



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie**

Szczecin, dnia lipca 2009 r.

**Pani
Teresa Dera
Wójt Gminy Dobra**

LSZ410-04-01/2009
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 Gminy w Dobrej („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 18 czerwca 2009 r. oraz omówione na naradzie pokontrolnej w dniu 6 lipca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Wójt niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia gospodarowanie, w latach 2006-2008, w Gminie Dobra stałymi odpadami komunalnymi, w tym zwłaszcza ulegającymi biodegradacji.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają przedstawione poniżej uwagi i oceny cząstkowe.

1. Mimo wzrostu ilości odebranych w sposób zorganizowany na terenie Gminy stałych odpadów komunalnych z 3,06 tys. Mg w 2006 r. do 4,47 tys. Mg w 2008 r., Urząd nie posiadał dostatecznego rozeznania o sposobie gospodarowania odpadami komunalnymi. Nie posiadano informacji na temat:

- ilości odpadów wytworzonych i zebranych na terenie Gminy,
- ilości odpadów selektywnie zebranych, poddanych sortowaniu i odzyskowi,

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

- ilości odpadów unieszkodliwionych, przekazanych na składowiska odpadów wymieszanych w tym ulegających biodegradacji,
- wydzielonych odpadów wielkogabarytowych, poremontowych czy niebezpiecznych.

Przyczyną tego było niewyegzekwowanie przez Panią Wójt od przedsiębiorców odbierających odpady komunalne, w latach 2006-2008 informacji, o których mowa w art. 9a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości² dotyczących odpadów zebranych i sposobów ich zagospodarowania, czym nie realizowano obowiązków określonych w art. 16a ustawy o odpadach³.

2. Dopiero w styczniu 2009 r., tj. z opóźnieniem ponad 33 miesiące w stosunku do terminu określonego w art. 10 ust. 5 ustawy o zmianie ustawy o odpadach⁴ w Urzędzie została założona ewidencja umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy. Obowiązek prowadzenia tej ewidencji został wpisany do zakresu obowiązków pracownika Urzędu dopiero od kwietnia 2009 r. Założona ewidencja umów nie pozwalała jednak na kontrolę wykonywania przez właścicieli nieruchomości obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości, ponieważ zawierała dane tylko od jednej z ośmiu firm prowadzących usługi odbioru odpadów komunalnych z terenu Gminy. Ponadto ewidencja nie zawierała danych o właścicielach nie posiadających podpisanych umów, ani o zobowiązanych do ich podpisania. Brak rozeznania Urzędu w powyższym zakresie spowodowany był głównie nieegzekwowaniem od przedsiębiorców prowadzących usługi odbioru odpadów komunalnych, realizacji obowiązku określonego w art. 9a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, dotyczącego przekazywania comiesięcznych wykazów właścicieli nieruchomości z terenu Gminy z którymi zawarto umowy na odbieranie odpadów komunalnych i właścicieli nieruchomości z którymi w poprzednim miesiącu umowy uległy rozwiązaniu lub wygasły. Dopiero podczas kontroli NIK Pani Wójt podjęła działania w celu uzyskania od przedsiębiorców danych na temat zawartych i rozwiązanych umów.

W Urzędzie nie posiadano informacji na temat liczby mieszkańców gminy nieobjętych zorganizowaną zbiórką odpadów komunalnych. Według danych uzyskanych w toku kontroli NIK od przedsiębiorców świadczących usługi odbioru odpadów, w 2006 r. umowy na odbiór odpadów miało podpisanych 322 właścicieli nieruchomości z terenu gminy, w 2007 r. - 742, a w 2008 r. - 1.181.

² 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.)

³ ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 ze zm.)

⁴ 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. W dniu 25 maja 2006 r. tj. z opóźnieniem wynoszącym 4 miesiące i 12 dni w stosunku do terminu wynikającego z art. 10 ust. 1 ww. ustawy o zmianie ustawy o odpadach przyjęto Regulamin utrzymania czystości i porządku w Gminie. Część zapisów Regulaminu wykracza jednak poza zakres określony w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości, gdyż m.in. nakładają na właścicieli obowiązek przyłączenia nieruchomości do nowej sieci kanalizacyjnej.

4. Dopiero w dniu 31 marca 2005 r. tj. z opóźnieniem 9 miesięcy w stosunku do terminu określonego w art. 14 ust. 6 ustawy o odpadach (30.06.2004 r.) przyjęto Plan gospodarki odpadami na terenie Gminy. W planie nie określono sposobu finansowania ujętych w nim zadań oraz harmonogramu działań, co było niezgodne z postanowieniami § 4 pkt 5, 6 i 7 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami⁵.

Zadania założone w planie nie były realizowane. Dotyczyło to w szczególności braku utworzenia systemu odzysku i unieszkodliwiania z gospodarstw domowych odpadów ulegających biodegradacji. Nieutworzono Gminnego Punktu Zbiórki Odpadów Niebezpiecznych oraz nie dokonano planowanego oddzielenia odpadów wielkogabarytowych i budowlanych ze strumienia odpadów komunalnych. Selektywną zbiórką odpadów typu PET, szkło i papier objęto jedynie 88 % mieszkańców Gminy.

W latach 2006-2008 Wójt Gminy nie prowadził monitoringu realizacji planowanych zadań. Niedokonano również aktualizacji planu, którą w myśl art. 14 ust. 14 ustawy o odpadach, należało przeprowadzić do końca marca 2009 r. Wspomnianą aktualizację zlecono dopiero w dniu 30.03.2009 r., określając termin jej wykonania na 4 miesiące.

Stwierdzono również nieprawidłowości w składaniu przez Panią Wójt sprawozdań z realizacji planów. Sprawozdania z realizacji planu za okres 2005-2006 r. nie zostały przedłożone Radzie Gminy, a Zarządowi Powiatu Polickiego przedstawiono je z opóźnieniem 2 miesiące w stosunku do terminu ustawowego. Sprawozdanie z realizacji planu za okres lat 2007-2008 przedstawiono Radzie Gminy w terminie ustawowym, natomiast Zarządowi Powiatu - z 24-dniowym opóźnieniem. Jednocześnie mimo braku realizacji przez Urząd zadań ujętych w planie, w badanym okresie ani Rada Gminy ani Zarząd Powiatu Polickiego nie wniosły uwag do przedstawionych sprawozdań.

5. Urząd w ograniczonym zakresie prowadził działania na rzecz kształtowania stosunku mieszkańców do ochrony środowiska przed odpadami. Nie udostępniono mieszkańcom informacji o znajdujących się na terenie Gminy podmiotach zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 6a ustawy o utrzymaniu

⁵ rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami (Dz. U. z 2003 r. Nr 66, poz. 620 ze zm.)

czystości. Również informacje o przedsiębiorcach zbierających odpady niebezpieczne, wielkogabarytowe i remontowe oraz o punktach zbiórki tych odpadów, nie były udostępniane mieszkańcom. Jedynie informacje o punktach zbiórki odpadów wielkogabarytowych udostępniane były sporadycznie tj. tylko w trakcie akcji Dzień Ziemi i Sprzątanie Świata.

6. Wójt Gminy nie przedstawił Radzie Gminy propozycji uchwalenia górnych stawek opłat dla odbioru odpadów komunalnych, o których mowa w art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości. W opinii NIK, brak ustalenia górnych pułapów opłat stwarza niekorzystną sytuację dla właścicieli nieruchomości, gdyż nie mają oni ochrony przed możliwością zawyżania stawek przez odbiorców odpadów.

W latach 2006-2008 na terenie Gminy zlikwidowanych zostało 27 tzw. dzikich wysypisk odpadów, a Urząd przeznaczył na ten cel kwotę 64,1 tys. zł.

7. Wójt Gminy nie podał w okresie objętym kontrolą do publicznej wiadomości wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na odbiór odpadów, co stanowiło naruszenie art. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. W myśl art. 10 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o odpadach, termin opublikowania tych wymagań upłynął 13.04.2006 r. Brak tych działań spowodowany był nieznaną przez pracowników Urzędu przepisów prawa przez pracowników Urzędu zatrudnionych na stanowisku ds. ochrony środowiska.

Wskutek powyższego, 4 z 8 przedsiębiorców świadczących usługi odbioru odpadów komunalnych na terenie gminy, prowadziło działalność na podstawie zezwoleń wydanych przed październikiem 2005 r., w których warunki gospodarowania odpadami ustalone były mniej rygorystyczne od obowiązujących w latach 2006 - 2008. W zezwoleniach tych nie był określony dopuszczalny do deponowania na składowiskach poziom odpadów komunalnych ulegających biodegradacji oraz sposób realizacji obowiązku ograniczenia masy tych odpadów.

W latach 2006-2008 do Urzędu wpłynęły wnioski 4 przedsiębiorców o wydanie pozwolenia na prowadzenie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy. Trzy z czterech złożonych wniosków nie zawierały elementów określonych w art. 8 ust. 1 pkt 6, a dwa wnioski – danych wymaganych w art. 8 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości. Brakujące informacje dotyczyły m.in. technologii świadczenia usług, rodzajów odpadów przewidzianych do odbioru oraz sposobu realizacji obowiązku ograniczenia masy składowanych odpadów ulegających biodegradacji. Urząd nie wezwał przedsiębiorców do uzupełnienia wniosków, co spowodowane było nieznaną przez pracowników Urzędu przepisów przez pracowników Urzędu zajmujących się tymi zagadnieniami.

W odpowiedzi na złożone wnioski wydano 4 pozwolenia na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. We wszystkich wydanych pozwoleniach nie określono m.in. rodzajów odbieranych odpadów, wymagań w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem, sposobu postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów, dopuszczalnego do składowania poziomu odpadów ulegających biodegradacji oraz sposobu realizacji obowiązku ograniczenia ich masy. Nieokreślenie tych wymagań stanowiło naruszenie postanowień art. 9 ust. 1 i 1a ustawy o utrzymaniu czystości.

W latach 2006-2008 Wójt Gminy nie prowadził kontroli przedsiębiorców świadczących usługi odbioru odpadów komunalnych w trybie określonym w art. 8b ust. 1 i ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

8. Postanowienia i decyzje Wójta dotyczące postępowania przez właścicieli nieruchomości z wytworzonymi odpadami komunalnymi nie były skutecznie egzekwowane. Pani Wójt w grudniu 2008 r. wydała 1 postanowienie oraz 3 postanowienia w kwietniu 2009 r. (podczas trwania kontroli NIK) o nałożeniu grzywnien w wysokości po 300 zł w celu przymuszenia właścicieli posesji w Dobrej i w Mierzynie do wyposażenie nieruchomości w urządzenia do zbierania odpadów komunalnych i zawarcia umów na wywóz odpadów. Do czerwca 2009 r. tj. do zakończenia kontroli NIK grzywny nie zostały wpłacone, ani nie zostały zawarte stosowne umowy. Ponadto Pani Wójt w dniu 4 maja 2009 r. wystosowała do mieszkańca Grzeczyny wezwanie do uiszczenia kwoty 36.701 zł tytułem poniesionych przez Urząd kosztów zastępczego usunięcia odpadów. Do dnia 17 czerwca 2009 r. Urząd nie wszczął postępowania egzekucyjnego, chociaż kwota ta nie została wpłacona.

Podczas oględzin przeprowadzonych⁶ przez kontrolera NIK stwierdzono, że na terenie 3 nieruchomości w Dobrej składowano m.in. fragmenty zniszczonych płyt azbestowych, natomiast na działce w Mierzynie - gruz budowlany i odpady komunalne. Kontroler NIK działając na podstawie art. 51 ust 1 ustawy o NIK, w dniu 12.05.2009 r. poinformował Panią Wójt o składowaniu niebezpiecznych odpadów. Dopiero w dniu 18.05.2009 r. wystosowano do właścicieli działek wezwanie do usunięcia odpadów azbestowych, ale do zakończenia niniejszej kontroli nie wyegzekwowano usunięcia odpadów stwarzających zagrożenie dla zdrowia mieszkańców.

Jednocześnie, dopiero po poinformowaniu przez kontrolera NIK o stwierdzonym podczas oględzin braku zabezpieczenia uszkodzonej studni betonowej w Dobrej, w dniu 14.05.2009 r. dokonano jej zabezpieczenia.

⁶ Na podstawie art. 39 ustawy o NIK

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

1. Spowodowanie usunięcia odpadów azbestowych i innych składowanych na działkach w Dobrej oraz w Mierzynie.
2. 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.
3. Zaktualizowanie Planu gospodarki odpadami z uwzględnieniem określenia harmonogramu przewidywanych działań i zadań, sposobów ich finansowania oraz prowadzenie monitoringu realizacji założonych celów.
4. Udostępnianie mieszkańcom informacji o podmiotach zbierających na terenie Gminy zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych.
5. Przedłożenie Radzie Gminy projektu uchwały w sprawie określenia górnych stawek opłat dla odbioru odpadów komunalnych.
6. Podanie do publicznej wiadomości wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbiór odpadów od właścicieli nieruchomości.
7. Uzupełnienie wydanych zezwoleń na odbiór odpadów komunalnych o wszystkie elementy wymagane postanowieniami art. 9 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
8. Uzupełnienie ewidencji umów, o elementy określone w art. 9a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
9. Wyegzekwowanie kwoty 36.701 zł tytułem zwrotu kosztów zastępczego wykonania usunięcia odpadów z działki w Grzepnicy.
10. Wprowadzenie zmian do Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy poprzez wyeliminowanie zapisów nie mających upoważnienia w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
11. Wyegzekwowanie od właścicieli posesji w Dobrej oraz w Mierzynie wykonania decyzji Wójta nakazujących zawarcie umów na wywóz odpadów komunalnych i wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów.
12. Zapoznanie pracowników Urzędu zajmujących się gospodarką odpadami komunalnymi z przepisami dotyczącymi tej tematyki.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Wójt w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia przysługuje Pani Wójt 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.