



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI-4111-01-05/2012
K/12/001

Warszawa, dnia 7 stycznia 2013 r.

**Pan
Wojciech Lubawski
Prezydent Miasta Kielce**

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 Kielce, zwanym dalej „Urzędem”, 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 przedstawione zostały w protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Prezydenta Miasta Kielce na rzecz realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych.

W badanym okresie, na terenie Miasta Kielce, zwanego dalej „Miastem”, funkcjonowała aglomeracja *Kielce* o równoważnej liczbie mieszkańców (RLM) – 257.108, wyznaczona przez Wojewodę Świętokrzyskiego w dniu 15 kwietnia 2005 r.². Obszar aglomeracji obejmował swym zasięgiem teren Miasta Kielce (z wyłączeniem ulicy Cedro-Mazur), sześć miejscowości z gminy Sitkówka-Nowiny, 12 miejscowości z gminy Masłów oraz jedną miejscowość z terenu gminy Daleszyce wraz z oczyszczalnią ścieków komunalnych w Sitkowie.

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

² Rozporządzenie Wojewody Świętokrzyskiego Nr 18/2005 (Dz.Urz. Woj. Świętokrzyskiego Nr 83, poz. 1122), zmienione, z dniem 6 lipca 2005 r., rozporządzeniem Wojewody Świętokrzyskiego Nr 67/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. (Dz.Urz. Woj. Świętokrzyskiego Nr 133, poz. 1686), oraz zmienione, z dniem 8 sierpnia 2008 r., rozporządzeniem Wojewody Świętokrzyskiego Nr 7/2008 z dnia 18 lipca 2008 r. (Dz.Urz. Woj. Świętokrzyskiego Nr 153, poz. 2082).

W drugiej aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, zatwierdzonej przez Radę Ministrów w dniu 2 marca 2010 r.³, zwanej dalej „AKPOŚK 2009”, oraz w trzeciej aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, zatwierdzonej przez Radę Ministrów w dniu 1 lutego 2011 r.⁴, zwanej dalej „AKPOŚK 2010”, w której przesunięto terminy realizacji inwestycji wskazanych w AKPOŚK 2009, w aglomeracji *Kielce* w latach 2007–2015 zaplanowano: wybudowanie 60,2 km sieci kanalizacji sanitarnej oraz uzyskanie przyrostu 22.254 mieszkańców korzystających z sieci, z terminem osiągnięcia efektu ekologicznego do 2011 r.; rozbudowę i modernizację istniejącej oczyszczalni w Sitkówce z „nonPUB1”⁵ do „PUB1”⁶ wraz ze zmniejszeniem jej przepustowości z 72.000 m³/dobę do 51.000 m³/dobę oraz wydajności z 480.000 RLM do 257.108 RLM, z terminem osiągnięcia efektu ekologicznego w zakresie oczyszczania ścieków do 2011, a w zakresie gospodarki osadowej do 2010 r.

Dane o inwestycjach planowanych w aglomeracji, zawarte w AKPOŚK 2009 i AKPOŚK 2010, różniły się od informacji przedłożonych przez przedstawicieli Miasta na potrzeby drugiej i trzeciej aktualizacji Programu. Zarówno w AKPOŚK 2009 jak i AKPOŚK 2010, nie ujęto, wskazanych przez Zastępcę Prezydenta Miasta, planów inwestycyjnych w zakresie modernizacji 52 km sieci kanalizacji sanitarnej oraz ograniczono zgłoszone plany rozwojowe systemu kanalizacji sanitarnej z 130,6 km do 60,2 km (zmniejszenie o 53,9%), pozostawiając bez zmian planowaną wielkość przyrostu mieszkańców (22.254), mających korzystać z sieci. Ponadto wskazany w AKPOŚK 2010 termin osiągnięcia do 2011 r. efektu ekologicznego w aglomeracji nie wynikał z informacji przekazanych przez Prezydenta Miasta na potrzeby trzeciej aktualizacji Programu.

Zadania ustalone w KPOŚK, dla aglomeracji *Kielce*, realizowały „Wodociągi Kieleckie” Sp. z o.o. w Kielcach, zwane dalej „Spółką”. Jedynym udziałowcem Spółki był Międzygminny Związek Wodociągów i Kanalizacji w Kielcach⁷, zwany dalej „Związkiem”, którego członkami było Miasto Kielce, Gmina Masłów, Gmina Sitkówka-Nowiny oraz Gmina Zagnańsk⁸. Ponadto ww. zadania, na terenie Miasta, w granicach aglomeracji realizowały także jednostki organizacyjne Urzędu. Efektem działań było wybudowanie na terenie całej aglomeracji, w latach 2007–2012 (do 30 czerwca), łącznie 19,8 km sieci kanalizacji sanitarnej, z czego 9,4 km, tj. 47,5%, zrealizowano w okresie objętym niniejszą kontrolą. Natomiast na terenie Miasta, objętym aglomeracją, w ww. okresie, wybudowano łącznie 15,6 km sieci kanalizacji sanitarnej, z czego 7,5 km, tj. 48,1%, w kontrolowanym okresie. Długość sieci, wykonanej na terenie aglomeracji w omawianym okresie, stanowiła 32,9% długości planowanej według AKPOŚK 2009 i AKPOŚK 2010, natomiast 15,2% długości, wskazanej przez Zastępcę Prezydenta Miasta w informacji złożonej na potrzeby drugiej aktualizacji KPOŚK. W latach 2007–2012 (do 30 czerwca), w aglomeracji *Kielce*, uzyskano przyrost korzystających z nowowybudowanej sieci w ilości 2.162 mieszkańców, co stanowiło jedynie 9,7% przyrostu zaplanowanego w AKPOŚK 2009 i AKPOŚK 2010 oraz

³ 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).

⁴ 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).

⁵ Oczyszczalnia biologiczna niespełniająca standardów odprowadzanych ścieków, w zakresie usuwania N i/lub P, dla aglomeracji ≥ 100.000 RLM.

⁶ Oczyszczalnia biologiczna z podwyższonym usuwaniem związków N i P, spełniająca standardy odprowadzanych ścieków dla aglomeracji ≥ 100.000 RLM.

⁷ Zgodnie ze Statutem Związku jego celem było wspólne wykonywanie zadań służących zaspokajaniu potrzeb mieszkańców gmin – członków Związku w zakresie zaopatrzenia w wodę, usuwania i oczyszczania ścieków, utrzymania związków z tym urzędów, planowania, koordynacji i realizacji inwestycji wodno-kanalizacyjnych. Organami Związku były jego Zgromadzenie oraz Zarząd. Miasto Kielce w Zgromadzeniu posiadało 4 członków, co stanowiło 40% jego składu.

⁸ Aglomeracja *Kielce* nie obejmowała terenów Gminy Zagnańsk.

wskazanego przez Zastępcę Prezydenta Miasta w informacji przekazanej na potrzeby drugiej aktualizacji Programu. Do końca 2011 r. nie osiągnięto, założonego w KPOŚK, efektu ekologicznego w aglomeracji *Kielce*, przy czym określony w AKPOŚK 2010 termin osiągnięcia tego efektu nie wynikał z informacji przekazanych przez Prezydenta Miasta na potrzeby trzeciej aktualizacji KPOŚK.

W trakcie realizacji pozostawało przedsięwzięcie, w ramach którego zaplanowano m.in. wybudowanie na terenie aglomeracji, w terminie do 15 kwietnia 2015 r., łącznie 168,5 km sieci kanalizacji sanitarnej, w tym 52,9 km na terenie Miasta, w ramach projektu *Kompleksowa ochrona wód podziemnych aglomeracji kieleckiej*. Na realizację tego przedsięwzięcia, a także na modernizację około 9,2 km sieci, Spółka w październiku 2010 r., w oparciu o posiadane upoważnienia Związku, pozyskała dofinansowanie ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Efektem ekologicznym ww. zadania miał być wzrost o 14.880 liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej w aglomeracji *Kielce*. Jak wyjaśniono, przewidziane w ww. projekcie prace na terenie Miasta, rozpoczęto w czerwcu 2012 r. Równocześnie w tym samym czasie Prezydent Kielc, podjął działania w celu zmiany zakresu rzeczowego ww. projektu, na terenie aglomeracji *Kielce*, w północnej części Gminy Masłów. Przedmiotowe działania podjęto w wyniku weryfikacji zakresu rzeczowego omawianego projektu, podczas której zwrócono uwagę na zagrożenie związane z możliwością nieuzyskania założonego w aglomeracji efektu ekologicznego, w postaci przyrostu liczby korzystających z kanalizacji sanitarnej, co spowodowałoby, jak wyjaśniono, konieczność zwrotu uzyskanego dofinansowania wraz z odsetkami. W ocenie NIK, w sytuacji gdy także Miasto Kielce ponosiło współodpowiedzialność za osiągnięcie celów omawianego projektu, również na terenie innych gmin nim objętych, dokonanie całościowej weryfikacji zakresu rzeczowego projektu dopiero po pozyskaniu przez Spółkę środków na jego realizację, a także podjęcie przez Prezydenta działań w celu zmiany tego zakresu rzeczowego dopiero po ponad dwóch latach od złożenia przez Spółkę, w marcu 2010 r., wniosku o dofinansowanie tego przedsięwzięcia ze środków Funduszu Spójności, było działaniem nierzetelnym.

W okresie objętym kontrolą, na terenie aglomeracji *Kielce*, funkcjonowały trzy oczyszczalnie ścieków, tj. „Sitkówka”, „Masłów I” oraz „Fabet”, wszystkie eksploatowane przez Spółkę. Oczyszczalnie „Masłów I” oraz „Fabet”, po zrealizowaniu inwestycji objętych projektem *Kompleksowa ochrona wód podziemnych aglomeracji kieleckiej* oraz przekierowaniu z nich ścieków komunalnych na oczyszczalnię „Sitkówka”, przewidziane były do likwidacji. W czerwcu 2011 r. zakończona została realizacja projektu *Rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków „Sitkówka”*. Wykonane przedsięwzięcie obejmowało inwestycje w zakresie procesu mechanicznego i biologicznego oczyszczania ścieków oraz budowę instalacji do unieszkodliwiania osadów ściekowych. Na jego realizację Spółka pozyskała w 2006 r. dofinansowanie ze środków Funduszu Spójności. Efektem zrealizowanych inwestycji było uzyskanie, w październiku 2010 r., efektu ekologicznego w zakresie oczyszczania ścieków na tej oczyszczalni w stopniu wymaganym przepisami prawa. Do kanalizacji sanitarnej kierującej ścieki do oczyszczalni „Sitkówka” podłączonych było 91% mieszkańców aglomeracji *Kielce* (196.580).

Prezydent Miasta Kielce, w styczniu 2009 r., podjął działania w celu zawarcia ze Spółką i Związkiem trójstronnego porozumienia dotyczącego realizacji zadań KPOŚK. Przedmiotowe porozumienie nie zostało zawarte, gdyż w ocenie Związku przepisy *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*⁹ oraz postanowienia jego statutu nie stwarzały podstaw do zawarcia takiego porozumienia. Prezydent nie podejmował jednak działań w zakresie rozszerzenia statutu Związku o cele związane z realizacją Programu, gdyż jak wyjaśnił

⁹ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

brak było możliwości podjęcia stosowanej uchwały z uwagi na znikome szanse uzyskania wymaganej liczby głosów.

Kontrola wykazała, iż zadania związane z KPOŚK nie były przypisane, w regulaminie organizacyjnym Urzędu, żadnej jednostce. Zostały one natomiast ujęte w zakresach czynności pracowników Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu, a od 30 marca 2012 r. pracownika Wydziału Środowiska i Usług Komunalnych. W Urzędzie nie ustalono jednak zasad bieżącego monitorowania realizacji zadań KPOŚK na terenie Miasta gdyż, jak wyjaśnił Prezydent Miasta, uznano, że przepisy prawa wprost nie zobowiązują do nadzoru i realizacji KPOŚK. NIK zwraca jednak uwagę, że regulacja zawarta w art. 208 ust. 1 *ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne*¹⁰, zobowiązuje gminy do realizacji ustalonych w KPOŚK zadań, w zakresie wyposażenia aglomeracji o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 2.000 w systemy kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych, zakończone oczyszczalniami ścieków, w terminach określonych w Programie. W ocenie NIK, w celu zagwarantowania rzetelnego wypełnienia ww. obowiązku, koniecznym jest wdrożenie w Urzędzie systemu nadzoru nad terminowością wykonania zadań ustalonych w Programie.

Ponadto, do czasu niniejszej kontroli, w Urzędzie nie posiadano informacji o ograniczeniu, w AKPOŚK 2009 i AKPOŚK 2010, inwestycji w zakresie budowy sieci kanalizacji sanitarnej, w stosunku do planów zgłoszonych przez Zastępcę Prezydenta Miasta, pomimo iż obie aktualizacje KPOŚK zostały podane do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczeń Ministra Środowiska, opublikowanych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski". Zdaniem NIK, niedokonanie w Urzędzie analizy ustaleń KPOŚK w odniesieniu do aglomeracji *Kielce* było działaniem nierzetelnym i świadczyło o niedostatecznym nadzorze nad realizacją Programu.

W kontrolowanym okresie realizacja zadań KPOŚK nie była ujęta w planach kontroli i audytu Urzędu, gdyż, jak wyjaśniono, przeprowadzona analiza ryzyka w przypadku sporządzenia planów audytu na lata 2010–2012 nie wykazała konieczności objęcia czynnościami audytowymi zadań w zakresie Programu.

W okresie od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 30 czerwca 2012 r., koszty realizacji zadań KPOŚK w aglomeracji wyniosły łącznie 224.050,9 tys. zł, z czego m.in.: 163.165,2 tys. zł, tj. 72,8% wydatkowała Spółka ze środków własnych, 50.237,3 tys. zł stanowiło dofinansowanie ze środków Funduszu Spójności, a 187,8 tys. zł dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Miasto w ww. okresie wydatkowało kwotę 7.412,1 tys. zł, przeznaczoną w całości na budowę kanalizacji sanitarnej. Analiza wydatków z zastosowaniem przepisów *ustawy z dnia 29 stycznia 2007 r. – Prawo zamówień publicznych*¹¹, poniesionych na realizację dwóch umów, w łącznej kwocie 2.965,5 tys. zł, których przedmiotem była budowa sieci kanalizacji sanitarnej, nie wykazała nieprawidłowości.

Kontrola wykazała, iż z dwóch wniosków pokontrolnych, sformułowanych przez NIK po kontroli realizacji KPOŚK, przeprowadzonej w Urzędzie na przełomie 2008 r. i 2009 r., jeden, dotyczący przedkładania marszałkowi województwa świętokrzyskiego sprawozdań z realizacji KPOŚK, zgodnie z art. 43 ust. 3c *ustawy – Prawo wodne*, został zrealizowany. Drugi wniosek, dotyczący podejmowania działań zapewniających wyposażenie aglomeracji *Kielce* w systemy kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych zakończone oczyszczalniami ścieków zgodnie z ustaleniami KPOŚK, był w trakcie realizacji.

¹⁰ Dz.U. z 2012 r., poz. 145.

¹¹ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.

W sprawozdaniach z realizacji KPOŚK za 2009 r., 2010 r. i 2011 r. w aglomeracji *Kielce*, ujmowano dane dla całego Miasta, w tym także dla ulicy Cedro-Mazur, która nie była objęta tą aglomeracją. W ocenie NIK, było to działaniem nierzetelnym.

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

- nadzoru nad realizacją zadań ustalonych w KPOŚK,
- ujmowania w rocznych informacjach o realizacji zadań KPOŚK w aglomeracji *Kielce*, wyłącznie danych z obszaru objętego wyznaczoną aglomeracją.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Środowiska, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Prezydenta 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.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezydentowi 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.