



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie**

Szczecin, dnia lipca 2009 r.

**Pan
Miroslaw Mikietyński
Prezydent Miasta Koszalina**

LSZ-410-04-02/2009
P/09/134

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 Delegatura w Szczecinie przeprowadziła kontrolę Urzędu Miejskiego Koszalina (Urząd), w zakresie gospodarowania w latach 2006 – 2008 stałymi odpadami komunalnymi, w tym zwłaszcza ulegającymi biodegradacji.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 2 lipca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie ocenia gospodarowanie w latach 2006 – 2008 stałymi odpadami komunalnymi, w tym zwłaszcza ulegającymi biodegradacji.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają przedstawione niżej uwagi i oceny cząstkowe.

1. Według informacji Urzędu, ilość odpadów komunalnych odebranych w sposób zorganizowany od mieszkańców z terenu Miasta wzrosła z 33,3 tys. Mg w 2006 r. do 38,7 tys. Mg w 2008 r. W okresie tym udział odpadów odebranych w sposób zorganizowany w ogólnej ilości wytworzonych odpadów komunalnych zmalał z 87,3 % do 86,3 %. Natomiast udział odpadów zbieranych selektywnie w ogólnej masie odpadów odebranych w sposób zorganizowany zwiększył się z 6,5 % w 2006 r. do 6,7 % w 2008 r. W ilości odpadów zbieranych selektywnie zmalał z 76,8 % do 70,6 % udział odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. W 2006 r. na składowisku zdeponowano 32,6 tys. Mg odpadów

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

komunalnych a w 2008 r. - 32,2 tys. Mg. Wśród zdeponowanych odpadów, odpady ulegające biodegradacji stanowiły od 5,1 % w 2006 r. (1,7 tys. Mg) do 6,2 % w 2008 r. (2,0 tys. Mg).

2. Rada Miejska dopiero w dniu 16 lutego 2006 r. tj. z prawie miesięcznym opóźnieniem po terminie ustalonym w art. 10 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o odpadach² (13.01.2006 r.), uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku. Przywołanie w Regulaminie definicji stosowanych pojęć wykraczało³ poza zakres określony w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości⁴.

3. Podanie w zarządzeniu Nr 430/2498/06 Pana Prezydenta z dnia 24.04.2006 r. do publicznej wiadomości wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie zbierania i transportu odpadów komunalnych odbyło się z 11-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w art. 10 ust. 2 ww. ustawy o zmianie ustawy o odpadach. W zarządzeniu zobowiązano przedsiębiorców ubiegających się o wydanie zezwolenia m.in. do posiadania tytułu prawnego do dysponowania ogrodzoną i utwardzoną bazą transportową, zlokalizowaną na terenie miasta lub w odległości nie większej niż 10 km od miasta. Zdaniem NIK, zapis ten ogranicza konkurencję co jest niezgodne z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości oraz § 2 ust. 1 rozporządzenia określającego wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia⁵. Ponadto, niezgodnie z postanowieniami ww. przepisów od przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia wymagano, aby zatrudniali co najmniej jedną osobę posiadającą wykształcenie z zakresu ochrony środowiska.

W badanym okresie 2 przedsiębiorcom wydano zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Mimo uprawnień zawartych w art. 379 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska⁶, a także w art. 8b ust. 1. ustawy o utrzymaniu czystości, Pan Prezydent nie prowadził, jak również nie zlecał przeprowadzania kontroli stosowania przez tych przedsiębiorców przepisów o ochronie środowiska oraz przestrzegania warunków wydanych im zezwoleń na odbiór odpadów komunalnych.

4. Uchwalone w latach 2006 – 2008 wysokości górnych stawek opłat za odbiór odpadów komunalnych oraz zróżnicowana ich wysokość promowało prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów. Urząd nie prowadził jednak kontroli prawidłowości stosowania uchwalonych stawek opłat przez przedsiębiorców odbierających odpady od właścicieli nieruchomości.

² Ustawa z 29 lipca 2005 r. zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 175, poz.1458 ze zm.)

³ Wyrok z dnia 30.11.2006 r. WSA we Wrocławiu (II SA/Wr 527/06)

⁴ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.)

⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia (Dz.U. nr 5, poz. 33)

⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.)

Przeprowadzona przez NIK analiza wysokości opłat ustalonych przez przedsiębiorców nie wykazała nieprawidłowości w tym zakresie.

5. Organizację gospodarowania odpadami komunalnymi, określał Plan gospodarki odpadami na lata 2004 – 2007 uchwalony w dniu 28.10.2004 r. tj. prawie 4 miesiące po terminie określonym art. 10 ust. 1 ustawy o wprowadzeniu ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw⁷. Mimo zapisów w Planie, iż Urząd monitoruje obowiązek zawarcia umów na odbiór odpadów komunalnych to jednak sposób prowadzonej ewidencji umów uniemożliwiał określenie liczby właścicieli nie posiadających podpisanych umów. Brak takiej ewidencji podważa rzetelność zapisów Planu stwierdzającego, że już od 2005 r. wszyscy mieszkańcy Miasta objęci są zbiórką odpadów komunalnych. Potwierdzeniem oceny nierzetelności zapisów Planu w tym zakresie był również fakt, iż w badanym okresie nastąpił ponad 3-krotny wzrost ilości umów zawartych przez właścicieli nieruchomości (z 1.813 w 2006 r. do 5.910 umów w dniu 30.06. 2008 r.).

Negatywne następstwa braku przejrzystej ewidencji i niedostatecznej kontroli stanu umów potwierdzają m.in. wyniki kontroli NIK. Spośród 45 zbadanych losowo przypadków dotyczących umów zakończonych w latach 2006-2008 w 13 przypadkach (28,9 %) stwierdzono, że Urząd nie posiadał informacji na temat tego czy właściciele nieruchomości podpisali nowe umowy z przedsiębiorcami. Dopiero w wyniku dodatkowych czynności kontrolnych Straży Miejskiej stwierdzono m.in. fakt nie posiadania przez 2 właścicieli nieruchomości nowych umów. Jednocześnie 5 właścicieli wykazywanych w informacjach przedsiębiorców nie istniało pod wskazanym adresem a w kolejnych 5 przypadkach właściciele mieli podpisane umowy, co może wskazywać na niepełną lub nieaktualną informację przekazywaną przez przedsiębiorców. Informacje składane przez przedsiębiorców w trybie art. 9a ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości nie były przez Urząd weryfikowane.

Jednocześnie Urząd nie posiadał informacji na temat ilości wytwarzanych i odebranych oraz przewożonych i zagospodarowywanych odpadów komunalnych na terenie Miasta. Mimo braku przepisów nakazujących obowiązek tworzenia takich baz danych, zdaniem NIK z uwagi na konieczność zawarcia takich informacji między innymi w Planie Gospodarki Odpadami, istnieje zasadność prowadzenia takiej ewidencji.

Według sprawozdania z realizacji Planu za lata 2004-2007, nie w pełni osiągnięto między innymi zakładaną skuteczność selektywnej zbiórki odpadów, a szczególnie komunalnych odpadów niebezpiecznych oraz odpadów niebezpiecznych z sektora małych

⁷ Stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2001 Nr 100 poz. 1085 ze zm.) w związku z art. 14 ust. 6 ustawy o odpadach (Dz.U. 2007 Nr 39 poz. 251 ze zm.) pierwsze plany gospodarki odpadami uchwalone miały być w terminie do dnia 30.06.2004 r.

i średnich przedsiębiorstw. Powodem niepełnej realizacji zadań, według Urzędu był brak dostatecznych środków finansowych.

Zaktualizowany Plan Gospodarki Odpadami na lata 2008-2011 uchwalono w marcu 2008 r. Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, mimo wniosku nie wydał opinii na temat projektu Planu, co zgodnie z postanowieniami art. 14 ust. 8 ustawy o odpadach, Urząd uznał za udzielenie opinii pozytywnej.

6. Urząd podejmował działania w celu utrzymania porządku oraz ujawniania i likwidacji tzw. dzikich składowisk odpadów. Straż Miejska w 2008 r. przeprowadziła 864 kontrole porządkowe i interwencje w tym zakresie, nakładając 114 mandatów karnych na kwotę 6.400 zł, a w 2007 r. i w 2006 r. przeprowadziła odpowiednio 804 i 605 kontroli, w wyniku których ukarano mandatami 39 i 4 osoby na łączną kwotę 3.540 zł. Ponadto w 2007 r. i 2006 r. wykonując 919 i 725 kontroli posesji dotyczących posiadania i wywiązywania się z zapisów umów na wywóz odpadów, Straż Miejska ujawniła łącznie 38 nielegalnych wysypisk śmieci i 12 ich sprawców, oraz nałożyła 59 mandatów na kwotę 5.030 zł.

7. Urząd, ze środków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej udzielał dotacji przedsiębiorcom na działania związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. W latach 2006-2008 wydatki ze środków Funduszu dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi wyniosły łącznie 1.109,2 tys. zł, w tym dotacje dla Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej wynosiły 927,7 tys. zł, (od 200 tys. zł w 2006 r. do 406,7 tys. zł w 2008 r.) i na zadania własne gminy 191,5 tys. zł (w 2006 r. 74 tys. zł, w 2007 r. 87,3 tys. zł, w 2008 r. 20,2 tys. zł). Kontrola sześciu dotacji o najwyższej wartości na łączną kwotę 820 tys. zł (88 % ogólnej kwoty dotacji) wykazała, że we wszystkich badanych umowach sprecyzowano przeznaczenie udzielonych dotacji, termin wykorzystania, warunki stosowania kar umownych i zwrotu niewykorzystania części dotacji oraz planowane do uzyskania efekty. Ponadto otrzymujący dotacje zobowiązany był do stosowania przepisów o udzielaniu zamówień publicznych. Dotacje zostały rozliczone w terminach wynikających z umów.

8. NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane przez Urząd w celu kształtowania właściwego stosunku mieszkańców do ochrony środowiska polegające na organizacji lub dofinansowywaniu różnorodnych imprez o charakterze masowym, w szczególności dla dzieci i młodzieży o tematyce ekologicznej i propagującej ochronę środowiska, w tym m.in. poprzez selektywną zbiórkę odpadów.

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

1. Prowadzenie ewidencji umów zawartych przez właścicieli nieruchomości z przedsiębiorcami na odbieranie odpadów komunalnych, w sposób umożliwiający

monitorowanie przez Urząd obowiązku zawierania umów na odbiór odpadów i ustalenie właścicieli nieruchomości, którzy nie posiadają zawartych umów.

2. Przeprowadzenie kontroli stosowania przepisów o ochronie środowiska przez przedsiębiorców zajmujących się zbieraniem, transportem, odzyskiem lub unieszkodliwieniem odpadów.
3. Wyeliminowanie z „Regulaminu utrzymania czystości i porządku” zapisów wykraczających poza zakres określony w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
4. Wyeliminowanie z „zarządzenia w sprawie wymagań stawianych przedsiębiorcom ubiegającym się o wydanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych” zapisów wykraczających poza zakres określony w art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz przepisach wykonawczych.
5. Rozważenie zasadności ewidencjonowania danych dotyczących gospodarowania odpadami, otrzymywanych od przedsiębiorców zajmujących się odbiorem i transportem odpadów, w sposób umożliwiających ustalenie ilości wytworzonych i odbieranych oraz przewożonych i zagospodarowanych odpadów komunalnych.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Prezydenta w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przedstawienia informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji 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 Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie, 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.