

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA w KRAKOWIE

NR EWID. 10/2011/K10002/LKR

INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI
WYKONYWANIA ZADAŃ Z ZAKRESU UTRZYMANIA
CZYSTOŚCI I PORZĄDKU W WYBRANYCH
GMINACH WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO
(KONTROLA SPRAWDZAJĄCA)

Kraków, styczeń 2011 r.

Misją Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

Wizją Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Wykonywanie zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku w wybranych gminach województwa małopolskiego

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Krakowie



Jan Kosiniak

Kraków, dnia 28 stycznia 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie
30-038 Kraków, ul. Łobzowska 67
tel. +48 12 34 234 00; fax +48 12 34 234 44
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

SŁOWNICZEK STOSOWANYCH TERMINÓW	4
I WPROWADZENIE	5
I.1. Charakterystyka kontrolowanego obszaru	7
I.2. Cele kontroli i uzasadnienie jej podjęcia	8
2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	9
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	11
2.2. Uwagi końcowe i wnioski pokontrolne	12
3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
3.1. Uregulowania wewnętrzne odbioru odpadów komunalnych i nieczystości	15
3.2. Wydawanie zezwoleń dla podmiotów odbierających odpady komunalne	16
3.3. Aktualność i kompletność ewidencji zbiorników bezodpływowych	17
3.4. Kontrolowanie częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych	18
3.5. Ewidencjonowanie umów na odbiór odpadów komunalnych i nieczystości płynnych	19
3.6. Gminne plany gospodarki odpadami	20
3.7. Przeciwdziałanie powstawaniu dzikich wysypisk odpadów	21
3.8. Tworzenie i rozwój systemów odbioru nieczystości płynnych	22
4 INFORMACJE DODATKOWE	25
5 ZAŁĄCZNIKI	29
5.1. Charakterystyka stanu prawnego	31
5.2. Wykaz kierowników kontrolowanych jednostek	34
5.3. Wykaz organów, do których kierowana jest informacja o wynikach kontroli	35

SŁOWNICZEK STOSOWANYCH TERMINÓW

Ilekoć użyto następujących sformułowań¹, rozumie się przez to:

- gospodarowanie odpadami – zbieranie, transport, odzysk i unieszkodliwianie odpadów, w tym również nadzór nad takimi działaniami oraz nad miejscami unieszkodliwiania odpadów,
- wytwórca odpadów – każdy, którego działalność lub bytowanie powoduje powstawanie odpadów, oraz każdego, kto przeprowadza wstępne przetwarzanie, mieszanie lub inne działania powodujące zmianę charakteru lub składu tych odpadów (wytwórcą odpadów powstających w wyniku świadczenia usług w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątnięcia, konserwacji i napraw jest podmiot, który świadczy usługę, chyba, że umowa o świadczenie usługi stanowi inaczej),
- posiadacz odpadów – każdy, kto faktycznie włada odpadami (wytwórcę odpadów, inną osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną), z wyłączeniem prowadzącego działalność w zakresie transportu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości,
- zbieranie odpadów – każde działanie, w szczególności umieszczanie w pojemnikach, segregowanie i magazynowanie odpadów, które ma na celu przygotowanie ich do transportu do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania,
- odpady komunalne – odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych,
- nieczystości ciekłe – ścieki gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych,
- zbiornik bezodpływowy (szambo) – instalacja i urządzenia przeznaczone do gromadzenia nieczystości ciekłych w miejscu ich powstawania,
- odpady ulegające biodegradacji – odpady, które ulegają rozkładowi tlenowemu lub beztlenowemu przy udziale mikroorganizmów.

¹ Pojęcia przytoczone w słowniczku mają charakter legalnych definicji, zaczerpniętych z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.), zwanej w dalszym ciągu „ustawą o utrzymaniu czystości i porządku” oraz art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, ze zm.), zwanej w dalszym ciągu „ustawą o odpadach”.



Temat kontroli K/I0/002: Wykonywanie zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku w wybranych gminach województwa małopolskiego

I.1.

CHARAKTERYSTYKA KONTROLOWANEGO OBSZARU

W 2006 r. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła w 8 gminach² województwa małopolskiego doraźną kontrolę w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Badanie przeprowadzono w rok po nowelizacji przepisów dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi w gminach. Kontroli poddano gminy o walorach rekreacyjno-turystycznych, które charakteryzowały się wysokim stopniem rozproszenia siedlisk ludzkich i brakiem zwartej zabudowy (poza centrami miejscowości, będących siedzibami urzędów gmin), brakiem uprzemysłowienia i dominacją gospodarki rolniczej, górzystym lub pagórkowatym ukształtowaniem terenu.

W 2010 r. objęte kontrolą NIK 7 gmin małopolskich³ zamieszkiwało łącznie ok. 47 tys. osób. Oszacowano, że w gminach tych w skali jednego roku gospodarstwa domowe wytwarzały 1,5 mln m³ nieczystości płynnych. Stąd, uznano problem zagospodarowania tych nieczystości za istotny z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego.

² Gródek nad Dunajcem, Kamienica, Nowy Wiśnicz, Poronin, Raciechowice, Rytro, Wielka Wieś, Zawoja

³ Gródek nad Dunajcem, Nowy Wiśnicz, Raciechowice, Rytro, Zawoja oraz dodatkowo Pleśna i Rzepiennik Strzyżewski

I.2.

CELE KONTROLI I UZASADNIENIE JEJ
PODJĘCIA

Cel główny kontroli polegał na ocenie stopnia realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych w 2006 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli do kontrolowanych gmin oraz na konfrontacji utrzymania porządku i czystości w gminach dotychczas niekontrolowanych w takim zakresie.

Cele częściowe obejmowały oceny wykonania zadań w zakresie: ustalenia gminnego regulaminu utrzymania porządku i czystości, wydawania zezwo-

leń na odbiór odpadów i nieczystości płynnych, prowadzenia wymaganych ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz oczyszczalni, a także ewidencji umów zawartych z podmiotami uprawnionymi do odbioru odpadów i nieczystości. Ponadto, celem była ocena stopnia podejmowanych działań inwestycyjnych zapobiegających migracji nieczystości płynnych do środowiska naturalnego.



2.1.

OGÓLNA OCENA KONTROLOWANEJ
DZIAŁALNOŚCI

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia realizację wniosków przez kontrolowane w 2006 r. gminy w zakresie prowadzenia ustawowo określonych ewidencji zbiorników bezodpływowych i oczyszczalni przydomowych, umów na odbiór odpadów komunalnych oraz nieczystości płynnych. Negatywnie został jednak oceniony brak kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych, o co wnioskowała Izba jeszcze w 2006 r.

Wszystkie kontrolowane gminy uregulowały zasady utrzymania czystości i porządku na swoim terenie, a także zapewniły mieszkańcom odbiór komunalnych odpadów stałych i nieczystości płynnych. Jednostki zajmujące się odbiorem odpadów i nieczystości z gospodarstw domowych spełniały wymogi ustawowe i posiadały stosowne zezwolenia na prowadzenie takiej działalności. Gminy zapewniły warunki do segregacji odpadów komunalnych w miejscu ich powstawania.

Gminne plany gospodarki odpadami⁴, wskutek nierzetelnego ich opracowania, nie były w pełni realizowane. Ujęto w nich m.in. zadania, które nie odpowiadały lokalnym potrzebom, albo ich realizacja okazała się niemożliwa ze względów finansowych. Żadna z kontrolowanych gmin nie dokonała obowiązkowej aktualizacji GPGO, co zostało negatywnie ocenione przez NIK w aspekcie kryterium legalności i rzetelności. Również nierzetelnie zostały sporządzone sprawozdania z realizacji tych planów, a dwie spośród kontrolowanych gmin nie wywiązały się z obowiązku sporządzenia drugiego sprawozdania z realizacji GPGO.

⁴ zwane w dalszym ciągu GPGO

2.2.

UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI
POKONTROLNE

W 2010 r. NIK stwierdziła istotną poprawę w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz w dziedzinie gospodarowania stałymi odpadami komunalnymi w wybranych gminach małopolskich. Najistotniejszym problemem w zakresie gospodarki odpadami w kontrolowanych gminach, w ocenie Izby, jest zapobieganie przedostawaniu się do środowiska nieoczyszczonych ścieków z gospodarstw domowych poprzez rozbudowę sieci i urządzeń do oczyszczania ścieków oraz przekazywanie nieczystości ciekłych do urządzeń oczyszczających ścieki komunalne.

W wyniku przeprowadzonych kontroli Izba skierowała do burmistrza i wójtów wystąpienia pokontrolne, w których wносиła o:

1. Podjęcie działań zapobiegających przedostawaniu się do środowiska naturalnego nieczystości płynnych, m.in. poprzez kontrolę częstotliwości opróżniania szamb oraz rozbudowę sieci kanalizacyjnej, a także dalsze wspieranie rozwoju przydomowych oczyszczalni ścieków.
2. Zapewnienie bieżącego prowadzenia ewidencji, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.



3.1.

UREGULOWANIA WEWNĘTRZNE
ODBIORU ODPADÓW KOMUNALNYCH
I NIECZYSTOŚCI

Każda z kontrolowanych gmin wdrożyła własne uregulowania wewnętrzne dotyczące utrzymania czystości i porządku, a w tym uregulowania sposobu odbioru odpadów i nieczystości ciekłych. W ocenie NIK, gminne regulaminy utrzymania czystości i porządku były spójne z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także z ustawą o odpadach. Regulaminy zostały dostosowane do postanowień przyjętych w gminnych planach gospodarowania odpadami.

Gminy umożliwiały segregowanie odpadów w miejscu ich powstawania, a odpady biodegradowalne (głównie masa zielona), z uwagi na specyfikę rolniczą tych obszarów, były kompostowane i zużywane do wzbogacania gruntów rolnych i przydomowych ogrodów. W żadnej z gmin nie stwierdzono, aby zagrożone było niedotrzymanie wskaźnika redukcji udziału masy biodegradowalnych odpadów w masie przekazywanych odpadów do składowania, przewidzianego do osiągnięcia w 2010 r. (75% ilości biodegradowalnych odpadów oddanych do składowania w 1995 r.⁵).

NIK stwierdziła, że nie przestrzegano jednak niektórych wewnętrznych przepisów uchwalanych przez poszczególne rady gmin, a tym samym nie przestrzegano przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W szczególności nierzetelnie wykonywano obowiązki w zakresie ewidencjonowania zbiorników bezodpływowych oraz umów o odbiór odpadów komunalnych, zawartych pomiędzy firmami odbierającymi odpady a właścicielami lub użytkownikami nieruchomości. Żadna z gmin nie przeprowadzała kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych. Nieprawidłowości te opisano w kolejnych punktach informacji.

⁵ art. 16a pkt 4a ustawy o odpadach

3.2.**WYDAWANIE ZEZWOLEŃ DLA
PODMIOTÓW ODBIERAJĄCYCH ODPADY
KOMUNALNE**

Gminy kontrolowane przez NIK w 2006 r. zrealizowały wnioski pokontrolne dotyczące dopuszczenia do obsługi mieszkańców tylko tych podmiotów, które uzyskały zezwolenie na odbiór odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych, o którym mowa w art. 9 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

W powyższym zakresie Izba nie stwierdziła także nieprawidłowości w gminie Pleśna i w gminie Rzepiennik Strzyżewski, które w 2006 r. nie były kontrolowane w tym zakresie.

3.3.

AKTUALNOŚĆ I KOMPLETNOŚĆ EWIDENCJI ZBIORNIKÓW BEZODPŁYWOWYCH

Każda z powtórnie kontrolowanych gmin zaprowadziła ewidencję zbiorników bezodpływowych. NIK stwierdziła jednak, że w 4 – spośród 7 kontrolowanych gmin – ewidencje te nie uwzględniały części bezodpływowych zbiorników. Nieprawidłowości w tym zakresie powstały głównie w wyniku niewprowadzenia nowowytbudowanych siedlisk ludzkich, które zostały dopuszczone do eksploatacji przez nadzór budowlany i jednocześnie były wyposażone w zbiorniki bezodpływowe. Gminy wykazywały, że przyczynami powstania tych nieprawidłowości było przeciążenie pracą pracowników wyznaczonych do prowadzenia takich ewidencji, ale także uzasadniały rotacją lub absencją chorobową na stanowiskach obsługujących te rejestry. W ocenie NIK, powody te wskazują na niewłaściwą organizację pracy w urzędach gmin, a także na marginalizowanie spraw związanych z gospodarką odpadami płynnymi. W gminie Rytko oraz w gminie Gródek nad Dunajcem nie stwierdzono nierzetelnego prowadzenia takiej ewidencji.

Przykładowo w gminie Nowy Wiśnicz ewidencja 2.442 zbiorników bezodpływowych była niekompletna, ponieważ nie wykazano w niej 79 zbiorników wybudowanych w nowych budynkach mieszkalnych, przyjętych do

użytkowania w latach 2007 - 2010 (I półrocze). Jeszcze w czasie trwania kontroli NIK uzupełniono ten wykaz o brakujące gospodarstwa domowe wyposażone w szambą. Także w gminie Zawoja występowały zaległości w prowadzeniu ewidencji bezodpływowych zbiorników. Do połowy kwietnia 2010 r. do ewidencji wprowadzono zaledwie 737 takich zbiorników, podczas gdy 1.214 zbiorników na koniec 2009 r. wykazywało Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Budownictwa obsługujące mieszkańców gminy w zakresie odbioru odpadów i nieczystości.

Ewidencja w gminach niekontrolowanych w 2006 r.

W gminie Rzepiennik Strzyżewski nie prowadzono żadnej ewidencji zbiorników bezodpływowych, co stanowi zaniechanie wykonywania obowiązków wynikających z art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. Jako przyczynę nieprowadzenia takiej ewidencji wójt gminy podał brak odpowiedniego pracownika, co w ocenie Izby, jest równoznaczne z brakiem należytej staranności w zakresie przydzielenia obowiązków do wykonania wyznaczonym pracownikom. W gminie Pleśna ewidencja taka była prowadzona, jednak dane w niej ujęte były nierzetelne. Nie naniesiono w tej ewidencji nowych domów, domów niezasiedlonych oraz podłączeń do kanalizacji domów, które także były wyposażone w szambę.

3.4.

KONTROLOWANIE CZĘSTOTLIWOŚCI
OPRÓŻNIANIA ZBIORNIKÓW
BEZODPŁYWOWYCH

Urzędy gmin nie przeprowadzały kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych, o co wnioskowała Izba w 2006 r. *Jedynie Urząd Miasta i Gminy w Nowym Wiśniczu podjął działania w tym zakresie poprzez wysyłanie posiadaczom nieruchomości wezwań do udokumentowania częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych.*

Zwraca się uwagę, iż właściciele nieruchomości przy pozbywaniu się nieczystości ciekłych obowiązani są do udokumentowania, w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi⁶.

Działania gmin w zakresie kontroli opróżniania zbiorników bezodpływowych w miejscu ich lokalizacji ograniczały się jedynie do realizowania kontroli interwencyjnych w zakresie zbadania szczelności zbiorników bezodpływowych, wykonywanych w wyniku otrzymanych skarg mieszkańców. NIK nie stwierdziła, aby takie kontrole obejmowały jednocześnie badanie częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych. W szczególności nie porównywano opomiarowanego lub normatywnego zużycia wody w gospodarstwie domowym z ilością nieczystości płynnych przekazanych uprawnionemu podmiotowi.

Pomimo ujawnionych przez gminy przypadków nielegalnego wydalania nieczystości ciekłych lub podejrzeń, że takie naruszenie prawa mogło nastąpić, NIK nie stwierdziła, aby kontrolowane gminy korzystały z możliwości, jaką daje przepis art. 379 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska⁷, tj. występowania do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań, będących w jego kompetencji.

W ocenie Izby, burmistrz i wójtowie w niewłaściwy sposób sprawowali powierzony im w art. 5 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku nadzór nad utrzymaniem czystości w gminach. W każdej z kontrolowanych gmin nieznaną była alokacja przeciętnie ponad 60% nieczystości ciekłych, a mimo to urzędy gmin nie kontrolowały częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych. Brak takich kontroli wskazuje na niedostateczne wypełnianie przez gminy zadań własnych z zakresu gospodarki odpadami ciekłymi.

⁶ Art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm., zwanej dalej „ustawą Prawo ochrony środowiska”.

3.5.

EWIDENCJONOWANIE UMÓW NA
ODBIÓR ODPADÓW KOMUNALNYCH
I NIECZYSTOŚCI PŁYNNYCH

Kontrolowane gminy ewidencjonowały umowy na wywóz odpadów stałych, a także mobilizowały mieszkańców do zawierania takich umów i w tym zakresie Izba stwierdziła w 2010 r. realizację wniosków pokontrolnych przekazanych im w 2006 r. Uchybienia w tym zakresie polegały na opóźnieniach we wprowadzaniu danych przekazywanych przez przedsiębiorców lub też na nieregularnym przekazywaniu tych danych przez przedsiębiorców odbierających odpady komunalne. NIK stwierdziła, że w pięciu kontrolowanych gminach od 76% do 98% właścicieli nieruchomości zawarło stosowne umowy na wywóz odpadów komunalnych.

✓ Przykładowo w gminie Zawoja ewidencja obejmowała 2484 umowy na odbiór odpadów komunalnych, podczas gdy wg danych przedsiębiorcy odbierającego odpady i nieczystości ewidencja powinna obejmować 2637 umów na odpady stałe i 362 umowy na nieczystości ciekłe. W ocenie NIK, taki stan świadczy o braku rzetelności w wykonywaniu obowiązków przez pracowników Urzędu Gminy.

✓ Jak wyjaśniano, osiągnięcie stuprocentowego wskaźnika w tym zakresie nie jest możliwe ze względu na istnienie domów niezamieszkałych, a także nieruchomości o okresowo nieuregulowanym stanie własnościowym. Według danych z gmin, niektórzy właściciele nieruchomości nie zawarli takich umów z powodu ubóstwa, które nie pozwalało im na dodatkowe obciążenie budżetu domowego kosztami z tego tytułu. Ponadto, część mieszkańców unikała zawarcia takiej umowy przy jednoczesnym oświadczeniu, że ich gospodarstwa nie wytwarzają odpadów. W stosunku do tej ostatniej grupy właścicieli nieruchomości gminy wysyłały stosowne wezwania do zawarcia umów z podmiotami, które zostały dopuszczone do odbioru odpadów i nieczystości. W przypadkach dalszej zwłoki były wszczynane postępowania administracyjne, które na ogół skutkowały zawieraniem takich umów.

✓ Przykładowo w 2007 r. Urząd Gminy Gródek nad Dunajcem prowadził korespondencję z ok. 900 właścicielami nieruchomości, którzy nie podpisali umów. W styczniu i lutym 2008 r. Urząd wezwał zwlekających z zawarciem takich umów do wykonania ciążących na nich obowiązków wyznaczając ostateczny termin do końca I kwartału 2008 r. Wobec osób, które nie dotrzymały wyznaczonego terminu zostały wszczęte postępowania administracyjne. Takie postępowanie sprawiło, że wg stanu na 30 kwietnia 2010 r., blisko 98% właścicieli nieruchomości zawarło umowy na odbiór odpadów i nieczystości.

✓ Izba uznaje, że dobrą praktyką było także prowadzenie rozmów przypominających o zawarciu stosownej umowy na odbiór odpadów komunalnych przy okazji każdego kontaktu właściciela nieruchomości z urzędem gminy.

Ewidencja w gminach niekontrolowanych w 2006 r.

Według stanu na 30 czerwca 2010 r. tylko 67% ogółu nieruchomości na terenie gminy Rzepiennik Strzyżewski objęta została umowami na odbiór odpadów i nieczystości, natomiast w gminie Pleśna zaledwie 63% właścicieli posesji zawarło takie umowy. W ocenie Izby, przyczyną tak niskiego wskaźnika wykonywania obowiązków przez właścicieli nieruchomości w tych gminach była niewłaściwa organizacja pracy w urzędach gmin, zbyt niska aktywność w zakresie popularyzacji obowiązków właścicieli nieruchomości, zubożenie społeczności lokalnej, które nie sprzyjało decyzjom o ponoszeniu kosztów właściwego gospodarowania odpadami i nieczystościami, niewykonywanie przez wójtów tych gmin kontroli częstotliwości opróżniania szamb, a także braku oddziaływania restrykcyjnego poprzez wydawanie decyzji obligujących właścicieli nieruchomości do wykonywania obowiązków określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

3.6.

GMINNE PLANY GOSPODARKI ODPADAMI

Każda z gmin opracowała własny plan gospodarki odpadami (GPGO). W ocenie Izby, plany te wprawdzie były zgodne z wymogami ustawy o odpadach, ale zakres wykazanych w nich zadań nie odpowiadał zarówno potrzebom, jak i możliwościom finansowym gmin. W konsekwencji braku rzetelności w ich przygotowaniu w istotnej części plany te nie były realizowane. Wszystkie plany były wcześniej opiniowane przez starostwa powiatowe, a mimo to nie ustrzeżono się wymienionych nieprawidłowości.

Przykładowo w gminie Zawoja, spośród 17 zadań określonych w GPGO, których realizację ustalono na lata 2004 - 2007, wdrożono realizację zaledwie 6 zadań. Do realizacji pozostałych 11 zadań nie przystąpiono wskutek niezabezpieczenia niezbędnych środków finansowych.

Pomimo upływu czteroletniego okresu od uchwalenia planów, a także mimo braku realności części zadań, żadna z kontrolowanych gmin nie dokonała obowiązkowej aktualizacji GPGO, co Izba oceniła negatywnie pod względem legalności i rzetelności. Sprawozdania z realizacji tych planów zostały

sporządzone nierzetelnie, bowiem nie pozwalały na określenie stopnia realizacji zadań w odniesieniu do mierników przyjętych w tych planach, a przyjęte w GPGO wskaźniki rezultatów oddziaływania planu na poprawę środowiska nie znalazły odzwierciedlenia w żadnym ze złożonych sprawozdań z realizacji GPGO. Dwie z kontrolowanych gmin nie złożyły drugiego w kolejności sprawozdania z realizacji planu w wymaganym terminie.

W toku kontroli NIK gminne plany gospodarki odpadami, a także złożone sprawozdania poddane zostały ocenie Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Krakowie. Przedstawione opinie na temat tych dokumentów wskazują, że plany te zostały opracowane zgodnie z wymogami ustawy o odpadach, jednak przyjęte założenia istotnie odbiegały od realiów wykonawczych i potrzeb. Sprawozdania nie zawierały oceny wykonania planu w porównaniu do proponowanych prognoz zmian w zakresie ilości i źródeł powstawania odpadów. Brak było oceny działań gminy zapewniających osiągnięcie założeń przyjętych w GPGO dla gospodarki odpadami w rozbiu na cele i kierunki działań.

3.7.

PRZECIWDZIAŁANIE POWSTAWANIU
DZIKICH WYSYPISK ODPADÓW

O ile w 2006 r. kontrole NIK stwierdziły istnienie dzikich wysypisk, to w 2010 r. na terenach kontrolowanych powtórnie gmin takich wysypisk Izba nie stwierdziła. Gminy podjęły usystematyzowane działania zmierzające do utrzymania terenu w czystości i porządku. Stwierdzone w 2010 r. pojedyncze przypadki składowania odpadów stałych spotkały się z właściwą, w ocenie Izby, reakcją służb gminnych lub przedsiębiorców odpowiadających za czystość i porządek.

Problemem niezależnym od gminy w Gródku nad Dunajcem jest sukcesywne zanieczyszczanie Je-

ziora Rożnowskiego, leżącego częściowo na terenie tej gminy. Zanieczyszczenia stałe nanoszone były do tego zbiornika ze zlewni Dunajca, obejmującej Tatry, Podhale, Pieniny, Gorce, Beskidy i Pogórze Rożnowskie. Administratorem tego jeziora jest Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie oraz Elektrownia Rożnów. Gmina organizowała okresowe sprzątanie obrzeża tego zbiornika, leżącego na terenie Gródka. W ocenie Izby, gmina Gródek nad Dunajcem wspólnie z innymi partnerami powinna kontynuować dotychczasowe działania zmierzające do oczyszczenia tego akwenu wodnego.

3.8.

TWORZENIE I ROZWÓJ SYSTEMÓW
ODBIORU NIECZYSTOŚCI PŁYNNYCH

Kontrolowane gminy na koniec 2009 r. eksploatowały łącznie ok. 75 km sieci kanalizacyjnej. W ocenie Izby, gminy – poza gminą w Rzepienniku Strzyżewskim, w której nie funkcjonowała ani sieć wodociągowa ani kanalizacyjna – nadawały znacznie wyższy priorytet inwestycjom wodociągowym niż inwestowaniem w systemy odbioru nieczystości ciekłych. Długość sieci kanalizacyjnej była wielokrotnie mniejsza niż długość sieci wodociągowej.

Przykładowo w gminie Raciechowice eksploatowano tylko 3,5 km sieci kanalizacyjnej, a 66 km sieci wodociągowej, z której w 2009 r. dostarczono odbiorcom 75 tys. m³ wody. Odebrano z sieci kanalizacyjnej oraz ze zbiorników bezodpływowych tylko 17,4 tys. m³ ścieków. Zatem brakowało udokumentowania miejsca alokacji 57,6 tys. m³ nieczystości ciekłych. W gminie Pleśna eksploatowano zaledwie 1,9 km sieci kanalizacyjnej i 8,9 km sieci wodociągowej.

Z sieci kanalizacyjnej korzystało od 10% do 46% mieszkańców kontrolowanych gmin, za wyjątkiem gminy Rzepiennik Strzyżewski. Sieci kanalizacyjne funkcjonowały jedynie na terenach o zwartej lub mało rozproszonej zabudowie. Na terenach o rozproszonej zabudowie gminy preferowały budowę oczyszczalni przysiółkowych lub oczyszczalni przydomowych, a także zbiorników bezodpływowych. Każda z gmin ujęła w planach rozwojowych inwestycje w systemy unieszkodliwiania nieczystości. Uzyskane w kontroli dane wskazują na nadrabianie wcześniejszych wieloletnich zaległości w tym względzie, bowiem w latach 2007 – 2009 kontrolowane gminy wybudowały prawie 28% sieci kanalizacyjnej eksploatowanej na koniec 2009 r.

Przykładowo w gminie Zawoja zaplanowano do 2013 r. budowę 390 oczyszczalni przydomowych i 14 oczyszczalni przysiółkowych. Do końca 2009 r. zostały zrealizowane 22 oczyszczalnie przydomowe oraz 2 oczyszczalnie przysiółkowe.

W kontekście danych o zużyciu wody i odbiorze ścieków, Izba stwierdza, iż większość nieczystości ciekłych – wobec braku udokumentowania ich odbioru do oczyszczenia – może trafiać do gruntu i naturalnych cieków wodnych, co jest działaniem nielegalnym i szkodliwym dla środowiska naturalnego. W 2009 r. w kontrolowanych gminach odebrano i przekazano zgodnie z wymogami do unieszkodliwienia nieczystości płynne łącznie w ilości ok. 610 tys. m³, tj. tylko ok. 41% szacowanej ilości wytworzonych nieczystości płynnych. W szacunku tym, ze względu na brak danych, nie uwzględniono rolniczego wykorzystania nieczystości płynnych do nawożenia i nawadniania gruntów.

Rozwiązania, ujęte w gminnych programach gospodarowania odpadami, zmierzały do rozbudowy sieci kanalizacyjnych wszędzie tam, gdzie było to ekonomicznie uzasadnione. Przewidywano kierowanie ścieków do istniejących lub budowanych w przyszłości oczyszczalni. Ponadto, jednym z uwzględnianych rozwiązań jest budowa przysiółkowych lub przydomowych oczyszczalni. Przedsięwzięcia te są kosztochłonne i żadna z kontrolowanych gmin własnymi środkami nie była w stanie sfinansować takich inwestycji. Także zgromadzenie odpowiednich środków finansowych na udział własny – przy założeniu współfinansowania ze środków europejskich – było problematyczne, wobec pilności innych potrzeb inwestycyjnych. W pla-

nach gminnych nie zakładano całkowitej eliminacji przydomowych zbiorników bezodpływowych. Stąd, tak istotnym problemem, w ocenie NIK, staje się szczelność tych zbiorników oraz doprowadzenie do systematycznego ich opróżniania i przekazywania nieczystości do oczyszczalni ścieków.

Wszystkie kontrolowane gminy stały na stanowisku, iż przyczynami niedostatecznego wyposażenia

w instalacje i urządzenia służące do unieszkodliwiania ścieków komunalnych jest brak własnych środków na tego typu inwestycje, brak lub niedopracowane koncepcje w zakresie odbioru nieczystości ciekłych, niska skłonność mieszkańców gmin do inwestowania w unieszkodliwianie ścieków, a z ekonomicznego punktu widzenia – brak tanich technologii, zapewniających skuteczne oczyszczanie ścieków komunalnych.



Tematykę kontroli doraźnej, sprawdzającej realizację wniosków pokontrolnych NIK przekazanych w 2006 r. wójtom i burmistrzowi wyznaczały badane problemy w pierwotnej kontroli gospodarowania odpadami komunalnymi. W kontroli przeprowadzonej w 2010 r. skupiono się m.in. na zagospodarowaniu nieczystości ciekłych w sposób zapobiegający ich migracji do gruntu i cieków wodnych. Zjawisko to nabiera coraz większego znaczenia w sytuacji powstawania nowych w pełni wyposażonych siedlisk ludzkich, przy braku danych odnośnie zagospodarowania tych nieczystości w gospodarstwach rolnych.

Badanie kontrolne przeprowadzono w oparciu o kryteria: legalności, rzetelności oraz gospodarności⁸. Kontrolą zostały objęte działania gmin w latach 2009 - 2010 (do dnia kontroli), natomiast w celach porównawczych sięgano do danych z 2006 r.

Kontrola została przeprowadzona w okresie od 19 lutego 2010 r. do 28 września 2010 r. w 5 gminach (sprawdzająca realizację wniosków), spośród 8 kontrolowanych w 2006 r. gmin małopolskich. W 2008 r. NIK przeprowadziła w Urzędzie Gminy Poronin kontrolę sprawdzającą realizację wniosków pokontrolnych skierowanych do Wójta tej gminy w 2006 r. Do kontroli w 2010 r. wybrano te gminy, w których

stwierdzono istotne nieprawidłowości w gospodarowaniu odpadami komunalnymi. W pozostałych dwóch gminach⁹ nie przeprowadzano kontroli sprawdzającej z uwagi małe znaczenie nieprawidłowości stwierdzonych w 2006 r. Ponadto, w celu skonfrontowania stopnia realizacji zadań w gminach wcześniej poddanych kontroli z gminami, których dotychczas nie kontrolowano w takim zakresie wytypowano dwie gminy małopolskie¹⁰, charakteryzujące się wysokim rozproszeniem siedlisk ludzkich oraz górzystym ukształtowaniem terenu.

Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane bez zastrzeżeń. Po przeprowadzeniu każdej z tych kontroli odbyła się narada pokontrolna, w toku której zostały przedyskutowane uwagi i wnioski pokontrolne. Każdy z wójtów i burmistrz otrzymali wystąpienia pokontrolne. W wyznaczonym okresie udzielili oni informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków pokontrolnych. W szczególności zadeklarowali uzupełnienie ewidencji wymaganych przepisami art. 5 ust. 3 pkt 1 – 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, a także przygotowanie i podjęcie kontroli częstotliwości opróżniania szamb oraz zawarcia umów o odbiór odpadów komunalnych.

⁸ Zgodnie z dyspozycjami art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.)

⁹ Kamienica i Wielka Wieś

¹⁰ Pleśna i Rzepiennik Strzyżewski



5.1. CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO

Działalność gminy w zakresie utrzymania porządku i czystości została uregulowana w:

- ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, która jest aktem prawnym o charakterze generalnym, określającym zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju,
- ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, określającej m.in. zasady zapobiegania powstawaniu odpadów, ograniczania ich ilości i negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów,
- ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulującej m. in. zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości, dotyczące utrzymania czystości i porządku, w tym zasady postępowania z odpadami komunalnymi na terenie gminy.

Do obowiązkowych zadań własnych gminy należy utrzymanie czystości i porządku na jej terenie. Zapewniając czystość i porządek na swoim terenie, gminy tworzą niezbędne warunki do ich utrzymania (art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku). Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy, zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, obejmujące również gospodarowanie odpadami komunalnymi, określa regulamin utrzymania czystości, który jest aktem prawa miejscowego. Regulamin winien być dostosowany do postanowień gminnego planu gospodarki odpadami w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od daty uchwalenia tego planu (art. 4 ust. 3 wymienionej ustawy).

Do obowiązków organu wykonawczego gminy¹¹ należy (art. 5 ust. 6 wymienionej ustawy) nadzór nad wypełnianiem przez właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie zapewnienia utrzymania czystości i porządku, określonych w art. 5 ust. 1 ustawy. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta w uzasadnionych przypadkach może w drodze decyzji administracyjnych podjąć działania zmierzające do usuwania odpadów i nieczystości płynnych z posesji, których właściciel nie wykonuje swoich ustawowych obowiązków określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, jednocześnie obciążając zobowiązanego kosztami (art. 6 ust. 6 i 7 tej ustawy). Właściciele nieruchomości, którzy nie wykonują obowiązków, określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy oraz w regulaminie czystości i porządku w gminie, ponoszą – zgodnie z art. 10 ust. 2 i 2a ustawy – odpowiedzialność w trybie określonym w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia.

Warunki do kontroli realizacji przez właścicieli nieruchomości obowiązków, wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, zapewnić ma prowadzona przez gminę ewidencja:

- zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej,
- przydomowych oczyszczalni ścieków w celu kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej,
- umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości

¹¹ wójta, burmistrza i prezydenta miasta

ści i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy (art. 3 ust. 3 pkt 3 ustawy).

Przedsiębiorca do prowadzenia na terenie gminy działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych jest zobowiązany uzyskać zezwolenie (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku), które wydaje właściwy ze względu na miejsce świadczonych usług wójt¹², na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat (art. 9 ust. 1 b tej ustawy). Warunkiem wydania zezwolenia jest m.in. spełnianie przez przedsiębiorcę wymagań, określonych i podanych do publicznej wiadomości przez organ wykonawczy gminy (art. 7 ust. 3a wymienionej ustawy) oraz wystąpienie ze stosownym wnioskiem (art. 8 ust. 1, 1a i 2). Warunki jakie musi spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie określa w drodze uchwały rada gminy (art. 7 ust. 3a przywołanej ustawy). Gminne jednostki organizacyjne, prowadzące działalność na obszarze własnej gminy, nie muszą uzyskiwać zezwoleń, ale muszą spełniać warunki wymagane przy ich udzielaniu (art. 7 ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku).

Podmiot prowadzący działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych ma obowiązek (art. 9a ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku) sporządzić i przekazać organowi wykonawczemu gminy informację, dotyczącą: masy poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych z obszaru gminy – w terminie do końca pierwszego kwartału za poprzedni rok kalendarzowy, sposobów zagospodarowania poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych oraz masy poszczególnych rodzajów odpadów komunalnych. Jest również obowiązany (art. 9a ust. 1 tej usta-

wy), w terminie do 15 dnia po upływie każdego miesiąca, sporządzić i przekazać wójtowi wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w poprzednim miesiącu zawarł umowy na odbieranie odpadów komunalnych oraz wykaz właścicieli, z którymi umowy zostały rozwiązane lub wygasły.

Na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 6a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, od 1 października 2006 r. do obowiązków gminy należy również udostępnienie mieszkańcom, na stronie internetowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty, informacji o znajdujących się na jej terenie placówkach zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, pochodzący z gospodarstw domowych, o których mowa w ustawie o zużytym sprzęcie elektrycznym.

Przepisy art. 16a ustawy o odpadach stanowią, że do obowiązkowych zadań własnych gmin w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi należy zapewnienie:

- objęcia wszystkich mieszkańców gminy zorganizowanym systemem odbierania wszystkich odpadów komunalnych (pkt 1),
- warunków funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, aby było możliwe m.in. ograniczenie składowania odpadów ulegających biodegradacji (pkt 2),
- budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami lub przedsiębiorcami instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych albo zapewnienie warunków do budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów przez przedsiębiorców (pkt 3),
- warunków do ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, kierowanych do składowania (pkt 4).

¹² ilekroć mowa dalej o wójcie, należy przez to rozumieć, że przepis obejmuje także burmistrza lub prezydenta miasta

Do zadań gminy należy również opracowanie planów gospodarki odpadami (art. 14 ust. 3 ustawy o odpadach). Plan taki powinien być zgodny z polityką ekologiczną państwa, w szczególności gminny plan gospodarki odpadami powinien być zgodny z planem powiatowym (art. 15 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy). Projekty planów gminnych opracowywane są przez organy wykonawcze gmin (art. 14 ust. 5 wymienionej ustawy). Plany gminne obejmują tylko odpady komunalne, z uwzględnieniem odpadów ulegających biodegradacji i odpadów niebezpiecznych zawartych w tych odpadach (art. 15 ust. 7a). Wojewódzkie, powiatowe i gminne plany gospodarki odpadami stanowią część odpowiedniego programu ochrony środowiska, który jest tworzony w trybie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie środowiska (art. 14 ust. 6 ustawy o odpadach).

Uchwalone plany gospodarki odpadami podlegają aktualizacji nie rzadziej niż co 4 lata (art. 14 ust. 14 ustawy o odpadach). Z realizacji planów sporządzane są sprawozdania, obejmujące okres dwóch lat kalendarzowych, według stanu na dzień 31 grudnia roku kończącego ten okres (art. 14 ust. 12b tej ustawy). Terminy sporządzania sprawozdań przez organy wykonawcze gmin i organy, którym miały być one przedkładane, określają przepisy art. 14 ust. 13 ustawy o odpadach.

Zgodnie z art. 379 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, wójt sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością. Może on upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległego mu urzędu (art. 379 ust. 2). Kompetencje w takim zakresie przysługują także funkcjonariuszom straży gminnych. Uprawnienia osób wykonujących kontrolę określa art. 379 ust. 3

tej ustawy. Gmina, na podstawie art. 379 ust. 5 ustawy, może występować do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań, będących w jego kompetencji, jeżeli w wyniku kontroli stwierdzi naruszenie przez kontrolowany podmiot przepisów o ochronie środowiska lub miały uzasadnione podejrzenie, że takie naruszenie mogło nastąpić.

Na podstawie przepisów art. 36 ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne¹³ właścicielowi gruntu przysługuje prawo do rolniczego wykorzystania ścieków, jeżeli ilość tych ścieków nie przekroczy 5 m³ na dobę. Wówczas czynność taka odbywa się w ramach zwykłego korzystania z wód, tj. niewymagającego pozwolenia wodnoprawnego. Nie oznacza to jednak, że ten sposób wykorzystywania ścieków z gospodarstwa domowego i rolnego może być stosowany w każdym przypadku i w każdym czasie.

Zgodnie z art. 44 cytowanej ustawy rolnicze wykorzystanie ścieków stanowi jedną z metod oczyszczania ścieków przy jednoczesnym pozyskiwaniu tych ścieków do procesów nawadniania oraz nawożenia użytków rolnych. Cytowany przepis zabrania rolniczego wykorzystania ścieków na gruntach zamrzniętych do głębokości 30 cm lub przykrytych śniegiem. Właściciele posiadający gospodarstwa rolne mogą wykorzystywać nieczystości ciekłe wytwarzane w swoich gospodarstwach domowych, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiednich wymogów środowiskowych oraz przy dostosowaniu dawek ścieków, m.in. do potrzeb pokarmowych roślin uprawnych, warunków klimatycznych, zagospodarowania gruntów i systemu płodozmianów.

¹³ Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

5.2.

WYKAZ KIEROWNIKÓW
KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki	Kierownik kontrolowanej jednostki
1.	Urząd Gminy w Gródku nad Dunajcem	Wójt Stefan Wolak
2.	Urząd Miejski w Nowym Wiśniczu	Burmistrz Stanisław Gaworczyk
3.	Urząd Gminy w Raciechowicach	Wójt Marek Gabzdyl
4.	Urząd Gminy w Rytrze	Wójt Władysław Wnętrzak
5.	Urząd Gminy w Zawoi	Wójt Marek Listwan
6.	Urząd Gminy w Pleśnej	Wójt Wiesław Zimowski
7.	Urząd Gminy w Rzepienniku Strzyżewskim	Wójt Kazimierz Fudala

5.3.**WYKAZ ORGANÓW, DO KTÓRYCH
KIEROWANA JEST INFORMACJA
O WYNIKACH KONTROLI**

Lp.	Nazwa organu otrzymującego informację
1.	Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmiku RP
2.	Marszałek Województwa Małopolskiego
3.	Wszyscy starostowie małopolscy

