



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 19 września 2011 r.

**Pan
Mariusz Jerzy Zaborowski
Burmistrz
Miasta i Gminy Ślesin**

LPO-4101-21-01/2011

P/11/134

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 Poznaniu przeprowadziła w Urzędzie Miasta i Gminy w Ślesinie (Urząd) kontrolę utrzymania przez gminę czystości i porządku w miejscach publicznych obejmującą okres od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 6 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie.

1. NIK ocenia negatywnie nieuchwalenie przez Radę Miejską Gminy Ślesin regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, o jakim mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach², w terminie do dnia 13 stycznia 2006 r. określonym w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw³. Uchwała nr 82/X/11 Rady Miejskiej w sprawie przyjęcia ww. regulaminu została podjęta dopiero w dniu 19 sierpnia 2011 r.

Przyjęte uchwałą nr 164/XIII/04 Rady Miejskiej z dnia 18 marca 2004 r. „Szczegółowe zasady utrzymania porządku i czystości na terenie Miasta i Gminy Ślesin” nie spełniały wymogów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z uwagi na brak szeregu wymaganych regulacji dotyczących m.in.: rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości i na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych urządzeń i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i technicznym, maksymalnego poziomu odpadów komunalnych

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

² Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.

³ Dz. U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1458, ze zm.

ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach, obszarów obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych i na terenie nieruchomości, prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, w tym odpadów niebezpiecznych, zużytego sprzętu elektrycznego, elektronicznego, baterii i akumulatorów oraz odpadów z remontów. Należy podkreślić, że zamieszczone w uchwalonych w 2004 r. „zasadach” zapisy zwalniające gminę z obowiązku organizowania zbiórki odpadów niebezpiecznych, tj.: baterii, lekarstw, świetlówek, opakowań po chemikaliach itp. oraz odpadów ulegających biodegradacji, były sprzeczne z przepisami art. 4 ust. 2 pkt 1 lit a, ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

NIK zwraca ponadto uwagę na przekroczenie (o pięć dni) terminu przedłożenia Wojewodzie Wielkopolskiemu uchwały nr 164/XIII/04 Rady Miejskiej z dnia 18 marca 2004 r. w sprawie określenia zasad utrzymania porządku i czystości, określonego w art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴ oraz wskazanie w ww. akcie prawa miejscowego składowiska odpadów w Goraninie, jako miejsca składowania zbieranych odpadów komunalnych, co mogło powodować ograniczenie konkurencji poprzez przyjęcie tego wskazania, jako nakazu korzystania z tego składowiska.

2. NIK ocenia negatywnie nieprowadzenie ewidencji zawartych umów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o jakiej mowa w art. 3 ust. 3 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z tej ustawy. W konsekwencji, brak danych o posiadaniu przez właścicieli nieruchomości umów na odbiór odpadów, uniemożliwiał wykonywanie przez Urząd skutecznej kontroli w tym zakresie. Negatywnie należy też ocenić nieegzekwowanie i niepodejmowanie przez Burmistrza Miasta i Gminy żadnych działań wobec przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, którzy zgodnie z art. 9a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, byli zobowiązani sporządzać i przekazywać burmistrzowi, w terminie do 15 dnia po upływie każdego miesiąca, wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w poprzednim miesiącu zawarli umowy na odbieranie odpadów komunalnych, opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych oraz wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w poprzednim miesiącu ww. umowy uległy rozwiązaniu lub wygasły.

NIK ocenia negatywnie niepodejmowanie również działań wobec przedsiębiorców, którzy nie sporządzali i nie przedkładali informacji dotyczącej masy poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych lub ilości i rodzaju nieczystości ciekłych z obszaru gminy, w terminie do końca I kwartału za poprzedni rok kalendarzowy, zgodnie z art. 9a ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W wyniku zaniechania ww. działań Burmistrz Miasta i Gminy nie wypełniał obowiązku przedkładania radzie gminy i zarządowi powiatu sprawozdania z realizacji planu gospodarki odpadami, co było sprzeczne

⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.

z art. 14 ust. 13 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁵ oraz nie korzystał z uprawnień do kontrolowania przedsiębiorców posiadających zezwolenia na zbieranie odpadów od właścicieli nieruchomości, pomimo że istniały liczne przesłanki do dokonywania takich kontroli. Na skutek niepełnej realizacji ww. obowiązków oraz nieprowadzenia bazy danych o odpadach, Urząd nie monitorował stanu gospodarki odpadami (nie dysponował wiedzą o ilości zebranych i unieszkodliwionych odpadów komunalnych), co mogło mieć niekorzystny wpływ na podejmowane działania w zakresie gospodarowania odpadami, a także na występowanie na terenie gminy szeregu dzikich wysypisk odpadów.

3. NIK ocenia negatywnie niewypełnienie przez gminę obowiązków wynikających z art. 3 ust. 2 pkt 6a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczących: udostępnienia mieszkańcom na stronie internetowej informacji o podmiotach zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, pochodzący z gospodarstw domowych, o których mowa w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym⁶. Po raz pierwszy informacja taka pojawiła się na stronie internetowej Urzędu dopiero w dniu 26 lipca 2011 r., tj. w trakcie trwania kontroli.

Stwierdzono ponadto wydanie przez Burmistrza Miasta i Gminy przedsiębiorcom dwóch zezwoleń na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na okres 10 lat i 1 miesiąca (decyzje nr ZKŚ 7661/2/2010 i nr ZKŚ 7661/3/2010 z dnia 30 czerwca 2010 r.), co było niezgodne z art. 9 ust. 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w myśl którego zezwolenie wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat.

Negatywnie należy też ocenić dopuszczenie przez Burmistrza Miasta i Gminy do prowadzenia przez firmę BAKUN działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych po dniu 1 stycznia 2011 r., pomimo, iż ww. przedsiębiorca nie posiadał ważnego zezwolenia (wygasło z dniem 31 grudnia 2010 r.) W myśl art. 10 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, prowadzenie ww. działalność bez zezwolenia zagrożone jest karą aresztu lub grzywny.

4. NIK ocenia negatywnie zaniechanie wyegzekwowania kwoty 2.278 zł od właściciela posesji w miejscowości Kijowiec, z której Urząd w 2009 r. usunął na swój koszt 6,1 Mg odpadów komunalnych. NIK zwraca również uwagę na brak skutecznych działań mających na celu likwidację dzikich wysypisk śmieci zlokalizowanych w Smólnikach, Żółwieńcu, Ślesinie (ul. Kościelnej) i na nieczynnym składowisku odpadów w Goraninie.

W ocenie NIK stan, w jakim obecnie znajduje się składowisko odpadów w Goraninie stwarza duże zagrożenie dla środowiska oraz dla zapewnienia bezpieczeństwa i zdrowia ludzi. Do głównych zagrożeń należy zaliczyć: przepelniony zbiornik odcieków, osuwisko odsłaniające odpady w formie skarpy o długości ok. 200 m i do 10 m wysokości, duże stężenie gazu wydobywającego się ze składowiska, powstanie na składowisku dzikiego wysypiska śmieci, oraz nagromadzenie innych odpadów (materiały budowlane, złom, guma). Ogrodzenie składowiska, z uwagi na ubytki, nie zabezpiecza przed dostaniem się na jego

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 180, poz. 1495.

teren ludzi i zwierząt. Powyższe ustalenia zostały potwierdzone przez kontrolę doraźną, przeprowadzoną w trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, przez Inspekcję Ochrony Środowiska.

5. NIK ocenia pozytywnie stan utrzymania porządku i czystości w miejscach publicznych oraz wyposażenia tych miejsc w urządzenia do zbierania odpadów, stwierdzając jednocześnie szereg nieprawidłowości w zakresie tworzenia przez Urząd warunków dla prawidłowej realizacji zadań w tym zakresie. I tak:

– W porozumieniach z Zakładem Gospodarki Komunalnej w Ślesinie (ZGK) dotyczących utrzymania czystości i porządku, nie określono parametrów rzeczowych i finansowych, umożliwiających dokonanie rzetelnej oceny stopnia realizacji usług oraz ustalenie należnej z tego tytułu zapłaty. W żadnym z tych porozumień nie określono warunków rozmieszczenia urządzeń do zbierania odpadów i sposobu potwierdzenia wykonania usługi oraz nie zamieszczono postanowień zabezpieczających interesy gminy. Ponadto w porozumieniach nr: 2/UM/2009, 2/UM/2010, 12/UM/2011 w sprawie zbierania odpadów i nr: 5/UM/2009, 5/UM/2010, 15/UM/2011 w sprawie sprzątnięcia, zbierania i wywozu nieczystości stałych z miejsc publicznych, nie określono wymogów, co do częstotliwości wykonywania usług, a w porozumieniach nr: 5/UM/2009, 5/UM/2010, 15/UM/2011 i nr: 6/UM/2009, 6/UM/2010, 16/UM/2011, w sprawie wywozu odpadów z pojemników i kontenerów, nie określono liczby obsługiwanych urządzeń. Na realizację ww. porozumień w latach 2009-2011 (I półrocze) gmina wydatkowała łącznie 629,2 tys. zł. Stwierdzono również, że w przypadku podpisanej w dniu 4 maja 2009 r. z Ochotniczą Strażą Pożarną w Licheniu Starym umowy dzierżawy targowiska wraz z szaletem publicznym za kwotę 90 tys. zł rocznie, nienależycie zadbano o interesy gminy nie określając zarówno zasad eksploatacji targowiska, jak i warunków prowadzenia i obsługi szaletu.

– W latach 2009 i 2010 nie wykonywano obowiązku zbierania i unieszkodliwiania zwłok bezdomnych zwierząt, co stanowiło naruszenie art. 3 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Umowa ze Zbiornicą D. Krygiera w Piotrkowie Kujawskim, zabezpieczająca realizację ww. zadań przez gminę, została zawarta dopiero w dniu 3 stycznia 2011 r.

– W latach 2009-2011 (I półrocze) nie prowadzono obowiązkowej deratyzacji.

Niepodejmowano również działań edukacyjnych na rzecz lokalnej społeczności, mających na celu zapewnienie czystości i porządku oraz przeciwdziałanie zanieczyszczeniu miejsc publicznych.

6. Według stanu na koniec I półrocza 2011 r. na terenie gminy było 10 powszechnie dostępnych placów zabaw dla dzieci oraz pięć placów zabaw usytuowanych przy szkołach i przedszkolach. Na podstawie oględzin pięciu wybranych losowo placów zabaw NIK ocenia pozytywnie stan utrzymania porządku i czystości tych placów, za wyjątkiem piaskownicy na placu zabaw w miejscowości Niedźwiady, która w całości była zarośnięta trawą.

W wyniku oględzin stwierdzono również, że żadna piaskownica nie była w pełni zabezpieczona przed dostępem zwierząt domowych i bezdomnych. Dwa z tych placów posiadały wprawdzie ogrodzenia, które jednak nie gwarantowały odpowiedniej ochrony z uwagi na uszkodzenia siatki oraz niewłaściwy zamek w furtce.

7. W toku kontroli ustalono, że szalet publiczny przy ul. Piaski w Ślesinie, obsługiwany przez ZGK na podstawie porozumienia z Burmistrzem Miasta i Gminy Ślesin, nie figurował w ewidencji majątku gminy. Dla budynku mieszczącego szalet nie prowadzono książki obiektu budowlanego, co stanowiło naruszenie art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷. Budynek ten nie był poddawany okresowym kontrolom stanu technicznego, podczas gdy taki obowiązek wynikał z art. 62 ust. 1 prawa budowlanego. W wyniku oględzin ustalono, że szalet posiadał jedynie wentylację grawitacyjną, a drzwi do kabin ustępowych nie miały prześwitu nad podłogą, co było sprzeczne z wymogami określonymi w § 85 ust. 1 pkt 5 i 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁸.

Decyzją nr 445 (WA.7351-475/08) z dnia 27 maja 2008 r. Starosta Koniński zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę węzła sanitarnego na placu targowym w Licheniu Starym, w której nałożył na inwestora obowiązek uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu. Wybudowany kosztem 109.324 zł szalet publiczny został ujęty w ewidencji środków trwałych gminy na podstawie dokumentu OT 6/2008 z dnia 31 grudnia 2008 r. i jest eksploatowany bez wymaganego pozwolenia na jego użytkowanie. Należy zaznaczyć, że ww. szalet nie był przystosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych, co było niezgodne z przepisami § 87 ust. 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r.

Zgodnie z art. 54 prawa budowlanego do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i 57 prawa budowlanego, po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. Powołany art. 55 prawa budowlanego stanowi, że przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać ostateczną decyzję o pozwoleniu na jego użytkowanie. NIK zwraca uwagę, że dopiero po ustaleniu przez właściwy organ, iż obiekt wykonano zgodnie z przepisami prawa budowlanego i normami wynikającymi z przepisów wykonawczych, a także po wydaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, można przystąpić do jego użytkowania.

8. Określona w uchwałach budżetowych na lata 2009 (nr 218/XXI/08 z dnia 29 grudnia 2008 r.) oraz 2010 (nr 292/XXXIII/09 z dnia 30 grudnia 2009 r.) łączna kwota środków publicznych gromadzonych w ciągu roku kalendarzowego oraz kwota wydatków i rozchodów przekroczyła 40.000 tys. zł, co skutkowało obowiązkiem wprowadzenia, w kontrolowanej jednostce audytu wewnętrznego. Brak realizacji tego wymogu stanowił naruszenie art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹, a wobec poprzedniego stanu prawnego, obowiązującego przed 1 stycznia 2010 r., art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁰.

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 75, poz. 690.

⁹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.

W latach 2010-2011 (I półrocze) Burmistrz Miasta i Gminy nie objął kontrolą zarządczą realizacji obowiązków związanych z utrzymanie czystości i porządku w gminie. NIK zwraca uwagę, iż bark kontroli zarządczej mógł przyczynić się do powstania szeregu nieprawidłowości przedstawionych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym. W ocenie NIK ww. nieprawidłowości mogły powstać na skutek powierzenia wykonywania zadań osobom niedostatecznie przygotowanym do ich wykonywania, z powodu posiadania nieodpowiednich kwalifikacji zawodowych oraz braku szkoleń.

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

1) prowadzenie ewidencji umów zawartych przez właścicieli nieruchomości z przedsiębiorcami na odbieranie odpadów komunalnych w sposób zapewniający skuteczną i bieżącą kontrolę wypełniania przez nich obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,

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 i porządku w gminach,

3) podejmowanie kontroli przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie gospodarki odpadami, dotyczącej zgodności wykonywanej działalności z udzielonymi zezwoleniami,

4) zlikwidowanie ujawnionych w trakcie kontroli dzikich wysypisk śmieci,

5) podjęcie działań wobec firmy BAKUN prowadzącej działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych bez wymaganego zezwolenia,

6) wyegzekwowanie kwoty 2.278 zł tytułem zwrotu wydatków za usunięcie z terenu posesji składowiska odpadów,

7) przestrzeganie terminu przedkładania Wojewodzie Wielkopolskiemu do publikacji przepisów porządkowych w ciągu 2 dni od ich ustanowienia,

8) wprowadzenie audytu wewnętrznego w Urzędzie,

9) doprowadzenie do zgodność z przepisami art. 9 ust. 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zezwoleń udzielonych dwóm przedsiębiorcom tj. decyzji nr ZKŚ 7661/2/2010 i nr ZKŚ 7661/3/2010 z dnia 30 czerwca 2010 r.,

10) uzupełnienie porozumień z ZGK w Ślesinie o zapisy uzależniające wypłatę wynagrodzenia od zakresu ilościowego i jakości wykonanych usług,

11) prowadzenie działań edukacyjnych w zakresie zapewnienia porządku i czystości oraz przeciwdziałania zanieczyszczaniu miejsc publicznych,

12) zabezpieczenie placów zabaw przed dostępem zwierząt domowych i bezdomnych,

13) prowadzenie książki obiektu budowlanego oraz wykonywanie okresowych kontroli stanu technicznego budynku i instalacji zgodnie z obowiązującymi zasadami,

14) przestrzeganie wymogów warunkujących rozpoczęcie eksploatacji obiektu budowlanego po uzyskaniu ostatecznej decyzji na jego użytkowanie.

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag

i wykonania wniosków lub o działaniach podjętych w celu ich realizacji albo o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu, 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.