



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI-4111-01-09/2012
K/12/001

Warszawa, dnia 21 grudnia 2012 r.

Pan
Dariusz Gizka
Burmistrz Warki

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 Warce, 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 negatywnie działania Burmistrza Warki na rzecz realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych.

W badanym okresie na terenie Gminy Warka, zwanej dalej „Gminą”, funkcjonowała aglomeracja *Warka* o równoważnej liczbie mieszkańców (RLM) – 103.200, wyznaczona przez Wojewodę Mazowieckiego rozporządzeniem Nr 42 z dnia 21 grudnia 2006 r.². Obszar aglomeracji obejmował swym zasięgiem tereny Gminy³ wraz z oczyszczalniami ścieków w Warce, Konarach i Bończy⁴. W 2010 r. uznano w Urzędzie, iż obszar istniejącej aglomeracji wymaga weryfikacji i podjęto prace w celu podziału istniejącej aglomeracji na trzy mniejsze. W ich efekcie na zlecenie Gminy zostały opracowane projekty planów trzech aglomeracji, tj.: aglomeracji *Warka* o RLM wynoszącej 30.688, aglomeracji *Konary* o RLM wynoszącej 2.402 oraz aglomeracji *Bończa* o RLM – 2.396. Łączna wartość RLM ww. trzech aglomeracji wynosiła 35.486 i była niemal trzykrotnie mniejsza od wartości RLM aglomeracji *Warka* wyznaczonej w grudniu 2006 r. Na terenie planowanych aglomeracji przewidziano wybudowanie łącznie 42,4 km sieci kanalizacji sanitarnej oraz oczyszczanie ścieków

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

² Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2006 r. Nr 273, poz. 10746.

³ Z wyłączeniem jednego sołectwa, części Miasta Warka oraz części 23 sołectw.

⁴ Oczyszczalnia planowana do budowy.

w 23 oczyszczalniach, w tym 14 zagrodowych. Kontrola wykazała, iż projekty planów ww. aglomeracji, przesłane w grudniu 2011 r. do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, zostały sporządzone nierzetelnie, gdyż nie określały jednoznacznie, które z oczyszczalni obecnie funkcjonują, a które są planowane do budowy, a także nie zawierały charakterystyki wszystkich oczyszczalni ścieków obsługujących daną aglomerację. Ponadto dokumenty te zostały opracowane niezgodnie z § 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) i f) *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie wyznaczenia obszaru i granic aglomeracji*⁵, gdyż w ich części graficznej nie oznaczono granic stref ochronnych ujęć wody, obejmujących tereny ochrony bezpośredniej i tereny ochrony pośredniej oraz nie oznaczono granic terenów objętych formami przyrody w rozumieniu *ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*⁶ lub obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty, znajdujących się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 1 tej ustawy. Skutkiem nieprawidłowości na etapie sporządzania projektów planów ww. aglomeracji, była konieczność ich uzupełniania oraz korygowania, zgłaszana Burmistrzowi przez przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego. W piśmie Urzędu Marszałkowskiego, z dnia 11 lipca 2012 r., zwrócono się do Burmistrza Warki o zweryfikowanie przedstawionych propozycji ze względu m.in. na wątpliwości dotyczące wymaganej koncentracji zaludnienia i działalności gospodarczej na terenie planowanych aglomeracji oraz konieczność uzupełnienia charakterystyki oczyszczalni ścieków przewidzianych do ich obsługi. Do dnia zakończenia kontroli Burmistrz nie udzielił odpowiedzi na ww. pismo. Zdaniem NIK, przekazanie Marszałkowi Województwa Mazowieckiego wadliwie sporządzonych projektów planów ww. trzech aglomeracji, a następnie długotrwałe ich poprawianie generowało zbędną zwłokę w procesie wyznaczenia tych aglomeracji i nie sprzyjało ostatecznemu ustaleniu lokalizacji i parametrów planowanej sieci kanalizacji sanitarnej oraz koniecznych inwestycji w zakresie oczyszczania ścieków. Powyższe postępowanie, w ocenie NIK, było działaniem nierzetelnym.

W drugiej aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, zatwierdzonej przez Radę Ministrów w dniu 2 marca 2010 r.⁷, zwanej dalej „AKPOŚK 2009”, oraz w trzeciej aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, zatwierdzonej przez Radę Ministrów w dniu 1 lutego 2011 r.⁸, zwanej dalej „AKPOŚK 2010”, w której przesunięto terminy realizacji inwestycji wskazanych w AKPOŚK 2009, w latach 2007–2015, w aglomeracji *Warka* nie planowano budowy ani modernizacji sieci kanalizacji sanitarnej. Nie planowano także uzyskania przyrostu mieszkańców korzystających z sieci. Zaplanowano natomiast rozbudowę istniejącej oczyszczalni ścieków w Konarach wraz ze zwiększeniem jej przepustowości z 27 m³/dobę do 320 m³/dobę oraz wydajności z 180 RLM do 2.133 RLM, bez zmiany jej dotychczasowego statusu, określonego jako „B”⁹ oraz zaplanowano budowę nowej oczyszczalni w Bończy o statusie „B”¹⁰, przepustowości 320 m³/dobę i wydajności wynoszącej 2.133 RLM – oba przedsięwzięcia z terminem osiągnięcia efektu ekologicznego w zakresie oczyszczania ścieków i w zakresie gospodarki osadowej do 2015 r. Z kolei oczyszczalnię w Warce zakwalifikowano jako istniejącą oczyszczalnię „PUB2”¹¹, która spełniała wymogi i nie wymagała inwestycji.

⁵ Dz. U. Nr 137, poz. 922.

⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.

⁷ 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).

⁸ 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).

⁹ Oczyszczalnia biologiczna spełniająca standardy odprowadzanych ścieków dla aglomeracji < 15.000 RLM.

¹⁰ Patrz przypis nr 9.

¹¹ Oczyszczalnia biologiczna z podwyższonym usuwaniem związków azotu (N), fosforu (P) spełniająca standardy odprowadzanych ścieków dla aglomeracji ≥ 15.000 RLM < 100.000 RLM.

Gmina Warka nie posiadała sprecyzowanego programu rozwoju sieci kanalizacji sanitarnej. W *Planie Rozwoju Lokalnego dla Miasta i Gminy Warka na lata 2005–2013*, przyjętym i zmienionym w 2005 r. przez Radę Miejską w Warce, przewidziano budowę 65 km sieci kanalizacji sanitarnej, pozwalających na obsłużenie około 94,5% mieszkańców Miasta i Gminy Warka – bez określenia usytuowania sieci planowanej do budowy na terenie Gminy. Od tego czasu plan ten nie był aktualizowany. Z kolei w formularzu przekazanym Wojewodzie Mazowieckiemu, w lipcu 2007 r., na potrzeby drugiej aktualizacji KPOŚK Burmistrz Warki nie zgłosił żadnych potrzeb w zakresie budowy i modernizacji sieci kanalizacji sanitarnej i nie zaplanował nakładów finansowych z tego tytułu, pomimo wskazania w tym formularzu zamiaru budowy, w terminie do 2015 r., nowej oczyszczalni ścieków komunalnych w Bończy. W ocenie NIK, było to postępowanie nierzetelne, a jego skutkiem było nieujęcie, zarówno w AKPOŚK 2009 jak i AKPOŚK 2010, planów inwestycyjnych dotyczących sieci kanalizacji sanitarnej w aglomeracji Warka. Według uzyskanych wyjaśnień niewykazanie planów rozwojowych w zakresie sieci kanalizacji sanitarnej spowodowane było brakiem wiedzy na ten temat u osoby sporządzającej formularz.

Z uwagi na brak programu rozbudowy sieci kanalizacji sanitarnej na terenie Gminy, zadania dotyczące budowy tej sieci, wprowadzane były do uchwał budżetowych m.in. na wniosek lokalnej społeczności. Zadania te w zakresie przygotowania inwestycji realizowali pracownicy Urzędu. Efektem działań było wybudowanie na terenie aglomeracji, w latach 2007–2012 (do 30 czerwca), łącznie 20,0 km sieci kanalizacji sanitarnej, z czego 7,5 km, tj. 37,5%, zrealizowano w okresie objętym niniejszą kontrolą. Długość sieci, wybudowanej na terenie aglomeracji w latach 2007–2012 (do 30 czerwca), stanowiła 30,8% długości planowanej według *Planu Rozwoju Lokalnego dla Miasta i Gminy Warka na lata 2005–2013*. Ponadto w trakcie budowy pozostawało 0,2 km sieci kanalizacji sanitarnej, a rozpoczęcie realizacji 3,8 km oraz uzyskanie pozwolenia na budowę dla kolejnych 4,8 km sieci planowano w czwartym kwartale 2012 r.

W okresie objętym kontrolą, na terenie aglomeracji Warka, funkcjonowały dwie oczyszczalnie ścieków w Warce i Konarach, eksploatowane przez Zakład Usług Komunalnych w Warce Sp. z o.o., zwany dalej „Zakładem”. Stopień obsługi aglomeracji przez te oczyszczalnie nie przekraczał 61,2% jej RLM. W 2010 r. i 2011 r. nie oczyszczano ścieków od odpowiednio 42% i 38,6% mieszkańców aglomeracji, a w Urzędzie nie posiadano informacji dokąd odprowadzane były te ścieki, gdyż, jak wyjaśnił Burmistrz, nie podjęto działań w celu weryfikacji posiadanych przez mieszkańców umów na wywóz nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych. Ponadto w Urzędzie, w latach 2010–2012 (30 czerwiec), nie sprawdzano realizacji przez mieszkańców obowiązku zawarcia umowy na wywóz komunalnych odpadów stałych i płynnych, jak również nie przeprowadzano kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych. Brak działań w przedmiotowym zakresie wyjaśniono brakami kadrowymi. W ocenie NIK, powyższe postępowanie było nierzetelne i świadczyło o braku sprawowania przez Burmistrza nadzoru, nad sposobem pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości nieczystości ciekłych, o którym mowa w art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹².

Oczyszczalnie w Warce i Konarach zapewniały oczyszczanie doprowadzanych ścieków w odpowiednim stopniu – w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły na nich przekroczenia dopuszczalnych rocznych wartości zanieczyszczeń w odprowadzanych ściekach. Niemniej jednak Burmistrz Warki nie zapewnił realizacji planowanych, w AKPOŚK 2009 i AKPOŚK 2010, inwestycji w zakresie rozbudowy oczyszczalni w Konarach oraz budowy nowej oczyszczalni w Bończy, gdyż nie doprowadził do opracowania dokumentacji technicznej tych przedsięwzięć, nie uzyskał niezbędnych do ich realizacji decyzji administracyjnych, a także nie pozyskał

¹² Dz. U. z 2012 r., poz. 391.

wymaganych, dla tych inwestycji, środków finansowych. W informacji przekazanej Marszałkowi Województwa Mazowieckiego na potrzeby trzeciej aktualizacji KPOŚK Zastępca Burmistrza Warki wskazał, iż główną przyczyną opóźnień w realizacji inwestycji przewidzianych w Programie był brak środków finansowych, a ponadto stwierdził, że *obecnie zaplanowany obszar aglomeracji na terenie Gminy Warka nie odpowiada realiom istniejącego systemu kanalizacji sanitarnej ani jego potencjalnym możliwościom rozbudowy oraz uniemożliwia gminie stworzenie własnego programu i ubieganie się o środki zewnętrzne, w tym środki UE*. W ocenie NIK, podejmowane w Urzędzie działania nie gwarantowały realizacji zadań KPOŚK w terminach określonych w Programie. Przedłużający się proces wyznaczania trzech nowych aglomeracji, spowodowany niezapewnieniem w Urzędzie prawidłowego przygotowania projektów ich planów, skutkowało brakiem ostatecznej koncepcji wyposażenia, planowanych na terenie Gminy, aglomeracji w kompletne systemy zbierania ścieków komunalnych oraz ich oczyszczania w wymaganym stopniu. Stan przygotowania realizacji planowanych inwestycji stanowi, zdaniem NIK, realne ryzyko, iż po wyznaczeniu omawianych aglomeracji nie zostaną na ich terenie spełnione wymagania w zakresie zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych w terminie określonym w Traktacie Akcesyjnym¹³.

W Urzędzie nie przeprowadzano audytów, bądź kontroli wewnętrznych, dotyczących realizacji zadań ujętych w KPOŚK, gdyż, jak wyjaśniono, po oszacowaniu ryzyka dla ich realizacji nie ujęto takich zadań w harmonogramie kontroli. Jednakże kontrola wykazała, że w obszarach określonych w analizie ryzyka, nie wydzielono zadań w zakresie KPOŚK. W ocenie NIK, było to postępowanie nierzetelne.

W Urzędzie nie wyznaczono osoby do koordynacji i monitorowania realizacji zadań Programu, a także nie dokonywano okresowej oceny stopnia realizacji tych zadań. Powyższe, w ocenie NIK, mogło przyczynić się do braku wystarczającego nadzoru nad realizacją Programu oraz nad procesem przygotowania projektów planów nowych aglomeracji.

Informacje o realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych za 2010 r. i 2011 r. były terminowo przedkładane Marszałkowi Województwa Mazowieckiego. Natomiast informacja za 2009 r. przekazana została cztery dni po terminie i nie została podpisana przez upoważnioną do tego osobę. Kontrola wykazała, że informacje o realizacji KPOŚK sporządzane były nierzetelnie, gdyż nie zawierały wszystkich danych wymaganych w opracowanych przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej wzorach sprawozdań¹⁴, które corocznie do Urzędu Miejskiego w Warce przysyłał Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego. Za rok 2010 brak było danych dotyczących wielkości RLM korzystających z sieci kanalizacyjnej pochodzącej od przemysłu, ilości oczyszczanych ścieków ogółem, danych o redukcji azotu i fosforu oraz ilości suchej masy osadów wytworzonych w oczyszczalni w Warce, a informacje o wielkości RLM mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnej podane zostały nieprawidłowo. Z kolei za 2011 r. nie wskazano danych o redukcji fosforu oraz ilości suchej masy osadów wytworzonych w oczyszczalni w Konarach. Ponadto sprawozdania za 2010 r. i 2011 r., a także ich korekty, nie zostały podpisane przez upoważnioną do tego osobę. W Urzędzie brak było dokumentów źródłowych stanowiących podstawę dla sporządzenia sprawozdań za 2009 i 2011 r. Jak wyjaśniono, dane do tych sprawozdań zostały pozyskane przez pracownika Urzędu drogą telefoniczną z Zakładu. Dane te nie były w Urzędzie weryfikowane. Powyższe było, w ocenie NIK, postępowaniem nierzetelnym.

¹³ Zgodnie z Traktatem Akcesyjnym, przepisów Unii Europejskiej dotyczących odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych nie stosuje się w pełni w Polsce do 31 grudnia 2015 r.

¹⁴ <http://www.kzgw.gov.pl/pl/Krajowy-program-oczyszczania-sciekow-komunalnych.html>

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2012 r. poniesione przez Gminę koszty budowy 7,5 km sieci kanalizacji sanitarnej w aglomeracji Warka wyniosły 2.192,8 tys. zł. Analiza dokonania tych wydatków z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2007 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁵, nie wykazała nieprawidłowości.

Zamówienia o wartości 5,6 tys. zł na opracowanie dzieła pn. *Wykonanie planów aglomeracji Warka, Konary, Bończa*, udzielono w Urzędzie z naruszeniem zasad określonych w *Regulaminie udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 14.000 Euro (bez podatku VAT) w Urzędzie Miejskim w Warce*, zwanego dalej „Regulaminem”, gdyż nie oszacowano wartości rynkowej tego zamówienia, niezbędnej do wyboru procedury jego udzielenia, a także nie sporządzono dokumentacji z przeprowadzenia tej procedury, według wzorów określonych w Regulaminie. Ponadto, pomimo niezrealizowania przez wykonawcę tego dzieła w kolejnych terminach ustalanych w 2010 r., Burmistrz Warki, w 2011 r., ponownie zawarł z nim kolejną umowę w tym samym zakresie, pomijając procedury określone w Regulaminie. W ocenie NIK, ww. postępowanie było niezgodne z obowiązującymi w Urzędzie regulacjami.

Kontrola wykazała, iż z trzech wniosków pokontrolnych, sformułowanych przez NIK po kontroli realizacji KPOŚK, przeprowadzonej w Urzędzie w 2008 r., żaden nie został w pełni zrealizowany. Nie wykonano wniosku o analizowanie i monitorowanie realizacji zadań KPOŚK w aglomeracji Warka poprzez okresowe oceny stopnia ich realizacji, a także nie rozważono powierzenia obowiązków w zakresie zadań związanych z realizacją KPOŚK wyznaczonemu pracownikowi. W przypadku wniosku o podjęcie działań mających na celu pełną realizację KPOŚK, m.in. poprzez wyodrębnienie i określenie w planach inwestycyjnych zadań z zakresu gospodarki ściekami w powiązaniu z KPOŚK, Burmistrz Warki zrealizował go tylko w zakresie działań podjętych w celu wyznaczenia trzech nowych aglomeracji.

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

- zintensyfikowanie działań w celu prawidłowego przygotowania dokumentów niezbędnych do wyznaczenia planowanych aglomeracji oraz zwiększenie nadzoru nad poprawnością przygotowania tych dokumentów;
- spowodowanie podjęcia niezbędnych działań w celu wyposażenia aglomeracji, w terminie do 31 grudnia 2015 r., w kompletne systemy zbierania ścieków komunalnych oraz instalacje zapewniające oczyszczanie wszystkich ścieków komunalnych w stopniu wymaganym przepisami prawa,
- zapewnienie skutecznego nadzoru nad realizacją zadań ustalonych w KPOŚK,
- zapewnienie rzetelnego przedkładania informacji, o których mowa w art. 43 ust. 3c ustawy – Prawo wodne, przez Burmistrza Warki lub osoby przez niego upoważnione,
- dokonanie analizy ryzyka związanego z realizacją zadań KPOŚK i ewentualne ujęcie realizacji tych zadań w planach audytu i kontroli Gminy Warka,
- udzielanie zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 14.000 Euro, zgodnie z obowiązującym w Urzędzie Regulaminem,

¹⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.

- zapewnienie nadzoru nad sposobem pozbywania się nieczystości ciekłych zebranych na terenie nieruchomości w Gminie Warka.

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.