



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

KSI-4111-01-01/2012
K/12/001

Warszawa, dnia 14 stycznia 2013 r.

Pan
Janusz Wiśniewski
p.o. Prezesa
Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej
w Warszawie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej, zwanym dalej „KZGW”, w zakresie stanu realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, zwanego dalej „KPOŚK” lub „Programem”. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2012 r. oraz badano działania wcześniejsze w zakresie czynności planistycznych, przygotowawczych i organizacyjnych, dotyczących realizacji zadań KPOŚK, mających wpływ na ich wykonanie po dniu 1 stycznia 2010 r. lub których efekty wystąpiły po dniu 1 stycznia 2010 r.

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej na rzecz realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych.

Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych stanowi podstawowy instrument wdrożenia przez Polskę przepisów Unii Europejskiej w zakresie odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych². Obowiązki Prezesa KZGW dotyczące sporządzenia Programu oraz przedkładania sprawozdań z jego realizacji, określone zostały w art. 43 *ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne*³. Ponadto Prezes KZGW, z dniem 19 sierpnia 2009 r., został umocowany przez Ministra Środowiska do realizacji zadań KPOŚK, wymienionych w art. 43 ww. ustawy, przypisanych ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 w brzmieniu obowiązujących przed dniem 2 czerwca 2012 r.

² Wymagania w zakresie odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych zawarte zostały w dyrektywie Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. (Dz.U.E. L 135 z 30.5.1991, s. 40, z późn. zm.).

³ Dz.U. z 2012 r., poz. 145 z późn. zm.

W badanym okresie Prezes KZGW opracował projekty trzech aktualizacji KPOŚK, z których dwa zostały zatwierdzone przez Radę Ministrów, tj.: druga aktualizacja, zwana dalej „AKPOŚK 2009”, zatwierdzona w dniu 2 marca 2010 r.⁴ oraz trzecia aktualizacja, zwana dalej „AKPOŚK 2010”, zatwierdzona w dniu 1 lutego 2011 r.⁵, w której przesunięto terminy realizacji inwestycji wskazanych w AKPOŚK 2009. Przygotowany w czerwcu 2012 r. projekt czwartej aktualizacji Programu, do dnia zakończenia kontroli, nie został zatwierdzony. Ponadto Prezes KZGW m.in. sporządził projekt aktualizacji Planu Implementacyjnego dyrektywy 91/271/EWG, zwanej dalej „dyrektywą”, dokonał oceny stanu i perspektyw realizacji wymogów Traktatu Akcesyjnego⁶ w okresach pośrednich i terminie końcowym oraz spełnienia wymagań określonych w dyrektywie, przygotował wymagane przez Komisję Europejską sprawozdania z realizacji dyrektywy, sporządził sprawozdanie z realizacji KPOŚK w latach 2008–2009, a także dokonał aktualizacji *Poradnika w zakresie wdrażania Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych dla administracji samorządowej*.

Podejmowane przez Prezesa KZGW działania nie zapewniły właściwej i terminowej realizacji postanowień Traktatu Akcesyjnego w zakresie etapowego wdrożenia przepisów Unii Europejskiej, dotyczących odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych, określonych w dyrektywie⁷. Polska nie wywiązała się do końca 2010 r. z postanowień zawartych w drugim celu pośrednim Traktatu Akcesyjnego, dotyczących osiągnięcia zgodności z dyrektywą w 1069 aglomeracjach, z których ładunek zanieczyszczeń biodegradowalnych stanowi 86% całkowitego ładunku zanieczyszczeń tego typu pochodzących z aglomeracji.

W sporządzonej w sierpniu 2011 r., na zlecenie Prezesa KZGW, *Ocenie stanu wypełnienia zobowiązań zapisanych w Traktacie Akcesyjnym w zakresie dyrektywy 91/271/EWG* oszacowano, iż stopień usunięcia ładunku zanieczyszczeń biodegradowalnych, uzyskany w skali kraju na koniec 2010 r., osiągnięto na poziomie 69%⁸. W opracowaniu tym wskazano także, iż spośród 83 aglomeracji o RLM⁹ ≥ 100.000 tylko 16, tj. 19,3%, osiągnęło co najmniej 95% poziom wyposażenia w sieć kanalizacji sanitarnej, jednocześnie na 375 aglomeracji o RLM $\geq 15.000 < 100.000$ tylko w 80, tj. 21,3%, osiągnięto co najmniej 90% poziom wyposażenia w sieć kanalizacji sanitarnej, a spośród 1.177 aglomeracji o RLM $\geq 2.000 < 15.000$ tylko w 184, tj. 15,5%, osiągnięto co najmniej 80% poziom wyposażenia w sieć kanalizacji sanitarnej. Wskazany stopień usunięcia ładunku

⁴ Opublikowana w obwieszczeniu Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie ogłoszenia krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych oraz jego dwóch aktualizacji (M.P. Nr 58, poz. 775).

⁵ Opublikowana w obwieszczeniu Ministra Środowiska z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie ogłoszenia aktualizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych (M.P. Nr 62, poz. 589).

⁶ Podpisany w dniu 16 kwietnia 2003 r. przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz. U. UE L. 236 z 23.09.2003, s. 33).

⁷ W drodze odstępstwa od artykułów 3 i 4, artykułu 5 ustęp 2 i artykułu 7 dyrektywy 91/271/EWG, wymogów dotyczących systemów zbierania oraz oczyszczania ścieków komunalnych nie stosuje się w pełni w Polsce do 31 grudnia 2015 roku zgodnie z następującymi celami pośrednimi:

- do 31 grudnia 2005 r. zgodność z dyrektywą zostanie osiągnięta dla 674 aglomeracji, co stanowi 69% całkowitego ładunku ścieków ulegających biodegradacji;
- do 31 grudnia 2010 r. zgodność z dyrektywą zostanie osiągnięta dla 1069 aglomeracji, co stanowi 86% całkowitego ładunku ścieków ulegających biodegradacji;
- do 31 grudnia 2013 r. zgodność z dyrektywą zostanie osiągnięta dla 1165 aglomeracji, co stanowi 91% całkowitego ładunku ścieków ulegających biodegradacji.

⁸ Ustalony na poziomie 69% stopień usunięcia ładunku zanieczyszczeń biodegradowalnych, uzyskany w skali kraju na koniec 2010 r., określono jako procentowy udział, wyrażonej w RLM, sumy ładunku zanieczyszczeń biodegradowalnych równej 31.070.259 z 1304 aglomeracji, wyposażonych w oczyszczalnie spełniające wymogi w zakresie oczyszczania ścieków komunalnych, w całkowitym, wyrażonym w RLM, ładunku zanieczyszczeń tego typu, równym 44.970.992, ze wszystkich 1636 aglomeracji objętych oceną.

⁹ RLM – równoważna liczba mieszkańców.

zanieczyszczeń biodegradowalnych na poziomie 69%, uzyskany w aglomeracjach na koniec 2010 r., określono dla oczyszczalni, w 1304 aglomeracjach, które spełniały wymogi oczyszczania ścieków, bez pełnego uwzględnienia podanego wyżej niskiego poziomu wyposażenia aglomeracji w kompletne systemy zbierania ścieków z terenu aglomeracji.

Z kolei w przygotowanym na zlecenie KZGW, odebranym w czerwcu 2012 r., projekcie czwartej aktualizacji KPOŚK wskazano, że efekt ekologiczny usuwania zanieczyszczeń biodegradowalnych w aglomeracji – uwarunkowany: wyposażeniem aglomeracji w oczyszczalnie ścieków spełniające wymagania względem rodzaju oczyszczania ścieków, wydajnością oczyszczalni odpowiadającą ładunkowi generowanemu przez całą aglomerację oraz wymaganym wyposażeniem aglomeracji w sieć kanalizacyjną – osiągnięto tylko w 160 aglomeracjach, z których ładunek zanieczyszczeń biodegradowalnych, wyrażony w RLM, stanowił 10,7% łącznej RLM wszystkich aglomeracji¹⁰, spełniających na koniec 2010 r. wymagania art. 5 ust. 4¹¹ ww. dyrektywy, oraz tylko w 147 aglomeracjach, z których ładunek stanowił 10,2% łącznej RLM wszystkich aglomeracji, spełniających na koniec 2010 r. wymagania art. 5 ust. 2¹² ww. dyrektywy. Bardzo niekorzystnie prognozowane jest także osiągnięcie efektu ekologicznego w aglomeracjach i spełnienie wymogów zawartych w art. 5 ust. 4 i art. 5 ust. 2 dyrektywy dla trzeciego celu pośredniego, upływającego w 2013 r., oraz dla terminu zakończeniu okresów przejściowych, ustalonego na 2015 r. Osiągnięcie zgodności z wymaganiami Traktatu Akcesyjnego, pod kątem spełnienia wymogów zawartych w art. 5 ust. 4 i art. 5 ust. 2 dyrektywy, prognozowano dla 2013 r. odpowiednio w 319 i 294 aglomeracjach, tj. na poziomie 22,3% i 20,9% łącznej RLM aglomeracji oraz dla 2015 r. odpowiednio w 573 i 538 aglomeracjach, tj. na poziomie 31,3% i 32,6% łącznej RLM aglomeracji. Wymagania określone w Traktacie Akcesyjnym zobowiązywały do osiągnięcia zgodności z dyrektywą w 2013 r. w 1165 aglomeracjach posiadających 91% udział w całkowitym ładunku ścieków ulegających biodegradacji, a w 2015 r. we wszystkich aglomeracjach, tj. dla 100% całkowitego ładunku ścieków ulegających biodegradacji.

W ocenie NIK, tak niski rzeczywisty i prognozowany stopień osiągnięcia w aglomeracjach zgodności z dyrektywą, na koniec poszczególnych etapów jej wdrażania wskazuje, że dotychczasowa realizacja KPOŚK nie zapewniła właściwego wdrożenia przez Polskę ww. dyrektywy. Na powyższą sytuację, zdaniem NIK, wpłynęło m.in. niedokonanie przez Prezesa KZGW, w toku prac nad projektem drugiej i trzeciej aktualizacji Programu, analizy poprawności wyznaczenia poszczególnych aglomeracji. Dopiero na etapie projektu czwartej aktualizacji KPOŚK dokonano szczegółowych wyliczeń uwzględniających rzeczywistą RLM w poszczególnych aglomeracjach oraz przeprowadzono weryfikację poprawności wyznaczenia poszczególnych aglomeracji, w wyniku której ustalono, że aż 1503 aglomeracje, stanowiące 91% wszystkich aglomeracji, posiadały nieprawidłowo wyznaczony obszar, bądź niewłaściwie zaplanowane inwestycje.

Kontrola wykazała, iż opracowane przez Prezesa KZGW projekty drugiej i trzeciej aktualizacji KPOŚK zostały przygotowane nierzetelnie. W projekcie drugiej aktualizacji Programu, w KZGW ograniczono zgłoszone przez gminy plany rozwojowe systemów kanalizacyjnych na lata 2007–2015, zmniejszając długość sieci

¹⁰ Rozumianej jako wyrażony w RLM ładunek zanieczyszczeń biodegradowalnych, równy 40.954.662, ze wszystkich analizowanych 1655 aglomeracji.

¹¹ Art. 5 ust. 4 dyrektywy stanowił, że alternatywnie wymagania wobec poszczególnych oczyszczalni określone w ust. 2 i 3 mogą nie mieć zastosowania do obszarów wrażliwych w przypadkach gdy można wykazać, że minimalne zmniejszenie całkowitego ładunku ścieków doprowadzanych do wszystkich oczyszczalni ścieków komunalnych na tym obszarze wynosi co najmniej 75% w odniesieniu do fosforu ogólnego i co najmniej 75% w odniesieniu do azotu ogólnego.

¹² Art. 5 ust. 2 dyrektywy stanowił m.in., że Państwa Członkowskie zapewniają, iż ścieki komunalne odprowadzane są do systemów zbierania, przed ich odprowadzeniem do obszarów wrażliwych, poddawane są bardziej rygorystycznemu oczyszczaniu niż określone w art. 4 w odniesieniu do wszystkich zrzutów z aglomeracji o RLM wynoszącej ponad 10.000.

kanalizacji sanitarnej, planowaną przez gminy do budowy w aglomeracjach, łącznie o 33.155 km, co wyjaśniono potrzebą wyeliminowania z treści Programu nierealnych planów gmin oraz dostosowaniem potrzeb inwestycyjnych Programu do możliwości finansowych jego realizacji. Korekty tej dokonano jedynie na podstawie informacji zawartych w ankietach aktualizacyjnych, przekazanych przez poszczególne samorządy gminne do KZGW, za pośrednictwem wojewodów, nie posiadając szczegółowej dokumentacji umożliwiającej indywidualną ocenę poszczególnych aglomeracji, a także nie podejmując działań w celu jej pozyskania. Nie dysponowano także listą aglomeracji, które przedstawiły, zdaniem KZGW, nierealne potrzeby inwestycyjne w zakresie planowanej do budowy długości sieci kanalizacji sanitarnej. Ponadto dokonując ww. korekt, w KZGW nie uwzględniono możliwości odstępstwa od wymogu określania wskaźnika długości sieci kanalizacyjnej na poziomie nie mniejszym od 120 mieszkańców na 1 km sieci, wynikającego z art. 3 pkt 5 *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji*¹³. Bezpodstawnie także, zdaniem NIK, przyjęto w AKPOŚK 2009 założenie, że pomimo korekty długości sieci kanalizacyjnych, planowanych do budowy w poszczególnych aglomeracjach, efekt ekologiczny rozbudowy bądź budowy systemu kanalizacyjnego, zaproponowany przez gminy w postaci przyrostu liczby obsługiwanych mieszkańców, nie ulegnie zmianie w stosunku do projektu aktualizacji przed korektą i osiągnięty zostanie przy zmniejszonych nakładach finansowych. Analiza danych, zawartych w załączniku 1 do AKPOŚK 2009 i załączniku 1 do AKPOŚK 2010 dla ośmiu aglomeracji¹⁴ wykazała, że w toku prac nad projektem drugiej aktualizacji Programu, w przypadku pięciu aglomeracji, w KZGW ujęto w ww. projekcie inne dane niż podane, na potrzeby omawianej aktualizacji, przez przedstawicieli gmin tworzących te aglomeracje. Ponadto, w przypadku czterech aglomeracji, w projekcie dokonano zmniejszenia wskazanej przez gminy długości planowanej do budowy sieci kanalizacyjnej, na poziomie od 43,3% (w aglomeracji *Wysokie Mazowieckie*) do 94,6% (w aglomeracji *Opoczno*), nie korygując przy tym dla jednej z aglomeracji poziomu planowanego przyrostu mieszkańców rzeczywistych z systemu kanalizacyjnego w latach 2007–2015. Z kolei dla dwóch aglomeracji wskazano rodzaj istniejącej oczyszczalni, niezgodny ze stanem podanym przez gminy, a w przypadku jednej aglomeracji podano inną, od wskazanej przez gminę, przepustowość i wydajność oczyszczalni po realizacji planowanej inwestycji. W pracach nad projektem trzeciej aktualizacji Programu, dokonano jedynie zmiany terminów osiągnięcia efektów ekologicznych dla 126 aglomeracji, które zgłosiły opóźnienia w realizacji inwestycji. Nie przeprowadzono natomiast weryfikacji aglomeracji, które umieszczono w załączniku 3 do AKPOŚK 2009¹⁵, pomimo że w drugiej aktualizacji Programu założono dokonanie takiej weryfikacji przy następnej aktualizacji KPOŚK. Wystąpiły także przypadki braku należytej weryfikacji, przez pracowników KZGW, danych zgłoszonych przez gminy tworzące aglomeracje i przekazanych na potrzeby kolejnych aktualizacji Programu. I tak w przypadku aglomeracji *Warszawa* w projektach drugiej i trzeciej aktualizacji Programu ujęto w tej aglomeracji Gminę Nieporęt, która nie była objęta omawianą aglomeracją, a pominięto Gminę Stare Babice, która została uwzględniona w akcie tworzącym tę aglomerację. Z kolei w przypadku aglomeracji *Warka*, w ww. projektach ujęto w latach 2007-2015 rozbudowę oczyszczalni w Konarach i budowę oczyszczalni w Bończy, nie planując przy tym żadnych środków finansowych na te inwestycje, a także nie planując żadnych inwestycji w zakresie budowy sieci kanalizacji sanitarnej.

¹³ Dz.U. Nr 283, poz. 2841 z późn. zm. – uchylone z dniem 13 sierpnia 2010 r.

¹⁴ *Warszawa, Wrocław, Kielce, Opoczno, Warka, Skarżysko-Kamienna, Piotrków Trybunalski, Wysokie Mazowieckie.*

¹⁵ Załącznik 3 stanowił listę nowych aglomeracji – wyznaczonych po lutym 2008 r. oraz aglomeracji ustanowionych przed tym terminem, które ze względu na brak terminowego przesłania przez gminy informacji na potrzeby aktualizacji KPOŚK nie zostały ujęte w załącznikach 1 i 2 do AKPOŚK 2009.

Zdaniem NIK, opisany wyżej sposób i zakres dokonania korekty długości sieci kanalizacyjnej w aglomeracjach spowodował, że nawet pełna realizacja do końca 2015 r. zadań inwestycyjnych w zakresie budowy sieci kanalizacji sanitarnej, ustalonych w AKPOŚK 2009 i AKPOŚK 2010, nie zagwarantowałaby dotrzymania przez Polskę wymagań dyrektywy w aglomeracjach ujętych w Programie. Tym samym, w ocenie NIK, zaktualizowany w 2010 r. i 2011 r. Program, przestał być instrumentem pełnego wdrożenia w Polsce ww. dyrektywy.

W ramach przygotowania projektu czwartej aktualizacji KPOŚK, aglomeracje analizowano w KZGW w dwóch aspektach, tj. pod kątem spełnienia wymogów art. 5 ust. 2 oraz art. 5 ust. 4 dyrektywy. W wyniku przeprowadzonych, w marcu i lipcu 2012 r., konsultacji z przedstawicielami Komisji Europejskiej, w Ministerstwie Środowiska zdecydowano, że do oceny prawidłowego wdrożenia dyrektywy w Polsce zastosowany zostanie art. 5 ust. 2 dyrektywy. Powyższa decyzja, zgodnie z uzyskanymi w trakcie kontroli wyjaśnieniami, powoduje konieczność przeprowadzenia zmian w przepisach krajowych, w zakresie definicji aglomeracji oraz warunków odprowadzania ścieków, dotyczących wprowadzenia podwyższonego usuwania biogenów dla aglomeracji o RLM ≥ 10.000 . Konsekwencją ww. decyzji jest także m.in. potrzeba zaplanowania dodatkowych inwestycji dla oczyszczalni już zrealizowanych lub będących w trakcie realizacji oraz zapewnienie ich finansowania. Prezes KZGW, w sierpniu 2012 r., zwrócił się do Ministra Środowiska o podjęcie decyzji w sprawie wyboru wariantu procedowania projektu czwartej aktualizacji Programu. Wobec braku decyzji Ministra, Prezes KZGW poinformował, we wrześniu 2012 r., Sekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska o wyborze wariantu II¹⁶, obejmującego podział projektu ww. aktualizacji na dwa dokumenty, tj. oddzielnie dla art. 5 ust. 2 i art. 5 ust. 4 dyrektywy oraz poddanie prognozie i strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko tylko dokumentu dotyczącego wdrażania KPOŚK zgodnie z wymogami art. 5 ust. 4 dyrektywy. Natomiast dla części dokumentu dotyczącego art. 5 ust. 2 dyrektywy Prezes KZGW zadeklarował dopracowanie, z urzędami marszałkowskimi oraz gminami tworzącymi aglomeracje, skorygowanego planu inwestycyjnego i planu działań pozainwestycyjnych, a po wejściu w życie zmian w przepisach krajowych pod kątem wdrożenia art. 5 ust. 2 dyrektywy, poddanie dokumentu prognozie i strategicznej ocenie. Do dnia zakończenia kontroli nie rozstrzygnięto w KZGW sposobu przeprowadzenia, z urzędami marszałkowskimi oraz gminami tworzącymi aglomeracje, uzgodnień i weryfikacji planu inwestycyjnego oraz planu działań pozainwestycyjnych, warunkujących osiągnięcie celu ekologicznego dyrektywy, określonego w świetle postanowień jej art. 5 ust. 2. Ponadto w projekcie czwartej aktualizacji Programu ograniczono plany budowy kanalizacji sanitarnej na lata 2011–2015 z 40.694 km do 24.486 km, tj. tylko do długości spełniającej warunek osiągnięcia do 2015 r. wskaźnika 120 mieszkańców na 1 km nowo budowanej sieci kanalizacyjnej, co miało zmniejszyć koszty wdrożenia Programu o 8,18 mld zł, tj. do 29,37 mld zł. Dokonując korekty długości sieci oraz związanego z tym zmniejszenia kosztów, nie przeprowadzono w KZGW szczegółowej analizy dokumentacji z poszczególnych gmin, tworzących aglomeracje, m.in. pod kątem spełniania na ich obszarze wymogów § 3 ust. 6 *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji*¹⁷, dotyczących lokalizacji sieci kanalizacyjnej na terenie stref ochronnych ujęć wody, obejmujących tereny ochrony bezpośredniej i tereny ochrony pośredniej,

¹⁶ Wariant I przewidywał poddanie prognozie oddziaływania na środowisko projektu czwartej aktualizacji Programu, jako jednego dokumentu, obejmującego obydwie aspekty wdrażania KPOŚK, tj. zgodnie z wymogami art. 5 ust. 2 i art. 5 ust. 4 dyrektywy. Z kolei wariant III przewidywał zatrzymanie procedowania projektu czwartej aktualizacji Programu do czasu zakończenia prac legislacyjnych związanych z implementacją art. 5 ust. 2 dyrektywy do krajowych przepisów.

¹⁷ Dz.U. Nr 137, poz. 922.

obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych oraz objętych przynajmniej jedną formą ochrony przyrody w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁸.

W ocenie NIK sposób dokonania w ww. projekcie ograniczenia planów inwestycyjnych w zakresie budowy sieci kanalizacji sanitarnej w aglomeracjach był działaniem nierzetelnym, a zatwierdzenie omawianej aktualizacji bez dokonania ww. analizy, może skutkować ustaleniem w Programie zadań na poziomie niegwarantującym wyposażenie części istniejących aglomeracji w kompletne systemy zbierania ścieków komunalnych. Zdaniem NIK w sytuacji, gdy w projekcie czwartej aktualizacji Programu wykazano, że aż 91% wszystkich aglomeracji posiadało nieprawidłowo wyznaczony obszar, bądź niewłaściwie zaplanowane inwestycje, to w pierwszej kolejności należy doprowadzić do poprawnego wyznaczenia tych aglomeracji, a dopiero potem kontynuować prace nad aktualizacją Programu. Ponadto NIK zwraca uwagę, iż niecelowym byłoby przeprowadzenie prognozy oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dokumentu dotyczącego wdrażania KPOŚK, zgodnie z wymogami art. 5 ust. 4 dyrektywy, skoro do oceny prawidłowego wdrożenia dyrektywy 91/271/EWG w Polsce zastosowany zostanie art. 5 ust. 2 tej dyrektywy.

W ramach systemu monitoringu i nadzoru nad realizacją KPOŚK, Prezes KZGW upowszechniał w styczniu każdego roku wzory tabel sprawozdawczych z wykonania KPOŚK wraz z instrukcją ich wypełnienia. Wzory tabel zawierały elementy określone w art. 43 ust. 3b ustawy – *Prawo wodne*, a instrukcje ich wypełniania podawały informacje o sposobie wprowadzania danych wraz z uwagami o konieczności zachowania spójności danych i bilansowania się ich w odpowiednich grupach informacji. NIK zwraca uwagę, iż w tabelach za 2010 r. i 2011 r. wymagano informacji o nakładach poniesionych ze środków gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, pomimo że fundusze te zostały zlikwidowane z dniem 1 stycznia 2010 r.¹⁹, a ich środki stały się środkami budżetów powiatów i gmin.

Proces weryfikacji sprawozdań z realizacji Programu, otrzymanych przez KZGW od marszałków województw, polegał na zwrotnym kierowaniu ich do marszałków województw wraz z uwagami dotyczącymi danych błędnych lub budzących wątpliwości w celu ich wyjaśnienia. Niemniej jednak kontrola wykazała, iż weryfikacji otrzymywanych sprawozdań dokonywano w KZGW nierzetelnie. Dokonana w trakcie kontroli analiza sprawozdań z realizacji zadań KPOŚK w 25 wybranych aglomeracjach, spośród 126 aglomeracji, dla których w AKPOŚK 2010 wydłużono termin realizacji przedsięwzięć ujawniła, że w ostatecznych wersjach sprawozdań z ośmiu aglomeracji za 2009 r. i 2010 r. oraz z 12 aglomeracji za 2011 r., występowały braki lub dane, niezakwestionowane przez KZGW, a wymagające korekty lub dodatkowych wyjaśnień w zakresie niebilansowania się danych, ich braku w poszczególnych grupach informacji, bądź braku zgodności podanych informacji o spełnieniu przez oczyszczalnię wymagań w zakresie uzyskanych stężeń azotu i fosforu z wymogami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego²⁰.

Ponadto analiza ostatecznych wersji sprawozdań z realizacji KPOŚK dla ww. 126 aglomeracji, za lata 2009, 2010 i 2011, wykazała w nich nieprawidłowe dane i informacje m.in. w zakresie:

- niebilansowania się długości sieci kanalizacyjnych grawitacyjnych w siedmiu aglomeracjach w 2009 r. i dwóch aglomeracjach w 2010 r.,

¹⁸ Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.

¹⁹ Na podstawie art. 16 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – *Prawo ochrony środowiska oraz niektórych ustaw* (Dz.U. Nr 215, poz. 1664).

²⁰ Dz.U. Nr 137, poz. 984 z późn. zm.

- niebilansowania się ilości ścieków komunalnych w 19 aglomeracjach w 2009 r., 20 aglomeracjach w 2010 r. i 17 aglomeracjach w 2011 r.,
- niebilansowania się danych w grupie dotyczącej środków finansowych – w odniesieniu do nakładów poniesionych i źródła ich pochodzenia – w 14 aglomeracjach w 2009 r., czterech aglomeracjach w 2010 r. i 10 aglomeracjach w 2011 r.,
- braku zgodności podanych informacji o spełnieniu przez oczyszczalnię warunków w zakresie uzyskanych stężeń azotu i fosforu lub minimalnego procentu redukcji tych zanieczyszczeń z wymogami ww. rozporządzenia – dla dziewięciu oczyszczalni w 2009 r., pięciu oczyszczalni w 2010 r. i 10 oczyszczalni w 2011 r.,
- rzetelności informacji o zrealizowaniu działań inwestycyjnych dotyczących 12 oczyszczalni ścieków w latach 2008–2009, 15 oczyszczalni w 2010 r. i czterech oczyszczalni w 2011 r., w sytuacji, gdy te same działania inwestycyjne zostały wykazane w planie inwestycyjnym na lata następne z faktycznym terminem zakończenia inwestycji po danym roku sprawozdawczym.

W wyniku braku skutecznej bądź niepełnej weryfikacji sprawozdań, w KZGW nie doprowadzono do zbilansowania:

- ilości ścieków komunalnych powstających w aglomeracjach; w 2009 r. ilość powstających ścieków była mniejsza o 132.786 tys. m³ od sumy ścieków oczyszczanych i nieoczyszczanych, a w 2010 r. i 2011 r. ilość powstających ścieków była większa o 6.170 tys. m³ i 1.319 tys. m³ od sumy ścieków oczyszczanych i nieoczyszczanych;
- ilości oczyszczanych ścieków w oczyszczalniach z ilością ścieków doprowadzanych do oczyszczalni sieciami kanalizacyjnymi i taborem asenizacyjnym – ilości oczyszczanych ścieków były wyższe od ilości ścieków doprowadzanych do oczyszczalni sieciami kanalizacyjnymi i taborem asenizacyjnym – w 2009 r. o 1.311 tys. m³, w 2010 r. o 339.917 tys. m³, a w 2011 r. o 253.248 tys. m³;
- nakładów poniesionych łącznie na sieci kanalizacyjne i oczyszczalnie ścieków z wielkością nakładów według źródeł ich finansowania – różnica w tym zakresie wyniosła 79,7 mln zł dla lat 2008–2009; 10,0 mln zł dla 2010 r.; 8,5 mln zł dla 2011 r.

W KZGW nie prowadzono także analiz w celu oceny stopnia wykorzystania środków z poszczególnych programów stanowiących źródło pozyskiwania środków zagranicznych na realizację zadań Programu, wskazanych w AKPOŚK 2009.

W ocenie NIK, powyższe wskazuje, iż w KZGW nie dysponowano rzetelnymi i zbilansowanymi danymi odzwierciedlającymi rzeczywisty stan realizacji KPOŚK, w tym stopień wykorzystania środków finansowych z poszczególnych programów stanowiących źródło pozyskiwania środków zagranicznych na przedmiotowe zadania. Ponadto nierzetelna weryfikacja sprawozdań z realizacji Programu w części ze 126 aglomeracji, dla których w AKPOŚK 2010 wydłużono termin realizacji przedsięwzięć, świadczy o niezrealizowaniu wniosku przez Prezesa KZGW, zawartego w AKPOŚK 2010, dotyczącego szczegółowego monitoringu inwestycji prowadzonych w tych aglomeracjach.

W opracowanym w KZGW i przekazanym w badanym okresie do Ministerstwa Środowiska projekcie dokumentu *Sprawozdanie z realizacji Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych w latach 2008–2009*, przyjętym w grudniu 2010 r. przez Radę Ministrów, nie zaprezentowano danych z podziałem na aglomeracje ujęte w trzech załącznikach AKPOŚK 2009, mimo iż aglomeracje ujęte w załączniku 1 były priorytetowe do wypełnienia wymogów Traktatu Akcesyjnego, a w KZGW już w 2010 r. posiadano dane za 2009 r. w podziale na ww. załączniki. Ponadto w ww. sprawozdaniu nie określono stopnia realizacji Programu na

koniec 2009 r., w stosunku do planowanych w latach 2007–2015 wielkości podanych w AKPOŚK 2009 dla budowanych i modernizowanych sieci kanalizacyjnych oraz oczyszczalni ścieków, ani nie określono poniesionych nakładów w stosunku do planowanych, w tym stopnia wykorzystania podanych w Programie źródeł pozyskiwania środków finansowych.

Przyczyną nieprawidłowości w zakresie zapewnienia właściwego i skutecznego monitorowania realizacji zadań ujętych w Programie, zdaniem NIK, był m.in. brak w KZGW systemu informatycznego umożliwiającego zbieranie i przetwarzanie danych z realizacji KPOŚK, w tym pozwalającego na ich szczegółową i kompleksową weryfikację. Jakkolwiek Program realizowany był od 2003 r., a w KZGW posiadano *Koncepcję systemu informatycznego dla KPOŚK*, opracowaną w październiku 2003 r., to dopiero w 2010 r. podjęto skuteczne działania, które doprowadziły do zawarcia w grudniu 2010 r. umowy na wykonanie projektu systemu informatycznego dla potrzeb KPOŚK, zwanego dalej „SIKPOŚK” lub „Systemem”, a następnie, w listopadzie 2011 r., zawarcia umowy na dostawę Systemu i jego wdrożenie. Projekt Systemu, odebrany w marcu 2011 r., opisywał architekturę systemu wraz z informacjami nt. głównych tabel, które musi on zawierać wraz z określeniem ich zawartości. Przedmiotowy projekt zdefiniował wymagania funkcjonalne Systemu, podawał identyfikację wejść i wyjść oraz przedstawiał model migracji Systemu z innymi systemami. W projekcie Systemu przewidziano możliwość rejestracji w bazie informacji o braku współpracy z aglomeracją. NIK zwraca uwagę, iż w omawianym projekcie nie przewidziano – w procesach dotyczących zbierania i aktualizowania informacji z realizacji KPOŚK – możliwości rejestracji, czy wszystkie jednostki samorządu terytorialnego wchodzące w skład aglomeracji złożyły wymagane informacje, a jeśli nie, to które i jaki jest stopień kompletności danych z aglomeracji w poszczególnych grupach danych.

Wykonywanie zadań związanych z prowadzeniem nadzoru nad realizacją KPOŚK oraz wynikających z dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych 91/271/EWG, należało do Zespołu ds. Wdrażania KPOŚK. W Zespole zatrudnionych było czterech pracowników, z czego jedna osoba od 12 marca 2012 r. świadczyła pracę w Departamencie Zasobów Wodnych Ministerstwa Środowiska, a drugi pracownik przebywał od 9 czerwca 2012 r. na zwolnieniu lekarskim, a następnie, od 20 sierpnia 2012 r., na urlopie macierzyńskim. W konsekwencji, od czerwca 2012 r., jedynie dwóch pracowników Zespołu realizowało zadania związane z KPOŚK, a rozpoczęta w lipcu 2012 r. procedura rekrutacji w celu zatrudnienia jednej osoby na zastępstwo zakończyła się niepowodzeniem. Pomimo, że Prezes KZGW wielokrotnie zgłaszał Ministrowi Środowiska problem niewystarczających zasobów kadrowych do realizacji zadań związanych z KPOŚK, to jednocześnie wyraził zgodę na świadczenie pracy przez jednego pracownika Zespołu, w okresie od marca 2012 r. do końca grudnia 2012 r., w Departamencie Zasobów Wodnych Ministerstwa Środowiska, nie mając przy tym podstawy prawnej do podjęcia takiej decyzji. W ocenie NIK powyższe było działaniem nielegalnym i niecelowym. Koszty związane z pozostawianiem wymienionego pracownika na etacie w KZGW, od marca do końca 2012 r., skalkulowano na poziomie 62,6 tys. zł. Ponadto Prezes KZGW wyraził zgodę na świadczenie pracy na rzecz Ministerstwa Środowiska także dla pięciu innych osób zatrudnionych w KZGW, ponosząc w dalszym ciągu koszty zatrudnienia tych pracowników.

W KZGW nie przeprowadzono, w latach 2010–2011, audytu dotyczącego realizacji zadań w zakresie KPOŚK. W trakcie badania znajdowało się zadanie „Realizacja zobowiązań wynikających z uregulowań unijnych (zagrożenia bieżące i perspektywiczne)”, ujęte w planach audytu na 2012 r., w którym jednym z przedmiotów analizy był KPOŚK.

Na zadania związane z realizacją KPOŚK w KZGW, w latach 2010–2012 (do 30 czerwca), wydatkowano ogółem 916,5 tys. zł brutto, z tego 280,6 tys. zł w ramach środków własnych (umowy o dzieło i umowy zlecenia) oraz 635,9 tys. zł ze środków NFOŚiGW (umowy dotyczące SIKPOŚK). Analiza wydatków z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2007 r. – *Prawo zamówień publicznych*²¹, poniesionych na realizację dwóch umów, w łącznej kwocie 457,3 tys. zł, których przedmiotem było przygotowanie projektu czwartej aktualizacji KPOŚK oraz dostawa, instalacja i wdrożenie SIKPOŚK, nie wykazała nieprawidłowości.

Kontrola wykazała, iż wszystkie wnioski pokontrolne, sformułowane przez NIK po kontroli realizacji KPOŚK, przeprowadzonej w KZGW w 2008 r., zostały zrealizowane.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- rozważenie zasadności dalszego procedowania projektu czwartej aktualizacji KPOŚK, do czasu ustalenia wykazu niezbędnych przedsięwzięć w zakresie budowy i modernizacji urządzeń kanalizacyjnych oraz oczyszczalni ścieków w poprawnie wyznaczonych aglomeracjach;
- pilne podjęcie możliwych działań w celu spowodowania poprawnego wyznaczenia aglomeracji przez sejmiki województw,
- doprowadzenie do pełnej weryfikacji sprawozdań z realizacji KPOŚK oraz bilansowania się danych w poszczególnych grupach informacji,
- podjęcie działań w celu uwzględnienia w Systemie Informatycznym KPOŚK możliwości wprowadzania i przetwarzania informacji o uzyskanym stopniu kompletności danych w aglomeracjach,
- zapewnienie rzetelnego przedstawiania informacji w sprawozdaniach z realizacji Programu,
- wyeliminowania przypadków wyrażania zgody na świadczenie pracy dla Ministerstwa Środowiska przez pracowników KZGW.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Prezesa o przedstawienie, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

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

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

²¹ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.