



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 17 listopada 2010 r.

**Pani
Jolanta Barska
Burmistrz Nysy**

**LOP-4101-08-02/2010
P/10/158**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Nysie² kontrolę realizacji zadań Gminy Nysa w zakresie *ochrony wód oraz zagospodarowania terenów przylegających do zbiornika nyskiego* w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 29 września 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Burmistrz Nysy niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Gminy Nysa w zakresie objętym kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

¹ Dz. U. z 2007 roku Nr 231, poz. 1701 ze zm., dalej ustawa o NIK.

² Zwanym dalej Urzędem.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny cząstkowe:

1. NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności, pozytywnie ocenia działania Gminy Nysa na rzecz ochrony środowiska, w tym poprawy jakości wód nyskiego zbiornika retencyjnego oraz działania dotyczące tworzenia warunków do gospodarczego wykorzystania zbiornika, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1.1. Zagadnienia dotyczące ochrony środowiska były przedmiotem uchwał Rady Miejskiej w Nysie m.in.: w sprawie uchwalenia *Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Nysa* (na lata 2004 – 2010) wraz z *Planem Gospodarki Odpadami dla Gminy Nysa* (na lata 2004 – 2014); w sprawie uchwalenia *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nysa* i w sprawie wyrażenia opinii do opracowanego przez Ministra Środowiska projektu listy obszarów Natura 2000 na terenie Gminy Nysa. W opracowaniach stanowiących załączniki do ww. uchwał rzetelnie zaprezentowano stan istniejący oraz priorytety gminy Nysa, do których zaliczono m.in.: uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej i zachowanie walorów przyrodniczo-krajobrazowo-kulturowych gminy w celu rozwoju bazy turystyczno-rekreacyjnej. Wskazano także cele krótkoterminowe, do których zaliczono m.in. ochronę zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, zalesianie, uporządkowanie gospodarki odpadami oraz cele długoterminowe (m.in.) ochronę zasobów i poprawę jakości wód powierzchniowych, ochronę przeciwpowodziową, podniesienie świadomości ekologicznej mieszkańców i promocję walorów przyrodniczych. Założenia przyjęte w programach były odzwierciedlone w planach zadań na poszczególne lata.

1.2. Na inwestycje związane z ochroną środowiska oraz wydatki związane z utrzymaniem czystości, zapewnieniem bezpieczeństwa wypoczywającym i promocję gminy w badanym okresie zaplanowano: 9 323,1 tys. zł w 2008 r.; 14 587,3 tys. zł w 2009 r. i 12 093 tys. zł w 2010 r., z których wykorzystano odpowiednio: 8 624,8 tys. zł (92,5 %), 12 587,3 tys. zł (86,3 %) i 2 835,9 tys. zł w I półroczu 2010 r. (23,4 %). Kwoty te stanowiły odpowiednio: 7,1 %, 9,0 % i 4,4 % wydatków ogółem Gminy Nysa w danym okresie.

W wyniku poniesionych nakładów inwestycyjnych na 10 zadań (m.in.: Aktywizacja gospodarcza rejonu turystycznego Jeziora Nyskiego, Infrastruktura parkingowa i drogowa Jeziora Nyskiego w powiązaniu z drogą krajową nr 46 – etap I) realizowanych w okresie objętym kontrolą, cztery zadania zostały zakończone, dwa - znajdowały się w końcowej fazie realizacji, a cztery były rozpoczęte. Ponadto w ramach wymienionych kwot ze środków

Gminy dokapitalizowano dwie spółki gminne, tj. Wodociągi i Kanalizacja AKWA Sp. z o.o.³ oraz EKOM Sp. z o.o. (100 % udziałów stanowiło własność Gminy Nysa) w celu umożliwienia im wykonania zadań (odpowiednio): Odprowadzanie ścieków sanitarnych z miasta Nysa i wsi Gminy Nysa (kwotą 4 017,1 tys. zł) oraz Regionalne Centrum Gospodarki Odpadami (kwotą 3 000 tys. zł).

Kontrola legalności, gospodarności i rzetelności przeprowadzenia i rozliczenia dwóch zadań inwestycyjnych pod nazwą 1/ Gościniec Skorochowski – w zakresie: zagospodarowania terenu przy świetlicy, utwardzenia placu, wybudowania: wiaty grillowej, parkingu dla samochodów osobowych, ciągów pieszych i pieszo rowerowych, sieci kanalizacji deszczowej wraz z urządzeniami oczyszczającymi wody opadowe, oświetlenia terenu oraz małej architektury i 2/ Infrastruktura parkingowa i drogowa Jeziora Nyskiego w powiązaniu z drogą krajową nr 46 – etap I, nie wykazała nieprawidłowości. Umowy o realizację zadań zawarto z wykonawcami wybranymi w drodze prawidłowo przeprowadzonych przetargów nieograniczonych, wg kryterium najkorzystniejszej ceny.

W ocenie NIK szczególnie istotne znaczenie dla poprawy ochrony środowiska, zwłaszcza jakości wód powierzchniowych, miała realizacja przez AKWA sp. z o.o. (we współpracy z władzami Gminy) od 2005 r. zadań z zakresu rozwoju sieci kanalizacyjnej w ramach Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (termin zakończenia - 31 grudnia 2010 r.). Na zadania te wg stanu na 30 czerwca 2010 r. poniesiono nakłady w kwocie 90 262,7 tys. zł uzyskując zakładane efekty rzeczowe i poprawę stanu sanitarnego (m.in.: stopień skanalizowania Gminy wyrażony stosunkiem przyłączy czynnych do przyłączy połączonych wzrósł z 62,8 % wg stanu w grudniu 2008 r. do 70,3 % wg stanu na koniec czerwca 2010 r., a stosunek przyłączy wybudowanych do przyłączy połączonych wzrósł z 62,9 % do 97,2 %).

Według danych w *Planie gospodarki odpadami na lata 2004-2014* oszacowane ilości odpadów opakowaniowych wytwarzanych na terenie Gminy wynoszą: 2 195 Mg/rok opakowania z papieru i tektury; 833 Mg/rok opakowania z tworzyw sztucznych; 784 Mg/rok opakowań z drewna; 241 Mg/rok opakowań z blachy stalowej; 247 Mg/rok opakowań wielomateriałowych; 1 593 Mg/rok opakowań ze szkła i 70 Mg/rok opakowań z aluminium. NIK pozytywnie ocenia działania związane z wdrażaniem na terenie gminy selektywnej zbiórki odpadów. W latach 2004–2010 (I półrocze) m.in. na zakup 335 pojemników oraz działania edukacyjne (zakończone w 2008 r.) wydatkowano ogółem 794 539 zł, w tym 492 387 zł w okresie objętym kontrolą i zebrano 489 Mg odpadów posegregowanych

³ dalej: AKWA Sp. z o.o.

w 2008 r. oraz 603 Mg - w 2009 r. W Gminie przeprowadzano także akcje selektywnego zbierania odpadów wielkogabarytowych, odpadów niebezpiecznych i leków, w wyniku których zebrano m.in.: 65 Mg odpadów wielkogabarytowych, 3,576 Mg zużytego sprzętu AGD i RTV, 263 kg oleju przepracowanego, 170 litrów farb oraz wyroby zawierające rtęć, ołów itp. Zdaniem Izby powyższe dane wskazują na potrzebę kontynuowania działań sprzyjających wzrostowi skali zbiórki odpadów posegregowanych.

1.3. Zadania kierunkowe w zakresie rozwoju turystyki zostały określone w *Strategii Rozwoju Gminy Nysa na lata 2004-2015* oraz w dwóch opracowaniach: *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nysa* (obowiązujących w badanym okresie) i *Program ochrony środowiska dla Gminy Nysa na lata 2004–2010*. Bieżącą ich realizację powierzono Nyskiemu Ośrodkowi Rekreacji⁴ powołanemu uchwałą Rady Miejskiej w Nysie z dnia 1 października 1991 r. jako zakład budżetowy. Zadania te realizowano w ramach planowanych wydatków na budowę infrastruktury sprzyjającej rozwojowi turystyki i różnych form wypoczynku (m.in. zadania: Gościniec Skorochowski, Infrastruktura parkingowa i drogowa Jeziora Nyskiego, Park Kulturowo Przyrodniczy Twierdzy Nysa, boiska sportowe).

1.4. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

1.5.1. Braku w Urzędzie ewidencji zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz rzetelnej ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków pomimo obowiązku ustalonego w art. 3 ust. 3, pkt. 1 i 2 ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Ewidencja przydomowych oczyszczalni ścieków w Urzędzie zawierała trzy pozycje, z tego jedną zarejestrowaną w 2004 r. i dwie w 2005 r. na podstawie zgłoszeń właścicieli nieruchomości zamieszkałych. Stwierdzono, że w ww. ewidencji nie ujęto pięciu oczyszczalni przydomowych znajdujących się we wsi Skorochód. W ocenie NIK prowadzenie prawidłowego nadzoru nad częstością opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz kontroli częstości i sposobu pozbywania się osadów ściekowych wymaga prowadzenia rzetelnej ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków.

Odpowiedzialność za powyższe, stosownie do zapisów Regulaminu Organizacyjnego Urzędu i zakresu czynności z dnia 3 listopada 2008 r. ponosi⁵ inspektor w Wydziale Rolnictwa i Ochrony Środowiska⁶, który wyjaśnił, że przeszkodą w prowadzeniu ewidencji

⁴ dalej: Ośrodek

⁵ Wyłączenie danych osobowych przez Adama Mencfela – doradcę ekonomicznego z Delegatury NIK w Opolu, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz. 1198 ze zm.)

⁶ Dalej: WRiOŚ

zbiorników bezodpływowych, było nieprzekazywanie do Urzędu przez przedsiębiorców świadczących usługi odbioru nieczystości płynnych informacji o zawartych umowach, pomimo takiego obowiązku nałożonego art. 9a ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. W wyjaśnieniu przyczyn niewyegzekwowania zaprowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych od podległych pracowników Naczelnik WRiOŚ podała duże ich obciążenie zadaniami bieżącymi oraz zadaniami związanymi z realizacją inwestycji z zakresu kanalizacji Gminy Nysa. Natomiast Burmistrz wyjaśnił, że *cele którym wg ustawodawcy miała służyć ewidencja zbiorników bezodpływowych oraz ewidencja przydomowych oczyszczalni ścieków były w Gminie Nysa prawidłowo realizowane. Bowiem został opracowany i zrealizowany niemal w całości program kanalizacji Gminy (zakończymy go w 2011 r.) oraz były i są prowadzone systematyczne kontrole opróżniania zbiorników bezodpływowych.*

W toku kontroli stwierdzono, że jeden z celów, którym miały służyć ww. ewidencje (opracowanie planu rozwoju sieci kanalizacyjnej) w Gminie Nysa zrealizowany został prawidłowo. Także Straż Miejska przeprowadzała kontrole zbiorników bezodpływowych, w trakcie których stwierdzano nieprawidłowości w ich opróżnianiu i podejmowano działania zmierzające do ich usunięcia oraz ukarania winnych. Informacje z tych kontroli mogły, zdaniem NIK, stanowić jedno ze źródeł danych dla ewidencji.

1.5.2. Niesporządzania i nieprzedkładania Radzie Miejskiej *raportów z wykonania Programu Ochrony Środowiska na lata 2004-2010* uchwalonego przez Radę Miejską 14 kwietnia 2005 r., pomimo takiego obowiązku określonego w art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁷ (sporządzane były jedynie *sprawozdania z realizacji planu gospodarki odpadami*, których opracowanie i przedłożenie Radzie wymagane było art. 14 ust. 13 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *o odpadach*⁸). Naczelnik WRiOŚ wyjaśniła, że brak było możliwości kadrowych do opracowania raportów z wykonania programu ochrony środowiska, które wymagają pozyskania informacji z wielu źródeł i różnych dziedzin. W wyjaśnieniu przyczyn niedopełnienia ww. obowiązku Burmistrz wskazała duże obciążenie pracowników realizacją zadań bieżących oraz niechęć Zarządu Gminy do wydawania środków na wykonanie takich opracowań na zlecenie.

2. NIK, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, pozytywnie ocenia przygotowanie do zarządzania kryzysowego, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

2.1. W otrzymanym przez Urząd (z Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego - przy piśmie z 9 lutego 2009 r.) *Raporcie o zaawansowaniu realizowanych prac i planowanych zadań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej województwa opolskiego* podano m.in., że *Stan techniczny zbiornika nyskiego usytuowanego ponad miastem zagraża katastrofą oraz uniemożliwia jego pełne wykorzystanie. Dodatkowo brak zabezpieczeń przeciw powodziowych Lewina Brzeskiego zdecydowanie ogranicza sterowalność kaskady zbiorników nyskich.*

Gmina posiadała Gminny plan operacyjny ochrony przed powodzią, który określał m.in.: zasady wprowadzenia pogotowia przeciwpowodziowego lub alarmu powodziowego, zestawienie sił i środków oraz sposób ich wykorzystania, procedury prowadzenia akcji ratunkowej i ewakuacji oraz plany z zasięgami terenów zalewowych, a także dane kontaktowe sołtysów sołectw położonych na terenie gminy. Stosownie do wymagań art. 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*⁹ Gmina posiadała również opracowany w kwietniu 2009 r. *Plan zarządzania kryzysowego Miasta i Gminy Nysa*. Plan ten był zatwierdzony przez Starostę Nyskiego oraz posiadał wymagane uzgodnienia. Stwierdzono natomiast, że plan nie spełniał wymagań przepisów ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* obowiązujących po 19 września 2009 r.¹⁰ w zakresie:

- oceny ryzyka wystąpienia zagrożeń (wymaganego w art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. a) - dane zawarte w odrębnym opracowaniu pn. *Analiza zagrożeń z oceną prawdopodobieństwa ich wystąpienia na terenie Miasta i Gminy Nysa* nie zawierały oceny prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń lecz wskazania, w jakich okresach mogą one wystąpić lub jakie przyczyny mogą je spowodować.
- zadań i obowiązków uczestników zarządzania kryzysowego, które nie zostały zawarte w formie siatki bezpieczeństwa (wymóg art. 5. ust. 2 lit. b), tj. w postaci zestawienia potencjalnych zagrożeń ze wskazaniem podmiotu wiodącego przy ich usuwaniu oraz podmiotów współpracujących.
- braku wykazu zawartych umów i porozumień (wymaganego art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. h), związanych z realizacją zadań zawartych w planie, pomimo że Urząd posiadał deklaracje – porozumienia z innymi jednostkami i podmiotami dotyczące liczby osób które zostaną przyjęte w przypadku ich ewakuacji.

⁹ Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

¹⁰ Wprowadzonych ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie zmiany ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. Nr 131, poz. 1076

Ponadto w Urzędzie, w stosunku do wymogów procedur Planu zarządzania kryzysowego, brak było porozumień pomiędzy Gminą i Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej dotyczących bezpośredniego informowania Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego o występujących zagrożeniach i planowanych przez RZGW działaniach, a także ustaleń wskazujących na ryzyko wystąpienia zagrożeń, o których mowa w procedurach postępowania na wypadek podtopień i powodzi oraz zagrożenia katastrofalnym zatopieniem miasta i gminy. W ocenie NIK powyższe wskazuje na nierzetelne działanie Burmistrza i Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego powołanego w styczniu 2007 r., który pomimo ww. nieprawidłowości nie przedkładał Burmistrzowi wniosków o dokonanie zmian w Planie zarządzania kryzysowego, tj. nie spełniał obowiązku wynikającego z art. 14 ust 8 pkt 2 w związku z art. 19 ust 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Burmistrz (Szef Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego) wyjaśniła, że nie otrzymała od Starostwa zaleceń do wprowadzania zmian gminnego planu zarządzania kryzysowego, co wynika z art. 17 ust. 2 pkt. 2 lit. c ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Zaniechanie prowadzenia aktualizacji Planu zarządzania kryzysowego stanowi niewykonanie obowiązku określonego w art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, natomiast ustawodawca nie warunkuje aktualizacji posiadaniem zaleceń Starosty.

2.3. Burmistrz prawidłowo realizowała zadania wynikające z art. 20 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, m.in. zapewniła na terenie Gminy całodobowe alarmowanie członków Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego poprzez opracowanie i wdrożenie do stosowania *Schematu powiadamiania o zagrożeniach GZZK – Urzędu Miejskiego w Nysie* oraz *Instrukcji postępowania w przypadku otrzymania ostrzeżenia o zagrożeniach atmosferycznych na terenie Miasta i Gminy Nysa*, a zasady organizacji i funkcjonowania stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa zostały unormowane zarządzeniem Burmistrza Nysy z dnia 30 lipca 2008 r.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Zaprowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz bieżące aktualizowanie wymienionej ewidencji, a także ewidencji zbiorników bezodpływowych.**
- 2. Sporządzanie raportów z realizacji Programu Ochrony Środowiska na lata 2004–2010 i przedłożenie go Radzie Miejskiej.**

3. *Dokonanie aktualizacji Planu zarządzania kryzysowego Miasta i Gminy Nysa, w sposób zapewniający spełnienie wymagań ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz podjęcie działań zapewniających wypełnienie wymogów procedur tego planu.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Burmistrz, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag 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 Pani Burmistrz prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Opolu 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.