



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 27 października 2011 r.

**Pan  
Jacek Kowalski  
Prezydent  
Miasta Gniezna**

LPO-4101-21-03/2011  
R/11/134

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> (zwanej dalej „ustawą o NIK”), Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Gnieźnie (dalej „Urząd”), kontrolę utrzymania czystości i porządku w miejscach publicznych w latach 2009-2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 12 października 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.

1. W kontrolowanym okresie liczba mieszkańców Gniezna systematycznie zmniejszała się - w porównaniu do stanu na dzień 1 stycznia 2010 r. z 69 187 mieszkańców, do 68 756 na dzień 30 czerwca 2011 r., tzn. spadek wyniósł 0,6%. Masa zebranych odpadów komunalnych uległa w tym czasie zmniejszeniu odpowiednio z 23,0 tys. Mg do 21,8 tys. Mg, tzn. o 5,2%. Pozytywną tendencją jest wzrost masy odpadów selektywnie zebranych o 11,2% - z 326 Mg w 2010 r. do 367 Mg w 2011 r. Jednakże, stanowiły one zaledwie ok. 1,7% ogółu masy odpadów wytworzonych, a uwzględniając masę odpadów wydzielonych z odpadów komunalnych – tylko ok. 2,6% odpadów komunalnych wytwarzanych przez mieszkańców Gniezna.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Urząd następujących zadań z zakresu objętego kontrolą:

- angażowanie do sprzątnięcia miejsc publicznych (ulice, place, parki i przystanki autobusowe) przedsiębiorców posiadających stosowne zezwolenia na usuwanie i transport odpadów komunalnych,

---

<sup>1</sup>Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.

- skuteczne i zgodne z postanowieniami zawartych umów, egzekwowanie od tych przedsiębiorców utrzymania czystości w ww. miejscach,
- rozpoznawanie na bieżąco dzikich wysypisk i ich likwidowanie,
- zabezpieczenie placów zabaw ogrodzeniami i ich monitorowanie a także zapewnienie czystości piaskownic poprzez systematyczną wymianę piasku,
- zapewnienie w wyniku zawarcia stosownych umów zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierząt z miejsc publicznych,
- podejmowanie działań edukacyjnych związanych z przeciwdziałaniem zanieczyszczaniu miejsc publicznych,
- szybkie i skuteczne reagowanie na nieprawidłowości stwierdzone w trakcie oględzin parków i szaleatów publicznych,
- zatrudnianie w Urzędzie do nadzorowania prac przy utrzymaniu czystości i porządku pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje.

### **3. Ustalenia kontroli NIK wykazały jednak nw. nieprawidłowości i uchybienia.**

**3.1.** Urząd nierzetelnie prowadził ewidencję umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości przez uprawnionych przedsiębiorców, która powinna być prowadzona zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 3 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* w celu kontroli wykonywania przez tych właścicieli obowiązków wynikających z ww. *ustawy*.

Sposób prowadzenia ww. ewidencji uniemożliwiał kontrolowanie wszystkich podmiotów zobowiązanych do ich zawarcia, ponieważ ewidencja ta była prowadzona na podstawie danych uzyskiwanych tylko od jednego z 9 przedsiębiorców Urbis Sp. z o.o. - spółki miejskiej (zwanej dalej: „Urbis”), świadczącego około 80-90% usług z zakresu zbierania odpadów komunalnych z terenu Gniezna. NIK wskazuje, że w okresie objętym kontrolą w Gnieźnie działało jeszcze 8 innych przedsiębiorców posiadających stosowne zezwolenia. Dane zawarte w ww. ewidencji umów nie były też aktualizowane, co uniemożliwiało ustalenie liczby właścicieli nieruchomości, którzy posiadali umowy na odbiór odpadów komunalnych, jak i uniemożliwiało ustalenie liczby właścicieli nieruchomości, którzy powinni posiadać takie umowy.

**3.2.** Urząd nierzetelnie egzekwował obowiązek składania przez przedsiębiorców posiadających pozwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, rocznych informacji dotyczących ilości i rodzaju masy poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych. Obowiązek składania tych informacji w terminie do końca pierwszego kwartału za poprzedni rok kalendarzowy wynika z art. 9a ust. 2 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*. Informacje te w trzech przypadkach zostały przez przedsiębiorców złożone dopiero w trakcie kontroli NIK, a w dwóch innych przypadkach informacje te zostały złożone przez przedsiębiorców z opóźnieniami. Ponadto składane informacje nie zawierały wymaganych danych o masie, rodzaju oraz sposobie zagospodarowania odpadów komunalnych.

**3.3** Urząd nie dysponował rzetelnymi informacjami o masie odpadów komunalnych zebranych z terenu miasta. Porównanie ilości odpadów wykazanych w składanych przez przedsiębiorców, rocznych informacjach (skompletowanych przez Urząd w trakcie kontroli NIK) o ilościach zebranych przez nich odpadów, wykazało że ilość ta była większa w 2009 r. i 2010 r. odpowiednio o 773,2 Mg i o 438,4 Mg, od ilości odpadów przyjętych do Składowiska Odpadów Komunalnych w Lulkowie. Kierownik Referatu

Ochrony Środowiska uzasadniała powstanie powyższych różnic prawdopodobnym szacunkowym określeniem przez przedsiębiorców ilości zebranych odpadów. W ocenie NIK powyższy stan rzeczy świadczy o niewystarczającym nadzorze Urzędu nad ww. przedsiębiorcami. NIK zwraca ponadto uwagę, że Prezydent Miasta Gniezna, pomimo niewywiązywania się przedsiębiorców z obowiązków sprawozdawczych, (za wyjątkiem jednego przypadku), nie kontrolował ich działalności. NIK wskazuje, że przepisy art. 8b *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku* uprawniają prezydenta miasta do kontroli działalności przedsiębiorcy w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem.

**3.4.** Prezydent Miasta z 11 dniowym opóźnieniem przedłożył Radzie Miasta Gniezna sprawozdanie z realizacji Planu Gospodarki Odpadami za okres 1stycznia 2009r. – 31 grudnia 2010 r. Zgodnie z art. 14 ust. 13 pkt 1 *ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach*<sup>2</sup> sprawozdanie z realizacji planu gospodarki odpadami organ wykonawczy gminy przedkłada co dwa lata radzie gminy w terminie do dnia 31 marca po upływie okresu sprawozdawczego. Sprawozdanie nie zawierało danych o ilości odpadów komunalnych zebranych z terenu Gniezna w latach 2009 i 2010, pomimo iż w Planie Gospodarki Odpadami określono prognozy o ilości wytworzonych odpadów komunalnych na terenie Gniezna na ww. lata. Zdaniem NIK, porównywanie powyższych danych jest jednym z podstawowych wskaźników służących racjonalizacji gospodarki odpadami.

**3.5.** Rada Miasta Gniezno uchwaliła w dniu 22 czerwca 2011 r. (z trzyletnią zwłoką) aktualizację planu gospodarki odpadami z września 2004 r. Zgodnie z art. 14 ust. 14 *ustawy o odpadach* plany gospodarki odpadami podlegają aktualizacji nie rzadziej niż co 4 lata. W wyjaśnieniach Pan Prezydent podał, że opóźnienie to wynikało z przyjęcia przez Radę Powiatu Gnieźnieńskiego aktualizacji Powiatowego Planu Gospodarki Odpadami w dniu 30 września 2010 r. Zdaniem NIK, nie może to uzasadniać zwłoki w przyjęciu przedmiotowego Planu.

**3.6.** Uchwała Nr XLVI/514/2010 Rady Miasta Gniezna z dnia 24 lutego 2010 r. *w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych* i obowiązujące wcześniej zarządzenie Nr 54/2006 Prezydenta Miasta Gniezna z dnia 13 kwietnia 2006 r. w tejże sprawie, zawierały zapisy mogące powodować ograniczenie konkurencji w dostępie do świadczenia usług na odbiór odpadów komunalnych. Zobowiązywały one przedsiębiorcę ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie takiej działalności na terenie Gniezna, do udokumentowania gotowości odbioru odpadów komunalnych tylko przez Składowisko Odpadów Komunalnych w Lulkowie, administrowane przez *Urbis*. Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2005 r. *w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia*<sup>3</sup>: wymagania obejmujące m.in. miejsca odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, określa się w sposób precyzyjny, zrozumiały, niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku

---

<sup>2</sup> Dz. U z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 5, poz. 33.

przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Kontrola NIK wykazała, że w decyzji z dnia 13 czerwca 2006 r. dotyczącej zezwolenia dla jednego z przedsiębiorców, Prezydent Gniezna zakazał mu składowania odpadów komunalnych w inne miejsce niż Składowisko Odpadów Komunalnych w Lulkowie.

Zdaniem NIK wymóg aby odpady z terenu Gniezna trafiały wyłącznie na składowisko w Lulkowie jest dyskryminujący. Pan Prezydent w wyjaśnieniu podał, że zgodnie z art. 9 ust. 2 *ustawy o odpadach*, odpady powinny być, uwzględniając najlepszą dostępną technikę lub technologię, przekazywane do najbliższych położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione, a miejscem tym jest składowisko odpadów w Lulkowie. NIK zwraca uwagę, że składowisko to nie dysponuje najlepszą dostępną techniką lub technologią, ponieważ nie posiada np. urządzeń do odrębnego zagospodarowania odpadów biodegradowalnych.

**3.7.** Kontrola NIK wykazała znaczną rozbieżność w danych dotyczących masy odpadów wytwarzanych na jednego mieszkańca Gniezna w ciągu roku. W uchwalonej przez Radę Miejską 22 czerwca 2011 r. aktualizacji *Planu Gospodarki Odpadami* przyjęto ogólnopolski wskaźnik – 230 kg odpadów na 1 mieszkańca rocznie, w *Regulaminie o utrzymaniu porządku i czystości na terenie miasta Gniezna* zawarto informację, że statystyczny mieszkaniec miasta rocznie wytwarza średnio około 300 kg odpadów, tzn. o ponad 30% niż podano w aktualizacji *Planu*.... Z danych ze Składowiska Odpadów Komunalnych w Lulkowie wynika, że wskaźnik ten wynosi (na podstawie wagi dowożonych odpadów) - około 320 kg, czyli o ponad 39% więcej niż ujęto w aktualizacji *Planu*.... i o 7% więcej niż podano w *Regulaminie o utrzymaniu porządku i czystości*.... W ocenie NIK, powyższe rozbieżności świadczą o nierzetelności, której skutki mogą utrudniać właściwe planowanie zagospodarowania odpadami.

**3.8.** Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu („*BIP*”) nie zamieszczono: [1] informacji o złożonych wnioskach o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, [2] informacji o zezwoleniach na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, [3] sprawozdania z realizacji Planu Gospodarki Odpadami dla Miasta Gniezna za rok 2009 i 2010. Obowiązek zamieszczania ww. informacji w *BIP* wynika z postanowień art. 21 ust. 2 pkt 27, art. 23 oraz art. 25 ust. 1 pkt 8 *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*<sup>4</sup>.

Ponadto następujące akty prawne obowiązujące w skontrolowanym okresie: [1] zarządzenie Nr 0151/199/2008 Prezydenta Miasta Gniezna w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przez bezdomnymi zwierzętami, [2] uchwała Nr XLVI/514/2020 Rady Miasta Gniezna z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie: odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych i [3] Plan Gospodarki Odpadami, były zamieszczone w *BIP* w sposób znacznie utrudniający zainteresowanym dostęp do ww. aktów prawa miejscowego, które ponadto nie były dostępne w Gnieźnie

---

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.

sposób zwyczajowo przyjęty (np. na tablicach ogłoszeń w Urzędzie). *BIP* był prowadzony w formie niezgodnej ze wzorem określonym w obowiązującym od dnia 16 listopada 2010 r. w *rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie*<sup>5</sup>.

Kierownik Referatu Ochrony Środowiska oświadczyła, że w trakcie kontroli NIK powyższe informacje zostały zamieszczone w *BIP* w poprawnej formie i udostępnione do wglądu w siedzibie Urzędu.

**3.9.** Spośród trzech budynków, w których znajdowały się miejskie szalety, w dwóch budynkach (na placu 21 Stycznia i przy ulicy Tumskiej), Urząd wbrew wymogom art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane*<sup>6</sup>, nie przeprowadził rocznych okresowych kontroli, stanu technicznego elementów budowli, instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu, instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska, instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych). Nie przeprowadzano także pięcioletnich okresowych kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, jego estetyki oraz otoczenia, badania instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów.

Ponadto Urząd nierzetelnie prowadził książki obiektu budowlanego dla ww. dwóch budynków. Wbrew § 5 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego*<sup>7</sup>, nie zawierały one daty założenia książki obiektu budowlanego, nie wyznaczono osoby upoważnionej do dokonywania wpisów. Ponadto brakowało wpisów o: [1] funkcji obiektu, [2] roku zakończenia budowy, [3] zmianach właściciela obiektu, [4] dokonaniu wpisu do księgi wieczystej, [5] numerze ewidencyjnym działki, [6] pozwoleniu na użytkowanie obiektu.

Kontrola NIK wykazała, że budynek szaletu na placu 21 Stycznia posiadał ubytki tynku na ścianach i suficie spowodowane przedostawaniem się wody z opadów atmosferycznych poprzez nieszczelny sufit, a w szalecie przy ulicy Mieszka I stwierdzono ubytki ceramiki na schodach przy zejściu do szaletu. Dyrektor Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego zapewnił, że brakujące płytki zostaną bezzwłocznie uzupełnione. Poczyniono starania o uzyskania w budżecie na rok 2012 środków finansowych na zabezpieczenie przed opadami atmosferycznymi stropu w szalecie na placu 21 Stycznia.

**3.10.** NIK stwierdziła w wyniku oględzin stanu czystości wybranych miejsc publicznych, że w parku Piastowskim w zrujnowanym budynku zlokalizowanym przy alejce spacerowej, zalegają śmieci o masie ok. 300 kg. Niezwłocznie zlecono uprzątniecie śmieci i wykonanie tymczasowego zabezpieczenia wejścia do budynku, co zostało wykonane. Dyrektor Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego zapewnił, że Urząd będzie zabiegał o likwidację tego budynku, który cyt.: „obecnie stanowi pustostan będący miejscem spotkań ludzi z tzw. marginesu społecznego – usytuowany na uboczu stał się miejscem na upłynnienie przez mieszkańców śmieci bytowych i śmieci po pracach budowlanych”.

---

<sup>5</sup> Dz. U. nr.186, poz.1249.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 120 poz. 1134.

**3.11.** NIK wskazuje, że pracownikom Urzędu nie wyznaczono pisemnie następujących zadań wynikających z *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku* [1] zapewnienie zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałania z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie (art. 3 ust. 2 pkt 8 ww. *ustawy*), [2] udostępnienie mieszkańcom na stronie internetowej BIP, oraz w sposób zwyczajowo przyjęty, informacji publicznej, wymaganej przepisami o ochronie środowiska, o utrzymaniu czystości i porządku, w tym informacji o znajdujących się na jej terenie zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych, o których mowa w *ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym*<sup>8</sup> (art. 3 ust. 2 pkt 6a *ustawy*), [3] utrzymanie czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest miasto, oraz na tych, które są położone na jej obszarze przy drogach publicznych, bez względu na kategorię dróg (obowiązującego od 1 marca 2011 r., na mocy art. 3 ust. 2 pkt 3a *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*, dodanego art. 69 pkt 1 *ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym*<sup>9</sup>. Według § 9 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego Urzędu, dyrektorzy poszczególnych wydziałów ustalają zakresy czynności dla kierowników referatów, którzy na podstawie ust. 2 ustalają szczegółowe zakresy czynności dla pracowników referatów oraz kontrolują ich realizację.

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

- 1) zaprowadzenie pełnej ewidencji zawieranych umów na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli i zarządców nieruchomości oraz wyegzekwowanie od przedsiębiorców rzetelnych miesięcznych informacji o zmianach dotyczących zawartych umów,
- 2) wyegzekwowanie od przedsiębiorców obowiązku składania rzetelnych rocznych informacji o ilości i rodzaju odpadów komunalnych zebranych z obszaru miasta,
- 3) analizowanie informacji od przedsiębiorców o zbieranych odpadach komunalnych,
- 4) kontrolowanie pracy przedsiębiorców zajmujących się zbieraniem odpadów komunalnych,
- 5) zapewnienie przestrzegania terminu przekazywania Radzie Miasta sprawozdania z realizacji Planu Gospodarki Odpadami,
- 6) zapewnienie aktualizacji Planu Gospodarki Odpadami nie rzadziej niż co cztery lata,
- 7) wystąpienie do Rady Miasta o zmianę zapisów w uchwałach, które monopolizują odbieranie odpadów komunalnych,
- 8) przyjęcie w dokumentach Urzędu jednego wskaźnika o masie wytwarzanych odpadów komunalnych na jednego mieszkańca w ciągu roku,
- 9) przeprowadzenie zaległych kontroli okresowych stanu technicznego szaleatów miejskich oraz uzupełnienie wpisów w książkach obiektu budowlanego,
- 10) zabezpieczenie szaletu na placu 21 Stycznia przed podmakaniem,
- 11) przypisanie poszczególnym pracownikom Urzędu zadań i obowiązków wynikających z przepisów o utrzymaniu czystości i porządku.

---

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 180, poz. 1495 ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U z 2011 r. Nr 5 poz. 13.

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Prezydenta, w terminie 30 dni od dnia 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 dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezydentowi 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.