



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-04-02/2013
P/13/168

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 komunalnych, w latach 2011 – 2012.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Lech Popławski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr 85952 z dnia 8 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1 – 2)

Jednostka kontrolowana	Zakład Wodociągów i Kanalizacji „WOD-KAN” Spółka z o.o. z/s w miejscowości Mokra Prawa 30, /kod 96 – 100 Skierniewice/, Regon 750051152, zwany dalej „Spółką”, lub „ZWIK”.
------------------------	--

Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Marek Pastusiak, Prezes Zarządu Spółki od dnia 8 września 1998 r.
-----------------------------------	--

(dowód: akta kontroli str. 3 – 17)

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki¹, w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Na powyższą ocenę wpłynęły stwierdzone w toku kontroli, następujące ustalenia:

1. Rzetelnie prowadzono ewidencję osadów ściekowych oraz prawidłowo wywiązywano się z obowiązków sprawozdawczych w zakresie wytwarzanych odpadów, w tym osadów.
2. Prawidłowo gospodarowano osadami ściekowymi.
3. Kontrole innych państwowych organów kontroli, nie stwierdziły nieprawidłowości, w przedmiocie objętym kontrolą NIK.
4. W zakresie postępowania z wytwarzanymi osadami ściekowymi na terenie oczyszczalni, stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - brak zalegalizowanej wagi, do ważenia powstających w procesie technologicznym oczyszczania ścieków odpadów, w tym osadów,
 - brak instrukcji regulującej zakres i formę prowadzonej dokumentacji, mającej na celu realizację obowiązku rotacji magazynowanych osadów ściekowych (do 3 lat lub do 1 roku), przy uwzględnieniu w tej ewidencji informacji dotyczących przemieszczania osadów na placu magazynowym, z podaniem trwale naniesionych oznaczeń przyrządów osadów.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

1. Ewidencjonowanie osadów ściekowych, realizacja obowiązków sprawozdawczych.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z aktem założycielskim Spółki, wszystkie udziały w kapitale zakładowym objęło Miasto Skierniewice. Przedmiotem przedsiębiorstwa Spółki było zaspokojenie potrzeb wspólnoty samorządowej m.in. w zakresie dostaw wody, eksploatacji sieci wodociągowej i sieci kanalizacyjnej oraz odprowadzenie i oczyszczanie ścieków komunalnych. Z regulaminu organizacyjnego Spółki wynikało, że utylizacja i zagospodarowanie odpadów wytwarzanych w procesie oczyszczania ścieków, m.in. należały do zadań Działu Technologicznego.

(dowód: akta kontroli str. 18 – 41)

Spółka posiadała decyzję Wojewody Łódzkiego z dnia 14 listopada 2006 r. - pozwolenie wodnoprawne (ze zmianami) na wprowadzanie oczyszczonych ścieków komunalnych z instalacji oczyszczalni ścieków do rzeki Łupi-Skierniewki. W decyzji tej określono ilości odprowadzanych ścieków oraz limity dopuszczalnych zanieczyszczeń. Powyższego pozwolenia udzielono do dnia 31 października 2016 r. Natomiast w zakresie odpadów, Spółka posiadała decyzję (ze zmianami) Marszałka Województwa Łódzkiego z dnia 2 kwietnia 2008 r. w sprawie pozwolenia na wytwarzanie odpadów z uwzględnieniem wymagań przewidzianych dla prowadzenia działalności w zakresie odzysku, unieszkodliwiania i zbierania odpadów. W decyzji tej wyszczególnione były rodzaje i ilości odpadów według kodu odpadów, na wytwarzanie których Spółka otrzymała pozwolenie. Pośród wytwarzanych odpadów na które wydano pozwolenie, wymienione były ustabilizowane komunalne osady ściekowe o kodzie 19 08 05, w ilości 10.000 Mg/rok, które można odzyskiwać w procesie R3 i R10. Powyższe pozwolenie wydane zostało do dnia 2 kwietnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 42 – 55, 56 – 70)

Ewidencja odpadów prowadzona była na formularzach, zgodnych z wzorami ustalonymi w § 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów². Wszystkie wytwarzane odpady, poza komunalnymi osadami ściekowymi, ewidencjonowano w kartach ewidencji odpadu, zgodnych ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. Natomiast komunalne osady ściekowe ewidencjonowano w kartach ewidencji komunalnych osadów ściekowych, zgodnych ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia. Przekazywane odpady, w tym osady ściekowe, ewidencjonowano w kartach przekazania odpadu, zgodnych ze wzorem określonym w załączniku nr 5 do ww. rozporządzenia. W wyżej opisanych kartach, zawarte były wszystkie wymagane informacje, przewidziane we wzorach stanowiących załączniki nr 1, 2 i 5 do ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 71 – 74, 82, 98)

² Dz. U. z 2010 r., Nr 249, poz. 1673.

Spółka przekazywała Marszałkowi Województwa Łódzkiego, w terminie do 15 marca za poprzedni rok kalendarzowy, zgodnie z art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach³, zbiorcze zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, sporządzone według wzoru określonego w załączniku Nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia w sprawie zakresu informacji oraz wzorów formularzy służących do sporządzenia i przekazywania zbiorczych zestawień danych o odpadach⁴. W ww. zestawieniach wykazane były dane dotyczące wszystkich wytwarzanych odpadów, w tym ustabilizowanych osadów ściekowych (kod 19 08 05). Równocześnie przekazywane były zbiorcze zestawienia danych o komunalnych osadach ściekowych, sporządzone według wzoru określonego w załączniku Nr 2 do ww. rozporządzenia. Z zestawień tych m.in. wynika, że masa wytworzonych osadów ściekowych wyniosła: w 2011 r. – 7.440,9 Mg, w 2012 r. – 6.547,85 Mg. Powyższe wielkości wytworzonych osadów były zgodne z danymi wynikającymi z kart ewidencji komunalnych osadów ściekowych. Również dane dotyczące powierzchni gruntów, na których stosowano osady, były zgodne z wielkościami wynikającymi z kart ewidencji komunalnych osadów ściekowych oraz złożonych oświadczeń użytkowników gruntów wyrażających zgodę na zagospodarowanie osadów ściekowych i umów zawartych z dysponentami gruntów.

Sporządzano i przysyłało do GUS roczne sprawozdania z oczyszczalni ścieków o symbolu OS – 5. Dane liczbowe zawarte w tych sprawozdaniach w zakresie ilości wytwarzanych osadów, były zgodne z danymi opisanymi w zestawieniach o komunalnych osadach ściekowych, przekazywanych Marszałkowi Województwa Łódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 117 – 155, 156 – 163)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki, w zbadanym obszarze.

2. Postępowanie z wytworzonymi osadami ściekowymi na terenie oczyszczalni.

Opis stanu
faktycznego

Liczba mieszkańców korzystających z systemu kanalizacyjnego obsługiwanego przez oczyszczalnię ścieków, w badanym okresie była stała i wynosiła 46.760 osób. Jednak równoważna liczba mieszkańców (RLM) w aglomeracji wynosząca w 2011 r. 118.868, w 2012 r. zmniejszyła się do 86.431 RLM (o 27%).

³ Dz. U. z 2010 r., Nr 185, poz. 1243 ze zm. (uchylona z dniem 23 stycznia 2013 r.), zwana dalej „ustawą o odpadach”.

⁴ Dz. U. z 2010 r., Nr 249, poz. 1674.

Zmniejszyła się również ilość oczyszczonych ścieków komunalnych z 4.308,3 tys. m³ w 2011 r., do 2.937,4 tys. m³ w 2012 r. (o 32%), a masa osadów ściekowych (ustabilizowanych i zagęszczonych po procesie mechanicznego odwadniania), spadła z 7.440,9 Mg w 2011 r. do 6.547,9 Mg w 2012 r. (o 8%). Wytworzone osady zagospodarowywane były w procesie odzysku metodą R10, polegającej na ich stosowaniu głównie w rolnictwie, rozumianym jako uprawa wszystkich płodów rolnych wprowadzanych do obrotu handlowego, włączając w to uprawy przeznaczone do produkcji pasz. W ten sposób w 2011 r. zagospodarowano 4.413,5 Mg osadów, natomiast w 2012 r. – 1.897,0 Mg. Dodatkowo w 2012 r. przekazano 761,2 Mg osadu do odzysku metodą R14, odbiorcy posiadającemu odpowiednie pozwolenie. Jednak duża część wytworzonego w ciągu roku osadu, nie była zagospodarowana w danym roku i z konieczności magazynowana była na terenie oczyszczalni – 3.027,4 Mg w 2011 r. (40,7% ogółem wytworzonego osadu) oraz 3.889,7 Mg w 2012 r. (59,4%). Uwzględniając pozostałości osadów z minionych lat, na koniec 2011 r. magazynowano ogółem 3.064,3 Mg osadu, a na koniec 2012 r. – 4.113,3 Mg, (wzrost o 34,2%).

(dowód: akta kontroli str. 164 – 165, 166 – 173)

Z wyjaśnień Kierownika Działu Technologicznego Danuty Duda-Nowicka w sprawie przyczyn spadku równoważnej liczby mieszkańców w aglomeracji oraz spadku ilości oczyszczonych ścieków komunalnych wynika, że dopływające do oczyszczalni ścieki pochodzą głównie z kanalizacji ogólnospławnej. Większa część miasta Skierniewice posiada tylko kanalizację ogólnospławną, natomiast kanalizacja sanitarna i kanalizacja deszczowa budowana była na nowych osiedlach. Stąd ilość dopływających ścieków w dużym stopniu zależy od wielkości opadów atmosferycznych. Na ilość i jakość ścieków wpływają również zakłady przemysłowe (np. „Polski Ogród”, „Okręgowa Spółdzielnia Mleczarska”), których ścieki w okresie kampanijnej pracy stanowią około 1/3 ogólnie dopływających ścieków, przy pogodzie bezdeszczowej. Na wahania ilości ścieków niewielki wpływ mają ścieki odprowadzane z gospodarstw domowych, choć widoczna jest tendencja do spadku ilości ścieków z powodu ograniczeń w zużyciu wody, ale za to, ścieki te wykazują większe stężenia zanieczyszczeń. Na jakość ścieków surowych dopływających do oczyszczalni, wpływ mają także ścieki dowożone do stacji zlewczej, które charakteryzujących się bardzo dużymi stężeniami zanieczyszczeń.

Z wyjaśnień Kierownika Działu Technologicznego w sprawie przyczyn nie zagospodarowania znacznej części wytworzonego w ciągu roku osadu i konieczności magazynowania go na terenie oczyszczalni wynika, że do chwili obecnej głównym sposobem zagospodarowania osadów było kierowanie ich do rolniczego wykorzystania. Metoda ta ograniczona jest szeregiem wymogów wynikających z art. 43 ustawy o odpadach, w tym jego stosowania w zależności od możliwości wykonania określonych zabiegów agrotechnicznych, co sprowadza się do pory wiosny i jesieni, przy spełnieniu sprzyjających warunków pogodowych. W tej sytuacji nie można wyeliminować konieczności magazynowania osadu. Z roku na rok, coraz trudniej jest pozyskać odbiorców osadu do rolniczego wykorzystania. Wpływ na to ma struktura agroma (małe gospodarstwa, średnio 2–3 ha), przekazywanie osadu do rolniczego wykorzystania przez oczyszczalnię od 2002 r., położenie Skierniewic (przy granicy woj. mazowieckiego), trudności z dowozem osadów z uwagi na ograniczenia tonażu samochodów na drogach gminnych i powiatowych oraz niechęć wójtów gmin w zakresie przekazywania informacji o możliwości rolniczego wykorzystywania osadów.

(dowód: akta kontroli str. 306 – 307)

Ustalono, że wszystkie urządzenia części mechanicznej i części biologicznej oczyszczalni ścieków włączone w ciąg technologiczny, były czynne (pracowały), a proces oczyszczania, umożliwiał odprowadzanie oczyszczonych ścieków do rzeki Łupi-Skierniewki. Powstające w wyniku oczyszczania ścieków surowych odpady, w tym osady, były magazynowane na wyznaczonych do tego celu miejscach. Odwodnione na prasie osady ściekowe po ich stabilizacji w procesie fermentacji, poddawane były higienizacji za pomocą popiołu pochodzącego ze spalania węgla brunatnego. Osady te przejściowo magazynowano pod wiatą, a następnie na utwardzonym wylewkami betonowymi placu magazynowym, wyposażonym w system zbierający odcieki, które zwracane były do oczyszczalni.

Postępowanie z osadami ściekowymi było zgodne z instrukcją obsługi i eksploatacji technologicznej oczyszczalni ścieków oraz instrukcją obsługi poletek osadowych przeznaczonych do czasowego magazynowania osadów ściekowych. Powyższy sposób magazynowania był również zgodny, z wymienioną w pkt 1 niniejszego wystąpienia, decyzją Marszałka Województwa Łódzkiego z dnia 2 kwietnia 2008 r. w sprawie pozwolenia na wytworzenie odpadów z uwzględnieniem wymagań przewidzianych dla prowadzenia działalności w zakresie odzysku, unieszkodliwiania i zbierania odpadów, ze zmianą z dnia 2 grudnia 2011 r. (pkt 1.2. dotyczący miejsca i sposobu magazynowania odpadów).

(dowód: akta kontroli str. 174 – 196, 65 – 70)

ZWiK w żadnym posiadanym obiekcie, w tym w oczyszczalni ścieków, nie posiadał zainstalowanej zalegalizowanej wagi, do pomiaru masy wytwarzanych, wywożonych i przewożonych odpadów, w tym osadów ściekowych. Pomiary masy osadów ściekowych w 2011 r., odbywały się usługowo u innych podmiotów posiadających zalegalizowane wagi, a w 2012 r. dokonywano przy pomocy metod pośrednich. Mierzono laboratoryjnie suchą masę osadu wychodzącego z prasy do odwadniania mechanicznego (przeliczając na Mg/m^3). Uwzględniając zużycie popiołu w procesie higienizacji, ustalano masę właściwą osadu wilgotnego (Mg/m^3), magazynowanego na placu magazynowym. Przy wywozie osadów wilgotnych, znając masę właściwą tego osadu oraz objętość skrzyni ładunkowej samochodu, obliczano masę wywożonego osadu (w Mg).

Wyznaczane w powyższy sposób masy osadów ściekowych, były ujmowane w prowadzonych przez ZWiK kartach ewidencji komunalnych osadów ściekowych oraz wykazywane w zbiorczych zestawieniach danych o komunalnych osadach ściekowych kierowanych do Marszałka Województwa Łódzkiego i rocznych sprawozdaniach o symbolu OS-5 wysyłanych do GUS.

Powyższy sposób postępowania w 2012 r. w zakresie pomiarów masy osadów, bez ich ważenia na zalegalizowanej wadze, w ocenie NIK, był niewłaściwy. Wskazuje na to przepis art. 8 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach⁵, że przyrządy pomiarowe (m.in. wagi do pomiaru masy), które mogą być stosowane do ochrony zdrowia, życia i środowiska, lub w obrocie – podlegają prawnej kontroli metrologicznej (legalizacji).

(dowód: akta kontroli str. 197, 174 – 182)

⁵ Dz. U. z 2004 r., Nr 243, poz. 2441 ze zm.

Z wyjaśnienia przyczyn braku zalegalizowanej wagi do pomiaru masy wytwarzanych, wywożonych i przewożonych odpadów, w tym osadów ściekowych, złożonych przez Prezesa Zarządu Spółki wynika, że widziano potrzebę zainstalowania zalegalizowanej wagi, m.in. ze względów organizacyjnych (np. wyeliminowanie usługowego ważenia). Podjęte w 2012 r. próby ważenia metodą pośrednią (poprzez określenie masy właściwej osadu i objętości skrzyń ładunkowych samochodów), również uważano za niewłaściwe. Jednak z uwagi, że dla Rady Miasta Skierniewice priorytetem były inwestycje nowych sieci kanalizacyjnych, dlatego inne zadania inwestycyjne, w tym dotyczące zainstalowania wagi, były przesuwane w czasie. Biorąc pod uwagę, że inwestycja zakupu wagi, jest inwestycją o stosunkowo niskich nakładach (ok. 100 – 150 tys. zł), sprawę tej inwestycji, jako pilną Prezes Zarządu przedstawi Radzie za pośrednictwem Prezydenta Miasta Skierniewice, w celu wprowadzenia jej do wieloletniego planu modernizacji i rozwoju urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 310 – 311)

Z ww. ustaleń wynika, że osady ściekowe magazynowano zgodnie z instrukcją obsługi poletek osadowych przeznaczonych do czasowego magazynowania osadów ściekowych. W instrukcji tej określone były m.in. powierzchnie magazynowania osadów (łącznie 4.700 m²), rozmiary usypywanych pryzm osadów (wysokość 1,3 m, szerokość 6,0 m) oraz czas magazynowania osadu od jego wytworzenia – nie dłuższy niż 3 lata, a osadów które będą unieszkodliwiane przez składowanie – nie dłużej niż 1 rok. Instrukcja zawierała m.in. polecenia: pryzmy usypywać, a osady wywozić ze wskazanej pryzmy przez pracownika Działu Technologicznego, a podczas załadunku osad winien być zważony. W powyższej instrukcji brak było regulacji dotyczących rozwiązań organizacyjnych, w zakresie prowadzonej dokumentacji, mających na celu realizację obowiązku rotacji magazynowanych osadów (do 3 lat lub do 1 roku). Powyższe sprawy nie zostały uregulowane w innej instrukcji lub innym dokumencie o podobnym znaczeniu. Do czasu niniejszej kontroli NIK, prowadzone były przez wyznaczonych pracowników Działu Technologicznego ewidencje magazynowanych osadów i ewidencje wywożonych osadów w formie zestawień tabelarycznych według własnych wzorów (niezatwierdzonych przez Prezesa Zarządu Spółki lub osobę upoważnioną), w tym różnych wzorów ewidencji w zależności od osoby prowadzącej (w latach 2011 – 2012 sprawy te prowadziło dwóch pracowników). W żadnej z tych ewidencji nie było danych dotyczących oznaczenia pryzmy w miejscu magazynowania, na której był magazynowany osad po jego wytworzeniu (np. z danego miesiąca danego roku) zgodnym z oznaczeniem miejsca pryzmy na placu magazynowym, ponieważ pryzmy te nie posiadały trwałych oznaczeń. Kolejność magazynowanych osadów, a następnie kolejność wywożonych osadów, opierała się na pamięci pracowników zajmujących się organizacją wywożenia osadów i sporządzanych notatkach. W tej sytuacji, przy takim sposobie prowadzenia dokumentacji magazynowania i wywozu osadu oraz braku trwałych oznaczeń pryzm, na których magazynowany był osad, nie było możliwości jednoznacznego stwierdzenia, czy w badanym okresie przestrzegano przepisy dotyczące magazynowania osadów (do 3 lat lub 1 roku), tj. art. 63 ust. 3 i 4 ustawy o odpadach.

(dowód: akta kontroli str. 198 – 201)

Z wyjaśnienia przyczyny braku instrukcji regulującej zakres i formę prowadzonej dokumentacji, mającej na celu dokumentowanie realizacji obowiązku rotacji magazynowanych osadów ściekowych (do 3 lat lub do 1 roku), przy uwzględnieniu w tej ewidencji informacji dotyczących przemieszczania osadów na placu magazynowym, z podaniem oznaczeń przyzmi osadów trwale oznaczonych (np. numerem), złożonego przez Prezesa Zarządu Spółki wynika, że do chwili obecnej żaden organ kontroli nie zwrócił na to uwagi. Jednak po przeanalizowaniu tej sprawy, również stwierdzono, że dotychczasowa forma ewidencji, w części oparta na pamięci pracownika zajmującego się rotacją osadów na placu magazynowym, stanowi słaby element tego systemu oraz uniemożliwia pełną weryfikację stanu ewidencyjnego ze stanem faktycznym. Dlatego przystąpiono już do opracowania instrukcji regulującej tę sprawę, a przy sprzyjających warunkach atmosferycznych zostaną naniesione trwale oznaczenia przyzmi na placu magazynowym.

(dowód: akta kontroli str. 310 – 311)

ZWiK w badanym okresie zawarł umowy z podmiotami gospodarczymi na wykonanie usług badań laboratoryjnych osadów ściekowych, badań gruntów przed stosowaniem osadów oraz usług wydawania opinii w sprawie zalecanych dawek osadów ściekowych. Podmioty, z którymi zawarto umowy na wykonywanie ww. rodzajów badań laboratoryjnych, wyłonione zostały w drodze przetargów nieograniczonych, zgodnie z Instrukcją udzielania zamówień przez ZWiK.

Z analizy ofert cenowych podmiotów z którymi zawarte zostały umowy na badania laboratoryjne wynika, że podmioty te przedstawiły ważne certyfikaty akredytacji laboratoriów badawczych potwierdzających spełnienie postanowień normy PN-EN ISO/IEC 17025:2005, wydane przez Polskie Centrum Akredytacji w Warszawie na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności⁶.

W oparciu o sprawozdania z pobierania próbek oraz sprawozdania z badań osadów ściekowych (11 w 2011 r., 9 w 2012 r.) ustalono, że badania te wykonywano z częstotliwością spełniającą wymagania § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie komunalnych osadów ściekowych⁷, zwanego „rozporządzeniem o komunalnych osadach ściekowych”. Dokonywano badań każdej partii osadów (jako partię przyjmowano usypaną przyzmię osadów) do stosowania przed ich wywiezieniem (14 w 2011 r., 15 w 2012 r.), zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia o komunalnych osadach ściekowych. W sprawozdaniach z badań oraz sprawozdaniach pobierania próbek, wykonawcy deklarowali poprzez zawarcie odpowiednich symboli (np. „Y”), że zastosowane były metody referencyjne badań określone w załączniku Nr 5 do ww. rozporządzenia, a sposób pobierania prób był zgodny z § 5 ust. 3 rozporządzenia o komunalnych osadach ściekowych.

(dowód: akta kontroli str. 202 – 205, 241)

Spśród przeprowadzonych badań partii osadów ściekowych stosowanych na gruntach przed ich wywiezieniem z oczyszczalni (14 badań w 2011 r. i 15 badań w 2012 r.), w jednej partii osadu z 2011 r. i jednej partii osadu z 2012 r. – stwierdzono przekroczenie ilości bakterii i pasożytów oraz metali ciężkich. Wartości metali ciężkich dwóch ww. partiach osadu, nie przekraczały wartości dopuszczalnej

⁶ Dz. U. z 2010 r., Nr 138, poz. 935 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2010 r., Nr 137, poz. 924.

określonej w załączniku Nr 1 (kolumna 5, m.in. dotycząca upraw roślin nieprzeznaczonych do spożycia i produkcji pasz) do rozporządzenia o komunalnych osadach ściekowych. Powyższe dwie partie osadów z 2011 r. i 2012 r., zostały wykorzystane do upraw roślin nieprzeznaczonych do spożycia i produkcji pasz.

(dowód: akta kontroli str. 206 – 207)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Brak zalegalizowanej wagi, do ważenia powstających w procesie technologicznym oczyszczania ścieków odpadów, w tym osadów,
2. Brak instrukcji regulującej zakres i formę prowadzonej dokumentacji, mającej na celu realizację obowiązku rotacji magazynowania osadów ściekowych (do 3 lat lub do 1 roku), przy uwzględnieniu w tej ewidencji informacji dotyczących przemieszczania osadów na placu magazynowym, z podaniem trwale naniesionych oznaczeń przyzmy osadów.

Ocena cząstkowa

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

3. Zagospodarowanie osadów ściekowych.

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie na terenie województwa łódzkiego podano odzyskowi ogółem 13.747,2 Mg wytworzonego w ZWiK osadu (8.248,3 Mg w 2011 r., 5.498,9 Mg w 2012 r.). W powyższych ilościach, w części były również osady wytworzone we wcześniejszych latach. Nie wystąpiła konieczność unieszkodliwiania osadów oraz konieczność odzysku lub unieszkodliwiania osadów, na terenie innych województw.

(dowód: akta kontroli str. 242 – 243)

W 2011 r. przeprowadzono ogółem 112 badań gruntów przed stosowaniem osadów, obejmujących łącznie 203,73 ha, z tego: 190,45 ha wykorzystane w rolnictwie rozumianym jako uprawa wszystkich płodów rolnych wprowadzonych do obrotu rolnego, włączając w to uprawy przeznaczone do produkcji pasz, a 13,28 ha do upraw roślin nieprzeznaczonych do spożycia i do produkcji pasz. Na łączną powierzchnię 203,73 ha gruntów w 2011 r., gleby lekkie stanowiły 69,43 ha, gleby średnie – 130,79 ha, a gleby ciężkie – 3,51 ha. Analogicznie w 2012 r. – 55 badań dla ogółem 160,79 ha gruntów, z tego: 156,38 ha i 4,41 ha. Na ogółem 160,79 ha gruntów w 2012 r., gleby lekkie stanowiły 8,80 ha, gleby średnie – 151,99 ha, a gleby ciężkie – 0,00 ha.

Na podstawie sprawozdań z pobierania próbek gruntów oraz sprawozdań z badań gruntów (112 w 2011 r., 55 w 2012 r.) ustalono, że badania (wykonywane przez akredytowane laboratoria), według deklaracji wykonawców, przeprowadzone były przy zastosowaniu metod referencyjnych badań określonych w załączniku nr 5 do rozporządzenia o komunalnych osadach ściekowych, a sposób pobierania próbek – zgodnie z § 6 ust. 3 i 4 rozporządzenia o komunalnych osadach ściekowych.

(dowód: akta kontroli str. 243, 205)

Z analizy spraw dotyczących przekazania właścicielom, dzierżawcom lub innym osobom władającym nieruchomościami, na których komunalne osady ściekowe zostały zastosowane (65 spraw w 2011 r. i 46 spraw z 2012 r.), stwierdzono, że we wszystkich przypadkach przekazano wyniki badań gruntów oraz informacje (opinie) o dawkach osadów, które można stosować na poszczególnych gruntach (art. 43 ust. 4 ustawy o osadach). Dodatkowo przekazywano wyniki badań osadu, który został zastosowany na danym gruncie. Otrzymanie ww. wyników badań oraz informacji, potwierdzane było przez dysponentów gruntów na kartach przekazania odpadu, łącznie z potwierdzeniem przyjęcia określonej masy osadu. Stwierdzono, że w badanym okresie nie stosowano jednorocznych dawek osadu. Stosowano dawki skumulowane 2 i 3 letnie (w 2011 r. – 4 rolników zastosowało dawki 2 letnie, a 61 – dawki 3 letnie, natomiast w 2012 r. – 5 rolników dawki 2 letnie, a 41 – dawki 3 letnie). W przypadkach stosowania skumulowanych dawek osadu, osady nie były stosowane na tych samych gruntach w okresie 2 lub 3 lat, a sumy skumulowanych dawek nie przekraczały wartości ustalonych w § 3 ust. 5 rozporządzenia o komunalnych osadach ściekowych.

Na wniosek ZWiK, zainteresowani osadami ściekowymi dysponenti gruntów rolnych (rolnicy indywidualni), składali oświadczenia, w których wyrażali zgodę na zagospodarowanie osadów oraz podawali dane dotyczące położenia gruntów, ich powierzchni, pod jakie uprawy zostanie wykorzystany osad (np. zboża), typ gleby (lekka, średnia ciężka), stosowane nawozy, środki wspomagające uprawę roślin i dodatki do wzbogacania gleby oraz dawkę osadu (np. skumulowaną raz na 3 lata). W oświadczeniu tym również zawarte było zobowiązanie, do stosowania osadu zgodnie z otrzymaną instrukcją nawozowego wykorzystania osadu. W przypadkach odbioru dużych ilości osadu (jeden przypadek w 2011 r. – 2.499,3 Mg osadu, jeden przypadek w 2012 r. – 678,2 Mg), zawierane były umowy na odbiór osadu, po uprzednim rozstrzygnięciu przetargu na odbiór osadów ściekowych.

Ogólnie ZWiK organizował przetargi nieograniczone na odbiór wszystkich wytwarzanych odpadów, w tym osadów ściekowych (odbiór za który płacił ZWiK). Spośród podmiotów biorących udział w przetargach na odbiór, zbieranie, odzysk lub unieszkodliwianie odpadów, do przetargów przystępowały m.in. podmioty na odbiór osadów ściekowych w celu ich odzysku polegającego na ich stosowaniu w rolnictwie. W wyniku, rozstrzygniętego przetargu w 2011 r. – przetarg wygrał podmiot na odbiór osadu za cenę 33,00 zł/Mg netto, a w 2012 r. – za cenę 29,00 zł/Mg netto. W obu przypadkach, osady te zostały poddane odzyskowi, polegającemu na ich stosowaniu w rolnictwie, do uprawy roślin nieprzeznaczonych do spożycia i do produkcji pasz. Niezależnie od zawartych umów, składane były oświadczenia, jak w przypadku rolników indywidualnych.

Wyznaczeni pracownicy ZWiK przeprowadzali wizje lokalne gruntów, na których miały być zastosowane osady ściekowe, dokumentowane notatkami służbowymi podpisanymi przez pracownika ZWiK i odbiorcę osadu. W toku wizji lokalnych, ustalano czy nie zachodzą sytuacje uniemożliwiające lub ograniczające zastosowanie osadów, wymienionych w art. 43 ust. 6 ustawy o odpadach, w szczególności tereny położone w odległości mniejszej niż 100 m od ujęcia wody, domu mieszkalnego, czy mniej niż 50 m od brzegów jezior i cieków (np. rowów melioracyjnych). W notatkach tych były zawarte deklaracje osób odbierających osad, że osad zostanie wprowadzony niezwłocznie po jego przywiezieniu na pole (bez szczegółowego określenia terminu) oraz, że odbiorca poinformuje telefonicznie lub osobiście ZWiK o fakcie wykorzystania osadu.

Poza wyżej opisanymi działaniami, ZWiK nie podejmował innych udokumentowanych działań, w celu realizacji wymagań art. 43 ust. 1b ustawy o odpadach (*odpowiedzialność za prawidłowe zastosowanie komunalnych osadów ściekowych do celów, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 4 lub 5, spoczywa na wytwórcy tych osadów*).

(dowód: akta kontroli str. 244 – 247, 248 – 271)

Z wyjaśnienia w sprawie przyczyny organizowania przez ZWiK przetargów, na odpłatny odbiór osadów ściekowych w celu ich odzysku polegającego na stosowaniu w rolnictwie, złożonego przez Kierownika Działu Technologicznego wynika, że stosując się do przepisu art. 7 ust. 2 ustawy o odpadach, posiadacz odpadów jest zobowiązany w pierwszej kolejności do poddania ich odzyskowi, stosowano odzysk osadów ściekowych polegający na ich przekazywaniu do stosowania w rolnictwie, rozumianym jako uprawa wszystkich płodów rolnych wprowadzonych do obrotu handlowego, włączając w to uprawy przeznaczone do produkcji pasz oraz do uprawy roślin nieprzeznaczonych do spożycia i do produkcji pasz. Osady te głównie przekazywane były do tzw. rolników indywidualnych, dysponujących niewielkimi arealami gruntów. W naszych warunkach nie ma możliwości przekazania całości wyprodukowanego osadu „drobnym” rolnikom. Aby nie dopuścić do sytuacji, gdzie zabrakłoby nam miejsca na placu magazynowym na czasowe przetrzymywanie osadu, zmuszeni jesteśmy od 2009 r., co roku organizować przetargi na odbiór tego osadu (odbiór za który płacił ZWiK). W specyfikacjach istotnych warunków zamówienia, m.in. zawierany był warunek, że osad ten może być stosowany tylko do uprawy roślin nieprzeznaczonych do spożycia i do produkcji pasz, co umożliwiało nam pozbycie się osadu niespełniającego wymagań do ogólnego rolniczego zastosowania.

Z wyjaśnienia czy podjęte przez ZWiK działania, w pełni zabezpieczają prawidłowe zastosowanie komunalnych osadów ściekowych do celów, o których mowa w art. 43 ust. 1 pkt 1, 4 lub 5 ustawy o odpadach, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 43 ust.1b ustawy o odpadach, złożonego przez Kierownika Działu Technologicznego wynika, że w ocenie ZWiK, stosowano wszystkie możliwe działania, które w pełni powinny zabezpieczyć prawidłowe zastosowanie osadów, przy założeniu dobrej woli ze strony odbiorców osadów. Gwarancją prawidłowego wykorzystania osadu byłoby, gdyby ZWiK w tym zakresie przeprowadzał czynności kontrolne. Pomijając możliwości organizacyjne ze strony ZWiK, takich uprawnień ustawa o odpadach, ani inna ustawa, nie daje.

(dowód: akta kontroli str. 308 – 309)

Na podstawie losowo wybranych trzech arealów gruntów na których zastosowano w dniach 16 – 22 kwietnia 2013 r. osady wytworzone w ZWiK ustalono, że przy ich stosowaniu przestrzegano zakazów wymienionych w art. 43 ust. 6 ustawy o odpadach oraz zastosowano je zgodnie z wymogami § 4 ust. 4 rozporządzenia o komunalnych osadach ściekowych.

(dowód: akta kontroli str. 272 – 278, 279 – 284, 285 – 305)

Na terenie oczyszczalni ścieków nie wytwarzano kompostu lub nawozów przy użyciu osadu ściekowego, mimo posiadania pozwolenia, na prowadzenie odzysku ustabilizowanych osadów ściekowych metodą R3 (dotyczy kompostowania), wydanego decyzją Marszałka Województwa Łódzkiego z dnia 2 kwietnia 2008 r.

Ustalono również, że w badanym okresie:

- nie przekazywano osadów ściekowych do dostosowania gruntów do określonych potrzeb wynikających z planów gospodarki odpadami, planów zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu,
- nie przekazywano osadów ściekowych do rekultywacji terenów, w tym gruntów na cele rolne,
- nie przekazywano osadów ściekowych na składowiska odpadów komunalnych,
- nie przekazywano osadów ściekowych do spalarni, w celu ich termicznego przekształcenia.

W badanym okresie osady ściekowe przekazywane były i wykorzystywane w rolnictwie, z tego:

- do upraw wszystkich płodów rolnych wprowadzonych do obrotu handlowego, włączając w to uprawy przeznaczone do produkcji pasz (art. 43 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpadach),
- do uprawy roślin nieprzeznaczonych do spożycia i do produkcji pasz (art. 43 ust. 1 pkt 5 ustawy o odpadach).

Spośród 65 spraw z 2011 r. i 46 spraw z 2012 r. dotyczących przekazania dysponentom gruntów rolnych komunalnych osadów ściekowych wynika, że w 2011 r. i w 2012 r. wystąpiło po jednym przypadku zastosowania osadów do uprawy roślin nieprzeznaczonych do spożycia i do produkcji pasz (w 2011 r. – na pow. 13,28 ha zastosowano 2.499,31 Mg osadu, a w 2012 r. – na pow. 4,41 ha zastosowano 678,2 Mg osadu, gdzie zastosowano skumulowane dawki osadu raz na 3 lata). W pozostałych przypadkach osady wykorzystane zostały do upraw wszystkich płodów rolnych wprowadzonych do obrotu handlowego, włączając w to uprawy przeznaczone do produkcji pasz.

(dowód: akta kontroli str. 206 – 207)

Z wyjaśnienia Kierownika Działu Technologicznego w sprawie przyczyny nie wytwarzania na terenie oczyszczalni ścieków kompostu lub nawozów przy użyciu osadu, mimo posiadania pozwolenia, na prowadzenie odzysku ustabilizowanych osadów ściekowych metodą R3 (dotyczy kompostowania) wynika, że w minionych latach (2007 – 2009) podejmowano próby wytwarzania kompostu. Wiązało się to ze znacznymi nakładami finansowymi (pozyskanie drogich materiałów wsadowych do produkcji kompostu: słomy, trocin, zrębków drewna itp.). W wyniku zmieszania tych materiałów z osadem ściekowym, powstawał również odpad o nazwie „kompost nie odpowiadający wymaganiom – kod 19 05 03”, którego nikt nie chciał od nas kupić, co w konsekwencji zmusiło nas do zbycia tego odpadu za odpłatnością (płaconą przez ZWiK). Natomiast nie produkowano nawozów przy użyciu osadów, ponieważ oczyszczalnia ścieków nie posiada instalacji do takiej produkcji.

Z wyjaśnienia Kierownika Działu Technologicznego w sprawie przyczyn braku odzysku osadów polegających na ich stosowaniu do dostosowania gruntów do potrzeb wynikających z planów gospodarki odpadami, planów zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu oraz

do rekultywacji terenów, w tym gruntów na cele rolne, że wynika to z braku zainteresowania podmiotów posiadających pozwolenia w drodze decyzji na odzysk osadów poprzez ww. ich stosowanie.

(dowód: akta kontroli str. 306 – 307)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

4. Realizacja wniosków pokontrolnych.

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie protokołów kontroli zewnętrznych ZWiK stwierdzono, że w badanym okresie m.in. przeprowadzono trzy kontrole przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Skierniewicach. Z treści protokołów kontroli sanitarnych wynika, że kontrole te nie dotyczyły funkcjonowania oczyszczalni ścieków, a w wyniku tych kontroli nie wydano zaleceń doraźnych, uwag i wniosków. Kontrolę w 2012 r. przeprowadził Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi, Delegatura w Skierniewicach. Przedmiotem tej kontroli m.in. była instalacja do oczyszczania ścieków. W wyniku tej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania instalacji do oczyszczania ścieków oraz gospodarki odpadami, w tym osadami ściekowymi (kod 19 08 05). W badanym okresie, ZWiK nie był kontrolowany przez Urząd Miasta Skierniewice oraz Urząd Marszałkowski w Łodzi.

W badanym okresie ZWiK nie był objęty kontrolą NIK.

(dowód: akta kontroli str. 208 – 237)

Z ewidencji kont 761-03 i 223-17 z działu Finansowo-Księgowego wynika, że w badanym zakresie nie nałożono i nie zapłacono kar i grzywien, związanych z funkcjonowaniem oczyszczalni ścieków, w tym z powodu nieprawidłowej gospodarki osadami ściekowymi.

(dowód: akta kontroli str. 238 – 240)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki, w zbadanym obszarze.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸, wnosi o:

1. Zakup i zainstalowanie zalegalizowanej wagi, umożliwiającej ważenie powstających w wyniku procesu technologicznego oczyszczania ścieków odpadów, w tym osadów ściekowych.
2. Opracowanie instrukcji regulującej zakres i formę prowadzonej dokumentacji, mającej na celu realizację obowiązku rotacji magazynowanych osadów ściekowych (do 3 lat lub do 1 roku), przy uwzględnieniu w tej ewidencji informacji dotyczących przemieszczania osadów na placu magazynowym, z podaniem trwale naniesionych oznaczeń przyrządów osadów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia.

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 29 kwietnia 2013 r..

.....
miejscowość

.....
data

Kontroler

Lech Popławski
Główny Specjalista
Kontroli Państwowej

.....
Lech Popławski
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Z up. Dyrektora

Andrzej Cieniewski
Wicedyrektor

.....
Andrzej Cieniewski
podpis

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.