



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 12 listopada 2009 r.

**Pan  
Tadeusz Wrona  
Prezydent  
Miasta Częstochowy**

LKA-410-14-14/2009  
P/09/134

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach skontrolowała Urząd Miasta w Częstochowie<sup>2</sup>, 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 29 września 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze

## **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację zadań w zakresie spraw objętych kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.**

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

### **I. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie:**

1. Uruchomienie w 2009 r. w Częstochowskim Przedsiębiorstwie Komunalnym Sp. z o.o.<sup>3</sup>, wybudowanego za 19 826,8 tys. zł zakładu gospodarowania odpadami, w skład którego wchodziły m.in. sortownia odpadów komunalnych (o wydajności 30 tys. Mg/rok),

---

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

<sup>2</sup> Zwany dalej „Urzędem”

<sup>3</sup> Spółka, której jedynym udziałowcem jest Gmina Częstochowa.

kompostownia odpadów ulegających biodegradacji (o przepustowości 20 tys. Mg/rok), stacja rozbiórki odpadów wielkogabarytowych (o wydajności 10 tys. Mg/rok), stacja rozdrabniania gruzu budowlanego (o wydajności 15 tys. Mg/rok) oraz punkt zbiórki odpadów niebezpiecznych.

2. Wypełnienie nałożonych przepisami obowiązków w zakresie:

- podania do publicznej wiadomości przez Prezydenta Miasta, określonych przepisami art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>4</sup>, wymagań dla przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwoleń na świadczenie usług odbierania odpadów komunalnych<sup>5</sup>,
- wygaszenia, na podstawie postanowień art. 10 ust. 4 ustawy z dnia z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>6</sup>, zezwoleń udzielonych 16 przedsiębiorcom na odbieranie odpadów komunalnych, którzy nie złożyli wymaganych wniosków o zmianę zezwoleń uzyskanych przed wejściem w życie tej ustawy. Wygaszenie przedmiotowych zezwoleń nastąpiło w okresie od 5 lutego do 4 czerwca 2007 r.,
- prowadzenia postępowań administracyjnych o wydanie zezwoleń przedsiębiorcom na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, a także zezwoleń na zbieranie, odzysk lub transport odpadów komunalnych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>7</sup>,
- wydawania przedsiębiorcom zezwoleń na odbieranie odpadów od właścicieli nieruchomości, zawierających postanowienia wymagane art. 9 ustawy o utrzymaniu czystości, na podstawie wniosków zawierających informacje i dokumenty, o których mowa w przepisach art. 8 ww. ustawy,
- udostępnienia mieszkańcom gminy, wymaganych przepisami art. 3 ust. 2 pkt 6 a ustawy o utrzymaniu czystości, informacji o znajdujących się na jej terenie zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny.

3. Przeprowadzenie w latach 2006 - 2008 łącznie 20 kontroli przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie gospodarowania odpadami oraz wezwanie 7 z nich do zaniechania stwierdzonych naruszeń warunków udzielonych im zezwoleń.

---

<sup>4</sup> Dz. U. z 2005 r. nr 236, poz. 2008 ze zm., zwanej dalej „ustawą o utrzymaniu czystości”.

<sup>5</sup> Zarządzenie Prezydenta Miasta Częstochowy nr 2944/06 z dnia 14 kwietnia 2006 r.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 175, poz. 1458 ze zm., zwanej dalej „ustawą z 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach”.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

4. W terminach, określonych w art. 14 ust. 13 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach<sup>8</sup>, sporządzono i przedstawiono Radzie Miasta oraz Zarządowi Województwa sprawozdania za lata 2004 - 2006 i 2007 – 2008 z realizacji „Planu gospodarki odpadami dla Miasta Częstochowy na lata 2004-2015”<sup>9</sup>. Sprawozdania sporządzono w sposób opisowy. Nie ujęcie w nich ustalonych w PGO wskaźników monitoringu, które pozwolić miały na określenie stopnia realizacji celów i zadań, Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśniał nie dysponowaniem przez Urząd pełnym obrazem gospodarki odpadami na terenie gminy, m.in. nie posiadaniem informacji na temat rzeczywistej ilości wytwarzanych odpadów z podziałem na poszczególne strumienie, a także brakiem części danych, np. z placówek handlowych zobowiązanych do prowadzenia selektywnej zbiórki oraz od osób fizycznych wykorzystujących część odpadów komunalnych na własne potrzeby. W jego ocenie ujęte w tej sytuacji w sprawozdaniach wskaźniki monitoringu byłyby niepełne i obciążone bardzo dużym błędem.
5. Podejmowanie działań edukacyjnych i promocyjnych dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi, m.in. realizowanie od 2005 r. programu edukacyjnego, ukierunkowanego na wykształcenie wśród wszystkich grup społecznych odpowiedzialnych zachowań w zakresie ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki odpadami.

## **II. Jednocześnie stwierdzono następujące nieprawidłowości i uchybienia:**

1. Prowadzenie ewidencji umów zawartych przez właścicieli nieruchomości z przedsiębiorcami na odbieranie odpadów komunalnych, wymaganej art. 3 ust. 3 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości, w sposób nie zapewniający sprawowania kontroli wypełniania przez tychże właścicieli ustalonych obowiązków w zakresie gromadzenia oraz przekazywania odpadów komunalnych uprawnionym przedsiębiorcom. Przedmiotowa ewidencja, prowadzona początkowo w formie papierowej, a od czerwca 2006 r. przy wykorzystaniu programu komputerowego, nie zapewniała rzetelnych informacji o ilości mieszkańców i liczbie nieruchomości objętych zorganizowaną formą odbioru odpadów komunalnych, a także danych o właścicielach nieruchomości nie posiadających takich umów.

Przeprowadzone w latach 2007 - 2008 przez Urząd kontrole 918 nieruchomości, których właściciele, według wspomnianej ewidencji, nie podpisali umów na odbiór

---

<sup>8</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251, zwanej dalej „ustawą o odpadach” .

<sup>9</sup> Zwanego dalej „PGO”.

odpadów komunalnych, wykazały brak takich umów tylko w 177 przypadkach. W pozostałych przypadkach (81 %) właściciele nieruchomości posiadali zawarte z przedsiębiorcami umowy na odbiór odpadów.

Zdaniem NIK, niekorzystny wpływ na powyższe miał m.in. długotrwały, ponad 2 letni proces wprowadzania do elektronicznej ewidencji danych o zawartych umowach, tłumaczony trudnościami kadrowymi. Na rzetelność ewidencji rzutowało również nie egzekwowanie od przedsiębiorców wypełniania obowiązku, ustalonego w art. 9 a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, dotyczącego przekazywania w terminie do 15 dnia po upływie każdego miesiąca wykazów właścicieli nieruchomości, z którymi zawarto umowy lub z którymi umowy wygasły lub je rozwiązano. Część tych wykazów przedsiębiorcy przekazywali bowiem w latach 2006 - 2008 z opóźnieniem od 1 do 84 dni w stosunku do terminu ustalonego ww. przepisem.

Działania Urzędu, zmierzające do egzekwowania od przedsiębiorców terminowego składania ww. wykazów, ograniczały się według wyjaśnień do telefonicznych monitów.

2. Uchwalenie przez Radę Miasta Częstochowy w dniu 22 maja 2006 r., tj. 126 dni po terminie określonym w art. 10 ust. 1 ustawy z 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach, prawidłowego regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, stanowiącego w myśl art. 4 ustawy o utrzymaniu w czystości prawo miejscowe, określające m.in. zasady gospodarowania odpadami komunalnymi. Opublikowanie przedmiotowego regulaminu nastąpiło 10 lipca 2006 r. Przyczyną opóźnienia było zakwestionowanie przez Wojewodę Śląskiego (w trybie nadzoru) postanowień regulaminu utrzymania czystości, uchwalonego przez Radę Miasta Częstochowy 23 stycznia 2006 r., z uwagi na ujęcie w nim zapisów, które były sprzeczne, powtarzały się, bądź modyfikowały uregulowania objęte normami prawnymi powszechnie obowiązującymi.
3. Uchwalenie 22 maja 2006 r. przez Radę Miasta, wymaganych postanowieniami art. 6 ust. 2 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości, górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi świadczone przez przedsiębiorców w zakresie odbierania odpadów komunalnych.

Zdaniem NIK, wyjaśnienie Pana Prezydenta, że obowiązujące przepisy nie precyzują terminu uchwalenia ww. górnych stawek opłat, nie uzasadnia tak późnego przyjęcia powyższych uregulowań, gdyż wspomniany wyżej przepis obowiązuje od dnia 13 października 2005 r.

Uchwalone w maju 2006 r. górne stawki opłat były 2 - 3 krotnie wyższe od opłat stosowanych przez przedsiębiorców w 2005 r. Stwierdzono, że pobierane przez przedsiębiorców opłaty za odbiór odpadów, które w latach 2006 – 2008 wzrosły nawet o 60 - 100 %, nie przekraczały uchwalonych górnych stawek.

4. Brak w Urzędzie pełnych danych o ilości odpadów komunalnych, odbieranych w latach 2006 - 2008 na terenie gminy oraz poddawanych odzyskowi lub unieszkodliwieniu, a także zdeponowanych na składowiskach. Miało to związek z nieegzekwowaniem od przedsiębiorców wypełniania obowiązku ustalonego w art. 9 a ust. 2 ustawy *o utrzymaniu czystości*, w zakresie przekazywania rocznych informacji o masie i rodzajach odebranych odpadów komunalnych i sposobach ich zagospodarowania, w terminie do końca pierwszego kwartału za poprzedni rok kalendarzowy.

W 2006 r., spośród 31 przedsiębiorców posiadających zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych, przedmiotowe informacje przedłożyło 13 (w tym terminowo 4), a w 2008 r. spośród 15 wymaganej informacji nie przedłożył, mimo pisemnego monitu, jeden przedsiębiorca. Ponadto w części składanych przez przedsiębiorców informacji nie zamieszczano wszystkich wymaganych ww. przepisem danych, w tym zwłaszcza o masie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych na składowisko odpadów.

NIK nie podziela stanowiska zawartego w wyjaśnieniach Naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska, że w 2006 r. 18 przedsiębiorców nie miało obowiązku przedłożenia ww. informacji rocznych, gdyż przepisy art. 9 a ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, nakładające na przedsiębiorców ten obowiązek, weszły w życie od dnia 13 października 2005 r. Przepisy końcowe ustawy z 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach nie regulują tej problematyki.

Ponadto, NIK zwraca uwagę, że nieprzekazywanie przez przedsiębiorców wymaganych informacji lub składanie ich nieterminowo, w świetle przepisów art. 76 pkt 6 ustawy o odpadach, jest wykroczeniem. W związku z tym ograniczenie działań Urzędu, w przypadku nie składania przez przedsiębiorców wymaganych informacji, do pisemnych monitów, NIK ocenia jako niewystarczające.

Składane informacje roczne weryfikowano w Urzędzie, przy czym zakres tej weryfikacji nie obejmował wykazywanych danych o ilościach zebranych na terenie gminy i zagospodarowanych odpadów komunalnych.

5. Niepełną lub nieterminową realizację w latach 2006 – 2008 części, założonych w „Planie gospodarki odpadami dla Miasta Częstochowy na lata 2004-2015”<sup>10</sup>, zadań dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi. Z opóźnieniem 1 - 2 lat zrealizowano m.in. sześć zadań dotyczących budowy instalacji i obiektów zakładu gospodarki odpadami (z uwagi na niedotrzymanie terminów przez Wykonawcę robót). Nie opracowano powiatowego planu usuwania azbestu, co tłumaczono nie wywiązaniem się mieszkańców z obowiązku przekazania informacji, nt. lokalizacji i stanu wyrobów zawierających azbest i zleceniem dopiero w 2009 r. inwentaryzacji takich wyrobów.

W przypadku 3 zadań, których realizację w PGO przyporządkowano przedsiębiorcom prowadzącym działalność w zakresie gospodarowania odpadami (dotyczących zakupu pojemników i worków na zbiórkę odpadów „suchych”, surowców wtórnych oraz odpadów niebezpiecznych), Urząd nie dysponował danymi dotyczącymi sposobu ich wykonania.

Zdaniem NIK, konsekwencją niepełnej realizacji ustalonych w PGO zadań był, notowany w latach 2006 – 2008, niższy od zakładanego postęp w gospodarowaniu odpadami komunalnymi na terenie gminy, zwłaszcza ulegającymi biodegradacji. Według danych Urzędu:

- zgodnie z ewidencją na koniec 2008 r. właściciele nieruchomości zawarli z przedsiębiorcami na odbieranie odpadów komunalnych 17 593 umowy, podczas gdy na terenie gminy, według danych GUS, było 21 650 nieruchomości. Z kolei według szacunków Urzędu, nie wynikających jednak z danych źródłowych, na koniec 2008 r. zorganizowaną zbiórką odpadów objętych było 97 - 98 % mieszkańców gminy,
- w latach 2006 – 2008 w sposób zorganizowany zebrano odpowiednio 77 726 Mg, 83 655 Mg i 77 555 Mg odpadów komunalnych, które stanowiły odpowiednio 74,5 %, 81,5 % i 75,9 % ilości odpadów wytworzonych, oszacowanej na podstawie przyjętych w PGO wskaźników. W Urzędzie brakowało informacji o przyczynach różnic zbiórki tych odpadów w ww. latach,
- w latach 2006 - 2008 zebrano selektywnie i poddano odzyskowi odpowiednio 1 297 Mg, 4 124 Mg i 10 949 Mg odpadów, przy czym o powyższym zadecydowało głównie uwzględnienie w powyższych ilościach wyników działalności punktów skupu surowców wtórnych, m.in. papieru i metali (wykazano wzrost skupu z 56 Mg w 2006 r. do 2 146 Mg i 8 101 Mg w latach 2007 - 2008). Tym niemniej nie

---

<sup>10</sup> Zwanego dalej „PGO”.

osiągnięto zakładanych w PGO poziomów selektywnej zbiórki i odzysku odpadów niebezpiecznych, wielkogabarytowych i ulegających biodegradacji. W przypadku tych grup odpadów zebrane i poddane odzyskowi ich ilości, w najkorzystniejszym pod tym względem roku 2008 (zebrano odpowiednio 9 Mg, 352 Mg i 1 504 Mg tych odpadów), stanowiły odpowiednio 15,0 %, 30,6 % i 18,1 % ilości jaka, według PGO, miała zostać poddana odzyskowi już w 2006 r. W przypadku odpadów ulegających biodegradacji poddana w 2008 r. odzyskowi ich ilość stanowiła 8,7 % ilości jaka winna być poddana odzyskowi i recyklingowi w 2010 r.

W związku z brakiem w bazie danych Urzędu informacji o poziomie zbiórki i recyklingu odpadów remontowo budowlanych oraz pełnych danych o masie odpadów ulegających biodegradacji deponowanych na składowiskach, nie była możliwa ocena stopnia zaawansowania realizacji celów założonych w tym zakresie w PGO.

6. Nie zaktualizowanie do września 2009 r. PGO, co stanowiło niedopełnienie obowiązku określonego w art. 14 ust. 14 ustawy o odpadach, stanowiącego że plany gospodarki odpadami podlegają aktualizacji nie rzadziej niż co 4 lata. Uwzględniając termin uchwalenia PGO, jego aktualizacji należało dokonać do 15 marca 2008 r. Powyższe Pan Prezydent wyjaśniał opóźnieniem uchwalenia aktualizacji Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami<sup>11</sup>.

Stwierdzono jednak, że w sytuacji uchwalenia przez Zarząd Województwa aktualizacji WPGO w dniu 29 kwietnia 2009 r., w Urzędzie dopiero 4 miesiące później, w sierpniu 2009 r., podjęto postępowanie przetargowe w sprawie wyboru wykonawcy aktualizacji PGO, ustalając termin składania ofert na dzień 9 września 2009 r.

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

- 1. Dokonanie aktualizacji planu gospodarki odpadami dla Miasta Częstochowy na lata 2004-2015.**
- 2. Zintensyfikowanie działań w zakresie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w celu osiągnięcia w 2010 r., zakładanego przepisami i planem gospodarki odpadami, ograniczenia ich ilości deponowanych na składowiskach.**
- 3. Egzekwowanie od przedsiębiorców, prowadzących działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, rzetelnego wypełniania**

---

<sup>11</sup> Zwanego dalej „WPGO”

**obowiązków w zakresie sporządzania rocznych informacji o ilości i rodzajach zbieranych odpadów komunalnych i sposobach ich zagospodarowania, a także terminowego i rzetelnego sporządzenia wykazów właścicieli nieruchomości, z którymi umowy zawarto, lub je rozwiązano, bądź które wygasły.**

- 4. Prowadzenie ewidencji umów zawartych przez właścicieli nieruchomości z przedsiębiorcami na odbieranie odpadów komunalnych, w sposób umożliwiający skuteczną i bieżącą kontrolę wypełniania przez nich obowiązków wynikających z regulaminu utrzymania czystości i porządku.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, w terminie 20 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 Najwyższej Izby Kontroli 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.