



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 5 października 2009 r.

**Pan
Krzysztof Nowak
Burmistrz Miasta Kłobucka**

LKA-410-14-15/2009
P/09/134

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach skontrolowała Urząd Miasta w Kłobucku², 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 23 września 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Gminy w zakresie spraw objętych kontrolą.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

1. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy³, stanowiący zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴, prawo miejscowe, określające m.in. warunki gospodarowania odpadami komunalnymi, Rada Miejska uchwaliła w dniu 14 lutego 2006 r. - miesiąc po terminie ustalonym w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz

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

² Zwany dalej „Urzędem”

³ Zwany dalej „regulaminem utrzymania czystości”,

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm., zwana dalej „ustawą o utrzymaniu czystości”

o zmianie niektórych innych ustaw⁵. Z uwagi na wydanie przez Wojewodę Śląskiego 19 marca 2006 r. rozstrzygnięcia nadzorczego, stwierdzającego nieważność części ww. uchwały - z powodu ujęcia w niej regulacji ustalonych normami prawnymi o charakterze powszechnie obowiązującym – przedmiotowy regulamin opublikowano 10 kwietnia 2006 r.

Stwierdzono, że uchwalonego regulaminu utrzymania czystości do września 2009 r. nie dostosowano do obowiązującego od 2004 r. Gminnego Planu Gospodarki Odpadami⁶, co było niezgodne z postanowieniami art. 4 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości. W przedmiotowym regulaminie przyjęto bowiem, że na terenie Gminy selektywnie zbierane są tylko frakcje szkła, plastiku i papieru, podczas gdy w PGO zakładano również wprowadzenie i rozwijanie na terenie gminy selektywnej zbiórki odpadów ulegających biodegradacji i poremontowych.

Nie ujęcie w przedmiotowym regulaminie, stanowiącym prawo miejscowe, obowiązku selektywnej zbiórki przez właścicieli nieruchomości odpadów ulegających biodegradacji miało miejsce w sytuacji, gdy zgodnie z art. 16 a pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁷ do obowiązkowych zadań własnych gminy należało zapewnienie warunków funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym ograniczenia składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji.

2. Niski postęp we wprowadzaniu na terenie gminy selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, stwarzający zagrożenie nieosiągnięcia przez Gminę w 2010 r. zakładanego w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami poziomu tej zbiórki i nie uzyskania ustalonego w PGO ograniczenia składowania odpadów komunalnych, w tym zwłaszcza ulegających biodegradacji na składowisku. Miało to związek z brakiem lub niepełną realizacją zadań ustalonych w obowiązującym PGO.

Stwierdzono, że w latach 2004 – 2008 nie popularyzowano i nie wspierano kompostowania przydomowego, nie wprowadzono systemowego zbierania i odzysku odpadów biodegradowalnych, poremontowych i wielkogabarytowych, nie zapewniono objęcia wszystkich mieszkańców gminy zorganizowanym odbiorem odpadów komunalnych. Dopiero w 2010 r. przewiduje się stworzenie punktu dobrowolnego gromadzenia odpadów (m.in. wielkogabarytowych) oraz gminnego punktu zbiórki

⁵ Dz. U. Nr 175, poz. 1458 ze zm., zwanej dalej „ustawą z 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach”.

⁶ Zwanego dalej „PGO”

⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 39 poz. 251 ze zm., zwanej dalej „ustawą o odpadach”.

odpadów niebezpiecznych. Do września 2009 r. nie przystąpiono do żadnego związku międzygminnego w celu wprowadzenia rozwiązań intensyfikujących proces przekształcania odpadów komunalnych przed składowaniem. W ogólnodostępnych punktach Gminy, liczącej ponad 20,5 tys. mieszkańców i obejmującej obszar 130 km², ustawiono dotychczas 29 gniazd (58 pojemników) do selektywnej zbiórki tylko dwóch – spośród trzech wymienianych w zasadach utrzymania czystości - frakcji odpadów komunalnych, tj. szkła i tworzyw sztucznych. Z kolei systemową zbiórkę odpadów niebezpiecznych ograniczono głównie do prowadzonej w wybranych placówkach oświatowych zbiórki baterii. Nie wyposażenie gniazd w pojemniki na zbieranie papieru tłumaczono brakiem zainteresowania mieszkańców i składowaniem w nich odpadów zanieczyszczonych.

Wskutek powyższego w latach 2006 – 2008 na terenie gminy:

- nie zbierano selektywnie odpadów ulegających biodegradacji, a ponadto Urząd wskazując, że część tego typu odpadów jest zagospodarowywana przez właścicieli nieruchomości m.in. w kompostowniach przydomowych, nie posiadał na ten temat żadnych weryfikowalnych danych,
- według danych Urzędu nie wydzielano z odpadów komunalnych odpadów niebezpiecznych, a w latach 2007 - 2008 również wielkogabarytowych i poremontowych,
- selektywnie zbierano tylko szkło, papier i tworzywa sztuczne w ilości odpowiednio 56,5 Mg, 66,1 Mg i 86,8 Mg, a osiągnięty poziom selektywnej zbiórki odpadów komunalnych – wynoszący 2,3 % w najkorzystniejszym pod tym względem roku 2008 r. - był ponad czterokrotnie niższy od poziomu selektywnej zbiórki (10 %), jaki w 2010 r. zakładany jest do osiągnięcia w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami,
- masa zebranych odpadów komunalnych, zdeponowanych na składowiskach, wzrosła z 3 247,7 Mg do 3 772,6 Mg (o 16,2 %), a udział tych odpadów w ilości odpadów zbieranych na terenie Gminy kształtował się w 2008 r. na poziomie ponad 98 %.

NIK zwraca 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 wymogów ustalonych w planach gospodarki odpadami wyższego szczebla, w tym zwłaszcza w zakresie realizacji określonego w art. 16 a pkt 4

ustawy o odpadach oraz w dyrektywach Unii Europejskiej⁸ obowiązku 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., co w przypadku Gminy oznacza konieczność zbiórki i poddania recyklingowi 509 Mg takich odpadów.

NIK zwraca ponadto uwagę, że w latach objętych kontrolą Gmina nie realizowała również, określonego w art. 16 a pkt 3 ustawy o odpadach, obowiązkowego zadania własnego dotyczącego zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, gdyż działań w tym zakresie (samodzielnie lub przy współpracy z innymi gminami i przedsiębiorcami) nie planowano i nie prowadzono. Brak takich działań Pan Burmistrz wyjaśniał zaspokojeniem potrzeb Gminy w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych przez przedsiębiorców, w których zezwoleniach są określone lokalizacje składowisk oraz zakładów zajmujących się segregowaniem odpadów.

3. Uchwalenie PGO w dniu 5 sierpnia 2004 r. to jest z 36 - dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu, określonego w przepisie art. 10 ust. 4 ustawy z 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw⁹. Przed uchwaleniem PGO nie uzyskano opinii rady gospodarki wodnej regionów wodnych, co stanowiło naruszenie przepisu art. 100 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne¹⁰.
4. Nie zaktualizowanie do 9 września 2009 r. PGO, co stanowiło niedopełnienie obowiązku określonego w art. 14 ust. 14 ustawy o odpadach stanowiącego, że plany gospodarki odpadami podlegają aktualizacji nie rzadziej niż co 4 lata. Uwzględniając termin uchwalenia PGO jego aktualizacja winna być dokonana do 5 sierpnia 2008 r. Ponad roczne opóźnienie w podjęciu prac nad przygotowaniem projektu przedmiotowej aktualizacji Pan Burmistrz tłumaczył oczekiwaniem na uchwalenie aktualizacji PGO województwa śląskiego, co nastąpiło 29 kwietnia 2009 r. Aktualnie Urząd dysponował opracowanym na jego zamówienie, udzielone 11 maja 2009 r., projektem aktualizacji PGO, który był sprawdzany i analizowany przez jego pracowników.

⁸ Dyrektywy Rady: nr 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz. Urz. WE L 194 z 25.07.1975, L 78 z 26.03.1991 i L 377 z 23.12.1991), uchylona z dniem 17 maja 2006 r., obecnie Dyrektywa 2006/12/WE z 5.04.2006 r. (Dz. U. UE. L. 06.114.9), nr 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. WE L 182 z 16.07.1999)

⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1085 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

5. Rada Miejska uchwaliła dopiero 28 kwietnia 2009 r., tj. trzy i pół roku po wejściu w życie przepisu art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości (13 października 2005 r.), górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi świadczone przez przedsiębiorców w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Uchwalone stawki dla odpadów selektywnie zbieranych były zgodnie z ww. przepisem, niższe (o 40 %) od stawek ustalonych dla odbioru wymieszanych odpadów komunalnych.
6. Określenie w dniu 19 maja 2009 r. i podanie w dniu 21 maja 2009 r. do publicznej wiadomości przez Burmistrza, tj. z ponad 3 letnim opóźnieniem w stosunku do terminu wynikającego z art. 10 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o odpadach (13 kwietnia 2006 r.), wymagań jakie winien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów od właścicieli nieruchomości.

Stwierdzono, że mimo nie określenia ww. wymagań przez Burmistrza, zgodnie z art. 7 ust. 3 a ustawy o utrzymaniu czystości, Urząd wezwał telefonicznie w 2006 r. 8 z 11 przedsiębiorców posiadających wówczas zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych na terenie Gminy do wystąpienia z wnioskami o zmianę tych zezwoleń. Fakt nie wystąpienia do trzech pozostałych przedsiębiorców tłumaczono przeoczeniem. Wskutek tego wspomnianych trzech przedsiębiorców posiadało nadal ważne zezwolenia na odbieranie odpadów na terenie Gminy wydane w latach 2001 - 2004 na okres 10 lat.

NIK zwraca uwagę, że wymaganie od przedsiębiorców składania wniosków o zmianę zezwoleń, bez uprzedniego określenia przez Burmistrza wymagań jakie winni oni spełniać, był niezgodny z postanowieniami art. 10 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o odpadach. W ocenie NIK konsekwencją powyższego było m.in. wydanie w latach 2006 – 2008 ośmiu przedsiębiorcom nowych zezwoleń na odbieranie odpadów komunalnych z naruszeniem przepisów art. 9 ust. 1 a ustawy o utrzymaniu czystości, z uwagi na nieokreślenie w nich dopuszczalnego do składowania poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji oraz sposobu realizacji obowiązku ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji.

7. Nie egzekwowanie od przedsiębiorców obowiązku ustalonego w art. 9 a ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości w zakresie przekazywania, w terminie do końca pierwszego kwartału za poprzedni rok kalendarzowy, informacji rocznych dotyczących masy odebranych odpadów komunalnych, sposobu ich zagospodarowania oraz masy odpadów ulegających biodegradacji wraz ze sposobem ich zagospodarowania.

Spośród 11 przedsiębiorców posiadających w latach 2006 – 2008 zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, trzech nie przekazywało wogóle tych informacji. W przypadku pozostałych przedsiębiorców z 24 złożonych Burmistrzowi informacji, 42 % zostało przekazanych z opóźnieniem od 120 do 492 dni w stosunku do wymaganego terminu, a ponadto 79 % nie zawierało wszystkich wymaganych ww. przepisem danych dotyczących sposobów zagospodarowania odpadów, w tym ulegających biodegradacji.

Pomimo powyższego Burmistrz nie podejmował działań określonych w art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, w stosunku do przedsiębiorców, którzy nie składali wymaganych informacji, składali je po terminie lub nie zawarli w nich wszystkich wymaganych danych o odebranych i zagospodarowanych odpadach.

9. Nie korzystanie w latach 2006 – 2008 przez Burmistrza z określonego w art. 8 b ust. 1 i ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości prawa do kontroli działalności przedsiębiorców prowadzących odbiór odpadów komunalnych, zgodnie z udzielonym im zezwoleniem.

Zdaniem NIK, niepodjęcie takich kontroli – wyjaśniany brakiem skarg na działalność przedsiębiorców – umożliwiał nieprzestrzeganie przez przedsiębiorców obowiązujących przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i warunków wydanych im zezwoleń.

Równocześnie Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia:

1. Prowadzenie w latach 2006 – 2008 w Gminie, zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości, ewidencji umów na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w sposób zapewniający realizację, wynikającego z ww. przepisu, obowiązku kontroli wykonywania obowiązków przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców. M.in. na podstawie danych tej ewidencji w październiku 2008 r. i w marcu 2009 r. Urząd wystąpił z wnioskami do Policji o przeprowadzenie kontroli 579 właścicieli nieruchomości, którzy według ewidencji nie posiadali zawartych umów na odbiór odpadów. W wyniku przeprowadzonych kontroli mandatami ukarano 11 osób, wobec 432 osób przeprowadzono oddziaływanie wychowawcze, a pozostałe osoby okazały w Urzędzie w ustalonym terminie 14 dni podpisane umowy na wywóz odpadów komunalnych.
2. Terminowe sporządzenie i przedstawienie Radzie Miejskiej i Zarządowi Powiatu sprawozdań z realizacji PGO za lata 2004 – 2006 i 2007 – 2008.

NIK zwraca uwagę, że w sprawozdaniu z realizacji PGO za lata 2007-2008 podano nierzetelne dane o ilości odebranych na terenie Gminy odpadów komunalnych - mniejsze o 6,13 Mg w 2007 r. oraz o 100,37 Mg w 2008 r. od faktycznych. Powyższe różnice tłumaczono błędami w wyliczeniach.

3. Prowadzenie postępowań administracyjnych, w zakresie wydawania przedsiębiorcom zezwoleń na odbiór odpadów od właścicieli nieruchomości, zgodnie z przepisami art. 35 § 1-3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹.
4. Terminowe podanie na stronie internetowej Urzędu i w sposób zwyczajowo przyjęty, wymaganych art. 3 ust. 2 pkt 6 a ustawy o utrzymaniu czystości informacji o punktach zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, a także podawanie na stronie internetowej Urzędu terminów organizowanych akcyjnie zbiórek zużytego sprzętu agd z gospodarstw domowych.
5. Podejmowanie przewidzianych przepisami działań, w tym wydawanie decyzji administracyjnych nakazujących właścicielom nieruchomości likwidację stwierdzonych „dzikich wysypisk” odpadów oraz kontrolowanie ich realizacji.
6. Podejmowanie działań edukacyjnych i promocyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, obejmujących m.in. organizację w latach 2006 – 2008 akcji: „Dzień Ziemi”, „Sprzątanie Świata”, „Kochasz dzieci – nie pal śmieci”.

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

- 1. Podjęcie działań organizacyjnych w celu zapewnienia terminowego wykonywania zadań dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi, wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz planu gospodarki odpadami, w szczególności w zakresie objęcia wszystkich mieszkańców zorganizowanym odbiorem odpadów komunalnych oraz stworzenia warunków do uzyskania w 2010 r. zakładanego poziomu ograniczenia składowania odpadów biodegradowalnych.**
- 2. Zaktualizowanie gminnego planu gospodarki odpadami.**
- 3. Dostosowanie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy do postanowień obowiązującego Gminnego Planu Gospodarki Odpadami.**

¹¹ Dz. U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 ze zm.

- 4. Egzekwowanie od przedsiębiorców, prowadzących działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, rzetelnego wypełniania obowiązków w zakresie sporządzania i terminowego przekazywania Burmistrzowi rocznych informacji o ilości i rodzajach zbieranych odpadów komunalnych oraz sposobach ich zagospodarowania.**
- 5. Zapewnienie zgodności z przepisami i opublikowanymi w maju 2009 r. przez Burmistrza wymaganiami zezwoleń na odbieranie odpadów komunalnych wydanych przedsiębiorcom w latach 2001-2008.**
- 6. Wykorzystywanie, w uzasadnionych przypadkach, możliwości kontrolowania przedsiębiorców prowadzących na terenie Gminy gospodarowanie odpadami, w zakresie zgodności wykonywanej przez nich działalności z udzielonymi im zezwoleniami.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn 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 prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach 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.