

DUR-0811/12/2010

DYR
31.01.11



Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska,
Rolnictwa i Zagospodarowania
Przestrzennego

Warszawa, dnia 21 stycznia 2011 r.

UM Gliwice	DYR
31.01.2011	
Nr 38391/11	

Pan
Zygmunt Frankiewicz
Prezydent
Miasta Gliwice

KSR-4101-06-05/2010
P/10/113

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 - Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Gliwicach, zwanym dalej „Urzędem”, kontrolę w zakresie zarządzania środowiskiem w mieście Gliwice w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 listopada 2010 r.

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Urzędu w zakresie zarządzania środowiskiem w mieście Gliwice, co uzasadniają poniższe uwagi i oceny cząstkowe.

W odniesieniu do planowania i programowania działań w zakresie zarządzania środowiskiem stwierdzono, że:

- *Strategia Zintegrowanego i Zrównoważonego Rozwoju miasta Gliwice do roku 2022*, zwana dalej „Strategią”, przyjęta uchwałą Rady Miejskiej w Gliwicach, zwanej dalej „Radą Miejską”, z dnia 22 listopada 2007 r., i zmieniana uchwałami z dnia 14 lutego 2008 r., 24 kwietnia 2008 r. oraz 23 października 2008 r. uwzględniała - zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody² oraz art. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn. zm.
² Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel.: 22 444 56 13, fax: 22 444 52 43, e-mail: ksr@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skrz. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

K: O: o/a
→ VP1 → VP2 → PM
→ SR (wiedzy) + PRK → prac. o poprowadze na um. (F. lub 2009)
→ CRG, BRP, PP - do wiadomości
Urząd Miejski w Gliwicach
Katarzyna Tomaszowska

środowiska³, zwanej dalej „Poś” - wymagania ochrony przyrody oraz zasady ochrony środowiska. Wyznaczała ona m.in. cele w zakresie utrzymania i poprawy środowiska na obszarze miasta oraz określała projekty wdrożeniowe dla realizacji tych celów.

Przyjęcie *Strategii* oraz wprowadzenie do niej zmian, nie zostało jednak poprzedzone przeprowadzeniem postępowania w sprawie oddziaływania na środowisko (ooś), mimo iż ustalała ona ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Było to niezgodne z obowiązującym do 14 listopada 2008 r. przepisem art. 40 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy *Poś*, a od 15 listopada 2008 r. z art. 46 pkt 2 i art. 50 ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*⁴.

- *Program ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju dla miasta Gliwice do roku 2015*, przyjęty uchwałą Rady Miejskiej z dnia 26 lutego 2004 r., zwany dalej „POŚZR”, nie spełniał określonych w art. 17, w związku z art. 14 *Poś* wymogów. Wyznaczał on cele długoterminowe na lata 2002-2015 i cele średniookresowe na lata 2002-2008. POŚZR nie określał 4-letniego programu działań i perspektywy na kolejne 4 lata. Ponadto w dokumencie tym nie określono terminów realizacji działań służących realizacji celów oraz nie uszczegółowiono wskaźników efektywności wdrażania programu. Od czasu uchwalenia, POŚZR nie był aktualizowany choć istniały przesłanki dla dokonania w nim zmian. NIK nie może zaakceptować wyjaśnień udzielonych w toku kontroli, że każdorazowa aktualizacja *Strategii* oraz sporządzane raporty z realizacji POŚZR były równoznaczne z aktualizacją POŚZR.
- *Plan gospodarki odpadami dla miasta Gliwice*, zwany dalej „PGO”, przyjęty uchwałą Rady Miejskiej z dnia 15 września 2005 r., uwzględniał wymagania określone w art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *o odpadach*,⁵ zawierał harmonogram realizacji zadań na lata 2005-2008 i perspektywę na lata 2009-2012 oraz wskaźniki monitorowania stopnia/skuteczności realizacji założonych celów. Do aktualizacji PGO przystąpiono w 2007 r. Przygotowany dokument został jednak w 2008 r. negatywnie zaopiniowany przez Marszałka Województwa Śląskiego, ze względu na braki merytoryczne. Przedłożona Marszałkowi Województwa Śląskiego w 2009 r. poprawiona aktualizacja PGO została również zaopiniowana negatywnie z powodu braku spójności z przyjętą w kwietniu 2009 r. aktualizacją PGO dla województwa śląskiego. W konsekwencji w 2010 r. przygotowano kolejną wersję aktualizacji, która w czerwcu 2010 r. uzyskała pozytywną opinię Zarządu Województwa Śląskiego. Aktualizacja PGO została przyjęta uchwałą Rady Miejskiej z dnia 15 lipca 2010 r., tj. po 4 latach i 10 miesiącach od uchwalenia planu. Zgodnie z przepisem art. 14 ust. 14 ustawy *o odpadach*, aktualizacji planów gospodarki odpadami dokonuje się nie rzadziej niż co 4 lata.

³ Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

⁴ Dz.U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

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

Ponadto NIK zwraca uwagę, że *Program ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju dla miasta Gliwice do roku 2015 i Plan gospodarki odpadami dla miasta Gliwice* opracowywane i uchwalane były w różnych okresach oraz posiadają różną perspektywę czasową. Naruszało to przepis art. 14 ust. 6 ustawy *o odpadach*, w myśl którego, plan gospodarki odpadami stanowi część odpowiedniego programu ochrony środowiska i jest tworzony w trybie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie środowiska.

- Do czasu zakończenia kontroli nie opracowano *Programu usuwania wyrobów zawierających azbest na terenie miasta Gliwice*. Do przygotowania takiego programu zobowiązywał *Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski*, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 maja 2002 r. Przeprowadzenie inwentaryzacji występowania azbestu w obiektach będących własnością mieszkańców i obiektach należących do miasta oraz przygotowanie *Programu usuwania wyrobów zawierających azbest*, zaplanowane w PGO na 2007 r., zostało przesunięte na okres po 2012 r.
- *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gliwice*, zwane dalej „*Studium*” oraz 5 zbadanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zwanych dalej „*mpzp*”, które zaczęły obowiązywać w kontrolowanym okresie, uwzględniały wymagania dotyczące ochrony środowiska. Prezydent Miasta, zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶, dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Gliwice w 2005 r. i w 2010 r., w celu oceny aktualności *Studium* i *mpzp*.
- *Obszarowe Programy Rewitalizacji (OPR)* dla: Ligoty Zabrskiej, Sośnicy, Łabęd, Osiedla Kopernika oraz Śródmieścia, przyjęte uchwałą Rady Miejskiej z dnia 14 lutego 2008 r., określały działania i projekty dotyczące ochrony środowiska. Dla projektów OPR nie przeprowadzono postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, tym samym nie wypełniono dyspozycji przepisu art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy *Posł*, lub nie zastosowano procedury określonej w art. 40 ust. 3 ustawy *Posł*, obowiązujących do 14 listopada 2008 r. W ramach przeprowadzonej aktualizacji OPR, Urząd sporządził już prognozę oddziaływania na środowisko dla OPR Śródmieście, a w odniesieniu do pozostałych OPR, po uzgodnieniach dokonanych w trybie art. 47 ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, odstąpiono od przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

W zakresie monitorowania zadań przyjętych dokumentami strategicznymi stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą:

- Co roku sporządzane były sprawozdania z realizacji *Strategii*. Przedstawiały one stan realizacji poszczególnych projektów wdrożeniowych, w tym projektów związanych

⁶ Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

z utrzymaniem i poprawą środowiska na obszarze miasta. W sprawozdaniach ukazywano także uzyskane efekty rzeczowe oraz przyczyny odchyłeń od planu.

- Stosownie do przepisu art. 18 ust. 2 ustawy *Paś*, raporty z wykonania programów ochrony środowiska sporządzane winny być co 2 lata. Raport z realizacji POŚZR, sporządzony za lata 2006-2008, przekazany został Radzie Miejskiej w dniu 28 października 2009 r. Raport ten nie zawierał jednak szczegółowej analizy sposobu, stopnia i terminów wykonania działań określonych dla danego celu średniookresowego. W ocenie NIK, taka zawartość raportu, wynikająca z konstrukcji przyjętego w 2004 r. POŚZR, nie dostarczała kompletu informacji pozwalających na monitorowanie przez Radę Miejską stopnia realizacji POŚZR.
- W myśl przepisu art. 14 ust 12b ustawy *o odpadach* sporządzono sprawozdanie z realizacji PGO obejmujące okres 2 lat, tj. lata 2007-2008. Sprawozdanie to umożliwilo monitorowanie realizacji PGO, odnosiło się do podanych w PGO wskaźników, przedstawiało stan realizacji zadań i poniesione koszty. Zostało ono przedłożone Radzie Miejskiej w dniu 10 grudnia 2009 r. i Zarządowi Województwa Śląskiego w dniu 29 grudnia 2009 r., co stanowiło naruszenie terminu określonego w przepisie art. 14 ust. 13 ww. ustawy.

Analiza wykonywania w kontrolowanym okresie zadań zaplanowanych dokumentami strategicznymi wykazała, że:

- Realizowane w ramach *Strategii* projekty odpowiadały celom i głównym działaniom wskazanym w POŚZR. W latach 2008-2009 realizowano projekty dotyczące m.in. rekultywacji i zagospodarowania terenów zielonych, modernizacji gospodarki ściekowej, budowy i modernizacji kanalizacji sanitarnej i deszczowej, stworzenia sprawnego systemu oczyszczania i odprowadzania wód opadowych, poprawy gospodarki odpadami, ograniczenia źródeł niskiej emisji zanieczyszczenia powietrza, rewitalizacji rzeki Klodnicy, edukacji ekologicznej. Wykonanie planu finansowego poszczególnych projektów kształtowało się w granicach od 33,8% (*Poprawa gospodarki odpadami*) i 43,0% (*Rekultywacja i zagospodarowanie terenów zielonych*) do 114,3% (*Stworzenie sprawnego systemu oczyszczania i odprowadzania wód opadowych*) i 114,7% (*Edukacja ekologiczna*).
- Spośród 24 zadań zaplanowanych w PGO na lata 2008-2010, realizowanych jest 15, a jedno zadanie - *Rozbudowa składowiska o III kwaterę* zostało ukończone. Nie przystąpiono do realizacji 8 zadań z uwagi na ich dezaktualizację lub brak środków finansowych.

Kontrola wypełniania obowiązków gminy w zakresie gospodarki odpadami wykazała m.in., że:

- Systemem selektywnej zbiórki odpadów komunalnych objęto wszystkich mieszkańców.
- Zapewniono warunki do składowania odpadów ulegających biodegradacji.
- W oparciu o art. 3 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*⁷, prowadzono ewidencję zbiorników bezodpływowych oraz umów

⁷ Dz.U. z 2005r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.

zawartych na odbieranie odpadów komunalnych. Nie prowadzono jednak ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków, co naruszało przepis art. 3 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy.

- Co roku sporządzano i przekazywano: informacje dotyczące gospodarki odpadami do Głównego Urzędu Statystycznego; sprawozdania dotyczące odpadów opakowaniowych do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach; informacje o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska do Marszałka Województwa Śląskiego. Jednak, wobec nieprzeprowadzenia inwentaryzacji azbestu na terenie gminy, dane o ilości tego materiału, uzyskiwane od właścicieli, zarządców lub użytkowników miejsc, w których były lub są wykorzystywane wyroby zawierające azbest, miały jedynie szacunkowy charakter. Brak było bowiem informacji o rzeczywistej ilości obiektów zawierających azbest.

Kontrola realizacji zadań w zakresie ochrony i kształtowania wartości przyrodniczych wykazała m.in., że:

- Podejmowano działania mające na celu utrzymanie i powiększanie terenów zielonych, w tym prowadzono nasadzenia drzew i krzewów.
- Analiza wybranych decyzji dotyczących zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów oraz naliczaniu opłat z tego tytułu, nie wykazała nieprawidłowości.
- Przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia stosowano procedurę ocen oddziaływania na środowisko, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Analiza 9 wydanych decyzji, wykazała że warunki w nich określone były zgodne z warunkami realizacji przedsięwzięć, ustalonymi w *Studium* i *mpzp*.

Zadania wynikające z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*⁸, związane z ochroną przeciwpowodziową, realizowane były m.in. przez Centrum Ratownictwa Gliwice, powołane uchwałą Rady Miejskiej z dnia 25 października 2001 r. Wyżej wymieniona jednostka była koordynatorem działań związanych z zapobieganiem powodzi, minimalizowaniem i usuwaniem jej skutków. Do zadań Centrum Ratownictwa Gliwice należało też wyposażenie i utrzymanie miejskiego magazynu przeciwpowodziowego. Wśród podejmowanych przez Urząd działań wymienić należy: wyznaczenie obszarów i obiektów zagrożonych powodzią, okresowe kontrole cieków wodnych w mieście, prowadzenie monitoringu poziomu wody w rzece Kłodnicy i rozbudowę monitoringu przeciwpowodziowego, bieżące utrzymywanie i konserwację cieków komunalnych, awaryjne zabezpieczenia i remonty skarp cieków oraz dokonywanie ocen zabezpieczenia przeciwpowodziowego miasta. Na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi nie wydawano decyzji ustalających warunki zabudowy i sposobu zagospodarowania terenu.

Urząd, w procesie zarządzania, wykorzystywał normę dotyczącą zarządzania środowiskowego (PN-EN ISO 14001:2005). Z uwagi na brak ustawowego obowiązku Prezydent Miasta nie przystąpił do Systemu Ekozarządzania i Audytu EMAS. Zdaniem NIK,

⁸ Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

choć powyższe działania są dobrowolne, to ich realizacja mogłaby się przyczynić do lepszego zarządzania środowiskiem na terenie miasta Gliwice.

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

1. Doprowadzenie do aktualizacji programu ochrony środowiska dla miasta Gliwice, w zakresie jego zgodności z wymogami prawa, określenia harmonogramu działań krótko- i długoterminowych oraz mierników umożliwiających okresową ocenę stopnia realizacji programu.
2. Podjęcie działań w celu terminowego przedkładania Radzie Miejskiej w Gliwicach oraz Zarządowi Województwa Śląskiego sprawozdań z realizacji *Planu gospodarki odpadami dla miasta Gliwice*.
3. Założenie i bieżące prowadzenie ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków.

Najwyższa Izba Kontroli - Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Prezydenta o przekazanie 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.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego Najwyższej Izby Kontroli 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.

DYREKTOR DEPARTAMENTU
Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego
z up.
Teresa Warchałowska
WICEDYREKTOR