



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR – 4101-05-01/2013

P/13/168

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/168 – Zagospodarowanie osadów powstających w oczyszczalniach ścieków komunalnych.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu.

Kontroler/Kontrolerzy]

Marian Macocha gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 84992 z dnia 19 kwietnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.1-2 upoważnienie do kontroli).

Jednostka kontrolowana

Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego (dalej: „Urząd”, „UMWD”).
ul. Wybrzeże Słowackiego 12-14, 50-411 Wrocław

Kierownik jednostki kontrolowanej

Rafał Jurkowlaniec, Marszałek Województwa Dolnośląskiego od 1 grudnia 2010 r. i nadal.

(dowód: akta kontroli str. 3 uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego).)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Marszałka Województwa Dolnośląskiego w zakresie pozyskiwania i weryfikacji zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych oraz prowadzenia wojewódzkiej bazy danych dotyczących wytwarzania i gospodarowania odpadami. Tak sformułowana ocena ogólna badanej działalności, wynika z ustaleń kontroli i zaprezentowanych poniżej ocen częściowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W uzasadnieniu oceny ogólnej Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na: **[1]** brak działań sprawdzających odnośnie przyczyn nieprzekazania w latach 2010-2011 przez wszystkie podmioty eksploatujące komunalne oczyszczalnie ścieków, zbiorczych zestawień o komunalnych osadach ściekowych, **[2]** poprawną weryfikację przekazywanych zestawień zbiorczych, **[3]** poprawne postępowanie w odniesieniu do zestawień zawierających nieprawidłowości, **[4]** prawidłowe administrowanie wojewódzką bazą danych **[5]** poprawne wypełnianie obowiązków dotyczących sporządzania raportów wojewódzkich oraz aktualizacji wojewódzkiej bazy danych.

Mimo faktu nieprzekazania do UMWD zbiorczych zestawień o komunalnych osadach ściekowych za rok 2010 w odniesieniu do 73 ze 157, a za rok 2011 w odniesieniu do 48 ze 157 oczyszczalni ścieków komunalnych, realizujący obowiązki Marszałka w przedmiotowym zakresie Dział Opłat Środowiskowych Wydziału Środowiska Urzędu nie podejmował do kontroli NIK w maju 2013 r.

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

żadnych działań mających na celu wyjaśnienie przyczyn niesporządzenia zestawień przez podmioty zarządzające oczyszczalniami. Przy formułowaniu oceny wzięto pod uwagę fakt, iż jeszcze w trakcie trwania kontroli wymieniona wyżej komórka organizacyjna podjęła doraźne działania mające na celu identyfikację podmiotów, które nie sporządziły i nie nadesłały zestawień zbiorczych mimo istnienia takiego obowiązku.

Prawidłowo w ocenie NIK dokonywane było sprawdzanie poprawności pozyskanych zestawień zbiorczych o komunalnych osadach ściekowych. Zweryfikowane pozytywnie zestawienia spełniały wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie zakresu informacji oraz wzorów formularzy służących do sporządzania i przekazywania zbiorczych zestawień danych (Dz.U. nr 249 poz. 1674). W stosunku do podmiotów przekazujących nieprawidłowo sporządzone zestawienia, wszczynane były postępowania mające na celu korektę dokumentów.

W sposób właściwy Dział Opłat Środowiskowych administrował wojewódzką bazą danych wytwarzania i gospodarowania odpadami. Dostęp do bazy posiadali wyłącznie pracownicy upoważnieni, a logowanie do systemu odbywało się przy zastosowaniu indywidualnych loginów i haseł. Prawidłowo regulowane były również zasady dostępu do bazy podmiotów zewnętrznych. Uprawnienia (na stosowne wnioski) były wydawane wyłącznie organom i instytucjom zdefiniowanym w art. 37 ust. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2007 r. nr 39 poz. 251 ze zm.). We właściwej formie i wymaganych terminach Ministrowi Środowiska były przekazywane wojewódzkie raporty oraz począwszy od czerwca 2012 r. miesięczne aktualizacje wojewódzkiej bazy danych dotyczących wytwarzania i gospodarowania odpadami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zbiorcze zestawienia danych o komunalnych osadach ściekowych.

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą zadania związane z realizacją polityki ochrony zasobów i walorów środowiska Województwa Dolnośląskiego, były przypisane:

- w okresie od 29 grudnia 2010 r. do 18 grudnia 2011 r. Departamentowi Mienia Wojewódzkiego i Zasobów Naturalnych,
- w okresie od 19 grudnia 2011 r. do 27 lutego 2013 r. Departamentowi Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych

Obowiązujące w wymienionych okresach Regulaminy Organizacyjne Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego stanowiły, że do zadań obu wymienionych Departamentów należy „...w szczególności realizacja polityki ochrony zasobów i walorów środowiska Województwa, w szczególności poprzez wykonywanie zadań wynikających z ustaw: a/ prawo ochrony środowiska, b/ o odpadach, c/ o odpadach wydobywczych, d/ prawo łowieckie, e/ prawo wodne, f/ o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji, g/ o ochronie zwierząt, h/ o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji”. Regulaminy nie określały funkcjonowania w strukturach Departamentów odrębnych komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za weryfikację zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych. Regulaminy Organizacyjne stanowiły, że szczegółowe zakresy działania komórek

organizacyjnych Urzędu będą określone w drodze zarządzeń Marszałka Województwa Dolnośląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 4-10 uchwała 130/IV/10 Zarządu Województwa Dolnośląskiego, wraz z wyciągiem z Regulaminu Organizacyjnego, str. 11-16 uchwała 1586/IV/11 Zarządu Województwa Dolnośląskiego wraz z wyciągiem z Regulaminu Organizacyjnego).

Szczegółowe zakresy zadań Departamentu Mienia Wojewódzkiego i Zasobów Naturalnych były określone:

- w okresie od 14 września 2009 r. do 13 marca 2011 r. – w zarządzeniu Marszałka Województwa Dolnośląskiego nr 170/2009 z dnia 14 września 2009 r.
- w okresie od 14 marca 2011 r. do 6 lutego 2012 r. – w zarządzeniu Marszałka Województwa Dolnośląskiego nr 40/2011 z dnia 14 marca 2011 r.

Szczegółowy zakres zadań Departamentu Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych w okresie od 7 lutego 2012 r. do 28 marca 2013 r. został określony w zarządzeniu Marszałka Województwa Dolnośląskiego nr 18/2012 z dnia 7 lutego 2012 r.

Wymienione wyżej zarządzenia nie wyodrębniały zadań związanych z zagospodarowaniem osadów powstających w oczyszczalniach ścieków komunalnych. W wykazach zadań dla Wydziału Środowiska – Działu Opłat Środowiskowych, zostały zamieszczone między innymi obowiązki w zakresie:

- weryfikowania danych zawartych w zbiorczych zestawieniach o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów,
- prowadzenia postępowań administracyjnych do wydania decyzji w zakresie wymierzania kar pieniężnych dla posiadaczy odpadów niewywiązujących się z ustawowego obowiązku w zakresie ewidencji odpadów,
- prowadzenia wojewódzkiej bazy danych – Wojewódzkiego Systemu Odpadowego – dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami wraz z rejestrem udzielonych zezwoleń w zakresie wytwarzania i gospodarowania odpadami oraz sporządzania raportu wojewódzkiego i przekazywania go ministrowi właściwemu do spraw środowiska,
- udostępniania informacji o środowisku i jego elementach oraz wydawania decyzji odmawiających udostępniania informacji.

(dowód: akta kontroli str. 17-19 zarządzenie Marszałka Województwa Dolnośląskiego 170/2009, str. 20-24 wyciąg z zarządzenia Marszałka Województwa Dolnośląskiego 40/2011, str. 25-29 wyciąg z zarządzenia Marszałka Województwa Dolnośląskiego 18/2012).

W okresie objętym kontrolą (lata 2010-2012) do weryfikacji wszystkich wpływających zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów było uprawnionych: w 2010 r. - 4, a w latach 2011-2012 - 5 z 21 pracowników Działu Opłat Środowiskowych. W zakresach czynności pracowników uprawnionych do weryfikacji zestawień zbiorczych nie wyodrębniano uprawnień dotyczących weryfikacji zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych.

W 2010 r. do Działu Opłat Środowiskowych UMWD ogółem wpłynęło i poddanych zostało weryfikacji 8.600 zestawień od 6.101 posiadaczy odpadów, co oznaczało, iż na jednego pracownika uprawnionego do weryfikacji przypadało 2.150 dokumentów.

W roku 2011 do Działu wpłynęło ogółem i zostało poddanych weryfikacji 9.718 zbiorczych zestawień od 7.235 posiadaczy odpadów, co oznaczało, iż na jednego pracownika uprawnionego do weryfikacji przypadało 1.944 dokumenty.

(dowód: akta kontroli str. 30 notatka służbowa nr 1/UMWD/13, str. 36-40 wyciąg z WSO-zestawienie złożonych formularzy).

[...]² Kierownik Działu Opłat Środowiskowych wyjaśniła, że:

- zabezpieczenie kadrowe działań związanych z weryfikacją zbiorczych zestawień danych o odpadach (w tym także o komunalnych osadach ściekowych jest niewystarczające w stosunku do potrzeb wynikających z liczby przekazywanych do UMWD dokumentów,
- pracownicy wyznaczeni do weryfikacji zestawień zbiorczych, w tym także zestawień o komunalnych osadach ściekowych dodatkowo wykonywali również zadania związane z postępowaniami administracyjnymi dotyczącymi udostępniania informacji o środowisku, korektami zbiorczych zestawień czy też wymierzaniem kar za niewywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych,
- bezpośrednim efektem znacznego obciążenia obowiązkami służbowymi pracowników weryfikujących poprawność składanych zbiorczych zestawień danych o odpadach, był i jest brak możliwości dokonania weryfikacji w okresie od 15 marca do 30 czerwca,
- weryfikacja zestawień i wprowadzanie ich do Wojewódzkiej Bazy Danych za 2010 r. trwały praktycznie cały rok 2011, a za rok 2011 cały rok 2012.

(dowód: akta kontroli str. 41-48 a-b, wyjaśnienia Kierownika Działu Opłat Środowiskowych).

1.2. Do 15 marca 2011 r. (za rok 2010), Dział Opłat Środowiskowych Wydziału Środowiska UMWD pozyskał łącznie 84 zbiorcze zestawienia danych o komunalnych osadach ściekowych od 65 podmiotów eksploatujących komunalne oczyszczalnie ścieków. Do 15 marca 2012 r. (za rok 2011) wpłynęło do Działu Opłat Środowiskowych łącznie 109 zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych od 86 podmiotów zarządzających komunalnymi oczyszczalniami ścieków. Według stanu na 15 maja 2013 r. w Dziale opłat Środowiskowych zarejestrowano 89 zbiorczych zestawień danych przekazanych przez 69 posiadaczy odpadów eksploatujących komunalne oczyszczalnie ścieków.

W latach 2010-2011 nie wystąpiły przypadki składania zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych po wymaganym terminie 15 marca.

Z posiadanego przez Dział Opłat Środowiskowych Wydziału Środowiska UMWD, rejestru dla celów poboru i redystrybucji opłat (element Wojewódzkiego Banku Zanieczyszczeń Środowiska) wynikało, że w latach 2010-2012 na terenie Województwa Dolnośląskiego funkcjonowało łącznie 126 podmiotów eksploatujących 157 komunalnych oczyszczalni ścieków. Oznaczało to, że za 2010 r. pozyskano zbiorcze zestawienia danych o komunalnych osadach ściekowych z 53,5% oczyszczalni, a za 2011 r. z 69,4 % oczyszczalni.

Do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli, Dział Opłat Środowiskowych Wydziału Środowiska UMWD nie podejmował żadnych działań mających na celu wyjaśnienie przyczyn niezłożenia zbiorczych zestawień za rok 2010 z 73 oczyszczalni i za rok

² Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr.112, poz1198 ze zm.).

2011 z 48 oczyszczalni ścieków komunalnych, a także identyfikację podmiotów, które nie złożyły przedmiotowych sprawozdań, mimo iż były do tego zobowiązane.

[...]³, Kierownik Działu Opłat Środowiskowych Wydziału Środowiska UMWD wyjaśniła, że:

- rozbieżności w liczbach przekazanych zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych za lata 2010 i 2011 i liczbie oczyszczalni ścieków komunalnych mogą wynikać z samej konstrukcji przepisów dotyczących ewidencji odpadów, co z kolei ma bezpośredni wpływ na istnienie bądź nieistnienie obowiązków sprawozdawczych.
- przepisy o odpadach wskazują na pewne uproszczenia i zwolnienia dla posiadaczy odpadów, którzy mogą prowadzić ewidencję tylko na podstawie kart przekazania odpadów, co z kolei powoduje, że za moment wytworzenia (powstania) odpadów przyjmuje się moment przekazania ich do odzysku lub unieszkodliwienia,
- w przypadku komunalnych oczyszczalni ścieków przepisy zezwalały na magazynowanie odpadów do 3 lat, co mogło powodować brak operacji przekazywania osadów na zewnątrz w poszczególnych latach, a tym samym brak obowiązków sprawozdawczych,
- utrudnieniem w ustaleniu przyczyn braku zbiorczych zestawień danych o osadach ściekowych jest brak dla podmiotów eksploatujących komunalne oczyszczalnie ścieków formalnego obowiązku przekazywania tzw. „zestawień zerowych” czy też informacji dotyczących magazynowanych a nieprzekazanych na zewnątrz osadów.
- stanowisko UMWD w przedmiotowej sprawie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu, które wskazuje, że dopiero dokonanie czynności przekazania odpadów powoduje powstanie po stronie posiadacza obowiązku sprawozdawczego.

(dowód: akta kontroli str. 41-48 a-b, wyjaśnienia Kierownika Działu Opłat Środowiskowych, str. 49-50 notatka służbowa nr 4/UMWD/13, str. 80-84 wykaz podmiotów eksploatujących komunalne oczyszczalnie ścieków, str. 96-100 wykaz zbiorczych zestawień za 2010 r., str. 101-106 wykaz zbiorczych zestawień za 2011 r.).

Kierownik Działu Opłat Środowiskowych przedłożyła do kontroli decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu nr SKO/4133/6/11 z 23 marca 2011 r. dotyczącą rozpatrzenia odwołania podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą od decyzji Marszałka Województwa Dolnośląskiego nakładającej karę pieniężną za nieterminowe złożenie zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów. Z treści przedmiotowej decyzji wynikało między innymi, że:

- dokonanie czynności przekazania odpadów powoduje po stronie posiadacza obowiązek sporządzenia karty przekazania,
- jeżeli w danym roku nie następuje przekazanie odpadu nie następuje również obowiązek sporządzenia karty przekazania,
- brak obowiązku sporządzenia karty przekazania nie powoduje obowiązku ewidencji odpadów, a tym samym sporządzania zbiorczego zestawienia danych i przekazywania go marszałkowi województwa.

(dowód: akta kontroli str. 89-95 decyzja SKO).

³ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr.112, poz.1198 ze zm.).

W związku z ustaleniami kontroli dotyczącymi nieskładania w latach 2010-2011 przez część podmiotów eksploatujących komunalne oczyszczalnie ścieków, zbiorczych zestawień danych o wytworzonych osadach ściekowych, Dyrektor Wydziału Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego w dniu 13 maja 2013 r. wszczął postępowanie mające na celu:

- ustalenie czy i w jakich ilościach komunalne oczyszczalnie ścieków, za które nie złożono zbiorczych zestawień, wytwarzały w latach 2010-2011 komunalne osady ściekowe,
- ustalenie przyczyn nie przedłożenia Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego zbiorczych zestawień o komunalnych osadach ściekowych,
- identyfikację podmiotów, które nie złożyły zbiorczych zestawień mimo istnienia obowiązku w celu ewentualnego wszczęcia postępowań administracyjnych związanych z zastosowaniem przewidzianych przepisami prawa kar finansowych.

W pierwszym etapie postępowania do wszystkich podmiotów, które nie złożyły zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych wysłano pisma z żądaniem wyjaśnienia przyczyn niewypełnienia obowiązku sprawozdawczego. W następnym etapie przewidziano kontrolę ewidencji osadów w celu ustalenia czy miało miejsce ich wytwarzanie w latach 2010-2011.

(dowód: akta kontroli str. 70-78 pisma Marszałka Województwa Dolnośląskiego).

1.3. Pozyskane w latach 2010-2011 przez Dział Opłat Środowiskowych UMWD i wprowadzone do Wojewódzkiej Bazy Danych, zbiorcze zestawienia danych o komunalnych osadach ściekowych spełniały wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie zakresu informacji oraz wzorów formularzy służących do sporządzania i przekazywania zbiorczych zestawień danych (Dz.U. nr 249 poz. 1674),

Dział Opłat Środowiskowych Wydziału Środowiska UMWD, wykonujący z upoważnienia Marszałka Województwa Dolnośląskiego obowiązki w zakresie zbierania i weryfikacji zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych, nie posiadał opracowanych w formie udokumentowanej (pisanej) procedur weryfikacyjnych. Anna Regner-Mikluszka, Kierownik Działu Opłat Środowiskowych wyjaśniła, że:

- mimo braku udokumentowanych procedur, przy weryfikacji zbiorczych zestawień danych o odpadach, w tym także zestawień dotyczących komunalnych osadów ściekowych obowiązuje wyznaczony tryb postępowania sprawdzającego,
- w pierwszej kolejności pracownicy odpowiedzialni za weryfikację dokonują rejestracji wpływających zestawień w rejestrze prowadzonym w postaci pliku Excel,
- w dalszej kolejności następuje sprawdzenie zestawień pod względem formalnym (właściwy formularz, liczba wymaganych załączników, poprawność danych adresowych, podpisy osób uprawnionych),
- w dalszej kolejności następuje sprawdzanie zestawień pod względem merytorycznym obejmujące weryfikację kodów klasyfikacji odpadów, a także poprawność wypełnienia poszczególnych pól informacyjnych zestawień,

- przy weryfikacji pozytywnej następuje wprowadzenia zestawień do Wojewódzkiego Systemu Odpadowego, przy czym trwa to od jednego do kilku dni w zależności między innymi od ilości miejsc prowadzenia działalności, i ilości i rodzajów odpadów wykazywanych w zestawieniach,
- w przypadku weryfikacji negatywnej (stwierdzenie nieprawidłowości) następuje wydanie decyzji wzywającej posiadacza odpadów do korekty złożonego zestawienia w terminie nie dłuższym niż 14 dni,
- w przypadkach niedokonania wymaganych korekt w stosunku do posiadaczy odpadów wszczynane są postępowania administracyjne w przedmiocie wymierzenia kary. Postępowanie to obejmuje gromadzenie materiału dowodowego oraz wydanie decyzji wymierzającej karę. Postępowanie może trwać od jednego do sześciu miesięcy w zależności od stopnia skomplikowania sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 41-48 a-b wyjaśnienia Kierownika Działu Opłat Środowiskowych).

1.4. W odniesieniu do zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych, złożonych do Działu Opłat Środowiskowych UMWD za 2010 r. nie wszczynano i nie prowadzono postępowań administracyjnych związanych z korektami. Wszystkie wpływające zestawienia zostały zweryfikowane pozytywnie, (jako bezbłędne).

W odniesieniu do zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych złożonych za 2011 r. Dział Opłat Środowiskowych wszczął i przeprowadził 3 postępowania o korekty w tym:

- decyzją nr DOW-S-I.7034.252.2012.JCh z dnia 4 października 2012 r. w stosunku do Zakładu Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. z/s w Strachocinie, w związku ze złożeniem zestawienia na nieobowiązującym wzorze formularza,
- decyzją nr DOW-S-I.7034.346.2012.SW z dnia 7 listopada 2012 r. w stosunku do Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej w Żórawinie, w związku z rozbieżnością danych dotyczących wytworzonych osadów zawartych w zestawieniu i przekazanych kartach ewidencji,
- decyzją nr DOW-S-I.7034.88.2013.SW, JCh z dnia 13 maja 2013 r. w stosunku do Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej „Dolina Baryczy” w Miliczu w związku z podaniem w zestawieniu łącznej wielkości wytworzonych osadów, bez wyodrębnienia poszczególnych miejsc ich powstawania.

We wszystkich wymienionych wyżej przypadkach podmioty zobowiązane do przeprowadzenia korekt dokonały wymaganych zmian w zawartości zestawień w terminach wyznaczonych decyzjami. Skorygowane zestawienia zbiorcze zostały wprowadzone do Wojewódzkiej Bazy Danych odpowiednio w październiku i listopadzie 2012 r. i w styczniu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. decyzje dotyczące korekt, str. 49-50 notatka służbowa nr 4).

1.5. Na podstawie danych zawartych w Wojewódzkiej Bazie Danych (Wojewódzkim Systemie Odpadowym) ustalono, że w latach 2010-2011 w oczyszczalniach ścieków komunalnych na terenie Województwa Dolnośląskiego

wytworzonych zostało łącznie 214 327,7720 Mg osadów, w tym w 2010 r. 89 476,9700 Mg i w 2011 r. 124 850,8020 Mg.

W latach 2010-2011 procesom odzysku (i recyklingu) poddanych zostało łącznie 149 412,9140 Mg osadów, co stanowiło 69,7% masy wytworzonej. W 2010 r. odzyskowi poddano 82 273,9040 Mg, co stanowiło 91,9% masy wytworzonej zaś w 2011 r. odzyskowi poddano 67 139,0100 Mg, co stanowiło 53,8% masy wytworzonej. W Wojewódzkiej Bazie Danych (Wojewódzkim Systemie Odpadowym) sumujących danych o suchej masie osadów nie można było wygenerować (bo takiej funkcji ta Baza nie posiadała).

- recyklingowi lub regeneracji substancji organicznych, które nie są stosowane, jako rozpuszczalniki (włączając kompostowanie i inne biologiczne procesy przekształcania) – proces R3 – w latach 2010-2011 poddano 25 020,5200 Mg, co stanowiło 11,7% masy wytworzonej i 16,7% masy poddanej procesom odzysku. W 2010 r. przedmiotowemu procesowi poddano osady o masie 24 865,1900 Mg, co stanowiło 27,8% masy wytworzonej i 30,2% masy poddanej procesom odzysku. W 2011 procesowi R3 poddano osady o masie 155,3300 Mg, co stanowiło 0,12% masy wytworzonej i 0,2% masy poddanej procesom odzysku.
- rozproszczeniu na powierzchni ziemi w celu nawożenia lub ulepszenia gleby – proces R10 – w latach 2010-2011 poddano 45 291,3200 Mg, co stanowiło 21,1% masy wytworzonej i 30,3% masy poddanej procesom odzysku. W 2010 r. procesowi R10 poddano 19 215,4000 Mg osadów, co stanowiło 21,5% masy wytworzonej i 23,3% masy poddanej procesom odzysku. W 2011 r. procesowi R10 poddano osady o masie 26 075,9200 Mg, co stanowiło 20,9% masy wytworzonej i 38,8% masy poddanej procesom odzysku.
- innym działaniom polegającym na wykorzystaniu odpadów w całości lub części – proces R14 – w latach 2010-2011 poddano osady o masie 79 101,0740 Mg, co stanowiło 36,9% masy wytworzonej i 52,9% masy poddanej procesom odzysku. W 2010 r. procesowi R14 poddano osady o masie 38 193,3140 Mg, co stanowiło 42,7% masy wytworzonej i 46,4% masy poddanej procesom odzysku. W 2011 r. procesowi R14 poddano osady o masie 40 907,7600 Mg, co stanowiło 32,8% masy wytworzonej i 60,9% masy poddanej procesom odzysku.

W latach 2010-2011 procesom unieszkodliwiania zostało poddanych łącznie 54 412,4550 Mg osadów, co stanowiło 25,4% masy wytworzonej. W 2010 r. unieszkodliwianiu poddanych zostało 22 781,5850 Mg osadów, co stanowiło 25,5% masy wytworzonej. W 2011 r. przedmiotowa wielkość wyniosła 31 630,8700 Mg, co stanowiło 25,3% masy wytworzonej.

- retencji powierzchniowej (umieszczanie odpadów na poletkach osadowych lub lagunach) – proces D4 – w latach 2010-2011 poddano łącznie osady o masie 11 969,5900 Mg, co stanowiło 5,6% masy wytworzonej i 22% masy poddanej unieszkodliwianiu. W 2010 r. procesowi D4 poddano osady o masie 5 885,5900 Mg, co stanowiło 6,6% masy wytworzonej i 25,8% masy poddanej unieszkodliwianiu. W 2011 r. procesowi D4 poddano osady o masie 6 084,0000 Mg, co stanowiło 4,9% masy wytworzonej i 19,2% masy poddanej unieszkodliwianiu.
- na składowiskach odpadów niebezpiecznych lub na składowiskach odpadów innych niż niebezpieczne – proces D5 – w latach 2010-2011

składowano łącznie 38 893,5650 Mg osadów, co stanowiło 18,1% masy wytworzonej i 71,5% masy poddanej unieszkodliwianiu. W 2010 r. procesowi D5 poddano osady o masie 15 621,9950 Mg, co stanowiło 17,5% masy wytworzonej i 68,6% masy poddanej unieszkodliwianiu. W 2011 r. procesowi D5 poddano osady o masie 23 271,5700 Mg, co stanowiło 18,6% masy wytworzonej i 73,6% masy poddanej unieszkodliwianiu.

- obróbce fizyczno-chemicznej w wyniku, której powstają odpady unieszkodliwione – proces D9 – poddano w latach 2010-2011 osady o masie 64,5000 Mg, co stanowiło 0,03% masy wytworzonej i 0,1% masy poddanej unieszkodliwianiu. W 2010 r. procesowi D9 poddano osady o masie 22,0000 Mg, co stanowiło 0,02% masy wytworzonej i 0,1% masy poddanej unieszkodliwianiu. W 2011 r. procesowi D9 poddano osady o masie 42,5000 Mg, co stanowiło 0,03% masy wytworzonej i 0,1% masy poddanej unieszkodliwianiu.
- przetwarzaniu w wyniku, którego powstają odpady przeznaczone do unieszkodliwienia – proces D16 – w latach 2010-2011 poddano osady o masie 3 484,8000 Mg, co stanowiło 1,6% masy wytworzonej i 6,4% masy poddanej unieszkodliwianiu. W 2010 r. procesowi D16 poddano osady o masie 1 252,0000 Mg, co stanowiło 1,4% masy wytworzonej i 5,5% masy poddanej unieszkodliwianiu. W 2011 r. procesowi D16 poddano osady o masie 2 232,8000 Mg, co stanowiło 1,8% masy wytworzonej i 7,1% masy poddanej unieszkodliwianiu.

Dział Opłat Środowiskowych UMWD nie posiadał informacji na temat przyczyn deponowania przez wytwórców osadów na składowiskach i niepoddawania ich procesom odzysku.

(dowód: akta kontroli str. 59-61 raporty o odpadach)

1.6. – 1.7. W okresie objętym kontrolą (lata 2010-2012) Marszałek Województwa Dolnośląskiego (Dział Opłat Środowiskowych UMWD) nie wymierzał kar pieniężnych w stosunku do wytwórców osadów ściekowych, którzy nie przekazywali zbiorczych zestawień danych.

W okresie jak wyżej pracownicy Działu Opłat Środowiskowych UMWD nie przeprowadzali kontroli u wytwórców osadów w miejscu prowadzenia przez nich działalności.

[...] Kierownik Działu Opłat Środowiskowych UMWD wyjaśniła, że przy posiadanej obsadzie kadrowej i przedstawionym wcześniej obciążeniu pracowników nie było możliwości przeprowadzania kontroli komunalnych oczyszczalni ścieków w aspekcie sporządzania zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych

(dowód: akta kontroli str. 34 notatka służbowa nr 2, str. 35 notatka służbowa nr 3, str. 41-48 a-b wyjaśnienia Kierownika Działu Opłat Środowiskowych UMWD).

Ustalone
nieprawidłowości

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

Dział Opłat Środowiskowych Wydziału Środowiska UMWD, realizujący w latach 2010-2011 z upoważnienia Marszałka Województwa Dolnośląskiego jego obowiązki wynikające z obowiązującego do 23 stycznia 2013 r., art. 37 ust. 3a i 3b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r o odpadach (Dz. U. 2010 r. nr 185 poz. 1243 ze zm.) nie podejmował działań mających na celu ustalenie przyczyn nieprzekazania zbiorczych

⁴ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr.112, poz1198 ze zm.).

zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych przez część podmiotów administrujących komunalnymi oczyszczalniami ścieków. Brak przedmiotowych działań uniemożliwiało identyfikację jednostek, które nie złożyły wymaganych sprawozdań mimo istnienia obowiązku, a tym samym wypełnienie obowiązku wynikającego z art. 79c ust. 3 cytowanej wyżej ustawy o odpadach, dotyczącego nakładania na takie podmioty kar pieniężnych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁵ działalność Marszałka Województwa Dolnośląskiego w zakresie weryfikacji pozyskiwanych zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych, w tym także prowadzonych postępowań w stosunku do podmiotów składających dokumenty zawierające nieprawidłowości. Nieprawidłowość dotyczyła braku działań wyjaśniających przyczyny niezłożenia zbiorczych zestawień przez część podmiotów zarządzających komunalnymi oczyszczalniami ścieków.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Prowadzona w Dziale Opłat Środowiskowych, Wydziału Środowiska UMWD Wojewódzka Baza Danych zawierała:

- za rok 2010 dane o gospodarowaniu komunalnymi osadami ściekowymi w odniesieniu do 65 podmiotów eksploatujących 84 oczyszczalnie ścieków komunalnych,
- za rok 2011 dane o gospodarowaniu komunalnymi osadami ściekowymi w odniesieniu do 86 podmiotów i 109 oczyszczalni ścieków komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 49-50 notatka służbowa nr 4/UMED/13, str. 96-100 wykaz zestawień za 2010 r., str. 101-106 wykaz zestawień za 2011 r.).

2.2. Wydział Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego nie posiadał dokumentów dotyczących przekazania (przejęcia) Wojewódzkiej Bazy Danych Wytwarzania i Gospodarowania Odpadami. [...] Kierownik Działu Opłat Środowiskowych UMWD wyjaśniła, że system został przekazany przez Ministerstwo Środowiska Urzędowi Marszałkowskiemu Województwa Dolnośląskiego w marcu 2004 r. (z zachowaniem praw licencyjnych dla Ministra Środowiska) w formie elektronicznej bazy danych obsługiwanej przez przeglądarkę internetową.

(dowód: akta kontroli str. 41-48 a-b wyjaśnienia Kierownika Działu Opłat Środowiskowych).

Raport Wojewódzki za 2010 r. został przekazany Ministrowi Środowiska w dniu 30 czerwca 2011 r., a za 2011 r. w dniu 29 czerwca 2012 r. przy wymaganym terminie do 30 czerwca.

Zgodnie z wymogiem określonym w § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie niezbędnego zakresu informacji objętych obowiązkiem zbierania i przetwarzania oraz sposobu prowadzenia centralnej i wojewódzkiej bazy danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁶ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr.112, poz1198 ze zm.).

odpadami (Dz. U. nr 133 poz. 930) Wojewódzka Baza Danych (WSO) była aktualizowana w cyklu miesięcznym w okresie od lipca (miesiąc po przekazaniu Raportu Wojewódzkiego) do grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 79 notatka służbowa nr 5/UMWD/13).

Na dzień kontroli tj. 7 maja 2013 r. dostęp do Wojewódzkiej Bazy Danych na podstawie złożonych wniosków posiadało łącznie 106 podmiotów w tym:

- 23 starostwa powiatowe (z 26),
- 4 urzędy miast na prawach powiatów (z 4),
- 76 urzędów miast, miast i gmin, gmin (ze 169),
- Minister Środowiska,
- Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska (+ 4 delegatury WIOŚ).
- Urząd Statystyczny we Wrocławiu.

Nie posiadały dostępu do Wojewódzkiej Bazy Danych (nie złożyły wniosków o uzyskanie dostępu) uprawnione na mocy art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia o odpadach (Dz. U. 2013.21) następujące podmioty:

1. minister właściwy do spraw gospodarki,
2. minister właściwy do spraw rolnictwa,
3. minister właściwy do spraw transportu,
4. minister właściwy do spraw zdrowia,
5. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska i regionalni dyrektorzy ochrony środowiska,
6. Główny Inspektor Ochrony Środowiska,
7. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego,
8. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej,
9. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
10. Główny Geodeta Kraju,
11. Wojewoda Dolnośląski,
12. organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej,
13. 3 starostwa powiatowe,
14. 93 urzędy miast, miast i gmin, gmin.

(dowód: akta kontroli str. 85-86 wykaz podmiotów posiadających dostęp do Wojewódzkiej Bazy Danych).

Nie stwierdzono przypadków negatywnego rozpatrzenia wniosków o dostęp do Wojewódzkiej Bazy Danych złożonych przez podmioty uprawnione ustawowo.

Wojewódzka Baza Danych nie była dostępna publicznie.

(dowód: akta kontroli str. 87-88 notatka służbowa nr 7/UMWD/13).

2.3. Spośród 157 funkcjonujących na terenie Województwa Dolnośląskiego komunalnych oczyszczalni ścieków, 64 podmioty posiadały ustalone zasady postępowania z osadami w formie pozwolenia na wytworzenie odpadów, pozwolenia zintegrowanego, zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, decyzji zatwierdzających program gospodarki odpadami niebezpiecznymi, o których mowa w art. 17 ust. 1 i 2 oraz art. 26 ustawy o odpadach. Pozostałe 93 oczyszczalnie wytwarzające osady (zgodnie z art. 17 w związku z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o odpadach) były zobowiązane do przekazywania właściwemu organowi informacji o wytworzonych odpadach oraz o sposobach gospodarowania wytworzonymi odpadami.

(dowód; akta kontroli str. 62 notatka służbowa nr 6, str. 63 informacja Działu Opłat Środowiskowych).

2.4. Funkcjonująca w UMWD, w Dziale Opłat Środowiskowych, Wojewódzka Baza Danych (Wojewódzki System Odpadowy) w części dotyczącej gospodarki osadami komunalnymi, pozwalała na generowanie między innymi raportu (wykazu) zawierającego dane dotyczące posiadaczy stosujących komunalne osady ściekowe w podziale administracyjnym i układach rocznych. W swojej treści przedmiotowy raport zawierał informacje o:

- posiadaczu odpadów (imię, nazwisko, adres),
- nr działek i nr obrębów, na których zastosowano komunalne osady ściekowe,
- typie gleby,
- powierzchni gruntów, na których zastosowano osady,
- masie zastosowanych osadów

System nie pozwalał na generowanie rozwinięć analitycznych ujmujących informacje dotyczące częstotliwości stosowania osadów na tych samych gruntach, jak również ewentualnych przypadków przekroczenia dopuszczalnych dawek. W Wojewódzkiej Bazie Danych (Wojewódzkim Systemie Odpadowym) sumujących danych o suchej masie osadów nie można było wygenerować (bo takiej funkcji ta Baza nie posiadała). Analiza w przedmiotowym zakresie była możliwa do wykonania poza systemem w formie ręcznego porównania w czasie ilości osadów stosowanych na poszczególnych działkach. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli Dział Opłat Środowiskowych UMWD nie dokonywał udokumentowanych analiz dotyczących stosowania osadów na tych samych gruntach, w aspekcie przekroczenia dopuszczalnych dawek.

(dowód: akta kontroli str. 31 strona główna WSO, str. 32-33 przykładowy raport).

[...] ⁷Kierownik Działu Opłat Środowiskowych UMWD wyjaśniła, że

- w latach 2010-2012 nie prowadzono analiz w zakresie stosowania komunalnych osadów ściekowych na gruntach rolnych, gdyż przepisy prawa nie nakładają na marszałków województw takich obowiązków, a zgodnie z art. 43 ust. 1b ustawy o odpadach (obowiązujących w wymienionym okresie) odpowiedzialność za prawidłowe stosowanie osadów ściekowych spoczywa na wytwórcach tych osadów,
- system WSO (Wojewódzka Baza Danych) nie był i nie jest aktualizowany z uwzględnieniem zachodzących zmian w przepisach prawa dotyczących

⁷ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr.112, poz1198 ze zm.).

zbiorczych zestawień danych o odpadach, wymogów dotyczących obowiązku gromadzenia danych, a także wymagań, co do zawartości raportu wojewódzkiego,

- WSO jest przystosowany do wprowadzania danych wg wzoru formularza obowiązującego do roku sprawozdawczego 2010,
- znaczące zmiany wprowadzone w przedmiotowym zakresie począwszy od roku 2011 (nowe pozycje do wprowadzania danych, nowy układ poszczególnych działów formularza) przy braku aktualizacji samego WSO skutkują brakiem możliwości prawidłowej aktualizacji. Dla przykładu system nie pozwala wprowadzić danych dotyczących decyzji dla posiadaczy odpadów stosujących komunalne osady ściekowe przewidzianych w załączniku nr 2,
- w odpowiedzi na kierowane zapytania i sugestie zmian Ministerstwo Środowiska informuje, że sytuacja w najbliższym czasie nie ulegnie zmianie (nie jest przewidywana modernizacja WSO) z uwagi na brak środków finansowych,

(dowód: akta kontroli str. 41-48 a-b wyjaśnienia Kierownika Działu Opłat Środowiskowych).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie administrowanie Wojewódzką Bazą Danych, aktualizowanie jej zawartości, a także sporządzanie i przekazywanie Ministrowi Środowiska rocznych raportów wojewódzkich.

Wojewódzka Baza Danych w wersji eksploatowanej w okresie objętym kontrolą, na skutek braku modyfikacji systemu przez Ministerstwo Środowiska, a więc z przyczyn niezależnych od jednostki kontrolowanej, nie była dostosowana do zmieniających w tym czasie przepisów dotyczących zakresu informacji objętych obowiązkiem zbierania i przetwarzania. Skutkowało to ograniczonymi możliwościami wprowadzania danych z obowiązujących formularzy, a także generowania wymaganej zawartości raportu wojewódzkiego.

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. Rozważenie opracowania w formie udokumentowanej, procedur dotyczących weryfikacji zbiorczych zestawień danych o komunalnych osadach ściekowych z uwzględnieniem toku postępowania w stosunku do podmiotów, które nie przekazały zestawień za dany okres sprawozdawczy,
2. Zapewnienie bieżącego ustalania i wyjaśniania przyczyn nieprzekazywania zbiorczych zestawień o komunalnych osadach ściekowych przez podmioty eksploatujące komunalne oczyszczalnie ścieków,
3. Poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli o wynikach działań podjętych dla ustalenia przyczyn braku zbiorczych zestawień o osadach za lata 2010-2011 z części oczyszczalni ścieków w tym o liczbie podmiotów, które nie złożyły

⁸ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

zestawień mimo istnienia obowiązku, a także ewentualnie wszczętych postępowaniach administracyjnych w stosunku do tych jednostek,

4. Podjęcie w stosunku do podmiotów ustawowo uprawnionych do dostępu do Wojewódzkiej Bazy Danych, (a nieposiadających dotychczas takiego dostępu), działań informujących o możliwościach uzyskania przedmiotowych uprawnień.

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 we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania 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.

Wrocław, dnia 27 czerwca 2013 r.

Kontroler
Marian Macocha
Gł. Specjalista KP

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor
p.o. Dyrektor Delegatury
NIK we Wrocławiu
Mieczysław Biernat

.....
podpis

.....
Podpis