



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.010.03.2016
P/16/046

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/16/046 – Zapewnienie przez organy administracji publicznej prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler Krystian Polus, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/27/2016 z dnia 27 kwietnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-3)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Gnieźnie, ul. Lecha 6, 62-200 Gniezno (dalej: „Urząd”).

Kierownik jednostki kontrolowanej Tomasz Budasz, Prezydent Miasta Gniezna

(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywnie zostały ocenione w szczególności:

- zapewnienie Miastu Gniezno gospodarki odpadami zgodnej z postanowieniami wojewódzkiego planu gospodarki odpadami,
- stworzenie warunków do budowy i uruchomienie regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych,
- prawidłowe sprawowanie nadzoru i kontroli nad postępowaniem z odpadami komunalnymi wytwarzanymi na obszarze Miasta Gniezna, w tym w zakresie prowadzenia sprawozdawczości i wykonywania kontroli gospodarowania odpadami.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na nieosiągnięciu wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła oraz poziomu ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji i kierowanych do składowania.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1 Zapewnienie w mieście gospodarki odpadami zgodnie z postanowieniami wojewódzkiego planu gospodarki odpadami

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą² działania związane z: odbieraniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkanymi³, prowadzeniem Punktu Selektywnego Odbierania Odpadów Komunalnych i Punktu Obsługi Deklaracji, Miasto Gniezno (dalej także: „Miasto”) realizowało samodzielnie. Działania związane z zagospodarowaniem odpadów komunalnych Miasto prowadziło wspólnie z gminami powiatów: gnieźnieńskiego (z wyjątkiem Gminy Mieleszyn) i wrzesińskiego na podstawie porozumienia międzygminnego z dnia 18 stycznia 2008 r.⁴ (dalej: „Porozumienie”). Przedmiotem porozumienia była realizacja zadania pn. „System unieszkodliwiania odpadów komunalnych dla gmin objętych Porozumieniem wraz z budową Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Lulkowie” (dalej: „Zakład”) w oparciu o wojewódzkie, powiatowe i gminne plany gospodarki odpadami, poprzez: opracowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi dla Porozumienia, przygotowanie opracowań technicznych, ekonomicznych i prawnych dla realizacji inwestycji, realizację inwestycji – Zakładu oraz przekazaniu inwestycji do eksploatacji na zasadach ustalonych w Porozumieniu.

(dowód: akta kontroli str. 6-13)

2. W dniu 27 grudnia 2012 r. Rada Miasta Gniezna uchwaliła „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Gniezna”⁵, który obowiązywał do 9 kwietnia 2014 r. Nowy „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Gniezna” (dalej: „Regulamin”), obowiązujący do dnia zakończenia kontroli, Rada uchwaliła 26 marca 2014 r.⁶ Obydwa regulaminy zawierały postanowienia dotyczące „Planu gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego na lata 2012 – 2017” uchwalonego przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego (dalej: „Sejmik”) 27 sierpnia 2012 r.⁷, to jest: gospodarowania odpadami w oparciu o regionalne i zastępcze instalacje do przetwarzania odpadów; zwiększenia udziału odzysku, a w szczególności recyklingu w odniesieniu do szkła, metali, tworzyw sztucznych oraz papieru i tektury, jak również odzysku energii z odpadów zgodnego z wymogami ochrony środowiska; selektywnego zbierania odpadów ulegających biodegradacji i w konsekwencji ograniczenia składowania tych odpadów; zwiększenia ilości zbieranych selektywnie odpadów niebezpiecznych występujących w strumieniu odpadów komunalnych; wyeliminowania praktyki nielegalnego składowania odpadów oraz zwiększenia świadomości ekologicznej społeczeństwa w zakresie kompleksowych i racjonalnych metod gospodarowania odpadami. Odpowiednio §§ 25 i 23 przywołanych regulaminów stanowią, iż Miasto zapewnia objęcie wszystkich mieszkańców zorganizowanym systemem zbierania odpadów

² Od 23 stycznia 2013 r. do 31 marca 2016 r. oraz działania wcześniejsze, które miały wpływ na realizację badanych zadań, lub których efekty wystąpiły po 1 stycznia 2013 r., a także skutki działań ujawnione do dnia zakończenia kontroli.

³ W rozumieniu art. 6c ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U z 2016 r. poz. 250), dalej „ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”.

⁴ Dz. Urz. Województwa Wielkopolskiego Nr 27 poz. 584. Porozumienie zostało zmienione aneksem nr 1 z dnia 21 stycznia 2011 r. (Dz. Urz. Województwa Wielkopolskiego Nr 32, poz. 662) i aneksem nr 2 z dnia 23 lutego 2015 r. (Dz. Urz. Województwa Wielkopolskiego poz. 4296).

⁵ Uchwała Nr XXVIII/330/2012; Dz. Urz. Województwa Wielkopolskiego z 2013 r. poz. 773.

⁶ Uchwała Nr XLIII/529/2014 (Dz. Urz. Województwa Wielkopolskiego poz. 2640). Regulamin został zmieniony uchwałą Rady Miasta Gniezna z dnia 28 października 2015 r. Nr XIII/117/2015 (Dz. U. Województwa Wielkopolskiego poz. 6383).

⁷ Uchwała Nr XXV/440/12 w sprawie uchwalenia „Planu gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego na lata 2012 – 2017”. Uchwała dostępna na stronie BIP Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego.

komunalnych oraz zapewnia selektywną zbiórkę odpadów od wszystkich mieszkańców najpóźniej do 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 14-46)

3. Załącznikiem do uchwały Nr XIII/170/2003 Sejmiku z dnia 29 września 2003 r.⁸, w sprawie uchwalenia „Planu gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego”, gmina miejska Gniezno została przypisana do obszaru działania zakładu zagospodarowania odpadów na terenie województwa wielkopolskiego, obejmującego powiaty: gnieźnieński (bez gminy Mieleszyn) i wrzesiński.

(dowód: akta kontroli str. 47-64)

Na podstawie uchwały Nr XXV/441/12 Sejmiku z dnia 27 sierpnia 2012 r.⁹, w sprawie wykonania „Planu gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego” określony został, m.in. dla Miasta Gniezna, VII Region gospodarki odpadami komunalnymi (dalej: VII RGOK).

(dowód: akta kontroli str. 65-71)

4. Uchwałą Nr VIII/201/15 Sejmiku z dnia 29 czerwca 2015 r.¹⁰, nadano Zakładowi Zagospodarowania Odpadów w Lulkowie status „Regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych” (dalej: RIPOK w Lulkowie).

W skład RIPOK w Lulkowie wchodzi:

- instalacja do składowania odpadów z wyłączeniem odpadów obojętnych, o zdolności przyjmowania > 10 ton odpadów na dobę lub o całkowitej pojemności ponad 25 tys. ton. Parametry instalacji: powierzchnia kwatery nr II 2,9000 ha; pojemność geometryczna kwatery nr II 321.900 m³ (ok. 386.280 Mg). Przepustowość instalacji 22.400 Mg/rok,
- instalacja do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych: segment mechanicznego przetwarzania odpadów komunalnych i segment biologicznego przetwarzania odpadów - stabilizacji biologicznej. Parametry instalacji: przepustowość instalacji podczas cyklu pracy dwuzmianowej: - w części mechanicznej 56.000 Mg/rok (179,52 Mg/dobę); w części biologicznej 28.000 Mg/rok (89,76 Mg/dobę),
- instalacja do mechanicznego przetwarzania odpadów komunalnych zebranych selektywnie. Parametry instalacji: przepustowość instalacji: 5.000 Mg/rok (16 Mg/dobę),
- instalacja do kompostowni odpadów zielonych oraz innych bioodpadów. Parametry instalacji: przepustowość instalacji: 750 Mg/rok (2,4 Mg/dobę),
- segment demontażu odpadów wielkogabarytowych. Parametry segmentu: przepustowość: 300 Mg/rok (ok. 1 Mg/dobę).

(dowód: akta kontroli str. 72-76)

5. W okresie objętym kontrolą, na obszarze VII RGOK funkcjonowały następujące instalacje zastępcze:

- „Składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Lulkowie”, gmina Gniezno (do sierpnia 2015 r.),
- „Składowisko odpadów komunalnych w Miałach”, gmina Trzemeszno,

⁸ Uchwała dostępna na stronie BIP Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego.

⁹ Uchwała dostępna na stronie BIP Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego.

¹⁰ W sprawie zmiany uchwały Nr XXV/441/12 Sejmiku z dnia 27 sierpnia 2012 r. Uchwała dostępna na stronie BIP Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego.

- „Składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Chłądowie”, gmina Witkowo,
- „Gminne Składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Bardzie”, gmina Września,
- „Sortownia odpadów zmieszanych w Bieganowie”, gmina Kołaczkowo.

(dowód: akta kontroli str. 70)

6. W latach 2013 – 2016 (I kwartał) liczba zameldowanych mieszkańców Gniezna wynosiła odpowiednio: 67.711, 67.328, 66.749 i 66.658. Zorganizowaną zbiórką odpadów komunalnych zostali objęci wszyscy mieszkańcy Gniezna. Dla wszystkich jego mieszkańców zostały również stworzone warunki umożliwiające selektywną zbiórkę odpadów komunalnych. Mieszkańcy, którzy zadeklarowali wolę selektywnej zbiórki odpadów komunalnych zapewnione mieli worki do selektywnej zbiórki odpadów (zabudowa jednorodzinna) i odpowiednie pojemniki (zabudowa wielorodzinna), a od 2016 r. wszyscy mieszkańcy domów jednorodzinnych również wyposażeni zostali w odpowiednie pojemniki. Ponadto na terenie Gniezna były rozstawione 134 komplety dzwonów na szkło bezbarwne i kolorowe oraz 75 dzwonów na makulaturę. Nie wszyscy mieszkańcy skorzystali z tej możliwości. I tak na dzień: 31 grudnia 2013 r., 2014 r. 2015 r. i 31 marca 2016 r. liczba mieszkańców selektywnie zbierających odpady wynosiła odpowiednio: 38.928, 39.085, 37.930 i 38.103, co stanowiło około 57,4% mieszkańców zameldowanych w Gnieźnie i 64,8% liczby mieszkańców, wynikającej z deklaracji w sprawie objęcie ich zbiórką odpadów komunalnych¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 77-85)

7. W celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych Gniezno nie zostało podzielone na sektory. Wybór podmiotów do świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych dokonany został w trybie przetargu nieograniczonego. Pierwszy przetarg obejmował okres świadczenia usług od 1 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2014 r., drugi od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. i trzeci od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 86-265)

8. W latach 2013 (II półrocze)¹² – 2016 (I kwartał) usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych świadczyła spółka komunalna Miasta – URBIS sp. z o.o., która od sierpnia 2015 r. prowadzi również RIPOK w Lulkowie, a poprzednio prowadziła instalację zastępczą. W okresie objętym kontrolą Miasto Gniezno zawarło z URBIS trzy umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Gniezna. Umowa WOS.272.50.2013 z dnia 18 czerwca 2013 r. została zawarta na okres od 1 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2014 r. Umowa WT.OŚ.272.4.2015 z dnia 2 stycznia 2015 r. została zawarta na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. i umowa WOS.272.3.2016 z dnia 4 stycznia 2016 r. została zawarta na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. W ramach powyższych umów URBIS zobowiązana była do: wyposażenia nieruchomości zamieszkałych w odpowiednie pojemniki na odpady i worki do selektywnej zbiórki odpadów, odbioru odpadów komunalnych zmieszanych i każdej ilości frakcji odpadów komunalnych zebranych w sposób selektywny: metali – kod: 20 01 40 i 15 01 04; tworzyw sztucznych – kod: 20 01 39 i 15 01 02; opakowań wielomateriałowych – kod: 15 01

¹¹ Wyższy wskaźnik procentowy wynika z różnicy pomiędzy liczbą osób zameldowanych na pobyt stały, a liczbą osób wynikającą z deklaracji właścicieli nieruchomości o przystąpieniu do zbiórki odpadów komunalnych.

¹² Od stycznia do czerwca 2013 r. obowiązywały w Gnieźnie indywidualne umowy mieszkańców z odbiorcami odpadów komunalnych.

05; papieru, odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji – kod: 15 01 01 i 20 01 01; szkła bezbarwnego i kolorowego – kod: 20 01 02 i 15 01 07. Ponadto w umowach określono częstotliwość i sposób odbierania odpadów powstających w budynkach jednorodzinnych i systemem zbiorowym w zabudowie wielomieszkaniowej oraz systemem z „gniazd” – zestawów specjalistycznych pojemników typu „dzwon” do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, a także określono zasady odbierania odpadów wielkogabarytowych i zielonych. W ww. umowach Miasto zastrzegło sobie prawo do naliczania kar umownych za odstąpienie od umowy oraz za każdy przypadek niewłaściwego jej wykonania. Wysokość zabezpieczenia należytego wykonania umowy została określona na 10% całkowitej ceny podanej w ofertach.

(dowód: akta kontroli str. 87-91, 149-155, 207-213, 266)

9. Na świadczenie, w okresie objętym kontrolą, usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w Gnieźnie, URBIS posiadała zezwolenie Prezydenta Miasta Gniezna¹³, które wydane zostało na okres od 14 marca 2006 r. do 13 marca 2016 r.¹⁴

(dowód: akta kontroli str. 267-270)

10. Urząd prowadził „Rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości” (dalej: „Rejestr działalności regulowanej”). Według stanu na dzień 14 czerwca 2016 r. do tego rejestru było wpisanych 13 podmiotów w tym URBIS, świadcząca dla Miasta usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zabudowanych i ich przetwarzania (pozycja rejestru 6).

(dowód: akta kontroli str. 271-316)

11. Na wniosek Zakładu Oczyszczania Terenu „BAKUN” Andrzej Bakun, o wykreślenie zakładu z Rejestru działalności regulowanej, w związku z zakończeniem działalności polegającej na odbiorze odpadów komunalnych, Prezydent Miasta Gniezna, z dniem 5 marca 2015 r., wykreślił ww. zakład z tego rejestru¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 317-321)

12. Podmioty świadczące usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nie posiadały indywidualnych kont w „Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami”, o której mowa w art. 79 i nast. ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁶, ponieważ do dnia zakończenia kontroli taka baza nie powstała¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 322)

13. W latach 2013-2015 od mieszkańców Gniezna odebrano łącznie 10.543 Mg odpadów komunalnych, w tym: 3.380,9 Mg w 2013 r., 3.388,1 Mg w 2014 r. i 3.774,0 Mg w 2015 r. W ogólnej masie odpadów komunalnych odebranych od mieszkańców Gniezna w 2013 r. papier stanowił 2,8% (92,6 Mg), tworzywa sztuczne

¹³ Decyzja nr 1/2006 r. z dnia 14 marca 2006 r. na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, znak: WT/OŚ-7625/3/2006. Po 13 marca 2016 r. URBIS prowadziła działalność na podstawie wpisu do Rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o którym mowa w punkcie następnym.

¹⁴ Po 13 marca 2016 r. URBIS prowadziła działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych na podstawie wpisu do Rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

¹⁵ Decyzja nr WOŚ.6221.4.2015 Prezydenta Miasta Gniezna z dnia 5 marca 2015 r.

¹⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 21, ze zm., (dalej: ustawa o odpadach)

¹⁷ Zgodnie z treścią art. 238 ust. 1 ustawy o odpadach bazę tę tworzy się najpóźniej do dnia 24 stycznia 2018 r.

8,3% (280 Mg), szkło 11,5% (390,3 Mg) inne niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe 72,7% (2.458,2 Mg) i odpady ulegające biodegradacji 4,7% (159,8). W 2014 r. udział ww. rodzajów odpadów w ogólnej masie odpadów stanowił odpowiednio: 2,9% (96,6 Mg), 11,2% (379,9 Mg), 14,5% (491,0 Mg), 68,6% (2.324,4 Mg), 2,8% (96,2 Mg) oraz w 2015 r. odpowiednio: 2,6% (96,5 Mg), 5% (187,9 Mg), 13,3% (502,7 Mg), 60,4% (2.279,5 Mg) i 18,7% (707,4 Mg).

(dowód: akta kontroli str. 323-936)

14. Zgodnie z Planem gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego Miasto Gniezno od sierpnia 2015 r. przekazywało odpady komunalne od właścicieli nieruchomości zamieszkałych do instalacji w Zakładzie. Wcześniej odpady komunalne przekazywane były do Składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Lulkowie (kwatery I), które pełniło funkcję instalacji zastępczej VII RGOK.

(dowód: akta kontroli str. 937)

15. W 2013 r. z terenu Miasta przetworzono następujące ilości odpadów komunalnych: 87,6 Mg papieru przeznaczonego do recyklingu i ponownego użycia; 390,9 Mg tworzyw sztucznych przeznaczonych do ponownego użycia; 390,1 Mg szkła przeznaczonego do recyklingu; 2.436,5 Mg innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych przeznaczonych do odzysku innymi metodami niż recykling i ponowne użycie oraz 159,8 Mg odpadów ulegających biodegradacji, odebranych od mieszkańców Gniezna. W 2014 r. przetworzono odpowiednio: 98,5 Mg papieru; 379,9 Mg tworzyw sztucznych; 491,0 Mg szkła; 2.324,4 Mg innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz 96,2 Mg odpadów ulegających biodegradacji, a w 2015 r. odpowiednio: 96,5 Mg papieru; 187,9 Mg tworzyw sztucznych z czego 30,38 Mg do ponownego użycia i 157,52 Mg w instalacji przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielenia z nich frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku oraz 707,3 Mg odpadów ulegających biodegradacji z czego 305,66 Mg w procesie recyklingu R-3 i 146,9 Mg w procesach R-12 i R-13, a 254,74 Mg w instalacji do przetwarzania selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów w Zakładzie.

(dowód: akta kontroli str. 323-936 i 938-939)

16. Nie stwierdzono przypadków by prowadząca instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych URBIS odmówiła przyjęcia odpadów z terenu Miasta Gniezna.

(dowód: akta kontroli str. 940)

17. Na obszarze VII RGOK oprócz RIPOK w Lulkowie funkcjonowała Sortownia odpadów zmieszanych w Bieganowie (gmina Kołaczkowo) o rocznej zdolności przerobowej 800 Mg. Na obszarze sąsiedniego województwa nie było regionalnej lub ponadregionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych zlokalizowanej w odległości mniejszej aniżeli RIPOK w Lulkowie (12 km). Najbliższa taka instalacja znajdowała się w miejscowości Wawrzyńki w gminie Żnin, oddalonej o 51 km od Gniezna. Wszystkie odpady komunalne odebrane od właścicieli nieruchomości zamieszkałych były przekazywane bezpośrednio do RIPOK w Lulkowie, a przed jego utworzeniem na Składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Lulkowie.

(dowód: akta kontroli str. 941)

18. URBIS posiadała pozwolenia zintegrowane na: eksploatację kwatery nr 1 i prowadzenie instalacji ww. w punkcie 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego

(RIPOK w Lulkowie)¹⁸. Nie posiadała natomiast indywidualnego konta w „Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami”, z przyczyn o których była mowa w punkcie 12.

(dowód: akta kontroli str. 942-1059)

19. Urząd prowadził ewidencję osób, które złożyły deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ewidencja prowadzona była elektronicznie w systemie SIGIT moduł ERGO. Ponadto Urząd prowadził ewidencję umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w których nie zamieszkiwano, a powstawały w nich odpady komunalne¹⁹. Była ona aktualizowana na podstawie sprawozdań przekazywanych do Urzędu przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli tych nieruchomości, do których były dołączone wykazy właścicieli korzystających z usług odbioru odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 390, 393-396, 415-421, 432-455, 461-469, 475-483, 495, 499, 503, 507, 552, 556, 664-667, 678-681, 692-695, 706-711, 723, 727, 731, 735, 814-822, 838-846, 850,854, 858, 861 i 1060)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

2 Stworzenie warunków do budowy i eksploatacji regionalnych lub zastępczych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych wytwarzanych w mieście

Opis stanu
faktycznego

1. Miasto Gniezno uczestniczyło w budowie RIPOK w Lulkowie w ramach Porozumienia w sprawie powierzenia Miastu przygotowania i wykonania zadania pn. „System unieszkodliwiania odpadów komunalnych dla gmin objętych porozumieniem wraz z budową Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Lulkowie”. Stronami Porozumienia było oprócz Miasta 13 gmin wchodzących w skład VII RGOK.

(dowód: akta kontroli str.6-13)

2. Z Porozumienia wynika, że tytułem udziału w kosztach realizacji zadania, strony miały przekazywać na rzecz Miasta Gniezna kwoty w wysokości proporcjonalnej do liczby mieszkańców poszczególnych gmin. Inwestycja została oddana do eksploatacji w 2015 r. W okresie od 2012 r. do 2015 r. Miasto wydatkowało na realizację zadania ogółem 5.298.949 zł²⁰, co stanowiło 32,7% kosztów zadania poniesionych przez strony porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 6-13 i 1061-1077)

3. Miasto nie ponosiło nakładów na utrzymanie instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Za odbiór odpadów komunalnych w okresie objętym kontrolą płaciło

¹⁸ Pozwolenie zintegrowane na eksploatację kwater nr 1 - decyzja Wojewody Wielkopolskiego z dnia 19 października 2007 r. Nr SR.VI-1.6600-68/06, zmieniona decyzjami z dnia: 22 marca 2010 r. – Nr DSR.VI.7623-114/09; 6 marca 2009 r. Nr DSR.VI.7623-27/08; z dnia 16 maja 2012 r. Nr DSR-VI.7222.47.2012; 13 czerwca 2013 r. Nr DSR-II-2.7222.39.2013; 16 stycznia 2015 r. Nr DSR-II-2.7222.52.2014 i 13 sierpnia 2015 r. Nr DSR-II-2.7222.16.2015. Pozwolenie zintegrowane wydane na czas nieoznaczony dla Zakładu - decyzja Marszałka Województwa Wielkopolskiego z dnia 28 maja 2015 r. Nr DSR-II-2.7222.31.2014, zmieniona decyzją z dnia 2 grudnia 2015 r. Nr DSR-II-2.7222.65.2015.

¹⁹ W rozumieniu art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (szkoły, szpitale, zakłady pracy itp.).

²⁰ W 2012 r. 80.755,88 zł, w 2013 r. 142.471,76 zł, w 2014 r. 3.939.312 zł i 2015 r. 1.136.409,35 zł. Koszt zadania ogółem poniesiony przez strony porozumienia - 16.218.000 zł.

URBIS wynagrodzenie ryczałtowe. Wynagrodzenie to obejmowało wszystkie koszty niezbędne do należytego wykonania przedmiotu umowy.

(dowód: akta kontroli str. 87-91, 1450-155 i 207-212 i 1078)

4. W celu poprawy gospodarki odpadami komunalnymi Miasto Gniezno prowadziło szeroką współpracę z lokalnymi mediami w zakresie zasad zbierania odpadów komunalnych w tym obowiązku uzyskiwania przez gminy poziomów odzysku i recyklingu. Przedstawiciele Urzędu wielokrotnie uczestniczyli w spotkaniach z mieszkańcami, organizowanymi m.in. przez rady osiedlowe, których tematem były zmiany wprowadzone w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przed wejściem w życie nowych zasad gospodarki odpadowej Miasto przygotowało i systematycznie przekazywało mieszkańcom ulotki informacyjne w łącznej ilości 12.000 sztuk. W 2016 r. zleciło przygotowanie 2.000 szt. ulotek informacyjnych dotyczących selektywnej zbiórki odpadów. Dodatkowo w ramach przetargów na świadczenie usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkanymi wykonawca usługi zobowiązany był w uzgodnieniu z Urzędem do przygotowania i przekazywania im materiałów informacyjnych i edukacyjnych w wersji papierowej, dotyczących m.in. zasad selektywnej zbiórki odpadów w ilości:

- w roku 2014 – 8.000 szt. INFORMATORÓW (16 stron A-5),
- w roku 2015 – 8.000 szt. INFORMATORÓW (16 stron A-5),
- w roku 2016 – 5.000 szt. ULOTEK (2 strony A-5) do dnia 30 czerwca 2016 r.

W związku z uruchomieniem w 2015 roku RIPOK w Lulkowie Rada Miasta Gniezna wprowadziła zmiany w Regulaminie dostosowując zasady zbierania odpadów do przyjętego systemu dwupojemnikowego tzw. suche (opakowaniowe) i mokre oraz modyfikując zasady zbierania szkła²¹. Właściciele nieruchomości deklarujący selektywny sposób zbierania odpadów otrzymali dodatkowe pojemniki (oznaczone na żółto) do odpadów opakowaniowych i papieru. Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Miasta, dodatkowy pojemnik zachęcił mieszkańców do zmiany deklaracji i zbierania odpadów w sposób selektywny. Dodał, że przygotowana jest również szeroka kampania edukacyjna dotycząca selektywnej zbiórki odpadów, skierowana do zasobów Gnieźnieńskiej Spółdzielni Mieszkaniowej, wspólnot oraz zabudowy jednorodzinnej. Kolejnym elementem zachęcającym do selektywnego zbierania odpadów jest przygotowywany „Konkurs z nagrodami” dla właścicieli nieruchomości, którzy selektywnie zbierają odpady.

(dowód: akta kontroli str. 31-33, 1079-1108)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

3 Sprawowanie nadzoru i kontroli nad postępowaniem z odpadami komunalnymi wytwarzanymi w mieście

Opis stanu
faktycznego

3. 1. Prowadzenie sprawozdawczości

1. W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta otrzymywał półroczne sprawozdania podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w terminie do końca miesiąca następującego po upływie półrocza,

²¹ Mieszkańcy domów jednorodzinnych zostali wyposażeni w zielone worki na szkło, a dla mieszkańców budynków wielorodzinnych ustawiono tzw. dzwony oznaczone kolorem białym na szkło białe i zielonym na szkło kolorowe.

kórego sprawozdania dotyczyły. W przypadku URBIS prowadzącej również RIPOK, w dniu 15 stycznia 2016 r. zostało przekazane roczne sprawozdanie podmiotu prowadzącego instalację mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów. Sprawozdania podmiotów odbierających odpady komunalne zawierały informacje o masie: poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych, w tym odpadów ulegających biodegradacji oraz sposobie ich zagospodarowania, wraz ze wskazaniem instalacji (lub ostatecznych odbiorców) do których zostały przekazane; pozostałości z sortowania i pozostałości z mechaniczno-biologicznego przetwarzania, przeznaczonych do składowania powstałych z odebranych przez podmiot odpadów komunalnych; odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi; odpadów budowlanych i rozbiórkowych będących odpadami komunalnymi, przygotowanych do ponownego użycia, poddanych recyklingowi i innym procesom odzysku, odpadów komunalnych poddanych recyklingowi, przygotowanych do ponownego użycia oraz poddanych odzyskowi pozostałości z sortowania i pozostałości z mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych poddanych składowaniu, co było zgodne z art. 9n ust. 3 i art. 9oa ust. 3 i 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

(dowód: akta kontroli str. 324-936)

2. Prezydent Miasta sporządzał corocznie „Analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Miasta Gniezna”²². Analizy sporządzane były terminowo i publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej. Z Analizy za 2015 r. wynika, że Miasto wspólnie z innymi gminami, wypełniło obowiązek wynikający z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i oddało do eksploatacji regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, ujętą w Planie gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego”. Aktualnie Miasto Gniezno nie ma potrzeb inwestycyjnych związanych z zagospodarowaniem odpadów komunalnych. Rozważana jest natomiast rozbudowa w przyszłości „Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych”.

(dowód: akta kontroli str. 1109-1167)

3. Prezydent Miasta terminowo przekazywał Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego (dalej: „Marszałek”) i Wielkopolskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska roczne sprawozdania z realizacji zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Pismem z dnia 13 stycznia 2016 r.²³ Marszałek wezwał Prezydenta Miasta do przedłożenia w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania korekty rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2014 r. Pomyłki w sprawozdaniu dotyczyły przypisania odpadom komunalnym niewłaściwych kodów procesów odzysku. Przy piśmie z dnia 9 lutego 2016 r.²⁴ Prezydent Miasta przesłał Marszałkowi skorygowane sprawozdanie wraz z wyjaśnieniami.

(dowód: akta kontroli str. 1168-1203)

4. W okresie od 2012 r. do 2015 r. Miasto Gniezno osiągnęło następujące poziomy ograniczenia masy składowanych odpadów biodegradowalnych przekazanych do składowania, w odniesieniu do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.: 102,5% w 2012 r., 107,8% na dzień 16 lipca 2013 r., 107,25% w 2014 r. i 107,17 w 2015 r. Poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami odpadów innych niż niebezpieczne (budowlanych i rozbiórkowych) w ww.

²² Dalej „Analiza”

²³ Znak DSR-V-2.7245.38.2016

²⁴ WOŚ.6221.4.2016

okresach wynosił 100%. Poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła wynosił ww. okresach odpowiednio: 6,4%, 8,7%, 9,58% i 8,34%.

(dowód: akta kontroli str. 324-396 i 1204)

5. Prezydent Miasta przekazywał Marszałkowi wykaz podmiotów wpisanych w danym roku do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wykreślonych z tego rejestru, zawierający dane, o których mowa w art. 9b ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: do lutego 2015 r., tj. do końca miesiąca następującego po okresie objętym wykazem, a za 2015 r. w styczniu 2016 r. (art. 9c ust. 9 i 10 przywołanej ustawy).

(dowód: akta kontroli str.1205)

3.2. Wykonywanie kontroli gospodarowania odpadami

1. Prezydent Miasta kontrolował podmioty odbierające na terenie Gniezna odpady komunalne od właścicieli nieruchomości zamieszkanymi i niezamieszkanymi w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, warunków wydanych decyzji oraz zawartych umów. W okresie objętym kontrolą, w ww. zakresie, Urząd przeprowadził siedem kontroli trzech podmiotów²⁵. W jednym²⁶ przypadku wydano zalecenie pokontrolne i dotyczyło ono właściwego zabezpieczenia odpadów zbieranych selektywnie przed wpływem wiatru (rozwieraniem). Ponadto URBIS sp. z o.o., świadcząca w okresie objętym kontrolą usługi odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkanymi, była 33 razy kontrolowana w zakresie wywiązywania się z zawartych umów. W ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Przeprowadzone kontrole nie wykazały przypadków odbierania odpadów komunalnych przez podmioty niewpisane do rejestru działalności regulowanej (art. 9x ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

(dowód: akta kontroli str. 1206-1266)

2. W okresie objętym kontrolą Urząd był jeden raz kontrolowany przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska. Kontrola przeprowadzona została w okresie od 24 września do 28 października 2013 r. Celem tej kontroli było sprawdzenie wdrożenia przez Miasto Gniezno systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w aspekcie przestrzegania przepisów znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Stwierdzone w toku tej kontroli nieprawidłowości to nieosiągnięcie w 2012 r. wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła oraz poziomu ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji i kierowanych do składowania. Organ kontrolny nie zastosował sankcji z tytułu nieosiągnięcia ww. wskaźników i nakazał osiągnięcie tych wskaźników w następnych okresach.

(dowód: akta kontroli str. 1267-1289)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Osiągnięte w okresie od 2012 r. do 2015 r. przez Miasto Gniezno poziomy ograniczenia masy składowanych odpadów biodegradowalnych przekazanych do składowania, w odniesieniu do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.

²⁵ URBIS sp. z o. o. – 3 razy; Firma Handlowo-Uslugowa ALKOM – 3 razy; Firma Odpad – 1 raz.

²⁶ Protokół kontroli z dnia 22 października 2013 r. – kontrola podmiotu: Firma Handlowo-Uslugowa ALKOM.

(podpunkt 4 punktu III.3.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) przekraczały dopuszczalne poziomy wynikające z załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji przekazywanych do składowiska oraz sposobu obliczania poziomu ograniczenia masy tych odpadów²⁷ o: 36,7% w 2012 r., 115,6% na dzień 16 lipca 2013 r., 114,5% w 2014 r. i 114,3% w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 324-396 i 1204)

Wyjaśniając powyższe Prezydent Miasta Gniezna podał, iż przekroczenie dopuszczalnych poziomów masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, nastąpiło z uwagi na brak kompostowni. Z chwilą uruchomienia RIPOK w Lulkowie w 2015 roku, Miasto Gniezno odbiera w okresie wiosenno-jesiennym odpady zielone metodą objazdową od mieszkańców raz na tydzień. Wskazał, że w roku 2015 zbiórką objazdową zebrano ok. 465 Mg odpadów zielonych, a w 2016 r. do dnia 31 maja zebrano już 170 Mg. Dodatkowo odpady zielone przekazywane są do PSZOK. Wyjaśnił ponadto, że szeroka akcja edukacyjna i zbiórka objazdowa spowodowała wzrost ilości odpadów zielonych przekazywanych do kompostowania.

(dowód: akta kontroli str. 1290-1292)

2. W okresie od 2012 r. do 2015 r. Miasto Gniezno nie osiągnęło określonych w tabeli nr 1 załącznika do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych²⁸, poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła. Były one niższe od wskazanych w ww. rozporządzeniu o: 3,6% w 2012 r., 3,3% w 2013 r., 4,42% w 2014 r. i 7,66% w 2015 r. (podpunkt 4 punktu III.3.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 324-396 i 1204)

Prezydenta Miasta Gniezna wyjaśnił, że nieosiągnięcie pożądanego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych takich jak: papier, metal, tworzywa sztuczne i szkło może wynikać z braku należytej wiedzy społeczności gnieźnieńskiej. Podał, iż w celu uzyskania wymaganych poziomów recyklingu i odzysku były prowadzone działania edukacyjne. Mieszkańcy otrzymywali ulotki określające proste zasady segregacji odpadów, a mieszkańcy deklarujący selektywny sposób zbierania odpadów otrzymali dodatkowy oznaczony na żółto pojemnik na odpady opakowaniowe. Obecnie przygotowany jest konkurs z nagrodami dla mieszkańców zbierających odpady w sposób selektywny, szczególnie w zabudowie wielolokalowej. Funkcjonowanie od połowy 2015 r. RIPOK w Lulkowie umożliwi dodatkowo wyselekcjonowanie odpadów wskazanych do odzysku lub recyklingu ze strumienia odpadów zmieszanych. W czerwcu br. planowana jest zmiana stawki opłat za gospodarowanie odpadami w sposób nieselektywny z wartości 13,50 zł/mieszkańca do wartości 16,00 zł/mieszkańca, przy jednoczesnym utrzymaniu dotychczasowej stawki za odpady zbierane selektywnie. Będzie to kolejny czynnik zachęcający mieszkańców do selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 1290-1292)

²⁷ Dz. U. poz. 676.

²⁸ Dz. U. poz. 645.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹, wnosi o podjęcie działań w celu osiągnięcia wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła oraz poziomu ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji i kierowanych do składowania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, dnia 6 lipca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Krystian Polus
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

²⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

