



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska,
Rolnictwa i Zagospodarowania
Przestrzennego**

Warszawa, dnia 28 grudnia 2010 r.

**Pan
Edward Lasok
Prezydent Miasta Mysłowice**

KSR-4101-06-01/2010
P/10/113

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miasta Mysłowice, zwanym dalej „Urzędem”, w zakresie zarządzania środowiskiem w gminie, w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 17 listopada 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania w zakresie zarządzania środowiskiem w gminie, realizowane przez Urząd Miasta Mysłowice w badanym okresie.

Z ustaleń kontroli dotyczących planowania i programowania działań stanowiących podstawę zarządzania środowiskiem wynika, że:

- W 2008 r. zostały zaktualizowane takie dokumenty strategiczne jak:
 - *Strategia zrównoważonego rozwoju dla Miasta Mysłowice do 2020 r.* (aktualizacja), przyjęta uchwałą Rady Miasta z 27 marca 2008 r., która zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody² oraz art. 8 ustawy z dnia

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn. zm.

² Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1221 z późn. zm.

27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*³, zwanej dalej „*Poś*”, uwzględniała wymagania ochrony przyrody oraz zasady ochrony środowiska.

- *Program ochrony środowiska* - aktualizacja na lata 2007-2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011-2014, przyjęta uchwałą Rady Miasta Mysłowice z 27 marca 2008 r.,
- *Plan gospodarki odpadami* - aktualizacja na lata 2007-2011 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2012-2018, przyjęta uchwałą Rady Miasta Mysłowice z dnia 25 września 2008 r.

Ww. dokumenty przedstawiały ogólne cele do osiągnięcia w danej perspektywie czasowej, dotyczące poprawy stanu środowiska oraz zawierały harmonogram działań dla ich realizacji, wskazując jednostki odpowiedzialne, szacunkowe koszty zadań i potencjalne źródła finansowania.

W wyniku kontroli stwierdzono jednak, że:

- *Program ochrony środowiska* i *Plan gospodarki odpadami* nie definiowały mierników umożliwiających ocenę stopnia realizacji zakładanych dokumentami celów.
- Opracowanie aktualizacji ww. dokumentów nie zostało poprzedzone sporządzeniem prognozy oddziaływania na środowisko, co było niezgodne z art. 41 ust. 1 ustawy *Poś*.
- *Plan gospodarki odpadami*, uchwalony został z inną perspektywą czasową niż *Program ochrony środowiska*. Naruszało to przepis art. 14 ust 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o *odpadach*⁴, w myśl którego, plan gospodarki odpadami stanowi część odpowiedniego programu ochrony środowiska i jest tworzony w trybie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie środowiska. Ponadto w swojej krótkoterminowej perspektywie obejmował lata 2007-2011 tj. okres 5 lat, co było niezgodne z § 5 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie *sporządzania planów gospodarki odpadami*⁵ wskazującego na obowiązek ustalenia krótkoterminowego planu działań obejmującego okres 4 lat.

Zastrzeżenia NIK budzi również fakt, że aktualizacja omawianych dokumentów na okres od 2007 r., dokonana została faktycznie w 2008 r., tj. z ponad rocznym opóźnieniem w stosunku do terminu w jakim dokumenty te miały obowiązywać. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne, utrudniające terminowe wdrożenie zadań przewidywanych harmonogramami.

- Do czasu zakończenia kontroli nie został opracowany *Program usuwania wyrobów zawierających azbest na terenie miasta Mysłowice*, pomimo obowiązku wynikającego z *Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski*, przyjętego przez Radę Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 14 maja 2002 r. Zaniechanie opracowania ww. dokumentu oznaczało także brak realizacji zadania,

³ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.

⁵ Dz. U. Nr 66, poz. 620 z późn. zm.

określonego na str. 71 zaktualizowanego w 2008 r *Planu gospodarki odpadami* oraz na str. 57 *Strategii zrównoważonego rozwoju dla miasta Mysłowice do roku 2020* (aktualizacja) z 2008 r., gdzie jako jedno z działań w zakresie gospodarki odpadami wyszczególniono „Opracowanie programu usuwania azbestu oraz monitoring prawidłowego postępowania z odpadami posiadającymi azbest”.

- Obowiązujące w kontrolowanym okresie *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Mysłowice*, zwane dalej „*Studium*”, przyjęte uchwałą Rady Miasta z 6 lipca 2000 r., jak i jego aktualizacja przyjęta uchwałą Rady Miasta z 30 października 2008 r. oraz uchwalone w kontrolowanym okresie 2 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, zwane dalej „mpzp”, uwzględniały wymagania dotyczące ochrony środowiska. W dokumentach tych określono m.in. rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń i warunki realizacji przedsięwzięć umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska.

W wyniku kontroli stwierdzono jednak rozbieżności pomiędzy wykazem obszarów wartościowych przyrodniczo, wskazywanych do objęcia ochroną, zawartych w *Studium* i w *Programie ochrony środowiska*. Pomimo aktualizacji *Studium* wykazano w nim 2 obszary, które zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami już utraciły swoją wartość przyrodniczą, nie ujęto zaś 1 obszaru wskazywanego w *Programie ochrony środowiska*.

Ponadto Prezydent Miasta Mysłowice nie dopełnił obowiązku, wynikającego z art. 32 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶, tj. nie dokonał oceny aktualności *Studium* i mpzp oraz nie przekazał przedmiotowej oceny Radzie Miasta przed upływem jej kadencji, w dniu 12 listopada 2010 r. Realizację powyższego Prezydent przełożył na sesję grudniową nowej Rady Miasta.

- Uchwałą Rady Miasta z dnia 27 marca 2008 r. przyjęto *Program ograniczenia niskiej emisji poprzez dofinansowywanie zmiany systemu ogrzewania*.

Kontrola monitorowania realizacji zadań, przyjętych dokumentami strategicznymi, wykazała że:

- Zgodnie z wymogiem art. 14 ust. 13 ustawy o odpadach, sprawozdanie z realizacji *Planu gospodarki odpadami* za lata 2007-2008 przedłożone zostało Radzie Miasta Mysłowice, w dniu 25 czerwca 2009 r.
- Prezydent nie dopełnił obowiązku, wynikającego z art. 18 ust. 2 ustawy *Poś* i nie sporządził w 2009 r. raportu z wykonania *Programu ochrony środowiska* za lata 2007 – 2008. Przygotowanie takiego dokumentu w 2009 r. (oraz w 2011 r.) było ujęte jako zadanie nr 1 w harmonogramie finansowym zaktualizowanego *Programu ochrony środowiska*.

⁶ Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

Ponadto brak zdefiniowania w ww. dokumentach mierników uniemożliwiało bieżące monitorowanie realizacji wyznaczonych celów.

Z dokonanej przez NIK analizy realizacji zadań, określonych przyjętymi dokumentami strategicznymi, wynika że:

- Spośród 24 zadań, wymienionych w harmonogramie rzeczowo-finansowym zaktualizowanego *Programu ochrony środowiska*, nie zrealizowano w pełni żadnego, pomimo iż dla 10 z nich termin realizacji już upłynął bądź upływa z końcem 2010 r. Przy tym 3 z ww. zadań, dotyczące gospodarki wodno-ściekowej, pomimo opóźnień są realizowane, natomiast 7 nie podjęto z powodu – jak wyjaśniono – braku środków budżetowych. Z pozostałych 14 zadań, których termin zakończenia przewidziano w dalszej perspektywie czasowej, 8 było realizowanych 2 zadań nie rozpoczęto ze względu na przewidywany termin lub przyczyny merytoryczne, zaś w przypadku 4 zadań nie podjęto działań przewidywanych na kontrolowany okres, ze względów finansowych. W tym m.in., do czasu zakończenia kontroli, nie przystąpiono do przygotowania dokumentacji dla ustanowienia proponowanych w zaktualizowanym w 2008 r. *Programie ochrony środowiska*: 2 obszarów chronionego krajobrazu, 6 zespołów przyrodniczo-krajobrazowych oraz 4 użytków ekologicznych, nie przystąpiono do opracowania mapy akustycznej i programu naprawczego w zakresie ochrony przed hałasem.
- Na 16 zadań, ujętych w harmonogramie rzeczowo-finansowym zaktualizowanego *Planu gospodarki odpadami*, zrealizowane zostało jedno – opracowano sprawozdanie z jego realizacji. Spośród pozostałych zadań, 11 było w trakcie realizacji, a w odniesieniu do 4 zadań, przewidzianych do wykonania w latach 2008-2011, do czasu zakończenia kontroli nie podjęto działań, co wyjaśniano brakiem środków budżetowych. Wśród zadań, których realizacja nie została wdrożona, należy wymienić m.in.: budowę punktu zbiórki odpadów niebezpiecznych i miejsc magazynowania odpadów z wypadków oraz opracowanie programu usuwania azbestu.

W wyniku badania przez NIK realizacji jednego z celów strategicznych – *uporządkowanie gospodarki odpadami*, określonych w *Programie ochrony środowiska*, stwierdzono, że:

- Jakkolwiek zapewniono warunki dla funkcjonowania selektywnego zbierania i odbioru odpadów komunalnych m.in. poprzez wprowadzenie takiego wymogu wobec przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych oraz wprowadzenie niższej stawki opłaty za odpady zbierane selektywnie, to niektórzy przedsiębiorcy nie odbierali odpadów w sposób selektywny, co wykazywała analiza składanych przez przedsiębiorców kwartalnych sprawozdań.
- Prowadzone w Urzędzie, zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 1-3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁷, ewidencje: zbiorników bezodpływowych, przydomowych oczyszczalni ścieków i umów zawartych na odbieranie odpadów, nie mogły w pełni służyć

⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.

celom, określonym ww. przepisami, w tym kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników czy kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy, gdyż:

- Z powodu braku stosownego programu do prowadzenia ewidencji, w Urzędzie brak było danych o liczbie wszystkich właścicieli nieruchomości, co nie pozwalało ustalić udziału nieruchomości faktycznie objętych zorganizowaną zbiórką odpadów.
- Nie skorelowano ewidencji właścicieli zbiorników bezodpływowych z rejestrem zawartych umów.

Jak wykazała kontrola przy zewidencjonowanych na terenie miasta 2.225 takich zbiornikach, zawartych było jedynie 825 umów na ich opróżnianie, co oznacza, iż zaledwie 37,1% posiadaczy zbiorników zawarło umowy z przedsiębiorcami na odbiór nieczystości.

- Pomimo podejmowanych przez Urząd działań polegających na pouczeniu i przesyłaniu pisemnych informacji, firmy posiadające zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbioru odpadów, nie wywiązywały się w pełni z obowiązku wynikającego z art. 9a ust. 1 ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, tj. comiesięcznego przekazywania informacji o właścicielach nieruchomości, z którymi zawarto lub rozwiązano umowy na odbieranie odpadów komunalnych i nieczystości płynnych. Analiza informacji o zawartych i rozwiązanych umowach na wywóz odpadów komunalnych przez losowo wybranych 3, tj. 10% firm prowadzących na terenie Miasta działalność w tym zakresie wykazała, że 32 spośród 58 informacji, tj. 55,2%, zostały złożone do Urzędu z opóźnieniem od 1 do 154 dni.
- Przygotowywane przez Urząd informacje zbiorcze o masie zebranych z terenu odpadów oraz sposobie ich zagospodarowania, przekazywane do GUS, zawierały wyłącznie dane uzyskane z Zakładu Oczyszczania Miasta Sp. z o.o., nie uwzględniały zaś odpadów zbieranych przez innych przedsiębiorców. Z udzielonych w toku kontroli wyjaśnień wynika, że w rocznych informacjach uzyskiwanych od przedsiębiorców brak było danych wymaganych w sprawozdaniu GUS. W wyniku kontroli ustalono również, że informacje o ilości odpadów komunalnych stałych i nieczystości ciekłych zebranych z terenu Miasta, zgodnie z art. 9a ust. 2 ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, za 2008 r. przesłało jedynie 18,7% podmiotów posiadających zezwolenie na działalność związaną z odbiorem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub opróżnianiem zbiorników bezodpływowych i transportem nieczystości ciekłych, a za 2009 r. - 65% podmiotów. Wysłane do przedsiębiorców pisma przypominające o ustawowym obowiązku nie przyniosły oczekiwanego skutku.

Kontrola realizacji zadań w zakresie ochrony i kształtowania wartości przyrodniczych wykazała, że:

- Podejmowano prace dla utrzymania w dobrym stanie występujących na terenie miasta pomników przyrody.
- Przy wydawaniu decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów oraz naliczaniu opłat z tego tytułu, nie występowały nieprawidłowości.
- Przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia stosowano procedurę ocen oddziaływania na środowisko, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Analiza 12 decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wykazała że warunki w nich określone były zgodne z ustalonymi w studium i mpzp warunkami realizacji przedsięwzięć.
- Nie podejmowano prac dla ochrony wartościowych przyrodniczo terenów, ujętych w *Programie ochrony środowiska*.

Kontrola wykazała, że jakkolwiek jednym z celów strategicznych, ujętych w *Programie ochrony środowiska*, było zwiększenie ochrony przeciwpowodziowej, w *Studium* nie wyznaczono obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Zaznaczono jedynie tereny narażone na niebezpieczeństwo podtopień.

Dla wypełnienia wymogu art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*⁸, Prezydent Miasta zawarł porozumienie z Komendantem Straży Pożarnej w Mysłowicach, któremu powierzył wykonywanie zadania w zakresie wyposażenia i utrzymania miejskiego magazynu przeciwpowodziowego. Zgodnie z zapisami porozumienia Urząd Miasta Mysłowice pokrywał całość wydatków na wyposażenie. Zadaniem Komendanta Miejskiego PSP w Mysłowicach, wyrażonym przy piśmie z dnia 25.10.2010 r., wyposażenie magazynu jest niewystarczające, co udowodniły zdarzenia z maja i czerwca 2010 r., a jego wcześniejsze prośby do władz miasta o zakup lub dofinansowanie brakującego sprzętu były bezskuteczne.

Dla przeciwdziałania powodzi podejmowane były m.in. działania związane z utrzymaniem rowów komunalnych i gospodarką wodno-ściekową. Przyjęta została też procedura przeciwpowodziowych działań interwencyjnych.

W związku z wystąpieniem powodzi w maju i czerwcu 2010 r., Zarządzeniem Prezydenta Miasta z dnia 25 maja 2010 r., powołana została Komisja ds. szacowania strat, zlecono wykonanie oprysków przeciw komarom i prac związanych z utrzymaniem rowów komunalnych. Zwrócono się do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (RZGW) w Gliwicach o pilne przeprowadzenie przeglądu rzek: Krynica, Czarna Przemsza i Przemsza celem określenia stanu koryt oraz obwałowań. Wszystkie powyższe prace zostały wykonane, a osobom poszkodowanym wypłacane były zasiłki. Na spotkaniu przedstawiciele Urzędu

⁸ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz 1591 z późn. zm.

i RZGW w Gliwicach uzgodniono, że złożony zostanie wniosek do Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej o opracowanie projektu i wykonanie pogłębienia rzeki Przemszy.

Ponadto jak ustalono w trakcie kontroli, z uwagi na brak ustawowego obowiązku, Urząd nie wdrożył normy zarządzania środowiskowego ISO 14001 i nie przystąpił także do Systemu Ekozarządzania i Audytu EMAS. NIK zauważa, że podjęcie działań w celu wdrożenia ww. norm mogłoby przyczynić się do lepszego zarządzania środowiskiem w Mieście.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Zapewnienie przy kolejnej aktualizacji *Programu ochrony środowiska* oraz *Planu gospodarki odpadami* zachowania jednakowej perspektywy czasowej obu dokumentów oraz określenie mierników umożliwiających ocenę realizacji określonych dokumentami celów.
2. Opracowanie raportu z realizacji *Programu ochrony środowiska*.
3. Dokonanie oceny aktualności *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Mysłowice* i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz przekazanie jej Radzie Miasta Mysłowice.
4. Doprowadzenie do zgodności pomiędzy *Studium* i *Programem ochrony środowiska*, w tym w zakresie planowanej ochrony wartościowych przyrodniczo obszarów oraz obszarów narażonych na ryzyko powodzi.
5. Podjęcie działań dla ochrony cennych przyrodniczo obszarów zakładanych *Programem ochrony środowiska*.
6. Podjęcie działań dla ujmowania w sprawozdaniach GUS, wymaganych danych o odpadach zbieranych z terenu miasta przez wszystkich przedsiębiorców prowadzących w mieście działalność w tym zakresie.
7. Skuteczne egzekwowanie terminowego składania przez przedsiębiorców informacji dotyczących odbieranych odpadów oraz o właścicielach nieruchomości, z którymi zawarto lub rozwiązano umowy na odbiór odpadów komunalnych i nieczystości płynnych.
8. Ujmowanie w sporządzanych sprawozdaniach pełnych danych dotyczących zbieranych z terenu gminy odpadów.
9. Opracowanie i podjęcie realizacji *Programu usuwania wyrobów zawierających azbest*.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Prezydenta o przekazanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Departamentu Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.