



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI-4111-01-08/2012
K/12/001

Warszawa, dnia 30 października 2012 r.

**Pan
Jan Wieruszewski
Burmistrz Opoczna**

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 Miejskim w Opocznie, 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 Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Burmistrza Opoczna na rzecz realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych.

Na terenie gminy Opoczno, w badanym okresie, funkcjonowały trzy aglomeracje położone w całości na jej obszarze, w tym dwie wyznaczone przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 19 sierpnia 2008 r., tj.:

- aglomeracja *Miasta – Zlewnia Opoczno*, o równoważnej liczbie mieszkańców (RLM) - 22.619, z oczyszczalnią ścieków w Opocznie, obejmująca 12 miejscowości, na terenie której planowano wybudować 42,2 km sieci kanalizacji sanitarnej i przyłączyć do niej 5.345 mieszkańców;
- aglomeracja *Gminy Opoczno – Zlewnia Libiszów i Mroczków*, o RLM wynoszącej 2.065, z oczyszczalnią ścieków w Mroczkowie Gościńnym i Libiszowie, obejmująca 13 miejscowości, na terenie której planowano wybudować 13 km sieci kanalizacji sanitarnej i przyłączyć do niej 1.660 mieszkańców.

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

Ponadto, do dnia zakończenia kontroli, nie została zlikwidowana aglomeracja Opoczno, utworzona przez Wojewodę Łódzkiego we wrześniu 2007 r., której obszar, z wyjątkiem 12 miejscowości, pokrywał się z obszarami dwóch ww. aglomeracji wyznaczonych przez ten organ w 2008 r.

Do dnia zakończenia kontroli nie zakończył się proces wyznaczania aglomeracji, dla których projekty planów Burmistrz Opoczna przesłał, w styczniu 2012 r., do Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi, tj.:

- aglomeracji *Miasta – Zlewnia Opoczno* o RLM wynoszącej 34.666, obejmującej 6 miejscowości wraz z oczyszczalnią w Opocznie, na terenie której zaplanowano wybudowanie 31,265 km kanalizacji sanitarnej i przyłączenie do niej 4.048 mieszkańców;
- aglomeracji *Gminy Opoczno – Zlewnia Libiszów i Mroczków* o RLM wynoszącej 2.352, obejmującej 7 miejscowości wraz z oczyszczalnią w Mroczkowie i Libiszowie, na terenie której zaplanowano wybudowanie 8,06 km kanalizacji sanitarnej w zlewni Libiszów (zrealizowane) i korzystanie z niej, a także z istniejącej sieci o długości 14,3 km w zlewni Mroczków – łącznie przez 2.316 mieszkańców.

Zgodnie z informacją Wicemarszałka Województwa Łódzkiego, uzyskaną w trakcie kontroli, przewidywane było, iż w październiku 2012 r. Sejmik Województwa Łódzkiego podejmie uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru i granic ww. aglomeracji, a jednocześnie zostaną zniesione aglomeracje wyznaczone rozporządzeniami Wojewody Łódzkiego.

Opracowując projekty planów dla aglomeracji *Miasta – Zlewnia Opoczno* oraz *Gminy Opoczno – Zlewnia Libiszów i Mroczków*, w wyniku weryfikacji aglomeracji wyznaczonych w 2008 r., uznano, że budowa sieci kanalizacji sanitarnej dla części miejscowości Gminy Opoczno jest zadaniem nieuzasadnionym ekonomicznie i technicznie, a znaczne rozproszenie zabudowy i nieosiąganie na terenie poszczególnych zlewni w aglomeracjach wymaganego wskaźnika 120 mieszkańców/km planowanej kanalizacji, wskazuje na potrzebę zastosowania indywidualnych rozwiązań odprowadzanych ścieków. W ocenie NIK, dokonanie przedmiotowej analizy dopiero w 2011 r., tj. po ponad 3 latach od wyznaczenia przedmiotowych aglomeracji, było działaniem nierzetelnym.

W drugiej aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, zatwierdzonej przez Radę Ministrów w dniu 2 marca 2010 r.², zwanej dalej „AKPOŚK 2009”, oraz w trzeciej aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, zatwierdzonej przez Radę Ministrów w dniu 1 lutego 2011 r.³, zwanej dalej „AKPOŚK 2010”, w której przesunięto terminy realizacji inwestycji wskazanych w AKPOŚK 2009, ujęto:

- w załączniku 1 – stanowiącym wykaz aglomeracji priorytetowych dla wypełnienia wymogów Traktatu Akcesyjnego – aglomerację *Opoczno* o RLM równej 30.813, utworzoną przez Wojewodę Łódzkiego we wrześniu 2007 r., na terenie której zaplanowano w latach 2007–2015: wybudowanie 8,1 km sieci kanalizacji sanitarnej i uzyskanie przyrostu 1.219 mieszkańców korzystających z nowowybudowanej sieci, z terminem osiągnięcia efektu ekologicznego w aglomeracji do 2015 r.; rozbudowę i modernizację istniejącej oczyszczalni w Opocznie z „non PUB2”⁴ do „PUB2”⁵ z terminem osiągnięcia efektu ekologicznego w zakresie

² 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).

³ 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).

⁴ Oczyszczalnia biologiczna nie spełniająca standardów odprowadzanych ścieków w zakresie usuwania N i/lub P.

oczyszczania ścieków do 2015 r. oraz z terminem osiągnięcia efektu ekologicznego w zakresie gospodarki osadowej do 2011 r.; modernizację części osadowej istniejącej oczyszczalni w Mroczkowie Gościnnym z terminem realizacji do 2013 r.;

- w załączniku 3 – stanowiącym wykaz aglomeracji pozostałych – aglomerację *Gmina Opoczno* o RLM równej 2.065, utworzoną rozporządzeniem Nr 23/08 z dnia 19 sierpnia 2008 r., bez wskazania zakresów planów rozwojowych systemów kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków oraz terminów ich realizacji.

Dane o aglomeracjach, zawarte w AKPOŚK 2009 i AKPOŚK 2010, nie były w pełni zgodne z obowiązującymi, w kontrolowanym okresie, rozporządzeniami Wojewody Łódzkiego, wyznaczającymi ww. aglomeracje. Nie uwzględniały bowiem wyznaczonej, przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 19 sierpnia 2008 r., aglomeracji *Miasta – Zlewnia Opoczno*, o RLM - 22.619. Dane te nie były także w pełni zgodne ze stanem faktycznym i różniły się od informacji przekazanych przez Burmistrza Opoczna na potrzeby drugiej i trzeciej aktualizacji KPOŚK. Oczyszczalnię ścieków w Mroczkowie Gościnnym, zarówno w AKPOŚK 2009 jak i AKPOŚK 2010, zakwalifikowano jako niewymagającą inwestycji w zakresie oczyszczania ścieków, podczas gdy Burmistrz Opoczna zakwalifikował ją jako „non B”⁶ i przewidział jej modernizację do „B”⁷. Z ustaleń kontroli wynika, że w 2011 r. wystąpiły na niej przekroczenia dopuszczalnych stężeń wskaźników zanieczyszczeń w odprowadzanych ściekach. Dla oczyszczalni ścieków w Opocznie, w AKPOŚK 2010, ustalono terminy osiągnięcia efektów ekologicznych różne, od terminu wskazanego przez Burmistrza. Ponadto w AKPOŚK 2009 oraz AKPOŚK 2010, ograniczono zgłoszone przez Burmistrza Opoczna plany rozwojowe systemów kanalizacyjnych na lata 2007–2015, tj.: w przypadku długości sieci kanalizacji sanitarnej z 150 km do 8,1 km (zmniejszenie o 94,6%), a w przypadku przyrostu mieszkańców korzystających z nowowytbudowanej sieci z 12.191 mieszkańców do 1.219 (zmniejszenie o 90%).

Kontrola wykazała, że przedłożona przez Burmistrza Opoczna informacja na potrzeby drugiej aktualizacji KPOŚK sporządzona była nierzetelnie. Zgłoszone plany budowy sieci na poziomie 150 km dotyczyły terenu całej gminy Opoczno, a nie tylko planowanej aglomeracji *Opoczno*, pomimo iż w Urzędzie, już na dwa miesiące przed przekazaniem tych danych, dysponowano opracowanym planem tej aglomeracji, w którym potrzeby dotyczące budowy nowej sieci określono na 84,3 km, przy zachowaniu planowanego przyrostu mieszkańców korzystających z nowowytbudowanej sieci na poziomie 12.191 mieszkańców.

Zadania ustalone w KPOŚK realizowały jednostki organizacyjne Urzędu, a także Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Opocznie, m.in. w oparciu o porozumienia zawarte z Gminą Opoczno. Założycielem i jedynym udziałowcem tej Spółki była Gmina Opoczno, a Burmistrz Opoczna pełnił funkcję Zgromadzenia Wspólników. Efektem działań było wybudowanie, w latach 2007–2012 (do 30 czerwca), łącznie 15,2 km sieci kanalizacji sanitarnej⁸, z czego 12,5 km, tj. 82%, zrealizowano w okresie objętym niniejszą kontrolą. Długość sieci, wykonanej w latach 2007–2012 (30 czerwca), stanowiła 187,5% długości planowanej w tym okresie według AKPOŚK 2009 i AKPOŚK 2010, natomiast 18% długości planowanej, wynikającej z uzasadnienia do rozporządzenia Wojewody Łódzkiego Nr 44/07 z dnia 28 września 2007 r. oraz 27,5% łącznej długości planowanej, według uzasadnień do rozporządzeń Wojewody Łódzkiego Nr 22/08 i 23/08 z dnia 19 sierpnia

⁵ Oczyszczalnia biologiczna z podwyższonym usuwaniem związków azotu (N), fosforu (P) spełniająca standardy odprowadzanych ścieków dla aglomeracji ≥ 15.000 RLM < 100.000 RLM.

⁶ Oczyszczalnia biologiczna nie spełniająca standardów odprowadzanych ścieków dla aglomeracji < 15.000 RLM.

⁷ Oczyszczalnia biologiczna spełniająca standardy odprowadzanych ścieków dla aglomeracji < 15.000 RLM.

⁸ Wraz z przykanalikami.

2008 r. Pomimo działań, podejmowanych przez Urząd Miejski w Opocznie, w celu ułatwienia i zachęcenia mieszkańców do podłączenia posesji do nowowyprowadzonej sieci (15,2 km), uzyskano łączny przyrost w liczbie 632 mieszkańców, co stanowiło 32,8% przyrostu planowanego w AKPOŚK 2009 i AKPOŚK 2010, ale tylko 5,2% przyrostu planowanego wg rozporządzenia Wojewody Łódzkiego Nr 44/07 z dnia 28 września 2007 r. i wskazanego przez Burmistrza Opoczna w informacji, przekazanej na potrzeby drugiej aktualizacji KPOŚK. W latach 2007–2012 (do 30 czerwca) zmodernizowano 0,4 km sieci sanitarnej, przy czym zarówno w AKPOŚK 2009 i AKPOŚK 2010, jak i w formularzu przekazanym na potrzeby drugiej aktualizacji KPOŚK nie planowano zadań w zakresie modernizacji istniejącej sieci. Długość sieci kanalizacji sanitarnej, wybudowanej w ww. okresie, spełniała założenia AKPOŚK 2009 i AKPOŚK 2010, ale nie spełniała potrzeb w zakresie wyposażenia aglomeracji w systemy kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych, określonych zarówno w dokumentach planistycznych gminy jak i aktach tworzących te aglomeracje. Na dzień zakończenia kontroli, na podstawie zawartych umów, do wykonania pozostawało 33,7 km sieci kanalizacji sanitarnej, z czego 9,8 km z terminem realizacji do czerwca 2013 r., a 23,9 km z terminem realizacji do czerwca 2014 r.

W okresie objętym kontrolą, na terenie aglomeracji wyznaczonych w Gminie Opoczno, funkcjonowały trzy oczyszczalnie ścieków tj. w Opocznie, Mroczkowie Gościńnym oraz w Libiszowie, do użytkowania której przystąpiono w czerwcu 2012 r. Oczyszczalnie w Opocznie i Mroczkowie Gościńnym nie zapewniały oczyszczania ścieków w odpowiednim stopniu – w okresie objętym kontrolą występowały na nich przekroczenia dopuszczalnych stężeń wskaźników zanieczyszczeń w odprowadzanych ściekach. Oczyszczalnia w Libiszowie była oczyszczalnią nową, wybudowaną w efekcie działań Burmistrza Opoczna, który na ten cel oraz na wykonanie 11 km sieci kanalizacji sanitarnej, pozyskał dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W trakcie realizacji pozostawało przedsięwzięcie polegające na zaprojektowaniu, a następnie rozbudowie i modernizacji oczyszczalni ścieków w Opocznie, w ramach zadania „*Budowa infrastruktury wodno-ściekowej na terenie gminy Opoczno*”. Obejmowało ono inwestycje w zakresie obiektów mechanicznych oczyszczalni, technologii biologicznego oczyszczania ścieków oraz technologii przeróbki osadów. Na realizację tego przedsięwzięcia, a także na wybudowanie 33,7 km sieci kanalizacji sanitarnej, PGK Sp. z o.o. w Opocznie, w oparciu o porozumienie zawarte z Gminą Opoczno, pozyskała dofinansowanie ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Realizacja tej inwestycji, w terminie do lipca 2014 r., tj. określonym w umowie zawartej przez PGK Sp. z o.o. z wykonawcą, pozwoli, zgodnie z założeniami projektowymi, na osiągnięcie efektu ekologicznego w zakresie oczyszczania ścieków dla tej oczyszczalni, zgodnie z ustaleniami zawartymi w AKPOŚK 2010. W przypadku oczyszczalni w Mroczkowie Gościńnym, pomimo posiadania opracowanej w sierpniu 2008 r. dokumentacji technicznej w zakresie budowy nowej oczyszczalni oraz uzyskania w marcu 2010 r. pozwolenia na jej budowę, Gmina Opoczno nie pozyskała środków na realizację tego zadania i zgodnie z uzyskanymi w trakcie kontroli wyjaśnieniami nie planuje jego wykonania w terminie do końca 2015 r., ze względu na stan zadłużenia gminy uniemożliwiający zaciąganie dodatkowych zobowiązań. W ocenie NIK, istnieje ryzyko, iż istniejąca oczyszczalnia w Mroczkowie Gościńnym nie spełni wymagań w zakresie oczyszczania ścieków w terminie określonym w Traktacie Akcesyjnym.

W badanym okresie koordynowaniem zadań z zakresu KPOŚK w Urzędzie Miejskim w Opocznie zajmował się Wydział Techniczno-Inwestycyjny. W zakresie obowiązków pracownika tego Wydziału wskazano m.in. nadzór i koordynację nad przebiegiem i wykonywaniem zadań zapisanych w KPOŚK oraz sporządzanie sprawozdań z realizacji Programu. Kontrola wykazała jednak, iż w stosunku do zadań wykonywanych w ramach KPOŚK przez PGK Sp. z o.o. w Opocznie, pracownik ten nie dysponował instrumentami sprawowania nadzoru nad tą jednostką. Nadzór i kontrolę nad ww. spółką Burmistrz Opoczna sprawował osobiście, w szczególności na

etapie ustalania planu inwestycyjnego oraz zatwierdzania rocznego sprawozdania z jej działalności. W badanym okresie realizacja zadań KPOŚK nie została ujęta w planach audytu Gminy Opoczno, a w Urzędzie nie przeprowadzono analizy ryzyka związanego z realizacją tych zadań co, zdaniem NIK, było działaniem nierzetelnym. 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 i zmniejszeniu przyrostu liczby mieszkańców mających korzystać z tej sieci, w stosunku do planów zgłoszonych przez Burmistrza Opoczna, 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 wyznaczonych na terenie gminy Opoczno było działaniem nierzetelnym i świadczyło o niedostatecznym nadzorze nad realizacją Programu.

W okresie od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 30 czerwca 2012 r., na realizację zadań KPOŚK w wyznaczonych aglomeracjach, Gmina Opoczno wydatkowała środki w łącznej wysokości 6.257,1 tys. zł, z czego dofinansowanie ze środków RPO Województwa Łódzkiego wyniosło 4.644,2 tys. zł, przy czym do dnia 30 czerwca 2012 r. nie została ostatecznie rozliczona budowa kanalizacji wraz z oczyszczalnią ścieków w zlewni Libiszów. Ponadto, w maju 2012 r., Gmina Opoczno pozyskała środki w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na budowę oczyszczalni i kanalizacji sanitarnej w zlewni Kruszewiec w łącznej wysokości 3.486,5 tys. zł. Z kolei PGK Sp. z o.o. w Opocznie wydatkowała na budowę sieci kanalizacji sanitarnej, ze środków własnych, 1.190,1 tys. zł, a na inwestycje w oczyszczalniach ścieków 227,4 tys. zł. W przypadku realizacji przez spółkę zadania „Budowa infrastruktury wodno-ściekowej na terenie gminy Opoczno”, na które pozyskano środki z Funduszu Spójności w łącznej wysokości do 31.035,4 tys. zł, pierwsze płatności przewidziane były pod koniec III kwartału 2012 r.

W wyniku kontroli ustalono, iż dwa z trzech wniosków sformułowanych przez NIK po kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Opocznie, na przełomie 2008 r. i 2009 r., nie zostały zrealizowane. Nie wykonano wniosku dotyczącego przestrzegania terminów realizacji zadań określonych w KPOŚK, gdyż nie został dotrzymany, ustalony w AKPOŚK 2010, termin osiągnięcia w 2011 r. efektu ekologicznego w zakresie gospodarki osadowej oczyszczalni w Opocznie, przy czym Burmistrz Opoczna, w informacji przekazanej na potrzeby trzeciej aktualizacji KPOŚK, wskazał rok 2012 jako termin realizacji inwestycji na tej oczyszczalni. Nadal aktualny pozostaje także wniosek o rzetelne sporządzanie informacji z realizacji KPOŚK, gdyż informacje przedkładane przez Burmistrza Opoczna za lata 2009–2011 zawierały dane niezgodne ze stanem faktycznym. W informacji za 2009 r. nie wykazano w aglomeracji *Miasta – Zlewnia Opoczno* rzeczywistego przyrostu liczby mieszkańców korzystających z wybudowanej w tym okresie sieci kanalizacji sanitarnej. W informacji za 2010 r. w przypadku aglomeracji *Gminy Opoczno – Zlewnia Libiszów i Mroczków* wykazano wybudowanie 5 km sieci kanalizacji sanitarnej, której faktycznie nie zrealizowano. W informacji za 2011 r. wskazano termin realizacji inwestycji w zakresie oczyszczalni ścieków w Mroczkowie Gościńnym, który nie wynikał ze stanu przygotowania tego przedsięwzięcia do realizacji. Zrealizowano natomiast wniosek o podjęcie działań w celu wyegzekwowania kar z tytułu niewywiązania się autora dokumentacji projektowej oczyszczalni w Opocznie z warunków umowy.

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

- zwiększenie nadzoru nad realizacją zadań ustalonych w KPOŚK,

- spowodowanie podjęcia niezbędnych przedsięwzięć w celu zapewnienia oczyszczania ścieków, przez oczyszczalnię w Mroczkowie Gościnnym, w stopniu wymaganym przepisami prawa,
- kontynuację działań w celu zwiększenia liczby mieszkańców korzystających z nowowypudowanej sieci kanalizacji sanitarnej,
- zapewnienie rzetelnego sporządzania rocznych informacji z realizacji KPOŚK,
- dokonanie analizy ryzyka związanego z realizacją zadań KPOŚK i ewentualne ujęcie realizacji tych zadań w planach audytu Gminy Opoczno.

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