



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 11 września 2009 r.

**Pan
Piotr Oślizło
Wójt
Gminy Gorzyce**

LKA-410-14-06/2009
P/09/134

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ Delegatura NIK w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Gminy w Gorzycach², w zakresie gospodarowania w latach 2006 – 2008 w gminie stałymi odpadami komunalnymi, w tym zwłaszcza ulegającymi biodegradacji.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli, podpisanym w dniu 18 czerwca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Powyzszą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

1. Na terenie Gminy nie realizowano zasad gospodarowania odpadami komunalnymi, określonych w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gorzyce³, w zakresie ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji kierowanych do deponowania na składowiska. Stan ten miał w głównej mierze związek z brakiem działań,

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

² Zwanym dalej „Urzędem”.

³ Zwanym dalej „regulaminem utrzymania czystości”

ustalonych w Gminnym Planie Gospodarki Odpadami⁴, dotyczących wprowadzenia systemu zbiórki odpadów biodegradowalnych, których odbiór ograniczono jedynie do prowadzonej akcyjnie zbiórki makulatury w placówkach oświatowych.

Zastępczyni Wójta, odpowiedzialna za sprawy związane z gospodarką odpadami komunalnymi, wyjaśniła brak zbiórki odpadów biodegradowalnych, tym że mieszkańcy Gminy odpady te zagospodarowywują we własnym zakresie. NIK zwraca jednak uwagę, że na terenie Gminy znajdują się m.in. szkoły i przedszkola, w których nie ma możliwości zagospodarowania odpadów biodegradowalnych we własnym zakresie.

W efekcie braku selektywnej zbiórki odpadów ulegających biodegradacji przekazywano je na składowiska, razem z odpadami komunalnymi odbieranymi przez przedsiębiorców od właścicieli nieruchomości, których łączna masa wzrosła z 1 652 Mg w 2006 r. do 2 017 Mg w 2008 r. Należy zaznaczyć, że zapewnienie warunków selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w celu ograniczenia składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, należy do obowiązkowych zadań własnych gmin w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, określonych w art. 16 a pkt 2 lit.a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁵.

Zdaniem NIK Gmina nie spełnia warunków gospodarowania na swoim terenie odpadami komunalnymi ulegającymi biodegradacji, określonych w art. 10 ust. 1 ustawy o odpadach oraz ustalonych w planach gospodarki odpadami wyższego szczebla (powiatowym, wojewódzkim, krajowym), w tym zwłaszcza w zakresie realizacji obowiązku określonego w art. 16 a pkt 4 ww. ustawy oraz w dyrektywach Unii Europejskiej⁶, zapewnienia warunków ograniczenia do końca 2010 r. masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, kierowanych do składowania - do nie więcej niż 75 % wagowo całkowitej masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r., tj. do 671 Mg.

Ponadto, NIK zwraca uwagę, że 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 niezaplanowano w PGO, a także nie podjęto działań w celu realizacji takich instalacji (samodzielnie, bądź przy współpracy z innymi gminami lub przedsiębiorcami).

⁴ Uchwalony przez Radę Gminy w dniu 14 września 2004 r., zwany dalej „PGO”.

⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 39 poz. 251 ze zm., zwana dalej „ustawą o odpadach”.

⁶ 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)

Do dnia zakończenia kontroli Rada Gminy nie zaktualizowała PGO, który to termin, zgodnie z art. 14 ust. 14 ustawy o odpadach (aktualizacja nie rzadziej niż co 4 lata), upłynął w dniu 14 września 2008 r. Zastępczyni Wójta tłumaczyła niedotrzymanie terminu aktualizacji PGO przedłużającymi się terminami przyjęcia planów wyższego szczebla, z którymi ten plan powinien być zgodny. Należy jednakże zaznaczyć, że podjęcie działań zmierzających do aktualizacji PGO nastąpiło dopiero w dniu 13 listopada 2008 r. (zawarto umowę z przedsiębiorcą na przygotowanie aktualizacji, opracowanie pierwszej wersji - 22 grudnia 2008 r.), czyli po upływie 4 lat od uchwalenia PGO.

2. Rada Gminy nie uchwaliła w terminie do 13 stycznia 2006 r., ustalonym art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁷, regulaminu utrzymania czystości, stanowiącego prawo miejscowe, zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁸, określającego m.in. zasady gospodarowania odpadami komunalnymi. Powyższy regulamin uchwalono 19 czerwca 2006 r. Opóźnienie to – jak wynika z wyjaśnień Zastępczyni Wójta – spowodowane było m.in. konsultacjami prowadzonymi z gminami powiatu wodzisławskiego w celu ujednoczenia ww. zasad obowiązujących mieszkańców w tym powiecie, a w szczególności wydanym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Śląskiego, unieważniającym poprzednią uchwałę Rady Gminy (z dnia 6 marca 2006 r.) przyjmującą przedmiotowy regulamin.
3. Rada Gminy nie uchwaliła do 26 lutego 2009 r. wymaganych, zgodnie z art. 6 ust. 2 i 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi odbioru odpadów komunalnych, w tym zbieranych i odbieranych selektywnie. W związku z tym, że wymóg ten obowiązuje⁹ od 13 października 2005 r., NIK nie podziela stanowiska Zastępczyni Wójta, uzasadniającej późne wprowadzenie górnych stawek opłat nie wystąpieniem konieczności stosowania tych stawek dla odbioru zastępczego odpadów przez Gminę (w przypadku mieszkańców, którzy nie zawarli stosownych umów o ich odbiór) oraz nieokreśleniem w przepisach terminu wprowadzenia omawianych stawek. Nie znajduje również uzasadnienia zawarte w tym wyjaśnieniu stanowisko, że nieuchwalenie przedmiotowych stawek wynikało z niepodnoszenia w drastyczny sposób przez przedsiębiorców opłat za odbiór odpadów,

⁷ Dz. U. Nr 175, poz. 1458 ze zm., zwana dalej „ustawą o zmianie ustawy o odpadach”.

⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm., zwana dalej „ustawą o utrzymaniu czystości i porządku”

⁹ W związku ze zmianą z dniem 13 października 2005 r. art. 6 ust. 2 i 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku przez art. 2 pkt 5 lit. a) i b) ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach.

gdyż w 2008 r., w stosunku do roku poprzedniego, wysokość stosowanych opłat z tego tytułu wzrosła średnio o 55 % (od 21 % do 120 %) za pojemniki o pojemności 110 l, 120 l i 240 l.

4. Określenie przez Wójta i podanie do publicznej wiadomości w dniu 23 października 2006 r., z opóźnieniem przeszło 6. miesięcznym od dnia wejścia w życie art. 10 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o odpadach (13 kwietnia 2006 r.), wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie na terenie gminy usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, zgodnie z art. 7 ust. 3 a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

Zastępczyni Wójta wyjaśniając przyczynę opóźnień wskazała na trudności z określeniem stopnia szczegółowości wymagań.

Zdaniem NIK, nie stanowiło to uzasadnionych przeszkód celem opublikowania tych wymagań, gdyż ich zakres i stopień szczegółowości określono w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia¹⁰.

Stwierdzono również naruszenie postanowień art. 10 ust. 4 ustawy o zmianie ustawy o odpadach, w związku z nie stwierdzeniem przez Wójta z urzędu wygaśnięcia bez odszkodowania zezwoleń dla dwóch przedsiębiorców na odbiór odpadów komunalnych, którzy w wymaganym terminie (do 23 kwietnia 2007 r.) nie złożyli wniosku o zmianę dotychczasowego zezwolenia. Przedsiębiorcy stosowne wnioski złożyli w dniach 25 kwietnia i 9 lipca 2007 r. Według wyjaśnień Zastępczyni Wójta przedsiębiorcy ci byli telefonicznie informowani o ww. obowiązku, a w drugim przypadku przedsiębiorca informował Urząd, że złoży stosowny wniosek i z tego względu decyzja o wygaśnięciu była odraczana, a ponadto z posiadanych (przez Urząd) informacji wynikało, że przedsiębiorca ten nie świadczył usług na terenie Gminy i w związku z tym „*nie istniało zagrożenie iż podmiot ten będzie prowadzić odbiór odpadów na terenie gminy Gorzyce niezgodnie z obowiązującymi przepisami*”. NIK przyjmując do wiadomości te wyjaśnienia, zwraca uwagę na określony w przepisach ww. ustawy obowiązek stwierdzenia wygaśnięcia zezwolenia.

5. W Gminie nie prowadzono pełnej, obejmującej wszystkie zawarte umowy, ewidencji umów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, do której

¹⁰ Dz. U. z 2006 r., Nr 5, poz. 33

prowadzenia zobowiązywały przepisy art. 3 ust. 3 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. W ewidencji prowadzonej przez Urząd na koniec 2008 r. wykazano 1 196 właścicieli nieruchomości posiadających zawarte umowy na odbiór odpadów komunalnych, natomiast na podstawie informacji uzyskanych w trakcie kontroli od przedsiębiorców ustalono, że przedmiotowe umowy zawarto z 2 438 właścicielami nieruchomości. Powyższe wskazuje, że na koniec 2008 r. zorganizowanym systemem odbierania odpadów komunalnych nie było objętych 44 % z 4 356 posesji znajdujących się na terenie Gminy, zamieszkałej przez 19 943 mieszkańców. Uwzględniając wyjaśnienia Zastępczyni Wójta, że część posesji na terenie Gminy stanowią tzw. pustostany, gdzie zameldowane są osoby, które w nich nie przebywają oraz, że do końca kwietnia 2009 r. wzrosła o 251 liczba dodatkowo zawartych umów, stwierdzić należy, że nie w pełni zrealizowano zadanie własne Gminy, określone w art. 16 a pkt 1 ustawy o odpadach, dotyczące zapewnienia objęcia wszystkich jej mieszkańców zorganizowanym systemem odbierania odpadów.

6. W latach objętych kontrolą nie egzekwowano wypełniania przez przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości terminowego wykonywania obowiązku, określonego w art. 9 a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, dotyczącego przekazywania Wójtowi, w terminie do 15 dni po upływie każdego miesiąca, wykazów właścicieli nieruchomości, z którymi w poprzednim miesiącu zawarto umowy na odbieranie odpadów komunalnych lub z którymi je rozwiązano lub wygasły. Za lata 2006-2008 pięciu przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie Gminy przekazało ogółem 70 wymaganych ww. przepisem wykazów, z których 47 złożono po terminie, z opóźnieniem od 1 do 531 dni. Jednocześnie spośród ww. pięciu przedsiębiorców, którzy w 2006 r. prowadzili na terenie Gminy działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych, tylko trzech przekazało Wójtowi pierwsze wymagane wykazy (wg stanu na 13 października 2005 r.) zawartych umów z właścicielami nieruchomości o odbiór odpadów, przy czym nastąpiło to z opóźnieniem od 1 do 88 dni w stosunku do terminu ustalonego w art. 10 ust. 6 ustawy o zmianie ustawy o odpadach.
7. Nie egzekwowano od przedsiębiorców obowiązku, określonego w art. 9 a ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, przekazywania Wójtowi, w terminie do końca pierwszego kwartału za poprzedni rok kalendarzowy, informacji rocznych dotyczących masy poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych z obszaru gminy, sposobu ich zagospodarowania oraz masy odpadów ulegających biodegradacji,

składowanych i nie składowanych na składowiskach odpadów, wraz ze sposobem ich zagospodarowania. W okresie objętym kontrolą z pięciu przedsiębiorców odbierających odpady na terenie Gminy, jeden do dnia zakończenia kontroli nie złożył wymaganej informacji za 2008 r. Z kolei w informacjach dwóch przedsiębiorców podawano wyłącznie dane o masie odbieranych odpadów, a w informacjach jednego podano dane wymagane ww. przepisem, bez określenia masy odpadów ulegających biodegradacji.

W związku z zawarciem, w wydanych przedsiębiorcom zezwoleniach na odbiór odpadów, warunku (obowiązku) prowadzenia odpowiedniej dokumentacji świadczonych usług i przekazywania danych odpowiednim jednostkom, zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku, NIK zwraca uwagę, że nie podejmowano działań, określonych w art. 9 ust. 2 tej ustawy, egzekwujących od przedsiębiorców zobowiązań wynikających z udzielonych zezwoleń.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia:

1. Działania mające na celu zwiększenie kontroli nad wykonywaniem przez właścicieli nieruchomości obowiązków, wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. Zawarte w dniu 13 czerwca 2008 r. porozumienie z miastem Wodzisław Śląski, w sprawie utworzenia wspólnej Straży Miejskiej, do której zadań należała m.in. kontrola posesji w zakresie posiadania przez właścicieli umów na odbiór (wywóz) odpadów, skutkowało znaczącym wzrostem (48 % - z 1 647 do 2 438) w 2008 r., w stosunku do roku poprzedniego, liczby zawartych umów, przy spadku tej liczby w latach 2006-2007 o 3,6% (z 1 708 do 1 647). Działalność Straży Miejskiej przyczyniła się również do likwidacji na terenie Gminy nielegalnych składowisk odpadów, a cztery miejsca, na których doszło do tego rodzaju nielegalnych działań, były pod stałą kontrolą.
2. Podejmowanie przez Urząd działań edukacyjnych i promocyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, obejmujących m.in. organizację w latach 2006 – 2008 konkursów zbiórki makulatury w szkołach i gimnazjach, udział w akcjach „Dzień Ziemi” i „Sprzątanie Świata”, wspieranie działalności proekologicznej w przedszkolach, szkołach i gimnazjach oraz prowadzenie akcji informacyjnych wśród mieszkańców, dotyczących odpadów.
3. Realizację zadań określonych w PGO w zakresie rozwoju selektywnej zbiórki odpadów na terenie Gminy, takich jak szkło i tworzywa sztuczne oraz rozwoju zbiórki odpadów wielkogabarytowych, co przyczyniło się do wzrostu ilości zebranych selektywnie odpadów. W 2008 r., w stosunku do 2005 r., nastąpił wzrost ilości selektywnie zebranych

odpadów komunalnych o 105,2 % (z 341,6 Mg do 700,5 Mg) i o 310,3 % odpadów wielkogabarytowych (z 74,7 Mg do 306,5 Mg).

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

- 1. Podjęcie działań organizacyjnych w celu wykonywania zadań dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi, wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz planu gospodarki odpadami, w szczególności w zakresie objęcia wszystkich mieszkańców Gminy zorganizowanym odbiorem odpadów komunalnych oraz wprowadzenia na terenie gminy systemu zbiórki odpadów biodegradowalnych.**
- 2. Zapewnienie aktualizacji ewidencji zawartych umów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu bieżącej kontroli wykonywania przez nich obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości.**
- 3. Egzekwowanie od przedsiębiorców, prowadzących działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, rzetelnego wypełniania obowiązków w zakresie sporządzania rocznych informacji o ilości i rodzajach zbieranych odpadów komunalnych i sposobach ich zagospodarowania, a także sporządzenie wykazów właścicieli nieruchomości, z którymi umowy zawarto, lub je rozwiązano bądź wygasły.**
- 4. Zaktualizowanie gminnego planu gospodarki odpadami.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wójta, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, 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 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.