koordynacji działań przy realizacji KPOŚK pomiędzy gminą na terenie której znajduje się oczyszczalnia, a pozostałymi gminami wchodzącymi w skład aglomeracji,
- rozważenie, w porozumieniu z pozostałymi gminami wchodzącymi w skład aglomeracji, wyznaczenia gminy pełniącej funkcję wiodącej,
- terminowe i rzetelne sporządzanie okresowych informacji z realizacji KPOŚK, składanych Marszałkowi Województwa,
- zweryfikowanie informacji z realizacji KPOŚK przekazanych Wojewodzie w zakresie danych dotyczących m. in. rodzaju oczyszczalni i liczby mieszkańców korzystających z kanalizacji oraz transportu ścieków wozami asenizacyjnymi,
- przesyłanie do Urzędu Marszałkowskiego dokumentacji umożliwiającej dokonanie aktualizacji KPOŚK,
- zintensyfikowanie działań mających na celu realizację Programu, w tym w zakresie pozyskania niezbędnych środków finansowych na ten cel,
- dokonanie szczegółowej analizy w zakresie realizacji przez właścicieli nieruchomości, gromadzących ścieki w zbiornikach bezodpływowych, obowiązku w zakresie ich wywozu do właściwych oczyszczalni ścieków, wyeliminowanie przypadków utylizacji ścieków w sposób niezgodny z wymogami ochrony środowiska, w tym poprzez odprowadzanie do wód podziemnych.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne:

Minister Środowiska poinformował NIK m.in. o podjęciu realizacji wniosków w nim zawartych, a także zadeklarował zwrócenie większej uwagi na terminowość realizacji zadań w ramach KPOŚK, w tym sprawozdawczości. Ponadto poinformował, iż rozważa utworzenie cyfrowej bazy danych KPOŚK, która stanowiłaby podstawę sprawozdawczości do KE i ułatwiłaby ocenę bieżącej realizacji programu oraz, że zwróci się do Prezesa KZGW o przypomnienie samorządom o konieczności występowania do marszałków województw o wyznaczenie aglomeracji.

Prezes KZGW poinformował NIK m.in., że kwestie umocowania ustawowego Prezesa KZGW w realizacji zadań dotyczących KPOŚK były tematem rozmów z Ministrem Środowiska, zostaną szczegółowo doprecyzowane i powinny być wykorzystane przy ewentualnej nowelizacji ustawy - Prawo wodne. Poinformował także o zleceniu pracy mającej na celu dodatkową weryfikację sprawozdań wojewodów z realizacji KPOŚK w latach 2006-2007, o skierowaniu pisma do marszałków województw w sprawie obowiązku wyznaczenia wszystkich aglomeracji o RLM powyżej 2.000 oraz o prowadzonych pracach nad projektem nowego rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie sposobu wyznaczania obszarów i granic aglomeracji, uwzględniającego zmiany kompetencyjne.

Prezes NFOŚiGW poinformował NIK m.in., iż wzmocniony zostanie nadzór nad przestrzeganiem wymagań zawartych w podręczniku procedur oraz, w uzasadnionych przypadkach, zostanie wprowadzona zasada bieżącego dokumentowania odstępstw od stosowanych procedur. Podał także, że sukcesywnie wdrażany od 2008 r. *Elektroniczny Obieg Spraw* przyczyni się do sprawniejszego zarządzania wnioskami o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW oraz, że planowana jest dalsza rozbudowa systemu informatycznego do obsługi projektów dofinansowanych przez NFOŚiGW, z przewidywanym jej zakończeniem na koniec 2010 r.

Prezydent miasta stołecznego Warszawy poinformowała NIK m.in. o uzyskaniu pozwoleń na budowę części ściekowej oczyszczalni ścieków „Czajka” i I etapu układu przesyłowego do ww. oczyszczalni oraz o zatwierdzeniu projektu budowlanego przez Wojewodę Mazowieckiego. Ponadto podała, że w marcu 2009 r. nastąpiło otwarcie ofert na budowę I etapu tego układu. Poinformowała również, że zostaną podjęte działania intensyfikujące kontakty z przedstawicielami gmin należących do aglomeracji Warszawa, a także że dla zapewnienia rzetelności informacji z realizacji KPOŚK - będą one sporządzane w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy i składane przez Prezydenta Miasta do Urzędu Marszałkowskiego.

Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast poinformowali NIK m.in., iż rozważą potrzebę i możliwości określenia zasad współpracy oraz koordynowania i monitorowania realizacji zadań KPOŚK w porozumieniu z innymi gminami aglomeracji. W urzędach miast bądź gmin będą lub zostali wyznaczeni pracownicy odpowiedzialni za koordynację i monitorowanie realizacji programu. Zadeklarowali, iż dane będące podstawą przy sporządzaniu rocznych informacji z realizacji KPOŚK będą poddawane wnikliwej analizie i weryfikacji, zaplanowano także opracowanie harmonogramów realizacji zadań inwestycyjnych dla wykonania zadań ujętych w KPOŚK w wyznaczonym terminie. Ponadto przewidziano zwiększenie nadzoru nad przestrzeganiem postanowień umów zawartych na realizację zadań określonych programem jak również wprowadzenie bieżącej kontroli wydatków ponoszonych na inwestycje KPOŚK. Przeszkolono również pracowników urzędów gmin, w których NIK stwierdziła nieprzestrzeganie przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych przy wyborze wykonawców zadań Programu.

Ponadto NIK skierowała 2 zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które dotyczyły dwóch urzędów – Urzędu Miasta i Gminy Kłodawa i Urzędu Miasta Golub – Dobrzyń.²²

²² Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.

Delegatura NIK w Poznaniu pismem z dnia 15 lipca 2009 r. skierowała do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Poznaniu zawiadomienie, w związku z podejrzeniem popełnienia przez Burmistrza Kłodawy czynu wyczerpującego znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy.

Delegatura NIK w Bydgoszczy pismem z dnia 30 września 2009 r. skierowała do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Bydgoszczy zawiadomienie, w związku z podejrzeniem popełnienia przez Burmistrza Miasta Golub-Dobrzyń czynu wyczerpującego znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy.

4.3. Finansowe rezultaty kontroli

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości w wymiarze finansowym wyniosły łącznie **11.252,8 tys. zł** i obejmowały:

- **uszczerpienie środków publicznych** w łącznej kwocie 4.222,2 tys. zł spowodowane odstąpieniem od naliczania i pobrania ustalonego umową z wykonawcą robót odszkodowania za nieterminową realizację zadania związanego z budową sieci wodno-kanalizacyjnej i odbudową nawierzchni ulic, w związku z niezgodnym z warunkami umowy wystawieniem Świadczenia Przejęcia Robót przed zakończeniem wszystkich robót i usunięciem wszystkich ujawnionych wad, co w praktyce oznaczało nieuprawnione przedłużenie realizacji zadania o 4 miesiące (Urząd Miejski Wrocławia);
- **wydatkowanie środków finansowych z naruszeniem prawa** w łącznej kwocie 4.552,9 tys. zł, spowodowane:
 - zawarciem, z naruszeniem ustawy Prawo zamówień publicznych, umowy z wykonawcą, który nie spełniał wymogów określonych w SWIZ. Wydatkowana kwota wyniosła 2.354,0 tys. zł (Urząd Gminy Golub-Dobrzyń),
 - naruszeniem warunków umów na dofinansowanie budowy lokalnych odcinków sieci kanalizacji sanitarnej, polegające na dofinansowaniu zadań pomimo nieuczestniczenia upoważnionych przedstawicieli Urzędu Miasta w odbiorach prac w terminach poprzedzających odbiór końcowy inwestycji. Łączna wartość tych wydatków, na 10 badanych inwestycji, wyniosła 2.198,9 tys. zł (Urząd Miasta Poznań),
- naruszenie postanowień ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²³, polegające na błędnym księgowaniu poniesionych nakładów finansowych, niezaksięgowaniu 12 faktur pod datą operacji gospodarczej (memoriałowo), lecz dopiero w dniu zapłaty (kasowo), zaksięgowaniu faktury z 30 grudnia 2006 r. do ksiąg 2007 r., co spowodowało zaniżenie zobowiązań Miasta na dzień 31 grudnia 2006 r. Sprawozdawcze skutki ww. nieprawidłowości wyniosły łącznie 2.477,7 tys. zł (Urząd Miejski w Aleksandrowie Kujawskim).

²³ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.

5. Załączniki

5.1. Charakterystyka stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności

Dyrektywa Rady nr 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych odnosi się do zbierania, oczyszczania i odprowadzania ścieków komunalnych oraz oczyszczania i odprowadzania ścieków z niektórych sektorów przemysłu. Celem niniejszej dyrektywy jest ochrona środowiska przed niekorzystnymi skutkami odprowadzania wspomnianych wyżej ścieków. Przepisy dyrektywy 91/271/EWG zostały przetransponowane do prawa krajowego przede wszystkim przez ustawę z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne²⁴, rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 listopada 2002 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego²⁵, rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 20 lipca 2002 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych²⁶, rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 31 stycznia 2003 r. w sprawie dopuszczalnych mas substancji, które mogą być odprowadzane w ściekach przemysłowych²⁷.

Usługi w zakresie odprowadzania i oczyszczania ścieków realizowane są na terenach intensywnie zabudowanych w sposób zbiorowy (ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków²⁸) lub na terenach o zabudowie rozproszonej w sposób indywidualny (ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²⁹, ustawa – Prawo wodne, ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³⁰).

Zgodnie z art. 42 ustawy – Prawo wodne:

- wprowadzający ścieki do wód lub do ziemi są obowiązani zapewnić ochronę wód przed zanieczyszczeniem, w szczególności przez budowę i eksploatację urządzeń służących tej ochronie, a tam, gdzie jest to celowe, powtórne wykorzystanie oczyszczonych ścieków.

²⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.

²⁵ Dz. U. Nr 212, poz. 1799 - rozporządzenie zostało uchylone z dniem 30 czerwca 2004 r., a od dnia 28 lipca 2004 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego – Dz. U. Nr 168, poz. 1763, które zostało uchylone z dniem 31 lipca 2006 r., a od tego dnia obowiązuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego – Dz. U. Nr 137, poz. 984.

²⁶ Dz. U. Nr 129, poz. 1108 z późn. zm. – rozporządzenie zostało uchylone z dniem 16 sierpnia 2006 r., a od tego dnia obowiązuje rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych – Dz. U. Nr 136, poz. 964.

²⁷ Dz. U. Nr 35, poz. 309 - rozporządzenie zostało uchylone z dniem 2 września 2004 r., a od tego dnia obowiązuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie dopuszczalnych mas substancji, które mogą być odprowadzane w ściekach przemysłowych – Dz. U. Nr 180, poz. 1867.

²⁸ Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.

²⁹ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.

³⁰ Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.

- Wybór miejsca i sposobu wykorzystania albo usuwania ścieków powinien minimalizować negatywne oddziaływania na środowisko (ust. 1);
- obiekt budowlany lub zespół takich obiektów, których użytkowanie jest związane z wprowadzaniem ścieków do wód lub do ziemi, nie może zostać oddany do użytkowania, jeżeli nie zostały spełnione wymagania, o których mowa w art. 76 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska³¹ (ust. 2);
 - budowę urządzeń służących do zaopatrzenia w wodę realizuje się jednocześnie z rozwiązaniem spraw gospodarki ściekowej, w szczególności przez budowę systemów kanalizacji zbiorczej i oczyszczalni ścieków (ust. 3);
 - w miejscach, gdzie budowa systemów kanalizacji zbiorczej nie przyniosłaby korzyści dla środowiska lub powodowałaby nadmierne koszty, należy stosować systemy indywidualne lub inne rozwiązania zapewniające ochronę środowiska (ust. 4).

Aglomeracje o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 2.000 powinny być wyposażone w systemy kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych, zakończone oczyszczalniami ścieków, zgodnie z ustaleniami Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (art. 43 ust. 1 ustawy - Prawo wodne). Stosownie do art. 208 ust. 1 ustawy - Prawo wodne, gminy tworzące aglomeracje o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 2.000 RLM, mają obowiązek zrealizowania kanalizacji zbiorczych dla ścieków komunalnych i zakończenia budowy oczyszczalni w terminach określonych w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych.

Krajowym Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych, którego integralną część stanowi wykaz aglomeracji, o których mowa w ust. 1, oraz wykaz niezbędnych przedsięwzięć w zakresie budowy i modernizacji urządzeń kanalizacyjnych sporządza minister właściwy do spraw środowiska, a zatwierdza Rada Ministrów (art. 43 ust. 3 ustawy - Prawo wodne). Stosownie do art. 208 ust. 2 tej ustawy, Rada Ministrów została zobowiązana do zatwierdzenia Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie ww. ustawy, tj. do 1 stycznia 2004 r.

Zgodnie z art. 43 ust. 2a ustawy - Prawo wodne, aglomeracje³² wyznacza, po zasięgnięciu opinii zainteresowanych gmin i zarządu województwa, wojewoda w drodze aktu prawa miejscowego; jeżeli aglomeracja obejmowałaby tereny położone w 2 lub więcej województwach, właściwy do wyznaczenia aglomeracji jest wojewoda tego województwa, na którego terenie znajdować się będzie największa część aglomeracji³³.

³¹ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

³² Aglomeracja oznacza teren, na którym zaludnienie lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków komunalnych, natomiast przez jednego równoważnego mieszkańca rozumie się ładunek substancji organicznych biologicznie rozkładalnych wyrażony jako wskaźnik pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania na tlen w ilości 60 g tlenu na dobę - art. 43 ust. 2 ustawy - Prawo wodne.

³³ Od dnia 15 listopada 2008 r. aglomeracje wyznacza, po uzgodnieniu z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej i właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz po zasięgnięciu opinii zainteresowanych gmin, sejmik województwa w drodze uchwały; jeżeli aglomeracja obejmowałaby tereny położone w dwóch lub więcej województwach, właściwy do wyznaczenia aglomeracji jest sejmik tego województwa, na którego terenie będzie się znajdować największa część aglomeracji.

Pierwsze wyznaczenie aglomeracji wojewoda miał obowiązek przeprowadzić do dnia 31 marca 2005 r. (art. 208 ust. 3 ustawy - Prawo wodne).

Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych określa dla przedsięwzięć, o których mowa w ust. 3, w szczególności:

- 1) zakres rzeczowo-finansowy;
- 2) termin zakończenia – art. 43 ust. 3a ustawy - Prawo wodne.

Wojewoda przedkłada Ministrowi Środowiska corocznie, nie później niż do dnia 31 marca, sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w województwie, zawierające:

- 1) wykaz aglomeracji,
- 2) informację o stanie wyposażenia aglomeracji w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalnie ścieków komunalnych,
- 3) informację o postępie realizacji przedsięwzięć określonych w krajowym programie oczyszczania ścieków komunalnych,
- 4) informację o ilości wytworzonych w ciągu roku Mg suchej masy osadów ściekowych w oczyszczalniach ścieków komunalnych aglomeracji oraz sposób postępowania z tymi osadami z uwzględnieniem podziału państwa na obszary dorzeczy i regiony wodne – art. 43 ust. 3b ustawy - Prawo wodne³⁴.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta przedkłada wojewodzie corocznie, nie później niż do dnia 28 lutego, informacje, o których mowa w ust. 3b, za rok ubiegły (art. 43 ust. 3c ustawy - Prawo wodne³⁵). Natomiast Minister Środowiska przedkłada co dwa lata Radzie Ministrów sprawozdanie z wykonania Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (art. 43 ust. 4 ustawy - Prawo wodne).

Na podstawie delegacji z art. 43 ust. 4a ustawy, Minister Środowiska wydał rozporządzenie z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji³⁶.

Zgodnie z art. 43 ust. 4c ustawy - Prawo wodne, Rada Ministrów dokona aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, nie później niż w terminie 2 lat od dnia jego zatwierdzenia; kolejne aktualizacje będą dokonywane co najmniej raz na 4 lata.

Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych oraz jego aktualizacje ogłasza minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (art. 43 ust. 4d ustawy - Prawo wodne). Natomiast przepisem art. 30 ust. 2a pkt 1 lit. i ustawy – Prawo ochrony środowiska, Minister Środowiska został zobowiązany do udostępnienia krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych w Biuletynie Informacji Publicznej.

³⁴ Od dnia 15 listopada 2008 r. marszałek województwa ma obowiązek przedłożenia Ministrowi Środowiska corocznie sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w województwie.

³⁵ Od dnia 15 listopada 2008 r. marszałkowi województwa przedkładane są przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta corocznie informacje, o których mowa w ust. 3b art. 43 ustawy – Prawo wodne.

³⁶ Dz. U. Nr 283, poz. 2841 z późn. zm.

Przepisy ust. 1-4 art. 43 ustawy - Prawo wodne, nie naruszają obowiązku gmin w zakresie odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych, wynikających z przepisów o samorządzie gminnym. Te zadania organizacyjne i wykonawcze spoczywają na gminach niezależnie od wielkości aglomeracji, co wynika z art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁷, który stanowi, że zaspokojenie potrzeb wspólnoty w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz należy do zadań własnych gminy.

Przepis art. 40 ust. 1 ustawy - Prawo ochrony środowiska, określa zakres przedmiotowy obowiązku przeprowadzania postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w przypadku planów i programów. I tak przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko wymagają m.in.: projekty polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywane przez organy administracji³⁸, ustalające ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2³⁹ (art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska⁴⁰).

Przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, zgodnie z przepisami niniejszego rozdziału wymagane jest też w przypadku wprowadzania zmian do przyjętych dokumentów, o których mowa w ust. 1 (art. 40 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska).

W art. 40 ust. 3 ustawy – Prawo ochrony środowiska, określone zostały przesłanki uzasadniające odstępianie od obowiązku przeprowadzania postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

Zgodnie z art. 40 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska, odstępianie od przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, o którym mowa w ust. 3, może dotyczyć wyłącznie projektów polityk, strategii, planów lub programów stanowiących niewielkie modyfikacje w ustaleniach wcześniej przyjętych dokumentów albo dotyczących obszarów w granicach jednego powiatu.

³⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

³⁸ Pojęcie organu administracji zawiera art. 3 pkt 14 ustawy - Prawo ochrony środowiska i rozumie się przez to:

- a) ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego,
- b) inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony.

³⁹ Brzmienie art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 jest następujące: „Sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wymagają:

- 1) planowane przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) planowane przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, dla których obowiązek może być stwierdzony na podstawie ust. 2.”

⁴⁰ W takim brzmieniu przepis art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska, obowiązuje od 28 lipca 2005 r.

Z dniem 15 listopada 2008 r. weszła w życie ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴¹, która uchyliła m.in. przepisy art. 40-70 ustawy – Prawo ochrony środowiska w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

Komisja Europejska jako „strażnik traktatów”- wraz z Trybunałem Sprawiedliwości – jest odpowiedzialna za zapewnienie właściwego stosowania prawa UE (pierwotnego i wtórnego) we wszystkich państwach członkowskich. Jeśli Komisja Europejska uzna, że dany kraj UE nie stosuje się do przepisów prawa europejskiego podejmuje stosowne działania, które rozpoczynają się od tzw. procedury w sprawie naruszenia. Komisja Europejska umożliwia zainteresowanemu państwu członkowskiemu przedstawienie własnego stanowiska w sprawie naruszenia przez niego prawa wspólnotowego tj. wytłumaczenia swojego działania. Następnie Komisja wydaje opinię, w której określa termin jej wykonania. Jeżeli dane państwo członkowskie nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, to kieruje ona sprawę do Trybunału Sprawiedliwości, który w przypadku stwierdzenia niewykonania przez państwo członkowskie zobowiązania wynikającego z prawa wspólnotowego wydaje orzeczenie zobowiązujące do podjęcia koniecznych działań. Sankcje pieniężne służą w celu przymuszenia państw członkowskich do zastosowania się do orzeczeń wydanych przez Trybunał Sprawiedliwości. (artykuły: 211, 226, 228, 229 i 284 - Skonsolidowanego Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – Dz.U. C 321E z 29.12.2006, s.37).

⁴¹ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

5.2. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrolę:

Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego

1. Ministerstwo Środowiska
2. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
3. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
4. Urząd m.st. Warszawy

Delegatura NIK w Białymstoku

5. Urząd Miejski w Białymstoku
6. Urząd Miasta w Siemiatyczach
7. Urząd Miasta w Wysokiem Mazowieckiem

Delegatura NIK w Bydgoszczy

8. Urząd Miasta Torunia
9. Urząd Miejski w Aleksandrowie Kujawskim
10. Urząd Miasta Golubia-Dobrzynia

Delegatura NIK w Gdańsku

11. Urząd Miejski w Słupsku
12. Urząd Miasta Puck
13. Urząd Gminy w Ustce

Delegatura NIK w Katowicach

14. Urząd Miasta w Sosnowcu
15. Urząd Miejski w Jaworznie
16. Urząd Miasta Pszów

Delegatura NIK w Kielcach

17. Urząd Miasta Kielce
18. Urząd Miasta w Skarżysku-Kamiennej
19. Urząd Miasta i Gminy w Połańcu

Delegatura NIK w Krakowie

20. Urząd Miasta Tarnowa
21. Urząd Miejski w Suchej Beskidzkiej
22. Urząd Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna

Delegatura NIK w Lublinie

23. Urząd Miasta Lublina
24. Urząd Miasta Biała Podlaska
25. Urząd Miejski w Poniatowej

Delegatura NIK w Łodzi

26. Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego
27. Urząd Miejski w Opocznie
28. Urząd Miejski w Wieruszowie

Delegatura w Olsztynie

29. Urząd Miasta Olsztyna
30. Urząd Miejski w Lidzbarku Warmińskim
31. Urząd Miejski w Zalewie

Delegatura NIK w Opolu

32. Urząd Miejski w Nysie
33. Urząd Gminy Turawa
34. Urząd Miejski w Kietrze

Delegatura NIK w Poznaniu

35. Urząd Miasta Poznania
36. Urząd Miejski w Kaliszu
37. Urząd Miasta i Gminy w Kłodawie

Delegatura NIK w Rzeszowie

38. Urząd Miasta w Rzeszowie
39. Urząd Miejski w Mielcu
40. Urząd Gminy Mielec
41. Urząd Gminy Przecław
42. Urząd Gminy Tuszów Narodowy
43. Urząd Miasta w Leżajsku
44. Urząd Gminy Leżajsk
45. Urząd Gminy Kuryłówka
46. Urząd Gminy Gorzyce
47. Urząd Gminy w Świlczy

Delegatura NIK w Szczecinie

48. Urząd Miasta w Szczecinie
49. Urząd Miejski w Pyrzycach
50. Urząd Miasta i Gminy w Czaplunku

Delegatura NIK w Warszawie

51. Urząd Miejski w Radomiu
52. Urząd Miejski w Warce
53. Urząd Gminy w Teresinie

Delegatura NIK we Wrocławiu

54. Urząd Miejski Wrocławia
55. Urząd Miejski w Bielawie
56. Urząd Miasta w Dzierżonowie
57. Urząd Miasta i Gminy w Prochowicach

Delegatura NIK w Zielonej Górze

58. Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego
59. Urząd Miasta w Krośnie Odrzańskim
60. Urząd Miasta i Gminy Skwierzyna

5.3. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

W okresie objętym kontrolą:

1. Ministrem Środowiska był:
 - Pan Jan Szyszko do dnia 16 listopada 2007 r.
 - Pan Maciej Nowicki od dnia 16 listopada 2007 r.
2. Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej był/a:
 - Pan Mariusz Gajda od dnia 1 lipca 2006 r. do dnia 19 grudnia 2007 r.
 - Pani Iwona Koza - Zastępca Prezesa KZGW, upoważniona do wykonywania obowiązków Prezesa KZGW od dnia 27 grudnia 2007 r. do dnia 7 lutego 2008 r.
 - Pan Andrzej Sadurski od dnia 8 lutego 2008 r.
3. Prezesem Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej był:
 - Pan Jan Hawrylewicz do dnia 2 stycznia 2006 r.
 - Pan Kazimierz Kujda od dnia 2 stycznia 2006 r. do dnia 21 stycznia 2008 r. (w tym w okresie 2 stycznia-19 października 2006 r. – pełnił obowiązki Prezesa Zarządu NFOŚiGW)
 - Pan Jan Rączka od dnia 21 stycznia 2008 r.
4. Prezydentem m.st. Warszawy był/a:
 - Pan Mirosław Kochalski do dnia 9 lutego 2006 r. reprezentował miasto jako pełnomocnik Lecha Kaczyńskiego, natomiast od dnia 9 lutego 2006 r. do dnia 20 lipca 2006 r. pełnił funkcję Prezydenta m.st. Warszawy
 - Pan Kazimierz Marcinkiewicz od dnia 18 lipca 2006 r. do dnia 2 grudnia 2006 r. pełnił funkcję Prezydenta m.st. Warszawy
 - Pani Hanna Gronkiewicz-Waltz od dnia 2 grudnia 2006 r.

5.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Dyrektywa Rady nr 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych – Dz. U. L 135 z 30.05.1991, s. 40 z późn. zm.
2. Akt dotyczący warunków przystąpienia m.in. Rzeczypospolitej Polskiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawy Unii Europejskiej – Dz. U. L. 236 z 23.09.2003 r., s.33
3. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne – Dz. U z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.
4. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
6. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane – Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.

7. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.
8. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego - Dz. U. Nr 168, poz. 1763 - uchylone z dniem 31 lipca 2006 r., a od tego dnia obowiązuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego – Dz. U. Nr 137, poz. 984.
9. Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji – Dz. U. Nr 283, poz. 2841 z późn. zm.

5.5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Środowiska
7. Minister Finansów
8. Minister Sprawiedliwości
9. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej
10. Rzecznik Praw Obywatelskich
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
13. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
14. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
15. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
16. Senacka Komisja Środowiska
17. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
18. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
19. Marszałkowie województw
20. Sejmiki województw