



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.007.10.2016
P/16/080

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/080– Funkcjonowanie gospodarki ściekowej w gminach regionu Wielkich Jezior Mazurskich
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Anna Brewka, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LOL/17/2016 z dnia 21 kwietnia 2016 r. 2. Barbara Zajdel, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOL/30/2016 z dnia 18 maja 2016 r., 3. Andrzej Sibierski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/36/2016 z dnia 9 czerwca 2016 r.
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie (dalej: „WIOŚ” lub „Inspektorat”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Kontraktowicz, Zastępca Warmińsko-Mazurskiego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej „Inspektor”).

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność jednostki w zbadanym zakresie w latach 2014-2016 (I kwartał).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia m.in. prowadzenie przez WIOŚ kontroli podmiotów korzystających ze środowiska poprzez wprowadzenie do niego ścieków, podejmowanie działań w przypadkach zgłaszania interwencji dotyczących możliwości zaistnienia nieprawidłowości w zakresie gospodarki ściekowej oraz analizowanie wyników badań jakości ścieków przekazywanych przez podmioty odprowadzające ścieki do środowiska. W uzasadnionych przepisami prawa przypadkach WIOŚ prowadził postępowania administracyjne dotyczące naruszenia norm jakości ścieków odprowadzanych do środowiska, określonych w pozwoleniach wodnoprawnych i wymierzał administracyjne kary pieniężne podmiotom, które dokonały takich naruszeń. Realizował również zadania wynikające z *Programu państwowego monitoringu środowiska*, a także podejmował współpracę z innymi instytucjami i podmiotami w zakresie ochrony wód Wielkich Jezior Mazurskich.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast:

- niedotrzymania terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego² (dalej: „kpa”), załatwienia sprawy dotyczącej wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej,
- zawyżenia, w jednej z wydanych decyzji, o kwotę 196 zł wysokości wymierzonej administracyjnej kary pieniężnej za odprowadzanie ścieków do wód z naruszeniem warunków pozwolenia wodnoprawnego.

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

² Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań w zakresie gospodarki ściekowej

1.1. Zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym Inspektoratu³, zadania dotyczące gospodarki ściekowej i monitorowania jakości wód na terenie gmin obszaru funkcjonalnego Wielkich Jezior Mazurskich (dalej: „WJM”) realizowały (w zależności od obszaru) komórki organizacyjne Inspektoratu i Delegatury WIOŚ w Giżycku. Do zadań tych należało m.in.:

- sporządzanie planów, koordynowanie oraz prowadzenie kontroli podmiotów korzystających ze środowiska,
- przygotowywanie decyzji wstrzymujących działalność z naruszeniem wymagań związanych z ochroną środowiska lub naruszeniem warunków korzystania ze środowiska,
- prowadzenie ewidencji źródeł zanieczyszczeń wody,
- nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego za stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska,
- przygotowywanie zawiadomień do prokuratury w przypadkach podejrzenia popełnienia przestępstwa.

Do zadań Wydziału Monitoringu Środowiska WIOŚ należało m.in.:

- opracowywanie i realizacja projektów wojewódzkich programów Monitoringu Środowiska oraz wykonywanie zadań zatwierdzonych przez Głównego Inspektora Środowiska dla województwa warmińsko-mazurskiego,
- gromadzenie wyników pomiarów stanu środowiska, analizowanie danych sporządzanie okresowych ocen i prognoz stanu środowiska,
- wykonywanie, na potrzeby organów administracji rządowej i samorządowej, syntetycznych opracowań dotyczących stanu środowiska i zachodzących w nim zmian,
- aktualizowanie zamieszczonych na stronie internetowej danych związanych ze stanem środowiska województwa warmińsko-mazurskiego.

Zadania Działu Monitoringu Środowiska Delegatury w Giżycku obejmowały m.in.:

- sporządzanie, w oparciu o wyniki badań laboratoryjnych i pomiarów kontrolnych, charakterystyk oraz ocen stanu poszczególnych komponentów środowiska,
- udział w pobieraniu próbek do badań monitoringowych z jezior, wód przejściowych i powierzchniowych wód płynących,
- gromadzenie, przekazywanie do Wydziału Monitoringu Środowiska wyników badań, analizowanie gromadzonych danych, sporządzanie okresowych ocen, prognoz stanu środowiska dotyczących terenu objętego nadzorem delegatury.

Gminy regionu Wielkich Jezior Mazurskich znajdowały się w obszarze działania Wydziałów WIOŚ w Olsztynie (powiat mrągowski) oraz Działów Delegatury w Giżycku (powiaty węgorzewski, giżycki i piski).

(dowód: akta kontroli str. 8-17)

W latach 2014-2016 (I kwartał) za realizację ww. zadań, zgodnie z przyjętymi zakresami obowiązków, odpowiadało łącznie 11 pracowników Inspektoratu, w tym:

³ Wprowadzonym zarządzeniem nr 6/2013 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 15 kwietnia 2013 r.

dwóch zatrudnionych w Wydziale Inspekcji, trzech⁴ w Wydziale Monitoringu Środowiska oraz odpowiednio dwóch i trzech w Dziale Inspekcji i Dziale Monitoringu Delegatury w Giżycku.

(dowód: akta kontroli str. 18)

1.2. W okresie objętym kontrolą NIK, na terenie 13 gmin⁵ położonych w regionie Wielkich Jezior Mazurskich (dalej: „gminy WJM”) funkcjonowało 35 podmiotów prowadzących działalność związaną z odprowadzaniem ścieków, z których: dziewięć odprowadzało ścieki bezpośrednio do jezior, 18 – do ziemi lub rowu melioracyjnego, a osiem do rzek. Według stanu na koniec I kwartału 2016 r. liczba ww. podmiotów na terenie gmin WJM wyniosła od jednego (gminy: Giżycko, Miłki, Pisz, Ryn) do sześciu (gmina Węgorzewo).

W badanym okresie, spośród 267 kontroli w zakresie gospodarki wodno-ściekowej przeprowadzonych przez WIOŚ na terenie województwa warmińsko-mazurskiego 70 (26,2%) zrealizowano na obszarze gmin WJM (w tym 27 kontroli planowych i 43 interwencyjne). Liczba kontroli w poszczególnych latach wyniosła: 37 w 2014 r. (19 planowych, 18 interwencyjnych), 30 w 2015 r. (odpowiednio siedem i 23) oraz trzy w I kw. 2016 r. (odpowiednio jedna i dwie).

W latach 2014-2016 (I kwartał), spośród ww. 35 podmiotów odprowadzających ścieki na terenie gmin WJM, pracownicy WIOŚ nie przeprowadzili kontroli w 15 z nich, z tego w:

- 12 podmiotach ostatnią kontrolę przeprowadzono w latach 2011-2013,
- dwóch (zakładzie produkcyjnym na terenie gminy Giżycko i jednostce wojskowej w Giżycku) kontrole przeprowadzono odpowiednio w 2009 r. i 2004 r.,
- jednym (oczyszczalni ścieków w Nowym Moście prowadzonej przez Gminę Piecki na podstawie pozwolenia wodnoprawnego wydanego przez Starostę Mrągowskiego w 2009 r.) – w ogóle nie przeprowadzono kontroli.

Inspektor wyjaśnił, że przyczynami nieprzeprowadzenia kontroli w zakładzie produkcyjnym w gminie Giżycko i jednostce wojskowej w Giżycku był brak stwierdzenia przekroczeń parametrów jakości odprowadzanych ścieków w wynikach badań automonitoringu dostarczanych przez te podmioty. Wyjaśnił także, że do 30 listopada 2015 r., tj. do przekazania przez Gminę Piecki wyników badań jakości ścieków z oczyszczalni w Nowym Moście, WIOŚ nie wiedział o istnieniu tej oczyszczalni, ponieważ nie otrzymał do wiadomości dotyczącego jej pozwolenia wodnoprawnego wydanego w 2009 r. Stwierdził, że ze względu na małą liczbę inspektorów WIOŚ zajmujących się gospodarką ściekową i niewielkie rozmiary tej oczyszczalni, może być ona objęta kontrolą w następnych latach, po wcześniejszym uwzględnieniu w planach kontroli ważniejszych obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 19-44, 240-245)

1.3. Badanie dokumentacji kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ w latach 2014-2016 (I kwartał) przeprowadzone zostało na próbie 65 kontroli (92,9% zrealizowanych na obszarze gmin WJM), w tym 22 związanych z przekroczeniem określonych w pozwoleniach wodnoprawnych norm jakości ścieków. W wyniku tej analizy ustalono, że wszystkie kontrole były prawidłowo udokumentowane (w formie protokołów) i we wszystkich uzasadnionych przypadkach (29) podjęto stosowne działania, tj. w:

- 17 przypadkach wydano zarządzenia pokontrolne,

⁴ Liczba zatrudnionych wg stanu na koniec 2014 r. i I kwartału 2016 r., natomiast na koniec 2015 r. zatrudnionych było czterech pracowników.

⁵ Miasta: Giżycko, Mrągowo, gminy: Giżycko, Mrągowo, Mikołajki, Miłki, Orzysz, Piecki, Pisz, Pozezdrze, Ruciane - Nida, Ryn Węgorzewo.

- pięciu – nałożono mandaty karne w łącznej wysokości 1.500 zł,
- pięciu – udzielono pouczenia,
- jednym⁶ – skierowano do Prokuratury Rejonowej w Mrągowie zawiadomienie o podejrzeniu popełniania czynu z art. 186 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego⁷,
- jednym – do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Giżycku skierowano pismo w sprawie ustalenia przyczyn zanieczyszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 45-109)

1.3.1. W badanych latach do WIOŚ wpłynęło łącznie 196 wniosków o podjęcie interwencji związanych z zanieczyszczeniami wód powierzchniowych i gospodarką ściekową na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, w tym 38 (19,4%) dotyczyło gmin WJM (17 wniosków w 2014 r., 18 w 2015 r. i trzy w I kwartale 2016 r.). We wszystkich tych przypadkach WIOŚ podjął działania, z tego w ośmiu przekazał sprawy organom właściwym do ich rozpatrzenia), a w pozostałych 30 przeprowadził kontrole (po zakończeniu trzech z nich sprawy przekazano do właściwych organów). Łącznie WIOŚ przeprowadził 41 kontroli⁸ wynikających z ww. wniosków, z tego:

- 13 dotyczyło funkcjonowania gminnych oczyszczalni ścieków (jedna w 2014 r. i 12 w 2015 r.⁹),
- jedna – funkcjonowania oczyszczalni ścieków przy ośrodku wypoczynkowym (2014 r.),
- 18 – zanieczyszczeń wód powierzchniowych, m.in. substancjami ropopochodnymi (osiem w 2014 r., dziewięć – 2015 r. i jedna – 2016 r.),
- cztery – śnieżenia ryb w jeziorach (w 2014 r.),
- pięć – innych zagadnień (dwie w 2014 r., dwie w 2015 r. i jedna w 2016 r.).

Innym organom WIOŚ przekazał:

- dwie sprawy wójtowi Gminy Giżycko, które dotyczyły odłączenia budynku od kanalizacji sanitarnej i niewłaściwego gospodarowania odpadami sanitarno-komunalnymi,
- dwie burmistrzowi Rynu (odprowadzenie ścieków ze zbiornika bezodpływowego do rowu melioracyjnego i nielegalna zabudowa letniskowa w pobliżu jeziora Dejguny¹⁰),
- dwie burmistrzowi Rucianego-Nidy (ścieki wypływające z przepompowni ścieków w Rucianem – Nidzie i wpływające do jeziora oraz odór w okolicy przepompowni ścieków),
- dwie burmistrzowi Pisz (nieszczelny zbiornik bezodpływowy i nieuregulowana gospodarka ściekowa w m. Kociołek Szlachecki),
- jedną burmistrzowi Węgorzewa (zanieczyszczenie substancjami ropopochodnymi rowu melioracyjnego w miejscowości Kal – nad jez. Świącajty),
- jedną Państwowemu Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu w Giżycku (fetor ze studzienek kanalizacyjnych na dwóch ulicach Giżycka),
- jedną Komendzie Powiatowej Policji w Węgorzewie (zrzut ścieków bytowo – gospodarczych bezpośrednio do jeziora Mamry).

⁶ Dotyczy oczyszczalni ścieków w Mikołajkach z tytułu odprowadzenia osadu czynnego do jeziora Tałty.

⁷ Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

⁸ W tym, na podstawie jednego wniosku przeprowadzono 12 kontroli w gminnej oczyszczalni ścieków w Mikołajkach

⁹ Jedna kontrola w 2014 r. oraz 12 w 2015 r. dotyczyły oczyszczalni ścieków w Mikołajkach, a kolejna kontrola w 2014 r. – oczyszczalni ścieków w Rucianem-Nidzie.

¹⁰ Informację na ten temat przekazano także Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Giżycku.

W badanym okresie w jednym przypadku wymierzono administracyjną karę pieniężną za odprowadzanie ścieków niespełniających warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym¹¹, w sześciu wydano zarządzenia pokontrolne, w jednym przekazano sprawę policji, a w trzech podczas trwania kontroli stwierdzono usunięcie przyczyn interwencji. W pozostałych 27 przypadkach ustalono natomiast, że przyczyny interwencji były nieuzasadnione lub wynikały z czynników naturalnych.

(dowód: akta kontroli str. 110-120, 247)

1.4. Zgodnie z wymogiem art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹² (dalej: „ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska”), WIOŚ dokonywał kontroli podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie zgodności norm jakości odprowadzanych ścieków z udzielonymi im pozwoleniami wodnoprawnymi. Analiza dokumentacji dotyczącej automonitoringu, prowadzonego przez 26 losowo wybranych podmiotów, wykazała, że w okresie objętym kontrolą WIOŚ:

- Otrzymał, od 15 podmiotów, łącznie 84 wyniki badań z opóźnieniem wynoszącym od trzech do 609 dni w stosunku do terminów określonych w § 7 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie rodzajów wyników pomiarów prowadzonych w związku z eksploatacją instalacji lub urządzenia i innych danych oraz terminów i sposobów ich prezentacji¹³, tj. w przypadku pomiarów okresowych wykonywanych częściej niż jeden raz w miesiącu - w terminie 30 dni od dnia zakończenia kwartału, w którym pomiary zostały wykonane, a w pozostałych przypadkach - w terminie 30 dni od dnia zakończenia pomiaru. Tylko do jednego spośród tych podmiotów WIOŚ skierował pismo w sprawie nieterminowego przekazywania wyników badań.
- Stwierdził, w przypadku 11 podmiotów, łącznie 54 jednostkowe przekroczenia norm jakości ścieków określonych w pozwoleniach wodnoprawnych.
- Nie otrzymał (do dnia zakończenia kontroli NIK), od czterech podmiotów, łącznie dziewięciu wyników badań za okres od stycznia 2014 r. do marca 2016 r. i nie występował do tych podmiotów o przekazanie wyników tych badań.

Inspektor wyjaśnił, że w przypadkach nieterminowego przedkładania wyników pomiarów z automonitoringu stosowana jest praktyka stwierdzania podczas kolejnej kontroli podmiotu, który nie dopełnił tego obowiązku, nieprawidłowości dotyczącej nieterminowego przedkładania wyników pomiarów oraz wydawania zarządzenia pokontrolnego. Wskazał również, że zarządzenie pokontrolne jest jedynym działaniem administracyjnym, które WIOŚ może podjąć wobec takich naruszeń.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, liczba przypadków nieterminowego przekazywania przez podmioty odprowadzające ścieki do środowiska wyników badań jakości ścieków dokonywanych w ramach automonitoringu mogłaby ulec zmniejszeniu po prowadzeniu praktyki zwracania się (w uzasadnionych przypadkach) przez WIOŚ do podmiotów, które nie złożyły w terminie wymaganych wyników badań o ich przekazanie.

Opis stanu
faktycznego

W odniesieniu do trzech podmiotów, spośród ww. 11, które przekroczyły parametry jakości ścieków określone w pozwoleniach wodnoprawnych wydano w badanym okresie decyzje o wymierzeniu kar administracyjnych na łączną kwotę 54,3 tys. zł, w tym:

- 48,1 tys. zł Gminie Mrągowo prowadzącej oczyszczalnię ścieków w m. Boże,

¹¹ Dotyczącym gminnej oczyszczalni ścieków w Mikołajkach.

¹² Dz. U. z 2013 r. poz. 686 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 215, poz. 1366.

- 4,3 tys. zł Szpitalowi Psychiatrycznemu w Węgorzewie – oczyszczalnia w m. Rudziszki,
- 1,8 tys. zł Ośrodkowi Wypoczynkowemu Leśna Polana w Mikołajkach.

(dowód: akta kontroli str. 19-20, 27-30, 121-160, 240-245)

1.5. W okresie od stycznia 2014 r. do 31 marca 2016 r. WIOŚ przeprowadził 89 postępowań administracyjnych dotyczących naruszeń w zakresie odprowadzania ścieków, z których siedem dotyczyło podmiotów działających na terenie gmin WJM.

Spośród ww. siedmiu postępowań, cztery prowadzono wobec jednego podmiotu odprowadzającego ścieki sanitarne z publicznego zakładu opieki zdrowotnej na terenie Gminy Węgorzewo, dwa – wobec gminnych oczyszczalni ścieków (Gminy Mrągowo i Mikołajki) oraz jedno wobec podmiotu prowadzącego ośrodek wypoczynkowy na terenie Gminy Mikołajki.

Przyczyną wszczęcia sześciu postępowań było ustalenie przez WIOŚ, w ramach analizy wyników automonitoringu, przekroczenia wskaźników określonych w pozwoleniach wodnoprawnych (m.in. azot ogólny, fosfor ogólny), a w jednym przypadku (miejska oczyszczalnia ścieków w Mikołajkach) – wyniki 12 kontroli interwencyjnych przeprowadzonych w 2015 r.

Sześć postępowań zostało zakończonych wydaniem siedmiu decyzji¹⁴ wymierzających kary pieniężne w łącznej kwocie 622,9 tys. zł, zaś w jednym przypadku, ze względu na to, że wysokość kary nie przekroczyła kwoty 800 zł, postępowanie umorzono na podstawie art. 308 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁵ (dalej: „prawo ochrony środowiska”).

Pięć postępowań przeprowadzono z zachowaniem przepisów kpa, w tym m.in.:

- powiadomiono stronę o wszczęciu postępowania (art. 61 § 1 i 4 kpa),
- decyzje zawierały m.in. oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne (art. 107),
- decyzje wymierzające kary w łącznej kwocie 574,8 tys. zł wydano w ciągu miesiąca od daty wszczęcia postępowania (art. 35 § 3).

W jednym przypadku¹⁶, kara w kwocie 1,8 tys. zł została wpłacona, natomiast w przypadku pozostałych pięciu decyzji wymierzających kary w łącznej kwocie 621,1 tys. zł, przed ich uprawomocnieniem do WIOŚ wpłynęły wnioski stron dotyczące odroczenia terminu płatności. W uzasadnieniu tych wniosków podano m.in., że podmioty realizują przedsięwzięcia polegające na modernizacji oczyszczalni, które zapewnią usunięcie przyczyn ponoszenia kary. W odpowiedzi na wnioski stron WIOŚ, na podstawie art. 317 prawa ochrony środowiska, wydał decyzje odraczające płatność kar.

W przypadku jednego podmiotu (Stacji Badawczej Rolnictwa Ekologicznego i Hodowli Zachowawczej Zwierząt PAN w Popielnie) WIOŚ, na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, powiadomił (pismem z 10 czerwca 2015 r.) Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie m.in. o odprowadzaniu przez ww. jednostkę, od 1 stycznia 2015 r., ścieków z oczyszczalni bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego oraz o nieprzedkładaniu w latach 2010-2014 informacji o ilości odprowadzanych ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 161-190, 201-217)

¹⁴ Po zakończeniu jednego postępowania wydano dwie decyzje.

¹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.

¹⁶ Ośrodek Wypoczynkowy Leśna Polana w Mikołajkach.

Analiza dokumentacji sześciu¹⁷ postępowań administracyjnych, dotyczących nałożenia kar pieniężnych w sprawie naruszeń warunków określonych w pozwoleniach wodnoprawnych wykazała, że zawiadomienia o wszczęciu z urzędu postępowań wydawano w terminie od pięciu do 102 dni od daty stwierdzenia przekroczenia oraz od 65 do 1.133 dni od sporządzenia sprawozdania z badania, które wykazało powstanie przekroczenia.

W sprawie terminów wydawania decyzji o wszczęciu postępowania, Inspektor wyjaśnił, że ocena funkcjonowania oczyszczalni następuje po roku wykonywania badań automonitoringowych¹⁸, a w celu ewentualnego wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej istnieje konieczność uzyskania informacji od podmiotów mających wpływ na prowadzenie postępowania w takich sprawach. Podał również, że w piśmie z dnia 16 listopada 2010 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska, jako termin do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, wynikający z art. 68 Ordynacji podatkowej¹⁹, wskazał okres trzech lat od zakończenia roku, w którym wymierzenie kary było po raz pierwszy możliwe.

(dowód: akta kontroli str.163-166, 201-202, 240-245)

1.6. W badanych w latach WIOŚ otrzymał jedną informację²⁰ o oddaniu do użytkowania w regionie WJM przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko. Dotyczyło to inwestycji polegającej na przebudowie i modernizacji oczyszczalni ścieków komunalnych w Węgorzewie, realizowanej przez Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Węgorzewie.

Inspektor wyjaśnił, że 8 października 2015 r. pracownik Delegatury w Giżycku przeprowadził wizję lokalną i zapoznał się z dokumentacją niezbędną do oceny tej inwestycji. Podał też, że oczyszczalnia ścieków w Węgorzewie objęta była stałym nadzorem kontrolnym przez WIOŚ, a prowadząca ją spółka na bieżąco przekazywała wyniki badań jakości ścieków, wykonywanych w ramach automonitoringu. Inspektor zaznaczył również, że prowadzenie kontroli inwestycji na podstawie art. 76 ust. 4 prawa ochrony środowiska nie jest obligatoryjne.

(dowód: akta kontroli str. 19-20, 218, 240-245)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Niezałatwienie w terminie określonym w art. 35 § 3 kpa sprawy dotyczącej wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za wprowadzanie, w latach 2013-2014, przez Gminę Mrągowo ścieków do wód z naruszeniem warunków pozwolenia wodnoprawnego. Stwierdzono bowiem, że postępowanie to zakończono po upływie 98 dni od daty jego wszczęcia (24 kwietnia 2015 r.) wydaniem dwóch decyzji wymierzających kary w łącznej kwocie 48.124 zł. W postępowaniu tym, na podstawie art. 36 kpa, dwukrotnie zawiadomiono stronę o nieterminowym załatwieniu sprawy, wyznaczając ostateczny termin na 22 lipca 2015 r., jednakże nie został on dotrzymany. Decyzje orzekające wymierzenie kar administracyjnych WIOŚ wydał 28 lipca 2015 r.

Starszy specjalista, odpowiedzialny za prowadzenie ww. postępowania, niedochowanie terminu wyjaśnił przeoczeniem.

2. Zawyżenie administracyjnej kary pieniężnej za wprowadzenie ścieków do wód z naruszeniem warunków pozwolenia wodnoprawnego, wymierzonej jednemu

¹⁷ Z wyłączeniem postępowania, które zostało umorzone.

¹⁸ §6 rozporządzenia Ministra środowiska z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy odprowadzaniu ścieków do wód lub ziemi oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego (Dz. U. poz. 1800).

¹⁹ Pismo nr DliO/73-244/2010/es. GIOŚ zwrócił w nim również uwagę, że zgodnie z zapisami art. 35 § 1 kpa organ powinien załatwiać sprawę bez zbędnej zwłoki, a w przypadku braku możliwości ich załatwienia w terminie – informować stronę zgodnie z art. 36 kpa.

²⁰ Zgodnie z wymogiem art. 76 ust. 4 prawa ochrony środowiska.

podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą. Stwierdzono, że w decyzji z dnia 12 listopada 2014 r., wymierzającej karę w kwocie 1.839 zł za wprowadzanie ścieków do wód z naruszeniem warunków pozwolenia wodnoprawnego, błędnie określono dopuszczalne wskaźniki wynikające z ww. pozwolenia. Podano bowiem wskaźniki: BZT₅ na poziomie 25 mg O₂/l zamiast 40 mg O₂/l, ChZT_{Cr} - 125 mg O₂/l - zamiast 150 mg O₂/l oraz zawiesinę ogólną 35 mg/l zamiast 50 mg/l. W wyniku tego nieprawidłowo wyliczono przekroczenia BZT₅ i ChZT_{Cr}, podając odpowiednio 141 zamiast 126 oraz 176 zamiast 151. Skutkiem ww. błędów było zawyżenie kary o kwotę 196 zł.

Starszy specjalista wyjaśnił, że w postępowaniu tym przez niedopatrzenie przyjęto dopuszczalne wskaźniki parametrów ścieków z pozwolenia wodnoprawnego innego podmiotu.

Decyzją z dnia 10 czerwca 2016 r. zmniejszono karę do kwoty 1.643 zł, a różnicę w kwocie 196 zł wraz z odsetkami (24 zł) zwrócono temu podmiotowi.

(dowód: akta kontroli str. 167-200)

Ocena cząstkowa

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

2. Oddziaływanie przyjętych rozwiązań na ochronę wód Wielkich Jezior Mazurskich

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2014-2016²¹ WIOŚ realizował zadania wynikające z *Programu państwowego monitoringu środowiska województwa warmińsko-mazurskiego* (dalej: „Program”), zatwierdzonego 6 lutego 2013 r. przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. W ramach Programu badaniami i oceną stanu objęto 71 jezior na terenie województwa, w tym 17 jezior²² na obszarze WJM. Głównym celem Programu, w części dotyczącej badania i oceny stanu jezior, jest dostarczenie wiedzy o ich stanie ekologicznym i chemicznym. W Programie określono m.in. poszczególne punkty poboru próbek (jeziora) ze wskazaniem współrzędnych geograficznych, zakres pomiarowy i częstotliwość oraz terminy poboru próbek w ramach poszczególnych programów monitoringowych. Zakres i częstotliwość ww. badań wynika z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych²³ (dalej: „rozporządzenie ws. monitoringu”).

Harmonogram poboru próbek wody tworzony był przez WIOŚ z uwzględnieniem możliwości kadrowych oraz transportowych i obejmował on wszystkie przewidziane na ten okres punkty pomiarowo-kontrolne.

W latach 2013-2016²⁴, z jezior znajdujących się na obszarze gmin WJM, WIOŚ pobrał i przebadał łącznie 97 próbek wody, z tego: 20 w 2013 r., 12 w 2014 r., 56 w 2015 r. i dziewięć w 2016 r.²⁵. W badaniach, zgodnie z rozporządzeniem ws. monitoringu, uwzględniano następujące parametry: wskaźnik fitoplanktonowy (PMLP), nasycenie dolnej warstwy jeziora²⁶ tlenem (%), azot ogólny (mg/l) i fosfor

²¹ Do zakończenia kontroli NIK.

²² Tj. 24% wszystkich jezior o powierzchni powyżej 50 ha na obszarze WJM.

²³ Nr 258, poz. 1550 ze zm.

²⁴ W przypadku jednego jeziora próbki pobierano w każdym roku tego okresu, w przypadku kolejnego – w dwóch latach, a w przypadku 12 w jednym roku. W tym czasie próbek nie pobrano z trzech jezior.

²⁵ Z jeziora Niegocin pobrano cztery próbki w 2015 r., z jeziora Tałty – cztery w 2015 r., Mikołajskiego – po sześć w 2014 r. i 2015 r. i jedną w 2016 r., Łuknajno – 12 w 2015 r., Jegocin – po sześć w 2014 r. i 2015 r., Kiersztanowskiego – dwie w 2016 r., Kruklin – 12 w 2015 r., Pozezdrze – 12 w 2015 r., Ryńskiego – cztery w 2013 r., Krzywej Kuty – 12 w 2013 r. i Czos – cztery w 2013 r., z jezior Białolawki, Brzozolasek i Roś – po dwie próbki w 2016 r.

²⁶ Hypolimnion.

ogólny (mg/l). Na podstawie ww. badań WIOŚ dokonał oceny stanu 14 spośród ww. 17 jezior, w tym:

- stan/potencjał ekologiczny jednego jeziora oceniono jako bardzo dobry²⁷, trzech jako dobry²⁸, sześciu - umiarkowany, jednego – słaby i trzech - zły;
- stan chemiczny wszystkich 14 jezior oceniono jako dobry;
- stan jednolitych części wód powierzchniowych czterech jezior²⁹ oceniono jako dobry, a pozostałych jako zły.

Jak pisał Naczelnik Wydziału Monitoringu WIOŚ, wyniki badań z lat 2010-2016 (I kwartał) wskazują, że jedynie w przypadku jezior Mikołajskiego (gm. Mikołajki) i Jegocin (gm. Pisz) można mówić o stabilnej sytuacji dotyczącej stanu zbiorników i braku tendencji w zakresie badanych wskaźników.

Inspektor poinformował, że w świetle badań prowadzonych przez WIOŚ, w latach 2010-2015 stwierdzenie poprawy stanu jezior np. w wyniku realizacji Masterplanu dla WJM jest niemożliwe z uwagi na niewielką liczbę badań²⁴ prowadzonych na tych akwenach lub braku tendencji w ich wynikach. Wskazał, że jeziora są bardziej odporne na zmiany jakości wód niż rzeki i poprawa lub pogorszenie ich stanu są znacznie przesunięte w czasie w stosunku do wystąpienia czynnika sprawczego. Stwierdzenie efektów realizacji Masterplanu w odniesieniu do wód WJM będzie możliwe po zakończeniu „cyklu wodnego” 2016-2021. Podał on również, że od 2010 r. nastąpiła zmiana sposobu monitorowania zbiorników wodnych (zmiana metodologii badań), w związku z tym nie jest możliwe porównanie ocen klasyfikacji stanu i potencjału ekologicznego jezior sporządzonych przed 2010 r. z ocenami z późniejszego okresu.

(dowód: akta kontroli str. 219-235, 246, 248 i 249)

2.2. W latach 2014-2016 (I kwartał) WIOŚ współdziałał w zakresie ochrony wód gmin WJM z innymi podmiotami i instytucjami, w tym m.in. z:

- Państwowym Instytutem Geologicznym w zakresie informacji o prognozach i bieżącej sytuacji hydrogeologicznej,
- Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej – bieżącej sytuacji hydrologiczno-meteorologicznej,
- Prokuraturą Rejonową w Mrągowie – zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa,
- jednostkami samorządu terytorialnego – wspólne przeprowadzanie kontroli i przekazywanie informacji o stwierdzonych zanieczyszczeniach (wg właściwości poszczególnych jednostek)³⁰,
- Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Giżycku – przekazanie informacji o stwierdzonych zanieczyszczeniach.

W sprawie niepodjęcia współpracy z innymi podmiotami (w tym organami kontroli, wyższymi uczelniami, organizacjami pozarządowymi) Inspektor wyjaśnił, że art. 155a ust. 3 ustawy Prawo wodne nakłada na Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska obowiązek monitorowania jakości wód powierzchniowych, a inne instytucje mogą w nim uczestniczyć za jego zgodą i muszą być uwzględnione w Programie. WIOŚ nie uwzględnił w obowiązującym Programie innych instytucji i organów z powodu braku zainteresowania z ich strony oraz braku pewności co do

²⁷ Jezioro Łuknajno.

²⁸ Jeziora: Czos, Jegocin i Krzywa Kuta.

²⁹ Łuknajno, Jegocin, Krzywa Kuta i Czos.

³⁰ W badanym okresie, na terenach gmin WJM WIOŚ przeprowadził pięć kontroli wspólnie z jednostkami samorządu terytorialnego i 12 razy przekazał właściwym jednostkom tego samorządu informacje dotyczące zgłoszonych nieprawidłowości w zakresie gospodarki ściekowej oraz zanieczyszczenia wód powierzchniowych.

jakości pomiarów, których mogłyby one dokonywać. Zaznaczył też, że wskazane jest, aby wykonujący pomiary i analizy posiadał akredytację w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 236-245)

Ocena cząstkowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹, wnosi o:

- Terminowe prowadzenie postępowań administracyjnych oraz rzetelne wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych w sprawie naruszeń warunków określonych w pozwoleniach wodnoprawnych.

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 Olsztynie.

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 25 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Olsztyn, dnia lipca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler

Barbara Zajdel
doradca ekonomiczny

.....
podpis

.....
podpis

³¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096 oraz 2016 r. poz. 677.