



**Najwyższa Izba Kontroli**  
**Delegatura w Olsztynie**

Olsztyn, dnia      listopada 2011 r.

**Pan**  
**Olgierd Dąbrowski**  
**Burmistrz Miasta Ostróda**

LOL-4101-16-02/2011; 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 Olsztynie przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Ostródzie kontrolę w zakresie utrzymania czystości i porządku w miejscach publicznych w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 17 października 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do treści art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące oceny cząstkowe i uwagi:

1. Działania podejmowane przez Urząd zapewniły w badanym okresie utrzymanie czystości i porządku w miejscach publicznych oraz wyposażenie tych miejsc w urządzenia do zbierania odpadów. Urząd w sposób prawidłowy przeprowadził postępowania przetargowe obejmujące, m.in. sprzątanie i oczyszczanie gminy miejskiej Ostróda („Miasta”) oraz odbiór odpadów z miejsc publicznych. W umowach zawartych z wykonawcami usług należyce zabezpieczono interes Miasta, ustalając m.in. wysokość kar umownych oraz warunki i sposób ich naliczania. Negatywnie należy jednak ocenić nieegzekwowanie kar umownych w przypadku niewywiązywania się usługodawcy z warunków umowy. Zgodnie z zawartymi umowami Urząd był zobowiązany do naliczenia i potrącenia kary za każdy rozpoczęty dzień zwłoki w prawidłowym wykonaniu usługi. W latach 2009-2011 (do 30 czerwca) pracownicy Urzędu sporządzili 41 protokołów, w których stwierdzili brak czystości lub porządku we wskazanych

miejscach, a mimo to potrącenia należności (919,8 zł) dokonano tylko w jednym przypadku. W pozostałych przypadkach nie naliczono kar umownych (łącznie na kwotę 36.514 zł).

Ogłędziny siedmiu losowo wybranych miejsc publicznych wykazały, że pięć z nich było utrzymanych w czystości, jedna z ulic (na obrzeżach Miasta) była zanieczyszczona piaskiem, a teren jednego z przystanków komunikacji miejskiej przy tej ulicy był zaśmiecony. Ponadto przy innej ulicy (na terenie prywatnej i nieogrodzonej posesji) stwierdzono składowisko gruzu i odpadów komunalnych. Niezwłocznie po ujawnieniu tych nieprawidłowości, Urząd podjął działania w celu likwidacji wysypiska i uprzątnięcia ulicy.

2. Według stanu na koniec czerwca 2011 r. w zarządzie Miasta znajdowało się 10 placów zabaw, z których dziewięć posiadało piaskownice. NIK pozytywnie ocenia stan czystości i porządku placów zabaw. Tylko bowiem w jednej piaskownicy stwierdzono zanieczyszczenia (m.in. niedopałki papierosów, papierki, kapsle), które zostały usunięte w czasie kontroli NIK.

Wprawdzie oględziny pięciu placów zabaw wykazały, że tylko jeden z nich był ogrodzony (a więc zabezpieczony przed dostępem psów), jednak badania czystości piasku przeprowadzane w badanym okresie przez Państwowy Powiatowy Inspektorat Sanitarny w Ostródzie nie wykazały zanieczyszczeń parazytologicznych. Należy zaznaczyć, że zgodnie z obowiązującym w Mieście regulaminem utrzymania czystości i porządku (zwanym dalej „regulaminem czystości”), m.in. place zabaw były objęte zakazem wprowadzania psów. Zakaz ten był egzekwowany przez Straż Miejską, która w badanym okresie nałożyła na ich właścicieli łącznie 65 mandatów.

3. NIK pozytywnie ocenia nałożenie na właścicieli zwierząt domowych (w tym psów), obowiązku niezwłocznego usuwania odchodów pozostawionych przez nie w miejscach publicznych. Urząd podjął również w latach 2010-2011 działania w celu wyposażenia miejsc publicznych w specjalne pojemniki na odchody oraz tabliczki informujące o zakazie wprowadzania psów np. na place zabaw. Negatywnie natomiast należy ocenić brak działań w zakresie organizacji „wybiegów dla psów”, zwłaszcza że w myśl obowiązującego regulaminu utrzymania czystości, zwolnienie zwierząt z uwięzi dopuszczalne jest wyłącznie na terenach do tego przeznaczonych i specjalnie oznakowanych. Jak podał zastępca komendanta Straży Miejskiej przepis ten jest trudny do egzekwowania, a problem nasila się zwłaszcza w sezonie turystycznym.
4. Urząd wywiązał się z obowiązku utrzymywania i eksploatacji szaletów publicznych oraz dostosowania ich do potrzeb osób niepełnosprawnych. Spośród czterech szaletów ujętych w ewidencji środków trwałych Urzędu, trzy (kontenerowe, oddane do użytku w 2007 r.) były czynne przez całą dobę, zaś jeden (znajdujący się w odrębnym budynku murowanym) – od 12 do 14 godzin w ciągu doby. Budynek ten posiadał książkę obiektu budowlanego (założoną w 2005 r.), jednak wbrew wymogom art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>1</sup>, nie był

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.

objęty w 2010 r. tzw. pięcioletnią kontrolą stanu technicznego, a od 2007 r. również okresowymi kontrolami rocznymi. NIK zwraca również uwagę, że Urząd nie posiadał pisemnej zgody właściwego terenowo państwowego inspektora sanitarnego na usytuowanie przenośnych ustępów publicznych. Uzyskanie takiej zgody było wymagane § 87 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>2</sup>.

5. Zakres przedmiotowy regulacji ujętych w obowiązującym regulaminie czystości nie uwzględniał wszystkich kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>3</sup> (zwanej dalej „ustawą o utrzymaniu czystości”) oraz zmian wynikających z aktualizacji gminnego planu gospodarki odpadami, przyjętej 25 marca 2010 r. uchwałą Zgromadzenia Związku Gmin Iławsko-Ostródzkich „Czyste Środowisko”. Brak było bowiem uregulowań dotyczących:

- uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
- prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii i akumulatorów, zbiórki odpadów opakowaniowych z podziałem na rodzaje opakowań, funkcjonowania sieci gminnych punktów gromadzenia odpadów problemowych, itp.

Obowiązujący na terenie Miasta regulamin utrzymania czystości został uchwalony dopiero 23 kwietnia 2007 r., a więc z opóźnieniem wynoszącym ponad 15 m-cy 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<sup>4</sup>. Należy przy tym odnotować, że część zapisów ujętych w tym regulaminie została unieważniona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 lutego 2011 r., m.in. ze względu na przekroczenie kompetencji Rady Miejskiej w Ostródzie w zakresie stanowienia prawa lokalnego.

Rada Miejska zatwierdzając w 2007 r. regulamin utrzymania czystości, zgodnie z wymogiem art. 4 ust 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości, wprowadziła obowiązek przeprowadzania corocznej (w marcu i październiku) deratyzacji we wszystkich obiektach na terenie Miasta oraz jej obwieszczenia przez Burmistrza. Mimo to, Burmistrz w latach 2009-2011 (I półrocze) nie obwieszczał obowiązku przeprowadzenia deratyzacji oraz nie przeprowadzał i nie zlecał obowiązkowej deratyzacji w obiektach gminnych. Według wyjaśnień pracowników Urzędu, nie było w tym czasie skarg lub interwencji dotyczących konieczności przeprowadzenia deratyzacji.

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 75 poz. 690, ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1458, ze zm.

6. Urząd w sposób nierzetelny podawał do publicznej wiadomości informacje o zasadach gospodarowania odpadami na terenie Miasta. W Biuletynie Informacji Publicznej („BIP”) Urzędu zamieszczono wprawdzie uchwałę o utrzymaniu czystości i porządku, jednakże w celu dotarcia do treści tego dokumentu niezbędna była znajomość nr uchwały lub daty jej podjęcia, gdyż wyszukiwarka po wpisaniu słów kluczowych nie znajdowała tego dokumentu. Z powodu niedopatrzenia, w aktualnym BIP nie zamieszczono informacji o podmiotach zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych, co było wymagane art. 3 ust. 2 pkt 6a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. Wykaz tych podmiotów znajdował się wprawdzie na tablicy informacyjnej w siedzibie Urzędu, jednakże od 2006 r. nie był on aktualizowany. Stwierdzono również, że Urząd w latach 2009-2011 nie podejmował działań w zakresie inicjowania i ułatwiania tworzenia punktów zbiórki ww. sprzętu (art. 16a pkt 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach<sup>5</sup>).
7. NIK negatywnie ocenia nieprowadzenie w Urzędzie ewidencji zawartych umów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o której mowa w art. 3 ust. 3 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości. W rezultacie 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.

W badanym okresie nie wykorzystywano również uprawnień, wynikających z art. 8 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, do przeprowadzania kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców w zakresie jej zgodności z udzielonym zezwoleniem na odbiór odpadów komunalnych. Działań takich nie podjęto m.in. wobec siedmiu (spośród dziesięciu) przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie Miasta, którzy nie wywiązali się z obowiązku sporządzenia i przekazania Burmistrzowi do 15 dnia po upływie każdego miesiąca, wykazu właścicieli nieruchomości z którymi w poprzednim miesiącu zawarli umowy na odbiór odpadów komunalnych, z którymi umowy te wygasły lub zostały rozwiązane.

Ponadto kontrola NIK wykazała, że w badanym okresie dwa podmioty prowadziły działalność w oparciu o zezwolenia wydane przez Burmistrza Ostródy w latach 1997 i 1998. Zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy z 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw, podmioty te były zobowiązane wystąpić z wnioskiem o zmianę posiadanego zezwolenia, w terminie 6 miesięcy od dnia podania do publicznej wiadomości wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia. Wymagania te były określone w zarządzeniu Burmistrza z dnia 23 sierpnia 2007 r. i podane do publicznej wiadomości w BIP Urzędu. Do zakończenia kontroli NIK podmioty te nie złożyły ww.

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, ze zm.

wniosków. Mimo to Pan Burmistrz (wbrew dyspozycji art. 10 ust. 4 ww. ustawy) nie stwierdził z urzędu wygaśnięcia tych zezwoleń.

NIK ocenia negatywnie brak działań Urzędu w celu uchwalenia przez Radę Miejską w Ostródzie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia m.in. na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, do czego obligował art. 7 ust 3a ustawy o utrzymaniu czystości (wprowadzony z dniem 1 sierpnia 2009 r.).

8. Urząd prowadził bazę danych o ilości odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości, które wynikały z informacji rocznych składanych przez podmioty prowadzące w tym zakresie działalność na terenie Miasta. Negatywnie należy jednak ocenić niewypełnianie przez Burmistrza Miasta obowiązku przedkładania organowi stanowiącemu i zarządowi powiatu, sprawozdań z realizacji planu gospodarki odpadami, co było wymagane art. 14 ust. 13 pkt 1 ustawy o odpadach. Jak wyjaśnił pracownik odpowiedzialny było to spowodowane nieotrzymaniem sprawozdań rzeczowych od Związku Gmin Ławsko-Ostródzkich „Czyste Środowisko” realizującego w imieniu Miasta zadania dotyczące gospodarki odpadami stałymi.
9. W ocenie NIK, istotną przyczyną ujawnionych nieprawidłowości był brak kontroli zarządczej i instytucjonalnej obejmującej realizację zadań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta oraz brak uszczegółowienia tych zadań w regulaminie organizacyjnym Urzędu lub w zakresach czynności osób odpowiedzialnych. I tak np. w paragrafie 17 pkt 5 podpunkt 6 regulaminu zapisano, że do zakresu działania Wydziału Gospodarki Komunalnej i Środowiska należy prowadzenie spraw dotyczących m.in. utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. W zakresach czynności pracowników Wydziału podano natomiast, że zakres tematyczny obowiązków obejmuje „gospodarkę odpadami” oraz „utrzymanie czystości i porządku na terenie Miasta”. Tym samym, w dokumentach tych nie określono zadań m.in. w zakresie aktualizacji regulaminu utrzymania czystości i porządku, prowadzenia ewidencji umów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

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

- 1) dostosowanie regulaminu utrzymania czystości i porządku do wymogów wynikających z obowiązujących przepisów oraz zapisów zaktualizowanego planu gospodarki odpadami,
- 2) przedłożenie Radzie Miejskiej projektu uchwały w sprawie wymagań jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych,
- 3) zamieszczenie na stronach internetowych Urzędu, wszystkich informacji dotyczących zasad gospodarowania odpadami na terenie Miasta, w sposób umożliwiający ich pozyskanie,

- 4) 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 w gminach,
- 5) zlikwidowanie ujawnionego w czasie kontroli dzikiego wysypiska,
- 6) egzekwowanie kar w przypadku nie wywiązania się przez stronę z warunków umów dotyczących utrzymania czystości i porządku,
- 7) przedkładanie Radzie Miejskiej w Ostródzie i Zarządowi Powiatu Ostródzkiego sprawozdań z realizacji planu gospodarki odpadami,
- 8) wzmocnienie nadzoru nad działalnością służb Urzędu odpowiedzialnych za utrzymanie czystości i porządku m.in. poprzez uszczegółowienie w regulaminie organizacyjnym lub w zakresach czynności przypisanych im zadań.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu bądź o działaniach podjętych w celu realizacji tych wniosków lub o 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 Olsztynie, 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.