



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

*Ujednolicony tekst wystąpienia pokontrolnego
uwzględniający zmiany wprowadzone Uchwałą
Komisji Rozstrzygającej z dnia 1 marca 2012 r.*

Gdańsk, 21 grudnia 2011 r.

**Pani
Mirosława Lehman
Burmistrz Gminy Kartuzy**

LGD-4101-020-02/2011
P/11/134

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie *art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.)*, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Kartuzach (dalej: „Urząd”) kontrolę utrzymania czystości i porządku w miejscach publicznych w Gminie Kartuzy, obejmującą okres od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 8 grudnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia działalność Urzędu w skontrolowanym zakresie.

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń.

1. Negatywnie ocenia się tworzenie przez Urząd warunków organizacyjnych dla sprawnego wykonywania zadań związanych z utrzymaniem porządku i czystości.

1.1. Zadania własne utrzymania czystości i porządku w miejscach publicznych wynikające z zapisów *ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*¹ (dalej: „ustawa o utrzymaniu w czystości i porządku”) zostały przypisane, w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu, Zespołowi ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Ochrony

¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.

Środowiska oraz Zespołowi ds. Komunalnych (dalej: „Zespoły”). Obowiązki te określono zbyt ogólnie poprzez wprowadzenie zapisów: ochrona i kształtowanie środowiska, w tym gospodarka odpadami, prowadzenie spraw z zakresu utrzymania czystości na drogach i na terenie gminy oraz (od 1 stycznia 2011 r.) prowadzenie spraw z zakresu utrzymania placów zabaw. Zakres zadań określony w Regulaminie organizacyjnym, jak też zakresy czynności pracowników ww. Zespołów, były niepełne w stosunku do zakresu określonego w *ustawie o utrzymaniu czystości i porządku*. Przykładowo nie przypisano realizacji następujących zadań:

- a) zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części (*art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. c ww. ustawy*),
- b) udostępniania mieszkańcom na stronie internetowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacji o znajdujących się na terenie gminy 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 i elektronicznym*² (*art. 3 ust. 2 pkt 6a ww. ustawy*),
- c) zapewnienia zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałanie z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie (*art. 3 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy*).

1.2. W okresie objętym kontrolą obowiązywał przygotowany przez Urząd, uchwalony przez Radę Miejską w dniu 27 lutego 2008 r. „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kartuzy” (dalej: „Regulamin”):

- a) niektóre postanowienia Regulaminu wykaczały poza zakres delegacji ustawowej określony w *art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*, przykładowo:
 - w § 8 *ust. 1-3* zobowiązano właścicieli nieruchomości do utrzymania w czystości i dbałości o estetyczny wygląd obiektów budowlanych, pielęgnacji i utrzymania estetycznego wyglądu terenów zielonych,
 - w § 9 *pkt 5* zabroniono wywieszania plakatów, ulotek i banerów reklamowych oraz ogłoszeń w miejscach do tego nieprzeznaczonych,
 - w § 31 zawarto obowiązek uiszczania opłat za posiadanie psa,

² Dz. U. Nr 180, poz. 1495 ze zm.

- b) z ponad rocznym opóźnieniem, tj. w dniu 15.09.2010 r., Regulamin został uzupełniony o wynikający z *art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku* obowiązek (wprowadzony z dniem 12 czerwca 2009 r. na podstawie *ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach*³) selektywnego zbierania i odbierania zużytych baterii i akumulatorów. O wydanie opinii przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kartuzach (dalej: „PPIS”) w sprawie ww. uzupełnienia Burmistrz Gminy wystąpił dopiero 13 sierpnia 2010 r.,
- c) nieprawidłowością było niezasięgnięcie (na etapie projektu) opinii PPIS w sprawie zmiany treści § 9 pkt 5 Regulaminu, wskutek czego projekt zmiany został przygotowany przez Urząd z naruszeniem *art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*. Uchwałą Rady Miejskiej Nr XXVIII/359/09 z dnia 25 lutego 2009 r., zmianę tego fragmentu Regulaminu uchwalono w brzmieniu przedstawionym przez Urząd,
- d) postanowienia Regulaminu w zakresie selektywnego zbierania odpadów, w tym ulegających biodegradacji oraz wydzielenia ze strumienia odpadów komunalnych odpadów: niebezpiecznych, wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz remontowych, były zgodne z postanowieniami „Gminnego planu gospodarki odpadami na lata 2009-2012 z uwzględnieniem lat 2013-2017”.
2. Negatywnie ocenia się realizację wybranych obowiązków z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, co było spowodowane m.in. słabościami organizacyjnymi.
- 2.1.W Urzędzie prowadzono ewidencję zawartych umów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o której mowa w *art. 3 ust. 3 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku* w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z tej ustawy. Na podstawie tej ewidencji oraz danych z ewidencji podatkowej oraz ewidencji ludności ustalono, że w okresie objętym kontrolą znaczna część właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Kartuszy nie zawarła umów potwierdzających, że pozbywanie się zebranych na terenie ich nieruchomości odpadów komunalnych odbywa się zgodnie z *art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*, tj. przez przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów (*art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*). I tak:

³ Dz. U. Nr 79, poz. 666.

- a) według stanu na dzień 31.12.2009 r. spośród 5003 właścicieli nieruchomości, którzy powinni zawrzeć umowy, aż 2495 (49,9 %) nie posiadało takich umów,
- b) w trakcie roku 2010 liczba właścicieli nieruchomości wzrosła o 234 (do 5273) a liczba zawartych umów wzrosła o 227 (do 2735), tym samym stan z końca 2009 r. uległ niewielkiej zmianie; według stanu na 31.12.2010 r. umów nie posiadało 2502 właścicieli nieruchomości (47,8 %),
- c) w okresie 01.01.-30.06.2011 r. liczba właścicieli nieruchomości nieposiadających umów wynosiła 1458, tj. 27,1 % właścicieli, którzy takie umowy powinni posiadać.

Pomimo zauważalnej poprawy w I połowie 2011 r. opisany stan, w ocenie NIK, świadczy o braku działań (w latach 2009-2010) oraz o nieskutecznych działaniach (w I połowie 2011 r.) Urzędu w celu wyegzekwowania od wszystkich właścicieli nieruchomości (którzy zbierali odpady na terenie swoich nieruchomości) obowiązku zawarcia umów na korzystanie z usług przedsiębiorców posiadających zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów.

2.2. Mimo tego, że znaczna liczba właścicieli nieruchomości Gminy Kartuzy nie posiadała zawartych umów na odbiór zebranych odpadów komunalnych Burmistrz Gminy nie realizował obowiązku określonego w *art. 6 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*, tj. nie organizował „zastępczego” odbierania odpadów. Ustalono, że nie wydano z urzędu żadnej decyzji, o której mowa w *art. 6 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*, tj. decyzji ustalającej sposób i terminy udostępniania m.in. urządzeń w celu ich opróżnienia, wysokość i terminy opłat za odbieranie odpadów (zgodnie z *art. 6 ust. 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku* decyzji takiej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności).

Jedną z przyczyn powyższego stanu mogły być ograniczone możliwości Straży Miejskiej, która w 2010 r. przeprowadziła 180 kontroli w celu wyjaśnienia braku umów na odbiór odpadów komunalnych (przy braku około 2500 takich umów), a w I półroczu 2011 r., 289 kontroli (przy braku 1458 takich umów w dniu 30.06.2011 r.).

2.3. Nieprawidłowością było niepodjęcie przez Burmistrza Gminy Kartuzy działań dyscyplinujących wobec dwóch przedsiębiorców (spośród 4 posiadających zezwolenia m.in. na odbiór odpadów komunalnych), którzy nie sporządzili i nie przedłożyli informacji (za 2009 r. i 2010 r.) dotyczącej masy poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych, sposobu zagospodarowania poszczególnych rodzajów odpadów, masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji – obowiązek przekazania takich

informacji w terminie do 31.03.2010 r. i 31.03.2011 r. wynikał z *art. 9a ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*. Dopiero w kwietniu 2011 r. Burmistrz Gminy Kartuzy wyegzekwował przekazanie informacji w ww. zakresie – uprawnienia burmistrza do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem wynikają z *art. 8b ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*. Burmistrz Gminy wyjaśnił, że przyczyną ww. nieprawidłowości było długotrwałe zwolnienie lekarskie pracownika Zespołu ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Ochrony Środowiska, co nie może usprawiedliwiać stwierdzonych zaniechań.

2.4. Stwierdzono niekorzystne tendencje, co do sposobu zagospodarowania zebranych odpadów komunalnych.

- a) wprowadzie w 2010 r. zebrano łącznie 6.737 Mg odpadów, tj. o 30,6 % więcej niż w 2009 r., to jednak udział odpadów zebranych selektywnie zmniejszył się z 9,6 % w 2009 r. do 9,1 % w 2010 r. (za I półrocze 2011 r. wskaźnik ten wynosił zaledwie 4,4 %),
- b) systematycznie malał – i tak już bardzo niski w ocenie NIK – udział masy zebranych odpadów biodegradowalnych; w 2009 r. zebrano 62 Mg (1,2 %), w 2010 r. zebrano 37 Mg (0,55 %), a w I półroczu 2011 r. zebrano 10 Mg (0,3 % ogólnej masy zebranych odpadów).
- c) wzrosła natomiast ilość i udział masy odpadów zdeponowanych na składowisku: 3.286,7 Mg (63,7 % łącznej masy zebranych odpadów) w 2009 r., 4.429 Mg (65,7 %) w 2010 r. i 2.975,7 Mg (93,4 %) w I półroczu 2011 r.

NIK podkreśla, że zgodnie z *art. 16a pkt 2 lit. a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach*⁴ ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji należy do obowiązkowych zadań własnych gminy.

3. Pozytywnie ocenia się, pomimo uchybień, realizację zadań w zakresie zapobiegania zanieczyszczaniu miejsc publicznych oraz zbierania z tych miejsc odpadów oraz zapewnienia bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych ze strony osób utrzymujących domowe zwierzęta.

3.1. Urząd zapewnił utrzymanie porządku i czystości w miejscach publicznych oraz wyposażenie tych miejsc w urządzenia do zbierania odpadów. Zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych*⁵ przeprowadzono 3 postępowania przetargowe o udzielenie zamówień na oczyszczanie miejsc publicznych.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1234 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

W umowach z wykonawcami tych usług prawidłowo zabezpieczono interes Gminy poprzez zamieszczenie zapisów o karach umownych, warunki i sposób ich naliczania. W trakcie kontroli realizacji zadań umownych w ww. zakresie pracownicy Urzędu stwierdzali jedynie drobne nieprawidłowości na bieżąco usuwane przez wykonawców. W latach 2009-2011 (I półrocze) do Urzędu nie wpłynęła żadna skarga dotycząca zanieczyszczenia miejsca publicznego odpadami, niewłaściwego stanu czystości, braku urządzeń do zbierania odpadów lub ich przepełnienia.

- 3.2. Poddane oględzinom NIK miejsca publiczne (2 parki, 4 drogi wraz z przyległymi parkingami oraz 5 placów zabaw z piaskownicami) wykazały czystość oraz właściwy stan techniczny wyposażenia. Place zabaw były zabezpieczone przed dostępem zwierząt domowych.
- 3.3. Podejmowano działania edukacyjne lokalnej społeczności mające na celu przeciwdziałanie zanieczyszczaniu miejsc publicznych, w tym: sfinansowano projekt polegający na budowie ścieżki edukacyjnej w Gaju Świętopełka, dwa razy w roku (z okazji Dnia Ziemi i Sprzątania Świata) przeprowadzano akcje edukacyjne połączone ze sprzątnięciem miejsc publicznych, w 2010 r. Gmina Kartuzy przystąpiła do Ogólnopolskiego Dnia Recyklingu.
- 3.4. W obowiązującym Regulaminie utrzymania czystości i porządku zawarto postanowienia dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych ze strony osób utrzymujących zwierzęta domowe. NIK zwraca jednak uwagę na niewielki zakres działań organizacyjnych i technicznych Urzędu w celu zapewnienia realizacji ww. postanowień – wymagań wobec właścicieli zwierząt domowych. Między innymi urządzenia umożliwiające zbieranie odchodów (3 dystrybutory z 200 szt. zestawów) zakupiono i udostępniono (ale odpłatnie) dopiero w marcu 2011 r. W okresie objętym kontrolą Straż Miejska nałożyła na właścicieli zwierząt domowych 25 mandatów w łącznej kwocie 4,3 tys. zł.
- 3.5. W dniu 21 marca 2011 r. Gmina Kartuzy podpisała umowę na zbieranie i utylizację martwych zwierząt lub ich części. Przed zawarciem umowy wykonanie usług w ww. zakresie zlecano telefonicznie (firmie posiadającej siedzibę w Kościerzynie).
4. Pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia się wykonywanie obowiązków dotyczących utrzymania szaletu publicznego oraz przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji.

4.1. Na terenie Gminy (w mieście Kartuzy) funkcjonował 1 stały szalet publiczny oraz 5 toalet przenośnych. Szalet stały został oddany w najem na okres od 31.03.2008 r. do 31.03.2014 r. Ustalono, że Urząd nie przeprowadził żadnej kontroli wywiązywania się przez najemcę z obowiązków umownych (m.in. utrzymania czystości, zapewnienia artykułów i środków czystości, zapewnienie bezpieczeństwa). Urząd nie posiadał także informacji o realizacji obowiązku wynikającego z *art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane*⁶, tj. o wykonywaniu okresowych przeglądów stanu technicznego w zakresie określonym w ww. przepisie. W czerwcu 2011 r. Burmistrz Miasta zaakceptował przedstawiony przez najemcę regulamin (w Urzędzie brak było wcześniej obowiązującego regulaminu), zgodnie z którym korzystanie z tego obiektu było istotnie ograniczone w dniach wolnych od pracy (w sobotę szalet był czynny do godz. 14⁰⁰, a w niedziele pozostawał nieczynny). Na konieczność zmian w ww. zakresie (rozwój ogólnodostępnej infrastruktury komunalnej) wskazywały wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 2011 r. wśród turystów.

4.2. Zgodnie z Regulaminem utrzymania czystości i porządku obowiązkową deratyzację (2 razy w roku w okresie wiosennym i jesiennym) powinni przeprowadzać właściciele nieruchomości na obszarach zabudowanych w pomieszczeniach zsypowych i piwnicznych budynków oraz w miejscach najbardziej zagrożonych bytowaniem gryzoni. Urząd przypominał właścicielom nieruchomości o ww. obowiązku ogłaszając jednocześnie terminy przeprowadzenia deratyzacji. Ogłoszenia o deratyzacji były zamieszczane na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz na jego stronie internetowej. O planowanych deratyzacjach każdorazowo powiadamiano PPIS. Ustalono, że w siedzibie Urzędu deratyzacji nie przeprowadzano ponieważ – jak to wynika z wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Organizacyjnego – stwierdzono jednorazowe występowania gryzonia i jego niezwłoczne unieszkodliwienie.

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

- 1) zaktualizowanie Regulaminu organizacyjnego Urzędu i zakresów czynności pracowników wykonujących zadania z zakresu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kartuzy o zadania wynikające z *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*,
- 2) wystąpienie do Rady Miejskiej z inicjatywą dostosowania Regulaminu utrzymania czystości i porządku do zakresu delegacji wynikającego z *art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*,

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

- 3) zapewnienie realizacji przez właścicieli nieruchomości (którzy zbierają odpady na terenie swoich nieruchomości) obowiązku zawarcia umowy o korzystaniu z usług przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów (lub zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych w trybie określonym w *ustawie z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*⁷),
- 4) wprowadzenie mechanizmów kontrolnych ograniczających ryzyko nieprzekazywania przez przedsiębiorców odbierających odpady komunalne informacji (sprawozdań) m.in. o masie poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych oraz sposobie ich zagospodarowania,
- 5) udostępnienie na stronie internetowej Urzędu informacji o podmiotach zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK* oczekuje przedstawienia, 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 wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

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

⁷ Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm.