



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 3 listopada 2009 r.

**Pan
Miroslaw Lenk
Prezydent
Miasta Racibórz**

LKA-410-14-10/2009
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 przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miasta Racibórz², w zakresie gospodarowania w latach 2006 – 2008 w gminie stałymi odpadami komunalnymi, w tym zwłaszcza ulegającymi biodegradacji.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 20 lipca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu w zakresie spraw objętych kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Powyzszą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

I. Pozytywną ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

1. Na obszarze Miasta Racibórz³ prowadzono selektywną zbiórkę poszczególnych rodzajów odpadów komunalnych, jak szkło, tworzywa sztuczne, papier, tekstylia, odpady niebezpieczne (leki i baterie), odpady wielkogabarytowe, odpady z remontów, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, którą realizowano przez:

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

² zwanym dalej „Urzędem”

³ Zwanego dalej „Miastem”

- zapewnienie wszystkim mieszkańcom w budownictwie wielorodzinnym dostępu do pojemników do zbiórki plastiku, szkła, makulatury,
- zapewnienie (w uchwalonym *Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Racibórz*⁴) odbioru wszystkich selektywnie zebranych odpadów z budownictwa jednorodzinnego, w tym odpadów wielkogabarytowych i poremontowych,
- zakup i umieszczenie w aptekach - na podstawie uzgodnień z właścicielami oraz Nadzorem Farmaceutycznym - pojemników na leki oraz zapewnienie ich opróżniania po zgłoszeniu potrzeby przez apteki, na podstawie umowy z firmą zewnętrzną,
- zakup pojemników na zużyte baterie oraz ustawienie ich w punktach segregacyjnych, a także zorganizowanie ich odbioru przez firmę obsługującą konkurs dla szkół i przedszkoli,
- podawanie do publicznej wiadomości informacji o pojemnikach na zbiórkę tekstyliów ustawionych w 34 punktach na terenie Miasta, przez działającą na terenie całego kraju firmę posiadającą zezwolenie na zbieranie tego typu odpadów.

W wyniku tych działań, w okresie objętym kontrolą, wzrosła ilość selektywnie zbieranych odpadów komunalnych o 22 % (z 927,56 Mg w 2006 r. do 1 132,9 Mg w 2008 r.), przy czym największy wzrost procentowy dotyczył zbiórki tekstyliów i tworzyw sztucznych (odpowiednio o 55 % i 46 %).

2. W wydanych przedsiębiorcom zezwoleniach na odbiór odpadów, w latach 2007-2009 nałożono na nich obowiązek ograniczenia ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania, odpowiednio na koniec roku do: 96 %, 90 % i 82 %, a do końca 2010 r. do osiągnięcia poziomu 75 % wagowo całkowitej masy tych odpadów kierowanych do składowania w 1995 r. Egzekwując wykonanie tego obowiązku, po przeprowadzonych w 2008 r. kontrolach w tym zakresie, u trzech głównych przedsiębiorców odbierających odpady komunalne z terenu Gminy (dwóch przedsiębiorców nie uzyskało w 2007 r. ww. wymaganego poziomu), we wnioskach pokontrolnych zalecono wprowadzenie pilotażowego systemu zbiórki odpadów biodegradowalnych, m.in. wprowadzenie pojemników lub worków przeznaczonych na te odpady w jednej obsługiwanej wspólnocie mieszkaniowej lub osiedlu.
3. W okresie objętym kontrolą sprawnie i skutecznie usuwano nielegalne skupiska stałych odpadów, tzw. „dzikie wysypiska”. W tym celu Straż Miejska gromadziła informacje na

⁴ Zwany dalej „Regulaminem utrzymania czystości”

temat tych miejsc, które przekazywała do Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu dla usunięcia odpadów. Straż Miejska prowadziła dokumentację dotyczącą likwidowania tych składowisk. Na podstawie przeprowadzonych oględzin stwierdzono niezaleganie odpadów w dwóch z trzech wybranych miejsc, na których Straż Miejska stwierdziła nielegalne składowanie odpadów. Ponadto w wyniku przeprowadzonych w latach 2006 - 2008 przez Straż Miejską obserwacji i kontroli posesji pod kątem gospodarowania odpadami komunalnymi, w stosunku do właścicieli, którzy nienależycie wywiązywali się z obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku w obrębie własnej nieruchomości, zastosowano 792 pouczenia, nałożono 141 mandatów karnych i skierowano 10 wniosków do sądu.

4. Miasto, realizując obowiązkowe zadanie własne gmin w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, określone w postanowieniach art. 16 a pkt 3 ustawy o odpadach, polegające na utrzymaniu i eksploatacji własnych instalacji i urządzeń do m.in. unieszkodliwiania odpadów komunalnych, w latach 2006-2008 na zadania związane z gospodarowaniem tymi odpadami, wydatki przeznaczyło głównie na 4 zadania inwestycyjne realizowane na rzecz Miejskiego Składowiska Odpadów⁵. Wydatki te, stanowiące w kolejnych latach odpowiednio: 50 %, 61 %, 55 % ogółem wydatków na zadania obejmujące gospodarowanie odpadami komunalnymi, przeznaczono na:
- rozbudowę MSO o dodatkową kwaterę, za kwotę 3 751,0 tys. zł, sfinansowaną w 69 % ze środków WFOŚiGW⁶ w formie pożyczki,
 - zakup nowego kompaktora (zagęszczarki odpadów) dla MSO, za kwotę 605,1 tys. zł,
 - rekultywację zdegradowanego terenu przemysłowego, w celu przygotowania go do deponowania gruzu i ziemi, za kwotę 425,9 tys. zł,
 - zakup wielofunkcyjnego traktora wraz z osprzętem (kosiarka, zamiatarka) za kwotę 47,0 tys. zł, w celu utrzymania terenu MSO.

Ww. zadania zrealizowano w terminach zgodnych z zawartymi umowami, a w przypadku dostawy kompaktora, odebranego od dostawcy 14 dni po umownym terminie, MSO obciążyło dostawcę z tytułu ww. zwłoki w dostawie karą umowną w wysokości 16,9 tys. zł, potrąconą z jego wynagrodzenia.

5. Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa⁷ Urzędu, we współpracy z innymi komórkami organizacyjnymi oraz z zewnętrznymi podmiotami, inicjował i podejmował liczne

⁵ Zwanego dalej „MSO”

⁶ Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

⁷ Zwanym dalej „Wydziałem OŚiR”

działania edukacyjne i promocyjne kształtujące właściwy stosunek mieszkańców do ochrony środowiska przed odpadami, takie jak: wydawanie ulotek i kalendarzy ekologicznych, umieszczanie informacji na tablicy efektów ekologicznych, organizacja festynów i konkursów ekologicznych, zakup pojemników do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, prowadzenie akcji „Sklep przyjazny środowisku”, w ramach której sklepy promują użytkowanie toreb bawełnianych wielokrotnego użytku, w miejsce popularnych „jednorazówek”, systematyczne organizowanie akcji „Sprzątanie Świata”, organizowanej przy współpracy szkół i innych instytucji. Urząd udostępniał również mieszkańcom informacje o przedsiębiorcach (punktach) zbierających odpady niebezpieczne, wielkogabarytowe, remontowe i inne znajdujące się w strumieniu odpadów komunalnych.

6. W okresie objętym kontrolą, Urząd podejmował skuteczne działania dla wyegzekwowania od 2 przedsiębiorców, prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, złożenia 3 informacji rocznych o masie odebranych odpadów komunalnych i sposobach ich zagospodarowania, wymaganych przepisami art. 9 a ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁸. W wyniku tych działań przedsiębiorcy złożyli przedmiotowe informacje, lecz nastąpiło to po 42, 69 i 70 dniach po terminie, wymaganym ww. przepisem, tj. do końca pierwszego kwartału za poprzedni rok kalendarzowy, co stanowi wykroczenie, określone w art. 76 pkt 6 ustawy o odpadach.
7. W dokumentacji Urzędu, określającej jego funkcjonowanie (Regulaminie Organizacyjnym, wewnętrznych regulaminach organizacyjnych wydziałów Urzędu oraz zakresach czynności osób), określono w sposób precyzyjny i przejrzysty podział zadań w zakresie gospodarki odpadami pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne i osoby. Ponadto pracownikom Urzędu i jednostek gminnych, realizujących zadania w tym zakresie (MSO), zapewniono szkolenia o tematyce dotyczącej gospodarowania odpadami. Wprowadzono również w jednostkach organizacyjnych Urzędu System Zarządzania Środowiskowego według normy PN-EN ISO 14001.

II. Równocześnie stwierdzono następujące nieprawidłowości i uchybienia:

1. Nie prowadzono zorganizowanej zbiórki metali, pomimo takiego wymogu określonego w Regulaminie utrzymania czystości, gdyż – jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału OŚiR -

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

metale były atrakcyjnym odpadem i zbiórka tych odpadów nie była skuteczna (ustawione na próbę pojemniki do zbiórki metali były dewastowane i okradane z tego odpadu).

2. Regulamin utrzymania czystości uchwalono 75 dni po ustawowym terminie⁹, co Prezydent Miasta wyjaśniał *potrzebą analizy dużego zakresu znowelizowanych aktów prawa dotyczących gospodarki odpadami oraz faktem, że na rynku ofert nie było podmiotów chętnych do opracowania dokumentu, ze względu na jego złożoność merytoryczną i prawną*. Ponadto NIK zwraca uwagę na fakt nieuwzględnienia części uwag zgłoszonych przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Raciborzu w opiniach do projektu tego Regulaminu i do projektu jego zmiany, które jakkolwiek nie były wiążące - służyły poprawie stanu utrzymania higieny i zdrowia.
3. W Urzędzie do lipca 2009 r. nie zaprowadzono ewidencji umów zawartych przez właścicieli nieruchomości z przedsiębiorcami na odbieranie odpadów komunalnych, co stanowiło naruszenie art. 3 ust. 3 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku oraz art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁰, zgodnie z którym ewidencja ta winna być utworzona do 13 kwietnia 2006 r. Ewidencja prowadzona przez Przedsiębiorstwo Komunalne sp. z o.o., na którą wskazał Prezydent Miasta w złożonych wyjaśnieniach, nie spełniała wymogów ww. przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, gdyż obejmowała wyłącznie umowy zawarte przez to przedsiębiorstwo z właścicielami nieruchomości na terenie Raciborza i innych gmin, natomiast nie obejmowała umów zawartych przez inne podmioty prowadzące na terenie Miasta działalność w zakresie odbioru odpadów. Ponadto w złożonych wyjaśnieniach Naczelnik Wydziału Gospodarki Miejskiej¹¹ potwierdziła, że Urząd nie posiadał danych o ilości domów jednorodzinnych na terenie Miasta, z powodu braku norm prawnych zapewniających taką ewidencję oraz braku danych statystycznych w tym zakresie. Nie prowadzenie przez Urząd przedmiotowej ewidencji uniemożliwiało realizację, określonego w ww. przepisie ustawy, celu, tj. kontroli przez jego służby wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z tej ustawy, w tym m.in. wyposażenia nieruchomości przez jej właścicieli w urządzenia do gromadzenia odpadów oraz przekazywania odpadów komunalnych przedsiębiorcom uprawnionym do ich odbioru.

⁹ zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy 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.) regulamin ten winien być uchwalony w terminie trzech miesięcy od wejścia w życie tej ustawy, tj. do 13 stycznia 2006 r.

¹⁰ Dz. U. Nr 175, poz. 1458 ze zm., zwanej dalej „ustawą z 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach”

¹¹ zwanego dalej „Wydziałem GM”

4. Pracownicy Wydziału GM nie egzekwowali od przedsiębiorców, prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, terminowego wypełniania obowiązków określonych w art. 9 a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, dotyczących przekazywania Prezydentowi, w terminie do 15 dnia po upływie każdego miesiąca, wykazów właścicieli nieruchomości, z którymi w poprzednim miesiącu zawarto umowy na odbieranie odpadów komunalnych, umowy te rozwiązano lub wygasły. Z pięciu przedsiębiorców prowadzących ww. działalność, w okresie objętym kontrolą, dwóch nie złożyło w ogóle tych wykazów, a pozostali przekazali ogółem 42, z których 10 złożono po terminie, z opóźnieniem od 1 do 12 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. Jednocześnie spośród trzech przedsiębiorców, którzy w 2005 r. prowadzili na terenie Gminy ww. działalność, tylko jeden złożył pierwszy taki wymagany wykaz w terminie ustalonym w art. 10 ust. 6 ustawy z 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach, natomiast pozostali złożyli je z opóźnieniem wynoszącym od 49 do 477 dni.
5. Prezydent określił i podał do publicznej wiadomości w dniu 14 czerwca 2006 r., tj. z opóźnieniem 62 dni w stosunku do ustawowego terminu¹², wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie na terenie gminy usług odbierania odpadów komunalnych, zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku¹³. Wg wyjaśnień Pana Prezydenta przyczynami nieterminowej realizacji tego obowiązku były m.in. niejednoznaczne przepisy, różne interpretacje zapisów i różne stanowiska osób prowadzących szkolenia tematyczne w zakresie prawidłowości brzmienia przedmiotowego dokumentu, czy brak wiedzy na temat miejsc odzysku niektórych rodzajów odpadów.
6. Pracownicy Wydziału OŚiR prowadzili, w okresie objętym kontrolą, postępowania administracyjne w zakresie wydawania przedsiębiorcom zezwoleń na odbiór odpadów od właścicieli nieruchomości z naruszeniem terminów określonych w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴. Spośród 8 takich

¹² (13 kwietnia 2006 r.) ustalonego w art. 10 ust. 2 ustawy z 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach,

¹³ W brzmieniu obowiązującym do 1 sierpnia 2009 r.

¹⁴ Dz. U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 ze zm., zwanej dalej „k.p.a”.

postępowań, w 6 przypadkach wydanie zezwoleń nastąpiło po 112 - 224 dniach od daty złożenia wniosków przez przedsiębiorców. NIK przyjmując do wiadomości, że wpływ na to miała m.in. niekompletność składanych przez przedsiębiorców wniosków o wydanie zezwoleń, zwraca równocześnie uwagę na zwłokę w działaniach służb Urzędu, gdyż np.: w trzech przypadkach żądanie od przedsiębiorców uzupełnienia złożonych wniosków nastąpiło dopiero po 36 - 62 dniach od daty wpływu wniosku bądź uzupełnionych dokumentów, w dwóch przypadkach nie zażądano od razu wszystkich brakujących dokumentów, lecz dopiero w kolejnych pismach, w czterech przypadkach nie pouczone strony o skutkach nieuzupełnienia wniosku w określonym terminie. Ponadto, w toku tych postępowań, mimo wynikającego z art. 36 k.p.a obowiązku, nie zawiadamiano strony o przyczynach zwłoki i nie wskazywano nowego terminu załatwiania spraw. Zdaniem NIK, stwierdzonego nieprawidłowego stanu nie usprawiedliwia podnoszony przez Naczelnika Wydziału OŚiR fakt nagromadzenia wniosków w sierpniu 2006 r. oraz praktyka telefonicznego uzgadniania terminów z wnioskodawcami.

7. Na stronie internetowej Urzędu¹⁵ mieszkańcom Raciborza udostępniono informacje o znajdujących się na terenie Miasta firmach zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny. W wykazie tym podano m.in. nazwy firm nie wpisanych do rejestru prowadzonego przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska na podstawie art. 6 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym¹⁶, udostępnionego jako „Rejestr przedsiębiorców i organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego” na stronie internetowej Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (GIOŚ) na mocy art. 12 ust. 2 tej ustawy. Jak ustalono w ww. rejestrze, publikowanym na stronach internetowych GIOŚ, nie było wpisanych 9 z 41 firm umieszczonych w przedmiotowej informacji (wg stanu na 27 maja 2009 r.) na stronie internetowej Urzędu o zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny.
8. W latach 2006 – 2007 MSO pobierało opłaty za przyjmowanie odpadów komunalnych zmieszanych, wg stawek nie uwzględniających kosztów utrzymania składowiska, tj. niezgodnie z postanowieniami art. 61 ustawy o odpadach, stanowiącym, że *cena za przyjęcie odpadów do składowania na składowisko odpadów powinna uwzględniać w szczególności koszty budowy, eksploatacji, zamknięcia, rekultywacji, monitorowania i nadzorowania składowiska odpadów*. NIK uwzględnia fakt, że stawki powyższe uchwaliła Rada Miasta, która kilkakrotnie odrzuciła propozycje inicjowane przez

¹⁵ www.bipraciborz.pl

¹⁶ Dz. U. Nr 180, poz. 1495 ze zm., zwanej dalej „ustawą o zużytym sprzęcie elektrycznym”.

kierownika MSO, przedstawiającego Urzędowi stosowne wyliczenia, z których wynikało, że stawki te powinny być od 146 % do 219 % wyższe. W 2007 r. przyjęto projekt cennika, w którym założono stopniowe (do 2015 r.) dochodzenie ceny odpadów komunalnych do poziomu ceny uwzględniającej wszystkie składniki cenotwórcze, ujęte w ww. przepisie. Należy jednak krytycznie ocenić fakt tak późnego wprowadzenia tego cennika (od 1 stycznia 2008 r.), czego następstwem było zaniżenie w latach 2006-2007 dochodów Miasta z tego tytułu, które w toku kontroli oszacowano na 521,6 tys. zł. Na krytyczną ocenę zasługuje również fakt ujęcia w ww. kalkulacjach cen składowania odpadów tylko orientacyjnych kosztów rekultywacji i rozbudowy składowisk MSO, tj. wg kosztorysu inwestorskiego oraz umowy, a nie faktycznie poniesione. Kierownik MSO wyjaśnił, że na czas trwania inwestycji określono koszty orientacyjne, a korekta kosztów będzie wykonana po zakończeniu inwestycji.

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

- 1. Założenie wymaganej ewidencji umów zawartych przez właścicieli nieruchomości z przedsiębiorcami na odbieranie odpadów komunalnych.**
- 2. Terminowe prowadzenie postępowań w zakresie wydawania przedsiębiorcom zezwoleń na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.**
- 3. Egzekwowanie od przedsiębiorców, prowadzących działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, terminowego wypełniania obowiązków w zakresie sporządzania rocznych informacji o ilości i rodzajach zbieranych odpadów komunalnych i sposobach ich zagospodarowania, a także wykazów właścicieli nieruchomości, z którymi zawarto umowy na odbieranie odpadów komunalnych oraz wykazów właścicieli, z którymi umowy rozwiązano lub wygasły.**
- 4. Doprowadzenie do zgodności z przepisami rejestru przedsiębiorców zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny zamieszczony na oficjalnej stronie internetowej Urzędu.**
- 5. Uwzględnienie w kalkulacjach cen składowania odpadów faktycznych kosztów rekultywacji i rozbudowy składowisk MSO.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, w terminie 15 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.