



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, 30 listopada 2011 r.

**Pan
Adam Ostrowski
Burmistrz Miasta Krynica Morska**

LGD-4101-020-04/2011
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 Miasta Krynica Morska (dalej: „Urząd”) kontrolę utrzymania czystości i porządku w miejscach publicznych w Gminie Miasta Krynica Morska, obejmującą okres od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 10 listopada 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Urzędu w skontrolowanym zakresie.

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń.

1. NIK negatywnie ocenia tworzenie przez Gminę warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem porządku i czystości, ponieważ:
 - przyjęta w Urzędzie organizacja pracy nie zapewniała prawidłowej realizacji zadań własnych wynikających z przepisów *ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*¹ (zwanej dalej: „ustawą o utrzymaniu czystości i porządku”). Obowiązki związane z utrzymaniem czystości i porządku przypisano

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

samodzielnemu stanowisku ds. gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (dalej: „stanowisko GKK”) określając je bardzo ogólnie. Zarówno w Regulaminie organizacyjnym Urzędu jak i w zakresie czynności stanowiska GKK nie wymieniono żadnego z zadań wyszczególnionych w *art. 3 ust. 2 i ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*.

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że przyjęta organizacja pracy wynikała z małej liczby pracowników zatrudnionych w Urzędzie, a samodzielnym stanowiskom pracy przypisano rozległe obowiązki określone ogólnymi zapisami, to jednak takie podejście nie sprzyja, zdaniem NIK, funkcjonowaniu skutecznej kontroli zarządczej, usprawniającej realizację zadań Urzędu.

- pracownik zajmujący od października 2007 r. stanowisko GKK nie uczestniczył w żadnym szkoleniu, którego przedmiot dotyczyłby zakresu objętego kontrolą. NIK nie podziela stanowiska Burmistrz Miasta, który wyjaśnił, że specjalistyczne szkolenia są zbędne, a pracownikowi na stanowisku GKK, do właściwej realizacji zadań powinna wystarczyć możliwość dostępu do bazy aktów prawnych (Urząd posiadał oprogramowanie „Infor-Lex”);
- Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Krynica Morska (dalej: „Regulamin utrzymania czystości”) uchwalony został 13 lutego 2008 r., tj. z ponad dwuletnim opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w *art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych innych ustaw*². Przyczyną opóźnienia, według wyjaśnień Burmistrza Miasta, były słabości organizacyjne, polegające na funkcjonowaniu w Urzędzie jednoosobowych stanowisk pracy oraz zmiana (w październiku 2007 r.) pracownika na stanowisku GKK. Burmistrz Miasta wystąpił do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego (dalej: „PPIS”) o zaopiniowanie projektu Regulaminu utrzymania czystości w dniu 20.09.2007. r., tj. już z ponad 20 miesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu ustawowego (13.01.2006 r.). Pomimo, że PPIS wydał pozytywną opinię, już 25.09.2007 r., to kolejne 4 miesiące przygotowywano projekt uchwały dla Rady Miasta Krynica;
- szereg postanowień uchwalonego przez Radę Miasta Regulaminu utrzymania czystości wykraczało poza zakres delegacji określony w *art. 4 ust. 2 ustawy*

² Dz.U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1458 ze zm.

o utrzymaniu czystości i porządku. M.in.: w § 4 ust. 9 Regulaminu utrzymania czystości na właścicieli nieruchomości nałożono obowiązek systematycznego wykaszania traw i usuwanie chwastów, pielęgnacji drzew i krzewów na nieruchomościach i poboczach ciągów komunikacyjnych. Na osoby utrzymujące psy w § 25 Regulaminu utrzymania czystości nałożono 9 obowiązków, z których 6 (systematyczne uiszczanie podatku od psa, zaszczepienie psa przeciwko wściekliźnie, uzyskanie zezwolenia Burmistrza na posiadanie psa agresywnego, zgłoszenie psa do rejestracji, prowadzenie psa na smyczy z nałożonym kagańcem, oznakowanie nieruchomości o zwierzęciu stanowiącym zagrożenie) nie wynikało z delegacji *art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*. Ponadto obowiązki wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe ograniczono wyłącznie do właścicieli psów pomijając właścicieli utrzymujących inne zwierzęta domowe. Niezgodny z *ustawą o utrzymaniu czystości i porządku* był także zapis o obciążaniu właścicieli nieruchomości kosztami przeprowadzenia deratyzacji (zaznaczyć jednak należy, że w okresie objętym kontrolą na terenie Gminy Miasta Krynica Morska nie wystąpiły okoliczności uzasadniające konieczność ogłoszenia obowiązku przeprowadzenia deratyzacji);

- Regulamin utrzymania czystości nie został do czasu kontroli 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), prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania zużytych baterii i akumulatorów.

Powyższe ustalenia wskazują, że Regulamin utrzymania czystości był w części niezgodny z przepisami *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*. Z wyjaśnień Burmistrza Miasta wynika, że zapisy w Regulaminie utrzymania czystości wykraczające poza zakres określony w *art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku* zawarto w celu zwiększenia efektywności przestrzegania przepisów przez społeczeństwo. Jednak nadzór Burmistrza Miasta nad realizacją zadań w zakresie utrzymania czystości i porządku przez pracownika na stanowisku GKK, w tym działania kontrole lub w zakresie audytu wewnętrznego nie były w żaden sposób udokumentowane. W szczególności nie potwierdzono (w przedłożonych do kontroli

³ Dz.U. Nr 79, poz. 666.

dokumentach) sprawowania bieżącego monitorowania, o którym Burmistrz Miasta wspomniał w złożonych wyjaśnieniach.

Ponadto stwierdzono, że uchwalony w 2004 r. Plan gospodarki odpadami na lata 2004-2011, nie był aktualizowany, co było niezgodne z *art. 14 ust. 14 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach*⁴, który zobowiązuje do jego aktualizacji nie rzadziej niż co 4 lata. Burmistrz Miasta wyjaśnił, że Planu gospodarki odpadami nie aktualizowano, z powodu wysokich kosztów opracowania, co jednak nie uzasadnia, w ocenie NIK, odstąpienia od realizacji ww. obowiązku.

2. Negatywnie ocenia się prawidłowość realizacji wybranych obowiązków z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, ponieważ:
 - w Urzędzie nie prowadzono ewidencji 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*. Wskutek braku ww. ewidencji Urząd nie dysponował m.in. wiedzą o liczbie właścicieli nieruchomości nieposiadających takich umów, co ograniczało sprawowanie skutecznej kontroli w zakresie wywiązywania się właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców z obowiązków wynikających z tej ustawy. Burmistrz Miasta wyjaśnił, że jedną z przyczyn nie prowadzenia ww. ewidencji było nie udostępnianie przez przedsiębiorców danych w ww. zakresie, jednak nie skorzystał z uprawnienia określonego w *art. 8b ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*, i nie przeprowadził żadnej kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem;
 - pomimo, że według szacunkowych danych Urzędu na koniec czerwca 2011 r. około 30 % właścicieli nieruchomości nie miało podpisanych umów na odbiór odpadów Burmistrz Miasta w latach 2009-2011 (6 m-cy) nie wydawał decyzji na podstawie *art. 5 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku* nakazujących wyposażenie nieruchomości w urządzenia do zbierania odpadów komunalnych oraz nie organizował, na podstawie *art. 6 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*, zastępczego odbioru odpadów w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów w zakresie odbierania odpadów;

⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

- w latach 2009- 2011 (I półrocze) cztery podmioty (przedsiębiorcy) odbierające odpady komunalne z terenu Gminy Miasta Krynica Morska nie realizowały obowiązków określonych w *art. 9a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*, tj. nie przekazywały Burmistrzowi Miasta: wymaganych wykazów właścicieli nieruchomości, z którymi w poprzednim miesiącu zawarli umowy na odbieranie odpadów komunalnych oraz wykazów właścicieli, z którymi w poprzednim miesiącu umowy rozwiązano lub wygasły (takie wykazy, zgodnie z *art. 9a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*, powinny być przekazywane w terminie do 15 dnia po upływie każdego miesiąca) oraz informacji rocznych, o których mowa w *art. 9a ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*, m.in. o masie poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych (informacje w ww. zakresie należało przekazać w terminie do końca pierwszego kwartału za poprzedni rok).

Burmistrz Miasta Krynica Morska poza jednym pismem (z maja 2009 r.) przypominającym o obowiązku złożenia ww. informacji nie podjął innych działań dyscyplinujących przedsiębiorców w zakresie przekazywania ww. wykazów i informacji, co w ocenie NIK, było skutkiem słabości przyjętej organizacji pracy w Urzędzie (jednoosobowego stanowiska i w związku z tym zagrożeń powstałych na skutek fluktuacji kadr na tym stanowisku);

- Burmistrz Miasta nie przedłożył Radzie Miasta i Zarządowi Powiatu sprawozdania z realizacji Planu gospodarki odpadami za lata 2009-2010, co stanowiło naruszenie *art. 14 ust. 13 pkt 1 ustawy o odpadach* (sprawozdanie należało przedłożyć do 31 marca 2011 r.). Powyższe było w części skutkiem nieegzekwowania od przedsiębiorców odbierających odpady rocznych informacji m.in. o masie poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych;
- informacje o obowiązujących zasadach gospodarowania odpadami na terenie Gminy nie były opublikowane na stronie internetowej Urzędu (m.in. nie zamieszczono Planu gospodarki odpadami oraz Regulaminu utrzymania czystości), co stanowiło naruszenie *art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.)*. Nie wypełniono także wynikającego z *art. 3 ust. 2 pkt 6 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku* obowiązku udostępnienia mieszkańcom informacji o podmiotach zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych.

Według stanu na dzień 1 października 2011 r. w Rejestrze Przedsiębiorców i Organizacji Odzysku Sprzętu Elektrycznego i Elektronicznego, dostępnym na stronie internetowej Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, wpisane były 3 podmioty zajmujące się m.in. ww. działalnością na terenie powiatu nowodworskiego. Brak ww. informacji – według wyjaśnienia Burmistrza Miasta – wynikał z dużego obciążenia stanowiska GKK, co świadczy o błędach w organizacji pracy. W trakcie kontroli Urząd zamieścił ww. informacje na swojej stronie internetowej;

- Urząd nie posiadał bazy danych umożliwiającej określenie ilości odpadów komunalnych odbieranych na terenie Gminy od właścicieli nieruchomości. Dane o ilości zebranych odpadów uzyskano dopiero w trakcie kontroli NIK (dane zebrane przez pracownika Urzędu od przedsiębiorców zbierających odpady komunalne z terenu Gminy). NIK zwraca uwagę na znikomą ilość odpadów zebranych selektywnie – w 2009 r. zebrano 1163 Mg odpadów, w tym 2 Mg selektywnie, a w 2010 r. zebrano 1148 Mg odpadów, w tym 36 Mg selektywnie. Brak było w ogóle zbiórki odpadów biodegradowalnych. W konsekwencji powyższego ponad 97 % zbieranych na terenie Gminy odpadów deponowane było na składowisku. NIK podkreśla, że zgodnie z *art. 16a pkt 2 lit. a ustawy o odpadach* ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Urząd nie posiadał także danych o tym jaka część mieszkańców Gminy była objęta zorganizowaną zbiórką odpadów komunalnych. Burmistrz Miasta stwierdził, że małe ilości odpadów selektywnie zebranych na terenie Gminy spowodowane były brakiem przyzwyczajenia mieszkańców do segregacji odpadów. W celu zwiększenia popularyzacji segregacji odpadów wśród mieszkańców, Urząd ustawił od 2011 r. na terenie Miasta dwa zestawy urządzeń do zbierania segregowanych odpadów;
- w Urzędzie nie prowadzono ewidencji (w formie elektronicznej) udzielonych i cofniętych zezwoleń m.in. na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, której obowiązek prowadzenia (od 10 kwietnia 2010 r.) wynikał z *art. 7 ust. 6a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*. Ewidencję założono w dniu 15.07.2011 r. w wyniku zaleceń po kontroli przeprowadzonej w lipcu

2011 r. przez Wojewódzki Oddział Nadzoru i Kontroli Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego;

- w Gminie dopiero w 29 grudnia 2009 r. uchwałą Rady Miasta określono wymagania jakie winien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych, pomimo że obowiązek w tym zakresie istniał od 2006 r. (przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia musi spełniać wymagania jakie winny być podane do publicznej wiadomości przez radę gminy – na podstawie *art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*, przy czym do 31 lipca 2009 r. wymagania te powinien określić i podać do publicznej wiadomości Burmistrz Miasta). Przedsiębiorcy, którzy działalność odbioru odpadów komunalnych prowadzili na podstawie decyzji uzyskanych przez 13 października 2005 r., stosownie do *art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, w terminie do 6 miesięcy od dnia podania do publicznej wiadomości ww. wymagań, byli zobowiązani dostosować swoją działalność do wprowadzonych zmian oraz wystąpić z wnioskiem o zmianę posiadanego zezwolenia na prowadzenie działalności. Burmistrz Miasta wyjaśnił, że niewydanie w tym zakresie stosownego zarządzenia wynikało z przeoczenia zmian przepisów, co świadczy o słabości w zarządzaniu ryzykiem związanym ze zmianami w otoczeniu prawnym, w którym Urząd funkcjonuje. Wskutek tego w latach 2009 – 2010 wszystkich czterech przedsiębiorców działało na podstawie zezwoleń wydanych z naruszeniem trybu określonego w *ustawie o utrzymaniu czystości ustawy i porządku*, w tym dwóch na podstawie zezwoleń wydanych przed dokonaną w październiku 2005 r. nowelizacją ww. ustawy. W okresie od 16.11.2010 r. do 01.02.2011 r. przedsiębiorcy uzyskali nowe zezwolenia.
3. Pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, ocenia się realizację zadań w zakresie zapobiegania zanieczyszczaniu miejsc publicznych oraz zbierania z tych miejsc odpadów, a także zapewnienie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych ze strony osób utrzymujących zwierzęta domowe. Stwierdzono bowiem, że:
- Urząd nie posiadał wprawdzie opracowań dotyczących określania potrzeb w zakresie wyposażenia miejsc publicznych w urządzenia do zbierania odpadów, ale wymagania w ww. zakresie analizowano sukcesywnie uwzględniając sezonowość

Miasta. Ilość urządzeń do zbierania odpadów w miejscach publicznych uległa zwiększeniu z 509 szt. w 2009 r. do 645 szt. według stanu na 30.06.2011 r.;

- zadania utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy realizowała jedna firma, z którą zawarto umowy po przeprowadzeniu 2 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych*⁵ (kontrola dokumentacji z ww. postępowań nie wykazała nieprawidłowości). W umowach zawarto zapisy zabezpieczające interesy Gminy;
 - w trakcie oględzin 6 miejsc publicznych (4 drogi gminne, 2 place) stwierdzono porządek i czystość; wyjątkiem były przepełnione 2 kosze na śmieci oraz przepełnione pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów przy ul. Słonecznej w Piaskach – kosze i pojemniki opróżniono niezwłocznie po oględzinach. Stwierdzono także brak urządzeń do zbierania odchodów zwierząt domowych;
 - prawidłowo zorganizowano i nadzorowano wykonywanie usług w zakresie odbioru, transportu i utylizacji martwych zwierząt i ptactwa z terenu Gminy;
 - jakkolwiek Urząd nie wykazywał występowania dzikich wysypisk odpadów, to z wyjaśnień Burmistrza Miasta oraz z wniosków i interpelacji radnych wynikało, że na terenie Gminy dochodziło do porzucania różnych ilości odpadów w miejscach do tego celu nieprzeznaczonych, głównie na terenach zielonych. Porzucane odpady były według wyjaśnień bieżąco usuwane na koszt Gminy.
4. Urząd wywiązał się z obowiązku utrzymania i eksploatacji szaletów publicznych na terenie Gminy. W latach 2009-2010 posiadał 1 szalet stały (wyłączony z użytkowania z dniem 1 stycznia 2011 r.); w zamian wybudowano dwa nowe szalety wyposażone w urządzenia dla osób niepełnosprawnych (oddane do użytku w lipcu 2011 r.). Ponadto wdzierzał szalety przenośne: 11 w 2009 r., 15 w 2010 r. oraz 10 w 2011 r., które nie były przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych. Ze względu na miejscowość turystyczną szalety użytkowane były głównie w sezonie letnim od 23 czerwca do 31 sierpnia każdego roku.

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

- 1) aktualizację (uzupełnienie) Regulaminu organizacyjnego Urzędu i zakresu czynności pracownika wykonującego zadania z zakresu utrzymania czystości

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

i porządku na terenie Gminy Miasta Krynica Morska o zadania wynikające z *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*,

- 2) opracowanie projektu aktualizacji Regulaminu utrzymania czystości spełniającego wymogi *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku* i przedstawienie tego projektu Radzie Miasta Krynica Morska do uchwalenia,
- 3) sporządzenia sprawozdania z realizacji Planu gospodarki odpadami za lata 2009-2010 i jego przedłożenie Radzie Gminy i Zarządowi Powiatu,
- 4) założenie i prowadzenie ewidencji umów zawartych przez właścicieli nieruchomości z przedsiębiorcami na odbieranie odpadów komunalnych, w celu zapewnienia skutecznej kontroli wypełniania przez nich obowiązków wynikających z *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*,
- 5) wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych pozwalających na egzekwowanie od przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych rzetelnego wypełniania obowiązków w zakresie sporządzania i przekazywania Burmistrzowi rocznych informacji o ilości i rodzajach zbieranych odpadów komunalnych oraz sposobach ich zagospodarowania, a także wykazów właścicieli nieruchomości, z którymi zawarto umowy na odbieranie odpadów komunalnych oraz wykazów właścicieli, z którymi umowy rozwiązano lub wygasły,
- 6) utworzenie bazy danych umożliwiającej określenie ilości wytwarzanych i odebranych odpadów z terenu Gminy,
- 7) opracowanie procedur umożliwiających niezwłoczne organizowanie przez Gminę zastępczego odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów z przedsiębiorcami odbierającymi odpady komunalne,
- 8) podjęcie działań zapewniających realizację obowiązkowego zadania własnego gminy określonego w *art. 16a pkt 2 lit. a ustawy o odpadach*, tj. ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
- 9) wykorzystywanie uprawnień kontrolnych wynikających z *art. 5. ust. 7 i art. 8b ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*.

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 Panu 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.