



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

Tekst jednolity*

KSI.411.001.02.2019

Pan
Rafał Trzaskowski
Prezydent miasta stołecznego Warszawy
Urząd miasta stołecznego Warszawy
Plac Bankowy 3/5
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 17 marca 2021 r.

I/19/001 – Projektowanie, budowa i eksploatacja kolektora podziemnego transportującego ścieki z lewobrzeżnej Warszawy do oczyszczalni ścieków komunalnych „Czajka”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd miasta stołecznego Warszawy, Plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Trzaskowski, Prezydent miasta stołecznego Warszawy ² od 22 listopada 2018 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję Prezydenta m.st. Warszawy pełnili: – Hanna Gronkiewicz-Waltz, od 2 grudnia 2006 r. do 22 listopada 2018 r.; – Kazimierz Marcinkiewicz, od 20 lipca 2006 r. do 1 grudnia 2006 r.; – Mirosław Kochalski, od 9 lutego 2006 r. do 19 lipca 2006 r.; – Lech Kaczyński, od 18 listopada 2002 r. do 22 grudnia 2005 r. (akta kontroli str. 1472-1490)
Zakres przedmiotowy kontroli	Sprawowanie nadzoru nad projektowaniem, realizacją budowy i eksploatacją kolektora podziemnego transportującego ścieki z lewobrzeżnej Warszawy do oczyszczalni ścieków komunalnych „Czajka” ³ .
Okres objęty kontrolą	Lata 2005-2020 (do dnia zakończenia niniejszej kontroli) z wykorzystaniem dowodów powstałych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska i Departament Infrastruktury.
Kontrolerzy	1. Tomasz Biczyc, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/59/2019 z 13 listopada 2019 r. 2. Mirosław Nowakowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/61/2019 z 13 listopada 2019 r. 3. Marlena Ziomacka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/62/2019 z 13 listopada 2019 r. (akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej: „Urząd m.st. Warszawy” lub „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent m.st. Warszawy”.

³ Dalej: „OŚK Czajka”.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania Prezydenta m.st. Warszawy – wykonującego uprawnienia właścicielskie wobec Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w m.st. Warszawie S.A. (MPWiK)⁶, a także posiadającego uprawnienia kontrolne wobec tej spółki na podstawie umowy zawartej w dniu 16 czerwca 2004 r. pomiędzy Miastem a MPWiK w sprawie delegowania realizacji Projektu 2000/PL/16/P/PE/020 oraz na podstawie decyzji nr 1/2003 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 13 stycznia 2003 r. zezwalającej MPWiK na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (decyzja nr 1/2003) – w zakresie zapewnienia nadzoru nad realizowanym przez MPWiK procesem projektowania, budowy i eksploatacji kolektora podziemnego transportującego ścieki z lewobrzeżnej Warszawy do OŚK Czajka⁷ były niewystarczające. Na potrzebę objęcia tego procesu szerszym nadzorem wskazywały ustalenia kontroli przeprowadzonej w MPWiK przez Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy (BK)⁸, która wykazała nieprawidłowości i uchybienia w procesie przygotowania i realizacji budowy układu przesyłowego ścieków ogólnospławnych z lewobrzeżnej Warszawy do OŚK Czajka⁹.

Budowa układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka miała strategiczne znaczenie dla funkcjonowania społeczności Warszawy, a także dla ochrony zdrowia mieszkańców i środowiska naturalnego. Przedsięwzięcie to zostało zrealizowane w ramach zadania własnego Miasta obejmującego – zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰ – zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie spraw wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz kanalizacji¹¹.

Pomimo kluczowego znaczenia dla Miasta ww. inwestycji Prezydent m.st. Warszawy nie sprawował skutecznego nadzoru nad prawidłowością postępowania administracyjnego¹² zakończonego wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach¹³ dla tej inwestycji. Wskutek tego nie zapobieżono wydaniu dśu na podstawie niekompletnego wniosku (niezawierającego wszystkich wypisów z rejestru gruntów dla terenu przeznaczonego pod realizację inwestycji – wymaganych art. 74 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁴), dokumentacji zawierającej rozbieżności oraz raportu o oddziaływaniu na środowisko¹⁵ niezawierającego opisu przewidywanego oddziaływania na środowisko każdego z analizowanych wariantów przedsięwzięcia (wymaganego art. 66 ust. 1 pkt 6 ustawy ooś).

Za całość procesu projektowania, budowy i eksploatacji układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka, oraz za analizę ryzyka jego awarii, odpowiadała MPWiK.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu sformułowano ocenę ogólną w formie opisowej.

⁶ Spółka akcyjna, w której 100% udziałów posiada Miasto Stołeczne Warszawa (dalej: „Miasto”).

⁷ Dalej: „kolektor transportujący ścieki do OŚK Czajka”.

⁸ Kontrolę przeprowadzono we wrześniu i w październiku 2019 r.

⁹ Dalej: „układ przesyłowy ścieków do OŚK Czajka”.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 713.

¹¹ Formą organizacyjnoprawną, w jakiej Miasto realizuje to zadanie jest, od 2003 r., spółka prawa handlowego – zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 712, ze zm.).

¹² Prowadzonego – z imiennego upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy – przez Naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska dla Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy (dalej: „Naczelnik WOŚ dla Dzielnicy Bielany”).

¹³ Dalej: „dśu”.

¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 283 ze zm., dalej: „ustawa ooś”.

¹⁵ Dalej: „raport ooś”.

Niemniej jednak – w ocenie NIK – przed wystąpieniem awarii kolektora transportującego ścieki do OŚK Czajka¹⁶ Prezydent m.st. Warszawy nie wykorzystał wszystkich możliwych środków nadzoru właścicielskiego nad działalnością MPWiK prowadzoną w powyższym zakresie¹⁷. Nie wystąpił bowiem do Rady Nadzorczej MPWiK o zlecenie przeprowadzenia kontroli prawidłowości realizacji przez spółkę procesu budowy ww. obiektu. Nie zlecił także służbom Urzędu – na podstawie umowy w sprawie delegowania realizacji Projektu 2000/PL/16/P/PE/020 oraz na podstawie decyzji nr 1/2003 – przeprowadzenia kontroli prawidłowości działań MPWiK wykonywanych na etapach: projektowania oraz użytkowania tego obiektu.

Zdaniem NIK wykonanie układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka – ze względu na zakres tego przedsięwzięcia, jego znaczenie dla mieszkańców i ochrony środowiska naturalnego oraz wielkość zaangażowanych środków finansowych, w tym środków pomocowych z Unii Europejskiej (UE) – wymagało zapewnienia przez władze Miasta rzetelnego nadzoru właścicielskiego nad działalnością spółki komunalnej odpowiedzialnej za prawidłowy przebieg ww. inwestycji oraz sprawne funkcjonowanie wybudowanego obiektu, a także skorzystania z przysługujących uprawnień kontrolnych na podstawie umowy w sprawie delegowania realizacji Projektu 2000/PL/16/P/PE/020 oraz na podstawie decyzji nr 1/2003.

Po wystąpieniu awarii kolektora Prezydent m.st. Warszawy podjął niezwłocznie działania w celu ustalenia przyczyn awarii, przywrócenia funkcjonowania kolektora oraz ograniczenia skutków awarii dla środowiska i zdrowia ludzi.

Stwierdzone w trakcie kontroli NIK nieprawidłowości polegały na:

- niesprawowaniu przez Prezydenta m.st. Warszawy skutecznego nadzoru nad prawidłowością postępowania prowadzonego w celu wydania dśu dla inwestycji obejmującej budowę układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka, wskutek czego nie zapobieżono wydaniu dśu na podstawie niekompletnego wniosku, dokumentacji zawierającej rozbieżne informacje dotyczące lokalizacji przedsięwzięcia oraz raportu ooś niezawierającego wszystkich wymaganych informacji;
- niewykorzystaniu przez Prezydenta m.st. Warszawy – przed wystąpieniem awarii kolektora – środków nadzoru właścicielskiego w postaci wystąpienia do Rady Nadzorczej MPWiK o zlecenie kontroli prawidłowości realizacji procesu inwestycyjnego budowy kolektora transportującego ścieki do OŚK Czajka oraz uprawnień kontrolnych zagwarantowanych w umowie w sprawie delegowania realizacji Projektu 2000/PL/16/P/PE/020 i decyzji nr 1/2003, dających możliwość zlecenia służbom Urzędu kontroli prawidłowości przebiegu procesów: projektowania i eksploatacji ww. obiektu;
- niepodpisaniu przez Prezydenta m.st. Warszawy protokołów z czterech posiedzeń Zespołu Zarządzania Kryzysowego (ZZK), powołanego po wystąpieniu awarii kolektora.

¹⁶ Ilekroć dalej jest mowa o „awarii kolektora” rozumie się przez to awarię kolektora transportującego ścieki do OŚK Czajka, która wystąpiła w dniach 27-28 sierpnia 2019 r.

¹⁷ Do środków nadzoru właścicielskiego wykorzystanych przez Prezydenta m.st. Warszawy należały w szczególności: powołanie komitetów sterujących (ds. koordynacji zadań Miasta związanych z projektem „Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie” oraz ds. budowy układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka); udział pracowników Biura Infrastruktury Urzędu (BI) w naradach koordynacyjnych z projektantem cyt. układu przesyłowego; otrzymywanie przez Urząd: sprawozdań z działalności MPWiK, sprawozdań postępu prac nad realizacją ww. projektu, informacji o realizacji planu zadań rzeczowych, protokołów z posiedzeń Rady Nadzorczej MPWiK, kwartalnych kwestionariuszy informacyjnych MPWiK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Sprawowanie nadzoru nad projektowaniem kolektora transportującego ścieki do OŚK Czajka

1.1. Wybór koncepcji sposobu odprowadzania ścieków z lewobrzeżnej Warszawy do OŚK Czajka

Opis stanu faktycznego

Rada miasta stołecznego Warszawy¹⁹ w uchwale z 25 października 1999 r.²⁰ wyraziła wolę w sprawie sposobu odprowadzania ścieków z centralnej i północnej części lewobrzeżnej Warszawy do OŚK Czajka i zobowiązała Zarząd miasta stołecznego Warszawy²¹ do podjęcia prac przygotowawczych²² zmierzających do modernizacji i rozbudowy istniejącej OŚK Czajka oraz budowy systemu transportu do niej ścieków z lewobrzeżnej Warszawy.

Następnie uchwałą z 10 czerwca 2002 r.²³ Rada Miasta wyraziła zgodę na realizację zadań dotyczących rozwiązania problemów gospodarki ściekowej w Warszawie przy wykorzystaniu dotacji Funduszu UE ISPA²⁴ (określonych w Memorandum Finansowym do projektu ISPA nr 2000/PL/16/P/PE/020) oraz na przygotowanie i realizację inwestycji w oparciu o formułę partnerstwa publiczno-prywatnego z wykorzystaniem modelu „Zbuduj-Zarządzaj-Przełącz”.

Decyzją nr 1/2003 z 13 stycznia 2003 r.²⁵ Prezydent m.st. Warszawy zezwolił MPWiK na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz określił warunki tego zezwolenia.

Uchwałą z 29 października 2003 r.²⁶ Rada Miasta powierzyła MPWiK realizację inwestycji obejmującej rozbudowę i modernizację OŚK Czajka wraz z systemem odprowadzania ścieków (w tym zadań określonych w Memorandum Finansowym do projektu ISPA nr 2000/PL/16/P/PE/020), a następnie uchwałą z 13 maja 2004 r.²⁷ wyraziła zgodę na delegowanie przez Miasto MPWiK „praw, obowiązków i odpowiedzialności m.st. Warszawy za realizację tego projektu”.

16 czerwca 2004 r. została zawarta umowa pomiędzy Miastem a MPWiK „w sprawie delegowania realizacji Projektu 2000/PL/16/P/PE/020 finansowanego z udziałem środków z Funduszu ISPA”. Na mocy tej umowy MPWiK przejęła uprawnienia, obowiązki i odpowiedzialność Miasta jako beneficjenta końcowego.

¹⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu sformułowano oceny cząstkowe w formie opisowej.

¹⁹ Dalej: „Rada Miasta”.

²⁰ Uchwała nr XVI/147/99 Rady miasta stołecznego Warszawy z 25 października 1999 r. w sprawie wyboru lokalizacji oczyszczalni ścieków dla ogólnospławnej części systemu kanalizacji lewobrzeżnej Warszawy.

²¹ Dalej: „Zarząd Miasta”.

²² Prace w zakresie sporządzenia analiz i opracowań uściślających koncepcję rozwiązań lokalizacyjnych, techniczno-ekonomicznych oraz środowiskowych.

²³ Uchwała nr XLVIII/692/2002 Rady miasta stołecznego Warszawy w sprawie inwestycji związanych z rozwiązaniem problemów gospodarki ściekowej w mieście stołecznym Warszawie.

²⁴ Przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej.

²⁵ Decyzja nr 1/2003 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z 13 stycznia 2003 r. (IN.EO/703-4/1/2003 ze zm.), zmieniona decyzjami: nr 1/2005 z 22 lutego 2005 r., nr 3/2008 z 9 października 2008 r., nr 4/2008 z 8 grudnia 2008 r., nr 3/2010 z 15 listopada 2010 r.

²⁶ Uchwała nr XIX/305/2003 Rady miasta stołecznego Warszawy w sprawie powierzenia niektórych inwestycji związanych z rozbudową i modernizacją systemu odprowadzania i oczyszczania ścieków w Warszawie Miejskiemu Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji w m.st. Warszawie Spółka Akcyjna.

²⁷ Uchwała nr XXX/599/2004 Rady miasta stołecznego Warszawy w sprawie delegowania przez m.st. Warszawę Miejskiemu Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji w m.st. Warszawie Spółka Akcyjna praw, obowiązków i odpowiedzialności za realizację Projektu ISPA nr 2000/PL/16/P/PE/020 oraz wyznaczenia Koordynatora Realizacji Projektu – MAO.

30 grudnia 2004 r. podpisano aneks nr 1 do ww. umowy, zgodnie z którym inwestycja miała być realizowana również przy udziale środków Funduszu Spójności (umowa otrzymała nazwę „Umowa w sprawie delegowania realizacji Projektu 2000/PL/16/P/PE/020 pn. *Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie* finansowanego z udziałem środków z Funduszu ISPA/Funduszu Spójności zawarta w dniu 16 czerwca 2004 r.”²⁸).

Powyższa umowa obejmowała realizację I i II fazy przyjętego przez Miasto projektu wieloletniej modernizacji i rozbudowy infrastruktury wodno-ściekowej w Warszawie. W ramach I fazy tego projektu przewidziano realizację pomocy technicznej dla III fazy, w tym zaprojektowanie kolektora transportującego ścieki do OŚK Czajka.

Uchwałą z 8 lipca 2005 r.²⁹ Rada Miasta przyjęła do realizacji projekt „Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie, faza III”, którego wnioskodawcą i beneficjentem końcowym była MPWiK. Projekt ten miał być dofinansowany ze środków Funduszu Spójności.

Zgodnie z załącznikiem do ww. uchwały jednym z podprojektów (nr 3) było zadanie pn. „Budowa układu przesyłowego ścieków z Warszawy lewobrzeżnej do oczyszczalni ścieków Czajka o długości około 10,5 km”, w ramach którego założono, że „przejście pod rzeką Wisłą zrealizowane zostanie syfonem wykonanym w postaci 2 nitek przewodów 2 x DN 1600 zamontowanych wewnątrz rur osłonowych 2 x DN 2000”.

(akta kontroli str. 16-24, 1540-1575, 2109-2120, 2521-2565, 3131-3132, 5251-5426)

Zarządzeniem z 17 maja 2005 r.³⁰ Prezydent m.st. Warszawy powołał, działający pod jego nadzorem, Komitet Sterujący Projektu ISPA Nr 2000/PL/16/P/PE/020 oraz FS Nr 2005PL16CPE003 pn. „Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie”³¹, który miał charakter zespołu opiniodawczo-doradczego w sprawach związanych z realizacją zadań Miasta dotyczących tego projektu³². W skład Komitetu Sterującego 2005 weszli przedstawiciele Urzędu. Komitet ten został rozwiązany 23 lutego 2012 r.³³

Zarządzeniem z 25 lipca 2008 r.³⁴ Prezydent m.st. Warszawy powołał Komitet Sterujący ds. budowy układu przesyłowego do OŚK Czajka³⁵, w skład którego weszli przedstawiciele Urzędu, Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie oraz Prezes Zarządu MPWiK.

(akta kontroli str. 3077-3102, 4668-4854)

²⁸ Dalej: „umowa w sprawie delegowania realizacji projektu 2000/PL/16/P/PE/020”.

²⁹ Uchwała nr ZVI/1521/2005 Rady miasta stołecznego Warszawy w sprawie złożenia Wniosku do Komisji Europejskiej o dofinansowanie projektu „Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie, faza III” ze środków Funduszu Spójności.

³⁰ Zarządzenie nr 2396/2005 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy w sprawie powołania Komitetu Sterującego w celu koordynacji zadań m.st. Warszawy związanych z projektem „Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie”, współfinansowanym ze środków Funduszu Spójności, zmienione zarządzeniami: nr 3934/2006 z 9 października 2006 r., nr 381/2007 z 25 kwietnia 2007 r., nr 1345/2008 z 22 lutego 2008 r., nr 5046/2010 z 20 lipca 2010 r.

³¹ Dalej: „Komitet Sterujący 2005”.

³² Komitet Sterujący 2005 działał pod nadzorem zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy. Do jego zadań należały m.in.: współpraca z MPWiK w przygotowaniu i aktualizacji „Planu przetargów dla Projektu ISPA 2000/PL/16/P/PE/020” oraz w przygotowaniu i prowadzeniu konsultacji społecznych dla inwestycji objętych projektem; ocena postępu prac związanych z realizacją kontraktów zawartych w ramach projektu oraz wyznaczanie osób do wzięcia udziału w próbach rozruchowych, odbiorach częściowych, odbiorach końcowych i odbiorach ostatecznych robót, wykonanych na podstawie kontraktów zawartych w ramach projektu.

³³ Zarządzeniem nr 2128/2012 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z 23 lutego 2012 r. w sprawie rozwiązania Komitetu Sterującego powołanego w celu koordynacji zadań m.st. Warszawy związanych z projektem „Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie”, współfinansowanym ze środków Funduszu Spójności.

³⁴ Zarządzenie nr 1897/2008 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy w sprawie powołania Komitetu Sterującego ds. budowy układu przesyłowego do Oczyszczalni Ścieków „Czajka”.

³⁵ Dalej: „Komitet Sterujący 2008”.

26 września 2005 r. Naczelny Architekt Miasta wydał MPWiK decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego dotyczącej budowy przewodu tłoczego odprowadzającego ścieki z lewobrzeżnej Warszawy do OŚK Czajka, zlokalizowanego pod dnem Wisły (wraz z obiektami towarzyszącymi, w tym budynkiem krat i komorą przepustową).

Ze względu na kolizję ww. kolektora przesyłowego z Trasą Mostu Północnego (TMP) skorygowano jego przebieg oraz zaprojektowano go dla dwóch rurociągów w jednym tunelu, zamiast wcześniej projektowanych dwóch przejść równoległych. Decyzję lokalizacyjną dla skorygowanego przebiegu kolektora wydał Naczelny Architekt Miasta 6 listopada 2006 r. Decyzja ta została zaskarżona do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO). Z uwagi na to, że była ona sprzeczna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (mpzp), obowiązującym na terenie Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy, 3 marca 2008 r. została uchylona przez SKO w części objętej tym planem.

Z powodu niezgodności planowanej trasy kolektora z mpzp ponownie zmieniono jego lokalizację. Rozważono trzy warianty nowej trasy:

- wariant I, który zakładał wydłużenie tunelu o 500 m, co w konsekwencji spowodowałoby głębokie posadowienie kolektora ze względu na różnicę rzędnych, a tym samym m.in. zwiększone nakłady finansowe na inwestycję;
- wariant II, który zakładał ulokowanie obiektów kubaturowych w węzłach komunikacyjnych TMP, jednakże ze względu na kolizje powierzchni placów budów (TMP i układu przesyłowego) wariant ten był niewykonalny;
- wariant III, ostatecznie wybrany, zgodnie z którym układ przesyłowy ścieków został przeniesiony na południową stronę TMP.

W trakcie posiedzeń Komitetu Sterującego 2005 zgłaszano uwagi dotyczące zgodności lokalizacji inwestycji z zapisami mpzp oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta. 1 sierpnia 2008 r. inwestycję pn. „Budowa układu przesyłowego ścieków z Warszawy lewobrzeżnej do oczyszczalni ścieków Czajka - pod dnem Wisły (Syfon - OŚ Czajka)” wpisano na listę przedsięwzięć wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 października 2007 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012³⁶. W świetle art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012³⁷ przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie miały zastosowania w sprawach dotyczących przygotowania przedsięwzięć Euro 2012.

(akta kontroli str. 3077-3102, 4668-4854, 4855-4959)

Decyzja ustalająca lokalizację przedsięwzięcia Euro 2012 polegającego na „budowie układu przesyłowego ścieków ogólnospławnych z lewobrzeżnej części Warszawy do Oczyszczalni Ścieków Czajka – etap II na terenie Dzielnicy Bielany [...] oraz Dzielnicy Białoleka [...] w Warszawie” została wydana przez Wojewodę Mazowieckiego 16 lipca 2009 r.³⁸

(akta kontroli str. 99-111, 916-969)

Według wyjaśnień zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy: „[...] miasto [...] miało wpływ na wybór rozwiązania dotyczącego odprowadzania ścieków z lewobrzeżnej Warszawy do oczyszczalni ścieków Czajka. Rozwiązanie oraz sposób realizacji inwestycji zostały zaproponowane przez wybrane w postępowaniu przetargowym konsorcjum firm: [...]*), a zaproponowany sposób transportowania ścieków [...] był zgodny z zaakceptowaną przez Miasto koncepcją, która zakładała przesyłanie przez

³⁶ Dz. U. z 2007 r. nr 192 poz. 1385 ze zm.

³⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1372 ze zm.

³⁸ Decyzja Wojewody Mazowieckiego znak: WIŚ.II.AB2-7047/H/167/09.

MPWiK ścieków syfonem pod Wisłą [...] Szczegółowy nadzór nad procesem projektowania sprawowała MPWiK w Warszawie S.A. zgodnie z posiadanymi kompetencjami”.

Ponadto zastępca Prezydenta m.st. Warszawy wyjaśniła, że przyjęte rozwiązania inżynierskie, co do sposobu transportowania ścieków z lewobrzeżnej Warszawy do OŚK Czajka, były zgodne z zaakceptowaną przez Miasto koncepcją, dlatego przedstawiciele Miasta na tym etapie inwestycji nie składali żadnych uwag/zastrzeżeń w zakresie koncepcji sposobu odprowadzania ścieków.

(akta kontroli str. 1537-1539)

Realizacja kolektora pod dnem Wisły miała być możliwa do wykonania w technologii rur GRP³⁹, jak również w technologii rur polimerobetonowych⁴⁰.

Odpowiadając na pytania kontrolera NIK:

- Czy przedstawiciele Urzędu m.st. Warszawy mieli wpływ na ostateczny wybór rur, z których wykonany został kolektor?;
- Jakie argumenty przeważały na korzyść ostatecznie wybranej technologii, tj. rur GRP?
- Dlaczego odrzucono rury polimerobetonowe?
- Czy do ostatecznie wybranej technologii rur zgłaszano jakieś uwagi?

Prezydent m.st. Warszawy podał m.in., że: „[...] budowa systemu przesyłowego O.Ś. Czajka była realizowana przez MPWiK S.A. w swoim imieniu i na swoją rzecz ze środków unijnych. Spółka MPWiK S.A. była beneficjentem końcowym tego projektu”. Ponadto stwierdził, że w związku z powyższymi wyjaśnieniami pytania dotyczące technicznych aspektów projektu należy skierować do projektanta i zamawiającego (tj. do MPWiK).

(akta kontroli str. 2121-2122)

Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy wyjaśniła, że: „Warunki brzegowe do projektowania kolektora, w tym spodziewane ilości ścieków generowane z obszarów lewobrzeżnej części Warszawy i planowane do oczyszczania w zmodernizowanej oczyszczalni ścieków Czajka, zawarte były i są w Studium Wykonalności Przedsięwzięcia *Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie Faza III*, wykonanym przez [...]^{*)}, a także w wykonanym przez [...]^{*)} *Kompleksowym Strategicznym Studium Programowym Inżynieryjno-Instytucjonalno-Finansowym Modernizacji i Rozwoju Wodociągów i Kanalizacji Miasta Warszawy* (tzw. *Masterplanie*). W okresie gdy analizowano koncepcję odprowadzania ścieków z lewobrzeżnej Warszawy do oczyszczalni ścieków Czajka dokonywano analizy potencjalnych zagrożeń (wzmiankowane warunki brzegowe do projektowania kolektora)”.

Do dnia zakończenia kontroli nie przedłożono kontrolerom NIK „Masterplanu”, o którym mowa wyżej z uwagi na to, że dokument ten zgodnie z postanowieniem Prokuratury Regionalnej w Warszawie (sygn. RP I Ds. 24.2019) został wydany funkcjonariuszom Centralnego Biura Antykorupcyjnego Delegatury w Katowicach.

Ponadto z ww. Studium Wykonalności wynika, że odstąpiono od przeprowadzania analizy ryzyka eksploatacyjnego związanego z przedmiotową instalacją z uwagi na to, że uznano je za pomijalne.

Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy wyjaśnił, że: „[...] w sprawach rozwiązań inżynierskich, w tym dotyczących analizy ryzyka związanego z prowadzoną inwestycją własną Spółki, pytania winny być kierowane do MPWiK S.A. z uwagi na

³⁹ Tworzywo sztuczne wzmocnione włóknem szklanym.

⁴⁰ Zgodnie z protokołem z narady koordynacyjnej z 14 grudnia 2006 r., w której udział wzięli przedstawiciele [...]^{*)} oraz przedstawiciele MPWiK i Urzędu m.st. Warszawy.

to, że Prezydent m.st. Warszawy nie jest uprawniony ingerować w prowadzenie spraw inwestycyjnych przez Spółkę i wydawać jej wiążących poleceń”.

(akta kontroli str. 1614-2092, 5121-5220)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla budowy kolektora transportującego ścieki do OŚK Czajka

Opis stanu
faktycznego

Postępowanie w sprawie wydania dśu dla inwestycji pn. „Budowa układu przesyłowego ścieków ogólnospławnych z lewobrzeżnej Warszawy do Oczyszczalni Ścieków Czajka. Odcinek II obejmujący budynek krat i przejście pod rzeką Wisłą na działkach o nr ew. [...] w Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy i nr ew. [...] w Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy” prowadzone było przez Naczelnika WOŚ dla Dzielnicy Bielany, działającego z imiennego upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy.

(akta kontroli str. 112-119)

Wniosek MPWiK z 27 listopada 2008 r. o wydanie dśu dla przedmiotowego przedsięwzięcia został złożony 28 listopada 2008 r. do Urzędu Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy. Później MPWiK uzupełniła wniosek o dwa komplety odbitek mapy zasadniczej (pismo z 5 grudnia 2008 r.). Następnie 5 stycznia 2009 r. ww. wniosek przekazano – na podstawie art. 75 ust. 4 ustawy ooś – zgodnie z właściwością do Urzędu Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy.

Planowana inwestycja, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 72a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko⁴¹, zaliczała się do przedsięwzięć, dla których sporządzenie raportu ooś może być wymagane (tzw. II grupa).

Przedłożony wniosek spełniał wymogi określone w art. 74 ust. 1 pkt. 2 i 3 ustawy ooś, natomiast nie spełniał wymogów wynikających z art. 74 ust. 1 pkt 6 tej ustawy. Organ prowadzący postępowanie nie wezwał wnioskodawcy do usunięcia braków na podstawie art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴² (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 112-280)

Zarówno w załączonej do ww. wniosku Karcie Informacyjnej Przedsięwzięcia (KIP), jak i samym wniosku o wydanie dśu stwierdzono, że inwestycja będzie realizowana na działkach o nr ew. 8/3, 8/4 oraz 9/1 z obrębu 7-06-27 w Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy, podczas gdy w rzeczywistości działki te zlokalizowane były w obrębie 4-06-27, co wynika wprost z załączonych do wniosku wypisów z rejestru gruntów i map ewidencyjnych. Organ nie wzywał MPWiK do wyjaśnienia tej rozbieżności na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 112-561)

Pomimo powyższych braków Naczelnik WOŚ dla Dzielnicy Bielany zawiadomiła 8 stycznia 2009 r. – na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. – o wszczęciu postępowania w sprawie wydania dśu dla ww. przedsięwzięcia oraz pismem z tego samego dnia – na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 9 ustawy ooś – poinformowała o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie informacji o środowisku danych o wniosku o wydanie dśu (z 27 listopada 2008 r.). Następnie pismami z 8 stycznia 2009 r.

⁴¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 257 poz. 2573 ze zm., uchylone z dniem 15 listopada 2010 r.

⁴² Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm., dalej: „k.p.a.”.

wystąpiła – na podstawie art. 64 ust 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy ooś – do organów opiniujących, tj. do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w m.st. Warszawie (PPIS) oraz do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie (RDOŚ), o wydanie opinii co do konieczności sporządzenia raportu ooś dla ww. inwestycji i jego zakresu.

(akta kontroli str. 248-251)

Z uwagi na skalę przedsięwzięcia i jego lokalizację w sąsiedztwie m.in. zabudowy mieszkaniowej, a także ze względu na możliwość wystąpienia niekorzystnego wpływu na środowisko, w tym na zdrowie i życie ludzi, zarówno na etapie realizacji, jak i eksploatacji inwestycji, PPIS stwierdził potrzebę przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (ooś) oraz określił zakres raportu ooś na zgodny z art. 66 ustawy ooś (pismo PPIS z 27 stycznia 2009 r.).

W związku ze skalą inwestycji i jej częściową lokalizacją w obszarze Natura 2000 oraz możliwością lokalnego i ponadlokalnego oddziaływania inwestycji na środowisko przyrodnicze, a także ryzyko wystąpienia uciążliwości lub poważnej awarii na etapie funkcjonowania przedsięwzięcia, RDOŚ stwierdził obowiązek przeprowadzenia ooś, określając przy tym zakres raportu ooś na zgodny z art. 66 ust. 1, 2 i 6 ustawy ooś, ze szczególnym uwzględnieniem:

- ustanowionego z mocy Dyrektywy Ptasiej obszaru Natura 2000 – Dolina Środkowej Wisły PLB140004;
- obszarów proponowanych do objęcia ochroną z mocy Dyrektywy Siedliskowej – Kampinoska Dolina Wisły, Las Bielański;
- oddziaływań bezpośrednich, pośrednich i skumulowanych na cele ochrony obszarów Natura 2000 na etapie realizacji inwestycji oraz w przypadku awarii układu przesyłowego ścieków ogólnospławnych (postanowienie RDOŚ z 30 stycznia 2009 r.).

(akta kontroli str. 252-259)

Postanowienie o obowiązku przeprowadzenia ooś przedmiotowego przedsięwzięcia zostało wydane przez Naczelnika WOŚ dla Dzielnicy Bielany 17 lutego 2009 r. Postanowienie to zawierało informacje o uwarunkowaniach, o których mowa w art. 63 ust. 1 ustawy ooś, dotyczących przedsięwzięcia, a zakres raportu ooś wynikał z tych uwarunkowań i został określony na zgodny z art. 66 ust. 1, 2 i 6 tej ustawy, ze szczególnym uwzględnieniem:

- ustanowionego z mocy Dyrektywy Ptasiej obszaru Natura 2000 – Dolina Środkowej Wisły PLB140004;
- obszarów proponowanych do objęcia ochroną z mocy Dyrektywy Siedliskowej – Kampinoska Dolina Wisły, Las Bielański;
- oddziaływań bezpośrednich, pośrednich i skumulowanych na cele ochrony obszaru Natura 2000 na etapie realizacji inwestycji oraz w przypadku awarii układu przesyłowego ścieków ogólnospławnych;
- rozwiązania problemu występowania odorów.

(akta kontroli str. 260-273)

1 kwietnia 2009 r. MPWiK przedłożyła do Urzędu Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy skorygowany wniosek o wydanie dśu. Korekta dotyczyła rozszerzenia terenu, na którym realizowana miała być przedmiotowa inwestycja, o działki o nr ew. 172 i 177/2 z obrębu 7-10-07 w Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy i wynikała z konieczności odtworzenia przez MPWiK dróg dojazdowych do istniejącego wylotu kolektora Burakowskiego (które miały ulec likwidacji w trakcie budowy TMP) oraz zmiany usytuowania komory kaskadowej (ze względów konstrukcyjnych).

Razem z ww. pismem MPWiK przedłożyła również raport ooś. W raporcie tym zostały zawarte informacje wskazane w art. 66 ustawy ooś, tj.:

- opis planowanego przedsięwzięcia, w tym charakterystyka całego przedsięwzięcia i warunki użytkowania terenu w fazie budowy i eksploatacji oraz użytkowania;
- opis analizowanych wariantów, w tym: wariantu proponowanego przez wnioskodawcę, racjonalnego wariantu alternatywnego oraz wariantu najkorzystniejszego dla środowiska, wraz z uzasadnieniem ich wyboru;
- oddziaływanie na środowisko przedsięwzięcia na etapie jego lokalizacji, eksploatacji lub użytkowania oraz likwidacji;
- opis przewidywanych działań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, w szczególności na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru.

Przewidywane oddziaływanie na środowisko analizowanych wariantów (art. 66 ust. 1 pkt 6 ustawy ooś) zostało określone jedynie dla wariantu inwestorskiego (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 281-561)

Pismami z 3 kwietnia 2009 r.⁴³ Naczelnik WOŚ dla Dzielnicy Bielany:

- na podstawie art. 10 k.p.a. zawiadomił strony o korekcie wniosku o wydanie dśu;
- na podstawie art. 33 ust 1 ustawy ooś podał do publicznej wiadomości informacje o możliwości zapoznania się z przedłożonym raportem ooś oraz o możliwości składania uwag i wniosków w przedmiotowej sprawie (udział społeczeństwa).

Ponadto pismami z 3 kwietnia 2009 r. Naczelnik WOŚ dla Dzielnicy Bielany wystąpił do PPIS – na podstawie art. 77 ust 1. pkt 2 ustawy ooś – o opinię, a także do RDOŚ – na podstawie art. 77 ust 1. pkt 1 tej ustawy – o uzgodnienie warunków realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia.

Pismem z 8 maja 2009 r. PPIS pozytywnie zaopiniował przedmiotową inwestycję, wskazując warunki jej realizacji.

Postanowieniem z 18 maja 2009 r. RDOŚ uzgodnił warunki realizacji ww. inwestycji.

(akta kontroli str. 282-306)

16 czerwca 2009 r. Naczelnik WOŚ dla Dzielnicy Bielany wydał dśu dla przedmiotowego przedsięwzięcia⁴⁴. W decyzji tej uwzględniono wyniki przeprowadzonej ooś oraz warunki realizacji inwestycji określone przez organy współdziałające, tj. RDOŚ i PPIS. W uzasadnieniu decyzji zawarto informacje o przeprowadzonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, w tym informacje dotyczące sposobu i zakresu uwzględnienia uwag i wniosków zgłoszonych przez społeczeństwo, jak również informacje o sposobie i zakresie uwzględnienia ustaleń zawartych w raporcie ooś, uzgodnienia RDOŚ oraz opinii PPIS, tym samym wypełniając dyspozycje art. 85 ust. 2 pkt 1 lit a i b ustawy ooś.

(akta kontroli str. 307-362)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1. Wydaniu przez Naczelnika WOŚ dla Dzielnicy Bielany dśu znak: UD-III-WOŚ-DDR-76242-1-35/09 z 16 czerwca 2009 r. na podstawie niekompletnego

⁴³ Które zostały wywieszane na tablicy ogłoszeń: w siedzibie MPWiK, w Urzędzie Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy oraz w Urzędzie Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy.

⁴⁴ Decyzja Naczelnika WOŚ dla Dzielnicy Bielany znak: UD-III-WOŚ-DDR-76242-1-35/09 z 16 czerwca 2009 r.

wniosku, niezawierającego wszystkich wymaganych wypisów z rejestru gruntów dla terenu przeznaczzonego pod realizację inwestycji.

W świetle art. 74 ust. 1 pkt 6 ustawy ooś, do wniosku o wydanie dśu należy dołączyć wypis z ewidencji gruntów, pozwalający na ustalenie stron postępowania, obejmujący przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obejmujący obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie.

Stosownie do art. 64 § 2 k.p.a., jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Zgodnie z wnioskiem MPWiK z 27 listopada 2008 r. o wydanie dśu dla inwestycji obejmującej budowę układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka przedmiotowa inwestycja miała być realizowana m.in. na działkach:

- o nr ew. 14/5 i 14/6 z obrębu 7-09-01 w Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy;
- o nr ew. 8, 7/3 i 1/2 z obrębu 4-06-28, o nr ew. 30/13 i 72/1 z obrębu 4-03-23 oraz o nr ew. 114 i 16/2 z obrębu 4-06-29 w Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy.

Dla ww. działek nie przedłożono wypisów z ewidencji gruntów. Ponadto z przedłożonych wraz z ww. wnioskiem map ewidencyjnych, oraz z wypisów z rejestru gruntów, wynikało, że inwestycja realizowana będzie również na działkach o nr ew. 172 i 177/2 z obrębu 7-10-07 w Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy, które nie zostały wskazane ani we wniosku o wydanie dśu, ani w przedłożonej KIP.

Organ właściwy w sprawie nie wezwał wnioskodawcy w trybie art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełnienia przedmiotowego podania o brakujące elementy.

Pomimo braków w dokumentacji załączonej do wniosku Naczelnik WOŚ dla Dzielnicy Bielany, pismem z 8 stycznia 2009 r., zawiadomiła stronę – na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. – o wszczęciu postępowania w sprawie wydania dśu dla ww. przedsięwzięcia, a następnie podejmowała kolejne czynności procesowe⁴⁵.

Korektę wniosku w zakresie rozszerzenia terenu, na którym realizowana miała być przedmiotowa inwestycja (o działki o nr ew. 172 i 177/2 z obrębu 7-10-07 w Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy), MPWiK złożyła – bez wezwania do uzupełnienia wniosku – do Urzędu Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy dopiero 1 kwietnia 2009 r.

(akta kontroli str. 112-561)

Naczelnik WOŚ dla Dzielnicy Bielany wyjaśniła, m.in., że: „[...] należy przypuszczać, że przy rozpatrywaniu sprawy nie zauważono, że w załączonych do wniosku dokumentach brak jest wypisów z ewidencji gruntów dla działek [...] o nr ew. 14/5 i 14/6 z obrębu 7-09-01 w Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy, o nr ew. 8, 7/3 i 1/2 z obrębu 4-06-28, o nr ew. 30/13 i 72/1 z obrębu 4-03-23, o nr ew. 114 i 16/2 z obrębu 4-06-29 w Dzielnicy Białołęka. Należy również przypuszczać, że podczas sprawdzania dokumentacji nie zostało dostrzeżone, że działki o nr ew. 172 i 177/2 z obrębu 7-10-07 w dzielnicy Bielany

⁴⁵ Pismem z 8 stycznia 2009 r. Naczelnik WOŚ dla Dzielnicy Bielany poinformowała – na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 9 ustawy ooś – o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie informacji o środowisku danych o wniosku o wydanie dśu z 27 listopada 2008 r.; pismami z 8 stycznia 2009 r. wystąpiła – na podstawie art. 64 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy ooś – o wydanie opinii co do konieczności sporządzenia raportu ooś dla ww. inwestycji i jego zakresu; a po otrzymaniu tej opinii 17 lutego 2009 r. wydała postanowienie o obowiązku przeprowadzenia ooś przedmiotowego przedsięwzięcia.

m.st. Warszawy, leżące na obszarze inwestycji, ujęte w przedłożonych wypisach z rejestru gruntów, nie zostały wymienione we wniosku o wydanie decyzji. W związku z powyższym, nie będąc świadomym ww. braków, nie wystąpiono o ich uzupełnienie zgodnie z art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego”.

(akta kontroli str. 562-565)

Zdaniem NIK wydanie dśu na podstawie niekompletnego wniosku stanowiło naruszenie art. 74 ust. 1 pkt 6 ustawy ooś.

2. Wydaniu przez Naczelnika WOŚ dla Dzielnicy Bielany dśu znak: UD-III-WOŚ-DDR-76242-1-35/09 z 16 czerwca 2009 r. na podstawie dokumentacji zawierającej rozbieżności.

Z dokumentacji przedłożonej przez MPWiK do Prezydenta m.st. Warszawy – w związku z wnioskiem o wydanie dśu dla inwestycji obejmującej budowę układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka – wynika, że przedsięwzięcie miało być realizowane m.in. na działkach o nr ew. 8/3, 8/4 oraz 9/1 z obrębu 7-06-27 w Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy, podczas gdy w rzeczywistości działki te zlokalizowane były w obrębie 4-06-27 – co ustalono na podstawie załączonych do wniosku wypisów z rejestru gruntów i map ewidencyjnych.

W trakcie postępowania organ nie wzywał do wyjaśnienia powyższych rozbieżności na podstawie art. 50 § 1 k.p.a.

W dśu wydanej dla ww. inwestycji zmieniono obręb błędnie wskazany w dokumentacji (7-06-27) na obręb prawidłowy (4-06-27).

(akta kontroli str. 112-561)

Naczelnik WOŚ dla Dzielnicy Bielany wyjaśniła m.in., że: „[...] należy przypuszczać, że podczas formułowania treści decyzji znak: UD-III-WOŚ-DDR-76242-1-35/09 dostrzeżono w dokumentach błąd w numerze obrębu 7-06-27 [...] i zmieniono go na obręb 4-06-27, traktując to jako błąd pisarski. Brak jest w dokumentacji notatek lub innej korespondencji w tej sprawie”.

(akta kontroli str. 562-565)

Zdaniem NIK wydanie dśu na podstawie dokumentacji zawierającej rozbieżności, bez uprzedniego wyjaśnienia ich przyczyn, było działaniem niezgodnym z art. 7 k.p.a., który stanowi, że w toku postępowania organy administracji publicznej podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

3. Wydaniu przez Naczelnika WOŚ dla Dzielnicy Bielany dśu znak: UD-III-WOŚ-DDR-76242-1-35/09 z 16 czerwca 2009 r. na podstawie raportu ooś niezawierającego wszystkich elementów wymaganych przepisami ustawy ooś, wskazanych w postanowieniu w sprawie obowiązku przeprowadzenia ooś.

Postanowieniem z 17 lutego 2009 r. Naczelnik WOŚ dla Dzielnicy Bielany nałożyła na MPWiK obowiązek przeprowadzenia ooś inwestycji obejmującej budowę układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka, określając zakres raportu ooś na zgodny z art. 66 ust. 1, 2 i 6 ustawy ooś.

(akta kontroli str. 112-561)

W myśl art. 66 ust. 1 pkt 6 ustawy ooś raport ooś powinien zawierać określenie przewidywanego oddziaływania na środowisko analizowanych wariantów przedsięwzięcia.

W przedłożonym przez MPWiK raporcie ooś przewidywane oddziaływanie na środowisko zostało określone jedynie dla wariantu II, tj. wariantu wskazanego do realizacji. Nie określono wpływu na środowisko pozostałych wariantów opisanych

w raporcie ooś, pomimo że w postanowieniu z 17 lutego 2009 r. o obowiązku przeprowadzenia ooś przedmiotowego przedsięwzięcia Naczelnik WOS dla Dzielnicy Bielany zawarł wymóg, by zakres raportu ooś był zgodny z art. 66 ust. 1, 2 i 6 ustawy ooś.

Pomimo, że w raporcie ooś nie określono przewidywanego oddziaływania na środowisko każdego z analizowanych wariantów, organ nie wzywał do jego uzupełnienia na podstawie art. 50 § 1 k.p.a.

(akta kontroli str. 112-561)

Naczelnik WOS dla Dzielnicy Bielany wyjaśniła m.in., że: „Organ nie wzywał wnioskodawcy do określenia oddziaływania na środowisko pozostałych wariantów opisanych w raporcie ooś. Wydaje się, że w ówczesnej ocenie organu różnice pomiędzy proponowanymi wariantami zadania dotyczyły niewielkich przesunięć inwestycji w terenie, przy zachowaniu wszystkich tych samych elementów przedsięwzięcia [...] Mogło się zatem wydawać, że przy zastosowaniu tej samej technologii wpływ przedsięwzięcia na środowisko niezależnie od wybranego wariantu jest bardzo podobny”.

(akta kontroli str. 562-565)

Zdaniem NIK wydanie dśu na podstawie raportu ooś niezawierającego opisu przewidywanego oddziaływania na środowisko analizowanych wariantów przedsięwzięcia (wymóg art. 66 ust. 1 pkt 6 ustawy ooś) było działaniem nielegalnym.

W kwestii nieprawidłowości opisanych wyżej NIK zwracała się o wyjaśnienia do byłej Prezydent m.st. Warszawy, pełniącej funkcję w okresie, w którym toczyło się postępowanie o wydanie dśu znak: UD-III-WOS-DDR-76242-1-35/09. Nie udzieliła ona wyjaśnień w ww. sprawach.

(akta kontroli str. 5116-5120)

4. Niesprawowaniu przez Prezydenta m.st. Warszawy skutecznego nadzoru nad prawidłowością postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem dśu dla inwestycji obejmującej budowę układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka, wskutek czego nie zapobieżono wydaniu dśu na podstawie niekompletnego wniosku, dokumentacji zawierającej rozbieżne informacje dotyczące lokalizacji przedsięwzięcia oraz raportu ooś niezawierającego wszystkich wymaganych informacji.

Na podstawie § 44 ust. 2 statutu Miasta, stanowiącego załącznik do uchwały nr XXII/743/2008 Rady Miasta z 10 stycznia 2008 r., do zakresu działania dzielnic należą, niezastrzeżone dla organów miasta, sprawy lokalne o zasięgu dzielnicowym, dotyczące m.in. inwestycji. Zgodnie z upoważnieniami Prezydenta m.st. Warszawy: z 10 stycznia 2007 r.⁴⁶ oraz z 17 lutego 2009 r.⁴⁷ osobą właściwą do wydania w jego imieniu dśu dla ww. inwestycji była Naczelnik WOS dla Dzielnicy Bielany.

(akta kontroli str. 112-561)

W świetle § 15 załącznika do zarządzenia nr 312/2007 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu miasta stołecznego Warszawy⁴⁸ naczelnicy wydziałów dla dzielnicy odpowiadają za realizację zadań kierowanych wydziałów oraz zespołów m.in. przed Prezydentem m.st. Warszawy.

⁴⁶ Znak: GP-0159/451/2007.

⁴⁷ Znak: GP-0159/564/09.

⁴⁸ <https://bip.warszawa.pl/NR/exeres/ADCC119B-295F-47F9-894C-7C70A6356FB2.frameless.htm>.

Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy, działająca z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy, wyjaśniła m.in., że w trakcie postępowania o wydanie dśu dla przedmiotowej inwestycji nie przekazywano do Prezydenta m.st. Warszawy, lub do jego Gabinetu, bezpośrednio informacji, materiałów lub pism. Wyjaśniła również, że: „[...] nadzór nad Naczelnikiem WOŚ dla Dzielnicy Bielany sprawuje Burmistrz Dzielnicy Bielany. Czynności kontrolne są jedną z możliwych form sprawowania nadzoru”. Podkreśliła także, że: „[...] sprawowanie przez jakiegokolwiek prezydenta, burmistrza tudzież wójta permanentnej, bezpośredniej kontroli nad osobami upoważnionymi do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego nie jest fizycznie możliwe [...] Kontrola prawidłowości wydawanych decyzji odbywa się w szczególności w trybie zaskarżenia przez strony wadliwych decyzji do organu wyższej instancji oraz Sądu Administracyjnego”.

(akta kontroli str. 566-570)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela ww. stanowiska z uwagi na to, że budowa kolektora transportującego ścieki do OŚK Czajka nie była inwestycją o znaczeniu jedynie lokalnym, lecz stanowiła przedsięwzięcie o strategicznym znaczeniu dla funkcjonowania społeczności Warszawy, a także dla ochrony zdrowia mieszkańców i środowiska naturalnego. Skutki awarii takiego kolektora mogły mieć negatywny wpływ na znacznie większy obszar niż obszar dzielnicy. Prezydent m.st. Warszawy powinien sprawować skuteczniejszy nadzór nad prawidłowością wydawanych z jego upoważnienia decyzji administracyjnych dotyczących inwestycji kluczowych dla funkcjonowania Miasta. Zdaniem NIK postępowanie Prezydenta m.st. Warszawy było nierzetelne.

W świetle postanowień cyt. wyżej regulaminu organizacyjnego Urzędu nadzór nad Naczelnikiem WOŚ dla Dzielnicy Bielany sprawuje Burmistrz Dzielnicy Bielany, ale tylko w odniesieniu do spraw lokalnych należących do zakresu działania dzielnicy.

1.3. Sprawowanie nadzoru nad projektowaniem kolektora transportującego ścieki do OŚK Czajka

Opis stanu faktycznego

Proces inwestycyjny budowy układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka realizowany był przez MPWiK – wykonującą zadanie własne Miasta w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków – w imieniu i na rzecz tej spółki. Inwestycja dofinansowana była ze środków UE. Przed wystąpieniem awarii kolektora prawidłowość procesu inwestycyjnego jego budowy nie była przedmiotem kontroli lub audytu Urzędu m.st. Warszawy.

Przedstawiciele Urzędu nie uczestniczyli bezpośrednio w procesie projektowania ww. obiektu, nie byli również stroną w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na jego budowę. Przed wystąpieniem awarii kolektora Prezydent m.st. Warszawy nie zwracał się do Rady Nadzorczej MPWiK o podjęcie uchwały w sprawie zlecenia przeprowadzenia kontroli prawidłowości procesu projektowania kolektora, ani nie zlecał takiej kontroli służbom Urzędu (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2566-3007)

Na posiedzeniach Komitetu Sterującego 2005, którego członkami byli pracownicy BI oraz Biura Nadzoru Właścicielskiego Urzędu (BNW), omawiane były m.in. zagadnienia dotyczące:

- wariantów przebiegu trasy układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka, w tym jej kolizji z TMP;

- zawarcia umów na usługi konsultingowe w ramach procesu inwestycyjnego budowy ww. obiektu⁴⁹;
- przygotowania przetargów na wybór wykonawców przedmiotowego układu przesyłowego.

(akta kontroli str. 3077-3102, 4668-4854)

Od 18 maja 2006 r. do 8 stycznia 2009 r. pracownicy BI uczestniczyli w naradach koordynacyjnych z projektantem⁵⁰ układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka⁵¹, na których omawiano m.in. kwestie związane z układem przesyłowym dotyczące: przebiegu jego trasy (w tym syfonu pod Wisłą), zaawansowania prac projektowych, udziału zespołu projektowego w opracowaniu Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) na wybór wykonawcy, postępu prac w procesie pozyskiwania gruntów pod inwestycję i uzyskania stosownych decyzji i pozwoleń na jej realizację, kalkulacji kosztów inwestycji, projektu budowlanego.

Uczestniczący w naradach koordynacyjnych przedstawiciele BI nie zabierali głosu, poza przedłożeniem 12 kwietnia 2007 r. informacji z przeprowadzonego rozpoznania dotyczącego możliwości zagospodarowania gruntu z wykopu tunelu pod Wisłą.

Ponadto, w związku z pracami projektowymi nad przebiegiem trasy kolektorów przesyłowych, pracownicy BI przeprowadzili 23 sierpnia 2006 r. wizję lokalną w Dzielnicy Białołęka – obszar z Bielana w kierunku OŚK Czajka.

(akta kontroli str. 4855-4959)

Informacje na temat realizacji przez MPWiK zadań inwestycyjnych (w ujęciu rzeczowym i finansowym), w tym w zakresie budowy układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka, Prezydent m.st. Warszawy otrzymywał w ramach przekazywanych sprawozdań z działalności spółki oraz sprawozdań z postępu prac nad projektami: nr 2000/PL/16/P/PE/020 i nr 2005/PL/16/C/PE/003 „Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie”.

(akta kontroli str. 2521-2565, 3103-3129, 3130-4323, 4960-4988)

Po wystąpieniu awarii kolektora pracownicy BK przeprowadzili w MPWiK kontrolę w zakresie prawidłowości „przygotowania i realizacji procesu inwestycyjnego budowy układu przesyłowego do Oczyszczalni Ścieków Czajka oraz jego bieżącej eksploatacji”⁵².

Kontrola ta została przeprowadzona w związku z uchwałą Rady Nadzorczej MPWiK nr 77/2019 z 3 września 2019 r. – podjętą „na skutek sugestii Prezydenta m.st. Warszawy” – i nie wykazała nieprawidłowości na etapie uzyskiwania przez MPWiK „przewidzianych przepisami prawa decyzji i uzgodnień”.

Sprawozdanie z ww. kontroli zawiera m.in. informację, że Wojewoda Mazowiecki w uzasadnieniu pozwolenia na budowę układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka stwierdził, że projekt budowlany został wykonany i sprawdzony przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane i legitymujące się aktualnym na dzień opracowania projektu zaświadczeniem o przynależności do odpowiedniej izby zawodowej.

(akta kontroli str. 916-969, 1173, 5121-5126)

⁴⁹ Realizowane w ramach kontraktu nr 2000/PL/16/P/PE/020-04A.

⁵⁰ [...]*

⁵¹ Kontrakt nr 2000/PL/16/P/PE/020-04A, umowa nr 1/JRP/U/2006 z 16 lutego 2006 r. „Pomoc Techniczna Fazy III – przygotowanie rozbudowy i modernizacji ścieków Czajka wraz z kolektorami – Zadanie 02 – Usługi konsultingowe w zakresie budowy układu przesyłowego do OŚK Czajka”.

⁵² Kontrola trwała od 5 września 2019 r. do 21 października 2019 r., a jej wyniki zaprezentowano w sprawozdaniu z kontroli nr KW-W.III.1711.2.2019.LWI, podpisanym 13 listopada 2019 r.

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewykorzystaniu przez Prezydenta m.st. Warszawy – przed wystąpieniem awarii kolektora – środków nadzoru właścicielskiego w postaci wystąpienia do Rady Nadzorczej MPWiK o zlecenie przeprowadzenia kontroli prawidłowości działalności MPWiK w zakresie realizacji procesu projektowania tego kolektora, albo bezpośredniego zlecenia takiej kontroli służbom Urzędu – na podstawie umowy w sprawie delegowania realizacji Projektu 2000/PL/16/P/PE/020.

W § 7 umowy w sprawie delegowania realizacji projektu 2000/PL/16/P/PE/020 Miasto zastrzegło sobie prawo do czynności kontrolnych w procesie realizacji projektu, oraz po jego zakończeniu. Stosownie do § 2 ust. 1 tej umowy MPWiK odpowiadała wobec Miasta za należyte wykonanie obowiązków wynikających z umowy, a w szczególności za realizację projektu.

(akta kontroli str. 16-24, 2109-2120, 2521-3007, 3131-3132, 5251-5426)

Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy, działający z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy, wyjaśnił m.in., że:

- zgodnie z przepisami ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁵³ Walnemu Zgromadzeniu Akcjonariuszy (Prezydentowi m.st. Warszawy) nie przysługują kompetencje do wykonywania prawa indywidualnej kontroli w MPWiK oraz, że zgodnie z art. 375¹ k.s.h. walne zgromadzenie i rada nadzorcza nie mogą wydawać zarządowi wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółki, a nadzór nad realizowanymi przez nią inwestycjami powinien być sprawowany przede wszystkim w ramach ustawowych obowiązków organów właściwych m.in. w sprawach architektoniczno-budowlanych, nadzoru budowlanego i ochrony środowiska;
- w pierwszej kolejności organem właściwym dla spraw sprawowania stałego nadzoru nad działalnością MPWiK jest Rada Nadzorcza MPWiK, która w ramach kompetencji ma możliwość przeprowadzania kontroli działalności MPWiK, a w sytuacjach, gdy takiej kontroli nie podjęto z inicjatywy Rady Nadzorczej, Prezydent m.st. Warszawy może zawnieść o jej przeprowadzenie, „zwłaszcza w sytuacji, gdy poweźmie wiedzę na temat możliwych nieprawidłowości w wykonywaniu zadań realizowanych przez spółki miejskie”;
- informacje dotyczące funkcjonowania MPWiK, w tym realizowanej inwestycji budowy kolektora transportującego ścieki do OŚK Czajka (także w zakresie ryzyk dot. tej inwestycji), przekazywane były na posiedzeniach komitetów sterujących (mających charakter zespołów opiniodawczo-doradczych) oraz spotkaniach z przedstawicielami władz Miasta, a także zawarte były w dokumentacji otrzymywanej od MPWiK; wobec braku istotnych sygnałów o nieprawidłowościach przy projektowaniu, budowie i eksploatacji kolektora „nie były zlecane kontrole w tym zakresie”.

(akta kontroli str. 4960-4966, 5121-5126)

Zdaniem NIK przepisy k.s.h. nie zabraniały MPWiK ustalenia w umowie w sprawie delegowania realizacji projektu 2000/PL/16/P/PE/020 postanowień dotyczących sprawowania przez Miasto kontroli prawidłowości realizacji tego projektu.

Zakaz wydawania zarządowi spółki wiążących poleceń dot. prowadzenia spraw spółki, o którym mowa w art. 375¹ k.s.h., nie oznacza tego, że zarząd nie może brać pod uwagę zaleceń lub sugestii rady nadzorczej albo walnego zgromadzenia akcjonariuszy. Rada nadzorcza może badać wszystkie dokumenty spółki, a także żądać od zarządu i pracowników sprawozdań i wyjaśnień (art. 382 § 4 k.s.h.).

⁵³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1526, dalej: „k.s.h.”.

Brak istotnych sygnałów o nieprawidłowościach przy projektowaniu kolektora transportującego ścieki do OŚK Czajka również nie powinien stanowić przyczyny nieskorzystania przez Prezydenta m.st. Warszawy z możliwości wystąpienia do Rady Nadzorczej MPWiK o podjęcie uchwały w sprawie zlecenia kontroli w zakresie prawidłowości procesu projektowania tego obiektu, jak i bezpośredniego zlecenia takiej kontroli służbom Urzędu.

Zastosowanie środków nadzoru, o których wyżej mowa, było szczególnie istotne z uwagi na to, że realizowany przez MPWiK projekt wieloletniej modernizacji i rozbudowy infrastruktury wodno-ściekowej w Warszawie, którego częścią była budowa układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka, był największym przedsięwzięciem w zakresie ochrony środowiska realizowanym w Europie i dofinansowanym z Funduszu Spójności.

Niezastosowanie żadnego z ww. środków nadzoru było postępowaniem nierzetelnym.

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent m.st. Warszawy nie sprawował skutecznego nadzoru nad prawidłowością postępowania administracyjnego w sprawie wydania dśu dla układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka, prowadzonego z jego upoważnienia przez Naczelnika WOŚ dla Dzielnicy Bielany, wskutek czego nie zapobieżono wydaniu dśu na podstawie niekompletnego wniosku, dokumentacji zawierającej rozbieżne informacje dotyczące lokalizacji przedsięwzięcia oraz raportu ooś niezawierającego wszystkich wymaganych informacji.

Za całość prac projektowych, w tym prac dotyczących wyboru koncepcji sposobu odprowadzania ścieków z lewobrzeżnej Warszawy do OŚK Czajka, oraz analizę ryzyka awarii układu przesyłowego ścieków odpowiedzialna była MPWiK – jako spółka miejska wykonująca zadanie własne Miasta w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Przed wystąpieniem awarii kolektora Prezydent m.st. Warszawy nie wykorzystał wszystkich możliwych środków nadzoru nad działalnością MPWiK w zakresie realizacji procesu projektowania układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka⁵⁴, ponieważ nie podjął działań w celu przeprowadzenia kontroli prawidłowości działań spółki w tym zakresie.

OBSZAR

2. Sprawowanie nadzoru nad realizacją budowy kolektora transportującego ścieki do OŚK Czajka

2.1. Sprawowanie nadzoru właścicielskiego przez Prezydenta m.st. Warszawy nad działalnością MPWiK w zakresie budowy układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka

Opis stanu faktycznego

Budowa układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka była elementem fazy III projektu nr 2005PL16CPE003 pn. „Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie, faza III”, współfinansowanego ze środków Funduszu Spójności⁵⁵. Beneficjentem Projektu była MPWiK, a Koordynatorem Realizacji Projektu (MAO) – przedstawiciele MPWiK.

Budowa układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka podzielona została na dwie części:

⁵⁴ Do środków nadzoru właścicielskiego wykorzystanych przez Prezydenta m.st. Warszawy należały w szczególności: powołanie komitetów sterujących (ds. koordynacji zadań Miasta związanych z projektem „Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie” oraz ds. budowy układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka); udział pracowników BI w naradach koordynacyjnych z projektantem cyt. układu przesyłowego; otrzymywanie przez Urząd: sprawozdań z działalności MPWiK, sprawozdań postępu prac nad realizacją ww. projektu, informacji o realizacji planu zadań rzeczowych, protokołów z posiedzeń Rady Nadzorczej MPWiK, kwartalnych kwestionariuszy informacyjnych MPWiK.

⁵⁵ Uchwała nr LVI/1521/2005 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 8 lipca 2005 r. w sprawie złożenia przez MPWiK wniosku do Komisji Europejskiej o dofinansowanie projektu nr 2005PL16CPE003 pn. „Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie, faza III”.

- etap I – część obejmująca rurociąg (średnica fi 2800) na terenie Białoleki, od ul. Myśluborskiej do OŚK Czajka o długości około 6 km;
 - etap II – (długość około 2,5 km, syfon pod Wisłą – dwie rury o średnicy fi 1600 w osłonie tunelowej o średnicy fi 4400) – część obejmującą przejście pod Wisłą (syfon) oraz rurociągi i obiekty kubaturowe (budynek krat i budynek komory wlotowej po stronie bielańskiej, komora zasuw i rozprężna po stronie praskiej).
- (akta kontroli str. 1540-1575, 2109-2120, 3008-3076)

2.1.1. Komitet Sterujący ds. budowy układu przesyłowego do OŚK Czajka

Na posiedzeniach Komitetu Sterującego 2005, którego członkami byli m.in. przedstawiciele BI oraz BNW, omawiane były m.in. zagadnienia dotyczące przygotowania przetargów na realizację układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka.

Z uwagi na szeroki zakres zadań ww. Komitetu, a także na fakt, że problemy związane z bieżącą realizacją modernizacji i rozbudowy OŚK Czajka nie mogły być wystarczająco dokładnie analizowane oraz odpowiednio szybko rozwiązywane, Prezydent m.st. Warszawy powołał Komitet Sterujący 2008. Komitet ten był zespołem zadaniowym Prezydenta m.st. Warszawy, powołanym w celu koordynacji działań, poprawy efektywności realizacji oraz poprawy współpracy jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy i spółek miejskich dla zapewnienia terminowej budowy układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka.

Przewodniczącym ww. Komitetu został zastępca Prezydenta m.st. Warszawy. Członkami Komitetu, oprócz Prezesa Zarządu MPWiK, byli przedstawiciele biur Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Miasta, w tym dyrektor BI, które zostało wyznaczone do obsługi administracyjno-biurowej Komitetu.

Według § 3 pkt 1 i pkt 2 regulaminu pracy Komitetu Sterującego 2008 posiedzenia Komitetu powinny odbywać się co najmniej raz w miesiącu, w terminie i miejscu wyznaczonym przez jego przewodniczącego. Szczegółowe zadania zostały wymienione w § 2 tego regulaminu, w tym m.in. koordynacja działań jednostek organizacyjnych Miasta oraz spółek miejskich, podejmowanie w trybie przyśpieszonym decyzji, opinii, stanowisk i uzgodnień, kierowanie wytycznych, ustalanie i zatwierdzanie priorytetów oraz zakresu realizacji dla zadań inwestycyjnych, ocena zgodności harmonogramów planowanych do realizacji zadań inwestycyjnych i modernizacyjnych w zakresie infrastruktury miejskiej.

(akta kontroli str. 3008-3102)

Podział kompetencji dla dwóch komitetów sterujących został dokonany 10 września 2008 r. na posiedzeniu Komitetu Sterującego 2005. Sprawy finansowania i pozyskiwania dodatkowego finansowania dla budowy układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka pozostały w zakresie działania Komitetu Sterującego 2005. Zagadnienia przygotowania budowy, decyzji administracyjnych i uzgodnień jednoczesnej realizacji dwóch inwestycji (układ przesyłowy i TMP) przypisane zostały Komitetowi Sterującemu 2008.

(akta kontroli str. 4668-4854)

11 sierpnia 2008 r., na pierwszym spotkaniu Komitetu Sterującego 2008, omawiane były istotne przyczyny utrudniające sprawną realizację zadania. Przedstawiciel MPWiK zwrócił się m.in. o wsparcie przy zatwierdzeniu projektu budowlanego na etap I oraz przy uzgadnianiu z Wojewodą Mazowieckim dsu dla etapu II. Komitet wydał zalecenia w celu usprawnienia realizacji ww. inwestycji.

Pismem z 8 września 2008 r.⁵⁶ zastępca Prezydenta m.st. Warszawy zwrócił się do Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej z prośbą o zmianę terminu

⁵⁶ Znak: IN/EWK/7020/193-1/08.

zakończenia rozbudowy i modernizacji OŚK Czajka wraz z układem przesyłowym w „Krajowym Programie Oczyszczalni Ścieków Komunalnych” (z 31 grudnia 2010 r. na 31 grudnia 2013 r.).

W wyniku ustaleń Komitetu Sterującego 2008, poczynionych 4 grudnia 2008 r., BI zwróciło się 19 stycznia 2009 r. do dwóch biur Urzędu i do Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie z prośbą o priorytetowe traktowanie wystąpień i wniosków MPWiK w sprawach dotyczących pozyskania gruntów dla celów budowy układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka. 10 grudnia 2008 r. zastępca Prezydenta m.st. Warszawy zwrócił się do Wojewody Mazowieckiego z interwencją w sprawie przyspieszenia procedowania postępowań administracyjnych prowadzonych przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki (MUW).

4 lutego 2009 r., na spotkaniu Komitetu Sterującego 2008, omawiano m.in. informacje na temat postępowań w sprawie wydania decyzji administracyjnych dla budowy układu przesyłowego ścieków i dśu, postępu prac związanych z wyłonieniem wykonawcy robót, stanu pozyskiwania gruntów, a także współpracy pomiędzy Zarządem Miejskich Inwestycji Drogowych w Warszawie i MPWiK oraz projektantami TMP i układu przesyłowego ścieków.

15 marca 2010 r. Komitet Sterujący 2008 spotkał się m.in. w celu wyjaśnienia spraw „terenowych” związanych z realizacją budowy układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka, których nieuregulowanie zagrażało terminowości inwestycji.

Brak w Urzędzie m.st. Warszawy kompletnej dokumentacji dotyczącej prac Komitetu Sterującego 2008, w tym protokołów ze spotkań, uniemożliwił NIK pełne odtworzenie przebiegu spraw prowadzonych przez ten Komitet.

(akta kontroli str. 3008-3076)

W sprawie wywiązywania się Komitetu Sterującego 2008 z obowiązku realizacji głównych zadań, p.o. dyrektor BI wyjaśnił m.in., że: „[...] celem prac Komitetu było wspomaganie procesu inwestycyjnego MPWiK związanego z budową układu przesyłowego. [...] Przekładało się to na zwoływanie posiedzeń Komitetu najczęściej na wniosek MPWiK w sytuacji przeciągających się procedur administracyjnych i w praktyce sprowadzało do okresu pozyskiwania przez przedsiębiorstwo stosownych decyzji administracyjnych i koniecznych do uzyskania zgód. [...] Z powodu niezachowania się szczegółowej dokumentacji dotyczącej pracy zespołu, nie sposób przypisać szczegółowe problemy do konkretnych osób. Decyzje Komitetu podejmowane były kolegialnie i kierowane najczęściej do dyrektorów merytorycznych komórek”.

Odnośnie do wywiązywania się Komitetu Sterującego, w tym przedstawicieli BI, z obowiązku realizacji szczegółowych zadań, wymienionych w § 2 regulaminu pracy Komitetu Sterującego 2008, p.o. dyrektor BI wyjaśnił, że: „Do dnia dzisiejszego nie zachowała się szczegółowa i pełna dokumentacja dotycząca przebiegu spraw prowadzonych przez Komitet Sterujący. Prace Komitetu polegały głównie na koordynowaniu działań różnych jednostek miejskich oraz gestorów sieci przesyłowych i wyznaczaniu konkretnych doraźnych zadań do wykonania dla zapewnienia jak najbardziej efektywnej pracy MPWiK przy realizacji kolektorów przesyłowych. Głównie sprowadzało się to do uzgadniania rozwiązań kolizyjnych w trasie przebiegu kolektorów, a także kwestii regulowania problemów formalnych, w tym stanów własnościowych gruntów, po których przebiegał kolektor”.

Ponadto p.o. dyrektor BI wyjaśnił, że działalność Komitetu została zakończona wraz z zakończeniem realizacji inwestycji, tj. w czerwcu 2012 r.

(akta kontroli str. 4960-4988)

2.1.2. Sprawozdania przekazywane przez MPWiK

Zgodnie z decyzją Prezydenta m.st. Warszawy nr 1/2003 z 13 stycznia 2003 r., zezwalającą na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego

odprowadzania ścieków⁵⁷, MPWiK przedkładała Prezydentowi m.st. Warszawy w badanym okresie m.in.:

- projekty rocznych planów gospodarczych,
- projekty wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych⁵⁸,
- roczne sprawozdania finansowe (przekazywane kwartalnie), zawierające m.in. informacje o wykonaniu rocznego planu zadań rzeczowych w zakresie eksploatacji, remontów oraz modernizacji i inwestycji systemu wodociągowo-kanalizacyjnego.

Powyższe dokumenty zawierały informacje dotyczące realizacji zadań inwestycyjnych w ujęciu rzeczowym i finansowym, w tym w zakresie budowy układu przesyłowego do OŚK Czajka. Ponadto, dokumenty te były konsultowane z BI, jako jednostką merytoryczną Urzędu w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków.

Na podstawie otrzymywanych z MPWiK informacji BI co roku przygotowywało „Raport z realizacji zadań „Polityki rozwoju systemu wodociągowo-kanalizacyjnego w m. st. Warszawie do 2025”⁵⁹, w którego treści informowało o postępach prac w zakresie budowy układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka. Raporty z realizacji zadań były każdego roku przekazywane przez zastępcę Prezydenta m.st. Warszawy Przewodniczącemu Rady Miasta.

(akta kontroli str. 2521-2565)

W ramach miesięcznej sprawozdawczości MPWiK przedkładała Prezydentowi m.st. Warszawy sprawozdania z postępu prac nad projektami nr 2000/PL/16/P/PE/020 i nr 2005/PL/16/C/PE/003 „Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie”, które zawierały informacje na temat postępów prac przy budowie układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka.

Ogólne informacje dotyczące działań podejmowanych przez Zarząd MPWiK były również zawarte w przekazywanych przez Radę Nadzorczą MPWiK do BNW kwartalnych kwestionariuszach informacyjnych spółki oraz w protokołach z posiedzeń Rady Nadzorczej.

(akta kontroli str. 3130-4596, 4960-4988)

Pracownicy BI uczestniczyli w wizjach lokalnych w trakcie budowy układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka⁶⁰. Postępy prac omawiane były m.in. na roboczych spotkaniach w BI w sprawie wyników monitorowania przez to biuro realizacji „Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych” w m.st. Warszawie”.

(akta kontroli str. 4597-4667)

Biuro Funduszy Europejskich (BFE) reprezentowało Miasto na prawach zwykłego członka w komisjach przetargowych i w spotkaniach roboczych Jednostki Realizującej Projekt (JRP) – czyli MPWiK. BFE współpracowało z MPWiK w realizacji celu wykorzystania środków funduszy europejskich. Ponadto do tego biura przekazywane były notatki/agendy z komitetów sterujących w celu koordynacji zadań Miasta dotyczących projektu „Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie”, współfinansowanego ze środków Funduszu Spójności.

(akta kontroli str. 4960-4988)

⁵⁷ Decyzja nr IN.EO/703-4/1/2003 ze zm.

⁵⁸ Sporządzane na podstawie ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2019 r. poz. 1437 ze zm.).

⁵⁹ „Polityka rozwoju systemu wodociągowo-kanalizacyjnego w Warszawie do 2025 roku” została przyjęta uchwałą nr LXXXIV/2839/2006 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 26 października 2006 r.

⁶⁰ Np. 24 czerwca 2009 r., 16 lipca 2009 r., 26 lutego 2010 r., 30 września 2011 r., 25 stycznia 2012 r.

2.1.3. Kontrola i audyt Urzędu m.st. Warszawy

W latach 2005-2019 (do wystąpienia awarii kolektora) pracownicy Urzędu przeprowadzili w MPWiK trzy kontrole:

- Nr KW.0941.3.2007, w dniach 2-26 kwietnia 2007 r., pn. „Prawidłowość wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przez MPWiK”. Zbadano prawidłowość prowadzenia trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, tj. dwóch postępowań na wybór ochrony fizycznej obiektów oraz jednego – na wybór i wdrożenie w spółce systemu billingu. Kontrola została podjęta w związku ze skargą [...]⁶¹ sp. z o.o. do Prezydenta m.st. Warszawy, przekazaną pismem z 11 grudnia 2006 r. W dniu 10 stycznia 2007 r.⁶¹ Prezydent m.st. Warszawy zwróciła się z prośbą do p.o. zastępcy dyrektora Biura Kontroli Wewnętrznej i Audytu o niezwłoczne przeprowadzenie kontroli doraźnej w spółce. Z kolei w piśmie z 12 lutego 2007 r.⁶² Prezydent m.st. Warszawy poinformowała Przewodniczącą Rady Nadzorczej MPWiK, że „w związku ze skargami skierowanymi do Urzędu m.st. Warszawy dotyczącymi ewentualnych nieprawidłowości w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych przez Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w m.st. Warszawie S.A. w latach 2005-2006, podjęto decyzję o przeprowadzeniu przez pracowników Biura Kontroli Wewnętrznej i Audytu Urzędu m.st. Warszawy kontroli mającej na celu ocenę prawidłowości ww. postępowań”. Jednocześnie, powołując się na sprawowanie przez Prezydenta m.st. Warszawy funkcji Walnego Zgromadzenia MPWiK, zwróciła się z prośbą o spowodowanie wydania przez Radę Nadzorczą MPWiK formalnej zgody na ww. kontrolę.
Rada Nadzorcza MPWiK podjęła uchwałę nr 25/2007 z 19 marca 2007 r. w sprawie przeprowadzenia powyższej kontroli w Biurze Zamówień Publicznych MPWiK.
- Nr KW.0941.7.2007, od 1 sierpnia 2007 r. do 31 października 2007 r., w zakresie „Gospodarki finansowej Spółki w latach 2002-2006”. Kontrola została przeprowadzona w związku z wnioskiem BI zgłoszonym na posiedzeniu Zespołu Koordynującego Urzędu 20 lutego 2007 r. Rada Nadzorcza MPWiK, na wniosek Prezydenta m.st. Warszawy z 18 lipca 2007 r.⁶³, podjęła uchwałę nr 113/2007 z 30 lipca 2007 r. w sprawie przeprowadzenia w spółce ww. kontroli.
- Nr KW.0941.10.2007, w dniach 4-21 września 2007 r., w zakresie „Przestrzegania procedur dotyczących realizacji zamówień publicznych w Spółce MPWiK w m. st. Warszawie S.A.” – dotyczyła zadania pod nazwą „Modernizacja technologii w Zakładzie Wodociągu Centralnego – ozonowanie pośrednie i filtracja na węglu aktywnym”. Kontrola została przeprowadzona na wniosek podsekretarza stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego z 19 kwietnia 2007 r., skierowany do zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy. Rada Nadzorcza MPWiK, na wniosek sekretarza m.st. Warszawy z 16 sierpnia 2007 r.⁶⁴, podjęła uchwałę nr 129/2007 z 31 sierpnia 2007 r. w sprawie przeprowadzenia ww. kontroli w Biurze Zamówień Publicznych MPWiK.

Ponadto pracownicy Biura Audytu Wewnętrznego Urzędu m.st. Warszawy od 25 października 2010 r. do 10 grudnia 2010 r. – na podstawie uchwały Rady Nadzorczej MPWiK nr 65/2010 z 22 lipca 2010 r. – przeprowadzili zadanie audytowe

⁶¹ Pismo znak: NW.WSS.6451-XLI-804/07, Ldz. 47/2007.

⁶² Pismo znak: KW/910-W/6/MM/2007, L.dz. 150/2007.

⁶³ Pismo znak: KW/910-W/38/2007, L.dz. 687/2007.

⁶⁴ Pismo znak: S/AL./0114/32/07.

pn. „Ocena przygotowania infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w m.st. Warszawie S.A. oraz wewnętrznych procedur Spółki na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych lub wprowadzenia stanów nadzwyczajnych”.

W wyniku audytu wydano 21 rekomendacji, a termin ich realizacji określono w harmonogramie wykonania przyjętym przez Zarząd MPWiK uchwałą nr 107/2011 z 30 marca 2011 r. Zarząd MPWiK poinformował o wykonaniu wszystkich zaleceń audytorów.

(akta kontroli str. 2566-3007, 5121-5220)

Przytoczone wyżej kontrole i audyt nie obejmowały swoim zakresem badania prawidłowości procesu inwestycyjnego budowy kolektora transportującego ścieki do OŚK Czajka. Przed wystąpieniem awarii kolektora Prezydent m.st. Warszawy nie występował do Rady Nadzorczej MPWiK o podjęcie uchwały w sprawie zlecenia takiego badania (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2566-3007)

Po wystąpieniu awarii kolektora pracownicy BK przeprowadzili w MPWiK kontrolę w zakresie prawidłowości „przygotowania i realizacji procesu inwestycyjnego budowy układu przesyłowego do Oczyszczalni Ścieków Czajka oraz jego bieżącej eksploatacji”⁶⁵.

Kontrola ta została przeprowadzona w związku z uchwałą Rady Nadzorczej MPWiK nr 77/2019 z 3 września 2019 r. – podjętą „na skutek sugestii Prezydenta m.st. Warszawy”.

(akta kontroli str. 916-969, 1173, 5121-5126)

W sprawozdaniu z ww. kontroli stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia, w tym m.in.:

A. Nadzór autorski, inwestorski i kierownictwo budowy układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka:

- obowiązki kierownika budowy i kierowników robót budowlanych układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka powierzono innym osobom niż wskazane przez wykonawcę we wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu na wybór ekspertów;
- MPWiK nie posiadała kompletu dokumentów potwierdzających, że osoby, którym faktycznie powierzono obowiązki kierowania budową/robotami, posiadają wymagane kwalifikacje zawodowe, określone w ogłoszeniu o zamówienie publiczne na ich wybór;
- MPWiK zaakceptowała na stanowisko kierownika budowy osobę, która nie spełniała wszystkich wymogów formalnych określonych w ogłoszeniu o zamówienie publiczne⁶⁶.

B. Utrudnienia, zakłócenia w trakcie realizacji budowy rurociągów w komorze wejściowej i w syfonie pod Wisłą:

- 11 miesięcy po rozpoczęciu robót budowlanych projektant nie był w stanie podać wykonawcy podstawowych założeń materiałowych wykonania rurociągów w komorze wejściowej, mających wpływ na koszt i trwałość obiektu budowlanego;

⁶⁵ Kontrola trwała od 5 września 2019 r. do 21 października 2019 r., a jej wyniki zaprezentowano w sprawozdaniu z kontroli nr KW-W.III.1711.2.2019.LWI, podpisanym 13 listopada 2019 r.

⁶⁶ Brak m.in. pięciu lat doświadczenia zawodowego na stanowisku kierownika budowy, w tym pełnienia funkcji kierownika budowy przez okres min. sześć miesięcy na kontrakcie obejmującym: budowę co najmniej jednego kanału o śr. co najmniej 1,4 m i dł. co najmniej 0,5 km, wykonanego metodą mikrotunelingu, lub budowę obiektu/obiektów z zakresu gospodarki wodno-ściekowej o konstrukcji żelbetowej monolitycznej, w tym co najmniej jeden o kubaturze co najmniej 10 000 m³.

- 21 i 23 listopada 2012 r. wykonawca przewiercił rurę GRP DN 1600 w obydwu nitkach rurociągu.

C. Dokumentacja powykonawcza w zakresie budowy nitek syfonu pod Wisłą:

- sporządzony przez wykonawcę wykaz szczegółowych zmian projektowych (74 zmiany), w porównaniu do sporządzonej przez zamawiającego dokumentacji projektowej, wskazuje, że MPWiK opisała przedmiot zamówienia publicznego⁶⁷ za pomocą niekompletnej dokumentacji projektowej;
- w trakcie prac, za zgodą Nadzoru Autorskiego, odstąpiono od wykonania pomiędzy rurociągami syfonu kształowników stalowych (w odstępach co 3 mb rurociągu), których zadaniem było zabezpieczenie nitek A i B przed działaniem sił wyporu hydrostatycznego oraz przeniesienie obciążeń do wózka eksploatacyjnego.

W wyniku powyższej kontroli sformułowano cztery rekomendacje dotyczące:

- rzetelnego sprawdzania odbieranej dokumentacji projektowej i Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych w celu wyeliminowania w nich błędów i braków mogących wpłynąć na wzrost kosztów realizacji zamówienia (np. konieczność wykonania robót dodatkowych lub robót ziemnych);
- przekazywania organowi nadzoru budowlanego zawiadomienia o planowanym terminie rozpoczęcia robót budowlanych wraz z oświadczeniem kierownika budowy i kierowników robót budowlanych we właściwych specjalnościach techniczno-budowlanych o przyjęciu przez nich obowiązków (zgodnie z art. 41 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶⁸);
- egzekwowania od wykonawcy robót budowlanych zapewnienia na budowie osób spełniających warunki określone w ogłoszeniu o zamówieniu/SIWZ;
- wykonywania okresowych kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego z częstotliwością określoną w art. 62 ustawy – Prawo budowlane.

Sprawozdanie z ww. kontroli nie zawiera informacji, czy osoby pełniące przy budowie układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka funkcje:

- kierownika budowy,
- kierownika robót sanitarnych,
- kierownika robót konstrukcyjno-budowlanych,
- kierownika robót elektrycznych,
- inspektorów nadzoru inwestorskiego

posiadały uprawnienia budowlane odpowiednie do pełnionych przez nie funkcji.

(akta kontroli str. 916-969)

Wyjaśniając, czy ww. kwestia objęta była kontrolą i jaki był wynik tej kontroli, naczelnik Wydziału Infrastruktury Biura Kontroli Urzędu m.st. Warszawy podał: „W toku kontroli zgromadzono prawie 5 tys. dokumentów. Opisanie wszystkich badanych spraw było niemożliwe do wykonania w przyjętym terminie kontroli. W związku z powyższym sprawozdanie z kontroli zawiera najbardziej istotne ustalenia. Odnośnie uprawnień kierownika budowy oraz kierowników poszczególnych robót wyjaśniam, iż w toku kontroli podjęto odpowiednie czynności w tym zakresie. W dziennikach budowy w pkt 2 są podane dane kierownika budowy wraz z rodzajem uprawnień oraz nr ewidencyjnym, zaś w pkt 3 są podani poszczególni kierownicy robót z zakresem rzeczowym uprawnień i nr ewidencyjnym. Ponadto w toku kontroli wystąpiono do MPWiK o dane dotyczące kierowników robót, nr uprawnień i okresu pełnienia funkcji na budowie. Dane zostały opracowane

⁶⁷ Nr 11/WK/JRP-JRP-T1/B/2010.

⁶⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm., dalej: „ustawa – Prawo budowlane”.

w formie tabelarycznej. Uzyskano również kopie decyzji dotyczących uprawnień budowlanych kierownika budowy”.

(akta kontroli str. 5426-5440)

Po zakończeniu budowy układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka spółki wchodzące w skład konsorcjum wykonawcy robót zaprzestały prowadzenia działalności w wyniku ogłoszenia upadłości lub przekształcenia własności⁶⁹.

(akta kontroli str. 916-969)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewykorzystaniu przez Prezydenta m.st. Warszawy – przed wystąpieniem awarii kolektora – środka nadzoru właścicielskiego w postaci wystąpienia do Rady Nadzorczej MPWiK o zlecenie przeprowadzenia kontroli prawidłowości działalności MPWiK w zakresie realizacji procesu budowy tego kolektora.

(akta kontroli str. 2566-3007)

W związku z ww. nieprawidłowością Zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy, działający z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy, złożył wyjaśnienia zamieszczone na str. 17 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 4960-4966, 5121-5126)

Przyjmując powyższe wyjaśnienia NIK zwraca uwagę, że zakaz wydawania zarządowi spółki przez radę nadzorczą wiążących poleceń dot. prowadzenia spraw spółki, o którym mowa w art. 375¹ k.s.h., nie oznacza tego, że zarząd nie może brać pod uwagę zaleceń lub sugestii rady nadzorczej albo walnego zgromadzenia akcjonariuszy.

Brak istotnych sygnałów o nieprawidłowościach przy budowie kolektora transportującego ścieki do OŚK Czajka również nie powinien stanowić przyczyny nieskorzystania przez Prezydenta m.st. Warszawy z możliwości wystąpienia do Rady Nadzorczej MPWiK o podjęcie uchwały w sprawie zlecenia kontroli w zakresie prawidłowości procesu realizacji budowy tego obiektu. W odniesieniu do realizacji przedsięwzięcia o tak strategicznym znaczeniu dla Miasta powołany argument jest bezzasadny, ponieważ kontrola jest instrumentem nadzoru, który może zapobiegać wystąpieniu nieprawidłowości i ich skutkom.

Zastosowanie środka nadzoru, o którym wyżej mowa, było szczególnie istotne z uwagi na to, że realizowany przez MPWiK projekt wieloletniej modernizacji i rozbudowy infrastruktury wodno-ściekowej w Warszawie, którego częścią była budowa układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka, był największym przedsięwzięciem w zakresie ochrony środowiska realizowanym w Europie i dofinansowanym z Funduszu Spójności. Niezastosowanie ww. środka nadzoru właścicielskiego było postępowaniem nierzetelnym.

Ponadto na potrzebę wystąpienia do Rady Nadzorczej MPWiK o zlecenie przeprowadzenia przedmiotowej kontroli wskazują ustalenia kontroli pracowników BK, przeprowadzonej po wystąpieniu awarii kolektora, w wyniku której stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia oraz sformułowano stosowne rekomendacje.

Należy także zauważyć, że do czasu wystąpienia awarii kolektora służby Urzędu przeprowadziły w MPWiK trzy kontrole⁷⁰, wszystkie na wniosek Prezydenta m.st. Warszawy (lub wniosek sekretarza m.st. Warszawy) skierowany do Rady

⁶⁹ 1) [...]* – Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy, postanowieniem z 14 kwietnia 2015 r., ogłosił upadłość spółki obejmującą likwidację majątku. 2) [...]* – Sąd Rejonowy Poznań – Stare Miasto, postanowieniem z 13 września 2012 r. ogłosił upadłość spółki obejmującą likwidację majątku. 3) Na początku 2012 r. [...]* połączyła się w trybie uproszczonym z firmą [...]* poprzez przeniesienie całego majątku [...]* na [...]* 4) [...]* - Sąd Rejonowy Poznań – Stare Miasto, postanowieniem z 8 października 2014 r. ogłosił upadłość spółki z możliwością zawarcia układu.

⁷⁰ W obszarze zamówień publicznych oraz gospodarki finansowej MPWiK.

Nadzorczej MPWiK. Zatem w odniesieniu do innych obszarów działalności MPWiK omawiany środek nadzoru był stosowany.

OCENA CZĄSTKOWA

Za realizację procesu budowy układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka odpowiedzialna była MPWiK – jako spółka miejska wykonująca zadanie własne Miasta w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Przed wystąpieniem awarii kolektora Prezydent m.st. Warszawy nie wykorzystał wszystkich możliwych środków nadzoru właścicielskiego nad działalnością MPWiK w zakresie realizacji procesu budowy tego kolektora⁷¹, ponieważ nie wystąpił do Rady Nadzorczej MPWiK o zlecenie przeprowadzenia kontroli prawidłowości działań spółki w tym zakresie.

OBSZAR

3. Sprawowanie nadzoru nad eksploatacją kolektora transportującego ścieki do OŚK Czajka

3.1. Nadzór nad eksploatacją kolektora transportującego ścieki do OŚK Czajka

Opis stanu faktycznego

Zadania z zakresu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków na rzecz Miasta w pełnym zakresie przypisano MPWiK, która 1 stycznia 2003 r., na mocy ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy⁷², została przekształcona z przedsiębiorstwa komunalnego w spółkę akcyjną, której jedynym akcjonariuszem zostało Miasto.

MPWiK jest osobą prawną, w skład której (zgodnie z przepisami k.s.h.) wchodzi następujące organy: Zarząd, Rada Nadzorcza (w skład której wchodzi trzech przedstawicieli Miasta) oraz Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy (którego funkcję pełni Prezydent m.st. Warszawy).

Na podstawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy nr 1/2003 z 13 stycznia 2003 r. MPWiK została zobowiązana do przedkładania Prezydentowi m.st. Warszawy, wraz z rocznym sprawozdaniem finansowym, m.in. szczegółowych informacji o: wykonaniu planu rocznego zadań rzeczowych w zakresie eksploatacji, remontów oraz modernizacji i inwestycji systemu wodociągowo-kanalizacyjnego, a także występujących awariach, realizacji skarg i wniosków, czy wnioskach pokontrolnych z przeprowadzonych kontroli zewnętrznych i ich realizacji.

Spółka została zobowiązana również do poinformowania Prezydenta m.st. Warszawy o każdorazowej przerwie w świadczeniu usług wodociągowych i kanalizacyjnych przekraczającej 8 godzin, jeżeli jej zasięg dotyka istotnego obszaru miasta (tj. osiedle, dzielnica).

(akta kontroli str. 1612-1613, 2521-2565)

Decyzjami z 21 marca 2013 r. nr 450/2013 i nr 449/2013 Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego udzielił pozwolenia na użytkowanie układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka.

Faktyczna eksploatacja tego obiektu (po zakończonych próbach, sprawdzeniach i testach) rozpoczęła się 29 lipca 2013 r.⁷³ Poczynając od tej daty, do dnia

⁷¹ Do środków nadzoru właścicielskiego wykorzystanych przez Prezydenta m.st. Warszawy należały w szczególności: powołanie komitetów sterujących (ds. koordynacji zadań Miasta związanych z projektem „Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie” oraz ds. budowy układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka); udział pracowników BI w naradach koordynacyjnych z projektantem cyt. układu przesyłowego; otrzymywanie przez Urząd: sprawozdań z działalności MPWiK, sprawozdań postępu prac nad realizacją ww. projektu, informacji o realizacji planu zadań rzeczowych, protokołów z posiedzeń Rady Nadzorczej MPWiK, kwartalnych kwestionariuszy informacyjnych MPWiK.

⁷² Dz. U. z 2018 r. poz. 1817.

⁷³ Data wystawienia protokołu przekazania inwestycji do eksploatacji.

zakończenia kontroli, nadzór nad działalnością MPWiK sprawowały następujące komórki organizacyjne Urzędu⁷⁴: BNW⁷⁵ oraz BI⁷⁶.

(akta kontroli str. 916-969, 2166-2176)

Zasady sprawowania nadzoru nad spółkami prawa handlowego określone zostały w załącznikach do zarządzeń Prezydenta m.st. Warszawy: z 29 marca 2012 r.⁷⁷ oraz z 9 września 2014 r.⁷⁸.

W okresie eksploatacji kolektora transportującego ścieki do OŚK Czajka nadzór nad działalnością MPWiK sprawowany był przez BNW na podstawie m.in.: protokołów z posiedzeń Rady Nadzorczej MPWiK (zawierających ogólne informacje o najważniejszych bieżących sprawach dotyczących spółki); kwartalnych kwestionariuszy informacyjnych spółki sporządzanych przez Radę Nadzorczą MPWiK (zawierających ogólne informacje dotyczące m.in. kondycji finansowej spółki, czy postępu realizowanych projektów); informacji o istotnych incydentach - comiesięcznych lub bezpośrednio po incydencie (zgłaszano, m.in. w II półroczu 2018 r. przekroczenie na zrzucie burzowym w ul. Farysa dopuszczalnego limitu 10 zrzutów ścieków nieoczyszczonych do Wisły, co spowodowane było intensywnymi opadami deszczu; problem ten dotyczył również pozostałych przelewów burzowych w mieście⁷⁹) oraz otrzymywanych do wiadomości informacji przekazywanych przez BI. Spółka przedkładała także do BI roczne informacje zawierające m.in. dane na temat wykonania planu rocznego zadań rzeczowych w zakresie eksploatacji, remontów, modernizacji i inwestycji systemu wodociągowo-kanalizacyjnego oraz występujących awarii wodociągowych i kanalizacyjnych.

(akta kontroli str. 970-1225, 2162-2163)

Przed wystąpieniem awarii kolektora transportującego ścieki do OŚK Czajka Prezydent m.st. Warszawy nie zwracał się do Rady Nadzorczej MPWiK o podjęcie uchwały w sprawie zlecenia przeprowadzenia kontroli prawidłowości procesu eksploatacji tego kolektora, ani nie zlecał takiej kontroli służbom Urzędu. Prezydent m.st. Warszawy nie podejmował także z własnej inicjatywy żadnych czynności mających na celu pozyskanie oraz weryfikację informacji dotyczących prawidłowości eksploatacji kolektora (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Prezydent m.st. Warszawy nie otrzymał od MPWiK żadnych informacji, które mogłyby wskazywać na problemy w funkcjonowaniu tego obiektu.

W lipcu 2018 r., na zlecenie MPWiK, pracownicy Instytutu Badań Stosowanych Politechniki Warszawskiej wykonali „Ekspertyzę [...]*”).

⁷⁴ Zarządzenie nr 312/2007 Prezydenta m.st. Warszawy z 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu miasta stołecznego Warszawy ze zm.

⁷⁵ W zakresie nadzoru właścicielskiego nad działalnością spółki, w tym m.in. prowadzenie spraw dotyczących spółek, w których Miasto jest wspólnikiem lub akcjonariuszem, z zastrzeżeniem kompetencji przewidzianych dla innych biur i jednostek organizacyjnych Miasta, wykonywanie czynności związanych z nabywaniem, umarzaniem oraz zbywaniem udziałów i akcji w nadzorowanych spółkach, czy też nadzór nad procesami restrukturyzacji, przekształceń organizacyjnych i kapitałowych spółek.

⁷⁶ Nadzór nad funkcjonowaniem systemu wodociągowo-kanalizacyjnego na podstawie przedkładanych przez MPWiK rocznych informacji zawierających dane w sprawie wykonania planu rocznego zadań rzeczowych w zakresie eksploatacji, remontów, modernizacji i inwestycji systemu wodociągowo-kanalizacyjnego oraz występujących awarii wodociągowych i kanalizacyjnych zgodnie z decyzją Prezydenta m.st. Warszawy nr 1/2003 z 13 stycznia 2003 r.

⁷⁷ Zarządzenie nr 226/2012 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z 29 marca 2012 r. w sprawie określenia zasad sprawowania nadzoru nad spółkami prawa handlowego, w których m.st. Warszawa posiada udziały lub akcje, ze zm. (<https://bip.warszawa.pl/NR/exeres/E8F08C64-DC3F-47C6-B723-541B46F3FA75.frameless.htm>).

⁷⁸ Zarządzenie nr 6548/2014 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z 9 września 2014 r. w sprawie określenia zasad sprawowania nadzoru nad spółkami prawa handlowego, w których m.st. Warszawa posiada udziały lub akcje ze zm. (<https://bip.warszawa.pl/NR/exeres/08F8EB2D-9D3D-49BE-926C-49103656B154.frameless.htm>), dalej: „zarządzenie dotyczące nadzoru”.

⁷⁹ W celu zapobieżenia tego typu incydentom MPWiK od 2018 r. realizuje Centralny System Sterowania Siecią Kanalizacyjną – planowane zakończenie inwestycji 2023 r. (akta kontroli str. 970-1017).

Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy wyjaśniła m.in., że „[...] Urząd w swoich aktach spraw dotyczących MPWiK nie posiada ww. dokumentu, a w związku z tym nie dysponuje informacją na temat wniosków i zaleceń wynikających z tej ekspertyzy”.

(akta kontroli str. 1534-1536; 2566-3007, 4967-4973, 5121-5126, 5221-5250)

W zarządzeniu dotyczącym nadzoru, obowiązującym od 9 września 2014 r., Prezydent m.st. Warszawy wprowadził zapis o możliwości występowania przez Radę Nadzorczą MPWiK (w formie uchwały) do Prezydenta m.st. Warszawy o przeprowadzenie kontroli w spółce.

Od 5 września 2019 r. do 29 października 2019 r. BK przeprowadziło w MPWiK kontrolę w zakresie prawidłowości „przygotowania i realizacji budowy układu przesyłowego do oczyszczalni ścieków Czajka oraz jego bieżącej eksploatacji w związku z jego awarią”. Kontrola ta została przeprowadzona na podstawie uchwały Rady Nadzorczej MPWiK nr 77/2019 z 3 września 2019 r.

W sprawozdaniu z ww. kontroli sformułowano m.in. cztery rekomendacje, z których jedna dotyczyła etapu eksploatacji wybudowanego obiektu.

W zakresie eksploatacji stwierdzono, że nie został terminowo przeprowadzony przegląd pięcioletni instalacji, który wykonano w 2019 r., podczas gdy powinien się odbyć w 2018 r.

Ponadto ze sprawozdania wynikało, że na etapie eksploatacji obiektu podjęta została decyzja o zwiększeniu interwału czasowego przełączenia pracy nitek syfonowych (z 5 do 24 h na dobę).

(akta kontroli str. 916-969)

Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy wyjaśniła, że: „W związku z faktem, iż [...] w spółce akcyjnej akcjonariuszom nie przysługuje prawo indywidualnej kontroli, kontrola w MPWiK [...] została przeprowadzona przez Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy na podstawie wniosku zawartego w uchwale [...] Rady Nadzorczej MPWiK [...] 14 listopada 2019 r. sprawozdanie z przedmiotowej kontroli zostało przekazane Radzie Nadzorczej MPWiK, [...] W wyniku kontroli sformułowano cztery rekomendacje mające na celu minimalizację wystąpienia w przyszłości ryzyka: nienależytego wykonania prac projektowych i robót budowlanych w ramach zadań inwestycyjnych i remontów realizowanych przez MPWiK oraz nieterminowego wykonywania okresowych kontroli stanu obiektów budowlanych [...] Rekomendacje zawarte w sprawozdaniu [...] Rada Nadzorcza przyjęła uchwałą nr 127 z dnia 23 grudnia 2019 r. jako wnioski pokontrolne [...] sformułowała także zalecenia pokontrolne, tym samym zakończyła kontrolę właścicielską [...] dokumenty podjęte przez Radę zostały przekazane do Biura Nadzoru Właścicielskiego [...] Biuro [...] 31 stycznia 2020 r. skierowało do Rady Nadzorczej MPWiK pismo wnoszące [...] o bieżące informowanie Właściciela o wynikach analiz z przedkładanych przez Zarząd półrocznych raportów oraz rocznych informacji [...] w tym informacji dotyczących realizacji rekomendacji zawartych w sprawozdaniu z kontroli”.

(akta kontroli str. 1491-1498)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewykorzystaniu przez Prezydenta m.st. Warszawy – przed wystąpieniem awarii kolektora – środka nadzoru właścicielskiego w postaci wystąpienia do Rady Nadzorczej MPWiK o zlecenie przeprowadzenia kontroli prawidłowości działalności MPWiK w zakresie realizacji procesu eksploatacji tego kolektora, albo zlecenia takiej kontroli służbom Urzędu – na podstawie decyzji nr 1/2003.

Zgodnie z warunkami określonymi w pkt 3.5. i 3.6. decyzji nr 1/2003 Prezydenta m.st. Warszawy z 13 stycznia 2003 r. zezwalającej MPWiK na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków Prezydent m.st. Warszawy uprawniony był do przeprowadzania kontroli działalności MPWiK bez ograniczeń, a spółka zobowiązana była do udostępnienia w czasie takiej kontroli żądanych dokumentów i udzielenia wyjaśnień oraz umożliwienia kontrolującemu dostępu do wskazanych przez nich urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych.

(akta kontroli str. 2521-3007, 4967-4974, 5121-5126)

W związku z ww. nieprawidłowością Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy, działający z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy, złożył wyjaśnienia zamieszczone na str. 17 niniejszego wystąpienia. Ponadto wyjaśnił m.in., że zezwolenie na działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzanie ścieków nie daje organowi administracyjnemu, który je wydał, podstaw do ingerowania w działalność inwestycyjną.

(akta kontroli str. 4960-4966, 5121-5126)

Zdaniem NIK MPWiK, akceptując warunki określone w pkt 3.5. i 3.6. ww. decyzji nr 1/2003 Prezydenta m.st. Warszawy, wyraziła zgodę na poddanie się kontroli władz Miasta w zakresie prawidłowości działań spółki m.in. w procesie eksploatacji kolektora transportującego ścieki do OŚK Czajka.

Zakaz wydawania zarządowi spółki wiążących poleceń dot. prowadzenia spraw spółki, o którym mowa w art. 375¹ k.s.h., nie oznacza tego, że zarząd nie może brać pod uwagę zaleceń lub sugestii rady nadzorczej albo walnego zgromadzenia akcjonariuszy.

Brak istotnych sygnałów o nieprawidłowościach przy użytkowaniu kolektora transportującego ścieki do OŚK Czajka również nie powinien stanowić przyczyny nieskorzystania przez Prezydenta m.st. Warszawy zarówno z możliwości wystąpienia do Rady Nadzorczej MPWiK o podjęcie uchwały w sprawie zlecenia kontroli w zakresie prawidłowości procesu eksploatacji tego obiektu, jak i bezpośredniego zlecenia takiej kontroli służbom Urzędu. Należy podkreślić, że podejmowanie kontroli jedynie w przypadku otrzymania sygnałów o nieprawidłowościach może powodować negatywne skutki dla nadzorowanej działalności, a regularne stosowanie środków nadzoru może pełnić rolę prewencyjną, zapobiegającą występowaniu nieprawidłowości.

Zastosowanie środków nadzoru, o których wyżej mowa, było istotne dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka. Niezastosowanie żadnego z ww. środków nadzoru było postępowaniem nierzetelnym.

3.2. Działania w celu ustalenia przyczyn awarii kolektora

Opis stanu faktycznego

27 sierpnia 2019 r. o godzinie 15:56 do BNW złożone zostało drogą elektroniczną pismo Zarządu MPWiK informujące o istotnym incydencie, stwierdzonym 27 sierpnia 2019 r. Pismo to zostało również przekazane do wiadomości: Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (BBiZK), Biura Ochrony Środowiska Urzędu (BOŚ), BI oraz Radzie Nadzorczej MPWiK. W informacji, w opisie incydentu wskazano, iż 27 sierpnia 2019 r. o godzinie 5:00 rano nastąpiło rozszczelnienie rurociągu technologicznego „A” transportującego ścieki z lewobrzeżnej Warszawy do OŚK Czajka. Jako prawdopodobną przyczynę awarii wskazano uszkodzenie rurociągu technologicznego.

28 sierpnia 2019 r., w ramach aktualizacji informacji o ww. incydencie, poinformowano ww. jednostki organizacyjne Urzędu m.st. Warszawy o tym, że 28 sierpnia 2019 r. około godz. 7:20 uszkodzeniu uległ również rurociąg „B”,

i w związku z tym około godziny 8:00 rozpoczęto zrzut ścieków nieoczyszczonych do Wisły.

(akta kontroli str. 970-979, 2155-2160)

Ponadto 28 sierpnia 2019 r. do wiadomości Prezydenta m.st. Warszawy, zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy oraz dyrektora BBiZK wpłynęło pismo Zarządu MPWiK, którego adresatem było Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, informujące o dwóch powiązanych ze sobą incydentach skutkujących awarią rurociągów przesyłowych transportujących ścieki pod dnem Wisły do OŚK Czajka oraz zrzutem ścieków nieoczyszczonych do Wisły.

(akta kontroli str. 1471)

W celu zapewnienia realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w Mieście Prezydent m.st. Warszawy powołał ZZK, a także określił jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy⁸⁰. Na podstawie regulaminu ZZK⁸¹, do obowiązków Prezydenta m.st. Warszawy jako Szefa ZZK należało m.in. zwoływanie posiedzeń ZZK oraz przewodniczenie tym posiedzeniom. Z kolei za obsługę kancelaryjno-biurową odpowiedzialne było BBiZK.

Od 28 sierpnia 2019 r. do 16 listopada 2019 r., tj. od dnia awarii rurociągu technologicznego „B” do dnia przywrócenia przesyłu ścieków rurociągami „A” i „B”, odbyło się pięć posiedzeń ZZK⁸², które zwoływane były w trybie posiedzeń natychmiastowych. W posiedzeniach uczestniczył stały skład ZZK⁸³ oraz przedstawiciele innych instytucji, zaproszeni przez Szefa Zespołu, w tym m.in.: MPWiK, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (PGW WP), MWIOŚ, PSSE oraz MUW. Spośród pięciu protokołów z tych posiedzeń cztery nie zostały podpisane przez Prezydenta m.st. Warszawy (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Ponadto, odbyło się 19 spotkań koordynujących w sprawie awarii kolektora⁸⁴, w których uczestniczyli przedstawiciele Miasta oraz zaproszeni przedstawiciele służb i instytucji (m.in.: Urzędu m.st. Warszawy, MPWiK, PGW WP, MUW, Wojska Polskiego, Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Warszawie⁸⁵, Wojewódzkiej Stacji Sainitarno–Epidemiologicznej w Warszawie⁸⁶, PSSE).

(akta kontroli str. 571-569)

Zakładana trwałość tunelu transportującego ścieki z lewobrzeżnej Warszawy do OŚK Czajka określona była na 100 lat, a uszczelnienia na 50 lat.

(akta kontroli str. 664)

Prezydent m.st. Warszawy wyjaśnił, m.in., że: „W dniu 28 sierpnia 2019 r. o godz. 8:41 w telefonicznej rozmowie z Prezes Zarządu MPWiK [...] zostałem poinformowany o awarii kolektora. W związku z powyższym [...] w rozmowie

⁸⁰ Zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy nr 227/2019 z 18 lutego 2019 r. w sprawie powołania Zespołu Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy.

⁸¹ Stanowiącego załącznik nr 2 do zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy nr 227/2019 z 18 lutego 2019 r.

⁸² W dniach: 28,29 i 30 sierpnia 2019 r. oraz 1 i 2 września 2019 r.

⁸³ Zgodnie z zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy Nr 227/2019 r. w stały skład ZZK wchodzi: Prezydent m.st. Warszawy – Szef Zespołu, Sekretarz m.st. Warszawy – I Zastępca Szefa Zespołu, Dyrektor BBiZK – II Zastępca Szefa Zespołu, Dyrektor Magistratu, Dyrektor Gabinetu Prezydenta m.st. Warszawy, Komendant Stołecznej Policji, Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej m.st. Warszawy, Komendant Straży Miejskiej m.st. Warszawy, Dyrektor Biura Marketingu Miasta Urzędu m.st. Warszawy, Zastępca Dyrektora BBiZK.

⁸⁴ W dniach: 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 19, 24 września; 1, 8, 15, 29 października 2019 r. oraz 8 i 14 listopada 2019 r.

⁸⁵ Dalej: WIOŚ.

⁸⁶ Dalej: WSSE.

telefonicznej z Dyrektorem BBiZK, poleciłem zwołanie posiedzenia Zespołu Zarządzania Kryzysowego w trybie natychmiastowym”.

(akta kontroli str. 697-698, 904-915, 1471, 2123-2125)

W trakcie posiedzeń ZZK i spotkań koordynujących uczestnicy tych spotkań m.in.: wymieniali się aktualnymi informacjami o awarii kolektora; omawiali tryb postępowania w celu ustalenia przyczyn tej awarii oraz, sposób i stan zaawansowania naprawy kolektora (usunięcia skutków awarii); ustalali zasady współpracy dotyczące budowy i eksploatacji zastępczego układu przesyłowego transportującego ścieki z lewobrzeżnej Warszawy do OŚK Czajka; omawiali stan jakości wód Wisły oraz ustalali zasady współpracy w tym zakresie między jednostkami wykonującymi badania.

Ponadto MPWiK informowała o działaniach podejmowanych w celu ustalenia zakresu awarii oraz jej przyczynach, w tym m.in. o zleceniu ekspertom Politechniki Warszawskiej wykonania opinii w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 571-696)

[...]*)

(akta kontroli str. 4998-5115)

Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy wyjaśniła m.in., że: „Zarząd Spółki podczas posiedzeń w Biurze Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu m.st. Warszawy, a także podczas licznych spotkań bieżących [...] na roboczo informował o stanie spraw dotyczących awarii i procesu naprawczego. Informacje te były następnie przekazywane m.in. na konferencjach prasowych, podczas których informowano o stanie naprawy, możliwych wariantach, nad którymi Spółka pracowała, a także o wstępnych ustaleniach w sprawie przyczyn awarii. O wstępnych przyczynach awarii Spółka poinformowała także, przy udziale ekspertów odpowiedzialnych za wykonanie ekspertyzy przyczyn awarii. Informacje składane były też do poszczególnych Biur Urzędu m.st. Warszawy. Oprócz ustnego i roboczego informowania przez Zarząd Spółki, do Biura Kontroli Urzędu m.st. Warszawy wpłynął w październiku 2019 r. dokument [...]*) Przedmiotowa opinia została dostarczona do Biura Kontroli Urzędu m.st. Warszawy w dniu 8 października 2019 r., co udokumentowano w rejestrze dokumentów opatrzonej klauzulą *TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA*, prowadzonym przez MPWiK i wzięta pod uwagę w toku prowadzonych czynności kontrolnych. Z uwagi na charakter udostępnionego dokumentu (kopia 1 TP/2019/221/1), nie powielano go jakkolwiek techniką i nie rozpowszechniono. Do Biura Nadzoru Właścicielskiego wpływały informacje pisemne dotyczące przebiegu prowadzonych przez Spółkę działań. Składanie informacji było równocześnie przedmiotem wielu posiedzeń sztabowych w Biurze Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, podczas których omawiano na bieżąco warianty prowadzenia prac naprawczych tak, aby wybrać taki, który będzie najkorzystniejszy z punktu widzenia ludzi i środowiska”.

(akta kontroli str. 1491-1498)

Prezydent m.st. Warszawy wyjaśnił m.in., że: „Zgodnie z informacjami wynikającymi z pism MPWiK, ekspertyzy w sprawie ustalenia ostatecznej przyczyny wystąpienia awarii kolektora są w trakcie opracowywania”.

(akta kontroli str. 904-915)

Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy wyjaśniła m.in., że: „Decyzje dotyczące wyciągnięcia ewentualnych konsekwencji wobec osób lub podmiotów winnych wystąpienia awarii zostaną podjęte po dokonaniu niezbędnych ustaleń w powyższym zakresie. Z informacji uzyskanych od MPWiK [...] wynika, iż nadal prowadzone są czynności kontrolne, w tym również przez Prokuraturę oraz CBA.

Dopiero po zakończeniu przedmiotowych postępowań możliwe będzie przypisanie odpowiedzialności do konkretnych osób lub podmiotów w tej sprawie, a w konsekwencji podjęcie dalszych decyzji, w tym zakresie”.

(akta kontroli str. 1491-1498)

Ponadto, upoważnieni przedstawiciele Miasta, na sesjach Rady Miasta w dniach: 29 sierpnia 2019 r., 13 września 2019 r. i 7 listopada 2019 r., informowali o aktualnie podejmowanych i planowanych przez MPWiK działaniach mających na celu usunięcie awarii oraz przywrócenie układu przesyłowego ścieków.

(akta kontroli str. 756-903)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepodpisaniu przez Prezydenta m.st. Warszawy w czterech przypadkach protokołów z posiedzeń ZZK.

Od 28 sierpnia 2019 r. do 2 września 2019 r. odbyło się pięć posiedzeń ZZK w sprawie awarii kolektora.

Zgodnie z § 5 pkt 2 regulaminu ZZK stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 227/2019 r. Prezydenta m.st. Warszawy z 18 lutego 2019 r. protokół z posiedzenia Zespołu podpisuje Szef Zespołu oraz przynajmniej dwóch członków Zespołu.

W przypadku pięciu protokołowanych ww. posiedzeń: jeden protokół podpisany został przez Prezydenta m.st. Warszawy jako Szefa ZZK i dwóch członków ZZK, cztery pozostałe protokoły podpisane zostały tylko przez dwóch członków ZZK.

Działając z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy zastępca Prezydenta m.st. Warszawy wyjaśniła, że „[...] brak podpisu pod czterema protokołami z posiedzeń [...] wynikał przede wszystkim z faktu, iż były one sporządzane wkrótce po posiedzeniach, a ze względu na inne pilne obowiązki, niemożliwe było oczekiwanie na ich przedłożenie do podpisu. Dlatego w tych czterech przypadkach na protokołach widnieją podpisy zastępców”.

(akta kontroli str. 1491-1498)

Takie postępowanie było niezgodne z § 5 pkt 2 ww. regulaminu ZZK.

3.3 Działania w celu przywrócenia funkcjonowania kolektora transportującego ścieki do OŚK Czajka

Opis stanu
faktycznego

Działania związane z przywróceniem funkcjonowania układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka omawiane były na posiedzeniach ZZK i spotkaniach koordynacyjnych organizowanych przez Miasto, w trakcie których m.in.: Prezes Zarządu MPWiK poinformowała o oczyszczeniu tunelu i próbie ustalenia zakresu awarii i jej przyczyn z udziałem ekspertów Politechniki Warszawskiej (29 sierpnia 2019 r.); zakończeniu 23 września 2019 r. prac rozbiórkowych; przystąpieniu do naprawy układu przesyłowego, polegającej na odtworzeniu zdemontowanych odcinków rurociągów i ułożeniu w ich miejsce nowych rur stalowych o długości 100 m każda⁸⁷ (24 września 2019 r.) oraz o zakończeniu prac naprawczych (8 listopada 2019 r.) i gotowości do przełączenia przesyłu ścieków z układu tymczasowego do kolektora (14 listopada 2019 r.).

(akta kontroli str. 571-692)

[...]*)

⁸⁷ Zgodnie z przyjętym w MPWiK harmonogramem, prace montażowe realizowane miały być do 25 października, a cała inwestycja zakończona do 15 listopada 2019 r.

(akta kontroli str. 4998-5115)

Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy wyjaśnił m.in., że „[...] Urząd m.st. Warszawy nie posiada przedmiotowego dokumentu”.

(akta kontroli str. 5121-5220)

Ponadto Prezydent m.st. Warszawy wyjaśnił m.in., że: „Działania w celu przywrócenia funkcjonowania kolektora zostały podjęte przez MPWiK w uzgodnieniu z Prezydentem Warszawy i innymi członkami Sztabu Kryzysowego. [...] Spółka opracowała działania niezbędne dla przywrócenia funkcjonowania kolektora”. Wyjaśnił również, że: „Jeśli chodzi o koszty awarii kolektora należy wskazać, iż ww. inwestycja była prowadzona przez Spółkę, zatem koszty z nią związane poniesie MPWiK”.

(akta kontroli str. 904-915)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.4 Działania w celu ograniczenia skutków awarii kolektora dla środowiska oraz dla zdrowia ludzi

Opis stanu
faktycznego

Działania mające na celu ograniczenie skutków awarii omawiane były na posiedzeniach ZZK i spotkaniach koordynacyjnych organizowanych przez Miasto. W trakcie takiego spotkania, 30 sierpnia 2019 r., przedstawiciel PGW WP poinformował, że przy zaangażowaniu Wojska Polskiego sprawdzane są możliwości techniczne budowy mostu pontonowego, na którym ma być ułożony rurociąg tymczasowy, do którego za pomocą pomp zostaną skierowane ścieki do OŚK Czajka. Jednocześnie, przedstawiciel MPWiK poinformował o wprowadzeniu w miejscu zrzutu ścieków technologii ozonowania ścieków, mającej na celu ograniczenie skażenia biologicznego rzeki.

Na spotkaniu 1 września 2019 r. przedstawiciel MPWiK poinformował o rozpoczęciu ozonowania ścieków, które zrzucane były do Wisły, a zastępca Prezesa PGW WP poinformował o planowanych działaniach związanych z budową tymczasowego układu przesyłowego na moście pontonowym.

2 września 2019 r. zastępca Prezydenta m.st. Warszawy poinformował o toczących się pracach nad alternatywnym rozwiązaniem przesyłu ścieków do OŚK Czajka polegającym na zbudowaniu rurociągów tymczasowych na konstrukcji mostu Marii Skłodowskiej-Curie.

4 września 2019 r. przedstawiciel MPWiK poinformował o uruchomieniu wstępnego mechanicznego oczyszczania ścieków poprzez system krat o średnicy oczek 5 cm, dzięki czemu zmniejszony został ładunek zanieczyszczeń trafiających do rzeki.

9 września 2019 r. przedstawiciel PGW WP poinformował, że przeprowadzone zostały próby szczelności rurociągu tymczasowego, oraz że od tego dnia stopniowo osiągnana będzie przepustowość 60%, a w ciągu kolejnych 2 dni (tj. do 11 września 2019 r.) osiągnięta ma być pełna funkcjonalność, tj. 4 m³/s. Dodatkowo przedstawiciel Miasta poinformował, że w momencie osiągnięcia przez rurociąg pełnej funkcjonalności wyłączone zostanie ozonowanie.

Ponadto, przedstawiciel MPWiK poinformował, że w związku z planowanym uruchomieniem przesyłu ścieków przez rurociąg na moście Północnym, MPWiK skonsultowała planowane rozwiązanie z projektantem mostu, przeprowadziła wizję lokalną, a także, że została wytyczona trasa rurociągu oraz prowadzone są konsultacje i działania mające na celu wybranie trybu procedowania umowy.

10 września 2019 r. pompy osiągnęły wydajność na poziomie 1,6 m³/s. Z uwagi na zbyt małą wydajność pomp, i konieczność dołożenia kolejnych, 12 września 2019 r.

PGW WP poinformowało o wstrzymaniu pompowania ścieków tymczasowym rurociągiem. Zaapelowało również do MPWiK o zintensyfikowanie działań mających na celu wstępne mechaniczne oczyszczanie ścieków. Przedstawiciel MPWiK poinformował, że mechaniczne oczyszczanie na systemie krat o średnicy oczek 5 cm funkcjonuje bez przerwy oraz, że MPWiK analizuje możliwość zastosowania krat o mniejszej średnicy oczek. Przedstawiciel Miasta poprosił o wspólne przeanalizowanie przez MPWiK oraz PGW WP możliwości usprawnienia wstępnego mechanicznego oczyszczania ścieków kierowanych do rurociągu.

13 września 2019 r. przedstawiciel MPWiK poinformował, że w nocy przedsiębiorstwo dokona zmniejszenia prędkości wypływu ścieków, przez co mechaniczne zbieranie odpadów na kratkach powinno być bardziej efektywne, a przedstawiciel PGW WP poinformował, że przesył ścieków rurociągiem tymczasowym został wznowiony i wynosi 0,7 m³/s, podczas gdy MPWiK zrzuca 1,5 m³/s ścieków.

16 września 2019 r. MPWiK poinformowała, że w zakresie zwiększenia efektywności wyłapywania nieczystości stałych ze ścieków prowadzono próby spowolnienia przepływu ścieków, ale z powodu cofki do kolektora Burakowskiego, który jest w trakcie modernizacji, nie można tego kontynuować, a także, że MPWiK pracuje nad innymi rozwiązaniami zwiększającymi wyłapywanie zanieczyszczeń stałych. PGW WP poinformowało o rozpoczęciu (od 14 września 2019 r.) pompowania 100% ścieków przez tymczasowy rurociąg przesyłowy oraz o problemach zanieczyszczenia ścieków frakcjami stałymi, które mogą spowodować zapychanie się pomp.

24 września MPWiK poinformowała o trwających pracach związanych z budową nowego systemu, umożliwiającego skuteczniejsze zbieranie nieczystości stałych z krat, które powinny zakończyć się w ciągu 10 dni. Z kolei PGW WP ponowiło prośbę o zwiększenie skuteczności mechanicznego oczyszczania ścieków z uwagi na to, że na skutek niedostatecznego wychwytywania stałych frakcji dochodzi do zatykania koszy ssawnych i konieczność ręcznego ich oczyszczania, a efektem takiej sytuacji są przerwy w pracy pomp, co powoduje przelewanie się ścieków do rzeki. Dodało również, że termin 10 dni na poprawę efektywności mechanicznego oczyszczania ścieków, które proponuje MPWiK, jest terminem trudnym do przyjęcia. Poinformowało także, że PGW WP przekazuje informacje o przestojach i wyłączeniach pomp w celu ich czyszczenia do MPWiK po to, aby MPWiK włączyła proces ozonowania ścieków.

24 września 2019 r. Prezes Zarządu MPWiK poinformowała, że 23 września 2019 r. zostały zakończone prace rozbiórkowe w tunelu, w którym miała miejsce awaria, że przeanalizowano możliwości techniczne oraz prawne przeprowadzenia robót naprawczych i możliwości zastosowania alternatywnych sposobów przesyłu zanieczyszczeń; po analizie zrezygnowano z ułożenia rurociągu na moście Marii Skłodowskiej-Curie i zdecydowano o prowadzeniu prac naprawczych w tunelu. Poinformowała również, że w celu minimalizacji możliwości wystąpienia w przyszłości podobnej awarii MPWiK rozpoczęła przygotowania do realizacji drugiego niezależnego rozwiązania, czyli wybudowania rurociągów do przesyłu ścieków pod Wisłą. PGW WP poinformowało, że nadal mają bardzo duże problemy ze stałymi zanieczyszczeniami w ściekach, które zapychają kosze pomp. Zwróciło się z prośbą o częstsze czyszczenie systemu krat na kolektorze.

Prezes Zarządu MPWiK zobowiązała się do zintensyfikowania działań mających na celu usuwanie stałych zanieczyszczeń z krat. Jednocześnie poinformowała, że działania mające na celu zagęszczenie krat z 50 mm do 25 mm zakończą się do 4 października 2019 r.

1 października 2019 r. MPWiK poinformowała o otrzymaniu postanowienia MWIOŚ o nałożeniu grzywny w wys. 50 tys. złotych, z powodu niewykonania obowiązku nałożonego w decyzji z 30 sierpnia 2019 r. w zakresie podjęcia działań w celu maksymalnego ograniczenia wpływu wprowadzonych nieoczyszczanych ścieków na środowisko Wisły poprzez mechaniczne oczyszczanie ścieków na kratkach i sitach oraz zabezpieczenie wylotu przed wypływem substancji ropopochodnych⁸⁸. Zapowiedziała także, że skorzysta z drogi odwoławczej, bo nie zgadza się z uzasadnieniem nałożonej kary.

8 października 2019 r. przedstawiciel MPWiK poinformował, że od 1 października 2019 r. zmniejszono średnice sit z 5 na 2 cm w celu podniesienia skuteczności mechanicznego oczyszczania ścieków.

(akta kontroli str. 571-692)

Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy wyjaśniła m.in., że: „Na spotkaniach sztabu [...] zgłaszane były postulaty wynikające z potrzeb związanych z budową tymczasowego układu przesyłowego oraz następnie z jego eksploatacją. Adresatem tych postulatów było zazwyczaj MPWiK, z którym to podmiotem, poza trybem plenarnym, na roboczo PGW WP uzgadniało dalsze kroki. Przedstawiciele PGW WP aktywnie uczestniczyli w posiedzeniach zespołu zarządzania kryzysowego oraz naradach kryzysowych i innych spotkaniach, w tym z udziałem władz państwowych [...] przedstawiciele Wojska Polskiego [...] Wody Polskie były na bieżąco informowane o kolejnych działaniach MPWiK w zakresie naprawy układu przesyłowego. Do współpracy z PGW WP zostali oddelegowani zarówno przedstawiciele Urzędu m.st. Warszawy odpowiedzialni m.in. za wydawanie decyzji niezbędnych do rozpoczęcia i prowadzenia budowy, zabezpieczenia miejsca prowadzonych prac przed dostępem osób postronnych, jak i przedstawiciele MPWiK, którzy współpracowali z PGW WP przy realizacji tymczasowych rurociągów. [...] Współpraca odbywała się w zakresie zapewnienia pomocy w organizacji tymczasowego zaplecza niezbędnego do budowy tymczasowego przesyłu na moście pontonowym, zapewnienia obsługi geodezyjnej na potrzeby opracowania koncepcji trasy, jej wytyczenia i inwentaryzacji; włączenia rurociągu do istniejącej sieci kanalizacyjnej, opracowania zasad współpracy pomiędzy MPWiK a operatorem tymczasowego przesyłu ścieków, oraz innych niezbędnych zagadnień. Za harmonogram i jego realizację – zgodnie z decyzjami władz państwowych – odpowiadała strona rządowa. Celem m.st. Warszawy była pomoc i współdziałanie wszędzie tam, gdzie Wody Polskie tego oczekiwały. Kluczowymi momentami było rozpoczęcie i zakończenie eksploatacji tymczasowego układu przesyłowego. Tymczasowy układ przesyłowy mógł zostać odłączony po zakończeniu prac przywracających drożność rurociągów ułożonych w tunelu pod Wisłą. Wykonanie tych wszystkich operacji w możliwie najkrótszym czasie wymagało zatrudnienia zewnętrznych wykonawców, a na każdym kolejnym etapie prac także zapewnienia doradztwa ekspertów. Zleceniodawcą tych zadań było MPWiK. Jeśli chodzi o harmonogramy prac dotyczące uruchomienia tymczasowego układu przesyłowego, to były one opracowywane przez spółkę i determinowane terminem planowanej przez PGW WP rozbiórki mostu pontonowego. Ponowne uruchomienie przesyłu nastąpiło w uzgodnionym z PGW WP terminie”.

(akta kontroli str. 1491-1498)

⁸⁸ W uzasadnieniu stwierdzono m.in., że MPWiK nie dochowała terminu, jaki został nałożony na przedsiębiorstwo przez MWIOŚ w zakresie ustalenia przyczyn awarii (tj. 5 września 2019 r.), pomimo, że MPWiK informowała WIOŚ, że przyczyny awarii są badane przez ekspertów z Politechniki Warszawskiej i nie można na żądanie w trybie nagłym i pilnym wydawać jakichkolwiek ekspertyz i mówić odpowiedzialnie o przyczynach awarii. MPWiK nie zgodziła się również z tezą, że nie prowadzono mechanicznego oczyszczania ścieków. Zagęszczenie oczek do 25 mm w kratkach odławiających frakcje stałe zostało wykonane.

Według informacji PGW WP po otrzymaniu z Urzędu informacji o awarii przedstawiciele PGW WP pozostawali w codziennym kontakcie roboczym, zarówno z Urzędem, jak i z MPWiK, a z pozostałymi służbami biorącymi udział w spotkaniach – podczas oficjalnych spotkań i posiedzeń organizowanych przez Miasto. Po przystąpieniu do prac związanych z budową tymczasowego rurociągu przesyłowego została nawiązana współpraca w tym zakresie pomiędzy PGW WP a MPWiK. Rozmowy i ustalenia prowadzone były na bieżąco (zarówno na miejscu budowy, jak i podczas spotkań w siedzibie MPWiK, a także na oficjalnych posiedzeniach w Urzędzie m.st. Warszawy).

Ponadto zgodnie z informacją przekazaną przez Prezesa PGW WP: „[...] we wrześniu, na początku eksploatacji zastępczego rurociągu problemem okazała się niedostateczna jakość ścieków dostarczanych [...] do tymczasowej instalacji przesyłowej [...] Zbyt duży udział frakcji stałej w ściekach powodował konieczność przerw technologicznych. PGW Wody Polskie prowadziło rozmowy oraz korespondencję z MPWiK w sprawie konieczności podniesienia stopnia oczyszczenia ścieków surowych [...] z frakcji stałej. Montaż krat na instalacji wylotowej MPWiK pozytywnie wpłynął na sprawność tymczasowego układu przesyłowego ścieków. Do końca zakończenia eksploatacji tymczasowego rurociągu miały miejsce robocze kontakty pomiędzy przedstawicielami PGW Wody Polskie RZGW a MPWiK. Równocześnie PGW Wody Polskie KZGW pozostawało w stałym kontakcie z Urzędem m.st. Warszawy”.

(akta kontroli str. 1499-1522)

Prezydent m.st. Warszawy wyjaśnił m.in., że: „[...] koszty usuwania awarii kolektora [...] poniesie MPWiK”.

(akta kontroli str. 904-915)

Zainstalowanie tymczasowego układu przesyłowego na moście pontonowym zapobiegło przedostaniu się około 13 mln m³ ścieków do Wisły.

(akta kontroli str. 1499-1522)

Za rozłożenie, utrzymywanie oraz złożenie tymczasowego mostu pontonowego odpowiadało Wojsko Polskie.

Ponadto przez cały czas funkcjonowania mostu tymczasowego, jak i zespołu pomp, pełnione były całonocne dyżury przez pracowników PGW WP, Policję oraz Straż Miejską. Energia i prąd do oświetlenia trasy rurociągu tymczasowego pobierane były z używanego przez MPWiK przyłącza.

(akta kontroli str. 2097-2098)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.5. Wpływ awarii kolektora na stan wód Wisły

Opis stanu
faktycznego

28 sierpnia 2019 r., w godzinach porannych, z uwagi na awarię obydwóch nitek rurociągu transportującego ścieki z lewobrzeżnej Warszawy do OŚK Czajka, MPWiK rozpoczęła kontrolowany zrzut ścieków nieoczyszczonych do Wisły w ilości maksymalnej około 3 m³/s.

Badania stanu wód Wisły prowadzone były m.in. przez MPWiK, a ich wyniki (za okres od 29 sierpnia 2019 r. do 13 grudnia 2019 r.) zamieszczane były na bieżąco na stronie internetowej MPWiK. Informacje o wykonanych oraz planowanych badaniach, ich wynikach, metodyce, zakresie oraz lokalizacji miejsc poboru prób omawiane były na posiedzeniach ZZK oraz spotkaniach koordynacyjnych.

Na posiedzeniach ZZK i spotkaniach koordynacyjnych uczestniczyli wyznaczeni przedstawiciele jednostek odpowiedzialnych za stan wód Wisły, tj. Regionalnego

Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, MWIOŚ, PPIS, RDOŚ. W ramach kolejnych spotkań ZZK lub spotkań koordynacyjnych, organizowanych przez Miasto, omawiane były kwestie dotyczące ustalenia zakresu współdziałania pomiędzy organami, informacji o podjętych już działaniach oraz o dalszych koniecznych do realizacji działaniach w celu zmniejszenie wpływu odprowadzanych ścieków na stan wód Wisły.

31 grudnia 2017 r. uchylone zostało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych⁸⁹, natomiast rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych⁹⁰ zostało uchylone 2 lipca 2019 r. Od tej daty brakowało standardów badań jakości wód, do dnia wejścia w życie (8 listopada 2019 r.) rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 11 października 2019 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych⁹¹.

Zgodnie z ustaleniami poczynionymi w trakcie spotkań, o których wyżej mowa, wszystkie wyniki badań, prowadzonych w związku ze zrzutem ścieków do Wisły, przekazywane były do BBiZK, który przekazywał je do innych podmiotów. Podczas ww. spotkań, pomimo wielokrotnych apeli przedstawicieli Miasta, problemem było ustalenie przez służby jednolitej metodologii, zakresu i miejsc poboru próbek wody do badań chemicznych i mikrobiologicznych.

29 sierpnia 2019 r. przedstawiciele MWIOŚ poinformowali, że wdrożyli monitoring badawczy Wisły⁹² i wskazali, że zaistniała sytuacja stanowi potencjalne zagrożenie dla środowiska (z uwagi na upał i niski stan wody) oraz zgłosili, że w aktualnie obowiązujących przepisach brakuje standardów badań wody (zarówno w odniesieniu do ścieków, jak i wód powierzchniowych). W związku z tym, w zakresie jakości mikrobiologicznej, WIOŚ wykonywał próby jednorazowe, a MPWiK próby dobowe pobierane co 2 godziny. Przedstawiciel MPWiK również wskazał miejsca, w których MPWiK pobierała próby do badań⁹³ - nie były one tożsame z tymi wskazanymi przez WIOŚ. 2 września 2019 r. MPWiK poinformowała, że w związku z wątpliwościami zgłaszanymi przez MWIOŚ podjęta została decyzja o skoordynowaniu przez MPWiK i MWIOŚ czasu, miejsca poboru oraz metodologii badań, w tym rozszerzenia przez MWIOŚ badań o metale ciężkie.

5 września 2019 r. Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy, z uwagi na długi czas trwania ustaleń pomiędzy podmiotami badającymi próbki wody (MPWiK, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska⁹⁴, MWIOŚ oraz PSSE), wnioskował o bezzwłoczne dokonanie ustaleń w zakresie ujednoczenia wspólnej metodologii badań.

7 września 2019 r. przedstawiciel MPWiK poinformował o ustaleniu wspólnie z WIOŚ dwóch miejsc poboru prób (100 m przed zrzutem i 500 m za zrzutem ścieków).

⁸⁹ Dz. U. z 2011 r. Nr 258, poz. 1549.

⁹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1187.

⁹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2149.

⁹² W sześciu punktach pomiarowych: od 28 sierpnia 2019 r. – 1. Przed zrzutem ścieków (ul. Farysa) – traktowany jako tło; 2. Za zrzutem ścieków; 3. Bezpośrednio w strumieniu płynących ścieków; a dodatkowo od 29 sierpnia 2019 r. – 4. Przed ujęciem wody w Płocku; 5. Kazuń; 6. Wyszogród w okolicach mostu.

⁹³ Siedem punktów pomiarowych: 1. Gruba Kaśka; 2. 500 m za zrzutem ścieków; 3. Przed Nowym Dworem Mazowieckim; 4. Za Nowym Dworem Mazowieckim; 5. Wyszogród; 6. Zakrzewo; 7. Płock.

⁹⁴ Dalej GIOŚ.

9 września 2019 r. Prezydent m.st. Warszawy ponownie wnioskował do MWIOŚ i MPWiK o określenie i wypracowanie wspólnej metodologii pobierania i wykonywania badań.

10 września 2019 r. przedstawiciel MPWiK poinformował, że metodologia prowadzonych badań jest zgodna z polskimi normami i przepisami prawa, a z uwagi na to, że WIOŚ i MPWiK badają różne grupy organizmów, badań tych nie można porównywać. Ponadto przedstawiciel WSSE wyjaśnił, że rozbieżność w wynikach badań mikrobiologicznych wynika z nieustalenia w jakiej temperaturze wykonywana ma być inkubacja bakterii (MPWiK wykonywała ją w 36°C, a WSSE w 44°C.) Sekretarz Miasta ponownie podkreślił, że od wielu dni miasto apeluje do służb o ustalenie metodologii zakresu i miejsc poboru próbek wody do badań chemicznych i mikrobiologicznych. Przedstawiciel WSSE podkreślił, że Inspekcja Sanitarna wykonała badania w rozszerzonym zakresie, ale zostały one wykonane bez akredytacji i złożył deklarację, że kolejne badania zostaną wykonane zgodnie z metodologią MPWiK. Z kolei przedstawiciel Miasta zwrócił uwagę, że od kilku dni na spotkaniach podnoszona jest konieczność wykonywania badań na podstawie tych samych założeń metodologicznych, a 10 września 2019 r. okazało się, że nadal nie było to wykonywane. Dodał również, że od kilku dni apelowano do wszystkich służb o ustalenie metodologii, zakresu oraz miejsc poboru próbek wody do badań chemicznych i mikrobiologicznych.

11 września 2019 r. przedstawiciel MPWiK poinformował, że MPWiK zaprezentowała swoje stanowisko dotyczące badań mikrobiologicznych i czeka na stanowisko WSSE, z kolei przedstawiciel WSSE przedstawił pismo Mazowieckiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego (MPWiS) dotyczące sposobu, czasu, miejsca i metodologii prowadzonych badań mikrobiologicznych przez WSSE i MPWiK. Wyjaśnił również, że MPWiK zobowiązana jest do pobierania próbek według instrukcji zawartej w piśmie, a niedopełnienie któregośkolwiek z punktów będzie skutkowało nieważnością przeprowadzonych badań. Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy zwrócił uwagę MPWiK na konieczność wystąpienia do WSSE w przypadku jakichkolwiek wątpliwości, czy też potrzeby doprecyzowania metody badań mikrobiologicznych.

Ponadto, w trakcie ww. posiedzeń i spotkań, przedstawiciele służb sanitarnych informowali o: braku zagrożenia bezpieczeństwa dla życia i zdrowia mieszkańców Warszawy oraz gmin i powiatów znajdujących się poniżej zrzutu ścieków do Wisły, podejmowanych działaniach informujących mieszkańców o awarii i jej skutkach oraz wprowadzonych obostrzeniach (zakaz kąpieli w Wiśle i poboru wody do bezpośredniego spożycia).

(akta kontroli str. 571-755, 904-915, 1523-1527)

Według informacji PGW WP skutki awarii (wpływające na jakość wód Wisły) były raportowane na bieżąco w postaci codziennego raportu. Raporty sporządzane były na podstawie danych od MWIOŚ, który zlecił pomiary w trybie kontrolnym w dniach 28-29 sierpnia 2019 r., a następnie 30 sierpnia 2019 r., gdy Wisła została objęta monitoringiem badawczym przez GIOŚ. W listopadzie 2019 r. sporządzono raport końcowy, opisujący konsekwencje awarii oraz efekty uruchomienia układu przesyłowego ścieków na moście pontonowym w zakresie wpływu na stan wód. Zgodnie z raportem uruchomienie układu przesyłowego zlikwidowało zagrożenie związane z zanieczyszczeniem wód Wisły ściekami zrzuconymi w wyniku awarii (redukcja zanieczyszczeń potwierdzona została przez Inspekcję Ochrony Środowiska w badaniach monitoringowych). Zdaniem PGW WP również praca tymczasowego układu przesyłowego, zapobiegając przedostaniu się części ścieków do Wisły, miała wpływ na jej stan sanitarny i epidemiologiczny.

(akta kontroli str. 1499-1522)

Według informacji MPWIS przez cały okres zrzutu ścieków nie odnotowano pogorszenia się jakości wody przeznaczonej do spożycia w wodociągach publicznych w miejscowościach zlokalizowanych wzdłuż brzegów Wisły, a przeprowadzone badania wykazały, że zrzut ten nie miał wpływu na poziom zawartości metali ciężkich w wodzie.

(akta kontroli str. 1523-1527)

Według informacji MWIOŚ od godziny 7:50 28 sierpnia 2019 r., tj. od chwili rozpoczęcia awaryjnego zrzutu, do godziny 24:00 14 września 2019 r., tj. do uruchomienia przez PGW WP rurociągu tymczasowego na moście pontonowym, kolektorem przy ul. Farysa doprowadzono do Wisły łącznie 3 642 809 m³ nieoczyszczonych ścieków komunalnych. Od 15 września 2019 r. do 16 listopada 2019 r. skierowano awaryjnym rurociągiem do OŚK Czajka 12 419 187 m³ ścieków oraz w tym czasie zrzucano do Wisły zrzutem burzowym (w przypadku wystąpienia opadów deszczu) 1 443 342 m³ ścieków.

(akta kontroli str. 2126-2154)

GIOŚ przekazał do WIOŚ „Ocenę monitoringu badawczego rzeki Wisły z obszaru województwa mazowieckiego” (pismo z 8 listopada 2019 r.). Ocena ta została wykonana na podstawie badań przeprowadzonych w pięciu punktach pomiarowo-kontrolnych⁹⁵, w ramach monitoringu badawczego prowadzonego od 29 sierpnia 2019 r. do 17 września 2019 r.⁹⁶ Z ww. oceny wynika, że w porównaniu do 2018 r. w punktach na terenie Warszawy stwierdzono wzrost stężeń w zakresie zawiesiny ogólnej, ogólnego węgla organicznego, ChZT oraz substancji biogenych: azotu amonowego, azotu ogólnego, fosforu ogólnego – co skutkowało pogorszeniem stanu czystości wód w zakresie tych parametrów z I klasy do stanu poniżej dobrego.

Według informacji MWIOŚ „[...] na podstawie analizy średnich stężeń przebadanych wskaźników można stwierdzić, że zrzut ścieków spowodowany awarią układu przesyłowego na terenie m.st. Warszawy miał wpływ na jakość wody rzeki Wisły na obszarze województwa mazowieckiego – zaobserwowano zwiększenie stężeń substancji charakterystycznych dla ścieków komunalnych”.

(akta kontroli str. 2126-2154)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Za użytkowanie układu przesyłowego ścieków do OŚK Czajka odpowiedzialna była MPWiK – jako spółka miejska wykonująca zadanie własne Miasta w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Przed wystąpieniem awarii kolektora Prezydent m.st. Warszawy nie wykorzystał wszystkich możliwych środków nadzoru nad działalnością MPWiK w zakresie realizacji procesu eksploatacji tego kolektora, ponieważ nie podjął działań w celu przeprowadzenia kontroli prawidłowości działań spółki w tym zakresie.

Po wystąpieniu awarii kolektora Prezydent m.st. Warszawy niezwłocznie podjął działania mające na celu ustalenie przyczyn awarii, przywrócenie funkcjonowania kolektora oraz ograniczenia skutków awarii dla środowiska i zdrowia ludzi.

⁹⁵ Dwa punkty pomiarowe zlokalizowane na Wiśle na odcinku od Jeziorki do Kanału Młocińskiego (na wysokości Grubej Kaśki oraz poniżej kolektora przy ul. Farysa), jeden punkt pomiarowy zlokalizowany na odcinku Wisły od kanału Młocińskiego do Narwi (w Kazuniu) oraz dwa punkty pomiarowe na odcinku Wisły od Narwi do zbiornika Włocławek (Wyszogród i Płock).

⁹⁶ GIOŚ jednocześnie poinformował WIOŚ, że przedmiotowa ocena stanowi jedynie ocenę cząstkową oraz, że pełna ocena Jednolitych Części Wód Powierzchniowych zostanie wykonana na podstawie wyników badań przeprowadzonych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska, uzyskanych w ciągu całego roku 2019 oraz wyników monitoringu badawczego.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Sprawowanie przez Prezydenta m.st. Warszawy bieżącego, skutecznego nadzoru nad prawidłowością postępowań administracyjnych prowadzonych przez jednostki organizacyjne Miasta (urzędy dzielnic) w zakresie realizacji przedsięwzięć o kluczowym znaczeniu dla społeczności Warszawy i ochrony środowiska naturalnego.
2. Stosowanie wszystkich dostępnych środków sprawowania nadzoru nad działalnością MPWiK.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 19 listopada 2020 r.

Kontrolerzy:
Tomasz Biczuk
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
p.o. Dyrektor
Tomasz Gawel

Marlena Ziomacka
specjalista kp.

*) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U z 2020 r. poz. 2176.) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.