



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Opole, dnia 1 grudnia 2010 r.

Pan
Jan Woźniak
Burmistrz Otmuchowa

LOP-4101-08-03/2010
P/10/158

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Otmuchowie² kontrolę realizacji przez Gminę Otmuchów³ zadań w zakresie ochrony wód i zagospodarowania terenów przylegających do zbiorników retencyjnych znajdujących się na terenie Gminy oraz ochrony przed powodzią w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 15 października 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm., zwanej dalej ustawą o NIK

² dalej: Urząd

³ dalej: Gmina

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

1. NIK biorąc pod uwagę kryteria legalności, rzetelności i gospodarności ocenia pozytywnie działania Gminy Otmuchów na rzecz ochrony środowiska, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1.1 Rada Miejska w Otmuchowie w zakresie spraw związanych z ochroną środowiska uchwaliła m.in.: *Program Ochrony Środowiska dla Gminy Otmuchów* (na lata 2008–2011 jako aktualizacja programu na lata 2004–2007 z perspektywą do 2011 r.) wraz z *Programem wykonawczym; Plan gospodarki odpadami dla Gminy Otmuchów* oraz *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy*.

Na zadania dotyczące ochrony środowiska, rozwoju turystyki, rekreacji i promocję Gminy w badanym okresie wydatkowano 7 928 tys. zł, z tego: 3 049 tys. zł w 2008 r.; 4 155 tys. zł w 2009 r. oraz 714 tys. zł w I półroczu 2010 r. (odpowiednio: 9,9 %, 12,4 % i 4,5 % wydatków z budżetu Gminy). Z kwoty ogółem, 5 872 tys. zł stanowiły wydatki inwestycyjne w ramach których wybudowano m.in.: oczyszczalnię ścieków w Kałkowie (1 076 tys. zł), infrastrukturę techniczną (2 169 tys. zł), a pozostałe wydatki dotyczyły obiektów turystyczno-rekreacyjnych. Uzyskane efekty poprawy niskiego (17,5 %-potrzeb) stopnia skanalizowania Gminy w badanym okresie były ograniczone, gdyż w okresie objętym kontrolą NIK liczba przyłączy do kanalizacji zbiorczej wzrosła zaledwie o 18 (z 336 do 354), co wskazuje na konieczność kontynuowania działań w tym zakresie.

Kontrola dokumentacji dot. zadania *Budowa oczyszczalni ścieków komunalnych w Kałkowie* nie wykazała nieprawidłowości. Wykonanie zadania zostało zlecone w trybie przepisów ustawy z dnia 24 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁴, zapisy zawarte w umowie odpowiadały warunkom określonym w wybranej ofercie, a realizacja zadania została wykonana w terminie.

Stwierdzono, że Burmistrz nie przedłożył Radzie Miejskiej na początku 2010 r. raportu z wykonania *Programu ochrony środowiska dla Gminy Otmuchów na lata 2008–2011 z perspektywą do roku 2015* uchwalonego 6 listopada 2009 r., tym samym nie wykonał obowiązku określonego w pkt. 3.4. ww. programu, wynikającego z art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁵. Kierownik Wydziału Gospodarki

⁴ Dz. U. 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

Komunalnej, Rolnictwa i Ochrony Środowiska⁶ wyjaśniła, że przyczyną powyższego zaniechania było uchwalenie programu w 2009 r., a nie w 2008 r. W toku kontroli stwierdzono jednak, że zadania określone w programie były realizowane także przed jego uchwaleniem przez Radę Miejską, w związku z tym nie było podstaw do zaniechania wykonania tego obowiązku.

W *Programie wykonawczym do Programu ochrony środowiska dla Gminy Otmuchów* zaplanowano do realizacji w latach 2008-2011 i latach następnych osiem zadań, w tym zadanie obejmujące budowę kanalizacji w sześciu sołectwach i części Otmuchowa, na które oszacowane nakłady wynosiły 31 832 tys. zł. W Studium wykonalności z czerwca 2009 r. koszty związane z realizacją ww. zadania wyliczone zostały - na kwotę 43 352 tys. zł, tj. o 14 514 tys. zł wyższą od wstępnych szacunków, a prognozowana cena za odbiór ścieków w 2013 r. (po zakończeniu inwestycji) – na kwotę 13,30 zł/m³ brutto, ponad 3 razy więcej od ceny obowiązującej w 2010 r. W związku z powyższym Rada Miejska podjęła uchwałę o odstąpieniu od realizacji ww. zadania.

1.2. Gmina poprawnie realizowała zadania określone w *Programie usuwania wyrobów zawierających azbest*. Ewidencja posiadaczy tych wyrobów, sporządzona w 2007 r. podlegała bieżącej aktualizacji, a Urząd sprawował nadzór nad pozbywaniem się tych wyrobów. Na koniec 2009 r. na terenie Gminy było 1 697,17 ton wyrobów zawierających azbest, tj. o 32,74 Mg (1,8 %) mniej od stanu z 2007 r.

1.3. W Gminie prowadzono ewidencje których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, tj. ewidencji zbiorników bezodpływowych, ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków i ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Stwierdzono jednak, że dane tych ewidencji, które stanowią m.in. element systemu kontroli wypełniania przez mieszkańców obowiązków wynikających z ww. ustawy, nie były kompletne (rzetelne). Ewidencja zbiorników bezodpływowych zawierała jedynie dane o 133 zbiornikach usytuowanych w 4 z 32 miejscowości (12,5 %), a brak było, wymaganych wzorem przyjętym w Urzędzie, wpisów o dacie ostatniego opróżniania zbiorników w 132 pozycjach (99,2 %) oraz informacji o pojemności 17 zbiorników. Ponadto dane ewidencji nie były poparte dokumentami źródłowymi i nie były zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniu GUS SG-01 za 2009 r., w którym podano, że na terenie Gminy istniało 1 915 zbiorników bezodpływowych. Ewidencja przydomowych oczyszczalni ścieków zawierała jeden wpis bez wskazania daty

⁶ Dalej Wydział GK.

wprowadzenia i źródła danych, tymczasem w ww. sprawozdaniu statystycznym Burmistrz wykazał istnienie 40 przydomowych oczyszczalni ścieków.

W ewidencji umów na odbiory odpadów komunalnych odnotowano 497 pozycji, tymczasem już 11 kwietnia 2006 r. Urząd posiadał dane o zawarciu przez Spółkę z o.o. EKOM 4 570 umów na odbiory tych odpadów. Kierownik Wydziału GK wyjaśnił, że powodem braku kompletnych ewidencji były zmiany kadrowe w wydziale oraz mała obsada kadrowa w stosunku do zakresu realizowanych zadań, natomiast Burmistrz w wyjaśnieniu podał, poza ww. przyczynami, brak wiedzy o stanie zaawansowania prac. Zdaniem Izby brak rzetelnych ewidencji ogranicza możliwość sprawowania skutecznego nadzoru nad przestrzeganiem przez mieszkańców Gminy przepisów o ochronie środowiska, natomiast brak dokumentacji źródłowej dla sprawozdań zwiększa ryzyko podania w nich danych niezgodnych ze stanem faktycznym.

Dla pozyskania danych i zaprowadzenia wymaganych ewidencji nie wykorzystano przeprowadzanych (na podstawie zarządzeń Burmistrza) w dwuletnich okresach przeglądów stanu posesji na terenie sołectw Gminy. Burmistrz i kierownik Wydziału GK wskazali w wyjaśnieniu na ograniczenie czasu trwania przeglądu, które uniemożliwiało uzyskanie pełnych i rzetelnych danych. W ocenie NIK powyższe świadczy o braku właściwej organizacji i odpowiedniego nadzoru w tym zakresie.

1.4. Służby Gminy nie prowadziły kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych, częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych i odpadów komunalnych, o których mowa w art. 3 ust 3 ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Przeprowadzone w badanym okresie kontrole posesji (16) wynikały ze skarg mieszkańców. W 14 przypadkach stwierdzono naruszenie przepisów ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* i *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy*, w tym przypadki odprowadzania ścieków do rowów. W przypadkach tych sankcje ograniczone zostały do pouczeń. W ocenie NIK skuteczność prewencyjna zastosowanych środków jest ograniczona.

2. NIK pozytywnie ocenia wykonywanie zadań w zakresie zarządzania kryzysowego określonych w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁷, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Burmistrz prawidłowo realizował zadania określone w art. 20 ust. 1 oraz art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, w tym m.in.: zapewnił przepływ informacji

⁷ Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm., zwana dalej ustawą *o zarządzaniu kryzysowym*

i dokumentowanie prowadzonych czynności, organizował na terenie Gminy ćwiczenia i treningi w zakresie reagowania na potencjalne zagrożenia. System zarządzania kryzysowego w Gminie umożliwiał sprawne i skuteczne reagowanie, monitorowanie i koordynację działań oraz usuwanie skutków zdarzeń kryzysowych, pomimo niżej wymienionych nieprawidłowości, polegających na:

- niewykonaniu przez Burmistrza obowiązku opracowania *Gminnego Planu Reagowania Kryzysowego* w terminie wynikającym z art. 34 ust. 1 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*⁸, tj. do 22 sierpnia 2008 r. (stwierdzone opóźnienie wynosiło ponad 14 miesięcy),
- powierzeniu pełnienia funkcji Szefa *Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego* kierownikowi Wydziału Organizacyjnego i Zarządzania Kryzysowego, wbrew art. 19 ust. 6 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* zobowiązującym Burmistrza do pełnia tej funkcji,
- nieprzekazaniu przez Burmistrza Radzie Miejskiej do zaopiniowania *Studium ochrony przed powodzią zlewni Nysy Kłodzkiej* otrzymanego 6 grudnia 2007 r., w skutek czego Rada Miejska została pozbawiona uprawnienia do wyrażenia opinii do tego opracowania,
- niezrealizowaniu przez *Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego* wszystkich zadań wymienionych w art. 19 ust. 5 w związku z art. 14 ust. 8 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, dotyczących w szczególności: dokonywania oceny występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne oraz prognozowania tych zagrożeń, przygotowywania propozycji działań lub zaniechania działań ujętych w *Gminnym Planie Reagowania Kryzysowego*, a także opiniowania tego Planu.

3. NIK pozytywnie ocenia podejmowanie przez Gminę działań zmierzających do wykorzystania zbiorników retencyjnych dla rozwoju Gminy.

Gmina występowała do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu⁹ zarządzającego w imieniu Skarbu Państwa zbiornikami i terenami przyległymi, o przekazanie terenów zbędnych dla działalności RZGW (dróg dojazdowych do zbiornika otmuchowskiego, działek rolnych zlokalizowanych przy zbiorniku poza koroną wału) oraz zadeklarowała udział we wspólnych inwestycjach związanych z poprawą stanu infrastruktury tych terenów.

⁸ Dz. U. Nr 89, poz.590 ze zm., zwana dalej ustawą *o zarządzaniu kryzysowym*

⁹ Zwanego dalej RZGW.

Działania te były nieskuteczne, gdyż RZGW, nie wyrażał zgody na propozycje Urzędu. Wniosek Urzędu z 1993 r. o skomunalizowanie terenów wokół zbiornika otmuchowskiego został odrzucony, a prowadzone od 2003 r. starania o wykonanie przez RZGW remontu dróg dojazdowych do zbiorników były nieskuteczne. W związku z powyższym, zadanie uatrakcyjnienia terenów przylegających do zbiorników, wskazane w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Otmuchów* nie mogło być wykonane z przyczyn niezależnych od Gminy.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. *Podjęcia działań zapewniających rzetelne wykonywanie obowiązków w zakresie prowadzenia ewidencji wymaganych przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.*
2. *Sporządzenie i przedstawienie Radzie Miejskiej raportu z wykonania Programu ochrony środowiska.*
3. *Dokonanie aktualizacji Planu zarządzania kryzysowego Gminy Otmuchów, 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, zwraca się o przedstawienie przez Pana Burmistrza, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, 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 Panu Burmistrzowi 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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.