



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie**

Szczecin, dnia sierpnia 2009 r.

**Pan
Janusz Gromek
Prezydent Kołobrzegu**

LSZ-410-04-03/2009
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 w Kołobrzegu (zwanego Urzędem), w zakresie gospodarowania 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 na terenie Miasta Kołobrzeg w latach 2006 – 2008 stałymi odpadami komunalnymi, w tym zwłaszcza ulegającymi biodegradacji.

1. Według informacji Urzędu w badanym okresie nastąpił wzrost ilości odpadów komunalnych odebranych przez uprawnione podmioty w sposób zorganizowany od właścicieli nieruchomości na terenie Miasta z 16,7 tys. Mg w 2006 r. do 19,4 tys. Mg w 2008 r. W okresie tym odzyskowi poddano od 465,3 Mg do 790,1 Mg odpadów, a na składowisku zdeponowano od 16,1 tys. Mg w 2006 r. do 12,6 tys. Mg odpadów komunalnych w 2008 r.
2. Podanie przez Prezydenta w zarządzeniu Nr 55/2006 z dnia 24.05.2006 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 ponad miesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu (13.04.2006 r.)

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

określonego w art. 10 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o odpadach². W zarządzeniu, m.in. zobowiązano przedsiębiorców ubiegających się wydanie zezwolenia do posiadania tytułu prawnego do dysponowania bazą transportową (filia) zlokalizowaną na terenie Miasta. Zdaniem NIK, zapis ten ogranicza konkurencję, co jest niezgodne z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości³ oraz § 2 ust. 1 rozporządzenia określającego wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia⁴.

3. Urząd nie realizował obowiązku wynikającego z postanowień art. 3 ust. 3 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości polegającego na założeniu i bieżącej aktualizacji ewidencji umów zawartych przez właścicieli nieruchomości z przedsiębiorcami na odbieranie stałych odpadów komunalnych. Urząd nie posiadał pełnych i aktualnych informacji na temat liczby właścicieli nieruchomości posiadających podpisane umowy na odbiór odpadów oraz liczby właścicieli nie posiadających takich umów.

Brak tej ewidencji spowodowany był między innymi tym, iż Urząd nie egzekwował od przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie odbioru odpadów obowiązków wynikających z przepisu art. 9a ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, tj. składania w terminie do 15 dnia po upływie każdego miesiąca informacji obejmujących wykaz właścicieli, z którymi zawarto umowy na odbieranie odpadów komunalnych, oraz wykaz właścicieli, z którymi umowy wygasły lub uległy rozwiązaniu. Nieprowadzenie ewidencji utrudniało bieżącą i skuteczną kontrolę wypełniania przez właścicieli nieruchomości obowiązków przekazywania odpadów przedsiębiorcom posiadającym stosowne zezwolenia. Brak przedkładania takich informacji był również niezgodny z warunkami wydanych przedsiębiorcom zezwoleń. Żaden z 4 przedsiębiorców prowadzących działalność odbioru odpadów komunalnych w badanym okresie (z 11 posiadających zezwolenia na ten odbiór) nie realizował tego obowiązku w sposób określony w ww. przepisie, np. 3 przedsiębiorców składało informację w tym zakresie tylko jeden raz w roku wraz z informacją dotyczącą masy odebranych odpadów komunalnych. Nieegzekwowanie od przedsiębiorców realizacji obowiązku przedkładania tych informacji wyjaśniano brakami kadrowymi w Urzędzie.

Ponadto, w Urzędzie nie utworzono bazy danych umożliwiającej rzetelne określenie ilości wytworzonych i odbieranych na terenie Miasta oraz przywożonych na jej teren i zagospodarowanych odpadów komunalnych. Mimo, iż utworzenie takiej bazy danych nie było wymagane przepisami prawa, to zdaniem NIK, jej utworzenie i bieżące uaktualnianie

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

³ 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.)

⁴ 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. z 2006 r. nr 5, poz. 33)

uzasadnione jest koniecznością ujęcia takich danych w Planach gospodarki odpadami oraz do prowadzenia prawidłowego monitoringu i sporządzania sprawozdań z jego realizacji.

4. Plan gospodarki odpadami uchwalono dopiero w dniu 7 stycznia 2005 r., tj. ponad 5 miesięcy po terminie określonym przepisami art. 10 ust. 4 ustawy o wprowadzeniu ustawy o odpadach⁵ stanowiącym, że pierwsze plany miały być uchwalone do 30 czerwca 2004 r.

Według sprawozdań z realizacji Planu za lata 2004-2007, Urząd między innymi nie w pełni osiągnął zakładaną skuteczność odbioru odpadów wielkogabarytowych, którą objęto jedynie około 50 % mieszkańców. Nie utworzono planowanej gminnej zbiornicy odpadów niebezpiecznych, które aktualnie gromadzone są na terenie Kompostowni Miejskiego Zakładu Zieleni i Ochrony Środowiska. W 2008 r. selektywną zbiórką odpadów komunalnych objęto jedynie około 63 % mieszkańców Miasta, podczas gdy w PGO zakładano, że już w 2007 r. objętych będzie tym systemem 100 % mieszkańców. Nie wdrożono systemu selektywnego zbierania odpadów metodą workową i pojemnikową w obiektach turystycznych.

Działania w zakresie zorganizowanego odbioru odpadów komunalnych, według Urzędu przyniosły pozytywne wyniki. W latach 2005 – 2008 o 16,3 % zwiększono ilości odbieranych odpadów, a o 79,3 % wzrosła ilość odpadów zbieranych selektywnie i wysegregowanych w sortowni (w tym tworzyw sztucznych o 91,0 %). W okresie tym o 69,4 % wzrosła ilość odpadów poddanych odzyskowi, o 385,7 % wzrosła ilość odpadów unieszkodliwionych, a ilość odpadów komunalnych zdeponowanych na składowisku zmalała o 21,7%. Od 2006 r. wszystkie odpady biodegradowalne trafiają do kompostowni.

Do zakończenia kontroli NIK, w Urzędzie nie sporządzono sprawozdania z realizacji Planu za okres 2007 – 2008 r., co było niezgodne z przepisem art. 14 ust. 13 pkt 1 ustawy o odpadach⁶, który określa, iż sprawozdanie takie przedkładane jest radzie gminy i zarządowi powiatu do 31 marca po upływie roku sprawozdawczego. Ponadto, z powodu braku sporządzenia aktualizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami nie uchwalono aktualizacji gminnego planu na lata 2008-2011.

5. Szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta określone w Regulaminie utrzymania czystości i porządku uchwalono dopiero w dniu 22 lutego 2006 r., tj. z ponad miesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu (13.01.2006 r.) ustalonego art. 10 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 3 ustawy o zmianie ustawy o odpadach. Opóźnienie to spowodowane było m.in. koniecznością rozpatrzenia i uwzględnienia zmian wynikających z konsultacji społecznych. Regulamin ustanawiał m.in. obowiązek bezwzględnego

⁵ 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 r. Nr 100, poz. 1085 ze zm.) w związku z art. 14 ust. 6 ustawy o odpadach (Dz.U. 2007 r. Nr 39, poz. 251 ze zm.)

⁶ ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2007 r. Nr 39 poz. 251 ze zm.)

przyłączenia nieruchomości do istniejących sieci kanalizacji sanitarnej oraz określał wskaźnik wytwarzania odpadów na osobę w cyklu tygodniowym, co było niezgodne z upoważnieniem art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości.

Mimo uchwalenia w latach 2006 – 2008 wysokości górnych stawek opłat za odbiór odpadów komunalnych na terenie Miasta, nie uchwalono jednak stawki za odbiór selektywnie zebranych odpadów od właścicieli nieruchomości. Urząd nie prowadził również kontroli prawidłowości stosowania uchwalonych stawek opłat przez przedsiębiorców odbierających odpady i nie posiadał danych dotyczących stawek opłat stosowanych przez przedsiębiorców w przypadku odbioru wymieszanych i selektywnie zebranych odpadów. Przeprowadzona przez NIK analiza wykazała, że w badanym okresie 3 przedsiębiorców prowadzących działalność w tym zakresie i odbierający około 3 - 5 % ogółu odpadów komunalnych w Mieście stosowało ceny przekraczające maksymalne stawki określone przez Radę Miasta. Mimo uchwalenia stawki za odbiór i wywóz odpadów w wysokości 18,25 zł/m³ przedsiębiorcy ci stosowali stawki od 23,0 zł do 37,61 zł/m³ odpadów.

Ustawowe obowiązki dotyczące gospodarowania stałymi odpadami komunalnymi, w tym ulegającymi biodegradacji realizowane były w Urzędzie przez jednego inspektora ds. ochrony środowiska. W badanym okresie żaden z dwóch pracowników, zatrudnionych na tym stanowisku nie odbył specjalistycznych szkoleń w tym zakresie. Zagadnienia dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi nie były przedmiotem kontroli wewnętrznych (audytu).

6. W ocenie NIK pozytywnie należy ocenić działania podejmowane przez Urząd w celu kształtowania właściwego stosunku mieszkańców do ochrony środowiska polegające na organizacji lub dofinansowaniu kilkudziesięciu 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. Ustalenia kontroli pozwalają również pozytywnie ocenić działania podejmowane przez Gminę w zakresie ujawniania i likwidacji tzw. dzikich składowisk odpadów. Zadania te realizowane są przez Miejski Zakład Zieleni, Dróg i Ochrony Środowiska.

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

1. Egzekwowanie od podmiotów odbierających odpady komunalne na terenie Gminy, składania informacji i wykazów, o których mowa w art. 9a ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
2. Prowadzenie bieżącej kontroli przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych, w zakresie przestrzegania:
 - wymogów określonych w zezwoleniach i ustawie o odpadach,

- stosowania właściwych stawek opłat za świadczone usługi.

3. Utworzenie i bieżące aktualizowanie ewidencji umów zawartych przez właścicieli nieruchomości na terenie Miasta z przedsiębiorcami na odbieranie odpadów komunalnych.
4. Wyeliminowanie z zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie wymagań stawianych przedsiębiorcom ubiegającym się o wydanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych zapisów dotyczących obowiązku posiadania bazy transportowej (filii) na terenie Miasta. powodujących ograniczenie konkurencji.
5. Wyeliminowanie z „Regulaminu utrzymania czystości i porządku” zapisów wykraczających poza zakres określony w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach
6. Sporządzenie sprawozdania z realizacji Planu Gospodarki Odpadami za lata 2007-2008 i przedłożenia go stosownym organom.
7. Rozważenie zasadności utworzenia bazy danych umożliwiającej określenie ilości wytworzonych i odbieranych na terenie gminy oraz przywożonych na jej teren i zagospodarowanych odpadów komunalnych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Prezydenta – w terminie miesięcznym od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego - informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust.1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia 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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej Komisji NIK.