



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-02-05/2013

P/13/168

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok

T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33

lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/168 - Zagospodarowanie osadów powstających w oczyszczalniach ścieków komunalnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Stanisław Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84224 z dnia 21 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku, dalej zwany „Urzędem”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Zygmunt Dworzański, Marszałek Województwa Podlaskiego, dalej zwany „Marszałkiem”. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Urzędu w zakresie weryfikacji danych sprawozdawczych o komunalnych osadach ściekowych oraz prowadzenia wojewódzkiej bazy danych wytwarzania i gospodarowania odpadami (dalej zwanej „wojewódzką bazą danych”).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadniają właściwe działania na rzecz terminowego przekazywania przez zobowiązanych zbiorczych zestawień danych o rodzajach, ilości i gospodarowaniu odpadami (w tym o komunalnych osadach ściekowych), prawidłowe aktualizowanie wojewódzkiej bazy danych i terminowe przekazywanie ministrowi środowiska raportów wojewódzkich sporządzonych na podstawie tej bazy.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewyegzekwowania od jednego wytwórcy (z 50 objętych badaniem) zbiorczego zestawienia danych o komunalnych osadach ściekowych oraz przyjęcia sześciu zbiorczych zestawień, w których były niespójne dane o wykorzystaniu takich osadów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zbiorcze zestawienia danych o komunalnych osadach ściekowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania w zakresie weryfikacji zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych zostały przypisane do realizacji Referatowi Ochrony Środowiska w Departamencie Infrastruktury i Ochrony Środowiska, dalej zwanym „Departamentem IOŚ”². Zadania te ujęto w zakresach czynności 5 pracowników Referatu. (dowód: akta kontroli str. 4-34)

1.2. Według zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Stosownie do postanowień regulaminu organizacyjnego Urzędu, przyjętego uchwałą nr 53/647/2011 Zarządu Województwa Podlaskiego z 13 września 2011 r.

do odzysku i unieszkodliwiania³ (dalej zwanych „zestawieniami danych o rodzajach i ilości odpadów” lub „załącznikiem nr 1”), które w okresie objętym kontrolą wpłynęły do Urzędu:

- w 2010 roku wytwarzanie osadów ściekowych wykazało 95 wytwórców obsługujących 119 oczyszczalni (w tym 74 wytwórców komunalnych osadów ściekowych obsługujących 96 oczyszczalni),
- w 2011 roku wytwarzanie osadów ściekowych wykazało 89 wytwórców obsługujących 110 oczyszczalni (w tym 70 wytwórców komunalnych osadów ściekowych obsługujących 87 oczyszczalni).

Natomiast stosowanie osadów ściekowych wykazało i złożyło zbiorcze zestawienia danych o komunalnych osadach ściekowych⁴ (dalej zwane również „załącznikiem nr 2”) odpowiednio 30 i 27 wytwórców (obsługujących 32 i 30 oczyszczalni ścieków).

(dowód: akta kontroli str. 35-66, 257-258)

W Urzędzie nie dysponowano wykazem wytwórców zobowiązanych do złożenia zbiorczych zestawień o komunalnych osadach ściekowych. W świetle wyjaśnienia p.o. Dyrektora Departamentu IOŚ L. M. Lulewicz w celu ustalenia, czy wszystkie zobowiązane podmioty w danym roku złożyły takie zestawienia, sprawdzano złożenie – przez wytwórców zarejestrowanych w latach wcześniejszych – załącznika nr 1, w którym powinni oni wykazać masę wytworzonych komunalnych osadów ściekowych, a w przypadku poddania ich odzyskowi wypełnić dział 5 załącznika nr 1. Porównywano również zestawienia z danymi przekazanymi w latach ubiegłych, *„przy czym złożenie załącznika nr 2 w danym roku nie było podstawą do uznania, iż na posiadaczu ciążył taki obowiązek w kolejnych latach, gdyż przekazywanie osadów do odzysku (w szczególności do stosowania w rolnictwie) zależne jest nie tylko od odpowiedniego składu i właściwości tych odpadów, ale w znacznym stopniu również od możliwości znalezienia odbiorców”*.

(dowód: akta kontroli str. 160, 163, 171-178)

W okresie objętym kontrolą, m.in. w wyniku właściwych działań Urzędu, poprawie uległa terminowość składania zbiorczych zestawień danych przez wytwórców komunalnych osadów ściekowych, bowiem w świetle analizy takich zestawień złożonych przez 50 wytwórców (po 25 złożonych w 2011 i 2012 roku), odpowiednio:

- 19 i 22 wytwórców (76,0 % i 88,0 % zbadanych) złożyło zestawienia w ustawowym terminie (do 15 marca), zgodnie z przepisem art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁵ (dalej zwanej „ustawą o odpadach”),
- 6 i 3 wytwórców (24,0 % i 12,0 % zbadanych) złożyło zestawienia po upływie ustawowego terminu, od jednego do 17 dni, a w jednym przypadku po około 8,5 miesiąca⁶.

W celu zapewnienia terminowej realizacji obowiązku sprawozdawczego przez wytwórców i posiadaczy osadów ściekowych, w szczególności: 2 marca 2011 r. do posiadaczy odpadów, w tym wytwórców komunalnych osadów ściekowych, rozesłano drogą elektroniczną, informacje przypominające o terminie składania

³ Wzór formularza dla tych zestawień danych za 2010 rok został ustalony w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2007 r. w sprawie zakresu informacji oraz wzorów formularzy służących do sporządzania i przekazywania zbiorczych zestawień danych (Dz.U. Nr 101, poz. 686), a dla zestawień danych za 2011 rok – w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie zakresu informacji oraz wzorów formularzy służących do sporządzania i przekazywania zbiorczych zestawień danych (Dz.U. Nr 249, poz. 1674). Rozporządzenia te dalej zwane „rozporządzeniami w sprawie zbiorczych zestawień danych”, odpowiednio z 25 maja 2007 r. i 8 grudnia 2010 r.

⁴ Wzór formularza dla tych zestawień danych został ustalony w załączniku nr 2 do rozporządzeń Ministra Środowiska, powołanych w poprzednim przypisie.

⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm. Ustawa uchylona z dniem 23 stycznia 2013 r. Aktualnie obowiązuje ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21).

⁶ Dotyczyło to przypadku złożenia takiego zestawienia w efekcie kontroli Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska.

zbiorczych zestawień danych o odpadach, wzorach nowych formularzy oraz o karach pieniężnych za niewywiązanie się z obowiązku złożenia zbiorczych zestawień danych, a także aktualizowano stosowne informacje zamieszczone na stronie internetowej www.wrotapodlasia.pl. Według wyjaśnienia p.o. Dyrektora Departamentu IOŚ L.M. Lulewiczka stosowano także telefoniczne przypomnienia, informowano poprzez lokalne radio i prasę. W dniu 26 lutego 2010 r. zorganizowano bezpłatne warsztaty szkoleniowe dotyczące prawidłowej realizacji obowiązku sprawozdawczości w zakresie odpadów, wysyłano pisma przypominające o tym obowiązku. (dowód: akta kontroli str. 68-85, 160, 163-164)

1.3. Spośród 50 wytwórców, którzy w zestawieniach danych o rodzajach i ilości odpadów wykazali wytwarzanie komunalnych osadów ściekowych:

a) 20 wytwórców nie złożyło zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych (załącznik nr 2), przy czym:

- jeden wytwórca (ZGKiM w M.) do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, nie złożył tego zestawienia, co szerzej opisano w pozycji „ustalone nieprawidłowości”,
- ośmiu wytwórców w załączniku nr 1 wykazało, że wytworzone osady ściekowe zostały w całości unieszkodliwione w instalacjach lub urządzeniach, albo zostały odebrane przez wskazany podmiot,
- 11 wytwórców nie poinformowało o dalszych losach wytworzonych osadów ściekowych (wytwórcy ci nie wykazali, że zagospodarowali osady we własnym zakresie lub przekazali je do stosowania).

Według wyjaśnienia p.o. Dyrektora Departamentu IOŚ L.M. Lulewiczka, w świetle obowiązujących unormowań prawnych „każdy posiadacz odpadów prowadzący w danym roku ewidencję odpadów jest zobowiązany złożyć za ten rok zbiorcze zestawienie danych, w którym zamieszcza informację tylko na temat działań, które sam prowadził (wytwarzania, zbierania, odzysku lub unieszkodliwiania), nie ma natomiast wymogu wskazywania, co się dalej działo z odpadami, których był tylko wytwórcą. Przekazanie odpadów innemu posiadaczowi, np. do zagospodarowania powoduje, że obowiązek złożenia ww. sprawozdania dotyczy tego kolejnego posiadacza. W zbiorczym zestawieniu zawarta będzie informacja o tym, co się działo z danym odpadem od momentu wytworzenia do ostatecznego zagospodarowania tylko w przypadku, jeśli działania te wykonywał w tym samym roku wytwórca odpadów. W przypadku zagospodarowania części wytworzonej masy odpadów w roku kolejnym, przeprowadzone działania wytwórca tych odpadów czy kolejny ich posiadacz wykazuje w zestawieniu za kolejny rok, z czego wynika, iż dane dotyczące wytwarzania i zagospodarowania odpadów w jednym roku nie zawsze będą się bilansować. załącznik nr 2 należało wypełnić w przypadku poddawania komunalnych osadów ściekowych odzyskowi i procedurom określonym w art. 43 ustawy o odpadach”;

b) 30 pozostałych wytwórców złożyło zbiorcze zestawienia danych o komunalnych osadach ściekowych. (dowód: akta kontroli str. 68-85, 160, 165)

W rezultacie podjętych w Urzędzie czynności weryfikacyjnych (których nie dokumentowano w formie pisemnej) wyeliminowano dostrzeżone braki lub nieścisłości, w drodze złożenia przez wytwórców korekt 11 z 50 zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów lub zbiorczych zestawieniach danych o komunalnych osadach ściekowych. W świetle wyjaśnienia p.o. Dyrektora Departamentu IOŚ L. M. Lulewiczka, poprawność zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych sprawdzano poprzez analizę w zakresie wypełnienia wszystkich wymaganych działów, np. czy wskazano suchą masę wytworzonych osadów, a w przypadku poddania osadów odzyskowi wypełniono załącznik nr 2. Porównywano również zestawienia z danymi przekazanymi w latach ubiegłych. Wytwórcy komunalnych osadów ściekowych w zestawieniach za lata

2010-2011 pomijali np. pełne wyniki badań wskazując tylko średnie wartości oznaczeń w roku oraz rodzaj przeprowadzonej obróbki osadów, suchą masę wytworzonego osadu, nie wypełniano działu 5 w przypadku przekazywania osadów do stosowania zgodnie z art. 43 ustawy o odpadach.

(dowód: akta kontroli str. 68-85, 160, 164)

Prowadzone przez Urząd działania weryfikacyjne nie wyeliminowały w 14 z 30 zbadanych zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych (załącznik nr 2) braku niektórych danych, wymaganych przepisami art. 37 ust. 2 ustawy o odpadach lub określonych w załączniku nr 2 do rozporządzeń w sprawie zbiorczych zestawień danych z 25 maja 2007 r. i 8 grudnia 2010 r.). Odnosiło się to do pominięcia przez wytwórców m.in. danych takich, jak:

- wskazanie rodzaju obróbki osadów przeprowadzonej przez ich wytwórcę (w siedmiu zestawieniach), co według wyjaśnienia p.o. Dyrektora Departamentu IOŚ L.M. Lulewicza (odwołującego się do telefonicznych ustaleń pracowników dokonujących weryfikacji danych) wynikało z faktu, że obróbka osadów nie była prowadzona (np. z powodu eksploatacji małych i przestarzałych oczyszczalni, które nie posiadały specjalistycznych urządzeń do obróbki osadów),
- podanie numeru obrębu geodezyjnego w zakresie danych o miejscu stosowania osadów ściekowych (9 zestawień), przy czym inne wykazane dane (gmina, miejscowość, nr działki) pozwalały na zidentyfikowanie danej działki w terenie,
- wskazanie danych adresowych i decyzji w zakresie gospodarki odpadami, dotyczących posiadacza stosującego osady ściekowe (jedno zestawienie) – nie żądano uzupełnienia danych, z uwagi na brak możliwości wprowadzenia tych danych do wojewódzkiej bazy danych, niedostosowanej do zmian w zakresie sprawozdawczości (co szerzej opisano w pkt. 2.4 niniejszego wystąpienia),
- informacje o składzie i właściwościach osadów ściekowych (w dwóch zestawieniach), co według pozyskanej telefonicznie wiedzy pracowników weryfikujących zestawienia miało wynikać z faktu nieposiadania takich badań (dotyczyło to stosowania osadów w ilości 1 – 2 Mg suchej masy). W kolejnym zestawieniu podano tylko wartości średnie.

Ponadto Urząd przyjął dwa (z 30 objętych analizą) zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych za 2011 rok na nieaktualnych formularzach tj. formularzach obowiązujących w latach wcześniejszych.

(dowód: akta kontroli str. 68-85, 160-169)

1.4. W latach 2011-2012 w Urzędzie nie wydano żadnej decyzji zobowiązującej wytwórców osadów do korekty zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych, tj. decyzji, o których mowa w art. 37 ust. 3 b ustawy o odpadach⁷. W świetle wyjaśnienia p.o. Dyrektora Departamentu IOŚ L. M. Lulewicza, nie wydawano takich decyzji, natomiast przyjęto szybki tryb postępowania poprzez telefoniczne kontaktowanie się z autorami zestawień zawierających błędy lub budzących wątpliwości, czego efektem było złożenie korekty zestawienia. W szczególnych przypadkach, np. błędów interpretacyjnych, odbywały się konsultacje w siedzibie Urzędu. Taki tryb postępowania przyjęto z uwagi na: a/ dużą ilość wszystkich rocznych zestawień danych o odpadach (wśród których sprawozdania dotyczące osadów ściekowych stanowią około 3 %), b/ krótki okres (niespełna 3,5 miesiąca) na dokonanie weryfikacji kilku tysięcy sprawozdań i przekazania Ministrowi Środowiska raportu wojewódzkiego, c/ posiadanie małych

⁷ Stosownie do postawień art. 37 ust. 3a i 3b ustawy o odpadach, do zadań Marszałka Województwa należała weryfikacja informacji zawarte w zbiorczych zestawieniach danych, a w przypadku stwierdzenia że informacje zawarte w zbiorczym zestawieniu danych są niezgodne ze stanem faktycznym, Marszałek Województwa powinien zobowiązać, w drodze decyzji, do korekty sporządzonego zestawienia danych, określając termin przekazania korekty. Przepis ten obowiązywał do 23 stycznia 2013 r. Aktualnie są to zadania ustalone przepisami art. 77 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

zasobów kadrowych. Pracownicy realizujący te zadania odpowiadali również m.in. za: opracowanie i monitorowanie dokumentów wojewódzkich, tj. programu ochrony środowiska i planu gospodarki odpadami, przygotowanie raportów i sprawozdań z wykonania tych dokumentów, opiniowanie projektów powiatowych i gminnych planów gospodarki odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 130, 160, 164-165)

1.5. W latach 2010-2011 na terenie województwa podlaskiego⁸ wytworzono odpowiednio 138.259,9Mg i 121.276,7Mg osadów ściekowych, w tym 111.543,8Mg i 101.197,3Mg komunalnych osadów ściekowych⁹. Odpowiednio 53,36 % i 58,74 % tych osadów poddano procesom odzysku i recyklingu, w tym procesom takim, jak:

- wykorzystanie jako paliwa lub innego środka wytwarzania energii – R1 (odpowiednio 1,08 % i 2,16 %),
- recykling lub regeneracja substancji organicznych, które nie są stosowane jako rozpuszczalniki (włączając kompostowanie i inne biologiczne procesy przekształcania) – R3 (odpowiednio 3,38 % i 2,15 %)
- rozprowadzanie na powierzchni ziemi w celu nawożenia lub ulepszania gleby – R10 (odpowiednio 48,57 % i 54,38 %),
- inne działania polegające na wykorzystaniu odpadów w całości lub części – R14 (odpowiednio 0,33 % i 0,04 %).

Ponadto osady ściekowe poddano procesom unieszkodliwiania takim, jak:

- obróbka biologiczna, w wyniku której powstają odpady unieszkodliwiane za pomocą któregośkolwiek z procesów, np. fermentacja – D8 (odpowiednio 11,74 % i 7,42 %),
- obróbka fizyczno-chemiczna, w wyniku której powstają odpady, unieszkodliwiane za pomocą któregośkolwiek z procesów, np. parowanie, suszenie, strącanie – D9 (odpowiednio 0 % i 24,22 %),
- termiczne przekształcanie odpadów w instalacjach lub urządzeniach zlokalizowanych na lądzie – D10 (odpowiednio 0 % i 3,46 %).

Na składowiskach w 2010 roku zdeponowano 463,2 Mg (0,34 %), a w 2011 roku 464,8 Mg (0,38 %) wytworzonych osadów ściekowych. W Urzędzie nie dysponowano danymi o przyczynach niepoddania tych odpadów odzyskowi¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 124-129)

1.6. W okresie objętym kontrolą Marszałek wydał – na podstawie art. 79 c ust. 3 i art. 79 d ust. 3 ustawy o odpadach – sześć decyzji (wszystkie w 2011 roku) o wymierzeniu kar pieniężnych na kwotę 60,0 tys. zł z tytułu nieprzekazania bądź nieterminowego przekazania zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych za 2009 rok (w decyzjach tych nie określono terminów przekazania zbiorczych zestawień danych, gdyż zostały one złożone przez zobowiązanych przed wydaniem decyzji). Nie wydawano takich decyzji w zakresie zestawień za lata 2010-2011. Ostateczne stały się dwie z tych sześciu decyzji, dotyczące kar w kwocie 20,0 tys. zł, na podstawie których kary wymierzono ZS w W. (decyzja utrzymana w mocy przez organ odwoławczy) i OSM w P (nie złożono odwołania). Spośród pozostałych czterech decyzji, w trzech przypadkach Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku uchyliło decyzje, z powodu zmiany (z dniem 20 lipca 2011 r.), tj. po złożeniu odwołania a przed rozstrzygnięciem organu

⁸ Według danych ze zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów oraz zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych.

⁹ Podano masę uwodnionych osadów ściekowych, według raportu z wojewódzkiej bazy danych sucha masa wytworzonych komunalnych osadów ściekowych wynosiła w 2010 roku 18.600,88 Mg, a w 2011 roku 17.806,54 Mg.

¹⁰ Zbiorcze zestawienia danych o komunalnych osadach ściekowych nie zawierały takich informacji.

odwoławczego, przepisów dotyczących kar pieniężnych ¹¹. W czwartej z tych spraw, z tych samych powodów – po ponownym rozpatrzeniu sprawy – Marszałek umorzył postępowanie. (dowód: akta kontroli str. 130-146)

1.7. Kary pieniężne w łącznej kwocie 20,0 tys. zł – wymierzone wytwórcom osadów ściekowych – z decyzji, które stały się ostateczne (szerzej opisanych w pkt. 1.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) zostały wpłacone. Wpłata OSM w P. została dokonana w terminie, zaś wpłata ZS w W. 8 dni po terminie (w związku z czym naliczono 31 zł odsetek za zwłokę). (dowód: akta kontroli str. 147-148)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Urzędzie, do czasu rozpoczęcia kontroli NIK nie wyegzekwowano od jednego wytwórcy (ZGKiM w M.) złożenia zbiorczego zestawienia danych o komunalnych osadach ściekowych za 2011 rok. Wytwórca ten nie przekazał tego zestawienia, pomimo że w pierwotnym zestawieniu danych o rodzajach i ilości odpadów (załączniku nr 1) oraz późniejszych dwu jego korektach wykazał wytwarzanie komunalnych osadów ściekowych oraz poddanie ich odzyskowi (proces R-10). W złożonych w dwóch innych korektach przedstawiał sprzeczne informacje nie wykazując wytwarzania ani stosowania osadów ściekowych bądź tylko ich wytwarzanie. Wytwórca ten 23 kwietnia 2013 r. złożył w Urzędzie – po raz pierwszy – brakujące zbiorcze zestawienie danych o komunalnych osadach ściekowych za 2011 rok, w którym przedstawił dane dotyczące zastosowania 967 Mg (154 Mg suchej masy) tych osadów (proces R10), tj. zgodnie z pierwotnie wykazanymi w załączniku nr 1. W świetle wyjaśnienia p.o. Dyrektora Departamentu IOŚ L. M. Lulewicz, działania podejmowane w stosunku do tego wytwórcy polegały na kontaktach telefonicznych, w których rezultacie w kwietniu 2013 roku uzyskano kolejną korektę, w tym zbiorcze zestawienie danych o komunalnych osadach ściekowych.

(dowód: akta kontroli str. 77-85, 99-123, 161, 166)

2. W sześciu z 30 zbadanych spraw, od wytwórców przyjęto zbiorcze zestawienia danych zawierające niespójne informacje o komunalnych osadach ściekowych. W tych przypadkach w załączniku nr 2 (po trzy zestawienia za 2010 rok i 2011 rok) poinformowano o zastosowaniu tych osadów, natomiast faktu tego nie wykazano w dziale 5 zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów (załącznik nr 1). P.o. Dyrektora Departamentu IOŚ L.M. Lulewicz wyjaśnił, że w myśl objaśnień do formularzy obowiązujących w sprawozdawczości za 2010 rok, załącznik nr 2 należało wypełnić w przypadku poddawania komunalnych osadów ściekowych odzyskowi i procedurom określonym w art. 43 ustawy o odpadach. W objaśnieniach nie wskazano konieczności uzupełnienia działu 5 załącznika nr 1 w tym zakresie. W objaśnieniach do formularzy obowiązujących w sprawozdawczości za 2011 rok dodano informację, że dane o ilości wytworzonych komunalnych osadów ściekowych należy ująć w działach 2 i 5 załącznika nr 1. „Jednak objaśnienia do działu 5 załącznika nr 1 nie wskazują możliwości ujęcia danych o osadach poddanych odzyskowi metodą R10, zawężając możliwe do wykazania w tym miejscu metody odzysku do procesu R14 i R15. Wytwórcy komunalnych osadów ściekowych, którzy z uwagi na poddawanie osadów odzyskowi i procedurom zgodnie z art. 43 ustawy o odpadach wypełniali za analizowany okres dział 5 czynili to zazwyczaj na prośbę pracowników Referatu Ochrony Środowiska. Zdobywane przez lata pracy doświadczenie, jak również

¹¹ Według zmienionego art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach, karę pieniężną w wysokości 500 zł przewidziano wyłącznie za nieprzekazanie zbiorczego zestawienia o rodzajach i ilości odpadów. W sprawach, w których uchylone zostały decyzje, zbiorcze zestawienia zostały złożone – tylko nastąpiło to z opóźnieniem.

wnioski płynące z analizy nadsyłanych zestawień i konieczność posiadania informacji o masie odpadów zagospodarowanych w województwie (m.in. w celu sporządzenia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz sprawozdania z jego realizacji) skłoniły do przyjęcia takiej interpretacji sposobu wypełniania zestawień już wiele lat temu. Urząd wielokrotnie informował resort środowiska o konieczności doprecyzowania sposobu wypełniania zbiorczych zestawień danych o odpadach, zarówno podczas spotkań z przedstawicielami resortu, jak i na piśmie, np. w opinii do projektu rozporządzenia w sprawie wzorów formularzy”. (dowód: akta kontroli str. 68-85, 160-161, 166)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, podejmowane w Urzędzie działania w zakresie weryfikacji danych przedstawianych przez wytwórców komunalnych osadów ściekowych.

2. Wojewódzka baza danych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wojewódzka baza danych¹² była prowadzona w Referacie Ochrony Środowiska. Baza ta obejmowała informacje¹³ dotyczące wytwarzania osadów ściekowych i gospodarowania nimi:

- za 2010 rok – dla 95 wytwórców obsługujących 119 oczyszczalni, w tym 74 wytwórców komunalnych osadów ściekowych obsługujących 96 oczyszczalni,
- za 2011 rok – dla 89 wytwórców obsługujących 110 oczyszczalni, w tym 70 wytwórców komunalnych osadów ściekowych obsługujących 87 oczyszczalni.

Baza nie pozwalała na wygenerowanie listy wytwórców i obsługiwanych przez nich oczyszczalni na konkretny dzień, np. aktualnej takiej listy na dzień badania kontrolnego. W Urzędzie nie weryfikowano czy wojewódzka baza danych zawierała informacje o wszystkich oczyszczalniach ścieków na terenie województwa, gdyż – w świetle wyjaśnienia Dyrektora Departamentu IOŚ L.M. Lulewicz – „nie ma możliwości ustalenia listy oczyszczalni ścieków funkcjonujących na terenie województwa w poszczególnych latach, bowiem jedynym źródłem informacji są dane publikowane przez GUS, ale sposób ich prezentowania (tylko dane liczbowe bez danych adresowych) nie pozwala ustalić powyższego. Wytwórcy osadów ściekowych składający zbiorcze zestawienia danych (załącznik nr 1 i w przypadku stosowania osadów załącznik nr 2) są sprawdzani z wykazem podmiotów przekazujących takie zestawienia w latach ubiegłych w celu stwierdzenia, czy nie występują zaległości ww. sprawozdawczości”.

(dowód: akta kontroli str. 161, 169, 257-259)

2.2. Wojewódzka baza danych została utworzona w 2004 roku, przy czym wprowadzono do niej dane począwszy od 2002 roku. Prowadzono ją przy pomocy oprogramowania aplikacyjnego „dla wojewódzkiej bazy danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami” użyczonemu Marszałkowi Województwa przez Ministra Środowiska, na podstawie umowy z 11 lutego 2004 r. Ostatnia istotna aktualizacja oprogramowania została dokonana 25 sierpnia 2008 r. (była ona związana z wprowadzeniem nowych formularzy, rozporządzeniem w sprawie wojewódzkiej bazy danych z 9 lipca 2007 r.), natomiast ostatnią poprawkę programu (wersja 53) wprowadzono 1 czerwca 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 149-153, 257-259)

¹² Zakres informacji objętych wojewódzką bazą danych oraz sposób jej prowadzenia został określony w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 lipca 2007 r. w sprawie niezbędnego zakresu informacji objętych obowiązkiem zbierania i przetwarzania oraz sposobu prowadzenia centralnej i wojewódzkiej bazy danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami (Dz. U. Nr 133, poz. 930), które z dniem 1 stycznia 2012 r. zostało zastąpione rozporządzeniem z dnia 10 listopada 2011 r. (Dz. U. Nr 257, poz. 1547) o tym samym tytule (dalej zwane „rozporządzeniem w sprawie wojewódzkiej bazy danych”, odpowiednio z 9 lipca 2007 r. i 10 listopada 2011 r.).

¹³ Informacje złożone przez podmioty, które w danym roku wytworzyły osady ściekowe i w związku z tym miały obowiązek złożenia zbiorczego zestawienia danych z tego zakresu.

Sporządzone, na podstawie tej bazy, raporty wojewódzkie za lata 2010-2012 zostały przekazane Ministrowi Środowiska, odpowiednio 30 czerwca 2011 r. i 29 czerwca 2012 r., z zachowaniem terminów ustalonych w § 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 września 2011 r. w sprawie sporządzania raportu wojewódzkiego¹⁴. Aktualizacji wojewódzkiej bazy danych, w formie korekty raportów wojewódzkich, dokonywano comiesięcznie, tj. zgodnie z wymogami § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie sposobu i częstotliwości aktualizacji informacji o środowisku¹⁵ oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wojewódzkiej bazy danych z 10 listopada 2011 r.¹⁶

(dowód: akta kontroli str. 154, 161-162, 169)

Dostęp do wojewódzkiej bazy danych posiadało 73 przedstawicieli uprawnionych organów (wszystkich, którzy złożyli stosowne wnioski), wyszczególnionych w § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie warunków i zakresu dostępu do wojewódzkiej bazy danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami¹⁷. Uprawnienia w tym zakresie nadano przedstawicielom: Ministra Środowiska, Urzędu Statystycznego w Białymstoku, Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Białymstoku (5 pracowników), 13 z 14 starostów, wszystkich trzech prezydentów miast na prawach powiatu oraz 53 z 118 wójtów i burmistrzów. Program informatyczny – wykorzystywany do prowadzenia wojewódzkiej bazy danych – nie został dostosowany do zmian wprowadzonych powołanym rozporządzeniem Ministra Środowiska, w związku z czym nie było możliwości nadania prawa dostępu Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska oraz Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska. Z możliwości dostępu do wojewódzkiej bazy danych nie korzystali: minister właściwy do spraw gospodarki, jeden z 14 starostów, przedstawiciele 55 ze 118 gmin.

(dowód: akta kontroli str. 157-159)

2.3. W świetle informacji zawartych w wojewódzkiej bazie danych łącznie 35 oczyszczalni ścieków z terenu województwa podlaskiego, w tym osiem oczyszczalni, dla których – stosownie do przepisu art. 378 ust. 2 a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁸ – organem właściwym do wydania zezwolenia w zakresie gospodarki odpadami był Marszałek, posiadały stosowne do zakresu działalności zezwolenia i miały ustalone postępowania z osadami ściekowymi w formie pozwolenia, o którym mowa w art. przepisach art. 17 ust. 2 i 3 oraz art. 26 ustawy o odpadach. Pozwolenia te dotyczyły różnego rodzaju odpadów, przy czym w zakresie osadów ściekowych, konieczność uzyskania pozwolenia – ze względu na wytwarzanie rocznie masy powyżej 5.000 Mg – dotyczyła pięciu z tych 35 oczyszczalni (w pozostałych przypadkach pozwolenia wydane zostały ze względu na wytwarzanie innych rodzajów odpadów, w tym odpadów niebezpiecznych).

(dowód: akta kontroli str. 162-169-170, 181-256)

2.4. Wojewódzka baza danych była niespójna z obowiązującymi przepisami prawa z powodu braku aktualizacji jej oprogramowania przez Ministerstwo Środowiska. Problem ten był sygnalizowany temu Ministerstwu przez Zarząd Województwa Podlaskiego w pismach z dnia 13 października 2010 r. i 28 listopada 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 155-156, 257-259)

¹⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 220, poz. 1308. Do dnia 31 grudnia 2011 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2007 r. w sprawie zasad sporządzania raportu wojewódzkiego (Dz. U. Nr 101, poz. 688).

¹⁵ Dz. U. Nr 227, poz. 1485.

¹⁶ Obowiązujący do 31 grudnia 2011 r. przepis § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wojewódzkiej bazy danych z 9 lipca 2007 r., który zobowiązywał do aktualizacji z częstotliwością wojewódzkiej bazy danych „nie rzadziej niż raz w roku i nie częściej niż raz na kwartał”, był niespójny z przepisem § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie sposobu i częstotliwości aktualizacji informacji o środowisku.

¹⁷ Dz. U. Nr 267, poz. 1582.

¹⁸ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

Z zakresu informacji zawartych w zbiorczych zestawieniach danych o komunalnych osadach ściekowych, określonego rozporządzeniem w sprawie zbiorczych zestawień danych z 8 grudnia 2010 r. – z powodu niedostosowania do zmian wprowadzonych tym rozporządzeniem – nie było możliwości ujmowania w wojewódzkiej bazie danych informacji dotyczących:

- nazwy oczyszczalni ścieków, jej danych adresowych i kontaktowych (do bazy wprowadzano dane wytwórcy osadów ściekowych – nie zawsze tożsame z danymi oczyszczalni),
- adresu posiadacza odpadów stosującego osady ściekowe i decyzji jego dotyczących,
- bakterii z rodzaju salmonella (w danych z zakresu składu i właściwości osadów ściekowych).

Baza umożliwiała wprowadzenie jednej z dwóch rodzajów mas zastosowanych komunalnych osadów ściekowych, wyszczególnionych w zbiorczym zestawieniu danych o komunalnych osadach ściekowych, w związku z czym w Urzędzie dane o suchej masie tych osadów wprowadzano do pozycji „masa zastosowanych komunalnych osadów ściekowych”. Natomiast dane podmiotu władającego nieruchomością gruntową, na której stosowano komunalne osady ściekowe – z uwagi na brak takiej pozycji w bazie – wprowadzano do pozycji posiadacz odpadów. (dowód: akta kontroli str. 257-259)

Wojewódzka baza danych umożliwiała wygenerowanie raportów dotyczących:
a/ masy osadów wytworzonych i zastosowanych dla poszczególnych wytwórców,
b/ posiadaczy stosujących komunalne osady ściekowe w podziale administracyjnym,
c/ masy osadów ściekowych z uwzględnieniem miejsca ich zastosowania.

Możliwe było też wygenerowanie – dla obszaru województwa, powiatu i gminy – raportu dotyczącego suchej masy poddanej procesom odzysku / unieszkodliwiania, jednak bez wskazania rodzaju zastosowanych procesów (oznaczonych symbolami R, D) w instalacjach lub poza instalacjami.

Prowadzona w Urzędzie wojewódzka baza danych nie posiadała funkcji umożliwiających wygenerowanie raportu dotyczącego stosowania osadów ściekowych na tych samych gruntach przez okres ostatnich 2 - 3 lat. W Urzędzie nie dokonywano analiz w tym zakresie, stąd też brak danych o ewentualnych przekroczeniach dopuszczalnych dawek osadów, które mogą być stosowane w ciągu roku na jednostkę powierzchni gruntu, określonych przepisami § 3 ust. 5 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie komunalnych osadów ściekowych¹⁹ (dowód: akta kontroli str. 257-272)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie wojewódzkiej bazy danych w zakresie wytwarzania i gospodarowania osadami i sporządzania na jej podstawie raportu wojewódzkiego.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o rzetelne weryfikowanie i egzekwowanie danych o komunalnych osadach ściekowych.

¹⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 137, poz. 924.

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 18 czerwca 2013 r.

Kontroler
Stanisław Żukowski
Gł. specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

.....
podpis

.....
podpis