



**WICEPREZES**  
**NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**  
*Marek Zająkła*

Warszawa, dnia 2 marca 2009 r.

KSR-41016-2/08  
P/08/116

**Pan**  
**Andrzej Sadurski**  
**Prezes**  
**Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej**

#### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli - Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, przeprowadziła w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej, zwanym dalej „KZGW” lub „Krajowym Zarządem”, kontrolę realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, obejmującą okres od 1 lipca 2006 r. do 30 czerwca 2008 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonywanie przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej zadań dotyczących realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych.**

Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, utworzony z dniem 1 lipca 2006 r., przejął zadania związane z Krajowym Programem Oczyszczania Ścieków Komunalnych, zatwierdzonym przez Radę Ministrów w 2003 r., zwanym dalej „KPOŚK” lub „Programem”, od zlikwidowanego Departamentu Gospodarki Wodnej Ministerstwa Środowiska. Zostały one określone w Regulaminie organizacyjnym KZGW z dnia 27 lipca 2006 r. Do czasu zakończenia kontroli, brak było umocowania ustawowego do realizacji przez Prezesa KZGW przedmiotowych zadań.

Zamierzenia inwestycyjne określone w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych, zaktualizowanym w 2005 r., zwanym dalej „A-KPOŚK”, dotyczyły budowy

nowych urządzeń i instalacji, rozbudowy i modernizacji już istniejących oczyszczalni ścieków oraz sieci kanalizacyjnych.

Jak ustalono w trakcie kontroli, na podstawie otrzymanych rocznych sprawozdań wojewodów z realizacji Programu, KZGW sporządził w badanym okresie dwa dokumenty: roczną zbiorczą *Informację z realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w 2006 r.* oraz *Sprawozdanie z wykonania Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w latach 2006–2007.* Informacja obejmowała 1.508 aglomeracji ujętych w Programie oraz 232 nowe aglomeracje, które nie były w nim zawarte. Z kolei *Sprawozdanie* obejmowało odpowiednio 1481 i 232 aglomeracje za 2006 r. oraz 1.462 i 308 aglomeracji za 2007 r.

W trakcie kontroli, KZGW przedstawił zweryfikowane dane, dotyczące liczby aglomeracji, z których corocznie przedkładano wojewodom informacje, zgodnie z wymaganiami art. 43 ust. 3c ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne<sup>1</sup>. I tak: w 2006 r. było to łącznie 1.658 aglomeracji, w tym 1.469 ujętych w KPOŚK i 189 nowych aglomeracji, a w 2007 r. odpowiednio 1.736, 1.442 i 294 aglomeracje.

Z danych zawartych w sprawozdaniach wojewodów wynika, że w 2006 r. w aglomeracjach prowadzono działania inwestycyjne w 944 oczyszczalniach oraz 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 A-KPOŚK.

Nakłady na inwestycje, zaplanowane w A-KPOŚK na lata 2006–2010, wynosiły łącznie 27.993.225 tys. zł, z tego: 7.671.396 tys. zł na zadania w zakresie rozbudowy, modernizacji i budowy nowych oczyszczalni ścieków oraz 20.321.829 tys. zł na zadania związane z budową i modernizacją sieci kanalizacyjnych. Na ich realizację w latach 2006–2007, według sprawozdań wojewodów, wydatkowano 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. 22,8%, a na budowę i modernizację sieci kanalizacyjnych 5.214.790 tys. zł, tj. 25,7%.

Według sprawozdań wojewodów na zadania inwestycyjne realizowane w ramach A-KPOŚK w 2006 r. i 2007 r. pozyskano środki finansowe w łącznej kwocie 7.217.178,7 tys. zł z następujących źródeł:

- z budżetów gminnych i budżetu państwa w łącznej kwocie 3.327.429,8 tys. zł, co stanowiło 46,1% wszystkich pozyskanych środków;
- z funduszy ekologicznych w łącznej kwocie 1.836.045,8 tys. zł, co stanowiło 25,5%;
- z funduszy zagranicznych w łącznej kwocie 1.785.434,3 tys. zł, co stanowiło 24,7%;
- z innych źródeł finansowania w łącznej kwocie 268.268,8 tys. zł, co stanowiło 3,7%.

W KZGW prowadzono weryfikację sprawozdań wojewodów z realizacji KPOŚK pod względem kompletności i poprawności merytorycznej zawartych w nich danych. W wyniku tych działań, w 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 danych. Pomimo weryfikacji przez KZGW sprawozdań wojewodów,

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.

zarówno za 2006 r., jak i za 2007 r., kontrola NIK wykazała, że w dalszym ciągu były one niekompletne i obarczone nieprawidłowościami, a przedstawiane kierownictwu resortu środowiska dokumenty pt.: *Informacja z realizacji KPOŚK w 2006 r.* oraz *Sprawozdanie z wykonania KPOŚK w latach 2006–2007*, nie odzwierciedlały rzeczywistego stanu realizacji zadań ujętych w KPOŚK. I tak:

- 1) Występowały rozbieżności pomiędzy liczbą aglomeracji w sprawozdaniach wojewodów a liczbą aglomeracji w ww. sprawozdaniach zbiorczych i ich liczbą ustaloną przez KZGW w trakcie kontroli NIK. Jak wyjaśniono, różnice te wynikały z wychwycenia nieprawidłowości sprawozdawczych dotyczących 27 aglomeracji, a ponadto część informacji dotycząca połączeń kilku aglomeracji w jedną większą zauważona została z opóźnieniem.
- 2) Spośród zweryfikowanych przez KZGW 32 sprawozdań wojewodów, przeprowadzona w trakcie kontroli szczegółowa analiza 8 sprawozdań, przedłożonych przez wojewodów: Mazowieckiego, Śląskiego, Wielkopolskiego i Opolskiego z realizacji KPOŚK za 2006 r. i 2007 r. (łącznie dotyczących 310 informacji z aglomeracji) wykazała, iż nie uwzględniono w nich danych z 4 aglomeracji w 2006 r. i 7 aglomeracji w 2007 r., a ponadto:
  - dane dotyczące 62 informacji z aglomeracji, tj. 20%, zawierały nieprawidłowości w wykazywanej liczbie: rzeczywistych mieszkańców, korzystających z sieci kanalizacyjnej i obsługiwanych przez tabor asenizacyjny oraz w wykazywanej długości i przyroście sieci kanalizacyjnej;
  - dane dotyczące 40 informacji z aglomeracji, tj. 12,9%, zawierały nieprawidłowości w zakresie wykazanej ilości ścieków powstających w aglomeracji, ilości ścieków doprowadzonych systemem kanalizacyjnym, ilości ścieków oczyszczonych;
  - w 25 przypadkach zakwalifikowano oczyszczalnie ścieków jako spełniające wymagania rozporządzenia 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<sup>2</sup>, mimo że wskaźnik zanieczyszczenia lub minimalny procent redukcji zanieczyszczenia w ściekach odpływających w 15 spośród 145 oczyszczalni w 2006 r., tj. 10,5% i 10 spośród 157 w 2007 r., tj. 6,4%, nie spełniały warunków ww. rozporządzenia;
  - w sprawozdaniach wojewodów za 2006 r., dla aglomeracji o równoważnej liczbie mieszkańców (RLM)  $\geq 15.000$ , w 4 przypadkach wystąpiły istotne różnice pomiędzy ilością suchej masy osadów powstających na oczyszczalni a ilością suchej masy osadów według sposobu ich zagospodarowania. Stwierdzono różnice w ilości powstających i zagospodarowanych osadów dla aglomeracji o RLM  $\geq 2.000 < 15.000$  – w 2006 r. w województwie śląskim i wielkopolskim w łącznej ilości 418,3 ton, w 2007 r. w województwie mazowieckim, śląskim i wielkopolskim w łącznej ilości 304,6 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 - za 2007 r.

---

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 137, poz. 984.

Ponadto, w sprawozdaniach za 2007 r. z dwóch województw: kujawsko-pomorskiego i śląskiego, wykazana liczba mieszkańców korzystających z kanalizacji i obsługiwanych przez tabor asenizacyjny w 10 aglomeracjach była większa niż rzeczywista liczba mieszkańców tych aglomeracji.

W ocenie NIK, weryfikacja sprawozdań wojewodów, prowadzona przez KZGW, była nierzetelna.

- 3) W *Sprawozdaniu z wykonania KPOŚK w latach 2006-2007* nie przedstawiono stanu zaawansowania KPOŚK w odniesieniu do 31 grudnia 2010 r., tj. terminu, w którym wszystkie aglomeracje o RLM  $\geq 15.000$  powinny osiągnąć zgodność z Aktem dotyczącym warunków przystąpienia m.in. Rzeczypospolitej Polskiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej<sup>3</sup>, ograniczając się tylko do informacji o zadaniach zrealizowanych w latach sprawozdawczych. Ponadto w *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, które nie przedstawiły sprawozdań z wykonania KPOŚK;
  - nie przedstawiono trudności i przyczyn ewentualnego niedotrzymania terminów realizacji budowy i modernizacji sieci kanalizacyjnej.

*Sprawozdanie* nie zawiera również informacji na temat postępu realizacji zapisów ww. Traktatu, dotyczących uzyskania wymaganych efektów ekologicznych. I tak:

- brak było informacji ile oczyszczalni spełnia odpowiednie standardy jakości odprowadzanych ścieków, określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska<sup>4</sup>;
  - nie określono w ilu aglomeracjach osiągnięto zgodność z Dyrektywą 91/271/EWG<sup>5</sup>;
  - nie zawarto informacji dotyczących stopnia wyposażenia aglomeracji w systemy kanalizacji zbiorczej oraz procentu mieszkańców obsługiwanych przez te systemy, odpowiedniego dla poszczególnych przedziałów wielkości aglomeracji;
  - nie określono osiągniętego poziomu redukcji całkowitego ładunku azotu i fosforu w ściekach komunalnych pochodzących z terenu całego kraju.
- 4) Przygotowane dla wojewodów, przez KZGW, wzory arkuszy sprawozdań z realizacji KPOŚK, zawierające 83 kolumny w sprawozdaniu za 2006 r. oraz 85 za 2007 r., nie uwzględniały pozycji dotyczących postępu realizacji przedsięwzięć, ujętych w Programie, pomimo że - zgodnie z art. 43 ust. 3b ustawy – Prawo wodne - sprawozdanie powinno zawierać takie informacje. We wzorze tabel nie uwzględniono także podziału zadań inwestycyjnych dotyczących sieci kanalizacyjnej w zakresie sieci nowowypudowanej i modernizowanej, mimo że pozycje takie występowały w Programie oraz pozycji

<sup>3</sup> Dz.U. L. 236 z 23.09.2003 r., s 33.

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> Dz.U.L.135 z 30.05.1991 r.

pozwalających na bezpośrednie określenie stopnia redukcji ładunku zanieczyszczeń biodegradowalnych, powstających w aglomeracji. Ponadto nie wykorzystano rozwiązań informatycznych, możliwych do zastosowania w przypadku arkusza Excel, co zdaniem NIK, już na etapie wypełniania tabel, pozwoliłoby uniknąć błędnych wpisów w poszczególnych pozycjach.

Z ustaleń kontroli ponadto wynika, że:

1. KZGW, pomimo braku wymaganych rozporządzeń wojewodów w sprawie wyznaczenia obszaru i granic aglomeracji<sup>6</sup>, dopiero w związku z pracami prowadzonymi nad aktualizacją Programu, spowodował (w dniu 17 kwietnia 2007 r.) wystąpienie Ministra Środowiska do wojewodów, z prośbą o zintensyfikowanie działań i zakończenie procesu ustanawiania aglomeracji. Jak wynika z ustaleń kontroli, spośród 1.469 aglomeracji ujętych w A-KPOŚK, które uwzględnione zostały w sprawozdaniach wojewodów z realizacji Programu za 2006 r., rozporządzeniami wyznaczonych było tylko 1.196, tj. 81,4%, a za 2007 r. spośród 1.442 aglomeracji, wyznaczonych było 1.280, tj. 88,8%. Ponadto, w latach 2006-2007, rozporządzeniami wojewodów wyznaczone zostały 284 nowe aglomeracje.

W ocenie NIK, w KZGW nie sprawowano wystarczającego nadzoru nad wydawaniem rozporządzeń w sprawie wyznaczenia obszaru i granic aglomeracji, a jedynie, w ramach prac w tym zakresie, opiniowano je pod względem merytorycznym i prowadzono ich rejestr.

2. W okresie objętym kontrolą podjęto prace nad kolejną aktualizacją Programu. W 2008 r., do czasu zakończenia kontroli, na stronach internetowych KZGW zamieszczone zostały trzy projekty zaktualizowanego A-KPOŚK: 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 A-KPOŚK oraz 301 nowych aglomeracji. Z Programu wykluczono 215 aglomeracji występujących w A-KPOŚK, z powodu braku rozporządzeń wojewodów wyznaczających te aglomeracje oraz braku danych z ankiet aktualizacyjnych. Przekazanie Radzie Ministrów zaktualizowanego projektu A-KPOŚK ma nastąpić po sporządzeniu prognozy oddziaływania ww. Programu na środowisko. Dwa postępowania o zamówienie publicznie w tej sprawie prowadzone przez NFOŚiGW zostały unieważnione, o czym KZGW poinformowano pismami z 14 lipca i 28 października 2008 r. Zgodnie z art. 43 ust. 4c ustawy - Prawo wodne, aktualizacja KPOŚK powinna być dokonana nie później niż do 30 maja 2009 r. Jak wynika z uzyskanych wyjaśnień, przedłużające się prace związane z kolejną nowelizacją Programu, trwające już od połowy 2007 r., powodują w gminach wchodzących w skład aglomeracji, zwłaszcza o  $RLM \geq 2.000 < 15.000$ , niepewność ich udziału w Programie, co uniemożliwia ubieganie się beneficjentów o przyznanie środków finansowych z programów pomocowych na realizację zadań zaplanowanych w ramach KPOŚK.

---

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu wyznaczenia obszaru i granic aglomeracji – Dz.U. z 2004 r. Nr 283, poz. 2841 z późn. zm.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi 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 ustaleniami KPOŚK.
6. Pilne zakończenie prac nad aktualizacją KPOŚK.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Prezesa o przekazanie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.