



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-04-01/2013

P/13/168

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/168 – Zagospodarowanie osadów powstających w oczyszczalniach ścieków, w okresie 2011-2012.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Katarzyna Kaczowska, st. inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85951 z dnia 7 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o., ul. 1-go Maja 28/30 Aleksandrów Łódzki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Andrzejczak, Prezes Zarządu Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o., powołany Uchwałą Nr 2 Rady Nadzorczej PGKiM Sp. z o.o. w Aleksandrowie Łódzkim z dnia 14 czerwca 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości uzasadniają zastosowanie oceny negatywnej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- prowadzenia w sposób niekompletny i nierzetelny, ewidencji wytworzonych komunalnych osadów ściekowych, ewidencji przekazania odpadów oraz ewidencji odpadu (piasku),
- rozbieżności pomiędzy kartami ewidencji komunalnych osadów ściekowych, a zbiorczymi zestawieniami danych o wytworzonych komunalnych osadach ściekowych,
- przekazywania Marszałkowi Województwa Łódzkiego danych w zbiorczych zestawieniach danych o wytworzonych komunalnych osadach ściekowych niewynikających z ewidencji osadów,
- braku ewidencji osadów umożliwiającej ustalenie masy osadów wytworzonych i przekazywanych do stosowania, a także powierzchni gruntów, na których te osady były stosowane,
- niezgodnego z przepisami prawa pobierania próbek osadu do badań laboratoryjnych przez pracownika laboratorium Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o.,
- stosowania osadów na gruntach przed otrzymaniem wyników badań tych osadów,
- nieprzekazywania – przed nawiezieniem – dysponentowi nawożonych gruntów rzetelnych wyników badań osadu oraz informacji o dawkach osadu, które można na tych gruntach stosować,

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

- nieprzeprowadzania badań laboratoryjnych gruntów bądź wykonywania ich 3 miesiące po nawiezieniu osadu na te grunty,
- przekroczenia dopuszczalnych dawek stosowania osadów na gruntach.

Prawidłowo realizowano m.in. następujące zadania:

- stabilizowano i higienizowano wytworzone osady, zgodnie z zasadami określonymi w instrukcji obsługi oczyszczalni ścieków,
- terminowo składano zbiorcze zestawienia Marszałkowi Województwa Łódzkiego,
- wykonywano badania laboratoryjne osadów z częstotliwością wymaganą przepisami prawa,
- przekazywano wszystkie wytworzone osady (zmieszane z piaskiem) do rolniczego wykorzystania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ewidencjonowanie osadów ściekowych, realizacja obowiązków sprawozdawczych

Opis stanu
faktycznego

W Przedsiębiorstwie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. (PGKiM), zadania w zakresie wytwarzania i zagospodarowania komunalnych osadów ściekowych realizowane były przez Wydział Oczyszczalni Ścieków w m. Ruda Bugaj (zwany dalej Wydziałem). Kierownikiem Wydziału jest od 1 września 2009 r. Pan Zbigniew Maśliński.

Zarząd PGKiM jest jednoosobowy. Prezes Zarządu jednoosobowo reprezentuje Spółkę i prowadzi sprawy Spółki. Wszystkie udziały objęła Gmina Aleksandrów Łódzki.

W okresie objętym kontrolą PGKiM posiadało Certyfikat Systemu Zarządzania Jakością, wydany przez Zetom-Cert Sp. z o.o. i ważny do 10 stycznia 2015 r. w zakresie świadczenia usług m.in. odprowadzania i oczyszczania ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 5-9, 82-90, 557-558)

Decyzjami Starosty Zgierskiego:

- z 22 lipca 2004 r. zatwierdzony został „Program gospodarki odpadami niebezpiecznymi. Informacja o wytwarzanych odpadach innych niż niebezpieczne.” (zwany dalej Programem) dla odpadów wytwarzanych przez PGKiM, w administrowanych lub własnych obiektach, w tym w oczyszczalni ścieków w m. Ruda Bugaj. Uzyskała ona pozwolenie na wytwarzanie odpadów niebezpiecznych w ciągu roku w ilości o łącznej masie 0,82 Mg/rok. W tej decyzji, ważnej do dnia 31 lipca 2014 r., określono m.in. miejsce i sposób magazynowania odpadów oraz zobowiązano do prowadzenia ewidencji ilościowej i jakościowej odpadów wytwarzanych w poszczególnych obiektach.
- z 18 lipca 2003 r., PGKiM uzyskało zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów innych niż niebezpieczne w postaci osadów z zakładowych oczyszczalni ścieków – z przemysłu mleczarskiego oraz osadów nadmiernych z komunalnych oczyszczalni w łącznej ilości do 1200 m³.

(dowód: akta kontroli str. 10-31)

Zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 27 kwietnia 2011 r. o odpadach², zwanej dalej ustawą o odpadach, PGKiM prowadziło ilościową i jakościową ewidencję odpadów.

² Dz. U. z 2010 r., Nr 185, poz. 1243 ze zm., obowiązująca do dnia 23 stycznia 2013 r.

Prowadzone w Wydziale karty ewidencji komunalnych osadów ściekowych były zgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów³, zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie wzoru dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 32-55, 91-243)

Zbiorcze zestawienie danych o rodzaju i ilości odpadów, sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku, a także zbiorcze zestawienie danych o wytworzonych komunalnych osadach ściekowych za 2010 r., 2011 r. i 2012 r. zostały przekazane do Marszałka Województwa Łódzkiego w terminie określonym w art. 37 ust. 3 ustawy o odpadach. Zbiorcze zestawienia danych o komunalnych osadach ściekowych zawierały informacje, o których mowa w § 2 i załączniku nr 2 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 o odpadach⁴.

(dowód: akta kontroli str. 56-77, 408-420)

Ilość zaewidencjonowanej masy ustabilizowanych komunalnych osadów ściekowych wykazanej w zbiorczym zestawieniu danych o rodzaju i ilości odpadów ... za 2011 r. była zgodna z danymi wykazanymi w zbiorczym zestawieniu danych o komunalnych osadach ściekowych za 2011 r. i wyniosła 2.221,5 Mg (512,6 Mg suchej masy).

(dowód: akta kontroli str. 57-77, 408-413)

Z rolnikami, którym przekazano osad, PGKiM nie zawierało pisemnych umów na rolnicze wykorzystanie tych osadów. Podstawą przekazania osadu było potwierdzenie przyjęcia odpadu na karcie przekazania odpadu. Ponadto, dla każdego odbiorcy założona była karta ewidencji gospodarstwa współpracującego z oczyszczalnią ścieków w Rudzie Bugaj, na której złożony był podpis odbiorcy osadów.

Prezes Zarządu wyjaśnił, iż „(...) Nasze starania, jeśli chodzi o współpracę z rolnikami, opierają się na wieloletnim doświadczeniu i realnych możliwościach istniejących w terenie.”

(dowód: akta kontroli str. 32-77, 79-81, 91-243, 656-684)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Funkcjonująca w PGKiM ewidencja osadów była niekompletna (załącznik 1, 2 i 5 do rozporządzenia w sprawie wzorów dokumentów), a ponadto karty ewidencji odpadu (piasku) oraz karty przekazania odpadu wypełniane były według wzoru odbiegającego od ww. rozporządzenia (załącznik 1 i 5).

W kartach ewidencji z 2011 r.:

- w rubryce *miejsce zastosowania osadów* nie podano nazwy województwa, powiatu, gminy (pole nr 14) oraz w jednym przypadku – numeru działki,
- masę wytworzonych osadów (Mg, Mg s.m.) w kartach nr 2, 5, 7, 9, 10, 11 i 12 oraz masę zastosowanych osadów (Mg, Mg s.m.) w kartach nr 4-12 podano bez miejsc po przecinku (pole nr 8 i 9),
- w karcie nr 9 nie podano powierzchni (ha), a w karcie nr 5 – celu stosowania osadów (art. 43 ust. 1 ustawy o odpadach).

W kartach ewidencji z 2012 r.:

- masę wytworzonych osadów (Mg, Mg s.m.) w kartach nr 1, 2, 5-11 oraz masę zastosowanych osadów (Mg, Mg s.m.) w kartach nr 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10 podano bez miejsc po przecinku.

³ Dz. U. z 2010 r., Nr 249, poz. 1673

⁴ Dz. U. z 2010 r., Nr 249, poz. 1674

- w polu *miejsce zastosowania osadów* nie podano nazwy województwa, powiatu i gminy.

Prezes Zarządu wyjaśnił, iż „*Masy wytworzonych osadów zostały zaokrąglone do pełnych jednostek, zgodnie z zasadami zaokrąglania. (...) Uwagi dotyczące braku nazw województwa, powiatu (...) wynikały z błędów prowadzącego karty.*”

(dowód: akta kontroli str. 32-55, 91-243, 408-413)

2. We wszystkich analizowanych kartach przekazania odpadów (do stosowania w rolnictwie) badanego okresu:

- masę przekazanych odpadów (Mg) podano bez miejsc po przecinku,
- nie podano adresu miejsca odbioru odpadu, pod który należy dostarczyć odpad, wskazany przez posiadacza odpadu transportującemu odpady (pole nr 8).

Prezes Zarządu wyjaśnił, iż „*(...) masa została zaokrąglona do pełnych jednostek zgodnie z zasadami zaokrąglania. (...) Transport odpadów wykonywany jest przez pracowników Wydziału Oczyszczalni Ścieków (...) po wcześniejszym uzgodnieniu miejsca stosowania odpadu z rolnikiem. W związku z powyższym miejscem przeznaczenia odpadów są wskazane przez inspektora (przyj. kontr.: ds. laboratorium i gospodarki odpadami) grunty. (...)*” Funkcjonowanie formularza kart przekazania odpadów niezgodnego z wymaganym rozporządzeniem jest wynikiem „*uzyskania czytelniejszego obrazu przekazywanych odpadów do konkretnego odbiorcy – rolnika. Podjęte działania w naszej ocenie zapewniają szybszą analizę ilości przekazanych odpadów konkretnemu odbiorcy-rolnikowi, a przez to lepszą kontrolę. Takie rozwiązanie jest szczególnie pomocne przy przekazywaniu osadu z końcem jednego miesiąca i początkiem drugiego oraz przy dłuższej kilkumiesięcznej przerwie w odbiorze.*”

(dowód: akta kontroli str. 91-243, 408-413)

3. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wzoru dokumentów, w karcie ewidencji odpadów w polu nr 7 *Działalność w zakresie*, zaznacza się symbolem X właściwy kwadrat: W, Zb, Od, Un, Ok., a w polu nr 14 *Metoda odzysku* symbolem R – proces odzysku.

We wszystkich kartach ewidencji odpadu nie został symbolem zaznaczony zakres działalności oraz metoda odzysku.

W funkcjonujących w PGKiM kartach przekazania odpadu nierzetelnie zaewidencjonowana została masa tego odpadu, która nie była sumą osadu (zapisanego w karcie ewidencji komunalnych osadów ściekowych) i piasku (zapisanego w karcie ewidencji odpadu). Rozbieżności dotyczyły 14 przypadków w 2011 r. (11 rolników) i 10 przypadków w 2012 r. (8 rolników). Ponadto w 2011 r. dwóch rolników i w 2012 r. trzech rolników w ogóle nie zostało wykazanych bądź to w karcie ewidencji komunalnych osadów ściekowych, karcie ewidencji odpadu lub w karcie przekazania odpadu. Stwierdzono również 1 przypadek w 2011 r. rozbieżności w zakresie zaewidencjonowania miesiąca przekazania osadu pomiędzy kartą przekazania odpadu (lipiec) a kartą ewidencji komunalnych osadów ściekowych (maj).

Prezes Zarządu wyjaśnił, iż różnice w ewidencji osadów wynikają z omyłkowego wpisywania przez prowadzącego karty danych oraz zaokrąglania ilości przekazywanego odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 36, 126, 133, 468-493, 656-670)

4. Zgodnie z art. 37 ustawy o odpadach, wytwórca osadów prowadzi ewidencję odpadów oraz sporządza zbiorcze zestawienia danych o komunalnych osadach ściekowych.

W prowadzonej w PGKiM ewidencji osadów stwierdzono rozbieżności danych pomiędzy kartami ewidencji komunalnych osadów ściekowych, kartami ewidencji odpadu (piasku), kartami przekazania odpadu, ewidencją wyjazdu pojazdów oraz zbiorczymi zestawieniami danych.

W 2011 r.

- wg karty przekazania odpadu nr 7 - rolnikowi w kwietniu i w lipcu przekazano po 40 Mg osadu na działkę nr 6. Dane te nie były zgodne z kartą ewidencji nr 4 i 7, gdyż wg kart ewidencji miał on otrzymać osad na działkę nr 54,
 - wg karty przekazania odpadu nr 4 - rolnikowi w kwietniu przekazano 43 Mg osadu na działkę nr 57. Dane te nie były zgodne z kartą ewidencji nr 4, gdyż wg karty ewidencji miał on otrzymać osad na działkę nr 289,
 - wg karty przekazania odpadu nr 13 rolnikowi we wrześniu przekazano 20 Mg osadu na działkę nr 293/2. Dane te nie były zgodne z kartą ewidencji nr 9, gdyż wg karty ewidencji miał on otrzymać osad na działkę nr 393/2,
 - wg karty przekazania odpadu nr 5 rolnikowi w lutym przekazano 40 Mg osadu na działkę nr 162/1. Dane te nie były zgodne z kartą ewidencji nr 2, gdyż wg karty ewidencji miał on otrzymać osad na działkę nr 161/1 i 162/2. Rolnik otrzymał również – wg karty przekazania – 120 Mg osadu w marcu na działki nr 162/1 i 162/2, których numery były niezgodne z zapisami w karcie ewidencji (161/1 i 162/2),
 - wg karty przekazania odpadu nr 9 rolnikowi w lipcu dwukrotnie przekazano osad o łącznej masie 120 Mg na działkę nr 47/5. Dane te nie były zgodne z kartą ewidencji nr 7, gdyż wg karty ewidencji otrzymał on jednorazowo w lipcu osad o masie 76,8 Mg. Dane wynikające z karty przekazania odpadu były także niezgodne z kartą ewidencji odpadu o kodzie 19 08 02 (piasek),
 - w zbiorczym zestawieniu nie uwzględniono rolnika, któremu wg karty ewidencji komunalnych osadów ściekowych nr 9 i karty przekazania odpadu nr 11, przekazano 60 Mg (14,3 Mg s.m.) osadów na działce o pow. 1,5 ha.
- Powyższe nieprawidłowości spowodowane były – jak wyjaśnił Prezes Zarządu – omyłkowym wpisaniem numerów działek.

(dowód: akta kontroli str. 33-35, 38, 40, 91-154, 244-302, 474, 601-616, 656-659)

W 2012 r.

- wg karty przekazania odpadu nr 10 - rolnikowi w marcu przekazano 63 Mg osadu na działki nr 379, 380. Dane te nie były zgodne ze zbiorczym zestawieniem danych o komunalnych osadach ściekowych, wg którego przekazano po 60,5 Mg osadu (14,4 Mg s.m.). W karcie ewidencji komunalnych osadów ściekowych nie wykazano tego rolnika,
 - wg karty przekazania odpadu nr 4 - rolnikowi we wrześniu przekazano osad o masie 81 Mg na działkę nr 352. Dane te nie były zgodne z kartą ewidencji nr 9, gdyż wg tej karty miał otrzymać osad na działkę nr 157.
- Prezes Zarządu wyjaśnił, iż powyższe rozbieżności wynikają m.in. z błędnego wpisania numerów działek i masy przekazanych osadów oraz omyłkowego niewykazania rolnika w karcie ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 46, 52, 68-77, 155-299, 601-616)

Według rejestru dotyczącego transportu osadów wywożonych stwierdzono, iż we wszystkich przypadkach wielkości osadów załadowanych na przyczepach i przekazanych rolnikom były rozbieżne z wielkościami zaewidencjonowanymi w kartach przekazania odpadu. W 7 przypadkach w ewidencji wyjazdu pojazdów wielkości osadu przekazanego były wyższe niż w kartach przekazania odpadów, a w 52 przypadkach – niższe. Największa różnica pomiędzy ewidencją wyjazdu pojazdów a kartą przekazania odpadu wyniosła 84 Mg. W pozostałych przypadkach różnice te wahały się w przedziale od -14,7 Mg do +17,9 Mg. W jednym przypadku w ewidencji wyjazdu pojazdów przekazanie osadu wykazane zostało w innym miesiącu niż w karcie przekazania odpadu, w dwóch przypadkach rolnicy nie zostali wykazani bądź to w karcie przekazania odpadu, bądź w rejestrze transportu osadów.

Prezes Zarządu wyjaśnił, iż przekazane w trakcie kontroli NIK karty przekazania odpadu nie są w rozumieniu ustawy o odpadach (art. 36 ust. 3 i ust. 8a) kartami

przekazania odpadów i stanowią dokument wewnętrzny Spółki opisujący zdarzenia związane z prowadzeniem działalności i związanych z tym umów cywilnoprawnych. W sytuacji przekazywania osadów rolnikom indywidualnym, zdaniem Prezesa Zarządu, PGKiM zwolniona jest z prowadzenia kart przekazania odpadów. Karty przekazania odpadu prowadzone były ze względu na brak umów z rolnikami na potwierdzenie odbioru osadu. Prezes dodał, iż „*różnice w ewidencji osadów wynikają ze sposobu pomiaru ilości przekazanych osadów rolnikowi (skalibrowanymi przyczepami o błędzie +/- 6%). (...)*”

(dowód: akta kontroli str. 91-243, 637-654, 690-701)

5. Zbiorcze zestawienia danych za 2011 r. i 2012 r. sporządzane były nierzetelnie, bowiem nie odzwierciedlały danych zawartych w prowadzonej w PGKiM ewidencji osadów.

Masa osadów zaewidencjonowana w zbiorczym zestawieniu danych o komunalnych osadach ściekowych za 2011 r. była niezgodna z danymi wynikającymi z kart ewidencji komunalnych osadów ściekowych i wyniosła odpowiednio 2.221,5 Mg (512,6 Mg suchej masy) i 2.251,5 Mg (518,4 Mg s.m.).

Ponadto dane zawarte w zbiorczym zestawieniu danych o komunalnych osadach ściekowych za 2011 r. były niezgodne z danymi zawartymi w kartach ewidencji komunalnych osadów ściekowych w zakresie oznaczonej najwyższej wartości chromu, wapnia, masy i suchej masy zastosowania komunalnych osadów ściekowych (Mg i Mg s.m.) dla rolników⁵ (24 przypadki na 27), numerów działek oraz powierzchni stosowania komunalnych osadów ściekowych (odpowiednio 10 przypadków i 8 przypadków).

Powyższe nieprawidłowości wynikały – jak wyjaśnił Prezes Zarządu – z błędnego ujęcia danych w ewidencji osadów oraz masy zastosowanych osadów w ilości masy piasku i osadów, nie zaś samych osadów. Prezes dodał, iż *najwyższa wartość suchej masy osadu podana jest prawidłowo. (...) Różnica wytworzonych osadów ściekowych wykazana w kartach ewidencji i złożonym zbiorczym zestawieniu danych o rodzaju i ilości odpadów ... wynosi 30 Mg. Wynika ona z błędnego wpisania w kartach ewidencji zamiast masy wytworzonego osadu, masy osadu +piasku. Po dokonaniu korekty kart ewidencji (...) oraz ponownego sprawdzenia zapisów w kartach ze złożonym sprawozdaniem za 2011 r. stwierdzono różnicę wytworzonego osadu ściekowego w ilości 0,4 Mg.*”

(dowód: akta kontroli str. 32-43, 57-67, 79-81, 408-413)

Masa osadów zaewidencjonowana w zbiorczym zestawieniu danych o rodzaju i ilości odpadów ... za 2012 r. nie była zgodna z danymi wykazanymi w zbiorczym zestawieniu danych o komunalnych osadach ściekowych za 2012 r. i wyniosła odpowiednio 2.269,5 Mg (513,8 Mg suchej masy) 2.186,9 Mg (493,2 Mg s.m.).

Ponadto informacje zawarte w zbiorczym zestawieniu były rozbieżne z danymi wynikającymi z kart ewidencji komunalnych osadów ściekowych, według których masa wytworzonych osadów wyniosła 2.193,4,5 Mg (498,5,4 Mg s.m.). Spowodowane to było – jak wyjaśnił Prezes Zarządu – błędnym ujęciem przez wypełniającego sprawozdanie ilości osadu nadmiernego i piasku, a nie samego osadu.

Dane zawarte w zbiorczym zestawieniu danych o komunalnych osadach ściekowych za 2012 r. były niezgodne z danymi zawartymi w kartach ewidencji komunalnych osadów ściekowych również w zakresie oznaczonej najniższej zawartości fosforu, kadmu, ołowiu, masy i suchej masy zastosowania komunalnych osadów ściekowych (Mg i Mg s.m.) dla rolników⁶ (10 przypadków na 24), numerów działek oraz powierzchni stosowania osadów (odpowiednio 4 przypadki i 5 przypadków).

⁵ W sprawozdaniu wyszczególniono szesnastu rolników w 27 pozycjach

⁶ W sprawozdaniu wyszczególniono siedemnastu rolników w 24 pozycjach

Powyższe nieprawidłowości wynikały – jak wyjaśnił Prezes Zarządu – z błędnego ujęcia danych w ewidencji osadów. „Różnica wytworzonych osadów ściekowych wykazana w kartach ewidencji i złożonym zbiorczym zestawieniu danych o rodzaju i ilości odpadów ... wynosi 6,5 Mg. Wynika ona z błędnego wpisania w kartach ewidencji zamiast masy wytworzonego osadu, masy osadu+piasku. Po dokonaniu korekty kart ewidencji (...) oraz ponownego sprawdzenia zapisów w kartach ze złożonym sprawozdaniem za 2011 r. stwierdzono różnicę wytworzonego osadu ściekowego w ilości 7,4 Mg.”

(dowód: akta kontroli str. 44-55, 68-77, 79-81, 408-413)

W trakcie trwania kontroli, w dniu 7 maja 2013 r. Prezes PGKiM złożył Marszałkowi Województwa Łódzkiego korektę zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych za 2011 r. i 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 706-723)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK ewidencja wytworzonych i przekazanych do rolniczego wykorzystania komunalnych osadów ściekowych prowadzona była nierzetelnie. Wyniki kontroli wskazują bowiem na brak możliwości jednoznacznego ustalenia stanu rzeczywistego w zakresie odbiorców osadu, ilości przekazanego osadu oraz powierzchni gruntów, na których ten osad został zastosowany, z uwagi na występujące niezgodności pomiędzy zapisami w kartach ewidencji komunalnych osadów ściekowych, kartach przekazania odpadu i zbiorczych zestawieniach składanych do Marszałka Województwa Łódzkiego. Takie prowadzenie ewidencji wytworzonych osadów uniemożliwia kontrolowanie rzetelności i legalności działania wytwórców osadów oraz kontrolowanie wielkości mas osadów stosowanych na poszczególnych gruntach.

Ponadto wytwórca osadów nie dołożył należytej staranności opracowując zbiorcze zestawienia danych o osadach przekazywanych Marszałkowi Województwa Łódzkiego. Sprawozdania te sporządzane były nierzetelnie, gdyż dane w nich zawarte nie odzwierciedlały ilościowej i jakościowej ewidencji osadów prowadzonej w PGKiM. W opinii NIK, zestawienia te stanowią jedno z ważniejszych źródeł informacji dla wojewódzkiej bazy danych wytwarzania i gospodarowania odpadami oraz służą do sporządzania raportów w tym zakresie. W sytuacji niejednorodnych danych zarejestrowanych w dokumentacji ewidencyjnej osadów, monitorowanie gospodarki osadami, zdaniem NIK, wydaje się być zadaniem mało skutecznym z uwagi na niekompletność lub wadliwość tych danych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wyjaśnienia Prezesa Zarządu, że rozbieżności w dokumentacji ewidencyjnej osadów wynikają z błędów osoby prowadzącej tę ewidencję, świadczą o braku dostatecznego nadzoru i kontroli w PGKiM nad realizacją zadań w zakresie gospodarowania osadami powstającymi w oczyszczalni ścieków.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Postępowanie z wytworzonymi osadami ściekowymi na terenie oczyszczalni

Opis stanu
faktycznego

Oczyszczalnia ścieków działająca przy PGKiM wg stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. i 31 grudnia 2012 r. obsługiwała aglomerację odpowiednio o 23.855 RLM (równoważna liczba mieszkańców) i 24.679 RLM. W okresie objętym kontrolą liczba mieszkańców korzystających z systemu kanalizacyjnego wzrosła z 17.400 osób w 2011 r. do 17.917 osób w 2012 r. (tj. o 3%), a obsługiwanych przez tabor asenizacyjny odpowiednio z 6.350 osób do 7.060 osób. W wyniku oczyszczania 1.361 tys. m³/r w 2011 r. i 1.424 tys. m³/r w 2012 r. ścieków komunalnych, wytworzono odpowiednio 2.221,1 Mg/rok i 2.179,5 Mg osadów. W przeliczeniu na

suchą masę wytworzono odpowiednio 511,0 Mg i 495,5 Mg osadu. Wskaźnik masy osadów do ilości oczyszczanych ścieków wyniósł odpowiednio 1,63 kg/m³ i 1,53 kg/m³. Osady uwodnione były średnio w 77% w 2011 r. i 77,4% w 2012 r.

Do wykorzystania w rolnictwie przekazanych zostało 2.314,4 Mg osadów w 2011 r. (w tym 267,8,2 Mg z 2010 r.) i 1.996,2 Mg w 2012 r. (w tym 174,5 Mg z 2011 r.). W badanym okresie wszystkie wytworzone osady magazynowane były na terenie oczyszczalni. Masa magazynowanych osadów na koniec 2011 r. wyniosła 174,5 Mg, a na koniec 2012 r. – 357,8 Mg.

(dowód: akta kontroli str. 421, 579)

Wszystkie osady powstałe w oczyszczalni ścieków poddane zostały higienizacji i stabilizacji tlenkiem wapnia (wysoko reaktywnego CaO 90%), tj. w procesie obróbki chemiczno-termicznej.

(dowód: akta kontroli str. 579)

Zgodnie z § 18 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 1 października 1993 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy w oczyszczalniach ścieków⁷, PGKiM posiadało instrukcję obsługi oczyszczalni ścieków, której treść zatwierdzona została przez Prezesa Zarządu 18 czerwca 2010 r. Ponadto, w okresie objętym kontrolą obowiązywała Instrukcja higienizacji osadów ściekowych i piasku, zatwierdzona i polecona do stosowania przez Prezesa Zarządu w dniu 16 sierpnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 494-512)

Higienizowany osad nadmierny, zmieszany z piaskiem, wykorzystywano w rolnictwie, jako środek do użyzniania gleby o nazwie BIOCAL, zgodnie z „Instrukcją obsługi oczyszczalni ścieków w Aleksandrowie Łódzkim tom V – gospodarka osadowa”, Wykorzystanie piasku, jako dodatku do osadu było natomiast niezgodne z założeniami Programu. Prezes Zarządu wyjaśnił, iż przekazywanie rolnikom piasku (wraz z osadem) jest zgodne z art. 7 ust. 2 ustawy o odpadach oraz Krajowym planem gospodarki odpadami 2014. Prezes Zarządu w swoich wyjaśnieniach nie odniósł się do niezgodności postępowania z piaskiem w odniesieniu do założeń Programu.

(dowód: akta kontroli str. 13-16, 23-31, 494-534, 579, 656-661)

Sposób postępowania z osadami był zgodny z instrukcją obsługi oczyszczalni ścieków.

Osad nadmierny z części biologicznej oczyszczalni ścieków pompowany był do grawitacyjnego zagęszczacza osadu, a następnie (jako osad zagęszczony) tłoczony do statycznego mieszacza. Tu zachodził proces pełnego wymieszania osadu z roztworem polielektrolitu podawanego z automatycznej stacji roztwarzania i dozowania. Z mieszacza osad spływał na prasę filtracyjno-taśmową i po odwodnieniu spadał w formie placka do zasobnika osadów odwodnionych. Odwodniony osad nadmierny i pasek z zasobnika transportowane były przy pomocy ślimakowego transportera do mieszacza (higienizatora). Do mieszacza tego podajnikiem ślimakowym transportowane było również wysoko reaktywne wapno tlenkowe (dozowane z silosu). Z mieszalnika osad oraz wapno ślimakowym podajnikiem osadów higienizowanych transportowane było na przyczepę ciągnika, a następnie wywożone na składowisko znajdujące się przy oczyszczalni, zwane dalej składowiskiem.

Składowisko osadów, z niezadaszonym terenem, zlokalizowane było w dwóch miejscach. Składowisko I (podstawowe) przylegające bezpośrednio do ogrodzenia z oczyszczalnią ścieków o powierzchni ok. 1000 m² było częściowo ogrodzone betonowym płotem. Z części składowiska ogrodzenie było rozebrane, a resztki ogrodzenia (kamienie i płyty) pozostawione na terenie składowiska. Wysokość

⁷ Dz. U. z 1993 r., Nr 96, poz. 438

składowanych osadów – około 50 cm. Część nawierzchni składowiska podstawowego była nieutwardzona (ok. 200 m²), a na osadzie zalegały woda i śnieg. Teren dojazdu do miejsca podstawowego był utwardzony.

Osady z miejsca oddalonego od ogrodzenia z oczyszczalnią ścieków (zwanym dalej miejscem II) składowane były na terenie nieutwardzonym i niezadaszonym o powierzchni ok. 2000 m². Wysokość składowanych osadów – ok. 30 cm. W trakcie oględzin na składowisku znajdowały się trzy partie osadu oddzielone od siebie ok. 1,5 m pasem rozdzielającym. Na części osadów zalegała warstwa śniegu i błota. Teren dojazdu do miejsca II był nieutwardzony.

Odległość od bramy wejściowej na składowisko do rzeki Bzury wynosi ok. 300 m, a odległość od miejsca II do rzeki Bzury - 150 m.

W trakcie oględzin wszystkie urządzenia były eksploatowane, w dobrym stanie technicznym.

Według ustnego oświadczenia Kierownika Wydziału, uzyskanego w trakcie oględzin, do zasobnika prasy systematycznie dodawany jest – ręcznie przez pracowników oczyszczalni – piasek pochodzący z piaskowników (mechaniczne oczyszczanie ścieków). Piasek przywożony jest na taczkach, z których określona jego ilość sypana jest do zasobnika. Żółta kreska została namalowana po kalibracji przyczepy, natomiast łopátka służyła do pobierania osadu z przyczepy ciągnika i magazynowania go w żółtym pojemniku celem zbadania właściwości fizykochemicznych tego osadu. Załadunek osadem higienizowanym jednej przyczepy do żółtej kreski trwa w zależności od zagęszczenia osadu w zagęszczaczu od 2 do 4 godzin. Osady z przyczep na składowisko wywożone były na wyznaczone stanowiska składowania z reguły z okresu 2 miesięcy (1 partia osadu), po których wykonywane są badania (zebranej w żółtym pojemniku partii) osadu. W celu wywiezienia do rolnika na określoną działkę, osad załadowywany był przy pomocy ładowacza typu Tur. Powodem rozebrania składowiska (o powierzchni ok. 200 m²) – ogrodzenia i nawierzchni – była planowana w owym czasie rozbudowa i modernizacja oczyszczalni, która jednakże została wstrzymana. Składowisko podstawowe zostało rozebrane pod koniec 2011 r. Składowanie na nieutwardzonym terenie jest przypadkiem jednorazowym wymuszonym przez wspomniane wcześniej plany rozbudowy i modernizacji oczyszczalni oraz niesprzyjającym warunkom pogodowym – przedłużającą się zimą.

Prezes Zarządu wyjaśnił, iż w ramach modernizacji i rozbudowy oczyszczalni ścieków planowany zakres robót obejmuje m.in. budowę nowego składowiska osadu nadmiernego z wiatą ok. 800 m². *„Osady w oczyszczalni nie były poddawane procesowi osuszania. Osady nadmierne poddawane są kolejno: procesowi zagęszczania, odwadniania, higienizacji i stabilizacji. Odwadnianie osadu na prasie filtracyjnej jest procesem mechanicznego usuwania wody z osadów, do którego stosuje się kondycjonowanie osadu polimerami, mające na celu poprawę szybkości odwadniania w wyniku zmniejszenia oporu właściwego.”*

(dowód: akta kontroli str. 494-534, 513-534, 656-668)

Na terenie oczyszczalni ścieków nie stwierdzono urządzeń wagowych do pomiaru masy wytwarzanych i przekazywanych rolnikom odpadów, tj. komunalnych osadów ściekowych zmieszanych z piaskiem. Pomiaru masy osadów (schodzących z prasy i zmieszanych z piaskiem) odbywały się w oparciu o przeprowadzoną w kwietniu 2011 r. i marcu 2012 r. kalibrację trzech przyczep (służących do transportu odpadów), polegającą na ustaleniu ilości Mg odwodnionych i higienizowanych osadów zmieszanych z piaskiem na podstawie określonej kubatury przyczep. Do kalibracji wykorzystano wagę samochodową nieautomatyczną elektroniczną znajdującą się w Wydziale Gospodarki Ciepłej PGKiM i posiadającą certyfikat wystawiony 8 listopada 2010 r. (następna legalizacja w 2013 r.). Na podstawie dokonanych pomiarów ustalono, że masa osadów zmieszanych z piaskiem dla

jednej przyczepy napelnionej do wysokości zaznaczonej żółtą linią na burcie wynosi średnio 3.400 kg z granicą błędu +/- 5,2% w 2011 r. i +/- 5,5% w 2012 r.

Jak wyjaśnił Kierownik Wydziału „ilość wytworzonego i przekazywanego osadu obliczana jest na podstawie określonej masy na przyczepie napelnionej do określonej wysokości, i liczby przyczep.”

Ilość wytworzonego piasku mierzona była przy użyciu kalibrowanych w 2010 r. dwóch tacek. Urządzenia do ważenia piasku nie posiadały aktualnej legalizacji, wbrew obowiązкови określoneму w art. 8 ust. 1, 2 i 6 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach⁸, zwanej dalej ustawą Prawo o miarach. Masa piasku załadowanego na poszczególnych taczkach wynosi średnio 50,2 kg i 50,4 kg z granicą błędu odpowiednio +/- 3,8% i +/- 4,5%.

Prezes Zarządu wyjaśnił, iż „W celu określenia masy powstałego piasku dokonano kalibracji tacek. (...) Na podstawie ilości tacek określana jest masa wytworzonego piasku, jako odpadu. Urządzenie nie posiada legalizacji. Piasek z piaskowników (...) trafia na tawkę (...) Następnie piasek w trakcie odwadniania osadów nadmiernych na bieżąco jest dozowany szuflą przez pracowników do zasobnika osadów odwodnionych (...).”

Kierownik Wydziału wyjaśnił, iż „dozowanie piasku odbywa się równomiernie w czasie napelniania całej przyczepy szuflą, która zawiera około 4 kg piasku. Określono również ilość szufl, na 30-35, które mają trafić na jedną napelnioną w czasie odwadniania przyczepę.”

(dowód: akta kontroli str. 422-430, 513-514, 656-668, 724-725)

W PGKiM pomiarów masy wytworzonych osadów wychodzących z prasy dokonywano przy pomocy metod pośrednich.

Wyznaczane w powyższy sposób masy osadów były wykazywane w prowadzonych przez PGKiM kartach ewidencji komunalnych osadów ściekowych.

(dowód: akta kontroli str. 32-55, 91-243, 468-490)

Wytworzone komunalne osady ściekowe magazynowane były na terenie oczyszczalni ścieków. Nieruchomość gruntowa przekazana została umową użyczenia zawartą 30 grudnia 2009 r. (protokół przekazania mienia oczyszczalni z 2 stycznia 2010 r.) pomiędzy Burmistrzem Aleksandrowa Łódzkiego a Prezesem PGKiM.

Nie można jednoznacznie określić, czy w badanych latach został zachowany okres magazynowania osadów na składowisku (do 3 lat lub 1 roku), o którym mowa w art. 63 ustawy o odpadach, z uwagi na brak trwałych oznaczeń poszczególnych przym/partii tego osadu zalegającego na składowisku. Ponadto w PGKiM nie była prowadzona dokumentacja w zakresie rotacji magazynowania osadu.

Prezes Zarządu wyjaśnił, iż „(...) Kolejność wywożenia do rolników ze składowiska odbywa się sukcesywnie w miarę wykonanych badań poczynsz od wywozu osadu najstarszego. Dokumentacją ewidencyjną są karty ewidencji odpadów i karty ewidencji komunalnych osadów ściekowych oraz karty przekazania odpadów. Inna dokumentacja nie jest w PGKiM prowadzona.”

(dowód: akta kontroli str. 32-55, 421, 535-536, 656-670)

Komunalne osady ściekowe poddane były badaniom przez wytwórcę tych osadów. W 2011 r. i 2012 r. badania laboratoryjne osadów wytworzonych na terenie oczyszczalni odbywały się 6 razy do roku, tj. z częstotliwością wynikającą z § 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie komunalnych osadów ściekowych⁹, zwanego dalej rozporządzeniem koś. Badania wykonywane były przez Laboratorium SGS Eko-Projekt Sp. z o.o., posiadającego akredytację Polskiego Centrum Akredytacji (certyfikat ważny do 08.11.2014 r.). Badaniom

⁸ Dz. U. z 2004 r., Nr 243, poz. 2441 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2010 r., Nr 137, poz. 924

poddano próby uśrednionego osadu nadmiernego zmieszanego z piaskiem po higienizacji 90% tlenkiem wapniowym pod kątem przydatności osadu do stosowania w rolnictwie. Analiza biologiczna i parazytologiczna nie wykazała obecności bakterii *Salmonella* w 100 g osadu i żywych jaj pasożytów jelitowych, a badania fizykochemiczne – przekroczenia dopuszczalnej zawartości metali ciężkich. Podstawę do analizy osadów stanowiły: umowa podpisana 25 lipca 2011 r. pomiędzy Prezesem PGKiM a reprezentantami Fundacji Rozwój UTP Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego w Bydgoszczy, a przed umową – zlecenia na wykonanie analizy próby osadu.

Na podstawie wyników badań wykonanych przez Laboratorium SGS Eko-Projekt Sp. z o.o., Laboratorium Analiz Elementarnych i Badań Środowiska Wydziału Rolnictwa i Biotechnologii Uniwersytetu Technologiczno – Przyrodniczego w Bydgoszczy opracowywało raporty pn. „Kompleksowa ocena składu chemicznego, mikrobiologicznego i parazytologicznego osadu nadmiernego zmieszanego z piaskiem, po higienizacji tlenkiem wapniowym w celu stosowania w rolnictwie.” We wszystkich raportach podano metody referencyjne badań oraz okres pobrania próby. Laboratorium Analiz Elementarnych i Badań Środowiska sporządzało również opinie o możliwości wykorzystania osadów w rolnictwie oraz proponowało zastosowanie maksymalnej dawki osadu skumulowanej w zależności od zawartości w analizowanym osadzie procentowego udziału suchej masy.

(dowód: akta kontroli str. 304-407, 542-556)

Poboru prób osadów do badań, z których sporządzany był raport, każdorazowo dokonywał pracownik laboratorium (inspektor ds. laboratorium i gospodarki odpadami), znajdującego się przy Wydziale Oczyszczalni Ścieków.

Zadania w zakresie poboru prób osadu do badań zostały wpisane do karty stanowiska pracy, zakresu obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień pracownika, natomiast nie określono ich w regulaminie organizacyjnym PGKiM.

(dowód: akta kontroli str. 304-315, 443-445, 537-541)

Analizy w zakresie zawartości suchej masy (%) w osadzie, pomimo iż zlecane były akredytowanemu laboratorium, wykonywane były przez pracowników laboratorium PGKiM. Wartości suchej masy uzyskane przez akredytowane laboratorium były wyższe od tych uzyskanych w laboratorium PGKiM. Przykładowo, masa ta dla partii osadu marzec – kwiecień 2011 r. była od 30,6% do 38,2% wyższa od masy uzyskanej w laboratorium PGKiM.

Wyniki badań uzyskanych w PGKiM wykorzystywane były do obliczania dopuszczalnej bądź skumulowanej dawki osadów do stosowania w rolnictwie.

Prezes wyjaśnił, iż „(...) badania suchej masy osadu wykonywane są przed przekazywaniem osadu rolnikom od dwóch do kilkunastu tygodni i nie uwzględniają parowania/nawadniania osadu leżącego na składowisku.”

(dowód: akta kontroli str. 82-243, 304-315, 656-663)

Każda partia osadów – wytworzonych w wyniku oczyszczania ścieków – poddanych unieszkodliwieniu nadawała się do zastosowania w rolnictwie.

(dowód: akta kontroli str. 316-407)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z § 5 ust. 3 rozporządzenia koś, próbkę komunalnego osadu ściekowego uzyskuje się przez połączenie i dokładne zmieszanie próbek pobranych w tym samym czasie z różnych miejsc przeznaczonego do badań komunalnego osadu ściekowego, przy czym liczba tych próbek wynosi, co najmniej 10, 15 lub 30 w zależności od objętości osadu ściekowego.

Przekazywane do analizy próby osadów pobierane były przez okres dwóch miesięcy (np. próba z okresu 01.03-30.04.2011, 02.05-30.06.2011) z jednego miejsca.

Z ustnych wyjaśnień Kierownika Wydziału uzyskanych w trakcie przeprowadzania oględzin wynika, iż próbki osadu pobierane były łopatką z burty przyczepy ciągnika, a następnie składowane w żółtym pojemniku celem zbadania właściwości fizykochemicznych tego osadu. Próbką osadu zbierana była po jednej łopatkę z jednej przyczepy w okresie dwóch miesięcy (=1 partia osadu).

W raportach z poboru próby sporządzanych przez inspektora ds. laboratorium i gospodarki odpadami oraz w wynikach badań nie podano dokładnego czasu i miejsca pobrania próbek, liczby próbek oraz objętości osadu ściekowego. W raportach tych podano miejsce poboru (PGKiM Sp. z o.o., Wydział Oczyszczalni Ścieków Ruda Bugaj 20, Aleksandrów Łódzki), oznaczenie pojemnika (np. 1/2011), datę poboru (np. 01.01.-28.02.2011), zakres badań (zgodnie z wymogami rozporządzenia koś).

Prezes Zarządu wyjaśnił, iż „(...) Z uwagi na mazisty charakter osadu często gromadzony na powierzchni ok. 500 m² i wysokości do 1 m, nie ma możliwości poboru reprezentatywnej próby osadu tak zgromadzonego. Z uwagi na powyższe, z każdej napełnionej higienizowanym osadem przyczepy (o objętości osadu ok. 2,9 m³) wydzielana jest partia osadu i umieszczana w żółtym pojemniku. W pojemniku gromadzony jest wydzielony osad np. z okresu styczeń-luty z każdej ze 134 przyczep wytworzonego osadu, którego objętość w tym okresie wyniosła 389 m³. Z tego pojemnika raz na dwa miesiące po wymieszaniu osadu pobierana jest próba i przesyłana do laboratorium. (...) Z uwagi na przechowywanie osadu w pojemniku nienarażonym na czynniki zewnętrzne w przeciwieństwie do osadu zgromadzonego na składowisku (w szczególności ulegającemu wtórnemu nawodnieniu poprzez opady deszczu czy śniegu), procentowy udział suchej masy ulega zwiększeniu. (...)”

(dowód: akta kontroli str. 304-407, 513-534, 656-662)

2. Niezgodnie z art. 43 ust. 4 ustawy o odpadach, wytwórca osadów, w każdym przypadku przed zastosowaniem ich na gruntach rolników, nie badał próbek tych osadów, co zostało opisane w punkcie 3 wystąpienia pokontrolnego.

Nieprawidłowość dotyczy wszystkich zastosowanych w 2011 r. i 2012 r. osadów.

Prezes Zarządu wyjaśnił, iż „W okresie listopad 2011 – kwiecień 2012 badania osadów wykonano w znacznym stopniu po ich zastosowaniu na gruntach. Powodem takiej decyzji była konieczność usunięcia osadów zgromadzonych na placu. (...) Stwierdzenie, jakoby osady badane były dopiero po ich zastosowaniu, NIK opiera o przekazywane karty właściwości i stosowania preparatu BIOCAL (...) Informujemy, że w ww. kartach występuje błąd systemowy. Wynika on z tego, że sucha masa osadów jest oznaczana w czasie wywozu osadów do rolnika. Wypełniając karty, korzystano z ostatnich dostępnych wyników osadu.”

(dowód: akta kontroli str. 91- 243, 293-299, 316-407, 656-668)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Dokonywanie pomiaru masy osadów zmieszanych z piaskiem (oraz samego piasku) i przekazywanych rolnikom wyłącznie w oparciu o szacunkowe wyliczenia może rodzić ryzyko błędów oraz powodować trudności w ustalaniu dawki osadów stosowanych na gruntach rolnych. NIK, według kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰ (zwanej dalej ustawą o NIK), negatywnie ocenia z punktu widzenia legalności, niewywiązywanie się z obowiązku przeprowadzania badań laboratoryjnych osadu przed zastosowaniem go na gruntach rolnych. Takie postępowanie dowodzi o nieznajomości przepisów prawa przez pracowników zajmujących się problematyką gospodarowania osadami, co narusza zasady bezpiecznej gospodarki osadami, określonej przepisami prawa. Zdaniem NIK, zastosowanie osadu na gruntach przed uzyskaniem wyników badań laboratoryjnych tych osadów może prowadzić do skażenia środowiska, w sytuacji

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

gdy w danej partii osadu stwierdzona zostanie obecność form przetrwalnych patogenów (np. bakterii z rodzaju *Salmonella*) lub przekroczenie dopuszczalnych stężeń metali ciężkich. Zgodnie z art. 43 ust. 1b ustawy o odpadach, odpowiedzialność za prawidłowe zastosowanie komunalnych osadów ściekowych spoczywa na wytwórcy tych osadów.

NIK zwraca uwagę, iż wykorzystanie piasku, jako dodatku do osadu było niezgodne z założeniami Programu (zatwierdzonego przez Starostę Zgierskiego), według którego zawartość piaskownika kierowana jest do unieszkodliwienia, a ustabilizowane osady ściekowe – do rolniczego wykorzystania (w przypadku przekroczenia stężenia metali ciężkich oraz pasożytów kierowane do unieszkodliwienia odpadu).

Ponadto składowanie odpadów na nieutwardzonej nawierzchni i bez zadaszenia zabezpieczającego przed czynnikami atmosferycznymi (opady) może prowadzić do wypłukiwania z pryzm osadów zanieczyszczeń. Dotyczyć to może przede wszystkim frakcji rozpuszczalnych (np. związki azotu i fosforu), które mogą następnie przenikać do systemu wód powierzchniowych, a nawet podziemnych i prowadzić do ich eutrofizacji.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Zagospodarowanie osadów ściekowych

Opis stanu
faktycznego

Wszystkie osady wytworzone w oczyszczalni ścieków przy PGKiM poddano odzyskowi na terenie woj. łódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 32-55, 601-616)

Badania gruntów, o których mowa w art. 43 ust. 3 ustawy o odpadach, wykonywane były przez Okręgową Stację Chemiczną – Rolniczą w Łodzi Dział Laboratoryjny, posiadającą akredytację laboratorium badawczego nr AB 820 (certyfikat ważny do 10.09.2015 r.), w zakresie m.in. badań chemicznych, analityki chemicznej nawozów, gleby, osadów ściekowych. Podstawę do analizy gleb stanowiły: umowa podpisana w dniu 29 sierpnia 2011 r. pomiędzy Prezesem PGKiM a Dyrektorem Stacji, a przed umową – zlecenia na wykonanie badań gleb użytkowanych rolniczo.

We wszystkich sprawozdaniach Stacji z badań laboratoryjnych gruntów podano, iż badania wykonane były (według deklaracji wykonawców) metodami referencyjnymi określonymi w załączniku nr 5 do rozporządzenia koś.

W raportach z poboru próby gleby pobieranej przez pracownika laboratorium (inspektor ds. laboratorium i gospodarki odpadami), znajdującego się przy Wydziale Oczyszczalni Ścieków nie podano sposobu poboru tych prób, o czym mowa w § 6 ust. 3 rozporządzenia koś.

Prezes wyjaśnił, iż próby pobierane były za pomocą próbnika żłobkowego z głębokości gleby od 0 do 25 cm. Jedna próba gleby pobierana jest z powierzchni nie większej niż 5 ha o jednorodnej budowie i jednakowym użytkowaniu. Badania gleby dotyczyły całego obszaru użytków rolniczych nawożonych preparatem BIOCAL. Grunty te były przeznaczone na cele rolne. Klasa gruntów mieściła się od III do VI. Większość to gleby klasy V i VI.

(dowód: akta kontroli str. 82-90, 244-292, 300-303, 431-442, 559-561, 601-616)

Prezes wyjaśnił, iż PGKiM nie płaci i nie płaciło rolnikom za wywożone osady, które zastosowano na gruntach tych rolników.

(dowód: akta kontroli str. 656-663)

Oględziny sześciu działek gruntów rolnych użytkowanych przez trzech rolników, przeprowadzone 25 kwietnia 2013 r. wykazały, iż działki te nie były zlokalizowane na obszarach parków narodowych, rezerwatów przyrody i pozostałych form ochrony

przyrody, na obszarach ochronnych zbiorników wód podziemnych oraz na wewnętrznych terenach ochrony pośredniej stref ochronnych ujęć wody.

(dowód: akta kontroli str. 620-636, 702-705, 728-732)

W okresie objętym kontrolą oczyszczalnia ścieków nie stosowała termicznego przekształcania osadów, nie wytwarzała kompostu i nawozu, nie przekazywała osadów: na składowiska odpadów komunalnych; do rekultywacji terenów, w tym gruntów na cele rolne; do stosowania gruntów do określonych potrzeb wynikających z planów gospodarki odpadami, planów zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

(dowód: akta kontroli str. 408-413)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie § 6 ust. 2 rozporządzenia koś, badania gruntów wykonuje się każdorazowo przed zastosowaniem komunalnych osadów ściekowych (art. 43 ust. 3 ustawy o odpadach).

Analiza wszystkich kart przekazania odpadu z 2011 r. (16 kart, 35 przypadków przekazania odpadu) wykazała, iż:

- dla 4 rolników (5 przypadków) nie wykonano badań laboratoryjnych gleby każdorazowo przed zastosowaniem osadu o łącznej masie 397 Mg na 8,5 ha (w tym w 3 przypadkach wyniki badań wykorzystano z uprzednich nawożeń),
- badania laboratoryjne gleby wykonywane były w 5 przypadkach po jej nawiezieniu (od 1 do 3 miesięcy). Prezes wyjaśnił, iż „W jednym przypadku osad został przekazany rolnikowi w miesiącu grudniu na przymę. Osad ten był składowany u rolnika na działce przewidzianej do nawożenia. Powodem takiej decyzji była konieczność usunięcia osadów zgromadzonych na placu w celu umożliwienia rozpoczęcia planowanych prac związanych z rozbudową oraz brakiem innego miejsca do gromadzenia osadu. (...) W dwóch pozostałych przypadkach wyniki badań otrzymano po nawiezieniu.”

W 9 przypadkach w 2011 r. badania próbek gleby wykonane były w miesiącu jej nawiezienia bądź miesiąc przed zastosowaniem osadu.

(dowód: akta kontroli str. 33-35, 38, 40, 91-154, 244-302, 474, 601-616, 689)

Analiza wszystkich kart przekazania odpadu z 2012 r. (17 kart, 27 przypadków przekazania odpadu) wykazała, iż:

- w 7 przypadkach nie wykonano badań laboratoryjnych gleby przed zastosowaniem osadu o łącznej masie 459 Mg (na 12,4 ha), w tym w 6 przypadkach wykorzystane zostały badania gleby przeprowadzone dla poprzednich nawożeń na tych glebach,
- badania laboratoryjne gleby wykonane były miesiąc po jej nawiezieniu (1 przypadek).

Prezes wyjaśnił, iż „Odnosnie 1 przypadku, w którym badania gleby zostały wykonane z miesięcznym opóźnieniem informujemy: nawożenie nastąpiło w okresie konieczności usunięcia osadów zgromadzonych na placu (...), otrzymaliśmy badania rolnika wykonane przez Okręgową Stację Chemiczno-Rolniczą w Łodzi (...), przeprowadzone badania sąsiednich pól nie wykazały przekroczeń w ilościach dopuszczalnej zawartości metali ciężkich.”

W 7 przypadkach badania próbek gleby wykonane były w miesiącu jej nawiezienia bądź miesiąc przed zastosowaniem osadu.

(dowód: akta kontroli str. 46, 52, 68-77, 155-299, 601-616)

2. Zgodnie z art. 43 ust. 4 ustawy o odpadach, wytwórca komunalnych osadów ściekowych przekazuje osobie władającej nieruchomością, na której komunalne osady mają być zastosowane, wyniki badań i informacje o dawkach osadu, które można stosować na poszczególnych gruntach.

Wytwórca osadów w żadnym przypadku nie przekazywał rolnikom – przed zastosowaniem osadów – wyników badań oraz informacji o dawkach osadu, który

można stosować na gruntach. Osady nawożone były na gleby rolników, co najmniej na miesiąc lub 2 miesiące przed zakończeniem analiz laboratoryjnych. Wyniki badań laboratoryjnych osadu i próbek gleby rolnik otrzymywał na kartach właściwości i stosowania preparatu BIOCAL dla partii osadu nr ... dopiero po zastosowaniu osadu na glebę (rolnicy otrzymywali również: instrukcję rolniczego wykorzystania preparatu BIOCAL oraz od października 2012 r. broszurę pn. Stosowanie osadów ściekowych w rolnictwie. Instrukcja upowszechnieniowa nr 175). W zaleceniach stosowania preparatu BIOCAL, rolnikom podana była, niezgodnie z § 3 pkt 6 rozporządzenia koś, jednostka maksymalnej dawki preparatu, tj. 9 ton s.m./ha/rok, zamiast 9 ton s.m./ha/3 lata. Wynikało to, jak wyjaśnił Prezes Zarządu, z omyłki pisarskiej, jednakże dawki preparatu były wyliczane na 3 lata.

W 21 przypadkach (na 62 w latach 2011-2012), wytwórca osadów przekazał rolnikom nierzetelne dane w zakresie zawartości w osadzie: materii organicznej, metali ciężkich, odczynu pH oraz zawartości pierwiastków (azotu, azotu amonowego, magnezu, wapnia, fosforu). Masa przekazanych odpadów wyniosła odpowiednio 1.444 Mg na ok. 34,2 ha ziemi (masę osadów i powierzchnię nawożenia ustalono szacunkowo, gdyż w 3 przypadkach: w ewidencji osadów nie wykazano rolników, którym ten osad przekazano bądź wielkości podano łącznie dla kilku działek, bez wskazania, której działki dotyczyło zastosowanie osadów).

Prezes wyjaśnił, iż wyniki badań oraz informacje o dawkach osadu, wytwórca przekazywał po ich zastosowaniu z uwagi na pełny nadzór nad ich stosowaniem. Informacje te przekazywał po zakończeniu nawożenia. „(...) W kartach właściwości i stosowania preparatu BIOCAL występuje błąd systemowy, który wynika z tego, że sucha masa oznaczana jest w czasie wywozu osadów do rolnika. Zawartość suchej masy osadu wykonywana jest przez laboratorium oczyszczalni w czasie wywozu osadów do rolników. Podyktowane jest to tym, że próba do badania osadów pobierana jest z pojemnika, w którym jest zbierany osad w okresie dwóch miesięcy, nieodzwierciedlająca rzeczywistej zawartości w niej wody osadów pozostających na składowisku. Pozostałe błędy powstały podczas opracowywania dokumentacji.”

(dowód: akta kontroli str. 91-302, 579-600, 601-616, 656-659)

W 7 przypadkach (6 rolników) w 2011 r. i w 9 przypadkach (8 rolników) w 2012 r., wytwórca osadów przekazał rolnikom niewłaściwe dane w zakresie zawartości w badanych próbkach gleby ołowiu, chromu, miedzi, niklu, rtęci, cynku, fosforu oraz odczynu (pH). Masa przekazanych odpadów wyniosła odpowiednio 513 Mg na 18,9 ha ziemi i 719 Mg na 16,5 ha ziemi (masę osadów i powierzchnię nawożenia ustalono szacunkowo, gdyż w 3 przypadkach: w ewidencji osadów nie wykazano rolników, którym ten osad przekazano bądź wielkości podano łącznie dla kilku działek, bez wskazania, której działki dotyczyło zastosowanie osadów).

Powyższe rozbieżności spowodowane były – jak wyjaśnił Prezes omyłkowym lub błędnym wpisaniem zawartości poszczególnych pierwiastków. W jednym przypadku wyniki badań pH, P₂O₅, Mg i K₂O, PGKiM otrzymało od rolnika przed nawiezieniem zdeklarowanych działek. Nawiezenie działek przed otrzymaniem badań spowodowane było koniecznością usunięcia osadów zgromadzonych na placu.

(dowód: akta kontroli str. 96-99, 119-123, 126-135, 146-149, 153-154, 160-164, 179-184, 189-195, 208-221, 227-235, 244-246, 250-259, 263-269, 284-299, 601-616, 685-689)

3. Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia koś, odczyn gleby na terenach użytkowanych rolniczo, na których osady mają być zastosowane, jest nie mniejszy niż 5,6.

Badania odczynu pH gleby przed zastosowaniem osadów wykazały, iż w badanym okresie w 26 przypadkach był on niższy od wartości podanej w rozporządzeniu koś i wynosił od 4,3 do 5,5. Masa zastosowanych osadów na pow. ok. 54,8 ha wyniosła

ok. 1.569 Mg (masę i powierzchnię ustalono szacunkowo, gdyż w 3 przypadkach podano łączną masę, a w 5 – łączną powierzchnię dla kilku działek, bez wskazania, której działki dotyczyło zastosowanie osadów).

Prezes Zarządu wyjaśnił, iż osady wytwarzane w PGKiM wykorzystywane są jako nawóz wapniowy odkwaszający glebę i poprawiający jego strukturę, a tym samym blokujący migrację metali ciężkich do płodów rolnych.

(dowód: akta kontroli str. 91-95, 126-149, 160-164, 171-184, 189-207, 213-226, 231-239, 244-259, 263-265, 270-277, 280-285, 293-299, 601-616)

4. Zgodnie z § 3 pkt 6 rozporządzenia koś, skumulowana dawka komunalnych osadów ściekowych przeznaczonych do stosowania w rolnictwie nie może przekraczać 6 Mg s.m./ha/2 lata i 9 Mg s.m./ha/3 lata. Dopuszczalna dawka osadu – według pkt. 5 – która może być stosowana w rolnictwie w ciągu roku na jednostkę powierzchni gruntu nie może przekraczać 3 Mg s.m./ha/rok.

W okresie objętym kontrolą, w 6 przypadkach (5 rolników) masa zastosowanego komunalnego osadu ściekowego przekraczała wartości ustalone w § 3 rozporządzenia koś. Dla jednego rolnika osad wykorzystano na tej samej działce w ciągu dwóch lat przy zastosowaniu skumulowanej dawki osadu: w każdym analizowanym roku zastosowano po 9 Mg s.m./ha/3 lata (karta przekazania odpadu nr 13 w 2011 r. i nr 3 w 2012 r.).

Dla pozostałych czterech rolników (5 przypadków) przekroczone wartości dawek osadu zastosowano w ciągu 1 roku.

Suma dawek osadu, które przekroczyły wartości ustalone w rozporządzeniu koś wyniosła 27,6 Mg na pow. 8,5 ha.

Prezes Zarządu wyjaśnił, iż „nieznaczone przekroczenia dopuszczalnych norm spowodowane było błędami w wyliczeniu zalecanych dawek osadu”.

(dowód: akta kontroli str. 91-243, 304-407, 549-556, 617-618, 619, 690-701)

5. Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹, wydatki publiczne powinny być dokonywane m.in. w sposób oszczędny z zachowaniem zasad optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

PGKiM zleciło Stacji Chemiczno-Rolniczej w Łodzi zbadanie metodami referencyjnymi 153 próbek gleby, na których miały być zastosowane komunalne osady ściekowe. Za przeprowadzone analizy, PGKiM wydatkowało środki w wysokości 47.599,82 zł. Ostatecznie nawiezione zostały gleby, w stosunku do których zbadano 86 próbek o łącznej wartości 26.405,50 zł, tj. o 21.194,32 zł niższej od kwoty faktycznie zapłaconej.

Według ceny jednostkowej, za przeprowadzone badanie 1 próbki gleby PGKiM wydatkowało: 291,90 zł w 2010 r., 303,10 zł w 2011 r. i 372,10 zł od lipca 2012 r.

Prezes Zarządu wyjaśnił, iż „(...) Część badanych próbek gruntu została wykonana dla rolników, którzy się wstępnie zobowiązali do przyjęcia osadów, ale potem ze względu na rozmaite uwarunkowania – warunki atmosferyczne, termin upraw agrotechnicznych, trudności z wjazdem na pole – ostatecznie wycofali się z nawożenia osadem. Część wykonanych badań próbek przeznaczona jest do wykorzystania w 2013 r. (...)”

(dowód: akta kontroli str. 244-292, 300-302, 446-467, 564-578, 656-663)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, zawieranie umów z rolnikami, choć niewymagane przepisami prawa, pozwoliłoby na ograniczenie wydatków PGKiM związanych z badaniem gruntów, na których – z uwagi na rezygnację odbiorcy – osad nie został zastosowany. Za niepożądaną, z punktu widzenia gospodarności, należy więc uznać sytuację,

¹¹ Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 ze zm.

w której wytwórca osadów nie gwarantuje sobie zbytu wytworzonego komunalnego osadu ściekowego, pomimo poniesionych nakładów finansowych. Ponadto, zawieranie umów czy porozumień (lub w innej formie pisemnej) z rolnikami pozwoliłoby na uniknięcie stosowania większych dawek jednorazowych lub skumulowanych osadu na tę samą powierzchnię gruntu.

Analogicznie do badań osadów, NIK negatywnie z punktu widzenia legalności, ocenia także nieprzeprowadzanie ustawowych laboratoryjnych badań próbek gruntu przed każdorazowym zastosowaniem na nich osadów. Co więcej, wytwórca osadów nie przekazywał użytkownikom nawożonych gruntów informacji o dawkach osadu i jego składu chemicznego przed zastosowaniem. Sytuacja taka dowodzi o nieznajomości przepisów prawa przez pracowników zajmujących się problematyką gospodarowania osadami oraz świadczy o braku nadzoru nad tą gospodarką.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia koś, niedopuszczalne jest stosowanie osadu na glebach o odczynie pH mniejszym niż 5,6, pomimo że silnie alkaliczny osad stosowany na glebach kwaśnych może działać jak nawóz odkwaszający glebę. NIK podziela stanowisko Prezesa Zarządu, że osad stosowany jako nawóz wapniowy może odkwaszać glebę, niemniej jednak konsekwencja takiego postępowania niesie ryzyko nadmiernej alkalizacji tych gruntów, które w momencie nawożenia charakteryzują się wyższym pH. W warunkach takich zachodzi obawa, że może to wpływać na dostępność i mobilność niektórych substancji (np. formy amonowej azotu).

Zgodnie z art. 43 ust. 1b ustawy o odpadach, odpowiedzialność za prawidłowe zastosowanie komunalnych osadów ściekowych spoczywa na wytwórcy tych osadów.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w zbadanym zakresie.

Ocena częściowa

Opis stanu
faktycznego

4. Realizacja wniosków pokontrolnych

W dniach 5-17 sierpnia 2011 r. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi przeprowadził w Wydziale jedną kontrolę problemową w zakresie realizacji przepisów dotyczących ochrony wód. Kontrola nie stwierdziła nieprawidłowości.

W latach 2011-2012 organy samorządu terytorialnego oraz inspekcje sanitarne nie kontrolowały gospodarki osadami powstającymi w oczyszczalni ścieków komunalnych. Gospodarka osadami nie była również przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 79-81)

W latach 2011-2012 PGKiM nie była obciążona karami i grzywnami z tytułu nieprawidłowego gospodarowania osadami ściekowymi oraz innymi odpadami powstającymi w wyniku oczyszczania ścieków, na podstawie art. 79c ust. 3 i 4 ustawy o odpadach.

(dowód: akta kontroli str. 78)

IV. Uwagi i 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 NIK, wnosi o:

1. prowadzenie ewidencji osadów w sposób rzetelny i kompletny, zgodny ze stanem faktycznym, umożliwiającym ustalenie masy osadów wytworzonych i przekazanych do stosowania, a także powierzchni gruntów, na których te osady są stosowane,
2. przekazywanie Marszałkowi Województwa Łódzkiego zbiorczych zestawień o wytworzonych komunalnych osadach ściekowych, wynikających z ewidencji osadów,

3. pobieranie próbek komunalnego osadu ściekowego do badań laboratoryjnych metodami referencyjnymi w sposób zgodny z rozporządzeniem koś,
4. stosowanie komunalnych osadów ściekowych na gruntach rolników dopiero po otrzymaniu wyników badań laboratoryjnych tych osadów,
5. rzetelne przekazywanie dysponentom nawożonych gruntów – przed ich zastosowaniem – wyników badań osadów oraz informacji o dawkach osadu, które można na tych gruntach stosować,
6. przeprowadzanie badań laboratoryjnych gruntów każdorazowo przed zastosowaniem na nich komunalnych osadów ściekowych,
7. stosowanie jednokrotnych lub skumulowanych dawek osadu na gruntach, nieprzekraczających wartości ustalonych w rozporządzeniu koś,
8. uaktualnienie *Programu gospodarki odpadami niebezpiecznymi. Informacja o wytwarzanych odpadach innych niż niebezpieczne*, w zakresie zgodności z zapisami Instrukcji obsługi oczyszczalni ścieków w Aleksandrowie Łódzkim dotyczącymi przekazywania odpadu o kodzie 19 08 02 do rolniczego wykorzystania (po zmieszaniu z osadem),
9. opracowanie dokumentacji regulującej zakres i formę rotacji magazynowanych osadów ściekowych (do 3 lat lub do 1 roku),
10. sprawowanie nadzoru nad gospodarką wytwarzanych w oczyszczalni ścieków osadów.

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 Łodzi.

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.

Łódź, dnia 7 sierpnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

wz. p.o. Dyrektora
Andrzej Cieniewski
wicedyrektor



