



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia stycznia 2011 r.

**Pan
Zbigniew Biernat
Burmistrz Zatora
Rynek 10
32 – 640 Zator**

P/10/113
LKR- 4101-19-05/2010

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Zatorze, kontrolę zarządzania środowiskiem w Gminie. Kontrola obejmowała lata 2008 – 2010 (III kwartał.).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole podpisanym i omówionym na naradzie pokontrolnej w dniu 11 stycznia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK pozytywnie ocenia realizację zadań związanych z zarządzaniem środowiskiem w Gminie Zator, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Wyrażoną powyżej ocenę ogólną uzasadniają następujące oceny częściowe:

1. NIK pozytywnie ocenia wypełnianie przez gminę obowiązków w zakresie planowania działań dotyczących środowiska, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości:
 - Rada Miejska uchwaliła „Strategię rozwoju gminy Zator 2005-2013”, w której potrzeby ochrony środowiska określone zostały w dwóch obszarach strategicznych, tj.: w I obszarze pn. „Dolina Karpia” i w IV obszarze pn. „Ochrona środowiska i dziedzictwa kulturowego”. Kontrola ustaliła, że, w ww. obszarach nie uwzględniono problematyki zabezpieczenia roszczeń z tytułu negatywnych skutków zanieczyszczania środowiska przyrodniczego, co wymagają przepisy art. 8 w związku z art. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. w Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.). Ustalono również, że pozostałe procesy rozwoju społeczno-gospodarczego gminy w obszarach: II pn. „Aktywność gospodarcza” i w obszarze III pn. „Społeczeństwo” przedstawione były w oderwaniu od wymagań ochrony środowiska przyrodniczego

- i nie uwzględniono w nich zasad ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, wymaganych przepisem art. 8 cytowanej ustawy Prawo ochrony środowiska.
- Negatywnie ocenia się nie opracowanie gminnego programu ochrony środowiska. Obowiązek sporządzenia takiego dokumentu określony został w przepisie art. 17 cytowanej ustawy Prawo ochrony środowiska. W związku z powyższym nie sporządzono prognozy oddziaływania na środowisko do projektu programu ochrony środowiska. W art. 41 ust. 1 cyt. ustawy, uchylonym przez art. 144 pkt 9 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227) z dniem 15 listopada 2008 r., nałożono obowiązek opracowania takiego dokumentu, bez względu na to czy na dalszych etapach postępowania będzie prowadzone postępowanie w sprawie oceny oddziaływania programu na środowisko.
 - Rada Miejska uchwaliła „Plan gospodarki odpadami gminy Zator” na lata 2005-2014, który jednak:
 - ✓ Nie był aktualizowany w terminie określonym w art. 14 ust. 14 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o opadach (t.j. w Dz. U. z 2010 r., Nr 185, poz. 1243 ze zm.), tj. nie rzadziej niż co cztery lata.
 - ✓ Nie opisano w nim aktualnego stanu gospodarki odpadami w gminie, lecz posłużono się głównie wynikami badań Krajowego Planu Gospodarki Odpadami, planami gospodarki odpadami województwa małopolskiego i powiatu oświęcimskiego. Obowiązek w tym zakresie regulowały przepisy art. 14 ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy o odpadach.
 - ✓ W zakresie system monitoringu i sposób oceny realizacji celów w zakresie gospodarki odpadami, przewidziano tylko aktualizowanie planu gospodarki odpadami nie rzadziej niż co cztery lata oraz przygotowanie co dwa lata sprawozdania z realizacji tego planu. Obowiązek określenia systemu monitoringu wyznaczały przepisy art. 14 ust. 2 pkt 8 cyt. ustawy o odpadach.
 - ✓ Niespójne były dane liczbowe dotyczące ilości odpadów wielkogabarytowych i odpadów budowlano-remontowych określone w tabelach: nr 4-2 pn. „Prognozowane ilości odpadów komunalnych w latach 2005-2014 (Mg)”, nr 3-3 „Bilans odpadów komunalnych powstających w 2004 r. (Mg), nr 4-1 „Zakładane procentowe zmiany wskaźników generowania odpadów komunalnych”.
 - ✓ W zakresie instrumentów finansowych mających służyć realizacji zamierzonych celów przedstawiono proponowane źródła finansowania na lata 2005-2008, a pominięto na lata 2009-2014.
 - Pozytywnie ocenia się opracowanie „Programu gospodarki odpadami zawierającymi azbest dla gminy Zator”, ze wskazaniem celu i horyzontu czasowego jego realizacji, diagnozy stanu użytkowania i zinventaryzowania wyrobów zawierających azbest.
 - Negatywnie ocenia się nie opracowanie prognozy oddziaływania na środowisko do projektu programu gospodarki odpadami. Obowiązek w tym zakresie wynikał z przepisów art. 51 ust. 1 w związku z art. 46 pkt 2 ustawy z dnia 3 października

2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz U z 2008 r. Nr 199 poz. 1227 ze zm.).

- Pozytywnie ocenia się uwzględnienie spraw ochrony środowiska w dokumentach strategicznych gminy, tj. w: strategii rozwoju, planie rozwoju lokalnego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, prognozie oddziaływania na środowisko miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
2. NIK pozytywnie ocenia respektowanie wymagań ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym, z uwzględnieniem przeciwdziałania powodziom, w „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego” oraz w „Miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, polegających na:
- Nie sporządzeniu opracowania ekofizjograficznego na potrzeby projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Wymóg posiadania takiego opracowania określał przepis art. 72 ust. 4 i 5 cyt. ustawy Prawo ochrony środowiska.
 - Nie uwzględnieniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wymogu określonego przepisem art. 73 ust. 2 pkt 2 cyt. ustawy Prawo ochrony środowiska, który stanowi, że obiekty liniowe przeprowadza się i wykonuje w sposób zapewniający możliwość przemieszczania się dziko żyjących zwierząt. NIK nie uwzględnił argumentacji kierownika Działu gospodarki przestrzennej, który wyjaśnił, że zapis taki obowiązuje tylko podczas realizacji obiektów liniowych.
 - Nie analizowaniu zmian w zagospodarowaniu przestrzennym w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych, co wymaga przepis art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).
3. NIK pozytywnie ocenia relacje oraz spójność obowiązujących w gminie dokumentów strategicznych i zwraca uwagę, że w „Strategii rozwoju gminy Zator” nie uwzględniono danych na temat ochrony dwóch obszarów: ujęcia wody w Grodzisku i miejsca występowania wód podziemnych, których ochronę przewidziano w „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania” i w „Miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”.
4. NIK negatywnie ocenia prawidłowość wykonywania wybranych zadań w zakresie ochrony środowiska w ramach obowiązków, nałożonych na gminę przepisami prawa. Z ustaleń kontroli wynika, że:
- Gmina przeprowadziła inwentaryzację odpadów niebezpiecznych, tj. zawierających azbest ale pominęła odpady dotyczące PCB i nie przedkładała marszałkowi województwa okresowych informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania tych odpadów, do czego zobowiązywał przepis art. 162 ust. 6 cyt. ustawy Prawo ochrony środowiska.
 - Prowadzona ewidencja 450 zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków była niekompletna, ponieważ nie uwzględniono w niej

10 zbiorników wybudowanych w nowych budynkach mieszkalnych, przyjętych do użytkowania w latach 2008-2010 i zlokalizowanych na terenach czterech miejscowości, tj. Zatora, Graboszyca, Grodziska, Smolic oraz jednej przydomowej oczyszczalni ścieków w Zatorze.

- Gmina nie posiadała ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, wymaganej przepisem art. 3 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. w Dz. U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008 ze zm.).
- Przeprowadzono siedem postępowań administracyjnych w sprawach braku umów na odbiór odpadów komunalnych i do dnia 13.12.2010 r. nie podjęto żadnych działań wobec pięciu mieszkańców, którzy nie zareagowali na pisemne wezwania z września 2010 r., co w ocenie NIK nie potwierdza pełnej realizacji postanowień art. 3 ust. 3 pkt 3 cytowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która zobowiązywała gminę do prowadzenia ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy.
- Pomimo, że gmina w 2002 r. wprowadziła system odbioru odpadów segregowanych, to w okresie lipiec-wrzesień 2009 r. i w analogicznym okresie 2010 r., w systemie takim uczestniczyło tylko 476 mieszkańców/budynków i 511 mieszkańców/budynków, na liczbę 1.984 budynków z osobami zameldowanymi według stanu na dzień 13.12.2010 r.
- Gmina nie prowadziła zbiórki odpadów biodegradowalnych, pomimo, że w „Planie gospodarki odpadami” zaplanowano podniesienie skuteczności selektywnej zbiórki odpadów komunalnych ulegających biodegradacji oraz odzysk i unieszkodliwianie odpadów ulegających biodegradacji, w analizie wariantów rozwiązań technicznych wzięto pod uwagę szczególnie problem odzysku i recyklingu odpadów ulegających biodegradacji”, przyjęto, że ilości odpadów ulegających biodegradacji kierowanych do składowania powinny wynosić: 2010 roku – 75 % (wagowo) całkowitej ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji wytworzonej w 1995 roku., przedstawiono prognozowane ilości odpadów ulegających biodegradacji na lata 2002, 2007, 2010, 2013, 2014 oraz wskazano na ilości odpadów do odzysku i unieszkodliwiania w poszczególnych w ww. przedziałach czasu.
- Urząd nie analizował comiesięcznych informacji trzech podmiotów gospodarczych posiadających zezwolenia na transport nieczystości ciekłych oraz nie podejmował wobec nich żadnych działań, w związku z nieterminowym i niekompletnym przekazywaniem tych danych. Obowiązek terminowego przekazywania kompletnych danych określały przepisy art. 9a ust. 1 i ust. 2 cyt. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
- Nie przekazywano do marszałka województwa, wymaganej przepisem art. 37 ust. 3 cyt. ustawy o odpadach, „informacji zbiorczej o masie zebranych z terenu gminy odpadów komunalnych oraz sposobie ich zagospodarowania”, a w sprawozdaniu do GUS podano ilości zebranych odpadów metali niezgodne z danymi Zakładu Usług Komunalnych w Oświęcimiu.

5. W zakresie terminowości realizacji działań zakładanych w Planie gospodarki odpadami NIK ocenia:
 - Pozytywnie wzrost w latach 2007-2009 ilości odpadów objętych zorganizowaną zbiórką, ilości odzyskanych odpadów segregowanych do wytworzonych odpadów opakowaniowych, tj. odpowiednio: z 86,9 % do 90,96 % i z 12,7 % do 18,2 ; oraz usunięcie 430Mg wyrobów zawierających azbest w latach 2005-2010 w porównaniu do planowanej ilości 456 Mg na lata 2005-2012.
 - Negatywnie nie wykonanie planów: objęcia 95 % mieszkańców zorganizowanym odbiorem odpadów komunalnych, odbioru odpadów opakowaniowych, wielkogabarytowych, biodegradalnych, budowlano-remontowych, niebezpiecznych, odzysku papieru.
6. Z ustaleń NIK wynika, że jedynym dokumentem opisującym realizację celów określonych w dokumentach strategicznych było sprawozdanie z realizacji Planu gospodarki odpadami, które w ocenie NIK sporządzono nierzetelnie. Nie uwzględniono w nim bowiem danych o wykonaniu zwymiarowanych zadań określonych w tym planie dla gminy w możliwym do porównania przedziale czasowym 2005-2006 oraz nie zachowano ustawowego terminu określonego w art. 13 pkt 1 cyt. ustawy o odpadach i przekazano go ze zwłoką: Staroście Oświęcimskiemu po 20 dniach, Radzie Miejskiej po ponad dwóch miesiącach.
7. NIK ocenia pozytywnie stosowanie systemu ocen oddziaływania na środowisko jako mechanizmu zarządzania środowiskiem w związku z wydanymi w tym zakresie decyzjami i postanowieniami.
8. NIK ocenia pozytywnie wykorzystanie mechanizmów finansowych w zarządzaniu środowiskiem, w tym sfinansowanie budowy kolektora głównego wraz z siecią kanalizacji sanitarnej dla wsi Graboszyce, za kwotę 850,0 tys. zł pozyskaną w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.
9. NIK zwraca uwagę, że Urząd nie podejmował działań propagujących uzyskiwanie certyfikatów w zakresie zarządzania środowiskiem, w efekcie czego Urząd nie przystąpił do Wspólnotowego Systemu Ekozarządzania i Audytu (EMAS) i nie posiada certyfikatu ISO 14001.
10. NIK negatywnie ocenia brak nadzoru Burmistrza nad realizacją zlecanych prac i wydawanych zezwoleń w związku:
 - z brakiem jednostki organizacyjnej lub stanowiska zajmującego się koordynacją działań w zakresie środowiska i nadzoru nad realizacją działań dotyczących zarządzania środowiskiem,
 - z brakiem systematycznych i udokumentowanych kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, co jest wymagane przepisem art. 379 ust. 1 cyt. ustawy Prawo ochrony środowiska,
 - ze sporadycznym wykorzystywaniem prowadzonej przez marszałka województwa wojewódzkiej bazy danych dotyczących gospodarowania odpadami wraz z rejestrem udzielanych zwolnień w zakresie wytwarzania i gospodarowania odpadami,
 - nie kontrolowaniem działalności gospodarczej przedsiębiorców, którzy uzyskali zezwolenia na odbieranie odpadów, opróżnianie zbiorników bezodpływowych

i transport nieczystości, o czym stanowi przepis art. 8b ust. 1 cyt. ustawy o czystości i porządku w gminie.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie wnosi o podjęcie działań organizacyjnych zmierzających do zapewnienia przestrzegania przepisów prawa dotyczących zarządzania środowiskiem, tj:

1. Wypełnianie obowiązków w zakresie planowania działań dotyczących środowiska, w szczególności sporządzenia programu ochrony środowiska.
2. Respektowanie wymagań ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym gminy.
3. Wykonywanie zadań w zakresie ochrony środowiska w ramach obowiązków, nałożonych na gminę przepisami prawa.
4. Realizowanie działań zakładanych dokumentami strategicznymi.
5. Sporządzanie rzetelnych raportów i sprawozdań z realizacji działań i osiągania celów określonych w dokumentach strategicznych.
6. Rozważenie przystąpienia i wdrożenia dobrowolnych systemów zarządzania środowiskiem.
7. Wypełnianie przez Burmistrza ustawowych obowiązków nadzoru i kontroli zagadnień ochrony środowiska.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, na podstawie art. 62 ust.1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag, ocen i wykonania wniosków, 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 daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie wniosków, ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.

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

Otrzymują:

1. Adresat,
2. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego NIK,
3. Akta kontroli.