



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI-4111-01-02/2012
K/12/001

Warszawa, dnia 23 listopada 2012 r.

**Pani
Hanna Gronkiewicz-Waltz
Prezydent m.st. Warszawy**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Środowiska, przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy, zwanym dalej „Urzędem”, w zakresie stanu realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, zwanego dalej „KPOŚK” lub „Programem”, w aglomeracji Warszawa. 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 przedstawione zostały w protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Prezydent niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, działania Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy na rzecz realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w aglomeracji Warszawa.

Miasto Stołeczne Warszawa, zwane dalej „Miastem”, ujęte zostało w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych, m.in. w aglomeracji Warszawa, wyznaczonej rozporządzeniem Wojewody Mazowieckiego z dnia 5 października 2005 r.². Obejmowała ona 71,0% powierzchni Miasta oraz tereny gmin: Izabelin, Jabłonna, Konstancin-Jeziorna, Legionowo, Marki, Stare Babice, Żąbki i Zielonka z oczyszczalnią ścieków komunalnych „Czajka” i „Południe” w Warszawie. We wrześniu 2008 r., z inicjatywy Wójta Gminy Nieporęt, w Urzędzie podjęto działania w celu zmiany granic aglomeracji. W ich efekcie Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwałą z dnia 25 lipca 2012 r. zlikwidował dotychczasową aglomerację Warszawa o równoważnej liczbie mieszkańców (RLM) – 2.448.500 oraz wyznaczył nową aglomerację o RLM wynoszącym 2.491.811 i o tej samej nazwie³. W porównaniu do obszaru i granic aglomeracji wyznaczonej w 2005 r. przez

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

² Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego Nr 231, poz. 7553.

³ Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego z 2012 r., poz. 5557.

Wojewodę, w nowej aglomeracji nie zostały ujęte tereny gminy Konstancin-Jeziorna oraz tereny Miasta położone w Dzielnicy Ursus i obsługiwane przez oczyszczalnię ścieków w Pruszkowie, a objęty został teren leżący w granicy gminy Nieporęt.

W drugiej aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, zatwierdzonej przez Radę Ministrów w dniu 2 marca 2010 r.⁴, zwanej dalej „AKPOŚK 2009”, oraz w trzeciej aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, zatwierdzonej przez Radę Ministrów w dniu 1 lutego 2011 r.⁵, zwanej dalej „AKPOŚK 2010”, w której przesunięto terminy realizacji inwestycji wskazanych w AKPOŚK 2009, w aglomeracji *Warszawa* zaplanowano w latach 2007–2015: wybudowanie 93,4 km sieci kanalizacji sanitarnej i modernizację 40 km sieci oraz uzyskanie przyrostu 56.785 mieszkańców korzystających z sieci, z terminem osiągnięcia efektu ekologicznego w aglomeracji do 2013 r.; modernizację istniejącej oczyszczalni „Czajka” z „nonPUB1”⁶ do „PUB1”⁷ wraz ze zwiększeniem jej przepustowości z 240.000 m³/dobę do 435.000 m³/dobę oraz wydajności z 1.600.000 RLM do 2.100.000 RLM, z terminem osiągnięcia efektu ekologicznego w zakresie oczyszczania ścieków i w zakresie gospodarki osadowej do 2013 r. Z kolei oczyszczalnię „Południe”, w AKPOŚK 2009 i AKPOŚK 2010, zakwalifikowano jako istniejącą oczyszczalnię „PUB1”⁸, która spełniała wymogi i nie wymagała inwestycji.

Kontrola wykazała, że informacje na potrzeby drugiej aktualizacji KPOŚK, dotyczące aglomeracji *Warszawa*, przedłożyło Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Spółka Akcyjna w Warszawie, zwane dalej „MPWiK” lub „Przedsiębiorstwem”. Założycielem i jedynym akcjonariuszem Przedsiębiorstwa było Miasto. Zadania ustalone w KPOŚK, na terenie Miasta, w granicach aglomeracji *Warszawa*, realizowało MPWiK, które m.in. przejęło od Miasta obowiązki, uprawnienia i odpowiedzialność beneficjenta końcowego projektu *Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie*, współfinansowanego ze środków Funduszu Spójności. Przedsięwzięcie to swoim zakresem, w części dotyczącej oczyszczania ścieków, obejmowało budowę i modernizację sieci kanalizacji sanitarnej, budowę układu przesyłowego ścieków z lewobrzeżnej Warszawy do oczyszczalni ścieków „Czajka” oraz modernizację i rozbudowę tej oczyszczalni. Efektem działań, w latach 2007–2012 (do 30 czerwca), było wybudowanie łącznie 121,9 km sieci kanalizacji sanitarnej, z czego 63,3 km, tj. 51,9%, w kontrolowanym okresie. Długość sieci, wykonanej w latach 2007–2012 (do dnia 30 czerwca) na terenie Miasta, w granicach aglomeracji *Warszawa*, stanowiła 130,5% długości planowanej dla całej aglomeracji, według AKPOŚK 2009 i AKPOŚK 2010. Ponadto w latach 2007–2012 (do 30 czerwca), zmodernizowano 37,6 km sieci kanalizacji sanitarnej, tj. 94% długości planowanej dla całej aglomeracji, według AKPOŚK 2009 i AKPOŚK 2010. W latach 2010–2011 osiągnięto efekt ekologiczny poprzez zwiększenie liczby mieszkańców przyłączonych do sieci kanalizacyjnej o 11.466 osób. Stanowiło to 20,2% przyrostu mieszkańców planowanego w AKPOŚK 2009 i AKPOŚK 2010 (56.785 osób). Pomimo podjętej w Urzędzie inicjatywy współpracy z pozostałymi gminami w aglomeracji *Warszawa*, dotyczącej wymiany informacji o realizacji zadań KPOŚK, nie dysponowano danymi o stanie realizacji przedmiotowych zadań na terenie tych gmin. Z uzyskanych, w trakcie kontroli, informacji od gmin: Marki, Legionowo, Ząbki, Stare Babice, Izabelin, Nieporęt i Jabłonna wynika, iż w latach 2009–2011 na terenie tych gmin, w aglomeracji *Warszawa*, wybudowano łącznie 77 km oraz zmodernizowano 3,5 km sieci kanalizacji sanitarnej.

⁴ Opublikowanej 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 Opublikowanej 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 Oczyszczalnia biologiczna niespełniająca standardów odprowadzanych ścieków, w zakresie usuwania N i/lub P, dla aglomeracji ≥ 100.000 RLM.

⁷ Oczyszczalnia biologiczna z podwyższonym usuwaniem związków N i P, spełniająca standardy odprowadzanych ścieków dla aglomeracji ≥ 100.000 RLM.

⁸ Patrz przypis nr 7.

W okresie objętym kontrolą na terenie aglomeracji Warszawa funkcjonowały dwie oczyszczalnie ścieków „Południe” i „Czajka”. W kontrolowanym okresie stopień obsługi aglomeracji przez te oczyszczalnie nie przekraczał 64,6% RLM aglomeracji. Oczyszczalnia ścieków „Południe”, w rocznych informacjach z realizacji KPOŚK za 2009 r., 2010 r. i 2011 r., klasyfikowana była jako oczyszczalnia biologiczna, spełniająca standardy odprowadzanych ścieków w zakresie usuwania N i/lub P, dla aglomeracji powyżej 100.000 RLM. Kontynuowano przedsięwzięcie dotyczące modernizacji i rozbudowy oczyszczalni ścieków „Czajka” oraz budowy układu przesyłowego z lewobrzeżnej Warszawy, w ramach projektu *Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie – Faza III*. Według harmonogramu ww. projektu zakończenie realizacji tej inwestycji zaplanowano na dzień 31 grudnia 2012 r. W czerwcu 2012 r. rozpoczęto próby uruchomienia syfonu pod Wisłą i przepływu ścieków z lewej strony Warszawy do oczyszczalni ścieków „Czajka”, a od dnia 27 czerwca 2012 r. układem tym przesyłano ścieki w ilości do 4,25 m³/s (wartości maksymalnej). Modernizację i rozbudowę oczyszczalni ścieków „Czajka” rozpoczęto z opóźnieniem, z powodu trwającej ponad dwa lata procedury przetargowej na wyłonienie wykonawcy. W wyniku rozstrzygnięcia trzeciego przetargu, w dniu 30 stycznia 2008 r., Przedsiębiorstwo zawarło z wykonawcą umowę na modernizację i rozbudowę tej oczyszczalni. Zakończenie robót budowlanych określone zostało na dzień 30 października 2010 r. Z powodu zmian w harmonogramach realizacji projektu oraz zmian zakresu rzeczowego, MPWiK złożyło w dniu 20 grudnia 2010 r. do Komisji Europejskiej, za pośrednictwem Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, wniosek o przedłużenie terminu realizacji ww. projektu do dnia 31 grudnia 2012 r. oraz o zmianę zakresu rzeczowego jego III fazy. Wniosek został zaakceptowany przez Komisję decyzją z dnia 24 lipca 2012 r.

W Urzędzie nie przeprowadzano audytów, bądź kontroli wewnętrznych, dotyczących realizacji zadań ujętych w KPOŚK. Biuro Kontroli Urzędu planowało przeprowadzenie w 2010 r. kontroli wewnętrznej pt.: *Wykonanie zaleceń pokontrolnych NIK w zakresie realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych*, jednak odstąpiło od jej przeprowadzenia. Zgodnie z uzyskanymi w trakcie kontroli wyjaśnieniami, powyższe spowodowane było uznaniem, na podstawie analizy przedkontrolnej, że Biuro Infrastruktury zwiększyło nadzór nad funkcjonowaniem systemu odprowadzania i oczyszczania ścieków.

W okresie objętym kontrolą, zadania związane z monitorowaniem inwestycji realizowanych przez MPWiK, w tym finansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz ze sporządzaniem sprawozdań z realizacji tych inwestycji, należały do Wydziału Wodociągowo-Kanalizacyjnego Biura Infrastruktury Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy. Zakres tych zadań określony został w Regulaminie organizacyjnym Urzędu⁹ oraz w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Biura Infrastruktury¹⁰. Realizację zadań dotyczących KPOŚK, monitorowano poprzez funkcjonującą w Biurze Infrastruktury *Bazę danych inwestycji MPWiK*, prowadzoną na bazie programu Microsoft Access 2003. Umożliwiała ona uzyskiwanie informacji dotyczących m.in. bieżącego stopnia zaawansowania poszczególnych inwestycji, dokonywanie porównań i analiz w tym zakresie dla poszczególnych dzielnic i dla całej Warszawy. Baza ta tworzona była na podstawie miesięcznych i rocznych sprawozdań z realizacji zadań finansowanych z udziałem środków UE oraz comiesięcznych *Raportów uniwersalnych* z realizacji zadań związanych z budową i modernizacją sieci kanalizacyjnej, składanych Prezydentowi przez MPWiK. Ponadto, prace związane z realizacją KPOŚK monitorowane były także przez *Zespół roboczy ds. realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w m.st. Warszawie*, powołany przez Dyrektora Biura Infrastruktury, decyzją z marca 2009 r.

⁹ Zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 4 kwietnia 2007 r. Nr 312/2007 z późn. zm.

¹⁰ Zarządzeniem Nr 5503/2010 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 10 listopada 2010 r. Poprzednio obowiązywało zarządzenie nr 3619/2009 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 7 września 2009 r. w sprawie nadania wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Infrastruktury Urzędu miasta stołecznego Warszawy.

Kontrola wykazała, że w badanym okresie informacje z realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych za 2009 r., 2010 r. i 2011 r. były terminowo przedkładane Marszałkowi Województwa¹¹ przez Dyrektora Biura Infrastruktury Urzędu, a za 2009 r. przez Jego Zastępcę. Osoby te nie posiadały upoważnienia Prezydenta do tej czynności¹², a ww. informacje sporządzane były nierzetelnie, gdyż nie zawierały wszystkich danych wymaganych w opracowanych przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej wzorach sprawozdań¹³. Za lata 2009, 2010 i 2011 brak było danych dotyczących długości istniejącej sieci kanalizacji grawitacyjnej, pomimo że ujęto długości tej sieci wybudowanej w danym roku, z kolei za lata 2010 i 2011 r. nie podano RLM i %RLM korzystających z sieci kanalizacyjnej. Ponadto za lata 2009, 2010 i 2011 docelową przepustowość oczyszczalni „Czajka” określono w wielkości 435.000 m³/d, zamiast zgodnie z materiałami planistycznymi dla tej oczyszczalni, tj. 435.300 m³/d¹⁴, a za 2010 r. nie wskazano osoby wypełniającej tabelę oraz adresu jej poczty elektronicznej. Według wyjaśnień, składanych w trakcie kontroli, w Urzędzie nie podejmowano działań w celu uzupełnienia brakujących danych, przyjmując, iż były one nieistotne z punktu widzenia zadań wynikających z KPOŚK. Powyższe było, w ocenie NIK, postępowaniem nierzetelnym.

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2012 r. na realizację zadań KPOŚK w obszarze Miasta, w wyznaczonej aglomeracji Warszawa, MPWiK wydatkowało środki w łącznej wysokości 2.109.038,9 tys. zł. Z kwoty tej na rozbudowę i modernizację oczyszczalni ścieków przeznaczono 1.431.212,9 tys. zł, z czego: ze środków Funduszu Spójności 753.762,9 tys. zł, tj. 52,7%; z funduszy ekologicznych 315.615,4 tys. zł, tj. 22,0%; a ze środków własnych MPWiK 361.834,6 tys. zł, tj. 25,3%. Na budowę i modernizację sieci kanalizacji sanitarnej wydatkowano 677.826,0 tys. zł, z tego: ze środków Funduszu Spójności 190.065,9 tys. zł, tj. 28,0%; z funduszy ekologicznych 1.774,7 tys. zł, tj. 0,3%; a ze środków własnych MPWiK 485.985,4 tys. zł, tj. 71,7%.

Kontrola wykazała, iż dwa z sześciu wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK po kontroli realizacji KPOŚK, przeprowadzonej w Urzędzie, na przełomie 2008 i 2009 r., nie zostały w pełni zrealizowane. Pomimo podejmowanych prób nie doprowadzono do stałej współpracy z gminami, wchodzącymi w skład aglomeracji Warszawa, w zakresie realizacji zadań związanych z KPOŚK, a także nie zapewniono rzetelnego sporządzania rocznych informacji z realizacji KPOŚK i przedkładania ich zgodnie z art. 43 ust. 3c ustawy – *Prawo wodne*. W kwestii wniosku dotyczącego rozważenia potrzeby uwzględnienia danych z całej aglomeracji w ww. rocznych informacjach z realizacji KPOŚK, Prezydent uznał, iż nie ma podstawy prawnej pozwalającej na składanie informacji z całej aglomeracji.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o zapewnienie rzetelnego sporządzania informacji, o których mowa w art. 43 ust. 3c ustawy – *Prawo wodne* oraz przedkładania ich marszałkowi województwa przez Prezydenta m.st. Warszawy lub osoby przez niego upoważnione.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Środowiska, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pani Prezydent o przekazanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

¹¹ Informacja za 2009 r. została przekazana w dniu 26 lutego 2010 r., za 2010 w dniu 28 lutego 2011 r. a za 2011 r. w dniu 28 lutego 2012 r.

¹² Art. 43 ust. 3c ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne* (Dz. U. z 2012 r., poz.145), stanowi, iż wójt, burmistrz lub prezydent miasta przedkłada marszałkowi województwa corocznie, nie później niż do dnia 28 lutego, informacje, o których mowa w ust. 3b, za rok ubiegły.

¹³ <http://www.kzgw.gov.pl/pl/Krajowy-program-oczyszczania-sciekow-komunalnych.html>

¹⁴ Wielkość tą ujęto m.in. w *Studium Wykonalności przedsięwzięcia Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie – Faza III*.

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

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