



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-08-00/2013

P/13/168

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/168 – Zagospodarowanie osadów powstających w oczyszczalniach ścieków komunalnych.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontroler</i>	Ryszard Lutyński - główny specjalista kontroli państwowej – upoważnienie do kontroli nr 84121 z 27.02.2013r.

(Dowód: akta kontroli str. 2-3)

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, Plac Teatralny 2, kod pocztowy 87 – 100 Toruń, Regon 871121290.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Piotr Calbecki – Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

II. Ocena kontrolowanej działalności:

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą.

Formułując powyższą ocenę, Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła m.in., że:

1. Nie w pełni skutecznie i z opóźnieniem prowadzono weryfikację rocznych zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych przedkładanych przez posiadaczy odpadów Marszałkowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego.
2. Działania podejmowane przez Departament Środowiska Urzędu w celu egzekwowania rzetelnej sprawozdawczości w ww. zakresie były opóźnione i nie zapewniały posiadania przez Urząd pełnego rozeznania, co do ilości posiadaczy komunalnych osadów ściekowych i sposobu ich zagospodarowania.
3. Skutkiem powyższego baza danych Wojewódzkiego Systemu Odpadowego (WSO) dotycząca wytwarzania i gospodarowania osadami ściekowymi z komunalnych oczyszczalni ścieków posiadała niepełne dane w zakresie obszarów objętym niniejszą kontrolą.
4. Ponadto nie z winy jednostki kontrolowanej WSO nie był dostosowany do ewidencjonowania danych wymaganych obowiązującymi przepisami. Właścicielem aplikacji było Ministerstwo Środowiska (MŚ).

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zbiorcze zestawienia danych o komunalnych osadach ściekowych.

1.1. Komórki organizacyjne i osoby odpowiedzialne za weryfikację zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych.

Na podstawie regulaminu organizacyjnego Urzędu stwierdzono, że prowadzenie spraw związanych z gospodarowaniem odpadami na terenie województwa kujawsko-pomorskiego należało do zakresu działania Departamentu Środowiska (DŚ).

Zadania takie jak:

- ♦ prowadzenie wojewódzkiej bazy danych o wytwarzanych odpadach i sposobach gospodarowania nimi;
- ♦ gromadzenie oraz weryfikacja sprawozdawczości w ww. zakresie, w tym zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych przedkładanych przez posiadaczy odpadów Marszałkowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego, przypisano do zakresu działania Biura Gospodarki Odpadami (BGO) Departamentu Środowiska Urzędu. Na zatrudnione w BGO – zgodnie ze strukturą organizacyjną - 10 osób (9+kierownik), w realizacji zadań objętych niniejszą kontrolą brało udział 4 osoby.

Odpowiedzialność w szczególności za:

- ♦ prowadzenie wojewódzkiej bazy danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami wraz z rejestrem udzielonych zezwoleń w zakresie wytwarzania i gospodarowania odpadami (Wojewódzki System Odpadowy);
- ♦ prawidłową, rzetelną oraz terminową realizację zadań, za zaniechanie niezbędnego działania lub za działania nieprawidłowe, a także za brak nadzoru, w zakresie realizacji zadań BGO;

przypisano w regulaminie organizacyjnym i zakresach czynności bezpośrednio kierownikowi tego Biura oraz nadzorującej jego pracę – Dyrektor Departamentu Środowiska Urzędu.

[Dowód- akta kontroli 16-23]

1.2. Działania podejmowane przez Marszałka Województwa w przypadku nieprzekazania w terminie do 15 marca za poprzedni rok zbiorczego zestawienia danych o komunalnych osadach ściekowych.

Na podstawie raportów z WSO, dokumentów BGO DŚ Urzędu, w tym m.in. zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów i o sposobach gospodarowania nimi..., o których mowa w art. 37 ust. 1-3, obowiązującej w badanym okresie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach², zwanej dalej ustawą o odpadach z 2001r. ustalono, że według stanu na 19.04.2013r.:

- ♦ w ewidencji WSO ujęte było 147 oczyszczalni ścieków, dla których za 2011r.:

² Dz. U. z 2010r., Nr 185, poz. 1243 ze zm. zastąpiona ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013r., poz. 21) – obowiązująca od 23.01.2013r.

- 96 posiadaczy odpadów złożyło 111 sprawozdań, w tym były 104 oczyszczalnie, na terenie których wytwarzano ustabilizowane komunalne osady ściekowe (kod 19 08 05);
- z pozostałych 43 oczyszczalni:
- w 24 przypadkach nie były one zobowiązane do złożenia zbiorczych zestawień danych;
- 7 oczyszczalni, - które złożyły zbiorcze zestawienia danych, ale w dziale 2 zał. nr 1 nie wykazały wytworzenia ustabilizowanych komunalnych osadów ściekowych (kod 19 08 05); wytwarzano tam: skratki - kod 19 08 01 oraz zawartość piaskowników – kod 19 08 02;
- 12 oczyszczalni, (8,2 % ogółu), które nie złożyły zbiorczych zestawień danych za 2010 i 2011r. – a dla których Urząd do ww. dnia nie posiadał wiedzy o ilości i rodzaju wytwarzanych przez nie odpadów.

[Dowód - zestawienie - akta kontroli 46-66]

W przypadku ww. 12 oczyszczalni (zarządzających nimi podmiotów), dla których Urząd nie posiadał wiedzy o ilości i rodzaju wytwarzanych przez nie odpadów nie wezwano ich (do ww. dnia) do złożenia przedmiotowych zestawień oraz nie naliczono im kar, o których mowa w art. 79c ust. 3 i 4 ustawy o odpadach z 2001r., – według których jeżeli posiadacz odpadów, wbrew obowiązкови, o którym mowa w art. 37 ust. 3, nie przekazuje zbiorczego zestawienia danych podlega karze pieniężnej w wysokości 500 zł, a według ust. 4 w przypadku nieprzekazania zbiorczego zestawienia danych w terminie określonym w decyzji wydanej na podstawie art. 79d ust. 3a posiadacz odpadów podlega karze pieniężnej w wysokości 2.000 zł.

Dopiero w wyniku działań podjętych w czasie trwania niniejszej kontroli (10.05.2013r.), o powyższym zawiadomiono Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska i wysłano wezwania do ww. Gmin.

[Dowód – akta kontroli 67-68]

W zakresie terminów wpływu zestawień dotyczących komunalnych osadów ściekowych (kod 190805) za 2011 rok ustalono, że na złożone 104 zestawienia ogółem:

- w terminie ustawowym, tj. do 15 marca 2012 r. – złożono 65, tj.: 62,5 % ogółu;
- w okresie od 15 do 31 marca 2012 r. – 10, – 9,6 %;
- w okresie od 1 do 30 kwietnia 2012 r. – 3, – 2,8 %;
- z ww. 104 zestawień za 2011r. od posiadaczy komunalnych osadów ściekowych (kod 190805) do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli NIK (6.03.2013r.) nie wyegzekwowano 12 zestawień, tj. 11,5 % ogółu.

W wyniku działań podjętych po ww. dniu rozpoczęcia kontroli NIK wyegzekwowano 21 zestawień, z czego 9 korekt, a 12 złożono po raz pierwszy.

Za 2012r. (do dnia 29.03.2013r.), zestawienia złożyło 99 posiadaczy, z czego 75 w terminie do 15 marca 2013r., a 24 po 15 marca (dane przybliżone – do czasu zakończenia niniejszej kontroli zestawienia były w trakcie weryfikacji).

[Dowód - zestawienie - akta kontroli 46-47]

1.3. Zbiornice zestawienia danych o komunalnych osadach ściekowych i zawarte w nich informacje o osadach i ich stosowaniu.

Szczegółowymi badaniami kontrolnymi w ww. zakresie objęto 104 zbiorcze zestawienia danych za 2011r., posiadaczy, którzy wykazali ustabilizowane komunalne osady ściekowe (kod 19 08 05) i stwierdzono, że z ww. ilości:

- ♦ poprawnie – bez uwag w procesie weryfikacji przez pracowników BGO i kontrolera NIK wypełnionych było 30 z nich, tj. 28,8 % ogółu, z tym że w 13 przypadkach stwierdzono występowanie braku formalnego – w tabeli A działu 1 nie podano liczby wypełnionych załączników;
- ♦ ogółem we wszystkich badanych zestawieniach liczby załączników w tabeli A działu 1 nie podano w 51 przypadkach – 49,0 % badanych;
- ♦ w 12 przypadkach (11,5 %), zestawienia sporządzono na nieaktualnym (uprzednio obowiązującym druku), z tym że we wszystkich sprawach Urząd wystąpił o korektę. W 1 przypadku korektę także sporządzono na nieaktualnym druku.
- ♦ błędy merytoryczne i rachunkowe stwierdzono w 44 przypadkach, - 42,3 % badanych;

Polegały one głównie na:

- pomyłkach w tabelach lub braku ich wypełnienia,
- braku lub niepełnym wpisie składu i właściwości osadów w zał. nr 2 (12 przypadków),
- braku podania suchej masy (s.m.) – 13 przypadków,
- w 13 przypadkach w załączniku nr 2 wymieniono kilka działek dla zastosowanej w rolnictwie masy osadów (zamiast odrębnie dla każdej działki), np. jedna z firm z Grudziądza na 19 podmiotów wykorzystujących rolniczo 5.763,6 Mg osadów ściekowych w 11 z nich wymieniła numery kilku działek (nawet do 15 szt.); inna firma ze Świecia n/Wisłą na 61 podmiotów wykorzystujących rolniczo 54.047,1 Mg osadów ściekowych, w 36 z nich wymieniła numery kilku działek (od 2 do 10 szt.);
- ♦ załącznik nr 2 dla osadów zastosowanych w uprawie gleby wypełniono w 56 przypadkach (53,9 % badanych), z tym że w 7 przypadkach okazał się on zbędny;
- ♦ 21 zestawień za 2011r. (20,2 %), wpłynęło do Urzędu po dniu rozpoczęcia kontroli (6.03.2013r.), z czego było 9 korekt, a 12 złożono po raz pierwszy.

[Dowód - zestawienie - akta kontroli 71]

Na podstawie prowadzonej przez Urząd korespondencji w sprawie korekty danych zawartych w zbiorczych zestawieniach stwierdzono, że wśród błędów i nieprawidłowości w ich wypełnieniu wskazywano m.in. na brak:

1. wypełnienia rubryki „rok sprawozdawczy”,
2. wpisu pełnej nazwy posiadacza odpadów,
3. wypełnienia rubryki „NIP”, „REGON”,
4. wypełnienia rubryki „Decyzja w zakresie gospodarki odpadami – wytwarzanie odpadów” (znak decyzji, data wydania, termin ważności, organ wydający),
6. wypełnienia rubryki dotyczącej miejsca prowadzenia działalności,

7. sporządzenia formularza osobno dla każdego miejsca prowadzenia działalności,
8. wpisanej dokładnej daty rozpoczęcia prowadzenia działalności (dzień, miesiąc, rok),
9. danych osoby sporządzającej zbiorcze zestawienie danych (imię i nazwisko, telefon, data sporządzenia zestawienia, podpis);
10. podpisu i pieczętki posiadacza odpadów,
11. brak wypełnienia rubryki dotyczącej rodzaju prowadzonej działalności według klasyfikacji PKD.

[Dowód - akta kontroli 35-37]

1.4. Decyzje zobowiązujące wytwórców osadów do korekty zbiorczych zestawień danych.

Urząd w badanym okresie nie wydawał decyzji, (o których mowa w art. 37 ust. 3a-3c ustawy o odpadach z 2001r.), zobowiązujących posiadaczy odpadów (wytwórców komunalnych osadów ściekowych) do korekty sporządzonego zestawienia danych, określających termin przekazania tej korekty. Stan ten uniemożliwiał naliczenie kary w przypadku gdyby posiadacz odpadów nie wykonał obowiązku przekazania skorygowanego zbiorczego zestawienia danych (art. 37 ust. 3c).

W ww. zakresie występowano do podmiotów z prośbą o dokonanie stosownych korekt i tak:

- ♦ W 2011 roku wysłano 59 pism z prośbą o korektę sprawozdania za 2010 rok, w tym w związku z brakiem danych dotyczących posiadanych przez podmiot decyzji.
- ♦ W 2012 roku wysłano 190 pism,
- ♦ w 2013 roku – 396 pism z prośbą o korektę sprawozdania za 2011 rok w związku z niewłaściwym drukiem sprawozdawczym.

Pisma te zostały wysłane do podmiotów wytwarzających i gospodarujących różnymi rodzajami odpadów, w tym także do posiadaczy (wytwórców) osadów ściekowych.

Korespondencję powyższą prowadzono w okresie:

- za 2010r. – pierwsze pismo o korektę zestawień wysłano 13.01.2011r. a ostatnie 15.11.2011r.;
- za 2011r. – pierwsze pismo o korektę zestawień wysłano 4.10.2012r. a ostatnie – w czasie trwania niniejszej kontroli - 8.04.2013r.

[Dowód - akta kontroli 96-128]

1.5. Ilość osadów ściekowych wytwarzanych rocznie na terenie województwa.

Na podstawie raportów WSO stwierdzono, że:

- w 2010r. na terenie województwa kujawsko-pomorskiego wytworzono 150.252,5 Mg (masa rzeczywista), ustabilizowanych komunalnych osadów ściekowych (kod 190805), z czego odzyskano 112.131,3 Mg (74,6 %), a 8.288,5 Mg (5,5 %) unieszkodliwiono;
- w 2011r. wytworzono 166.392,8 Mg osadów ściekowych, z czego odzyskano 116.111,0 Mg (69,8 %), a 26.956,8 Mg (16,2 %) unieszkodliwiono.

Wśród metod unieszkodliwiania w badanym okresie komunalnych osadów ściekowych największe ilości występowały w przypadku:

- termicznego przekształcania odpadów (D10) – 20.412,7 Mg,
- składowania na składowiskach (D5) – 4.459,5 Mg.

Wśród metod odzysku w badanym okresie komunalnych osadów ściekowych największe ilości występowały w przypadku:

- rozprowadzania na powierzchni ziemi w celu nawożenia lub ulepszenia gleby (R10) – 178.816,5 Mg,
- recyklingu lub regeneracji substancji organicznych (R3) – 23.206,3 Mg.

[Dowód – raporty - akta kontroli 84-89]

Urząd nie posiadał analiz obrazujących całkowity bilans odpadów wytworzonych z poddanymi odzyskowi i unieszkodliwieniu oraz powodów, z jakich nie zostały one poddane odzyskowi.

Z wyjaśnienia złożonego w powyższej sprawie przez kierownika BGO, wynika min., że obowiązujące metody gromadzenia danych o odpadach oraz system WSO nie dają takich możliwości, a mianowicie:

- ♦ W związku z tym, iż każdy z ww. posiadaczy odpadów jest zobowiązany do wykazania w sprawozdawczości ilości i rodzajów odpadów, które wytworzył lub którymi gospodarował podczas swojej działalności, to nie widnieją w zbiorczym zestawieniu danych o odpadach dane dotyczące podmiotów, którym odpady zostały przekazane, a także nie wykazuje się dalszego postępowania z tymi odpadami.
- ♦ Podmiot, który unieszkodliwia osady poprzez np. ich składowanie lub poddaje odzyskowi, wykazuje w sprawozdaniu ilości tych osadów oraz zastosowaną metodę, ale nie wykazuje się skąd pochodzą przedmiotowe osady.
- ♦ Poza tym wytworzone komunalne osady ściekowe mogą być magazynowane i poddane odzyskowi lub unieszkodliwieniu dopiero w roku następnym po tym, w którym powstały, a co za tym idzie wytworzenie ich będzie wykazane w sprawozdaniu z roku wytworzenia, a wykorzystanie dopiero w roku następnym.
- ♦ Wobec powyższego stanu marszałek województwa weryfikując wszystkie wpływające sprawozdania w ramach WSO, nie ma możliwości zbilansowania odpadów wytworzonych z poddanymi odzyskowi i unieszkodliwieniu i nie jest w stanie wywnioskować, komu te osady zostały przekazane i skąd pochodzą osady np. zdeponowane na składowisku.

[Dowód - akta kontroli 72-83]

1.6. Wymierzanie w drodze decyzji kar pieniężnych za nieprzekazanie zbiorczego zestawienia danych.

Na podstawie wydanych w powyższych sprawach decyzji stwierdzono, że w badanym okresie:

- ♦ Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego wydał 3 decyzje o wymierzeniu kary pieniężnej w wysokości 500 zł, o której mowa w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001r., posiadaczom odpadów, za nieprzekazanie zbiorczego zestawienia danych za 2010r.

- ♦ Decyzje te nie dotyczyły komunalnych oczyszczalni odpadów – wydano ja dla 3 podmiotów gospodarczych (w tym 1 piekarni).
- ♦ W decyzjach Marszałek Województwa określił termin 14 dni (od uprawomocnienia się decyzji) na przekazanie zbiorczego zestawienia danych, – co było zgodne z art. 79d ust. 3a ustawy.
- ♦ Wszystkie 3 decyzje wydano 14.08.2012r., tj. po upływie prawie 17 m-cy od wymaganego terminu złożenia zestawień (15.03.2011r.).
- ♦ W 2 przypadkach podmioty zapłaciły karę, a w 1 przypadku właściciel odwołał się od decyzji do SKO w Toruniu, które uchyliło decyzję w całości i umorzyło postępowanie I instancji.

SKO w uzasadnieniu podało m.in., że:

- strona złożyła zestawienie 24.05.2012r, ale pomyłkowo do Starosty Radziejowskiego,
- wszczęcie postępowania przez Urząd nastąpiło 12.06.2012r., tj. po złożeniu przez podmiot ww. zestawienia (24.05.2012r.), - wobec czego postępowanie stało się bezprzedmiotowe i powinno być umorzone.

[Dowód - akta kontroli 96-128]

W wyjaśnieniu złożonym na okoliczność braku wydawania decyzji w ww. sprawach, wobec braku wpływu zestawień z wymienionych w pkt 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, komunalnych oczyszczalni ścieków, kierownik BGO, podał min., że stan ten był spowodowany brakami kadrowymi, wobec czego pracownicy BGO skupili się głównie na weryfikacji sprawozdawczości i wprowadzeniu danych z niej wynikających do WSO, a wydawanie ww. decyzji „zostało chwilowo odsunięte w czasie”.

[Dowód - wyjaśnienie - akta kontroli 72-83]

1.7. Kwoty i terminy zapłaconych kar pieniężnych w poszczególnych latach.

Analiza terminów płatności kar wymienionych w pkt 1.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, wykazała że obydwie kary zapłacono w żądanym terminie 14 dni i nie zachodziła potrzeba podejmowania działań w zakresie ich windykacji.

[Dowód - zestawienie - akta kontroli 34]

Ustalone
nieprawidłowości

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

- ♦ Nie w pełni skutecznej i z opóźnieniem prowadzonej weryfikacji rocznych zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych przedkładanych przez posiadaczy odpadów Marszałkowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego.
- ♦ Braku pełnego rozeznania Urzędu, co do ilości posiadaczy komunalnych osadów ściekowych i sposobu zagospodarowania tych osadów.
- ♦ Niewykorzystania przez służby Departamentu Środowiska Urzędu uprawnień, o których mowa w art. 79c ust. 3 i 4 ustawy o odpadach z 2001r. i nie naliczania kar za nieterminowe lub brak złożenia zestawień, o których mowa w art. 37 ust. 3a-3c ustawy.

- ◆ Braku wydawania decyzji, o których mowa w art. 37 ust. 3b-3c ustawy o odpadach z 2001r., zobowiązujących posiadaczy odpadów (wytwórców komunalnych osadów ściekowych) do korekty sporządzonego zestawienia danych, określających termin przekazania tej korekty. Stan ten uniemożliwiał naliczenie kary w przypadku gdyby posiadacz odpadów nie wykonał obowiązku przekazania skorygowanego zbiorczego zestawienia danych w wyznaczonym terminie.

Z wyjaśnień w sprawie przyczyn powstania powyższych nieprawidłowości złożonych przez kierownika BGO i Dyrektora Departamentu Środowiska Urzędu, wynika min., że główną przyczyną ich powstania była niewłaściwa organizacja pracy w Departamencie, a w szczególności braki kadrowe i tak:

- ◆ Weryfikacją sprawozdawczości odpadowej oraz wprowadzaniem jej do Wojewódzkiego Systemu Odpadowego zajmowały się 4 osoby, z czego 2 przebywały na długotrwałych zwolnieniach lekarskich, a 1 od stycznia przebywała na urlopie, po czym w marcu 2013r. przeszła na emeryturę.
- ◆ Wymienieni podkreślali, że w wielu przypadkach, tj. w około 70% złożonych sprawozdań występują błędy lub pomyłki, które wymagają czasochłonnych korekt.
- ◆ Jako istotny fakt, podano iż Biuro Gospodarki Odpadami ma bardzo szeroki zakres obowiązków i niestety nie dysponuje odpowiednią ilością pracowników mogących rzetelnie i z pełną starannością im sprostać. Załoga BGO ma w swoim zakresie obowiązków, poza weryfikacją i wprowadzaniem sprawozdawczości do bazy WSO (około 5,5 tys. sprawozdań rocznie), weryfikację sprawozdawczości o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest (około 800 sprawozdań), o bateriach i akumulatorach (265 sprawozdań), o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (379 sprawozdań), a także udzielanie odpowiedzi na wnioski o udostępnianie informacji z zakresu gospodarki odpadami.
- ◆ Ponadto Biuro w 2012r. brało udział: w przygotowywaniu zestawień związanych z gospodarką odpadami na potrzeby dokumentów przedkładanych przez Ministerstwo Środowiska do komisji europejskich; udział w tworzeniu wszelkich dokumentów wojewódzkich związanych z odpadami, w tym Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami.
- ◆ W celu poprawy organizacji pracy zostały kilkakrotnie wystosowane pisma (pierwsze z 2.08.2012r.), kierowane do Sekretarza Województwa Kujawsko-Pomorskiego z prośbą o zatrudnienie dodatkowych osób, a pismem z 11.03.2013r. Dyrektor Departamentu Środowiska Urzędu wystąpił do Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z wnioskiem o ogłoszenie naboru.

[Dowód - akta kontroli 96-128]

Dariusz Kurzawa – Wicemarszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego zajmujący to stanowisko od 29.11.2010r. (nadzorujący bezpośrednio pracę Departamentu Środowiska) w wyjaśnieniu złożonym na okoliczność przyczyn powstania opisanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym uchybień i nieprawidłowości (w aspekcie nie w pełni skutecznego nadzoru funkcjonalnego sprawowanego nad ww. Departamentem) wskazał m.in., na:

- ◆ Ciągłe zwiększanie kompetencji marszałka w zakresie ochrony środowiska i wynikające z tego duże obciążenie dla Biura Gospodarki Odpadami.

♦ Na skutek powyższego podjęte zostaną kolejne działania reorganizacyjne (wymagające zmiany regulaminu organizacyjnego) oraz czynione są starania w celu zwiększenia zatrudnienia w Departamencie Środowiska. Efektem tych czynności jest dodatkowe zatrudnienie w BGO 2 osób w 2013 r.

♦ Wyjaśniający wskazał ponadto na krótki czas na dokonanie pełnej weryfikacji, wprowadzenie tych danych do WSO i sporządzenie Raportu Wojewódzkiego (zaledwie 3 miesiące).

Wymieniony zapewnił także, iż „zdając sobie sprawę z niedociągnięć dołoży wszelkich starań w celu poprawy organizacji pracy i rzetelnego wywiązywania się Urzędu z ustawowych obowiązków”.

[Dowód - wyjaśnienie - akta kontroli 129]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie ustanowienia obowiązków i odpowiedzialności komórek organizacyjnych Urzędu i ich pracowników za prowadzenie spraw związanych z gospodarowaniem odpadami na terenie województwa kujawsko-pomorskiego.

Negatywnie ocenia natomiast organizację systemu weryfikacji zbiorczych zestawień przedkładanych przez posiadaczy odpadów Marszałkowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz działania podejmowane w celu zapewnienia rozeznania Urzędu, co do ilości oczyszczalni, (posiadaczy) komunalnych osadach ściekowych i sposobu ich zagospodarowania.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli, jako przykłady dobrej praktyki oraz wzorców godnych naśladowania wskazuje działania podejmowane przez pracowników Urzędu w zakresie propagowania wiedzy w zakresie gospodarowania odpadami w tym osadami ściekowymi, takie m.in., jak:

- ♦ Przeprowadzenie przez pracowników Departamentu Środowiska warsztatów szkoleniowych dla przedsiębiorców - dotyczących obowiązków sprawozdawczych w zakresie gospodarowania odpadami w tym osadami ściekowymi. W siedmiu turnusach przeszkolono łącznie około 900 osób.
- ♦ Propagowanie wiedzy w zakresie gospodarowania odpadami, w tym obowiązujących aktów prawnych; wzorów sprawozdań; terminów ich składania, itp. m.in., na stronie internetowej Urzędu oraz w lokalnej prasie, programach radiowych oraz telewizyjnych.
- ♦ Informacje o zmianach aktów prawnych oraz wynikających z nich obowiązków dotyczących gospodarki odpadami wysłano także do podmiotów drogą elektroniczną (np. w 2012r. do ponad 100 podmiotów).

Działania powyższe przyczyniły się skutecznie do wzrostu ilości wpływających do Marszałka Województwa sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami za lata 2010 -2012 w stosunku do lat wcześniejszych. Podmioty do tego zobowiązane składały zbiorcze zestawienia o odpadach za lata bieżące, uzupełniając niejednokrotnie braki za lata wcześniejsze.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

2. Wojewódzka baza danych wytwarzania i gospodarowania odpadami wraz z rejestrem udzielanych zezwoleń.

2.1. Wojewódzka baza danych i zawarte w niej informacje dotyczące osadów ściekowych i gospodarowania nimi dla oczyszczalni ścieków z terenu województwa.

Kontrola wykazała, że Urząd w WSO posiadał dane w zakresie, którzy posiadacze (wytwórcy) komunalnych osadów ściekowych posiadali uregulowany sposób postępowania z odpadami - komunalne osady ściekowe (kod 190805).

System umożliwiał raportowanie ww. podmiotów w zakresie wytwarzania, zbierania, odbierania, odzysku i unieszkodliwiania tych osadów.

- ♦ Na podstawie raportu stwierdzono, że ilość decyzji - pozwoleń oraz podmiotów zarejestrowanych dla ww. osadów przedstawiała się następująco:
 - wytwarzanie odpadu o kodzie 190805 – 125 decyzji dla 112 podmiotów;
 - odzysku ww. odpadu – 67 decyzji dla 36 podmiotów;
 - unieszkodliwiania tego odpadu – 61 decyzji dla 38 podmiotów.
- ♦ Z rozliczenia 104 zestawień zbiorczych za 2011r. (patrz pkt 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), wynikało, że w przypadku 23 z nich (22,1 %) w tabeli B działu 1 zbiorczego zestawienia danych nie wypełniono rubryk o posiadanych decyzjach – pozwoleniach na wytwarzanie osadów.

[Dowód - zestawienie - akta kontroli 71]

Danych tych w ww. przypadkach nie wyegzekwowano do czasu zakończenia kontroli tego zagadnienia (6.05.2013r.). Z korespondencji przedstawionej kontrolerowi NIK na okoliczność działań, jakie podejmowano w przypadku braków lub korekty danych w ww. zestawieniach wynikało min., że żądano uzupełnienia wpisu o posiadanych pozwoleniach – decyzjach.

[Dowód – przykładowe pisma - akta kontroli 35-37]

W wyjaśnieniu przyczyn i okoliczności braku pełnego rozeznania, przez Urząd, którzy posiadacze (wytwórcy - oczyszczalnie) komunalnych osadów ściekowych nie posiadali uregulowanego sposobu postępowania z odpadami, kierownik BGO Departamentu Środowiska Urzędu, podał m.in., że:

- ♦ Znaczna część oczyszczalni, z uwagi na niewielkie ilości wytwarzanych odpadów, nie musi posiadać pozwolenia na wytwarzanie odpadów. Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2001 r. o odpadach zarządzający tymi oczyszczalniami zobowiązani byli do przedłożenia informacji (regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska; marszałkowi województwa; staroście) o wytwarzanych odpadach oraz o sposobach gospodarowania tymi odpadami.
- ♦ Jeden egzemplarz takiej informacji regionalny dyrektor ochrony środowiska lub starosta przekazywał właściwemu marszałkowi województwa.
- ♦ Wyjaśniający zaznaczył, że WSO nie był dostosowany do wprowadzenia żadnych danych z takiej informacji. Nie było również możliwe zaznaczenie w systemie, że zarządzający przedłożył (lub nie) właściwemu organowi przedmiotową informację. Stan ten znacznie utrudniał weryfikację powyższego zakresu.

- ♦ W trakcie weryfikacji danych zawartych w zestawieniach zbiorczych sprawdzano czy funkcjonujące na terenie województwa oczyszczalnie ścieków nie przekroczyły ilości wytwarzanych odpadów przewidzianych do konieczności uzyskania pozwolenia na wytwarzanie odpadów, o którym mowa w art. 17 ust. 2 i taki przypadek (poza omówionymi w pkt 2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) nie miał miejsca.

[Dowód - akta kontroli 72-83]

2.2. Wojewódzka baza danych dotycząca wytwarzania i gospodarowania odpadami.

Ustalono, że:

- ♦ Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego posiadał bazę danych - WSO dotyczącą wytwarzania i gospodarowania odpadami oraz gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, czym spełniono wymogi art. 37 ust. 6 ustawy o odpadach z 2001r.
- ♦ Baza powstała na mocy trójstronnej umowy zawartej pomiędzy Ministrem Środowiska (zamawiający), Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (finansującym) oraz wykonawcą, którym była Spółka Akcyjna ATMOTERM z Warszawy. Umowa została podpisana w Warszawie, w dniu 5 sierpnia 2003r.
- ♦ Stwierdzono, że Baza danych była aktualizowana na bieżąco poprzez ciągłe zbieranie danych oraz wprowadzanie ich do systemu, a Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego przekazywał Ministrowi Środowiska w formie dokumentu elektronicznego raporty wojewódzkie w terminach zgodnych z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 26 września 2011r. w sprawie sporządzania raportu wojewódzkiego⁴.
- ♦ Kontrola wykazała, że Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego zapewnił dostęp do wojewódzkiej bazy danych podmiotom i instytucjom, o których mowa w art. 37 ust. 7 ustawy o odpadach z 2001r. Dostęp ten według stanu na 28.03.2013r. posiadało 75 uprawnionych osób z 52 podmiotów, które wyraziły pisemną chęć lub potrzebę posiadania dostępu i tak wśród uprawnionych było:
 - 13 pracowników Urzędu,
 - 2 pracowników MŚ,
 - 11 pracowników Starostw Powiatowych,
 - 6 pracowników WIOŚ,
 - 1 pracownik WFOŚiGW,
 - 1 pracownik Urzędu Statystycznego,
 - 41 pracowników z 36 Urzędów Miast i Gmin z terenu województwa kujawsko-pomorskiego.
- ♦ Ogółem z funkcjonujących na terenie województwa kujawsko-pomorskiego 23 powiatów i 144 gmin z wnioskiem o dostęp do Bazy nie wystąpiło i dostępu tego nie uzyskało (pomimo podejmowanych przez Urząd działań informacyjnych) 9 Starostw Powiatowych (ziemskich) oraz 111 Urzędów Miast i Gmin. Z instytucji, o których mowa w art. 37 ust. 7 ustawy dostępu nie posiadali: minister właściwy do spraw gospodarki, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Zarząd Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Generalny i Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska..
- ♦ Analiza kontrolna WSO wykazała min., że do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie został on zaktualizowany i nie było możliwości wprowadzenia do niego

⁴ Dz. U. Nr 220, poz. 1308;

niektórych danych z obowiązującego formularza sprawozdania za 2011 i 2012r. ustanowionych rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2010r. w sprawie zakresu informacji oraz wzorów formularzy służących do sporządzania i przekazywania zbiorczych zestawień danych⁵.

WSO funkcjonował na bazie wzorów formularzy służących do sporządzania i przekazywania zbiorczych zestawień danych według byłego rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2007r. w tej sprawie⁶.

Podstawowe różnice polegały na braku możliwości wprowadzenia szeregu danych ze zbiorczego zestawienia podawanych przez podmioty, takich m.in., jak: podziału na gminy, masy odpadów wydobytych ze składowiska, brak możliwości podania nazwy oczyszczalni, adresu posiadacza odpadów, podziału na suchą i uwodnioną masę osadów.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag w ww. zakresie, gdyż właścicielem aplikacji było Ministerstwo Środowiska, a Urząd informował je o potrzebie aktualizacji systemu.

Z pisma MŚ z 18.07.2012r. wynikało, że zagadnienie było w trakcie załatwiania i sytuacja nie ulegnie zmianie „...w najbliższych miesiącach...”.

[Dowód - akta kontroli 96-128]

2.3. Pozwolenia na postępowanie z osadami.

Kontrola wykazała, że w badanym okresie:

- ♦ Na terenie województwa kujawsko-pomorskiego 6 oczyszczalni ścieków wytworzyło rocznie powyżej 5 tysięcy Mg odpadu o kodzie 19 08 05 (ustabilizowane komunalne osady ściekowe).
- ♦ Stwierdzono, że Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego, jako organ właściwy do wydania decyzji dla wszystkich wyżej wymienionych oczyszczalni, wydał pozwolenia na wytwarzanie odpadów, w tym ustabilizowanych komunalnych osadów ściekowych, czym spełniono wymogi art. 17 ust. 2 i 3 ustawy o odpadach z 2001r.
- ♦ Według danych zawartych w WSO za 2012r. żadna z następnych funkcjonujących na terenie województwa oczyszczalni ścieków (poza wyżej wymienionymi), nie przekroczyła ilości wytwarzanych odpadów przewidzianych do konieczności uzyskania pozwolenia na wytwarzanie odpadów, a co za tym idzie, nie zaistniała konieczność podejmowania przez Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego stosownych działań w tym zakresie.

[Dowód - akta kontroli 96-128]

2.4. Stosowanie osadów na tych samych gruntach przez okres ostatnich 2 - 3 lat.

W § 3 ust. 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 lipca 2010r. w sprawie komunalnych osadów ściekowych⁷ wydanego na podstawie art. 43 ust. 7 ustawy o odpadach z 2001r. określono dopuszczalne dawki komunalnych osadów ściekowych, które mogą być stosowane w ciągu roku na jednostkę powierzchni gruntu. Dawki te nie mogą przekraczać: np. w rolnictwie oraz do rekultywacji gruntów na cele rolne - 3 Mg suchej masy (s.m.)/ha/rok, a do rekultywacji terenów

⁵ Dz. U. Nr 249, poz. 1674;

⁶ Dz. U. Nr 101, poz. 686;

⁷ Dz. U. Nr 137, poz. 924;

na cele nierolne, do uprawy roślin przeznaczonych do produkcji kompostu i roślin nieprzeznaczonych do spożycia - 15 Mg s.m./ha/rok.

Kontrola wykazała, że:

- ♦ Prowadzony w Urzędzie system (WSO) umożliwiał wydruk posiadaczy stosujących komunalne osady ściekowe z uwzględnieniem podziału administracyjnego województwa kujawsko-pomorskiego oraz: numeru działki, obrębu, celu zastosowania, typu gleby, powierzchni, zastosowanej masy komunalnych osadów ściekowych.
- ♦ System nie posiadał funkcji raportowania ilości suchej masy zastosowanej na poszczególnych działkach – nie było możliwości wprowadzenia tych danych z otrzymanych zestawień masy zastosowanych osadów ściekowych w podziale na masę uwodnioną i suchą masę osadu – patrz również uwagi do WSO zawarte w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.
- ♦ Analiza kontrolna 104 zestawień za 2011r. wykazała min., że w 49 przypadkach (47,1%) posiadacze zastosowali komunalne osady ściekowe w rolnictwie oraz do rekultywacji gruntów. W 13 przypadkach (26,5 % ogółu) w zał. nr 2 podano zastosowaną masę komunalnych osadów ściekowych w rolnictwie oraz do rekultywacji gruntów w jednej liczbie dla kilku działek (nawet do 15 działek). Stan ten uniemożliwiał przeprowadzanie analiz w zakresie stosowania osadów na tych samych gruntach przez okres ostatnich 2 - 3 lat w aspekcie przestrzegania dopuszczalnych dawek komunalnych osadów ściekowych. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie żądano korekty tych danych.
- ♦ Analiza kontrolna wykazała, że w badanym okresie komunalne osady ściekowe stosowano w rolnictwie oraz do rekultywacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego i tak:
 - w 2010r. - na terenie 55 gmin, na powierzchni 2.219 ha - zastosowano masę uwodnioną 86.161 Mg osadów. Zastosowano je na 346 działkach, których właścicielami było 120 osób fizycznych i 22 inne podmioty.
 - w 2011r. - na terenie 47 gmin, na powierzchni 2.200 ha - zastosowano masę uwodnioną 94.133 Mg osadów. Zastosowano na 385 działkach, których właścicielami było 121 osób fizycznych i 15 innych podmiotów.

[Dowód - zestawienia - akta kontroli 90-92]

Stwierdzono, że Urząd nie weryfikował i nie prowadził analiz w zakresie stosowania osadów na tych samych gruntach przez okres ostatnich 2 - 3 lat w aspekcie przestrzegania dopuszczalnych dawek komunalnych osadów ściekowych, które mogą być stosowane w ciągu roku na jednostkę powierzchni gruntu. Obowiązujące przepisy nie nakładały na Urząd takiego obowiązku.

Z wyjaśnień złożonych w powyższej sprawie przez kierownika BGO i Dyrektora Departamentu Środowiska Urzędu, wynika min., że:

- ♦ W obecnej wersji WSO (niedostosowanej do wymogów prawa) nie ma możliwości wprowadzenia suchej masy zastosowanych osadów, w związku z powyższym analizy w zakresie stosowania osadów na tych samych gruntach przez okres ostatnich 2 - 3 lat mogłyby być prowadzone tylko „ręcznie” na bazie danych z zestawień zbiorczych.
- ♦ Wymienieni podkreślili, że system WSO nie daje także możliwości wygenerowania raportu dotyczącego stosowania osadów na tych samych gruntach przez okres ostatnich 2 – 3 lat. Ministerstwo Środowiska także nie wydawało odrębnych

wytocznych dotyczących weryfikacji zbiorczych zestawień danych w ww. zakresie. Zdaniem Ministerstwa weryfikacja ta powinna mieć charakter przeglądowy i przesiewowy, a dane będące w posiadaniu urzędów marszałkowskich, należy przeanalizować przy wykorzystaniu istniejących narzędzi, w tym WSO.

[Dowód - akta kontroli 44-45 i 72-83]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli uznaje za zasadne kontynuowanie działań w zakresie aktualizacji systemu WSO i dostosowania go przez właściciela aplikacji - Ministerstwo Środowiska, do obowiązującego stanu prawnego.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że nieprawidłowości opisane w punkcie 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, takie jak opóźnienie lub brak podjęcia działań wobec wytwórców, którzy nadesłali niekompletne zbiorcze zestawienia bądź ich nie przysłali w ogóle, wpłynęły na rzetelność danych zawartych w wojewódzkiej bazie danych za lata 2010-2011 w zakresie wytwarzania i gospodarki komunalnymi osadami ściekowymi.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁸ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie prowadzenia wojewódzkiej bazy danych, mimo występowania (niezależnych od Urzędu), nieprawidłowości wynikających z braku aktualizacji WSO przez Ministerstwo Środowiska.

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 o NIK⁹, wnosi o:

1. Zapewnienie prawidłowej realizacji zadań ustawowych nałożonych na Urząd w zakresie gospodarki komunalnymi osadami ściekowymi, a w szczególności:
 - rzetelnej i terminowej weryfikacji rocznych zestawień zbiorczych,
 - doprowadzenia do pełnego rozeznania Urzędu, co do ilości i zakresu gospodarowania komunalnymi osadami ściekowymi przez wszystkie oczyszczalnie z terenu województwa kujawsko-pomorskiego.
2. Kontynuowanie działań informujących o możliwości dostępu do wojewódzkiej bazy danych w celu zwiększenia liczby uprawnionych podmiotów mających dostęp do tej bazy.

⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

⁹ ustawa z dnia 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli – Dz. U. z 2012r., poz. 82 ze zm.;

3. Podjęcie działań wobec wytwórców osadów niewywiązujących się z ustawowego terminu składania zbiorczych zestawień oraz nieskładających takich zestawień, m.in. poprzez ustalenie zasad współpracy z Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska w zakresie stosowania postanowień ustawy o odpadach z 2012r. dotyczących naliczania kar za brak, lub opóźnienie w złożeniu przez posiadaczy odpadów rocznych zestawień zbiorczych.
4. Kontynuowanie działań w zakresie aktualizacji systemu WSO i dostosowania go przez właściciela aplikacji - Ministerstwo Środowiska, do obowiązującego stanu prawnego.

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 Bydgoszczy.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Bydgoszcz, dnia05.2013r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler
Ryszard Lutyński
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
podpis

.....
podpis

