



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 30 lipca 2009 r.

**Pan
Zenon Ody
Prezydent Miasta
Tczew**

P/09/134
LGD-410-16-03/2009

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 Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miejskim w Tczewie (zwanym dalej: „Urzędem”).

Przedmiotem kontroli było gospodarowanie w Gminie Miejskiej Tczew w latach 2006-2008 stałymi odpadami komunalnymi, w tym zwłaszcza ulegającymi biodegradacji.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 17 lipca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Urzędu w skontrolowanym zakresie.

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń.

1. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy został uchwalony przez Radę Miejską w dniu 23.02.2006 r., tj. z 41 dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w *art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw²*. Przyczyną opóźnienia były przeciągające się prace komisji powołanej do opracowania projektu ww. regulaminu składającej się z przedstawicieli Rady Miejskiej, Wydziału Spraw Komunalnych Urzędu (dalej: „Wydział SK”), Straży Miejskiej, Policji oraz zastępcy Prezydenta Miasta Tczewa.

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

² Dz.U. Nr 175, poz.1458 ze zm.

Regulamin określał szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku, o których mowa w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³, za wyjątkiem wymienionych w art. 4 ust. 2 pkt 2 i 4 tej ustawy, tj. o rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych oraz o maksymalnym poziomie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów. Regulamin nie zawierał ponadto żadnych uregulowań dotyczących selektywnego zbierania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, wskutek czego w gminie nie wprowadzono dotychczas selektywnej zbiórki odpadów biodegradowalnych – Regulamin zawierał jedynie zapis, że ww. odpady *mogą być zagospodarowywane przez wytwórcę odpadów na własne potrzeby, poprzez ich kompostowanie.*

NIK zwraca uwagę, że zapewnienie warunków funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym ograniczenia składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, należy do obowiązkowych zadań własnych gmin w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, określonych w art. 16a pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁴. NIK zwraca również uwagę na pilną potrzebę dostosowania warunków gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie gminy do przepisów określonych w art. 10 ust. 1 ustawy o odpadach oraz do wymogu określonego w art. 16a pkt 4 ww. ustawy, tj. zapewnianie warunków ograniczenia, do końca 2010 r., masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, kierowanych do składowania - do nie więcej niż 75 % wagowo w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.

2. Uchwalenie obowiązujących od 29 lutego 2008 r. górnych stawek opłat za odbiór odpadów od właścicieli nieruchomości nastąpiło z naruszeniem przepisów art. 6 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdyż nie określono oddzielnych (niższych) stawek za odbiór odpadów selektywnie zebranych. Stawki obowiązujące za odbiór selektywnie gromadzonych odpadów w okresie wcześniejszym były niższe o 30 %. NIK nie podziela wyjaśnień Naczelnika Wydziału SK, że istniejący w gminie ogólny system selektywnej zbiórki (gniazda z pojemnikami ogólnodostępnymi rozstawione na terenie całego miasta) zapewnia skuteczną realizację postanowień

³ Dz.U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 ze zm.

regulaminu, że odpady będą zbierane selektywnie u wytwórcy – dotyczy to w szczególności terenów o rozproszonej zabudowie jednorodzinnej.

3. Urząd nie prowadził ewidencji umów zawartych przez właścicieli nieruchomości z przedsiębiorcami na odbieranie odpadów komunalnych, co było niezgodne z *art. 3 ust. 3 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Naczelnik Wydziału SK wyjaśnił, że wskutek braku ww. ewidencji *nie ma możliwości podania ogólnej ilości zawartych umów z właścicielami nieruchomości na odbiór odpadów komunalnych w latach 2006-2008*.

Stwierdzono, że Urząd nie wyegzekwował od przedsiębiorców posiadających zezwolenia na dzień 13 października 2005 r. wykazów umów, które zawarli oni z właścicielami nieruchomości na odbiór odpadów komunalnych (lub informacji o braku takich umów), pomimo obowiązków wynikających z *art. 10 ust. 6 ustawy o zmianie ustawy o odpadach*. Spośród 8 przedsiębiorców przedmiotowe wykazy złożyło tylko dwóch, w tym jeden po wymaganym terminie, tj. w lutym 2006 r. zamiast do 13 listopada 2005 r.

Stwierdzono również, że Urząd nie w pełni egzekwował od przedsiębiorców wykonanie obowiązku określonego w *art. 9a ust. 1 ww. ustawy*, polegającego na sporządzeniu i przekazaniu Prezydentowi Miasta, w terminie do 15 dni po upływie każdego miesiąca, wykazów właścicieli, z którymi w poprzednim miesiącu zawarli nowe umowy oraz z którymi umowy zostały rozwiązane lub wygasły. Wykazy takie były przekazywane przez 2 spośród 10 przedsiębiorców posiadających w latach 2006-2008 zezwolenia na odbiór odpadów.

Naczelnik Wydziału SK wyjaśnił, że przedsiębiorcy, którzy nie składali ww. wykazów według jego interpretacji nie prowadzili działalności. Wyjaśnienie to było niezgodne ze stanem faktycznym – w toku kontroli uzyskano informacje, że odpady komunalne z terenu miasta Tczew zbierane były, co najmniej przez 5 przedsiębiorców (z pozostałych 5 posiadających zezwolenia: 4 przedsiębiorców potwierdziło fakt nieprowadzenia zbiórki odpadów z terenu miasta, a 1 do zakończenia kontroli przez NIK nie udzielił odpowiedzi).

4. „*Plan gospodarki odpadami komunalnymi stałymi i medycznymi dla miasta Tczewa*” (dalej: „PGO”) został uchwalony przez Radę Miejską w dniu 29 sierpnia 2002 r. PGO uchwalony został przed wejściem w życie *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia*

9 kwietnia 2003 r. w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami⁵, w związku z czym nie zawierał określonych w ww. rozporządzeniu niektórych wymagań, np. rozdziałów dotyczących: zadań strategicznych obejmujących okres, co najmniej 8 lat, harmonogramu realizacji przedsięwzięć obejmujących okres 4 lat, sposobu monitoringu i oceny wdrażania planu.

Naczelnik Wydziału SK wyjaśnił, że *PGO* został opracowany wcześniej, ponieważ był on niezbędny do przygotowania wniosku na dofinansowanie budowy Zakładu Utylizacji Odpadów w Tczewie.

Podstawowym założeniem *PGO* było *uporządkowanie gromadzenia i składowania odpadów przez Zakład Utylizacji Odpadów Stałych w Tczewie*. Dla zadań dotyczących uporządkowania bieżącej eksploatacji składowiska nie sporządzono harmonogramu rzeczowo-finansowego, terminów realizacji oraz nie wskazano źródeł finansowania. W zakresie gospodarki odpadami w *PGO* zapisano, że przewiduje się dwie koncepcje, tj. segregację odpadów w mieście oraz wywóz odpadów zmieszanych na składowisko i prowadzenie tam odzysku i utylizacji.

Urząd sporządzał sprawozdania z realizacji *PGO* lecz nie przestrzegał terminu ich przedłożenia (do 31 marca po upływie okresu sprawozdawczego) Radzie Miejskiej i Zarządowi Powiatu, określonego w *art. 14 ust. 13 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach*. Sprawozdanie za okres 2002-2006 przedłożono Radzie Miejskiej w czerwcu 2007 r., a za lata 2007-2008 w kwietniu 2009 r.

W sprawozdaniu z *PGO* za lata 2007-2008, przyjętym uchwałą Rady Miejskiej i przekazanym Zarządowi Powiatu Tczewskiego, podano niezgodne ze stanem faktycznym informacje o prowadzeniu przez Urząd ewidencji umów zawartych z właścicielami nieruchomości na odbiór odpadów komunalnych, której faktycznie do 16 lipca 2009 r. Urząd nie posiadał, a także o prowadzeniu przez 12 podmiotów działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych z terenu miasta, podczas gdy faktyczną działalność taką w latach 2006-2008 prowadziło tylko 5 firm.

NIK uwzględnia prowadzone przez Gminę w latach 2006-2008 działania w zakresie przygotowania realizacji kosztem ok. 160 mln zł przedsięwzięcia „Regionalny System Gospodarki Odpadami Tczew”, którego współfinansowanie planowane jest ze środków Unii Europejskiej. Przedsięwzięcie, w ramach którego planowana jest do roku 2013

⁵ Dz.U. Nr 66, poz. 620 ze zm.

budowa kompleksu gospodarowania odpadami komunalnymi, obejmuje m.in. zaplecze do segregacji odpadów i kompostownię. W latach 2007-2008 wykonano *Studium Wykonalności* oraz opracowano dokumentację wymaganą do wniosku o dofinansowanie z Funduszu Spójności. Złożony w dniu 23 maja 2008 r. wniosek o dofinansowanie tego przedsięwzięcia środkami UE został pozytywnie zaopiniowany przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, ale do 3 lipca 2009 r. nie został sfinalizowany umową, co stwarza zagrożenie realizacji przedsięwzięcia w ww. terminie. Planowany zakład obsługiwać ma – według listu intencyjnego z grudnia 2001 r. – obszar komunalny obejmujący, co najmniej 8 gmin ze wskazaniem zasadności rozszerzenia grona sygnatariuszy porozumienia o kolejne gminy przy czym dotychczas zakładane w PGO utworzenie związku gmin w zakresie gospodarki odpadami do czasu zakończenia kontroli nie nastąpiło.

5. Do dnia 25 marca 2009 r. nie dokonano aktualizacji PGO, co stanowiło naruszenie *art. 14 ust. 14 ustawy o odpadach*. Dopiero w dniu 8 lipca 2008 r. Urząd przekazał do zaopiniowania m.in. Zarządowi Województwa i Zarządowi Powiatu Tczewskiego projekt „Aktualizacji Planu Gospodarki Odpadami dla miasta Tczewa na lata 2008-2011 z uwzględnieniem perspektyw na lata 2012-2015” . Po uzyskaniu pozytywnych opinii (w dniach 31.07.2008 r. i 06.10.2008 r.) Rada Miejska w Tczewie uchwałą nr XXXII/278/2009 z dnia 26 marca 2009 r. przyjęła ww. Plan do realizacji – po upływie prawie 15 miesięcy okresu objętego tym planem, tj. od 1 stycznia 2008 r. do 25 marca 2009 r.
6. Z opóźnieniem 26 dni w stosunku do terminu określonego w *art. 10 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (13 kwietnia 2006 r.) zostały podane przez Prezydenta Miasta do publicznej wiadomości wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W dniu opublikowania ww. wymagań (9 maja 2006 r.), 5 przedsiębiorców prowadziło działalność w tym zakresie na podstawie zezwoleń uzyskanych w okresie od kwietnia 1999 r. do marca 2006 r. Żaden z nich w terminie 6 miesięcy od dnia podania do publicznej wiadomości ww. wymagań nie złożył wniosku o zmianę posiadanego zezwolenia, dostosowującego prowadzoną działalność do opublikowanych wymagań, co stanowiło naruszenie *art. 10 ust. 3 ww. ustawy*. Prezydent Miasta, mimo obowiązku wynikającego z *art. 10 ust. 4 ww. ustawy*,

nie stwierdził z urzędu wygaśnięcia zezwoleń przedsiębiorców na odbieranie odpadów komunalnych wydanych im przed 9 maja 2006 r.

NIK podziela stanowisko Naczelnika Wydziału SK, że każdy przedsiębiorca powinien zapoznać się ze zmianami wprowadzonymi *ustawą o zmianie ustawy o odpadach*. Powyższe nie zwalniało jednak Naczelnika Wydziału SK (posiadającego upoważnienie Prezydenta Miasta m.in. do wydawania decyzji w sprawach związanych z prowadzeniem różnych działalności w zakresie gospodarki odpadami) z realizacji obowiązku określonego w *art. 10 ust. 4 ww. ustawy*.

7. Z naruszeniem przepisów *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* Urząd wydał w badanym okresie pięć zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych. Zezwolenia zostały wydane terminowo (do 14 dni od daty wpływu wniosku) jednak nie określono w nich:

- innych wymagań szczególnych wynikających z odrębnych przepisów, w tym wymagań dotyczących standardu sanitarnego wykonywanych usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem – brak tego określenia we wszystkich 5 zezwoleniach był niezgodny z *art. 9 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy*,
- dopuszczalnego do składowania poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji – brak tego określenia w 4 zezwoleniach był niezgodny z *art. 9 ust. 1a pkt 3 ww. ustawy*,
- sposobu realizacji obowiązku ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji – brak w 3 zezwoleniach naruszał przepis *art. 9 ust. 1a pkt 4 ww. ustawy*,
- sposobu postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów komunalnych – brak w 1 zezwoleniu naruszał przepis *art. 9 ust. 1a pkt 2 ww. ustawy*.

8. W Urzędzie nie utworzono bazy danych umożliwiającej określenie ilości wytworzonych odpadów komunalnych. Przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne zobowiązani byli - zgodnie z *art. 9a ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* - do sporządzania i przekazania prezydentowi informacji dotyczącej m.in. ilości masy poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych i sposobie ich zagospodarowania w terminie do końca kwartału za poprzedni rok kalendarzowy.

Spośród 5 przedsiębiorców odbierających odpady komunalne w latach 2006-2008 z terenu Miasta, tylko 2 przedsiębiorców składało ww. informacje, z tym że jeden (SITA

Tczew) złożył informacje za wszystkie badane lata, natomiast drugi (COMPLEX Nowy Staw) tylko za rok 2006. Trzech pozostałych nie przekazało żadnej informacji. Składane informacje nie były weryfikowane pod kątem ich zgodności z wymogami określonymi w ww. przepisie.

9. Prezydent Miasta w latach 2006-2008 nie wykorzystywał ustalonego, w *art. 8b ust. 1 i ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*, uprawnienia do kontroli zgodności działalności przedsiębiorców prowadzących odbiór odpadów komunalnych z udzielonym im zezwoleniem. Zdaniem NIK brak takiej kontroli umożliwia nieprzestrzeganie przez przedsiębiorców obowiązujących przepisów *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*, a także warunków wydanych im zezwoleń.
10. Wzrostowi ilości zebranych odpadów z 23.227,4 Mg w 2006 r. do 26.823,0 Mg w 2008 r. (tj. o 15,5 %) towarzyszył wzrost ilości odpadów zebranych selektywnie (z 4.480,0 Mg w 2006 r. do 5.607,5 Mg w 2008 r.). Stwierdzono jednak, że największy udział w odpadach zebranych selektywnie stanowiły odpady poremontowe (98,4 % w 2006 r., 96,3 % w 2007 r. i 91,0 % w 2008 r.). Funkcjonujący system selektywnego zbierania odpadów uniemożliwia ograniczanie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji – według danych Urzędu w latach 2006-2008 nie zebrano (w sposób wyselekcjonowany) żadnych ilości tego rodzaju odpadów. Wskutek powyższego w badanych latach ilość odpadów zdeponowanych na składowisku wzrosła z 18.492,3 Mg do 21.453,8 Mg to jest o 16 %.
11. Kontrole przestrzegania przez właścicieli nieruchomości postanowień umów zawartych z przedsiębiorcami na odbiór odpadów komunalnych przeprowadzali głównie pracownicy Straży Miejskiej. W 2008 r. dokonali 446 kontroli, w trakcie których ujawniono m.in. 14 przypadków braku umów pomiędzy właścicielem nieruchomości a przedsiębiorcą odbierającym odpady – w wyniku podjętych interwencji wyegzekwowano zawarcie umów. Ponadto Straż Miejska ustaliła przypadki występowania nielegalnych wysypisk odpadów – po 2 przypadki w latach 2007-2008, a sprawców nielegalnych wysypisk ukarano mandatami na łączną kwotę 1.100 zł.
12. NIK ocenia pozytywnie prowadzoną edukację ekologiczną w obszarze dotyczącym selektywnej gospodarki odpadami m.in. poprzez organizowane w szkołach akcje: „Moje miasto bez odpadów”, „Recykling w mojej szkole”, itp.

13. Prawidłowo i zgodnie z przeznaczeniem wydatkowano środki własne i z Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska na działalność związaną z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

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

- 1) założenie i prowadzenie ewidencji umów zawartych przez właścicieli nieruchomości z przedsiębiorcami na odbiór odpadów komunalnych,
- 2) utworzenie bazy danych umożliwiającej określenie ilości wytwarzanych i odebranych odpadów komunalnych z terenu gminy miejskiej Tczew,
- 3) opracowanie procedur zapewniających składanie przez przedsiębiorców dokonujących odbioru odpadów terminowego przekazywania do Urzędu:
 - miesięcznych wykazów właścicieli nieruchomości, z którymi w poprzednim miesiącu zawarli nowe umowy oraz z którymi umowy rozwiązano lub wygasły,
 - rocznych informacji o ilości odebranych odpadów komunalnych zawierających wszystkie wymagane dane,
- 4) rozważenie wprowadzenie do planu kontroli Urzędu tematyki dotyczącej zgodności działalności prowadzonej przez przedsiębiorców z wydanymi zezwoleniami,
- 5) podjęcie działań wobec przedsiębiorców, którzy dotychczas nie złożyli wniosków o zmianę posiadanego zezwolenia na prowadzenie działalności,
- 6) skorygowanie sprawozdania z realizacji *Planu Gospodarki Odpadami za lata 2007-2008*.

Zgodnie z treścią *art. 61 ust. 1 ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK* oczekuje przedstawienia, 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.

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.